



Брюксел, 15.11.2013 г.  
COM(2013) 808 final

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА**

**Първи доклад за напредъка на Грузия по Плана за действие за либерализиране на визовия режим**

## **1. Контекст**

Началото на диалога за либерализирането на визовия режим между Европейския съюз (наричан по-нататък ЕС) и Грузия, насочен към разглеждане на всички необходими условия за безвизово пътуване за гражданите на Грузия в ЕС, е дадено на 4 юни 2012 г. в Брюксел. На 15 октомври 2012 г. Съветът отново потвърди ангажимента на ЕС по отношение на „общата цел за надлежно въвеждане на безвизово пътуване, при положение че са изпълнени условията за добре управлявана и сигурна мобилност“<sup>1</sup>. На 25 февруари 2013 г. в Тбилиси, Грузия, Европейската комисия (наричана по-нататък „Комисията“), представи на грузинските органи Плана за действие за либерализиране на визовия режим (наричан по-нататък ПДЛВР).

ПДЛВР е организиран около четири тематични области: 1) сигурност на документите, включително биометрични данни; 2) интегрирано управление на границите, управление на миграцията, предоставяне на убежище; 3) обществен ред и сигурност; 4) външни отношения и основни права. Планът за действие съдържа две категории критерии във връзка с цялостната рамка на политиката (законодателство и планиране), които трябва да подготвят почвата за изпълнението на по-конкретни критерии (ефективно и устойчиво прилагане на съответните мерки).

На 20 март 2013 г., на заседанието на висшите служители, ръководещи диалога за либерализирането на визовия режим, грузинските органи представиха вече предприетите по прилагането на ПДЛВР мерки и обясниха следващите стъпки. На 5 април Грузия представи своя първи доклад за напредъка, който впоследствие беше актуализиран и отново представен на 8 май. След предварителна оценка на 19 юни Комисията изпрати до грузинските органи писмени забележки относно структурата и съдържанието на доклада за напредъка, като изтъкна необходимостта да бъдат предоставени всички приложими закони и програмни документи. На 31 юли Грузия представи съществено преработена версия с поисканите редакционни изменения и пояснения върху съдържанието, както и голям брой нормативни актове и програмни документи.

На 9, 10 и 11 октомври в Тбилиси беше проведена оценка на място с участието на експерти от Европейската комисия, държавите — членки на ЕС, и Делегацията на ЕС в Грузия. Мисията за оценка беше посветена на тематичните области, чието изпълнение беше определено като най-напреднало, а именно тематичните области 1 и 2.

## **2. Методология**

В съответствие с методологията, очертана в ПДЛВР, Комисията трябва да информира Европейския парламент и Съвета относно изпълнението на този план за действие от страна на Грузия. Настоящият доклад е първият с такова предназначение.

---

<sup>1</sup> Заключение на Съвета относно Грузия, 3191-во заседание на Съвета по външни работи, Люксембург, 15 октомври 2012 г., тире 3.

Фактичката информация, включена в доклада, се основава на доклада за напредъка, представен от Грузия на 31 юли 2013 г., последвалите актуализации, получени от Комисията, както и на информацията, докладвана по време на мисията на ЕС за оценка.

Оценката се основава на преглед на документи, извършен от службите на Комисията и Европейската служба за външна дейност, в това число Делегацията на ЕС в Грузия. Освен това критериите по тематични области 1 и 2 бяха оценени на място от служители на Комисията и национални експерти по време на мисията за оценка през октомври 2013 г. Съответно критериите по тематични области 1 и 2 са оценени подробно, докато оценката на тематични области 3 и 4 е предварителна и нейното задълбочаване ще продължи по време на мисиите за оценка, които ще бъдат организирани, щом прилагането на тези критерии навлезе в по-напреднал стадий.

Докладът следва структурата на ПДЛВР. В отделните му раздели, съответстващи на тематичните области от Плана за действие, са включени всички приложими критерии от първата фаза (законодателство и планиране). Докладът съдържа описание на етапното състояние на тяхното изпълнение, и в случаите, когато това е възможно, предвид напредъка на изпълнението и наличната информация, включва препоръки до грузинските органи. В заключителната част се предлага цялостна оценка и се набелязват следващите стъпки.

### **3. Тематична област 1: Сигурност на документите, включително биометрични данни**

**Консолидиране на правно-институционалната рамка, гарантиране на надеждността и сигурността на процедурата в сферата на гражданското състояние и гражданската регистрация, включително регистрирането на всички грузински граждани в единен и сигурен електронен регистър на населението, с наличието на подходящи гаранции с оглед на най-високите стандарти за защита на данните;**

Агенцията за развитие на обществените услуги (наричана по-нататък АРОУ) към Министерството на правосъдието е основният орган, който отговаря за гражданската регистрация и издаването на документи за самоличност и за пътуване. АРОУ извършва услуги чрез своите 65 регионални офиса.

От 2005 г. е въведена единна база данни за гражданска регистрация и документи за пътуване. Въвеждането на електронните регистри за актовете за гражданско състояние започва през 2007 г., но все още остават значителен брой актове за гражданско състояние, които трябва да бъдат цифровизирани. През 2008 г. е въведена автоматизацията на цялостната процедура за гражданска регистрация. Също от 2008 г. в действие е система за разпознаване на лица, като към момента в базата данни се съхраняват около 11 милиона снимки.

От 1994 г. на всяко лице, на което се издава лична карта или паспорт, се дава личен идентификационен номер (наричан по-нататък ЛИН). От 2008 г. ЛИН се вписва в базата данни при регистриране на раждането или за граждани, родени преди 2008 г. — към момента на получаване на лична карта или паспорт или при адресна регистрация. Възможно е търсене в базата данни въз основа на ЛИН, собствено име, фамилно име, дата на раждане или снимка.

Условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да се извърши промяна на фамилното име, са определени със закон. Не съществуват обаче ограничения за промяната на собствените имена, водеща до промяна на самоличността и съответно до издаването на нов паспорт или документ за пътуване. Въпреки че ЛИН не се променя, това има практическа стойност единствено за националните органи, тъй като държавите — членки на ЕС, нямат достъп до личните данни, свързани с ЛИН, когато осъществяват граничен контрол.

Правните актове относно организацията на различните процедури за гражданска регистрация, в това число Заповед № 98 от 27 юли 2011 г., определят кои задачи се изпълняват от служителите, пряко обслужващи гражданите, и кои — от персонала, занимаващ се с административната процедура. Въведени са редица механизми за контрол на качеството, включително софтуер, който разпределя на случаен принцип досиетата между служителите, занимаващи се с административната процедура, като така се намаляват възможностите за корупция и измами. Със същата цел всяко действие се регистрира и може да бъде проследено в системата.

Законът за защита на личните данни, с който се установяват основни определения и принципи, е в сила от май 2012 г. През месец юни 2013 г. беше назначен инспектор по защита на личните данни. По негова инициатива в момента експерти проучват възможността за подобряване още повече на съществуващата нормативна уредба<sup>2</sup>. Ето защо пълната оценка на съответните разпоредби за защита на личните данни ще бъде извършена на по-късен етап.

**Консолидиране на правно-институционалната рамка в областта на издаването на машинночитаеми биометрични паспорти при пълно спазване на най-високите стандарти на ИКАО и препоръчителните практики въз основа на сигурното управление на личните данни (граждански регистър и първични документи, удостоверяващи лични данни) съгласно принципа „едно лице — един документ“, включително и по отношение на дипломатическите и служебните паспорти;**

Понастоящем Грузия издава два типа паспорти, а именно небиометричен машинночитаем паспорт (от 2006 г.) и биометричен паспорт (от 2010 г.), който беше въведен с финансова подкрепа от ЕС. Първият тип се издава основно в консулствата, а вторият — на територията на Грузия.

---

<sup>2</sup> Вж. критериите за защита на данните.

В момента не е възможно да се направи оценка на нормативната уредба относно събирането на пръстовите отпечатащи и на съответните изключения от нея, тъй като необходимият правен инструмент все още трябва да бъде предоставен от грузинските органи<sup>3</sup>. Удължаването на валидността на паспортите вече не се допуска, съответните разпоредби са премахнати през 2005 г. и според грузинските органи новите разпоредби са определени с постановление<sup>4</sup>. Според органите на Грузия принципът „едно лице — един документ“ е заложен в Заповедта за АРОУ от 2012 г.<sup>5</sup> Условието, при които на едно лице се позволява да притежава повече от един паспорт, ще бъдат определени в закон, който се очаква да бъде приет през ноември 2013 г.

Редовна и стандартна практика е да се докладва до базата данни на Интерпол за изгубени и откраднати паспорти.

