

Avrupa Komisyonu  
tarafından yayımlanan

2018

# TÜRKİYE RAPORU

Türkçe - İngilizce

TÜRKİYE CUMHURİYETİ  
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI



REPUBLIC OF TURKEY  
MINISTRY FOR EU AFFAIRS

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI

[www.ab.gov.tr](http://www.ab.gov.tr)



**Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan**

**2018 TÜRKİYE RAPORU**

**VE**

**AVRUPA BİRLİĞİ BAKANI VE BAŞMÜZAKERECİ**

**ÖMER ÇELİK'İN BASIN AÇIKLAMASI**

**Türkçe-İngilizce**



TÜRKİYE CUMHURİYETİ  
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI

Mustafa Kemal Mahallesi 2082. Cadde No:5  
06530 100. Yıl Çankaya / ANKARA  
Tel: 0(312) 218 1300  
Faks: 0(312) 218 1464  
www.ab.gov.tr

ISBN: 978-605-5197-48-3

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan  
**2018 TÜRKİYE RAPORU**  
(AB Genişleme Politikasına İlişkin (COM(2018)450  
sayılı Komisyon Bilgilendirmesi'ndeki Türkiye'ye ilişkin bölümler ile birlikte)

Ankara - 2018  
(1000 Adet Basılmıştır)  
1. Baskı

Bu belgenin Türkçeye çevirisi Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yapılmıştır.

İngilizce metinler Avrupa Komisyonu Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri  
Genel Müdürlüğünün

“<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement>” adresli internet sayfasından alınmıştır.

Tasarım & Baskı  
Salmat Basım Yayıncılık

“Bandrol Uygulamasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik’in  
5. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde bandrol taşıması zorunlu değildir.”

## AVRUPA BİRLİĞİ BAKANI VE BAŞMÜZAKERECİ ÖMER ÇELİK'İN TÜRKİYE RAPORU'NA İLİŞKİN BASIN AÇIKLAMASI

(17.04.2018)

Değerli Basın Mensupları,

Biz bu yılki Rapor'un, 26 Mart Türkiye-AB Zirvesiyle başlayan olumlu atmosferin ruhunu yansıtan, Türkiye-AB birlikteliğini pekiştiren ve müzakere sürecimizin önünü açan bir yol haritası olmasını temenni ederdik.

Ancak Türkiye Raporu, Türkiye'yi teşvik edici bir yol haritası sunmaktan uzaktır. Nitekim Rapor'da herhangi bir faslın müzakereye açılmasının öngörülmediğinin vurgulanması bunun bir göstergesidir.

Rapor'da ülkemizden “kilit ortak” olarak bahsedilmesini ve “ortak çıkarılara dayalı temel alanlarda stratejik bir yakınlaşma” (broad strategic engagement) vurgusunu önemli bulmakla beraber, yeterli bulmuyoruz. Türkiye üyeliğe aday bir ülkedir.

Biz yine de hakkaniyete uygun ve tutarlı bulduğumuz eleştirileri dikkate alacağız, ancak böyle kritik bir dönemde kaleme alınan bu Rapor'un, katılım müzakerelerini esas alan ve Türkiye-AB ilişkilerine hizmet eden bir anlayışla yazılmasını beklerdik.

Aslına bakarsanız, bugün Türkiye'yi evrensel değerlerden uzaklaşmakla suçlayan ve katılım müzakerelerinin bu nedenle ilerlemediğini iddia eden AB, Türkiye'nin katılım müzakerelerine, hiçbir zaman adil ve ilkeli bir şekilde yaklaşmadı.

AB, gerek Kıbrıs sorununu haksız bir şekilde önümüze çıkararak gerekse üye ülkelerin siyasi engellemelerine ses çıkarmayarak, katılım sürecimizi müzakereler başladıktan çok kısa bir süre sonra zaten bilfiil kendisi çıkmaza sokmuştur.

İlişkilerimizin en iyi olduğu dönemde bile fasılların yarısı tamamen siyasi nedenlerle bloke edilmiştir.

Nitekim aradan on yılı aşkın bir süre geçmesine rağmen katılım müzakerelerimizde istediğimiz ilerlemeyi bir türlü sağlayamadık. Kıbrıs sorunundan dolayı 14 fasıl hala siyasi olarak blokajlı ve yine aynı nedenden dolayı hiçbir fasıl geçici olarak kapatılmıyor.

Tüm bu haksızlıklara rağmen, siyasi engeller çözülmeden, sanki müzakere sürecinde ilerleme sağlanabilirmiş gibi, Rapor'da herhangi bir faslın müzakereye açılmasının öngörülmediğinin belirtilmesi, AB'nin Türkiye ile ilişkilerinde ne kadar “samimi ve yapıcı” olduğunu göstermektedir.

Türkiye'nin AB Bakanı olarak, AB'nin ülkemize yönelik bu haksız ve samimiyetten uzak tutumunu, önümüzdeki dönemde değiştirmesini umuyorum.

Türkiye-AB ilişkilerinin uzun tarihi, yaşanan sorunların, Türkiye'nin eksikliklerinden değil, bazı üye ülkelerin süreçteki vizyonsuz siyasi tavırlarından ve AB'nin içe kapanmacı politikalarından kaynaklandığını net bir şekilde ortaya koymuştur.

Yanlış anlaşılacak istemem, Türkiye'nin hiçbir eksiği yok demiyorum, aksine AB liderleri ve kurumlarına, “gelin birlikte çalışalım, biz bu ilişkide samimiyiz, lütfen siz de samimi olun” diyorum.

Ancak yine de ben bu Rapor'un, Varna'da yapılan Türkiye-AB Zirvesinin ardından oluşan olumlu atmosferi değiştirmeyeceğini, Zirvede sunduğumuz somut yol haritasının, bundan sonra Türkiye-AB ilişkilerinin geleceğini somut adımlar üzerinden konuşabilmek için önemini koruduğunu dşünuyorum.

Değerli Basın Mensupları,

Bildiğiniz gibi, ülke raporları, müzakere eden, aday ve potansiyel aday ülkelerin Kopenhag Kriterlerine uyum konusunda kaydettiği gelişmelerin yer aldığı çalışma belgeleridir. Bu yüzden doğası gereği eleştirel belgelerdir.

Biraz önce de söylediğim gibi biz eksikliklerimizle yüzleşmekten yanayız, her zaman eleştiriye açık olduk ve Komisyonun hazırladığı ülke raporlarında yer alan objektif değerlendirmelerden de yararlanmak isteriz.

Bu nedenle Rapor'un objektif bir dille yazılması ve bazı ye ülkelerin siyasi pazarlıklarına alet edilmemesi için Komisyon nezdinde yoğun çaba gösterdik.

Bakanlık olarak, diğer ilgili Bakanlık ve birimlerimizle yakın işbirliği içerisinde, Türkiye Raporu'nun hazırlanmasında gerekli olan tüm bilgi ve belgeleri Komisyona düzenli olarak ilettik.

Ancak Rapor'un özellikle siyasi kriterler ile Yargı ve Temel Haklar Faslına ilişkin bölümünün objektiflikten ve gerçekleri yansıtmaktan uzak olduğunu belirtmek durumundayım.

Rapor'un 15 Temmuz hain darbe girişiminde ve sonrasında Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı tehditlerin boyutlarını yeterli bir biçimde dikkate almadan kaleme alındığını görüyoruz.

Terör, sadece bizim değil tüm AB'nin meselesidir. Unutulmamalıdır ki Avrupa'nın güvenliği Türkiye'den başlar. Bizim mücadelemiz sadece Türkiye'nin değil, AB'nin de güvenliği içindir.

Eleştirilerin aksine, teröre karşı bölgede ve ülkemizde verdiğimiz mücadele devam ederken, hukukun üstünlüğü ilkesinden asla vazgeemedik, vazgeçmeyeceğiz.

Nitekim AİHM tarafından iç hukuk yolu olarak kabul edilen OHAL İşlemlerini İnceleme Komisyonu gibi ilave denetim mekanizmaları bizim bu yaklaşımımızın bir göstergesidir.

Ayrıca bu süreçte çıkardığımız tüm KHK'ları geçtiğimiz aylarda Meclisimizde onayladık. Tamamı, artık diğer kanunlar gibi yargı denetimine açıktır.

Bu hassas süreçte, Avrupa Konseyi ile kurduğumuz diyalog kapsamında, attığımız bazı adımları tekrar ele aldık, mağduriyetlerin yaşanmasını önlemek için hak ve hukuk temelinde titiz bir çalışma yürüttük.

Rapor'da, son yıllarda kaydettiğimiz askeri mahkemelerin kapatılması, sivil gözetimin güçlendirilmesi ve e-devlet uygulamamız gibi önemli gelişmelerin bir kısmına yer verilmesini memnuniyetle karşılıyoruz.

Eleştirilerin yargı bağımsızlığı ile ifade ve basın özgürlüğü konuları üzerinde yoğunlaştığını görüyoruz.

OHAL süresince yargı bağımsızlığını, işleyişini ve etkinliğini daha fazla güçlendirmek üzere attığımız önemli adımların da Raporda yer bulmasını beklerdik.

Rapor'daki Cumhurbaşkanlığı sistemiyle ilgili eleştirileri de kabul edilemez buluyoruz. Halkın oylarıyla kabul edilen bir değişikliği, henüz tüm yönleriyle uygulamaya girmeden, yeterli denge–denetim mekanizması içermediği ve yürütme ile yargı arasındaki kuvvetler ayrılığını yeterince sağlamadığı nedenleriyle eleştirmek, hem halkın demokratik iradesine bir saygısızlık hem de ön yargılı bir tutumdur.

Rapor'da ifade özgürlüğüyle ilgili de peşin hükümlü eleştiriler görüyoruz.

İfade özgürlüğü kapsamında hala Meclis çatısı altında terörü siyasi araç olarak kullanan kişilerden bahsedilmesi büyük bir hayal kırıklığıdır. Başta Batasuna kararında olduğu gibi AİHM içtihadında, şiddeti teşvik eden açıklamaların ne ifade özgürlüğü ne de demokrasi bağlamında değerlendirilemeyeceği açıktır.

Diğer taraftan, ülkemizin işkence ve kötü muameleyle ilişkin kararlılığını sorgulayan asılsız iddiaları reddediyoruz. İşkenceye Karşı Sıfır Tolerans politikamız çerçevesinde çok sayıda tedbiri hayata geçirdik ve işkence suçunun cezasını daha da ağırlaştırdık. Bunlar Rapor'da yer almıyor.

Terörle mücadelemize ilişkin olarak ise, PKK'nın AB'nin terör örgütleri listesinde yer aldığı vurgulanmış olması önemlidir. Ayrıca Raporda, "Gülen Hareketi"nin Hükümetimizce terör örgütü olarak nitelendiğine dair bir kayıt düşülmüştür. Ancak metnin genelinde FETÖ terör örgütünden, bir sivil toplum örgütüymüş gibi hâlâ "Gülen Hareketi" ifadesiyle bahsedilmesini yadırgadığımızı belirtmek istiyorum.

Ayrıca Rapor'da terörle mücadele kapsamında "orantılı güç kullanımı" vurgusunun yapılmasını da kabul edemeyiz.

Türkiye'nin terörle mücadelesi hukuk devleti sınırları içerisinde yürüyen meşru ve güçlü bir mücadeledir ve egemen bir devletin en doğal hakkıdır.

Burada bir hususu özellikle vurgulamak istiyorum. AB, her vesileyle Türkiye'nin terörle mücadelesinin meşru olduğunu ancak alınan tedbirlerin orantılı olmadığını iddia etmektedir. Bizim açımızdan bunun tek iyi niyetli açıklaması, AB'nin, Türkiye'nin karşı karşıya olduğu tehdidi, tüm boyutlarıyla maalesef kavrayamamış olmasıdır.

AİHS'nin de tanıdığı, tüm demokratik ve anayasal devletlerde var olan OHAL müessesesinin varlık nedeni de zaten bu tarz tehditler değil midir?

Değerli Basın Mensupları,

Göç konusunda, AB ile sürdürdüğümüz işbirliğinin pozitif etkileri ortadadır. (Düzensiz göç geçişlerini önemli ölçüde azalttık, denizlerdeki ölümlerin önüne geçebildik ve zulümden kaçan ve güvenli gelecek arayışında olan sığınmacılara yasal ve güvenli bir yol sunduk. )

Rapor'da da ülkemizin bu alandaki hakkı teslim edilmiştir. Hem Ege Denizi'nde hem de Akdeniz ve Karadeniz rotalarındaki düzensiz göçün kontrol altına alınmasında ülkemizin başarısının altı çizilmiştir.

Hatırlatmak isterim ki göç konusunda güvenlikçi yaklaşımları benimseyip, değerler siyasetinden bahsetmek AB'nin bir başka önemli çelişkisidir. Türkiye'nin "bire bir anlaşması" nı kabul etmesi, hem insani yaklaşımının hem de üye olacağını varsaydığı bir Birlikle dayanışmasının bir sonucudur. Ancak AB bu konuda da ülkemizle samimiysiz bir ilişki içindedir.

Bu çerçevede, vize serbestisi için çalışma kağıdını Şubat ayında AB tarafıyla paylaştığımızı hatırlatmak isterim. AB'nin ahde vefa ile hareket ederek yapıcı ve siyasi olmayan bir tutum sergilemesini umuyoruz.

Genişleme Stratejisinde ne yazık ki uluslararası hukuk ve Suriye'nin toprak bütünlüğüne saygı temelinde yürüttüğümüz Zeytin Dalı Harekâtına ilişkin de bölge gerçekleriyle örtüşmeyen iddialar var. Bu iddialar bir kez daha gösterdi ki AB siyasi ve insani açıdan olması gereken yerde durmamakta ve terörle mücadelede üye ülkelerinin menfaatleri doğrultusunda seçici bir yaklaşım sergilemektedir.

Türkiye'nin Zeytin Dalı Harekatıyla bölgedeki durumun kötüleştiğini iddia etmek, AB'nin 4 milyon sığınmacıya ev sahipliği yapan Türkiye'nin insani yardım konusunda yaptıklarını hiçe saymasıdır.

Kıbrıs konusunda ise Rapor tarafsız bir bakış açısı ortaya koyamamaktadır. Rapor'da, Ada'da taraflar arasındaki görüşmelere yönelik desteğimize atıfta bulunulmakla birlikte, ülkemizin Akdeniz'de Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin doğal kaynak arama faaliyetlerine yönelik tutumu eleştirilmektedir. (Zaten AB Varna Zirvesinde yaptığı açıklama ile de Rum tarafına koşulsuz destek vermeye başladığını göstermiştir.)

Bir kez daha vurgulamak isterim ki, Türkiye, Ada'da iki halkın siyasi eşitliği ve iki kesimlilik temelinde kalıcı bir çözüme ulaşmasını desteklemektedir. AB'nin tek taraflı bu bakış açısından vazgeçmesi Kıbrıs'ta kapsamlı çözüme ulaşılmasına yardımcı olacaktır. AB'nin Kıbrıs sorunu ile ilgili değerlendirmelerini yaparken Ada'daki gerçekleri dikkate alması, çözüm için teşvik edici olması, Türkiye ve GKRY arasındaki bir konuyu AB meselesi haline getirmemesi, her şeyden önce kendi tarafsızlığı, tutarlılığı ve inandırıcılığı açısından gereklidir.

Diğer taraftan Komisyonun Türkiye'nin AB'ye uyum sürecini ele alması gereken bu Rapor'da ülkemizin AB üyesi ülkelerle ikili ilişkilerine yönelik bir değerlendirme yapması anlaşılabilir değildir. Üye ülkelerle ilişkiler bakımından, bu ülkeler haksız dahi olsa dayanışma kisvesi altında Türkiye'nin eleştirilmesi kabul edilemez. Eğer AB değerlere bağlı ise daha objektif olmalıdır. Bu durum Rapor'un ne kadar siyasileştiğinin en açık kanıtıdır.

Değerli Basın Mensupları,

Rapor'da da müktesebat uyumuna ilişkin olarak, 20 fasılda çeşitli seviyelerde ilerleme sağlandığı teyit edilmektedir. Genel uyum düzeyine bakıldığında da 23 fasılda uyum düzeyinin iyi olduğu vurgulanmaktadır.

AB gerçekten belli değerler üzerine kurulu normatif bir güçse ve Türkiye ile ilişkilerinde de samimi olarak bu değerleri gözetiyorsa, biran önce 23. ve 24. fasılları müzakereye açar.

Aksi takdirde AB'nin ülkemize ilişkin eleştirilerini Türkiye'nin üyeliğini engellemeye yönelik "bahaneler" olarak değerlendireceğiz.



Kabul edemeyeceğimiz bir başka ifade ise, Türkiye'nin AB'den uzaklaştığı yönündedir. Acaba AB bu davranışlarıyla Türkiye'yi uzaklaştırdığını hiç düşündü mü?

Özellikle vurgulamak istiyorum ki, Komisyonun daha önceki raporlarında da belirtildiği üzere ilişkilerimizin gerçek potansiyeli ancak net bir üyelik perspektifi ve güvenilir bir katılım süreci çerçevesinde tam olarak ortaya çıkabilecektir.

Bu yılki Raporun ekonomik kriterler kısmında da siyasi değerlendirmelere yer verilmesini üzümlere karşılığımızı vurgulamak istiyorum.

Bu vesileyle, Rapor'da da yer verilen IPA fonlarında kesintiye gidilmesi kararının AB açısından ne kadar yanlış bir karar olduğunu hatırlatmak istiyorum.

Katılım öncesi mali yardımların "maddi olarak" çok büyük rakamlar olmadığı açıktır. Mali yardımlarda kesintiye gidilmesi Türkiye gibi büyük bir ekonomiyi hiçbir şekilde etkilemez.

Burada asıl önemli olan mali yardımların projeler aracılığıyla kullanılması ve bu süreçteki kazanımlardır.

Katılım müzakereleri siyasi nedenlerle zaten fiilen donmuş durumdayken, mali yardımlarda da kesintiye gidilmesi, hem Türkiye'nin uyum sürecinin yavaşlamasına, hem de AB sürecimize Türk kamuoyunun desteğinin daha da azalmasına neden olacak, başka da hiçbir şeye hizmet etmeyecektir.

Değerli Basın Mensupları,

Türkiye-AB ilişkilerinde yaşanan sorunların aşılmasının, yalnız Türkiye ve AB için değil, bölgemiz, uluslararası sistem ve küresel barış açısından da önemli kazanımlar sağlayacağı açıktır.

Biz AB'den uzaklaşmak istemiyoruz, aksine katılım müzakerelerimizin önünün açılmasını ve uyum çalışmalarımıza kaldığımız yerden devam etmek istiyoruz. Unutmamak gerekir ki AB yolunda ilerleyen bir Türkiye bulunduğu bölgede de (Balkanlar ve Ortadoğu) istikrar unsuru olarak olumlu etki yapacak, AB ile aramızdaki empati artıp, güven eksikliği azaldıkça enerjiden göçe, terörden radikalleşmeye, İslam ve yabancı düşmanlığına pek çok ortak sorunun çözümü kolaylaşacaktır.

Türkiye olarak bizim bu konudaki irademiz tamdır. Esasında ben birçok üye ülke liderinde de bu iradeyi görüyorum, şimdi bizim AB'den beklediğimiz bu iradeyi kurumsallaştırmasıdır.

Katılımınız için teşekkür ediyorum.

----- 0 -----





Strazburg, 17.4.2018  
COM(2018) 450 nihai

**KOMİSYON TARAFINDAN AVRUPA  
PARLAMENTOSUNA, KONSEYE, EKONOMİK VE SOSYAL  
KOMİTEYE VE BÖLGELER KOMİTESİNE SUNULAN BİLGİLENDİRME**

**AB Genişleme Politikasına İlişkin 2018 Bilgilendirmesi**

{SWD(2018) 150 nihai} - {SWD(2018) 151 nihai} - {SWD(2018) 152 nihai} -  
{SWD(2018) 153 nihai} - {SWD(2018) 154 nihai} - {SWD(2018) 155 nihai} -  
{SWD(2018) 156 nihai}

**(Türkiye'ye İlişkin Bölümler)**

**TR**

**TR**



## I. GİRİŞ

Avrupa Komisyonu Kasım 2015'te, **AB genişleme politikasına ilişkin hâlâ geçerliliğini koruyan orta vadeli bir strateji** belirlemiştir. Bu Bilgilendirme ile Ocak 2018'in sonuna kadar genişleme stratejisinin uygulanmasında kaydedilen ilerlemeye ilişkin bir durum değerlendirmesi yapılmakta; ilgili ülkeler, katılım kriterlerine uygun olarak, modernleşme süreçlerini siyasi ve ekonomik reformlar vasıtasıyla devam ettirmeleri yönünde teşvik edilmektedir.

Genişleme süreci, **yerleşik kriterlere, adil ve katı bir koşulluluk ilkesine** dayalı olmaya devam etmektedir. Her ülke **kendi performansına** göre değerlendirilmektedir. Kaydedilen ilerlemelerin değerlendirilmesi ve eksikliklerin tespit edilmesi ile ülkelerin gerekli olan kapsamlı reformları gerçekleştirebilmeleri için teşvik edilmeleri ve kendilerine rehberlik yapılması amaçlanmaktadır. Genişleme perspektifinin gerçekleşebilmesi için, "temel ilkelerin önceliği" prensibine ilişkin kesin taahhüt esas teşkil etmeye devam etmektedir. Özellikle hukukun üstünlüğü ve ekonomi gibi kilit öneme sahip alanlarda yapısal eksiklikler devam etmektedir. Aday ülkeler, hukukun üstünlüğü, yargı reformu, yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele, güvenlik, temel haklar, demokratik kurumlar ve kamu yönetimi reformu ile ekonomik kalkınma ve rekabet edebilirliği temin etmek zorundadır. Gerekli reformların karmaşık yapısı itibarıyla, bu uzun vadeli bir süreçtir.

Katılım müzakerelerinin, bugün de geçmişte de, tek başına nihai hedef olmadığı bilinmesi önem taşımaktadır. Müzakereler, **daha kapsamlı bir modernleşme ve reform sürecinin** bir parçasıdır. Genişleme ülkelerinin hükümetleri, gerekli reformları yalnızca AB istediği için değil, kendi vatandaşlarının menfaatleri açısından en iyi yönelim bu olduğu için, daha etkin bir biçimde sahiplenmeli ve gerçek anlamda siyasi gündemlerinin ayrılmaz bir parçası haline getirmelidir. Hukukun üstünlüğü gibi Avrupa'nın temel değerlerine sahip çıkılması, nesillerdir devam eden bir tercih olan AB üyeliği hedefi için büyük öneme sahiptir. Gelecekteki genişlemelere verilecek kamu desteği, aday ülkelerin hazırlık düzeyine bağlı olacaktır. AB katılım sürecinde yapılan reformlar, hem AB üye devletlerinin vatandaşlarının hem de benzer biçimde aday ülkelerin vatandaşlarının güvenini artırmaya katkı sağlamalıdır.

Şubat 2018'de Avrupa Komisyonu, **Batı Balkanlar'a** yönelik katı ve performansa dayalı AB üyeliği perspektifini, *Batı Balkanlar için güvenilir bir genişleme perspektifi ve Batı Balkanlar'ın AB ile ilişkilerinin güçlendirilmesi başlıklı Bilgilendirmesi'nde*<sup>1</sup> tekrar vurgulamıştır. Bu, Batı Balkanlar'ın tümü için güçlü bir teşvik mesajıdır ve Batı Balkanlar'ın Avrupa'daki geleceğine yönelik AB taahhüdünün bir işaretidir. Bölgedeki liderler, stratejik olarak bu hedefe yönelmiş olduklarına ve bu konudaki kararlılıklarına ilişkin hiçbir şüpheye yer vermemelidir. Bölgesel iş birliği ve iyi komşuluk ilişkileri, Avrupa'ya giden yolda ilerleme kaydedilebilmesi için kritik öneme sahiptir. Avrupa Komisyonu, Birlik'in daha fazla büyümeden önce daha güçlü ve daha sağlam olması gerektiğini ifade etmiştir. Bu nedenle Komisyon, Daha Birleşik, Daha Güçlü ve Daha Demokratik bir Birlik için Yol Haritası<sup>2</sup> ile uyumlu bir şekilde, mevcut Antlaşmalar esasında 2025'e yönelik olarak Birlik'in demokratik, kurumsal ve politika çerçevesinin iyileştirilmesini amaçlayan çok sayıda girişimi bu yıl boyunca ortaya koyacaktır.

**Türkiye**, Avrupa Birliği için Suriyelilere sağlanan destek de dâhil olmak üzere, ortak çıkar alanlarında yüksek düzeyli diyalogun ve iş birliğinin devam ettiği kilit bir ortak ve aday ülkedir. Komisyon, Temmuz 2016 başarısız darbe girişimi karşısında Türkiye'nin hızlı ve orantılı eyleme geçme konusundaki haklı ihtiyacını teslim etmiştir. Ancak Türkiye, özellikle

<sup>1</sup> COM(2018) 65 nihai

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf)

hukukun üstünlüğü ve temel haklar alanlarında olmak üzere ve siyasi sistemde etkili denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflamasıyla birlikte AB'den dikkat çekici biçimde uzaklaşmaktadır. Avrupa Komisyonu, Türkiye'ye öncelikli olarak bu olumsuz gidişatı tersine çevirmesi için defaatle çağırıda bulunmuştur.

## II. 2015 GENİŞLEME STRATEJİSİNİN UYGULANMASI

**Hukukun üstünlüğü, temel haklar ve iyi yönetim** alanlarında yapılacak reformlar, genişleme ülkeleri açısından hâlâ en ivedi konudur. Bu reformlar söz konusu ülkelerdeki ilerlemenin AB tarafından değerlendirilmesinde de kilit ölçüttür. Genişleme ülkeleri, bu temel AB değerlerine daha güçlü ve inandırıcı biçimde sahip çıkmalıdır. Bu temel değerlerin muhafaza edilememesi, yatırım ve ticaret açısından da caydırıcı unsurdur. Hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi yalnızca kurumsal bir konu değildir. Toplumsal dönüşümü de gerektirir.

### a) Hukukun üstünlüğü

Hukukun üstünlüğüne ilişkin reformlara odaklanma artmış olsa da, genişleme ülkelerinde bu husustaki ilerleme düzenli seyretmemiştir. Makedonya Cumhuriyeti'nde, yeni hükümetin "Acil Reform Önceliklerinin" uygulanmasına yönelik olarak sergilediği kararlılık, hukukun üstünlüğü konusunda olumlu bir etki yaratmıştır. Temmuz 2016 darbe girişimi sonrasında Türkiye'de hukukun üstünlüğü alanında yaşanan kötüye gidiş devam etmiştir.

**Yargı sisteminde** başarılı bir reform yapılması, siyasi yelpazenin tamamında sürdürülecek, siyasi irade gerektiren uzun vadeli bir süreçtir ve genişleme ülkelerinde bu konuda atılacak pek çok adım vardır. Arnavutluk'ta, hâkim ve savcılarının ilk defa uygulanmakta olan ve hâlen devam eden yeniden değerlendirilme sürecinin; profesyonellik, bağımsızlık ve dürüstlük bakımından yargı sistemini desteklemesi beklenmektedir. Türkiye'de, Anayasa değişikliklerinin yanı sıra hâkim ve savcılarının toplu olarak meslekten ihraç edilmeleri, yargının etkinliği ve bağımsızlığına daha fazla zarar vermiştir.

Ülkeler, taviz vermeksizin **yolsuzluğun** kökünü kazımalı ve her türlü siyasi yolsuzluk unsurunu ortadan kaldırmalıdır. Yasal ve kurumsal çerçeveleri, AB müktesebatı ve Avrupa standartları ile uyumlu hâle getirme yönündeki kesintisiz çabaya rağmen, yolsuzluk hâlâ yaygındır. Güçlü ve bağımsız kurumlar; özellikle üst düzeyde olmak üzere, yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele edilmesi, infaz edilen ve caydırıcı yaptırımlar içeren kesinleşmiş mahkeme kararlarıyla neticelenen daha etkili soruşturma ve kovuşturmanın yürütülmesi açısından son derece önemlidir. Başta yolsuzluğa açık bir alan olan kamu alımlarının tüm aşamaları olmak üzere kamu finansmanının yönetiminde daha fazla şeffaflığa ihtiyaç duyulmaktadır.

Uzmanlaşmış kuruluşlar bulunmaktadır ancak siyasi nüfuz sahibi kişilerin açıklanamayan zenginlikleri nadiren incelemeye tabi tutulmaktadır. Sınırlı ilerleme, hâlâ devam eden kısıtlı bir idari kapasiteye ve gerçek bir siyasi iradenin bulunmadığına işaret etmektedir. Daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik, kuvvetler ayrılığı ve daha güçlü, bağımsız gözetim kuruluşları hâlâ temel konulardır. Çıkar çatışmaları ve mal bildirimini ilgili veri paylaşımına yönelik bölgesel bir aracın kabul edilmesi yönünde Trieste'de 2017'de başlatılan girişimler, Batı Balkanlar bölgesindeki ülkelerin yolsuzluk vakalarıyla mücadele performansını iyileştirmeye katkıda bulunabilir.

**Örgütlü suçların** genişleme ülkelerindeki dayanakları hâlâ güçlüdür. Büyük suç grupları, Batı Balkanlar bölgesi ile Türkiye'deki faaliyetlerini ve bu bölgelerden yürüttükleri faaliyetleri sürdürmektedir. Bölge hâlâ, başta uyuşturucu madde ve silah olmak üzere yasalara uygun olmayan mal ticareti ve AB ülkelerine gitmeye çalışan insanların ticareti bakımından

önemli bir giriş güzergâhıdır. Genişleme ülkeleri, Europol ve Eurojust gibi AB kolluk birimleri ile daha fazla iş birliği yapmakta ve uyuşturucu madde kaçakçılığı da dâhil olmak üzere belirli örgütlü suç türleri ile mücadele kapasitelerini geliştirmektedir. Arnavutluk'ta, kolluk tarafından yürütülen geniş çaplı operasyonlar neticesinde büyük miktarlarda kenevir ve yakın zamanda da Latin Amerika menşeli kokain ele geçirilmiştir. Bununla birlikte, kolluk birimlerinin personel sayısı ve operasyonel bağımsızlıklarının gözetilmesi, bölgede sorun olmaya devam etmektedir. Örgütlü suç tehditlerinin analizi ve belirlenen operasyonel öncelikler arasında hâlâ uyumsuzluk bulunmakta ve bu durum, suç gruplarının etkin bir şekilde çökertilmesinin başarı oranını düşürmektedir. Ayrıca yetkililerin, Mali Eylem Görev Gücü'nün metodolojisi doğrultusunda malî soruşturmalardan yararlanmaya başlaması ve suç gelirlerinin müsadereesi ile ilgili sonuçları iyileştirmesi gerekmektedir. Genişleme ülkelerinde, suçtan kaynaklanan mal varlıklarının tespiti ve izlenmesinden sorumlu merkezi kuruluşların (Mal Varlığı Geri Alım Birimleri) tesis edilmesi ve güçlendirilmesi, bu ülkelerin ulusal mal varlığı geri alım sistemlerini daha etkin hâle getirebilmekte ve AB üye devletlerindeki Mal Varlığı Geri Alım Birimleri ile operasyonel iş birliğini kolaylaştırabilmektedir. Kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadeleyle ilişkin olarak, genişleme ülkeleri, öncelikli olarak, mevzuatını ve uygulamalarını Mali Eylem Görev Gücü'nün tavsiyeleri ile uyumlu hâle getirmelidir. Yolsuzluk, kara paranın aklanması ve örgütlü suçlar ile mücadele edilmesine yönelik somut ve sürdürülebilir bir izleme mekanizması ivedilikle oluşturulmalıdır.

**Terörizm**, şiddete varan aşırıcılık, radikalleşme ve özellikle (geri dönen) yabancı terörist savaşçılar olgusu ile mücadele edilmesi için AB, genişleme ülkelerinin her biri ile operasyonel iş birliğini artırmıştır. Tüm ülkelerde, terör ve radikalleşme ile mücadele alanındaki mevzuat ve uygulamaların AB standart ve uygulamaları ile uyumlaştırılmasına yönelik yerinde çabalar devam etmektedir. Bununla birlikte, özellikle şiddete varan aşırıcılık, silah ticareti, terörizmin finansmanı, kara paranın aklanması, bilgi paylaşımı ve radikalleşme karşıtı politikalar bakımından ulusal ve bölgesel düzeyde somut sonuçların elde edilmesine yönelik daha etkin yapıların oluşturulması mümkündür. Bu çalışmaların büyük bir bölümü, AB Radikalleşme Farkındalık Ağı tarafından desteklenmektedir. Batı Balkan ortaklardan her biri ve Türkiye'yle birlikte, terörizmle daha fazla mücadele edilmelidir. Eurojust ile iş birliği anlaşmalarının akdedilmesine olanak sağlamak amacıyla, kişisel verilerin korunmasına yönelik standartların AB standartları ile uyumlaştırılması gerekmektedir. Terörle mücadeleye ilişkin daha önceki ortak çalışmalardan ilham alan AB ve Batı Balkan ortakları, 2017'de, bölgede güvenlik yönetişimi konusunda kapasite oluşturulması ve reformlara yönelik yeni bir yaklaşım olarak Batı Balkanlar Entegre İç Güvenlik Yönetişimini kabul etmişlerdir.

## **b) Temel haklar**

**Temel haklar**, büyük ölçüde Batı Balkanlar ülkelerinin mevzuatında düzenlenmektedir, ancak bu hakların pratikte tam olarak uygulanmasının sağlanması konusunda önemli çabaların gösterilmesi gerekmektedir. Rapor döneminde Türkiye'de, insan haklarıyla ilgili kilit alanlarda ciddi şekilde kötüleşme devam etmiştir.

Bölgede **ifade özgürlüğü** ve basın bağımsızlığının bir demokrasi unsuru olarak güvence altına alınmasına özel önem verilmesi gerekmektedir. 150'den fazla gazetecinin hâlâ tutuklu bulunduğu Türkiye'deki ciddi gerileme dâhil olmak üzere, bazı ülkelerde bu alanda önemli ölçüde kötüleşme kaydedilmiştir. Diğer ülkelerde de en iyimser görüşle kısıtlı ilerleme kaydedilmiştir. Gazetecilere yöneltilen saldırı ve tehditler devam ederken, soruşturma ve kovuşturmalar yavaş ilerlemektedir. Kamu yayın kuruluşlarının bağımsızlığını etkileme çabaları ve basına şeffaf olmayan bir şekilde kamu finansmanının sağlanması, genişleme ülkelerinin tamamında hâlâ yaygındır. Bu suistimler, sadece ifade özgürlüğü temel hakkını değil aynı zamanda bölgedeki demokrasiyi de sekteye uğratmaktadır. Hükümetlerin, ifade özgürlüğü konusundaki mevcut yasal çerçevenin uygulanması ve basın özgürlüğüne yönelik genel ortamın iyileştirilmesi amacıyla acil ve somut adımlar atması gerekmektedir.

AB, çoğunlukla sindirilmeye maruz kalan yerel sivil toplum kuruluşları, insan hakları savunucuları, gazeteciler ve bağımsız basın kuruluşlarını kuvvetle desteklemektedir. Hükûmetin ifade özgürlüğü ile tüm diğer temel haklar konusunda hesap verebilirliğinin sağlanmasında bunların katkısı çok önemlidir.

Genişleme ülkeleri, hâlen yaygın olan **çocuk hakları** istismarlarının etkin bir şekilde ele alınması konusunda daha fazla çaba sarf etmelidir. Hükûmetler, **engelli kişiler**, **azınlıklar** ve diğer savunmasız gruplara karşı ayrımcılığı da öncelikli olarak ele almalıdır. **Toplumsal cinsiyet eşitliğinin** artırılması ve kadına yönelik şiddetin ele alınması konusunda daha fazla adım atılmalıdır. Batı Balkanlar'da lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks bireylerin hakları konusunda ilerleme kaydedilmiş olsa da, ayrımcılık, tehdit ve şiddetin sona erdirilmesi için ilave çabalara ihtiyaç duyulmaktadır. Hâlen sosyal dışlanma, marjinalleştirme ve ayrımcılıkla karşı karşıya kalmaları nedeniyle **Roman vatandaşların** içinde buldukları tehlikeli duruma da öncelik verilmesi gerekmektedir. **Cezaevi koşulları** iyileştirilmeli, şüphelilerin ve sanıkların usuli hakları ile mağdurların hakları AB müktesebatıyla uyumlu hâle getirilmelidir. Türkiye'de olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamele ile savunma hakkı da dâhil olmak üzere kilit usuli haklar kısıtlanmıştır.

### c) Demokratik kurumların işleyişi ve kamu yönetimi reformu

**Demokratik kurumların** düzgün bir biçimde işlemesi, birçok ülkede hâlen temel sorundur. Buna, başta **parlamentolarda** olmak üzere siyasi yelpaze içinde yapıcı diyalog kurulmasının temin edilmesi de dâhildir. Kaydedilen bazı ilerlemelere rağmen, demokratik seçimlerin yapılmasına yönelik birkaç temel unsur hâlâ sorun teşkil etmektedir. Seçim gözlem misyonlarının tavsiyeleri gerektiği şekilde uygulanmalıdır. İyi işleyen bir demokrasinin önemli bir parçası olan parlamentonun hesap verebilirliği siyasi kültüre yerleştirilmelidir.

Başarısız darbe girişimi karşısında Türkiye'nin hızlı ve orantılı eyleme geçme konusundaki haklı ihtiyacı anlaşılmasına rağmen, siyasi partiler arasındaki diyalog alanı da giderek daralırken TBMM'nin kilit işlevi olan yasama sürecini kısıtlayan ve hâlen devam eden olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerin orantılılığı konusunda ciddi endişeler mevcuttur. Avrupa Konseyi tarafından yerli bir denge ve denetleme sistemi tesis etmediği ve kuvvetler ayrılığını tehlikeye attığı değerlendirilen geniş kapsamlı Anayasa değişiklikleri, olağanüstü hâl sürecinde düzenlenen referandumda kabul edilmiştir.

Batı Balkanlar'da, siyasi diyalog eksikliği, acil parlamento usullerinin aşırı kullanılması ve tüm partilerin yapıcı katılımının sağlanamaması nedeniyle ulusal parlamentoların temel yasama ve gözetim işlevi kapasitesi zayıflatılmaktadır. Bazı boykotların üstesinden gelinmesine rağmen, bölücü bir siyasi kültür hâlâ mevcuttur. Arnavutluk'ta, Mayıs 2017'de yapılan partiler arası anlaşma, parlamento çalışmalarının seçimler için ara verilmeden önce yeniden başlatılmasını sağlamıştır. Makedonya Cumhuriyeti'nde yeni parlamento, yürütme üzerindeki gözetim kapasitelerini yeniden tesis etmek için çaba sarf etmiştir. Ancak Karadağ'da muhalefet, parlamentonun Kasım 2016'da biraraya gelmesinden beri yasama faaliyetlerini boykot etmektedir. Sırbistan'da, parlamentonun etkililiği ve mevzuat kalitesi taslak mevzuat üzerinde parlamentonun uygun denetiminin eksik olması nedeniyle olumsuz etkilenmektedir. Kosova'da\*, Karadağ ile Sınır Belirleme Anlaşması onaylanmış olmasına rağmen, parlamento çalışmalarında önceki ve iktidardaki koalisyon döneminde siyasi kutuplaşma ve tıkanmalar ön plana çıkmıştır. Bosna Hersek'te iktidardaki koalisyon partileri arasındaki gerginlik, Reform Gündemi'nde yer alan mevzuatın kabul edilmesi sürecini

\*Bu ifade, statüye ilişkin tutumlara hâle getirmez ve BMGK'nin 1244/1999 sayılı Kararı ve Uluslararası Adalet Divanının Kosova'nın Bağımsızlık Deklarasyonu Hakkındaki Görüşü ile uyumludur.



olumsuz etkilemiş ve reform sürecinde yavaşlamaya yol açmıştır. Seçimler bölgede önemli olaylara sahne olmadan gerçekleşirken, seçim organlarının siyasileşmesi, kamu kaynaklarının kötüye kullanılması, siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanının şeffaf olmaması gibi önemli eksiklikler vatandaşların seçim süreçlerine olan güvenini etkilemektedir.

**Kamu yönetimi reformu**, yönetişimin her düzeyde güçlendirilmesi bakımından oldukça önemlidir. Bunlar arasında, yönetimin kalitesinin ve hesap verebilirliğinin iyileştirilmesi, işe alımlar ve işten çıkartmalar da dâhil olmak üzere, profesyonelliğin, apolitikleşmenin ve şeffaflığın artırılması, kamu maliyesinin daha şeffaf yönetilmesi ve vatandaşlara daha iyi hizmet sunulması da yer almaktadır. Merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler arasında uygun bir dengenin sağlanması da gerekmektedir. Batı Balkanlar'da bazı alanlarda orta düzeyde bir ilerleme kaydedilirken, Türkiye'de kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetimi ve hesap verebilirlik bakımından ciddi bir gerileme olmuştur.

Türkiye ve Bosna Hersek hariç olmak üzere kapsamlı kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi **reform stratejileri** uygulanmaktadır. Reformların uygulanmasında ve mali açıdan sürdürülebilirliğindeki gecikmeler endişe unsuru olmaya devam etmektedir. Bütçe şeffaflığı birçok durumda artırılmıştır. Batı Balkanlar'da, merkezi hükûmet düzeyindeki **stratejik planlama** kalitesinin ve sektör planlaması ile bağlantıların büyük ölçüde iyileştirilmesi gerekmektedir. Politikalar, mevzuat ve kamu yatırımları, genellikle sistematik etki analizleri yapılmadan ve istişarelerde bulunulmadan hazırlanmaktadır. Birçok ülkede kilit sorun, acil yasama usullerinin sıklıkla kullanılmasıdır. Tüm ülkelerde, **kamu sektöründe profesyonelleşmenin** sağlanmasına yönelik ihtiyaç hâlen devam etmektedir. Yeni kamu hizmetleri mevzuatına rağmen, özellikle üst düzey kamu görevlilerinin atanmalarında ve ihraçlarında istisnalara sıklıkla başvurulmaktadır.

Tüm genişleme ülkelerinde, **kamu idaresi yapısının** daha verimli bir şekilde teşkilatlandırılması gerekmektedir. Batı Balkanlar'da, benzer idari organların farklı statüleri vardır ve bunların çoğu, bağlı oldukları bakanlıklardan ziyade doğrudan hükûmete veya parlamentoya karşı sorumludur. Kuruluşlar ile bağlı oldukları kurumları arasındaki hesap verebilirlik ve raporlama yetersiz düzeydedir. Birçok genişleme ülkesi, **hizmet sunumunu** iyileştirmek amacıyla e-devlet hizmetlerini uygulamaya yoğunlaşmıştır, ancak girişimler genellikle stratejik yönlendirme ve koordinasyondan yoksundur. Birçok ülke, ayrıca genel idari usuller konusunda çağdaş kanunlar kabul etmek suretiyle ilerleme kaydetmiştir ancak çoğu ülkede özel idari usullerin en aza indirilmesi amacıyla sektör mevzuatının önemli bir kısmının hâlen değiştirilmesi gerekmektedir.

#### d) Göç

Mülteci krizi ve düzensiz **göçe** ilişkin sorunlar, AB'nin genişleme ülkeleri ile yürüttüğü çalışmalarının merkezinde yer almaktadır. Ortak çalışmalar sayesinde, Doğu Akdeniz/Batı Balkanlar göç rotalarında ilerleme kaydedilmiştir. Göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti hâlâ endişe unsurudur. Düzensiz göçün azaltılması, geri dönüş faaliyetleri, sınırların korunması ve düzensiz göçün önlenmesiyle iltica, sosyal içirme ve bütünleşme konularında kapasite artırımıyla ilgili olanlar dâhil olmak üzere, göç sorunlarının ele alınmasında ülkelerin AB müktesebatına uygun olarak daha donanımlı hâle gelmesinin sağlanması için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Türkiye, olağanüstü bir çaba sarf ederek, hâlihazırda 3,5 milyondan fazla kayıtlı Suriyeliye ev sahipliği yapmaktadır ve AB, söz konusu sorunun ele alınmasında Türkiye'ye yardım etmek konusundaki kararlılığını sürdürmektedir. Türkiye-AB Ortak Açıklaması kapsamındaki iş birliği, somut sonuçlar vermeye devam etmiştir. Ege Denizi'nde düzensiz ve tehlikeli geçişler ile can kayıplarının önemli ölçüde azaltılmasına ilişkin eğilim güçlenerek devam etmiştir.

Doğu Akdeniz rotası üzerinden giriş yapan göçmen sayısı 2016'da 182.277 iken bu sayı 2017'de neredeyse %77'lik bir azalmayla 42.319 olmuştur. Türk Sahil Güvenlik Komutanlığı, devriye faaliyetlerinin etkin biçimde yürütülmesi, düzensiz geçişlerin ve yeni rotaların açılmasının engellenmesi konusunda kararlılığını sürdürmüştür. Türkiye'deki Sığınmacılar için AB Mali İmkânı, sığınmacıların ihtiyaçlarının karşılanmasına destek sağlamakta ve ev sahipliği yapan halkı desteklemektedir. 3 milyar avroluk birinci dilim, tamamen sözleşmeye bağlanmıştır. Şu ana kadar yapılan harcamalar 1,9 milyar avroya ulaşmıştır. Türkiye-AB Ortak Açıklaması'na uygun olarak, ikinci dilimin kullanılmasına başlanmıştır. Sosyal Uyum Yardım Programı kapsamında, en savunmasız yaklaşık 1,2 milyon sığınmacıya aylık nakit ödeme yapılmasını sağlayan AB Mali İmkânı, en hızlı ve en etkili AB destek mekanizmalarından biri olmuştur. 312.000'den fazla çocuğa Türkçe eğitimi verilmiş olup 500.000 öğrenciye kırtasiye malzemeleri ve ders kitapları dağıtılmaya başlanmıştır. Sığınmacılar, 763.000'den fazla birinci basamak sağlık hizmeti konsültasyonundan faydalanmış olup 217.000'den fazla Suriyeli bebeğin tüm aşılı yapılmıştır.

Ulusal çabaları destekleyen AB'nin koordinasyonundaki müdahaleler, 2017'de Batı Balkanlar bölgesine geçiş yapan düzensiz göç akınlarında %91'lik bir düşüş yaşanması ve sınırlardaki durumun genel olarak istikrarlı hâle getirilmesiyle sonuçlanmıştır. Özellikle Makedonya Cumhuriyeti ve Sırbistan, bu alanda AB için güvenilir ortaklar olduklarını kanıtlamıştır. Ancak, bu ülkeler göç krizinden etkilenmeye devam etmiştir ve kriz durumlarıyla mücadele etme kapasiteleri sürekli olarak sınanmıştır. İdari kapasite ve altyapının bölge genelinde daha fazla güçlendirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. AB, Batı Balkan ortaklarının çabalarını desteklemeye kararlıdır. Komisyon, Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı ile Batı Balkanlar arasında statü anlaşmaları müzakere etmektedir. Bu anlaşmalarla, icra yetkileri olan Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı ekipleri, ulusal sınır idarelerini desteklemek üzere AB dış sınırları çevreleyen bölgelerde görevlendirilebilecektir.

## e) Ekonomi

Batı Balkanlar ve Türkiye önemli bir **ekonomik potansiyele** sahiptir. Son birkaç yılda artan büyüme oranlarının bir sonucu olarak tüm kategorilerde istihdam yaratılmıştır. Bazı ilerlemeler kaydedilmesine rağmen tüm hükümetler, özellikle gençler arasındaki, yüksek işsizlik oranları, mesleki beceriler bakımından arz ve talep arasında büyük çaplı uyumsuzluklar, finansmana sınırlı erişim, yetersiz düzeydeki yenilikçilik ve bölgesel bağlantılılık dolayısıyla iş ortamlarının zayıflığı, sürekli olarak yüksek düzeyde seyreden kayıt dışı ekonomi nedeniyle önemli yapısal, ekonomik ve sosyal sınımalarla karşı karşıyadır. Batı Balkanlar'da yatırım ortamı, özellikle mahkemelerin bağımsız ve etkin işlememesi ve rekabet kurallarının düzensiz uygulanması bakımından, siyasi yolsuzluğa dair belirtilerden olumsuz etkilenmeye devam etmektedir. Bölgede devletin ekonomi üzerindeki nüfuzu güçlü olup, bu durum kamu mali yönetiminin zayıf olması ve izin ve vergi sistemlerinde sıklıkla değişikliğe gidilmesi dolayısıyla yolsuzluk riskini önemli ölçüde artırmaktadır. Kurumsal yönetim çerçevelerinin güçlendirilmesi ve özelleştirme süreçlerinin tamamlanması gerekmektedir. Altyapının ve eğitim sistemlerinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Başta Trans-Avrupa Taşımacılık Ağları'nın Batı Balkanlar'a genişletilmesi bağlamında olmak üzere, bölgedeki altyapı yatırımları AB ile üzerinde anlaşmaya varılan önceliklerle tutarlı olmalıdır. Türkiye'de yeniden güçlü bir ekonomik büyüme gerçekleşmiş, fakat iş ortamı kötüye gitmeye devam etmiştir. Ekonomi ise mali belirsizlik, küresel yatırımcıların güvenindeki değişiklikler ve devam eden siyasi riskler karşısında hâlâ kırılgandır.

AB, hazırlık sürecinin ayrılmaz bir parçası olan Ekonomik Reform Programı uygulaması yoluyla politika oluşturmada iyileştirme sağlanmasını ve ekonomik yönetimi desteklemektedir. Bu uygulama makroekonomik ve yapısal reformların oluşturulmasında ve uygulanmasında temel araç hâline gelmiştir. Böylelikle uzun vadeli sürdürülebilir büyümeye ve yakınlığa katkı sağlanmakta, politika planlaması kolaylaştırılmakta ve Kopenhag ekonomik kriterlerinin karşılanması yönünde ilerleme kaydedilmesi sağlanmaktadır. Tüm

hükûmetlere yıllık Ekonomik Reform Programları sunmaları çağrısında bulunulmuştur. Belirlenen reformların uygulanması için artık hükûmetlerin güçlü siyasi teşviki ve sahiplenmesi gerekmektedir. AB ayrıca, bölgedeki ticaretin, hareketliliğin ve yatırımın önündeki engelleri kaldırmayı amaçlayan Bölgesel Ekonomik Alanın derinleştirilmesi suretiyle Batı Balkanlar'daki yatırım ortamının iyileştirilmesini desteklemektedir. Aralık 2016'da Komisyon, Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin muhtemel güncellenmesi ve genişletilmesi amacıyla müzakerelerin başlatılmasına ilişkin bir Tavsiye kabul etmiştir; söz konusu Tavsiye hâlen AB Konseyi tarafından değerlendirilmektedir.

#### **f) Bölgesel iş birliği ve iyi komşuluk ilişkileri**

Bölgesel iş birliği, siyasi istikrarın ve ekonomik fırsatların sağlanması bakımından kilit unsurdur. Özellikle AB'nin bağlantılılık gündemi Batı Balkanlar'daki bölgesel iş birliğine ilave bir ivme kazandırmıştır. 2017'de Trieste'de bölge liderleri, Bölgesel Ekonomik Alan oluşturulmasına yönelik bir eylem planını onaylamış ve Ulaştırma Topluluğu Antlaşması'nı imzalamıştır. Güneydoğu Avrupa İşbirliği Süreci ve diğer bölgesel girişimler de, istikrarı ve iş birliğini teşvik etmeye devam etmiştir. Bölgesel Gençlik İşbirliği Ofisi kurulmuştur ve insandan insana iş birliğini geliştirmeye devam etmek üzere ilk teklif çağrısına çıkmıştır. Erasmus+ programı, yükseköğretimde ve gençler arasında kültürler arası diyalogu geliştirmeye devam etmiş ve yükseköğretim kurumlarının ve sistemlerinin uluslararası hâle getirilmesini ve modernleştirilmesini desteklemiştir. Bağlantılılık projelerinin sahada gerçekleştirilmesi konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Adriyatik ve İyonya Bölgesel Eylem Planı'na yönelik AB Stratejisi, ortak projeler oluşturulmasının teşvik edilmesine katkı sağlamış ve katılımcı ülkelerin AB müktesebatına daha fazla uyum sağlamasını teşvik etmiştir. Ancak, bölgesel anlaşmalardan ve taahhütlerden kaynaklanan çok sayıda yükümlülük henüz yerine getirilmemiştir. Vatandaşların bölgesel iş birliğinden gerçekten fayda sağlayabilmelerini teminen, 2015'te üzerinde anlaşmaya varılan bağlantılılık reform tedbirlerinin uygulanmasına ilişkin olanlar da dâhil olmak üzere, bu anlaşmaların ve taahhütlerin operasyonel hâle getirilmesine yönelik daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir.

İyi komşuluk ilişkileri ve bölgesel iş birliği, istikrar ve ortaklık süreci ile genişleme sürecinin temel unsurlarıdır. Hükûmetler arasındaki birebir temaslar ile ikili ve bölgesel düzeyde iş birliği düzenli olarak devam etmekle birlikte, savaş suçları, kayıp kişiler, örgütlü suçlar ile adli ve polis iş birliği gibi en hassas alanlarda daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu konudaki istisnalardan biri, Balkan savaşlarından kaçan mültecilerin dönüşüyle ilgili olup Bölgesel Konut Programı olumlu sonuçlar vermektedir. İyi komşuluk ilişkilerini olumsuz şekilde etkileyen açıklamalardan kaçınılmalıdır. İstikrarın teşvik edilmesi ve uzlaşmaya ve geçmişin izlerinin silinmesine elverişli bir ortam oluşturulması için sorumlu siyasi liderliğin yanı sıra daha esaslı çabaların gösterilmesi gerekmektedir. Bulgaristan ve Makedonya Cumhuriyeti arasında imzalanan Dostluk Antlaşması bu açıdan olumlu bir örnektir.

AB'nin genişleme politikası, istikrarı geliştirmeye devam etmelidir. Dolayısıyla, AB **ikili anlaşmazlıklara** taraf olamaz ve olmayacaktır. Anlaşmazlıklar, sorumlu taraflarca ivedilikle çözülmelidir. Bu bağlamdaki sonuçlar sınırlı kalmıştır. Batı Balkanlar bölgesi genelinde daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir. AB aracılığıyla yürütülen Diyalog'ta, Sırbistan ve Kosova arasındaki ilişkilerin tamamen normalleştirilmesine yönelik olarak, kapsamlı ve hukuki olarak bağlayıcılığı olan bir normalleşme anlaşmasının imzalanıp uygulamaya konulmasıyla sonuçlanması gereken, bir ilerlemenin ivedilikle kaydedilmesi gerekmektedir. Makedonya Cumhuriyeti ile ilgili olarak, ülkenin isim sorununa, BM himayesinde, müzakere edilmiş ve karşılıklı olarak kabul edilebilir bir çözümün bulunması ve iyi komşuluk ilişkilerine yönelik kaydedilen ilerlemenin geliştirilmesi gerekmektedir. Uzun süredir devam

eden ikili anlaşmazlıkların çözümüne yönelik olarak Arnavutluk da adımlar atmıştır.

Kıbrıs konusunda, Birleşmiş Milletler öncülüğünde yürütülen çözüm görüşmelerine ilişkin olarak sarf edilen yeni çabalar, bir uzlaşma ile sonuçlanmamış olsa da, kaydedilen ilerlemenin muhafaza edilmesi ve meselenin dış boyutları da dâhil olmak üzere, adil, geniş kapsamlı ve uygulanabilir bir çözüme yönelik hazırlıklara devam edilmesi önemlidir. Türkiye'nin, Kıbrıs meselesine BM çerçevesinde adil, kapsamlı ve uygulanabilir bir çözüm bulmayı amaçlayan müzakereler konusundaki kararlılığının ve somut anlamda katkısının devam etmesi son derece önem arz etmektedir. Türkiye'nin, Ek Protokol'ü tam olarak uygulama yükümlülüğünü derhal yerine getirmesi ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) ile ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde ilerleme kaydetmesi gerekmektedir. Komisyon, iyi komşuluk ilişkilerine ve sorunların barışçıl çözümüne zarar veren her türlü tehdit, sürtüşme veya eylemden kaçınma çağrısında bulunmaktadır. Komisyon, AB üye devletlerinin tüm egemenlik haklarının önemini vurgulamaktadır. Bu haklar, diğer hakların yanı sıra, BM Deniz Hukuku Sözleşmesi dâhil, AB müktesebatına ve uluslararası hukuka uygun olarak ikili anlaşmalar yapma, doğal kaynaklar ile ilgili arama yapma ve bunlardan yararlanmayı da kapsamaktadır. Türkiye'nin bazı AB üye devletleri aleyhindeki eylemleri ve açıklamaları, AB ile ilişkilerini olumsuz etkileyen gerilimlere de yol açmıştır. Söz konusu ikili meselelerin çözümü öncelik arz etmektedir.

### III. SONUÇLAR VE TAVSİYELER

Komisyon, yukarıdaki analizler ve ekte yer alan ülke özetlerinde ortaya konulan değerlendirmeler ışığında aşağıdaki **sonuçları** ve **tavsiyeleri** bildirir:

#### I

1. **AB'nin genişleme politikası**, Avrupa'da **barış, güvenlik, refah ve dolayısıyla istikrara** yapılan yatırımdır. Bu, AB ve AB üyesi olmak isteyen devletlerin ortak menfaatine olan ekonomik ve ticari fırsatların artmasını sağlamaktadır. AB ve üye devletler tarafından sürekli olarak vurgulandığı gibi, güçlü bir AB üyeliği perspektifi, Güneydoğu Avrupa ülkelerinde dönüşümü teşvik etmeye ve istikrarı ve güvenliği sağlamlaştırmaya devam etmektedir.
2. Genişleme süreci, **yerleşik kriterlere, adil ve katı bir koşulluluk ilkesine** dayalı olmaya devam etmektedir. Her ülke, daha kapsamlı reformlar gerçekleştirmeye teşvik edilmeleri amacıyla **kendi performansına** göre değerlendirilmektedir. Genişleme perspektifinin gerçekleşebilmesi için, "temel ilkelerin önceliği" prensibine ilişkin kesin taahhüt esas teşkil etmeye devam etmektedir.
3. Şubat 2018'de kabul edilen Komisyonun **Batı Balkanlar** stratejisi, bölgenin geleceğini sıkı ve kesin surette Avrupa Birliği'ne bağlayacak **tarihi bir fırsatlar penceresi** sunmaktadır. Bölgedeki ülkeler, dönüşüm süreçlerinde kesin ve geri dönüşü olmayacak ilerlemeler kaydetmeleri ve ekonominin yanı sıra, başta hukukun üstünlüğünün temel ilkeleri, temel haklar, demokratik kurumlar ve kamu yönetimi reformu alanları olmak üzere, mevcut eksiklikleri giderebilmeleri için kararlılıkla harekete geçmelidirler.

#### II

4. **Türkiye**, AB için kilit bir ortaktır. Temmuz 2016'daki darbe girişimini güçlü bir şekilde derhal kınayan AB, ülkenin demokratik kurumlarına tam desteğini yinelemiş ve böylesine ciddi bir tehdit karşısında Türkiye'nin hızlı ve orantılı eyleme geçme konusundaki haklı ihtiyacını teslim etmiştir. Bununla birlikte, geniş kapsamlı toplu ihraçlar, tutuklamalar ve gözaltılar gibi, darbe girişiminden bu yana alınan tedbirlerin boyutu ve kolektif yapısı, hâlâ yürürlükte olan OHAL kapsamındaki tedbirlerin orantısızlığına ilişkin ciddi endişe yaratmaya devam etmektedir. Türk hükümeti, AB'ye katılım konusundaki kararlılığını yinelemiştir ancak bu kararlılık uygun tedbirler ve reformlar ile desteklenmemiştir. Aksine, Türkiye Avrupa Birliği'nden dikkat çekici biçimde uzaklaşmaktadır. Mevcut koşullar altında yeni fasılların açılması düşünülmektedir. Türkiye'nin, OHAL'i kaldırmak ve siyasi sistemde etkili denge ve denetleme mekanizmalarının zayıflamasına bir çözüm bulmak suretiyle, Avrupa Konseyi ile iş birliğinin artırılması gibi yollarla, hukukun üstünlüğüne ve temel haklara ilişkin mevcut olumsuz eğilimi öncelikli olarak tersine çevirmesi gerekmektedir.

Yargı, kamu yönetimi reformu, temel haklar ve ifade özgürlüğü gibi kilit öneme sahip alanlarda ciddi gerileme ve diğer birçok alanda da giderek daha fazla gerileme olmuştur. Hukukun üstünlüğünün ve temel hakların tam olarak gözetilmesi, katılım sürecinin vazgeçilmez bir yükümlülüğüdür. OHAL ilan edilmesinden bu yana 150.000'den fazla kişi gözaltına alınmış; 78.000 kişi tutuklanmıştır. Çok sayıda yazar, insan hakları savunucusu, avukat ve seçilmiş temsilcinin yanı sıra 150'den fazla gazeteci de hâlâ cezaevindedir. Birçok Türk vatandaşı siyasi görüşlerini sosyal medyada paylaştıkları için tutuklanmışlardır. Yargı denetiminden muaf tutulan ve Meclis tarafından etkin biçimde incelenmeyen 31 olağanüstü hal kararnamesi ifade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü ve savunma hakkı da dâhil olmak üzere medeni ve siyasi hakları önemli ölçüde kısıtlamıştır. Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu resmi olarak faaliyete geçmiştir ancak Türkiye'nin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde etkili iç hukuk yolları sağlama kapasitesinin sorunlu bazı mahkeme kararlarıyla daha da azaldığı bir ortamda, bu Komisyonun etkili ve güvenilir bir hukuk yolu haline gelmesi gerekmektedir.

Olağanüstü hâl ortamında yapılan referandumla, Cumhurbaşkanlığı sistemini de içeren geniş kapsamlı Anayasa değişiklikleri çok küçük bir oy farkıyla kabul edilmiştir. Avrupa Konseyi bu değişikliklere ilişkin olarak, bir denge ve denetleme sistemi tesis etmediği ve yürütme ve yargı arasında kuvvetler ayrılığını tehlikeye attığı değerlendirmesinde bulunmuştur. TBMM'nin yasama organı olarak üstlendiği kilit işlev kısıtlanmış, Mecliste siyasi partiler arasındaki diyalog alanı daha da daralmıştır. Bununla birlikte, daha çok sayıda HDP'li milletvekili tutuklanmış ve bunlardan on milletvekilinin vekilliği düşürülmüştür. Seçilmiş temsilcilerin yerine kayyumların atanması yerel demokrasinin ciddi anlamda zayıflamasına yol açmıştır. Sivil toplum, insan hakları savunucuları da dâhil çok sayıda aktivistin tutuklandığı bir ortamda temel hak ve özgürlükler alanının hızlı bir şekilde daralmasına yol açacak şekilde giderek artan bir baskı ile karşı karşıya kalmıştır. Güneydoğu'daki durum, Türkiye'deki en önemli sorunlardan biri olmaya devam etmiştir. Barışçıl ve sürdürülebilir bir çözüme ulaşmak için ihtiyaç duyulan güvenilir bir siyasi sürecin yeniden başlatılması konusunda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir.

2017'de, büyümede güçlü bir artış meydana gelmişse de, Türkiye makroekonomik dengesizlikleri ele almadığı, daha fazla yapısal reform gerçekleştirmediği ve iş

ortamını iyileştirmediği takdirde bu büyüme kırılğan kalmaya devam edecektir. Siyasi belirsizlik, ekonomi alanında devlet kontrolünün artması ve yargının bağımsızlığına yönelik saldırılar, yatırım ortamının öngörülebilirliğini azaltmış, ulusal para biriminin değer yitirmesine neden olmuş ve Avrupa'dan gelen doğrudan yatırımlarda ciddi bir azalmaya yol açmıştır.

Türkiye ve AB, bir dizi üst düzey ziyaret ve Mayıs 2017 ve Mart 2018'de liderlerin bir araya geldikleri toplantılar da dâhil olmak üzere ortak menfaat alanlarında diyalog ve iş birliğine devam etmiştir. Terörle mücadele de dâhil olmak üzere, dış ve güvenlik politikası alanında ve taşımacılık ve ekonomi alanlarında kurulan üst düzey diyaloglar devam etmiştir. Avrupa Komisyonu, AB Konseyine sunduğu önerilerle, AB ile Türkiye arasındaki Gümrük Birliği'nin, her iki taraf için de fayda sağlayacak biçimde, kapsamının genişletilerek yenilenmesini desteklemiştir.

Türkiye, Suriye'den gelen 3,5 milyondan fazla sığınmacıya ve diğer ülkelerden gelen yaklaşık 365.000 mülteciye koruma sağlanması hususunda olağanüstü bir çaba sarf etmeye devam etmiştir. AB ile göç konusundaki iş birliği, Ege Denizi'nde düzensiz ve tehlikeli geçişlerin azaltılmasında ve hayatların kurtarılmasında somut ve dikkat çekici sonuçlar vermeye devam etmiştir. Türkiye'deki Sığınmacılar için AB Mali İmkânı, mültecilerin ihtiyaçlarının karşılanmasına destek sağlamayı sürdürmekte ve ev sahipliği yapan halkı desteklemektedir. Vize Serbestisi Yol Haritasının uygulanmasına ilişkin olarak Türkiye, vize serbestisi ile ilgili olarak tamamlanmamış yedi kriterin yerine getirilmesine ilişkin çalışma planını Şubat başında Avrupa Komisyonuna sunmuştur. Komisyon, Türkiye'nin önerilerini değerlendirmektedir ve Türk muhataplarıyla istişarelerde bulunacaktır.

Türkiye, Suriye'nin kuzeyinde bir askerî harekât başlatmıştır. Türkiye'nin kendine yönelik terör saldırılarını önleme hakkı olmakla birlikte, söz konusu harekât kısa süre içinde insani konulara ilişkin endişelerin oluşmasına neden olmuş ve şiddetin artmasına yol açacağı yönünde endişeler doğurmuştur.

Konsey ve Komisyonun önceki yıllarda tekrarlanan tutumları doğrultusunda, Türkiye'nin Ek Protokol'ü tam olarak uygulama yükümlülüğünü yerine getirmesi ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde ilerleme kaydetmesi ivedilik arz etmektedir. Temmuz 2017'de düzenlenen Kıbrıs konulu Konferans, bir anlaşmaya varılmaksızın sona ermiş olsa da, kaydedilen ilerlemenin muhafaza edilmesi ve meselenin dış boyutları da dâhil olmak üzere, adil, geniş kapsamlı ve uygulanabilir bir çözüme yönelik hazırlıklara devam edilmesi önemlidir. Türkiye'nin bu adil, geniş kapsamlı ve uygulanabilir çözüme yönelik kararlılığını sürdürmesi ve somut anlamdaki katkısı çok büyük önem taşıyacaktır.

Göç konusunda Yunanistan ve Bulgaristan ile yapılan iş birliği daha fazla yoğunlaştırılmıştır. Ancak Ege Denizi'nde ve Doğu Akdeniz'de yaşanan gerginlikler iyi komşuluk ilişkileri açısından elverişli bir ortam oluşturmamış ve bölgesel istikrarı ve güvenliği zayıflatmıştır. Zaman zaman saldırgan ve kabul edilemez söylemlere başvurulmasıyla da, bazı AB üye devletleriyle ikili ilişkiler kötüye gitmiştir. AB Türkiye'ye, bir üye devlete yöneltilen her türlü tehdit veya eylemden ya da iyi komşuluk ilişkilerine ve sorunların barışçıl şekilde çözümüne zarar veren sürtüşme nedenlerinden veya eylemlerden kaçınma çağrısında bulunmuştur. Ayrıca, Mart 2018'de AB Zirvesinde, Türkiye'nin Ege Denizi'nde ve Doğu Akdeniz'de devam eden hukuk dışı eylemleri güçlü bir şekilde kınanmıştır ve Türkiye'ye uluslararası hukuka uyma ve iyi komşuluk ilişkilerini sürdürme ve tüm AB üye devletleriyle ilişkilerini normalleştirme yükümlülükleri hatırlatılmıştır.

#### **IV. EKLER**

- 1. Ülke raporlarına ait tespitlerin özetleri<sup>3</sup>**
- 2. İstatistiki ekler**

---

<sup>3</sup> Çalışma dökümanları sayılarına yapılan atıflar







Strazburg, 17.4.2018  
COM(2018) 450 nihai

EK 1 ve EK 2

**KOMİSYON TARAFINDAN AVRUPA  
PARLAMENTOSUNA, KONSEYE, EKONOMİK VE SOSYAL  
KOMİTEYE VE BÖLGELER KOMİTESİNE SUNULAN BİLGİLENDİRME**

**AB Genişleme Politikasına İlişkin 2018 Bilgilendirmesi**

**EKLERİ**

{SWD(2018) 150 nihai} - {SWD(2018) 151 nihai} - {SWD(2018) 152 nihai} -  
{SWD(2018) 153 nihai} - {SWD(2018) 154 nihai} - {SWD(2018) 155 nihai} -  
{SWD(2018) 156 nihai}

**(Türkiye'ye İlişkin Bölümler)**

**TR**

**TR**

## Ek 1 - Ülke raporlarına ait tespitlerin özetleri

### Türkiye

15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından ilan edilen ve bir yandan Türk yetkililerin, darbe girişiminden sorumlu terör örgütü olarak tanımlandığı Gülen hareketini çöktürmeyi, bir yandan da Türkiye’de art arda saldırıların gerçekleştiği bir zeminde terörle mücadeleyi desteklemeyi hedefleyen **olağanüstü hâl** devam etmektedir.

Darbe girişimini derhal ve güçlü bir şekilde kınayan AB, ülkenin demokratik kurumlarına tam desteğini yinelemiş ve böylesine ciddi bir tehdit karşısında Türkiye’nin hızlı ve orantılı eyleme geçme konusundaki haklı ihtiyacını teslim etmiştir. Bununla birlikte, geniş kapsamlı ihraçlar, tutuklamalar ve gözaltılar gibi, darbe girişiminden bu yana olağanüstü hâl kapsamında alınan geniş çaplı, kolektif uygulanan ve orantısız tedbirler, ciddi endişe yaratmaya devam etmektedir. Türkiye olağanüstü hâli gecikmeksizin kaldırmalıdır.

Olağanüstü hâl kapsamında bugüne kadar çıkarılan 31 kanun hükmünde kararnameye ilişkin ciddi eksiklikler söz konusudur. Bu kararnameler TBMM tarafından titiz ve etkili bir incelemeye tabi tutulmamıştır. Sonuç olarak, söz konusu kararnameler uzun süre yargı denetimine açılmamıştır ve Anayasa Mahkemesinin hiçbir kararına henüz konu olmamıştır. Olağanüstü hal kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle ifade özgürlüğü, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü ve usuli haklar da dâhil olmak üzere belirli medeni ve siyasi haklar kısıtlanmıştır. Ayrıca, bu kararnamelerle kilit mevzuatta, olağanüstü hal kaldırıldığında etki doğurmaya devam edecek değişiklikler yapılmıştır.

Olağanüstü hâlin ilan edilmesinden bu yana, 150.000’den fazla kişi gözaltına alınmış, 78.000 kişi tutuklanmış ve 110.000’den fazla devlet memuru ihraç edilmiştir ve yetkililere göre 3.600’ü kanun hükmünde kararnameler ile olmak üzere yaklaşık 40.000 kişi görevlerine iade edilmiştir.

Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu çalışmalarına başlamıştır ve Komisyona toplamda yaklaşık 107.000 itiraz başvurusunda bulunulmuştur. Komisyon ancak Aralık 2017’de karar almaya başlamış ve bugüne kadar sadece birkaç başvuru sahibinin itiraz talebine istinaden tazmin kararı vermiştir. Komisyonun kararları yargı denetimine açıktır. Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonunun olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerden haksız şekilde etkilenen kişiler için etkili ve şeffaf bir başvuru yolu haline dönüşmesi gerekmektedir.

Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu haricinde, Türkiye’nin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde etkili bir iç hukuk yolu sağlama kapasitesi bazı talihsiz emsal kararlar sebebiyle daha da zayıflamıştır. Bir örnekte, ilk derece mahkemesi, Anayasa Mahkemesinin emsal niteliğindeki bir davaya ilişkin kararına uymayı reddetmiştir: Anayasa Mahkemesinin sanıklardan biri hakkında verdiği müteakip karar, sonunda ilk derece mahkemesi tarafından yerine getirilmiştir. İnsan hakları savunucuları da dâhil olmak üzere öne çıkan sanıkların lehinde verilen bazı mahkeme kararları, yürütmeden gelen yorumları takiben bir diğer mahkeme veya mahkemenin kendisi tarafından hızlı bir şekilde tersine çevrilmiştir.

Türkiye, Avrupa Konseyinin ve organlarının kilit öneme sahip tavsiyelerini henüz ele almamıştır. Görevi kötüye kullanma iddialarının, şeffaf usullerle ve münferiden ele alınması gerekmektedir. Ceza sorumluluğunun şahsiliği; kuvvetler ayrılığı ilkesine tam riayet, yargının tam bağımsızlığı ve adil yargılanma hakkı ile tesis edilebilir. Türkiye olağanüstü hâli gecikmeksizin kaldırmalıdır.

Nisan 2017’de Türkiye’de, Cumhurbaşkanlığı sistemini getiren Anayasa değişikliklerinin çok yakın bir farkla kabul edildiği bir referandum düzenlenmiştir. Venedik Komisyonu söz konusu Anayasa değişikliklerine ilişkin olarak, bu değişikliklerin yeterli bir denge ve denetleme sistemi tesis etmediği ve yürütme ve yargı arasında kuvvetler ayrılığını tehlikeye

attığı değerlendirmesinde bulunmuştur. Referandum, her iki taraf için “şartları eşit olmayan bir alan” olan olağanüstü hâl yarattığı genel olumsuz etki nedeniyle ciddi endişelere yol açmış ve seçimin dürüstlüğüne ilişkin tedbirlere gölge düşürmüştür.

Olağanüstü hâl kapsamında hükûmetin, olağan yasama usulü uyarınca düzenlenmesi gereken konuları “kanun hükmünde” kararnamelerle düzenlemesiyle, TBMM’nin kilit işlevi olan yasama gücü kısıtlanmıştır. Ülkede kötüleşen siyasi sürtüşmelere paralel olarak, TBMM’deki siyasi partiler arasındaki diyalog alanı da giderek daralmıştır. Mayıs 2016’da milletvekili dokunulmazlıklarının tek sefere mahsus olarak kaldırılmasının ardından, muhalefet partisi HDP’den birçok milletvekili tutuklanmıştır ve on milletvekillinin vekilliği düşürülmüştür.

Cumhurbaşkanı’nın yürütme üzerindeki rolü, bazı yetkilerin olağanüstü hâl kararnameleriyle Cumhurbaşkanlığına devredilmesiyle birlikte artmıştır. Belediye yöneticilerinin ve seçilmiş temsilcilerin yerine kayyumların atanması yerel demokrasinin ciddi anlamda zayıflamasına yol açmıştır.

Sivil toplum, özellikle insan hakları savunucuları da dâhil çok sayıda aktivistin tutuklandığı ve gösterilerin ve diğer toplanma biçimlerinin, temel haklar ve özgürlükler alanında hızlı bir daralmaya yol açacak şekilde mükerrer olarak yasaklandığı bir ortamda giderek artan bir baskı ile karşı karşıya kalmıştır. Hak temelli birçok örgüt, olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerin bir parçası olarak hâlâ kapatılmaktadır ve bu kapsamda gerçekleştirilen el koymalara yönelik hiçbir hukuk yolu mevcut değildir.

Hükûmet, sivil-asker ilişkilerini düzenleyen yasal çerçeveyi gözden geçirmiş ve yürütmenin ordu üzerindeki yetkilerini önemli ölçüde artırmıştır. Böylelikle ordunun sivil gözetimi güçlendirilmiştir. Anayasa değişiklikleri kapsamında, askerî yüksek mahkemeler kaldırılmıştır. Askerî ve istihbarî birimlerin, TBMM nezdinde hesap verebilirliği hâlâ yetersizdir.

Güneydoğu’daki durum, ülkedeki en ciddi sorunlardan biri olmaya devam etmiştir. Kötüye giden güvenlik durumu kısmen kırsal alanlara kaymıştır. AB’nin terör eylemlerine karışan kişi, grup ve kuruluşlar listesinde yer almaya devam eden PKK terör örgütü tarafından tekrarlanan şiddet eylemleri karşısında hükûmetin verdiği güvenlik operasyonlarına devam etme sözü, bölgedeki durumun belirleyici bir unsuru olmayı sürdürmüştür. Terörle mücadele devletin meşru hakkıdır; bununla birlikte, hükûmet bu mücadeleyi insan haklarına, hukukun üstünlüğüne, temel özgürlüklere riayet ederek yürütmekle sorumludur. Terörle mücadele tedbirlerinin orantılı olması gerekmektedir. Hükûmetin, Güneydoğu’da hasar görmüş alanların yeniden inşa edilmesine yönelik yatırım planı sonucunda, binlerce konutun inşa süreci devam etmektedir ancak bugüne kadar yalnızca az sayıda yerinden olmuş kişi tazminat alabilmiştir. Barışçıl ve sürdürülebilir bir çözüme ulaşmak için ihtiyaç duyulan güvenilir bir siyasi sürecin yeniden başlatılması konusunda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir.

Türkiye, e-devlet kullanımı ve daha açık bir idare konusundaki güçlü taahhüdüyle **kamu yönetimi** reformu alanında kısmen hazırlıklıdır. Ancak, kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetimi alanında ve idari yargıya başvurma hakkı ve tazminat hakkı bakımından idarenin hesap verebilirliği alanında ciddi gerileme olmuştur. Geniş çaplı ihraçlara ilişkin olarak şeffaf ve etkili bir başvuru hakkının sağlanması gerekmektedir.

Türkiye’deki **yargı sistemine** ilişkin hazırlıklar başlangıç aşamasındadır. Özellikle yargı bağımsızlığı konusunda geçen yıl ilave ciddi gerilemeler olmuştur. Hâkimler ve Savcılar Kurulunu (HSK) düzenleyen Anayasa değişiklikleri yürürlüğe girmiştir ve Kurulun yürütme erkinden bağımsızlığını daha fazla sekteye uğratmıştır. HSK, geniş çaplı açığa almalara ve hâkim ve savcılarının görev yerlerini değiştirmeye devam etmiştir. Hâkim ve savcılarının işe

alınmasında ve terfisinde nesnel, liyakate dayalı, yeknesak ve önceden belirlenmiş kriterlerin bulunmamasına ilişkin kaygıların giderilmesine yönelik herhangi bir tedbir alınmamıştır.

Türkiye, ilerleme kaydedilmeyen **yolsuzlukla mücadele** alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Yasal ve kurumsal çerçevenin uluslararası standartlarla daha uyumlu hâle getirilmesi gerekmektedir. Söz konusu yasal ve kurumsal çerçeve; kamuoyunca bilinen yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma aşamalarında yürütmenin, usule aykırı bir biçimde müdahale edebilmesine müsaade etmeye devam etmektedir. Türkiye'nin, özellikle kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davaları olmak üzere, yolsuzluk davalarındaki soruşturmalar, kovuşturmalar ve mahkûmiyetlere ilişkin performansı hâlâ yetersizdir. Kamu kurumlarının çalışmalarında hesap verebilirliğin ve şeffaflığın artırılması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Yolsuzlukla kararlı bir biçimde mücadele edilebilmesi için geniş kapsamlı, partiler arası siyasi bir uzlaşma ve güçlü bir siyasi iradeye ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu'nun tavsiyelerinin neredeyse tamamını hâlâ yerine getirmiş değildir. Yolsuzluk birçok alanda hâlâ yaygındır ve ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Yolsuzluk algısı da hâlâ yaygındır.

Türkiye, **örgütlü suçlarla mücadele** alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır ve yeni bir stratejinin kabul edilmesi ve kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi sayesinde bu alanda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye'nin, siber suçlara, mal varlıklarına el konulmasına ve tanık korumaya ilişkin mevzuatını iyileştirmesi gerekmektedir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin mevzuat mevcuttur, ancak Avrupa standartlarıyla henüz uyumlu değildir. Mali soruşturmalar hâlâ yeterli düzeyde yapılmamaktadır. Mal varlıklarının ihtiyaten dondurulmasına nadiren başvurulmaktadır ve el konulan mal varlıklarının miktarı azdır. Terörle mücadeleye ilişkin olarak, terörizmin finansmanı konusunda kapsamlı bir yasal çerçeve mevcuttur. Türk Ceza Kanunu'nun ve Terörle Mücadele Kanunu'nun Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadıyla uyumlu hâle getirilmesi gerekmektedir. Uygulamada, orantılılık ilkesine riayet edilmelidir.

