



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2013
COM(2013) 808 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Erster Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durch
Georgien**

1. Hintergrund

Am 4. Juni 2012 wurde in Brüssel der Dialog über die Visaliberalisierung zwischen der Europäischen Union (im Folgenden „EU“) und Georgien aufgenommen, um alle maßgeblichen Bedingungen für die visumfreie Einreise der Staatsbürger Georgiens in die EU zu prüfen. Der Rat bekräftigte am 15. Oktober 2012, dass die EU „an dem gemeinsamen Ziel festhält, zu gegebener Zeit einen visumfreien Reiseverkehr zu ermöglichen, sofern die Voraussetzungen für eine gut gesteuerte und sichere Mobilität gegeben sind“¹. Am 25. Februar 2013 legte die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) der georgischen Regierung in Tiflis den Aktionsplan zur Visaliberalisierung vor.

Die vier Themenblöcke des Aktionsplans zur Visaliberalisierung sind 1) Dokumentensicherheit einschließlich Biometrik, 2) integriertes Grenzmanagement, Migrationsmanagement und Asyl, 3) öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie 4) Außenbeziehungen und Grundrechte. Der Aktionsplan enthält zwei Arten von Zielvorgaben: Die ersten Zielvorgaben sind allgemeine Vorgaben zum politischen Rahmen (Gesetzgebung und Planung), die den Weg für die Erfüllung der zweiten, detaillierteren Zielvorgaben (wirksame und nachhaltige Umsetzung der betreffenden Maßnahmen) ebnen sollen.

Am 20. März 2013 informierten die georgischen Behörden in einer Sitzung hochrangiger Beamter, die den Dialog über die Visaliberalisierung überwachen, über die bereits durchgeführten Maßnahmen zur Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung und erläuterten das weitere Vorgehen. Am 5. April legte Georgien seinen ersten Fortschrittsbericht vor, der anschließend aktualisiert und am 8. Mai erneut übermittelt wurde. Nach einer ersten Bewertung schickte die Kommission den georgischen Behörden am 19. Juni schriftliche Bemerkungen zu Struktur und Inhalt des Fortschrittsberichts, in denen darauf hingewiesen wurde, dass alle maßgeblichen Gesetze und Grundsatzdokumente vorzulegen sind. Am 31. Juli wurden von Georgien neben einer grundlegend überarbeiteten Fassung des Berichts, die die verlangten redaktionellen Änderungen und inhaltlichen Präzisierungen enthielt, auch zahlreiche Gesetze und Grundsatzdokumente übermittelt.

Vom 9. bis 11. Oktober wurde in Tiflis eine Evaluierung vor Ort durchgeführt, an der Sachverständige der Europäischen Kommission, der EU-Mitgliedstaaten und der EU-Delegation in Georgien beteiligt waren. Im Mittelpunkt der Evaluierungsmission standen der erste und zweite Themenblock, die als die Themenblöcke angesehen wurden, in denen die Umsetzung am weitesten fortgeschritten ist.

2. Methodik

Nach der im Aktionsplan zur Visaliberalisierung beschriebenen Methodik ist es Aufgabe der Kommission, das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung des Aktionsplans

¹ Schlussfolgerungen des Rates zu Georgien, 3191. Tagung des Rates Auswärtige Angelegenheiten, Luxemburg, 15. Oktober 2012, 3. Spiegelstrich.

zur Visaliberalisierung durch Georgien zu unterrichten. Der vorliegende Bericht ist die erste Information dieser Art.

Die im Bericht genannten Fakten basieren auf dem Fortschrittsbericht, der am 31. Juli 2013 von Georgien vorgelegt wurde, auf späteren Aktualisierungen, die der Kommission übermittelt wurden, sowie auf den Angaben, die während der Evaluierungsmission der EU gemacht wurden.

Grundlage für die Bewertung ist die Überprüfung aller vorgelegten Informationen, die in den Kommissionsdienststellen, im Europäischen Auswärtigen Dienst und in der EU-Delegation in Georgien durchgeführt wurde. Die Zielvorgaben für den ersten und zweiten Themenblock wurden außerdem im Oktober 2013 im Rahmen der Evaluierungsmission vor Ort von Beamten der Kommission und von nationalen Sachverständigen bewertet. Dementsprechend wird für den ersten und zweiten Themenblock eine detaillierte Evaluierung durchgeführt, während für den dritten und vierten Themenblock lediglich eine allgemeine Bewertung erfolgt, die später, wenn die Umsetzung dieser Zielvorgaben weiter fortgeschritten ist, in Evaluierungsmissionen ausgeweitet werden soll.

Der Bericht ist ähnlich gegliedert wie der Aktionsplan zur Visaliberalisierung. In den Abschnitten des Berichts, die sich auf die einzelnen Themenblöcke des Aktionsplans beziehen, werden alle relevanten Zielvorgaben der ersten Phase (Gesetzgebung und Planung) aufgeführt. Der Stand der Umsetzung dieser Zielvorgaben wird erläutert und, soweit möglich, werden auf der Grundlage der erreichten Fortschritte bei der Umsetzung sowie der vorliegenden Informationen Empfehlungen an die georgischen Behörden ausgesprochen. Der Bericht schließt mit einer Gesamtbeurteilung und einer Beschreibung des weiteren Vorgehens.

3. Erster Themenblock: Dokumentensicherheit einschließlich Biometrik

Konsolidierung des rechtlichen und institutionellen Rahmens zur Gewährleistung der Integrität und Sicherheit des Personenstands- und Meldeverfahrens, einschließlich der Registrierung aller georgischen Bürger in einem einheitlichen und sicheren elektronischen Bevölkerungsregister mit angemessenen Datenschutzvorschriften, die den höchsten Datenschutzstandards entsprechen;

Die im Justizministerium angesiedelte Behörde zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes ist die wichtigste zuständige Stelle für das Meldeverfahren und die Ausstellung von Ausweis- und Reisedokumenten. Sie hat 65 Regionaldienststellen.

Seit 2005 existiert eine einheitliche Datenbank für das Meldewesen und für Reisedokumente. 2007 wurde mit der Digitalisierung von Personenstandsdokumenten begonnen, doch ein großer Teil der Dokumente ist noch nicht digitalisiert. Die Automatisierung des gesamten Meldeverfahrens erfolgte 2008. Ebenfalls seit 2008 wird ein Gesichtserkennungssystem eingesetzt; in der Datenbank des Systems sind derzeit rund 11 Millionen Fotos gespeichert.

1994 wurde damit begonnen, für jede Person, für die ein Personalausweis oder ein Reisepass ausgestellt wird, eine persönliche Identifikationsnummer (im Folgenden „PIN“) zu vergeben. Seit 2008 wird die PIN-Nummer bei der Eintragung in das Geburtenregister in der Datenbank gespeichert; bei Bürgern, die vor 2008 geboren sind, erfolgt die Speicherung bei der Ausstellung eines Personalausweises oder eines Reisepasses oder bei der Anmeldung am Wohnort. Die Datenbanksuche ist anhand der PIN-Nummer, des Vor- oder Nachnamens sowie des Geburtsdatums oder Fotos möglich.

Eine Änderung des Nachnamens ist nur möglich, wenn die gesetzlich vorgeschriebenen Bedingungen erfüllt sind. Keine Beschränkungen gelten dagegen für die Änderung des Vornamens, die jedoch eine Identitätsänderung bewirkt und deshalb die Ausstellung eines neuen Reisepasses oder Reisedokuments erfordert. Die PIN-Nummer bleibt zwar unverändert, doch ist dies nur für die nationalen Behörden relevant, da die EU-Mitgliedstaaten bei Kontrollen an den Außengrenzen keinen Zugang zu den personenbezogenen Daten haben, die mit der PIN-Nummer verknüpft sind.

In den Rechtsakten zur Organisation der verschiedenen Verfahren im Meldewesen, z. B. im Erlass Nr. 98 vom 27. Juli 2011, ist eine Trennung der Aufgaben von Dienststellen mit und ohne Kundenkontakt festgelegt. Durch mehrere Qualitätskontrollmechanismen, wie beispielsweise eine Software, die den Mitarbeitern die zu bearbeitenden Vorgänge nach dem Zufallsprinzip zuweist, werden Korruptions- und Betrugsmöglichkeiten verringert. Darauf zielt auch die Regelung ab, dass jeder Vorgang im System erfasst wird und nachverfolgbar ist.

Seit Mai 2012 ist das Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten in Kraft, in dem wesentliche Begriffsbestimmungen und Grundsätze festgelegt sind. Der Datenschutzbeauftragte wurde im Juni 2013 ernannt. Auf seine Initiative hin prüfen Sachverständige derzeit, ob der bestehende Rechtsrahmen weiter verbessert werden kann.² Daher wird die vollständige Bewertung der relevanten Datenschutzvorschriften zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt.

Konsolidierung des rechtlichen und institutionellen Rahmens für die Ausstellung maschinenlesbarer biometrischer Reisepässe, unter vollständiger Einhaltung der höchsten Standards der ICAO (Internationale Zivilluftfahrt-Organisation) und der empfohlenen Praxis, auf der Basis eines sicheren Identitätsmanagements (Dokumente des Zivilregisters und Ausgangsdokumente) nach dem Grundsatz „eine Person – ein Dokument“, auch in Bezug auf Diplomaten- und Dienstpässe;

In Georgien werden derzeit zwei Arten von Pässen ausgestellt, ein nicht biometrischer maschinenlesbarer Pass (seit 2006) und ein biometrischer Pass (seit 2010), der mit finanzieller Unterstützung der EU eingeführt wurde. Erstere Pässe werden meist in den konsularischen Vertretungen ausgestellt, während Letztere im Hoheitsgebiet Georgiens ausgegeben werden.

² Siehe Zielvorgaben zum Datenschutz.

Derzeit ist eine Bewertung des Rechtsrahmens für die Abnahme von Fingerabdrücken und der dafür geltenden Ausnahmen nicht möglich, da das erforderliche Rechtsinstrument³ von den georgischen Behörden noch nicht vorgelegt wurde. Die Gültigkeitsdauer von Reisepässen darf nicht mehr verlängert werden; die entsprechenden Bestimmungen wurden 2005 aufgehoben und nach Angaben der georgischen Behörden wurden die neuen Vorschriften in einem Erlass⁴ festgelegt. Wie Georgien weiter mitteilte, ist die Anwendung des Grundsatzes „Eine Person – ein Dokument“ in einer Anweisung der Behörde zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes aus dem Jahr 2012⁵ geregelt. Unter welchen Bedingungen eine Person mehr als einen Pass besitzen darf, soll in einem Gesetz festgelegt werden, das voraussichtlich im November 2013 verabschiedet wird.