За лица с местожителство в Абхазия и Южна Осетия (област Цхинвали) до момента са издадени 233 карти за самоличност с неутрален статут и 29 пътни документа с неутрален статут<sup>6</sup>.

**Приемане на конкретен график за пълното въвеждане на биометричните паспорти, включително в грузинските консулства зад граница, както и за пълното изваждане от употреба на старите паспорти, неотговарящи на стандартите на ИКАО;**

Приемането на нормативната уредба, регламентираща въвеждането на биометричните паспорти в консулствата, заедно с плана за постепенното изваждане от употреба на небиометричните паспорти, е предвидено за ноември 2013 г.

**Приемане на етичен кодекс и програми за обучение в сферата на борбата с корупцията, сигурното управление на личните документи и защитата на данните за служителите в държавните органи, занимаващи се с паспорти, лични карти и други първични документи, удостоверяващи лични данни;**

Нормативната уредба за борба с корупцията в областта на сигурността на документите е до голяма степен установена. Приложимите правни разпоредби влизат в сила през 2008 г. В момента те се преработват и се очаква да бъдат приети до края на 2013 г.

Въпреки че липсват специални програми за обучение, насочени към предотвратяването на корупцията и борбата с нея, АРОУ предлага вътрешни семинари за обучение два пъти годишно. Също така съществува служба за одит, която отговаря за разследване на нарушения на материалното и процесуалното право и за разследване на корупцията. Службата за одит е пряко подчинена на директора на АРОУ.

---

<sup>3</sup> Постановление № 98 от 27 юли 2011 г.

<sup>4</sup> Пак там.

<sup>5</sup> Заповедта трябва да бъде предоставена от грузинските органи.

<sup>6</sup> Според предоставената информация пътните документи с неутрален статут се признават от Съединените американски щати, Япония, Израел и осем държави — членки на ЕС: Румъния, Полша, България, Словакия, Чешката република, Естония, Латвия и Литва.

**Въз основа на горните констатации по отношение на критериите за тематична област 1 на грузинските органи се препоръчва следното:**

- да приемат закона за въвеждането на биометричните паспорти в консулствата, плана за изваждането от употреба на небиометричните паспорти и разпоредбите за получаване на втори паспорт;
- да приемат кодекса за поведение на служителите, работещи в АРОУ;
- да изготвят плана за пълната цифровизация на регистрите за гражданско състояние с примерен график;
- да разгледат по-задълбочено въпроса за промяната на собственото име;
- да предоставят всички важни правни инструменти относно снемането и съхранението на пръстови отпечатьци, забраната за удължаване на валидността на паспортите и прилагането на принципа „едно лице — един документ“;
- да предоставят информация за евентуалните изменения във връзка с режима за защита на личните данни, отнасящ се до критериите по тематична област 1.

#### **4. Тематична област 2: Интегрирано управление на границите, управление на миграцията, предоставяне на убежище**

##### **4.1. Интегрирано управление на границите**

**Консолидиране на правно-институционалната рамка в областта на управлението на границите съгласно международните стандарти и тези на ЕС и гарантиране на ефективно междуведомствено сътрудничество между всички структури, участващи в управлението на границите, и по-специално между отделите „Патрулна полиция“, „Гранична полиция“ и „Гранична полицейска брегова охрана“;**

През последните няколко години Грузия успя да преобразува своята предишна военизирана система за охрана на границите в система на правоприлагане, основана на европейския модел. Установена е правно-институционалната рамка. Съответните правни норми са заложили в Конституцията, международните и двустранните споразумения, Закона за държавните граници на Грузия от 1998 г., Закона за полицията от 2013 г.<sup>7</sup>, Закона за граничната полиция от 2006 г., Закона за морските пространства от 1998 г., Закона за отбраната от 1997 г., укази на президента (например Указа от 1999 г. за правилата, уреждащи граничния режим и граничната охрана, Указа от 2008 г. за стратегията за интегрирано управление на границите на Грузия и т.н.), Заповедта от 2012 г. на министъра на вътрешните работи за регламентиране на статута на граничните представители — граничните комисари, Закона за международно сътрудничество в областта на правоприлагането от 2013 г., както и редица съвместни заповеди, споразумения и стандартни оперативни процедури.

---

<sup>7</sup> Законът ще влезе в сила на 1 януари 2014 г.

Реформата на институционалната рамка започна още през 2004 г. В резултат на това отделите „Гранична полиция“ и „Патрулна полиция“ към Министерството на вътрешните работи и Службата по приходите към Министерството на финансите поемат задължението за осъществяване на интегрираното управление на границите на Грузия.

Междуведомственото сътрудничество е подробно регламентирано, включително със Съвместната заповед от 2010 г. на министрите на вътрешните работи и на финансите за задачите и правомощията, Съвместната заповед от 2010 г. на министрите на правосъдието, на външните и на вътрешните работи на Грузия за обмена на информация и Меморандума за разбирателство от 2013 г. между Министерството на вътрешните работи и Министерството на финансите относно общите правила на сътрудничество по въпроси на отбраната на държавните граници между Отдел „Патрулна полиция“, Отдел „Гранична полиция“ към Министерството на вътрешните работи и Службата по приходите към Министерството на финансите.

Обозначаването на държавните граници напредва. Границата с Турция вече е напълно обозначена и са създадени държавни комисии за определяне на границите с други съседни страни. 71 % от границата с Армения и 66 % от тази с Азербайджан вече са уточнени. 86 % от границата с Русия е уточнена на равнището на комисииите за определяне на границите и експертните групи, но работата е преустановена след военния конфликт през 2008 г.

Границите с Турция, Армения и Азербайджан се контролират. Границата с Русия е само под частично наблюдение, границата в двете окупирани територии — Южна Осетия<sup>8</sup> и Абхазия<sup>9</sup>, не се контролира от грузинските органи.

**Приемане на националната стратегия и националния план за действие за интегрирано управление на границите (ИУГ), които включват график и конкретни цели за по-нататъшното развитие на законодателството, организацията, инфраструктурата, оборудването, достатъчните човешки и финансови ресурси в областта на управлението на границите, както и на международното сътрудничество;**

Стратегията за интегрирано управление на границите (наричана по-нататък СИУГ), която с подкрепата на ЕС е приета през 2008 г. и изменена през 2012 г., се основава на модела за интегрирано управление на границите. Тя определя целите, които трябва да бъдат постигнати през периода 2008 – 2013 г. След приемането на стратегията Междуведомствената работна група разработи план за действие по СИУГ, който е одобрен през 2009 г. Стратегията за ИУГ на Грузия е доста всеобхватна. Заедно с плана за действие чрез нея се определят постижими цели, налагат се ясни задължения и се

---

<sup>8</sup> 75 км от държавната граница.

<sup>9</sup> 258 км от държавната граница.

гарантира необходимият надзор. СИУГ и планът за действие акцентират върху изграждането на капацитет и междуведомственото сътрудничество.

Грузия участва в международното сътрудничество в областта на управлението на границите. Тя си сътрудничи с държавите — членки на ЕС<sup>10</sup>, други страни и международни организации. Регионалното сътрудничество с Турция е много напреднало. Грузия предложи на Азербайджан проектоспоразумение относно дейностите на граничните комисари и в последно време засили сътрудничеството си с Граничната агенция на Армения<sup>11</sup>. Налице е и нормативна уредба за сътрудничество с Русия.

**Приемане на етичен кодекс и програми за обучение, включително в сферата на борбата с корупцията и с организираната престъпност, зачитането на правата на човека, процедурите по предоставяне на убежище и мерките за борба с трафика на хора, със специална насоченост към граничната охрана, митническите и други служители, участващи в управлението и/или наблюдението на границите;**

През май 2013 г. Министерството на вътрешните работи (наричано по-нататък МВР) прие етичния кодекс за полицията, приложим и към Граничната и Патрулната полиция. През април 2013 г. генералният директор на Службата по приходите на Грузия прие етичния кодекс за поведение на митническите служители в Грузия. Освен това през май 2013 г. МВР прие отделни инструкции за служителите на Граничната полиция, Патрулната полиция и работещите на граничните контролно-пропускателни пунктове. Инструкциите се отнасят до правата на човека и акцентират върху задълженията на служителите при досег със случаи на подкуп, организирана престъпност и др.

Академията на Министерството на вътрешните работи (наричана по-нататък Академия на МВР) отговаря за провеждането на основни курсове по обучение за новоназначени служители, за преквалификация и при повишаване в длъжност. Тя осигурява също основна подготовка за новоназначените в митниците и специализирано обучение за митническите служители (например проверка на пътните документи).