Türkiye **göç ve iltica politikası** alanında iyi düzeyde ilerleme kaydetmiştir ve Mart 2016 Türkiye-AB Ortak Açıklaması'nın uygulanmasında ve Doğu Akdeniz rotasındaki göç akınlarının etkili bir şekilde yönetilmesinin sağlanması konusunda kararlılığını sürdürmüştür. Vize Serbestisi Diyaloğuna ilişkin olarak Türkiye, vize yol haritasında yer alan ve henüz karşılanmamış yedi kriterin yerine getirilmesine ilişkin çalışma planını Avrupa Komisyonuna Şubat başında sunmuştur. Komisyon, Türkiye'nin önerilerini değerlendirmektedir ve Türk muhataplarıyla istişarelerde bulunacaktır.

Türkiye'deki yasal çerçeve, **insan haklarına ve temel haklara** riayet edilmesine ilişkin olarak genel güvenceleri kapsamaktadır, ancak söz konusu güvenceler birçok olağanüstü hâl kararnamesiyle daha çok sorgulanır hâle gelmiş ve zayıflatılmıştır. Türkiye'de hazırlıkların başlangıç aşamasında olduğu **ifade özgürlüğü** alanında ciddi gerileme devam etmiştir. Olağanüstü hâl çerçevesinde alınan tedbirlerin kapsamı, zaman içinde, orantılılık ilkesine aykırı olarak, diğerlerinin yanı sıra, basındaki ve akademisyenler arasındaki birçok muhalif sesi de içine alacak şekilde genişlemiştir. Gazeteciler (150'den fazlası hâlen cezaevindedir), insan hakları savunucuları, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhindeki davaların yanı sıra, basın kartlarının geri alınması, çok sayıda medya kuruluşunun kapatılması veya bu kuruluşlara kayyum atanması gibi gelişmeler ciddi endişe kaynağıdır ve bu gelişmeler çoğunlukla başta ulusal güvenlik ve terörle mücadeleye ilişkin hükümler olmak üzere, mevzuatın seçerek ve keyfi olarak uygulanmasına dayanmaktadır. İnternet Kanunu ve genel yasal çerçeve, yürütmenin, uygun olmayan şekilde geniş kapsamlı gerekçeler temelinde ve mahkeme izni olmaksızın internet içeriğini engellemesine imkân vermeye devam etmektedir. Toplanma özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, usuli haklar ve mülkiyet hakları alanlarında da ciddi gerileme olmuştur. Toplanma özgürlüğü, mevzuatta ve uygulamada hâlâ ciddi ölçüde kısıtlanmaktadır. Olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerin, gözaltındaki kişileri suistimale karşı koruyan kritik güvenceleri de ortadan kaldırması, kötü muamele ve işkence

iddialarının yoğunlaştığı bir dönemde suçun cezasız kalması riskini artırmıştır. Olağanüstü hâl KHK'ları, savunma hakkı da dâhil olmak üzere, usuli haklara ilave kısıtlamalar getirmiştir. Hakların uygulanması; insan hakları ve özgürlüklerin korunmasından sorumlu kamu kurumlarının parçalı yapısı, yetkilerinin kısıtlı olması ve yargının bağımsızlığının zayıflatılmış olması nedeniyle engellenmektedir. Türkiye'deki Roman aileler hâlâ aşırı yoksuldur ve temel ihtiyaçlardan yoksundur. En savunmasız grupların ve azınlık mensuplarının haklarının yeterli şekilde korunması gerekmektedir. Toplumsal cinsiyet temelli şiddet, ayrımcılık, azınlıklara yönelik nefret söylemi, nefret suçu ve lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks (LGBTI) bireylerin insan haklarının ihlalleri ciddi ölçüde endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.

Türkiye, Kıbrıs meselesinin çözümüne yönelik olarak iki topluluğun liderleri arasında yapılan görüşmelere ve BM Genel Sekreteri ve Özel Danışmanı'nın çabalarına yönelik desteğini ifade etmiştir. Ocak 2017'de Cenevre'de ve Temmuz 2017'de Crans-Montana'da gerçekleştirilen Kıbrıs Konferansları, bir anlaşmaya varılmadan sona ermiştir. Türkiye, Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tam olarak ve ayırım yapmaksızın uygulama yükümlülüğünü hâlâ yerine getirmemiş olup, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) ile doğrudan taşımacılık bağlantılarındaki kısıtlamalar da dâhil, malların serbest dolaşımı önündeki tüm engelleri kaldırmamıştır. GKRY ile ikili ilişkilerin normalleştirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Avrupa Birliği Konseyi tarafından kabul edilen ve Aralık 2006'da AB Zirvesi'nde onaylanan Türkiye'ye ilişkin kararlar hâlâ yürürlüktedir. Söz konusu karar, Türkiye'nin Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tamamen uyguladığı Komisyon tarafından teyit edilinceye kadar, Türkiye'nin GKRY'ye yönelik kısıtlamalarıyla bağlantılı sekiz fasılda<sup>1</sup> müzakerelerin açılmamasını ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılmamasını şart koşturmaktadır.

Göç konusunda Yunanistan ve Bulgaristan ile yapılan iş birliği daha fazla yoğunlaştırılmıştır. Ancak Ege Denizi'nde ve Doğu Akdeniz'de yaşanan gerginlikler iyi komşuluk ilişkileri açısından elverişli bir ortam oluşturmamış ve bölgesel istikrarı ve güvenliği zayıflatmıştır. Bazı AB üye devletleriyle ikili ilişkiler, zaman zaman saldırgan ve kabul edilemez bir söyleme de başvurulmasıyla kötüye gitmiştir. Mart 2018'de AB Zirvesi, Türkiye'nin Ege Denizi'nde ve Doğu Akdeniz'de devam eden yasa dışı eylemlerini güçlü bir şekilde kınamıştır ve Türkiye'ye uluslararası hukuka uyma ve iyi komşuluk ilişkilerini sürdürme ve tüm AB üye devletleriyle ilişkilerini normalleştirme yükümlülüklerini hatırlatmıştır. Avrupa Konseyi, iki Yunan askeri de dâhil olmak üzere, AB vatandaşlarının hâlâ Türkiye'de tutuklu olmaları konusunda derin endişesini dile getirmiş ve bu konuların üye devletlerle diyalog halinde, hızla ve olumlu bir şekilde çözüme kavuşturulması yönünde çağrıda bulunmuştur.

Türkiye'nin kesin surette, gerekirse Uluslararası Adalet Divanına başvurmak suretiyle, BM Şartı'yla uyumlu olarak, iyi komşuluk ilişkilerine, uluslararası anlaşmalara ve sorunların barışçıl şekilde çözümüne bağlı kalması gerekmektedir. Bu bağlamda, AB bir kez daha ciddi endişelerini ifade ederek, Türkiye'ye, bir üye devlete yöneltilen her türlü tehdit veya eylemden ya da iyi komşuluk ilişkilerine ve sorunların barışçıl şekilde çözümüne zarar veren sürtüşme nedenlerinden veya eylemlerden kaçınma çağrısında bulunmaktadır.

**Ekonomik kriterler** ile ilgili olarak, Türkiye ekonomisi gelişmiş bir ekonomi olup, işleyen bir piyasa ekonomisi olarak nitelendirilebilir. Hükümetin teşvik tedbirleri ile desteklenen ekonomi, 2016 darbe girişiminin ardından yaşanan daralmadan toparlanmayı başarmıştır ve 2017'de güçlü bir büyüme kaydetmiştir. Ancak yüksek büyüme önemli makroekonomik dengesizlikleri beraberinde getirmiştir. Cari işlemler açığı yüksek düzeyde seyretmeye devam etmektedir ve 2017'nin sonuna doğru artmıştır, bu da ülkeyi sermaye girişlerine bağımlı ve dış şoklara karşı kırılgan hâle getirmektedir. Enflasyon oranının 2017'de iki haneli rakamlara (%11,1) çıkması ve Türk lirasındaki değer kaybının devam etmesi, para politikasını

<sup>1</sup> Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Taşımacılık Politikası, Gümrük Birliği ve Dış İlişkiler.

belirleyenlerin fiyat istikrarına verdikleri önem konusunda endişeleri ön plana çıkartmıştır. Yüksek düzeyde kayıtdışılık Türkiye ekonomisinin belirleyici özelliği olmaya devam etmiştir. Genel olarak, bu alanda gerileme olmuştur. Ekonomik alandaki devlet kontrolünü artırma eğilimi ile şirketleri, iş adamlarını, siyasi rakipleri ve onların işlerini hedef alan eylemler, iş ortamına zarar vermiştir.

Türkiye, AB içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme konusunda bazı ilerlemeler kaydetmiştir ve iyi düzeyde hazırlıktır. Türkiye, gerek ticaret gerekse yatırım bakımından AB pazarı ile ileri düzeyde bütünleşmiştir. Enerji sektöründe, özellikle gaz piyasasında ve AR-GE harcamalarının artırılmasında bir miktar ilerleme kaydedilmiştir. Ancak eğitimin kalitesi konusunda kayda değer sorunlar devam etmektedir. Devlet desteklerinde şeffaflığın artırılmasına yönelik ilerleme kaydedilmemiştir.

**Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneğine** ilişkin olarak, Türkiye, sınırlı bir hızla da olsa, AB müktesebatına uyum sağlamaya devam etmiştir. Bilgi toplumu, sosyal politika ve istihdam ile dış ilişkiler alanlarında bazı kilit hususlara ilişkin gerileme örnekleri daha fazla ortaya çıkmıştır. Türkiye, şirketler hukuku, Trans-Avrupa ağları, bilim ve araştırma alanlarında çok ileri düzeydedir; malların serbest dolaşımı, fikri mülkiyet hukuku, mali hizmetler, işletme ve sanayi politikası, enerji, tüketici ve sağlığın korunması, gümrük birliği ve mali kontrol alanlarında iyi düzeyde hazırlıktır. Türkiye, kamu alımları konusunda, uyuma ilişkin önemli boşluklar söz konusu olması nedeniyle, ancak kısmen hazırlıklı durumdadır. Türkiye ayrıca, tüm alanlarında daha fazla çabaya ihtiyaç duyulan istatistik ve taşımacılık politikası fasıllarında kısmen hazırlıklı durumdadır. Türkiye, daha kapsamlı ve iyi koordine edilmiş çevre ve iklim politikalarının oluşturulmasına ve uygulanmasına hâlâ ihtiyaç bulunan çevre ve iklim değişikliği alanında belirli düzeyde hazırlıktır. AB müktesebatı ile mevzuat uyumunun sağlanması için pek çok alanda kayda değer ilerleme sağlanmasına ihtiyaç duyulmakla birlikte, tüm alanlarda mevzuatın uygulanmasına daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

.....

## EK 2. Temel İstatistikler

İSTATİSTİKİ VERİLER  
(15 Şubat 2018 itibarıyla)

	Karadağ		Makedonya Cumhuriyeti		Arnavutluk		Sırbistan		Türkiye		Bosna Hersek		Kosova*		AB-28		
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	
<b>Nüfus</b>	<b>Not</b>																
Toplam nüfus (bin)		622,1	622,2	2.069,20	2.071,30	2.892,3e	2.886	7.144,40	7.076,40	78.741	77.696	3.825,30	3.516,0 p	1.804,90	1.771,60	508.504 p	510.279 p
15-64 yaş aralığındakilerin toplam nüfusa oranı (%)		67,8	67,6	70,5	70,3	69,1e	69,5	67,1	66,6	67,8	67,8	:	:	:	65,6p	65,3bep	65,3bep
Doğal nüfus değişikliği oranı (1000 kişi başına)		1,7	1,8	1,3	1,2	3,6e	:	-5,4	-5,1	11,2	11,8	:	-1,8 p	9,2p	:	-0,2 ep	0,0bep
Doğumda yaşam beklentisi: erkek (yaş)		74,4	:	73,5	:	76,2e	:	72,8	:	75,4	:	:	:	:	:	77,9ep	:
Doğumda yaşam beklentisi: kadın (yaş)		78,6	:	77,4	:	79,7e	:	77,9	:	81,0	:	:	:	:	:	83,3ep	:

	İşgücü piyasası		2015		2016		2015		2016		2015		2016		2015		2016	
	Not	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	
Ekonomik faaliyet oranı (20-64): ekonomik olarak aktif olan 20-64 yaş arası nüfusun toplam nüfusa oranı (%)	1)	68,5	69,1	70,2	69,6	71,3e	73,3e	68,1	70,0	59,9	60,9	59,2	58,8	42,8	44	77,1	77,5	
Erkekler için ekonomik faaliyet oranı (20-64): ekonomik olarak aktif olan 20-64 yaş arası erkeklerin toplam nüfusa oranı (%)	1)	74,9	76,7	83,8	83,8	81,8e	82,5e	76,7	78,0	82,7	83,3	71,9	72,0	65,1	66,8	83,4	83,7	
Kadınlar için ekonomik faaliyet oranı (20-64): ekonomik olarak aktif olan 20-64 yaş arası kadınların toplam nüfusa oranı (%)	1)	62,1	61,6	56,2	54,9	61,1e	64,2e	59,5	62,0	37,3	38,5	46,3	45,3	20,4	20,9	70,8	71,4	
20-64 yaş arası istihdam oranları (nüfusa oranı) (%)																		

Toplam	56,7	57,1	51,9	53,3	59,3e	62,1e	56,0	59,1	53,9	54,3	43,2	44,2	29,1	32,3	70,0	71,0
Erkekler	61,9	51,3	61,5	63,7	68,1e	69,4e	63,7	66,3	75,3	75,5	53,9	56,4	44,9	49,9	75,8	76,8
Kadınlar	51,5	63,0	42,1	42,5	50,7e	55,0e	48,3	51,9	32,6	33,2	32,4	32	13,2	14,6	64,2	65,3
İstihdamda, eğitim veya öğretimde yer almayan 15-24 yaş aralığındaki kişilerin bu yaş grubundaki nüfusa oranı (%)	19,1	18,4	:	:	29,6	26,9e	19,9	17,7	24,0	24,0	27,7	26,4	31,4	30,1	12,0	11,6
İstihdamda, eğitim veya öğretimde yer almayan 15-29 yaş aralığındaki kişilerin bu yaş grubundaki nüfusa oranı (%)	23,4	22,3	:	:	32,8	30,0e	24,5	22,3	28,0	27,8	32,8	31,4	39,2	37,3	14,8	14,2
Temel sektörler itibarıyla istihdam																
Tarım, ormancılık ve balıkçılık (%)	7,7	7,7	17,9	16,6	41,3e	40,2e	19,4	18,6	20,6	19,5	17,9	18,0	2,3	4,2	4,5	4,3
Sanayi (%)	10,8	9,8	23,4	23,1	11,6e	12,8e	19,9	20,2	20	19,5	22	22,7	18,7	18	17,3	17,3
İnşaat (%)	6,6	7,7	7,1	7,2	6,9e	6,5e	4,5	4,3	7,2	7,3	7,5	8,6	9,5	11,5	6,8	6,7
Hizmetler (%)	74,8	74,8	51,6	53,1	40,2	40,5	56,1	57	52,2	53,7	52,6	50,8	69,5	66,3	71,4	71,6
20-64 yaş aralığındaki kişilerin kamu istihdamının toplam istihdam oranı (%)	32,4	31,2	:	:	16,7e	15,6e	29,7	28,3	13,5	13,8	31,2	29	32,6	30,8	:	:
20-64 yaş aralığındaki kişilerin özel sektör istihdamının toplam istihdam oranı (%)	46,6	47,0	:	:	83,3e	84,4e	70,3	71,7	86,5	86,2	63,2	65,9	67,4	69,2	:	:
İşsizlik oranları (işgücüne oran)(%)																
Toplam	17,5	17,8	26,1	23,7	17,1e	15,2e	17,8	15,4	10,3	10,9	27,9	25,5	32,9	27,5	9,4	8,6
Erkekler	17,7	18,3	26,7	24,4	17,1e	15,9e	16,9	14,8	9,3	9,6	25,9	22,6	31,8	26,2	9,3	8,4
Kadınlar	17,3	17,1	25,1	22,7	17,1e	14,4e	18,8	16,2	12,6	13,6	30,9	30,2	36,6	31,7	9,5	8,8
15-24 yaş aralığındaki gençler	37,6	35,9	47,3	48,2	39,8e	36,5e	43,2	34,9	18,4	19,5	62,3	54,3	57,7	52,4	20,3	18,7
Uzun dönem (>12 ay)	13,6	13,4	21,3	19,2	11,3e	10,1e	11,4	10,0	2,2	2,2	22,8	21,7	23,8	18,0	4,5	4,0
Ortalama aylık nominal maaş ve ücretler (Avro)	480	499	356	363	386	397	506	516	604	:	424	429	:	:	:	:



Eğitim	Not	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Okulu terk edenler: 18-24 yaş arası azami ortaokulu tamamlanmış ve daha fazla eğitim ya da öğrenim görmemişlerin nüfusa oranı (%)		5,7	5,5	11,3p	9,9	21,3e	19,6e	7,4	7,0	36,7	34,3	5,2	4,9	14,5	12,7	11,0	10,7
Eğitime yapılan kamu harcamaları, GSYHye oranı (%)		:	:	:	:	3,1p	3,1p	4,0	3,9	4,3	4,6	:	:	4,5	4,7p	:	:
20-24 yaş arası azami ortaokulu tamamlanmışların nüfusa oranı, toplam		6,6	6,8	:	:	:	:	8,6	7,8	46,5	43,9	6,2u	5,8u		14,6	17,2	16,8
20-24 yaş arası azami ortaokulu tamamlanmışların nüfusa oranı, erkekler		6,9	5,8	:	:	:	:	9,3	8,6	46,2	44,2	5,6u	5,5u	:	12,5	19,4	19,1
20-24 yaş arası azami ortaokulu tamamlanmışların nüfusa oranı, kadınlar		6,3	7,9	:	:	:	:	7,9	7,0	46,8	43,7	6,9u	6,3u	:	17,0	14,9	14,4
20-24 yaş arası ortaöğretimi veya ortaöğretim sonrası akademik olmayan eğitimi tamamlanmışların nüfusa oranı, toplam		80,6	82,2	:	:	:	:	83,2	84,9	34,9	35,7	86,3	86,6	:	70,5	65,2	65,3
20-24 yaş arası ortaöğretimi veya ortaöğretim sonrası akademik olmayan eğitimi tamamlanmışların nüfusa oranı, erkekler		85,3	86,9	:	:	:	:	84,5	86,3	37,8	38,3	88,6	89,0	:	74,5	65,9	66,1
20-24 yaş arası ortaöğretimi veya ortaöğretim sonrası akademik olmayan eğitimi tamamlanmışların nüfusa oranı, kadınlar		75,7	77,2	:	:	:	:	81,7	83,3	32,2	33,3	83,5	83,7	:	66,0	64,5	64,5
30-34 yaş arası yükseköğretimi tamamlanmışların nüfusa oranı, toplam		31,0	33,9	28,6	29,1	22,1e	20,9e	28,9	29,9	23,5	26,5	17,2	23,1	17,2	19,1	38,6	39,0
30-34 yaş arası yükseköğretimi tamamlanmışların nüfusa oranı, erkekler		29,9	31,8	23,1	24,5	19,6e	18,0e	24,2	24,7	25,0	28,3	13,4u	16,6u	19,5	18,9	33,9	34,3
30-34 yaş arası yükseköğretimi tamamlanmışların nüfusa oranı, kadınlar		32,2	35,9	34,5	33,8	24,7e	23,9e	33,7	35,3	22,1	24,6	21,3	29,4	14,7	19,4	43,3	43,8

Ulusal hesaplar		Not	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	
Gayri safı yurt içi hasıla																	
Cart fiyatlara göre (milyar avro)		3,7	4,0	9,1	9,7p	10,2p	10,7p	33,5	34,6	773	780,2	14,6	15,3	5,8	6,0p	14,797,40	14,907,90
Kişi başına düşen gelir (Avro)		5.827	6.355	4.382	4.691	3.547	3.728	4.720	4.904	9.949	9.909	4.312	4.494	3.278	3.304	29.033	29.148
(Satın alma gücü paritesine (SGP) göre kişi başına düşen gelir		12.200	13.000	10.500	10.900	8.500	8.500	10.500	10.700	18.900	18.800	9.100	9.300	:	:	29.000	29.100
Satın alma gücü paritesine (SGP) göre kişi başına düşen gelir, AB ortalamasına göre (AB-28 = 100)		42	45	36	37	29	29	36	37	65	64	31	32	:	:	-	-
Yıllık gerçek (hacim) değişim oranı, geçen yıla kıyasla (%)		3,4	2,9	3,9	2,9p	2,2p	3,4p	0,8	2,8	6,1	3,2	3,1	3,3	4,1	3,4p	2,3	2,0
Temel sektörler itibarıyla gayrisafi katma değer																	
Tarım, ormancılık ve balıkçılık (%)		9,7	9,0	11,1	10,5p	22,9p	22,9p	8,2	7,9	7,8	7,0	7,3	:	12,6	13,4p	1,5	1,5
Sanayi (%)		12,8	12,3	19,3	19,9p	13,9p	13,2p	25,9	25,9	22,4	22,3	21,9	:	20,8	21,1p	19,4	19,4
İnşaat (%)		4,5	6,8	8,1	8,6p	10,2p	10,5p	5,5	5,4	9,3	9,7	4,6	:	8,4	8,2p	5,3	5,3
Hizmetler (%)		73,0	71,9	61,5	61,0p	53,0p	53,4p	60,4	60,8	60,5	61	66,2	:	58,2	57,3p	73,8	73,8

Ödemeler dengesi		Not	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	
Net (iç-dis) doğrudan yabancı yatırım (DYY) (milyon avro)		619,3	371,6	202,8	316,9	818,4	936,5	1.803,80	1.899,20	:	:	248,9	240,5	271,8	177,2	-129,867	-116,465
Net (iç-dis) doğrudan yabancı yatırım (DYY) (GSYH'nin % si)		16,9	9,4	2,2	3,3p	8,0p	8,7p	5,4	5,5	:	:	1,7	1,6	4,7	3,0p	-0,9	-0,8
AB-28 bakımından net (iç-dis) doğrudan yabancı yatırım (DYY) (milyon avro)		403	-32,5	-20,7	199,1	:	:	1.480,40	1.304,40	:	:	160,5	190,9	11,2	15,6	:	:
AB-28 bakımından net (iç-dis) doğrudan yabancı yatırım (DYY) (GSYH'nin % si)		11	-0,8	-0,2	2,0p	:	:	4,4	3,8	:	:	1,1	1,2	0,2	0,3p	:	:
GSYH'nin % si olarak döviz gelirleri		1,2	1,0	2,3	2,0p	5,9p	5,7p	8,5	7,8	:	:	8,3	8,2	11,5	11,5p	0,1	0,1

Not	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	
<b>Dış ticaret (mallar)</b>																									
Uluslararası ticaret																									
AB-28 ülkelerine yapılan ihracatın toplam ihracat içindeki payı (%)	35,6	37,4	77,0	79,9	75,4	77,9	67,0	67,6	67,6	44,5	47,9	71,6	71,3	32,6	22,6										
AB-28 ülkelerinden yapılan ithalatın toplam ithalat içindeki payı (%)	41,3	48,2	62,0	62,0	61,8	63,1	57,3	58,7	58,7	38,0	39,0	60,8	61,9	42,2	43,1										
Ticaret dengesi (milyon avro)	-1.524	-1.736	-1.714	-1.777	-2.154	-2.399	-2.978	-2.483	-2.483	-56.981	-50.676	-3.510	-3.448	-2.309	-2.480										
GSYHye oranla, mal ve hizmetlere yönelik uluslararası ticaret																									
İthalat (GSYH'nin %si)	60,6	62,9	65,0	64,7p	44,7p	:	56,4	57,5	26,0	24,9	53,2	52,3	49,5	51,3p	40,3										
İhracat (GSYH'nin %si)	42,1	40,5	48,7	50,0p	27,4p	:	46,7	50,0	23,3	22,0	34,6	35,4	19,3	22,5p	43,8										

**Kamu maliyesi**

Not	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016		
GSYHye oranla genel yönetim mali istatistikleri																								
** Genel devlet fazlası (+) / açığı (-) (%)	-7,4	-2,8	-3,5	-2,7	-4,1	-1,8	-3,7	-1,3	1,3	0,7	:	1,2	:	:	-2,4	-1,7								
**Genel devlet borç stoğu (%)	66,2	64,4	38,1	39,6	69,1	68,7	76,0	73,0	27,5	41,9	:	40,5	12,8	:	84,5	83,2								

Not	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016		
<b>Mali göstergeler</b>																								
Tüketici fiyatlarındaki yıllık değişim (%)	4)	1,4	0,1	-0,3	-0,2	2	2,5	1,5	1,3	7,7	7,7	-1	-1,1	-0,5	0,3	0,0	0,3							
GSYHye oranla toplam dış borç		:	:	69,3	74,2p	73,5p	78,3	76,5	47,1	72,2	:	71	33,3	33,7p	:	:								
Borçlanma faiz oranı (bir yıl vadeli), yıllık (%)	5)	:	:	:	74,7	73,5	:	53,0	:	:	:	:	:	:	:	:								
Mevduat faiz oranı (bir yıl vadeli), yıllık (%)	6)	8,53	7,45	3,75	4,25	5,89	6,5	5,5	10,79	5,74	:	4,97	8,32	7,47	:	:								
Rezerv varlıkların değeri (altın dahil)(milyon avro)	7)	1,23	0,93	0,25	0,25	0,8	2,5	2,5	7,27	0,09	:	0,09	0,9	1,01	:	:								
İthalat yapılan ayılara denk dışın uluslararası rezervler		673,7	803	2.618,80	2.613,40	2.880,00	2.945,00	10.378,00	10.204,60	99.619,60	:	4.414,60	4.887,40	706,4	605,1	:	:							

İş	Not	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Sanayi üretim endeksi (2010=100)	8)	88,3	84,4	118	122	161,7	130,5	107,1	112,1	124,1	126,3	107,4	112,0	:	:	103,9	105,6

Altyapı	Not	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Demiryolu ağı yoğunluğu (çalışır durumdaki hatlar, 1000 km2 başına)		18,1	18,1	28,1	27,4	13,8	12,2	48,6	48,6	13,2	:	20,1	21,9	30,9	30,9	:	:
Otoyol uzunluğu (km)		0	0	259	259	:	:	693	741	2.282	2.542	128	:	80	98	:	:

Enerji	Not	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Enerji oranla net enerji ürünleri ithalatı		4,2	3,4	6,4	5,1p	0,8p	1,3p	4,8	3,6	1,2	1,0	5,3	4,3	5,4	4,1p	1,6	1,3

: = mevcut değil  
b = seride bozulma  
e = tahmini değer  
p = geçici  
u = düşük güvenilirlik  
- = uygulanamaz

\* = Bu ifade, statüye ilişkin tutumlara hâlel getirmez ve BMGK'nın 1244 sayılı Kararı ile Uluslararası Adalet Divanının Kosova'nın Bağımsızlık Deklarasyonu hakkındaki Görüşü ile uyumludur.

\*\* = Genişleme ülkelerinin kamu açığı ve borç verileri "oldüğü gibi" prensibine dayanarak ve kalite ve ESA kurallarına uygunluk bakımından hiç bir güvence olmadan yayımlanmaktadır.

#### Dipnotlar:

- 1) Türkiye: Sadece iş anaştırma metodlarını kullanılarak 4 hafta kriterine göre işsizlik.
- 2) Bosna Hersek: farklı mülkiyet türleri hariç tutulduğundan paylar %100'e ulaşılmamaktadır. Karadağ: hükümet dış kuruluşları kapsamaz; veriler (özel sektör veya kamu sektöründeki) çalışmaları sayısını, istihdam edilmiş olan toplam kişi sayısını oran olarak ifade eder.
- 3) Arnavutluk: kamu sektörü; Bosna Hersek: net kazançları; Sırbistan: Tüzel kişiliklerin ve tüzel kişiliği olmayan işletmelerin çalışanlarına ödenen ücretler ve maaşlar.
- 4) Makedonya Cumhuriyeti, Bosna Hersek ve 2015 yılı Arnavutluk verileri hariç olmak üzere, uyumlaştırılmış tüketiciler fiyat endeksi. Arnavutluk: bir yılın Aralık ayı ile önceki yılın Aralık ayı arasındaki varyasyon
- 5) Arnavutluk dış borcu (DYY dahil).
- 6) Arnavutluk: ilgili ayda, yeni 12 aylık borç için 12 ay vade üzerinden uygulanan ortalama ağırlıklı oran. Bosna Hersek: finansal olmayan işletmelere ulusal para birimi cinsinde uygulanan kısa vadeli borçlanma oranları (ağırlıklı ortalama). Karadağ: ağırlıklı ortalama efektif faiz oranı, alacaklar, yıllık. Makedonya Cumhuriyeti: yıl sonu (31 Aralık)
- 7) Arnavutluk: mevduat faiz oranı, ilgili ayda yeni kabul edilmiş mevduatlar için 12 ay vade üzerinden ortalama ağırlıklı oranı ifade eder. Bosna Hersek: hane halkının ulusal para birimi cinsinden vadesiz mevduat oranları (ağırlıklı ortalama) Karadağ: ağırlıklı ortalama efektif faiz oranı, alacaklar, yıllık. Makedonya Cumhuriyeti: yıl sonu (31 Aralık). Türkiye: gecelik mevduat kolaylığı
- 8) Karadağ ve Sırbistan: düzenlenmiş takvimden ziyade büyük seriler halinde



Strazburg, 17.4.2018  
SWD(2018) 153 nihai

**Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Konseye, Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve  
Bölgeler Komitesine Sunulan Bilgilendirme**

**AB Genişleme Politikasına İlişkin 2018 Bilgilendirmesi**

{COM(2018) 450 nihai} - {SWD(2018) 150 nihai} - {SWD(2018) 151 nihai} -  
{SWD(2018) 152 nihai} - {SWD(2018) 154 nihai} - {SWD(2018) 155 nihai} -  
{SWD(2018) 156 nihai }

*Ekindeki*

**KOMİSYON ÇALIŞMA DOKÜMANI**

**2018 Türkiye Raporu**

**TR**

**TR**



## İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ .....	3
1.1. Çerçeve .....	3
1.2. Raporun özeti .....	3
2. ÖNCELİKLİ TEMEL İLKELER: SİYASİ KRİTERLER VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ KAPSAMINDAKİ FASILLAR .....	8
2.1. Demokratik kurumların işleyişi ve kamu yönetimi reformu .....	10
2.1.1 Demokrasi .....	10
2.1.2. Kamu yönetimi reformu .....	19
2.2. Hukukun üstünlüğü ve temel haklar .....	22
2.2.1 Fasıllar 23: Yargı ve Temel Haklar .....	22
2.2.2 Fasıllar 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik .....	41
3. ÖNCELİKLİ TEMEL İLKELER: EKONOMİK KALKINMA VE REKABET EDEBİLİRLİK .....	52
3.1. İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı .....	52
3.2. Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesi .....	58
4. BÖLGESEL KONULAR VE ULUSLARARASI YÜKÜMLÜLÜKLER .....	60
5. ÜYELİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ ÜSTLENEBİLME YETENEĞİ .....	62
5.1. Fasıllar 1: Malların Serbest Dolaşımı .....	62
5.2. Fasıllar 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı .....	64
5.3. Fasıllar 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi .....	65
5.4. Fasıllar 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı .....	65
5.5. Fasıllar 5: Kamu Alımları .....	66
5.6. Fasıllar 6: Şirketler Hukuku .....	68
5.7. Fasıllar 7: Fikri Mülkiyet Hukuku .....	69
5.8. Fasıllar 8: Rekabet Politikası .....	70
5.9. Fasıllar 9: Mali Hizmetler .....	71
5.10. Fasıllar 10: Bilgi Toplumu ve Medya .....	72
5.11. Fasıllar 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma .....	73
5.12. Fasıllar 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası .....	74
5.13. Fasıllar 13: Balıkçılık .....	75
5.14. Fasıllar 14: Taşımacılık Politikası .....	76
5.15. Fasıllar 15: Enerji .....	78
5.16. Fasıllar 16: Vergilendirme .....	80
5.17. Fasıllar 17: Ekonomik ve Parasal Politika .....	81
5.18. Fasıllar 18: İstatistik .....	82

5.19. Fasıl 19: Sosyal Politika ve İstihdam .....	83
5.20. Fasıl 20: İşletme ve Sanayi Politikası.....	85
5.21. Fasıl 21: Trans-Avrupa Ağları.....	87
5.22. Fasıl 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu .....	87
5.25. Fasıl 25: Bilim ve Araştırma .....	88
5.26. Fasıl 26: Eğitim ve Kültür .....	89
5.27. Fasıl 27: Çevre ve İklim Değişikliği.....	90
5.28. Fasıl 28: Tüketicinin ve Sağlığın Korunması .....	92
5.29. Fasıl 29: Gümrük Birliği.....	94
5.30. Fasıl 30: Dış İlişkiler .....	95
5.31. Fasıl 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası .....	96
5.32. Fasıl 32: Mali Kontrol .....	98
5.33. Fasıl 33: Mali ve Bütçesel Hükümler .....	100
EK I – TÜRKİYE İLE AB ARASINDAKİ İLİŞKİLER.....	102
EK II – İSTATİSTİKÎ EK.....	104



# 1. GİRİŞ

## 1.1. Çerçeve

Türkiye AB için hâlâ kilit bir ortaktır. Türkiye ile AB, 1964'ten bu yana yürürlükte olan bir Ortaklık Anlaşması ile bağlıdır ve Türkiye-AB arasında 1995'te gümrük birliği tesis edilmiştir. Aralık 1999 tarihli AB Zirvesi'nde Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmiş ve Türkiye ile katılım müzakereleri Ekim 2005'te başlamıştır. Katılım müzakereleri çerçevesinde, bugüne kadar 16 fasıl müzakereye açılmış olup, bunlardan biri geçici olarak kapatılmıştır. Türk hükümeti, AB'ye katılım konusundaki kararlılığını yinelemiştir ancak bu kararlılık uygun tedbirler ve reformlar ile desteklenmemiştir. Aksine Türkiye Avrupa Birliği'nden uzaklaşmaktadır. Aralık 2016 tarihli Avrupa Birliği Zirvesi Sonuçlarında hâlihazırda mevcut koşullar altında yeni fasılların müzakerelere açılmasının düşünülmeyeceği ifade edilmiştir.

Türkiye ve AB, bir dizi üst düzey ziyaret, Mayıs 2017 ve Mart 2018'de liderlerin bir araya geldikleri toplantılar ve Temmuz 2017'deki Yüksek Düzeyli Siyasi Diyalog toplantısı da dâhil olmak üzere ortak menfaat alanlarında diyalog ve iş birliğine devam etmiştir. Özellikle Suriye, Libya ve Irak konusunda olmak üzere dış ve güvenlik politikası alanında diyalog devam etmiş ve Kasım 2017'de bir terörizmle mücadele istişare toplantısı düzenlenmiştir. Türkiye ve AB, üst düzey diyaloglarla desteklemek suretiyle enerji, taşımacılık, ekonomi ve ticaret alanlarında iş birliklerini daha fazla geliştirmiştir. Aralık 2016'da Komisyon, Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin güncellenmesi ve genişletilmesi amacıyla müzakerelerin başlatılmasına ilişkin bir Tavsiye kabul etmiştir; söz konusu Tavsiye hâlen Konsey tarafından değerlendirilmektedir.

Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Ortak Açıklaması'nın uygulanması, 2017 boyunca, Ege Denizi'nde düzensiz ve tehlikeli geçişlerin azaltılmasında ve hayatların kurtarılmasında somut sonuçlar vermeye devam etmiştir. Türkiye, Suriye'den gelen 3,5 milyondan fazla sığınmacıya ve başka ülkelerden gelen yaklaşık 365.000 sığınmacıya büyük miktarda ve emsalsiz bir insani yardım ve destek sağlama yönündeki üstün çabalarını sürdürmüştür. Türkiye ve AB, Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı çerçevesinde tesis edilen verimli iş birliğini ilerletmiştir. Aralık 2017 sonuna kadar 3 milyar avruluk toplam finansman, 72 proje ile sözleşmeye bağlanmıştır ve en savunmasız yaklaşık 1,2 milyon sığınmacı aylık nakit ödemelerden yararlanmıştır. Şu ana kadar yapılan harcamalar 1,95 milyar avroya ulaşmıştır.

## 1.2. Raporun özeti<sup>1</sup>

15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından ilan edilen ve bir yandan Türk yetkililerin, darbe girişiminden sorumlu terör örgütü olarak tanımladığı Gülen hareketini çöktürmeyi, bir yandan da Türkiye'de art arda saldırıların gerçekleştiği bir zeminde terörle mücadeleyi desteklemeyi hedefleyen **olağanüstü hâl** devam etmektedir.

Darbe girişimini derhal ve güçlü bir şekilde kınayan AB, ülkenin demokratik kurumlarına tam desteğini yinelemiş ve böylesine ciddi bir tehdit karşısında Türkiye'nin hızlı ve orantılı eyleme geçme konusundaki haklı ihtiyacını teslim etmiştir. Bununla birlikte, geniş kapsamlı ihraçlar, tutuklamalar ve gözaltılar gibi, darbe girişiminden bu yana olağanüstü hâl kapsamında alınan geniş çaplı, kolektif uygulanan ve orantısız tedbirler, ciddi endişe yaratmaya devam etmektedir. Türkiye olağanüstü hâli gecikmeksizin kaldırmalıdır.

Olağanüstü hâl kapsamında bugüne kadar çıkarılan 31 kanun hükmünde kararnameye ilişkin ciddi eksiklikler söz konusudur. Bu kararnameler TBMM tarafından titiz ve etkili bir incelemeye tabi tutulmamıştır. Sonuç olarak, söz konusu kararnameler uzun süre yargı denetimine açılmamıştır ve hiçbir Anayasa Mahkemesi kararına henüz konu olmamıştır. Olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle ifade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü ve usuli haklar da dâhil olmak üzere belirli medeni ve siyasi haklar kısıtlanmıştır. Ayrıca, bu kararnamelerle kilit mevzuatta, olağanüstü hâl kaldırıldığında etki doğurmaya devam edecek değişiklikler yapılmıştır.

<sup>1</sup> Bu Rapor, Eylül 2016'dan Şubat 2018'e kadar olan dönemi kapsamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin ve AB üye devletlerinin katkıları, Avrupa Parlamentosu raporları ile çeşitli uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarından gelen bilgiler de dâhil olmak üzere, pek çok kaynaktan faydalanılmıştır.

Olağanüstü hâlin ilan edilmesinden bu yana, 150.000’den fazla kişi gözaltına alınmış; 78.000 kişi tutuklanmış; 110.000’den fazla devlet memuru ihraç edilmiştir ve yetkililere göre 3.600’ü kanun hükmünde kararname ile olmak üzere yaklaşık 40.000 kişi görevlerine iade edilmiştir.

Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonu çalışmalarına başlamıştır ve Komisyona toplamda yaklaşık 107.000 itiraz başvurusunda bulunulmuştur. İnceleme Komisyonu ancak Aralık 2017’de kararlar almaya başlamış ve bugüne dek sadece birkaç başvuru sahibinin itiraz talebinde tazmin kararı vermiştir. Komisyonun kararları yargı denetimine açıktır. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerden haksız şekilde etkilenen kişiler için etkili ve şeffaf bir başvuru yolu hâline dönüşmesi gerekmektedir.

Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonu haricinde, Türkiye’nin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde etkili bir iç hukuk yolu sağlama kapasitesi bazı talihsiz emsal kararlar sebebiyle daha da zayıflamıştır. Bir örnekte, ilk derece mahkeme, Anayasa Mahkemesinin sembol niteliğindeki bir davaya ilişkin kararına uymayı reddetmiştir: Anayasa Mahkemesinin sanıklardan biri hakkında verdiği müteakip karar, sonunda ilk derece mahkemesi tarafından yerine getirilmiştir. İnsan hakları savunucuları da dâhil olmak üzere önde gelen sanıkların lehinde verilen bazı mahkeme kararları, bazı olaylarda, yürütmeden gelen yorumları takiben bir diğer mahkeme veya mahkemenin kendisi tarafından hızlı bir şekilde tersine çevrilmiştir.

Türkiye, Avrupa Konseyinin ve organlarının kilit öneme sahip tavsiyelerini henüz dikkate almamıştır. Görevi kötüye kullanma iddialarının şeffaf usullerle ve münferiden tespit edilmesi gerekmektedir. Ceza sorumluluğunun şahsiliği ancak kuvvetler ayrılığı ilkesine tam riayet, yargının tam bağımsızlığı ve kişinin adil yargılanma hakkı ile tesis edilebilir. Türkiye olağanüstü hâli gecikmeksizin kaldırmalıdır.

Nisan 2017’de Türkiye’de, Cumhurbaşkanlığı sistemini getiren Anayasa değişikliklerinin çok yakın bir farkla kabul edildiği bir referandum düzenlenmiştir. Venedik Komisyonu söz konusu Anayasa değişikliklerine ilişkin olarak, bu değişikliklerin yeterli bir denge ve denetleme mekanizması tesis etmediği ve yürütme ile yargı arasındaki kuvvetler ayrılığını tehlikeye attığı değerlendirmesinde bulunmuştur. Referandum, her iki taraf için “şartları eşit olmayan bir alan” olan olağanüstü hâlin yarattığı genel olumsuz etkiye istinaden ciddi endişelere yol açmış ve seçimin dürüstlüğüne ilişkin tedbirlere gölge düşürmüştür.

Olağanüstü hâl kapsamında hükûmetin, olağan yasama usulü uyarınca düzenlenmesi gereken konuları “kanun hükmünde” kararnamelerle düzenlemesiyle, TBMM’nin kilit işlevi olan yasama gücü kısıtlanmıştır. Ülkede kötüleşen siyasi sürtüşmelere paralel olarak, TBMM’deki siyasi partiler arasındaki diyalog alanı da giderek daralmıştır. Mayıs 2016’da milletvekili dokunulmazlıklarının bir defaya mahsus kaldırılmasının ardından muhalefet partisi HDP’den birçok milletvekili tutuklanmıştır ve on milletvekilinin vekilliği düşürülmüştür.

Cumhurbaşkanı’nın yürütme üzerindeki rolü, bazı yetkilerin olağanüstü hâl kararnameleriyle Cumhurbaşkanlığına devredilmesiyle birlikte artmıştır. Belediye yöneticilerinin ve seçilmiş temsilcilerin yerine kayyumların atanması yerel demokrasilerin ciddi anlamda zayıflamasına yol açmıştır.

Sivil toplum, özellikle insan hakları savunucuları da dâhil çok sayıda aktivistin tutuklandığı ve gösterilerin ve diğer toplanma biçimlerinin, temel haklar ve özgürlükler alanının hızlı bir şekilde daralmasına yol açacak şekilde mükerreren yasaklandığı bir ortamda giderek artan bir baskı ile karşı karşıya kalmıştır. Hak temelli birçok örgüt, olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerin bir parçası olarak kapalı kalmaya devam etmiştir ve el koymalara yönelik etkin hiçbir hukuk yolu gösterilmemiştir.

Hükümet sivil-asker ilişkilerini düzenleyen yasal çerçeveyi gözden geçirmiş ve yürütmenin ordu üzerindeki yetkilerini önemli ölçüde artırmıştır. Böylelikle ordunun sivil gözetimi güçlendirilmiştir. Anayasa değişikliklerinden biri olarak, askerî yüksek mahkemeler kaldırılmıştır. Askerî ve istihbarî birimlerin, TBMM nezdinde hesap verebilirliği yetersiz kalmaya devam etmektedir.

Güneydoğu’daki durum, ülkedeki en ciddi sorunlardan biri olmaya devam etmiştir. Kötüye giden güvenlik durumu kısmen kırsal bölgelere kaymıştır. Hükûmetin, AB’nin terör eylemlerine karışan kişi, grup ve kuruluşlar listesinde yer almaya devam eden PKK terör örgütünün tekrar eden şiddet eylemlerinin hüküm sürdüğü bir ortamda, güvenlik operasyonlarını sürdüreceğini ilan etmesi bölgedeki durum açısından belirleyici bir unsur olmaya devam etmiştir. Hükûmetin teröre karşı mücadelesi meşru

hakkı olmakla birlikte, hükümet bunun insan haklarının, hukukun üstünlüğünün, temel özgürlüklerin gözetilmesi kaydıyla yapılmasını sağlamaktan da sorumludur. Terörle mücadele tedbirlerinin orantılı olması gerekmektedir. Hükümetin, Güneydoğu'da hasar görmüş alanların yeniden inşa edilmesine yönelik yatırım planı sonucunda, binlerce konutun inşa süreci devam etmektedir ancak şimdiye kadar yerlerinden olmuş kişilerden çok azına tazminat ödenmiştir. Barışçıl ve sürdürülebilir bir çözüme ulaşmak için ihtiyaç duyulan güvenilir bir siyasi sürecin yeniden başlatılması konusunda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir.

Türkiye, daha açık bir idare ve e-devlet kullanımı konusundaki kararlılığıyla **kamu yönetimi** reformu alanında kısmen hazırlıklıdır. Ancak, kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetimi alanı ile idari yargıya başvurma hakkı ve tazminat hakkı bakımından idarenin hesap verebilirliği alanında ciddi gerileme olmuştur. Geniş çaplı ihraçlara ilişkin olarak şeffaf ve etkili bir hukuk yolunun sağlanması gerekmektedir.

Türkiye'deki **yargı sistemine** ilişkin hazırlıklar başlangıç aşamasındadır. Özellikle yargı bağımsızlığı konusunda geçen yıl ilave ciddi gerilemeler olmuştur. Hâkimler ve Savcılar Kurulunu (HSK) düzenleyen anayasal değişiklikler yürürlüğe girmiştir ve Kurulun yürütme erkinden bağımsızlığını daha fazla zayıflatmıştır. HSK, büyük çaplı açığa almaları ve hâkim ve savcılarının görev yerlerini değiştirmeye devam etmiştir. Hâkim ve savcılarının işe alınmasında ve terfisinde nesnel, liyakate dayalı, tektip ve önceden belirlenmiş kriterlerin bulunmamasına ilişkin kaygıların giderilmesine yönelik herhangi bir çaba gösterilmemiştir.

Türkiye, ilerleme kaydedilmeyen **yolsuzlukla mücadele** alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Yasal ve kurumsal çerçevenin uluslararası standartlarla daha fazla uyumlu hâle getirilmesi gerekmektedir. Söz konusu yasal ve kurumsal çerçeve; yürütmenin, kamuoyunca bilinen yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma aşamalarına, usule aykırı olarak, etki etmesine müsaade etmeye devam etmektedir. Türkiye'nin, özellikle kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davaları olmak üzere, yolsuzluk davalarındaki soruşturmalar, kovuşturmalar ve mahkûmiyetlere ilişkin performansı hâlâ yetersizdir. Kamu kurumlarının çalışmalarında hesap verebilirliğin ve şeffaflığın artırılması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Yolsuzlukla kararlı bir biçimde mücadele edilebilmesi için geniş kapsamlı, partiler arası bir siyasi uzlaşma ve güçlü bir siyasi iradeye ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'nin Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu tavsiyelerinin neredeyse tamamını hâlâ yerine getirmesi gerekmektedir. Yolsuzluk birçok alanda hâlâ yaygındır ve ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Yolsuzluk algısı da hâlâ yaygındır.

Türkiye, **örgütlü suçlarla mücadele** alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır ve yeni bir stratejinin kabul edilmesiyle ve artan kurumsal kapasite sayesinde bu alanda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Siber suçlara, mal varlıklarına el konulmasına ve tanık korumaya ilişkin mevzuatta bazı iyileştirmeler kaydedilmesi gerekmektedir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin mevzuat mevcut olmakla birlikte, henüz Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir. Mali soruşturmalar hâlâ yeterli düzeyde yapılmamaktadır. Mal varlıklarının ihtiyaten dondurulmasına nadiren başvurulmaktadır ve el konulan mal varlıklarının miktarı azdır. Terörle mücadeleye ilişkin olarak, terörizmin finansmanı konusunda kapsamlı bir yasal çerçeve mevcuttur. Ceza ve terörle mücadele mevzuatının Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadıyla uyumlu hâle getirilmesi gerekmektedir. Uygulamada orantılılık ilkesine riayet edilmelidir.

Türkiye **göç ve iltica politikası** alanında iyi düzeyde ilerleme kaydetmiştir ve Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Ortak Açıklaması'nın uygulanması ve Doğu Akdeniz rotasındaki göç akışlarının etkili bir şekilde yönetilmesi konusunda kararlılığını sürdürmüştür. Vize Serbestisi Diyaloğuna ilişkin olarak Türkiye, vize yol haritasında yer alan ve henüz karşılanmamış yedi kriterin yerine getirilmesine ilişkin çalışma planını Avrupa Komisyonuna Şubat başında sunmuştur. Komisyon Türkiye'nin önerilerini değerlendirmektedir ve Türk muhataplarıyla istişareler gerçekleştirecektir.

Türkiye'deki yasal çerçeve, **insan hakları ve temel haklara** saygıya ilişkin olarak genel güvenceleri kapsamaktadır, ancak söz konusu güvenceler bir dizi olağanüstü hâl kararnamesiyle daha fazla sorgulanır hâle gelmiştir ve zarar görmüştür. Türkiye'de hazırlıkların başlangıç aşamasında olduğu **ifade özgürlüğü** alanında ciddi gerileme devam etmiştir. Olağanüstü hâl çerçevesinde alınan tedbirlerin kapsamı, zaman içinde, orantılılık ilkesine aykırı olarak diğerlerinin yanı sıra, basında ve

akademisyenler arasındaki birçok muhalif sesi de içine alacak şekilde genişlemiştir. Gazeteciler (150'den fazlası gözaltındadır), insan hakları savunucuları, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhindeki davaların yanı sıra, basın kartlarının geri alınması, çok sayıda medya kuruluşunun kapatılması veya bu kuruluşlara kayyum atanması ciddi endişe kaynağıdır ve bunlar, çoğunlukla başta ulusal güvenlik ve terörle mücadeleyle ilişkin hükümler olmak üzere, mevzuatın seçerek ve keyfi olarak uygulanmasına dayanmaktadır. İnternet Kanunu ve genel yasal çerçeve, yürütmenin, uygun olmayan şekilde geniş kapsamlı gerekçeler temelinde ve mahkeme izni olmaksızın çevrim içi içeriği engellemesine imkân vermeye devam etmektedir. Toplanma özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, usulî haklar ve mülkiyet hakları alanlarında da ciddi gerileme olmuştur. Toplanma özgürlüğü, mevzuatta ve uygulamada hâlâ ciddi ölçüde kısıtlanmaktadır. Olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirler, kötü muamele ve işkence iddialarının arttığı bir dönemde, gözaltındaki kişileri kötü muameleden koruyan önemli güvenceleri de ortadan kaldırarak suçun cezasız kalma riskini artırmıştır. Olağanüstü hâl KHK'ları, savunma hakkı da dâhil olmak üzere, usulî haklara ilave kısıtlamalar getirmiştir. Hakların uygulanması; insan hakları ve özgürlüklerin korunmasından sorumlu kamu kurumlarının parçalı yapısı, yetkilerinin kısıtlı olması ve yargının bağımsızlığının zayıflaması nedeniyle engellenmektedir. Aşırı yoksulluk ve temel ihtiyaçlardan yoksunluk Türkiye'deki Roman aileler arasında hâlâ yaygındır. En savunmasız grupların ve azınlık mensuplarının haklarının yeterli şekilde korunması gerekmektedir. Toplumsal cinsiyet temelli şiddet, ayrımcılık, azınlıklara yönelik nefret söylemi, nefret suçu ve lezbien, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks (LGBTI) bireylerin insan haklarının ihlalleri ciddi ölçüde endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.

Türkiye, Kıbrıs meselesinin çözümüne yönelik olarak iki topluluğun liderleri arasında yapılan görüşmelere ve BM Genel Sekreteri ve BM Genel Sekreteri Özel Danışmanı'nın çabalarına yönelik desteğini ifade etmiştir. Ocak 2017'de Cenevre'de ve Temmuz 2017'de Crans-Montana'da toplanan Kıbrıs Konferansları bir anlaşmaya varılmadan sona ermiştir. Türkiye, Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tam olarak ve ayırım yapmaksızın uygulama yükümlülüğünü hâlâ yerine getirmemiş olup, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) ile doğrudan taşımacılık bağlantılarındaki kısıtlamalar da dâhil, malların serbest dolaşımı önündeki tüm engelleri kaldırmamıştır. GKRY ile ikili ilişkilerin normalleştirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Avrupa Birliği Konseyi tarafından kabul edilen ve Aralık 2006'daki AB Zirvesi'nde onaylanan Türkiye'ye ilişkin kararlar hâlâ yürürlüktedir. Söz konusu kararlar, Türkiye'nin Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tamamen uyguladığı Komisyon tarafından teyit edilinceye kadar, Türkiye'nin GKRY'ye yönelik kısıtlamalarıyla bağlantılı sekiz fasılda<sup>2</sup> müzakerelerin açılmamasını ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılmamasını şart koşmaktadır.

Göç konusunda Yunanistan ve Bulgaristan ile yapılan iş birliği daha da artmıştır. Ancak Ege Denizi'nde ve Doğu Akdeniz'de yaşanan gerginlikler iyi komşuluk ilişkileri açısından elverişli bir ortam oluşturmamış ve bölgesel istikrarı ve güvenliği zayıflatmıştır. Zaman zaman saldırgan ve kabul edilemez söylemlere başvurulmasıyla da, bazı AB üye devletleriyle ikili ilişkiler kötüye gitmiştir. Mart 2018'de AB Zirvesi, Türkiye'nin Ege Denizi'nde ve Doğu Akdeniz'de devam eden hukuk dışı eylemlerini güçlü bir şekilde kınamıştır ve Türkiye'ye uluslararası hukuka riayet ve iyi komşuluk ilişkilerini sürdürme ve tüm AB üye devletleriyle ilişkilerini normalleştirme yükümlülüklerini hatırlatmıştır. Avrupa Birliği Konseyi, iki Yunan askeri de dâhil olmak üzere, AB vatandaşlarının hâlâ Türkiye'de tutuklu olmaları konusunda derin endişesini dile getirmiş ve bu konuların üye devletlerle diyalog halinde, hızla ve olumlu bir şekilde çözüme kavuşturulması yönünde çağrıda bulunmuştur.

Türkiye'nin kesin surette, gerekirse Uluslararası Adalet Divanına başvurmak suretiyle, Birleşmiş Milletler Şartı'yla uyumlu olarak, iyi komşuluk ilişkilerine, uluslararası anlaşmalara ve sorunların barışçıl şekilde çözümüne bağlı kalması gerekmektedir. Bu bağlamda, AB bir kez daha ciddi endişelerini ifade ederek, Türkiye'ye, bir üye devlete yöneltilen her türlü tehdit veya eylemden ya da iyi komşuluk ilişkilerine ve sorunların barışçıl şekilde çözümüne zarar veren sürütüşme nedenlerinden veya eylemlerden kaçınma çağrısında bulunmaktadır.

<sup>2</sup> Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Taşımacılık Politikası, Gümrük Birliği ve Dış İlişkiler.

**Ekonomik kriterler** ile ilgili olarak, Türkiye ekonomisi gelişmiş bir ekonomi olup işleyen bir piyasa ekonomisi olarak nitelendirilebilir. Hükûmetin teşvik tedbirleri ile desteklenen ekonomi, 2016 darbe girişiminin ardından yaşanan daralmadan toparlanmayı başarmıştır ve 2017’de güçlü bir büyüme kaydetmiştir. Ancak yüksek büyüme önemli makroekonomik dengesizlikleri beraberinde getirmiştir. Cari işlemler açığı yüksek düzeyde seyretmeye devam etmektedir ve 2017’nin sonuna doğru artmıştır. Bu durum ülkeyi sermaye girişlerine bağımlı ve dış şoklara karşı kırılgan hâle getirmektedir. Enflasyon oranının 2017’de iki haneli rakamlara (%11,1) çıkması ve Türk lirasındaki değer kaybının devam etmesi, para politikasını belirleyenlerin fiyat istikrarına verdikleri önem konusunda endişeleri ön plana çıkartmıştır. Yüksek düzeyde kayıtdışılık Türkiye ekonomisinin belirleyici özelliği olmaya devam etmiştir. Genel olarak, bu alanda gerileme olmuştur. Ekonomik alanda devlet kontrolünü artırma eğilimi ile şirketleri, iş adamlarını, siyasi rakipleri ve bu kişilerin işlerini hedef alan eylemler, iş ortamına zarar vermiştir.

Türkiye, AB içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme konusunda bazı ilerlemeler kaydetmiştir ve iyi düzeyde hazırlıklıdır. Türkiye, gerek ticaret gerekse yatırım bakımından AB pazarı ile ileri düzeyde bütünleşmiştir. Enerji sektöründe, özellikle gaz piyasasında ve ARGE harcamalarının artırılmasında bir miktar ilerleme kaydedilmiştir. Ancak eğitimin kalitesi konusunda kayda değer sorunlar devam etmektedir. Devlet desteklerinde şeffaflığın artırılmasına yönelik ilerleme kaydedilmemiştir.

**Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneğine** ilişkin olarak, Türkiye, sınırlı bir hızla da olsa, AB müktesebatına uyum sağlamaya devam etmiştir. Bilgi toplumu, sosyal politika ve istihdam ve dış ilişkiler alanlarında bazı kilit hususlara ilişkin daha fazla gerileme örneği görülmüştür. Türkiye, şirketler hukuku, Trans-Avrupa ağları, bilim ve araştırma alanlarında çok ileri düzeydedir; malların serbest dolaşımı, fikri mülkiyet hukuku, mali hizmetler, işletme ve sanayi politikası, tüketici ve sağlığın korunması, gümrük birliği ve mali kontrol alanlarında iyi düzeyde hazırlıklıdır. Türkiye, kamu alımları konusunda, uyuma ilişkin önemli eksiklikler söz konusu olması nedeniyle, ancak kısmen hazırlıklı durumdadır. Türkiye ayrıca, tüm alanlarında daha fazla çabaya ihtiyaç duyulan istatistik ve taşımacılık politikası fasıllarında kısmen hazırlıklı durumdadır. Türkiye, daha iddialı ve iyi koordine edilmiş çevre ve iklim politikalarının oluşturulmasına ve uygulanmasına hâlâ ihtiyaç bulunan çevre ve iklim değişikliği alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. AB müktesebatı ile mevzuat uyumunun sağlanması için pek çok alanda kayda değer ilerleme sağlanmasına ihtiyaç duyulmakta ve ayrıca, tüm alanlarda mevzuatın uygulanmasına daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

## 2. ÖNCELİKLİ TEMEL İLKELER: SİYASİ KRİTERLER VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ KAPSAMINDAKİ FASILLAR

### Olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirler

15 Temmuz 2016 darbe girişiminden sonra ilan edilen **olağanüstü hâl** hâlâ devam etmektedir. Olağanüstü hâl, üç aylık dönemler halinde altı kez uzatılmış olup 18 Nisan 2018'e kadar devam etmektedir; olağanüstü hâlin, Temmuz 2018'e kadar sürecek üç aylık dönem için tekrar uzatıldığı ilan edilmiştir. Olağanüstü hâlin temel hedefi, Mayıs 2016'da Türk makamları tarafından terör örgütü ilan edilen ve 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin düzenlenmesinden ve gerçekleştirilmesinden sorumlu olduğu düşünülen Gülen hareketinin çökertilmesidir. Türkiye'de genel olarak travmatik bir dönem olan olağanüstü hâl ile, Türkiye'de art arda gerçekleşen saldırıların arka planında yer alan terörle mücadelenin desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Darbe girişimini derhal ve güçlü bir şekilde kıyanan AB, ülkenin demokratik kurumlarına tam desteğini yinelemiş ve böylesine ciddi bir tehdit karşısında Türkiye'nin hızlı ve orantılı olarak eyleme geçme konusundaki haklı ihtiyacını teslim etmiştir. Bununla birlikte, geniş kapsamlı ihraçlar, tutuklamalar ve gözaltılar gibi, darbe girişiminden bu yana olağanüstü hâl kapsamında alınan geniş çaplı ve kolektif tedbirler oldukça ciddi endişe yaratmaya devam etmektedir.

Bakanlar Kurulu, olağanüstü hâl kapsamında ve Mart 2018'in başına kadar Anayasa'ya göre "kanun hükmünde" olan toplam 31 adet **kararname** yayımlamıştır. Söz konusu olağanüstü hâl kararnameleleri, savunma hakkı da dâhil olmak üzere medenî ve siyasi hakların kısıtlanmasına, soruşturma ve kovuşturma işlemlerinde polis ve savcılarının yetkilerinin artırılmasına, kamu görevlilerinin geniş çaplı ihraçlarına, kuruluşların kapatılmasına ve varlıklarının devlet tarafından tasfiye edilmesine zemin oluşturmuştur. Kararnameleler, alınan tedbirlerin orantılılığı konusunda ciddi soruları beraberinde getirmektedir. Söz konusu kararnameleler, TBMM'ye yalnızca onay için sonradan gelmiş ve TBMM'nin detaylı ve etkili incelemesine tabi olmamıştır; bugüne kadar, çoğu yalnızca 2018'in ilk çeyreğinde olmak üzere 23 kararname TBMM tarafından kabul edilmiştir. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi nezdinde herhangi bir yasal itirazda bulunulabilmesi için kararnamelelerin TBMM tarafından önceden kabul edilmiş olması gerektiğinden, söz konusu kararnameleler uzun süre yargı denetimine açılmamış ve Anayasa Mahkemesinin hiçbir kararına konu olmamıştır. Bu kararnameleler, adil yargılanma hakkı, etkili başvuru hakkı ve mülkiyetin korunması hakkı gibi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki önemli hakları etkilemektedir. Bu kararnameleler ile kilit mevzuatta, özellikle mülkiyet hakları, yerel makamlar, kamu yönetimi ve görsel-işitsel politika alanlarıyla ilgili olmak üzere, olağanüstü hâl sonrasında da etkisini sürdürecektir önemli değişiklikler yapılmaktadır. Ayrıca kararnameleler, üniversite rektörlerinin doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması şartı ve seçim kampanyalarının adil bir şekilde yapılması amacıyla özel radyo ve televizyon kanallarının denetimden muaf tutulması gibi darbe girişimi ile ilişkisi olmayan diğer çeşitli konuları da içerecek şekilde genişlemiştir.

Olağanüstü hâlden bu yana 150.000'den fazla kişi **gözaltına** alınmıştır. Bunların arasında çok sayıda muhalif kişi de bulunmaktadır. Ocak 2018 sonu itibarıyla, 78.000'den fazla kişi terörle ilişkili suçlamalarla tutuklanmış; bunlardan 54.000'i adli kontrol şartıyla tutuksuz yargılanmak üzere salıverilmiş; 24.660'ının ise yargılama öncesi tutukluluk halleri devam etmiştir. Gülen hareketinin üyesi olduğundan şüphelenilen kişileri ve darbecileri kapsayan yargılama süreçleri, uluslararası standartlara riayet konusunda ciddi soruları da beraberinde getirmiştir. Şüpheli yakınlarının, kamu kurum ve kuruluşlarından ihraç edilmeleri ve pasaportlarına el konulması veya bunların iptal edilmesi gibi doğrudan veya dolaylı olarak bir dizi tedbire hedef olmaları özellikle endişe vericidir. Gülen hareketi ile bağlantı iddialarının tespiti; aralarında çocuklarının örgüt ile bağlantılı okullarda eğitim görmesi, örgüt

ile bağlantılı bir banka hesabına para yatırılmış olması veya ByLock mobil mesajlaşma uygulamasının kullanılması da dâhil olmak üzere bir dizi gayri resmi kriterle dayandırılmıştır. Eylül 2017’de Yargıtay ByLock kullanımını, Gülen hareketi üyeliği için yeterli delil saymıştır. Ancak Ekim 2017’de Yargıtay, Gülen hareketi sempatanlığının bu harekete üyelik için yeterli sayılmayacağına, dolayısıyla bunun üyelik için yeterli bir delil teşkil etmeyeceğine karar vermiştir. Aralık 2017’de, yüzlerce kişinin yanlışlıkla ByLock kullanımı ile suçlanmış olduğunun ispatlanmasının ardından söz konusu mobil uygulamayı kullandığı iddiasıyla tutuklanan birçok kişi serbest bırakılmıştır.

Rapor döneminde hükümet, kamu görevlilerine yönelik geniş çaplı **ihraçlara** devam etmiştir. Olağanüstü hâlin ilanından bu yana, toplam 115.158 kamu görevlisi, hâkim ve savcı ihraç edilmiştir. Kamu görevlileri ve devlet arasında güven ve liyakate dayalı bir ilişki tesis edilmesi gerektiği halde, söz konusu tedbirlerin geniş kapsamı ve kolektif yapısı, kamu hizmetinden ihraça neden olan idari süreçlerde şeffaflığın eksikliğine ve Gülen hareketi ile iddia edilen bağlantıların saptanması ve darbe girişimi suçuna iştirakin tespit edilmesi amacıyla uygulanan kriterlerin muğlaklığına ilişkin ciddi soruları beraberinde getirmiştir. İhraçlar, özellikle İçişleri Bakanlığını ve Milli Eğitim Bakanlığını etkilemiştir. Meslekten ihraç edilenler arasında binlerce polis, öğretmen, akademisyen, sağlık çalışanı ve yargı mensubu bulunmaktadır. Eğitim sektöründe meslekten ihraç edilen kişiler arasında, sol görüşlü bir öğretmen sendikasına üye öğretmenler ile Ocak 2016’da “Barış için Akademisyenler Bildirisi”ni imzalayan akademisyenler bulunmaktadır. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonu kurulana ve Aralık 2017’de karar almaya başlayana kadar, 3.604 kişi kanun hükmünde kararname uyarınca görevine iade edilirken, 36.000 kişi ise çeşitli kurumlarda yürütülen net olmayan ve şeffaf olmayan idari süreci müteakip görevine iade edilmiştir.

Venedik Komisyonunun Aralık 2016 tarihli görüşünde, olağanüstü hâl ve kararnameler detaylı olarak değerlendirilmiş ve bir dizi eksiklik saptanmıştır. Ocak 2017’de, Avrupa Konseyi tarafından yapılan incelemeler ile Avrupa Konseyi Genel Sekreteri tarafından verilen tavsiyeler doğrultusunda, Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun kurulması da dâhil olmak üzere, olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerde bir miktar iyileşme kaydedilmiştir. Ayrıca, daha önce 30 gün olan azami gözaltı süresi, yedi güne düşürülmüş, bu sürenin yedi gün daha uzatılması mümkün hale getirilmiştir; avukata erişim süresi ise yalnızca 24 saat ile kısıtlanmıştır.

Temmuz 2017’de faaliyete geçen yedi üyeli Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun görevi, aldığı tüm şikâyetleri münferit olarak değerlendirmektir. Komisyonun kararları, Ankara’da tayin edilen bir idari mahkeme ve ardından Anayasa Mahkemesi nezdinde yargı denetimine açık olacaktır. Hâkimler, savcılar, müfettişler, uzmanlar ve kamu görevlileri de dâhil olmak üzere 220 personel, Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunda görevlendirilmiştir. Ağustos 2017’de Anayasa Mahkemesi, yaklaşık 70.000 bireysel başvurunun, tüm iç hukuk yollarının tüketilmemiş olması gerekçesiyle kabul edilemez olduğuna karar vermiş, başvuru sahiplerini İnceleme Komisyonuna ve/veya idari mahkemelere sevk etmiştir. Ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), aldığı yaklaşık 28.000 başvuruyu İnceleme Komisyonuna yeniden yönlendirmiştir. Bunun sonucunda Mart 2018 başı itibarıyla, Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonuna toplamda yaklaşık 107.000 itiraz başvurusunda bulunulmuştur. Komisyon, Aralık 2017’de karar almaya başlamıştır. Mart 2018’in başına kadar, kanun hükmünde kararname ile görevine iade edilen kişiler hakkındaki 1.984 ön inceleme kararı dâhil olmak üzere, toplamda 6.400 dosya incelenmiştir. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonu, 4.400’den fazla inceleme kararı almıştır. Bunların 100’ü kabul edilmiş, 4.316’sı ise reddedilmiştir. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun çalışmalarında şeffaflığın artırılması ve her bir dosyanın kendi özelliklerine göre tek tek değerlendirilmesini takiben Komisyon kararlarının daha net bir biçimde gerekçelendirilmesi gerekmektedir. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun

olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerden haksız şekilde etkilenen kişiler için etkili ve şeffaf bir başvuru yolu hâline dönüşmesi gerekmektedir.

Meslekten ihraç edilenler veya tutuklu olanlar için sağlanan yargılama güvencelerinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadına dayandırılması büyük önem arz etmektedir. Bazı talihsiz emsal kararlar sebebiyle İnceleme Komisyonunun da ötesinde Türkiye'nin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) nezdinde etkili bir iç hukuk yolu oluşturma kapasitesine ilişkin izlenim daha da zayıflamıştır. Bir örnekte, ilk derece mahkemesi, Anayasa Mahkemesinin sembol niteliğindeki bir davaya ilişkin kararına uymayı reddetmiştir: Anayasa Mahkemesinin sanıklardan biri hakkında verdiği müteakip karar, sonunda ilk derece mahkemesi tarafından yerine getirilmiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 20 Mart 2018 kararlarında Anayasa Mahkemesinin sunduğu gerekçelere ve üstlendiği role ilişkin desteğini ifade etmiştir. Ayrıca, insan hakları savunucuları da dâhil olmak üzere öne çıkan sanıkların lehinde verilen bazı mahkeme kararları, bazı durumlarda, yürütmeden gelen yorumları takiben bir diğer mahkeme veya mahkemenin kendisi tarafından hızlı bir şekilde tersine çevrilmiştir.

Nisan 2017'de Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, insan haklarına saygı, demokrasi ve hukukun üstünlüğü konularındaki ciddi endişeleri ele alınmaya kadar, Türkiye'nin 2005'te çıkartıldığı denetim sürecine yeniden alınmasına karar vermiştir. Bu süreç, raporörlerin, yetkililerle diyalog kurmak ve ilerlemeyi değerlendirmek amacıyla genel görüşmeler yapmak üzere düzenli ziyaretlerde bulunmalarını gerektirecektir. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Hukuk İşleri ve İnsan Hakları Komitesinin Şubat 2018'de genel kurula sunduğu raporda, olağanüstü hâlin orantılılığı konusunda bir dizi ciddi eksiklik ortaya konulmuş ve Türkiye'ye olağanüstü hâlin kaldırılması çağrısında bulunulmuştur. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği Mart 2018'de yayımladığı raporda, Güneydoğu'daki güncel durum değerlendirmesini de içerecek şekilde, olağanüstü hâlin Türkiye'de insan haklarına etkisi konusunda benzer bulgular kaydetmiştir (Ocak-Aralık 2017).

## **2.1. Demokratik kurumların işleyişi ve kamu yönetimi reformu**

### **2.1.1 Demokrasi**

#### **Anayasal değişiklikler**

Nisan 2017'de Türkiye'de, Cumhurbaşkanlığı sistemini getiren anayasa değişikliklerinin kabul edildiği bir referandum düzenlenmiştir. Venedik Komisyonu söz konusu anayasa değişikliklerine ilişkin olarak, bu değişikliklerin yeterli bir denge ve denetleme mekanizması tesis etmediği ve yürütme ve yargı arasında kuvvetler ayrılığını tehlikeye attığı değerlendirmesinde bulunmuştur. Referandum, kampanyanın her iki tarafı için "şartları eşit olmayan bir alan" olan olağanüstü hâlin yarattığı genel olumsuz etkiye istinaden uluslararası gözlemlerde ciddi endişelere yol açmış ve seçimin dürüstlüğüne ilişkin tedbirlere gölge düşürmüştür. Türkiye, aday ülke ve Avrupa Konseyi üyesi olarak taahhütleri ve yükümlülükleri doğrultusunda yeni sisteme uyum sürecini, denge ve denetleme mekanizması tesis etmek ve demokrasinin temel ilkesini güvence altına almak amacıyla kullanılmalıdır. Anayasa değişikliklerinin geniş bir alanı etkileyen sonuçları ve referandumun birbirine yakın olan sonuçları dikkate alındığında, Türk makamları Anayasa değişikliklerinin uygulanmasında mümkün olan en geniş toplumsal mutabakat arayışında olmalıdır. Türkiye'nin, AGIT/DKİHB'nin Anayasa referandumunu ve geçmiş seçimlere ilişkin tüm tavsiyelerini ele alması gerekmektedir.

Darbe girişiminden sonra, iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Türkiye'ye Cumhurbaşkanlığı sistemini getirmeye yönelik Anayasa değişiklikleri



üzerinde anlaşmıştır. Anayasa değişiklikleri daha sonra, Ocak 2017’de beşte üç çoğunlukla TBMM’de onaylanmıştır. TBMM’deki oylama sürecinde usule ilişkin bazı eksiklikler yaşanmıştır. Siyasi güçlerin tümünü dâhil edecek açık bir tartışma için gereken fırsat tanınmamıştır ve sivil toplum da sürece katılmamıştır. Ayrıca oylama süreci, Ankara’da ve Türkiye’nin diğer bölgelerinde toplanma ve gösteri yapma yasağının olduğu bir dönemde gerçekleştirilmiştir. Anayasa değişiklikleri, olağanüstü hâl devam ederken 16 Nisan 2017’de gerçekleşen ve sonuçları birbirine çok yakın olan referandumda (%51,41 evet, %48,59 hayır) onaylanmıştır. Yüksek Seçim Kurulu ve Türk mahkemeleri, referandum sonuçlarına yapılan tüm itirazları reddetmiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemi, en geç Kasım 2019’da yapılacak bir sonraki Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimlerinin ardından tam olarak uygulanacaktır.

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi (DKİHB) tarafından yürütülen Uluslararası Referandum Gözlem Misyonu, 16 Nisan 2017’de gerçekleştirilen Anayasa referandumunun genel olarak iyi yönetildiği ve oylamanın bir düzen dâhilinde ilerlediği sonucuna varmıştır. Bununla birlikte, Misyon, olağanüstü hâlden kaynaklanan genel olumsuz etkilerin altını çizerek özellikle referandumun gerçekleştiği daha geniş çevreye ilişkin ciddi endişeleri ön plana çıkarmıştır. Misyon, basının tek taraflı yaklaşımının ve temel özgürlüklere getirilen kısıtlamaların kampanyanın her iki tarafının da eşit fırsatlardan yararlanabileceği bir ortam yaratmadığını ortaya koymuştur. Yüksek Seçim Kurulunun normalde var olan, seçim ve referandum kampanyalarında tek taraflı ve yanlı yayın yapan özel radyo ve televizyon kanallarına ceza verme yetkisi, olağanüstü hâl kararnamesiyle kaldırılmıştır. AGİT/DKİHB, referandum günü yayımlanan ve oylara ilişkin uygunluk kriterlerini gevşeten talimatların, seçimin dürüstlüğünü koruyan önemli bir güvenceye zarar verdiğini ortaya koymuştur.

Egemen bir devletin, yönetim ve hükümet şekline karar verme hakkı vardır. Bununla birlikte Avrupa Konseyi Venedik Komisyonu, Mart 2017’deki görüşünde yeni hükümet sisteminin demokrasinin temel ilkeleri bakımından birtakım endişeler yaratan birçok özelliğini öne çıkarmıştır. Komisyon, Avrupa Konseyine danışılmadan kaleme alınan Anayasa değişikliklerinin Türkiye’nin anayasal demokrasi geleneğinde tehlikeli bir geri adım olacağını belirtmiştir. Venedik Komisyonu, gücün tek bir makamda aşırı yoğunlaşmasına karşı güvence sağlayan ve yargının bağımsızlığını temin eden kuvvetler ayrılığının, öngörülen Cumhurbaşkanlığı sisteminde yer almadığını vurgulamıştır. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı’nın siyasi hesap verebilirliği, çoğunlukla seçimlerle sınırlı olacaktır. Yeni sistemde, bazı düzenlemeler yargının yürütmeden bağımsız olmasını engellemekte ve bu durum Avrupa standartlarına aykırılık yaratmaktadır.

Anayasa değişikliği ile getirilen yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı ve (sayıları 550’den 600’a yükseltilen) milletvekili seçimleri aynı gün yapılacaktır. Cumhurbaşkanlığı sisteminin yürürlüğe girmesiyle birlikte Başbakanlık kaldırılacaktır ve Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanlar, TBMM’nin herhangi bir rolü olmaksızın, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanacaktır. Cumhurbaşkanı’nın yetkileri arasında;

- üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevlerine son verilmesi,
- ulusal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve gerekli uygulama tedbirlerinin alınması,
- olağanüstü hâl ilan edilmesi,

- kanunların kapsamı dışında kalan yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılması,
- yeni milletvekili ve Cumhurbaşkanı seçimi talimatları vererek Meclis'in dolaylı olarak lağvedilmesi,
- hükümet bütçesinin hazırlanması,
- kanunların veto edilmesi ve
- Hâkimler ve Savcılar Kurulunun 13 üyesinden 4'ünün ve Anayasa Mahkemesinin 15 hâkiminden 12'sinin atanması yer almaktadır.

TBMM'nin yürütmenin denetlenmesi için kullandığı güvenoyu ve yürütmeye gensoru verilmesi gibi geleneksel yöntemler artık mevcut olmayacak; yalnızca Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı soru verilebilecektir. TBMM; Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleriyle ilgili olarak işledikleri iddia edilen suçlara ilişkin, beşte üç çoğunluğu sağlayarak Meclis soruşturması açabilecektir. Kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden üstün olduğu ilkesi yeni sistemde düzenlenmiştir ve Cumhurbaşkanı, Anayasa uyarınca yasamaya ayrılmış alanlarda kararname çıkartamayacaktır. Cumhurbaşkanı kanunları veto etme yetkisine sahiptir ancak TBMM söz konusu kanunları salt çoğunlukla tekrar kabul edebilir; TBMM, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin iptali için yalnızca Anayasa Mahkemesine başvurabilir.

Mayıs 2017'de üç Anayasa değişikliği uygulamaya konmuştur: Hâkimler ve Savcılar Kurulunun yeniden yapılandırılması (*bkz. Fesil 23 - Yargı ve Temel Haklar*); Cumhurbaşkanı'nın aynı zamanda siyasi bir partiye başkanlık yapma hakkına sahip olması ve yüksek askerî mahkemelerin kaldırılması. Söz konusu Anayasa değişikliklerine göre, TBMM'nin olağan mevzuatı Anayasa değişikliği ile uyumlaştırması için altı ay süresi vardır, ancak bu kapsamlı çalışma henüz tamamlanmamıştır.

## Parlamento

Olağanüstü hâl kapsamında hükümetin, olağan yasama usulü uyarınca düzenlenmesi gereken konuları “kanun hükmünde” kararnamelerle düzenlemesiyle, TBMM'nin kilit işlevi olan yasama gücü kısıtlanmıştır. TBMM, başta Anayasa'da değişiklik yapan kanun ile Meclis İç Tüzüğü'ne ilişkin tartışmalı değişiklikler olmak üzere yalnızca birkaç kilit mevzuat üzerine eğilmiştir. Ülkede kötüleşen siyasi süreçlere paralel olarak, TBMM'deki siyasi partiler arasındaki diyalog alanı da giderek daralmıştır. Özellikle, muhalefet partisi HDP marjinalleştirilmiş; HDP'li birçok siyasetçi, terör faaliyetlerine destek verdikleri iddiasıyla tutuklanmış ve bunlardan on milletvekillinin vekilliği düşürülmüştür. Türkiye'deki milletvekili dokunulmazlığı sistemi, milletvekillerinin ifade özgürlüğünü temin edecek şekilde güçlendirilmelidir.

Hükümetin, büyük ölçüde, Anayasa uyarınca “kanun hükmünde” olan kararnamelere başvurmasıyla, olağan **yasama süreci** yalnızca birkaç kilit mevzuat için uygulanmıştır. Yayımlanan 31 olağanüstü hâl kararnamesi, olağanüstü hâlin getirdiği ihtiyaçların çok geniş bir biçimde yorumlanmasıyla (at yarışlarının düzenlenmesinden kış lastiklerini kullanmaya kadar) çok çeşitli sosyal ve ekonomik politikalarla ilgili konularda kullanılmış; söz konusu kararnameler 360'dan fazla mevzuatta değişikliğe yol açmış ve bu durum zımnî olarak olağan yasama sürecinin önüne geçmiştir. TBMM iç tüzüğünde yapılan değişiklikler, AK Parti ve MHP tarafından diğer siyasi partilerin sürece katılımı olmaksızın Temmuz 2017'de sunulmuştur. Bu değişiklikler,

milletvekillerinin ve/veya parti gruplarının müdahalelerinin azaltılması, meclise protesto amaçlı malzeme getiren milletvekillerine ceza verilmesi, Türk ulusunun tarihine ve geçmişine hakaret ve suçlamalarda bulunan ve Türk devletin bütünlüğü, Cumhuriyetin nitelikleri, milli marşı ve sembollerine ilişkin olarak Anayasa'nın ilk dört maddesine aykırı demeçler veren veya Anayasa'ya ve kanunlara aykırı isim ve sıfatlar kullanan milletvekillerinin vekillığının geçici olarak askıya alınması imkânı vermektedir. Söz konusu değişiklikler, yasamanın kapsayıcılığının, şeffaflığının ve kalitesinin artırılması konusunda Türkiye'ye uzun süredir verilen tavsiyelerle ters düşmektedir. Ayrıca bu değişiklikler ile, milletvekili dokunulmazlığının önemli bir unsuru olan yasama sorumsuzluğu ilkesi ihlal edilerek, milletvekillerinin ifade özgürlüğünün kısıtlanması riski de ortaya çıkmaktadır.