Es erfolgt eine regelmäßige und systematische Berichterstattung an die Interpol-Datenbank für verlorene und gestohlene Pässe.

Für Personen mit Wohnsitz in Abchasien und Südossetien (Region Zchinwali) wurden bislang 233 Personalausweise und 29 Reisedokumente mit neutralem Status⁶ ausgestellt.

Verabschiedung eines klaren Zeitplans für die vollständige Einführung biometrischer Reisepässe, auch in den Konsulaten Georgiens im Ausland, sowie für die vollständige Abschaffung aller nicht mit den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation übereinstimmenden Reisepässe;

Die Annahme des Rechtsrahmens für die Einführung biometrischer Reisepässe in den Konsulaten und des Plans für die Abschaffung aller nicht biometrischen Reisepässe ist für November 2013 vorgesehen.

Verabschiedung eines Verhaltenskodexes sowie von Schulungsprogrammen zur Korruptionsbekämpfung, zur sicheren Verwaltung von Personaldokumenten und zum Datenschutz für Beamte in Behörden, die mit Reisepässen, Personalausweisen und anderen Ausgangsdokumenten befasst sind;

Der Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung im Bereich der Dokumentensicherheit ist weitgehend vorhanden. Die anwendbaren Rechtsvorschriften traten 2008 in Kraft; sie werden derzeit überarbeitet und sollen voraussichtlich Ende 2013 verabschiedet werden.

Spezielle Schulungsprogramme zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption gibt es zwar nicht, von der Behörde zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes werden jedoch zweimal jährlich interne Schulungsseminare durchgeführt. Außerdem gibt es eine Kontrollstelle, die für die Untersuchung von Verstößen gegen materiell- und verfahrensrechtliche Vorschriften

³ Erlass Nr. 98 vom 27. Juli 2011.

⁴ „Ibid.“

⁵ Diese Anweisung muss von den georgischen Behörden vorgelegt werden.

⁶ Den Angaben zufolge wird das Reisedokument mit neutralem Status von den Vereinigten Staaten, Japan, Israel sowie von acht EU-Mitgliedstaaten, nämlich Rumänien, Polen, Bulgarien, Slowakei, Tschechische Republik, Estland, Lettland und Litauen, anerkannt.

sowie für Ermittlungen in Korruptionsfällen zuständig ist. Die Kontrollstelle ist dem Leiter der Behörde für die Entwicklung des öffentlichen Dienstes direkt unterstellt.

Auf der Grundlage der oben beschriebenen Ergebnisse wird empfohlen, dass die georgischen Behörden in Bezug auf die Zielvorgaben für den ersten Themenblock:

- das Gesetz zur Einführung biometrischer Reisepässe in Konsulaten, den Plan für die Abschaffung nicht biometrischer Reisepässe und die Bestimmungen für die Ausstellung eines zweiten Reisepasses verabschieden;
- den Verhaltenskodex für Beamte der Behörde für die Entwicklung des öffentlichen Dienstes verabschieden;
- den Plan und einen Zeitrahmen für die vollständige Digitalisierung der Personenstandsregister erstellen;
- die Frage der Änderung von Vornamen weiter prüfen;
- alle maßgeblichen Rechtsinstrumente, die die Abnahme und Speicherung von Fingerabdrücken, das Verlängerungsverbot für Reisepässe und die Umsetzung des Grundsatzes „Eine Person – ein Dokument“ betreffen, vorlegen;
- Informationen über die möglichen Änderungen der Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten übermitteln, die für die Zielvorgaben des ersten Themenblocks maßgeblich sind.

4. Zweiter Themenblock: Integriertes Grenzmanagement, Migrationsmanagement, Asyl

4.1. Integriertes Grenzmanagement

Konsolidierung des rechtlichen und institutionellen Rahmens für das Grenzmanagement nach europäischen und internationalen Normen, der außerdem eine wirksame Zusammenarbeit zwischen allen Behörden sicherstellt, die mit dem Grenzmanagement befasst sind, insbesondere der Polizei, der Grenzpolizei und der Küstenwache der Grenzpolizei;

In den letzten Jahren hat Georgien sein früher militärisch geprägtes Grenzschutzsystem auf ein System der Rechtsdurchsetzung nach europäischem Vorbild umgestellt. Der rechtliche und institutionelle Rahmen ist vorhanden. Die maßgeblichen Rechtsvorschriften sind in der Verfassung, in internationalen und bilateralen Abkommen, im Gesetz über die Staatsgrenzen Georgiens von 1998, im Polizeigesetz von 2013⁷, im Gesetz über die Grenzpolizei von 2006, im Gesetz über den Seeraum von 1998, im Verteidigungsgesetz von 1997, in Präsidialerlassen (z. B. im Erlass über die Grenzverwaltung und den Grenzschutz von 1999, im Erlass über die Strategie für ein integriertes Grenzmanagement in Georgien von 2008 usw.), in der Verordnung des Innenministeriums über die Vorschriften für Grenzvertreter und Grenzkommissare von 2012, im Gesetz über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung von 2013 und in verschiedenen gemeinsamen Anweisungen, Vereinbarungen und operationellen Standardverfahren festgelegt.

⁷ Das Gesetz tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

Die Reform des institutionellen Rahmens wurde bereits 2004 eingeleitet. Im Zuge dieser Reform wurde die Zuständigkeit für die Umsetzung des integrierten Grenzmanagements in Georgien der Grenzpolizeiverwaltung und der Polizeiverwaltung des Ministeriums für innere Angelegenheiten sowie der Steuerbehörde des Finanzministeriums übertragen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden ist umfassend geregelt, unter anderem durch die gemeinsame Anweisung des Innenministeriums und des Finanzministeriums von 2010 zu Aufgaben und Kompetenzen, die gemeinsame Anweisung des georgischen Justizministeriums, des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten und des Ministeriums für innere Angelegenheiten von 2010 über den Informationsaustausch sowie durch die Absichtserklärung des Innenministeriums und des Finanzministeriums von 2013, in der allgemeine Vorschriften für die Zusammenarbeit beim Schutz der Staatsgrenzen zwischen der Polizeiverwaltung und Grenzpolizeiverwaltung, die beim Innenministerium angesiedelt sind, und der Steuerbehörde des Finanzministeriums festgelegt sind.

Die Markierung des Verlaufs der georgischen Staatsgrenzen wird weiter fortgeführt. An der Grenze zur Türkei ist die Grenzmarkierung bereits abgeschlossen, für die Grenzen zu anderen Nachbarländern wurden Kommissionen zur Bestimmung des Grenzverlaufs eingesetzt. Die Grenze zu Armenien ist bereits zu 71 % und die Grenze zu Aserbaidschan zu 66 % festgelegt. 86 % des Grenzverlaufs zwischen Russland und Georgien wurden auf der Ebene der Grenzziehungskommissionen und Sachverständigengruppen bereits geklärt, doch 2008 wurde die Arbeit wegen des militärischen Konflikts eingestellt.

An den Grenzen zur Türkei, Armenien und Aserbaidschan werden Grenzkontrollen durchgeführt. Die Grenze zu Russland wird nur teilweise überwacht; an der Grenze zu den beiden besetzten Gebieten – Südossetien⁸ und Abchasien⁹ – führt Georgien keine Grenzkontrollen durch.

Verabschiedung der nationalen Strategie für ein integriertes Grenzmanagement und des Aktionsplans, der einen Zeitplan und spezifische Ziele für die Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften, der Organisationsstruktur, der Infrastruktur und der Ausrüstung enthält und die Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen im Bereich des Grenzmanagements und der internationalen Zusammenarbeit vorsieht;

Die 2008 verabschiedete und 2012 mit Unterstützung der EU überarbeitete Strategie für ein integriertes Grenzmanagement basiert auf dem Modell des integrierten Grenzmanagements. In der Strategie sind Zielvorgaben für den Zeitraum 2008-2013 festgelegt. Nach der Annahme der Strategie wurde von der behördenübergreifenden Arbeitsgruppe ein Aktionsplan für die Strategie für ein integriertes Grenzmanagement erarbeitet, der 2009 gebilligt wurde. Die georgische Strategie für ein integriertes Grenzmanagement ist sehr umfassend; in der Strategie und im Aktionsplan sind realistische Ziele vorgegeben, die Zuständigkeitsbereiche

⁸ 75 km der Staatsgrenze.

⁹ 258 km der Staatsgrenze.

sind klar geregelt und die notwendige Überwachung wird sichergestellt. Schwerpunkte der Strategie für ein integriertes Grenzmanagement und des Aktionsplans sind der Kapazitätsaufbau und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden.

Georgien beteiligt sich an der internationalen Zusammenarbeit im Bereich des Grenzmanagements. Das Land arbeitet mit EU-Mitgliedstaaten¹⁰, anderen Ländern und internationalen Organisationen zusammen. Auf regionaler Ebene besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Türkei. Aserbaidschan wurde ein Entwurf für eine Vereinbarung über die Tätigkeit der Grenzkommissare vorgelegt, die Zusammenarbeit mit der armenischen Grenzschutzbehörde wurde in letzter Zeit verstärkt¹¹. Für die Zusammenarbeit mit Russland ist ebenfalls ein rechtlicher Rahmen vorhanden.

Verabschiedung eines Verhaltenskodexes sowie von Schulungsprogrammen, beispielsweise zur Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität, zur Einhaltung der Menschenrechte, zu Asylverfahren und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, die sich insbesondere an Grenzschutzbeamte, Zollbeamte und alle anderen im Bereich des Grenzmanagements und/oder der Grenzüberwachung tätigen Beamten richten;

Im Mai 2013 verabschiedete das Ministerium für innere Angelegenheiten den Kodex der Polizeiethik, der für Polizei und die Grenzpolizei gilt. Der Verhaltens- und Ethikkodex für georgische Steuerbeamte wurde im April 2013 von der Generaldirektion der georgischen Steuerbehörde gebilligt. Außerdem verabschiedete das Ministerium für innere Angelegenheiten im Mai 2013 gesonderte Anweisungen für die Bediensteten der Grenzpolizei und der Polizei sowie für Beamte, die an den Grenzübergängen tätig sind. Diese Anweisungen beziehen sich auf die Menschenrechte und legen insbesondere fest, welche Schritte von den Bediensteten einzuleiten sind, wenn sie Kenntnis von Bestechungen, Fällen von organisierter Kriminalität usw. erlangen.