Учебните програми на обученията за служителите на Граничната и Патрулната полиция се основават на препоръките на експерти от ЕС и САЩ. Общата учебна програма на Frontex е включена в програмата за обучение на Академията на МВР. Основната подготовка е комбинация от теоретични и практически занятия. Специализирани *ad hoc* обучения се предлагат в области, като управлението на граничния контрол, незаконната миграция и организираната престъпност, трафика,

---

<sup>10</sup> Например с Литва, Латвия, Естония, Унгария, България, Полша, Финландия и Германия.

<sup>11</sup> Споразумението между Граничната полиция на Грузия и Граничната агенция на Армения за сътрудничество по въпроси, свързани с границите, е в процес на изготвяне. Също така се подготвят и проектоспоразумение относно граничните представители между МВР на Грузия и Националната служба за сигурност (НСС) на Армения и протокол относно правилата за обмен на информация между МВР на Грузия и НСС на Армения.



корупцията и подправянето на документи. Академията на МВР предлага също така курсове на тема: „Етичният кодекс на полицията“ и „Полицията в услуга на обществото“, които обхващат отношенията с националните, расовите и религиозните малцинства. С оглед на подкрепа за обученията на работното място Академията е създавала мобилни звена за обучение.

От началото на 2013 г. бяха удължени основните курсове по обучение за служителите на Патрулната и Граничната полиция<sup>12</sup>. Освен това наскоро бяха добавени редица нови предмети (например длъжностни престъпления и злоупотреба с власт, полиция и медии, трафик на хора и на наркотици), а някои специализирани курсове по обучение бяха разширени (например за Граничната полиция, защитата на правата на човека, борбата с организираната престъпност, търсещите убежище и бежанците, корупцията и престъпленията по служба).

**Въз основа на горните констатации по отношение на критериите за интегрираното управление на границите на грузинските органи се препоръчва следното:**

- да установят нова многогодишна СИУГ и придружаващ план за действие, които да обхващат периода след 2013 г., с цел продължаване на свършената дотук работа. Бъдещата СИУГ трябва да включва силен елемент за изграждане на капацитет, с цел да се продължи с укрепването на управлението на границите, по-специално на зелената граница, за която допълнително могат да бъдат подобрени технологичният, инфраструктурният капацитет и този, свързан с оборудването;
- да продължат да работят за установяване на сътрудничество със съседните страни; споразуменията, необходими, за да се подготви основата за бъдещо техническо сътрудничество по границата, трябва да бъдат сключени;
- да засилят подготовката на граничната охрана, митническите и всички други служители, участващи в управлението и/или наблюдението на границите, чрез разработване на специализирано обучение и да насърчават обучението на работното място, като обърнат специално внимание на развиването на капацитета за електронно обучение успоредно с мобилните тренажорни части;
- да обмислят допълнително увеличаване на продължителността на основната подготовка и доразвиване на специализираното обучение.

---

<sup>12</sup> Обучението за Патрулната полиция е удължено от 12 седмици (376 часа) на 20 седмици (600 часа), а това за Граничната полиция — от 6 седмици (235 часа) на 14 седмици (420 часа).

## 4.2. Управление на миграцията

**Консолидиране на правно-институционалната рамка в областта на миграционната политика в съответствие с международните стандарти и тези на ЕС, включително в сферата на законната/трудова миграция, мерки в подкрепа на интеграцията на чужденците и реинтеграцията на грузински граждани (завръщащи се доброволно или принудително) и борба с незаконната миграция (включително продължаващи усилия за сключване на споразумения за реадмисия с основните страни на произход и/или на транзит и разкриване на незаконни мигранти на територията на страната);**

Нормативната уредба за миграционната политика е в процес на създаване. На 30 октомври 2013 г. правителството одобри законопроект за правния статут на чужденците и лицата без гражданство и се очаква той да бъде внесен в парламента в най-скоро време. Законопроектът включва разпоредби относно законната и незаконната миграция и интеграцията на чужденците. Щом законът стане факт, още около 10 подзаконовни разпоредби ще трябва да бъдат приети с цел да бъде създаден всеобхватен правен режим.

Институционалната рамка за координиране на миграционната политика е добре развита. През 2010 г. е създадена Държавната комисия по въпросите на миграцията. Тя е съставена от представители на 12 компетентни министерства<sup>13</sup> и отговаря за цялостната координация на управлението на миграцията.

В сферата на борбата срещу незаконната миграция се планира продължаване на рационализацията. След като Законът за правния статут на чужденците и на лицата без гражданство и Законът за полицията от 2013 г. влязат в сила, полицията ще може да установява самоличността и проверява чужденци и да извършва процедури по експулсиране. Също така в рамките на структурата на МВР ще бъде създадена миграционна служба, която ще отговаря за координиране на борбата с незаконната миграция.

С цел да се спомогне за реинтеграцията на завръщащи се грузински мигранти, с подкрепата на ЕС в рамките на партньорството за мобилност е създаден център за мобилност. Той подпомага завръщащи се мигранти, като разработва лични планове за реинтеграция, включително бизнес планове, и като осигурява при нужда медицинска помощ, а също и временно настаняване.

---

<sup>13</sup> Министерство на образованието и науката, Кабинет на държавния министър по въпросите на диаспората, Кабинет на държавния министър по въпросите на европейската и евроатлантическата интеграция, Министерство на икономиката и устойчивото развитие, Министерство на правосъдието (председателстващо Комисията), Министерство за вътрешно разселените лица от окупираните грузински територии, за бежанците и настаняването, Министерство на регионалното развитие и инфраструктурата, Министерство на външните работи, Национална статистическа служба, Министерство на финансите, Министерство на вътрешните работи (съпредседателстващо Комисията), Министерство на труда, здравеопазването и социалните въпроси.

Грузия работи също така по създаването на център за временно настаняване на незаконни мигранти, пребиваващи на територията на Грузия. Архитектурните планове са одобрени и се очаква изграждането на сградата да започне през ноември 2013 г. В центъра ще могат да бъдат настанявани до 70 лица и ще бъдат създадени специални условия за уязвими мигранти и семейства. Вече е изготвен проект на статут на центъра за настаняване.

Грузия е подписала споразумения за реадмисия с ЕС, Швейцария, Норвегия и Украйна. Протоколи за прилагане в рамките на Споразумението за реадмисия с ЕС са подписани с България, Естония, Унгария, Австрия; и Белгия, Нидерландия и Люксембург. Протоколът със Словакия е подготвен за подписване, а други протоколи са в процес на договаряне с Чешката република, Литва, Полша и Португалия. Преговорите с Кипър, Франция, Германия, Гърция, Италия, Испания и Швеция са започнати по дипломатически път. Подготвени са за подписване проектоспоразумения за реадмисия с Дания и Молдова. Освен това Грузия е започнала преговори по споразумения за реадмисия с Армения, Азербайджан, Бангладеш, Беларус, Индия и Пакистан.

Грузия е въвела и електронна система за обработка на делата за реадмисия, която се координира от Министерството на външните работи, финансира се от ЕС и се осъществява с помощта на Международната организация по миграция.

**Приемане на национална стратегия за управление на миграцията за ефективното прилагане на нормативната уредба в сферата на миграционната политика и на съответен план за действие, включващ график, конкретни цели, дейности, резултати, показатели за изпълнението и осигуряването на достатъчно човешки и финансови ресурси;**

Миграционната стратегия на Грузия за периода 2013 – 2015 г. е изготвена от грузинските власти с помощта на експерти от ЕС в контекста на проекта „Целева инициатива за партньорство за мобилност“. Стратегията е приета през март 2013 г., а придружаващият я план за действие е одобрен през юни 2013 г. Стратегията е насочена към области като предотвратяване и контрол на незаконната миграция, насърчаване на законната миграция и реинтеграцията на граждани в Грузия, както и разработване на система за предоставяне на убежище в Грузия. В Плана за действие се посочват конкретни дейности, установяват се крайни срокове и се определят отговорните органи и партньорите по изпълнението.

**Установяване на механизъм за наблюдение на миграционния контингент и миграционните потоци, който да позволява редовното актуализиране на миграционния профил в Грузия, с единна електронна база данни, съдържаща данни за незаконната и законната миграция, както и за лицата, търсещи убежище/бежанците, и създаване на структури, които да отговарят за ефективното събиране и анализ на тези данни.**

Единната аналитична система за миграцията е в начален етап на развитие. Съответните министерства и ведомства вече събират информация и данни относно лицата, преминаващи границата, разрешенията за пребиваване, визите и продължителността, чужденците в страната, експулсираните от Грузия чужденци, юридическите лица, създадени от чужденци и т.н. След като заработи напълно, системата ще събира и обработва тази информация. В рамките на МВР е създадена електронна база данни за незаконни мигранти, която в момента е в изпитателна фаза. Очаква се базата данни да започне да функционира, щом Законът за статута на чужденците и лицата без гражданство влезе в сила, най-вероятно през 2014 г.