Hâlihazırda yetersiz olan, **yürütmenin TBMM tarafından denetlenmesi** olağanüstü hâl kapsamında daha fazla kısıtlanmıştır. Hükümet tarafından çıkarılan olağanüstü hâl kararnamele etkili bir TBMM denetiminden geçmemiştir. Şubat 2018'den itibaren, 31 olağanüstü hâl kararnamesi TBMM'ye, belirlenen son tarihlerden çok sonra sunulurken, bunların yalnızca 23'ü üzerinde tartışılmış ve bazı durumlarda, kısıtlı değişikliklerle onaylanmıştır. Komisyon çalışmaları, soru önergeleri veya Meclis soruşturma komisyonları gibi TBMM'nin yürütmeye yönelik olağan denetimlerinde ilerleme kaydedilmemiştir. Bazı TBMM Komisyonları, başlıca politika ve mevzuat uygulamalarını değerlendirerek hükümet çalışmalarını incelemiştir, ancak sistematik bir yaklaşım söz konusu değildir.

TBMM'nin kamu harcamaları üzerindeki denetiminin iyileştirilmesi yönündeki ihtiyaç devam etmektedir. Sayıştay denetim raporları, yıl sonu hesaplarının ve bir sonraki yıla ait bütçe taslağının onaylanmasıyla bağlantılı olarak yalnızca Plan ve Bütçe Komisyonlarında dikkate alınmaktadır, ancak söz konusu raporlar Mecliste görüşülmemiştir. Darbe girişimini araştırmak üzere Ekim 2016'da kurulan Meclis Araştırma Komisyonunda, birçok tanık dinlenmiştir. Komisyonun Mayıs 2017'de yayımladığı taslak raporu, darbe girişimine ilişkin detaylı bilgi vermekte ve darbeden Gülen hareketini sorumlu tutmaktadır. Muhalefet, kilit kişilerin yalnızca yazılı ifade vermesini ve Komisyonun, darbe girişiminin tüm detaylarını açığa çıkarmada başarılı olmadığını iddia ederek eleştirmiştir.

Partilerin TBMM'de temsil edilmesi ve siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı için gereken %10'luk eşik de dâhil olmak üzere, **seçimler ve siyasi partilere ilişkin yasal çerçevenin** Avrupa standartlarıyla uyumlaştırılması konusunda AGİT/DKİHB ile Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubunun (GRECO) önemli tavsiyeleri doğrultusunda bir ilerleme kaydedilmemiştir. Mart 2018'de seçim ve siyasi partilere ilişkin kanunlarda yapılan değişiklikler, MHP'nin desteğiyle iktidardaki AK Parti tarafından onaylanmıştır ve bu durum muhalefet partileri CHP ve HDP tarafından sertçe eleştirilmiştir. Söz konusu değişiklikler partilere seçim ittifakı kurma olanağı tanımakta, Yüksek Seçim Kuruluna güvenlik gerekçeleriyle oy kullanma yerlerinin değiştirilmesi veya oy kullanma yerlerinin birleştirilmesi konusunda yeni yetkiler vermekte ve seçimin dürüstlüğüne dair önemli bir güvence olan oy pusulasının oy kullanma yerlerindeki yetkililer tarafından mühürlenmesi şartını ortadan kaldırmaktadır.

Mayıs 2016'da **milletvekili dokunulmazlığının** tek sefere mahsus olarak kaldırılmasının ardından, genellikle kamuoyuna verdikleri demeçlere ve terör faaliyetlerine destek oldukları iddialarına dayanılarak, çoğunluğu HDP'li olmak üzere, milletvekillerine yönelik bir dizi gözaltı ve tutuklama başlatılmıştır. Mart 2018 başı itibarıyla, iki eş başkan Selahattin Demirtaş ve Figen Yüksekdağ da dâhil olmak üzere HDP'li dokuz milletvekili tutuklanmıştır. Bu milletvekillerinin altısı hüküm giymiştir. Bunun yanı sıra, CHP'li bir milletvekili tutuklanmış ve devlet sırlarının ifşa edilmesi suçlamasıyla başlangıçta verilen 25 yıl hapis cezası, bölge adliye mahkemesinin incelemesi sonucunda beş yıl on aya indirilmiştir. Tüm bu davalarda iddianamelerin mahkemelere sunulmasından önce milletvekilleri, uzun yargılama öncesi tutukluluk sürelerine maruz kalmıştır.

Ocak 2018'e kadar, HDP'li milletvekillerinin duruşmalara katılma talepleri sistematik olarak reddedilmiş, mahkemeler milletvekillerine yalnızca video konferans sistemiyle katılma hakkı tanımıştır. Birçok girişime rağmen, aralarında Avrupa Parlamentosu üyelerinin de bulunduğu uluslararası gözlemcilere, HDP'nin tutuklu olan eş başkanlarını ziyaret etme hakkı tanınmamıştır. Eş başkanlarından biri de dâhil olmak üzere HDP'li on milletvekilinin vekilliği düşürülmüştür. Bu durum, Anayasa'da öngörülen güvencelerin kısıtlayıcı bir şekilde yorumlanmasının ve terörle mücadele mevzuatındaki eksikliklerin, milletvekillerinin ifade özgürlüğüne yönelik doğrudan bir risk oluşturmaya devam ettiğinin altını çizmektedir. Milletvekillerinin ifade özgürlüğü demokrasinin temel unsurudur ve bu özgürlük vekiller Meclis dışında konuşma yaptıklarında da korunmalıdır.

## Yönetişim

Özellikle bazı yetkilerin olağanüstü hâl kararlarıyla Cumhurbaşkanlığına devredilmesiyle, Cumhurbaşkanı'nın yürütmedeki rolü daha da artmıştır. Temmuz 2017'de kabinede kısmi bir değişikliğe gidilmiştir. Hükümetin Gülen hareketini çöktürmeye yönelik çabaları ve Güneydoğu'dakiler de dâhil olmak üzere karşılaştığı güvenlik sorunları öne çıkmaya devam etmiştir. Belediye yöneticilerinin ve seçilmiş temsilcilerin yerine kayyumların atanması yerel demokrasinin ciddi şekilde zayıflamasına yol açmıştır.

**Cumhurbaşkanı**, mevcut Anayasa ile uyumlu olmakla birlikte, Bakanlar Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu toplantılarına düzenli olarak başkanlık ederek ve ülkedeki iç ve dış politikayı yönlendirerek yürütmedeki ağırlığını sürdürmüştür. Olağanüstü hâl kapsamında kararnamele Cumhurbaşkanlığına başkanlıkta toplanan Bakanlar Kurulunca çıkarılmasıyla, Cumhurbaşkanı'nın yetkileri daha da güçlenmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı'na Milli İstihbarat Teşkilatı üzerinde ve devlet üniversitelerinin rektörlerini doğrudan atama konusunda yetki verilmiştir. Mayıs 2017'de, Anayasa'da gerçekleştirilen ve hemen uygulanabilir olan bir değişiklik uyarınca, Cumhurbaşkanı Erdoğan AK Parti Genel Başkanı seçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemi, bir sonraki cumhurbaşkanlığı seçiminden itibaren yürürlüğe girecektir.

Türkiye, rapor döneminde önemli iç ve dış politika sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Temmuz 2016'daki darbe girişiminin ardından, **Hükümet** esas olarak Gülen hareketini çöktürmeye ve bu hareketin devlet yapılarına ve topluma sızmasının önlenmesine ve bunlar üzerindeki etkisiyle mücadele etmeye odaklanmıştır. Hükümet, Gülen hareketinin yurtdışındaki varlığını ve etkisini engellemek için diplomatik çabalarını artırmıştır. Suriye ve Irak'taki gelişmelerin Türkiye'ye yayılma riskinin devam etmesi nedeniyle, iç güvenlik ve sınır ötesi güvenlik hâlâ önemli öncelik konuları arasındadır. Hükümet, 2016 sonunda sıkça gerçekleşen terör saldırılarının ardından, PKK terör örgütü ile mücadelesini daha da artırmış ve Türkiye'deki DEAŞ hücrelerine yönelik operasyonlar sıklıkla düzenlenmiştir.

Temmuz 2017'de, kısmi bir kabine değişikliğine gidilmiş ve 26 bakan dan 11'i değişmiştir. Hâlihazırda, kabinedeki kadın bakanların sayısı birden ikiye yükselmiştir.

**Yerel yönetimlerle** ilgili olarak, Doğu ve Güneydoğu'daki seçilmiş temsilci ve belediye yöneticilerinin terörle ilgili suçlamalarla gözaltına alınması veya tutuklanmasına devam edilmiştir. Kasım 2017 itibarıyla, son üç yıl içinde 93 belediye başkanı ve eş başkanı görevden alınmış ve tutuklanmıştır. Tutuklanılardan 22'si yargılanmalarının ardından serbest bırakılırken 71'i hâlâ cezaevindedir. 11 yerel yönetici, terörle ilgili suçlamalarla toplamda 89 yıl üç ay hapis cezasına çarptırılmıştır. Kayyum atanan belediyelerin sayısı 33'ten 99'a yükselmiştir. Bu belediyelerden 94'ü HDP'nin bölgesel kolu olan Demokratik Bölgeler Partisi (DBP) tarafından yönetilmekteydi ve PKK terör örgütü ile bağlantıları olduğu iddiaları mevcuttu; ayrıca Güneydoğu Anadolu Bölgesi

Belediyeler Birliği yönetimine de kayyum atanmıştır. AK Partili dört belediye ve MHP'li bir belediyeye Gülen hareketiyle bağlantılı oldukları gerekçesiyle kayyum atanmıştır. Türkiye'deki mevzuat ve Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda, vatandaşların yeni seçilmiş yerel temsilcileri seçmelerine izin verilmesi gerekmektedir. Venedik Komisyonu, Ekim 2017'deki görüşünde, olağanüstü hâl kararlarıyla yerel yönetim sistemine yapısal nitelikte değişiklikler getirilmesine ilişkin endişelerini dile getirmiştir. Mart 2017'de Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi görevden alınan belediye başkanlarına ilişkin bir ilke kararı kabul etmiştir. Diğer yandan, Anayasa referandumunun ardından AK Parti tarafından başlatılan kadroların yenilenmesi hareketinin bir parçası olarak İstanbul ve Ankara'daki belediye başkanları da dâhil olmak üzere, AK Partili yedi belediye başkanının istifası istenmiştir ve bu durum Türkiye'deki yerel demokrasiyi daha fazla erozyona uğratabilecek bir adım olarak görülmüştür.

**Kamu Denetçiliği Kurumu** performansını daha da iyileştirmiştir. Kurum'a 2017'de 17.131 yeni başvuru ulaşımıştır; bu sayı önceki dört yılın ortalamasının neredeyse üç katı kadardır. Kurum, 14.700 şikâyeti değerlendirmiş ve 422 tavsiye veya kısmen tavsiye kararı vermiştir. Kamu idaresi, kurum tavsiyelerini daha fazla dikkate alma eğilimini ortaya koyarak bu tavsiyelerin yaklaşık %65'ine uygun hareket etmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, rolü ile ilgili farkındalık yaratma çalışmalarında aktiftir. Bununla birlikte, soruşturma açma ve açılan davalara müdahil olma yetkisi olmadığından, Kamu Denetçiliği Kurumu Güneydoğu'da rapor edilen insan hakları ihlalleri başta olmak üzere insan hakları ihlalleriyle ilgili bazı durumlarda sessiz kalmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun yetkilerinin sınırlı olması, Kurumun insan hakları ve iyi yönetim alanlarına katkısının etkililiğini azaltmaktadır.

Yasal çerçeve, Türkiye'deki sekiz bağımsız **düzenleyici kurum** usule aykırılık teşkil eden siyasi müdahalelerden koruma konusunda yetersizdir. Kurumlar, kendi sektörlerinde standartların ve tarifelerin belirlenmesi de dâhil olmak üzere, yarı-yargısal düzenleme, teftiş ve denetim işlevlerinin yerine getirilmesi için geniş bir yasal yetkiye sahiptir. Bu önemli sorumluluklar göz önüne alındığında, bağımsız düzenleyici kurumlar açısından daha fazla hesap verebilirlik ve bağımsızlığın temin edilmesi gerekmektedir.

## Sivil Toplum

Özellikle insan hakları savunucuları da dâhil çok sayıda aktivistin tutuklandığı ve gösterilerin ve diğer toplanma biçimlerinin, temel haklar ve özgürlükler alanında hızlı bir daralmaya yol açacak şekilde mükerrer olarak yasaklandığı bir ortamda giderek artan bir baskı ile karşı karşıya kalan sivil toplum alanında ciddi bir **gerileme** olmuştur. Hak temelli birçok örgüt, olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerin bir parçası olarak kapatılmıştır ve bu kapsamda gerçekleştirilen el koymalara yönelik hiçbir hukuk yolu sağlanmamıştır. Buna rağmen, sivil toplum aktif olmayı sürdürmüş ve mümkün olduğu ölçüde kamusal yaşama katılmıştır. Sivil toplum kuruluşlarının haritası, hükümet yanlısı kuruluşlara daha belirgin rol verilmesiyle ciddi bir biçimde değişmeye başlamıştır. Hükümet dışı uluslararası kuruluşlara yönelik idari yük, sivil toplum faaliyetlerine zarar vermeye devam etmiştir. Özellikle yeni mevzuat ve politikaların geniş yelpazedeki sivil toplumla istişare edilmesine yönelik sistemli ve kapsayıcı mekanizmalar oluşturulmalı ve bu mekanizmalar istikrarlı bir şekilde kullanılmalıdır.

Güçlü bir sivil toplum, demokratik sistemin çok önemli bir bileşenidir ve devlet kurumları tarafından bu şekilde kabul edilmeli ve bu çerçevede hareket edilmelidir. Türk sivil toplum kuruluşları (STK'lar), özellikle de eğitim, kadınların iş gücüne katılımı, etnik ve sosyal hoşgörü konusunda farkındalık yaratma ve mültecilere destek alanlarında olmak üzere ülkenin karşı karşıya olduğu temel zorluklara ilişkin önemli katkılar sağlamaya devam etmiştir. Türkiye'de bulunan 23.000'den fazla STK'nın büyük bir kısmı eğitim, toplumsal cinsiyet hakları ve çevresel adalet gibi

siyasi ve sosyal konuların araştırılması veya savunulmasına veya mültecilerin desteklenmesine odaklanmış durumdadır. İnsan hakları alanında faaliyet gösteren sınırlı sayıda STK mevcuttur.

Özellikle, sivil toplum aktivistlerine ve insan hakları savunucularına yönelik çok sayıda gözaltı ve tutuklamanın ardından sivil toplum, giderek artan bir baskıyla karşı karşıya kalmaya devam etmiştir. Bazı basın kuruluşlarında, uluslararası bağışçıların maddi yardımlarını kabul etmeleri de dâhil olmak üzere söz konusu aktivistler hakkında başlatılan karalama kampanyalarının tekrarlanan bir uygulama hâline gelmesi ciddi endişe yaratmaktadır. Hakaret içeren söylemler, Türkiye'nin hukuka uygunluk ve masumiyet karinesini gözetmesi konusunda ciddi şüphe uyandırmaktadır. Mültecilere insani yardım sağlayanlar da dâhil, uluslararası hükümet dışı kuruluşlar da Türkiye'deki çalışmalarında zorluklarla karşılaşmışlardır. 1.400'den fazla dernek, olağanüstü hâl kararnamele ile kapatılmıştır. Söz konusu dernekler, diğerlerinin yanı sıra çocuk hakları, kadın hakları, kültürel haklar ve mağdurların hakları gibi oldukça farklı alanlarda faaliyet göstermişlerdir. Davaların yeniden incelenmesi neticesinde 358 derneğin tekrar açılmasına izin verilmiştir. Olağanüstü hâl kararnamele ile kapatılan STK'ların mal varlıklarına el konulmasına ilişkin olarak etkili bir iç hukuk yolu bulunmamakla birlikte, Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun söz konusu kuruluşların yeniden kurulmasında etkili olup olmayacağı zamanla görülecektir.

Sivil toplumun önündeki diğer engeller devam etmektedir. İlgili makamlar tarafından STK'lara getirilen idari yükler mevcudiyetini sürdürmektedir. Bazı dernekler ve vakıflar orantısız biçimde uzun ve tekrarlayan denetimlere tabi tutulmaktadır. Yerli ve yabancı kuruluşların örgütlenme özgürlüğüne ilişkin mevzuatın ve bu mevzuatın uygulanmasının, Avrupa standartları ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de bulunan mültecilerin ihtiyaçlarına yönelik çalışmalar yapan hükümet dışı uluslararası kuruluşların çalışmalarının kolaylaştırılmasına yönelik olanlar da dâhil olmak üzere, tescili, gerekli izinlerin alınmasına ilişkin usulleri ve derneklerin işleyişini kısıtlayan hükümlerin bu doğrultuda gözden geçirilmesi gerekmektedir.

AB-Türkiye Sivil Toplum Diyalogu programlarına, AB'deki STK'lar ile birlikte şu ana kadar yaklaşık 900 Türk STK katılmıştır. Bu programlar, sivil toplumun gelişmesini desteklemekte ve STK'ların yerel düzeyde daha fazla tanınmasına imkân vermektedir. Bununla birlikte, sivil toplumla iş birliğine yönelik kapsamlı bir hükümet stratejisi bulunmamaktadır. Hak temelli bağımsız STK'lar, çoğu zaman yasama ve politika oluşturma süreçlerindeki istişarelerin ve izlemenin dışında tutulmaktadır. Genel olarak, izlemeden sorumlu bir koordinasyon kurumu mevcut olmadığından ve kamu finansmanı konusunda şeffaf bir mekanizma ile uygun teşvikler bulunmadığından yasal, mali ve idari ortamın, sivil toplumun gelişmesine daha fazla olanak sağlaması gerekmektedir.

### **Güvenlik güçlerinin sivil gözetimi**

Hükümet, Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından sivil-asker ilişkilerini düzenleyen yasal çerçeveyi gözden geçirmiş ve yürütmenin ordu üzerindeki yetkilerini önemli ölçüde artırarak sivil gözetimi güçlendirmiştir. Yüksek askerî mahkemeler kaldırılmıştır. Darbe girişimine karıştıkları iddiasıyla çok sayıda üst rütbeli subay meslekten ihraç edilmiş ve tutulmuştur. Terörle mücadele konusunda görevli güvenlik personeli kapsamlı yasal korumadan faydalanmaya devam etmektedir. Askerî ve istihbarî birimlerin, TBMM nezdinde hesap verebilirliği hâlâ yetersizdir.

OHAL KHK'ları ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin kurumsal yapısında büyük değişiklikler yapılmıştır. Kuvvet komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığına bağlanmıştır. Benzer şekilde, Sahil Güvenlik Komutanlığı da İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Yüksek Askerî Şura Ağustos 2017'de toplanmıştır. Askerî personelin terfi ve ataması konusunda yerleşik uygulamayı büyük oranda sürdürmüştür. Güvenlik ve savunma alanındaki çok sayıda hususun yanı sıra, Milli İstihbarat Teşkilatının (MİT) kurumsal yapısı da, olağan yasama sürecinin dışında, bir OHAL KHK'sı ile gözden geçirilmiştir. MİT,

Cumhurbaşkanı'na bağlanmıştır. 2011'de kaldırılan, Türk Silahlı Kuvvetleri ve personeli hakkında istihbarat toplama yetkisi MİT'e yeniden verilmiştir. Anayasa değişiklikleri kapsamında, yüksek askerî mahkemeler kaldırılmıştır.

Güneydoğu'da, güvenlik güçleri tarafından orantısız güç kullanıldığına ve insan haklarının ihlal edildiğine ilişkin güvenilir nitelikteki ciddi iddialara rağmen, söz konusu vakalarda, adli ve idari inceleme konusundaki performans hâlâ yetersizdir. 2016'da bir Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmuştur ancak yürütmeden bağımsız olmaması ve kendi soruşturmalarını başlatma yetkisinin bulunmaması nedeniyle etkisiz kalmıştır.

Güvenlik güçleri ve istihbarat birimlerinin hesap verebilirliği ve bunlar üzerindeki Meclis ve yargı denetimi ile idari denetim hâlâ yetersizdir. TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonunun gözetim yetkisi hâlâ çok sınırlıdır. Askerî harcamaların denetlenmesine yönelik yasal çerçeve henüz iyileştirilmemiştir.

### **Doğu ve Güneydoğu'daki durum**

Güneydoğu'daki durum, ülkedeki en ciddi sorunlardan biri olmaya devam etmiştir. 2015'te Kürt meselesine ilişkin çözüm sürecinin başarısızlığa uğramasının ardından, bölgedeki güvenlik durumu kötüye gitmeye devam etmiş; kırsal alanlara yönelen bu kötüye gidiş 2017'de kentsel alanları daha az etkilemiştir. PKK terör örgütü ve bağlantılı terör grupları tarafından tekrarlanan şiddet eylemleri karşısında, hükümetin güvenlik operasyonlarına devam etme sözü, bölgedeki durumun belirleyici bir unsuru olmayı sürdürmüştür. PKK terör örgütü, hâlâ AB'nin terör faaliyetlerine karışan kişi, grup ve kuruluşlar listesindedir. Terörle mücadele, devletin meşru hakkıdır; bununla birlikte, hükümet bu mücadelenin insan haklarına, hukukun üstünlüğüne, temel özgürlüklere riayet ederek yürütülmesini güvence altına almakla da sorumludur. Terörle mücadele tedbirlerinin orantılı olması gerekmektedir. Hükümetin, Güneydoğu'da hasar görmüş alanların yeniden inşa edilmesine yönelik olarak Eylül 2016'da açıkladığı yatırım planı sonucunda binlerce konutun inşa süreci devam etmektedir. Bugüne kadar yalnızca az sayıda yerinden olmuş kişi tazminat almıştır. Barışçıl ve sürdürülebilir bir çözüme ulaşmak için ihtiyaç duyulan güvenilir bir siyasi sürecin yeniden başlatılması konusunda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir.

PKK terör örgütü ve bağlantılı terör grupları, rapor döneminde, münferit olarak siyasetçilerin öldürülmesi de dâhil olmak üzere şiddet içeren çok sayıda terör saldırısı gerçekleştirmeye devam etmişlerdir. Trabzon'da bir çocuğun PKK terör örgütü tarafından öldürülmesi toplumun ve tüm siyasi partilerin öfkesine yol açmış ve olayı kınamalarına neden olmuştur. PKK terör örgütü tarafından gerçekleştirilen diğer onlarca terör saldırısında, Güneydoğu, Doğu ve İstanbul hedef alınmıştır. AB, söz konusu saldırıları açık şekilde kınamış ve mağdurların aileleri ile dayanışma içinde olduğunu ifade etmiştir.

Bu duruma karşılık olarak, valilikler on bir şehrin en az 47 ilçesinde açık uçlu sokağa çıkma yasağı ve güvenlik bölgeleri ilan etmiştir. Yalnızca bazı bölgelerdeki yasaklar kaldırılmıştır. Sokağa çıkma yasakları, durumdan etkilenen bölgelerde yaşayan 1,8 milyon kişinin sağlık ve eğitime erişimini engelleyerek günlük hayatlarını sekteye uğratmıştır. Venedik Komisyonunun, Haziran 2016'daki sokağa çıkma yasaklarına ilişkin yasal çerçeve konusundaki görüşünde yer alan tavsiyeler henüz uygulanmamıştır. 2015'te sokağa çıkma yasağı kapsamında Cizre gibi ilçelerde yürütülen güvenlik operasyonları esnasında gerçekleşen sivil ölümlerine ilişkin soruşturmalarda ilerleme kaydedilmemiştir. Mart 2017'de Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri, Şırnak'ın Cizre ve Diyarbakır'ın Sur ilçelerindeki sokağa çıkma yasaklarına ve insanların hayatlarını kaybettiği

bodrum katlarına ilişkin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde devam eden 34 başvuruya üçüncü taraf olarak müdahil olmayı talep etmiştir.

İnsan hakları örgütleri ve muhalefet partileri, güvenlik güçleri tarafından, işkence, kötü muamele, keyfi tutuklamalar ile usuli hakların ihlalini de içeren ciddi insan hakları ihlallerinin yaşandığını bildirmişlerdir. On vatandaşı, Hakkari’de işkence yapıldığı iddiasıyla suç duyurusunda bulunmuştur. Terörle mücadele operasyonlarında sivillerin öldürüldüğü iddiasıyla birkaç vaka bildirilmiştir. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği’nin Şubat 2017’de çıkardığı raporda, güvenlik operasyonları ile bağlantılı olarak Temmuz 2015 ile Aralık 2016 arasında bildirilen ölümlere ve gerçekleştirildiği iddia edilen diğer birçok ağır insan hakları ihlali vakalarına yönelik etkili ve bağımsız soruşturmalar yürütüldüğüne dair delil bulunmadığı ifade edilmektedir. BM Komiseri, insan hakları savunucularının, devam eden şiddetten etkilenen alanlara erişimde büyük zorluklarla karşılaştıklarını ve 1990’larda meydana gelen zorla kaybedilme vakalarına ilişkin olarak sahada çalışmalarının engellendiğini belirtmiştir. Terörle mücadelenin oldukça geniş bir biçimde yorumlanması neticesinde, Kürt meselesi hakkında çalışan gazetecilerin ve insan hakları savunucularının haklarına yönelik giderek artan kısıtlamalar uygulanmıştır. Başka dernekler ve Kürtçe yayın yapan medya kuruluşları kapatılmıştır.

Terörle ilgili suçlamalarla Doğu’da ve Güneydoğu’daki seçilmiş temsilcilere ve belediye yöneticilerine yönelik çok sayıda yeni gözaltı ve tutuklamalar olmuş; yerlerine kayyumlar atanmıştır (*bkz. yukarıdaki bölüm - Yönetişim*).

Kara mayınlarının temizlenmesine devam edilmiştir. Bölgedeki sosyo-ekonomik kalkınmanın artırılması amacı doğrultusunda Güneydoğu Anadolu Projesi devam etmiştir. Hükümetin, Güneydoğu’da hasar görmüş alanların yeniden inşa edilmesine yönelik olarak Eylül 2016’da açıkladığı 3 milyar avruluk yatırım planı sonucunda binlerce konutun inşa süreci devam etmektedir. 2015’te ve 2016’da hasar görmüş kültürel, tarihi ve dini miras alanlarının restore edilmesi amacıyla hükümet tarafından bazı ön çalışmalar başlatılmıştır. Ancak, sivil toplum, doğal yaşam alanlarını, tarım arazilerini ve Hasankeyf gibi tarihi miras alanlarını yok etme riski taşıyan Ilısu Barajı gibi projeleri eleştirmeyi sürdürmüştür. Diyarbakır’ın Sur ilçesinin bazı mahalleleri hâlâ kamuya kapalıdır. Yerlerinden olmuş kişilerin yalnızca küçük bir bölümüne yeni barınma imkânlarının sunulduğu ve tazminat da dâhil kısıtlı miktarda genel yardım sağlandığı bildirilmiştir. 2016’da Sur ilçesinin hükümet tarafından kamulaştırılması hukuki bir mesele olmayı sürdürmektedir. Kamulaştırmaya karşı açılan davalar idari mahkemelerde kaybedilmiştir.

Kayıp kişiler, toplu mezarların açılması ile güvenlik ve kolluk görevlileri tarafından yapıldığı iddia edilen yargısız infazların tamamının bağımsız şekilde soruşturulması konusunda hâla kapsamlı ve tutarlı bir yaklaşım bulunmamaktadır. Avrupa Konseyinin, Avrupa’daki kayıp kişilere ve zorla kaybedilme mağdurlarına ilişkin olarak Şubat 2017 tarihli raporunda, yargılama süreçlerinin aşırı uzun sürmesi hususuna dikkat çekilmiştir. 1990’lara uzanan zorla kaybedilme vakalarına yönelik soruşturmaların çoğu 20 yıllık zaman aşımına uğramıştır veya uğramak üzeredir. 2011’de Uludere/Roboski’de güvenlik güçleri tarafından 34 sivilin öldürülmesi ile ilgili dava Avrupa İnsan Hakları Mahkemesindedir. BM Özel Raportörü’nün hukuk dışı, yargısız veya keyfi infazlar konusunda kovuşturma yapılmasına yönelik 2015 tavsiyelerine uyulmamıştır.



Eleştirilere rağmen köy koruculuğu sistemi hâlen devam etmektedir. Köy korucuları tarafından gerçekleştirilen insan hakları ihlallerinin yanı sıra, bu kişilerin PKK terör örgütü tarafından kaçırılması ve öldürülmesi vakaları da rapor edilmiştir.

### **Mülteciler ve yerlerinden olmuş kişiler**

2017 sonu itibarıyla, Türkiye, 3,5 milyon Suriyeliye ve diğer uyruklardan 365.000 kişiye ev sahipliği yaparak, son üç yıldır dünyada en çok sayıda sığınmacı barındıran ülke olmuştur. Türkiye-Suriye sınırında yer alan ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) idaresindeki 21 kampta yaklaşık 228.000 Suriyeli yaşamaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetlerine daha fazla erişim sağlamak için önemli çaba sarf edilmiştir. Türkiye’de okul çağındaki 1,5 milyon Suriyeliden yaklaşık 605.000’inin hâlihazırda ilk ve orta öğretime erişimi vardır. 2017 sonu itibarıyla, geçici koruma altındaki 15.700 Suriyeliye çalışma izni verilmiştir (*bkz. Fasil 24 - Adalet, özgürlük ve güvenlik*).

Güneydoğu’daki şiddet nedeniyle yerlerinden olmuş kişilerin durumuna ilişkin yalnızca sınırlı ilerleme kaydedilmiştir ve bu kişilerin yalnızca küçük bir kısmına yeni barınma imkânı sağlanmıştır (*bkz. yukarıdaki bölüm-Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki durum*).

### **2.1.2. Kamu yönetimi reformu**

Türkiye, kamu yönetimi reformu alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi alanlarında ciddi **gerileme** yaşanmıştır: Geniş çaplı ihraçlar konusunda veya idari yargıya başvurma hakkı ve tazminat hakkı başta olmak üzere idarenin hesap verebilirliğine ilişkin olarak etkili bir hukuk yolu sağlanmamıştır. Öte yandan, e-devlet alanında oldukça iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Avrupa Komisyonunun 2016 tavsiyeleri uygulanmamıştır. Kapsamlı bir kamu yönetimi reformu stratejisi ve buna yönelik siyasi sahiplenme hâlâ mevcut değildir. Büyük çaplı yasal reformlara ilişkin olarak kamuyla kapsayıcı ve sistematik istişareler yürütülmemiş; düzenleyici etki analizleri yapılmamış ya da halka duyurulmamıştır. İdarenin siyasetleştirilmesi ve bürokrasinin üst kademelerinde kadın temsilinin düşük olması, ciddi endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle:

- Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun, her bireyin adil bir idari usule tabi olma hakkını güvence altına alan etkili bir hukuk yolu hâline gelmesini sağlaması;
- kamu hizmetlerinde üst düzey yönetici kadroları için, liyakate dayalı ve rekabetçi bir işe alım sürecini uygulamaya koyacak mevzuat değişiklikleri hazırlaması;
- yürürlükteki mevzuata uygun şekilde, planlama belgelerine ve kanun tekliflerine sistematik olarak etki analizleri yapmaya başlaması gerekmektedir.

### **Politika geliştirme ve koordinasyon**

Türkiye tutarlı bir **politika oluşturma sistemine** sahiptir. Merkezi hükümet kurumları arasındaki politika koordinasyonu geleneksel olarak güçlüdür; ancak yıllık planlama ve hükümet performansının bir bütün olarak izlenmesi ve raporlanması hâlen gerçekleşmemiştir. Amaçların daha iyi belirlenmesinin ve hedeflerin uygun şekilde somutlaştırılmasının sağlanması yoluyla ve paydaşların daha fazla katılımıyla planlama sürecinin iyileştirilmesi mümkündür. Politika planlaması ve mali planlama arasında sistematik bağlantıların olmaması stratejilerin, reform programlarının ve mevzuatın uygulanmasını tehlikeye atmaya devam etmiştir.

Avrupa bütünleşmesi ile ilgili konularda, mevzuatın AB *müktesebatı* ile uyumu ve planlama açısından kapsamlı bir yasal çerçeve bulunmaktadır. En büyük eksiklik, kabul edilecek ya da değiştirilecek mevzuat nedeniyle oluşan birikmiş iş yüküne ilişkin gerçekçi olmayan planlamadan ve düşük uygulama oranından kaynaklanmaktadır. 2017 güncel uygulama verilerine dayanılarak, Avrupa bütünleşmesi ile ilgili olarak planlanan mevzuat taahhütlerinin yalnızca üçte birinde ilerleme kaydedilmiştir.

Mevzuat ve politika oluşturma konusunda, **kapsayıcı ve belgelere dayalı bir politika geliştirme süreci** izlenmemektedir. Hukuki gerekliliklere rağmen, taslak politika belgeleri ve kanun tasarıları **kamuya istişare** edilmemektedir. Taslak politika belgeleri ve kanun tasarıları için orta vadeli maliyet tahminleri ve mali etki analizleri yapılması yönündeki hukuki gerekliliğe hâlâ riayet edilmemektedir. Düzenleyici etki analizleri, olağan bir uygulamadır ancak TBMM'ye gönderilmemekte ya da yayımlanmamaktadır. Kilit hükümet programlarının ve sektör çalışmalarının uygulanması konusunda yeknesak bir izleme ve raporlama sisteminin olmaması, özellikle de birçok rapor kamuya açık olmadığından **hükümet çalışmalarının kamu tarafından** etkin bir şekilde **incelenmesini** sekteye uğratmaktadır.

### Kamu mali yönetimi

Türkiye'de hâlen kapsayıcı bir **kamu mali yönetimi reform programı** mevcut değildir. Genel olarak, bağımsız bir mali kurul olmamasına rağmen mali disiplin sağlanmaktadır. **Bütçe şeffaflığının** çeşitli düzeylerde daha fazla geliştirilmesi gerekmektedir. Kamu yatırım programlarının ve devlet varlıklarının şeffaflığı yetersizdir. Sivil toplumun bütçe sürecine katılımı sınırlı olmaya devam etmektedir. Döner sermayelerin bütçe sürecine dâhil edilmesine yönelik mevzuat hazırlıkları yavaş ilerlemektedir.

### Kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetimi

Devlet Memurları Kanunu, kamu hizmetini; sözleşmeli memurlar, geçici personel ve diğer işçiler gibi aynı mevzuata tabi olmayan farklı kategorilerdeki kamu görevlilerini içine alan son derece geniş bir kapsamda tanımlamaktadır. 2016 ve 2017'de yaklaşık %37 olan kadınların kamu hizmetine katılım oranının ve üst düzey kadın yönetici oranının (2016'da %7,6 ve 2017'de %7,8) artırılması gerekmektedir. Engelli bireylerin istihdam oranı %3'lük hedefin altında kalmaktadır.

Kamu hizmetine ilişkin yasal çerçeve; tarafsızlığı, devamlılığı veya **liyakate dayalı personel alımı ve terfi** usullerini tam olarak güvence altına almamaktadır. Gülen hareketinin memuriyete giriş sınavlarına hile karıştırdığı iddialarıyla ilgili olarak sınav prosedürlerine ilişkin soruşturmalar daha da derinleştirilmiştir.

Hükümet, kamu görevlilerine yönelik geniş çaplı **ihraçlara** devam etmiştir. Yasal çerçeve, genel olarak, itiraz hükümleri ile birlikte kademe düşürme, ihraç ve disiplin tedbirlerine ilişkin yeknesak kriterler sağlasa da, olağanüstü hâl kapsamında yapılan geniş çaplı ihraçlarda, her bir dava ile ilgili doğrulanabilir delillere başvurulmamış ve yargı denetiminin olmaması nedeniyle asgari usuli güvenceler sağlanmamıştır. Şubat 2018 sonunda, ihraç edilen toplam 110.778 kişiden 3.604 kişi kanun hükmünde kararname uyarınca görevine iade edilirken, 36.000 kişi ise (makamlara göre) çeşitli kurumlarda yürütülen belirsiz ve şeffaf olmayan idari süreci müteakip görevine iade edilmiştir. Mart 2018 başı itibarıyla, Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonuna yaklaşık 107.000 itiraz başvurusunda bulunmuş olup söz konusu tarihe kadar 6.400 dosyanın ön incelemesi veya incelemesi tamamlanmıştır. Komisyon, Aralık 2017'de karar almaya başlamış ve bugüne dek sadece az sayıda başvuru sahibinin itiraz talebinde tazmin kararı vermiştir. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun çalışmalarında şeffaflığın artırılması ve her bir dosyanın münferiden değerlendirilmesini takiben Komisyon kararlarının daha net bir biçimde

gerekçelendirilmesi gerekmektedir. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun, ilgili kamu görevlilerinin karşı karşıya kaldıkları görevi kötüye kullanma iddialarının tamamını yargı süreçleri ve şeffaf prosedürlerle münferiden incelemesi ve böylelikle her bireyin hakkaniyetli bir idari sürece tabi olma hakkını güvence altına alması gerekmektedir. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerden haksız şekilde etkilenen kişiler için etkili ve şeffaf bir başvuru yolu hâline dönüşmesi gerekmektedir. Söz konusu durum, bakanlıktan bakanlığa veya herhangi bir kamu kuruluşundan diğerine göre değişiklik gösterdiğinden, yapılan ihraçların Türkiye’de kamu yönetiminin kurumsal kapasitesi üzerindeki etkisini tam olarak değerlendirmek hâlen zordur. Kurumsal kapasitenin üzerindeki etki; yargı, güvenlik güçleri ile kamu maliyesi, enerji, bankacılık ve sermaye piyasaları alanlarında kilit düzenleyici kuruluşlar dâhil olmak üzere, üst yönetimi de kapsayan kadronun önemli bir bölümünün ve karar alma yapılarının etkilendiği kamu kuruluşlarında büyük olmaktadır.

Devlet Personel Başkanlığı, tüm idarede modern bir **insan kaynakları yönetimi** politikasının ve standartlarının uygulanmasını temin edecek yeterli koordinasyon ve izleme kapasitesine hâlâ sahip değildir. Kamu hizmetleri **ücretlendirme sistemi**, kuruluşlar arasında standartlaştırılmamıştır ve şeffaflıktan yoksundur. Merkez kuruluşların eğitim vermesine ve eğitim politikasının bazı yönlerinden sorumlu olmasına rağmen idare, **kamu görevlilerinin mesleki gelişimlerini** teşvik edecek yeterli araçlardan yoksundur. Başbakanlık bünyesinde kurulan etik komisyonları ve etik kurulu ile **kamu hizmetlerinde dürüstlük** desteklenmektedir ancak 2014’ten bu yana bu alan ile ilgili eylem planları oluşturulmamıştır.

#### İdarenin hesap verebilirliği

Devlet idaresi, temel **hesap verebilirlik kademelerini** temin edecek şekilde hiyerarşik ve rasyonel bir şekilde düzenlenmiştir. Yürütmeden sorumlu pek çok kurum/kuruluş, operasyonel yönetim açısından büyük bir özerkliğe sahip olsa da resmi olarak bakanlıkların bünyesinde yer almaktadır. Bazı kurumlarda idari hesap verebilirlik ve sorumlulukların devredilmesi kültürü mevcuttur (*bkz. Faisil 32: Mali Kontrol*).

**Vatandaşların iyi yönetilme hakkıyla** ilgili iç ve dış denetim düzenlemelerinin daha iyi uygulanması gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu gibi gözetim kurumlarının rolü, *re’sen* yetkisinin mevcut olmaması nedeniyle sınırlı kalmıştır (*bkz. Yönetişim*). Verilerin toplanamaması sebebiyle gözetim kurumlarının tavsiyelerinin uygulanma oranının değerlendirilmesi zordur.

**Vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu bilgilere erişim hakkı**, bilgilerin herhangi bir talep olmaksızın ifşasını gerektirmeyen ve devlet sırlarının, ticari sırların ve kişisel verilerin korunması gerekçesiyle geniş muafiyetler tanıyan Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile düzenlenmektedir. Basitleştirilmiş internet üzerinden erişim sistemine, 2017’de yaklaşık 1,5 milyon bilgi edinme başvurusu yapılmıştır. Reddedilen taleplerin oranı, düşük bir seviyede seyretmeye devam etmiştir (2016’dakine benzer biçimde, 2017’de de yaklaşık %8). Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu bilgilere erişimin reddedilmesi durumunda yapılan itiraz başvurularının değerlendirilmesinden sorumludur. İtiraz başvurusunda bulunmak ücretsizdir.

**Vatandaşların idari yargıya başvurma hakkı ve tazminat hakkı**, olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerden etkilenen gerçek ve tüzel kişiler tarafından doğrudan kullanılamamıştır. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonu bu yasal boşluğu kapatmak amacıyla kurulmuşsa da ancak Aralık 2017’de karar almaya başlamıştır. Komisyonun kararları yargı denetimine açık olacaktır ve Komisyon henüz etkili bir hukuk yolu hâline gelmemiştir. Zararların tazmin edilmemesi, Türkiye’nin doğusundaki ve güneydoğusundaki insanlar için endişe konusu olmaya devam etmektedir.

## Vatandaşlara ve işletmelere yönelik hizmet sunumu

**Faydalancı odaklı idare** konusundaki güçlü kararlılık, e-devlet hizmetlerinin yaygınlaşmasını ve akıllı kimlik belgelerinin temin edilmesini sağlamıştır. E-devlet alanında oldukça iyi ilerleme kaydedilmiştir. 2015'te 25,2 milyon olan kayıtlı kullanıcı sayısı 2017'de 35 milyonu geçmiştir. Kamu hizmetleri büyük oranda e-devlet üzerinden erişilebilir haldedir. Vatandaşlara yönelik "tek hizmet noktası" birimlerinin ve tek temas noktalarının özellikle yerel düzeyde daha fazla yaygınlaştırılması gerekmektedir. Engelli bireylerin hizmetlere erişimlerinde engellerin azaltılması amacıyla bir izleme sisteminin kurulması gerekmektedir.

Vatandaşlara ve işletmelere daha fazla hukuki kesinlik sağlaması gereken genel idari usullere ilişkin bir yasanın olmaması, **idari usullerin basitleştirilmesine** ve bürokratik işlemlerin azaltılmasına engel olmaktadır.

## Kamu yönetimi reformuna yönelik stratejik çerçeve

Türkiye'nin kapsayıcı bir **kamu yönetimi reform stratejisi** bulunmamaktadır. Kamu Yönetimi Reformunun farklı yönlerine ilişkin çeşitli planlama belgeleri ve alt stratejiler bulunmakla birlikte, **siyasi desteğin** ve idari sahiplenmenin eksikliği kapsayıcı reform çabalarının önünde engel teşkil etmektedir. Kamu yönetimi reformunu koordine etmek, tasarlamak, uygulamak ve izlemek üzere yasal yetkiye sahip bir idari birimin kurulması gerekmektedir. Önemli planlama belgelerinde reform tedbirlerinin tahmini maliyetlerinin açıkça belirtilmemesi nedeniyle, genel kamu yönetimi reformunun **mali sürdürülebilirliği** güvence altına alınmamaktadır.

## **2.2. Hukukun üstünlüğü ve temel haklar**

### **2.2.1 Fası 23: Yargı ve Temel Haklar**

*AB'nin kurucu değerleri, hukukun üstünlüğünü ve insan haklarına saygıyı içermektedir. Yasal zeminde ve uygulama zemininde, temel haklara saygı kadar, yargı sisteminin doğru işleyişi ve yolsuzlukla etkili mücadele de çok büyük öneme sahiptir.*

Türkiye'nin bu alandaki AB müktesebatının ve Avrupa standartlarının uygulanmasına ilişkin hazırlıkları **erken aşamadadır**. Bu alanda ciddi bir **gerileme** olmuştur ve önceki yılın raporunda yer alan tavsiyeler uygulanmamıştır. Hâkim ve savcılara yönelik siyasi baskının devam etmesi ve 2016 darbe girişiminin ardından hâkim ve savcılar toplu ihraçları, yargının bağımsızlığı ile genel kalitesi ve etkinliği üzerinde oldukça olumsuz bir etki yaratmıştır.

Yolsuzlukla mücadele çerçevesindeki birçok eksikliğin ele alınması hususunda herhangi bir ilerleme kaydedilmemiştir. Yolsuzluk hâlâ yaygındır ve endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.

Temel haklar, olağanüstü hâl ve bu kapsamda yayımlanan KHK'lar ile önemli ölçüde kısıtlanmıştır. Sonuç olarak, önceki raporlarda belirtilen önemli konularla ilgili ilerleme kaydedilmemiştir. Aksine, özellikle ifade özgürlüğü, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü, insan hakları savunucularının korunması, mülkiyet hakları ve usuli haklar olmak üzere insan haklarının tüm alanlarında gerileme devam etmiştir. Olağanüstü hâl kararları, kötü muamele ve işkence iddialarının arttığı bir dönemde gözaltındaki kişileri kötü muameleden koruyan önemli tedbirleri de ortadan kaldırmıştır.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:  
→ OHAL'i kaldırması;

- yargının bağımsızlığı, hesap verebilirliği, kalitesi, etkinliği ve profesyonelliğini temin etmek için gerekli koşulları yeniden tesis etmesi;
- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi Sözleşmeleri de dâhil olmak üzere, yolsuzlukla mücadele ile ilgili olarak uluslararası yükümlülüklerini etkili bir biçimde uygulaması;
- temel haklar ve özgürlükler ile ilgili olarak uluslararası yükümlülüklerine riayet etmesi ve kötü muamele ve işkence iddialarının etkin bir biçimde soruşturulması da dâhil olmak üzere, ağır insan hakları ihlallerini etkin bir biçimde ele alması gerekmektedir.

## Yargının İşleyişi

Bu alandaki uyum **erken aşamadır**. Ciddi bir **gerileme** yaşanmıştır ve diğer hususların yanı sıra 2016 darbe girişiminin ardından hâkim ve savcılarının %30'unun ihraç edilmesi ve görevden el çektilmesi neticesinde Türk yargısının bağımsızlığı oldukça zarar görmüştür. Söz konusu ihraçlar, yargı genelinde caydırıcı bir etki yaratmış ve hâkim ve savcılar arasında yaygın bir oto sansür riskini de beraberinde getirmiştir. Yargının bağımsızlığını temin eden yasal güvencelerin yeniden tesis edilmesine yönelik herhangi bir tedbir alınmamıştır. Tam aksine, Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) ile ilgili yapılan Anayasa değişiklikleri, Kurulun yürütme erkinden bağımsızlığına daha çok gölge düşürmüştür. Sulh ceza hâkimleri kurumuna ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Hâkim ve savcılarının işe alınmasında ve terfisinde, nesnel, liyakate dayalı, yeknesak ve önceden belirlenmiş kriterlerin bulunmamasına ilişkin kaygıların giderilmesine yönelik herhangi bir tedbir alınmamıştır. Dolayısıyla, Komisyon'un 2016 tavsiyeleri hâlâ geçerlidir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin:

- yargının, görevlerini bağımsız ve tarafsız şekilde gerçekleştirmesine imkân tanıyan; yürütme ve yasamanın kuvvetler ayrılığı ilkesine tam olarak riayet etmesinin yanı sıra adli sorumlulukları güçlendiren; ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadına uygun bir biçimde karar alması gereken Anayasa Mahkemesi kararlarına alt derece mahkemeleri tarafından riayet edilmesini sağlayan siyasi ve hukuki bir ortam oluşturması;
- yürütme erkini Hâkimler ve Savcılar Kurulu üzerindeki rolünün ve etkisinin sınırlandırılması ve hâkimlerin görev yerlerinin kendi istekleri dışında değiştirilmesine karşı etkili güvenceleri sağlaması;
- Hâkimler ve Savcılar Kurulunun adli süreçlere müdahalesine karşı daha fazla güvence sağlaması gerekmektedir.

Bunun yanı sıra, Türkiye:

- Anayasa ile güvence altına alınan yargı bağımsızlığının ihlali niteliğinde olan hâkimlerin açığa alınmasının, görevin kötüye kullanıldığı şüphesinin sağlam gerekçelere dayandırıldığı vakalarla sınırlandırılması ve disiplin işlemleri sisteminde, yürütmenin usule aykırı etkisi olmaksızın nesnel ölçütlerin gözetilmesini sağlaması;
- darbe girişiminin ardından kişilere karşı alınan tedbirlere ilişkin olarak, görevi kötüye kullanma veya suç iddialarının, bağımsız yargının yetkininde, delile dayalı olarak ve tamamen şeffaf usullerle hukuka uygun şekilde incelenmesini sağlaması; Söz konusu süreçlerde, usuli haklar da dâhil, özellikle masumiyet karinesi, ceza sorumluluğunun şahsiliği, hukuki kesinlik, savunma hakkı, adil yargılanma hakkı, silahların eşitliği ve etkili itiraz hakkı gibi temel haklar tam olarak gözetilmelidir.

## Strateji belgeleri

2015-2019 **Yargı Reformu Stratejisi'nin** uygulanmasına devam edilmiştir. Ancak, 2016 darbe girişimi sonrasında yargıdaki büyük değişiklikleri müteakip, stratejinin gözden geçirilmesine yönelik herhangi bir tedbir alınmamıştır. Yargı Reformu Stratejisi'nde yapılacak değişiklikler, mevzuat değişikliklerinin planlama sürecini iyileştirecek ve OHAL KHK'ları ile veya ilgili paydaşlarla önceden istişare edilmeksizin yapılan sık ve ivedi değişikliklerden vazgeçilmesini sağlayacak tedbirleri de kapsamalıdır.

## Yönetim organları

Hâkimler ve Savcılar Kurulunun yeniden yapılandırılması ile ilgili olarak Nisan 2017 referandumu sonrasında kabul edilen Anayasa değişiklikleri Mayıs 2017'de yürürlüğe girmiştir. Hâkimler ve Savcılar Kurulu üyelerinin sayısı 22'den 13'e düşürülmüştür. Kurulun dört üyesi (üyelerin yaklaşık üçte biri) Cumhurbaşkanı tarafından atanırken, yedi üye, TBMM tarafından nitelikli çoğunlukla atanmaktadır. Bu üyelerin dokuzu hâkim ve savcı olmasına rağmen, artık hiçbiri yargı tarafından seçilmemektedir. Geriye kalan iki koltuk ise, Cumhurbaşkanlığı sistemi yürürlüğe girdiğinde Cumhurbaşkanı tarafından atanacak olan Adalet Bakanına ve Müsteşarına re'sen hasredilmiştir. HSK, 2018 için yaklaşık 14 milyon avroluk bütçenin yönetiminde özerkliğe sahip olmaya devam etmektedir.

Üyelerin atanma usulüyle ilgili olanlar başta olmak üzere, Kurula ilişkin değişiklikler, Kurulun yürütme erkinden bağımsızlığı konusunda ciddi endişeler uyandırmaktadır. HSK daire başkanları ile başkan vekilinin seçilmesi ve farklı dairelere üyelerin atanması süreçleri herhangi bir ikincil mevzuat olmaksızın yürütülmektedir. HSK üyeliğine aday olan bazı kişilerin, iktidar partisi ve hükümet ile yakın bağları olduğu algısı, yargının daha fazla siyasileştirilmesi konusunda ihtilafa yol açmaktadır.

Aralık 2016'da, Avrupa Yargı Kurulları Ağı (ENCJ), HSK'nın gözlemci statüsünü askıya almaya ve ENCJ faaliyetlerine katılımını engellemeye karar vermiştir. Söz konusu karara gerekçe olarak, HSK'nın ENCJ mevzuatına uyumlu olmaması ve yürütme ile yasama erklerinden bağımsız olmaması gösterilmiştir.

HSK'nın itibarının yanı sıra kamuoyunda yargıya güvenin yeniden tesis edilebilmesi için, Kurulun şeffaflığının artırılması, yürütmeden tamamen bağımsız olması ve Avrupa standartları ile uyumlu usullere sıkı bir şekilde bağlı kalması gerekmektedir.

## Bağımsızlık ve tarafsızlık

Değiştirilen Anayasa'da bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine yer verilmiş olsa da HSK, büyük çaplı açığa almaları ve hâkim ve savcılarının görev yerlerini istekleri dışında değiştirmeye devam etmiştir. Mahkemelerin yeniden yapılandırıldığı durumlar hariç olmak üzere, hâkimlerin ve savcılarının görev yerlerinin istekleri dışında değiştirilmesinin önlenmesi için yasal ve anayasal güvencelere ihtiyaç duyulmaktadır. Darbe girişiminden itibaren, toplamda 4.399 hâkim ve savcı açığa alınmış, bunlardan 454'ü HSK tarafından görevlerine iade edilmiştir. Hâlihazırda haklarında yasal işlem tesis edilmiş (ihraç ya da açığa alma) 4.000'den fazla hâkim ve savcı bulunmaktadır. Yargılama öncesinde tutuklu bulunan hâkim ve savcılar hakkında ortalama en az bir yıl boyunca iddianame hazırlanmamıştır.

Venedik Komisyonunun Aralık 2016 tarihli görüşünde, bir hâkimin ihraç edilmesine hükmeden her kararın şahsi ve gerekçeli olması gerektiği; doğrulanabilir delillere atıfta bulunması ve HSK nezdindeki işlemlerin en azından hukuka uygunluğun asgari standartlarına uyması gerektiği belirtilmiştir. Venedik Komisyonu ayrıca, bu davalarda ortaya çıkan durumun aksine, ihraç edilen hâkimlerin normal olarak, disiplin tedbirlerine itiraz edebilme hakkının bulunması gerektiğinin

üzerinde durmaktadır. Bu tür durumlarda verilen ihraç kararlarının yargı mensupları arasında genel bir oto sansüre yol açma potansiyeli bulunmaktadır. Bu durum, bir bütün olarak yargıyı, bağımsızlığını ve kuvvetler ayrılığını zayıflatabilir.

Sulh ceza hâkimleri kurumuna ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Sulh ceza hâkimlerinin kararları, yargı yetkileri ve uygulamaları üzerinde yürütme erkinin etkisi bulunduğu dair algı ciddi endişeye neden olmaya devam etmektedir. Bu endişeler, özellikle, arama emri çıkarma, gözaltına alma, internet sitelerine erişimi engelleme ve taşınmazlara el koyma gibi ciddi mali sonuçları da olabilecek geniş kapsamlı yetkilere sahip olmalarıyla ve kararlarına yönelik itirazların daha yüksek bir adli merci tarafından değil, bir başka tek hâkimli yapı tarafından inceleniyor olmasıyla ilgilidir. Sulh ceza hâkimliklerinin kararları, giderek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadından uzaklaşmakta ve nadiren yeterli düzeyde şahsileştirilmiş gerekçe sunmaktadır. Venedik Komisyonunun Mart 2017 tarihli görüşünde yer alan tavsiyelerinin acilen yerine getirilmesi gerekmektedir.

Yargıçlar ve Savcılar Birliği ve Yargıçlar Sendikası gibi iki önemli örgütün olağanüstü hâl kapsamında kapatılmasının yargıç derneklerindeki çoğulculuk üzerinde etkileri olmuştur. Yaklaşık 9.145 üyesi bulunan, en büyük dernek olan Yargıda Birlik Derneği hükûmete yakınlığıyla bilinmektedir.

Yürütme ve yasama erki temsilcileri, Avrupa standartlarını açık bir şekilde ihlal ederek, şüphelilerin masumiyet karinesini göz ardı etmek suretiyle, devam etmekte olan davalar ile ilgili yorumlarını kamuoyu ile paylaşmaya devam etmiştir. Ocak 2018’de, ilk derece mahkemesi, hapistede bulunan tanınmış iki gazetecinin serbest bırakılmasına ilişkin Anayasa Mahkemesi kararını uygulamayı reddetmiş ve kısa süre sonra bu iki gazeteciden biri ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasına çarptırılmıştır. Tüm bunlar AB’nin Türkiye’de yargının bağımsızlığı konusundaki ciddi endişelerini daha da artırmaktadır. Diğer gazetecinin davasında, Anayasa Mahkemesi’nin 16 Mart’ta, Ocak’ta vermiş olduğu kararı yinelemesini müteakip, ilk derece mahkemesi gazetecinin ev hapsi şartıyla salıverilmesi kararını vermiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi her iki gazetecinin başvurusunu da incelemiş ve 20 Mart 2018’de Türk makamlarının bu gazetecilerin özgürlük ve güvenlik haklarını ve ifade özgürlüğünü ihlal ettiğine hükmetmiştir. AIHM ayrıca Anayasa Mahkemesinin gerekçesini ve rolünü desteklemiş ve Ocak 2018 tarihli Anayasa Mahkemesi kararına uymadığı için ilk derece mahkemesini eleştirmiştir.

Mart 2018’de, 1.236 yeni hâkim ve savcının göreve başlama töreninin Cumhurbaşkanlığı Sarayı’nda düzenlenmesi yargının yürütme erkinin etkisi altında bulunduğuna yönelik algının güçlenmesine neden olmuştur.

### Hesap verebilirlik

2017’de, hemen hemen bütün hâkimler, yasalarca öngörüldüğü üzere, mal bildiriminde bulunmuşlardır. Hâkim ve savcılar sonu 0 ve 5 ile biten her yıl mal bildiriminde bulunmakla yükümlüdür. Bununla birlikte, bir sene içinde maaşlarının beş katı değerinde varlık sahibi olmuşlarsa o sene için de bildirimde bulunmak zorundadırlar. Güvenilir bir doğrulama sistemine sahip olmak ve gecikmiş veya yanlış mal bildirimlerini usulünce takip edilmesini sağlamak önemlidir. 4 Şubat 2016’da Yargı Etiği Bürosu kurulmuştur. Hâkim ve savcılarının mesleki davranış kurallarını belirleyen kanun henüz yürürlüğe girmemiştir. 2017’nin son çeyreğinde Yargıtay, Etik Davranış İlkeleri’ni kabul etmiştir. Hâkim ve savcılara yönelik **disiplin usulleri** bulunmaktadır ancak sistemin, yargının bağımsızlığını koruyan önemli güvenceleri zayıflattığı yönünde bir algı oluşmuştur. Dürüstlük kuralları ihlallerinin tespitine ve disiplin cezalarının uygulanmasına yönelik mekanizmaların etkili hâle gelmesi ve siyasi müdahalelerden uzak olması gerekmektedir.

### Profesyonellik ve mesleki yeterlilik

Darbe girişimi sonrasında ihraç dalgasını takiben, geçmişte uygulanan meslek öncesi eğitim süresinin iki yıl olma şartının kaldırılmasıyla, hâkim ve savcı adaylarının büyük bölümünün sisteme hızla dâhil edilmesi sağlanarak boş kadrolar kademeli olarak doldurulmaktadır. Darbe girişiminden bugüne dek, 4.680 hâkim ve savcı adayının şeffaf olmayan ve hızlı bir seçim sürecinin ardından adli ve idari yargı sistemine dâhil edilmiş olması, liyakate dayalı olma kriterinin uygulanmasıyla ilgili soru işaretleri doğurmuştur. Bu kişilerin, %31'ini avukatlar oluşturmaktadır.

Hâkim ve savcıların işe alınmasında ve terfisinde nesnel, liyakate dayalı, tek tip ve önceden belirlenmiş kriterlerin bulunmamasına ilişkin kaygılar devam etmektedir. HSK, yürütme erkinden yeterince bağımsız değildir ve Adalet Bakanlığı, yeni hâkim ve savcılarını seçen kurulları yönetmekte ve yıllık değerlendirmelerini yapmaktadır. İşe alımla ilgili nihai karar HSK tarafından verildiği hâlde HSK (ve Adalet Akademisi) seçim kurullarında hiçbir rol oynamamaktadır.

### Yargının kalitesi

Aralık 2016'da, Türkiye'de bu içerikte eğitim sağlayan zaten çok sayıda kurum bulunduğu halde Adalet Bakanlığında hizmet içi eğitimlere yönelik yeni bir **Eğitim Kurulu** oluşturulmuştur. Bu bölünmüşlüğü Adalet Akademisinin hizmet içi eğitimde, yeterli bütçe ile çok yıllık bir planlama sürecine dayanan uygun bir bütünlük eğitim kapasitesi geliştirmesine engel olacağına yönelik kaygılar bulunmaktadır. Yeni işe alınan hâkim ve savcılarının hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimine yönelik artan ihtiyacı karşılayabilmesi için Akademiye yeterli kaynağın tahsis edilmesi gerekmektedir. Adalet Akademisi Yönetim Kurulunun teşekkülü bağımsızlığını yeterince güvence altına almamaktadır; bu da eğitim müfredatını bağımsız olarak belirleme ve uygulama kapasitesini etkilemektedir.

**Hâkim ve savcılarının görev yerlerinin sık sık değiştirilmesi** yargı kalitesini olumsuz yönde etkilemiştir. İddianameler genellikle iddiaları yansıtmakta ve güvenilir delillerle desteklenmemektedir. İddianamelerin genellikle başka davalarda sanık olan kimselerin ya da gizli tanıkların ifadelerine dayanması ciddi endişelere neden olmaktadır. Bazı davalarda, savunma tarafından sunulan deliller mahkemenin değerlendirmesine dâhil edilmemektedir. Genel olarak, başta terörle ilgili davalardakiler olmak üzere, hukuki gerekçeleri ve dayandırıldıkları gerçek deliller bakımından, yargı kararlarının kalitesine ilişkin ciddi endişeler bulunmaktadır.

2017 için yargıya ayrılan **bütçe** 14 milyar Türk lirası (yaklaşık 3 milyar avro) olup bu rakam GSYH'nin %0,50'sine ve kişi başına 38 avroya denk düşmektedir.

Adalet Bakanlığında arabuluculuk ve **uyuşmazlıkların alternatif çözümü** için iki yeni daire başkanlığı oluşturulmuştur. Olumlu bir adım olarak, cezada pazarlık, dostane çözüm veya uzlaştırma kapsamına giren suçların kapsamı Aralık 2016'da çıkan bir kanunla genişletilmiştir. Mahkemelerin yükünün azaltılmasına yardımcı olmak amacıyla uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemlerinin artırılmasına ve teşvik edilmesine yönelik adımlar atılmıştır. 2017'de bir önceki yıla kıyasla yüksek bir artışla, 223.000'den fazla dava uzlaşmayla çözülmüştür.

### Etkinlik

Anayasa değişikliklerinin ardından, yüksek askerî mahkemeler kaldırılmış ve uzun zamandır var olan iki başlı sistem son bulmuştur.

Türk yargısının büyük bir bölümü, davaların gecikmeden sonuçlandırılması için hâlâ ağır baskı altındadır. Yargının görevlerini etkin bir şekilde yerine getirme kabiliyeti, darbe girişiminin ardından ve bunu takip eden geniş kapsamlı ihraçlar, hazırlanan iddianameler ve alınan diğer idari



tedbirler nedeniyle büyük zarara uğramıştır. Yargıya özel bir **insan kaynakları stratejisi** hâlâ bulunmamaktadır.

Yüksek Mahkemelerde **birikmiş iş yüküne** ilişkin olarak, Kasım 2017'ye kadar Anayasa Mahkemesindeki derdest dava sayısı 38.454, Danıştayda ise 224.737'dir. Danıştaydaki davaların temizleme oranı, 2016'da %50 iken, 2017'de kayda değer bir artış göstererek %170'e ulaşmıştır.

2017'de Yargıtayda bulunan toplam 1.294.336 davanın (486.449'u yeni davalar ve 807.887'si 2016'dan aktarılan davalar) 628.652'si sonuçlandırılmış ve 2018 için birikmiş iş yükü azaltılarak bu yıla 665.684 dava aktarılmıştır. Bu düşüş, 2016'da dokuz bölge adliye mahkemesinin kurulmasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu bölge adliye mahkemeleri faaliyetlerine devam etmiştir ancak hukuk ve ceza davalarındaki **temizleme oranının** %100'ün altında kalması birikmiş iş yükünün artmasına neden olmuştur.

İlk derece mahkemelerine ilişkin olarak, ceza mahkemelerindeki davaların temizleme oranı 2015'te %61 iken, bu oran 2016'da %55 olmuştur. 2015'te sonuçlandırılan toplam dava sayısı 1.560.520 iken, bu sayı 2016'da 1.324.153 olmuştur. Yargılama sürecinin uzunluğuna ilişkin olarak, bu süre toplamda 231 günü aşarak 274 güne çıkmıştır. Hukuk mahkemelerindeki davaların temizleme oranı 2015'te %61 iken, bu oran 2016'da %56 olmuştur. 2015'te sonuçlandırılan toplam dava sayısı 2.069.303 iken, bu sayı 2016'da 1.970.973 olmuştur. Yargılama sürecinin uzunluğuna ilişkin olarak, bu süre toplamda 218 günü aşarak 248 güne çıkmıştır. Bu nedenle, yargılama sürecinin aşırı uzun sürmesi ve birikmiş iş yükü hususunun ele alınması için yapısal çözümlere hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır.

**Bilirkişilik** Kanunu, Kasım 2016'da yürürlüğe girmiştir. Kanun, bilirkişilerin seçim ve atanma sürecinde gözetilecek nitelik ve kriterleri düzenlemektedir.

Darbe girişiminin ve olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerin ardından, bireysel başvurular kayda değer biçimde artarak 2016'da (2015'teki 20.376'yı aşarak) 80.576'ya ulaşmıştır. Mahkemeye 2017'de 40.530 yeni başvuru yapılmıştır. Ağustos 2017'de, Anayasa Mahkemesi olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlere yönelik yapılan yaklaşık 70.000 bireysel başvurunun mevcut tüm iç hukuk yollarının tüketilmemiş olması gerekçesiyle kabul edilemez olduğuna karar vermiştir. Mahkeme bu başvuruları Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonuna ve/veya idari mahkemelere yönlendirmiştir. Diğer davalara ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi, 2016'da 16.107; 2017'de ise 19.673 davayı karara bağlamıştır.

2018'in başlangıcı itibarıyla, 100.000 kişi başına (toplamdaki 16.104 hâkim ve savcıdan) 13,9 hâkim ve 5,9 savcı düşmektedir. Avrupa Adaletlin Etkinliği Komisyonuna (CEPEJ) göre, Avrupa ortalaması, 100.000 kişi başına 21 hâkim/11 savcı şeklindedir.

## **Yolsuzlukla mücadele**

Türkiye, yolsuzlukla mücadele alanında **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Yeni bir mevzuat çıkarılmayan rapor döneminde **ilerleme kaydedilmemiştir**. Hem yasal hem de kurumsal çerçevenin, uluslararası standartlarla daha uyumlu hâle getirilmesi gerekmektedir. Bunlar, kamuoyunca bilinen yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma aşamalarında yürütmenin usule aykırı bir biçimde müdahale edebilmesine müsaade etmeye devam etmektedir. Kamu kurumlarının çalışmalarında hesap verebilirliğin ve şeffaflığın artırılması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Yolsuzlukla kararlı bir biçimde mücadele edilebilmesi için geniş kapsamlı, partiler arası siyasi bir uzlaşma ve güçlü bir siyasi irade gerekmektedir. Türkiye, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubunun (GRECO) tüm tavsiyelerini yerine getirmiş değildir. Komisyon bu nedenle 2016 raporundaki tavsiyelerini yinelemektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ne uygun biçimde işlevsel olarak bağımsız bir yolsuzlukla mücadele birimi tesis etmesi;
- GRECO tarafından yayımlanan tavsiyeleri, ihtiyaç duyulan mevzuatın da çıkarılması yoluyla, etkin biçimde yerine getirmesi;
- kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davalarındaki başarılı kovuşturmalar ve mahkûmiyetlere ilişkin bir izleme mekanizması kurması gerekmektedir.

### Rapor Dönemi Performansı

Türkiye'nin, özellikle kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davaları olmak üzere, yolsuzluk davalarındaki **soruşturmalar, kovuşturmalar ve mahkûmiyetlere** ilişkin performansı hâlâ yetersizdir. Mahkemeler tarafından yolsuzlukla ilgili olarak verilen mahkûmiyet kararlarının sayısı 2016'da 5.497 iken, bu sayı 2017'de 3.889'a düşmüştür. Birkaç istisna dışında, cezalar caydırıcı değildir ve ihaleye fesat karıştırma suçundan hüküm giyenler, hükmün açıklanmasının geriye bırakılmasından faydalanabilmektedir. Denetim ve teftiş birimleri, kovuşturma makamlarına sınırlı sayıda şüpheli vaka yönlendirmiştir. Kamu-özel ortaklıkları yoluyla yapılanlar dâhil olmak üzere, yerel idareler, arazi idaresi ve yönetimi, kamu alımı süreçleri, inşaat ve taşımacılık sektörleri yolsuzluğa özellikle açıktır.

Mevcut yasal ve kurumsal çerçeve, hâkimler, savcılar, kolluk görevlileri ve denetim birimleri üzerinde **siyasi baskı** kurulabilmesine olanak sağlamaktadır. Yolsuzluk ve örgütlü suçlara ilişkin davalarda **mali soruşturmaların** sistemli olarak yürütülmesi zorunlu değildir. Kamu alımlarında yapılan yolsuzluklara ilişkin soruşturmalarda, 2016'da 1.115 mahkûmiyet kararı verilmişken bu sayı 2017'de 583 olarak gerçekleşmiştir. Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanının denetimi konusundaki izleme kayıtları, etkinlik düzeyinin çok düşük olduğunu ortaya koymaktadır. Siyasi partilerin finansmanının şeffaflığına ilişkin olarak, Siyasi Partilerin Mali Denetimi Rehberinin yürürlüğe girmesi olumlu bir gelişmedir, ancak bu alandaki tüm diğer GRECO tavsiyelerine yönelik önemli derecede ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir.

### Kurumsal çerçeve

#### *Önleyici tedbirler*

Daimi ve işlevsel açıdan bağımsız bir yolsuzlukla mücadele birimi hâlâ bulunmadığı gibi, yolsuzluğun önlenmesinden ve yolsuzlukla mücadeleden sorumlu kurumlar arasında yeterli koordinasyon da yoktur. Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin önleyici tedbirler, Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından koordine edilmektedir ancak Kurul bağımsız değildir ve kendiliğinden soruşturma yetkisi yoktur. Yolsuzlukla mücadelede farkındalık yaratma kampanyaları düzenli biçimde yürütülmemiştir ve etkileri sınırlı kalmaktadır.

Özel sektörde yolsuzluğun önlenmesine yönelik kapsamlı bir politika bulunmamaktadır; bununla birlikte bazı yabancı şirketler, kendi ülkelerindeki mevzuatla da bağlı oldukları için yolsuzlukla mücadele konusunda aktif rol üstlenmektedir.

#### *Kolluk*

Türkiye'de yolsuzlukla mücadele kapsamındaki soruşturmaları ele alacak ihtisaslaşmış bir kovuşturma mekanizması hâlâ bulunmamaktadır. İhtisas mahkemelerinin sayısı da azdır. Mevcut yasal çerçeve adli kolluk yetkililerinin yürütme erkinin usule aykırı müdahalesine maruz kalmaksızın, etkili soruşturmalar yürütmesine engel olmaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü ile Mali Suçları Araştırma Kurulu arasında bir bilgi paylaşım sistemi bulunmaktadır ve ilgili kurumların veri tabanlarına elektronik ortamda erişime yönelik hazırlıklar kısmen tamamlanmıştır. **Kurumlar arası iş birliğinin** daha fazla güçlendirilmesi gerekmektedir.

## Yasal çerçeve

**Genel İdari Usul Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Siyasi Etik Kanunu ve yolsuzluk olaylarını yetkili mercilere bildirilenlerin korunmasına ilişkin düzenleme** gibi bir önceki yolsuzlukla mücadele stratejisinde öngörülen mevzuat değişiklikleri hâlâ gerçekleştirilmemiştir. Güncellenen yolsuzlukla mücadele eylem planı (2016) henüz uygulamaya geçirilmemiştir. Türkiye imzacısı olduğu Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ni tam anlamıyla uygulamalıdır.

Türkiye, milletvekilleri, hâkimler ve savcılar bakımından yolsuzluğun önlenmesine ilişkin son değerlendirme raporunda yer alan 22 GRECO tavsiyesinden 20'sini tatmin edici bir düzeyde uygulamamıştır. Ayrıca üçüncü değerlendirme raporunda yer alan suç isnadı ve siyasi parti finansmanının şeffaflığına ilişkin 17 GRECO tavsiyesinden 10'u hâlâ uygulanmamıştır. Türkiye kalan tüm tavsiyelere uyum sağlaması için güçlü bir şekilde teşvik edilmektedir.

Türk Ceza Kanunu'nun, Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi ile öngörülen standartları karşılamayan yolsuzlukla ilgili hükümlerinde hâlâ eksiklikler mevcuttur. Türk Ceza Kanunu'nun 252. maddesi kapsamında yer almakla birlikte, doğrudan rüşvetin tanımı Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle hâlâ uyumlu değildir. Söz konusu eksiklikler, özellikle, özel sektörde rüşvet verme konusundaki hükümlerle ilgilidir.

Kamu ihale mevzuatı, bazı yönlerden AB müktesebatı ile uyumlu değildir. Büyük altyapı yatırımları için kamu-özel sektör ortaklıklarına ve belediye düzeyindeki ihalelere yönelik olanlar başta olmak üzere, çerçeve kanuna çok sayıda muafiyetin dâhil edilmesi nedeniyle kamu ihaleleri hâlâ yolsuzluğa elverişlidir. Soruşturma açılmadan önce yöneticilerden ön izin alma zorunluluğu gibi kamu görevlilerine tanınan hukuki imtiyazlar, yolsuzlukla ilgili cezai ve idari soruşturmalarda kamu görevlilerini korumaya devam etmiştir. Yolsuzlukla mücadele mevzuatının, mal bildirimi, doğrulanması ve ifşası ile çıkar çatışmalarına ilişkin önleme, kovuşturma ve cezalandırmaya yönelik hükümleri büyük ölçüde yetersizdir. Türkiye'de lobiciliğin düzenlendiği bir mevzuat bulunmamaktadır.

## Stratejik Çerçeve

2010-2014 Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ve Eylem Planı ile belirlenmiş olan başlangıç hedeflerinin birçoğuna ulaşamamıştır. 2016'da açıklanan Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı'nda öngörülen tedbirler henüz uygulamaya geçirilmemiştir. Siyasi sahiplenme olmadığından, bunların kapsamı sınırlı kalmış ve somut sonuçlar elde edilememiştir. Uygulamanın izlenmesi için bağımsız bir koordinasyon biriminin tesis edilmesinin yanı sıra, yolsuzlukla mücadele stratejisi taslağının hazırlanması yerinde olacaktır. Türkiye, ilgili çok sayıdaki önleyici kurum ve kolluk birimleri arasında yolsuzlukla mücadele konusundaki tüm eylemlerin koordine edilmesi, uygulanması ve izlenmesine yönelik genel kapasiteyi güçlendirmelidir.

## **Temel haklar**

Yasal çerçeve, insan hakları ve temel haklara riayet edilmesine ilişkin olarak genel güvenceleri kapsamaktadır. Ancak birçok olağanüstü hâl KHK'sında göz ardı edilen bu güvencelerin etkin biçimde uygulanması gerekmektedir. İfade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, usuli haklar ve mülkiyet hakları alanlarında daha ciddi **gerileme** olmuştur. Gazetecilerin, insan hakları savunucularının faaliyetlerine ve tüm eleştirel seslere geniş kapsamlı ciddi kısıtlamalar getirilmiştir. Olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerin, gözaltındaki kişileri suistimale karşı koruyan kritik güvenceleri ortadan

kaldırması, kötü muamele ve işkence iddialarının yoğunlaştığı bir dönemde, suistimalde bulunan kişilerin suçlarının cezasız kalması riskini de artırmıştır. Hakların uygulanması, insan hakları ve özgürlüklerin korunmasından sorumlu kamu kurumlarının parçalı yapısı, bağımsızlıklarının kısıtlı olması ve yargının bağımsız olmaması nedeniyle engellenmektedir.

Önceki raporlarda belirtilen önemli konularla ilgili ilerleme kaydedilmemiştir.

Türkiye'nin özellikle:

→ mümkün olan en kısa süre içinde olağanüstü hâli kaldırması ve her tedbirin yalnızca durumun kesinlikle zorunlu kılması ve gereklilik ve orantılılık değerlendirmelerini karşıladığı hâllerde alınmasını sağlaması; temel hak ve özgürlüklerin tam olarak gözetilmesini sağlaması;

→ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadında yer alan standartlara aykırı yargılama öncesi tutukluluğa son vermesi; görevi kötüye kullanma veya suç iddialarının, başta masumiyet karanesi, ceza sorumluluğunun şahsiliği, hukuki kesinlik, savunma hakkı, adil yargılanma hakkı, silahların eşitliği ve etkili itiraz hakkı olmak üzere, ilgili usuli hakların tam olarak gözetilerek, delillere ve bütünüyle şeffaf usullere dayanan bağımsız yargının yetkisinde, hukuka uygun şekilde incelenmesini sağlaması; Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunu etkili bir başvuru yolu hâline dönüştürmesi;

→ Türk Ceza Kanunu ve Terörle Mücadele Kanunu'nu ve bunların yorumlanma biçimini, Avrupa standartları ve AİHM içtihadıyla uyumlu hâle getirmesi;

→ suçun cezasız kalmasıyla mücadeleye yönelik tedbirleri uygulaması; kötü muamele ve işkence iddiaları hakkında ivedilikle etkili soruşturmalar yürütmesi; Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin ilgili raporlarında yer alan tavsiyeleri uygulaması; Avrupa İşkencenin ve İnsanlık dışı veya Onur Kırıcı Ceza veya Muamelelerin Önlenmesi Komitesinin tüm raporlarını yayımlaması gerekmektedir.

Türkiye, **insan haklarına ilişkin uluslararası mekanizmaların** çoğuna taraftır. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin İhtiyari Protokolünü, Çocuk Hakları Sözleşmesi 3. İhtiyari Protokolünü ve Bütün Kişilerin Zorla Kaybedilmeden Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme'yi henüz onaylamamıştır.

Olağanüstü hâl ilan edilmesinden bu yana, Türkiye'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin, olağanüstü hâllerde devletlere, Sözleşme kapsamındaki belirli hak ve özgürlükleri koruma yükümlülüklerini geçici, kısıtlı ve denetimli olarak askıya alma hakkını tanıyan 15. maddesine başvurma kararı konusunda herhangi bir gelişme yaşanmamıştır.

**Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)**, Eylül 2016'dan bu yana, diğerlerinin yanı sıra, çoğunlukla adil yargılanma hakkı, ifade özgürlüğü, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü ile özgürlük ve güvenlik hakkına ilişkin olarak, 163 davada (168 davadan) Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) ihlal edildiğine karar vermiştir. Rapor döneminde, AİHM'e 33.373 yeni başvuru yapılmıştır. 1 Şubat 2018 itibarıyla, Mahkemede bekleyen derdest davaların sayısı toplam 7.059'dur. Hâlihazırda, güçlendirilmiş izleme usulü kapsamında Türkiye'ye karşı 478 dava devam etmektedir.

Kayıp şahıslar ile yerlerinden olmuş veya Kıbrıs'ın kuzeyinde devamlı olarak yaşayan Kıbrıslı Rumların mülkiyet haklarına ilişkin kısıtlamalarla ilgili *Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) v. Türkiye* davasında karar hâlâ uygulanmadığı gibi "adil tazminat" (tazmin) konusu da çözülmemiştir. 5 Mart 2010 tarihli *Demopoulos v. Türkiye* kararının uygulanmasına ilişkin olarak, Taşınmaz Mal Komisyonuna (IPC) mülk sahibi Kıbrıslı Rumlar tarafından 113'ü rapor döneminde olmak üzere

bugüne kadar toplam 6.414 başvuru yapılmıştır. 21 Mart 2018 itibarıyla, 888 başvuru uzlaşma yoluyla, 27 başvuru mahkemeler yoluyla çözümlenmiştir. Taşınmaz Mal Komisyonu bugüne kadar toplamda 310 milyon avro tutarında tazminat ödemiştir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 14 Mart'ta *Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) v. Türkiye, Varnava ve diğerleri v. Türkiye*, ve *Xenides-Arestis v. Türkiye* davalarını incelemiştir. Bu davalarda ilerleme kaydedilmemiştir.