Die Akademie des Ministeriums für innere Angelegenheiten ist für die Durchführung von Grundlagenschulungen für neue Mitarbeiter sowie von Weiterbildungs- und Qualifizierungskursen zuständig. Sie führt zudem Grundlagenschulungen für neue Mitarbeiter von Zollbehörden und fachspezifische Kurse für das Zollpersonal (z. B. zur Überprüfung von Reisedokumenten) durch.

Die Lehrpläne für die Schulung von Grenzpolizei- und Polizeibeamten basieren auf den Empfehlungen von Sachverständigen aus der EU und den USA. Der gemeinsame Basislehrplan (Common Core Curriculum – CCC) von FRONTEX ist Bestandteil des

¹⁰ Zum Beispiel mit Litauen, Lettland, Estland, Ungarn, Bulgarien, Polen, Finnland und Deutschland.

¹¹ Derzeit wird eine „Vereinbarung über die Zusammenarbeit in Grenzangelegenheiten“ zwischen der georgischen Grenzpolizei und der armenischen Grenzschutzbehörde erarbeitet. Vorbereitet werden ferner ein Vorschlag für eine Vereinbarung über Grenzvertreter, die zwischen dem georgischen Ministerium für innere Angelegenheiten und der nationalen Sicherheitsbehörde Armeniens geschlossen werden soll, sowie ein Vorschlag für ein Protokoll über die Regelung des Informationsaustauschs zwischen dem georgischen Ministerium für innere Angelegenheiten und der nationalen Sicherheitsbehörde in Armenien.

Schulungslehrplans der Akademie des Ministeriums für innere Angelegenheiten. Zur Grundlagenschulung gehören theoretische wie auch praktische Ausbildungsblöcke. Zu Themen wie Grenzkontrollmanagement, irreguläre Migration und organisierte Kriminalität, Menschenhandel, Korruption und gefälschte Dokumente werden fachbezogene Ad-hoc-Schulungen durchgeführt. Die Akademie des Ministeriums für innere Angelegenheiten bietet außerdem Schulungen zum Verhaltenskodex für die Polizei und zum Thema bürgernahe Polizei an, in denen der Umgang mit nationalen, ethnischen und religiösen Minderheiten behandelt wird. Schulungen am Arbeitsplatz werden von der Akademie mit mobilen Schulungsteams unterstützt.

Seit Anfang 2013 werden für Beamte der Polizei und der Grenzpolizei längere Grundlagenschulungen durchgeführt.¹² Außerdem wurden in letzter Zeit neue Fächer in den Lehrplan aufgenommen (wie z. B. Amtsvergehen und Machtmissbrauch, Polizei und Medien, Menschenhandel und Drogen) und bestimmte Fortbildungskurse wurden erweitert (beispielsweise werden in den Kursen für die Grenzpolizei nun auch Themen wie der Schutz der Menschenrechte, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Asylsuchende und Flüchtlinge sowie Korruption und Amtsvergehen behandelt).

Auf der Grundlage der oben beschriebenen Ergebnisse wird empfohlen, dass die georgischen Behörden in Bezug auf die Zielvorgaben für das integrierte Grenzmanagement:

- eine neue mehrjährige Strategie für ein integriertes Grenzmanagement und den dazugehörigen Aktionsplan für die Zeit nach 2013 erarbeiten, um die bereits geleistete Arbeit weiterzuführen. Ein Schwerpunkt der künftigen Strategie für ein integriertes Grenzmanagement sollte der Kapazitätsaufbau sein, um das Grenzmanagement weiter zu stärken, insbesondere an der grünen Grenze, wo die Kapazitäten hinsichtlich Technologie, Infrastruktur und Ausrüstung noch verbessert werden könnten;
- sich weiterhin um den Aufbau der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern bemühen; um den Weg für die künftige technische Zusammenarbeit an den Grenzen zu ebnen, müssen die notwendigen Vereinbarungen geschlossen werden;
- die Schulung von Grenzschutzbeamten, Zollbeamten und anderen Beamten, die mit dem Grenzmanagement und/oder der Grenzüberwachung befasst sind, durch die Entwicklung von Fortbildungskursen stärken, und die Ausbildung am Arbeitsplatz dadurch fördern, dass neben den mobilen Schulungsteams verstärkt E-Learning-Angebote eingesetzt werden und
- eine weitere Verlängerung der Grundausbildungsdauer prüfen und den Bereich der Fortbildung weiterentwickeln.

¹² Für die Polizei wurde die Ausbildungsdauer von 12 Wochen (376 Stunden) auf 20 Wochen (600 Stunden) und für die Grenzpolizei von 6 Wochen (235 Stunden) auf 14 Wochen (420 Stunden) erweitert.

4.2. Migrationsmanagement

Konsolidierung des rechtlichen und institutionellen Rahmens für die Migrationspolitik nach europäischen und internationalen Normen, einschließlich des Bereichs der legalen Migration/Arbeitsmigration sowie von Maßnahmen zur Förderung der Integration von Ausländern, zur Rückführung georgischer Bürger (freiwillig oder unfreiwillig) und zur Bekämpfung der irregulären Migration (insbesondere weitere Anstrengungen zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Hauptherkunfts- und/oder Haupttransitländern und Aufdeckung irregulärer Migration im Inland);

Derzeit wird an der Entwicklung eines Rechtsrahmens für die Migrationspolitik gearbeitet. Am 30. Oktober 2013 wurde von der Regierung ein Gesetzentwurf über den Rechtsstatus von Ausländern und Staatenlosen angenommen, der in Kürze dem Parlament vorgelegt werden soll. Der Gesetzentwurf enthält Bestimmungen zur regulären und irregulären Migration sowie zur Integration von Ausländern. Sobald das Gesetz verabschiedet ist, müssen zehn Verordnungen erlassen werden, damit eine umfassende gesetzliche Regelung geschaffen wird.

Für die Koordinierung der Migrationspolitik ist ein gut entwickelter institutioneller Rahmen vorhanden. 2010 wurde die Staatliche Kommission für Migrationsfragen eingerichtet. Die Kommission, der Vertreter von 12 zuständigen Ministerien¹³ angehören, ist für die gesamte Koordinierung des Migrationsmanagements zuständig.

Auf dem Gebiet der Bekämpfung der irregulären Migration sind weitere Verbesserungen geplant. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über den Status von Ausländern und Staatenlosen und des Polizeigesetzes von 2013 wird die Polizei zur Identifikation und Kontrolle von Ausländern sowie zur Durchführung von Ausweisungsverfahren befugt sein. Im Ministerium für innere Angelegenheiten soll zudem eine Migrationsstelle eingerichtet werden, die für die Koordinierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration zuständig ist.

Das Mobilitätszentrum, das im Rahmen der Mobilitätspartnerschaft mit Unterstützung der EU geschaffen wurde, soll bei der Wiedereingliederung von zurückkehrenden georgischen Migranten Hilfestellung leisten. Die Unterstützung durch das Zentrum besteht unter anderem darin, dass ein individueller Wiedereingliederungsplan, einschließlich eines Geschäftsplans, für die zurückkehrenden Migranten erarbeitet und bei Bedarf medizinische Versorgung und vorübergehende Unterbringung angeboten wird.

Georgien bereitet außerdem die Einrichtung eines Zentrums für die temporäre Unterbringung irregulärer Migranten, die sich im Hoheitsgebiet Georgiens aufhalten, vor. Die Baupläne sind

¹³ Ministerium für Erziehung und Wissenschaft, Staatsminister für Diaspora-Angelegenheiten, Staatsminister für europäische und euro-atlantische Integration, Ministerium für Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung, Ministerium für Justiz (Vorsitz), Ministerium für Binnenflüchtlinge aus den besetzten Gebieten Georgiens, Unterbringung und Flüchtlinge, Ministerium für regionale Entwicklung und Infrastruktur, Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, nationales statistisches Amt, Ministerium für Finanzen; Ministerium für innere Angelegenheiten (stellvertretender Vorsitz), Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales.

bereits genehmigt, im November 2013 soll mit den Bauarbeiten begonnen werden. Das Zentrum wird Platz für bis zu 70 Personen bieten, für besonders schutzbedürftige Migranten und Familien sind Sonderregelungen geplant. Der Entwurf einer Satzung für das Unterbringungszentrum liegt bereits vor.

Georgien hat Rückübernahmeabkommen mit der EU, der Schweiz, Norwegen und der Ukraine geschlossen. Protokolle zur Durchführung im Rahmen des EU-Rücknahmeübereinkommens wurden mit Bulgarien, Estland, Ungarn, Österreich sowie mit Belgien, den Niederlanden und Luxemburg unterzeichnet. Das Protokoll mit der Slowakei liegt zur Unterzeichnung vor, über weitere Protokolle wird mit der Tschechischen Republik, Litauen, Polen und Portugal verhandelt. Auf diplomatischer Ebene wurden Verhandlungen mit Zypern, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Spanien und Schweden in die Wege geleitet. Das vorbereitete Rückübernahmeabkommen mit Dänemark und der Republik Moldau kann unterzeichnet werden. Außerdem hat Georgien Gespräche über Rückübernahmeabkommen mit Armenien, Aserbajdschan, Bangladesch, Belarus, Indien und Pakistan aufgenommen.

Georgien hat darüber hinaus ein elektronisches Case-Management-System im Bereich der Rückübernahme eingeführt, das vom Ministerium für auswärtige Angelegenheiten koordiniert, von der EU finanziert und mit Unterstützung der Internationalen Organisation für Migration umgesetzt wird.

Verabschiedung einer nationalen Migrationsstrategie zur wirksamen Umsetzung des Rechtsrahmens für die Migrationspolitik sowie eines entsprechenden Aktionsplans, der einen Zeitplan, konkrete Ziele, Maßnahmen, Ergebnisse und Leistungsindikatoren enthält und die Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen vorsieht;

Die Migrationsstrategie Georgiens für den Zeitraum 2013-2015 wurde von den georgischen Behörden mit Unterstützung von EU-Sachverständigen im Rahmen des in der Mobilitätspartnerschaft angesiedelten Projekts „Zielgerichtete Initiative Georgien“ erarbeitet. Im März 2013 wurde die Strategie angenommen und im Juni 2013 wurde der dazugehörige Aktionsplan genehmigt. Schwerpunkte der Strategie sind unter anderem die Prävention und Bekämpfung der irregulären Migration, die Förderung der legalen Migration, die Wiedereingliederung von georgischen Bürgern sowie der Aufbau eines Asylsystems in Georgien. Im Aktionsplan sind konkrete Maßnahmen aufgelistet, Fristen vorgegeben und die zuständigen Behörden sowie die Umsetzungspartner festgelegt.