До момента Грузия е изготвила миграционни профили за периода 2005 – 2010 г. и 2011 – 2013 г. Последният е приет през септември 2013 г.

**Въз основа на горните констатации по отношение на критериите за управлението на миграцията на грузинските органи се препоръчва следното:**

- да установят нормативната уредба за управление на миграцията чрез приемане на закон за статута на чужденците и лицата без гражданство и всички необходими подзаконовни разпоредби;
- да продължат да укрепват и рационализират институционалния капацитет наред с другото чрез създаване на миграционна служба към МВР;
- да засилят институционализирането на центъра за мобилност в рамките на правителствените структури, включително чрез определянето на достатъчно човешки и финансови ресурси за осигуряването на подпомагане за реинтеграция;
- да ускорят работата във връзка с центъра за временно настаняване на незаконни мигранти и да гарантират, че разполагат с необходимите финансови и човешки ресурси, за да се обезпечи оперативният капацитет на центъра;
- да продължат с прилагането на миграционната стратегия и плана за действие и да започнат да изготвят стратегията за следващия програмен период;
- да ускорят разработването на единна аналитична система за миграцията в съответствие със стандартите за защита на данните;
- да укрепят капацитета за събиране на данни посредством, наред с другото, завършването на електронната база данни за незаконната миграция.

#### **4.3. Убежище**

**Консолидиране, в съответствие с международните стандарти и тези на ЕС, на правно-институционалната рамка в областта на политиката за предоставяне на убежище, при пълно спазване на принципа на забрана за връщане и включването на субсидиарната закрила, чрез приемане на законодателство, осигуряващо ефективен достъп до справедливи процедури за определяне на статута, защита на правата (свобода на движение, здравеопазване, образование, други трудови и социални права), трайни решения,**

**включително интеграцията на бежанците или лицата, подлежащи на други форми на международна закрила, както и специално внимание към уязвимите групи.**

Законът за бежанците и хуманитарния статут<sup>14</sup> (наричан по-нататък „Закон за бежанците“) е одобрен през 2011 г. След неговото приемане са издадени три подзаконови разпоредби за определяне на процедурите по предоставяне на статут на бежанец или друга форма на закрила, които регламентират настаняването в приемен център и определят правилата за ежегодната регистрация на лицата, търсещи убежище в Грузия.

Принципът на забрана за връщане е заложен надлежно в Закона за бежанците. Също така Законът определя точно основанията за предоставянето на хуманитарен статут в съответствие с член 3 от Европейската конвенция за правата на човека.

Съгласно Закона за бежанците лице, пребиваващо незаконно в Грузия, е длъжно да кандидатства за предоставяне на убежище до 24 часа след влизането на територията на страната и само особени обстоятелства извън неговия контрол могат да оправдаят удължаването на срока. Ако не се спази крайният срок, молбата се отхвърля. Този срок не се прилага за лица, пребиваващи законно на територията на Грузия.

След предварителна оценка на молбата за убежище, се изготвя профил на лицето, търсещо убежище, и му се предоставя статут на търсещ убежище за период от шест месеца. Евантуално отрицателно решение по време на този предварителен етап може да бъде оспорено в съда. След като лицето е регистрирано като търсещо убежище, се провежда събеседване, получава се информацията за страната на произход (наричана по-нататък ИСП) и се взема решение по статута. В случай на отрицателно решение могат да бъдат предприети процедури по обжалване.

Министерството за вътрешно разселените лица от окупираните територии, настаняването и бежанците отговаря за процедурите по предоставяне на убежище и за настаняване на лицата, търсещи убежище, и лицата, подлежащи на международна закрила. Шестима служители отговарят за вземането на решения във връзка с предоставянето на убежище. Към този момент един служител на пълно работно време и един на непълно събират ИСП. Министерството възнамерява да създаде специално звено за ИСП през 2014 г.

На лицата, търсещи убежище, се издава документ, удостоверяващ статута им, едва след като бъде прието решението за регистрация. Документът включва снимка и основни данни. Компетентният орган разполага с 10 дни, за да вземе решение по регистрацията на дадено лице като търсещо убежище. В случай на отрицателно решение е възможно обжалване до три последователни инстанции, което, предвид продължителността на съдебните производства, може да доведе до ситуации, при които лицата, търсещи

---

<sup>14</sup> Законът е изготвен по проект, подкрепен от ЕС и осъществен от ВКБООН.

убежище, не разполагат с документи, удостоверяващи статута им, до края на процедурата по обжалване.

Лицата, търсещи убежище, се приемат в специализиран приеман център с капацитет от 60 души<sup>15</sup>. Специално внимание се отделя на нуждите на уязвимите групи. Според получената информация на всяко непридружено дете, търсещо убежище, се определя попечител. В центъра се осигуряват услуги по устен превод. Медицински грижи се предоставят от обществената мрежа за здравеопазване и се финансират от държавния бюджет.

Бежанците и лицата, получили хуманитарен статут, имат право на настаняване в приеман център за срок от три месеца след придобиването на статута, на достъп до образование, медицинско обслужване и социално подпомагане. Позволява им се пътуване до друга страна и/или връщане в страната на произход. Издават им се временни разрешения за пребиваване и документ за пътуване (паспорт, издаден в съответствие с Женевската конвенция на ООН). Осигурява се също и достъп до езикови курсове (както на грузински, така и на чужди езици) и образование.

**Въз основа на горните констатации по отношение на критериите за предоставянето на убежище на грузинските органи се препоръчва следното:**

- да продължат да подобряват действащата правно-институционална рамка, като внасят необходимите изменения, включително такива, чрез които се осигуряват документи за лицата, търсещи убежище, от самото начало на процедурата по предоставяне на убежище;
- да преразгледат разпоредбите, налагащи кандидатстването за убежище да става до 24 часа след влизане в страната; подаването на молбата след определения 24-часов срок не следва да бъде единственото основание за отказване на регистрация на лице като търсещо убежище;
- да укрепват институционалния капацитет на министерството, включително във връзка с човешките ресурси, и по-специално по отношение на персонала, отговарящ за информацията за страната на произход (ИСП);
- да увеличат капацитета за приемане и настаняване на лицата, търсещи убежище;
- да засилят капацитета за събиране на данни;
- да предоставят на Комисията съответните статистически данни;
- да преразгледат отново процедурата по предоставяне на убежище, за да се прецени дали възможността за обжалване, включително нейното суспензивно действие до последната (трета) съдебна инстанция, не застрашава ефективността на процедурата по предоставяне на убежище и съответната политика като цяло.

## **5. Тематична област 3: Обществен ред и сигурност**

---

<sup>15</sup> Според получената от грузинските органи информация при извънредни обстоятелства в Центъра могат да бъдат настанени до 120 души.

## **5.1. Предотвратяване на организираната престъпност, тероризма и корупцията и борба с тях**

**Консолидиране, в съответствие с международните стандарти и тези на ЕС, на правно-институционалната рамка в областта на предотвратяването на организираната престъпност и борбата с нея, заедно с национална стратегия и план за действие, съдържащ в рамките на конкретен график определени цели, дейности, резултати, показатели за изпълнението и необходими човешки и финансови ресурси;**

Грузия има напредък в консолидирането на нормативната си уредба за предотвратяване на организираната престъпност и борбата с нея. В допълнение към вече влезлите в сила закони: Закон за организираната престъпност и рекета, съответните разпоредби на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за криминално разузнавателната дейност, на 4 октомври 2013 г. е приет нов Закон за полицията, който влиза в сила на 1 януари 2014 г.

През октомври 2013 г. с правителствено постановление е одобрена Националната стратегия за борба с организираната престъпност за периода 2013 – 2014 г. Стратегията обхваща широк спектър от организирани престъпни дейности, включително така наречените „крадци в закона“, рекет, кражби на превозни средства, незаконно разпространение на огнестрелни оръжия и престъпления в киберпространството. На 4 ноември 2013 г. е приет план за действие за борба срещу организираната престъпност.

В процес на изготвяне е и институционална рамка. С постановление на правителството от 13 юни 2013 г. е създаден Междуведомственият съвет за борба с организираната престъпност. Съветът се състои от представители на съответните министерства и основната му задача е да ръководи прилагането на горепосочената стратегия и плана за действие.

**Консолидиране, в съответствие с международните стандарти и тези на ЕС, на правно-институционалната рамка в областта на борбата с трафика на хора заедно със съответния национален план за действие, включващ в рамките на конкретен график определени цели, дейности, резултати, показатели за изпълнението и необходими човешки и финансови ресурси;**

Грузия има сериозен напредък в изпълнението на критерия, свързан с трафика на хора.