**İnsan haklarının geliştirilmesi ve uygulanması** konusunda, Türkiye'nin insan haklarıyla ilgili iki temel kurumu bulunmaktadır: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu. Her ikisi de insan haklarının izlenmesi, korunması ve teşvik edilmesi ve bu alandaki ihlallerin önlenmesi bakımından yetkilidir. Ayrıca bireysel başvuruları ve iddiaları da inceleyebilmektedir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, ayrımcılık vakalarına ilişkin iddialar konusundaki şikâyetler için bireysel bir başvuru mekanizması sunacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumunun bireysel başvuru usulü ile söz konusu bireysel başvuru mekanizması arasındaki temel fark, Kamu Denetçiliği Kurumunun başvuru usulünde yalnızca kamu idaresinin verdiği kararlara ilişkin şikâyetlerin ele alınmasıdır. TİHEK, ayrıca işkenceye karşı ulusal önleme mekanizması olarak işlev görmektedir ve kötü muamele ve işkence iddialarını başvuru üzerine veya re'sen araştırma yetkisine sahiptir. Muhtemel insan hakları ihlallerinde TİHEK'in re'sen araştırma başlatma yetkisi de bulunmaktadır. Bu kurumların hiçbiri operasyonel, yapısal veya mali bağımsızlığa sahip değildir ve üyeleri Paris İlkelerine uygun biçimde atanmamaktadır.

TİHEK, üyeleri Mart 2017'de atanmış olmasına ve ayrımcılık vakalarına ilişkin görevleri hakkında Kasım 2017'de Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu'nun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik kabul edilmiş olmasına rağmen, diğer kilit yönetmeliklerin mevcut olmaması nedeniyle henüz tam anlamıyla faaliyet gösterememektedir. Sonuç olarak, TİHEK kabul etmeye ve incelemeye başladığı başvurular hakkında henüz herhangi bir karar almamıştır. Ayrıca hâlihazırda diğer ihlal iddiaları incelenmemekte ya da takip edilmemektedir. Yaşanan bu boşluk, darbe girişimi sonrasında bildirilen çok sayıda ihlal iddiası nedeniyle özellikle endişe yaratmaktadır. TİHEK, Kamu Denetçiliği Kurumunun yetki alanına giren başvuruları artık kabul edememektedir. Ancak, Kamu Denetçiliği Kurumunun bu tür başvuruları ele alma hususundaki etkinliğinin ve kapasitesinin de artırılması gerekmektedir. Türkiye ivedilikle, tüm insan hakları ihlali iddialarını etkili bir şekilde ele almalı, incelemeli ve mevcut yasal ve idari boşluğa son vermelidir. Türkiye'nin bu kurumların Paris İlkelerine uygun olmasını da sağlaması gerekmektedir.

AIHS İhlallerinin Önlenmesine Yönelik 2014 Eylem Planı'nın uygulanması sınırlı düzeyde kalmış ve plan tekrar gözden geçirilmemiştir. Uygulama raporları hâlâ hazırlanmaktadır ancak bu raporlar kamuya açıklanmamaktadır. Bu durum uygulamadan sorumlu kurumların hesap verebilirliğini sınırlandırmaktadır. Olağanüstü hâl KHK'ları vasıtasıyla Avrupa standartlarına uygun olmayan bazı mevzuat değişiklikleri yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler özellikle ifade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü ve adil yargılanma hakkı, etkili hukuk yollarına başvurma hakkı ve mülkiyetin korunması hakkını etkileyen mevzuat değişiklikleridir.

Rapor döneminde, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu cezaevlerini ziyaret etmiş ve raporlar yayımlamıştır. Komisyon Başkanı bazı önemli insan hakları savunucularının davalarını bizzat takip etmiştir.

**İnsan hakları savunucularının** faaliyetlerine ilişkin koşullar daha da kötüleşmiştir. Bu kişilerin çoğu sindirme, kovuşturma, şiddet saldırıları, tehditler, gözetim, uzun süreli keyfi gözaltı ve kötü muameleyle maruz kalmaya devam etmektedir. Uluslararası bağışçıların maddi yardımlarını kabul etmeleri de dâhil olmak üzere çeşitli gerekçelerle gözaltına alınan ya da tutuklanan insan hakları savunucuları hakkında bazı basın kuruluşlarında başlatılan karalama kampanyalarının tekrarlanması, hukuka uygunluğun ve masumiyet karinesinin gözetilmesi konularında ciddi şüphe uyandırmaktadır. İnsan hakları savunucularına ve sivil ve siyasi aktivistlere hukuki yardım sağlayan

avukatlar da görevlerini yaparken büyük engellerle karşılaşmakta ve tutuklanma, gözaltına alınma ve haklarında kovuşturma başlatılması riski ile karşı karşıya kalmaktadır. Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi Başkanı'nın tutuklanmasının, aralarında Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi yöneticisinin de bulunduğu on insan hakları savunucusunun terör örgütü ile bağlantıları olduğu suçlamasıyla Büyükkada'da gözaltına alınmasının, hayırsever Anadolu Kültür Yönetim Kurulu Başkanı'nın tutuklanmasının, rapor döneminde gözaltına alınan ve tutuklanan sivil toplum temsilcileri, gazeteciler, akademisyenler ve diğerleri listesine eklenmesi, temel hak ve özgürlükleri daha da ypratarak, sivil toplumda bir daralmaya neden olmuştur. Gözaltı ve yargılama öncesi tutukluluk sürelerinin uzunluğu, istisnadan ziyade, norm hâline gelmiştir. Bu aktivistlere yönelik kullanılan söylem ve suçlamalar, hukuka uygunluk ve masumiyet karnesi ilkesi konusunda ciddi şüphe doğmasına neden olmaktadır.

**Yaşam hakkına** ilişkin olarak, Türkiye, ölüm cezasını her şartta kaldıran AİHS'nin 13 No.lu Protokolü'ne taraftır. Bu konudaki en büyük problem, Mart 2017'de BM İnsan Hakları Yüksek Komiseri tarafından belirtildiği üzere, yetkililer tarafından güvenlik operasyonları ve PKK terör örgütü saldırıları nedeniyle meydana gelmiş olduğu bildirilen ölümlere ilişkin takip ve soruşturmanın yeterli ölçüde yapılmadığı Güneydoğu'da yaşanmaya devam etmektedir. Cumhurbaşkanı'nın 2017 başlarında yaptığı açıklama da dâhil olmak üzere, kamu görevlileri tarafından ölüm cezasının geri getirilmesi olasılığına ilişkin beyanlarda bulunulmuştur.

Güvenlik kuvvetlerine adli açıdan ayrıcalıklar tanıyan ve dolayısıyla **suçun cezasız kalması** riskini artıran Haziran 2016 tarihli yasa ile Temmuz 2016'da çıkartılan ve ceza sorumluluğunu sınırlandıran olağanüstü hâl KHK'sı hâlâ yürürlüktedir. Aralık 2017'de çıkartılan bir diğer tartışmalı KHK ile 15 Temmuz darbe girişimi ve sonrasında eylemlerin bastırılması kapsamında hareket eden sivillere yönelik cezai sorumluluğu kaldırmıştır. Adam kaçırma ve zorla kaybedilme iddialarına ilişkin endişe uyandırıcı raporlar da bulunmaktadır. BM Keyfi Tutuklamalar Çalışma Grubu 2017'de Türkiye'de keyfi tutuklamaların gerçekleştirildiği tespitinde bulunan üç görüş yayımlamıştır.

**İşkencenin ve kötü muamelelerin önlenmesiyle** ilgili durum ciddi endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. İnsan hakları örgütlerinin güvenilir birçok raporunda, olağanüstü hâl KHK'ları ile kritik güvencelerin kaldırılmasının, bu tür suçları işleyen kişilerin cezasız kalma riskini artırdığı ve gözaltında işkence ve kötü muamele vakası sayısında artışa neden olduğu belirtilmiştir. Şikâyetlerin etkili şekilde ele alınmadığı da bildirilmekte ve bu durumun misilleme riski teşkil ettiği iddia edilmektedir. 2016'nın sonlarında Türkiye'ye yaptığı ziyaretinin ardından BM İşkence Özel Raportörü de, Türkiye ile ilgili olarak "işkenceye müsait bir ortam" olduğu yönünde endişelerini dile getirmiştir.

İşkence ve kötü muamelelerin yasaklanması, özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi olmak üzere Türkiye'nin uluslararası yükümlülükleri doğrultusunda yasal zeminde ve uygulamada bütünüyle gözlemlenmelidir. Tüm işkence veya kötü muamele iddialarının hızlı, etkili ve tarafsız bir şekilde soruşturulması gerekmektedir. Faillerin eylemlerinin ağırlığı ile orantılı şekilde yargılanmaları ve mahkûm edilmeleri gerekmektedir.

Ulusal önleme mekanizması olarak işlev gören TİHEK, İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi İhtiyari Protokolü çerçevesindeki temel gereklilikleri karşılamamaktadır ve kendisine yapılan başvuruları henüz etkili bir şekilde incelememektedir. Türkiye bu kurumun, münhasır bir yapıyla ve bu doğrultudaki uygun kaynaklarla görevini etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlamalıdır. Cezaevi izleme kurullarının üyeleri değişmiştir, ancak bu kurulların etkinlikleri, raporları kamuya açık olmadığı için değerlendirilememektedir. İşkenceye Karşı BM Komitesi'nin gerçekleştirdiği dördüncü periyodik

incelemeden çıkan tavsiyeler bugüne kadar uygulanmamıştır. Avrupa Konseyi İşkencenin Önlenmesi Komitesi Mayıs 2017’de Türkiye’ye bir ziyaret gerçekleştirmiştir. Bu ziyaretin odak noktasında, polis/jandarma tarafından gözaltına alınan kişiler, cezaevlerindeki durum ve göçmenler için geri gönderme merkezlerindeki durum yer almıştır. Türkiye, biri özellikle İstanbul Atatürk Havalimanı’nın transit bölgesindeki alıkoyma merkezine ve daha genel olarak da idari gözetim koşullarını iyileştirilmesine ilişkin tavsiyelere yer verilen, yabancılar mevzuatı kapsamında gözetim altında tutulan yabancı uyruklulara odaklanılmış olan Haziran 2015’teki ziyaret ve fiziksel koşulların iyileştiğinin belirtildiği, ancak mahkûmların dış dünyayla temasının neredeyse hiç bulunmadığına dair ciddi endişelerin dile getirildiği, İmralı Özel Cezaevine Nisan 2016’da gerçekleştirilen ziyaret olmak üzere CPT’nin daha önceki ziyaretlerine ilişkin iki raporun yayımlanmasına izin vermiştir. İşkenceye karşı sıfır tolerans politikası beyanı doğrultusunda Türkiye, CPT’nin darbe girişiminin ardından 2016 yazında gerçekleştirdiği özel ziyarete ilişkin olan da dâhil olmak üzere, bekleyen tüm CPT raporlarının yayımlanmasına izin vermelidir.

**Cezaevi sistemi** ile ilgili olarak, aşırı kalabalık ve kötüleşen cezaevi koşulları derin bir endişe kaynağıdır. Cezaevlerindeki nüfusta, cezaevinde bulunan her 100.000 kişi için 290 kişi nispetinde bir artış olmuştur ve cezaevi nüfusu hâlihazırda 234.673’tür. Bugün itibarıyla tutuklu anneleriyle birlikte kalan çocuk sayısı 600’ün üzerindedir. Psikolog, sosyal hizmet görevlisi ve sosyolog eksikliği, cezaevinde bulunanların rehabilitasyonunu olumsuz yönde etkilemeye devam etmektedir. Türkiye’deki cezaevlerinde, tutukluların haklarına keyfi sınırlamalar getirilmesi ve disiplin tedbirleri olarak işkence, kötü muamele ve hücre hapsi uygulanması dâhil, insan hakları ihlalleri olduğu yönünde birçok iddia bildirilmiştir. Hasta tutukluların tıbbi bakım hizmetlerine erişiminin sıklıkla engellendiği iddiaları bulunmaktadır. Cezaevi koşullarının izlenmesinden sorumlu devlet çatısı altındaki kurullar, darbe girişiminin ardından ya feshedilmiştir ya da büyük oranda etkisiz kalmaktadır. Sonuç itibarıyla ceza infaz memurları ve cezaevi idareleri büyük ölçüde denetimsiz şekilde faaliyet göstermektedir.

**Kişisel verilerin korunmasına** ilişkin olarak, Türkiye, Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Kişilerin Korunmasına Dair 108 sayılı Avrupa Konseyi Sözleşmesi ve Ek Protokolü’nü onaylamıştır. Kişisel Verileri Koruma Kurumu faaliyete geçmiştir ve dokuz üyeden oluşan Kişisel Verileri Koruma Kurulu TBMM, Cumhurbaşkanı ve Hükümet tarafından atanmıştır. Ancak, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu AB müktesebatıyla hâlâ tam olarak uyumlu değildir. Bu durum, özellikle Kişisel Verileri Koruma Kurumunun yetkilerine ve kişisel verilerin korunması ile ifade ve bilgi edinme özgürlüğü hakkı arasında bir denge kurulmasına ilişkin hususlar ile ilgilidir.

**Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü** konusunda, ibadet özgürlüğüne büyük ölçüde saygı gösterilmeye devam edilmiştir. Bulgar Sveti Stefan Kilisesi ve Rum Ortodoks Aya Yorgi (Aziz George) Kilisesi ve Manastırı restorasyonlarının ardından yeniden açılmıştır. UNESCO dünya mirası listesinde bir müze olarak yer alan Ayasofya’nın dini kutlamalar için tartışmalı olarak kullanılması tepkilere neden olmaya devam etmiştir. Dine hakaret ve dini değerlerin aşağılanması suç olarak kabul edilmektedir. Hükümet, AİHM’in cemevleri ve zorunlu din dersleri ile ilgili vermiş olduğu kararların uygulanması ile ilgili olarak 2016’da Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesine sunduğu eylem planını uygulamamıştır. Avrupa standartları ile uyumlu kapsamlı bir yasal çerçeve oluşturulmalıdır ve AİHM’in zorunlu din kültürü ve ahlak bilgisi dersleri, kimlik kartlarında din hanesinin bulunması ve Alevilerin ibadet mekânları ile ilgili verdiği kararlarının uygulanması için gereken dikkat gösterilmelidir. Dinler arası diyalogun güçlendirilmesi gerekmektedir. Venedik Komisyonunun Türkiye’deki dini cemaatlerin statüsü ve Ortodoks Patriği’nin “ekümenik” unvanını kullanma hakkı ile ilgili tavsiyeleri henüz uygulanmamıştır. Heybeliada Rum Ortodoks Ruhban Okulunun açılması konusunda adım atılmamıştır. Farklı Hristiyan toplulukların ibadethane açılması ve din adamlarının yetiştirilmesine yönelik müfredat talepleri hâlâ yerine getirilmemiştir. Hristiyanlara ve Musevilere yönelik nefret söylemi ve nefret

suçları bildirilmeye devam etmiştir (bkz. *Azınlıklar*). Türkiye, zorunlu askerlik hizmetini yapan kişilere, vicdani ret hakkını tanımayan tek Avrupa Konseyi üyesidir.

## **İfade özgürlüğü**

Türkiye bu alandaki uyumda **erken bir aşamadır** ve bu alandaki ciddi **gerileme** devam etmiştir. Olağanüstü hâl KHK'ları ile getirilen kısıtlayıcı tedbirlerin kapsamı zaman içinde, orantılılık ilkesine aykırı olarak, basındaki ve akademisyenler arasındaki muhalif sesleri de içine alacak şekilde genişlemiştir. İfade özgürlüğü ciddi baskı ile karşı karşıya kalmıştır. Mevzuat ve uygulama AİHM içtihadıyla uyumlu değildir. Gazeteciler, insan hakları savunucuları, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhindeki davaların yanı sıra, basın kartlarının geri alınması, çok sayıda medya kuruluşunun kapatılması veya bu kuruluşlara kayyum atanması gibi gelişmeler ciddi endişe kaynağıdır. Bu gelişmeler çoğunlukla başta ulusal güvenlik ve terörle mücadeleye ilişkin hükümler olmak üzere, mevzuatın seçilerek ve keyfi olarak uygulanmasına dayanmaktadır. Çok sayıda (hâlen cezaevinde bulunan 150'nin üzerinde) gazetecinin tutuklu olması çok ciddi endişe kaynağıdır. İnternet Kanunu ve genel yasal çerçeve, yürütmenin, uygun olmayan şekilde geniş kapsamlı gerekçeler temelinde ve mahkeme izni olmaksızın internet içeriğini engellemesine imkân vermeye devam etmektedir. İnternet içeriğinin kaldırılması veya engellenmesine ilişkin taleplerin hukukiliği açısından yetki hâlen Sulh Ceza Hâkimliğindedir. 2016'da 2.708 ve 2017'de 166 kişi olmak üzere çok sayıda basın çalışanı (gazeteciler, mühendisler, ses ve görüntü teknisyenleri, vb.) işten atılmıştır.

Komisyonun 2016'daki tavsiyeleri dikkate alınmamış olduğundan, söz konusu tavsiyeler hâlâ geçerlidir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ tutuklu yargılanan gazetecileri, insan hakları savunucularını, yazarları ve akademisyenleri serbest bırakması; devlet ve devlet dışı aktörler tarafından basın kuruluşlarına yöneltilen çeşitli sindirme, müdahale ve baskı eylemlerinden kaçınması ve bunları sona erdirmesi; basının görevini bağımsız şekilde ve misilleme kaygısı duymaksızın yerine getirebileceği güvenli, çoğulcu ve elverişli bir ortamı sağlaması;

→ Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Kriz Zamanlarında Bilgi Edinme ve İfade Özgürlüğünün Korunması Konusunda Kılavuz İlkeleri uyarınca, terörle mücadele faaliyetleriyle ilgili olanlar da dâhil olmak üzere ifade özgürlüğü konusunda aşırı kısıtlamalardan kaçınması;

→ başta Terörle Mücadele Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve İnternet Kanunu olmak üzere, mevcut mevzuatın Avrupa standartlarına uygun hale getirilmesini ve ifade özgürlüğünü kısıtlamayacak ve orantılılığı ve kanun önünde eşitliği güvence altına alacak biçimde uygulanmasını sağlaması ve mahkemelerin AİHM içtihadına başvurmalarını temin etmek ve bağımsız hareket edebilmelerini sağlamak suretiyle, başta hakaret suçu ve diğer benzer suçlar ile ilgili maddeler olmak üzere ceza kanunu hükümlerinin muhalif kişiler üzerinde baskı kurma aracı olarak kullanılmamasını sağlaması gerekmektedir.

## **Gazetecilerin sindirilmesi**

Basın kuruluşları üzerindeki baskı, tutuklamalar, gözaltılar, kovuşturmalar ve basın personelinin ihracının yanı sıra artan sansür ve otosansür ile birlikte devam etmiştir. Çok sayıda kaynağa göre, Türkiye'de cezaevlerindeki gazetecilerin sayısı Mart 2018 itibarıyla 150'nin üzerindedir. Sivil toplum, gazetecilere ve basın kuruluşlarına yönelik tehditleri ve fiziksel saldırıları, hükümetin editöryal bağımsızlığa müdahalesini ve hükümeti eleştiren gazetecilerin görevine son verilmesi için



basın kuruluşları üzerindeki baskısını, özel basın şirketlerinin devlet tarafından devralınmasını veya kapatılmasını, yayın araçlarına erişimdeki kısıtlamaları ve hükümeti eleştiren TV ve radyo kanallarına para cezası uygulanmasını ve bu kanalların kapatılmasını belgelemiştir.

Ceza adaleti sistemi, gazetecilerin genel içerikli terör bağlantısı, kamu görevlilerine hakaret ve/veya devlete karşı suç işlemek suçlamalarıyla haklarında kovuşturma başlatılmasına ve hapis cezasına çarptırılmalarına imkân vermiştir. Adil yargılanma hakkı ve masumiyet karinesi ilkesi çoğu kez gözetilmemiştir. İddianameler ile isnat edilen suçlar arasında çoğunlukla bağlantı kurulamamıştır ve kamuoyunca yakından takip edilen bazı davalarda sanıkların savunmaları mahkeme tarafından dikkate alınmamıştır. Gazetecilerin savcılık dosyalarının detayları, haklarında yürütülen karalama kampanyalarını artıracak şekilde ana akım basında yer almıştır. Cumhuriyet gazetesinin bazı çalışanları aleyhinde açılmış olan dava sürmüştür ve Mart 2018’de iki gazetecinin daha tutuksuz yargılanmak üzere serbest bırakılmasının ardından gazetenin İcra Kurulu Başkanı tek tutuklu yargılanan şüpheli olmaya devam etmiştir. Sınırlı sayıdaki diğer yazar ve gazeteciler hakkında da tutuksuz yargılanmak üzere serbest bırakılma kararları gecikmeli olarak verilmiştir. İnsan hakları savunucuları da (örneğin, Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi Yönetim Kurulu Başkanı) dâhil olmak üzere önde gelen sanıkların lehinde verilen bazı mahkeme kararları, yürütmeden gelen yorumları takiben bir diğer mahkeme veya mahkemenin kendisi tarafından hızlı bir şekilde tersine çevrilmiştir.

Tanımlı iki gazetecinin aleyhlerindeki suç isnatlarına ilişkin kanıtlar Anayasa Mahkemesi tarafından da incelenmiş ve Anayasa Mahkemesi 11 Ocak 2018’de, başvuruların kişi hürriyeti ve güvenliği hakkı ile ifade ve basın özgürlüklerinin ihlal edildiğine ve serbest bırakılmaları gerektiğine karar vermiştir. İlk derece mahkemesinin Anayasa Mahkemesinin bu kararına uymayı reddetmesi ve gazetecilerin tutukluluk halinin devamına karar vermesi ciddi endişe konusu olmuştur. Bu gazetecilerden biri, diğer beş gazeteci, yazar ve basın çalışanı ile birlikte, 16 Şubat 2018 tarihinde, Temmuz 2016’daki darbe girişimi ile ilgili suçlamalar dolayısıyla ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasına çarptırılmıştır; söz konusu karar, uluslararası gözlemciler tarafından “benzeri görülmemiş” ve “darbe girişiminde rol almaya ilişkin somut kanıtlar sunulmadan veya adil bir yargılama sağlamadan” verilmiş bir karar olarak eleştirilmiştir. Diğer gazetecinin davasında, Anayasa Mahkemesi’nin 16 Mart 2018 tarihinde, Ocak’ta vermiş olduğu kararı yinelemesini müteakip, ilk derece mahkemesi gazetecinin ev hapsi şartıyla salıverilmesi kararını vermiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, darbe girişimi sonrasında tutuklanan gazetecilerle ilgili olarak 20 Mart 2018 tarihinde verdiği ilk kararlarında, her iki gazetecinin başvurusunu da incelemiş ve Türk makamlarının bu gazetecilerin özgürlük ve güvenlik haklarını ve ifade özgürlüklerini ihlal ettiğine hükmetmiştir.

Türkiye’nin önde gelen basın kuruluşlarının editörleri, Ocak 2018’de Başbakan’ın askeri operasyonları “vatansever” bir şekilde nasıl ele alacakları konusunda kendilerine 15 “tavsiyede” bulunduğu bir toplantıya davet edilmişlerdir. Bu ve düzinelerce gazetecinin, insan hakları aktivistinin ve serbest meslek çalışanın ilerleyen günlerde sosyal medya faaliyetleri dolayısıyla Türkiye genelinde gözaltına alınması, Türkiye’de ifade özgürlüğü ve basın özgürlüğüne ilişkin ciddi endişeleri yeniden gündeme getirmiştir.

### Yasama ortamı

Mevcut yasal çerçeve ve uygulamalar, basında ve internette ifade özgürlüğünün uygulanmasını güvence altına almamaktadır. Terörle mücadele, internet ve istihbarat hizmetleriyle ilgili mevzuat, ifade özgürlüğünü engellemektedir ve Avrupa standartları ile uyumlu değildir. Ceza Kanunu uyarınca, Cumhurbaşkanı’na ve üst düzey siyasetçilere hakaret edilmesi durumunda hapis cezası öngörülmektedir. Dine hakaret de hapis cezası gerektiren suçlar arasındadır. Hapis cezasının yanı sıra, yüksek para cezalarının da basın üzerinde caydırıcı etkisi olmuştur. Nefret söylemine ilişkin mevzuat, AİHM içtihadıyla uyumlu değildir.

İnternet Kanunu ve genel yasal çerçeve, yürütmenin, uygun olmayan şekilde geniş kapsamlı gerekçeler temelinde ve mahkeme izni olmaksızın internet içeriğini engellemesine imkân vermektedir. Mart 2018’de, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu uhdesinde bulunan yayımlara ilişkin düzenlemenin kapsamını, yurt dışından yayın yapanlar da dâhil olmak üzere, herhangi bir çevrimiçi medya hizmet sağlayıcısı ve platform operatörlerinin yayın hizmetlerini de içine alacak şekilde genişleten bazı değişiklikler kabul edilmiştir ve söz konusu değişiklikler yeni ciddi endişeler doğurmuştur. Değişikliklerle ayrıca Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna internet ortamında yapılan yayımlara yasak getirme yetkisi verilmiştir.

### Uygulama/kurumlar

Hükümet, başlangıçta esas olarak Gülen hareketiyle bağlantıları olduğu iddiasıyla, ancak zaman içinde Kürtçe yayın yapan birkaç kanalı, bir Alevi kanalını ve bazı muhalif kanalları da kapsayacak şekilde, TV kanallarının ve radyo istasyonlarının kapatılmasını öngören KHK’lar yayımlamaya devam etmiştir. 25 basın kuruluşunun yeniden açılmasına izin verilmiş olmasına rağmen, 175 basın kuruluşu hâlâ kapalıdır. AGİT/DKİHB, Anayasa referandumunun “eşit olmayan şartlar altında gerçekleştiği” ve basın üzerindeki kısıtlamaların seçmenlerin görüş çoğulluğuna erişimini azalttığı sonucuna varmıştır. Cumhurbaşkanı’na hakaret iddiasıyla gazeteciler, yazarlar, sosyal medya kullanıcıları, diğer vatandaşlar ve hatta çocuklara yönelik kovuşturma vakaları devam etmiştir. Söz konusu vakalar genellikle hapis cezası, cezanın ertelenmesi veya adli para cezasıyla sonuçlanmıştır. En üst düzeydekiler de dâhil olmak üzere, kamu görevlileri tarafından herhangi bir eleştirel sese karşı artan şekilde sert söylemlerin kullanılması özellikle endişe vericidir. Bu kısıtlama ve sindirme ortamı, giderek artan bir biçimde otosansüre yol açmaktadır; bu durum, devlet başkanlarına hakaretin suç olmaktan çıkartılması veya verilecek cezaları hapis cezasını içermeyecek şekilde kısıtlarken suçun yalnızca en ciddi sözlü saldırılarla sınırlı tutulması yönündeki Avrupa uygulamalarıyla uyumlu değildir. İnternete ilişkin olarak, Nisan 2017’den bu yana Türkiye’den Wikipedia’ya erişim engellenmektedir. Twitter Şeffaflık Raporuna göre 2017’nin ilk yarısında, Türk makamlarından toplam 2.700 içerik kaldırma ve 9.200 hesap bilgisi talebinde bulunulmuştur. Resmi olmayan kaynaklara göre, yalnızca %2,6’sı bir mahkeme kararı ile olmak üzere yaklaşık 110.000 internet sitesi yasaklanmıştır. Bir davada Anayasa Mahkemesi, yerel mahkemenin bir haber sitesine erişim yasağı kararının bozulmasına hükmetmiştir. Dini değerlerin aşağılanması gerekçesiyle hapis cezasına çarptırılan kişilerin sayısı giderek artmıştır. Bağımsız sanatçılar da, yetkililerin baskısından ve azalan kamu finansmanından olumsuz yönde etkilenmiştir. Birçok Kürt belediyede, seçilmiş yetkililerin yerine atanan kayyumların sanatsal üretim üzerindeki baskısı artmıştır.

Ocak 2016’da, Güneydoğu’daki güvenlik operasyonlarını kımayan ve barış görüşmelerinin yeniden başlatılması çağrısı yapan ancak PKK terör örgütünün terör eylemlerini kınamayan bir bildiriye imza atan “Barış için Akademisyenler” inisiyatifinde yer alanlar hakkında disiplin soruşturmalarına ve ceza işlemlerine devam edilmiştir. Ocak 2018’in sonu itibarıyla, 118 üniversiteden atılan toplam 5.822 akademisyenden 386’sı “Barış için Akademisyenler” inisiyatifi içinde yer almıştır ve bu akademisyenlerin birçoğu şimdi çeşitli suçlamalarla karşı karşıyadır.

2017’de, 17 tanesi sürekli basın kartı olmak üzere 87 basın kartı iptal edilmiştir.

### Kamu yayın kuruluşları

Kararlarını ve destekleyici uzman raporlarını yayımlaması nedeniyle Radyo Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK) çalışmaları nispeten şeffaftır ancak Kurulun bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda endişeler mevcuttur. Üyeler, sivil toplum veya meslek örgütlerinin sürece katılımı olmaksızın TBMM tarafından seçilmektedir. Kamu yayın kuruluşlarına ilişkin düzenleme Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir. Kamu Yayın Kuruluşu olan Türkiye Radyo Televizyon Kurumunun

(TRT) yayın politikası, önemli ölçüde hükümet yanlısı bir çizgi izlemektedir. Olağanüstü hâl çerçevesinde RTÜK, “toplumun ulusal ve ahlaki değerlerine, genel ahlaka ve ailenin korunması ilkelerine aykırı” yayın yaptıkları gerekçesiyle televizyon ve radyo kanallarını para cezasına çaptırmaya, yayınlarını geçici olarak durdurmaya ve bazı televizyon ve radyo kanallarının yayınına son vermeye devam etmiştir.

### Ekonomik faktörler

Medya sahipliği konusunda şeffaflığın bulunmaması, yayın politikalarının bağımsızlığı konusunda şüphe doğmasına neden olmaya devam etmektedir. Doğan Holding’in Demirören Holding’e satışının ardından basın piyasasındaki yoğunlaşma hızlı bir artış göstermiştir. Basın kuruluşlarının devralınması ve basın gruplarını kontrol edecek kayyumların atanması, yaşanan yüzlerce iş kaybıyla birlikte ekonomiyi olumsuz şekilde etkilemektedir. Olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan KHK’lar sonucunda çok sayıda basın kuruluşu kapatılmıştır.

Devlet sponsorluğundaki reklamlar adil ve şeffaf bir şekilde dağıtılmamaktadır. Bu durum, piyasaya daha fazla zarar vermekte ve aralarında devletin de bulunduğu büyük müşterilerin bazı basın kuruluşları üzerindeki ekonomik baskısını artırmaktadır. Kamu yayın kuruluşlarının bağımsız ve sürdürülebilir biçimde finansmanı güvence altına alınmamıştır. Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, tekelleşmeyi önlemediği gibi adil rekabeti de temin etmemektedir.

### Meslek örgütleri, mesleki koşullar

Gazeteciler temsil bakımından, gazeteci meslek örgütleri ve hükümet yanlısı sendika olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Ücretlerin düşük, yargının baskı riskinin söz konusu olduğu ve iş güvenliğinin yetersiz olduğu Türkiye’deki gazetecilik mesleği giderek riskli hâle gelmektedir. Çalışma koşulları, yetersiz sendikal haklar ve iş mevzuatının gereğince uygulanmaması, basın kartı almanın güçlüğü ve keyfi akreditasyon kararları başlıca endişe konuları olmaya devam etmektedir.

**Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü** konusunda daha fazla gerileme olmuştur. Bu konuya ilişkin mevzuat ve uygulaması, uygulamada Anayasa’da öngörüldüğünden çok daha fazla kısıtlayıcıdır. Aralık 2017’de Anayasa Mahkemesi bir muhalefet partisinin başvurusuna istinaden, toplantı ve yürüyüşlere ilişkin bazı kısıtlamaları kaldırmıştır. Ancak, olağanüstü hâl, idarenin yetkilerini barışçıl toplanma hakkını sınırlayacak şekilde genişletmiştir. Muhalif gruplarca düzenlenen çok sayıda barışçıl toplantının yasaklanmasının yanı sıra, çeşitli illerde kamuya açık her türlü etkinlik haftalarca veya aylarca tamamen yasaklanmıştır. İzin verilmeyen etkinliklere katılanlara yönelik cezalardaki artış, diğer bir caydırıcı unsur olmuştur. Bir dizi anma töreni ve toplantıya izin verilirken, Kürt meselesi ile ilgili birçok etkinlik ve gösteri güvenlik gerekçesiyle yasaklanmıştır. İzinsiz şekilde düzenlenen bu türden gösteriler, emniyet güçleri tarafından zaman zaman güç kullanılarak dağıtılmıştır. İstanbul ve Ankara’dakiler de dâhil olmak üzere, lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transeksüel ve interseks bireylerin (LGBTI) yürüyüşleri, güvenlik gerekçesiyle üç yıl arka arkaya yasaklanmıştır. Toplanma özgürlüğü alanındaki Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadının uygulanması ve ilgili ulusal mevzuatın buna uygun olarak gözden geçirilmesi gerekmektedir. Olağanüstü hâl KHK’ları uyarınca kapatılan dernek sayısı 1.400’den fazladır. Söz konusu dernekler, diğerlerinin yanı sıra çocuk hakları, kadın hakları, kültürel haklar ve mağdurların hakları gibi oldukça farklı alanlarda faaliyet göstermişlerdir. Davaların yeniden incelenmesi neticesinde 358 derneğin tekrar açılmasına izin verilmiştir. Türkiye Barolar Birliği ile Türk Tabipleri Birliği, hükümetin terörle mücadeleyle yönelik çabalarını desteklemeyerek, ulusal çıkarlara aykırı davrandıkları gerekçesiyle yürütme tarafından ciddi şekilde eleştirilmiştir. Bu birliklerin statülerinde değişiklik yapılmasına yönelik mevzuat değişikliğinden bahsedilmesi, ciddi bir endişe kaynağıdır.

**Mülkiyet hakları** konusunda, olağanüstü hâl döneminde, herhangi bir iç hukuk yolu olmaksızın, birçok kurum, şirket veya özel kişiye ait taşınmazlara el konulması ciddi endişe konusu olmaya devam etmektedir. Güneydoğu'daki birçok il ve ilçede, yetkililer tarafından yeniden inşa süreci başlatılmıştır. Diyarbakır'ın tarihi merkezinin büyük bölümünün kamulaştırılması kararına yapılan itirazlar, ilk derece mahkemesinde reddedilmiştir. Vakıflar Kanunu'nun uygulanması ile ilgili olarak, mülkiyet iadesine ilişkin reddedilen talepler ile ilgili itirazların büyük bir bölümü, yerel mahkemelerde veya Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinde beklenmektedir. Hazine Müsteşarlığının daha önceki olumlu kararlara itirazının ardından, nihai kararlar beklenmektedir. Mor Gabriel Süryani Ortodoks Manastırı'nın arazi mülkiyeti konusundaki dava devam etmektedir. Mardin'de Süryanilere ait birçok taşınmazın, bir süreliğine kamulaştırma riski altında kalmasının ardından, 110'dan fazla ihtilafli taşınmaz arasından Mardin'deki 56 taşınmazı içeren listenin Süryani cemaati vakıfları adına tescil edilmesine yönelik ilk adım olarak, Mart 2018'de, Vakıflar Kanunu'nda değişiklik yapılmıştır. Venedik Komisyonunun mülkiyet ve eğitim haklarının korunmasına ilişkin tavsiyelerinin hâlâ tam olarak uygulanması gerekmektedir. Gökçeada (İmbros) ve Bozcaada'daki (Tenedos) mülkiyet haklarına ilişkin olarak, Avrupa Konseyinin 1625 (2008) sayılı İlke Kararı'nın tam olarak uygulanması gerekmektedir.

**Ayrımcılık yapmama** ilkesi, yasal zeminde yeterince korunmamakta ve pratikte uygulanmamaktadır. Ayrımcılıkla mücadele ile ilgili mevzuatın uygulanmasından sorumlu Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, işleme aldığı dosyaları henüz sonuçlandırmamıştır. Bu dosyaların gecikmeksizin sonuçlandırılması gerekmektedir. Nefret suçlarına ilişkin mevzuat, uluslararası standartlarla uyumlu değildir ve cinsel yönelimden kaynaklanan nefret suçlarını kapsamamaktadır. Türkiye, Nisan 2016'da bilgisayar sistemleri aracılığıyla işlenen ırkçılık ve yabancı düşmanlığına yönelik fiillerin suç sayılmasına ilişkin Avrupa Konseyi Siber Suçlar Sözleşmesi'nin İhtiyari Protokolü'nü imzalamış olmakla birlikte, bu Protokol hâlen onaylanmamıştır. Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne uygun olarak, cinsel yönelim ve kimlik ile ilgili olanlar dâhil, ayrımcılıkla mücadeleye yönelik bir kanunu ivedilikle kabul etmelidir. Türkiye ayrıca, ayrımcılığın genel olarak yasaklanmasını öngören AİHS'nin 12 No.lu Protokolü'nü onaylamalı ve Avrupa Konseyi İrkçılık ve Hoşgörüsüzlüğe karşı Avrupa Komisyonu tavsiyelerini uygulamalıdır.

**Kadın-erkek eşitliğine** ilişkin yasal ve kurumsal çerçeve genel olarak mevcuttur. Ancak, mevzuatın yeterince etkin bir şekilde uygulanmaması ve mevcut destek hizmetlerinin kalitesinin düşük olması sebebiyle, kadına karşı ayrımcılık ve toplumsal cinsiyet temelli şiddet yeterince ele alınmamıştır. Üst düzey yetkililerin kamuoyu önünde sıklıkla kadınların rolüne ilişkin muhafazakâr görüşü yansıtan açıklamaları ile örneklendiği üzere, toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik güçlü bir siyasi taahhüt bulunmamaktadır. Orta öğretim başta olmak üzere, kız çocuklarının okula kayıt oranının iyileştirilmesi gerekmektedir. Erken yaşta ve zorla yaptırılan evlilikler, hâlâ ciddi endişe kaynağıdır. Olağanüstü hâl döneminde, 11 bağımsız kadın STK'sı kapatılmış ve bazı illerde, Dünya Kadınlar Günü etkinlikleri yasaklanmıştır. İl ve ilçe müftülüklerine resmi nikâh kıyama yetkisinin verilmesi, Medeni Kanun'un laik ilkelerini sekteye uğratarak erken yaşta ve zorla yaptırılan evliliklerin önlenmesi konusunda risk oluşturmuştur. Türkiye, Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni 2014'te onaylayan ilk ülke olmasına rağmen, bu konuya ilişkin mevzuatını henüz kabul etmemiştir fakat Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planını (2016-2020) onaylayarak bu konuda farkındalık yaratmaya başlamıştır. 2017'de aile içi şiddet sonucu 282 kadın hayatını kaybetmiştir. Aile içi şiddet vakalarının takibi oldukça sınırlıdır ve sosyal hizmetlere herhangi bir yönlendirme yapılmamaktadır. Ocak 2018 itibarıyla, 68 ilde Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri faaliyet göstermektedir. Aile içi şiddet mağdurları için 137 sığınma evi bulunmakla birlikte, Güneydoğu'daki bazı sığınma evleri kapatılmıştır. Toplumsal cinsiyet temelli şiddete ilişkin

kapsamlı verilerin bulunmaması ve bildirilen vaka sayısının düşük olması, raporlama düzeyi konusunda şüphe doğmasına neden olmaktadır.

**Çocuk hakları** konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. 2013 Ulusal Çocuk Hakları Strateji Belgesi ve Eylem Planı yeterli şekilde uygulanmamıştır. Çocuklara yönelik şiddeti önlemek için ulusal bir strateji bulunmamaktadır. Rehabilitasyon merkezlerinin ve kurumlarının izlenmesi için de etkili bir sistem bulunmamaktadır. Çocuklara yönelik cinsel istismar ve kötü muamele vakalarına ilişkin araştırmalar yetersizdir. Din eğitiminin ağırlığı artmıştır ve eğitim bütçesinin önemli bir bölümü din eğitimine ayrılmıştır. Tüm illerde çocuk mahkemeleri kurulmamıştır ve çocuk suçluların yarısından fazlası hâlâ ihtisaslaşmamış mahkemelerde yargılanmaktadır. Tutuklu yargılanan çocukların sayısı 1.746'ya yükselmiştir. 130 çocuk, terör suçu veya örgütlü suçlar nedeniyle hâlen tutuklu veya hükümlüdür. Çocuklar için sağlanan adli yardımın kalitesi ve cezaevlerindeki rehabilitasyon faaliyetleri endişe kaynağıdır. Çocuk hakları konusunda faaliyette bulunan birçok STK, yetkililer tarafından kapatılmıştır.

**Engelli kişilerin hakları** ile ilgili olarak, Türkiye'de özel eğitime muhtaç öğrencilere eşit fırsatlar sunulmasının teşvik edilmesi konusunda mevzuat bulunmaktadır ve kapsayıcı eğitimden yararlanan öğrenci sayısı giderek artmaktadır. Evde bakım konusunda kapsamlı bir mali destek planı da uygulanmaktadır. Ancak, Ceza Kanunu, Medeni Kanun ve Hâkim ve Savcılar Kanunu gibi birçok mevzuatta ayrımcı hükümler bulunmaktadır. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun, engelliliğe dayalı ayrımcılıkla mücadele konusunda etkili bir rol oynaması gerekmektedir. Engelli kişilerin kamu hizmetleri ve binalarının çoğuna erişimi bulunmamaktadır. Kamuoyu farkındalığı kampanyalarının hızlandırılması gerekmektedir. Türkiye'de, engelli kişilerin ekonomik ve sosyal hayata katılmaları konusunda veri eksikliği vardır. Türkiye'de ruh sağlığına ilişkin mevzuat ve ruh sağlığı kurumlarının izlenmesinden sorumlu bağımsız bir yapı bulunmamaktadır.

**Lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks bireylerin (LGBTI) temel haklarının korunması** konusunda ciddi endişeler bulunmaktadır. Eşcinselliği, "psikoseksüel bir rahatsızlık/hastalık" olarak tanımlayan askerî disiplin sistemi ve TSK Sağlık Yeteneği Yönetmeliği'nde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. LGBTI yürüyüşleri üç yıl arka arkaya, güvenlik gerekçesiyle yasaklanmıştır. "İzinsiz gösteriye katıldıkları" gerekçesiyle aktivistler hakkında dava açılmıştır. LGBTI konulu etkinliklerin Ankara ve diğer şehirlerde yasaklanması, uluslararası düzeyde protestolara neden olmuştur. Ankara Valiliğinin LGBTI etkinliklerini süresiz olarak yasaklaması ile ilgili olarak sosyal medyada gönderiler paylaşılan bir aktivistin gözüaltına alınarak adli kontrol şubasıyla serbest bırakılması, bu alanda aktivistlere karşı uygulanan baskıyı kanıtlar niteliktedir. Şubat 2018'de, iki STK'nın bu yasağın uygulanmasının kaldırılmasına yönelik talebi, idare mahkemesi tarafından reddedilmiştir. LGBTI bireylerine karşı sindirme ve şiddet eylemleri büyük bir sorun olmaya devam etmektedir ve LGBTI bireylerine karşı nefret söylemi, çoğunlukla ifade özgürlüğü sınırları içinde değerlendirildiğinden, etkili bir şekilde kovuşturulmamaktadır. Bu tür suçların ele alınmasına yönelik özel bir mevzuat bulunmamaktadır. Tehdide maruz kalan LGBTI topluluklarına sınırlı koruma sağlanmaktadır. LGBTI bireylerine karşı ayrımcılık hâlâ yaygındır.

**İşçi hakları ve sendikal haklar** konusunda, *bkz. Fası 19: Sosyal Politika ve İstihdam*

Cezai konularında adli yardım ve çevirmen isteme hakkı gibi **usuli hakların** bazı veçheleri yasalarla sağlanmaktadır ancak mevzuatın Avrupa standartlarıyla daha uyumlu hâle getirilmesi gerekmektedir. Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu (CEPEJ) tarafından derlenen 2014 verilerine göre, Türkiye dava başına 780 avroluk önemli bir adli yardım tutarı ayırmıştır fakat bu yardım, kişi başı toplam 1,33 avroya denk gelen belirli bir oranda olmak üzere, sınırlı sayıdaki uygun davaya (171.000) sağlanmıştır. Türkiye, özellikle yargılamaların makul bir sürede gerçekleştirilememesi nedeniyle, adil yargılanma hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

tarafından defalarca eleştirilmiştir. Terörle Mücadele Kanunu kapsamında, gözaltı sırasında, avukatların müvekkilleri ile ilk 24 saat içinde görüşmesi kanunu olarak yasaklanabilmektedir. Olağanüstü hâl KHK'ları, savunma hakları da dâhil olmak üzere, usulî haklara ilave kısıtlamalar getirmiştir. Ocak 2017'de, savunma hakkına bir takım iyileştirmeler getirilmesinin ardından dahi, bazı avukatlar, müvekkilleri ile gizli görüşebilmeleri konusunda sınırlı imkânlarının olduğunu iddia etmektedir. Avukatların, müvekkillerinin davaları ile ilgili olarak suçlanması riski giderek artmaktadır. Kasım 2016'da, hükümet, adil yargılanma standartları ve gözaltındaki kişiler ile sanıkların haklarının iyileştirilmesi konusunda önemli bir rol üstlenmiş olan üç avukat derneğinin kapatılmasına ilişkin olağanüstü hâl kapsamında bir KHK çıkarmıştır. Aralık 2017 tarihli başka bir KHK ile, hükümlü veya tutuklulara belirli suçlarla ilgili olarak hâkim önüne çıkarıldıklarında tek tip üniforma giyme zorunluluğunun getirilmesi, masumiyet karinesi ilkesi ile adil yargılanma hakkını tehlikeye atmaktadır.

Hükümet ve **azınlık** temsilcileri arasındaki görüşmeler devam etmiştir. Ancak, azınlıklara yöneltilen nefret söylemleri ve tehditler ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Basına yansıyan nefret söylemlerine ilişkin bir sivil toplum anketine göre, rapor döneminde ulusal, etnik ve dini grupları hedef alan makalelerde/haberlerde artış görülmüştür. Basında yer alan ve kamu görevlilerince dile getirilen anti-semitizm yanlısı söylemler devam etmiştir. Ders kitaplarında kalan ayrımcı atıfların silinmesi için bunların gözden geçirilmesi gerekmektedir. Azınlık okullarına yönelik devlet sübvansiyonları azalmıştır. Ermeni gazeteci Hrant Dink'e yönelik 2007'de gerçekleştirilen suikastla ilgili dava devam etmiştir. Şubat 2018'de Yargıtay, devlet tarafından el konulan eğitim merkezi Sanasaryan Han'ın iadesi ile ilgili olarak Ermeni Patrikhanesi tarafından açılan davayı kabul etmiştir. Bu kararlar, Türkiye Ermenileri Patrikliğinin tüzel kişiliği, ilk kez hukuken tanınmıştır. 2017'de, Gökçeada'da Rum azınlık anaokulu açılmıştır.

**Roman Vatandaşlara** yönelik Strateji Belgesi (2016-2021) ve Eylem Planı (2016-2018) uygulanmakla birlikte, stratejinin izlenmesinden ve değerlendirilmesinden sorumlu kurul, Şubat 2017'de olmak üzere sadece bir kez toplanmıştır. Stratejinin yeterli düzeyde bütçe tahsisi, ölçülebilir göstergeler ve süre kısıtlaması bulunan hedeflerle desteklenmesi gerekmektedir. Ayrıca, izleme sisteminin güçlendirilmesi ve tüm paydaşların istişare süreçlerine dâhil edilmesi gerekmektedir. Ayrıntılı bir ankete göre, genç Roman vatandaşlarının eğitim seviyeleri artmaktadır. Ancak, genel olarak eğitime erişim seviyeleri düşüktür. Aşırı yoksulluk ve temel ihtiyaçlardan yoksunluk Roman aileler arasında yaygınlığını sürdürmüştür. Genel olarak, istihdam oranı %31 gibi düşük bir seviyede, Romanların sadece %11'i, tam zamanlı ücretli işlerde, %6'sı ise kendi ad ve hesabına çalışmaktadır. Romanlar genel olarak, çoğunlukla temel hizmetlerden yoksun bir şekilde ve ayırım ile karşı karşıya kalarak, oldukça kötü barınma koşulları altında yaşamaktadır. Kentsel dönüşüm projesi nedeniyle, çoğunlukla Roman yerleşimleri yıkılmış ve aileler yerlerinden olmuştur. Sürekli adresi bulunmayan Romanların herhangi bir kamu hizmetine erişimleri oldukça zordur. Romanlara yönelik linç kampanyalarına ilişkin iki dava, Yargıtayda görülmeye devam etmektedir. Suriyeli Dom topluluklarının karşı karşıya kaldıkları ayrımcılık ve sosyal dışlanmaya dikkat çeken araştırmalar bulunmaktadır. Türk makamları, 2018'de ilk Türkiye-AB Roma Seminerini düzenleme kararı almıştır.

**Kültürel haklar** konusunda hükümet, kamu hizmetlerinin Türkçe dışındaki dillerde sunulmasını yasal hâle getirmemiştir. İlk ve orta dereceli okullarda anadilde eğitim imkânının önündeki yasal kısıtlamalar devam etmiştir. Kürtçe, Arapça, Süryanice ve Zazaca üniversite programlarının yanı sıra devlet okullarında Kürtçe seçmeli dersler verilmeye devam edilmiştir. Kürt dili ve edebiyatı dersi veren bazı üniversite öğretim elemanları, Ocak 2017'de çıkarılan bir OHAL kararnamesi ile ihraç edilmiş ve bu ihraçlar Kürtçede nitelikli öğretim elemanı açığını artırmıştır. Sivil toplum kuruluşlarına göre, söz konusu KHK uyarınca çok sayıda tiyatro, kütüphane ile kültür ve sanat merkezi kapanmıştır. Darbe girişiminin ardından kapatılan çocuk kanalı Zarok TV'nin Aralık 2016'da yayına tekrar başlaması olumlu bir gelişmedir. Bununla birlikte, 2017'de, Kürtçe yayın

yapan bir TV kanalı daha devlete ait uydu TÜRKSAT'tan çıkarılmış ve Kürtçe yayın yapan iki haber kuruluşu daha kapanmıştır (bkz. *Fasıl 10: Bilgi Toplumu ve Medya*). Güneydoğuda, Süryaniler için önem atfeden iki heykelin yanı sıra, önemli Kürt şahsiyetleri anma amaçlı ve edebi birçok anıt, yetkililer tarafından kaldırılmıştır. Bazı Kürt festivalleri, güvenlik gerekçesiyle yasaklanmıştır.

### 2.2.2 Fasıl 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik

*AB'nin, sınır kontrolü, vizeler, dış göç ve iltica ile ilgili ortak kuralları bulunmaktadır. Schengen iş birliği, AB içinde sınır kontrollerinin kaldırılmasını gerektirmektedir. Örgütlü suçlar ve terörizm ile mücadele ve adli, polis ve gümrük iş birliği konularında da iş birliği yapılmaktadır.*

Türkiye, adalet, özgürlük ve güvenlik alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Özellikle göç ve iltica politikası alanında geçtiğimiz yıl **iyi düzeyde ilerleme** kaydedilmiştir. Türkiye, Mart 2016 Türkiye-AB Ortak Açıklaması'nın uygulanmasında hâlâ kararlıdır ve Doğu Akdeniz rotasındaki göç akınlarının etkili bir şekilde yönetiminin sağlanmasında kilit rol oynamıştır. Türkiye, 1 Ekim 2017'de yürürlüğe girmiş olmasına rağmen, Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın üçüncü ülke vatandaşlarına ilişkin hükümlerini hâlâ uygulamamaktadır. Türkiye'nin hâlâ, terörle mücadelenin yanı sıra veri koruma mevzuatı başta olmak üzere örgütlü suçlarla mücadelede kilit alanlarda mevzuatını uyumlaştırması gerekmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Zirvesi Ortak Açıklaması'nın uygulanmasına devam etmesi ve Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın tüm hükümlerini üye devletlerin tamamına yönelik olarak uygulaması;
- kişisel verilerin korunması mevzuatını Avrupa standartlarına uygun hâle getirmesi ve Europol ile kişisel verilerin paylaşılmasını mümkün kılan uluslararası bir anlaşmanın müzakere edilmesi için gereken koşulları yerine getirmesi;
- terörle mücadele mevzuatını ve uygulamalarını, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı ve AB müktesebatı ve uygulamalarıyla uyumlu hâle getirmesi gerekmektedir. Uygulamada orantılılık ilkesine riayet edilmelidir.

### Örgütlü suçlarla mücadele

Türkiye, örgütlü suçlarla mücadele alanında **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Özellikle yeni bir stratejinin kabul edilmesi ve başta mali soruşturmaların koordinasyonu konusunda, kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi yoluyla olmak üzere **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Siber suçlara, mal varlıklarına el konulmasına ve tanık korumaya ilişkin mevzuatta bazı iyileştirmeler kaydedilmesi gerekmektedir. Europol ile operasyonel bir anlaşma, veri koruma koşulları, nedeniyle tamamlanamamıştır ve Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, Avrupa standartlarıyla henüz uyumlu değildir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- *Europol ve Eurojust ile kişisel verilerin paylaşılmasını mümkün kılan uluslararası bir anlaşmanın müzakere edilmesi için gereken koşulları yerine getirmesi;*
- *özellikle suç şebekelerinin çökertilmesi ve suçtan kaynaklanan mal varlıklarına el konulması suretiyle, performansın iyileştirilmesine yönelik tedbirler alması;*

→ tehdit değerlendirmesini, politika oluşturulmasını ve uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla uygun toplu istatistikleri derlemesi ve kullanması;

→ Mali Eylem Görev Gücünün mali soruşturma kavramının benimsenmesi de dâhil olmak üzere mali soruşturmalara yönelik stratejik bir yaklaşım geliştirmesi; örgütlü suçlar, terör ve ciddi yolsuzluk davaları ile ilgilenirken mali soruşturmaları standart olarak uygulaması; cezai soruşturmanın başından itibaren mali soruşturmaları başlatması; mali soruşturmalarla ilgili olarak çok disiplinli bir iş birliği ve proaktif bir yaklaşım benimsemesi gerekmektedir.

### Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Son yıllarda Türkiye, örgütlü suçların belirli türleri (uyuşturucu, göç, insan ticareti, siber suçlar, tanık koruma, vb.) ile ilgilenecek, polis ve/veya jandarma kapsamındaki uzman birimlerin sayısını artırmıştır. Jandarmanın Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele birimi, Mart 2017’de yeniden teşkilatlanmıştır.

Türkiye’nin örgütlü suçlarla mücadele ve polis iş birliğine ilişkin yasal çerçevesi, AB müktesebatı ile kısmen uyumludur. Tanık Koruma Kanunu’nun hâlâ eksiklikleri bulunmaktadır. Kanun’un kapsamının, her türlü ağır suçu içerecek şekilde genişletilmesi ve usul kurallarının iyileştirilmesi gerekmektedir. Üçüncü kişilere ait mal varlıklarına el konulması, genişletilmiş el koyma ve mal varlıklarının ihtiyaten dondurulmasına ilişkin kuralların müktesebat ile uyumlu hâle getirilmesi gerekmektedir. Özellikle, ulusal mal varlığı geri alım sistemini daha etkili hale getirmek ve üye devletlerdeki Mal Varlığı Geri Alım Birimleri ile operasyonel iş birliğini kolaylaştırmak üzere merkezi bir kuruluşun (Mal Varlığı Geri Alım Birimi) tesis edilmesi veya görevlendirilmesi suretiyle Türkiye’nin suçtan kaynaklanan mal varlıklarının tespitine ve izlenmesine ilişkin kapasitesinin artırılması gerekmektedir.

İçişleri Bakanlığı, 2016-2021 Organize Suçlarla Mücadele Ulusal Strateji Belgesi’nin ve eki olan 2016-2018 Organize Suçlarla Mücadele Eylem Planı’nın uygulamasını koordine etmeye devam etmektedir. Türkiye, Siber Güvenlik Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2016-2019) gibi bir dizi sektörel strateji ve eylem planını uygulamaktadır.

### Uygulama ve yürütme kapasitesi

2017’de, 1564 örgütlü suç davasında 189 kişi hüküm giymiştir. Buna karşılık, 2016’daki 450 davada 66 kişi hüküm giymiştir.

Kamu düzenini sağlamakla yükümlü birimlerin operasyonel kapasitesi, Temmuz 2016 darbe girişimi sonrasında alınan tedbirlerden etkilenmiştir. Ekim 2016’dan bu yana, Emniyet Genel Müdürlüğünden 23.095, Sahil Güvenlik Komutanlığından 186 ve Jandarmadan 3.456 personel (zorunlu askerlik görevini yapanlar da dâhil) meslekten ihraç edilmiştir. Eğitim akademisinin kapasitesi, gereken eğitim programlarının sayısının artışına uygun olacak şekilde genişletilmiştir.

Ekipman açısından, kolluk birimleri hâlâ, uygun modem araçlara, radyo iletişim sistemlerine, yazılım, donanım ve tesise sahiptir. Her ne kadar her zaman birbiriyle bağlantılı olmasalar da, gerekli veri tabanlarının büyük bölümü kullanılmaktadır.

Europol ile operasyonel bir anlaşma, veri koruma koşulları nedeniyle tamamlanamamıştır ve Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, Avrupa standartlarıyla henüz uyumlu değildir. Komisyon, Aralık 2017’de, Europol ile kişisel verilerin paylaşılmasını mümkün kılan uluslararası bir anlaşmanın müzakere edilmesine ilişkin bir tavsiye kabul etmiştir. 2004’ten beri Europol ile stratejik bir anlaşma yürürlüktedir ve 2016 itibarıyla bir Türk irtibat görevlisi Europol’de görevlendirilmiştir. Mevcut stratejik iş birliği anlaşmasından ve irtibat görevlisi anlaşmasından daha fazla faydalanmak suretiyle Türk kolluk birimleri ve Europol arasında daha yakın bir iş birliğinin geliştirilmesi



mümkündür. Yabancı terörist savaşçılar konusunun ele alınmasında yakın iş birliği arzu edilmektedir.

Avrupa Birliği Kolluk Eğitimi Ajansı (CEPOL) ve Türkiye Polis Akademisi arasındaki iş birliği devam etmiştir.

Türkiye, 21 üye devlet ile bilgi paylaşımı ve ortak operasyonlara imkân tanınması amacıyla, terörle ve suçla mücadeleyle ilişkin 51 iş birliği anlaşması imzalamıştır. Toplamda, 92 ülke ile 169 güvenlik iş birliği anlaşması imzalanmıştır.

Mali Suçları Araştırma Kuruluna yapılan şüpheli işlem bildirimlerinin sayısı, 2016'da 132.570 iken 2017'de yaklaşık 175.000'e ulaşmıştır. İncelenen ve değerlendirilen dosya sayısı 2016'da 839 iken 2017'de 10.554 olmuştur. Bununla birlikte kara para aklama suçu nedeniyle hüküm giyenlerin sayısı 2016'da 23 iken 9'a gerilemiştir. Kolluk birimleri 2016'da, uyuşturucu bağlantılı 81.222 suç kapsamında 114.276 şüpheliyi gözaltına almış, mahkemeler 37.367 kişi hakkında mahkûmiyet kararı vermiştir.

Türkiye, cinsel sömürüye ve iş gücü sömürüsüne yönelik insan ticaretine maruz kalan kadın, erkek ve çocuklar için hedef ülke ve transit ülke olmanın yanı sıra daha az oranda olmakla birlikte kaynak ülkedir. Yetkililer, 2016'da tespit edilen 181 kişiye kıyasla 2017'de 303 insan ticareti mağdurunun tespit edildiğini bildirmişlerdir. Barındırma kapasitesinin sınırlı olması ve mağdurların tespiti bakımından özellikle olumsuz etkiye neden olan zayıf kurumlararası iş birliği belirlenen temel eksikliklerdir. İnsan ticaretine ilişkin kapsamlı, çok disiplinli ve mağdur odaklı bir yaklaşımın geliştirilmesi gerekmektedir.

Ateşli silah kaçakçılığı bakımından, sınırlarında savaştan zarar görmüş ülkeler bulunan Türkiye, küçük ve hafif ateşli silahlar dâhil olmak üzere silah kaçakçılığında giderek daha çok kaynak ülke ve transit ülke haline gelmektedir. Türkiye'nin, bir eylem planı kabul edilmesi ve bu alandaki müktesebat ile daha fazla uyumun sağlanması amacıyla Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun'un değiştirilmesi gibi yollarla yasadışı ateşli silah kaçakçılığını önleme ve bununla mücadele etme yönündeki çabalarını artırması arzu edilmektedir.

Ulusal Siber Güvenlik Kurulu, 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı uyarınca faaliyet göstermiştir.

Başta polis ve jandarma arasında olmak üzere, kolluk birimleri arasında sahada iş birliğinin daha fazla iyileştirilmesi gerekmektedir. Mahkemelerin örgütlü suç davalarında daha fazla ihtisaslaşması gerekmektedir.

Suçtan kaynaklanan mal varlıklarına el konulması, Türkiye'de örgütlü suçlarla, terörle ve yolsuzlukla mücadelede stratejik bir öncelik olmalıdır. Türkiye, suç gelirlerinin müsaderesine yönelik daha kapsamlı ve uyumlu bir yasal çerçeve hazırlamalı ve uygulamalıdır. Daha önce verilen bir el koyma kararını tam olarak ve etkili bir şekilde uygulayabilmek için kişinin mal varlıklarına ilişkin mali soruşturmaların, mahkûmiyet sonrasında da devam etmesine (gerekirse yıllarca) izin verilmesi büyük önem taşımaktadır. Son olarak Türkiye, ekonomik değerlerini kaybetmemeleri için (varlık yönetimi) dondurulmuş ya da el konulmuş mal varlıklarını yönetme kapasitesini acilen iyileştirmelidir.

Eylül 2016-Eylül 2017 döneminde 88 kişi tanık koruma programına kaydedilmiştir ve bu, önceki döneme kıyasla önemli bir azalmaya işaret etmektedir.

Suç gruplarının siyasi, hukuki ve ekonomik sistemler üzerindeki yasa dışı etkilerinin engellenmesi bakımından örgütlü suçlarla ve yolsuzlukla mücadele hâlâ önem teşkil etmektedir.

## Terörle mücadele

Türkiye rapor döneminde, PKK terör örgütü ve DEAŞ'ın sorumlu tutulduğu birçok terör saldırısı ile karşı karşıya kalmaya devam etmiştir. AB, her türlü terör şiddetini kınamıştır. Türkiye'nin, söz konusu terör şiddetine karşı kendini savunması meşru hakkıdır, ancak alınan tedbirlerin orantılı olması gerekmektedir. Terörle mücadele konusunda Türkiye, özellikle Temmuz 2015'ten bu yana ülkede tırmanan şiddet olaylarının ardından, PKK terör örgütüyle mücadeleye öncelik vermiştir (*bkz. Doğu ve Güneydoğu'daki Durum*). PKK, hâlâ AB'nin terör faaliyetlerine karışan kişi, grup ve kuruluşlar listesindedir. Yetkililer ayrıca, DEAŞ kaynaklı terör tehdidini güçlü bir biçimde ele almaya devam etmiştir. Türk makamları, Mayıs 2016'da terör örgütü olarak ilan ettikleri ve 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin düzenlenmesinden ve gerçekleştirilmesinden sorumlu olduğunu düşündükleri Gülen hareketinin çökertilmesi için çok sayıda kaynağı seferber etmiştir.

### Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Türkiye, terörizmin finansmanı ile mücadele çalışmalarını sürdürmüştür. Suç Gelirlerinin Aklanması, Aranması, El Konulması ve Müsaderesi ile Terörizmin Finansmanı Hakkındaki Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni 2016'da onaylamasının ardından Türkiye, mevzuatını Sözleşme hükümleri ile uyumlaştırmıştır. Suçtan kaynaklanan mal varlıklarına el konulmasına ilişkin mevzuat, AB müktesebatıyla kısmen uyumludur. Türkiye'nin, finans sisteminin terörizmin finansmanı amaçları doğrultusunda kötüye kullanılmasını önlemeye yönelik tedbirlerini güçlendirmek suretiyle AB müktesebatına daha fazla uyum sağlaması gerekmektedir. Türkiye'nin terörle mücadele mevzuatını ve uygulamalarını, ülkenin terörle mücadele kapasitesini azaltmadan, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı ve AB müktesebatı ve uygulamalarıyla uyumlu hâle getirmesi gerekmektedir. Uygulamada orantılılık ilkesine riayet edilmelidir. Türkiye, rapor döneminde bu yönde bir mevzuat değişikliği yapmamıştır.

### Uygulama ve yürütme kapasitesi

Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) ulusal mali istihbarat birimi olarak görev yapmaktadır. MASAK, idari ve uygulama kapasitesini güçlendirmiş; kolluk birimleri ve yargı makamları ile iş birliğini geliştirmiştir. Hâlihazırda mevcut bir strateji/eylem planı yoktur, bununla birlikte MASAK, 2018'de yapılacak FATF değerlendirmesini göz önünde tutarak kapsamlı bir ulusal risk değerlendirme belgesi hazırlamaktadır. Şüpheli işlem bildirimlerine ilişkin performansta ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye'nin AB ile yürütmekte olduğu terörle mücadele işiaretleri, yabancı terörist savaşçılar konusuna özel önem atfedilerek aktif şekilde devam etmiştir. Türkiye üzerinden Suriye ya da Irak'a gitmek isteyen yabancı terörist savaşçıların (YTS) tespiti amacıyla Türkiye, AB üye devletleriyle iş birliğini geliştirmiştir. Türkiye, 2016 ve 2017'de 38.000'den fazla şüpheli YTS'ye giriş yasağı getirmiş; 3.500'ün üstünde YTS'yi sınır dışı etmiş; 1.030 YTS de gözaltına alınmıştır. Türkiye, hem yurt içinde yapılan hem de Türkiye'de faaliyet gösteren YTS hücreleriyle mücadele çabalarını artırmıştır. Bununla birlikte, Türkiye'de kişisel verilerin korunmasına ilişkin Avrupa standartları ile uyumlu bir kanunun bulunmaması ve Türkiye ile AB arasında terörizmin tanımı ve terör suçlarına verilen cezalar bakımından farklılıkların olması nedeniyle, AB üye devletleri ve AB kurumları ile terörle mücadele alanında polis ve adli iş birliği sınırlı kalmıştır. Türkiye, radikalleşmeyi önlemeye ve radikalleşmeyle etkili biçimde mücadeleye yönelik çabalarını sürdürmelidir. Bunun, dini lider ve topluluklar, sosyal hizmet görevlileri, eğitim sistemi ve gençlik sivil toplum kuruluşları ile yakın iş birliği hâlinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

## Düzenli ve düzensiz göç

### Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Bu alandaki mevzuat AB müktesebatıyla kısmen uyumludur. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 2013'te yürürlüğe girmesinin ardından Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), kapasitesini geliştirmeye devam etmiştir. GİGM, düzenli göç, düzensiz göç, uluslararası koruma, insan ticareti ile mücadele, uyumun ve iletişimin geliştirilmesi ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi amaçlarını içeren 2017-2021 Stratejik Planı'nı hazırlamıştır. GİGM'in, merkez teşkilatı ve Türkiye'nin tüm illerinde çalışan personel sayısı toplam 3.675'tir ve 1.500 boş kadrosu bulunmaktadır. İşe alım ve eğitimler devam etmiştir ve GİGM'in yurtdışı teşkilatının oluşturulmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Ülkede ikamet eden her yabancıya ilişkin verileri içeren çevrimiçi ulusal bir platform olan GöçNet, artık Türkiye'nin 81 ilinde faaliyettedir. Uluslararası korumadan sorumlu personele, doğru menşé ülke bilgisi sağlayabilmek amacıyla Türkiye, menşé ülke raporu sağlayın bir sistem olan KÜRE'yi oluşturmuştur.

GİGM, düzensiz göçmenlere kalacak yer sağlama kapasitesini artırmaya devam etmiştir. Türkiye'de, toplam kapasitesi 8.276 olan 18 geri gönderme merkezi bulunmaktadır ve GİGM, bu merkezlerin kapasitesini 2020'ye kadar 15.476'ye çıkarmayı planlamaktadır. Türkiye'nin, avukata erişim sağlanması ve iyi eğitim almış uzmanlarla yeterli personelin temin edilmesi gereken geri gönderme merkezlerinde sunulan hizmetlere ilişkin uygulamayı, Avrupa standartları ile uyumlaştırması gerekmektedir. Türkiye, özel ihtiyaçları bulunanlar dâhil olmak üzere, savunmasız göçmen ve sığınmacıların tespit edilmesine ve bakımlarının sağlanmasına yönelik uygun usulleri tesis etmeli ve kolluk birimlerinden görevlendirilen personel de dâhil, yeterli kaynağı sağlamalıdır.

Karadağ ile imzalanan ikili geri kabul anlaşması 1 Aralık 2016'da yürürlüğe girmiştir. Bosna Hersek ile yapılan geri kabul anlaşmasının onaylanmasına ilişkin iç usuller tamamlanmış fakat anlaşma henüz yürürlüğe girmemiştir. Nijerya, Yemen ve Kosova\* ve Norveç ile ikili geri kabul anlaşmaları imzalanmıştır ve iç onay süreçleri devam etmektedir. İsviçre ile geri kabul anlaşması yapılmasına yönelik müzakereler, Aralık 2016'da tamamlanmıştır. Türkiye, geri kabul anlaşması taslağı önerilerine ilişkin olarak Afganistan ve Sudan'dan hâlen cevap beklemektedir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, iki olağanüstü hâl KHK'sı ile değiştirilmiştir. Ekim 2016'da çıkarılan bir KHK'da, terör örgütleriyle bağlantısı olduğu düşünülen kişilerin, haklarındaki sınır dışı kararının itiraz yoluyla askıya alınması ihtimali olmaksızın, Türkiye'den sınır dışı edilmesi öngörülmektedir. Bu KHK, ayrıca GİGM'ye, Türkiye'de faaliyet gösteren taşıyıcılardan, yolcu ve mürettebat bilgilerini edinme yetkisi vermektedir. Ağustos 2017'de kabul edilen bir başka KHK, kısa süreli ikamet izni alabilecek yeni kişi kategorileri getirmiş ve aile ikamet izinleri ile kısa süreli ikamet izinlerinin süresini uzatmıştır. Söz konusu KHK ayrıca, Türkiye'deki çalışmaları süresince ikamet izni alabilecek öğrenci kategorilerini de genişletmiştir. Değişiklik, dış hizmet sağlayıcılarına ikamet izni için başvurma imkânı sağlamıştır.

2017'de, Göç Politikaları Kurulu dört kez toplanmıştır. GİGM'yi desteklemek üzere kanunla kurulmuş bir mekanizma olan Göç Danışma Kurulunun, alanda çalışan akademisyenlerin ve hak temelli sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla toplanması, göç yönetimine ilişkin olarak hükümet ve sivil toplum arasındaki diyalogu artıracak ve göç politikasının gelişimini destekleyecektir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin olarak yayımlanan

---

\* Bu ifade, statüye ilişkin tutumlara hâle getirmez ve BMGK'nin 1244/1999 sayılı Kararı ve Uluslararası Adalet Divanının Kosova'nın Bağımsızlık Deklarasyonu Hakkındaki Görüşü ile uyumludur.

düzenlemelerin tamamı kamuya açıklanmamıştır ve OHAL KHK'ları ve düzenlemeleri de dâhil olmak üzere göç ile ilgili mevzuat konusunda kamuoyunun farkındalığı eksiktir.

### Uygulama ve Yürütme Kapasitesi

Her iki tarafın da etkili bir şekilde uygulamaya kararlı olduğu 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Ortak Açıklaması, sonuç vermeye devam etmiştir. Uluslararası Göç Örgütüne göre, düzensiz geçiş girişimleri sırasında Ege Denizi'nde hayatını kaybeden kişi sayısında, 366'sı Ortak Açıklama'nın hayata geçirilmesinden önceki üç ay içerisinde olmak üzere, 434'ten (1 Ocak - 31 Aralık 2016) 62'ye (1 Ocak - 31 Aralık 2017) ciddi bir düşüş olmuştur. Benzer şekilde, Ocak ile Ortak Açıklama'nın hayata geçirilmesinden hemen önce Mart 2016 arasındaki dönemde, 1.794 olan, Türkiye'den Ege adalarına günlük düzensiz geçiş ortalaması, Ortak Açıklama'nın hayata geçirilmesinden 7 Mart 2018'e kadar olan dönemde 80'e düşmüştür. Bu eğilim, Türk kolluk birimlerinin kıyı bölgelerinden düzensiz çıkışların önüne geçmek amacıyla harcadığı yoğun çaba, Türk Sahil Güvenlik Komutanlığının Ege Denizi'nde devriye gezmesi ve uluslararası koruma talep eden ve geçici koruma altında bulunan insanların ikamet etmeleri için gösterilen iller dışında serbest dolaşımlarının kısıtlanmasına ilişkin tedbirler ile desteklenmiştir. Türk makamlarına göre, 2016'ya kıyasla %0,7'lik bir artışla 2017'de 175.752 kişi yasadışı yollarla sınırı geçmeye çalışırken yakalanmıştır. Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından yakalanan düzensiz göçmen sayısı 2016'da 34.841 iken 2017'de 21.937 olmuştur. Yakalanan göçmen kaçakçısı sayısı, 2016'da 3.314 iken 2017'de 4.641'e çıkmıştır.

Türkiye, Karadeniz'de yeni bir göç rotasının açılmasını engellemek amacıyla Ağustos-Eylül 2017'de proaktif bir adım atmıştır. Kıbrıs ve İtalya'ya düzensiz geçişleri önlemek amacıyla bazı tedbirler de almıştır. Türkiye, yeniden yerleştirmeye uygun adayları önceden seçerek, Türkiye-AB Ortak Açıklaması uyarınca "Bire Bir" programının uygulamasını etkin bir şekilde kolaylaştırmıştır. 4 Nisan 2016 ve 31 Aralık 2017 tarihleri arasında, 11.711 Suriyeli, Türkiye'den AB'ye yeniden yerleştirilmiştir. Türkiye-AB Ortak Açıklaması kapsamındaki taahhütlerine uyan Türkiye, uygulamanın başlamasından 2017'nin sonuna kadar, Türkiye üstünden doğrudan Yunan adalarına ulaşan 236 Suriyeli de dâhil olmak üzere, 1.484 kişiyi geri kabul etmiştir. Ortak Açıklama kapsamındaki geri göndermelere ilişkin Yunanistan ve Türkiye arasındaki teknik iş birliği, AB'nin de dâhil olduğu düzenli üçlü toplantılarla kolaylaştırılmıştır.

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın uygulaması hâlâ tatmin edici düzeyde değildir. Türk vatandaşları için uygulanacak anlaşma hükümleri, AB'deki tüm Türk diplomatik misyonları tarafından tutarlı bir şekilde uygulanmamıştır. Türkiye, kısa süreli kalmak üzere Schengen alanına seyahat eden vatandaşları için vize şartı kaldırılmadığı sürece, üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili olarak 1 Ekim 2017'de yürürlüğe giren hükümleri uygulamayacağı yönündeki tutumunu sürdürmüştür. 2017'de, Türkiye'nin Yunanistan ile ilgili olarak yürürlükte bulunan ikili geri kabul yükümlülüklerini yerine getirmesi konusunda kötüye gidilmiştir. Türkiye, ikili sınır anlaşması ve ayrıca Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması kapsamında Bulgaristan'dan gelen üçüncü ülke vatandaşların geri kabulünü yapmamaktadır.

Türkiye, düzenli göç konusunda da önemli bir hedef ülke haline gelmiştir. Türk vatandaşı olmayıp Türkiye'de geçici ikamet izni alan kişilerin sayısı 2016'da 461.217 iken 2017 sonunda 593.151'e yükselmiştir. TBMM tarafından Temmuz 2016'da kabul edilen Uluslararası İşgücü Kanunu, çalışma izinlerinin verilmesi konusunda basitleştirilmiş usuller getirmiştir. Nitelikli iş gücünü Türkiye'ye çekmek amacıyla "Turkuaz Kart" adı verilen bir çalışma izni sistemi oluşturulmuştur. Mayıs 2017'de, yabancıların özel ekonomik bölgelerde çalışmasına imkân veren çalışma izinlerini düzenleyen bir genelge çıkarılmıştır. Uluslararası İşgücü Kanunu ile Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü de kurulmuştur; söz konusu Genel Müdürlük, diğerlerinin yanı sıra, çalışma politikaları,

doğrudan yabancı yatırımlar ve uluslararası koruma ve geçici koruma ile ilgili konulardan sorumlu 157 personele sahiptir.

## **İltica**

### Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Türkiye'nin iltica konusundaki mevzuatı AB müktesebatıyla kısmen uyumludur. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve bu Kanun'a ilişkin iki yönetmelik kapsamında GİGM, mültecilerle ilgili tüm konulardan sorumlu devlet organıdır. Türkiye'nin iltica sistemi, ülkenin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1968 New York Protokolü'nü coğrafi sınırlama ile imzalamış olması nedeniyle kendine özgüdür. Bu doğrultuda, Türk hukuku kapsamında, Türkiye'de uluslararası koruma talep eden kişilerin büyük bir çoğunluğu tam mülteci statüsünü almak üzere müracaat edememekte, yalnızca "şartlı mülteci" statüsü ve ikincil koruma için başvuruda bulunabilmektedirler. Şartlı mülteci statüsünün verilmesi halinde, şartlı mülteci statüsü tanınmış bir kişinin ülkedeki kalış süresi, "üçüncü bir ülkeye yeniden yerleştirildiği" tarih ile sınırlandırılmaktadır. İlgili mevzuatta "entegrasyon" teriminden kaçınılmıştır ancak farklı statü sahipleri için entegrasyon yollarının geliştirilmesi gerekmektedir. "Geçici koruma" altındaki mültecilerin büyük bölümünün, Türk vatandaşlığı alması engellenmektedir. Kasım 2017'de yürürlüğe giren Türk Vatandaşlığı Kanununda yapılan değişiklik bağlamında Türk makamları, 2017'de 36.323 Suriyelinin istisnai olarak sonradan (telsik yoluyla) vatandaşlık kazanması sürecini tamamlamıştır. Sonradan (telsik yoluyla) vatandaşlık kazanması için yaklaşık 50.000 Suriyeli belirlenmiştir. Suriye'deki çatışma başlamadan önce geçici koruma sağlanmaksızın Türkiye'de ikamet etmiş olanlar da dâhil olmak üzere, bu kişiler, yüksek nitelikli ve iyi eğitim almış Suriyelilerdir.

Suriyeli olmayan sığınmacılar ikili sığınma sistemine tabidir. Ülkeye yeni girenlerin, GİGM'ye bağlı İl Göç İdaresi Müdürlüğüne (İGİM) sığınma başvurusunda bulunması gerekmektedir. Bu kişiler ayrıca BMMYK adına, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği tarafından da kayıt altına alınmaktadır. Kayıtları yapıldığında, "uluslararası koruma başvuru sahibi" statüsü kazanmaktadırlar. İGİM'ler her başvuru sahibi için, söz konusu kişinin Türkiye'de kalmasına meşruyet kazandıran bir kimlik kartı düzenlenmektedir. Uluslararası koruma (şartlı mülteci statüsü dâhil olmak üzere) ve geçici koruma başvurusu sahipleri, çalışma izni için başvuruda bulunabilmektedir. Türk makamlarına göre, Geçici Koruma altındaki Suriyelilere 2017 sonuna kadar 15.700 çalışma izni verilmiştir. Uluslararası koruma başvurusu sahipleri ve geçici koruma altındaki kişiler, genel sağlık sigortası kapsamına alınabilmekte, devlet okullarına kaydolabilmekte, ücretsiz tercümanlık hizmeti alabilmekte ve sosyal yardım için başvuruda bulunabilmektedirler.

### Uygulama ve yürütme kapasitesi

Aralık 2017 itibarıyla, yaklaşık 3,5 milyon Suriyeli ve 365.000 Suriyeli olmayan sığınmacıyı barındıran Türkiye, dünyada en fazla sığınmacı nüfusuna ev sahipliği yapan ülke olmuştur. Türkiye'de hâlihazırda, sığınmacıların ve şartlı mülteci olarak tanınan kişilerin ikamet etmeleri gereken 62 "uydu şehir" bulunmaktadır, ancak Suriyeli sığınmacılar bu koşuldan muafır. Bu kişiler, Türkiye'nin 81 ilinden herhangi birinde sisteme kayıt yaptırabilirler ancak daha sonra bu ilde ikamet etmek zorundadırlar. Bu illerdeki biyometrik kaydı İGİM yapmaktadır. Kasım 2017'de çıkarılan bir Başbakanlık Genelgesi uyarınca İGİM, ikamet ettikleri ili üç kez arka arkaya, İGİM'e bildirmeksizin ve geçerli bir gerekçe olmaksızın izinsiz terk eden Suriyelilere tanınan geçici koruma statüsünü iptal edebilir.