Einführung eines Mechanismus zur Beobachtung der Migrationsbestände und -ströme, der eine regelmäßige Aktualisierung des Migrationsprofils von Georgien ermöglicht, mit einer elektronischen Datenbank, die Angaben sowohl zur irregulären als auch zur legalen Migration sowie zu Asylsuchenden/Flüchtlingen enthält, und Einrichtung von Stellen, die für die wirksame Erfassung und Auswertung der Daten zuständig sind;

Die Entwicklung des einheitlichen Systems zur Analyse der Migration befindet sich in der Anfangsphase. Die relevanten Ministerien und Behörden sammeln bereits Informationen und Daten über ein- und ausreisende Personen, Aufenthaltsgenehmigungen, Visa und Geltungsdauer, Ausländer im Land, ausgewiesene Ausländer, von Ausländern gegründete Unternehmen usw. Sobald das System voll einsatzfähig ist, werden diese Informationen über das System zusammengetragen und verarbeitet. Im Ministerium für innere Angelegenheiten wurde eine elektronische Datenbank für irreguläre Migranten eingerichtet, die zur Zeit getestet wird. Es wird erwartet, dass die Datenbank zum Einsatz kommt, sobald das Gesetz über den Status von Ausländern und Staatenlosen in Kraft getreten ist, was aller Voraussicht nach 2014 der Fall sein wird.

Bislang hat Georgien Migrationsprofile für die Jahre 2005-2010 und 2011-2013 erstellt, die im September 2013 gebilligt wurden.

Auf der Grundlage der oben beschriebenen Ergebnisse wird empfohlen, dass die georgischen Behörden in Bezug auf die Zielvorgaben für das Migrationsmanagement:

- durch die Verabschiedung des Gesetzes über den Status von Ausländern und Staatenlosen sowie aller notwendigen Verordnungen den Rechtsrahmen für das Migrationsmanagement schaffen;
- die institutionellen Kapazitäten weiter ausbauen und verbessern, unter anderem durch die Einrichtung einer Migrationsstelle im Ministerium für innere Angelegenheiten;
- das Mobilitätszentrum innerhalb der staatlichen Strukturen verstärkt institutionalisieren, unter anderem durch die Bereitstellung ausreichender personeller und finanzieller Ressourcen für die Unterstützung bei der Wiedereingliederung;
- die Errichtung des Zentrums für die temporäre Unterbringung irregulärer Migranten schneller vorantreiben und dafür sorgen, dass die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen verfügbar sind, um die Leistungsfähigkeit des Zentrums zu garantieren;
- die Migrationsstrategie und den Aktionsplan weiter umsetzen und mit der Ausarbeitung der Strategie für den nächsten Programmplanungszeitraum beginnen;
- die Entwicklung eines einheitlichen Systems zur Analyse der Migration rasch vorantreiben und dabei die Datenschutzstandards einhalten und
- die Kapazitäten zur Datenerhebung ausbauen, unter anderem durch die Fertigstellung der elektronischen Datenbank für irreguläre Migration.

4.3. Asyl

Konsolidierung des rechtlichen und institutionellen Rahmens für die Asylpolitik nach europäischen und internationalen Standards, unter vollständiger Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und Einbeziehung des subsidiären Schutzes, durch die Verabschiedung von Rechtsvorschriften, die den wirksamen Zugang zu fairen Verfahren zur Statusbestimmung, den Schutz von Rechten

(Freizügigkeit, Gesundheitsversorgung, Bildung, sonstige Arbeits- und Sozialrechte), dauerhafte Lösungen, einschließlich der Integration von Flüchtlingen oder von Personen, die anderweitigen internationalen Schutz genießen, sowie die verstärkte Aufmerksamkeit für besonders schutzbedürftige Gruppen sicherstellen;

Das Gesetz über Flüchtlinge und den humanitären Status (im Folgenden „Flüchtlingengesetz“)¹⁴ wurde 2011 gebilligt. Nach seiner Verabschiedung wurden drei Verordnungen zu den Verfahren beschlossen, die für die Gewährung des Flüchtlingsstatus oder eines anderweitigen Schutzes, die Regelung der Unterbringung im Aufnahmезentrum und die Festlegung der Regeln für die jährliche Registrierung von Asylsuchenden in Georgien anzuwenden sind.

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung ist im Flüchtlingsgesetz angemessen verankert. Im Gesetz werden außerdem die Gründe für die Gewährung des humanitären Status nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention ordnungsgemäß dargelegt.

Nach dem Flüchtlingsgesetz müssen Personen, die sich illegal in Georgien aufhalten, innerhalb von 24 Stunden nach Einreise in georgisches Hoheitsgebiet Asyl beantragen, und nur besondere Umstände, auf die der Asylsuchende keinen Einfluss hat, rechtfertigen eine Verlängerung dieser Frist. Wird die Frist nicht eingehalten, muss der Asylantrag abgelehnt werden. Diese zeitliche Beschränkung gilt nicht für Personen, die sich legal in Georgien aufhalten.

Nach einer ersten Prüfung des Asylantrags wird ein Profil des Asylsuchenden erstellt und dem Antragsteller wird für einen Zeitraum von sechs Monaten der Status eines Asylsuchenden gewährt. Wird der Asylantrag in dieser ersten Phase abgelehnt, kann die Entscheidung gerichtlich angefochten werden. Sobald die betreffende Person als asylsuchend registriert ist, werden eine Befragung durchgeführt, Informationen über das Herkunftsland ermittelt und die Entscheidung über den Status getroffen. Gegen eine ablehnende Entscheidung können Rechtsmittel eingelegt werden.

Für Asylverfahren und die Unterbringung von Asylsuchenden sowie von Personen, die internationalen Schutz genießen, ist das Ministerium für Binnenflüchtlinge aus den besetzten Gebieten, Unterbringung und Flüchtlinge zuständig. Die Asylentscheidungen werden von sechs Beamten getroffen. Zur Ermittlung der Informationen über das Herkunftsland sind derzeit zwei Beamte eingesetzt, von denen einer in Vollzeit und einer in Teilzeit tätig ist. Das Ministerium plant, 2014 ein Referat für die Beschaffung von Informationen über das Herkunftsland einzurichten.

Erst nachdem die Entscheidung über ihre Registrierung gebilligt wurde, erhalten Asylsuchende ein Dokument, das ihren Status bescheinigt. Dieses Dokument enthält ein Foto

¹⁴ Das Gesetz wurde im Rahmen des vom UNHCR durchgeführten und von der EU unterstützten Projekts erarbeitet.

und die wesentlichen Daten. Die zuständige Behörde muss innerhalb von zehn Tagen über die Registrierung von Asylsuchenden entscheiden. Im Falle einer Ablehnung können nacheinander bei drei gerichtlichen Instanzen Rechtsmittel eingelegt werden, was angesichts der Dauer von Gerichtsverfahren dazu führen kann, dass Asylsuchende bis zum Abschluss des Berufungsverfahrens keine Dokumente besitzen, die ihren Status bescheinigen.

Die Aufnahme von Asylsuchenden findet in einem speziellen Aufnahmezentrum mit einer Kapazität von 60 Plätzen¹⁵ statt. Spezielles Augenmerk wird auf die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Gruppen gelegt. Nach den übermittelten Informationen wird für jedes unbegleitete asylsuchende Kind ein Vormund bestimmt und im Zentrum stehen Dolmetscher zur Verfügung. Die medizinische Versorgung erfolgt über das öffentliche Gesundheitsnetz und wird aus dem Staatshaushalt finanziert.

Flüchtlinge und Personen mit humanitärem Status haben, nachdem ihnen dieser Status gewährt wurde, drei Monate lang Anspruch auf Unterbringung in einem Aufnahmezentrum sowie auf Zugang zu Bildung und medizinischer und sozialer Unterstützung. Die betroffenen Personen können in andere Länder reisen und/oder in ihr Herkunftsland zurückkehren. Sie erhalten eine vorläufige Aufenthaltsgenehmigung und ein Reisedokument (Reisepass nach dem Genfer Abkommen). Außerdem können sie Sprachkurse (sowohl für Georgisch als auch für Fremdsprachen) besuchen und Bildungsangebote nutzen.

Auf der Grundlage der oben beschriebenen Ergebnisse wird empfohlen, dass die georgischen Behörden in Bezug auf die Zielvorgaben für die Asylpolitik:

- den bestehenden rechtlichen und institutionellen Rahmen weiter verbessern, indem sie die notwendigen Änderungen durchführen und beispielsweise sicherstellen, dass Asylsuchende schon zu Beginn des Asylverfahrens die entsprechenden Dokumente erhalten;
- die Bestimmungen überprüfen, die besagen, dass ein Asylantrag innerhalb von 24 Stunden nach der Einreise in das Hoheitsgebiet gestellt werden muss; die Einreichung eines Asylantrags nach der vorgeschriebenen Frist von 24 Stunden sollte nicht der alleinige Grund sein, aus dem die Registrierung als Asylsuchender abgelehnt wird;
- die institutionellen Kapazitäten des Ministeriums stärken, einschließlich der personellen Ressourcen und insbesondere im Hinblick auf die für die Information über das Herkunftsland zuständigen Mitarbeiter;
- die Kapazität für die Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden erweitern;
- die Kapazitäten zur Datenerhebung verbessern;
- der Kommission relevante statistische Daten übermitteln und
- das Asylverfahren im Hinblick auf die Frage überprüfen, ob die Möglichkeit des Rechtsbehelfs und die damit einhergehende aufschiebende Wirkung bis zur letzten (dritten) gerichtlichen Instanz ein Hindernis für ein effizientes Asylverfahren und eine effiziente Asylpolitik im Allgemeinen darstellt.

¹⁵ Nach Angaben der georgischen Behörden können in dem Zentrum ausnahmsweise bis zu 120 Personen untergebracht werden.

5. Dritter Themenblock: Öffentliche Ordnung und Sicherheit

5.1. Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Terrorismus und der Korruption

Verabschiedung des rechtlichen und institutionellen Rahmens für die Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität nach europäischen und internationalen Normen sowie einer nationalen Strategie und eines Aktionsplans, der innerhalb eines klaren Zeitplans konkrete Ziele, Maßnahmen, Ergebnisse und Leistungsindikatoren enthält und ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen vorsieht;

Georgien hat Fortschritte bei der Konsolidierung seines Rechtsrahmens für die Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität erreicht. Neben den bereits geltenden Gesetzen – wie dem Gesetz über organisierte Kriminalität und Schutzgelderpressung, maßgeblichen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und der Strafprozessordnung, dem Gesetz über die Arbeit der Kriminalpolizei – wurde am 4. Oktober 2013 ein neues Polizeigesetz erlassen, das am 1. Januar 2014 in Kraft treten wird.