От 2003 г. Наказателният кодекс на Грузия инкриминира трафика на хора. Последващите изменения на Кодекса увеличават санкциите за това престъпление, въвеждат наказателна отговорност за юридически лица и инкриминират използването на услуги, предоставяни от жертви на трафик. През април 2012 г. в съответствие с препоръката на Експертната група на Съвета на Европа за действия срещу трафика на хора (GRETA) са изменени Законът за борба срещу трафика на хора от 2006 г. и Законът за децата — жертви на трафик на хора, като се въвежда наред с другото

разпоредба относно индивидуалната оценка на риска въз основа на висшия интерес на детето<sup>16</sup>.

От 2006 г. съществуват Държавен фонд за защита на жертвите на трафика на хора и Междуведомствен съвет за борба с трафика на хора. Съветът се ръководи от Министерството на правосъдието и включва представители на съответните министерства и държавни ведомства. На 15 март 2013 г. президентът на Грузия прие изготвения от Междуведомствения съвет Национален план за действие за борбата с трафика на хора за периода 2013 – 2014 г. Планът за действие обхваща въпроси като предотвратяването на трафика на хора, сътрудничеството с местни и международни неправителствени организации, подобряването на определени техники за разследване на прокурорските служби и координацията между съответните ведомства на дейностите, свързани с трафика на хора.

**Консолидиране, в съответствие с международните стандарти и тези на ЕС, на правно-институционалната рамка в областта на предотвратяването на корупцията и борбата с нея, както и национална стратегия и план за действие, съдържащи в рамките на конкретен график определени цели, дейности, резултати, показатели за изпълнението и необходими човешки и финансови ресурси, включително за антикорупционните координационни усилия на органите за борба с корупцията, като например Междуведомствения координационен съвет за борба с корупцията (МКСБК), целящ по-конкретно да се гарантират независимостта, ефикасността, оправомощаването и отчетността на органите, които отговарят за борбата с корупцията, и да се засили обменът на информация между тях; гарантиране на солидна правно-институционална рамка, включително на вторичното законодателство, необходимо за ефикасно функциониране на вътрешните механизми за контрол, които спомагат за предотвратяването и противодействието на корупцията, включително по високите етажи на властта и при международни сделки, и за определянето на стандарти за професионалната етика в публичните институции/органи; последващи действия след препоръките на GRECO (Група държави срещу корупцията към Съвета на Европа);**

През последното десетилетие Грузия предприе мащабен антикорупционен процес на реформи и създаде правно-институционална рамка, което доведе до видими резултати в областта на предотвратяването на корупцията и борбата с нея<sup>17</sup>. Грузия е страна по Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията и е

---

<sup>16</sup> През април 2012 г.

<sup>17</sup> В доклад на Световната банка (2012 г.) се приветства успехът на Грузия в борбата с корупцията в публичния сектор от 2003 г. насам. Според Световния барометър за корупцията за 2013 г. едва 4 % от грузинците съобщават, че са плащали подкуп на някоя от осемте служби през последните 12 месеца. Около 70 % от запитаните смятат, че равнището на корупцията е намаляло значително през последните две години. Грузия е на 51-во място в Индекса за възприятие на корупцията на „Трансперънси интернешънъл“ за 2012 г. с резултат 52 точки от общо 100.



ратифицирала съответните конвенции на Съвета на Европа във връзка с корупцията, а именно Гражданската конвенция за корупцията от 2003 г. и Наказателната конвенция относно корупцията от 2008 г., както и Допълнителния протокол към нея от 2013 г.

Грузия отбелязва значителен напредък в инкриминирането на корупцията. Престъпленията активен и пасивен подкуп в Наказателния кодекс на Грузия включват предлагане на подкуп и обещание за подкуп, подкуп в полза на трето лице и подкуп чрез посредник. През ноември 2011 г. престъплението активна търговия с влияние е изменено, така че да включва и трети страни. Наказателната отговорност за юридически лица се прилага при активен и пасивен подкуп, търговия с влияние, изпиране на пари и търговски подкуп.

Според доклада за спазването на изискванията относно инкриминацията от третия кръг на оценка на GRECO<sup>18</sup> Грузия е изпълнила задоволително три от общо петте препоръки, а останалите две препоръки, отнасящи се до ратифицирането на Допълнителния протокол към Наказателната конвенция относно корупцията и до клаузата за действително разкажание, са частично изпълнени. На 27 юли 2013 г. Грузия ратифицира Допълнителния протокол и така четири от общо петте препоръки могат да се считат за напълно изпълнени.

Междуведомственият координационен съвет за борба с корупцията (наричан по-нататък МКСБК) започва своята работа през 2008 г. Той е съставен от 34 членове<sup>19</sup>. Задачите му включват координирането на усилията за борба с корупцията, участие в наблюдението по изпълнението на антикорупционните мерки и изготвяне на законодателни проекти в областта на предотвратяването на корупцията и борбата с нея. Понастоящем основните стратегически приоритети на МКСБК са предотвратяването на корупцията сред правоприлагащите органи, в митниците и данъчните системи и прозрачността на финансирането на партиите.

През 2011 г. Грузия измени своя Органичен закон за политическите обединения на гражданите. Новите правила за финансирането на политическите партии включват забрана за дарения от юридически лица, ограничения върху размера на даренията, осъществяване на даренията само по банков път, за да се гарантира прозрачност и по-добра отчетност на финансирането на партиите, ограничения при вземането на заеми от страна на партиите, както и ограничения за членския внос. Контролът върху финансирането на партиите и предизборните кампании е възложен на Националната сметна палата.

---

<sup>18</sup> Трети кръг на оценка на GRECO: Доклад за Грузия относно спазване на изискванията от 21 юни 2013 г.

Докладът е достъпен на адрес:

[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)

<sup>19</sup> 15 висши правителствени представители, двама депутати, представител на съдебната власт и 16 наблюдатели, представляващи местни и международни неправителствени организации, международни организации, донори и бизнес сдружения.

Законът на Грузия за конфликтите на интереси и корупцията в държавната служба от 2009 г. налага наред с другото публично оповестяване на икономическите интереси на държавните служители и защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. Бюрото на държавната служба на Грузия и МКСБК са в процес на приключване на нов проект за закон на Грузия за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности.

Онлайн механизмът за обявяване на имотното състояние на висши държавни служители също спомага за предотвратяването на корупцията и борбата с нея<sup>20</sup>. През септември 2013 г. е внесено изменение на Закона за конфликтите на интереси и корупцията в държавната служба, с което механизмът обхваща още 400 други държавни служители.

Последните изменения на Закона за обществените услуги включват нова глава относно кодекса на поведение на държавните служители, който се основава на образеца за кодекс на поведение на държавните служители на Комитета на министрите на Съвета на Европа<sup>21</sup>. С измененията се въвежда задължение за всички държавни служители да докладват пред своите регулаторни или правоприлагащи органи всякакви доказателства или обосновано съмнение за незаконна дейност, включително корупция. С измененията се предвижда също така задължително обучение за нови държавни служители по въпроси, свързани с корупцията.

През май 2013 г. грузинският парламент прие изменения на Закона за съдилищата с обща компетентност на Грузия, с които се укрепват независимостта на съдебната власт и професионалната етика на нейните служители. Измененията са насочени към това да гарантират спазване на международните и европейските стандарти, както и съгласуваност със становището на Венецианската комисия, прието на 94-ото пленарно заседание<sup>22</sup>. Грузия предвижда още реформи по отношение на назначаването и повишаването на съдиите.

Парламентът прие изменения в Закона за прокуратурата на Грузия, които влязоха в сила през юни 2013 г. В резултат на това всички прокурорски правомощия, които преди това бяха от компетентността на министъра на правосъдието, са прехвърлени на главния прокурор на Грузия. Последният се назначава и освобождава от президента на Грузия по предложение на министъра на правосъдието. Главният прокурор назначава и освобождава всички прокурори и служители на прокуратурата, извършва разследване и наказателно преследване на престъпления, включително на такива, свързани с

---

<sup>20</sup> Към момента над 2800 длъжностни лица са задължени да декларират имотното си състояние.

<sup>21</sup> План за действие на ОИСР от Истанбул за борба с корупцията. Втори кръг на мониторинг. Доклад за напредъка на Грузия (2011 г.). Мрежа за борба с корупцията в Източна Европа и Централна Азия. Докладът е достъпен на адрес: <http://www.oecd.org/corruption/acn/48807498.pdf>

<sup>22</sup> Съвместно становище на Венецианската комисия и Дирекция „Правосъдие и човешко достойнство“ към Генералната дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ на Съвета на Европа относно проектоизмененията на Органичния закон за съдилища с обща компетентност на Грузия, прието от Венецианската комисия на 94-ото ѝ пленарно заседание. Венеция, 8 – 9 март. Становището е достъпно на адрес: [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).