3,5 milyon Suriyeli sığınmacıdan yaklaşık 228.000'i, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) idaresindeki, Türkiye-Suriye sınırında kurulmuş olan 21 kampta ve 3,2 milyondan fazlası da tüm ülkede kendilerine ev sahipliği yapan halkın arasında yaşamaktadır. 2017 boyunca, Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı kapsamındaki AB desteği ile birlikte, geçici koruma altındaki

Suriyelilerin eğitim ve sağlık hizmetlerine daha çok erişim sağlayabilmeleri için kayda değer çaba sarf edilmiştir. Türkiye’de okul çağındaki 1,1 milyon Suriyelinin yaklaşık 605.000’inin hâlihazırda ilk ve orta öğretime erişimi vardır. Milli Eğitim Bakanlığı ve AFAD’ın daha fazla çocuğun eğitime erişim sağlaması yönündeki çabaları devam etmektedir. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin, sisteme ilk kayıt yaptırdıkları ildeki hastanelerde sağlık hizmetlerine erişim hakları bulunmaktadır. Mesleki yetki belgesi sahibi Türk ve Suriyeli doktorların istihdam edildiği göçmen sağlığı merkezleri kurulmuştur.

2016 sonundan bu yana GİGM, Suriyelilerden ilk kayıt sırasında alınan bilgilerin güncellenmesi ve eksik olanların tamamlanması yoluyla geçici koruma altındaki Suriyelilere ilişkin bilgilerin kontrol edilmesi çalışmasını yürütmektedir. Bu çalışma, hedeflenen yardıma yönelik olarak belgelere dayanan programlar geliştirilmesi için kullanılabilir güncel verileri sağlayacaktır.

Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin, Türkiye’de doğan çocuklarının, babalarının bulunmaması halinde vatansız olma riski söz konusudur. Bu, kayıt ve belgelendirme sürecinde dikkate alınmalıdır. Göçmen ve mültecilere, hakları ile ilgili daha fazla bilgilendirme yapılmalı ve ev sahipliği yapan halk arasında farkındalığın artırılması için daha fazla çaba sarf edilmelidir.

*Geri göndermeme ilkesine* aykırı olarak, Suriye vatandaşlarının haklarında sınır dışı etme kararı alındığı, geri gönderildikleri ve sınır dışı edildiklerine yönelik iddialar ile ilgili raporlar bulunmaktadır.

Suriyeli olmayanlarla ilgili olarak, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinden (BMMYK) elde edilen son rakamlar, 2017 sonunda Türkiye’de, BMMYK’ya kayıtlı 163.413 Afgan, 152.976 Iraklı, 33.923 İranlı ve 14.654’ü “diğerleri” olarak sınıflandırılmış kişiler olmak üzere Suriye dışındaki ülkelerden 364.966 sığınmacı ve mültecinin bulunduğunu ortaya koymaktadır. BMMYK, 2017 sonu itibarıyla bu kişilerden BMMYK tarafından mülteci olarak tanınanların sayısının 56.111 olduğunu bildirmiştir.

Türkiye’deki sığınmacı sayısı artmaktadır ve uluslararası koruma statüsünün belirlenmesi bakımından hâlâ büyük bir birikmiş iş yükü bulunmaktadır. 2018 Mart ortası itibarıyla Türkiye, 69.614 başvuru sahibine uluslararası koruma sağlamış ve 13.079 başvuruyu reddetmiştir; 251.574 başvuru dosyasının incelenmesine devam edilmektedir. Yılda 25.000 başvurunun değerlendirilmesi ve işleme tabi tutulması amacıyla çalışmak üzere Ankara’da yeni bir kayıt merkezinin tesis edilmesi planlanmaktadır.

2017’de GİGM, Avrupa İltica Destek Ofisi ile iş birliği yapmaya başlamıştır.

### **Vize politikası**

Türkiye’nin, vize politikasını AB ortak vize politikasıyla daha uyumlu hale getirmesi gerekmektedir. Mevzuatın, Vize Tüzüğü, Vize Kodu ve ilgili diğer AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Bu uyum, Türkiye’nin vize yükümlülüklerinin AB’nin vize muafiyeti tanınan ülkeler ve vize uygulanan ülkeler listeleriyle uyumlu hale getirilmesini, sınırlarda vize verilmesine ve e-vize uygulamasına tamamen son verilmesini ve konsolosluklarda vize verilmesi ile ilgili işlemlerin Vize Kodunda öngörülen koşullara ve usullere uygun biçimde yapılmasının sağlanmasını da içerecektir. Türkiye, e-vize sisteminde Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) olarak adlandırılan Kıbrıs Cumhuriyeti’nin de içinde bulunduğu 11 üye devlete ayrımcı bir vize rejimi uygulamaya devam etmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü entegre veri tabanı Polnet ile Dışişleri Bakanlığı veri tabanı Konsolosluknet, GİGM veri tabanı Göçnet’e bağlantılı hale getirilmiştir.

Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyaloğu devam etmiştir. Türkiye, AB standartlarını karşılayan biyometrik pasaportları tanzim etmeye yönelik hazırlıklarında bazı ilerlemeler kaydetmiştir ancak

72 kriterden; yolsuzlukla mücadele, cezai konularda adli iş birliği, Europol ile iş birliği, veri koruma mevzuatı, terörle mücadele mevzuatı, Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, biyometrik pasaportlar olmak üzere yedisini henüz yerine getirmemiştir. Türkiye Şubat 2018 başında, vize serbestisi ile ilgili olarak tamamlanmamış yedi kriterin yerine getirilmesine ilişkin çalışma planını Avrupa Komisyonuna sunmuştur. Komisyon, Türkiye'nin önerilerini değerlendirmektedir ve Türk muhataplarıyla istişarelerde bulunacaktır.

Şubat 2016'da faal hale getirilen yeni çevrimiçi vize sistemi ile başvuru sahiplerinden ilgili verileri sisteme yüklemeleri talep edilmektedir; bu veriler, daha sonra Türkiye'nin yurtdışındaki diplomatik misyonlarından asılları ile doğrulanacak ve sonrasında mülakat yapılacaktır. 2017'de, sınır ve konsolosluk personeline, belge güvenliğine ilişkin modülleri de içeren 13 eğitim verilmiştir. Türkiye'nin yüksek güvenlik standartlarına sahip yeni vize etiketleri geliştirilme aşamasındadır ve uygulamaya konulmaları gerekmektedir.

## **Schengen ve dış sınırlar**

### Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Türkiye'nin dış sınırlar ve Schengen mevzuatı, AB müktesebatı ve uygulamalarından esinlenerek hazırlanmış olmakla birlikte, yasal ve idari çerçeveleri, AB standartları ile tam uyumlu değildir. Dış sınırlar ve Schengen konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Tüm kolluk makamlarının (Jandarma, Sahil Güvenlik ve Emniyet Genel Müdürlüğü ) müştereken icra ettiği operasyonların artması sonucunda, 2017'de yakalanan düzensiz göçmen ve insan kaçakçılığı organizatörlerinin sayısında artış olmuştur. Kurumlararası iş birliği ile ilgili olarak, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı için müşterek kolluk eğitimi akademisinin kurulması, olumlu yönde atılmış önemli bir adımdır.

AB müktesebatı ile uyumun daha iyi düzeyde olabilmesi için sınır kontrollerinden ve sınır gözetimi görevlerinden uzman ve profesyonel personel sorumlu olmalıdır. Hem sınır yönetiminden sorumlu merkez teşkilatlarda, hem de yerel düzeyde sınır geçiş noktalarında risk analizi birimlerinin oluşturulması gerekmektedir.

### Uygulama ve yürütme kapasitesi

Mart 2016'da çıkarılan Sınır Yönetimi Alanında Kurumlararası İşbirliği ve Koordinasyon hakkında Yönetmelik'in uygulanması gerekmektedir. Bu Yönetmelik kapsamında oluşturulan Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu henüz toplanmamıştır. Tesis edilen bir diğer yapı olan Sınır Yönetimi Uygulama Kurulu sadece iki kere toplanmıştır. Yine söz konusu Yönetmelik kapsamında kurulmuş olan Ortak Risk Analiz Merkezi (UKORAM); sınır güvenliğine ilişkin verilerin toplanması, paylaşılması ve işlenmesi ile sınır makamları arasında ortak risk analizinin gerçekleştirilmesi amacıyla faaliyete geçmelidir. Sınır ötesi suçlar ve kaçakçılık şebekeleri ile mücadelede etkinliğin artırılması için kurumlar arasında risk analizine dayanan yoğun bir iş birliği yapılması gerekmektedir. Kaymakamlar ve vali yardımcılarını gerekli eğitimi almış ve İçişleri Bakanlığı da bir eğitim kılavuzu yayımlamıştır. Sınır güvenliğinden sorumlu tek bir kuruluşun oluşturulmasına yönelik mevzuat çalışmaları, özellikle sınır bölgelerinde yaşanan istikrarsızlık nedeniyle bekletilmektedir.

GİGM, hava yoluyla seyahat eden yolculara ilişkin varış öncesi yolcu bilgilerinin alınmasının ve risk analizleri yapılmasının yönetimi sorumluluğunu üstlenmiştir. İleri Yolcu Bilgisi/Yolcu İsim Kaydı (API/PNR) verileri, riskin yüksek olduğu durumlarda, yolcuların etkin bir biçimde belirlenmesi ve bu yönde tedbirlerin alınması amacıyla, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından paylaşılmalı ve analiz edilmelidir.

Rapor döneminde, kara ve deniz sınırlarındaki mobil sınır gözetimi kapasitesi önemli ölçüde artmıştır. Yeni teknoloji sunulmuş ve altyapı modernize edilmiştir. Doğu sınırlarındaki mayınların

temizlenmesine, Türkiye-İran sınırında, Iğdır'da devam edilmiştir. Düzensiz sınır geçişlerinin önlenmesi amacıyla, transit geçiş bölgesi dâhil olmak üzere, sahte ve tahrif edilmiş belgelerin belirlenmesine yönelik olarak Emniyet Genel Müdürlüğünün kapasitesi daha fazla artırılmalıdır. Sahil Güvenlik Komutanlığının deniz gözetim kapasitesi artırılmalıdır. Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğünün, söz konusu alanlarda uzmanlaşmış profesyonel personel istihdam etmesi gerekmektedir.

Türkiye, Kasım 2016'da faaliyete geçen üçlü yapıdaki Polis ve Gümrük İş Birliği Ortak Temas Merkezi vasıtasıyla komşu ülkeler Yunanistan ve Bulgaristan ile sınır iş birliğini geliştirmiştir. Türkiye, Romanya ve Bulgaristan'ın Sahil Güvenlik birimleri arasında yapılan iş birliği sayesinde Karadeniz'de düzensiz sınır geçişleri önlenmiştir. 2017'de Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (EBCGA) ve Türkiye, operasyonel iş birliğini artırmaya devam etmiş; bu iş birliği, bir EBCGA İrtibat Görevlisinin Türkiye'de görevlendirilmesi ile desteklenmiştir. EBCGA, risk analizi ve veri toplama ile ilgili eğitim vermiş ve müşterek analiz konusundaki iş birliği devam etmiştir.

### **Cezai ve hukuki konularda adli iş birliği**

Cezai konularda adli iş birliğini düzenleyen temel Türk mevzuatı mevcuttur. Cezai Konularda Uluslararası Adli İş Birliği Kanunu Mayıs 2016'da yürürlüğe girmiştir ve bu Kanun ile konuya ilişkin usullerin hızlandırılması amaçlanmaktadır. Bu usuller, adli yardımlaşma taleplerinin video konferans ile yerine getirilmesine olanak tanınması ve "rıza dayalı iade" usulünün tesis edilmesini içermektedir. Hüküm giymiş ve Türkiye'ye nakledilen kişiler için "doğrudan infaz" mekanizması tesis edilmiştir. Ancak, cezai konulardaki hükümlerin ve mahkeme kararlarının karşılıklı tanınması ilkesinin sorunsuz olarak uygulanabilmesi için adalet sisteminin bağımsızlığı ve hesap verebilirliğinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye, yeni kanuna ilişkin eğitimleri yalnızca Adalet Akademisindeki hâkim ve savcı adaylarına vermiştir. Bu eğitimlerin görev başındaki hâkim ve savcılar da kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir.

Türkiye, aralarında Hollanda, Almanya ve Birleşik Krallık da bulunan ülkelerde merkezi makama bağlı doğrudan temas noktaları görevlendirmiştir. Ayrıca; Paris, Berlin, Brüksel ve Lahey'deki Türk diplomatik misyonlarında adalet müşavirleri görevlendirilmiştir.

2017'de AB üye devletleri, Türkiye'den suçluların iadesine ilişkin gelen 202 talebin 13'ünü kabul etmiş ancak Türkiye, AB üye devletlerinden gelen 16 iade talebinden hiçbirini kabul etmemiştir. AB üye devletleri, hiçbir hükümlünün Türkiye'ye naklini kabul etmezken, Türkiye iki hükümlünün AB üye devletlerine naklini kabul etmiştir.

Europol ile operasyonel bir anlaşma, veri koruma koşulları nedeniyle, tamamlanamamıştır ve Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, Avrupa standartlarıyla henüz uyumlu değildir. Türkiye'de bulunan Eurojust temas noktaları listesi 2016 ve 2017'de birkaç kez güncellenmiştir. Mayıs 2017'de Eurojust, Türkiye ile ilgili bir eylem planını onaylamış ve yakın zamanda, temas noktaları görevlendirmiştir. Eurojust, Türkiye ile iş birliğini nasıl güçlendireceğini değerlendirecektir.

2017'de Türkiye, dört Eurojust davasına müdahil olmuştur. Bu ceza davaları çoğunlukla, terör, yasadışı göçmen kaçakçılığı, kara paranın aklanması ve dolandırıcılık ile ilgilidir.

Sahte belgelerin ve çalıntı pasaportların tespit edilmesi amacıyla Interpol'ün veri tabanından daha etkin bir şekilde faydalanılması için Emniyet Genel Müdürlüğü ve Interpol arasındaki iş birliğinin iyileştirilmesi gerekmektedir.



Hukuki konularda adli iş birliği hususunda Türkiye, 1996 tarihli Velayet Sorumluluğu ve Çocukların Korunması Hakkında Tedbirler Yönünden Yetki, Uygulanacak Hukuk, Tanıma, Tenfiz ve İş Birliğine Dair Lahey Sözleşmesi dâhil olmak üzere bu alandaki çoğu uluslararası sözleşmeye taraftır. Çocuğun Desteklenmesi ve Aileyle İlgili Diğer Nafaka Alacaklarının Milletlerarası Tazmini ile İlgili 2007 Lahey Sözleşmesi, Şubat 2017’de yürürlüğe girmiştir. Türkiye’nin hâlâ, 1980 tarihli Uluslararası Çocuk Kaçırmanın Hukuki Veçhelerine dair Lahey Sözleşmesi kapsamındaki davaların daha kısa sürede çözüme kavuşturulmasının sağlanmasına yönelik etkili tedbirleri alması gerekmektedir. Türkiye, hukuk yargılaması alanındaki ilgili uluslararası sözleşmelere hâlâ katılım sağlamamıştır. Türkiye, Şiddet Suçları Mağdurlarının Zararlarının Tazmin Edilmesine ilişkin 1983 Avrupa Sözleşmesi’ni imzalamış ancak hâlâ onaylamamıştır.

## **Uyuşturucu alanında iş birliği**

### Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Uyuşturucu ile Mücadele Yüksek Kurulu, uyuşturucu ile mücadele politikasına ilişkin meselelerde bakanlıklar arası koordinasyonun sağlanmasından sorumludur. Kurul, üst düzeyde strateji geliştirilmesi, kurumlararası koordinasyonun sağlanması ve strateji uygulamalarının izlenmesi ile görevlendirilmiştir. Yüksek Kurul, ulusal uyuşturucu strateji belgesindeki hedeflerin gerçekleştirilmesinde yer alan tüm bakanlıkların bakanlarından oluşmaktadır. Uyuşturucu ile Mücadele Kurulu, Yüksek Kurulun çalışmalarını desteklemektedir. İçişleri Bakanlığı, bu alanda belirli projeleri yürütebilmek amacıyla Temmuz 2017’de “Uyuşturucu ile Mücadele Uygulama Politikası (2017-2018)” başlıklı kendi kurumsal planını kabul etmiştir. Kasım 2017’de, madde bağımlılığı ve madde bağımlılığının yeni türleri konusunda araştırma yapmak ve bağımlılık sebepleri ile bunlara yönelik alınacak tedbirleri belirlemek üzere bir araştırma komisyonu kurulmuştur. Uyuşturucu maddeye talebin azaltılması konusunda yapılacak çalışmalara yönelik tavsiyelerde bulunulması ve eğitimler verilmesi amacıyla, akademisyenlerden oluşan bir bilim kurulu oluşturulmuştur. Ayrıca, ilgili mevzuat kapsamında yer alacak yeni maddelerin tespit edilmesi görevi verilen Türkiye Ulusal Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezindeki kontrol prosedürlerine yönelik Ulusal Erken Uyarı Sistemi bulunmaktadır.

### Uygulama ve yürütme kapasitesi

Türkiye, uyuşturucunun Asya ve Avrupa arasındaki ana geçiş rotası üzerinde yer almaktadır. Kolluk birimleri, rapor döneminde, 146.954 kg kenevir, 845 kg kokain, 5.585 kg eroin, 3.783.737 adet ekstazi tableti ve 12.918.309 adet kaptagon tabletinin ele geçirildiği başarılı operasyonlar yürütmüştür. İki ülke ile (Amerika Birleşik Devletleri ve Avusturya) dört adet kontrollü teslimat operasyonu gerçekleştirilmiştir. Türkiye Ulusal Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezindeki kontrol prosedürlerine yönelik Ulusal Erken Uyarı Sistemi çalışma grubu tarafından yürütülen faaliyetlerin sonucunda, 2008’den beri toplam 692 yeni psikoaktif madde, mevzuat kapsamına dâhil edilmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğüne ait dedektör köpek sayısı 391’e çıkmıştır.

Aralık 2014 itibarıyla, okul gibi yüksek riskli yerlerde, uyuşturucu ile mücadelenin desteklenmesi amacıyla, 50 ilde uyuşturucu ile mücadele uzman ekipleri oluşturulmuştur. (Söz konusu ekiplerin sayısı 2015’te 11, 2016’da 29 ve 2017’de xx olmuştur.) Türkiye, her yıl Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezine rapor vermektedir. Türkiye’nin sağladığı verilerin niteliği ve niceliğinde iyileşme kaydedilmektedir. Ülkenin rehabilitasyon ve tedavi kapasitesinin daha fazla artırılması gerekmektedir. Türkiye’nin veri toplama ve analiz kapasitesinin geliştirilmesi gerekmektedir.

### **Gümrük iş birliği - bkz. Fasıl 29 (Gümrük Birliği)**

### 3. ÖNCELİKLİ TEMEL İLKELER: EKONOMİK KALKINMA VE REKABET EDEBİLİRLİK

Temel Ekonomik Göstergeler	2015	2016	2017***
Kişi Başına Düşen GSYH (AB-28 ortalamasının %'si, SAGS)	62**	62	NA
GSYH büyümesi (%)	6,1	3,2	7,2
İşsizlik Oranı (kadın; erkek) (%)	10,3 (12,6; 9,3)	10,9 (13,6; 9,6)	11,0 (14,5; 9,6)
20-64 yaş arası nüfusta ekonomik aktivite oranı: ekonomik olarak aktif olan 20-64 yaş arası nüfusun oranı (kadın; erkek) (%)	59,9 (32,6; 75,3)	60,9 (33,2; 75,5)	--
Cari işlemler dengesi (GSYH'nin %'si)	-3,8	-3,7	-4,5
Net doğrudan yabancı yatırımlar (DYY) (GSYH'nin %'si)*	2,0	1,5	1,3

Kaynak: Eurostat, Ulusal İstatistik Ofisi, \*Dünya Bankası, \*\* TÜİK ulusal hesap metodoloji değişikliği nedeniyle son ülke raporundan sonra GSYH %20 artmıştır. \*\*\* Rapor dönemi: GSYH için – ilk üç çeyrek; işsizlik için – ilk on bir ay; cari hesap ve DYY için – 2017 üçüncü çeyreği itibarıyla 12 aylık ortalama

Haziran 1993 tarihli Kopenhag Zirvesi sonuçları doğrultusunda AB'ye katılım, işleyen bir piyasa ekonomisinin mevcudiyetini ve AB içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesini gerektirmektedir.

Ekonomik kriterlerin izlenmesi, ekonomik yönetişimin genişleme sürecindeki kritik önemi kapsamında değerlendirilmelidir. Genişleme kapsamındaki her ülke, yıllık olarak rekabet edebilirlik ve kapsayıcı büyüme sağlamayı amaçlayan bir yapısal reform gündemi ile birlikte orta vadeli bir makro-mali politika çerçevesi sunan Ekonomik Reform Programı (ERP) hazırlamaktadır. Bu ERP'ler, her yıl Mayıs ayında AB ile Batı Balkanlar ve Türkiye tarafından bakanlar düzeyinde ortaklaşa kabul edilen ülkeye özgü politika tavsiyeleri için temel teşkil etmektedir.

#### 3.1. İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı

Türkiye ekonomisi **oldukça gelişmiş** bir ekonomi olup işleyen bir piyasa ekonomisi olarak nitelendirilebilir. Hükümetin teşvik tedbirleri ile desteklenen ekonomi, 2016 darbe girişiminin ardından yaşanan daralma sonrasında toparlanmayı başarmış ve 2017'de güçlü bir büyüme kaydetmiştir. Ancak yüksek büyüme önemli makroekonomik dengesizlikleri beraberinde getirmiştir. Cari işlemler açığı yüksek düzeyde seyretmeye devam etmekte olup, 2017'nin sonuna doğru artmıştır; bu da ülkeyi sermaye girişlerine bağımlı ve dış şoklara karşı kırılgan hale getirmektedir. Enflasyon oranının 2017'de iki haneli rakamlara çıkması ve Türk lirasındaki değer kaybının devam etmesi, para politikasını belirleyenlerin fiyat istikrarı konusundaki taahhütlerine ne derece bağlı olduklarına dair endişeleri ön plana çıkarmıştır. Ekonomik alandaki devlet kontrolünü artırma eğilimi ile şirketleri, iş adamlarını, siyasi rakipleri ve onların işlerini hedef alan eylemler, iş ortamına zarar vermiştir. Genel olarak, bu alanda **gerileme** olmuştur.

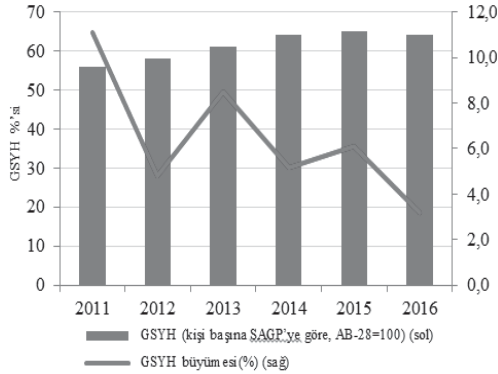
Uzun vadeli büyümeyi desteklemek için gelecek yıl Türkiye'nin özellikle:

→ yurt içi tasarrufları teşvik ederek makroekonomik dengesizlikleri azaltması;

- esnekliği artırmak ve kayıt dışılığı azaltmak suretiyle işgücü piyasasını daha kapsayıcı hale getirmesi;
- hukukun üstünlüğü ve yargının güçlendirilmesi de dâhil olmak üzere iş ortamını iyileştirmesi gerekmektedir.

## Ekonomik Yönetişim

**Grafik 1: Türkiye GSYH büyümesi**



*Kaynak: Eurostat, ulusal kaynaklar*

sorumlu Başbakan Yardımcısı'nın rolü artırılarak ekonomi yönetimi güçlendirilmiştir. Bununla birlikte, hükümetin şirketleri, işadamlarını, siyasi rakipleri ve onların işlerini hedef alan eylemleri ve hâkim ve savcılarının büyük çaplı ihraçları devam etmiştir. Bu durum iş ortamını daha da olumsuz etkilemiştir. Para politikasının yürütülmesinde Merkez Bankasının bağımsızlığına ilişkin belirsizlik makroekonomik istikrara zarar verecek şekilde artmıştır.

## Makroekonomik istikrar

**Ekonomik büyüme, darbe girişiminin ardından toparlanmıştır.** 2010'dan 2015'e kadar ortalama %7,4 oranında gerçekleşen büyümenin ardından, iç siyasi belirsizlikler, jeopolitik çatışmalar ve güvenlik endişeleri nedeniyle ekonomi, 2015'in ikinci yarısında yavaşlamıştır. Devlet kredi garantileri ve makro ihtiyati tedbirler ile sağlanan yüksek kredi büyümesi, işverenlerin sosyal katkılarında yapılan muafiyetler ve diğer politika önlemleri, liradaki değer kaybı, inşaat sektöründeki güçlü büyüme ve AB ekonomisindeki toparlanma ekonominin canlanmasına kayda değer katkı sağlamıştır. Eylül 2017'ye kadar olan dört çeyrekte Türkiye yıllık ortalama %6,4 (çeyrek bazında %2,4) büyümüştür. İnşaat sektörünün ekonomik büyümeye olan yüksek katkısı ve yeni ulusal hesap metodolojisi kapsamında GSYH düzeylerinin %20 oranında yukarı yönlü revize edilmesi, Türkiye'nin sürdürülebilir ekonomik büyüme hızının tahminlerini zorlaştırmaktadır. Bu özellikle, yüksek enflasyon, Türk lirasında değer kaybı eğilimi, yüksek kredi ve para büyümesi ve yüksek işsizlik olan bir çerçevede geçerlidir. Satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen gelir, 2012'de AB ortalamasının %58'i iken 2016'da %64'üne yükselmiştir.

**Türkiye'nin cari işlemler açığındaki daralma son yıllarda durmuş ve 2017'de cari açık artmıştır.** Düşen petrol fiyatları ve Türk lirasındaki değer kaybının desteğiyle cari açık, 2013'te GSYH'nin %7,7'si iken 2016'da %3,7'sine gerilemiştir. Ancak, 2017'nin üçüncü çeyreğinde cari açık, 12 aylık ortalamalara göre GSYH'nin %4,5'ine yükselmiştir. Darbe girişiminin ardından yaşanan siyasi belirsizlik, bölgesel istikrarsızlık ve ikili krizler (özellikle Rusya ile) ile birleşince,

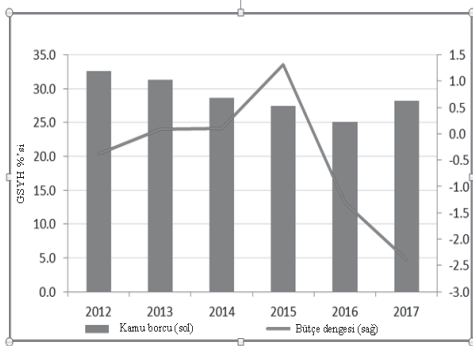
ticaret gelirleri ve doğrudan yabancı yatırımlar (DYY) üzerinde olumsuz bir etki yaratmıştır. Çoğu sermaye girişi portföy yatırımları olma eğilimindedir. Türkiye'ye doğrudan yabancı yatırım girişleri 2016'da %30,5'lik keskin bir düşüş göstererek GSYH'nin yaklaşık %1,5'ine gerilemiştir. Dalgalı sermaye girişlerine bağımlılık, Türk lirasını ve ekonomisini yatırımcı güvenindeki ani düşüşlere karşı kırılgan hale getirmiştir. GSYH'nin bir yüzdesi olarak brüt dış borç stoku, 2016'da %46,9'a yükselmiş olup, bunun büyük bir kısmı özel sektöre aittir.

**Revize edilen ulusal hesap metodolojisi kapsamında yurt içi tasarruflar yukarı yönlü revize edilmiş olmakla birlikte hâlen yurt içi yatırımlar için yetersiz kalmaktadır.** Yurt içi tasarruflardaki yetersizliğin yabancı sermaye girişleriyle telafi edilmesi gerekmektedir. Yurt içi tasarrufları teşvik etmek için bireysel emeklilik tasarrufları sübvansede edilmiş ve Hazine, altın tahvili ve altına dayalı kira sertifikaları çıkarmaya başlamıştır.

**Enflasyon yüksek kalmaya devam etmiş ve 2012'den bu yana Türkiye ilk kez çift haneli enflasyona geri dönüş ile karşı karşıya kalmıştır.** Gıda ve enerji fiyatlarındaki artış ve Türk lirasında gözlenen değer kaybı 2017'de enflasyon üzerinde baskı yaratmış ve Merkez Bankasının enflasyon üzerinde tekrar kontrol kazandığı 2003'ten bu yana ilk kez bir önceki yılın aynı dönemine göre çift haneli enflasyon (%11,1) ve çift haneli çekirdek enflasyon (%10,1) kaydedilmiştir. Yüksek enflasyon, makroekonomik istikrar, kaynak tahsisi ve yeniden paylaşım etkileri bakımından ciddi maliyetler yaratmaktadır. Bu durum aynı zamanda, merkez bankasının kredibilitelerini düşürme ve para politikasının etkinliğini azaltma riski taşımaktadır.

**Merkez Bankası, bağımsızlığına yönelik sınamalar bağlamında oldukça karmaşık bir para politikası çerçevesinin bir parçası olarak birden fazla amaca odaklanmaya devam etmiştir.** Fiyat istikrarı birincil hedef olmaya devam etmekle birlikte Merkez Bankası makro-finansal istikrarı da gözetmekte ve döviz kurundaki dalgalanmaları azaltmaya çalışmaktadır. Daha düşük faiz oranları için siyasi çağrılar ve bağımsız bir para politikasının yararına ilişkin soru işaretleri ile birlikte bu, finansal piyasalarda belirsizliğe ve bunun sonucunda da dalgalı bir döviz kuruna yol açmıştır. İstisnai durumlarda bankalara likidite sağlamak için kullanılan "Geç Likidite Penceresi", Kasım 2017'den itibaren tek politika aracı haline gelmiştir. Resmi enflasyon hedefinin tutturulabilmesi için para politikasının birincil hedefi olan fiyat istikrarına daha fazla odaklanılmalıdır. Ayrıca, para politikası çerçevesindeki sadeleştirme Merkez Bankasının şeffaflığını ve öngörülebilirliğini iyileştirecek ve kredibilitelerini güçlendirecektir.

**Grafik 2: Türkiye Kamu Maliyesi Gelişmeleri**



*Kaynak: Eurostat, ulusal kaynaklar, 2015'e kadar ESA2010*

**Teşvik tedbirleri kamu maliyesinin kötüleşmesine ve koşullu yükümlülüklerin artmasına neden olmuştur.** Hükûmet, daha düşük faiz ödemelerinden yararlanmış ve son yıllarda faiz dışı açık sıfıra yaklaşmıştır. Bununla birlikte, kamu-özel sektör ortaklıkları ve KGF kredi fonu için sağlanan devlet garantileri nedeniyle kamu maliyesinde koşullu yükümlülükler, bankacılık sektöründe artmıştır. Kamu borçları yılın ilk sekiz ayı sonunda 2017 için belirlenen yasal limiti aşmıştır. Borçlanma limiti, Meclis tarafından ilk kez Ekim 2017'de %5 oranında artırılmış ve daha sonra ilave bir %5 artış yapılmıştır. TBMM, aynı zamanda net borçlanma miktarına 37 milyar TL eklemiştir. 2016'da merkezi yönetim bütçe açığı, az da olsa bir önceki yılın (%1,2) ve planlananın (%1,6) altında, GSYH'nin %1,1'i olarak gerçekleşmiştir.

Gelirler geçen yılın aynı dönemine göre %14,8 yükselirken harcamalar %15,3 artmıştır. Bütçe rakamları revize edilen ulusal hesaplar metodolojisi ile daha olumlu bir görünüm kazanmıştır. 2017'de kamu gelirleri geçen yılın aynı dönemine göre %13,8 oranında, kamu harcamaları ise %16,0 oranında yükselmiştir. Genel devlet borç stoku sürdürülebilir seviyede kalmaya devam etmiştir. 2015'te %27,5 olan genel devlet borcunun GSYH'ye oranı 2016'da %28,1'e çıkmıştır. Daha geniş bir makroekonomik perspektiften bakıldığında ise, maliye politikası duruşunun Türkiye'nin son yıllardaki kalıcı dış dengesizliklerine karşı yeterince çözüm üretmediği görülmektedir. Kamu maliyesi, sıkı bir maliye politikası duruşu ile toplam yurt içi tasarrufların artırılması ve sermaye girişlerine olan ihtiyacın azaltılmasında önemli bir rol oynamaktadır.

**Türkiye mali çerçevenin şeffaflığının artırılmasına ilişkin bazı ilerlemeler kaydetmiştir.** Aralık 2016 itibarıyla temel bütçe dokümanları (bütçe öncesi açıklama dışında) uluslararası standartlara uygun zaman diliminde çevrim içi olarak kamuoyuyla paylaşılmıştır.

## **Ürün Piyasalarının İşleyişi**

### *İş ortamı*

**İş kurma süreci kolaylaşmıştır.** Şirket kurma için gerekli prosedürlerin sayısı yediden bire indirilmiş olup, bu süre artık 7,5 gün yerine 6,5 gündür. İnşaat izinleri almak hâlâ meşakkatli olsa da mülk devri için kayıt maliyetleri düşürülmüştür. İflas eden şirket sayısı 2016'da yıllık bazda %8,9 düşerken 2017'de %22,5 oranında yükselmiştir. Yeni kurulan işletme sayısı 2016'da %4,5 azalmışsa da 2017'de %14,4 artmıştır. Sonuç itibarıyla, net şirket kurma oranı 2016'da yıllık bazda, %-3,5 ile negatif bir değer iken, 2017'de pozitifte dönerek yıllık bazda %12,7 olmuştur.

**Piyasadan çıkış hâlâ maliyetli olup uzun süre almaktadır.** Tasfiye prosedürleri ortalama 5 yıl sürmekte olup, alacakların geri dönüş oranı daha da düşerek ortalama %15,3'e gerilemiştir. OHAL öncesi ve süresince yapılan iflas prosedürlerinin ertelenmesine ilişkin başvuruların askıya alınması, tasfiye sürecini daha da zorlaştırmıştır.

**Medya şirketlerini, iş adamlarını ve hükûmeti eleştiren siyasi rakipleri hedef alan müdahalelerin iş ortamına olumsuz etkisi olmuştur.** Çok sayıda şirketin yönetimi Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonuna (TMSF) devredilmiştir. 1 Şubat 2018 itibarıyla Türkiye çapında toplam varlıkları 47,6 milyar TL (9,7 milyar avro) olan ve 49.587 çalışmanı bulunan 985 şirkete darbe girişiminin ardından el konulmuş ya da yönetimlerine kayyum atanmıştır. Ocak 2017'de çıkarılan yeni tebliğ TMSF'den sorumlu Bakana TMSF'ye devredilen şirketlerin satış ya da tasfiyesine karar verme ve bu şirketlerin yönetimleri için uygulama kurallarını belirleme yetkisi vermektedir. Devredilen şirketlere atanan kayyumların idari, mali ve cezai sorumlulukları bulunmamaktadır.

**Geçtiğimiz yıl yargı sisteminde ciddi gerilemeler olmuştur.** Hâkim ve savcılara yönelik siyasi baskının devam etmesi ve 2016 darbe girişiminin ardından hâkim ve savcıların toplu ihraçları, yargının bağımsızlığı ile genel kalitesi ve etkinliği üzerinde oldukça olumsuz bir etki yaratmıştır. Mülkiyet hakları konusunda iyi işleyen hukuk sistemi varlığını muhafaza etmektedir. 2015'te mahkeme hizmetlerinden faydalananlar için elektronik başvuru sisteminin hayata geçirilmesi sözleşmelerin uygulamaya geçirilmesini kolaylaştırmışsa da, 2016'da ticari sözleşmelerin uygulamaya geçirilebilmesi hâlâ ortalama 580 gün gibi uzun bir süre almaktadır. 2016-2017 Dünya Ekonomik Forumu Küresel Rekabet Edebilirlik Raporuna göre Türkiye yargı bağımsızlığında 138 ülke arasında 107. sırada yer almıştır. Türkiye hukuk çerçevesinde anlaşmazlıkların çözümündeki

etkinlik bakımından da 96. sıra ile zayıf bir skor almıştır. Dünya Adalet Projesi Hukukun Üstünlüğü Endeksine göre 2015'ten 2017'ye kadar Türkiye 80. sıradan (102 ülke arasında) 101. sıraya (113 ülke arasında) gerilemiştir.

### Devletin ürün piyasaları üzerindeki etkisi

**Hükümet kilit sektörlerde fiyat belirlemede hâlâ aktiftir.** Tüketici fiyat endeksi sepetinin %25'ten fazlası, fiyatları kamu otoriteleri tarafından doğrudan ya da dolaylı (fiyat sınırlaması, vergi oranlarının uyarlanması) olarak belirlenen ya da etkilenen ürünlerden oluşmaktadır. Nispi fiyatları piyasa güçleri dışında değiştiren bu uygulama, daha çok cari açık dengesi ve döviz cinsinden fiyatların geçiş etkisini sınırlamak gibi diğer ekonomik endişelerle tetiklenmektedir. Gıda ve Tarım Ürünleri Piyasası İzleme ve Değerlendirme Komitesi işlenmemiş gıda ürünlerinin arz koşullarının iyileştirilmesine yönelik tedbirler olarak gıda fiyatlarındaki artışı kontrol altına almaya çalışmaktadır. Enerjide (doğalgaz ve elektrik), hükümet otomatik fiyatlandırma mekanizmalarını etkin bir biçimde askıya alarak son kullanıcı fiyatlarını belirlemeye devam etmiştir. Elektrik ve doğal gaz sektöründe şeffaf ve maliyet esaslı bir fiyatlandırma mekanizması henüz gerektiği şekilde uygulanmamaktadır.

**Devlet desteklerinde şeffaflığın artırılmasına yönelik ilerleme kaydedilmemiştir.** Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin, Eylül 2011'de kabul edilmesi planlanan mevzuat hâlâ yürürlüğe girmemiştir. Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu, henüz resmi olarak kapsamlı bir devlet destekleri envanteri oluşturmamış veya 2012 teşvik paketi dâhil olmak üzere, tüm devlet destekleri mekanizmalarını AB müktesebatına uyumlu hale getirmek için bir eylem planı hazırlamamıştır. Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'un uygulama mevzuatının yürürlüğe girmesine ilişkin hüküm 5 Aralık 2017'de değiştirilmiştir. Yenisi belirlenmeden, önceden belirlenen son tarihin kaldırılmasını içeren değişiklik, Bakanlar Kurulunun uygulama mevzuatının yürürlüğe konulmasını süresiz şekilde ertelemesine olanak sağlamış ve Türkiye'nin devlet destekleri mevzuatının AB müktesebatıyla uyumuna ilişkin kararlılığının kayda değer biçimde zarar görmesine neden olmuştur.

### Özelleştirme ve yeniden yapılanma

**Özelleştirme hız kaybetmeye devam etmiştir.** 2013'teki artışın ardından özelleştirme faaliyetleri yavaşlamış olup, tamamlanan özelleştirmeler 2015'teki 1,8 milyar avro düzeyinden 2016'da 1,2 milyar avroya gerilemiştir. Mal ve hizmet piyasalarında serbestleşmenin sürdürülmesi rekabeti güçlendirebilecektir.

**2017'de kamu varlıklarının büyük kısmı Türkiye Varlık Fonuna (TVF) devredilmiştir.** Varlık Fonu Ağustos 2016'da Türkiye'deki büyük ölçekli altyapı ve gayrimenkul projelerinin finansmanının sağlanması için kurulmuştur. Bahse konu kamu varlıkları daha önce büyük oranda Hazine'nin pay sahibi olduğu büyük şirketler ve bankalardan (Ziraat Bankası, Halkbank, Borsa İstanbul, Türk Telekom, THY, PTT, TÜRKSAT, BOTAS, Eti Maden ve Çaykur gibi) oluşmaktadır. Bu varlıklar Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılacak herhangi bir teftiş, denetim ya da izlemeye tabi olmayıp, Fon tarafından hayata geçirilen her eylem doğrudan Başbakan raporumaktadır. Ocak 2018'de Fon'un, varlıklarına karşılık yabancı kaynaklardan borçlanmasına olanak sağlayacak bir OHAL kararı çıkarılmıştır.

## Finansal Piyasaların İşleyişi

### *Finansal istikrar*

#### **Finans sektörü iyi bir performans göstermiş olup, dayanıklılık sergilemeye devam etmiştir.**

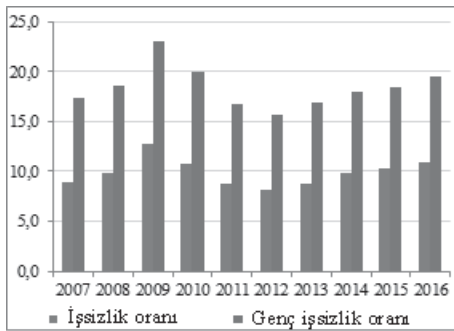
Bankacılık sektörü sermaye yeterlilik oranı 2016'da 2015'teki %15,6 seviyesinde kalmayı sürdürmüş, 2017'de ise %16,9'a çıkmıştır. Sermaye yeterlilik oranı düzenleyici hedef değer olan %12'nin oldukça üzerinde kalmaya devam etmiştir. Bankacılık sektöründe geri dönmeyen kredilerin toplam kredilere oranı, 2016'da hafif bir artış göstererek 2015'teki %3,1 seviyesinden %3,2'ye yükselmiş, 2017'de ise kredi artışı geri dönmeyen kredi artışından (Aralık 2017'de %2,9) fazla olduğundan gerilemiştir. Bankacılık sektöründe kredilerin mevduata oranı kademeli olarak artarak 2017'de %126'ya yükselmiştir. Açık, yurt içi mevduatların yokluğunda, yurt dışı kaynaklı uzun vadeli araçlarla (tahviller, mevduatlar, krediler) ve TL cinsinden mali araçlarla finanse edilmiştir. Türk bankalarının döner varlıklarının kısa vadeli borçlarına oranı 7 gün ile 3 ay arasındaki vadelerde %100'ün altında olup, yarısı türev araçlarla (büyük ölçüde para takaslarıyla) finanse edilmiştir. Bu durum, Türk bankalarını, özellikle istisnai durumlarda, karşı taraftan kaynaklanan risklere maruz bırakabilir.

### *Finansmana erişim*

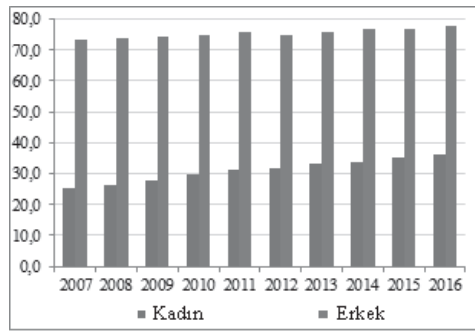
**Bankalar finans sektöründeki ağırlıklı konumunu muhafaza etmiştir.** Hızlı kredi genişlemesi 2017'de de sürmüş ve bankaların verdiği toplam krediler yıllık bazda %22 oranında artmıştır. 2015'te %121 olan bankacılık sektörü varlıklarının değerinin GSYH'ye oranı 2016'da %105'e düşmüştür. Görece düşük olan sigortacılık (bireysel emeklilik dâhil) sektörünün büyüklüğü GSYH'nin %4'ü seviyesine yükselmiştir. Bankacılık sektörü varlıkları içerisinde kamu bankalarının payı az da olsa artarak Eylül 2017 itibarıyla %34'e ulaşırken yabancı bankaların sektördeki payı %27'ye çıkmıştır.

## İşgücü piyasasının işleyişi

### **Grafik 3: Türkiye'de İşsizlik (Aktif Nüfusun %'si)**



### **Grafik 4: Türkiye'de İşgücüne Katılım Oranları (İşgücü %'si)**



*Kaynak: Eurostat, ulusal kaynaklar*

#### **Güçlü büyüme ve hükümet teşviklerine karşın işsizlik yüksek seyretmeye devam etmiştir.**

2017'de başlatılan istihdam seferberliği kampanyasının sınırlı bir etki yarattığı görülmektedir. 2016'da işsizlik oranı (15-64 yaş aralığı için) 2015'e göre 0,6 puan artarak %10,9 olarak gerçekleşmiştir. İşgücündeki artış, çalışma yaşına gelenlerdeki ve işgücü katılım oranındaki artışla tetiklenerek 2015'teki %56,1 değerinden 2016'da %57 değerine ulaşmıştır. 2015'te %53,9 olan

toplam istihdam oranı 2016'da %54,3'e çıkarken, erkek istihdam oranı (%75,5) ile kadın istihdam oranı (%33,2) arasındaki fark yüksek kalmaya devam etmiştir. Türkiye kayıt dışılığı azaltıp esnekliği artırarak daha kapsayıcı bir işgücü piyasası oluşturmaya odaklanmalıdır. Yükseköğrenim görülenler arasında işsizlik oranı Kasım 2017'de %12,2'ye ulaşmıştır.

### 3.2. Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesi

Türkiye, Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme konusunda **bazı ilerlemeler** kaydetmiştir ve **iyi düzeyde hazırlıktır**. Türkiye, gerek ticaret gerekse yatırım bakımından AB pazarı ile ileri düzeyde bütünleşmiştir. Enerji sektöründe, özellikle gaz piyasasında ve Ar-Ge harcamalarının artırılmasında bir miktar ilerleme kaydedilmiştir. Ancak, eğitimin kalitesi konusunda kayda değer sorunlar devam etmektedir. Devlet desteklerinde şeffaflığın artırılması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

Uzun vadeli büyümeyi desteklemek için Türkiye'nin özellikle:

- eğitim sisteminin kalitesini yükseltmesi;
- düşük vasıflı işçilerin niteliklerini eğitim yoluyla geliştirmesi;
- araştırma ve geliştirme kapasitesini artırması gerekmektedir.

#### Eğitim ve yenilik

**15 yaşındaki öğrencilerin eğitim performansına ilişkin en güncel PISA<sup>3</sup> sonuçlarına göre, 2012 ve 2015 arasında Türk öğrencilerin performansı değerlendirmeye konu her 3 alanda da (fen, matematik ve okuma) düşüş göstermiştir.** 2016'daki darbe girişiminin ardından hükümet tarafından alınan tedbirler neticesinde eğitim kurumlarındaki çok sayıda personelin görevden uzaklaştırılması ve değiştirilmesi, Türkiye'nin eğitim sektörünün istikrarı açısından risk yaratmaktadır. Eğitim sisteminde meydana gelen sürekli değişimler de gerek öğrenciler gerekse öğretmenler açısından belirsiz bir ortam yaratmaktadır.

İşgücü piyasasının ihtiyaçları ile eğitim sisteminin kazandırdığı nitelikler arasındaki uyumsuzluk devam etmektedir. Türkiye'nin, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme ile rekabet edebilirliği teşvik etmek için, gerek işgücünün niteliklerinin artırılması gerekse eğitim sistemi için istikrarlı ve sağlam bir çerçeve oluşturulması suretiyle, beşeri sermayesini daha iyi değerlendirmesi gerekmektedir.

**2014'te GSYH'nin %0,86'sı olan kamu ve özel sektör araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) harcamaları 2016'da %0,94'e yükselmiş olmakla birlikte, bu oran hükümetin 2018 için belirlediği %1,8 hedefinin oldukça altında kalmıştır.** Bu yatırımın yaklaşık yarısı özel sektörden gelmiştir. Temmuz 2017'de kabul edilen Üretim Reform Paketi, üniversitelerde Ar-Ge faaliyetlerinin desteklenmesi ve yüksek eğitim kurumları ile özel sektör ve kamu sektörü arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesine ilişkin tedbirler içermektedir. Bununla birlikte, bir taraftan araştırma kurumları ve iş dünyası arasında daha yakın işbirliği kurulurken, diğer taraftan Ar-Ge'nin desteklenmesi amacıyla kapsamlı bir stratejinin geliştirilmesi için yoğun bir çabaya ihtiyaç vardır.

#### Fiziki sermaye ve altyapı kalitesi

**Revize edilmiş ulusal hesaplar metodolojisine göre ekonomide brüt sabit sermaye oluşumu tahminleri kayda değer şekilde artmıştır.** Bu artıştaki en büyük pay inşaat yatırımlarındaki artışa atfedilebilir. 2016'da toplam yatırımların GSYH'ye oranı %0,2 azalarak %28,2'ye düşmüştür.

<sup>3</sup> OECD'nin Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı



2015-2016 arasında özel yatırımların GSYH içerisindeki payı küçük bir azalışla %24,2'den %24,1'e, kamu yatırımlarının GSYH içerisindeki payı ise küçük bir düşüşle %4,2'den %4,1'e gerilemiştir.

**Türkiye geçtiğimiz 10 yıl içerisinde önemli altyapı yatırımları gerçekleştirmiş olup, hâlihazırda hemen hemen tüm il merkezleri birbirlerine çift yönlü bölünmüş yollarla bağlanmış durumdadır.** İstanbul Boğazı'nın altından geçen Avrasya Tüneli ve Boğazın üzerindeki üçüncü köprü gibi başlıca altyapı çalışmaları 2016'da tamamlanmış ve trafiğe açılmıştır. Telekomünikasyon alanında, internet abonelerinin sayısı 2016'da %28,1 artmış ve 2015'te %59,6 olan hane halkının internete erişim oranı 2016'da %61,5'e, 2017'de ise %66,8'e yükselmiştir.

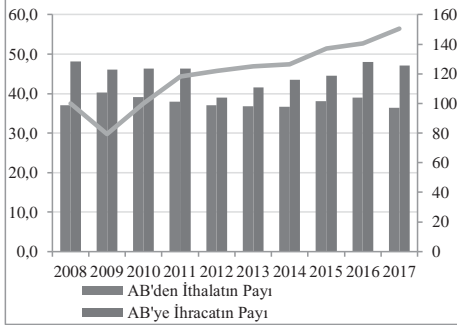
**Enerji sektöründe, özellikle doğal gaz piyasasında, bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.** Tarifeler ve organize toptan doğal gaz satış piyasasına ilişkin yeni uygulama yönetmeliklerinin mevcut tarife metodolojisini daha da geliştirmesi ve doğal gaz ticaretiyle uğraşanlar için daha adil ve şeffaf bir platform tesis etmesi beklenmektedir. Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) 2016'dan beri Avrupa Elektrik İletim Sistemi Operatörleri Şebekesinde (ENTSO-E) gözlemci olup, piyasa oyuncularının AB ile Türkiye arasında serbestçe elektrik ithalat ve ihracatı yapabilmesine olanak sağlamakta ve dolayısıyla arz güvenliğini iyileştirmektedir. Enerji Piyasaları İşletme A.Ş. (EPIAŞ) 2016'da tam olarak işler hale gelmesine rağmen, rekabetçi ve şeffaf bir enerji platformu oluşturulmasına yönelik ilerlemeler sınırlı kalmıştır. İktisadi devlet teşekkülü olan BOTAŞ ile rekabet olması için doğal gaz piyasasının serbestleştirilmesi hususunda daha fazla ilerlemeye ihtiyaç duyulmaktadır.

#### Sektör ve işletme yapıları

2016'da, GSYH %3,2 büyürken istihdamın sadece %2,2 oranında artması ekonominin tamamında işgücü verimliliğinin yükseldiğine işaret etmektedir. 2016'da, istihdam artışının sektörel dağılımında, toplam istihdamın %53,7'sini oluşturan hizmetler sektörünün payı artmaya devam etmiştir (GSYH'nin %62,3'ü). Sanayi sektörünün (inşaat dâhil) istihdamdaki payı %26,8'dir (GSYH'nin %19,6'sı). Tarım sektörü ise toplam işgücünün %19,5'ini istihdam etmekte olup, 2015'te %6,9 olan GSYH'deki payı 2016'da %6,2'ye düşmüştür. Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler (KOBİ) Türkiye'nin işgücünün yaklaşık dörtte üçünü istihdam etmekte ve ekonominin toplam değerinin yarısından fazlasını üretmektedir. İhracat bağlamında, Türkiye düşük-orta düzey teknoloji içeren ihraç mallarında uzmanlaşmıştır. İhracatta en büyük pay otomotiv sektörü tarafından sağlanmaktadır. Geçtiğimiz yıllardaki özellikle AB kaynaklı talep artışı Türk ihracatçılarına fayda sağlamıştır.

## AB ile ekonomik bütünleşme ve fiyat rekabet gücü

**Grafik 5: Türkiye'nin AB ile Ticari Bütünleşmesi**



*Kaynak: Eurostat, ulusal kaynaklar*

**Türkiye'nin AB ile ticari ve ekonomik bütünleşmesi ileri düzeyde olup, 2016 ve 2017'de daha da artmıştır.** Türkiye AB'nin en büyük beşinci ticaret ortağı iken, AB Türkiye'nin açık ara en büyük ticaret ortağı konumundadır. Mutlak verilere göre Türkiye'nin AB ile ticareti 2017'de daha da artmış olmakla birlikte, AB'nin Türkiye'nin ihracatındaki payı (2016'da %48 iken 2017'de %47,1) ve ithalatındaki payı oransal olarak (2016'da %39 iken 2017'de %36,4) gerilemiştir. 2016'da Türkiye'deki toplam doğrudan yabancı yatırım stokunun %73'ünü elinde bulunduran AB Türkiye'nin en büyük doğrudan yabancı yatırım kaynağı olmaya devam etmiştir. Öte yandan 2015'te 11,9 milyar avro ile tarihi zirvesine ulaşan **AB'den Türkiye'ye gelen doğrudan yatırım akışı, 2016'da sıra dışı bir düşüş göstererek 0,3 milyar avroya gerilemiştir.** Türk lirasındaki değer

kaybının fiyatlar seviyesindeki artışı geride bırakması neticesinde Türkiye'nin uluslararası fiyat rekabet gücü 2016'da sınırlı olarak, 2017'de ise güçlü bir şekilde artmıştır. Bununla beraber, 2016'da zorunlu asgari ücrete yapılan %30'luk artışın reel ücretleri artırması neticesinde, ücret seviyesi bazlı rekabet gücü geçtiğimiz iki yılda iyileşme kaydetmemiştir.

## **4. BÖLGESEL KONULAR VE ULUSLARARASI YÜKÜMLÜLÜKLER**

### **Kıbrıs**

Türkiye, iki topluluğun liderleri arasında kapsamlı bir çözüme varılması için yapılan görüşmelere ve Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri ve BM Genel Sekreteri Özel Danışmanı'nın çabalarına yönelik desteğini ifade etmiştir. Rapor döneminde, Ocak 2017'de Cenevre'de ve Temmuz 2017'de Crans-Montana'da Kıbrıs Konferansı gerçekleştirilmiş ancak herhangi bir anlaşma sağlanamamıştır.

Türkiye, GKRY'nin tüm Kıbrıslıların menfaatine Münhasır Ekonomik Bölge içerisinde hidrokarbon arama hakkını tehdit eden açıklamalar yapmaya devam etmiştir. Şubat 2018'de Türkiye, donanmaya ait gemileriyle tekrarlayan manevralarda bulunmuş, GKRY adına faaliyet gösterecek İtalyan Şirketi ENI'ye ait geminin sondaj çalışmalarını engellemiş ve planlanan sondaj faaliyetlerinin yarıda kesilmesine yol açmıştır. AB, üye devletlerinin, BM Deniz Hukuku Sözleşmesi dâhil AB müktesebatına ve uluslararası hukuka uygun olarak, diğer haklarının yanı sıra, ikili anlaşmalar akdetme, doğal kaynaklar ile ilgili arama yapma ve bunlardan yararlanmayı da kapsayan egemenlik hakları olduğunu müteaddit kereler vurgulamıştır. AB, üye devletlerin karasuları ve hava sahasındaki egemenliklerine saygı gösterilmesi gerektiğinin de altını çizmiştir.

Müzakere Çerçeve Belgesi ve Konsey deklarasyonlarında vurgulandığı üzere, Türkiye'den, ilgili BM Güvenlik Konseyi kararlarına uygun olarak ve AB'nin üzerine inşa edildiği ilkeler doğrultusunda, Kıbrıs meselesine BM çerçevesinde adil, kapsamlı ve uygulanabilir bir çözüm bulmayı amaçlayan müzakerelere aktif olarak destek vermesi beklenmektedir. Bugüne kadar kaydedilen ilerlemenin muhafaza edilmesi ve meselenin dış boyutları da dâhil olmak üzere, adil, kapsamlı ve uygulanabilir bir çözüme yönelik hazırlıklara devam edilmesi önemlidir. Türkiye'nin bu kapsamlı çözüme yönelik kararlılığı ve somut anlamdaki katkısı hâlâ büyük önem arz

etmektedir. Türkiye'nin Kayıp Şahıslar Komitesine, ilgili bütün arşivlere tam erişim ve askeri alanlara giriş izni vermesi süreci memnuniyetle karşılanmıştır ancak bu sürecin daha da hızlandırılması gerekmektedir. Türkiye, Konsey ve Komisyonun mükerrer çağrılarına rağmen, Avrupa Topluluğu ve Topluluğa üye devletler tarafından 21 Eylül 2005'de yapılan Deklarasyonda ve Aralık 2006 ile Aralık 2015 tarihli olanlar da dâhil, Zirve Sonuçlarında belirlenen yükümlülüklerini hâlâ yerine getirmemiştir. Türkiye, Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tam olarak ve ayrımcılık yapmaksızın uygulama yükümlülüğünü yerine getirmemiş olup, GKRY ile doğrudan taşımacılık bağlantılarındaki kısıtlamalar da dâhil, malların serbest dolaşımı önündeki tüm engelleri kaldırmamıştır. GKRY ile ikili ilişkilerin normalleştirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

Türkiye, GKRY'nin Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) de dâhil olduğu çeşitli uluslararası kuruluşlara katılmak için yaptığı başvuruları veto etmeye devam etmiştir.

### **Sınır anlaşmazlıklarının barışçıl çözümü**

Kıta sahanlığının sınırlandırılmasına yönelik müzakerelerin başlaması yönünde ortak bir zemin bulunması için Türkiye ve Yunanistan arasında iki taraflı istikşafı görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Yunanistan, kendisine ait Meis Adası'nın kıta sahanlığının bir kısmını da içeren bölgede Türkiye'nin açık denizde petrol ve doğal gaz arama ihalesine çıkmasına itiraz etmeye devam etmiştir.

Yunan karasularının muhtemel genişletilmesi ile ilgili olarak, TBMM'nin 1995 tarihli kararında yer alan savaş nedeni (*casus belli*) tehdidi hâlâ devam etmektedir. Cumhurbaşkanı Erdoğan, Aralık 2017'de Yunanistan'ı 65 yıl aradan sonra ilk defa ziyaret eden Türk Cumhurbaşkanı olmuştur. Ancak, bu ziyaret öncesinde ve esnasında Lozan Antlaşması'na ilişkin olarak yapılan açıklamalar halk arasında tartışma yaratmıştır. Ziyaret sırasında, Türkiye Cumhurbaşkanı ve Yunanistan Başbakanı arasında Ege Denizi'nde artan gerilimi düşürmek için varılan anlaşma uygulamada geçerli olmamıştır; Şubat 2018'de gerçekleşen bazı olaylar, Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı tarafından ortaklaşa finanse edilen Yunan Sahil Güvenlik botu ile bir Türk devriye gemisinin Kardak kayalıkları açıklarında çarpışmasıyla doruğa ulaşmıştır. Yunanistan ve Türkiye arasındaki kara sınırında devriye gezen iki Yunan askerinin tutuklanması da ciddi endişe konusu olmuştur. Yunanistan ve GKRY, Yunan adaları üzerindeki uçurular dâhil olmak üzere, karasularının ve hava sahalılarının Türkiye tarafından tekrarlanan ve artan şekilde ihlaline ilişkin resmi şikâyetlerde bulunmuşlardır. Konsey, Müzakere Çerçeve Belgesi'ne ve geçmiş AB Zirvesi ve Konsey sonuçlarına uygun olarak, Türkiye'nin kesin surette, gerekirse Uluslararası Adalet Divanına başvurmak suretiyle, Birleşmiş Milletler Şartı'yla uyumlu olarak, uluslararası anlaşmalara bağlı kalması ve iyi komşuluk ilişkileri ve sorunların barışçıl şekilde çözümü konusunda da kararlık göstermesi gerektiğini yinelemektedir. Bu bağlamda, AB bir kez daha endişelerini ifade ederek, Türkiye'ye, bir üye devlete yöneltilen her türlü tehdit veya eylemden ya da iyi komşuluk ilişkilerine ve sorunların barışçıl şekilde çözümüne zarar veren sürtüşme nedenlerinden veya eylemlerden kaçınma çağrısında bulunmuştur.

### **Bölgesel iş birliği**

İyi komşuluk ilişkileri, Türkiye'nin AB sürecinin temel unsurlarından birini teşkil etmektedir. **Diğer genişleme ülkeleri ve kendisine komşu AB üye devletleriyle ikili ilişkiler** genellikle olumlu seyretmiştir. Göç konusunda Yunanistan ve Bulgaristan ile yapılan iş birliği daha fazla

yoğunlaştırılmıştır. Ancak Ege Denizi'nde ve Doğu Akdeniz'de yaşanan gerginlikler iyi komşuluk ilişkileri açısından elverişli bir ortam oluşturmamış ve bölgesel istikrarı ve güvenliği zayıflatmıştır.

Türkiye, Batı Balkanlar'daki angajman politikasına devam etmiş, bölgedeki ülkelerle güçlü bağlarını sürdürmüş ve bu ülkelerin NATO'ya ve AB'ye katılım çabalarını desteklemiştir. Türkiye, **Arnavutluk** ile olan iyi ilişkilerini sürdürmüştür; altyapı ve enerji sektörlerine yönelik Türk yatırımları artmaktadır. Türkiye, Sırbistan ve Bosna Hersek arasındaki üçlü iş birliği ile Türkiye, Hırvatistan ve Bosna Hersek arasındaki üçlü iş birliği çerçevesi de dâhil olmak üzere **Bosna Hersek** temasları olumlu seyretmiştir. Türkiye, **Kosova** ile olan iyi ilişkilerini sürdürmüş, devlet yetkilileri tarafından yapılan karşılıklı ziyaretlerde ekonomi ve ticaret alanında iş birliğinin artırılması için taahhütlerde bulunulmuştur. Gerçekleştirilen üst düzey temaslar dâhil **Makedonya Cumhuriyeti** ile olan ilişkiler gelişmiştir. **Karadağ** ile ikili geri kabul anlaşması Aralık 2016'da yürürlüğe girmiş ve Eylül 2017'de savunma alanında ikili iş birliğinin tesis edilmesine yönelik bir plan imzalanmıştır. Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın Ekim 2017'de ziyaret ettiği **Sırbistan** ile ilişkiler derinleşmiştir ve Yüksek Düzeyli İşbirliği Konseyi kurulmuştur.

Bununla birlikte, Türkiye'ye komşu olmayan birçok AB üye devletiyle (özellikle Avusturya, Almanya ve Hollanda) ikili ilişkiler, başta anayasa referandumuna ilişkin kampanyalar sırasında ve AB üye devletlerindeki seçim dönemlerinde olmak üzere, zaman zaman saldırgan ve kabul edilemez bir söyleme de başvurulmasıyla, kötüye gitmiştir. 2018'in başlarında Türkiye, başta Cumhurbaşkanı ve Bakan düzeyindeki ziyaretler yoluyla olmak üzere, AB'nin başkentleriyle bağları yeniden sağlamlaştırmak üzere diplomatik çaba göstermiştir. Hollanda ve Türkiye, ilişkilerini normalleştirememiştir ve Hollanda, yaklaşık bir yıl süresince Türkiye'ye girişine izin verilmeyen büyükelçisini geri çekmiştir. AB üye devletlerinde yaşayan Türk diasporası üyeleri arasında var olan gerilim ile diaspora içinde Gülen hareketine dâhil olduğu iddia edilen kişilerin diğer üyeler tarafından ihbar edilmesi yönündeki baskı devam etmiştir.

Mart 2018'de AB Konseyi, Türkiye'nin Ege Denizi'nde ve Doğu Akdeniz'de devam eden yasa dışı eylemlerini güçlü bir şekilde kınamıştır ve Türkiye'ye uluslararası hukuka uyma ve iyi komşuluk ilişkilerini sürdürme ve tüm AB üye devletleriyle ilişkilerini normalleştirme yükümlülüklerini hatırlatmıştır. AB Konseyi, iki Yunan askeri de dâhil olmak üzere, AB vatandaşlarının hâlâ Türkiye'de tutuklu olmaları konusunda derin endişesini dile getirmiş ve bu konuların üye devletlerle diyalog halinde, hızlı ve olumlu bir şekilde çözüme kavuşturulması yönünde çağrıda bulunmuştur.

## 5. ÜYELİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ ÜSTLENEBİLME YETENEĞİ

### 5.1. Fasal 1: Malların Serbest Dolaşımı

*Malların serbest dolaşımı, pek çok ürünün ticaretinin ortak kural ve usuller çerçevesinde tüm AB'de serbestçe yapılabilmesini temin eder. Ürünlerin ülke kurallarına tabi olduğu durumlarda, malların serbest dolaşımı ilkesi bu kuralların ticarete haksız engeller getirmesine mani olur.*

Türkiye, malların serbest dolaşımı alanında **oldukça hazırlıktır**. Özellikle “Yeni ve Küresel Yaklaşım” müktesebatına uyum ve piyasa gözetimi ve denetimi bakımından **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Ticaretin önündeki birtakım teknik engeller, malların serbest dolaşımına mâni olmakta ve bazı yerleştirme planları ve ulusal gereklilikler, AB ürünlerine ayrımcılık yapmak suretiyle Türkiye'nin Gümrük Birliği kapsamındaki yükümlülüklerini ihlal etmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- ihracat kısıtlamaları ile tescil, ön izin, lisans ve gözetim ile ilgili gereklilikler gibi Gümrük Birliği'ni ihlal eden, malların serbest dolaşımına yönelik engelleri kaldırması;
- daha elverişli bir yatırım ortamının tesis edilebilmesini teminen yerleşirme planlarını yeniden ele alması;
- ilaçlar alanı başta olmak üzere bu fasla ilişkin AB müktesebatına hızlı bir şekilde uyum sağlamaya devam etmesi gerekmektedir.

## Genel ilkeler

**Genel ilkelere** ilişkin olarak, Türkiye'de malların serbest dolaşımına ilişkin yasal çerçeve büyük ölçüde mevcuttur. Ancak uygulamaya ilişkin sorunlar devam etmektedir. Risk esaslı elektronik ithalat kontrol sistemi TAREKS'in uygulanmasında AB'den gelen mallar açısından sorunlar bildirilmiştir ve malların serbest dolaşımı önündeki teknik engeller devam etmektedir. Bunun yanı sıra, ilaçlar ile tarım ve orman traktörlerine yönelik yerleşirme planları ve yenilenebilir elektrik üretiminde yerli katkı gereklilikleri, AB ürünlerinin piyasaya erişimi önünde *fiili* engeller yaratmaktadır. Yakın tarihte kabul edilen mega rüzgar ve mega güneş enerjisi projeleri ile de üretimin yerleştirilmesi öngörülmektedir.

## Düzenlenmemiş alan

**Düzenlenmemiş Alanda Karşılıklı Tanıma** Yönetmeliği Temmuz 2013'ten bu yana yürürlüktedir. Karşılıklı tanıma ilkesi, ulusal kuralların uygulandığı bazı alanlar için getirilmiştir. Geçtiğimiz üç yılda, Türkiye'den alınan bildirim sayısı artmıştır ve bunların büyük bir kısmı zorunlu teknik şartlardan oluşmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye'nin mevzuat faaliyetleri göz önünde bulundurulduğunda yapılan bildirimlerin sayısı yetersizdir.

## Düzenlenmiş alan: Kalite altyapısı

Teknik düzenlemeler, standartlar, uygunluk değerlendirmesi, akreditasyon, metroloji ve piyasa gözetimi ve denetimine ilişkin olarak hukuki dayanak ve idari yapı mevcuttur. Temmuz 2017'de yayımlanan Sanayinin Geliştirilmesi ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kapsamında çerçeve kanun kısmı olarak değiştirilmekle birlikte, bütüne yönelik bir düzenleme henüz yapılmamıştır. Türk Standartları Enstitüsü, Avrupa standartlarını ve uluslararası standartları uygulayabilecek kapasite ve yeterli personel kaynağı ile finansmana sahip bağımsız bir kuruluştur. Türk Standartları Enstitüsü, 2017 Ekim itibarıyla, AB standartlarıyla uyumlu toplam 20.042 ulusal standardı kabul etmiştir. Avrupa Standardizasyon Komitesi (CEN) ve Avrupa Elektroteknik Standardizasyon Komitesi (CENELEC) standartlarına uyum oranı sırasıyla %98 ve %94 civarındadır. Türk Standartları Enstitüsü 2012'den beri CEN ve CENELEC'in tam üyesidir. Sekiz iktisadi işletme, Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsünün (ETSI) tam üyesidir. Rapor döneminde Ulusal Standardizasyon Strateji Belgesi ve Eylem Planı 2017-2020 yayımlanmıştır.

Kasım 2017 itibarıyla, Türkiye'de 46 adet **onaylanmış kuruluş** ve 2 adet teknik onay kuruluşu mevcuttur. Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK), Avrupa Akreditasyon Birliği kapsamında çok taraflı anlaşmalar imzalamıştır. TÜRKAK, Nisan 2017'de yeterlilik testi sağlayıcılarına ilişkin yeni bir çok taraflı anlaşma imzalamıştır (hâlihazırda anlaşma sayısı 7'dir). Türkiye Ulusal **Metroloji** Enstitüsü, TÜBİTAK-UME, yeterlilik testleri ve laboratuvarlar arası karşılaştırmalara yönelik onaylı referans materyallerin üretimi konusunda geçtiğimiz yıl akredite edilmiştir. Üç yıllık Ulusal Metroloji Stratejisi ve Eylem Planı 2015'te kabul edilmiştir.

Türkiye, AB mevzuatına uygun olarak düzenli bir **piyasa gözetimi ve denetimi** programı uygulamakta ve yıllık programını Avrupa Komisyonuna sunmaktadır. Elektronik bilgi sistemi vasıtasıyla, 10 kuruluş gözlemlerini sunabilmektedir ve sonuçlara ilişkin olarak yıllık rapor yayımlanmaktadır. 2017 raporuna göre, 2016'da genel bütçe %30 oranında, piyasa gözetimi ve denetimi alanındaki denetçilerinin sayısı da %21 oranında artmıştır. Piyasa gözetimi ve denetimi kontrolleri %39 oranında artış göstermiştir. 2017'de cezalar kayda değer düzeyde artmış ve yasal düzenlemeler daha da güçlendirilmiştir. 2016'da 215.876'sı Türkiye'de üretilmiş olan 307.189 parti ürün denetlenmiştir. Türkiye menşeli ürünlere ilişkin olarak üye devlet yetkilileri tarafından yapılan denetimler esnasında, 105.750 parti ürünün uygunsuz veya tehlikeli olduğu tespit edilmiştir. Denetimlerin artmasına bağlı olarak uygunsuz veya tehlikeli olduğu tespit edilen ürün sayısı 2016'da %164 oranında artmış ve iktisadi işletmelere yaklaşık 26 milyon avro tutarında ceza kesilmiştir. Bununla birlikte, piyasa gözetimi ve denetimi faaliyetlerinin düzeyiyle karşılaştırıldığında cezalar da dâhil olmak üzere uygunsuzluk durumunda alınan fiili tedbirlerin yetersiz olduğu bildirilmektedir. Ayrıca, özellikle riskli ürünlere öncelik veren bir yaklaşıma da ihtiyaç duyulmaktadır.

### Düzenlenmiş alan: sektörel mevzuat

**“Yeni ve Küresel Yaklaşım” çerçevesindeki ürün mevzuatı** kapsamında, Türkiye sivil amaçlı patlayıcılar ile gezi tekneleri ve kişisel deniz taşıtları alanında AB müktesebatına uyum sağlanmasına yönelik mevzuatı kabul etmiştir. Lambalara, su pompalarına, bağımsız salmastrasız devridaim pompalarına, oyuncak güvenliğine ve açık alanda kullanılan teçhizat tarafından oluşturulan çevredeki gürültü emisyonuna ilişkin olarak çevreye duyarlı tasarım gereklilikleri konusunda mevzuat değişiklikleri yapılmıştır. Yapı malzemeleri, basınçlı gazlar, kişisel koruyucu donanımlar, oyuncaklar, ölçü aletleri ve gezi tekneleri ile kişisel deniz araçlarına ilişkin yönetmelikler yayımlanmıştır.

**“Eski Yaklaşım” kapsamındaki ürün mevzuatına** ilişkin olarak Türkiye, iki veya üç tekerlekli motorlu araçlar ve dört tekerlekli motosikletler; araçların imal, tadil ve montajı; hafif yolcu ve ticari araçlardan çıkan emisyonlar bakımından motorlu araçların tip onayı ile beşeri tıbbi ürünlerin imalathaneleri, ambalaj bilgileri ve fiyatlandırması konusunda yeni mevzuat yayımlamış ve mevcut mevzuatta değişiklikler yapmıştır. İlaçlar alanında, Türkiye, Gümrük Birliği kurallarına aykırı olarak, AB iyi imalat uygulamaları sertifikalarını kabul etmemektedir. İlaç Denetim Birliği, 1 Ocak 2018 itibarıyla Türkiye'yi üye olarak kabul etmeye karar vermiştir. Türkiye, **REACH** (Kimyasalların Kaydı, Değerlendirilmesi, İzni ve Kısıtlanması) mevzuatına uyumun iyileştirilmesine yönelik olarak, Haziran 2017'de Kimyasalların Kaydı, Değerlendirilmesi, İzni ve Kısıtlanması hakkında Yönetmelik'i kabul etmiştir, ancak tam uyum hâlâ sağlanamamıştır. Kimyasallar için ulusal kayıt sisteminin 2023 itibarıyla faaliyete geçmesi beklenmektedir. Türkiye'nin ilaçlar ile tarım ve orman traktörlerine yönelik yerleştirme planları, AB ürünlerinin piyasaya erişimi önünde *fiili* engeller yaratmaktadır.

Polis ve gümrük yetkilileri ile iş birliği halinde sıkı bir takip ve izleme sistemi vasıtasıyla **ilaç öncülleri** ile uğraşan iktisadi işletmelere yönelik özel bir lisanslama ve düzenleme sistemi mevcuttur.

**Usuli tedbirler** bakımından, Türkiye 2002'de tekstil, ayakkabı ve kristal cam ürünlerine ilişkin ulusal mevzuatı kabul etmiştir. Ateşli silahlar için lisans verme usullerini belirleyen ulusal mevzuat uygulanmaktadır. Kültürel mallara ilişkin müktesebata uyum açısından ilerleme kaydedilmemiştir.

## **5.2. Fasıl 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı**

*Bir üye devletin vatandaşları diğer bir üye devlette çalışma hakkına sahiptir ve kendilerine, diğer işçilerle aynı çalışma koşulları ve sosyal koşullar sağlanmalıdır.*

İşçilerin serbest dolaşımı alanındaki hazırlıklar **başlangıç aşamasındadır** ve rapor döneminde **ilerleme kaydedilmemiştir**.

**İş gücü piyasasına erişim** veya **sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu** konularında ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye, bugüne kadar, AB üye devletleri ile 16 adet ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalamıştır; ancak rapor döneminde yeni bir ikili sosyal güvenlik anlaşması imzalanmamıştır. Türkiye'nin önümüzdeki dönemde Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağına (**EURES**) katılımıyla ilgili olarak herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir.

### 5.3. Fasil 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi

*AB gerçek ve tüzel kişileri, herhangi bir AB üye devletinde iş kurma ve sınır ötesi hizmet sunma hakkına sahiptir. Düzenlenmiş belirli meslekler için yeterliliklerin karşılıklı tanınmasına ilişkin kurallar bulunmaktadır. Posta hizmetleri aşamalı olarak rekabete açılmaktadır.*

İş kurma hakkı ve hizmet sunumu serbestisi alanındaki hazırlıklar **başlangıç aşamasındadır**. Rapor döneminde **ilerleme kaydedilmemiştir**. AB müktesebatına uyum sağlamak için hâlâ kayda değer çabaya ihtiyaç bulunmaktadır.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ sınır ötesi hizmet sunumu için Hizmetler Direktifi'ne uyum sağlaması ve tek temas noktası oluşturması gerekmektedir.

**İş kurma hakkı** alanında ilerleme kaydedilmemiştir; örneğin pek çok durumda birden fazla izin gerektiren meslek gruplarına ilişkin vatandaşlık ve ikamet izni gereklilikleri gibi birçok gereklilik veya tek bir temas noktasının olmaması nedeniyle iş kurma hakkı kısıtlanmaktadır.

**Sınır ötesi hizmet sunumu serbestisine** ilişkin olarak AB menşeli hizmet sağlayıcılarına yönelik kayıt, lisanslama ve yetkilendirme gereklilikleri devam etmektedir. Perakende Bilgi Sisteminin (PERBİS) sektöre özgü tek temas noktasına dönüştürülmesine yönelik hazırlıklar başlamıştır.

**Posta hizmetleri** alanında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Evrensel hizmet sağlayıcı kuruluşun münhasır haklara sahip olduğu standart mektup postası hizmeti alanında hâlâ posta tekelı mevcuttur. Türkiye'nin, posta hizmetlerinde münhasır hakların sürdürülmesine izin vermeyen müktesebata daha fazla uyum sağlaması gerekmektedir. Türkiye, posta hizmetleri ile ilgili olarak Posta Hizmetleri Direktifi'ne uyum sağlamalıdır.

**Mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınmasına** ilişkin olarak Mesleki Yeterlilik Kurumu, meslek standartlarını yayımlamaya devam etmiştir. Bazı düzenlenmiş mesleklerde tanıma için hâlâ müteakabiliyet şartları aranmaktadır. Vatandaşlık ve dil şartları devam etmektedir. Türkiye, mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınması alanında ulusal mevzuatını AB müktesebatına uyumlu hale getirmeye devam etmelidir.

### 5.4. Fasil 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı

*AB'de sermaye ve yatırımlar bir sınırlama olmaksızın hareket edebilmelidir ve sınır ötesi ödemelere ilişkin ortak kurallar bulunmaktadır. Bankalar ve diğer ekonomik operatörler, kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadelenin desteklenmesi amacıyla belirli kurallar uygulamaktadır.*

Türkiye sermayenin serbest dolaşımı alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Rapor döneminde, kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele konusunda, bir önceki raporda yer

alan tavsiyeler doğrultusunda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Gayrimenkul edinimine ilişkin mevzuat AB müktesebatıyla uyumlu değildir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- yabancıların gayrimenkul edinimine ilişkin olarak kısıtlamaları kaldırmak ve şeffaflığı artırmak üzere bir eylem planı hazırlaması ve kabul etmesi;
- finans sisteminin kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı amaçları doğrultusunda kötüye kullanılmasını önlemeye yönelik tedbirlerini güçlendirmek suretiyle AB müktesebatına daha fazla uyum sağlaması gerekmektedir.

**Sermaye hareketleri ve ödemeler** konusunda, **yabancıların gayrimenkul edinimine** ilişkin Türk mevzuatının anlaşılması mevcut haliyle güçtür ve bu mevzuat, tüm AB vatandaşlarına ayrımcı olmayan bir yaklaşımla uygulanmamaktadır. Türkiye'nin, kanunlarını AB müktesebatı ile uyumlaştırmak suretiyle, yabancıların gayrimenkul satın alımının daha fazla serbestleştirilmesi için bir eylem planı kabul etmesi ve uygulaması gerekmektedir. Türkiye artık, sabit sermaye yatırımı yapma veya belirlenmiş bir değer üzerinden gayrimenkul olarak üç yıl boyunca satmama taahhüdünde bulunma gibi bazı özel koşullar altında yabancı yatırımcılara Türk vatandaşlığı vermektedir. Ayrıca radyo ve TV yayıncılığı, taşımacılık, eğitim ve elektrik piyasasına ilişkin olarak yabancı mülkiyeti kısıtlamalara tabidir.

**Ödeme sistemleri** konusunda, Türkiye iyi bir standarda ulaşmıştır. Merkez Bankası ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, ödeme sistemi operatörlerine lisans verebilen iki yetkili kuruluştur.

Türkiye, **kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele** konusunda ilerleme kaydetmiştir. Türkiye, Suç Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, El Konması ve Müsaderesi ile Terörizmin Finansmanı Hakkındaki Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ne taraftır. Türkiye'nin, finans sisteminin kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı amaçları doğrultusunda kötüye kullanılmasını önlemeye yönelik tedbirlerini güçlendirmek suretiyle AB müktesebatına daha fazla uyum sağlaması gerekmektedir. Mali Eylem Görev Gücünün Dördüncü Tur Karşılıklı Değerlendirmeleriyle uyum sağlamak üzere bu alandaki yasal ve idari kapasite güçlendirilmelidir.