Im Oktober 2013 wurde durch einen Regierungserlass eine nationale Strategie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität für den Zeitraum 2013-2014 gebilligt. Die Strategie ist auf ein breites Spektrum der organisierten Kriminalität ausgerichtet, wie zum Beispiel Straftaten der kriminellen Organisation „Diebe im Gesetz“, Schutzgelderpressung, Fahrzeugdiebstahl, illegale Verbreitung von Schusswaffen und Cyberkriminalität. Am 4. November 2013 wurde ein Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität angenommen.

Außerdem wird derzeit ein institutioneller Rahmen erarbeitet. Gemäß dem Regierungserlass vom 13. Juni 2013 wurde der behördenübergreifende Rat zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingerichtet. Dem Rat gehören Vertreter der maßgeblichen Ministerien an, seine Hauptaufgabe besteht darin, die Umsetzung der oben genannten Strategie und des Aktionsplans zu überwachen.

Verabschiedung des rechtlichen und institutionellen Rahmens zur Bekämpfung des Menschenhandels nach europäischen und internationalen Normen sowie eines entsprechenden nationalen Aktionsplans, der einen klaren Zeitplan, konkrete Ziele, Maßnahmen, Ergebnisse und Leistungsindikatoren enthält und ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen vorsieht;

Georgien hat bei der Umsetzung der Vorgaben im Bereich des Menschenhandels erhebliche Fortschritte erzielt.

Seit 2003 ist der Menschenhandel nach dem georgischen Strafgesetzbuch ein Straftatbestand. Durch spätere Änderungen des Strafgesetzbuchs wurde das Strafmaß für den Menschenhandel heraufgesetzt, die strafrechtliche Verantwortlichkeit für juristische Personen eingeführt und der Erwerb von Dienstleistungen von Opfern des Menschenhandels unter Strafe gestellt. Im

April 2012 wurden nach einer Empfehlung der Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) das Gesetz von 2006 über die Bekämpfung des Menschenhandels und das Gesetz über Kinder, die Opfer des Menschenhandels sind, geändert und unter anderem eine Bestimmung zur individuellen Risikobewertung auf der Basis des Kindeswohls eingeführt.¹⁶

Seit 2006 bestehen ein staatlicher Fonds für den Schutz von Opfern des Menschenhandels und ein behördenübergreifender Rat zur Bekämpfung des Menschenhandels. Der Rat wird vom Justizministerium geleitet und setzt sich aus Vertretern der maßgeblichen Ministerien und Regierungsbehörden zusammen. Am 15. März 2013 wurde der vom Rat für den Zeitraum 2013-2014 erarbeitete nationale Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels vom georgischen Präsidenten gebilligt. Der Aktionsplan umfasst Themenbereiche wie die Verhütung des Menschenhandels, die Zusammenarbeit mit lokalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen, die Verbesserung spezieller Ermittlungsmethoden der Strafverfolgungsbehörden und die behördenübergreifende Koordinierung von Maßnahmen, die den Menschenhandel betreffen.

Konsolidierung des rechtlichen und institutionellen Rahmens zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption nach europäischen und internationalen Normen, einschließlich einer nationalen Strategie zur Bekämpfung der Korruption und eines Aktionsplans, der innerhalb eines klaren Zeitplans konkrete Ziele, Maßnahmen, Ergebnisse und Leistungsindikatoren enthält und ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen vorsieht, unter anderem im Hinblick auf die Koordinierungsmaßnahmen der Korruptionsbekämpfungsstellen, wie z. B. des behördenübergreifenden Koordinierungsrates zur Korruptionsbekämpfung, mit dem Ziel, insbesondere die Unabhängigkeit, Effizienz, Handlungskompetenz und Rechenschaftspflicht der für die Korruptionsbekämpfung zuständigen Behörden sicherzustellen und den Informationsaustausch zwischen diesen Behörden zu fördern; Gewährleistung eines stabilen rechtlichen und institutionellen Rahmens, einschließlich der notwendigen Durchführungsbestimmungen für das effiziente Funktionieren interner Kontrollmechanismen, die zur Verhütung und Unterdrückung von Korruption beitragen, wie etwa der Korruption auf höchster Ebene und der Korruption bei internationalen Transaktionen, und der Festlegung von Integritätsstandards für öffentliche Einrichtungen/Behörden; Umsetzung der Empfehlungen der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO);

In den vergangenen zehn Jahren hat Georgia umfassende Reformen im Bereich der Korruptionsbekämpfung durchgeführt und einen rechtlichen und institutionellen Rahmen geschaffen, der greifbare Ergebnisse bei der Verhütung und Bekämpfung der Korruption erbracht hat.¹⁷ Georgien hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption

¹⁶ Im April 2012.

¹⁷ In einem Bericht der Weltbank (2012) wird darauf hingewiesen, dass Georgien bei der Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Sektor seit 2003 beachtliche Erfolge erzielt hat. Nach dem Globalen Korruptionsbarometer 2013 gaben nur 4 % der georgischen Bürger an, dass sie in den letzten 12 Monaten in

unterzeichnet und die maßgeblichen Übereinkommen des Europarats über Korruption ratifiziert, namentlich das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption von 2003 und das Strafrechtsübereinkommen über Korruption von 2008 mit Zusatzprotokoll von 2013.

Mittlerweile hat Georgien die Korruption in vielen Bereichen unter Strafe gestellt. Nach dem georgischen Strafgesetzbuch gelten als Bestechung und Bestechlichkeit unter anderem, wenn eine Bestechung angeboten oder in Aussicht gestellt wird, wenn eine Bestechung zugunsten Dritter erfolgt und wenn eine Bestechung über einen Vermittler vorgenommen wird. Im November 2011 wurde der Straftatbestand der unerlaubten Einflussnahme geändert und auf Dritte ausgeweitet. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für juristische Personen gilt für Bestechlichkeit und Bestechung, unerlaubte Einflussnahme, Geldwäsche und Bestechung im Geschäftsverkehr.

Nach dem Umsetzungsbericht zum Thema Kriminalisierung¹⁸, der von GRECO über die dritte Evaluierungsrunde vorgelegt wurde, hat Georgien drei von fünf Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt; zwei Empfehlungen, die sich auf die Ratifizierung des Zusatzprotokolls zum Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption und die Regelung der Selbstanzeige beziehen, wurden teilweise umgesetzt. Am 27. Juli 2013 ratifizierte Georgien das Zusatzprotokoll, so dass nun vier der fünf Empfehlungen als vollständig umgesetzt angesehen werden können.

Der behördenübergreifende Koordinierungsrat zur Korruptionsbekämpfung nahm 2008 seine Arbeit auf. Er hat 34 Mitglieder¹⁹ und seine Aufgaben bestehen darin, Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu koordinieren und sich an der Überwachung der Umsetzung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen sowie wie an Erarbeitung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften in den Bereichen Korruptionsverhütung und -bekämpfung zu beteiligen. Gegenwärtig sind die strategischen Hauptschwerpunkte des Koordinierungsrates die Korruptionsverhütung in Strafverfolgungsbehörden, im Zollwesen und in Steuersystemen sowie die Transparenz der Parteienfinanzierung.

2011 führte Georgien eine Verfassungsänderung in Bezug auf politische Parteien durch. Nach den neuen Vorschriften für die Finanzierung politischer Parteien sind Spenden von juristischen Personen unzulässig, es gilt eine Spendenobergrenze, Spenden müssen per Banküberweisungen erfolgen, um die Transparenz zu gewährleisten und die Erfassung der Parteienfinanzierung zu verbessern, Parteien können nur eingeschränkt Kredite aufnehmen und die Höhe der Mitgliedsbeiträge ist begrenzt. Der Rechnungshof ist für die Kontrolle der Parteien- und Wahlkampffinanzierung zuständig.

einer der acht Behörden ein Bestechungsgeld gezahlt haben. Immerhin 70 % der Befragten waren der Meinung, dass das Ausmaß der Korruption in den vergangenen zwei Jahren deutlich zurückgegangen ist. Georgien liegt im Korruptionswahrnehmungsindex 2012 von Transparency International mit 52 von 100 möglichen Punkten auf Platz 51.

¹⁸ Dritte GRECO-Evaluierungsrunde: Evaluierungsbericht über Georgien vom 21. Juni 2013. Der Bericht ist abrufbar unter:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)9_Georgia_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)9_Georgia_EN.pdf).

¹⁹ 15 hochrangige Regierungsvertreter, zwei Abgeordnete, ein Vertreter der Justiz und 16 Beobachter aus lokalen und internationalen NRO, internationalen Organisationen sowie Gebereinrichtungen und Wirtschaftsverbänden.

Das Gesetz über Interessenkonflikte und Korruption im öffentlichen Dienst, das 2009 in Georgien in Kraft trat, schreibt unter anderem die Offenlegung der wirtschaftlichen Interessen von Beamten und den Schutz von Hinweisgebern vor. Die Behörde für den öffentlichen Dienst in Georgien und der Koordinierungsrat stellen derzeit einen Entwurf für ein neues Gesetz zum Schutz von Hinweisgebern fertig.

Das elektronische System zur Offenlegung von Vermögensverhältnissen für hochrangige Beamte trägt ebenfalls zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption bei.²⁰ Im September 2013 wurde dieser Mechanismus im Zuge einer Änderung des Gesetzes über Interessenkonflikte und Korruption im öffentlichen Dienst auf 400 weitere Beamte ausgedehnt.

Zu den kürzlich durchgeführten Änderungen des Gesetzes über den öffentlichen Dienst zählt ein neues Kapitel zum Verhaltenskodex für Beamte, der nach dem Vorbild des Verhaltenskodexes für Beamte des Ministerkomitees des Europarates erstellt wurde.²¹ Nach den geänderten Bestimmungen sind alle Beamten verpflichtet, ihre Vorgesetzten oder die Strafverfolgungsbehörden über etwaige Hinweise oder den begründeten Verdacht auf eine strafbare Handlung, einschließlich Korruption, zu informieren. Außerdem sehen die Änderungen obligatorische Schulungen neuer Beamter zu korruptionsbezogenen Themen vor.