корупция, извършвани от висши служители, като например президента, членовете на парламента или правителството, председателя на Върховния съд, омбудсмана и председателя на Сметната палата.

Държавата система за обществени поръчки е реформирана през 2010 г. и е създадена единна електронна система за държавни поръчки. Понастоящем всички тръжни процедури се извършват по електронен път. Към единната електронна система за държавни поръчки е създаден „черен списък“ на дружествата, на които е наложена забрана за участие в процедурите за възлагане на обществени поръчки за срок от една година, и „бял списък“ на дружествата, отговарящи на условията.

**Консолидиране на правно-институционалната рамка в областта на предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма и борбата с тях в съответствие с международните стандарти и тези на ЕС, установени от Специалната група за финансови действия (FATF) във връзка с изпирането на пари и финансирането на тероризма, и редовно актуализиране на съответната национална стратегия; създаване и утвърждаване на независимо звено за финансово разузнаване с подходящи правомощия и ресурси;**

През последните години Грузия подобри своята нормативна уредба в областта на борбата с изпирането на пари и борбата с финансовия тероризъм (наричани по-нататък БИП/БФТ), като подобри техническото съответствие както с международните стандарти в областта на БИП/БФТ, така и със законодателството на ЕС.

Например през 2012 г. лизинговите компании, одиторите, счетоводителите и квалифицираните кредитни институции бяха класифицирани като „задължени субекти“<sup>23</sup> и бяха засилени предпазните мерки за финансовите институции. Макар Грузия да възнамерява в близко бъдеще да включи и адвокатите в списъка на задължените субекти, същият все още не е в пълно съответствие с международните и европейските изисквания, като се има предвид, че законодателството в областта на борбата с изпирането на пари не е приложимо спрямо агентите на недвижими имоти, доставчиците на услуги по доверително или дружествено управление, както и спрямо институциите, боравещи с електронни пари. Грузия е приела редица правни актове, основаващи се на законодателството в областта на борбата с изпирането на пари, в което се определят по-подробно изискванията, приложими към такива задължени субекти като кредитни кооперации, обменни бюра, доставчици на услуги по парични преводи, казина, лотарии, нотариуси и др.

Що се отнася до необходимостта от засилване на институционалното сътрудничество, въпреки че редица компетентни министерства са подписали меморандум за разбирателство за повишаване на ефективността на междуведомственото сътрудничество в областта на правоприлагането, включително по отношение на

---

<sup>23</sup> Терминът „задължени субекти“ означава физическите и юридическите лица, обекти на задълженията по грузинския закон за борба с изпирането на пари.

престъплението изпиране на пари, Грузия все още не е създала съвет за БИП/БФТ, който би могъл да играе роля в управлението и координирането на всички дейности в областта на БИП/БФТ.

Грузия планира да приеме национална стратегия за БИП/БФТ и план за действие за нейното прилагане и за тази цел е създадена междуведомствена работна група.

Важна стъпка за предотвратяване на злоупотребата с юридически лица е създаването на Национална агенция по вписванията (НАВ) с цел управление на регистрационната система за юридически лица. В оценка на Грузия, проведена през 2012 г. от Експертния комитет за оценка на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (наричан по-нататък MONEYVAL), се отбелязват обаче редица сериозни недостатъци.<sup>24</sup> Освен това, въпреки че Грузия измени през декември 2011 г. своята нормативна уредба, с цел да приложи Резолюции 1267 и 1373 на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации, оценката на MONEYVAL посочи пропуски в постигането на пълно съответствие с някои правни стандарти.

Службата за финансов мониторинг (наричана по-долу СФМ), която е звеното за финансово разузнаване на Грузия, е създадена в съответствие с член 10 от Закона за борба с изпирането на пари от 2003 г. СФМ е оперативно независима и при изпълнението на своята дейност не е подчинена на нито едно ведомство. СФМ изпълнява ролята на национален център за получаване, анализ и разпространение на сведения за съмнителни сделки, касови операции и друга приложима информация относно изпирането на пари и финансирането на тероризма. Понастоящем СФМ подготвя в сътрудничество със съответните институции изменения в законодателството в областта на БИП/БФТ, насочени към отстраняване на недостатъците, установени в оценката на MONEYVAL от 2012 г.

Според информацията, предоставена от Грузия, през декември 2011 г. е въведен нов софтуер, подобряващ докладването на съмнителни сделки. Дори ако на този етап неговата ефективност не може да бъде напълно оценена, отчетеното увеличение на броя на случаите, с които СФМ е запознала правоприлагащите ведомства, е обнадеждаващо<sup>25</sup>.

**Приемане в съответствие с международните стандарти и тези на ЕС на национална стратегия и национален план за действие за борба с наркотиците, съдържащи в рамките на конкретен график определени цели, дейности, резултати, показатели за изпълнението и необходимими човешки и финансови ресурси;**

---

<sup>24</sup> Докладът от четвъртото посещение за оценка „Борба с изпирането на пари и борба с финансирането на тероризма“, Грузия, 3 юли 2012 г., е достъпен на адрес: [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).

<sup>25</sup> От 12 през 2012 г. броят им се е увеличил до 27 през първата половина на 2013 г.

През ноември 2011 г. със съдействието на Министерството на правосъдието е създаден Междуведомствен координационен съвет за борба със злоупотребата с наркотици (наричан по-нататък „Съветът“). В него участват международни и неправителствени организации. През юни Съветът изготви национална стратегия за наркотиците за периода 2013 – 2015 г. и придружаващия я план за действие. Според получената от грузинските органи информация при изготвянето на двата документа Съветът е ползвал стратегията на ЕС за наркотиците от 2012 г. и експертните съвети на групата „Помпиду“ към Съвета на Европа, отговаряща за борбата със злоупотребата с наркотици и техния трафик. Към момента на изготвяне на доклада Съветът е в процес на отразяване на коментарите на групата „Помпиду“ в двата документа, които се очаква да бъдат приети от правителството до края на 2013 г. Напредва и работата по подготвянето на изменения на съответните законодателни инструменти<sup>26</sup>.

**Подписване, ратифициране и транспониране в националното законодателство на всички приложими конвенции на ООН и Съвета на Европа и на съответните протоколи в изброените по-горе области и относно борбата срещу тероризма, включително Конвенцията на Съвета на Европа от 2005 г. относно изпирание, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма, както и Хагската конвенция за закрила на децата (Конвенция от 1996 г. за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата), Конвенцията на Съвета на Европа от 2007 г. за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие и Допълнителния протокол към Наказателната конвенция относно корупцията;**

Допълнителният протокол към Наказателната конвенция относно корупцията е ратифициран от грузинския парламент през юли 2013 г., а Конвенцията на Съвета на Европа от 2005 г. относно изпирание, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма е ратифицирана през октомври 2013 г. Що се отнася до инструментите в областта на закрилата на децата, задействани са необходимите вътрешни правни процедури.

## **5.2. Съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси**

### **Консолидиране на правно-институционалната рамка относно взаимопомощта**

Законът за международното сътрудничество по наказателноправни въпроси, уреждащ въпроси от областта на международното сътрудничество, е в сила от октомври 2010 г.<sup>27</sup> Той обхваща международното сътрудничество, включително такива аспекти като

<sup>26</sup> Например Кодекса за административните нарушения, Наказателния кодекс, Закона за наркотичните вещества, психотропните вещества, прекурсорите и помощ при наркотична зависимост.

<sup>27</sup> Съгласно този закон само един централен орган — Министерството на правосъдието, препраща исканията до други органи.

правна взаимопомощ, екстрадиция, предаване на осъдени лица, трансфер на производства и изпълнение на наказателни присъди. Грузия е също страна по редица конвенции на ООН и Съвета на Европа и двустранни споразумения, които осигуряват правното основание за сътрудничество с други държави<sup>28</sup>. Грузия също така разглежда възможността да подпише Третия допълнителен протокол към Европейската конвенция за екстрадиция от 1957 г.

**Подписване, ратифициране и транспониране в националното законодателство на съответните международни конвенции и протоколи, и по-специално на Втория допълнителен протокол към Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси;**

Вторият допълнителен протокол към Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси е подписан през март 2013 г. и ратифициран от грузинския парламент през октомври 2013 г. Нов закон за международно сътрудничество в областта на правоприлагането, с който в законодателството на Грузия се въвеждат необходимите разпоредби, предвидени по силата на двустранните и многостранните международни договори, влезе в сила на 22 октомври 2013 г.