Ulusal mali istihbarat birimi olarak görev yapan Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK), idari ve uygulama kapasitesini güçlendirmiş; kolluk birimleri ve yargı makamları ile iş birliğini geliştirmiştir. Mali Suçları Araştırma Kuruluna yapılan şüpheli işlem bildirimlerinin sayısı, 2016'da 132.570 iken 2017'de yaklaşık 175.000'e ulaşmıştır. İncelenen ve değerlendirilen dosya sayısı 2016'da 839 iken 2017'de 10.554 olmuştur. Bununla birlikte, yalnızca dokuz kişi kara para aklama suçu nedeniyle hüküm giymiştir. Kara para aklama suçu nedeniyle hüküm giyenlerin sayısı 2016'da 23 olmuştur. Tek başına kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı suçları ile ilgili olarak yapılan müsadere ve mal varlıklarına el koyma işlemlerinin sayısı hâlâ sınırlıdır.

## 5.5. Fası 5: Kamu Alımları

*AB kuralları, tüm üye devletlerde kamu sektörünün mal ve hizmet alımlarının ayrımcılık yapılmaksızın eşit muamele temelinde AB şirketlerinin tamamına açık ve şeffaf olmasını temin eder.*

Türkiye, kamu alımları alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Uygulama kapasitesindeki bazı olumlu gelişmeler dışında geçtiğimiz yıl **ilerleme kaydedilmemiştir**. AB müktesebatına uyum konusundaki büyük eksiklikler devam etmektedir. Gümrük Birliği'nin güncellenmesi kapsamında ele alınması muhtemel olan bu alanda daha fazla çalışma yürütülmesi



gerekmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Kamu ihale mevzuatını, imtiyazlar ve kamu-özel sektör ortaklıklarını kapsayacak ve şikâyetlerin incelenmesinin AB kamu alımları direktifleriyle uyumlu olmasını sağlayacak ve şeffaflığı artıracak şekilde tadil etmesi;
- AB müktesebatıyla çelişen istisnaları AB'ye Katılım için Ulusal Eylem Planı'nın uyum programında öngörüldüğü şekilde ortadan kaldırmaya ve yerli fiyat avantajlarını kaldırmaya başlaması;
- Kamu İhale Kurumundan ayrı olarak, tamamen bağımsız bir Kamu Alımları İnceleme Kurulu oluşturulması gerekmektedir.

### Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

**Yasal çerçeve** ile ilgili olarak, Türkiye'nin kamu alımları mevzuatı, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın ilkelerini geniş ölçüde yansıtmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye belirli mallara, ayrımcı olan ve bu nedenle AB müktesebatıyla uyumlu olmayan zorunlu yerli fiyat avantajı uygulamaktadır.

**Kamu İhale Kanunu**, 2004 AB kamu alımları direktifleriyle büyük ölçüde uyumludur ancak Türkiye, henüz 2014 AB kamu alımları direktiflerini iç hukukuna tamamıyla aktarmamıştır. Mevzuat, bütçe ve harcama düzenlemeleriyle uyumludur ve bu düzenlemelerle desteklenmektedir; böylece, kamu ihale sözleşmeleri sağlam proje yönetimi ilkelerine uygun biçimde hazırlanabilmekte, sonuçlandırılabilen ve yönetilebilmektedir. Bununla birlikte, kamu alımları mevzuatı ile AB müktesebatı arasında birtakım uyumsuzluklar mevcuttur. Bir dizi sektörel kanun, sektörüne bağlı olarak, şeffaflığı sınırlandırmakta ve farklı hukuk yolları tesis etmektedir. Savunma, güvenlik ve istihbarata ilişkin alımlarda yeni istisnalar getirilmiştir.

“Orta ve yüksek teknoloji sanayi ürünleri” için %15'e kadar yerli fiyat avantajı hâlâ zorunludur. Türkiye'nin Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), kamu alımları yoluyla yerel imalat kapasitesini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Mevcut mevzuat, ihale makamının, malların ve yazılımın yerli üretim olmasını şart koşmasına imkan vermektedir ve uygulama mevzuatı metro, tramvay ve hafif raylı sistem araçlarının alımında, %51'lik yerli katkıyı bir zorunluluk olarak belirlemiştir. Türkiye, AB müktesebatıyla çelişen kısıtlayıcı tedbirleri kaldırmalı ve yenilik, yerli üretim ve teknoloji transferi düzenlemelerinin teşviki amacıyla 2014 AB direktifleri kapsamında öngörülen yeni araçları uygulamayı değerlendirmeye almalıdır.

**Kamu İhale Kurumu (KİK)**, Kamu İhale Kanunu'nu uygulamakla ve kamu alımları sistemini izlemekle yükümlüdür. KİK, Maliye Bakanlığına bağlıdır ancak özerk olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Rapor döneminde, politika oluşturulması ve uygulanmasının koordinasyonundan Maliye Bakanlığı sorumlu olmuştur.

### Uygulama ve yürütme kapasitesi

Türkiye'nin **kamu alımları piyasası** 2016'da GSYH'nin %6'sına karşılık gelmiştir (2015'te %7,1). İhale usullerinde, şeffaflık ve etkinlik ilkeleri büyük ölçüde gözetilmiştir. Kalkınma Bakanlığı bünyesindeki Kamu-Özel İşbirliği Dairesi Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı ile birlikte bazı projelerin ilk aşama incelemesini gerçekleştirmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'de kamu-özel ortaklığı faaliyetlerinin koordinasyonunu, gözetimini ve izlenmesini kapsayan tek bir çerçeve bulunmamaktadır. Türkiye, Kurumun idari ve koordinasyon kapasitesinin güçlendirilmesini teminen KİK'teki çok sayıda boş kadroyu doldurmalıdır.

İhale kararlarının ve uygulanmasının **izlenmesi** tatmin edici düzeydedir. KİK, yılda iki kez, performansın ve sonuçların ölçülmesi ve kamu alımları sisteminde iyileştirmeler yapılması için temel oluşturan istatistikler yayımlamaktadır.

İdarelerin **kamu alımı süreçlerini yönetme kapasitesi** gelişmeye devam etmektedir. Türkiye, e-ihaleden etkin bir şekilde faydalanmaktadır. **Dürüstlük ve çıkar çatışması** kuralları da dâhil olmak üzere, yolsuzluk ve hileli uygulamaların yerinde tespit edilip haklarında işlem yapılmasını sağlayan mekanizmalar bulunmaktadır. Ancak, Türkiye'nin, ihale sürecindeki uygulamalarda dürüstlüğe ilişkin olası sorunlara işaret eden bir risk göstergesi sistemi geliştirmesi gerekmektedir.

#### Şikâyetlerin etkili şekilde incelenmesi sistemi

**Hukuk yollarına başvurma hakkı**, Anayasa'da ve Kamu İhale Kanunu'nda yer almaktadır. Bir idarenin şikâyetler hakkındaki her türlü kararına ilişkin olarak KİK bünyesindeki Kamu İhale Kuruluna itiraz başvurusunda bulunmak mümkündür. Şikâyetlerin incelenmesi sistemi, şikâyetlerin ve yaptırımların hızlı, etkin ve yeterli bir biçimde uygulanmasını ve çözüme kavuşturulmasını sağlamaktadır. Ancak, AB Şikâyetlerin İncelenmesi Direktifi'ndeki bazı hükümler uygulanmamıştır.

2017'nin ilk yarısında Kamu İhale Kuruluna 1.741 şikâyet gelmiştir; kamu ihale sözleşmelerinin %4'üne denk gelen bu sayı normal sınırlar içerisinde. KİK'in bir parçası olarak, Kurulun rolünün yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu İhale Kurulunun tamamen bağımsız olması, muhtemel çıkar çatışmalarını engelleyecektir.

#### **5.6. Fası 6: Şirketler Hukuku**

*AB'nin, muhasebe, finansal raporlama ve bağımsız denetim için tamamlayıcı kurallar ile birlikte bir şirketin kurulması, tescili ve şirketlerce açıklanması zorunlu bilgilere ilişkin ortak kuralları bulunmaktadır.*

Türkiye, şirketler hukuku alanında **çok ileri düzeydedir**. Bağımsız Denetçiler için Sürekli Eğitim Tebliği'nin yürürlüğe girmesi ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun kapasitesinin güçlendirilmesiyle **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ hazırlanmakta olan mevzuat değişiklikleri için uyum çalışmalarını tamamlaması ve muhasebe ve bağımsız denetim alanındaki güncel AB müktesebatıyla uyum sağlanması için daha fazla çalışma yapması gerekmektedir.

Türkiye'nin **şirketler hukuku** alanında uyumu yüksek düzeydedir. Birleşme, bölünme ve devralmalara ilişkin olarak AB müktesebatına uyum sağlanması gereken birkaç husus kalmıştır. Merkezi Sicil Kayıt Sistemi (MERSİS) şirket sicil verilerini elektronik olarak kayıt altında tutmaktadır ve internet üzerinden verilen hizmetler geliştirilmektedir. Şirketlerin işletme kayıtlarındaki mali belgelerinin kamuya açıklanması ya da kamunun bu belgelere erişimi (AB şirketler hukukunda ve muhasebe kurallarında öngörüldüğü üzere) henüz sağlanmamıştır. Kurumsal yönetim standartlarının etkinliğini artırmaya yönelik çalışmalar devam etmektedir.

**Muhasebe ve bağımsız denetim** konusunda, Türkiye finansal raporlama standartları ve denetim standartları, uluslararası finansal raporlama standartlarına ve uluslararası denetim standartlarına dayanmaktadır. Temmuz 2017'de yayımlanan Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı Hakkında Tebliğ, bağımsız denetime tabi olan ancak Türkiye finansal raporlama standartlarını uygulamayan işletmelere ilişkin çerçeve kuralları düzenlemeyi amaçlamaktadır. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulu idari kapasitelerini personel alımı, eğitimler ve farkındalık artırma faaliyetleri vasıtasıyla daha da güçlendirmiştir. Bağımsız denetime ilişkin olarak bir soruşturma ve yaptırım sistemi

oluşturulmuştur ve kamu yararını ilgilendiren kuruluşların denetimi için özel şartlar mevcut bulunmaktadır. Bağımsız Denetçiler için Sürekli Eğitim Tebliği yürürlüğe girmiştir. Muhasebe ve bağımsız denetim alanındaki güncel AB müktesebatıyla uyum sağlanması için daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

## 5.7. Fasal 7: Fikri Mülkiyet Hukuku

*AB, fikri mülkiyet haklarının ve telif hakkı ve bağlantılı hakların yasal korunmasına ilişkin kuralları uyumlaştırmıştır. Fikri mülkiyet haklarının yasal korunmasına ilişkin kurallar, örneğin patent ve markaları, tasarımları, biyoteknolojik buluşları ve ilaçları kapsamaktadır. Telif hakkı ve bağlantılı hakların yasal korunmasına ilişkin kurallar; örneğin kitapları, filmleri, bilgisayar programlarını ve radyo-televizyon yayınlarını kapsamaktadır.*

Türkiye bu alanda **oldukça hazırlıktır**. Önceki Rapor'da sunulan tavsiyeler doğrultusunda, yeni Sınai Mülkiyet Kanunu'nun kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesiyle AB müktesebatına uyum açısından **iyi düzeyde ilerleme** kaydedilmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- telif haklarına ilişkin henüz kabul edilmemiş olan mevzuatı AB müktesebatıyla uyumlu olacak şekilde kabul etmesi;
- fikri ve sınai mülkiyet hakları ihlalleri ile mücadelede uygulama tedbirleri geliştirmesi;
- fikri mülkiyet hakkı sahipleriyle yapıcı diyalogu sürdürmesi, taklitçilik ve korsanlıkla ilgili farkındalığı artırması ve ekonomik büyüme için güçlü bir fikri mülkiyet hakkı koruma sisteminin faydaları üzerine odaklanması gerekmektedir.

**Telif hakları ve komşu haklara** ilişkin olarak, telif haklarına ilişkin taslak kanun hâlâ kabul edilmemiştir. Toplu hak yönetimi özellikle yabancı yapımcılarla, temsil hakkıyla ve çoğaltma hakkıyla bağlantılı olmak üzere, yeni telif hakkı kanununda ele alınması gereken sorunlu bir konu olmaya devam etmektedir.

Ocak 2017'de yeni **Sınai Mülkiyet Kanunu** yürürlüğe girmiş ve ardından Nisan 2017'de bu Kanun'un uygulanmasına dair yönetmelik kabul edilmiştir. Sınai Mülkiyet Kanunu, markalar ve tasarımlarla ilgili olarak fikri mülkiyet hakları müktesebatına yasal bakımdan daha fazla uyum sağlanmasını temin etmektedir ve Türk fikri mülkiyet hakları sistemini uluslararası anlaşmalar ve uygulamalar doğrultusunda güncellemektedir. Kanun'la basitleştirilmiş tescil süreçleri getirilmiştir. Yeni Kanun'da biyoteknolojik buluşlara ilişkin özel hükümler yer almamaktadır. Temmuz 2017'de kamu görevlilerine yönelik tüm fikri mülkiyet hakkı konulu eğitimlerden sorumlu olacak bir Fikri Mülkiyet Akademisi kurulmuştur. Mayıs 2017'de Türk Patent ve Marka Kurumu Patent Vekilleri ve Marka Vekilleri Meslek Kuralları ve Disiplin Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik Türk Patent ve Marka Kurumu nezdinde kayıtlı patent vekilleri ve marka vekillerinin sorumluluklarına ilişkin yasal bir boşluğu doldurmaktadır. Türk Patent ve Marka Kurumu fikri mülkiyet hakkı sahipleriyle ve vekilleriyle marka tescil hizmetlerine ilişkin istişare kapasitesini geliştirmiştir.

**Yargılama süreciyle** ilgili olarak, yeni Sınai Mülkiyet Kanunu, AB Uygulama Direktifi'ne daha yüksek düzeyde bir yasal uyum sağlanmasını amaçlamaktadır. Ancak, fikri mülkiyet hakları ihlali sayılarının ve sahtecilik ve korsanlık seviyelerinin hâlâ çok yüksek olması nedeniyle uygulama tedbirlerinin fiilen güçlendirilmesi gerekmektedir. Hızlandırılmış imha prosedürünün uygulanması ve Fikri ve Sınai Haklar Ceza Mahkemelerinin işleyişinin iyileştirilmesi gerekmektedir. 2016'da sınır kontrolleri sırasında gümrük tarafından el konulan taklit malların sayısı 2015'e kıyasla %35 oranında artmıştır.

## 5.8. Fası 8: Rekabet Politikası

*AB kuralları serbest rekabeti korumaktadır. Söz konusu kurallar, teşebbüsler arası kısıtlayıcı anlaşmalara ve hâkim durumun kötüye kullanılmasına karşı anti-tröst kurallarını içermektedir. AB kuralları aynı zamanda hükümetlerin usule uygun olmayan biçimde, rekabeti bozan devlet destekleri vermesini engellemektedir.*

Türkiye rekabet politikası alanında **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Rapor döneminde bu alanda **ilerleme kaydedilmemiştir**. Anti-tröste ilişkin mevzuat AB müktesebatı ile büyük ölçüde uyumludur. Ancak, Türkiye'nin devlet destekleri politikası ile AB devlet destekleri kuralları arasında uyum sağlanması konusundaki eksiklikler devam etmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'u gecikmeksizin uygulaması ve güncel bir destek programları envanteri hazırlaması gerekmektedir.

### Anti-tröst ve birleşmeler

**Yasal çerçeve** AB müktesebatıyla büyük ölçüde uyumludur. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (ABİA) 101 ve 102. maddelerinin özünü yansıtmaktadır. Bu alandaki uygulama mevzuatı büyük ölçüde yürürlüktedir.

**Kurumsal çerçeveye** ilgili olarak, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un uygulanmasından Rekabet Kurumu sorumludur. Rekabet Kurumunun yetkileri Avrupa Komisyonunun ilgili birimininki ile büyük ölçüde benzerdir. Rekabet Kurumu işlevsel açıdan büyük ölçüde bağımsız bir kuruluştur.

Rekabet Kurumunun **uygulama kapasitesi** yeterlidir. **Uygulama** genel itibarıyla etkilidir, ancak uygulamanın etkililiğinde bir azalma gözlenmektedir. Özellikle anti-tröst alanında, verilen karar sayılarında (2013'te 191'den 2017'de 80'e) ve uygulanan para cezalarında (2013'te 280 milyon avrodan 2016'da 194 milyon avroya) bir azalma meydana gelmiştir. Az sayıdaki re'sen yürütülen soruşturmaların sayısı azalmaya devam etmiştir (2012'de 17'den 2016'da 9'a ve 2017'de 0'a). 2013 ve 2016 arasında, Rekabet Kurumu tarafından gerçekleştirilen yıllık ortalama baskın sayısı 75'tir (2017'de 84). Soruşturma açılmasıyla sonuçlanan şikâyetlerin sayısı 2013'te 20'den 2016'da 5'e düşmüştür. 2016'da, Rekabet Kurumu kararlarına karşı yapılan temyiz başvurusu sayısı (2013 ve 2015 arasında senede ortalama 155 vakadan) 257'ye çıkmıştır. Bu kararların dörtte üçü ulusal mahkemeler tarafından onaylanmıştır.

### Devlet desteği

**Yasal çerçeve** AB müktesebatıyla kısmen uyumludur. Devlet desteği düzenlemeleri Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin unsuru olmayan tarım, balıkçılık ya da hizmet sektörlerini kapsamamaktadır. Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 107 ve 108. maddeleriyle büyük ölçüde uyumludur. Bu Kanun'un uygulanması için gerekli yönetmelikler henüz çıkarılmamıştır.

**Kurumsal çerçeveye** ilgili olarak, Kanun'un uygulanmasından Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu sorumludur. Kurulun işlevsel olarak bağımsız olduğu söylenemez.

Aralık 2017'de Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'da ilgili yönetmeliklerin yürürlüğe konulması için daha önceden belirlenmiş olan son tarih yürürlükten kaldırılmış, Bakanlar Kuruluna Kanun'un uygulanmasını süresiz olarak erteleyebilme yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla Türkiye, devlet desteklerine ilişkin mevzuatını ve bunun uygulanmasını ilgili AB müktesebatı ile henüz uyumlaştırmamıştır ve Türkiye'nin **uygulama kapasitesini** değerlendirmek mümkün değildir. Bir devlet destekleri envanteri henüz oluşturulmamıştır ve AB müktesebatına uyuma yönelik bir eylem planı henüz kabul edilmemiştir.

## Serbestleşme

Rekabet ve devlet destekleri kuralları, kamu iktisadi teşebbüslerine uygulanmaktadır. Türk Telekomünikasyon A.Ş ve Türkiye'nin tek petrol rafinerisi olan TÜPRAŞ, sırasıyla sabit telekomünikasyon ve rafine petrol ürünleri piyasalarında fiili tekele sahiptir. 2016'da Rekabet Kurumu, Türk Telekomünikasyon A.Ş'ye piyasadaki hâkim durumunu kötüye kullanmaktan para cezası vermiştir.

### **5.9. Fası 9: Mali Hizmetler**

*AB kuralları; bankacılık, sigortacılık, tamamlayıcı emeklilik, yatırım hizmetleri ve menkul kıymet piyasalarında faaliyet gösteren finansal kuruluşlar arasında adil rekabet koşullarının ve bu kurumların istikrarının sağlanmasını amaçlamaktadır. Bunlar, bu kuruluşların yetkilendirilmesine, faaliyetlerine ve denetlenmesine ilişkin kuralları içermektedir.*

Türkiye mali hizmetler alanında **oldukça hazırlıktır**. Özellikle işverenlerin çalışanları emeklilik planlarına otomatik olarak kaydetmesinin zorunlu hale getirilmesiyle **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- banka yönetişimi ve denetimini, kriz yönetimini ve çözümleme çerçevesini daha da güçlendirmesi;
- Türk sermaye piyasalarının gelişimini ve bunların denetlenmesini desteklemesi gerekmektedir.

**Bankalar ve finansal gruplar** alanında, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, bankaların sermaye yeterliliklerinin ve bankaların likidite karşılama oranlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesinde değişiklik yapmıştır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, ticari kredilerin alınabilmesini kolaylaştırmak ve sınır ötesi ihraçlara ilişkin süreci sorunsuz şekilde işletmek için zorunlu karşılık oranlarını azaltmış ve borçların yeniden yapılandırmasına ilişkin koşulları hafifletmiştir. BDDK ayrıca, bankaların öz sermayesinin hesaplanmasında, müşterilerinin ödenmemiş borcu karşılığında iktisap ettikleri taşınmazlara ilişkin olarak değişiklikler yapmıştır. Bir olağanüstü hâl KHK'sı ile BDDK'ya, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan veya kamu tarafından kontrol edilen bankaların alacaklarının varlık yönetim şirketlerine satışında uygulanacak usul ve esasları belirleme yetkisi verilmiştir.

**Sigortacılık ve mesleki emeklilik** konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Bireysel Emeklilik Tasarruf ve Yatırım Sistemi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 1 Ocak 2017'de yürürlüğe girmiş ve söz konusu Kanun'la, çalışanların bir emeklilik planına kaydolması zorunlu hale getirilmiştir. Özel sektör çalışanları için bu uygulamaya kademeli olarak geçilecektir. Ağustos 2017'de, Katılım Sigortacılığı Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik kabul edilmiştir. Temmuz 2017'de Hazine Müsteşarlığı tarafından, Sigorta ve Reasürans ile Emeklilik Şirketlerinin Sermaye Yeterliliklerinin Ölçülmesine ve Değerlendirilmesine İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik yayımlanmıştır. Sermaye yeterliliğinin hesaplanmasında aşırı prim artışı riskleri artık dikkate alınmamaktadır. Hazine tarafından ayrıca, sigorta şirketlerinin zorunlu olarak havuz kapsamında trafik sigortası poliçesi düzenlemeleri değişikliğini de içeren, Karayolları Motorlu Araçlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasında Tarife Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik yayımlanmıştır.

**Mali piyasa altyapısı** konusunda ilerleme kaydedilmemiştir, ancak **menkul kıymet piyasaları ve yatırım hizmetleri** alanlarında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Sermaye Piyasası Kurulu, altyapı ve hizmetlerden oluşan bir portföyü olan yatırım şirketlerine uygulanan gereklilikleri açıklamıştır. Kurul ayrıca, portföy yönetim şirketlerinin, hem girişim sermayesi yatırım fonlarını hem de gayrimenkul yatırım fonlarını yönetebileceğini hükme bağlamıştır.

## 5.10. Fasıll 10: Bilgi Toplumu ve Medya

AB, elektronik haberleşme, elektronik ticaret ve görsel-işitsel medya hizmetleri konusunda iç pazarın sorunsuz işleyişini desteklemektedir. Kurallar tüketicileri korumakta ve modern hizmetlerin evrensel olarak erişilebilirliğini desteklemektedir.

Türkiye bilgi toplumu ve medya alanında **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Özellikle, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'da yapılan değişiklikler ve Kanun'un uygulanması konusunda **gerileme** olmuştur. Genel olarak sektör, ifade özgürlüğünün korunması açısından fazlasıyla kısıtlayıcıdır ve gereğinden fazla düzenlemeye tabidir. Sabit telefon ve geniş bant piyasasında rekabet yetersizdir ve bilgi ve iletişim operatörleri ile tüketicilerine yönelik aşırı düzeyde vergilendirme ve ücretlendirme söz konusudur.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- düzenleyici makamların ve kurul üyelerinin bağımsızlığını güçlendirmesi ve Venedik Komisyonunun tavsiyeleri uyarınca İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun'da değişiklikler yapması;
- elektronik haberleşme sektöründe yetkilendirmeye ilişkin düzenlemeleri, piyasa erişimini, geçiş hakkını ve evrensel hizmetleri AB müktesebatına daha da uyumlu hale getirmesi;
- dijital yayıncılığa geçişin tamamlanması için gerekli adımları en kısa zamanda atması gerekmektedir.

**Elektronik haberleşme ile bilgi ve iletişim teknolojileri** konusunda, mevzuatın, piyasa erişimi ve evrensel hizmet ile ilgili AB müktesebatıyla uyumlaştırılmasında ilerleme kaydedilmemiştir. Sabit telefon ve geniş bant piyasasında rekabet etkili değildir. Sabit telefon operatörlerine yönelik asgari sermaye gerekliliği piyasaya girişin önünde hâlâ engel oluşturmaktadır. Belediyeler tarafından geçiş hakları ve baz istasyonlarının kurulumu için istenen ücretler maliyetleri daha da yükseltmektedir. Aralık 2017'de, elektronik haberleşme hizmetlerine uygulanan özel iletişim vergisi %7,5 oranına sabitlenmiş; böylece internete uygulanan %5'lik oran yükselirken, cep telefonu çağrılarında uygulanan %25'lik oran düşmüştür. Vergilendirme rejimi hâlâ karmaşıktır ve vergiler aşırı yüksektir. Mobil geniş bant penetrasyon oranı önemli ölçüde artarak %65'e ulaşmakla birlikte yine de bu oran %95 düzeyindeki OECD ortalamasının altındadır. %30'luk OECD ortalaması ile karşılaştırıldığında sabit geniş bant penetrasyon oranı %13'tür. 8 aylık uygulama süresince, 4G kullanıcı sayısı 52 milyona ulaşmıştır. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun tam bağımsızlığının güvence altına alınması gerekmektedir. İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun, BM'nin ve Avrupa Konseyinin tavsiyelerine uygun olarak tadil edilmemiştir ve konuyla ilgili ciddi endişeler devam etmektedir (*bkz. Fasıll 23- Yargı ve Temel Haklar*)

**Bilgi toplumu hizmetleri** ile ilgili olarak 2015-2018 yıllarını kapsayan ulusal bir strateji uygulanmaktadır. E-devlet hizmetlerini kullanan vatandaşların oranı %37'den %42'ye yükselirken, e-devlet kullanan işletmelerin oranı hâlâ %86 düzeyindedir. Aralık 2017'de, Türkiye Ulusal Genişbant Stratejisi ve Eylem Planı'nı (2017-2020) yayımlamıştır.

**Görsel-işitsel politika** alanında, OHAL KHK'ları ile Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'da, tekelleşmenin önlenmesi bakımından Avrupa Sınır Ötesi Yayıncılık Anlaşması'na aykırı olarak tek verici tesis üzerinden yayın yapılmasına ilişkin yaptırımlara ve kısıtlayıcı koşullara zemin hazırlayacak şekilde sürekli değişiklik yapılması nedeniyle, ilgili Kanun'un AB müktesebatıyla uyumunda gerileme olmuştur. Radyo Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK), seçim sürecine katılmak isteyen tüm siyasi kesimlerin ve kişilerin ayrımcılık olmaksızın basına engelsiz erişimlerini sağlaması engellenmiş; bu durum 16 Nisan referandumunda

eşit şartlarda kampanya yapılmasını etkilemiştir. Bunun yanı sıra terörün övülmesi, kamu düzeninin bozulması ve devletin bölünmez bütünlüğü ilkesinin ihlal edilmesi gerekçeleriyle yayıncılara uygulanan yaptırımların sayısında artış yaşanmıştır. OHAL'in başlamasından bu yana, 36 TV kanalı (bunlardan 3'ü yurtdışı lisanslıdır ve yurtdışından yayın yapmaktadır) ve 37 radyo kanalı, TÜRKSAT'tan çıkarılmış ve kapatılmıştır. Bunların büyük bir kısmı, hükûmete eleştirel yaklaşan kanallardır; bazıları Gülen hareketi ile bağlantıları olduğu iddiasıyla kapatılmıştır ve bazıları da Kürtçe yayın yapan kanallardır.

RTÜK yönetim kurulu Ekim 2017'de yenilenmiş ancak HDP'den üye atanmamıştır; dolayısıyla kurul, TBMM'nin mevcut yapısını gerektiği gibi yansıtmamaktadır. RTÜK'ün bağımsızlığının artırılması gerekmektedir. Mart 2018'de, RTÜK uhdesinde bulunan, yayınların iletimine ilişkin düzenlemenin kapsamını, yurt dışında bulunan medya hizmet sağlayıcıları da dâhil olmak üzere, herhangi bir çevrim içi medya hizmet sağlayıcısı ve platform işletmecilerinin yayın hizmetlerini de içine alacak şekilde genişleten bazı değişiklikler kabul edilmiş ve söz konusu değişiklikler yeni ciddi endişeler doğurmuştur. Değişikliklerle ayrıca RTÜK'e internet ortamında yapılan yayınlara yasak getirme yetkisi verilmiştir.

TRT Genel Müdürü'nün hükûmet tarafından değiştirilmesinden sonra kamu yayıncısı olan bu kurumun editöryal bağımsızlığına ilişkin tereddütler hasıl olmuştur. Yeni ihale süreci henüz başlamadığı için dijital yayıncılığa geçişin tamamlanması konusundaki belirsizlik devam etmektedir.

## 5.11. Fasal 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma

*Ortak Tarım Politikası, çiftçileri ve kırsal kalkınmayı desteklemektedir. Bunun için de güçlü yönetim ve kontrol sistemleri gerekmektedir. Kalite politikası ve organik tarım konusunda da ortak AB kuralları bulunmaktadır.*

Tarım ve kırsal kalkınma alanında **hazırlıklar belirli bir düzeydedir**. Kalite politikasına daha fazla uyum sağlanması ve Türkiye-AB arasındaki tarım ürünleri ticaretine ilişkin anlaşmanın uygulanmasının iyileştirilmesi bakımından geçtiğimiz yıl **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Genel tarım konularına ve ortak tarım politikasına uyum sağlanmasına ilişkin hazırlıklar ilerlemiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- tarım istatistiklerinin oluşturulması için bir strateji belgesi hazırlaması;
- ithalat kotalarını uygun ve şeffaf bir biçimde yönetmesi gerekmektedir.

**Çiftlik Muhasebe Veri Ağı**, 81 ili kapsamaktadır ve hâlihazırda tarımsal üretim ve kayıt sistemi ile entegre edilmiştir. AB mali desteğiyle, arazi parsel tanımlama sisteminin geliştirilmesine yönelik çalışmalar devam etmiştir. Genel tarım sayımı konusundaki hazırlıklar henüz tamamlanmamış ve tarım istatistikleri strateji belgesi henüz kabul edilmemiştir. AB politikalarıyla daha fazla uyum sağlanması için üretimden bağımsız desteklerin ve arazi esaslı ödemelerin çapraz uyum standartlarıyla ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye ve AB, tarım ürünleri için ticaret rejimine ilişkin 1/98 sayılı AT-Türkiye Ortaklık Konseyi Kararı'nın 2 No'lu Protokolü'nün tadil edilmesi ve AB'den Türkiye'ye ihraç edilen et ürünlerinin kapsamının taze ve soğutulmuş sığır etini de kapsayacak şekilde genişletilmesi konusunda anlaşmıştır. Buna paralel olarak ithalat kotalarının uygun ve şeffaf yönetiminin etkin bir biçimde uygulanması ileriye dönük önemli bir adım olacaktır.

**Kırsal kalkınma** konusunda, tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik AB katılım öncesi programı (IPARD II) kapsamında, IPARD I döneminde uygulanan dört tedbir için bütçe uygulama yetkileri devredilmiş durumdadır. Ayrıca, söz konusu yetki devri Komisyon tarafından tarım-çevre, iklim ve organik tarım tedbirlerinin pilot faaliyeti için de verilmektedir. IPARD için yapılan birinci teklif

çağrısında yaklaşık 1.600 sözleşme imzalanmıştır. IPARD Ajansı ilaveten 200 personel istihdam etmiştir. LEADER yaklaşımına yönelik hazırlıklarda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir ve Kırsal Kalkınma Ulusal Ağı oluşturulmuştur.

**Kalite politikasına** ilişkin olarak, 2017’de Sınai Mülkiyet Kanunu’nun ve ilgili yönetmeliklerin kabul edilmesiyle iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Söz konusu mevzuat coğrafi işaretler konusunda AB müktesebatıyla daha fazla uyum sağlanmasını amaçlamaktadır.

**Organik tarımın** esaslarına ve uygulanmasına ilişkin tüzüğe uyum ileri seviyededir. Hükümet organik üretimi desteklemektedir. Türk Akreditasyon Kurumu, organik tarım alanındaki belgelendirme kuruluşlarının akreditasyonunu gerçekleştirmektedir.

## 5.12. Fasıl 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası

*Gıda maddeleri üretimine ilişkin AB hijyen kuralları, yüksek düzeyde bir gıda güvenliği sağlamaktadır. Tohum kalitesi, bitki koruma ürünleri, zararlı organizmalara karşı koruma ve hayvan beslenmesinin yanı sıra, hayvan sağlığı ve refahı ile hayvansal kökenli gıdaların güvenliği de korunmaktadır.*

Gıda güvenliği, veterinerlik ve bitki sağlığı politikası alanında **hazırlıklar belirli bir düzeydedir**. Gıda, yem ve hayvansal yan ürünler ve gıda güvenliği mevzuatına yönelik yürütme kapasitesine ilişkin **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Bu alandaki AB müktesebatının tam olarak uygulanması için, özellikle de hayvansal yan ürünler, hayvan refahı ve hayvanların kimliklendirilmesi ve kayıt altına alınması ile hareketlerinin kontrolü konularında kayda değer ilave çabalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle:

- bir ulusal program ve izleme planının sunulması da dâhil olmak üzere, gıda işletmelerini AB standartlarını karşılayacak şekilde geliştirmesi;
- hayvan refahı ve hayvansal yan ürünlere ilişkin kuralların uyarlanması ve uygulanmasına yönelik daha fazla adım atması gerekmektedir.

**Genel gıda güvenliği** konularında AB müktesebatına uyum sağlanması ve müktesebatın uygulanması hususunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. **Veterinerlik politikasının** AB müktesebatıyla tam olarak uyumlaştırılmasına yönelik çalışmalar artırılmalıdır. Büyükbaş ve küçükbaş hayvanların kimliklendirilmesine ve kayıt altına alınmasına devam edilmiştir. Kara ve deniz sınırlarında ve İstanbul Sabiha Gökçen Havalimanında yer alan sınır kontrol noktaları hâlâ tam olarak işlevsel değildir.

Türkiye, hayvan hastalıklarına karşı mücadelesine devam etmiştir. Yoğun aşılamanın neticesinde şap hastalığı mihrakı azalmıştır. Hayvan hareketlerine yönelik sıkı kontrollerin uygulanması neticesinde, Türkiye’nin Bulgaristan ve Yunanistan sınırındaki batı bölgesi, şap hastalığından aşıları bölge olarak kalmaya devam etmiştir. Sığırlara nodüler ekzantemi hastalığına karşı aşılama yapılmasına devam edilmiştir. Tarım ürünleri için ticaret rejimine ilişkin Şubat 1998 tarihli Ortaklık Konseyi Kararı’yla tam uyum da dâhil olmak üzere, nakledilebilir süngerimsi beyin hastalığı ve sürveylans sistemleri konusundaki AB müktesebatına tam uyumun sağlanması için hâlâ kayda değer çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Hayvan refahına ilişkin AB müktesebatının tam olarak uygulanması için ilave yapısal ve idari çalışma gerekmektedir. Zoonozlar konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

Türkiye, **gıda, yem ve hayvansal yan ürünlerin piyasaya arzı** konularında eğitim, denetim ve izleme programlarını uygulamaya devam etmiş ve resmi kontrollere yönelik idari kapasite iyileştirilmiştir. Tarımsal gıda işletmeleri için ulusal bir modernizasyon planı oluşturulması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Gıda işletmelerinin kayıt altına alınmasına ve onaylanmasına



yönelik yeni kuralların uygulanması konusunda hâlâ kayda değer çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Hayvansal yan ürünler konusunda da hâlâ kayda değer çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Denetimlerin finansmanı ile ilgili düzenlemeler hâlâ AB sistemi ile uyumlu hale getirilmemiştir.

Etiketleme, gıda katkı maddeleri ve saflık kriterleri, aroma verici maddeler, takviye edici gıdalar ve gıda enzimleri gibi **gıda güvenliği mevzuatına** ilişkin bir dizi konuda AB müktesebatıyla uyumda ilerleme kaydedilmiştir. Etiketleme, gıda katkı maddelerinin özellikleri vb. birçok konuya ilişkin yönetmelikler yayımlanmıştır.

**Yem ile ilgili özel kurallar** konusunda ilerleme sınırlı kalmıştır. **Bitki sağlığı politikası** konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Yeni gıdalar ve **genetiği değiştirilmiş organizmalar (GDO'lar)** konusunda uyum henüz tamamlanmamıştır.

### 5.13. Fasal 13: Balıkçılık

*Ortak Balıkçılık Politikası, balıkçılık yönetimine ilişkin kuralları belirlemede, canlı deniz kaynaklarını korumakta ve balıkçılığın çevresel etkilerini sınırlandırmaktadır. Balık avlama kotalarının belirlenmesi, filo kapasitesi yönetimi, su ürünleri yetiştiriciliğine ve piyasalara ilişkin kurallar ile balıkçılara ve kıyı toplumlarına destek sağlanması da bu kapsam dâhilindedir.*

Bu alandaki hazırlıklar hâlâ **başlangıç aşamasındadır**. Kaynaklar ve filo yönetimi, denetim ve kontrol ile uluslararası anlaşmalar konularında **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ sürdürülebilirlik ilkeleriyle uyumlu olarak, su ürünlerini çevreye duyarlı bir şekilde korumayı, yönetmeyi ve geliştirmeyi amaçlayan Su Ürünleri Kanunu'nu kabul etmesi gerekmektedir.

**Kaynak ve filo yönetimi** konularında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Devam etmekte olan destekleme programıyla 214 balıkçı gemisi filodan çıkarılarak avcılıktan çekilmiştir ve böylece avcılıktan çekilen balıkçı teknelerinin sayısı 1.225 olmuştur. Gemi izleme sistemi kapsamında izlenen gemilerin sayısı 1.350'ye ulaşmıştır. Balıkçılık yönetiminin sürdürülebilirliğini temin etmek amacıyla, denizlerdeki ve iç sulardaki küçük ölçekli balıkçı gemilerine ait verilerin güncellenmesi amacıyla yeni bir destek planı ile elektronik seyir defteri yürürlüğe konulmuştur. Türkiye, Akdeniz'deki su ürünleri kaynaklarının sürdürülebilirliğinin iyileştirilmesine yönelik Akdeniz'de Malta MedFish4Ever Bakanlar Deklarasyonu'nu imzalamıştır.

**Denetim ve kontrol** ile ilgili olarak, mevzuat uyumu ve Atlantik Ton Balıklarının Korunması Uluslararası Komisyonunun (ICCAT) mavi yüzgeçli ton balığına ilişkin tavsiye kararlarının uygulanması konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. 2017'de, ICCAT bünyesinde Türkiye ve AB arasındaki artan iş birliği ile, 2016 koruma planı temelinde Akdeniz kılıçbalığı için avlanma olanaklarının dağıtıldığı bir planın kabul edilmesi de dâhil olmak üzere, Akdeniz'deki büyük ve göçmen balık stoklarının korunmasına ilişkin kayda değer bir ilerleme sağlanmıştır. Türkiye'nin mavi yüzgeçli ton balığı avlama hakkına ilişkin olarak uzun süredir devam eden uyuşmazlık çözüme kavuşturulmuştur. Akdeniz Genel Balıkçılık Komisyonunda (GFCM) yer alan Türkiye-AB iş birliği, kıyıdaş tüm ülkeler için kalkan balığa yönelik yıllık avlanma miktarlarını belirleyen ve yasa dışı, kayıt dışı ve düzenlenmemiş (IUU) balıkçılıkla mücadele tedbirlerini oluşturan çok yıllık yönetim planının kabul edilmesine olanak sağlamıştır. **Piyasa politikası** konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. **Uluslararası anlaşmalar** ile ilgili olarak, Türkiye ve AB arasındaki iş birliği devam etmiştir. Türkiye, Yasa Dışı, Kayıt Dışı ve Düzenlenmemiş Balıkçılığın Önlenmesi ile ilgili Liman Devleti Önlemleri Hakkındaki Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) Anlaşması'nı imzalamış, ancak henüz onaylamamıştır. AB müktesebatı ile Ortak Balıkçılık Politikası kapsamında, Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi (UNCLOS) hükümleri de

uygulanmakta olduğundan, Türkiye'nin balıkçılık ve denizcilik politikası konusunda AB ile iş birliğini geliştirmesi için bu Sözleşme'yi onaylaması gerekmektedir.

#### 5.14. Fası 14: Taşımacılık Politikası

*AB'nin, karayolu taşımacılığı, demiryolları, iç su yolu taşımacılığı, kombine taşımacılık, havacılık ve deniz taşımacılığında teknik standartlar ve emniyet standartları, güvenlik, sosyal standartlar, devlet desteği ve piyasanın serbestleştirilmesi konularında ortak kuralları bulunmaktadır.*

Türkiye, taşımacılık politikası alanında **kısmen hazırlıktır**. Rapor döneminde, ağırlıklı olarak demiryolu taşımacılığının serbestleşmesi alanında **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'deki kurumsal yapı ve piyasa kısıtlamaları, demiryollarındaki yeni girişimlerin engellenmesi riskini taşımaktadır. Denizcilik sektöründe, uluslararası sözleşmelerin imzalanması için kurumsal ve teknik kapasite sınırlıdır. Havacılık sektörünün kurumsal, teknik ve insan kaynakları kapasitesinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Bu eksiklikleri gidermenin yanı sıra, gelecek yıl Türkiye'nin özellikle:

- karayolu kullanıcı davranışlarının eğitim, öğretim ve uygulama yoluyla iyileştirilmesi de dâhil olmak üzere, karayolu güvenliği için stratejik bir çerçeve hazırlanmasında Vizyon Sıfır Stratejisi'ni/güvenli sistem yaklaşımını benimsemesi;
- demiryolu sektörünün gerçek anlamda serbestleşmesine yönelik gerekli koşulları sağlaması;
- hava güvenliği de dâhil havacılık sektörü, akıllı ulaşım sistemleri ve tüm ulaştırma türlerinde AB yolcu hakları alanlarında AB müktesebatıyla uyum sağlanmasına yönelik adımları atması gerekmektedir.

**Genel taşımacılık müktesebatı** ile ilgili olarak, Türkiye 2017-2021 Stratejik Planı'nı kabul etmiştir. Ancak bu Plan, sürdürülebilir kentsel hareketlilik ve iklim değişikliğine ilişkin en son AB önceliklerini dikkate almamaktadır. Tüm ulaştırma türlerini kapsayan bir ulaştırma ana planı tamamlanmıştır. Lojistik ana planının hazırlıkları ise hâlâ devam etmektedir. Başta sivil havacılık ve demiryolu taşımacılığı olmak üzere, tüm ulaştırma türlerinde idari kapasite seviyesi oldukça düşüktür.

**Karayolu taşımacılığı** konusunda, yasal çerçevenin AB müktesebatıyla uyumu iyi düzeydedir. Yol kenarı denetimleri titizlikle uygulanmaktadır; ancak özellikle kargo güvenliği gibi yola elverişliliğe ilişkin yeni unsurların da dâhil edilmesi amacıyla bu konudaki mevzuatın ve usullerin güncellenmesi gerekmektedir. Karayolu güvenlik politikalarının AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilmesi ve "Vizyon Sıfır Stratejisi"nin uygulanması için öncü bir kurumun belirlenmesine öncelik verilmelidir. Ulaşımında Temiz Enerji paketinin ve akıllı ulaşım sistemlerinin geliştirilmesine yönelik ilerleme kaydedilmemiştir.

**Demiryolu taşımacılığı** sektöründe görev ve sorumlulukların açık bir biçimde dağılımının yapıldığı yeni bir kurumsal yapılanma oluşmaktadır; ancak bu yapılanma AB'nin ayrıştırma alternatifleriyle tam olarak uyumlu değildir. Şebekeden sorumlu devlete ait şirket olan TCDD Altyapı, demiryolu kapasite tahsisi için şebeke bildirimini yayımlamış ve bir internet uygulaması başlatmıştır. Bununla birlikte, uygulamaya yönelik mevzuat, 1 Ocak 2020 tarihine kadar yalnızca yurt içinde üretilen demiryolu araçlarının tescil edilmesini öngörmektedir. Bu durum, demiryolu araçlarının temin edilmesi, demiryolu piyasasının esnekliği ve yeni gelenlerin sektöre girişi açısından zorluk yaratmaktadır. Demiryolu araçlarını yöneten bir devlet şirketi olan TCDD Taşımacılık, serbest bir piyasada işleyen bağımsız bir ticari şirket değildir. Şirket, TCDD Altyapı ana şirketinden gelen sübvansiyonlara ve TCDD Holdingin ortak teşebbüsleri olan üç demiryolu araç tedarikçisinden gelen transfer ücretlerine bağımlı durumdadır. TCDD Holding, altyapı yöneticisi rolünü üstlenmiştir

ve bu şekilde diğer piyasa oyuncularıyla adil bir rekabet için gereken yeterli koşulları sağlamamaktadır. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü, hâlâ hem düzenleyici makam, hem de emniyet makamı işlevini görmekte ve Ulaştırma Bakanlığında yeterince bağımsız değildir. Bakanlık, hâlihazırda ekonomik düzenleyici işlevlerini yürütmektedir ve bu durum Tek Avrupa Demiryolu Alanını kuran 2012/34 sayılı Direktif’le uyumlu değildir. Bu nedenle, bu alanda daha fazla uyum sağlanması gerekmektedir.

**Deniz taşımacılığı** konusunda, petrol sızıntısı müdahale ekipmanlarının tedariki hâlâ devam ettiği için, Tekirdağ ve Antalya’da bulunan acil müdahale merkezleri tam olarak faaliyete geçmemiştir. Deniz çevresinin korunması ve sızıntılara karşı müdahale kapasitelerinin güçlendirilmesi için çalışmalara devam edilmektedir. Denizcilik Çalışma Sözleşmesi 2017’de onaylanmıştır. Türkiye, Uluslararası Deniz Trafikinin Kolaylaştırılması Sözleşmesi’nin II. Eki de dâhil olmak üzere, Uluslararası Denizcilik Örgütünün temel sözleşmelerine henüz taraf olmamıştır ve Paris Mutabakat Zaptı’nı imzalamamıştır. Türkiye’nin hâlihazırda onayladığı bazı Uluslararası Denizcilik Örgütü sözleşmelerine yönelik sorumluluklarının gerçekleştirilebilmesi için, denizcilik makamlarının kurumsal ve teknik kapasiteleri kayda değer düzeyde artırılmalıdır. Sahil devletlerinde uygulanan uluslararası hukukun gerektirdiği üzere ve Gemi Trafik İzleme ve Bilgi Sisteminin parçası olunması amacıyla, denizyolu taşımacılığının izlenmesine yönelik yasal ve teknolojik çerçevede daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir.

**İç su yolu taşımacılığı** alanında, ilgili AB mevzuatı ulusal mevzuata aktarılmalı ve iç su yollarından sorumlu yeni bir makam tesis edilmelidir. Türkiye, Tuna Bölgesi’nin geliştirilmesine yönelik AB Stratejisi’ne katılmamaktadır ve iç su yolları konusundaki temel uluslararası anlaşmaları imzalamamıştır.

**Havacılık** alanında, AB ve Türkiye, çevre, ticari fırsatlar, rekabet, güvenlik, emniyet ve hava trafik yönetimi gibi çok çeşitli havacılık konularında düzenleyici iş birliği ve uyumun yanı sıra pazara erişimi içerecek kapsamlı bir havacılık anlaşmasını 2016’dan beri müzakere etmektedir. Türkiye, Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansına (EASA) üyelik de dâhil olmak üzere, AB havacılık sistemine tamamen entegre olma yönündeki isteğini belirtmiştir, ancak bu alandaki mevzuatın AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilmesi için önceki çabaların pekiştirilmesi gerekmektedir. Havacılık emniyeti konusunda, hava operasyonları veya uçuş personeline yönelik düzenlemelerde kayda değer ilerleme sağlanmamıştır. Ayrıca, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ile EASA arasındaki çalışma düzenlemesinin yenilenmesi için müzakereler yapılmamıştır. Yeni bir düzenlemenin yapılması, havacılık emniyet standartlarının sağlanması bakımından önemli bir adım olacaktır ve EASA’nın hava trafik yönetimi ve hava seyrüsefer hizmetlerinin emniyet boyutu da dâhil olmak üzere, emniyet denetimini tam olarak gerçekleştirmesini sağlayacaktır. Bu nedenle Türkiye’nin bu alanlardaki ilerleme düzeyi ve Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü’nün emniyet ile ilgili denetim sorumluluklarını uygun olarak yerine getirme kapasitesi bu aşamada tespit edilememektedir. Türkiye’deki ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi’ndeki (GKRY) hava trafik kontrol merkezleri arasındaki yetersiz iletişim, Lefkoşa uçuş bilgi bölgesinde hava emniyeti bakımından tehlike oluşturmaya devam etmektedir. Bu emniyet meselesini çözmek üzere, ivedilikle operasyonel bir çözüm bulunmasına ihtiyaç vardır. Havacılık müktesebatının diğer alanlarında, Türkiye, düzenlemelerini AB müktesebatıyla uyumlaştırma yönünde ilerleme kaydetmektedir, ancak başta hava trafik yönetimi olmak üzere bu alandaki çabalar hızlandırılmalıdır.

**Kombine taşımacılık** konusunda ise ilerleme kaydedilmemiştir. 2014’te kabul edilen Türkiye Kombine Taşımacılık Strateji Belgesi henüz uygulanmamıştır. Türkiye’nin uzun vadedeki tür değişim arzusu dikkate alındığında, 92/106/AET sayılı Direktif ve AB Beyaz Kitap hedefleriyle uyumlu olarak, yük taşımacılığını demiryolu, iç su yolları veya kısa mesafeli deniz taşımacılığına yönlendirecek düzenleyici tedbirlerin onaylanması gerekmektedir.

GKRY’de kayıtlı, GKRY ile ilgisi olan ya da son uğradığı liman GKRY’de bulunan gemiler ve uçaklara yönelik kısıtlamalar yürürlükte kaldığı sürece, Türkiye bu fasla ilişkin AB müktesebatını tam olarak uygulama konumunda olmayacaktır.

### 5.15. Fası 15: Enerji

*AB enerji politikası, enerji arzı, altyapı, enerji iç piyasası, tüketiciler, yenilenebilir enerji, enerji verimliliği, nükleer enerji ve nükleer güvenlik ile radyasyondan korunma konularını kapsamaktadır.*

Türkiye, enerji alanında **kısmen hazırlıktır**. Özellikle arz güvenliği ve yenilenebilir enerji sektöründe olmak üzere bu alanda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Dolayısıyla, Komisyonun 2016 tavsiyeleri hâlâ geçerlidir.

Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle:

- hukuki olarak bağlayıcı bir plan ve bir takvim hazırlayarak, transit ağına üçüncü taraf erişimi ve faaliyetlerin ayrıştırılması da dâhil olmak üzere, doğal gaz piyasası reformunu AB müktesebatına uygun olarak tamamlaması;
- nükleer enerji alanında düzenleyici kurum olan Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun operasyonel görevlerini birbirinden ayırması ve Kurumun, nükleer enerjinin geliştirilmesi ile ilgili bütün kuruluşlardan tam bağımsızlığının sağlanması yönünde yeniden yapılandırılması da dâhil olmak üzere, Nükleer Enerji Kanunu’nu AB müktesebatına uyumlu olarak kabul etmesi;
- elektrik ve doğal gaz tarifelerinin şeffaf ve maliyet tabanlı olması ve ayrımcı nitelikte olmaması yönünde ilerleme kaydetmesi gerekmektedir.

**Arz güvenliği** konusunda iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye, arz güvenliğini artırmayı, ülke içi kaynakları teşvik etmeyi ve piyasadaki öngörülebilirliği artırmayı amaçlayan yeni Milli Enerji ve Maden Stratejisi’ni kabul etmiştir. Doğal gaz konusunda kayda değer ilerleme kaydedilmiştir. Trans-Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı Projesi’nin (TANAP) ilk aşamasının inşaatı 2017 sonunda büyük ölçüde tamamlanmıştır (*bkz. Fası 21: Trans-Avrupa Ağları*). Türkiye, ikisi faal olan, yüzer depolama ve sıvılaştırılmış doğal gaz terminaleri dâhil olmak üzere, gaz depolama ve sıvılaştırılmış doğalgaz (LNG) tesislerinin kapasitesini artırmak amacıyla güçlü bir program hazırlamıştır. Türkiye ayrıca, 2017’de, ikinci yer altı doğal gaz depolama tesisini (1 milyar metre küp) hizmete sokmuştur. Türkiye, iki LNG terminalinin giriş kapasitesini iki yıl içerisinde iki katına çıkarma ve ayrıca ilave iki terminal kurma amacıyla bir program hazırlamıştır. Türkiye’ye gaz teminine yönelik altyapı bakımından, TürkAkım Boru Hattı Projesi’nde kayda değer ilerleme kaydetmiştir. Hattın 2019’a kadar faaliyete geçmesi beklenmektedir. Açık deniz boru hatlarının inşaatına, Mayıs 2017’de başlanmış ve hâlihazırda üçte biri tamamlanmıştır. Bulgaristan ile doğal gaz enterkoneksiyon hattı projesinde sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Şeffaf ve maliyet tabanlı ancak ayrımcı nitelikte olmayan bir gaz transit sisteminin kurulması yönünde ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye, zorunlu petrol stoklarına ilişkin AB müktesebatının uygulanması bakımından ileri bir aşamadır ve gerekli hacmin depolanmasını sağlamaktadır. Ancak, acil petrol stokları ve petrol güvenliği konularını düzenleyen Akaryakıt Piyasası Kanunu henüz kabul edilmemiştir. Elektrik şebekeleri ile ilgili olarak olumlu gelişmeler devam etmiştir. Avrupa Elektrik İletim Sistemi İşletmecileri Ağı’nda (ENTSO-E) gözlemci statüsüne sahip Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ), komşu ülkelerle ara bağlantı kapasitesini iyileştirmiştir.

**Enerji iç piyasasına** ilişkin olarak, elektrik piyasasında iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, kritik öneme sahip enerji altyapısının bilişim güvenliği ve siber güvenliğini iyileştirmek ve elektrik yan hizmetlerini yeniden tasarlamak amacıyla iki yönetmelik

çıkarmıştır. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB), Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Faaliyetlerinin İncelenmesi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik'i yayımlamıştır. Elektrik tüketicilerinin tedarikçi değiştirmesine imkân tanıyan serbest tüketici eşiği 3.600 kWh'den 2.400 kWh'ye düşürülmüştür; bu da, teorik anlamda %90 oranında piyasa açıklığına denk gelmektedir. Elektrik için şeffaf ve maliyet esaslı bir fiyatlandırma mekanizması henüz gerektiği şekilde uygulanmamaktadır. Doğal gaz piyasasında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye, gaz ticaret ile uğraşanlara yönelik adil ve şeffaf bir platform oluşturmak amacıyla, AB'nin Üçüncü Enerji Paketi uyarınca tarifeler ve organize toptan piyasalara ilişkin uygulamaya yönelik yeni mevzuat çıkarmaya devam etmiştir. Doğal gaz için serbest tüketici eşiği, 75.000 m<sup>3</sup>'te bırakılmıştır; bu da, teorik anlamda %80 oranında piyasa açıklığına denk gelmektedir. Doğal gaz dağıtım lisansı ihale süreci, Türkiye'nin 81 ili için tamamlanmış ve gaz şebekesi, 77 ile ulaşmıştır. AB müktesebatıyla uyum konusunda birçok eksikliği ele alması beklenen Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı, 2014'ten bu yana TBMM'de beklenmektedir. Tam olarak işleyen ve maliyet tabanlı fiyatlandırma gerektiği gibi uygulanmamaktadır.

Türkiye'nin **hidrokarbonlar** konusundaki mevzuatı AB müktesebatıyla ileri düzeyde uyumludur. Türkiye, Hidrokarbonların Üretimi, Aranması ve Çıkarılmasına İlişkin Ruhsatların Verilmesi ve Kullanılmasına İlişkin Direktif'i hâlihazırda uygulamaktadır; ancak hidrokarbonların geçişi konusundaki AB Direktifi dâhil olmak üzere Açık Denizde Petrol ve Doğal Gaz Faaliyetlerinin Güvenliğine İlişkin Direktif ile de uyum sağlanması gerekmektedir.

Milli Enerji Stratejisi'nin kilit unsuru olan **yenilenebilir enerji** alanında iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Hükümet, güneş enerjisine dayalı uygulamaların teknik değerlendirmesi ve büyük çaplı yenilenebilir enerji kaynak alanları kurulmasına ilişkin iki yönetmelik çıkarmıştır. Türkiye, 10 yıllık bir süre boyunca Ar-Ge yatırımını güvence altına almanın yanı sıra Ar-Ge ve üretimin %80'ini yerli kaynakların oluşturduğu, sabit tarife garantisi esas alınarak tasarlanmış ve her birinin toplam kurulu kapasitesi 1.000 megavat olan iki büyük güneş ve rüzgâr enerjisi ihalesi başlatmıştır. %34'ü hidroelektrik olmak üzere yenilenebilir enerji ile sağlanan toplam kurulu güç kapasitesi, %44'lük bir orana karşılık gelirken elektrik üretim oranı 2016'da %33'e ulaşmıştır.

**Enerji verimliliği** konusunda iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. 2023'e kadar birincil enerji tüketimini %14 oranında azaltmayı hedefleyen Ulusal Enerji Verimliliği Eylem Planı Ocak 2018'de kabul edilmiştir. Enerji verimliliği hizmetlerine yönelik yetkilendirmeler ve farkındalık artırma çalışmaları devam etmiştir. Küçük ve orta ölçekli işletmeler, verimlilik artırma projeleri ve gönüllü anlaşmalarla desteklenmiştir. Binalarda Enerji Performansı Direktifi'ne veya Enerji Verimliliği Direktifi'ne tam olarak uyum sağlanmasına yönelik herhangi bir zaman çizelgesi bulunmamaktadır. Türkiye, AB üye devletlerinin birçoğunda olduğu gibi, enerji verimliliği politikalarının uygulanması konusunda farklı bakanlıklar arasındaki koordinasyonu geliştirmek için mümkünse, bu amaca yönelik etkin bir kurum oluşturmak suretiyle kurumsal yapısını güçlendirmeye acilen ihtiyaç duymaktadır.

**Nükleer enerji, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma** konularında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, nükleer güvenlik ve emniyet standartlarının iyileştirilmesine yönelik üç yönetmelik çıkarmıştır. Akkuyu nükleer santraline yönelik hazırlıklar devam etmiştir. Haziran 2017'de, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Akkuyu nükleer şirketine 49 yıllığına güç üretim lisansı vermiştir ve Sinop nükleer enerji santraline ilişkin detaylı saha tetkik çalışmaları devam etmektedir. Türkiye'nin mevcut mevzuatı, Nükleer Güvenlik Direktifi ile Kullanılmış Yakıt ve Radyoaktif Atık Direktifi başta olmak üzere Euratom müktesebatıyla sadece kısmen uyumludur. Nükleer enerji çerçeve kanun taslağı hâlâ kabul edilmemiştir. Söz konusu Kanun, bağımsız bir düzenleyici kurumun kurulması ile kazaların önlenmesi ve etkisinin azaltılmasına yönelik güvenlik hedefinin daha etkili şekilde yerine getirilmesini öngörmelidir. Türkiye, Akkuyu nükleer santralinin inşaat lisansını vermiştir. Akkuyu nükleer santralinin tasarımına ilişkin Stres Testi Türkiye Ulusal Raporu'nun tamamlanması gerekmektedir. Türkiye,

“Kullanılmış Yakıt İdaresinin ve Radyoaktif Atık İdaresinin Güvenliği Üzerine Birleşik Sözleşme”ye henüz taraf olmamıştır. Ayrıca, Türkiye hâlâ Avrupa Topluluğu Acil Radyolojik Bilgilerin Değişimi sistemine üye değildir.

## 5.16. Fası 16: Vergilendirme

*Vergilendirmeye ilişkin AB kuralları, katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi ile kurumlar vergisine ilişkin hususları kapsamaktadır. Söz konusu kurallar ayrıca, vergi kaçakçılığını önleme amaçlı bilgi paylaşımı dâhil olmak üzere vergi idareleri arasındaki iş birliğini düzenlemektedir.*

Türkiye, vergilendirme alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Tütün ürünlerine ilişkin 2009 Eylem Planı ve Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesi'nin onaylanması dışında bu alanda **ilerleme kaydedilmemiştir**.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- ÖTV'ye tabi enerji ürünleri yelpazesini AB müktesebatı ile uyumlaştırması;
- 2009 Eylem Planı ile ilgili olarak, alkollü içecekler ve tütün üzerindeki ayrımcı özel tüketim vergisinin, 2018'de tamamen kaldırılmasını sağlaması;
- Bilgi Değişimi ve Saydamlık Küresel Forumunda tespit edilen eksiklikler ile potansiyel olarak zararlı olduğu düşünülen vergi rejimlerindeki eksiklikleri ele alması gerekmektedir.

**Dolaylı vergilendirme** konusunda, AB müktesebatından farklı olarak, geniş bir ürün grubu %1 katma değer vergisine tabi tutulmuştur. Yapı, muafiyetler, özel planlar ve indirimli oranların kapsamı ile ilgili mevzuatın, AB müktesebatı ile daha fazla uyumlaştırılması gerekmektedir.

Özel tüketim vergileri ile ilgili olarak, Tütün Fonunu finanse eden, ithal ve harmanlanmış tütün üzerinden alınan maktu vergi, 2018 itibarıyla ayrımcı verginin tamamen kaldırılmasını amaçlayan 2009 Eylem Planı doğrultusunda, Aralık 2017'de ton başına 150 dolara düşürülmüştür. Türkiye'nin sigaraya ilişkin özel tüketim vergisi mevzuatı, verginin maktu ve nispi bileşenleri bakımından AB müktesebatı ile çelişmektedir, ancak sigara üzerinden alınan özel tüketim vergisinin genel düzeyi AB'deki düzeylere yakındır. Alkollü içeceklerle ilgili olarak Türkiye, alkollü içeceklerin tamamına uygulanan özel tüketim vergisini sabit bir yüzde ile artırarak, rakı (büyük ölçüde yerli üretim) ile belirli alkollü içecekler (büyük ölçüde ithal) arasındaki vergilendirme farkını mutlak değer olarak artırmaya devam etmiştir. Sonuç olarak, rakı ve dengi içecekler arasındaki özel tüketim vergisi açığı mutlak değer olarak artmıştır ve bu durum 2018'de ayrımcı vergilendirme farkını kaldırmayı amaçlayan 2009 Eylem Planı ile çelişmektedir. Enerji ürünleri üzerindeki özel tüketim vergileri genel olarak AB'deki asgari oranlardan yüksektir, ancak AB müktesebatına aykırı olarak jet yakıtı (kerosen), kömür ve elektrik üzerinden özel tüketim vergisi alınmamaktadır.

**Doğrudan vergilendirme** alanında Avrupa Birliği Konseyi İyi Uygulama Kuralları Grubu (ve ayrıca OECD Zararlı Vergi Uygulamaları Forumu), Türkiye'nin tercihli vergi rejimlerini incelemiş ve Teknoloji Geliştirme Bölgeleri ile Bölgesel Yönetim Merkezleri rejimlerini potansiyel zararlı olarak değerlendirmiştir. Türkiye, söz konusu konuları çözüme kavuşturmayı taahhüt etmiştir.

**İdari iş birliği ve karşılıklı yardımlaşma** alanında Türkiye, Mayıs 2017'de Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesi'ni onaylamış ve Kasım 2017'de yürürlüğe koymuştur; söz konusu Sözleşme, tarafların, otomatik bilgi alışverişinin kapsamını ve uyulması gereken usulleri karşılıklı olarak kabul etmesini gerektirmektedir. Haziran 2017'de Türkiye, Matrah Aşındırma ve Kâr Aktarımının Önlenmesi Amacıyla Vergi Anlaşması ile İlişkili Önlemlerin Uygulanmasına

Yönelik Çok Taraflı Konvansiyon'u imzalamıştır. Bu Konvansiyon, mevcut ikili vergi antlaşmaları ağına güncellemeye ve çok uluslu işletmelerin vergiden kaçınma olanaklarını azaltmaya yönelik bir dizi vergi antlaşması tedbirinin uygulanmasını öngörmektedir.

**Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş** ile ilgili olarak Türkiye, 2017-2020 Bütünleşik Kamu Mali Yönetim Bilişim Sistemi Planı'nı kabul etmiştir. Söz konusu Plan, farklı kamu kurumları ve bakanlıklar tarafından geliştirilmekte olan ve hâlihazırda kullanılan merkezi olmayan ve kurumsal otomasyon sistemlerine yönelik bütünleşik bir modül tasarlamayı amaçlamaktadır.

## 5.17. Fasl 17: Ekonomik ve Parasal Politika

*AB kuralları, merkez bankalarının bağımsızlığını gerektirmekte ve kamu sektörünün merkez bankaları tarafından doğrudan finansmanını yasaklamaktadır. Üye devletler, ekonomi politikalarını koordine etmekte ve mali, ekonomik ve finansal gözetim sürecine tabi olmaktadır.*

Türkiye, ekonomik ve parasal politika alanında **kısmen hazırlıktır**. Geçtiğimiz yıl **ilerleme kaydedilmemiştir**. Merkez Bankasının bağımsızlığını ve güvenilirliğini zayıflatan güçlü siyasi baskı devam etmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Merkez Bankasının bağımsızlığına zarar verecek siyasi müdahalelerden kaçınması;
- belirlenen tarihler içerisinde mali bildirim tablolarını sunması gerekmektedir.

**Para politikası** konusunda, Merkez Bankasının bağımsızlığının sağlanmasına ilişkin daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Enflasyon hedefi, hükümet ve Merkez Bankası tarafından birlikte belirlenmektedir. Ayrıca, Başbakan'ın, uyuşmazlık durumunda Merkez Bankası Başkanı ve Para Politikası Kurulu arasında arabuluculuk yapma hakkı bulunmaktadır. Enflasyon, 2017'de %5 olan resmi hedeften daha da uzaklaşarak çift haneli seviyelere ulaşmıştır. Enflasyon hedefinin ciddi ölçüde üzerine çıkılmasına rağmen Merkez Bankası üzerinde faiz oranlarını düşürmesi için siyasi baskılar artmıştır. Merkez Bankasının operasyonel ve kurumsal bağımsızlığına yönelik riskleri azaltmak için para politikasının yürütülmesinde siyasi müdahalelerden kaçınılmalıdır. Merkez Bankasının faiz oranı 2017'de 3,6 puan artarak, orta vadeli enflasyon görünümü belirgin bir iyileşme gösterene kadar Bankanın politika duruşunu gevşetmeyeceği niyetini teyit etmiştir. Kamu sektörünün finansal kuruluşlara imtiyazlı erişimine ilişkin AB müktesebatıyla tam uyum için daha fazla ilerleme sağlanması gerekmektedir.

**Ekonomi politikası** ile ilgili olarak, Bütçe Çerçevesinin Gerekliliklerine İlişkin Direktif'e daha fazla uyum sağlanması gerekmektedir. Türkiye, ulusal hesap sistemini Avrupa Ulusal ve Bölgesel Hesaplar Sistemi (ESA-2010) ile uyumlu hale getirmek üzere revize etmiştir. Ancak, ESA-2010 henüz kamu hesapları için uygulanmamaktadır. Makroekonomik tahminlerin güvenilirliği konusunda daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Türkiye'de, ilgili Direktif'in öngördüğü üzere, sayısal mali kurallar veya maliye politikasını bağımsız bir şekilde izleyen bir mali kurul bulunmamaktadır. Türkiye, mali bildirim tablolarını sunmaya başlamıştır.

Türkiye, 2018-2020 dönemini kapsayan Ekonomik Reform Programı'nı 31 Ocak 2018 tarihinde sunmuştur (ayrıca bkz. *Ekonomik Kriterler*).

## 5.18. Fasıll 18: İstatistik

*AB kuralları, üye devletlerin mesleki bağımsızlık, tarafsızlık, güvenilirlik, şeffaflık ve gizlilik ilkelerine dayalı istatistik üretebilmelerini gerektirmektedir. İstatistiki bilginin yöntemi, üretimi ve yayımlanması konularına ilişkin ortak kurallar bulunmaktadır.*

Türkiye, istatistik alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Türkiye, özellikle ulusal hesapların revize edilmesi ve idari kayıtların kullanımına ilişkin **bazı ilerlemeler** kaydetmiştir. Yine de, makroekonomik istatistiklerin ve tarım istatistiklerinin AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesi ve iltica ve göç istatistiklerinin iyileştirilmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Gayrisafi Milli Hasıla (GSMH) envanterini Eurostat'ın GSMH envanter rehberi ile uyumlu hale getirerek iyileştirilmesi;
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ile diğer veri sağlayıcılar arasında iş birliğini güçlendirerek idari kayıtların kullanımını ve kalitesini daha fazla iyileştirilmesi;
- Tarım, sığınma ve göç istatistiklerini iyileştirilmesi gerekmektedir.

**İstatistiki altyapı** konusunda, istatistik mevzuatı Avrupa İstatistik Uygulama İlkeleri prensiplerine dayanmaktadır. Bu mevzuat ile Türkiye İstatistik Kurumunun mesleki bağımsızlığı güvence altına alınmaktadır. Ancak, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı'nın atama süreci ile ilgili olarak daha fazla şeffaflık uygulanması gerekmektedir. TÜİK ile başta Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olmak üzere bazı ana veri sağlayıcı kurumlar arasındaki iş birliğinin geliştirilmesi gerekmektedir.

**Makroekonomik istatistikler** alanında, Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 2008) ve Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA 2010) ile daha fazla uyum sağlamak amacıyla GSYH verileri revize edilmiştir. Kamu kurumlarının idari kayıtlarının ulusal muhasebe sistemine entegrasyonu, söz konusu revizyon sürecinin en önemli gelişmesi olmuştur. Ulusal hesapları tahmin etmek için kullanılan yöntemler, 2012 arz-kullanım ve girdi-çıkıtı tablolarının hazırlanmasıyla iyileştirilmiştir. 2017'de Türkiye, 2012 arz-kullanım tablosunu, GSMH envanterini ve üç aylık ulusal hesaplar envanterini Eurostat'a sunmuştur. GSMH envanteri, Eurostat'ın GSMH envanter rehberi ile henüz uyumlu değildir ve bu yüzden, Türk GSYH/GSMH derlemesi kontrol edilememektedir. TÜİK, ilk kez 2009-2015 yıllarını kapsayan yıllık Kurumsal Sektör Hesaplarını derlemiştir. Türkiye, AB müktesebatına uyumlu dış ticaret istatistikleri üretmektedir. Aralık 2016'da Türkiye, aşırı açık prosedürüne ilişkin olarak 2012-2015 yıllarını kapsayan tabloları Eurostat'a sunmuştur. Bölgesel hesaplar, istatistiki bölge birimleri sınıflandırması Düzey 3'te 2004-2014 yılları için hesaplanmıştır. Yabancı kontrollü girişimlere ilişkin ticaret istatistikleri ile genel yönetim mali istatistiklerinin tahakkuk bazlı yayımlanması hususlarında daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Uyumlaştırılmış tüketici fiyat endeksi AB müktesebatına uygun şekilde uygulanmaktadır.

**İş istatistikleri** konusunda, yapısal iş istatistiklerine ilişkin düzenlemenin tam olarak uygulanması süreci devam etmektedir. İş istatistikleri, toplanan idari kayıtlar ışığında yeniden hesaplanmaktadır. Türkiye, AB standartlarına uygun şekilde, sanayi üretim istatistiklerinin en son sürümünü uygulamaktadır. PRODCOM'a (Avrupa Topluluğu'nun sanayi ürünlerine ilişkin sınıflaması) uyum sağlanmıştır. Hizmetler hariç olmak üzere kısa dönemli istatistikler, AB müktesebatına büyük oranda uyumlu hale getirilmiştir. Taşımacılık, Ar-Ge ve bilgi ve iletişim teknolojileri istatistikleri, AB müktesebatına göre üretilmektedir. Turizm istatistikleri mevcuttur. Bilim ve teknoloji istatistiklerinin AB müktesebatıyla uyumu oldukça ileri düzeydedir.



**Sosyal istatistikler** alanında, gelir ve yaşam koşulları anketlerinden elde edilen veriler mevcut olup iş gücü piyasası istatistikleri AB müktesebatına tam olarak uyumlu hale gelmiştir. İstihdam verilerine ilişkin metodoloji AB standartlarına uygundur. Kamu sağlığı istatistikleri konusunda, ölüm nedeni ve sağlık anketlerine ilişkin verilerde uyum düzeyi oldukça yüksektir. Sağlık harcamaları ve parasal olmayan sağlık hizmetleri verileri konusunda daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Sosyal koruma istatistikleri tam olarak uyumludur. Suç istatistikleri ile eğitim ve mesleki eğitim verileri mevcuttur. Güvenilir göç akım tablolarının oluşturulması için gerekli olan oturma izinlerine, sığınmacılara ve mültecilere ilişkin veriler yetersizdir. Öte yandan, uluslararası göç istatistiklerinin iyileştirilmesi çalışmaları devam etmektedir.

**Tarım istatistikleri** alanında, 2001'den beri genel tarım sayımı yapılmamıştır. Hayvansal üretim, süt ve süt ürünleri istatistikleri mevcuttur. Neredeyse tüm bitkisel ürünler ve şarap için ürün denge tabloları mevcuttur. Ancak, tarım ve tarımsal girdi fiyat endeksi verileri için güncellenmiş ekonomik hesaplar henüz mevcut değildir. Bir Tarımsal İşletme Yapı Araştırması yapılmış olup sonuçlar henüz yayımlanmamıştır.

**Çevre istatistikleri** alanında, başta tarımsal atık ve inşaat atıkları ile ekonomik faaliyetlere göre çevre vergilerine ilişkin veriler konusunda olmak üzere daha fazla ilerlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye, Nisan 2017'de Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) kapsamında sunulan, ulusal sera gazı emisyonlarına ilişkin 2009-2015 istatistiklerini yayımlamıştır. Ancak, çevresel hesaplar başlangıç aşamasındadır. Enerji istatistikleri AB müktesebatına uyumludur. Yıllık enerji istatistikleri ve enerji fiyatları kaliteli şekilde bulunmakta olup Eurostat'a iletilmektedir.

## 5.19. Fasıll 19: Sosyal Politika ve İstihdam

*Sosyal alandaki AB kuralları, iş hukuku, eşitlik, iş sağlığı ve güvenliği ve ayrımcılıkla mücadeleye ilişkin asgari standartları kapsamaktadır. Söz konusu kurallar, aynı zamanda Avrupa düzeyinde sosyal diyalogu da teşvik etmektedir.*

Türkiye, sosyal politika ve istihdam alanında **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Geniş çaplı ihraçlar ve açığa almalar ile OHAL kapsamında çalışma haklarında ciddi bozulmalar meydana gelmesi sebebiyle bu alanda **gerileme** olmuştur. Sosyal içerme ve istihdam politikasına ilişkin bir dizi uygulama tedbiri alınmıştır. İşyeri ve sektör düzeyinde toplu sözleşme yetkisine dair çifte barajın olması ve kamu görevlilerinin grev hakkının olmaması, Türkiye'nin bu fasıl kapsamındaki temel açılış kriterini karşılamasının önündeki başlıca engeller olmaya devam etmektedir. Söz konusu kriter, sendikal haklar konusunda Avrupa standartları ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmeleri ile uyum sağlanmasıdır.

Gelecek yıl, Türkiye'nin:

- sendikal hakların tam olarak kullanılması ile ikili ve üçlü sosyal diyalogun işleyişini sınırlandıran engelleri kaldırması;
- iş sağlığı ve güvenliği konusunda mevzuatın izlenmesini ve uygulanmasını artırması;
- uygun iş-özel yaşam dengesi politikalarını uygulayarak kadın istihdamını teşvik etmesi gerekmektedir.

Kamu sektöründe geniş çaplı ihraçlar ve açığa almalar sonucunda çalışma hakları konusunda gerileme yaşanmaktadır. Yüksek kayıt dışılık oranları (toplamda %34,8; tarım dışı sektörde %22) nedeniyle, çalışan nüfusun büyük bir kesimi **İş Kanunu** ile korunmamaktadır. Bu Kanun, iş sağlığı

ve güvenliğini ilgilendiren konular hariç olmak üzere, 50'den az işçi çalıştırılan tarım ve orman işyerlerinde veya ev hizmetlerinde uygulanmamaktadır. Bazı sektörlerde, çalışanın rızasına bağlı olarak, gece vardiyasının 7,5 saati aşamayacağına dair zorunluluk kaldırılmıştır. Toplu sözleşme mekanizmalarının genellikle zayıf olduğu durumlarda bu zorunluluğun ortadan kaldırılması özellikle endişe vericidir. Bazı olumsuz sosyal yansımaları ve işyeri uygulamaları ile birlikte hanehalkı yoksulluğu, çocukların mevsimlik tarım işinde çalışması, dilencilik veya diğer sokak işleri yapması gibi en olumsuz biçimleri de dâhil olmak üzere çocuk işçiliğine yol açmaya devam etmektedir. Mart 2017'de Türkiye, 2023'e kadar çocuk işçiliğinin en olumsuz biçimlerini ortadan kaldırmak ve çocuk işçiliğini %2'nin altına düşürmek amacıyla bir program kabul etmiştir. Mevcut iş müfettişi sayısı, Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından belirlenen kriterlerin oldukça altındadır.

**İş sağlığı ve güvenliği** ile ilgili olarak, Türkiye'nin bu alandaki müktesebata uyum sağlamasını amaçlayan kanunun tam olarak yürürlüğe girmesi, bir kez daha, bu sefer Temmuz 2020'ye ertelenmiştir. İş kazaları sonucunda hayatını kaybeden kişilerin sayısı, 2015'te 1.252 iken 2016'da 1.405 olmuştur. Ölümler, ağırlıklı olarak inşaat ve kara ulaştırması sektörlerinde gerçekleşmiştir. Çocuk işçiler, ölümlü kazaların kurbanı olmaya devam etmiştir. İş sağlığı ve güvenliği çalışanlarının, işverenlerinden bağımsızlığının sağlanması gerekmektedir.

Son bir yılda, **sosyal diyalog** konusunda gerileme yaşanmıştır. Bakanlar Kurulunun devam eden grevlere ilişkin *fiili* yasaklama hakkının kapsamı, ekonomik istikrar ve hizmetin devamı gerekçelerini de içerecek şekilde genişletilmiştir. 2017'de, beş adet grev ertelenmiş ve fiili olarak yasaklanmıştır. Yasal sendikal faaliyetler yürüten üyelere yönelik işten çıkarma, kötü muamele, tutuklama ve polis saldırısı vakaları sendikalar tarafından rapor edilmeye devam etmiştir. Sendikaların çeşitli basın açıklamaları ve toplantıları, güvenlik riskleri sebebiyle ilgili merciler tarafından iptal edilmiştir. Toplu iş sözleşmelerinin kapsadığı özel sektör çalışanlarının sayısı hâlâ oldukça düşük seviyelerdedir. Özel sektör çalışanları arasında sendikalaşma oranı, 2017'de çok az artarak %12 olmuştur. Kayıt dışı çalışanlar hâlâ sendikalara katılma hakkına sahip değildir. Türkiye'de kayıt dışı istihdam oranının oldukça yüksek olması sebebiyle fiili sendikalaşma oranı daha düşüktür. Kamu görevlileri arasında sendikalaşma, 2017'de %2,5'lik düşüşe rağmen %69 gibi yüksek bir orandadır ancak hükümet politikalarını daha fazla eleştiren sendikalardan ayrılmalar yaşanmıştır. Kamu görevlilerinin büyük bir kısmının sendikalara üye olmalarına izin verilmemektedir. Ekonomik ve Sosyal Konsey 2009'dan bu yana faaliyet göstermemektedir ve üçlü danışma kurulu 2017'de yalnızca bir kere toplanmıştır.

2016'da, toplam **istihdam** oranı %54,3; kadın istihdam oranı ise %33,2 olmuştur. İşsizlik oranı, 2015'teki %10,3 düzeyinden %10,9 düzeyine yükselmiştir. Güçlü ekonomik büyüme ve teşviklere rağmen, işsizlik oranı 2017'de yüksek düzeyde seyretmeye devam etmiştir. 2017'de başlatılan istihdam seferberliği kampanyasının sınırlı bir etki yarattığı görülmektedir. Kadınların iş gücüne katılım oranı artarak %38,5'e ulaşmış; toplam iş gücüne katılım oranı ise %56,9 olmuştur. İstihdam edilen kadınların %23'ü, tarım sektöründe ücretsiz aile işçisi olarak çalışmaktadır. Genç işsizlik oranı, 2015'teki %18,5 seviyesinden %19,5 seviyesine yükselmiştir. Ne eğitimde ne de istihdamda olan 29 yaş altı kadınların sayısında ciddi bir artış kaydedilmiştir. Kayıt dışı çalışma oranı, %33,5 seviyesinde kalmıştır. Kadınların %44'ü kayıt dışı çalışmakta olup bu oran tarım sektöründe %94 seviyesine ulaşmaktadır. Türkiye, 2020 için, işsizlik oranının %9,6'ya düşürülmesi gibi mütevazı bir hedef belirlemiştir. 2017'de Türkiye, 2 milyon yeni istihdam fırsatı yaratmak amacıyla istihdam seferberliği programını başlatmıştır. Bu program esasen, sosyal güvenlik primlerinin işverenlere düşen payının devlet tarafından karşılanmasını kapsamakta olup desteğe ihtiyacı olan kategorileri tam anlamıyla hedef almamaktadır. İstihdam için devlet desteği, yeni destek planlarının uygulanmasıyla 2018'de de devam edecektir. Kamu istihdam hizmetlerinden yararlanan kişilerin sayısı artmaktadır.