Im Mai 2013 billigte das georgische Parlament Änderungen zum Gesetz über ordentliche Gerichte in Georgien, durch die die Unabhängigkeit und die Integrität der Justiz gestärkt werden. Die Änderungen wurden vorgenommen, um die Einhaltung internationaler und europäischer Normen sowie die Umsetzung der auf der 94. Sitzung gebilligten Stellungnahme der Venedig-Kommission²² zu gewährleisten. Georgien plant weitere Reformen im Hinblick auf die Ernennung und Beförderung von Richtern.

Das Parlament hat Änderungen zum Gesetz über die Staatsanwaltschaft in Georgien angenommen, die im Juni 2013 in Kraft traten. Damit wurden alle bisherigen Strafverfolgungsbefugnisse des Justizministeriums der georgischen Generalstaatsanwaltschaft übertragen. Der Generalstaatsanwalt wird vom georgischen Präsidenten auf Vorschlag des Justizministers ernannt und entlassen. Die Ernennung und Entlassung der Staatsanwälte und der Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft erfolgt durch den Generalstaatsanwalt, der auch für die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, z. B. von korruptionsbezogenen Vergehen, die von

²⁰ Derzeit sind über 2 800 Beamte verpflichtet, ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen.

²¹ OECD-Aktionsplan von Istanbul zur Bekämpfung der Korruption. Zweite Monitoringrunde, Fortschrittsbericht Georgien (2011), Korruptionsbekämpfungsnetz für Osteuropa und Zentralasien. Der Bericht kann abgerufen werden unter: <http://www.oecd.org/corruption/acn/48807498.pdf>.

²² Gemeinsame Stellungnahme der Venedig-Kommission und der Direktion für Justiz und Menschenwürde der Generaldirektion für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit des Europarats zu den Vorschlägen für die Änderung des Verfassungsgesetzes über ordentliche Gerichte in Georgien, angenommen auf der 94. Sitzung der Venedig-Kommission. Venedig, 8. und 9. März. Der Stellungnahme kann abgerufen werden unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)007-e).

hohen Beamten wie dem Präsidenten, Abgeordneten oder Regierungsmitgliedern, obersten Richtern, Strafverteidigern und dem Rechnungshof begangen werden, zuständig ist.

Das staatliche System für das öffentliche Beschaffungswesen wurde 2010 reformiert und es wurde ein einheitliches elektronisches System für die öffentliche Auftragsvergabe eingeführt. Derzeit werden alle Ausschreibungen elektronisch durchgeführt. Über das einheitliche elektronische System für die öffentliche Auftragsvergabe wurden eine „schwarze Liste“ der Unternehmen, die ein Jahr lang von der Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen sind, und eine „weiße Liste“ der zugelassenen Unternehmen erstellt.

Konsolidierung des rechtlichen und institutionellen Rahmens zur Verhütung und Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung im Einklang mit europäischen und internationalen Normen, die von der Arbeitsgruppe „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (Financial Action Task Force on Money Laundering and Terrorist Financing – FATF) vorgegeben wurden, sowie regelmäßige Aktualisierung der entsprechenden nationalen Strategie; Schaffung und Konsolidierung einer unabhängigen zentralen Meldestelle (Financial Intelligence Unit – FIU) mit angemessenen Befugnissen und Ressourcen;

In den letzten Jahren hat Georgien seinen Rechtsrahmen für die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung durch die verstärkte technische Angleichung an internationale Normen und EU-Rechtsvorschriften für die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung verbessert.

2012 wurden beispielsweise Leasingunternehmen, Abschlussprüfer, Buchprüfer und bestimmte Kreditinstitute als „Verpflichtete“²³ eingestuft und die Präventionsmaßnahmen für Finanzinstitute verstärkt. Zwar beabsichtigt Georgien, demnächst auch Rechtsanwälte in die Liste aufzunehmen, doch erfüllt die Liste der Verpflichteten noch nicht alle internationalen und europäischen Vorgaben, da Immobilienmakler, Dienstleister für Treuhandvermögen und Gesellschaften sowie E-Geld-Institute dem Gesetz zur Bekämpfung der Geldwäsche nicht unterliegen. Georgien hat auf der Grundlage des Gesetzes zur Bekämpfung der Geldwäsche mehrere Rechtsakte verabschiedet, in denen die Anforderungen detaillierter erläutert werden, die für Verpflichtete, wie z. B. Kreditgenossenschaften, Wechselstuben, Zahlungsdienste, Kasinos, Lotterien, Notare usw. gelten.

Was die Notwendigkeit einer verstärkten institutionellen Zusammenarbeit angeht, haben zwar mehrere zuständige Ministerien bereits eine Absichtserklärung über die Verbesserung der Effektivität der behördenübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung sowie bei Geldwäschedelikten unterzeichnet, doch hat Georgien bislang noch keinen Rat zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorfinanzierung eingerichtet, der eine wichtige Rolle bei der Steuerung und Koordinierung aller Maßnahmen in diesen Bereichen spielen könnte.

²³ Die Bezeichnung „Verpflichtete“ bezieht sich auf natürliche und juristische Personen, für die die Verpflichtungen gelten, die im georgischen Gesetz zur Bekämpfung der Geldwäsche festgelegt sind.

Georgien plant die Verabschiedung einer nationalen Strategie zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung mit einem Aktionsplan für die Umsetzung und hat zu diesem Zweck eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe eingerichtet.

Mit der Einrichtung der nationalen öffentlichen Meldestelle, die für das System zur Eintragung juristischer Personen zuständig ist, wurde ein wichtiger erster Schritt zur Verhütung des Missbrauchs juristischer Personen vollzogen. Allerdings wurde bei einer Bewertung Georgiens, die 2012 vom Sachverständigenausschuss des Europarates zur Bewertung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (im Folgenden „MONEYVAL“) durchgeführt wurde, eine Reihe schwerwiegender Mängel festgestellt.²⁴ In der Bewertung von MONEYVAL wurde ferner darauf hingewiesen, dass Georgien zwar im Dezember 2011 seinen Rahmen für die Umsetzung der Resolutionen 1267 und 1373 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (im Folgenden „UNSCR“) geändert hat, dass bestimmte Rechtsnormen aber noch nicht vollständig erfüllt werden.

Der Finanzüberwachungsdienst – die zentrale Meldestelle in Georgien – wurde gemäß Artikel 10 des Gesetzes zur Bekämpfung der Geldwäsche von 2003 eingerichtet. Der Finanzüberwachungsdienst arbeitet unabhängig und ist bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben keiner Behörde unterstellt. Er dient als nationale Zentralstelle für die Entgegennahme, Auswertung und Weitergabe der Meldungen über verdächtige Transaktionen, Bargeldtransaktionen und anderer relevanter Informationen über Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Der Finanzüberwachungsdienst erarbeitet zur Zeit gemeinsam mit den maßgeblichen Institutionen Änderungsvorschläge zum Gesetz über die Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, die darauf abzielen, die bei der MONEYVAL-Bewertung 2012 ermittelten Mängel zu beseitigen.

Nach Angaben Georgiens wurde im Dezember 2011 eine neue Software eingeführt, um die Meldung verdächtiger Transaktionen zu verbessern. Auch wenn die Wirksamkeit dieser Software zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beurteilt werden kann, ist die den Angaben zufolge gestiegene Zahl der Fälle, die der Finanzüberwachungsdienst den Strafverfolgungsbehörden gemeldet hat, ein positives Zeichen.²⁵

Verabschiedung einer nationalen Drogenbekämpfungsstrategie nach europäischen und internationalen Normen und eines Aktionsplans, der innerhalb eines klaren Zeitplans konkrete Ziele, Maßnahmen, Ergebnisse und Leistungsindikatoren enthält und ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen vorsieht;

Im November 2011 wurde ein behördenübergreifender Koordinierungsrat zur Bekämpfung des Drogenmissbrauchs unter Leitung des Justizministeriums eingerichtet. In diesem Rat sind

²⁴ Bericht über den vierten Evaluierungsbesuch; Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, Georgien, 3. Juli 2012, abrufbar unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/GEO4_MER_MONEYVAL\(2012\)18_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round4/GEO4_MER_MONEYVAL(2012)18_en.pdf).

²⁵ Von 12 Fällen im Jahr 2012 auf 27 Fälle im ersten Halbjahr 2013.

internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen vertreten. Im Juni erarbeitete der Koordinierungsrat die nationale Drogenbekämpfungsstrategie 2013-2015 und den dazugehörigen Aktionsplan. Den georgischen Behörden zufolge stützte sich der Koordinierungsrat bei der Erarbeitung beider Dokumente auf die EU-Drogenstrategie 2012 sowie auf die fachliche Beratung der Pompidou-Gruppe des Europarates, die für die Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und des Drogenhandels zuständig ist. Zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts wurden vom Koordinierungsrat die Kommentare der Pompidou-Gruppe in beide Dokumente eingearbeitet, die voraussichtlich Ende 2013 von der Regierung gebilligt werden. Bei der Erarbeitung von Änderungsvorschlägen zu den maßgeblichen Rechtsinstrumenten²⁶ wurden ebenfalls Fortschritte erzielt.

Unterzeichnung, Ratifizierung und Umsetzung in nationales Recht aller Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates sowie der entsprechenden Protokolle in den oben genannten Bereichen und in Bezug auf die Bekämpfung des Terrorismus, einschließlich der Konvention des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten von 2005, des Haager Übereinkommens über den Schutz von Kindern (Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern von 1996), des Übereinkommens des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch von 2007 und des Zusatzprotokolls zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption;

Das Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption wurde vom georgischen Parlament im Juli 2013 ratifiziert und im Oktober 2013 erfolgte die Ratifizierung der Konvention des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten von 2005. Was die Instrumente zum Schutz von Kindern betrifft, werden derzeit die notwendigen internen rechtlichen Verfahren durchgeführt.

5.2. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Konsolidierung des rechtlichen und institutionellen Rahmens zur Rechtshilfe

Das Gesetz über die internationale Zusammenarbeit in Strafsachen, das Belange der internationalen Zusammenarbeit regelt, trat im Oktober 2010 in Kraft.²⁷ Gegenstand des Gesetzes ist die internationale Zusammenarbeit, zu der Aspekte wie Rechtshilfe, Auslieferungen, Überstellungen von verurteilten Personen, Übertragung von Strafverfahren und die Vollstreckung von Urteilen gehören. Darüber hinaus ist Georgien Vertragspartei mehrerer Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates sowie bilateraler

²⁶ Dazu zählen unter anderem das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, das Strafgesetzbuch, das Gesetz über Betäubungsmittel, psychotrope Stoffe, Drogenausgangsstoffe und Drogen für medizinische Zwecke.