### **5.3. Сътрудничество в областта на правоприлагането**

**Създаване на подходящ координационен механизъм между съответните национални ведомства и изграждане на обща база данни, гарантираща пряк достъп за съответните служители;**

На 16 май 2013 г. влезе в сила меморандум за разбирателство относно междуведомственото сътрудничество по въпросите на правоприлагането между Министерството на вътрешните работи, Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, Главната прокуратура и Службата за финансов надзор. С цел да се улесни координирането на правоприлагането, в меморандума се предвиждат наред с други елементи създаването на звена за контакт, система за защитена електронна кореспонденция, създаването на специални разследващи екипи и т.н.

Министерството на вътрешните работи в момента изготвя софтуер за електронен обмен на данни между ведомствата, с цел да се улесни размяната на поверителни данни.

### **5.4. Защита на данните**

**Консолидиране на правно-институционалната рамка в областта на защитата на личните данни в съответствие с международните стандарти и тези на ЕС,**

---

<sup>28</sup> Сред тях са: Европейската конвенция за екстрадиция от 1957 г. и нейните допълнителни протоколи от 1975 г. и 1978 г., Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси от 1959 г. и нейният допълнителен протокол от 1978 г., Европейската конвенция за международно признаване на присъди от 1970 г., Европейската конвенция за борба с тероризма от 1977 г. и Конвенцията за правна помощ и правни отношения по граждански, семейни и наказателни въпроси от 1993 г.

**включително чрез приемането на подзаконови разпоредби, инструкции и насоки за регламентиране на процедури, функции и отговорности;**

Законът за защита на личните данни (наричан по-нататък „Закон за ЗЛД“) влезе в сила през май 2012 г. Разпоредбите в глава VII относно административната отговорност влязоха в сила през януари 2013 г., а някои разпоредби, отнасящи се до правомощията на инспектора по защита на личните данни, свързани с частния сектор, ще влязат в сила едва през 2016 г.

Новоназначеният инспектор по защита на личните данни обмисля възможността за преразглеждане на Закона за ЗЛД от 2012 г. и за тази цел в момента експерти проучват съществуващата нормативна уредба.

**Подписване, ратифициране и транспониране в националното законодателство на съответните международни конвенции, протоколи и препоръки, включително на Допълнителния протокол от 2001 г. към Конвенция № 108 на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизирана обработка на лични данни, по отношение на надзорните органи и трансграничните информационни потоци, и Препоръка № R (87) 15 на Комитета на министрите на Съвета на Европа, уреждаща използването на лични данни в полицейския сектор;**

През май 2013 г. Грузия подписа Допълнителния протокол от 2001 г. към Конвенцията на Съвета на Европа за защита на данните; същият е ратифициран от парламента през юли 2013 г. Министерството на вътрешните работи след консултация с инспектора по защита на личните данни довършва инструкцията относно обработката и защитата на личните данни в Министерството на вътрешните работи на Грузия.

**Създаване на независим надзорен орган за защита на личните данни с подходящи правомощия и задължения;**

Съгласно Закона за ЗЛД инспекторът е независим, не следва да бъде подчинен на никой друг държавен служител или орган и в работата си се ръководи от Конституцията на Грузия, международните споразумения, Закона за ЗЛД и други приложими нормативни актове и правилници.

В съответствие със Закона за ЗЛД с постановление на министър-председателя на 28 юни 2013 г. беше назначен инспекторът за защита на личните данни. През първите месеци на дейността си инспекторът подготви структурата и правилника на службата си и започна процеса по набиране на персонал. С Наредба № 699 на правителството от 3 юли 2013 г. е създаден резервен фонд за службата на инспектора по ЗЛД за 2013 г. Помещенията и необходимото оборудване трябва да бъдат предоставени от правителството.

**Въз основа на горните предварителни констатации по отношение на критериите по тематична област 3 на грузинските органи се препоръчва следното:**

- да продължат с усилията в областта на предотвратяване на организираната престъпност и борба срещу нея и по-специално да консолидират още повече правно-институционалната рамка, наред с другото, чрез приемане на план за действие за борба с организираната престъпност;
- да продължат с напредъка по прилагането на международните стандарти и тези на ЕС за предотвратяване на трафика на хора и борбата срещу него, като се препоръчва по-специално при преоценката на текущата нормативна уредба органите в Грузия да обмислят наред с другото създаването на национален орган за докладване или подобен механизъм, който да отговаря за оценяването на тенденциите при трафика на хора, измерването на резултатите от действията за борба с трафика на хора, докладването, разширяването на обучението в тази област, понастоящем организирано за съдиите и полицията, така че да обхване и други пряко ангажирани с въпроса служители, като например консулските служби, професионалните съюзи и неправителствените организации;
- да продължат с напредъка по установяването на нормативна уредба и рамка на политиката за предотвратяването на корупцията и борбата срещу нея и в частност да обезпечат законодателни, институционални и оперативни гаранции за независимостта на прокурорите от всякакво политическо влияние; да продължат с реформите за укрепване още повече на професионалната етика и независимостта на съдебната власт; по отношение на декларирането на имотното състояние и конфликтите на интереси да гарантират, че се прилагат ефикасни и независими механизми за проверка и ефективни, пропорционални и с разубеждаващ ефект системи за наказания; да продължат с преразглеждането на разпоредбите за финансирането на партиите, като вземат под внимание препоръките на GRECO, Венецианската комисия и ОССЕ/БДИПЧ; да гарантират необходимия капацитет за анализ и необходимите организационни възможности на Съвета за борба с корупцията, включително подходящи финансови и човешки ресурси; да приемат законодателството за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, и да създадат система за защита на сигнализиращи за корупционни практики служители в частни предприятия в сферата на услугите, финансирани с публични средства;
- да увеличат усилията за установяване на правно-институционална рамка в областта на предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма и борбата с тях. По-конкретно трябва да се предприемат действия по установените в доклада на MONEYVAL недостатъци. Също така оперативният капацитет и координацията между министерствата трябва да бъдат подобрени, като създаването на съвет за БИП/БФТ може да спомогне за напредъка на работата в тази област. И накрая, трябва да бъдат приети националната стратегия за БИП/БФТ и придружаващите я планове за действие;
- да приемат националната стратегия за наркотиците и придружаващия я план за действие в съответствие с международните стандарти и тези на ЕС и да гарантират, че ще бъдат осигурени необходимите за тяхното прилагане



човешки и финансови ресурси; да консолидират още повече нормативната уредба и рамката на политиката;

- да транспонират в националното законодателство Конвенцията на Съвета на Европа от 2005 г. относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и относно финансирането на тероризма, Допълнителния протокол към Наказателната конвенция относно корупцията, както и Хагската конвенция за закрила на децата (Конвенция от 1996 г. за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата), и Конвенцията на Съвета на Европа от 2007 г. за закрила на децата срещу сексуална експлоатация и сексуално насилие;
- да предоставят още информация за законодателно-институционалната рамка в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, включително съответните разпоредби от Наказателно-процесуалния кодекс;
- да продължат да засилват сътрудничеството в областта на правоприлагането, наред с другото чрез разработване на софтуер за защитен обмен на данни;
- да предоставят още информация за законодателно-институционалната рамка в областта на защитата на личните данни, включително измененията на съществуващата нормативна уредба, които се разглеждат в момента;
- да приключат с изготвянето на инструкцията относно обработката и защитата на личните данни в Министерството на вътрешните работи на Грузия и да я приемат;
- да предвидят необходимите човешки, логистични и финансови ресурси за Службата на инспектора по защита на личните данни.

## **6. Тематична област 4: Външни отношения и основни права**

### **6.1. Свобода на движение в Грузия**

**Консолидиране на правно-регулаторната рамка за процедурите за регистриране на законно пребиваващи чужденци или на лица без гражданство с оглед на избягване на неоправдани ограничения;**

Законодателно-регулаторната рамка е в процес на изготвяне. Работната група за намаляване на случаите на лица без гражданство е изготвила законопроект за грузинското гражданство, който е минал процеса на консултации между министерствата и се очаква да бъде внесен в парламента през следващите месеци. Със законопроекта се въвеждат редица механизми, целящи предотвратяване и намаляване на случаите на лица без гражданство, както е предвидено в Конвенцията на Организацията на обединените нации от 1961 г. за намаляване на случаите на лица без гражданство. Грузия също обмисля присъединяване към Конвенцията от 1961 г.