**Sosyal içirme ve koruma** alanında Türkiye, sosyal yardım ve hizmetlerin kapsamını, giderek artan sayıdaki mültecileri de içerecek şekilde genişletmeye devam etmiştir. 2016'da Gini katsayısı 0,404

kaydedilirken, gelir eşitsizliği AB üye devletleri ile kıyaslandığında daha yüksek seyretmeye devam etmiştir. Batı illerinde ortalama hanehalkı gelirinin, özellikle çocuk yoksulluğunun yüksek düzeyde olduğu Güneydoğu Anadolu illerinden üç kat fazla olduğu göz önüne alındığında, bölgeler arası farklılıklar hâlen yüksek seviyededir. Yoksulluğun azaltılmasında sosyal transferlerin etkisi sınırlıdır. Nispi yoksulluk oranı %21,2'ye düşmüş olup ciddi maddi yoksunluk oranı %32,9'a yükselmiştir. Genel olarak yoksulluk riski ve sosyal dışlanma az bir miktar artış göstermiştir. Engelli kişiler, iş gücü piyasasına erişimde zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Roman vatandaşların iş gücü piyasasına katılımlarıyla ilgili olarak etkin izleme mekanizmalarına ve daha fazla bütçe tahsisine ihtiyaç bulunmaktadır. Yoksulluğun azaltılması, sosyal içerme ve koruma konusunda entegre bir politika çerçevesi bulunmamaktadır. Yaklaşık yarısı, yaşlılık aylığına tahsis edilmiş olan sosyal koruma harcamaları, 2016'da GSYH'nin %12,8'ine tekabül etmiştir. İhtiyaç sahibi yaklaşık 8,7 milyon kişinin genel sağlık sigortası primleri devlet tarafından karşılanmaktadır. Yüksek kayıt dışı istihdam oranları, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini zayıflatmaktadır. Sosyal yardım yararlanıcıları, aktif iş gücü piyasası tedbirleri açısından Türkiye İş Kurumuna yönlendirilmektedir. Ayrıca istihdamın teşvik edilmesine yönelik olarak, düzenli nakit sosyal yardım programlarından yararlanan kişilerin sosyal sigorta primlerinin karşılanmasını amaçlayan bir yönetmelik Haziran ayında yayımlanmıştır. Söz konusu tedbirlerin, yardım alan kişilerin istihdamı üzerindeki etkisi henüz görülmemiştir. Savunmasız çocuklar, yaşlı kişiler ve engelli bireyler için kurumsal bakımdan toplum temelli bakıma geçiş süreci devam etmektedir ancak söz konusu sürecin etkisi sınırlı olup bunun artırılması gerekmektedir. Tüm evde bakım hizmetleri için izleme, değerlendirme ve denetleme sisteminin güçlendirilmesi gerekmektedir.

**İstihdam ve sosyal politikada ayrımcılıkla mücadeleyle** ilgili olarak herhangi bir strateji ya da eylem planı bulunmamaktadır. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu kurulmuş olup üyeleri Mart 2017'de seçilmiştir. Kasım 2017'de düzenlenen ikincil mevzuat ile ayrımcılık vakalarına ilişkin şikayetler için bireysel bir başvuru mekanizması oluşturulmuştur ancak işleme alınan başvurular içinden henüz karara bağlanan olmamıştır. Cinsel yönelime dayalı ayrımcılık, henüz ayrımcılık gerekçeleri arasında yer almamaktadır (*bkz. Faisl 23- Yargı ve Temel Haklar*)

**İstihdam ve sosyal politika alanında kadın-erkek eşitliği** konusunda, kamuda çalışan ebeveynlerin kısmi süreli çalışmasına ilişkin düzenleme, Kasım 2016'da kabul edilmiştir. Kadınlar ile erkeklerin istihdam oranları arasında büyük bir fark mevcut olup tüm eğitim düzeylerindeki kadınlar ile erkekler arasında ücret farklılıkları gözlemlenmektedir. Kadın istihdamının desteklenmesi amacıyla çocuklar için evde bakım hizmetleri, artık ulusal bütçeden finanse edilmemektedir. Bakım yükümlülüklerinin kadın tarafından yerine getirilmesi gerektiğine ilişkin bakış açısı nedeni ile çocukların, yaşlı ve hasta kişilerin bakımına yönelik kurum ve hizmetlerin yetersiz kalmış olması, kadın istihdamını engellemeye devam etmektedir (*bkz. Faisl 23*).

Türkiye, Avrupa Sosyal Fonunun kullanımına ilişkin olarak iyi düzeyde hazırlıklıdır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA) ve IPA II programları kapsamında benzer sektörel fonları yönetmektedir. Ancak, IPA II programının uygulanması çalışmalarına hız verilmesi gerekmektedir.

## **5.20. Faisl 20: İşletme ve Sanayi Politikası**

*AB işletme ve sanayi politikası rekabetçiliği artırmakta, yapısal değişimi kolaylaştırmakta ve küçük ve orta ölçekli işletmeleri teşvik eden, ticari faaliyetler için elverişli ortam oluşturulmasını teşvik etmektedir.*

Türkiye, işletme ve sanayi politikası alanında **oldukça hazırlıklıdır**. Ticaret yapma ve finansmana erişim konusundaki yasal çerçeveye ilişkin **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir,

ancak kayıt dışı ekonomiyle mücadele, küçük ve orta ölçekli işletmelerin uzun vadeli finansmanı ve mikrofinansla ilişkin yasal çerçeve alanlarında sorunlar devam etmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ Avrupa Küçük İşletmeler Yasası raporunun sonuçlarını dikkate alarak politika uyumunu iyileştirmesi ve politika araçlarının etkisini değerlendirmeye odaklanması gerekmektedir.

**İşletme ve sanayi politikası ilkeleri** ile ilgili olarak, iş ortamına ilişkin yasal çerçeve konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ticari İşlemlerde Taşınır Rehni Kanunu, Ocak 2017'de yürürlüğe girmiştir. Bu, taşınır varlıklarını teminat olarak kullanma imkânı vererek, KOBİ'lerin finansmana erişimini kolaylaştırmıştır. İşletmelerin internet üzerinden elektronik tescil işlemleri daha da kolaylaştırılmıştır. İşyeri tescili, damga vergisi muafiyeti, sanayi ve teknoloji geliştirme bölgeleri, sanayi-üniversite iş birliği ve Ar-Ge'yi arttırmak için yükseköğretim kalite sistemi oluşturulması konularında tedbirler alınmıştır. AB enerji verimliliği gereklerinin yerine getirilmesi zorunlu hale getirilmiş ve ürünlerin piyasa gözetimi güçlendirilmiştir. Bununla birlikte, Türkiye, AB kurallarına aykırı olarak kamu alımlarında %15'lik yerli fiyat avantajı uygulamaya devam etmiştir. Özellikle hafif raylı sistemler için yerli ürünlerin kullanımına dair bir genelge Kasım 2017'de yayımlanmış ve Ocak 2018'de, bakanlıklar arası bir kurum olan Yerlileştirme Yönetim Kurulu oluşturulmuştur. Atılan bu tür adımlar ve ilaçlar, tarım ve ormancılık traktörleri gibi belirli sektörlerdeki yerlileştirme planları, AT Antlaşması'nda belirtilen AB ortak sanayi politikasının genel ilkeleri ile uyumlu değildir. Uluslararası Sağlık Turizmi ve Turistin Sağlığı Hakkında Yönetmelik, Türkiye için öncelikli olan bu sektörün daha da geliştirilmesi için gereken prosedürleri ve asgari standartları ortaya koymuştur. Yazılım, makine ve nanoteknoloji alanında sektörel stratejiler kabul edilmiş, istihdam ve standardizasyon konusunda birbirini tamamlayan iki strateji yayımlanmıştır. Türk mevzuatı, Geç Ödemeler Direktifi ile hâlâ tam uyumlu değildir. Kayıt dışı ekonomi hâlâ büyüktür ve hukukun üstünlüğünün OHAL altında zayıflaması iş ortamı hakkında endişeye neden olmaktadır.

İşletme ve sanayi politikası araçları ile ilgili olarak, Türkiye, başta KOBİ'ler olmak üzere, şirketleri destekleyen çeşitli programlar uygulamaya devam etmiştir. Uluslararası fuarlara katılımı, piyasa araştırmalarını ve piyasalara girişi, uluslararası rekabet edebilirliği, Ar-Ge ve tasarımı ve teknolojik ürünleri desteklemek amacıyla oluşturulan programların kapsamı, daha kapsamlı bir faydalanıcı ve faaliyet yelpazesini de içerecek şekilde genişletilmiştir. Şirketlerin küresel değer zincirlerine katılım masrafları ihracat piyasalarına yönelik sertifikasyon destek programına dâhil edilmiştir. Kredi Garanti Fonu aracılığıyla, KOBİ'ler de dâhil olmak üzere, ekonomiye yaklaşık 50 milyar avruluk bir kredi hacmi sağlanmıştır. Buna ek olarak, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) tarafından yürütülen çeşitli teknik yardım ve finansman programları da devam etmektedir. Türkiye, teknoloji geliştirme bölgelerine destek vermeyi sürdürmüştür. Bu bölgelerin sayısı, 2015'te 64 iken 2017'de 69'a çıkmıştır. 2016'da, tamamlanan 28.850 projeden 640 patent alınmıştır. (Bir önceki rapor döneminde 19.322 projeden 627 patent alınmıştır). OECD Zararlı Vergi Uygulamaları Forumu, teknoloji geliştirme bölgelerinin vergilendirme açısından potansiyel olarak zararlı olduğunu değerlendirmiştir. Türkiye, COSME Programına, Avrupa İşletmeler Ağına ve Avrupa Küçük İşletmeler Yasası değerlendirme sürecine aktif biçimde katılmaya devam etmektedir.

## 5.21. Fası 21: Trans-Avrupa Ağları

AB, iç pazarı güçlendirmek ve büyüme ve istihdama katkıda bulunmak amacıyla taşımacılık ve enerji alanlarında, Trans-Avrupa ağlarını teşvik etmektedir.

Türkiye, Trans-Avrupa ağları konusunda **çok ileri** düzeydedir. Rapor döneminde, özellikle enerji ağları alanında **iyi düzeyde** ilerleme kaydedilmiştir. Ulusal Ulaştırma Ana Planında ve TEN-T taşıma bilgi yönetim sisteminde uygulamaya geçilmiş ve planlama ve karar alma kabiliyeti geliştirilmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- ana plandaki araçlara ilişkin olarak insan kaynaklarını ve teknik planlama kapasitesini geliştirilmesi;
- lojistik ana planını tamamlaması ve TEN-T alanında uyumu kolaylaştırmak amacıyla AB müktesebatının önemli bölümlerine uyum çalışmalarını hızlandırması;
- AB müktesebatına uygun biçimde şeffaf, maliyet tabanlı ve ayrımcı olmayan bir doğal gaz transit sistemi oluşturması gerekmektedir.

**Taşımacılık ağları** konusunda, Türkiye Ulusal Ulaştırma Ana Planı kabul edilmiştir. Ana plan ve sağladığı araçlar, Türkiye'nin taşımacılık politikası geliştirme ve proje planlama kapasitesini artıracaktır. Ulaştırma bilgi yönetim sistemi kurulmuştur. Sistem tüm taşımacılık türlerindeki performans göstergelerini ve verileri izleyecek ve AB standartlarına uygun bilgi paylaşımını sağlayacaktır. Halkalı-Kapıkule demiryolu hattı, kapsamlı TEN-T demiryolu ağının bir parçasını oluşturmaktadır ve TEN-T çekirdek ağ koridorunun sınır ötesi bölümünde yer almaktadır. Projenin sürdürülebilirliğini sağlamak için, Türkiye'nin, Avrupa ve Asya demiryolu ağları arasındaki bağlantıyı, zamanı geldiğinde üçüncü boğaz köprüsü üzerinden sağlayacağına dair üst düzeyde bir taahhütte bulunması gerekmektedir.

**Enerji ağlarına** ilişkin olarak, elektrik ağları konusunda olumlu gelişmeler devam etmiştir. Türkiye'nin komşu ülkelerle elektrik ara bağlantıları kurma kapasitesi artmıştır. Başta Trans-Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı Projesi'nde (TANAP) olmak üzere, doğal gaz ağları konusunda kayda değer ilerleme sağlanmıştır. Projenin 1 Temmuz 2018'de Türkiye pazarına ve 2020'ye kadar AB'ye gaz dağıtmaya başlaması beklenmektedir. Türkiye ile Bulgaristan arasındaki doğal gaz enterkoneksiyon hattı projesinde sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Türk Akımı projesi Türkiye'ye doğal gaz sağlamaya yönelik altyapısıyla ilgili olarak hızlı ilerlemiştir ancak Avrupa piyasasına yönelik altyapıdaki ilerleme çok daha sınırlı kalmıştır (*bkz. Fasıl 15 — Enerji*). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ekim 2017'de projenin açık deniz kısmıyla ilgili çevresel etki değerlendirmesini onaylamıştır. Şeffaf ve maliyet tabanlı ve ayrımcı nitelikte olmayan bir gaz transit sisteminin kurulması yönünde ilerleme kaydedilmemiştir.

## 5.22. Fası 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu

*Bölgesel politika, AB'nin, sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomik büyümeye yönelik temel araçtır. Üye devletler, proje tasarımı ve uygulamasında yeterli idari kapasite ve güvenilir mali yönetim gerektiren bu politikanın uygulanmasından sorumludur.*

Türkiye bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu konusunda **kısmen hazırlıktır**. IPA I'de birikmiş ihale ve sözleşmelerin azaltılmasına yönelik çaba sarf edilmiş olmasına rağmen IPA programının uygulanma kapasitesinin artırılmasında **ilerleme kaydedilmemesi** AB fonlarının sürekli olarak kaybına neden olmuştur.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- devam etmekte olan operasyonların tamamlanmasına odaklanması ve mevcut proje havuzu içerisinde yer alan olgun operasyonları, belirlenmiş son teslim tarihine kadar tamamlanmalarını sağlamak üzere hızlandırması ve yüksek kaliteli sonuçlar elde etmesi;
- Denetim Makamının politika ve prosedürlerini geliştirmesi ve ulusal IPA koordinatörünün ve ulusal yetkilendirme görevlisinin, program otoritelerini koordine etme ve program düzeyinde etkin bir stratejik planlama ve risk yönetimi sağlama kapasitesini daha fazla güçlendirmesi gerekmektedir.

**Yasal çerçeveye** ilgili olarak, Kamu Yönetiminde Stratejik Planlamaya ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik ve ilgili Kılavuzlar henüz kabul edilmemiştir.

**Kurumsal çerçeve** konusunda yavaş bir ilerleme kaydedilmiştir. Dört program otoritesinin tamamına (çevre ve iklim eylemi; rekabetçilik ve yenilik; eğitim; istihdam ve sosyal politikalar ve ulaştırma) Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) II. Dönem (2014-2020) çok yıllık programlarının yönetilmesi için bütçe uygulama görevleri verilmiştir. Ancak, bunların rolleri ve sorumlulukları genellikle tam olarak anlaşılmamaktadır. Ulusal IPA koordinatörünün uygulamaya ilişkin koordinasyon görevini daha da geliştirmesi gerekmektedir. Türkiye'nin bölgesel kalkınma politikası ile AB tarafından finanse edilen programlar arasındaki koordinasyon zayıftır.

AB fonlarının yönetiminden sorumlu bazı bakanlıkların **idari kapasitesinin** artırılması konusunda bazı ilerlemeler sağlanmıştır. IPA çok yıllık operasyonel programlarından sorumlu bakanlıklar deneyim kazanmış ve ihale prosedürleri ve sözleşmelerini yönetme kapasitelerini geliştirmiştir. Çok yıllık programlar için yaklaşık 322 milyon avro tutarında bir fon kaybı yaşanmasına rağmen IPA I'de, birikmiş ihale ve sözleşmeler azaltılmıştır. IPA II'de ise artan birikme, çok yıllık programlar için 756 milyon avroya ulaşmıştır; bu durum endişe oluşturmaya devam etmektedir. Program otoritelerindeki yüksek düzeyde personel değişim oranı, sözleşme uygulamasına ilişkin deneyim eksikliği ve düşük düzeyde sahiplenme, operasyonların uygulanmasında önemli gecikmelere ve AB fonlarının daha düşük düzeyde kullanılmasına yol açmıştır.

**Programlamaya** ilişkin bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Tüm IPA yapıları tarafından 2014-2020 için proje havuzları oluşturulmuştur. Proje belgelerinin hazırlanmasında oldukça ilerlenmiş ve ihale başlamıştır.

**İzleme ve değerlendirmeyle** ilgili olarak, Kalkınma Bakanlığı tarafından geliştirilen entegre izleme bilgi sisteminin etkili kullanımı konusunda yavaş ilerleme kaydedilmiştir. Sürdürülebilirliğin izlenmesi ve mali düzenleme yeterli değildir.

**Mali yönetim, kontrol ve denetim** konusunda, program otoriteleri ihale dokümanı hazırlama konusunda hâlâ teknik açıdan yetersizdir. Uygulamanın hızlandırılması için etkin bir önceliklendirme yapılması ve ihale süreçlerinin organizasyonu kilit önem taşımaktadır. Denetim Makamının metodolojik ve organizasyonel eksiklikleri ve yüksek personel değişimi devam etmektedir. Denetim Makamı, denetim politikalarını, prosedürlerini ve metodolojisini geliştirmelidir.

## **5.25. Fasal 25: Bilim ve Araştırma**

*AB, araştırma ve yenilik için önemli düzeyde destek sağlamaktadır. Bilimsel mükemmeliyetin mevcut olduğu ve araştırmaya önemli düzeyde yatırım yapılan ülkeler daha fazla olmak üzere, tüm üye devletler, AB'nin araştırma programlarından faydalanabilmektedir.*

Türkiye'nin bilim ve araştırma alanındaki hazırlıkları **çok ileri düzeydedir**. E-altyapı alanında **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Ulusal araştırma alanını Avrupa Araştırma Alanı ile uyumlaştırmaya yönelik çalışmalarını sürdürmesi;
- AB Çerçeve Programlarına katılım ve bu programlardaki başarı oranlarını artırmak için çalışmalarını yoğunlaştırması gerekmektedir.

**Araştırma ve yenilik politikasıyla** ilgili olarak, Ar-Ge harcamalarının toplam GSYH'ye oranı %1'de kalmıştır. Türkiye'nin genel araştırma kapasitesi, bir milyon kişiye düşen araştırmacı sayısının Avrupa ortalamasının yalnızca üçte biri kadar olduğu göz önünde bulundurulduğunda, hâlâ sınırlıdır.

Başta AB araştırma ve yenilik programı Ufuk 2020'de olmak üzere, **çerçeve programlarda** katılımcı ülke olarak yer almak Türkiye'nin ulusal araştırma alanının (TARAL), **Avrupa Araştırma Alanı** ile uyumlaştırılması çalışmalarının temel bir unsurudur. Türkiye'nin, bilimsel araştırmalara ülke çapında erişim sağlayan araçları ile Ufuk 2020 Açık Erişim girişimlerini desteklemesi, e-altyapı alanında olumlu bir gelişmedir. Ancak, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumunun (TÜBİTAK) devam eden çalışmalarına rağmen, Türk araştırmacıların ve diğer Ar-Ge aktörlerinin Ufuk 2020 programına katılımında bir artış meydana gelmemiştir. OHAL altında alınan tedbirler de (ihraçlar, kurumların kapatılması ve seyahat kısıtlamaları) Avrupalı ve Türk araştırmacılar arasındaki iş birliğini etkilemiştir.

Türkiye, **Avrupa İnovasyon Skor Tahtasında** yer alan hemen hemen tüm göstergeler bakımından AB ortalamalarının altında kalmaya devam etmektedir. Türkiye, Ufuk 2020 Politika Destek Programı kapsamındaki karşılıklı öğrenme çalışmalarının bazılarında aktif olarak yer almıştır. İş dünyası ve akademi iş birliğini destekleyen teknoloji geliştirme bölgelerinin sayısı 2016'da 64 iken, 2017'de 69'a yükselmiştir.

## 5.26. Fasıll 26: Eğitim ve Kültür

*AB, finansman sağlanan programlarla eğitim ve kültür alanında iş birliğini ve açık koordinasyon yöntemiyle üye devlet politikalarının koordinasyonunu desteklemektedir. Üye devletler ayrıca, AB'de bulunan göçmen işçi çocuklarının ayrımcılığa maruz kalmasını önlemek ve eğitimlerini kolaylaştırmak zorundadır.*

Türkiye eğitim ve kültür konusunda **kısmen hazırlıktır**. Bu fasılda, özellikle ulusal yeterlilikler sistemi ve UNESCO Sözleşmesi'nin onaylanmasıyla ilgili olmak üzere **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- kız çocuklarına ve dezavantajlı grupların çocuklarına özel önem vererek kaynaştırma eğitimini daha da geliştirmesi ve okul terk oranlarını azaltmaya yönelik çalışmaları sürdürmesi ve yakinen izlemesi;
- Türkiye Yeterlilikler Çerçevesinin iyi bir şekilde işlenmesini sağlaması gerekmektedir.

**Eğitim, öğretim ve gençlik** alanında Türkiye, Erasmus+ programına başarılı bir biçimde katılmaya devam etmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'nin Bologna sürecinin hayata geçirilmesine ilişkin taahhüdü uygulamada devam ettirememiştir. Türkiye Yeterlilikler Çerçevesi (TYÇ) artık Avrupa yeterlilikler çerçevesine referanslanmış olsa da, Türkiye'nin, kalite güvencesi, kredi sistemleri,

yeterliliklerin uyumu ve yaygın ve serbest öğrenimin geçerlilik kazanmasıyla ilgili ilke ve prosedürlerin tam olarak yerine getirilmesini sağlaması gerekecektir. Örgün mesleki eğitim ve öğretim sektöründe, mevcut sınıf geçme sisteminin yerine modüler müfredat ve kredili modül sisteminin uygulanması, TYÇ'nin etkin bir şekilde uygulanması açısından önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Ayrıca, Türkiye'deki yükseköğretim kurumları arasında kalite açısından önemli farklılıklar da devam etmektedir. Türkiye, kalite değerlendirme ve güvencesinden sorumlu Yükseköğretim Kalite Kurulunu kurmuştur. Ancak, Türkiye henüz, Avrupa Yükseköğretimde Kalite Güvence Birliği'ne üye olmamıştır. OHAL kapsamında alınan tedbirleri müteakip, 8.800 yükseköğretim personelinin yanı sıra, 33.600'den fazla devlet okulu ve 22.400'ü aşkın özel okul öğretmeni ve yöneticisi ihraç edilmiştir. Binlerce kurum (özel okullar, üniversiteler, dernekler, öğrenci yurtları vb.) kapatılmıştır. Başta yükseköğretim olmak üzere eğitim, uygun olmayan siyasi etkiler nedeniyle hâlâ yüksek risk altındadır.

%52 oranında gerçekleşen okul öncesi eğitim başta olmak üzere, çocukların okula kayıt olma oranlarında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak bu oran, AB'nin %95 hedefinin oldukça altında kalmaya devam etmektedir. %6 oranında gerçekleşen yetişkinlerin hayat boyu öğrenmeye katılım oranının da artırılması gerekmektedir. 2016-2017 eğitim-öğretim yılında, çocukların okullaşma oranı ilkokullarda %91, ortaokullarda %96, ortaöğretimde %83 ve kız çocukları için ise %82 şeklinde gerçekleşmiştir. %34 oranında gerçekleşen erken okul terklerinin azaltılması için Türkiye'nin bir sistem geliştirmesi gerekmektedir. Eğitimin, özellikle Roman çocuklar ve engelli çocuklar için, daha kapsayıcı hâle getirilmesi açısından ilerleme kaydedilmesine hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır. Son PISA sonuçlarına göre, Türkiye'nin sıralama tablosunun en sonunda yer alması eğitimin genel kalitesine ilişkin ciddi sorunlara işaret etmektedir.

**Kültür** alanında, Türkiye, Mart 2017'de, birtakım çekinceler ile birlikte, 2005 UNESCO Kültürel İfadelerin Çeşitliliğinin Korunması ve Geliştirilmesi Sözleşmesi'ni onaylayarak, Komisyon'un 2016 raporundaki tavsiyelerini yerine getirmiştir. Şubat 2017'de Türkiye, Kültür Yollarına İlişkin Genişletilmiş Kısmi Anlaşma'yı onaylamıştır. Türkiye, Yaratıcı Avrupa Programı'ndan Ocak 2017 tarihi itibarıyla çekilmiştir.

## 5.27. Fasıll 27: Çevre ve İklim Değişikliği

*AB, iklim ile ilgili güçlü eylemleri, sürdürülebilir kalkınmayı ve çevrenin korunmasını teşvik etmektedir. AB hukuku, iklim değişikliği, su ve hava kalitesi, atık yönetimi, doğa koruma, endüstriyel kirlenme, kimyasallar, güürlü ve sivil koruma konularına ilişkin hükümler içermektedir.*

Türkiye, çevre ve iklim değişikliği ile ilgili olarak **belirli düzeyde hazır haldedir**. Genel olarak, kimyasallar gibi alanlar hariç olmak üzere, geçen yıl içerisinde hemen hemen hiç **ilerleme kaydedilmemiştir**. Özellikle atık yönetimi ve endüstriyel kirlenme konusundaki uygulamalar, hâlâ zayıftır. Daha kapsamlı ve iyi koordine edilmiş çevre ve iklim politikalarının oluşturulmasına ve uygulanmasına hâlâ ihtiyaç bulunmaktadır. Stratejik planlamaya, büyük yatırımlara ve idari kapasitenin artırılmasına da ihtiyaç duyulmaktadır. Komisyon bu nedenle 2016 raporundaki tavsiyelerini yinelemektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- su, atık yönetimi ve endüstriyel kirlenme ile ilgili direktiflere ilişkin uyumunu tamamlaması ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi'nin doğru olarak uygulanmasını sağlaması;
- halkın katılımı ile çevresel bilgiye erişim hakkına ilişkin AB müktesebatı dâhil olmak üzere, ortak mevzuat ile uyumu ve bu mevzuatın etkili bir şekilde uygulanmasını sağlaması;



→ iklim değişikliğine ilişkin AB müktesebatına uyumunu tamamlaması, iklim değişikliği ile ilgili Paris Anlaşması'nı onaylaması ve Anlaşma'ya yönelik katkısı uygulamaları gerekmektedir.

## Çevre

Türkiye **yatay mevzuat** alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Birçok sektöre 2020 ilâ 2023 yılları arasındaki dönemde geçiş süreci tanınması ile 2017'de, Stratejik Çevresel Değerlendirme Direktifi'ne uyum tamamlanmıştır. Mekânsal Veri Altyapısının Kurulması Direktifi'nin uygulanması hâlâ başlangıç aşamasındadır. Sivil toplum, Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi'nin uygulanması, çevresel konularda verilen mahkeme kararlarında hukukun üstünlüğünün uygulanması, halkın katılımı ve çevresel bilgiye erişim hakkının gözetilmesi konusunda eleştirel olmaya devam etmiştir. Türkiye, Aarhus Sözleşmesi'ne hâlâ taraf değildir. Stratejik önemi haiz yatırım projeleri için lisans verme konusundaki kısıtlamalar ile diğer kısıtlamaları kaldıran 2016 tarihli kanun, AB müktesebatına uyum sağlanması açısından endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Sınır aşan istişarelere dair usuller henüz AB müktesebatına uyumlu hâle getirilmemiştir.

**Hava kalitesi** ile ilgili olarak, dış ortam hava kalitesi, ulusal emisyon tavanları ve uçucu organik bileşiklere ilişkin AB müktesebatı ile uyum konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Her yıl, bazı şehirlerde ciddi hava kirliliği olduğunun bildirilmesi, yerel temiz hava eylem planlarının hazırlanmasını gerektirmektedir. Hava kalitesinin izlenmesine ilişkin ulusal strateji yürürlükte ve planlanan sekiz bölgesel izleme ağından beşi kurulmuş olup, işler durumdadır. Hava kalitesinin izlenmesine ilişkin veriler, çevrim içi olarak paylaşılmaktadır.

**Atık yönetimi** ile ilgili olarak, yasal çerçeve büyük oranda uyumlaştırılmıştır. Türkiye'deki ayırma, geri dönüşüm ve tıbbi atıkların arıtılmasına yönelik kapasite nispeten iyileştirilmiş olsa da, uyum konusunda daha fazla ilerleme kaydedilmemiştir. Farklı türdeki atıkların ayrı toplanması, atık sahalarına gönderilen biyo-bozunur atıkların azaltılması ve tehlikeli atıkların yakılması konularında daha fazla çalışmanın yürütülmesi gerekmektedir. Bu faaliyetlerin artırılmasına yönelik teşvikler hâlâ sınırlıdır. Atık Çerçeve Direktifi'ne uygun olarak, yerel düzeyde atık yönetimi planlarının hazırlanmasına devam edilmektedir. Türkiye, Gemilerin Emniyetli ve Çevreye Duyarlı Geri Dönüşümü Hakkındaki Sözleşme'yi 2017'de onaylamıştır, fakat AB Gemi Geri Dönüşüm Tüzüğü'ne uyum henüz tamamlanmamıştır.

**Su kalitesi** alanında uyum, orta düzeydedir ve rapor döneminde, kayda değer bir ilerleme kaydedilmemiştir. 2.500 su kütlesi arasından 780'den fazla su kütlesi, kentsel atık su deşarjlarına ve nitratlara karşı hassas alanlar olarak belirlenmiştir. 25 nehir havzası arasından 11 havzaya yönelik yönetim planları, AB direktifleri ile uyumlu bir şekilde hazırlanmaktadır. Türkiye, komşu ülkelerle Meriç nehri ile ilgili sınır ötesi istişarelere başlamıştır, ancak genellikle bu istişareler hâlâ başlangıç aşamasındadır. Atık su arıtma kapasitesi nispeten artmıştır. Deniz stratejisi ve yüzme suyu konularındaki direktiflere uyum henüz başlamamıştır. Su Çerçeve Direktifi'ne uyum hâlâ tamamlanmamıştır.

**Doğa koruma** ile ilgili çerçeve mevzuat ve ulusal biyo-çeşitlilik stratejisi ile eylem planı henüz kabul edilmemiştir. Gelecekteki Natura 2000 alanlarının belirlenmesi ve yönetilmesine yönelik kurumsal çerçeve henüz oluşturulmamıştır. Özellikle hidroelektrik ve madencilik gibi alanlarda gerçekleştirilecek yatırımların ilgili doğa koruma yükümlülükleri ile uyumlu olması gerekmektedir.

**Endüstriyel kirlenme ve risk yönetimi** konusunda, birçok AB direktifi ve tüzüğü ile uyum düzeyi başlangıç aşamasındadır. Seveso II Direktifi'ne uyum yüksektir, ancak Endüstriyel Emisyonlar ve Seveso III Direktifleri, Eko-Yönetim ve Denetim Programı, Eko Etiket Tüzükleri, uçucu organik bileşikler ve boyalardaki uçucu organik bileşikler ile ilgili Direktiflere hâlâ uyum sağlanmamıştır.

**Kimyasallar** konusunda, kimyasalların kaydı, değerlendirilmesi, izni ve kısıtlanması ile ilgili Tüzük'ün (REACH) uygulanmasına yönelik mevzuat 2017'de kabul edilmiştir. Tehlikeli kimyasalların ithalat ve ihracatına ilişkin Rotterdam Sözleşmesi, 2017'de onaylanmıştır, fakat ilgili uygulamaya yönetmeliği henüz çıkarılmamıştır. Kalıcı organik kirleticiler konusunda uyum da henüz sağlanmamıştır. Maddelerin ve Karışımların Sınıflandırılması, Etiketlenmesi ve Ambalajlanması hakkında Yönetmelik'in uygulanması henüz tamamlanmamıştır. Biyosidaller ile ilgili mevzuatın uygulanması 2020'ye ertelenmiştir.

**Gürültü** konusundaki mevzuat uyumu ileri düzeydedir. Gürültü haritaları ve yerel gürültü eylem planlarına ilişkin hazırlıklar hâlen devam etmektedir.

Türkiye, Avrupa Birliği **Sivil Koruma** Mekanizması'nın 2016'dan bu yana bir üyesidir. Türkiye'nin hâlen ortak acil durum iletişim ve bilgi sistemine bağlanması gerekmektedir.

### **İklim değişikliği**

Bu alanda ilerleme kaydedilmemiştir. Avrupa Birliği'nin "2030 İklim ve Enerji Politikaları Çerçevesi" ile uyumlu bir ulusal strateji henüz kabul edilmemiştir. Ulusal iklim değişikliği stratejisi ve ulusal iklim değişikliği eylem planı, enerji stratejilerinde olduğu gibi, diğer stratejiler ile uyumlu değildir. İklim değişikliği uyum stratejisi henüz kabul edilmemiştir ve uygulanmamaktadır. Farklı kamu kurum ve kuruluşlarında iklim eylemi ile ilgili teknik bilginin edinilmesine ilişkin çalışmalar ve iklim değişikliği konusunun diğer farklı sektör politikalarına entegrasyonu hâlâ zayıftır.

Türkiye'nin, iklim değişikliği ile ilgili Paris Anlaşması'nı onaylaması ve Anlaşma'ya yönelik katkısı uygulamaya başlaması gerekmektedir. Türkiye, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi kapsamında 2017 yıllık sera gazı envanterini sunmuştur.

AB'nin ekonomi genelinde sera gazı emisyonu izleme mekanizmasına henüz tam olarak uyum sağlanmamıştır. Türkiye'nin arazi kullanımı, arazi kullanımında değişiklik ve ormancılık faaliyetlerinden kaynaklanan sera gazı emisyonları ile bu faaliyetler neticesinde uzaklaştırılan emisyonlara ilişkin hesaplama kuralları hakkındaki karara uyum sağlaması gerekmektedir. Sanayi tesislerinden kaynaklanan emisyonların izlenmesi ve raporlanmasına yönelik düzenleyici bir çerçeve bulunmaktadır fakat Emisyon Ticareti Direktifi'ne tam olarak uyum sağlanması gerekmektedir. Yakıt Kalitesi Direktifi ile uyumlaştırılmış ulusal mevzuatın tam olarak uygulanması ve Yeni Binek Otomobillerine Yönelik Emisyon Standartları hakkında AB Tüzüğü'ne uyum sağlanması için daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir. Ozon tabakasını incelten maddeler ve florlu sera gazları konusunda tam uyum henüz sağlanamamıştır.

### **5.28. Fası 28: Tüketicinin ve Sağlıkın Korunması**

*AB kuralları, ürün güvenliği, olduklarından farklı görünen mallar ve ayıplı ürün sorumluluğuna ilişkin olarak tüketicileri korumaktadır. AB, tütün kontrolü, kan, doku, hücre ve organlar ile beşeri ve veteriner tıbbi ürünler konularında yüksek düzeyli ortak standartlar sağlamaktadır. AB ayrıca, sınır ötesi sağlık hizmetlerinde hasta haklarının sürdürülmesi ve bulaşıcı hastalıklar dâhil olmak üzere, sınır aşan ciddi sağlık tehditleri ile mücadele edilmesine yönelik yüksek seviyeli ortak standartlar sağlamaktadır.*

Türkiye, tüketicinin korunması ve halk sağlığı alanlarında **iyi düzeyde** hazırlıklıdır. Her iki alanda, idari kapasite ve uygulama kapasitesi konusunda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- uygulayıcı birimler ile tüketici örgütleri dâhil olmak üzere, tüm paydaşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu artırması;
- ulusal sağlık bilgi sisteminde kayıtlı tutulan sağlık verilerinin gizliliğini ve güvenliğini sağlaması;

→ halk sağlığına ilişkin sorunların merkez ve taşra düzeyinde ele alınması için kurumsal/idari kapasitesini, sektörler arası iş birliğini, mali kaynaklarını ve uygun teşhis imknlarını artırması gerekmektedir.

Ulusal mevzuat **tüketicinin korunmasına** ilişkin AB müktesebatıyla kısmen uyumludur. 2016-2020 dönemine yönelik tüketicinin korunması programı ve eylem planı mevcuttur. Rapor döneminde, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen ürün güvenliğine ilişkin ve ürün güvenliği ile ilgili olmayan denetimlerin sayısı nispeten artmıştır. Ancak, bu tür denetimlerin gerçekleştirilmesine yönelik kapasite hâlâ yetersizdir. **rn güvenliğine** ilişkin konularda, ulusal mevzuat AB müktesebatı ile tam olarak uyumlu değildir. rn güvenliği ile ilgili olmayan konular ile ilgili olarak, tüketicinin haklarının uygulanması hâlâ zayıftır ve tüketicilerin hakları konusunda bilgi seviyesi oldukça düşük düzeydedir.

**Halk sağlığı** konusunda, sağlık hizmetlerine ilişkin ulusal mevzuat AB müktesebatıyla kısmen uyumludur. Ağustos 2017'de çıkarılan bir OHAL KHK'sı uyarınca, Sağlık Bakanlığının teşkilat yapısının değiştirilmesi ile birlikte, halk sağlığı kurumları ile kamu hastaneleri, en son yapılan düzenlemenin ardından sadece bir kaç yıl sonra, yeniden Sağlık Bakanlığına bağlanmıştır.

Türkiye'nin tütün kontrolüne ilişkin mevzuatı, AB müktesebatı ile tam olarak uyumludur, fakat Tütün Kontrolü ereve Sözleşmesinin Yasadışı Ticarete Dair Protokolü henüz onaylanmamıştır. Sigara kullanımının yaygınlığı konusundaki en son verilere göre, nüfusun %26,5'i sigara kullanmaktadır.

Türkiye'nin kan, doku, hücre ve organlar konusundaki mevzuatını, AB müktesebatı ile tam olarak uyumlu hâle getirmesi gerekmektedir. Ülkede, her biri yılda iki kez denetime tabi tutulan 43 kan merkezi bulunmaktadır. Hemovijilans sisteminin tam olarak işler hâle getirilmesi gerekmektedir. Kapasite oluşturma ve farkındalık yaratmaya yönelik çalışmalar sonucunda, 2016'nın sonunda, organ bağışı oranları nüfusun her bir milyonu başına 7,1'e ulaşmıştır.

Sınır tesi sağlık hizmetlerinde hasta haklarına ilişkin olarak mevzuatta ilerleme kaydedilmemiştir. Sağlık Bakanlığı, e-sağlık hizmetlerine ilişkin konulardan sorumludur. Kişisel Verileri Koruma Kurulu oluşturulmuştur ve bu Kurul, ulusal sağlık bilgi sisteminde kayıtlı tutulan sağlık verilerinin gizliliği ve güvenliğinin sağlanmasını amaçlamaktadır. Nadir hastalıklara ilişkin ulusal kayıtlar henüz mevcut olmamakla birlikte Türkiye, Orphanet'e üyedir.

Sınır aşan ciddi sağlık tehditlerine ilişkin olarak, mevzuatta ilerleme kaydedilmemiştir. Bulaşıcı hastalıklarla ilgili olarak, 2017'de Türkiye, ulusal salgına hazırlık planı ile antimikrobiyal direnç stratejik eylem planını (2017-2022) yayımlamıştır. Antimikrobiyal dirençle mücadelenin desteklenmesi amacıyla, antibiyotiklerin reetelendirilmesinin sıkı bir Şekilde kontrol edilmesi gerekmektedir.

2007'den bu yana, ulusal kanser kontrol programı uygulanmaktadır. Her ilde (toplam 81 il) bulunan kanser kayıt merkezlerinden 13 tanesi ulusal otorite, 8 tanesi de Uluslararası Kanser Araştırma Merkezi tarafından akredite edilmiştir. Göğüs kanserinde tarama kapsamı % 35,6'ya, rahim ağzı kanserinde ise % 81,3'e ulaşmıştır. Kanser kontrol programının temel sağlık hizmetlerine entegre edilmesi ile birlikte, kanserin aktif bir Şekilde gözetimi ve izlenmesi tüm illeri kapsayacak Şekilde yaygınlaştırılmıştır. Ulusal Kanser Enstitüsü, Aralık 2017'de ilgili yönetmeliğin kabul edilmesinin ardından faaliyete geçmiştir.

Toplum temelli ruh sağlığı merkezleri konusunda yavaş bir ilerleme kaydedilmiştir. 2017'de, 14 yeni yeni toplum temelli ruh sağlığı merkezinin kurulması ile birlikte, toplam sayı 163'e ulaşmıştır ve 350 aile hekimine, ruh sağlığı gereksinimi konusunda eğitim verilmiştir.

Beslenme ve fiziksel aktivite ile alkolle ilintili zararların azaltılması ve önlenmesi konusunda farkındalığın artırılmasına odaklanan ulusal eylem planları bulunmaktadır.

Uyuşturucu talebinin ve uyuşturucu arzının azaltılmasını temel alan güncel bir Ulusal Uyuşturucu ile Mücadele Eylem Planı (2016-2018) uygulanmaktadır. Uyuşturucu ile mücadele politikasına ilişkin konularda ulusal koordinasyon mekanizmaları oluşturulmuştur. İçişleri Bakanlığı, Türkiye’de uyuşturucunun neden olduğu ölüm sayısının 2016’da 520 iken 2017’de 1.020’ye ulaşarak arttığını bildirmiştir. Uyuşturucu arzı ve talebinin kontrol edilmesi konusunda kayda değer çalışmalar yapılması gerekmektedir.

Sağlıkta eşitsizlik konusunda, engelli kişiler, HIV taşıyan kişiler ile uyuşturucu kullanan çocuk ve yetişkinlerin sağlık hizmetlerine erişimlerinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Büyük bir Suriyeli sığınmacı nüfusuna ev sahipliği yapılması, ulusal sağlık hizmetleri sistemi ve finansmanı açısından ilave bir yük oluşturmaya devam etmektedir.

### 5.29. Fasal 29: Gümrük Birliği

*Tüm üye devletler AB Gümrük Birliği’nin bir parçasıdır ve aynı gümrük kural ve usullerine tabidir. Bu durum, mevzuat uyumu, yeterli uygulama ve yürütme kapasitesini ve bilgisayarlı ortak gümrük sistemlerine erişimi gerekli kalmaktadır.*

Türkiye gümrük birliği alanında **iyi düzeyde hazırlıklıdır**. Rapor döneminde, bu alanda **ilerleme kaydedilmemiştir**. Vergi muafiyeti, serbest bölgeler, gözetim tedbirleri ve tarife kotalarının yönetimi AB müktesebatıyla veya Türkiye’nin Gümrük Birliği yükümlülükleri ile tam olarak uyumlu değildir.

Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle:

- güvenlik ve emniyeti sağlamanın yanı sıra yasal ticareti kolaylaştırmak amacıyla, AB müktesebatıyla uyumlu risk-temelli kontrolleri ve basitleştirilmiş usulleri daha fazla geliştirmesi;
- malların etkili bir şekilde serbest dolaşımını engelleyen ithalat ve ihracat kısıtlamalarını kaldırması gerekmektedir.

**Gümrük mevzuatında** ilerleme kaydedilmemiştir. Bu alandaki uyum düzeyi genel olarak yüksektir. Ancak, Gümrük Kanunu AB Gümrük Kodu’yla henüz uyumlaştırılmamıştır. Özellikle yerel risk yönetimi birimlerinin ve merkezle yerel ofisler arasındaki geri bildirim mekanizmalarının kapasitesinin artırılması yoluyla, risk-temelli kontrolleri ve basitleştirilmiş usulleri geliştirmeye yönelik bazı çalışmalar yürütülmüştür.

Gözetim tedbirleri, tarife kotalarının yönetimi, serbest bölgeler ve vergi muafiyeti uygulamaları AB müktesebatıyla henüz uyumlaştırılmamış; bununla birlikte, tarife kotalarının yönetimine ilişkin az sayıda kısıtlama kaldırılmıştır. Türkiye, kırtasiye ürünleri, tekstil ve deri ürünleri, kozmetik ve kişisel hijyen ürünleri, bazı çelik borular, motorlar, pompalar, elektrikli motorlar ve traktörler, gözlük çerçeveleri ve araç içi gözlük tutacakları ve motosikletler gibi üçüncü ülkelerden ithal edilen ürünler için bir dizi yeni ilave gümrük vergisi koyarak, Gümrük Birliği’nden sapma göstermeyi sürdürmektedir. AB’de serbest dolaşımda olsalar dahi, bazı ürünler üzerinde ilave gümrük vergileri uygulanmaktadır ve bu durum Gümrük Birliği’nin temel ilkelerini zedelemektedir. Bazı deri ürünlerindeki ihracat kısıtlamaları Gümrük Birliği kurallarını ihlal etmektedir. AB’de serbest dolaşımda bulunan mallara yönelik ihtisas gümrüklerinin belirlenmesi ve menşe beyanının sunulması zorunluluğu, Gümrük Birliği kuralları ile uyumlu değildir. Türkiye, Gümrük Birliği kurallarına aykırı olarak, tatlı mısırdaki tarımsal bileşeni orantısız derecede yüksek tutmayı sürdürmektedir.

**İdari ve uygulamaya ilişkin kapasite konusunda**, fikri mülkiyet haklarına ilişkin gümrük uygulama kapasitesi artmıştır (bkz. Fasal 7 — Fikri Mülkiyet Hukuku). Güvenlik ve emniyet tedbirlerinin uygulanmasına ilişkin risk temelli kontroller konusunda daha fazla çalışma yapılması

gerekmektedir. Türkiye, Ortak Transit Rejimi Sözleşmesi'ne katılmasının bir parçası olarak, Yeni Bilgisayarlı Transit Sistemini uygulamaktadır. Ancak, tarife bilgi teknolojileri (BT) sistemleri (TARIC, Quota ve Surveillance) henüz mevcut değildir. BT faaliyetleri ile iş dünyası girişimlerini bir araya getirmeye yönelik strateji henüz onaylanmamıştır.

### 5.30. Fası 30: Dış İlişkiler

*AB'nin üçüncü ülkeler bakımından, çok taraflı ve ikili anlaşmalara ve otonom tedbirlere dayanan ortak bir ticaret politikası mevcuttur. Kalkınma politikası ve insani yardım alanlarında da AB kuralları bulunmaktadır.*

Türkiye, dış ilişkiler alanında **kısmen hazırlıktır**. Rapor döneminde Türkiye, AB-Türkiye Gümrük Birliği'ne aykırı biçimde ilave gümrük vergilerinin kapsamını genişlettiği ve dolayısıyla Ortak Gümrük Tarifesi'nden (OGT) daha da saptığı için **gerileme** olmuştur.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Gümrük tarifelerini bir an önce OGT ile uyumlu hale getirmesi;
- AB'nin Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GTS) ve çift kullanımlı malların ihracat kontrolü konularında uyumunu tamamlaması gerekmektedir.

**Ortak ticaret politikası** alanında ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye'nin, Türkiye-AB Gümrük Birliği'ne bağlılığı sayesinde, AB ortak ticaret politikasına uyumu bugüne kadar genellikle yüksek düzeyde devam etmiştir. Ancak Türkiye, çok ve giderek artan sayıda ithal ürüne ilave vergi uyguladığı için, OGT'den daha fazla sapmıştır (*bkz. Fası 29 – Gümrük Birliği*). Bu tarife sapmasıyla bağlantılı olarak, Türkiye'nin AB Genelleştirilmiş Tercihler Sistemine uyum düzeyinde de gerileme olmuştur. Korunma tedbirlerinin yoğun kullanımı endişe konusu olmaya devam etmektedir. Türkiye, zayıf kanıtlara dayalı yeni soruşturmalar açmaya ve anti-damping gibi amaçlanan hedefe daha uygun olan ticari korunma tedbirleri yerine korunma önlemlerini kullanmaktadır. Özellikle Doha Kalkınma Gündemi'yle ilgili olmak üzere, Dünya Ticaret Örgütü bünyesinde, OECD'de ve G-20'de, AB ve Türkiye arasındaki koordinasyon geliştirilmelidir. Ancak, Türkiye, çift kullanımlı malların ihracat kontrollerine ilişkin olarak, Konvansiyonel Silahlar ve Çift Kullanımlı Malzeme ve Teknolojilerin İhracat Kontrolüne İlişkin Wassenaar Düzenlemesi ve Füze Teknolojisi Kontrol Rejimi gibi belirli çok taraflı ihracat kontrolü düzenlemelerine üyelik konusunda AB tutumuyla uyum sağlamamıştır. Orta ve uzun vadeli ihracat kredileri konusunda da AB tutumuyla uyum sağlanması gerekmektedir.

**Üçüncü ülkelerle yapılan ikili anlaşmalarla** ilgili olarak, Türkiye'nin, Moldova ve Faroe Adaları'yla imzaladığı serbest ticaret anlaşmaları yürürlüğe girmiştir. Türkiye, üçüncü ülkelerle imzaladığı serbest ticaret anlaşmalarının hükümleri bakımından AB ile genel itibarıyla uyumlu olsa da AB'nin henüz benzeri anlaşmalar akdetmediği ülkelere, Malezya'yla arasındaki serbest ticaret anlaşmasını uygulamaya devam etmiştir ve Singapur'la da imzaladığı serbest ticaret anlaşması yürürlüğe girmiştir.

**Kalkınma politikası** ve **insani yardım** alanlarında, Türkiye tarafından yapılan resmi kalkınma yardımları 2016'da 5,3 milyar avroya veya RKY/GSMG'nin %0,8'ine yükselmiştir. Yardımların büyük bölümü, Türkiye toprakları üzerinde gerçekleştirilen Suriye'ye ilişkin faaliyetlere insani destek sağlanması amacıyla kullanılmıştır.

### 5.31. Fasıll 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası

*Üye devletler, AB'nin beyanlarına uyum sağlamak, AB eylemlerinde yer almak ve kabul edilmiş yaptırımlar ile kısıtlayıcı tedbirleri uygulamak amacıyla AB'nin dış, güvenlik ve savunma politikası kapsamında siyasi diyalogu yürütebilmelidir.*

Türkiye, dış, güvenlik ve savunma politikası alanında AB'ye uyum konusunda **kısmen hazırlıklıdır**. Dış ve güvenlik politikası konusunda, bakanlar seviyesinde de olmak üzere, düzenli siyasi diyaloglar vasıtasıyla **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. AB ve Türkiye terörl mücadele konusundaki diyaloglarını sürdürmüştür. Türkiye, Suriye'yle yürütölen Astana sürecinde Rusya ve İran'a katılmıştır. Suriyeli sığınmacılara büyük çapta insani yardımda bulunmaya devam etmiştir. Ocak 2018'de Türkiye Suriye'de, Afrin bölgesinde PYD/YPG'ye karşı yeni bir askerî harekât başlatmıştır. Türkiye, başka bölgelere, Afganistan'a ve Rohingya mültecilerine insani yardım ve kalkınma yardımı sağlamaya devam etmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ AB deklarasyonları ve ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin Konsey kararları ile uyumunu önemli ölçüde artırmak için acil adımlar atması gerekmektedir.

AB ve Türkiye arasında dış politika ve güvenlik politikası konularındaki **siyasi diyalog** her düzeyde devam etmiştir ve 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Ortak Açıklaması'nın ortak uygulamasından elde edilen sonuçlar da bu diyalogu desteklemiştir. 25 Temmuz 2017'de, dış politika konularının ayrıntılı bir biçimde tartışıldığı üst düzey bir siyasi diyalog gerçekleşmiştir. Başta Suriye'yle ilgili olmak üzere bakan seviyesindeki temaslar düzenli biçimde devam etmiştir. Ocak ve Haziran 2017'de Siyasi Direktörler toplantıları yapılmıştır. Tartışmalar ağırlıklı olarak MENA bölgesi (Suriye, Irak, Libya, Katar, Ortadoğu Barış Süreci) ve önemli uluslararası gelişmeler üzerinde odaklanmıştır. Kasım 2017'de Ankara'da terörl mücadele konulu bir Türkiye-AB diyalogu gerçekleştirilmiş ve operasyonel iş birliğinin artırılmasına yönelik olarak atılacak somut adımlar konusunda anlaşmaya varılmıştır. Türkiye, Afganistan, Orta Afrika Cumhuriyeti, Mali/Sahel ve Suriye konularında AB tarafından düzenlenen bir dizi konferansa katılmıştır.

(Diğer genişleme ölkeleri ve üye ölkelerle ikili ilişkiler hakkında daha fazla bilgi için *bkz. Bölgesel Konular ve Uluslararası Yükümlölükler*).

Türkiye'nin ortak dış ve güvenlik politikasına (ODGP) ve ortak güvenlik ve savunma politikasına (OGSP) katılımını sağlayan **kurumsal çerçeve** mevcuttur.

**Ortak dış ve güvenlik politikası (ODGP)** konusunda, Türkiye, Avrupa Birliği'nin Dış ve Güvenlik Politikası için Küresel Stratejisi'nin genel hedeflerine yönelik desteğini dile getirmiştir. Türkiye, uyum sağlamaya davet edildiği 64 AB deklarasyonu ve Konsey kararından 10'una uyum sağlamıştır. Rapor dönemindeki uyum oranı yaklaşık %16'dır. Türkiye, Uluslararası Ceza Divanı Statüsü'nü henüz imzalamamıştır. Türkiye, Nisan 2016'dan itibaren İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) Zirve Dönem Başkanlığını üstlenmiştir.

Mart 2017'de Türkiye, **Suriye'nin** kuzeyinde, yaklaşık 2.000 km<sup>2</sup>'lik bir alanın DEAŞ'ın elinden alındığı Fırat Kalkanı sınır ötesi askerî kara harekâtının tamamlandığını açıklamıştır. Ocak 2018'de Türkiye, PKK'ya bağlı bir terörl örgütö olarak kabul ettiği Demokratik Birlik Partisi/ Halk Savunma Birliklerinin (PYD/YPG) kökünü kazımak amacıyla, Suriye'nin kuzeyindeki Afrin yerleşim bölgesinde Özgür Suriye Ordusuyla iş birliği içinde "Zeytin Dalı Harekâtını" başlatmıştır. Türkiye, Aralık 2016'dan itibaren Rusya ve İran'la birlikte Astana müzakerelerine katılmış, ateşkesin

garantörlerinden biri olmuş ve çatışmasızlık bölgelerinin kurulmasına katkı sağlamıştır. Ancak bu, insani erişiminin artması ve sivililerin ve sivil altyapının yeterli düzeyde korunmasını sağlamamıştır. Türkiye, merkezi İstanbul'da bulunan Suriye Muhalif ve Devrimci Güçler Ulusal Koalisyonu'nu desteklemeye devam etmekte ve Suriye muhalefetine Cenevre görüşmelerine katılan temsilcilerinin güç kaybetmesini engellemeye çalışmaktadır. Türkiye 3,5 milyondan fazla Suriyeli sığınmacıya çok geniş kapsamlı insani yardım sağlamaya devam etmiştir. 30.000'den fazla Suriyeli sığınmacının çatışmasızlık bölgelerine döndüğü bildirilmiştir.

Türkiye'nin, **Irak** hükûmetiyle olan ilişkileri, Eylül 2017'de Irak Kürt Bölgesel Yönetimi başkanı Barzani tarafından düzenlenen ve Türkiye'nin şiddetle karşı çıktığı bağımsızlık referandumu sonrasında gelişmiştir. Başbakan Abadi'nin Ekim 2017'de Ankara'ya yaptığı ziyaret, bir dizi ortak girişim vasıtasıyla yenilenen karşılıklı güvene dayanan bir iş birliği gündemi oluşturulmasına katkıda bulunmuştur. Türkiye, PKK ve ona bağlı örgütler tarafından oluşturulan kamplara yönelik hava saldırıları yapmaya devam etmiştir.

**ABD'nin** DEAŞ ile mücadelede PYD/YPG'ye verdiği destek ve Fetullah Gülen'in iadesi, Türkiye'nin ABD ile ilişkilerinde gerginliğe neden olan başlıca konular olmaya devam etmiştir. ABD'nin Kudüs'ü İsrail'in başkenti olarak tanıması ve bir grup Türk kamu görevlisinin ve iş adamının İran'a yönelik yaptırımları ihlal ettikleri iddiasıyla kovuşturmaya uğraması, ikili ilişkileri daha da karmaşık hale getirmiştir. Ancak, bir dizi üst düzey temas ardından, Türkiye ve ABD, öne çıkan sorunları çözme konusundaki kararlılıklarını bir kez daha teyit etmiş ve bu amaç doğrultusunda sonuç odaklı bir mekanizma kurmaya karar vermişlerdir.

Türkiye ve **Rusya**, başta Suriye konusunda olmak üzere, diyalog ve iş birliğini artırmıştır. Enerji ve savunma gibi çok sayıda alanda ikili iş birliği geliştirilmiştir. Türkiye'nin domates ithalatına getirilen kısıtlamalarla ve vize kısıtlamalarıyla ilgili sorunlar henüz çözüme kavuşturulmuş olmasa da Rus yaptırımları aşamalı olarak kaldırılmıştır.

**Ukrayna'yla** ilişkiler gelişmiştir. Türkiye, Kırım'ın Rusya tarafından ilhakını kınadığını ve Tatar topluluğuna ilişkin endişelerini yinelerken, Rusya ve AB'nin Ukrayna'ya yönelik kısıtlayıcı tedbirleri de dâhil olmak üzere, Konsey kararlarına katılmamıştır.

Türkiye'nin **Katar** krizi karşısındaki tutumu, **Suudi Arabistan'la**, **BAE'yle** ve **Bahreyn'le** ilişkilerini de etkilemiştir. Türkiye'nin **İran'la** diyalogu artmış ve bunun sonucunda bazı somut iş birliği adımları atılmıştır. Türkiye, **Afganistan'a** insani yardım ve kalkınma yardımları sağlamaya devam etmiştir. Türkiye, BM'nin **Yemen'le** ilgili girişimlerini desteklemeye devam etmiştir. Türkiye, **Libya'ya** yönelik angajmanını artırmaya devam etmiştir. **Mısır'la** ilişkilerde gelişme kaydedilmemiştir. ABD yönetiminin Kudüs'ü İsrail'in başkenti olarak tanıması ve İİT olağanüstü Zirvesinde Doğu Kudüs'ün Filistin'in başkenti olarak tanınması **İsrail'le** ikili ilişkilerin düzeltilmesine yönelik çabaları etkilemiştir. **Güney Kafkasya** ve **Orta Asya** konusunda, Türkiye dış politika, taşımacılık ve enerji alanlarında sahip olduğu üç taraflı diyalog mekanizmaları aracılığıyla, **Azerbaycan**, **Gürcistan** ve **Türkmenistan'la** yakın ilişki içinde olmaya devam etmiştir. İkili temaslar düzenli şekilde ilerlemiştir. Ermenistan ile ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik 2009 protokolleri onaylanmamıştır ve Şubat 2018'de protokoller Ermenistan tarafından iptal edilmiştir. Türkiye, **Batı Balkan** ülkeleriyle yakın ilişkilerini sürdürmeye devam etmiştir.

Türkiye, **Afrika'daki** ve **Asya'daki** ortaklarıyla ve daha küçük bir ölçüde de olsa **Latin Amerika'yla** ilişkilerini daha da güçlendirmiştir. Türkiye 5 Ağustos 2017'de ASEAN Sektörel Diyalog Ortağı olmuştur. Türkiye, Myanmar'daki Rohingya mültecileriyle ilgili konularda sağlam bir duruş sergilemiştir.

Türkiye, tüm uluslararası ihracat kontrolü düzenlemelerine ve **silahsızlanma** araçlarına katılmaya devam etmiştir. Konvansiyonel Silahlar ve Çift Kullanımlı Malzeme ve Teknolojilerin İhracat

Kontrolüne İlişkin Wassenaar Düzenlemesi ile Füze Teknolojisi Kontrol Rejimine üyelik konusundaki tutumunu AB tutumuyla henüz uyumlaştırmamıştır (bkz. Fası 30- Dış İlişkiler).

Türkiye, başta Bosna Hersek'teki EUFOR ALTHEA olmak üzere, **Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP)** çerçevesinde askerî kriz yönetimi operasyonlarına katılmaya devam etmiştir. 2016'daki darbe girişimi sonrasında geçici görevli Türk personelin geri çekilmesiyle birlikte Türkiye'nin EM Ukrayna ve EULEX Kosova'ya katılımı askıya alınmıştır ancak Türkiye daha sonra bu misyonlara katkıda bulunmaya devam etme isteğini bildirmiş ve bu doğrultuda başvuruda bulunmuştur. "Berlin artı" düzenlemelerinin ötesine geçen, AB-NATO iş birliğinin tüm AB üye devletlerini kapsaması konusu hâlâ çözüme kavuşturulmamıştır.

### 5.32. Fası 32: Mali Kontrol

*AB, gelir ve harcamaların sağlam mali yönetimini geliştirmek, idari hesap verebilirliği ve kamu fonlarının dış denetimini artırmak amacıyla ulusal yönetim sistemlerinin reformunu teşvik etmektedir. Mali kontrol kuralları ayrıca, AB fonlarının yönetiminde dolandırıcılığa karşı AB'nin mali çıkarlarını ve sahteciliğe karşı da avroyu korumaktadır.*

Türkiye mali kontrol alanında **oldukça hazırlıklıdır**. Rapor döneminde, esas itibarıyla merkezi uyumlaştırma birimlerinin metodolojik rehberliğinin geliştirilmesiyle ilgili olarak **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Ancak, kamu iç mali kontrol sistemine (KİMK) ilişkin olarak Komisyon tarafından 2016'dan bu yana yapılan tavsiyelerin büyük bölümü yerine getirilmemiştir. Kamu yönetiminin her seviyesinde ve kamu iktisadi teşebbüslerinde daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- KİMK politika belgesi ile eylem planını güncellemesi ve güncellenen KİMK eylem planı için resmi bir izleme ve raporlama çerçevesi oluşturulmasını sağlaması;
- AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı doğrultusunda Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nu değiştirmesi;
- Kabul edilen denetim tavsiyelerinin denetlenen kurumlar tarafından uygulanmasını takip etmek amacıyla Sayıştay bünyesinde etkili bir izleme sistemi kurması gerekmektedir.

### Kamu İç Mali Kontrolü

Kamu İç Mali Kontrolü (KİMK) politika belgesi 2012'de hazırlanmış olduğundan bu alandaki **stratejik çerçevenin** güncellenmesi gerekmektedir. Uygulamanın koordine edilmesi ile düzenli olarak izlenmesinin ve raporlanmasının sağlanmasına ilişkin bir mekanizma bulunmamaktadır.

Türk kamu yönetimi, **idari hesap verebilirlik** ve yetki devri öğelerini sonuç-odaklı performans yönetimi sistemiyle birleştiren yeknesak bir yönetim yapısına sahiptir. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol (KMYK) Kanunu, tüm kamu kuruluşlarına uygulamakta olup idari görevler ile amirlere yetki devirleri de dâhil olmak üzere, kamu kuruluşlarındaki yöneticilerin ilgili sorumluluklarını belirlemektedir. Ancak, risk yönetimi ile usulsüzlüklerin raporlanması ve izlenmesine ilişkin olarak, kurumlar arasında hesap verebilirlik düzenlemelerinde zayıflıklar ve denetim sistemlerinin işleyişinde boşluklar mevcuttur (bkz. *Kamu Yönetimi Reformu*).

KMYK Kanunu, **iç kontrol uygulamasını**, büyük ölçüde Sponsor Organizasyonlar Komitesi modeli ve Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI) rehberleri



doğrultusunda düzenlemektedir. Türkiye’de risk yönetiminde sistematik bir yaklaşım sağlamak önemli bir zorluktur. Ayrıca, usulsüzlüklerin daha iyi bir şekilde raporlanması gerekmektedir.

**İç denetim uygulaması** da KMYK Kanunu ile düzenlenmektedir. Bir iç denetim rehberi ve etik davranış kuralları ile merkezi uyumlaştırma birimi (MUB) tarafından hazırlanan kılavuzlar mevcuttur. Kamu kuruluşlarındaki iç denetçi kadrolarının yarısından fazlası hâlen boştur. Kalite güvencesinin sistematik bir şekilde uygulanması gerekmektedir. İç denetim planlaması ve tavsiyelerin uygulanması konusunda veriler genellikle eksiktir.

Maliye Bakanlığında iki **merkezi uyumlaştırma birimi**, kamu mali yönetimi ve kontrolünün uygulanmasını gözetmektedir. Mali yönetim ve kontrolden sorumlu merkezi uyumlaştırma birimi, metodolojik rehberlik sağlamak ve bakanlıkların iç kontrol uygulamalarını koordine etmektedir. Ancak, iç kontrolün ilk seviye bütçe kurumlarında nasıl uygulandığını sistematik olarak takip etmemektedir. Rapor döneminde, iç denetim için merkezi uyumlaştırma birimi, kalite güvence ve geliştirme ile kamu idarelerindeki iç denetçiler için performans denetimine ilişkin el kitapları yayımlamıştır.

### **Dış denetim**

Sayıştayın bağımsızlığı **Anayasa** ile teminat altına alınmıştır. Türkiye’nin Sayıştay Kanunu, INTOSAI standartları ile uyumludur. Kanun, Sayıştaya geniş kapsamlı bir denetim yetkisi sağlamak ve görevlerini yerine getirmede tam takdir yetkisi vermektedir.

Sayıştay kurul üyeleri TBMM tarafından seçilmektedir. **Kurumsal kapasiteye** ilişkin olarak, Sayıştay personelinin %10’u kanun hükmünde kararname uyarınca ihraç edilmiş olup mevcut durumda Sayıştayın, 759’u denetçi olmak üzere 1.414 personeli bulunmaktadır. Sayıştayın, 2014-2018 dönemini kapsayan ve bir eğitim stratejisini de içeren stratejik kalkınma planı vardır. Yerel düzeyde potansiyel olarak denetlenecek çok sayıda kurum olduğu dikkate alındığında, Sayıştayın yerel yönetimleri, belediye şirketlerini ve iştiraklerini denetleme kapasitesinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Sayıştay, performans denetimi ve faaliyet raporları için değerlendirme rehberleri kabul etmek ve dış denetim eğitim merkezini güçlendirmek suretiyle **denetim işinin kalitesini** artırmayı hedeflemektedir. Performans göstergelerini dikkate almaya devam eden performans denetim raporları hariç olmak üzere, denetim raporları uluslararası standartlarla uyumludur. Denetim işinin planlanması çoğunlukla risk odaklıdır. Sayıştay, genel uygunluk bildiriminin yanı sıra dört denetim raporunu (genel değerlendirme, hesap verebilirlik, mali istatistikler ve KİT’ler) yıllık olarak TBMM’ye sunmaktadır.

**Denetim işinin etkisine** ilişkin olarak, Sayıştay denetim işinin bir parçası olarak denetlenen kurumun iç kontrol ortamını değerlendirmektedir. Sayıştay, raporlarını internet sitesinde yayımlamaktadır. TBMM’ye sunulan yıllık denetim raporu, Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenmekte ve genel kurulda tartışılmaktadır. Bununla birlikte, TBMM’de bir izleme mekanizması olsa da, bu süreç sistematik ve etkili değildir. Sayıştay ve Maliye Bakanlığı arasında kurulan çalışma grubu işlevseldir. TBMM ile de benzer bir çalışma grubuna ihtiyaç duyulmaktadır.

### **AB’nin mali çıkarlarının korunması**

**Müktesebata uyum** konusunda Türkiye, mevzuatını, ceza hukuku yoluyla Birlik’in mali çıkarlarını etkileyen dolandırıcılık suçu ile mücadeleye ilişkin yeni AB direktifi ile uyumlu hale getirmelidir. Türkiye’nin ulusal **Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Birimi**, Avrupa Komisyonu ile çalışmayı sürdürmektedir. İlgili diğer birimleri kapsayan bir dolandırıcılıkla mücadele ağı

mevcuttur. Ancak söz konusu ağ, OHAL KHK'ları kapsamında yapılan ihraçlardan etkilenmiştir. 2016-2019 Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve Eylem Planının kapsamlı ve katılımcı bir şekilde uygulanması ve bir izleme mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. AB'nin mali çıkarlarının korunmasına ilişkin olarak ulusal bir dolandırıcılıkla mücadele stratejisi henüz mevcut değildir.

Türkiye, 2017'de farklı vakalarda **Avrupa Komisyonu müfettişleri ile iş birliği** yapmıştır. Türkiye, usulsüzlük yönetim sistemi üzerinden Komisyona çevrim içi raporlama da dâhil olmak üzere, usulsüzlüklerin ve şüpheli dolandırıcılık vakalarının raporlanması için temel prosedürleri oluşturmuştur. 2016'da 57 vaka ve 2017'de 83 vaka dâhil olmak üzere, 2006'dan bu yana sistem üzerinden 371 vaka bildirilmiştir. Soruşturma faaliyetlerine ve usulsüzlüklerin raporlanmasına ilişkin sağlam bir izleme kaydının oluşturulması gerekmektedir.

### **Avronun sahteciliğe karşı korunması**

Türkiye'nin bu alanda **AB müktesebatına uyum düzeyi** yüksektir. Türkiye 1929 tarihli Uluslararası Para Sahteciliğinin Önlenmesi Konvansiyonu'na taraftır. Avro banknotları ve madeni paralar da dâhil, sahte paranın **teknik analizi** merkez bankası tarafından gerçekleştirilmektedir. Sahte paraları piyasadan çekmeyen kredi kuruluşlarına karşı mali cezalar uygulanmaktadır. Türkiye, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası ile yakın iş birliği yapmaktadır ve Pericles 2020 Programı'nın faaliyetlerine katılmaktadır.

### **5.33. Fası 33: Mali ve Bütçesel Hükümler**

*Bu fasıl AB bütçesinin finansmanına ("öz kaynaklar") ilişkin kuralları kapsamaktadır. Bu kaynaklar ağırlıklı olarak; i) her üye devletin gayrisafi milli gelirine dayanan katkılardan; ii) gümrük vergilerinden ve iii) katma değer vergisine dayanan bir kaynaktan oluşmaktadır. Üye devletlerin, AB bütçesine yapacakları katkıların doğru hesaplanması, tahsili, ödenmesi ve kontrolünü sağlamaya ve bunu yeterli şekilde koordine etmeye yönelik uygun idari kapasiteye sahip olması gerekmektedir.*

Türkiye, mali ve bütçesel hükümler alanında **belirli düzeyde hazırlıktır**. Gayrisafi milli gelire dayalı kaynak için gerekli olan istatistiklerin AB standartlarıyla uyumlaştırılması hususunda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Somut koordinasyon yapılarının, idari kapasitenin ve uygulama kurallarının zamanı geldiğinde oluşturulması gerekecektir.

Öz kaynaklar sisteminin uygulanması ile bağlantılı temel politika alanlarında temel ilke ve kurumlar hâlihazırda mevcuttur (bkz. Fası 16- Vergilendirme, Fası 18- İstatistik, Fası 29- Gümrük Birliği ve Fası 32- Mali Kontrol). İşlenmiş tarım ürünleri ve sanayi ürünleri (kömür ve çelik ürünleri hariç) ile ilgili olarak AB ile tesis edilen gümrük birliği, Türkiye'nin gümrük mevzuatının AB gümrük müktesebatı ile kayda değer şekilde uyumlu olmasını sağlamaktadır. Bu durum, Türkiye'nin hâlen usulleri belirlenmesi gereken **geleneksel öz kaynaklar** sistemini oluşturmasını kolaylaştıracaktır.

**Katma Değer Vergisine dayalı kaynak** alanında, istatistiki KDV matrahının, ağırlıklı ortalama oranın ve AB müktesebatından sapmaların getireceği etkilerin telafi edilmesi için uygulanacak pozitif ve negatif düzeltmelerin doğru bir şekilde hesaplanmasına ilişkin hazırlıklara ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'nin üyeliğe birlikte AB öz kaynaklar sistemine uygun bir biçimde katkıda bulunabilmesini sağlamak üzere, KDV'deki ve gümrük vergilerindeki yolsuzlukla ve kayıt dışı ekonomiyle mücadele için tedbirler alınması gerekmektedir.

**Gayrisafi milli gelire dayalı kaynaklara** ilişkin olarak, Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 2008) ve Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA 2010) ile daha fazla uyum sağlamak amacıyla GSYH verileri Aralık 2016'da revize edilmiştir. Türkiye'nin, ulusal hesaplar ve gayrisafi milli gelir (GSMG)

hesaplamalarının kapsayıcı olmasını ve kayıt dışı ekonomiyi de dikkate almasını sağlamak için kayda değer çaba sarf etmesi gerekecektir.

**İdari altyapıya** ilişkin olarak Türkiye'nin, üyelikle birlikte, AB müktesebatı ile uyumlu olarak, AB bütçesine yapacağı katkının doğru şekilde hesaplanması, tahmini, muhasebeleştirilmesi, tahsili, ödenmesi, kontrolü ve raporlanmasını sağlayacak tam anlamıyla işlevsel bir koordinasyon yapısını, uygun idari kapasite ve uygulama kurallarıyla birlikte oluşturması gerekecektir.

## EK I – TÜRKİYE İLE AB ARASINDAKİ İLİŞKİLER

**Katılım müzakereleri** çerçevesinde, bugüne kadar 16 fasıl müzakereye açılmış olup, bunlardan biri geçici olarak kapatılmıştır. Mevcut koşullar altında yeni fasılların müzakerelere açılması düşünülmektedir. Türkiye'deki reformlar ve gelişmeler, **Ortaklık Anlaşması** organları tarafından izlenmeye devam etmektedir. Rapor dönemi boyunca alt komiteler toplanmaya devam ederken, Ortaklık Komitesi Kasım 2017'de toplanmıştır.

Komisyon, Avrupa Dış Eylem Servisi ile birlikte, **kapsamlı bir stratejik taahhüd**e bağlı olarak kilit öneme sahip tüm ortak menfaat alanlarında Türkiye-AB ilişkilerini sürdürmüştür. Rapor döneminde Komisyon üyeleri tarafından Türkiye'ye çeşitli ziyaretlerde bulunulmuştur. Cumhurbaşkanı Erdoğan, NATO Devlet ve Hükümet Başkanları toplantısı vesilesiyle 25 Mayıs 2017'de Brüksel'i ziyaret etmiş ve Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu Başkanları ile bir araya gelmiştir. Akabinde, 26 Mart 2018'de Bulgaristan'ın Varna şehrinde Başbakan Borissov'un ev sahipliğinde Başkanlar Tusk, Juncker ve Erdoğan arasında bir liderler toplantısı gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, Türkiye ile AB arasındaki güçlendirilmiş siyasi diyalog devam etmiştir. 25 Temmuz 2017'de, Yüksek Temsilci/Komisyon Başkan Yardımcısı Mogherini ve Komisyon Üyesi Hahn, Haziran 2017'de direktörler düzeyinde gerçekleştirilen bir siyasi diyalogla hazırlanan ve Brüksel'de gerçekleştirilen **Yüksek Düzeyli Siyasi Diyalog** toplantısına Bakanlar Çavuşoğlu ve Çelik ile birlikte katılmıştır. Aralarında Suriye, Irak, İran, Suudi Arabistan, Orta Doğu ve Körfez, Afganistan, Libya, Rusya, Ukrayna, Batı Balkanlar, Güney Kafkasya ve Orta Asya'nın da bulunduğu birçok konu ve bölge hakkında düzenli görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Kasım 2017'de Ankara'da terörle mücadele konulu bir diyalog toplantısı gerçekleştirilmiştir.

Türkiye ile yakın ekonomik bağların geliştirilmesi diğer bir ortak önceliktir. Türkiye, AB'nin beşinci en büyük ticari ortağı, AB ise Türkiye'nin en büyük ticari ortağıdır. Türkiye'nin ticaret yaptığı beş üründen ikisi AB'den gelmekte ya da AB'ye gitmektedir ve Türkiye'deki doğrudan yabancı yatırımların %70'inden fazlası AB kaynaklıdır. Her iki tarafın da makro-ekonomik ve yatırım alanlarındaki gelişmeleri görüştüğü ve iş dünyası ile bir araya geldiği bir **Üst Düzey Ekonomik Diyalog** toplantısı, Aralık 2017'de Brüksel'de gerçekleştirilmiştir. AB'nin Ekonomik ve Parasal Birliği'nin bir parçası olan çok taraflı gözetim ve ekonomik politika koordinasyonuna katılım hazırlıkları amacıyla Türkiye, Avrupa Komisyonu ve üye devletlerle çok taraflı ekonomik diyaloga katılım sağlamaya devam etmektedir. Türkiye ve AB, G-20 çerçevesinde de birlikte çalışmaya devam etmektedir. Türkiye ve AB, aralarındaki sektörel iş birliğini geliştirmeye devam etmiş; Kasım 2017'de, **taşınacılık** konulu bir **Üst Düzey Diyalog** toplantısı ve Şubat 2018'de **enerji** konusunda bir teknik diyalog toplantısı gerçekleştirilmiştir. **Gümrük Birliği**'yle ilgili olarak, Komisyon, 21 Aralık 2016'da, Gümrük Birliği'nin güncellenmesi için Türkiye ile müzakerelerin başlatılması yönünde bir Tavsiye kabul etmiştir. Bu Tavsiye, üye devletlerin konuyla ilgili tutumları saklı kalmak kaydıyla değerlendirilmek üzere Konseye gönderilmiştir. Gümrük Birliği Ortak Komitesi henüz karara bağlanmamış çok sayıda konuyu ele almak üzere Mayıs 2017'de toplanmıştır.

**Vize, göç ve iltica** alanında, Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Ortak Açıklaması'nın uygulanması, Ege Denizi'nde düzensiz ve tehlikeli geçişlerin azaltılmasında ve hayatların kurtarılmasında somut sonuçlar vermeye devam etmiştir. Aralık 2016'da, Mart, Haziran, Eylül ve Kasım 2017'de ve Mart 2018'de uygulama raporları yayımlanmıştır. Türkiye, Suriye'den gelen 3,5 milyondan fazla sığınmacıya ve başka ülkelere gelen yaklaşık 365.000 sığınmacıya büyük miktarda ve emsalsiz bir insani yardım ve destek sağlama yönündeki muazzam çabalarını sürdürmüştür. Vize Serbestisi Diyaloguna ilişkin olarak Türkiye, vize yol haritasında sıralanan 72 madde arasında yer alan ve henüz karşılanmamış yedi kriterin yerine getirilmesine ilişkin çalışma planını Şubat 2018'de sunmuştur. Türkiye ve AB, Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı çerçevesinde tesis edilen iş birliğini ilerletmiştir. Aralık 2017 sonu itibarıyla, 3 milyar avroluk toplam finansman başta insani yardım,

eğitim, gc ynetimi, sağlık, belediye altyapıları ve sosyoekonomik destekler ile ilgili olmak üzere 72 proje szleşmeye bağlanmıştır ve en savunmasız yaklaşık 1,2 milyon sığımmacı Acil Sosyal Gvenlik Ağı kapsamında aylık nakitdemelerden yararlanmıştır. şu ana kadar yapılan harcamalar 1,9 milyar avroya ulaşmıştır.

**Mali yardımlar konusunda,** 2017’de Komisyon, finansmanı yeniden, hukukun stnlğ, temel haklar ve sivil toplumun geliştirilmesine ynlendirmiş ve sivil topluma sağlanan desteğin idaresini yeniden merkezileştirmiştir. 123,1 milyon avroluk AB katkısı içeren 2017 yıllık programı, temel haklar alanındaki faaliyetleri desteklemek ve Trkiye ile Avrupa Birliği arasındaki insandan insana iletişimi geliştirmeye devam etmek amacıyla Trkiye’nin Birlik programlarına ve ajanslarına katılımının ortak finansmanını sağlamak üzere tasarlanmıştır. Sivil Toplum Aracı ve Medya Programı 2016-2017 kapsamında, sivil topluma 18 milyon avro tutarında bir destek sağlanacaktır. evre ve iklim eylemi, eğitim, istihdam ve sosyal politikalar, rekabet edebilirlik ve yenilikçilik ile ulaştırma alanlarındaki çok yıllı eylem programları, 2017 için 221,5 milyon avro tutarında ilave bir AB tahsisatınıngrecek şekilde değiştirilmiştir. Ayrıca, Komisyon, 2018-2020 yılları için IPA II dnemi ara dnem performans değerlendirmesinin bir parçası olarak, Trkiye’nin, katılımncesi fonların etkin kullanımına ilişkin performansını gzden geçirmiştir. Genişleme politikasının iki temel alanı olan kamu ynetimi reformu ile hukukun stnlğ ve temel haklarda meydana gelen gerilemenin yanı sıra yetersiz hazmetme kapasitesi de gznnde bulundurularak, Komisyon, Trkiye’ye 2018-2020 yılları için aktarılacak tahsisat miktarınınnemlilde azaltılması ve finansmanın sivil toplum ile demokrasi ve hukukun stnlğne yeniden ynlendirilmesinerisinde bulunmuştur.