²⁷ In dem Gesetz ist festgelegt, dass nur eine zentrale Behörde, nämlich das Justizministerium, Rechtshilfeersuchen an andere Behörden richten kann.

Vereinbarungen²⁸, die die Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit anderen Staaten bilden. Georgien prüft außerdem, ob die Möglichkeit besteht, das Dritte Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen von 1957 zu unterzeichnen.

Unterzeichnung, Ratifizierung und Umsetzung in nationales Recht der relevanten internationalen Übereinkommen und Protokolle, insbesondere des Zweiten Zusatzprotokolls zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen;

Das Zweite Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen wurde im März 2013 unterzeichnet und vom georgischen Parlament im Oktober 2013 ratifiziert. Ein neues Gesetz über die internationale Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, mit dem die in bilateralen und multilateralen internationalen Verträgen vorgesehenen Bestimmungen in das georgische Recht eingeführt werden sollen, trat am 22. Oktober 2013 in Kraft.

5.3. Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung

Schaffung eines geeigneten Mechanismus für die Abstimmung zwischen den maßgeblichen nationalen Stellen sowie einer gemeinsamen Datenbank, auf die die zuständigen Beamten direkten Zugriff haben;

Eine Vereinbarung über die behördenübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung zwischen dem Ministerium für innere Angelegenheiten, dem Justizministerium, dem Finanzministerium, der Generalstaatsanwaltschaft und dem Finanzüberwachungsdienst trat am 16. Mai 2013 in Kraft. Die Vereinbarung sieht unter anderem die Einrichtung von Kontaktstellen, eines sicheren Systems für den E-Mail-Verkehr, die Schaffung von Ad-hoc-Ermittlungsteams usw. vor, um die Koordinierung der Strafverfolgung zu erleichtern.

Das Ministerium für innere Angelegenheiten entwickelt derzeit eine Software für den elektronischen Datenaustausch zwischen den Behörden, um den Austausch vertraulicher Daten zu vereinfachen.

5.4. Datenschutz

Konsolidierung des rechtlichen und institutionellen Rahmens für den Schutz personenbezogener Daten nach europäischen und internationalen Standards, unter anderem durch die Verabschiedung von Verordnungen, Anweisungen und Leitlinien zur Regelung von Verfahren, Funktionen und Zuständigkeiten;

²⁸ Dazu zählen das Europäische Auslieferungsübereinkommen von 1957 und die Zusatzprotokolle von 1975 und 1978, das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959 und das Zusatzprotokoll von 1978, das Europäische Übereinkommen über die internationale Geltung von Strafurteilen von 1970, das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus von 1977 und das Übereinkommen über Rechtshilfe und Rechtsverkehr in Zivil-, Familien und Strafsachen von 1993.

Das Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten trat im Mai 2012 in Kraft. Im Januar 2013 wurden die Bestimmungen des Kapitels VII über die verwaltungsrechtliche Haftung wirksam und einige Vorschriften, die die Befugnisse des Datenschutzbeauftragten gegenüber dem privaten Sektor betreffen, werden erst 2016 in Kraft treten.

Der neu ernannte Datenschutzbeauftragte erwägt eine Überarbeitung des Datenschutzgesetzes von 2012, zu diesem Zweck nehmen Sachverständige derzeit eine Überprüfung des bestehenden Rechtsrahmens vor.

Unterzeichnung, Ratifizierung und Umsetzung in nationales Recht der relevanten internationalen Übereinkommen, Protokolle und Empfehlungen, einschließlich des Zusatzprotokolls von 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten („Übereinkommen 108 des Europarates“) bezüglich Kontrollstellen und grenzüberschreitendem Datenverkehr sowie der Empfehlung Nr. R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich;

Georgien hat das Zusatzprotokoll des Europarates von 2001 zum Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten bezüglich Kontrollstellen und grenzüberschreitendem Datenverkehr im Mai 2013 unterzeichnet und im Juli 2013 wurde das Protokoll vom Parlament ratifiziert. Das Ministerium für innere Angelegenheiten stellt nach Konsultation des Datenschutzbeauftragten die Anweisungen für die Verarbeitung und den Schutz personenbezogener Daten im Ministerium für innere Angelegenheiten fertig.

Einrichtung einer unabhängigen Datenschutzbehörde mit angemessenen Befugnissen und Pflichten;

Der Datenschutzbeauftragte ist nach dem Gesetz über den Datenschutz unabhängig; er untersteht weder einem anderen Beamten noch einer Dienststelle und bei seiner Tätigkeit orientiert sich der Beauftragte an der georgischen Verfassung, internationalen Vereinbarungen, dem Gesetz über den Datenschutz und anderen maßgeblichen Rechtsakten und Statuten.

Am 28. Juni 2013 wurde der Datenschutzbeauftragte nach dem Gesetz über den Datenschutz durch einen Erlass des Ministerpräsidenten ernannt. In den ersten Monaten seiner Amtszeit hat der Datenschutzbeauftragte die Struktur und die Satzung seines Amtes festgelegt und mit der Einstellung von Mitarbeitern begonnen. Gemäß Regierungserlass 699 vom 3. Juli 2013 wurde ein Reservefonds für die Dienststelle des Datenschutzbeauftragten eingerichtet. Die Büroräume und die erforderliche Ausstattung werden von der Regierung bereitgestellt.

Auf der Grundlage der oben erläuterten ersten Ergebnisse wird empfohlen, dass die georgischen Behörden in Bezug auf die Zielvorgaben für den dritten Themenblock:

- die auf die Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität ausgerichteten Anstrengungen fortsetzen und insbesondere den rechtlichen und

institutionellen Rahmen weiter festigen, unter anderem durch die Annahme des Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität;

- die Umsetzung europäischer und internationaler Normen für die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels weiter vorantreiben; insbesondere wird empfohlen, dass die georgischen Behörden bei der Überprüfung des bestehenden Rechtsrahmens unter anderem die Einsetzung eines nationalen Berichterstatters oder eines gleichwertigen Mechanismus prüfen, dessen Aufgabe darin besteht, Tendenzen im Menschenhandel zu bewerten, die Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu beurteilen und darüber zu berichten, und die aktuellen Schulungsmaßnahmen zum Menschenhandel für Richter und Polizeibeamte auf andere Personengruppen ausweiten, die mit diesem Thema in Berührung kommen, wie beispielsweise Mitarbeiter von Konsulardienststellen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen;
- die Schaffung des rechtlichen und politischen Rahmens für die Verhütung und Bekämpfung der Korruption weiter vorantreiben und insbesondere dafür Sorge tragen, dass die rechtlichen, institutionellen und operativen Garantien vorhanden sind, um die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft gegenüber einer etwaigen politischen Einflussnahme sicherzustellen; die Reformen weiterführen, um die Integrität und Unabhängigkeit der Justiz weiter zu stärken; im Hinblick auf die Offenlegung von Vermögensverhältnissen und Interessenkonflikten sicherstellen, dass effiziente und unabhängige Überprüfungsmechanismen sowie wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen vorhanden sind; die Vorschriften zur Parteienfinanzierung weiter überarbeiten und dabei die Empfehlungen von GRECO, der Venedig-Kommission und der OSZE/BDIMR berücksichtigen; sicherstellen, dass der Koordinierungsrat zur Korruptionsbekämpfung über die erforderlichen analytischen und organisatorischen Kapazitäten, einschließlich ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen, verfügt; die Rechtsvorschriften zum Schutz von Hinweisgebern verabschieden und ein System zum Schutz von Hinweisgebern für Beschäftigte von privaten Unternehmen, die mit öffentlichen Geldern finanzierte Dienstleistungen erbringen, einführen;
- die Anstrengungen zur Schaffung eines rechtlichen und institutionellen Rahmens zur Verhütung und Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung verstärken. Insbesondere sollten die im Bericht von MONEYVAL genannten Mängel beseitigt werden. Darüber hinaus müssen die operativen Kapazitäten und die Koordination zwischen den Ministerien verbessert werden und die Einrichtung eines Rates zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung kann dazu beitragen, die Arbeit in diesem Bereich voranzutreiben. Zuletzt sollten die nationale Strategie zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und der dazugehörige Aktionsplan verabschiedet werden;
- die nationale Drogenstrategie und den dazugehörigen Aktionsplan im Einklang mit europäischen und internationalen Normen verabschieden und sicherstellen, dass die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen für deren Umsetzung bereitgestellt werden und den rechtlichen und politischen Rahmen weiter festigen;
- die Konvention des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten von 2005, das Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption, das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern (Übereinkommen über die

Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern von 1996) und das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch von 2007 in nationales Recht umsetzen;

- weitere Informationen über den rechtlichen und institutionellen Rahmen für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie die maßgeblichen Bestimmungen der Strafprozessordnung übermitteln;
- die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung weiter stärken, unter anderem durch die Entwicklung einer Software für den sicheren Datenaustausch;
- weitere Informationen über den rechtlichen und institutionellen Rahmen für den Datenschutz sowie über geplante Änderungen am bestehenden Rechtsrahmen übermitteln;
- die Anweisungen für die Verarbeitung und den Schutz personenbezogener Daten im Ministerium für innere Angelegenheiten in Georgien fertigstellen und annehmen und
- die notwendigen personellen, logistischen und finanziellen Ressourcen für die Dienststelle des Datenschutzbeauftragten vorsehen.

6. Vierter Themenblock: Außenbeziehungen und Grundrechte

6.1. Freizügigkeit innerhalb Georgiens

Konsolidierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Anmeldeverfahren für Ausländer mit legalem Aufenthalt oder Staatenlose, um ungerechtfertigte Beschränkungen zu vermeiden;

Zur Zeit werden die rechtlichen Rahmenbedingungen ausgearbeitet. Die Arbeitsgruppe zur Verminderung der Staatenlosigkeit hat einen Gesetzentwurf zur georgischen Staatsbürgerschaft erstellt, der das interministerielle Konsultationsverfahren durchlaufen hat und voraussichtlich in den nächsten Monaten dem Parlament vorgelegt wird. Der Gesetzentwurf sieht die Einführung mehrerer Mechanismen vor, durch die, wie im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 gefordert, Staatenlosigkeit verhütet und vermindert werden soll. Außerdem erwägt Georgien die Unterzeichnung des Übereinkommens von 1961.