### **6.2. Условия и процедури за издаването на документи за пътуване и за самоличност**

**Консолидиране на правно-регулаторната рамка с оглед на осигуряване на пълен и ефективен достъп до документи за пътуване и за самоличност без дискриминация, включително за жени, деца, хора с увреждания, вътрешно разселени лица, представители на малцинствата и други уязвими групи;**

В сътрудничество с ВКБООН и УНИЦЕФ Агенцията за развитие на обществените услуги осъществи няколко финансирани от ЕС проекта, насочени към решаването на въпроса с лицата без документи. Според получените данни от 2008 г. насам са установени над 11 000 лица без документи, около 7000 от които са вписани в гражданските регистри и са получили необходимите документи. От 2008 г. на бежанците се издават документи за пътуване, като от 2010 г. те съдържат биометрични данни. Предприети са практически стъпки, за да се задоволят нуждите на хората с увреждания.

### **6.3. Права на гражданите, включително защита на малцинствата**

**Приемане на всеобхватен закон за забрана на дискриминацията в изпълнение на препоръката на контролните органи на ООН и Съвета на Европа за осигуряване на ефективна защита срещу дискриминация;**

В момента Грузия работи върху създаването на всеобхватна нормативна уредба за борба с дискриминацията. В допълнение към конституционните разпоредби за борба с дискриминацията и разпоредбите, включени в различни наказателни<sup>29</sup>, граждански и административни закони, Министерството на правосъдието е изготвило законопроект за забрана на дискриминацията, който в момента се разглежда от международни експерти и се очаква да бъде внесен в парламента преди края на 2013 г.

Законопроектът има за цел „да се премахнат всички форми на дискриминация на територията на Грузия или под нейна юрисдикция и да се гарантира на всяко лице равноправно упражняване на правата, предвидени по закон, независимо от неговата раса, цвят, език, пол, възраст, гражданство, произход, месторождение, местожителство, семейно положение, бременност или майчинство, материално или социално положение, здравословно състояние, увреждане, религия или убеждения, национална, етническа или социална принадлежност, политически или други убеждения или възгледи, сексуална ориентация, полова идентичност или каквото и да било друго основание“<sup>30</sup>. Със законопроекта се забранява множествената дискриминация<sup>31</sup>, дава се определение за пряка и непряка дискриминация<sup>32</sup> и се предвижда защитата на жертвите на дискриминация от виктимизация<sup>33</sup>. Въпреки че законът трябва да бъде приложен към

<sup>29</sup> Включително разпоредбата в Наказателния кодекс от 2012 г., определяща дискриминацията като утежняващо вината обстоятелство.

<sup>30</sup> Член 1 от законопроекта.

<sup>31</sup> Член 2 от законопроекта.

<sup>32</sup> Пак там.

<sup>33</sup> Член 21 от законопроекта.

всички области на дейност на държавните институции, физическите и юридическите лица<sup>34</sup>, не е ясно дали ще обхване и частния сектор. Със законопроекта се създава също и функцията инспектор за защита на равенството<sup>35</sup> и се определят разпоредбите относно процедурите по обжалване<sup>36</sup>, в това число разпоредби относно тежестта на доказване.

**Подписване, ратифициране и транспониране в националното законодателство на съответните инструменти на ООН и Съвета на Европа за борба срещу дискриминацията, като се вземат предвид конвенциите на ООН за лицата без гражданство и постоянните препоръки на Съвета на Европа относно Европейската харта за регионалните или малцинствените езици;**

Грузия е ратифицирала редица международни договори за защита на малцинствата и премахване на различните форми на дискриминация, включително Международната конвенция на ООН за премахване на всички форми на расова дискриминация и Рамковата конвенция на Съвета на Европа за защита на националните малцинства.

Грузия се подготвя също така за ратификация на Европейската харта за регионалните или малцинствените езици. За тази цел през юни 2013 г. правителството създаде междуведомствена комисия на високо равнище, която отговаря за определянето на политиката в тази област. Тази комисия работи в тясно сътрудничество с правителствените органи, гражданското общество и групи малцинствени общности, както и с експерти от Съвета на Европа.

**Установяване на справедливи и прозрачни условия за придобиване на грузинско гражданство;**

Както вече беше посочено, Грузия подготвя нов закон за грузинското гражданство. Законопроектът има за цел да въведе нормативна уредба за придобиване на грузинско гражданство, която да отчита стандартите, установени с Конвенцията на ООН за намаляване на случаите на лица без гражданство.

**Приемане на всеобхватна национална стратегия за правата на човека и национален план за действие; активно придържане в тази стратегия и план за действие към конкретните препоръки на органите на ООН, ОССЕ/БДИПЧ, Съвета на Европа/ЕКРН (Европейската комисия срещу расизма и нетърпимостта) и международните организации за защита на**

---

<sup>34</sup> Включително колективните трудови правоотношения, социалното осигуряване и здравеопазването, достъпа до образование и професионално обучение, културата, изборите, гражданските и политическите дейности, информирането на обществеността и медиите, правосъдието, излежаването на наказание, правоприлагането, въоръжените сили, държавните услуги, както и потреблението на стоки и услуги — член 3 от законопроекта.

<sup>35</sup> Член 7 и сл. от законопроекта.

<sup>36</sup> Членове 16 – 18 от законопроекта.

**правата на човека, особено при изпълнението на политиките за борба с дискриминацията, защита на малцинствата и личния живот и гарантиране на свободата на вероизповедание;**

С постановление на правителството от 5 юли 2013 г. е създаден Междуведомствен съвет за изготвяне на стратегия за защита на правата на човека и план за действие. Съветът е съставен от представители на компетентните министерства и други правителствени органи. Редица представители на неправителствени организации и международни институции<sup>37</sup>, включително делегацията на ЕС в Грузия, са поканени да участват в работата на Съвета.

**Въз основа на горните предварителни констатации по отношение на тематична област 4 на грузинските органи се препоръчва следното:**

- да приемат нов закон за грузинското гражданство в съответствие с европейските и международните стандарти;
- да приведат нормативната уредба в съответствие с Конвенцията на ООН от 1961 г. за намаляване на случаите на лица без гражданство;
- да изготвят стратегия за по-системно и устойчиво решаване на въпроса с лицата без документи;
- да предоставят информация за приложимите правни разпоредби и пълни статистически данни относно процедурите за регистрация на законно пребиваващи чужденци и на лица без гражданство;
- да приемат всеобхватен закон за борба с дискриминацията в съответствие с европейските и международните стандарти, и предвид на чувствителността на въпроса, да подемат обществена кампания за разясняване на закона и повишаване на осведомеността; да гарантират, че в програмите за обучение на държавните служители ще бъдат включени сесии за разясняване на новата нормативна уредба;
- да продължат с разработването на политика, водеща до приемането на Европейската харта за регионалните или малцинствените езици, и да предвидят дейности за повишаване на осведомеността;
- да приемат всеобхватна национална стратегия за правата на човека и придружаващ план за действие.

---

<sup>37</sup> Представителствата на ООН, на Съвета на Европа и на USAID в Грузия, Грузинската адвокатска колегия, Асоциацията на младите юристи на Грузия, „Трансперънси интърнешънъл“ — Грузия, Фондация „Отворено общество“ — Грузия и др.

## **7. Цялостна оценка и следващи стъпки**

В съответствие с установената методология Комисията оцени изпълнението на ПДЛВР от страна на Грузия въз основа на информацията и съответните законодателни и политически документи, предоставени от Грузия. Оценката на тематични области 1 и 2, основана на наличните данни, беше допълнена с мисия за оценка на място, проведена от службите на Комисията, които бяха подпомогнати от експерти от държавите — членки на ЕС, и от делегацията на ЕС в Грузия.

Освен това Комисията проследи и напредъка, постигнат от Грузия в области, свързани с ПДЛВР, чрез Съвместния комитет ЕС – Грузия за улесняване на издаването на визи, Съвместния комитет ЕС – Грузия за обратно приемане и Подкомитета ЕС – Грузия за правосъдие, свобода и сигурност, права на човека и демокрация. Във всяка от тези рамки диалогът и сътрудничеството между ЕС и Грузия са в напреднал стадий.

Въз основа на гореизложеното Комисията счита, че Грузия е постигнала много добър напредък в изпълнението на критериите от първата фаза на ПДЛВР. Нормативната уредба и рамката на политиката, изисквана съгласно критериите за сигурност на документите, включително за биометричните данни, и критериите за интегрираното управление на границите вече са в напреднал етап на изпълнение. Грузия напредва добре и в изпълнението на критериите от първата фаза, свързани с управлението на миграцията, предоставянето на убежище, обществения ред и сигурност, външните отношения и основните права.

Комисията ще продължи да подпомага Грузия в изпълнението на ПДЛВР и активно да следи за изпълнението на всички критерии по четирите тематични области в него с цел да информира през 2014 г. Европейския парламент и Съвета за по-нататъшния напредък по прилагането на ПДЛВР.