6.2. Bedingungen und Verfahren für die Ausgabe von Reise- und Ausweisdokumenten

Konsolidierung der rechtlichen Rahmenbedingungen mit dem Ziel, den uneingeschränkten und wirksamen Zugang zu Reise- und Ausweisdokumenten ohne Diskriminierung sicherzustellen, unter anderem für Frauen, Kinder, Menschen mit Behinderungen, Binnenflüchtlinge, Angehörige von Minderheiten oder andere besonders schutzbedürftige Gruppen;

Die Behörde zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes hat in Zusammenarbeit mit dem UNHCR und UNICEF mehrere von der EU finanzierte Projekte durchgeführt, um die

Situation von Personen ohne gültige Ausweispapiere zu verbessern. Den Angaben zufolge wurden seit 2008 über 11 000 Personen ohne gültige Ausweispapiere identifiziert, von denen rund 7 000 im Personenstandsregister erfasst wurden und die einschlägigen Dokumente erhielten. Seit 2008 werden Reisedokumente für Flüchtlinge ausgestellt und seit 2010 enthalten diese Reisedokumente biometrische Daten. Es wurden konkrete Schritte unternommen, um den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen.

6.3. Staatsbürgerrechte unter Berücksichtigung des Schutzes von Minderheiten

Verabschiedung eines umfassenden Antidiskriminierungsgesetzes gemäß den Empfehlungen der Beobachtungsstellen der Vereinten Nationen und des Europarates, um den wirksamen Schutz gegen Diskriminierung zu gewährleisten;

Georgien trifft derzeit die Vorbereitungen für die Einführung eines umfassenden rechtlichen Rahmens zur Bekämpfung von Diskriminierung. Zusätzlich zu den Antidiskriminierungsbestimmungen, die in der Verfassung und in verschiedenen Straf-,²⁹ Zivil- und Verwaltungsgesetzen festgelegt sind, hat das Justizministerium einen Entwurf für ein Antidiskriminierungsgesetz erarbeitet, der zur Zeit von internationalen Sachverständigen überprüft und dem Parlament voraussichtlich noch 2013 vorgelegt wird.

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, alle Formen der Diskriminierung im Hoheitsgebiet Georgiens oder in seiner Gerichtsbarkeit zu beseitigen und sicherzustellen, dass alle Personen dieselben gesetzlich vorgeschriebenen Rechte genießen, ohne Ansehen der Rasse, der Hautfarbe, der Sprache, des Geschlechts, des Alters, der Staatsangehörigkeit, der Herkunft, des Geburtsorts, des Wohnorts, des Familienstands, einer Schwangerschaft oder Mutterschaft, der materiellen oder sozialen Stellung, des Gesundheitszustands, einer Behinderung, der Religion oder des Glaubens, der nationalen, ethnischen oder sozialen Zugehörigkeit, der politischen oder anderen Anschauung, der sexuellen Orientierung, der Geschlechtsidentität oder anderer Gründe.³⁰ Der Entwurf beinhaltet ein Verbot von Mehrfachdiskriminierung³¹, eine Definition von unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung³² sowie Regelungen zum Schutz von Diskriminierungsopfern vor weiterer Viktimisierung³³. Das Gesetz soll auf sämtliche Tätigkeitsbereiche öffentlicher Einrichtungen wie auch natürlicher und juristischer Personen³⁴ angewandt werden, doch ist unklar, ob es für den privaten Sektor ebenfalls gelten wird. Der

²⁹ Einschließlich der Bestimmung im Strafgesetzbuch von 2012, nach der Diskriminierung als erschwerender Umstand gilt.

³⁰ Artikel 1 des Gesetzentwurfs.

³¹ Artikel 2 des Gesetzentwurfs.

³² „Ibid.“

³³ Artikel 21 des Gesetzentwurfs.

³⁴ Dazu zählen nach Artikel 3 des Gesetzentwurfs die Bereiche Arbeitsbeziehungen, Sozialversicherung und Gesundheitswesen, Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung, Kultur, Wahlen, gesellschaftliche und politische Aktivitäten, öffentliche Information und Medien, Justiz, Strafvollzug, Strafverfolgung, Militär, staatliche Einrichtungen und der Einsatz von Waren und Dienstleistungen.

Gesetzentwurf sieht außerdem die Einsetzung eines Gleichstellungsbeauftragten³⁵ vor und legt die Bestimmungen für Beschwerdeverfahren³⁶, unter anderem in Bezug auf die Beweislast, fest.

Unterzeichnung, Ratifizierung und Umsetzung der maßgeblichen Instrumente der Vereinten Nationen und des Europarats zur Bekämpfung von Diskriminierung in nationales Recht, unter Berücksichtigung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Verminderung der Staatenlosigkeit und der bestehenden Empfehlungen des Europarats zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen;

Georgien hat mehrere internationale Verträge über den Schutz von Minderheiten und die Beseitigung verschiedener Formen der Diskriminierung ratifiziert, darunter das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten.

Zudem bereitet Georgien derzeit die Ratifizierung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen vor. Zu diesem Zweck hat die Regierung im Juni 2013 eine hochrangige behördenübergreifende Kommission eingerichtet, die für die Formulierung der entsprechenden Maßnahmen zuständig ist. Die Kommission arbeitet eng mit den Behörden, der Zivilgesellschaft und Minderheitengruppen ebenso wie mit den Sachverständigen des Europarates zusammen.

Festlegung fairer und transparenter Bedingungen für den Erwerb der georgischen Staatsbürgerschaft;

Wie bereits erwähnt, wird in Georgien an einem neuen Gesetz über die georgische Staatsbürgerschaft gearbeitet. Der Gesetzentwurf zielt auf die Einführung eines Rechtsrahmens für den Erwerb der georgischen Staatsbürgerschaft ab, der die im Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Verminderung der Staatenlosigkeit festgelegten Normen berücksichtigt.

Verabschiedung einer umfassenden nationalen Menschenrechtsstrategie und eines Aktionsplans; innerhalb dieser Strategie und des Aktionsplans aktive Umsetzung der spezifischen Empfehlungen der Organe der Vereinten Nationen, der OSZE/BDIMR, des Europarats/ECRI und internationaler Menschenrechtsorganisationen, insbesondere im Hinblick auf die Durchführung von Antidiskriminierungsmaßnahmen, den Schutz von Minderheiten und des Privatlebens und die Gewährleistung der freien Religionsausübung;

³⁵ Artikel 7 ff. des Gesetzentwurfs.

³⁶ Artikel 16-18 des Gesetzentwurfs.

Gemäß dem Regierungserlass vom 5. Juli 2013 wurde ein behördenübergreifender Rat für die Erarbeitung einer Strategie zum Schutz der Menschenrechte und eines Aktionsplans eingerichtet. Dem Rat gehören Mitarbeiter der zuständigen Ministerien und anderer Regierungsstellen an. Mehrere Vertreter von Nichtregierungsorganisationen und internationalen Institutionen³⁷, wie der EU-Delegation in Georgien, wurden ebenfalls aufgefordert, sich an der Arbeit des Rates zu beteiligen.

Auf der Grundlage der oben erläuterten ersten Ergebnisse wird empfohlen, dass die georgischen Behörden in Bezug auf die Zielvorgaben für den vierten Themenblock:

- ein neues Gesetz über die georgische Staatsbürgerschaft verabschieden, das mit den europäischen und internationalen Normen im Einklang steht;
- den Rechtsrahmen an die Vorgaben des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 angleichen;
- eine Strategie erarbeiten, um die Probleme im Zusammenhang mit Personen ohne gültige Ausweispapiere systematisch und nachhaltig zu lösen;
- Informationen über anzuwendende Rechtsvorschriften sowie umfassende statistische Daten über die Anmeldeverfahren für Ausländer mit legalem Aufenthalt und für Staatenlose übermitteln;
- ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz, das mit den europäischen und internationalen Normen im Einklang steht, verabschieden und angesichts der Brisanz dieses Themas eine öffentliche Kampagne zur Information und Aufklärung über das Gesetz durchführen und sicherstellen, dass die Schulungslehrpläne für Beamte Unterrichtseinheiten zur Erklärung des neuen Gesetzes vorsehen;
- die Vorbereitung der Maßnahmen, die für die Ratifizierung der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen erforderlich sind, vorantreiben und
- eine umfassende nationale Menschenrechtsstrategie mit einem Aktionsplan verabschieden.

³⁷ Vertreter des Büros der UN in Georgien, des Büros des Europarats in Georgien, des Büros der USAID in Georgien, der georgischen Anwaltskammer, des georgischen Verbands junger Anwälte, von Transparency International Georgien, der Stiftung Offene Gesellschaft Georgien (Open Society Georgia Foundation) usw.

7. Gesamtbeurteilung und weiteres Vorgehen

Im Einklang mit der festgelegten Methodik hat die Kommission die Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durch Georgien anhand der Informationen und relevanten Rechts- und Grundsatzdokumente bewertet, die von Georgien übermittelt wurden. Beim ersten und zweiten Themenblock wurde die auf den vorgelegten Unterlagen basierende Bewertung durch eine Evaluierungsmission vor Ort vervollständigt, die von den Kommissionsdienststellen mit Unterstützung von Sachverständigen der EU-Mitgliedstaaten und der EU-Delegation in Georgien durchgeführt wurde.

Die Kommission hat darüber hinaus die Fortschritte Georgiens auch in Bereichen überwacht, die mit dem Aktionsplan zur Visaliberalisierung zusammenhängen, und zwar im Rahmen des Gemischten Visaerleichterungsausschusses der EU und Georgiens, des Gemischten Rückübernahmeausschusses der EU und Georgiens und der Unterausschüsse der EU und Georgiens für Recht, Freiheit und Sicherheit sowie für Menschenrechte und Demokratie. Der Dialog und die Kooperation zwischen der EU und Georgien in diesen Gremien sind als fortgeschritten zu bezeichnen.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Ansicht, dass Georgien sehr gute Fortschritte bei der Umsetzung der Vorgaben für die erste Phase des Aktionsplans zur Visaliberalisierung erzielt hat. Die Schaffung des rechtlichen und politischen Rahmens, die in den Zielvorgaben zur Dokumentensicherheit einschließlich Biometrik sowie in den Zielvorgaben für das integrierte Grenzmanagement gefordert wird, ist bereits weit fortgeschritten. Auch bei der Umsetzung der Vorgaben der ersten Phase für die Bereiche Migrationsmanagement, Asyl, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Außenbeziehungen und Grundrechte kommt Georgien gut voran.

Die Kommission wird Georgien weiterhin bei der Umsetzung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung unterstützen und die Erfüllung aller Vorgaben der vier Themenblöcke des Aktionsplans zur Visaliberalisierung aktiv überwachen, um dem Europäischen Parlament und dem Rat 2014 über die weiteren Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans berichten zu können.