Trkiye, Erasmus+, Ufuk 2020, Gmrk 2020, Fiscalis 2020, COSME (İşletmelerin ve Kkk ve Ortalekli İşletmelerin Rekabet Edebilirliği) ve EASI (İstihdam ve Sosyal Yenilik) **AB programlarına** katılım sağlamaktadır. 1 Ocak 2017 itibarıyla, Trkiye, Yaratıcı Avrupa programından çekilmiştir. Avrupa evre Ajansı ile Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezi’ne katılım sağlayan Trkiye, 2015’ten bu yana AB Sivil Koruma Mekanizması’nınyesidir.

**EK II – İSTATİSTİKİ EK**  
**İSTATİSTİKİ VERİLER (09.03.2018 itibarıyla)**

**Türkiye**

Temel veriler	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Nüfus (bin)		68.010	74.724	75.627	76.668	77.696	78.741
Ülkenin toplam yüzölçümü (km <sup>2</sup> )		785.347	785.347	785.347	785.347	783.562	783.562s

Ulusal hesaplar	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Gayrisafi Yurt İçi Hasıla (GSYH) (milyon ulusal para birimi)		673.703	1.569.672	1.809.713	2.044.466	2.338.648	2.608.526
Gayrisafi Yurt İçi Hasıla (GSYH) (milyon avro)		401.707	678.484	714.313	703.412	772.979	780.225
GSYH (kişi başına avro)		5.907	9.080	9.445	9.175	9.949	9.909
GSYH (kişi başına Satın Alma Gücü Paritesine (SGP) göre)		10.100	15.600	16.400	17.800	18.900	18.800
GSYH (kişi başına Satın Alma Gücü Paritesine (SGP) göre), AB ortalamasına göre (AB-28 = 100)		43	58	61	64	65	64
Reel GSYH büyüme hızı (GSYH hacmi büyüme hızı, geçen yıla göre % değişim)		9,0	4,8	8,5	5,2	6,1	3,2
İstihdam artışı (ulusal hesaplar, geçen yıla göre % değişim)		:	:	:	:	:	:
İşgücü verimliliği artışı: çalışan kişi başına GSYH'de büyüme (hacme göre) (geçen yıla göre % değişim)		:	:	:	:	:	:
Birim emek maliyetinde artış (geçen yıla göre % değişim)		:	:	:	:	:	:
** Nominal birim emek maliyeti büyüme endeksindeki 3 yıllık değişim (T/T-3) (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Çalışan kişi başına emek verimliliği: Çalışan kişi başına GSYH (SGP'ye göre), AB ortalamasına göre (AB-28=100)		:	:	:	:	:	:
Temel sektörler itibarıyla gayrisafi katma değer							
Tarım, ormancılık ve balıkçılık (%)		10,6	8,8	7,7	7,5	7,8	7,0
Sanayi (%)		22,6	21,9	22,4	22,7	22,4	22,3
İnşaat (%)		6,4	8,5	9,2	9,2	9,3	9,7
Hizmetler (%)		60,4	60,8	60,7	60,6	60,5	61,0
Nihai tüketim harcamaları, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		76,4	76,6	76,0	74,9	74,3	74,6
Gayrisafi sabit sermaye oluşumu, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		26,7	27,3	28,5	28,9	29,7	29,3

Stok değişmesi, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		0,4	1,0	1,2	0,1	-1,4	:
Mal ve hizmet ihracatı, GSYH'ye oranla (%)		21,0	23,7	22,3	23,8	23,3	22,0
Mal ve hizmet ithalatı, GSYH'ye oranla (%)		24,4	28,6	28,1	27,6	26,0	24,9
GSYH'nin payı olarak, Genel Devlet Gayrisafı Sabit Sermaye Oluşumu (%)		:	:	:	:	:	:

<b>İş</b>	<b>Not</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Sanayi üretim hacmi endeksi (2010 = 100)		86,4	112,5	116,5	120,5	124,1	126,3
Aktif şirket sayısı (sayı)		:	2.646.117	2.695.131	2.677.316	2.689.910	:
Doğum oranı: t'de aktif olarak faaliyet gösteren şirket sayısının (t) referans döneminde kurulan şirket sayısına oranı(%)		:	12,8	12,4	12,2	12,1	:
Ölüm oranı: t'de aktif olarak faaliyet gösteren şirket sayısının (t) referans döneminde kapatılan şirket sayısına oranı(%)		17,1	11,9	12,4	10,8	:	:
KOBİ'lerde çalışan kişilerin, çalışanlar içindeki payı (finansal olmayan iş dünyası) (%)		:	75,8	74,2	73,5	72,7	:
KOBİ'ler itibarıyla katma değer (finansal olmayan iş dünyası) (milyon avro)		:	91.137	97.399	95.399	104.876	:
Toplam katma değer (finansal olmayan iş dünyası) (milyon avro)		:	168.180	184.511	178.415	207.088	:

<b>Enflasyon oranı ve ev fiyatları</b>	<b>Not</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Uyumlaştırılmış tüketicici fiyatları endeksi (uyumlaştırılmış TÜFE) (geçen yıla göre % değişim)		8,1	9,0	7,5	8,9	7,7	7,7
** Deflate konut fiyat endeksinde yıllık fark (2010=100)		:	:	:	:	:	:

<b>Ödemeler dengesi</b>	<b>Not</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Ödemeler dengesi: Cari işlemler hesabı (milyon avro)	1)	-16.864	-37.330	-47.894	-32.783	-29.059	:
Ödemeler dengesi cari hesap: Ticaret dengesi (milyon avro)	1)	-26.474	-50.877	-60.174	-47.871	-43.404	:
Ödemeler dengesi cari hesap: Net hizmetler (milyon avro)	1)	12.758	17.581	17.830	20.149	21.738	:
Ödemeler dengesi cari işlemler hesabı: birincil gelir dengesi (milyon avro)		:	:	:	:	:	:

Ödemeler dengesi cari işlemler hesabı: ikincil gelir dengesi (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
Birincil ve ikincil gelir net dengesi: hükümet transferleri (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
** Cari dengenin GSYH'ye oranı (son 3 yıllık ortalama) (%)	1)	:	-6,8	-7,1	-5,6	-5,0	:
** Mal ve hizmet ihracatının dünyadaki payı (Beş yıllık değişim) (%)		:	:	:	:	:	:
Net doğrudan yabancı yatırım (DYY) (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
Yurtdışına doğrudan yabancı yatırım (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
Rapor düzenlenen ülkenin AB-28'deki DYY'si (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
Rapor düzenlenen ülkedeki toplam DYY (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
AB-28'in rapor düzenlenen ülkedeki DYY'si (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
**Net uluslararası yatırım pozisyonu (GSYH'ye oranı) (%)		-36,3	-53,9	-48,1	-55,1	-51,1	:
Bir önceki yılın aynı dönemine göre göçmen işçilerden gelen brüt döviz gelirlerindeki (ulusal para birimi cinsinden) değişim oranı (%)		:	:	:	:	:	:

<b>Kamu maliyesi</b>	<b>Not</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
*** Genel devlet açığı/fazlası, GSYH'ye oranla (%)		:	-0,2	0,2	0,2	1,3	:
*** Genel devlet borç stoğu, GSYH'ye oranla (%)		:	32,6	31,3	28,6	27,5	:
Toplam devlet gelirleri, GSYH'ye oranla (%)		:	34,9	34,7	33,9	34,4	:
Toplam devlet giderleri, GSYH'ye oranla (%)		:	35,1	34,5	33,7	33,1	:

<b>Mali göstergeler</b>	<b>Not</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Tüm ekonomideki brüt dış borç, GSYH'ye oranla (%)		35,9	38,0	39,7	47,0	47,1	:
Tüm ekonomideki brüt dış borç, toplam ihracata oranla (%)		160,6	165,5	186,1	182,1	199,6	216,0
Para arzı: M1 (banknot, madeni para, gecelik mevduat, milyon avro)		38.978	76.513	78.110	91.571	97.885	:
Para arzı: M2 (M1 artı iki yıla kadar vadeli mevduat, milyon avro)		150.152	315.960	309.213	360.158	373.608	:



Para arzı: M3 (M2 artı pazarlanabilir araçlar, milyon avro)		164.302	333.144	323.062	375.844	387.048	:
Parasal mali kuruluşların ülke mukimlerine verdikleri toplam kredi (konsolide) (milyon avro))		83.772	318.918	341.791	418.789	443.147	:
** Finans sektörü yükümlülüklerindeki yıllık değişim		:	:	:	:	:	:
** Özel kredi akışı, konsolide, GSYH'ye oranı (%)		:	:	:	:	:	:
** Özel borç, konsolide, GSYH'ye oranı (%)		:	:	:	:	:	:
Faiz oranları: günlük oran, yıllık (%)	2)	19,67	11,20	10,05	10,94	11,02	:
Borçlanma faiz oranı (bir yıllık vadeli), yıllık (%)		18,72	10,87	7,56	11,68	10,79	:
Mevduat faiz oranı (bir yıl vadeli), yıllık (%)	3)	14,72	5,00	3,81	7,75	7,27	:
Avro döviz kuru: dönem ortalaması (1 avro=...ulusal para birimi)		1,670	2,314	2,534	2,906	3,026	:
Ticaret ağırlıklı efektif döviz kuru endeksi, 42 ülke (2010 = 100)		89	92	90	86	85	84
** Ticaret ağırlıklı efektif döviz kuru endeksinde 3 yıllık değişim (T/T-3), 42 ülke (2010 = 100)		25,8	1,3	-9,6	-2,3	-7,1	-7,3
Rezerv varlıkların değeri (altın dâhil)(milyon avro)		42.142	92.748	98.640	95.824	99.620	:

<b>Dış ticaret (mallar)</b>	<b>Not</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
İthalat miktarı: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		93.362	184.087	189.784	182.338	186.536	179.468
İhracat miktarı: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		58.778	118.644	114.563	118.654	129.555	128.792
Ticaret dengesi: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		-34.584	-65.443	-75.222	-63.684	-56.981	-50.676
Dış ticaret haddi (ihracat fiyat endeksi/ithalat fiyat endeksi*100) (sayı)	4)	107	97	98	100	107	111
AB-28'e yapılan ihracatın toplam ihracat içindeki payı (%)		56,7	38,9	41,5	43,5	44,5	47,9
AB-28'den yapılan ithalatın toplam ithalat içindeki payı (%)		45,3	37,0	36,7	36,7	38,0	39,0

<b>Nüfus</b>	<b>Not</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Nüfusun doğal değişim oranı (doğal büyüme oranı): doğum sayısından ölüm sayısı çıkarılarak (1000 kişi başına)		12,3	11,7	12,0	12,3	11,8	11,2
Bebek ölüm oranı: 1 yaşından küçük çocuk ölümleri (1000 canlı doğum başına)		25,8	11,6	10,8	11,1	10,7	:
Doğumda yaşam beklentisi: erkek (yaş)		:	74,8	75,4	75,4	75,4	:
Doğumda yaşam beklentisi: kadın (yaş)		:	80,5	81,1	80,9	81,0	:

<b>İşgücü piyasası</b>	<b>Not</b>	<b>2005</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Ekonomik faaliyet oranı (20-64): 20-64 yaş arası ekonomik olarak aktif nüfusun oranı (%)		52,9	57,4	58,4	58,9	59,9	60,9
* İstihdam oranı (20-64): 20-64 yaş arası istihdam edilen nüfusun oranı (%)		48,1	52,8	53,4	53,2	53,9	54,3
20-64 yaş arası erkek istihdam oranı (%)		73,6	75,0	75,3	75,0	75,3	75,5
20-64 yaş arası kadın istihdam oranı (%)		23,6	30,9	31,8	31,6	32,6	33,2
Yaşlı çalışan istihdam oranı (55-64): 55-64 yaş arası istihdam edilen nüfusun oranı (%)		27,9	31,9	31,5	31,4	31,9	33,4
Temel sektörler itibarıyla istihdam							
Tarım, ormancılık ve balıkçılık (%)	5)	:	24,6	23,6	21,1b	20,6	19,5
Sanayi (%)		:	19,1	19,4	20,5b	20,0	19,5
İnşaat (%)		:	6,9	7,0	7,4b	7,2	7,3
Hizmetler (%)		:	49,4	50,0	51,0b	52,2	53,7
20-64 yaş aralığındaki kişilerin kamu istihdamının toplam istihdama oranı (%)		15,7	13,8	13,5	13,1b	13,5	13,8
20-64 yaş aralığındaki kişilerin özel sektör istihdamının toplam istihdama oranı (%)		84,3	86,2	86,5	86,9b	86,5	86,2
İşsizlik oranı: işsiz olan iş gücü oranı (%)	6)	9,3	8,2	8,8	9,9	10,3	10,9
Erkeklerde işsizlik oranı (%)	6)	9,2	7,7	8,0	9,1	9,3	9,6
Kadınlarda işsizlik oranı (%)	6)	9,4	9,4	10,6	11,9	12,6	13,6
Genç işsizlik oranı: 15-24 yaş aralığındaki işsizlerin bu yaş aralığındaki iş gücüne oranı (%)	6)	17,4	15,7	16,9	17,8	18,4	19,5
Uzun dönemli işsizlik oranı: 12 ay veya daha uzun süre işsiz olan iş gücünün oranı (%)	6)	3,5	2,0	2,1	2,0	2,2	2,2

Azami ortaokul mezunlarının (25-64 yaş aralığındaki) işsizlik oranı (ISCED 0-2) (%)	6)	7,7	6,7	7,3	8,4b	8,9	9,1
Yükseköğretim mezunlarının (25-64 yaş aralığındaki) işsizlik oranı (ISCED 5-8) (%)	6)	5,9	6,7	6,9	8,1	8,4	9,3

Sosyal uyum	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Ortalama aylık nominal maaş ve ücretler (ulusal para birimi)	7)	667	1.327	1.509	1.648	1.828	2.031
Reel maaş ve ücret endeksi: Endeksin TÜFE'ye oranı (2010=100)		:	:	:	:	:	:
GİNİ katsayısı		38	43	42	41	42	:
Yoksulluk açığı		:	30,3	27,9	28,4	27,8	:
* Okulu terk edenler: 18-24 yaş arası azami ortaokulu tamamlamış ve daha fazla eğitim ya da öğrenim görmeyen nüfus oranı (%)		49,8	39,6	37,6p	38,3	36,7	34,3

Yaşam standardı	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
1000 kişiye düşen özel araç sayısı		84,9	115,7	122,8	128,6	136,3	143,7
1000 kişiye düşen mobil telefon servislerine abonelik sayısı		640e	895,0	909,0	925,3	935,2	940,4
Mobil geniş bant penetrasyonu (100 kişi başına)		2	10	11	12	12	13
Sabit geniş bant penetrasyonu (100 kişi başına)		0	26	32	42	50	65

Altyapı	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Demiryolu ağı yoğunluğu (çalışır durumdaki hatlar, 1000km <sup>2</sup> başına)	8)	11,3	12,5	12,6	13,1	13,2	:
Otoyol uzunluğu (km)		1.667	2.127	2.244	2.278	2.282	2.542

Yenilik ve araştırma	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Eğitime yapılan kamu harcamaları, GSYH'ye oranla (%)		:	4,4	4,4	4,4	4,3	4,6
* Araştırma ve geliştirmeye yönelik yurt içi harcama, GSYH'ye oranla (%)		0,57	0,83	0,82	0,86	0,88	0,94

Ar-Ge için tahsis edilen merkezi yönetim ödenekleri veya harcamaları (GBAORD), GSYH'ye oranla (%)		:	0,32	0,37	0,32	0,32	0,29
Evde internet erişimi olan hane halkı oranı (%)		8,7	47,2	49,1	60,2	69,5	76,3

#### Çevre

	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
* Sera gazı emisyonları endeksi, CO2 eş değeri (1990=100)		157,6	209,8	206,6	212,9	222,0	:
Ekonominin enerji yoğunluğu (2010 sabit fiyatlarıyla 1000 avro GSYH başına petrol eş değeri, kg)		172,2	176,4	157,5	157,3	160,7	165,3
Yenilenebilir kaynaklardan üretilen elektriğin toplam elektrik tüketimindeki payı (%)		24,5	27,2	28,8	20,9	32,0	32,9
Karayolu yük taşımacılığının ülke içi yük taşımacılığı içindeki payı ton-km olarak (%)		94,8	94,9	95,2	95,1	95,9	95,6

#### Enerji

	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Tüm enerji ürünlerinin birincil üretimi (bin TOE)		23.710	30.596	29.161	28.661	31.248	35.519
Ham petrolün birincil üretimi (bin TOE)		2.264	2.438	2.484	2.534	2.566	2.641
Katı yakıtların birincil üretimi (bin TOE)		10.575	15.554	13.542	13.814	12.799	15.498
Doğal gazın birincil üretimi (bin TOE)		739	521	443	395	314	302
Tüm enerji ürünlerinde net ithalat (bin TOE)		62.035	90.290	87.470	93.575	102.791	105.287
Toplam yurt içi enerji tüketimi (bin TOE)		85.302	119.320	115.592	121.452	131.561	139.687
Brüt elektrik üretimi (GWh)		161.956	239.496	240.154	251.963	261.783	274.408

#### Tarım

	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Tarımsal mal ve hizmetlerin üretim hacmi endeksi (üretici fiyatları) (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Kullanımdaki toplam tarım arazisi (bin hektar)		41.223	38.399	38.423	38.558	38.551	38.328p
Hayvancılık: Büyükbaş (bin baş, dönem sonu)	9)	10.526	13.915	14.415	14.223	13.994	14.080
Hayvancılık: Domuz (bin baş, dönem sonu)		2	3	3	3	2	1
Hayvancılık: Koyun ve keçi (bin baş, dönem sonu)		31.822	35.783	38.510	41.485	41.924	41.329

Çiftliklerde mevcut çiğ süt miktarı (bin ton)		11.108	17.401	18.224	18.631	18.655	18.489
Hasat edilen bitkisel üretim: Hububat (pirinç dâhil) (bin ton)		36.472	33.377	37.489	32.714	38.637	35.281
Hasat edilen bitkisel üretim: Şeker pancarı (bin ton)		15.181	14.920	16.489	16.743	16.023	19.593
Hasat edilen bitkisel üretim: Sebze (bin ton)		26.472	27.820	28.448	28.487	29.552	30.267

: = mevcut değil

b = seride bozulma

e = tahmini değer

p = geçici değer

\* = Avrupa 2020 göstergesi

\*\* = Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü (MIP) göstergesi

\*\*\* = Genişleme ülkelerinin devlet açığı ve borç verileri “olduğu gibi” prensibine dayanarak, kalite ve ESA kurallarına uygunluk bakımından hiç bir güvence olmadan yayımlanmaktadır.

#### Dipnotlar

- 1) 5 No.lu ödemeler dengesi kitapçığı temelinde (BPM5).
- 2) Aylık verilerin ortalaması. Bir yıldan uzun süreli olmak üzere, işletmelere verilen borçlar..
- 3) Aylık verilerin ortalaması. Gecelik mevduat kolaylığı.
- 4) Temelindeki indeksler Fisher endeksi formülü kullanılarak hesaplanmıştır.
- 5) 2012 ve 2013: (NACE Rev.2 Grup 98.1 (hanelerin kendi tüketimleri için çeşitlendirilmemiş mal üretim faaliyetleri)
- 6) Sadece iş araştırma metodlarını kullanarak ve 4 hafta kriterine göre işsizlik.
- 7) 2005: veriler ulusal para birimine çevrilmiştir (uyarlanmıştır).
- 8) Sadece ana hatlar.
- 9) Mandaların sayısı dâhil değildir.









**PRESS STATEMENT ON THE COUNTRY REPORT ON TURKEY BY  
MINISTER FOR EU AFFAIRS AND CHIEF NEGOTIATOR ÖMER ÇELİK**

**(17.04.2018)**

Distinguished Members of the Press,

We hoped that this year's country report would reflect the spirit of the favorable atmosphere that started with the EU-Turkey Summit of 26 March and become a road map that would not only reinforce the Turkey-EU association but also advance Turkey's EU accession negotiations.

However, the report is far from providing Turkey with a motivating road map. This is indicated by the emphasis in the report on that there would not be any chapters opened to accession negotiations.

We find the references to Turkey as a "key partner" and use of the expression "key areas of joint interest based on a broad strategic engagement" to be significant but not adequate. Turkey is a candidate country for EU membership.

We will once again take into consideration the criticisms, which we find to be fair and consistent; however, we would have expected the report, prepared in such a critical period, to have been written with an understanding that placed more emphasis on the accession negotiations and better served Turkey-EU relations.

In fact, the EU, which accuses Turkey of drifting away from universal values today and claims this as the reason for the stall in the accession negotiations, has never taken a fair and principled approach to Turkey's accession negotiations.

The EU has itself brought Turkey's accession process to a deadlock shortly after the start of the negotiations by unfairly bringing the Cyprus issue before Turkey and remaining silent on the political obstructions placed by Member States.

Nearly half of the Chapters were blocked for political reasons even when Turkey-EU relations were at their best.

In fact, although more than ten years have passed, we have not been able to attain the level of progress in the accession negotiations we envisioned. Fourteen chapters remain politically blocked due to the Cyprus Issue and for the same reason none of the chapters can be temporarily closed.

The statement in the report indicating that no chapters would be opened to negotiations demonstrates how "sincere and constructive" the EU is regarding Turkey-EU relations, especially in view of the fact that there can be no progress in the accession negotiations without a solution to the political obstructions.

As Turkey's Minister for EU Affairs, I hope that the unfair and insincere approach taken by the EU on Turkey changes in the forthcoming period.

The long history of Turkey-EU relations has clearly demonstrated that the problems encountered are not a result of Turkey's shortcomings but due to the shortsighted political stance taken by some EU Member States and the introverted policies of the EU.

I am not saying that Turkey has no shortcomings; quite the contrary, I am saying to the EU leaders and institutions "Let's work together; we are sincere regarding Turkey-EU relations; please be sincere too."

However, I still believe that this report will not alter the favorable climate that emerged after the EU-Turkey Summit held in Varna and that the road map provided by Turkey at the Summit maintains its importance for the future of Turkey-EU relations with reference to concrete steps that can be taken.

Distinguished Members of the Press,

As you may well know, country reports are working documents, which evaluate the progress made in one year by a negotiating, candidate or potential candidate country regarding its alignment with the Copenhagen Criteria. Thus, these documents are expected to be critical.

As I have just said, we prefer to face our shortcomings and have always been open to criticism and would like to benefit from the objective evaluations in the country reports prepared by the European Commission.

For this reason, we carried out intensive efforts in the Commission to ensure that an objective manner of writing would be adopted when preparing the report and that it would not become an instrument of political bargaining.

As the Ministry for EU Affairs, in close cooperation with other relevant Ministries, we regularly conveyed all information and documents necessary for the preparation of the country report on Turkey.

However, I must say that the sections on the Political Criteria and Chapter 23 on Judiciary and Fundamental Rights are far from being objective and do not accurately reflect the facts.

We see that the magnitude of the threat posed to Turkey by the July 15 coup attempt and in its aftermath, has not been given due consideration when preparing the report.

Terrorism is not a matter of concern just for Turkey but also for the EU. It should not be forgotten that the security of Europe begins with Turkey. Our fight is not only for our own security but also for the security of the EU.

Contrary to the criticism set forth, Turkey has not moved away from the principle of the rule of law and does not intend to do so during its fight against terrorism on its own territory and region.

In fact, this approach is indicated by the additional mechanisms for monitoring such as the State of Emergency Inquiry Commission, which has been deemed by the ECtHR as an acceptable mechanism for domestic remedy.

Furthermore, all of the state of emergency decree laws that were enacted in this period have been approved by the parliament in the past several months. All of these laws are now subject to judicial review just like other kinds of legislation.

In the scope of the dialogue established with the Council of Europe, we have carefully reviewed some of the measures taken, with consideration to the concept of rights and remedies, in order to prevent any grievances.

We welcome the reference to some of the significant developments in the last years, such as the abolishment of military courts, strengthening of civilian oversight and setting up of the e-state, in the report.

We see that the criticism focuses mainly on the independence of the judiciary and freedom of expression and the freedom of the press.

We would have expected the significant steps that we have taken to enhance the independence, functioning and effectiveness of the judiciary to have been included in the report.

We also find the critical statements regarding the presidential system in the report to be unacceptable. Criticizing a constitutional amendment that has not yet been in effect on the grounds that it does not comprise a sufficient checks and balances mechanism nor an effective separation of powers, even while this amendment has been adopted by a referendum, is not only biased but also disregards the democratic will of the people.

There are also a number of prejudicial statements that criticize the freedom of expression in the report.

It is highly disappointing to still see the references to individuals that use terrorism as a political means in the parliament in the section on the freedom of expression. It is clear that statements inciting violence cannot be evaluated within the context of the freedom of expression or democracy, as set forth in the case law of the ECtHR, in particular the Batasuna ruling.

Furthermore, we reject the unfounded allegations regarding the decisive stance taken by our country against torture and ill-treatment. Within the framework of our policy of zero tolerance for torture, we have taken many measures and have increased the penalty for the crime of torture. None of these has been referred to in the report.

Regarding Turkey's fight against terrorism, the emphasis on the statement in the Report indicating that the PKK is on the EU list of terrorist organizations is highly significant. Furthermore, there is a reference in the report that our government considers the "Gülenist movement" to be a terrorist organization. However, I must say that we are disappointed to see that FETO is still referred to as the "Gülenist movement" throughout the report in general as if this were a civil society organization instead of a terrorist organization.

Furthermore, we find the emphasis on the "proportional use of force" made in the report in the scope of the fight against terrorism to be unacceptable.

Turkey's fight against terrorism is a legitimate and determined effort within the limits of the rule of law and is the lawful right of a sovereign state.

I would like to point out one matter in particular. On every occasion, the EU recognized the legitimacy of Turkey's fight against terrorism but also claimed that the measures taken are not proportional. We believe that the only explanation for this in good faith would be that the EU has not yet fully appreciated the magnitude of the threat faced by Turkey.

Isn't it these kinds of threats that justify the right to declare a state of emergency by all democratic and constitutional states, as also recognized by the ECHR?

Distinguished Members of the Press,

The positive effects of our cooperation with the EU in the area of migration are apparent. We have significantly decreased the number of irregular crossings, prevented the loss of lives in the seas and provided a legal and safe course of action for asylum-seekers fleeing oppression and seeking a more secure future.

Turkey has been given credit for its efforts in this area in the report. Turkey's success in controlling irregular migration in the Aegean, Mediterranean and Black Sea routes has been emphasized in the report.

I must remind you that yet another significant contradiction that affects the EU is that the EU adopts a security-oriented approach while speaking of politics of values. Turkey has accepted the "one-to-one" agreement as a result of its humanitarian approach and its sense of solidarity with the EU, of which it expects to be a member. However, the EU is insincere in its relations with Turkey also regarding this matter.

In this framework, I would like to remind you that we have shared the working paper on visa liberalization with the EU in February. We expect the EU to act in accordance with the principle of *pacta sunt servanda* and adopt a constructive approach that is not political.

There are statements in the Enlargement Strategy regarding Operation Olive Branch, which we are carrying out in accordance with international law and with respect for the territorial integrity of Syria, that do not correspond to the realities of the situation in the region. These claims once more demonstrate that the EU does not take the stance necessitated by political and humanitarian considerations and adopts a selective approach in line with the Member States' interests regarding the fight against terrorism.

For the EU, to claim that the situation in the region has deteriorated as a result of Operation Olive Branch carried out by Turkey is to negate all that our country, which hosts 4 million refugees, has done in the area of humanitarian aid.

There is an inability to set forth an unbiased perspective on the Cyprus issue in the report. While there are references in the report to Turkey's support for negotiations between the two parties, Turkey's stance on the exploration carried out by the Greek Cypriot Administration for natural resources in the Mediterranean is criticized. (The EU demonstrated its unconditional support for the Greek Cypriot side in the statement it made at the EU-Turkey Summit in Varna.)

I must once again remind you that Turkey supports a comprehensive and permanent settlement based on political equality and bi-zonality in Cyprus. If the EU sets aside this biased point of view, this will contribute to a comprehensive settlement in Cyprus. The EU needs to take into account the realities of the situation in Cyprus, encourage a settlement and to refrain from making an issue that is between Turkey and the Greek Cypriot Administration into an EU matter. This is necessary above all for its own impartiality, consistency and credibility.

Furthermore, it is difficult to understand why the Commission includes an assessment of Turkey's bilateral relations with EU Member States in the report, which is prepared to evaluate Turkey's process of alignment with the EU. Furthermore, regarding relations with EU Member States, it is also unacceptable for us that the EU criticizes Turkey under a guise of solidarity with these countries even when they are not justified. If the EU is committed to the values, it should be more objective. This only demonstrates the extent to which the report has become politicized.

Distinguished Members of the Press,

It is confirmed in the report that various levels of progress have been achieved in twenty chapters. Regarding the overall level of alignment, it is emphasized in the report that the level of alignment is advanced in 23 chapters.

If the EU wishes to be a genuine normative power founded on certain values and sincerely adhere to these values in its relations with Turkey, it needs to swiftly open Chapters 23 and 24 to negotiations.

Otherwise, we will treat the EU criticisms regarding Turkey merely as "excuses" to prevent Turkey's EU membership.

The statement in the report that Turkey is moving away from the EU is unacceptable for us. Has the EU considered the possibility that it is in fact alienating Turkey by its own actions?

As has been indicated in the earlier country reports, the full potential of EU-Turkey relations can be realized only in the framework of a clear full membership perspective and a credible accession process. This is a matter I would especially like to emphasize.

I would like to emphasize that we regret to see that the section on the economic criteria in the report includes political evaluations.

On this occasion, I would like to remind you that the decision to cut IPA funding is a highly unfortunate one on behalf of the EU.

It is clear that the pre-accession financial assistance does not "financially" involve large numbers. A cut in IPA funds will not affect an economy as large as the Turkish economy.

What is important here is the use of the financial assistance through projects and gains attained in this process.

Cutting financial assistance even while accession negotiations have stalled due to political reasons will not only slow down Turkey's alignment process but also decrease public support for the EU accession process in Turkey. It will have no other concrete results.

Distinguished Members of the Press,

Clearly, overcoming the problems in EU-Turkey relations will result in significant gains not only for Turkey and the EU but also for our region, international system and global peace.

We do not want to move away from the EU. On the contrary, we would like our accession negotiations to proceed unhindered and continue with our work for alignment with the EU. As a country advancing on the path to EU membership, Turkey will have a favorable impact on stability in its region (the Balkans and the Middle East). Turkey will facilitate the resolution of many problematic issues ranging from energy to migration and from terrorism to radicalization, hostility to Islam and xenophobia, with an increase in the sense of empathy and trust between the EU and Turkey.

Turkey is fully committed on this matter. In fact, I see the manifestation of this will in many leaders of EU Member States and our expectation from the EU now is to institutionalize this will.

I would like to thank you all for your participation.

----- O -----





Strasbourg, 17.4.2018  
COM(2018) 450 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN  
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL  
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

**2018 Communication on EU Enlargement Policy**

{SWD(2018) 150 final} - {SWD(2018) 151 final} - {SWD(2018) 152 final} -  
{SWD(2018) 153 final} - {SWD(2018) 154 final} - {SWD(2018) 155 final} -  
{SWD(2018) 156 final}

**(Parts related to Turkey)**

**EN**

**EN**





## I. INTRODUCTION

In November 2015, the European Commission set out a **medium-term strategy for EU enlargement policy**, which remains valid. This Communication takes stock of progress in the implementation of enlargement policy by the end of January 2018, and encourages the countries concerned to keep up their modernisation through political and economic reforms, in line with the accession criteria.

The enlargement process continues to be built on **established criteria and fair and rigorous conditionality**. Each country is assessed on the basis of its **own merits**. The assessment of progress achieved and the identification of shortcomings aim to provide incentives and guidance to the countries to pursue the necessary far-reaching reforms. For the prospect of enlargement to become a reality, a firm commitment to the principle of "fundamentals first" remains essential. Structural shortcomings persist, notably in the key areas of the rule of law and the economy. Accession candidates must deliver on the rule of law, justice reform, fight against corruption and organised crime, security, fundamental rights, democratic institutions and public administration reform, as well as on economic development and competitiveness. Given the complex nature of the necessary reforms, it is a long-term process.

It is important to recognise that accession negotiations are not - and never have been - an end in themselves. They are part of a **wider process of modernisation and reforms**. The governments of the enlargement countries need to embrace the necessary reforms more actively and truly make them part and parcel of their political agenda - not because the EU is asking for it, but because it is in the best interests of their citizens. Embracing core European values such as the rule of law is central to the generational choice of aspiring to EU membership. Public support for future enlargements will depend on the degree of preparedness of candidate countries. Reforms conducted through the EU accession process should contribute to increasing the confidence of citizens of EU Member States and of the candidate countries alike.

In February 2018, the European Commission reaffirmed the firm, merit-based prospect of EU membership for the **Western Balkans** in its Communication *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*<sup>1</sup>. This is a strong message of encouragement for the whole Western Balkans and a sign of the EU's commitment to their European future. Leaders in the region must leave no doubt as to their strategic orientation and commitment. Regional cooperation and good neighbourly relations are essential for progress on the respective European paths. The European Commission also stated that our Union must be stronger and more solid, before it can eventually be bigger. This is why, in line with its Roadmap for a More United, Stronger and more Democratic Union<sup>2</sup>, the Commission will throughout this year put forward a number of initiatives aimed at improving the democratic, institutional and policy framework for the Union of 2025, based on the current Treaties.

**Turkey** is a key partner for the EU and a candidate country, with which dialogue at high-level and cooperation in areas of joint interest have continued, including support to Syrian refugees. The Commission recognised Turkey's legitimate need to take swift and proportionate action in the face of the failed coup attempt of July 2016. However, Turkey has been significantly

---

<sup>1</sup> [COM\(2018\) 65 final](#)

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-factsheet-tallinn_en.pdf)

moving away from the European Union, in particular in the areas of the rule of law and fundamental rights and through the weakening of effective checks and balances in the political system. The European Commission has repeatedly called on Turkey to reverse this negative trend as a matter of priority.

## II. IMPLEMENTATION OF THE 2015 ENLARGEMENT STRATEGY

Addressing reforms in the area of the **rule of law, fundamental rights and good governance** remains the most pressing issue for the enlargement countries. It is also the key benchmark against which their prospects will be judged by the EU. They must embrace these fundamental EU values much more strongly and credibly. Failure to uphold them is also a deterrent to investment and trade. Strengthening the rule of law is not only an institutional issue. It requires societal transformation.

### a) Rule of law

Despite the growing focus on rule of law reforms, progress remained uneven in enlargement countries. In the former Yugoslav Republic of Macedonia the strong commitment of the new government to implementing "Urgent Reform Priorities" has had a positive impact on the rule of law. In the aftermath of the coup attempt of July 2016, the rule of law situation in Turkey continued to deteriorate.

Successfully reforming **a judicial system** is a long-term process that requires sustained political will across the political spectrum and much work lies ahead in the enlargement countries. In Albania, the ongoing unprecedented process of re-evaluation of judges and prosecutors is expected to give a boost to the judicial system in terms of its professionalism, independence and integrity. In Turkey, the mass dismissals of judges and prosecutors as well as constitutional changes have further undermined the efficiency and independence of the judiciary.

The countries must root out **corruption** without compromise, and eliminate any element of state capture. Corruption remains widespread, despite continuous efforts to bring legal and institutional frameworks in line with the EU *acquis* and European standards. Strong and independent institutions are crucial to prevent and tackle corruption, in particular at high level, and to conduct more effective investigations and prosecutions, leading to final court rulings that are enforced and that include dissuasive sanctions. More transparency is needed in the management of public funds especially at all stages in public procurement, an area particularly prone to corruption.

Specialised bodies are in place in but cases of inexplicable wealth among politically exposed persons are rarely investigated. The limited progress shows a lack of genuine political will in combination with still limited administrative capacity. More transparency and accountability, the separation of powers and stronger independent oversight bodies remain essential. Efforts launched at Trieste in 2017 to agree a regional instrument on data exchange in asset disclosure and conflicts of interest could contribute to improving the countries' track record of dealing with corruption cases in the Western Balkans region.

**Organised crime's** foothold on the enlargement countries remains strong. Powerful criminal groups continue to operate in and from the Western Balkans region and Turkey. The region remains an important entry route for the trafficking of illicit goods, in particular drugs and arms, and people on their way to the EU. Enlargement countries are increasingly cooperating

with EU law enforcement agencies such as Europol and Eurojust and gradually improving their capacity to deal with specific types of organised crime, including drug trafficking. In Albania, large scale law enforcement operations led to successful seizures of large quantities of cannabis and, recently, also cocaine from Latin America. Nevertheless, staffing levels and respect for the operational independence of law enforcement bodies remain problematic in the region. There continues to be a gap between an analysis of organised crime threats and operational priorities set, reducing the success rate in effectively dismantling criminal groups. The authorities also need to start using Financial investigations-in line with the Financial Action Task Force methodology-and improve results on confiscating the proceeds of crime. The establishment and reinforcement of centralised agencies in charge of the identification and tracing of criminal assets (Asset Recovery Offices) in enlargement countries could make their national asset recovery systems more effective and facilitate operational cooperation with the Asset Recovery Offices in the EU Member States. On anti-money laundering/countering terrorist financing, the enlargement countries should as a priority align their legislation and practices with the recommendations of the Financial Action Task Force. A concrete and sustained track record of tackling corruption, money laundering and organised crime should be established as a matter of urgency.

To tackle **terrorism**, violent extremism, radicalisation and, in particular, the phenomenon of (returning) foreign terrorist fighters, the EU has stepped up operational cooperation with each of the enlargement countries. There have been continued good efforts in all countries to align legislation and practices in the field of anti-terrorism and the fight against radicalisation with EU standards and practices. There remains nevertheless scope for more effective structures at national and regional levels to ensure concrete results, in particular as regards the prevention of violent extremism, arms trafficking, terrorism financing, anti-money laundering, information sharing and anti-radicalisation policies. The EU Radicalisation Awareness Network has been supporting much of this work. The fight against terrorism should be further stepped up with each Western Balkan partner and Turkey. Personal data protection standards should be brought into line with EU standards to allow for cooperation agreements with Eurojust to be concluded. Inspired by earlier joint work on anti-terrorism, the EU and Western Balkan partners agreed in 2017 on the Western Balkans Integrated Internal Security Governance as a new approach to security governance capacity-building and reforms in the region.

## **b) Fundamental rights**

**Fundamental rights** are largely enshrined in the legislation in the Western Balkans but serious efforts are needed to ensure they are fully implemented in practice. Turkey has seen a continued strong deterioration in key human rights areas over the reporting period.

Particular focus is needed to safeguard **freedom of expression** and the independence of the media as a pillar of democracy across the region. There has been an important deterioration in this area in some countries, including serious backsliding in Turkey, where over 150 journalists remain in prison. Elsewhere, there has been limited progress at best. Attacks and threats against journalists have continued, while investigations and prosecutions remain slow. Efforts to influence the independence of public service broadcasters and non-transparent public funding of the media remain prevalent in all enlargement countries. These abuses undermine not just the basic right to freedom of expression, but also democracy in the region. Governments need to take urgent and concrete steps to implement the existing legal frameworks on freedom of expression, and to improve the overall climate for media freedom.

The EU strongly supports local civil society organisations, human rights defenders, journalists and independent media outlets, often at the receiving end of intimidation. Their contribution is vital to ensuring government accountability on freedom of expression, as well as on all other fundamental rights.

Increased efforts are needed across enlargement countries to effectively address **child rights** abuses which remain prevalent. Governments also need to address discrimination against **persons with disabilities, minorities** and other vulnerable groups as a matter of priority. More must be done to advance **gender equality** and to prevent and address violence against women. While progress has been made in the Western Balkans on the rights of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons, additional efforts are needed to end discrimination, threats and violence. The precarious situation of **Roma** also needs to be prioritised as they continue to face social exclusion, marginalisation and discrimination. **Prison conditions** need to improve and procedural rights of suspects and accused persons and victims' rights should be aligned with the EU *acquis*. In Turkey, decrees adopted under the State of Emergency curtailed key procedural rights including the rights of defence.

### **c) Functioning of democratic institutions and public administration reform**

The proper functioning of **democratic institutions** remains a key challenge in a number of countries. This includes ensuring constructive dialogue across the political spectrum, notably within the **parliaments**. Despite some progress, several fundamental aspects in the conduct of democratic elections still pose challenges. The recommendations of election observation missions should be properly implemented. Parliamentary accountability, as an essential element of a well-functioning democracy, needs to be embedded in the political culture.

In Turkey, while recognising Turkey's legitimate need to take swift and proportionate action in the face of the failed coup attempt, there are serious concerns as to the proportionality of measures under the state of emergency which still remains in force and which curtailed Parliament's key legislative function whilst the space for dialogue among political parties further narrowed. Far-reaching constitutional changes assessed by the Council of Europe as lacking sufficient checks and balances and endangering the separation of powers were approved in a referendum organised under the state of emergency.

In the Western Balkans, the capacity of the national parliaments to exercise core legislative and oversight function is undermined by the lack of political dialogue, the excessive use of urgent parliamentary procedures and the absence of constructive engagement by all parties. A divisive political culture remains, although some boycotts have been overcome. In Albania, the May 2017 cross-party political agreement allowed resumption of parliamentary work ahead of the electoral recess. In the former Yugoslav Republic of Macedonia, the new Parliament made efforts to restore its oversight capacities over the executive. However, in Montenegro, the opposition has boycotted legislative activity since the convening of parliament in November 2016. In Serbia, parliamentary effectiveness and the quality of legislation suffer from the lack of proper parliamentary scrutiny on draft legislation. In Kosovo<sup>\*</sup>, both under the previous and the current ruling coalitions, the work of the Assembly was marked by political polarisation and paralysis, though the Assembly recently ratified the Border Demarcation Agreement with Montenegro. In Bosnia and Herzegovina, the adoption

---

<sup>\*</sup> This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

of legislation stemming from the Reform Agenda was negatively affected by tensions between ruling coalition parties, leading to a slowdown of the reform process. While the conduct of elections as such in the region broadly happens without major incidents, important shortcomings, including the politicisation of electoral bodies, the abuse of state resources and the lack of transparency in political party and electoral campaign financing, have an impact on the level of citizens' trust in the electoral processes.

**Public administration reform** is paramount to strengthening governance at all levels. This includes improving the quality and accountability of administration, increasing professionalism, de-politicisation and transparency, also in recruitment and dismissals, more transparent management of public finances, and better services for citizens. An appropriate balance between central, regional and local government also needs to be found. While there has been moderate progress in the Western Balkans in some areas, Turkey has been seriously backsliding as regards public service and human resources management and accountability.

Comprehensive public administration and public financial management **reform strategies** are now in place, except in Bosnia and Herzegovina and Turkey. Delays in implementation and the financial sustainability of reforms remain a concern. Budget transparency has in many cases improved. The quality of central government **strategic planning** and links to sector planning need to be substantially improved in the Western Balkans. Policies, legislation and public investments are still often prepared without systematic impact assessments and consultations. A key problem in most countries is the extensive use of urgent legislative procedures. **Professionalisation of the civil service** still needs to be ensured in all countries. Despite modern civil service legislation, exceptions are regularly used, especially for appointments and dismissals of senior civil servants.

In all enlargement countries, the **structure of the state administration** needs to be further rationalised. In the Western Balkans, similar administrative bodies have different statuses, many of them reporting directly to the government or the parliament rather than to their natural parent ministries. There is insufficient accountability and reporting between subordinated agencies and their parent institutions. To improve **service delivery**, most enlargement countries have focused on introducing e-government services but initiatives often lack strategic steering and coordination. Most countries have also made progress with adopting modern laws on general administrative procedures, but in many countries a substantial amount of sector legislation still needs to be amended to reduce the special administrative procedures to a minimum.

#### **d) Migration**

Challenges related to the refugee crisis and to irregular **migration** have been central to the EU's work with enlargement countries. Progress was made through the joint work along the Eastern Mediterranean/Western Balkans migratory routes. Smuggling of migrants and human trafficking remain of concern. More efforts are needed to ensure that countries are better equipped to face migration challenges, including with regard to reducing irregular migration, activities on return and protecting the borders and preventing irregular migration, capacity building on asylum, social inclusion and integration, in line with EU *acquis*.

In an outstanding effort, Turkey currently provides shelter to more than 3.5 million registered Syrian refugees and the EU remains committed to assist Turkey in addressing this challenge. Cooperation under the EU-Turkey Statement continued to deliver concrete results. The trend of significantly reducing irregular and dangerous crossings and loss of lives in the Aegean Sea has been consolidated. 42 319 migrants arrived via the Eastern Mediterranean route in 2017,

compared to 182 277 in 2016, representing a drop of almost 77 %. The Turkish Coast Guard remained committed to active patrolling and the prevention of irregular crossing and the opening of new routes. The EU Facility for Refugees in Turkey continues to support the needs of refugees and support host communities. Its first tranche of EUR 3 billion has been fully contracted. Disbursements have reached EUR 1.9 billion to date. The mobilisation of the second tranche of the Facility has started, in line with the EU-Turkey statement. The Facility has proven to be one of the swiftest and most effective of EU support mechanisms, providing almost 1.2 million of the most vulnerable refugees with monthly cash transfers under the Emergency Social Safety Net. More than 312 000 children have received Turkish language training and the distribution of stationery and course books has started for 500 000 students. Refugees have benefitted from more than 763 000 primary health care consultations and more than 217 000 Syrian refugee infants were fully vaccinated.

EU-coordinated response measures supporting national efforts resulted in 2017 in a 91 % reduction in irregular migratory flows transiting the Western Balkans region and an overall stabilisation of the situation along the borders. The former Yugoslav Republic of Macedonia and Serbia in particular proved reliable partners of the EU in this area. Nevertheless, they remained affected and their capacity to deal with crisis situations has been continuously tested. Administrative capacity and infrastructure require further strengthening throughout the region. The EU is committed to supporting the efforts of Western Balkan partners. The Commission has been negotiating status agreements between the European Border and Coast Guard Agency and the Western Balkans. These will allow the deployment of the European Border and Coast Guard Agency teams with executive powers in the zones bordering the EU external border in support of national border authorities.

#### **e) Economy**

The Western Balkans and Turkey have significant **economic potential**. Increasing growth rates in the last few years have translated into job creation across the board. Despite some progress, all governments face major structural economic and social challenges, with high unemployment rates, in particular among youth, large skills mismatches, persistently high levels of informal economy, weak business environments with limited access to finance and low levels of innovation and of regional connectivity. In the Western Balkans, the investment climate continues to be hampered by signs of state capture, in particular as regards the lack of independent and efficient court systems and the uneven enforcement of competition rules. State influence in the economy is strong in the region, exacerbating the risk of corruption through weak public financial management and frequent changes in permits and taxes. Corporate governance frameworks need to be strengthened and the privatisation process finalised. Infrastructure and education systems need to be improved. Infrastructure investments in the region should be consistent with the priorities agreed with the EU, in particular in the context of the extension of the Trans-European Networks-Transport networks to the Western Balkans. In Turkey economic growth rebounded strongly, but the business environment continued to deteriorate and the economy remains vulnerable to financial uncertainty, changes in global investors' confidence and continued political risks.

The EU is supporting improved policy formulation and economic governance through the Economic Reform Programme exercise, which is an integral part of the preparation process. This exercise has become the key tool for formulating and implementing macroeconomic and structural reforms. It thereby helps to strengthen long-term sustainable growth and convergence, facilitates policy planning, and delivers progress towards the Copenhagen

economic criteria. All governments are invited to submit annual Economic Reform Programmes. Now a strong political push and ownership from the governments concerned is needed to implement the reforms identified. The EU is also supporting the improvement of the investment climate in the Western Balkans through the deepening of a Regional Economic Area that aims to remove obstacles to trade, mobility and investment across the region. In December 2016, the Commission adopted a recommendation to open negotiations with a view to the potential extension and modernisation of the EU-Turkey Customs Union, which has since been under consideration in the Council.

#### **f) Regional cooperation and good neighbourly relations**

Regional cooperation is key to ensuring political stabilisation and economic opportunities. The EU's connectivity agenda in particular has given Western Balkans' regional cooperation an added momentum. In 2017, in Trieste, leaders of the region endorsed an action plan for the Regional Economic Area and signed the Transport Community Treaty. The South East European Cooperation Process and other regional initiatives have also continued to foster stabilisation and cooperation. The Regional Youth Cooperation Office has been set up and it has launched the first call for proposals to continue enhancing people-to-people cooperation. The Erasmus+ programme has continued to foster inter-cultural dialogue in higher education and amongst young people, and has supported actions to encourage the internationalisation and modernisation of higher education institutions and systems. There has been some progress in delivering connectivity projects on the ground. The EU Strategy for the Adriatic and Ionian Regional Action Plan has contributed to foster development of joint projects, promoting further alignment with the *acquis* in the participating countries. However, far too many obligations from regional agreements and commitments have not yet been met. If citizens are to see real benefits from regional cooperation, more efforts are needed to make these agreements and commitments operational, including as regards the implementation of the connectivity reform measures agreed in 2015.

Good neighbourly relations and regional cooperation are essential elements of the Stabilisation and Association and enlargement processes. While there have been ongoing and regular government-to-government contacts and cooperation at bilateral and regional level, there is a need for more efforts in the most sensitive areas such as war crimes, missing persons, organised crime and judicial and police cooperation. One exception concerns the return of refugees from the Balkan wars; here, the Regional Housing Programme is showing positive results. Statements which negatively impact on good neighbourly relations should be avoided. Promoting stability and the creation of an environment conducive to overcoming the legacy of the past and to reconciliation require both responsible political leadership and further substantive efforts. The Friendship Treaty between Bulgaria and the former Yugoslav Republic of Macedonia is a positive example in this regard.

The EU's enlargement policy must continue to export stability. Therefore the EU cannot and will not import **bilateral disputes**. They must be solved as a matter of urgency by the responsible parties. Results in this regard have been limited. Further efforts are required across the Western Balkans region. Urgent progress is needed in the EU-facilitated Dialogue towards the full normalisation of relations between Serbia and Kosovo, which should result in concluding and implementing a comprehensive, legally binding normalisation agreement. As regards the former Yugoslav Republic of Macedonia, the positive progress made towards finding a negotiated and mutually acceptable solution to the name issue under UN auspices

should be built on, along with the progress made on good neighbourly relations. Albania has also taken steps to resolve long-standing bilateral disputes.

Although renewed efforts made in the United Nations-led settlement talks on Cyprus failed to deliver an agreement, it is important to preserve the progress made so far and to pursue preparations for a fair, comprehensive and viable settlement, including in its external aspects. Turkey's continued commitment and contribution in concrete terms to the negotiations on a fair, comprehensive and viable settlement of the Cyprus issue within the UN framework will be of paramount importance. Turkey needs to urgently fulfil its obligation of fully implementing the Additional Protocol and make progress towards normalisation of relations with the Republic of Cyprus. The Commission urges the avoidance of any kind of threat, source of friction or action that damages good neighbourly relations and the peaceful settlement of disputes. The Commission stresses all the sovereign rights of EU Member States. This includes, inter alia, the right to enter into bilateral agreements and to explore and exploit natural resources in accordance with the EU *acquis* and international law, including the UN Convention on the Law of the Sea. Turkey's actions and statements against several EU Member States have also created tensions that are affecting negatively its relations with the EU. Solving these bilateral issues is a matter of priority.

### III. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Based on the above analysis and the assessments in the country summaries in annex, the Commission puts forward the following **conclusions** and **recommendations**:

#### I

1. The EU's **enlargement policy** is an investment in **peace, security, prosperity and therefore stability** in Europe. It provides increased economic and trade opportunities to the mutual benefit of the EU and the aspiring Member States. The firm prospect of EU membership, as continuously reaffirmed by the EU and its Member States, continues to drive transformation and anchor stability and security in the countries of Southeast Europe.
2. The enlargement process continues to be built on **established criteria and fair and rigorous conditionality**. Each country is assessed on the basis of its **own merits** so as to provide incentives to pursue far-reaching reforms. For the enlargement perspective to become a reality, a firm commitment to the principle of "fundamentals first" remains essential.
3. The Commission's **Western Balkans** strategy, adopted in February 2018, provides a **historic window of opportunity** to firmly and unequivocally bind the region's future to the European Union. The countries in the region now need to act with determination to decisively and irreversibly move forward their transformation process and address the existing shortcomings, in particular concerning the fundamentals of rule of law, fundamental rights, democratic institutions and public administration reform, as well as the economy.



## II

4. **Turkey** is a key partner for the European Union. The EU, which immediately and strongly condemned the July 2016 attempted coup, reiterated its full support to the democratic institutions of the country, and recognised Turkey's legitimate need to take swift and proportionate action in the face of such a serious threat. However, the broad scale and collective nature of measures taken since the coup attempt, such as the widespread group dismissals, arrests, and detentions, continue to raise serious concerns as to the proportionality of measures under the state of emergency which still remains in force. The Turkish government reiterated its commitment to EU accession but this has not been matched by corresponding measures and reforms. On the contrary, Turkey has been significantly moving away from the European Union. Under the currently prevailing circumstances, no new chapters are considered for opening. Turkey needs to reverse the current negative trend in the rule of law and fundamental rights as a matter of priority starting with the lifting of the state of emergency and addressing the weakening of effective checks and balances in the political system, including through reinforced cooperation with the Council of Europe.

There was serious backsliding in the key areas of judiciary, public administration reform, fundamental rights and freedom of expression, and further backsliding in a growing number of other areas. The full respect of the rule of law and fundamental rights and freedoms is an essential obligation of the accession process. Since the introduction of the state of emergency, over 150 000 people were taken into custody and 78 000 were arrested. Over 150 journalists remain in prison, together with scores of writers, human rights defenders, lawyers and elected representatives. Many Turkish citizens were detained for expressing their political views on social media. The 31 decrees taken under the state of emergency, which have been exempt from judicial review and effective scrutiny by parliament, have curtailed key civil and political rights substantially, including the freedom of expression, freedom of assembly and defence rights. A State of Emergency Commission became formally operational but still needs to develop into an effective, credible remedy, in a context where the capacity of Turkey to ensure an effective domestic legal remedy in the sense of the European Court of Human Rights has been further undermined by a number of problematic court rulings.

In a referendum organised during the state of emergency, far-reaching constitutional amendments introducing a presidential system were approved by a close margin. These were assessed by the Council of Europe as lacking sufficient checks and balances as well as endangering the separation of powers between the executive and the judiciary. The Parliament's key function as legislator was curtailed, the space for dialogue among political parties was further narrowed down in Parliament, whilst more HDP Members of parliament were arrested and ten of them stripped of their seats. The appointment of trustees to replace elected representatives led to an important weakening of local democracy. Civil society came under increasing pressure in the face of a large number of arrests of activists, including human rights defenders, leading to a rapid shrinking space for fundamental rights and freedoms. The situation in the south-east remains one of the most critical challenges for Turkey's own stability. There were no developments on the resumption of a credible political process which is needed to achieve a peaceful and sustainable solution.

While growth rebounded strongly in 2017, it remains vulnerable unless Turkey addresses macroeconomic imbalances, conducts further structural reforms and improves the business environment. Political uncertainty, increased state control in the economic sphere and attacks on the independence of the judiciary led to a less predictable investment climate, a fall in the national currency and a significant decline in European direct investment.

The EU and Turkey continued their dialogue and cooperation in the areas of joint interest including with a number of high-level visits and Leaders' meetings in May 2017 and March 2018. High level dialogues continued on foreign and security policy, including counter-terrorism, on transport and on the economy. The European Commission underlines the importance of its proposals to the Council for an extension and modernisation of the EU-Turkey Customs Union which would be mutually beneficial.

Turkey continued to make outstanding efforts to provide shelter to over 3.5 million refugees from Syria and some 365 000 refugees from other countries. The cooperation with the EU on migration continued to deliver concrete and remarkable results in reducing irregular and dangerous crossings and in saving lives in the Aegean Sea. The EU Facility for Refugees in Turkey continues to support the needs of refugees and support host communities. As regards the implementation of the Visa Liberalisation Roadmap, at the beginning of February, Turkey submitted to the European Commission a work plan outlining how Turkey plans to fulfill the seven outstanding visa liberalisation benchmarks. The Commission is assessing Turkey's proposals and further consultation with the Turkish counterparts will follow.

Turkey launched a military operation in northern Syria. While Turkey has a right to take action to prevent terrorist attacks against it, the operation raised immediate humanitarian concerns while adding concerns about a new escalation of violence.

In line with the repeated Council and Commission positions from previous years, it is urgent that Turkey fulfils its obligation of fully implementing the Additional Protocol and makes progress towards normalisation of relations with the Republic of Cyprus. Although the Conference convened on Cyprus was closed without an agreement in July 2017, it is important to preserve progress made and to pursue preparations for a fair, comprehensive and viable settlement, including in its external aspects. Turkey's continued commitment and contribution in concrete terms to such a fair, comprehensive and viable settlement will be of paramount importance.

Cooperation with Greece and Bulgaria on migration further intensified. However, tensions in the Aegean Sea and Eastern Mediterranean were not conducive to good neighbourly relations and undermined regional stability and security. Bilateral relations with several EU Member States deteriorated, including at times offensive and unacceptable rhetoric. The EU called on Turkey to avoid any kind of threat or action directed against a Member State, or any source of friction or action that would damage good neighbourly relations and the peaceful settlement of disputes. Moreover, in March 2018 the European Council strongly condemned Turkey's continued illegal actions in the Eastern Mediterranean and the Aegean Sea and recalled Turkey's obligation to respect international law and good neighbourly relations and to normalise relations with all EU Member States.

#### **IV. ANNEXES**

- 1. Summaries of the findings of the reports<sup>3</sup>**
- 2. Statistical annexes**

---

<sup>3</sup> Reference to numbers of staff working documents.





Strasbourg, 17.4.2018  
COM(2018) 450 final

ANNEXES 1 to 2

## ANNEXES

*to the*

### **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

#### **2018 Communication on EU Enlargement Policy**

{SWD(2018) 150 final} - {SWD(2018) 151 final} - {SWD(2018) 152 final} -  
{SWD(2018) 153 final} - {SWD(2018) 154 final} - {SWD(2018) 155 final} -  
{SWD(2018) 156 final}

**EN**

**EN**



## **Annex 1 - Summaries of the findings of the reports**

### **Turkey**

The **state of emergency** declared in the wake of the attempted coup of 15 July 2016 remains in force, aiming at dismantling the Gülen movement, designated by the Turkish authorities as a terror organisation responsible of the coup attempt, as well as at supporting the fight against terrorism, against the background of repeated attacks in Turkey.

The EU, which immediately and strongly condemned the attempted coup, reiterated its full support for the country's democratic institutions, and recognised Turkey's legitimate need to take swift and proportionate action in the face of such a serious threat. However, the broad scale and collective nature, and the disproportionality of measures taken since the attempted coup under the state of emergency, such as widespread dismissals, arrests, and detentions, continue to raise serious concerns. Turkey should lift the state of emergency without delay.

Serious shortcomings affect the 31 decrees taken to date under the state of emergency. They have not been subject to a diligent and effective scrutiny by parliament. Consequently, the decrees have long not been open to judicial review and none of them has yet been subject to a decision by the Constitutional Court. These emergency decrees have notably curtailed certain civil and political rights, including freedom of expression, freedom of assembly and procedural rights. They also amended key pieces of legislation which will continue to have an effect when the state of emergency is lifted.

Since the introduction of the state of emergency, over 150 000 people were taken into custody, 78 000 were arrested and over 110 000 civil servants were dismissed whilst, according to the authorities, some 40 000 were reinstated of which some 3 600 by decree.

A State of Emergency Appeal Commission became operational and received altogether some 107 000 appeal requests. This Commission only started to take decisions in December 2017 and it has so far provided redress to only few applicants. Its decisions are open to judicial review. It still needs to develop into an effective and transparent remedy for those unjustly affected by measures under the state of emergency.

Beyond the Appeal Commission, the capacity of Turkey to ensure an effective domestic legal remedy in the sense of the European Court of Human Rights has been further undermined by a number of unfortunate precedents. In one instance a lower court refused to observe a ruling of the Constitutional Court regarding an emblematic case; a follow up ruling by the Constitutional Court for one of the defendants was eventually abided with by a lower court. Several court rulings favorable to prominent defendants, including Human Rights Defenders, were swiftly reversed by another or even by the same court, in some instances following comments from the executive.

Key recommendations of the Council of Europe and its bodies are yet to be addressed by Turkey. Allegations of wrongdoing need to be established by transparent procedures and on an individual basis. Individual criminal liability can only be established with full respect for the separation of powers, the full independence of the judiciary and the right of every individual to a fair trial. Turkey should lift the state of emergency without delay.

In April 2017, Turkey held a referendum which approved by a close majority constitutional amendments introducing a presidential system. The amendments were assessed by the Venice Commission as lacking sufficient checks and balances as well as endangering the separation of powers between the executive and the judiciary. The referendum itself raised serious concerns in relation to the overall negative impact of the state of emergency, the 'unlevel

playing field' for the two sides of the campaigns and undermined safeguards for the integrity of the election.

Under the state of emergency, the Parliament's key function as legislative power was curtailed, as the government resorted to emergency decrees with 'the force of law' to also regulate issues which should have been processed under the ordinary legislative procedure. In light of the worsening political frictions in the country, the space for dialogue among political parties was further narrowed in Parliament. Following the one-off lifting of parliamentary immunities in May 2016, many lawmakers of the opposition party HDP have been arrested and ten of them were stripped of their seats.

The President role over the executive increased, following several transfers of powers to the Presidency through emergency decrees. The appointment of trustees to replace municipal executives and elected representatives led to an important weakening of local democracy.

Civil society came under increasing pressure, notably in the face of a large number of arrests of activists, including human rights defenders, and the recurrent use of bans of demonstrations and other types of gatherings, leading to a rapid shrinking space for fundamental rights and freedoms. Many rights-based organisations remained closed as part of the measures under the state of emergency and an effective legal remedy has not been available with respect to confiscations.

The government overhauled the legal framework governing the civil-military relations and increased the powers of the executive over the military significantly, thereby strengthening civilian oversight. As part of the constitutional amendments, high military courts were effectively abolished. The military and intelligence services continue to lack sufficient accountability in Parliament.

The situation in the south-east has continued to be one of the most acute challenges for the country. The deteriorated security situation has in part shifted to rural areas. The government's pledge to continue security operations, against the background of recurrent violent acts by the Kurdistan Workers' Party (PKK), which remains on the EU list of persons, groups and entities involved in acts of terrorism, remained as a defining element of the situation in the region. While the government has a legitimate right to fight against terrorism, it is also responsible for ensuring this is done in accordance with the rule of law, human rights and fundamental freedoms. Anti-terror measures need to be proportionate. The government's investment plan for the reconstruction of damaged areas in the south-east has resulted in the ongoing construction of thousands of dwellings but only few internally displaced persons received compensation so far. There were no developments on the resumption of a credible political process which is needed to achieve a peaceful and sustainable solution.

Turkey is moderately prepared in the area of **public administration** reform, with a strong commitment to a more open administration and the use of e-government. However, there has been serious backsliding in the area of public service and human resources management and in the area of accountability of the administration with regard to the right to administrative justice and the right to seek compensation. A transparent and effective remedy still needs to be provided for the large-scale dismissals.

Turkey's **judicial system** is at an early stage of preparation. There has been further serious backsliding in the past year, in particular with regard to the independence of the judiciary. The Constitutional amendments governing the Council of Judges and Prosecutors (CJP) entered into force and further undermined its independence from the executive. The CJP continued to engage in large-scale suspensions and transfers of judges and prosecutors. No



efforts were made to address concerns regarding the lack of objective, merit-based, uniform and pre-established criteria in the recruitment and promotion of judges and prosecutors.

The country has some level of preparation in the **fight against corruption**, where no progress has been achieved. The legal and institutional framework needs further alignment with international standards and continues to allow undue influence by the executive in the investigation and prosecution of high-profile corruption cases. Turkey's track record of investigation, prosecution and conviction in corruption cases remained poor, particularly regarding high-level corruption cases. No progress was made in bolstering the accountability and the transparency in the work of public bodies. A broad, inter-party political consensus and strong political will are required to fight against corruption decisively. Turkey still needs to follow up on nearly all recommendations of the Council of Europe's Assembly of the Group of States against Corruption. Corruption remains prevalent in many areas and continues to be a serious problem. Corruption perception also remains high.

Turkey has achieved some level of preparation in the **fight against organised crime** and some progress was made with the adoption of a new strategy and improved institutional capacity. Turkey needs to improve its legislation on cybercrime, asset confiscation and witness protection. Data protection legislation is in place but it is not yet in line with European standards. Financial investigations remain underused. Precautionary freezing of assets is rarely applied and the level of confiscated assets is low. In the fight against terrorism, a comprehensive legal framework on terrorism financing is in place. Both the criminal and anti-terror legislation need to be aligned with European Court of Human Rights case-law. The proportionality principle must be observed in practice.

Turkey made good progress in the area of **migration and asylum policy** and remained committed to the implementation of the March 2016 EU-Turkey Statement effective management of migratory flows along the Eastern Mediterranean route. As regards the implementation of the Visa Liberalisation Roadmap, at the beginning of February, Turkey submitted to the European Commission a work plan outlining how Turkey plans to fulfill the seven outstanding visa liberalisation benchmarks. The Commission is assessing Turkey's proposals and further consultations with the Turkish counterparts will follow.

The Turkish legal framework includes general guarantees of respect for **human and fundamental rights**, which have however been further challenged and undermined by a number of emergency decrees. The serious backsliding on the **freedom of expression** continued, an area where Turkey is at an early stage of preparation. The scope of actions taken under the state of emergency has been extended over time to many critical voices, in media and academia amongst others, in contradiction with the principle of proportionality. Criminal cases against journalists - more than 150 of them remain detained - human rights defenders, writers, or social media users, withdrawal of press cards, as well as the closure of numerous media outlets or the appointment by the government of trustees to administer them, are of serious concern and are mostly based on selective and arbitrary application of the law, especially provisions on national security and the fight against terrorism. The Internet Law and the general legal framework continue to enable the executive to block online content without a court order on an inappropriately wide range of grounds. There was also serious backsliding in the areas of freedom of assembly, freedom of association, procedural and property rights. Freedom of assembly continues to be overly restricted, in law and practice. Measures adopted under the state of emergency also removed crucial safeguards protecting detainees from abuse thereby augmenting the risk of impunity, in a context where allegations of ill-treatment and torture have increased. Emergency decrees imposed additional restrictions to procedural rights including on the rights of defence. The enforcement of rights is hindered

by the fragmentation and limited mandate of public institutions responsible for human rights and freedoms and in a context where the judiciary's independence has been undermined. Extreme poverty and a lack of basic necessities remain common among Roma households in Turkey. The rights of the most vulnerable groups and of persons belonging to minorities should be sufficiently protected. Gender-based violence, discrimination, hate speech against minorities, hate crime and violations of human rights of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons are still a matter of serious concern.

Turkey expressed support for the talks on the Cyprus settlement between the leaders of the two communities, and for the efforts of the UN Secretary-General and his Special Adviser. A Conference on Cyprus, convened in Geneva in January 2017 and in Crans-Montana in July closed without an agreement. Turkey has still not fulfilled its obligation to ensure full and non-discriminatory implementation of the Additional Protocol to the Association Agreement and has not removed all obstacles to the free movement of goods, including restrictions on direct transport links with Cyprus. There was no progress on normalising bilateral relations with the Republic of Cyprus. The conclusions on Turkey that were adopted by the Council of the European Union and endorsed by the European Council in December 2006 remain in force. They stipulate that negotiations will not be opened on eight chapters<sup>1</sup> relating to Turkey's restrictions regarding the Republic of Cyprus and no chapter will be provisionally closed until the Commission confirms that Turkey has fully implemented the Additional Protocol to the Association Agreement.

Cooperation with Greece and Bulgaria on migration further intensified. However, tensions in the Aegean Sea and Eastern Mediterranean were not conducive to good neighbourly relations and undermined regional stability and security. Bilateral relations with several individual EU Member States deteriorated, including at times offensive and unacceptable rhetoric. In March the European Council strongly condemned Turkey's continued illegal actions in the Eastern Mediterranean and the Aegean Sea and recalled Turkey's obligation to respect international law and good neighbourly relations and to normalise relations with all EU Member States. The European Council also expressed its grave concern over the continued detention of EU citizens in Turkey, including two Greek soldiers, and called for the swift and positive resolution of these issues in a dialogue with Member States.

Turkey needs to commit itself unequivocally to good neighbourly relations, international agreements, and to the peaceful settlement of disputes in accordance with the United Nations Charter, having recourse, if necessary, to the International Court of Justice. In this context, the EU has expressed once again serious concern and urged Turkey to avoid any kind of threat or action directed against a Member State, or source of friction or actions that damages good neighbourly relations and the peaceful settlement of disputes.

Regarding the **economic criteria**, the Turkish economy is well advanced and can be considered a functioning market economy. The economy supported by government stimulus measures, managed to recover from the contraction witnessed in the wake of the attempted coup of 2016 and achieved strong growth in 2017. However, high growth is coupled with significant macroeconomic imbalances. The current account deficit remains high and increased towards the end of 2017, making the country dependent on capital inflows and vulnerable to external shocks. Inflation moved to double-digit rates (11.1 %) in 2017, and the depreciation of the Turkish lira continued, highlighting concerns over the degree of commitment of monetary policy decision-makers to price stability. Turkey's economy continued to be characterised by a high level of informality. Overall, there was backsliding in

---

<sup>1</sup> Free movement of goods, right of establishment and freedom to provide services, financial services, agriculture and rural development, fisheries, transport policy, customs union, and external relations.

this area. The tendency to increase state control in the economic sphere and the actions targeting companies, businessmen and political opponents and their businesses harmed the business environment.

Turkey has made some progress and has a good level of preparation to cope with competitive pressures and market forces within the EU. Turkey is well-integrated with the EU market in terms of both trade and investment. Some progress was made in the energy sector, particularly in the gas market, and in increasing research and development spending. However, significant problems remained with regard to the quality of education. There was no progress in improving the transparency of state aid.

Regarding its **ability to assume the obligations of membership**, Turkey has continued to align with the *acquis*, albeit at a limited pace. There have been more instances of backsliding regarding a number of key aspects in the areas of information society, social policy and employment and external relations. Turkey is well advanced in the areas of company law, trans-European networks and science and research and it has achieved a good level of preparation in the areas of free movement of goods, intellectual property law, Financial services, enterprise and industrial policy, consumer and health protection, customs union and financial control. Turkey is only moderately prepared on public procurement as important gaps remain in its alignment. Turkey is also moderately prepared in the area of statistics and transport policy where further significant efforts are needed across the board. Turkey has only reached some level of preparation on environment and climate change where more ambitious and better coordinated policies still need to be established and implemented. In all areas, more attention needs to be given to enforce legislation whilst many areas require further significant progress to achieve legislative alignment with the EU *acquis*.

.....

.

Annex 2 - Key statistics

STATISTICAL DATA  
(as of 15.02.2018)

	Montenegro		The former Yugoslav Republic of Macedonia		Albania		Serbia		Turkey		Bosnia and Herzegovina		Kosovo *		EU-28	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>Demography</b>																
Total population (thousands)	622.1	622.2	2 069.2	2 071.3	2 892.3e	2 886.0	7 114.4	7 076.4	77 696	78 741	3 825.3	3 516.0 p	1 804.9	1 771.6	508 504 p	510 279 bp
Share of 15-64 in total population (%)	67.8	67.6	70.5	70.3	69.1e	69.5	67.1	66.6	67.8	67.8				65.6p	65.5ep	65.3bep
Crude rate of natural population change (per 1,000 inhabitants)	1.7	1.8	1.3	1.2	3.6e		-5.4	-5.1	11.8	11.2	-1.8p		9.2p		-0.2ep	0.0bep
Life expectancy at birth, males (years)	74.4		73.5		76.2e		72.8		75.4						77.9ep	
Life expectancy at birth, females (years)	78.6		77.4		79.7e		77.9		81.0						83.3ep	

	Montenegro		The former Yugoslav Republic of Macedonia		Albania		Serbia		Turkey		Bosnia and Herzegovina		Kosovo *		EU-28	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>Labour market</b>																
Economic activity rate for persons aged 20-64; proportion of the population aged 20-64 that is economically active (%)	68.5	69.1	70.2	69.6	71.3e	73.3e	68.1	70.0	59.9	60.9	59.2	58.8	42.8	44.0	77.1	77.5
Economic activity rate for males aged 20-64; proportion of the male population aged 20-64 that is economically active (%)	74.9	76.7	83.8	83.8	81.8e	82.5e	76.7	78.0	82.7	83.3	71.9	72.0	65.1	66.8	83.4	83.7
Economic activity rate for females aged 20-64; proportion of the female population aged 20-64 that is economically active (%)	62.1	61.6	56.2	54.9	61.1e	64.2e	59.5	62.0	37.3	38.5	46.3	45.3	20.4	20.9	70.8	71.4
Employment rates, aged 2064 (% of the population)																
Total	56.7	57.1	51.9	53.3	59.3e	62.1e	56.0	59.1	53.9	54.3	43.2	44.2	29.1	32.3	70.0	71.0

Males	61.9	51.3	61.5	63.7	68.1e	69.4e	63.7	66.3	75.3	75.5	53.9	56.4	44.9	49.9	75.8	76.8
Females	51.5	63.0	42.1	42.5	50.7e	55.0e	48.3	51.9	32.6	33.2	32.4	32.0	13.2	14.6	64.2	65.3
Persons aged 15-24 not in employment, education or training, % of the population in the age group	19.1	18.4			29.6	26.9e	19.9	17.7	24.0	24.0	27.7	26.4	31.4	30.1	12.0	11.6
Persons aged 15-29 not in employment, education or training, % of the population in the age group	23.4	22.3			32.8	30.0e	24.5	22.3	28.0	27.8	32.8	31.4	39.2	37.3	14.8	14.2
Employment by main sectors																
Agriculture, forestry and fisheries (%)	7.7	7.7	17.9	16.6	41.3e	40.2e	19.4	18.6	20.6	19.5	17.9	18.0	2.3	4.2	4.5	4.3
Industry (%)	10.8	9.8	23.4	23.1	11.6e	12.8e	19.9	20.2	20.0	19.5	22.0	22.7	18.7	18.0	17.3	17.3
Construction (%)	6.6	7.7	7.1	7.2	6.9e	6.5e	4.5	4.3	7.2	7.3	7.5	8.6	9.5	11.5	6.8	6.7
Services (%)	74.8	74.8	51.6	53.1	40.2	40.5	56.1	57.0	52.2	53.7	52.6	50.8	69.5	66.3	71.4	71.6
2)	32.4	31.2			16.7e	15.0e	29.7	28.3	13.5	13.8	31.2	29.0	32.6	30.8		
People employed in the public sector as a share of total employment, persons aged 20-64(%)	46.6	47.0			83.3e	84.4e	70.3	71.7	86.5	86.2	63.2	65.9	67.4	69.2		
2)																
People employed in the private sector as a share of total employment, persons aged 20-64 (%)																
Unemployment rates (% of the labour force)																
Total	17.5	17.8	26.1	23.7	17.1e	15.2e	17.8	15.4	10.3	10.9	27.9	25.5	32.9	27.5	9.4	8.6
Males	17.7	18.3	26.7	24.4	17.1e	15.9e	16.9	14.8	9.3	9.6	25.9	22.6	31.8	26.2	9.3	8.4
Females	17.3	17.1	25.1	22.7	17.1e	14.4e	18.8	16.2	12.6	13.6	30.9	30.2	36.6	31.7	9.5	8.8
Youth, aged 15-24	37.6	35.9	47.3	48.2	39.8e	36.5e	43.2	34.9	18.4	19.5	62.3	54.3	57.7	52.4	20.3	18.7
1)	13.6	13.4	21.3	19.2	11.3e	10.1e	11.4	10.0	2.2	2.2	22.8	21.7	23.8	18.0	4.5	4.0
Long-term (>12 months)																
3)	480	499	356	363	386	397	506	516	604		424	429				
Average nominal monthly wages and salaries (EUR)																

Education	Note	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Early leavers from education and training: percentage of the population aged 18-24 with at most a lower secondary education and not in further education or training (%)		5.7	5.5	11.3p	9.9	21.3e	19.6e	7.4	7.0	36.7	34.3	5.2	4.9	14.5	12.7	11.0	10.7		
Public expenditure on education relative to GDP (%)				3.1p		3.1p	3.1p	4.0	3.9	4.3	4.6			4.5	4.7p				
Percentage of the population aged 20-24 with at most lower secondary education, total		6.6	6.8					8.6	7.8	46.5	43.9	6.2u	5.8u		14.6	17.2	16.8		
Percentage of the population aged 20-24 with at most lower secondary education, males		6.9	5.8					9.3	8.6	46.2	44.2	5.6u	5.5u		12.5	19.4	19.1		
Percentage of the population aged 20-24 with at most lower secondary education, females		6.3	7.9					7.9	7.0	46.8	43.7	6.9u	6.3u		17.0	14.9	14.4		
Percentage of the population aged 20-24 with upper secondary or post secondary non-tertiary education, total		80.6	82.2					83.2	84.9	34.9	35.7	86.3	86.6		70.5	65.2	65.3		
Percentage of the population aged 20-24 with upper secondary or post secondary non-tertiary education, males		85.3	86.9					84.5	86.3	37.8	38.3	88.6	89.0		74.5	65.9	66.1		
Percentage of the population aged 20-24 with upper secondary or post secondary non-tertiary education, females		75.7	77.2					81.7	83.3	32.2	33.3	83.5	83.7		66.0	64.5	64.5		
Percentage of the population aged 30-34 with tertiary education, total		31.0	33.9	28.6	29.1	22.1e	20.9e	28.9	29.9	23.5	26.5	17.2	23.1	17.2	19.1	38.6	39.0		
Percentage of the population aged 30-34 with tertiary education, males		29.9	31.8	23.1	24.5	19.6e	18.0e	24.2	24.7	25.0	28.3	13.4u	16.6u	19.5	18.9	33.9	34.3		
Percentage of the population aged 30-34 with tertiary education, females		32.2	35.9	34.5	33.8	24.7e	23.9e	33.7	35.3	22.1	24.6	21.3	29.4	14.7	19.4	43.3	43.8		

National accounts		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Note		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Gross domestic product																	
In current prices (EUR billion)		3.7	4.0	9.1	9.7p	10.2p	10.7p	33.5	34.6	773.0	780.2	14.6	15.3	5.8	6.0p	14 797.4	14 907.9
Per capita (EUR)		5 827	6 355	4 382	4 691	3 547	3 728	4 720	4 904	9 949	9 909	4 312	4 494	3 278	3 304	29 033	29 148
In purchasing power standards (PPS) per capita		12 200	13 000	10 500	10 900	8 500	8 500	10 500	10 700	18 900	18 800	9 100	9 300			29 000	29 100
In purchasing power standards (PPS) per capita, relative to the EU average (EU-28 = 100)		42	45	36	37	29	29	36	37	65	64	31	32				
Real (volume) annual rate of change, compared with the previous year (%)		3.4	2.9	3.9	2.9p	22p	3.4p	0.8	2.8	6.1	3.2	3.1	3.3	4.1	3.4p	2.3	2.0
Gross value added by main sectors																	
Agriculture, forestry and fisheries (%)		9.7	9.0	11.1	10.5p	22.9p	22.9p	8.2	7.9	7.8	7.0	7.3		12.6	13.4p	1.5	1.5
Industry (%)		12.8	12.3	19.3	19.9p	13.9p	13.2p	25.9	25.9	22.4	22.3	21.9		20.8	21.1p	19.4	19.4
Construction (%)		4.5	6.8	8.1	8.6p	10.2p	10.5p	5.5	5.4	9.3	9.7	4.6		8.4	8.2p	5.3	5.3
Services (%)		73.0	71.9	61.5	61.0p	53.0p	53.4p	60.4	60.8	60.5	61.0	66.2		58.2	57.3p	73.8	73.8
Balance of payments																	
Net (inward - outward) foreign direct investment (FDI) (million euro)	Note	619.3	371.6	202.8	316.9	818.4	936.5	1 803.8	1 899.2			248.9	240.5	271.8	1 77.2	-129 867	-116 465
Net (inward - outward) foreign direct investment (FDI) (% of GDP)		16.9	9.4	2.2	3.3p	8.0p	8.7p	5.4	5.5			1.7	1.6	4.7	3.0p	-0.9	-0.8
Net (inward - outward) foreign direct investment (FDI) in relation to EU-28 (million euro)		403.0	-32.5	-20.7	199.1			1 480.4	1 304.4			160.5	190.9	11.2	15.6		
Net (inward - outward) foreign direct investment (FDI) in relation to EU-28 (% of GDP)		11.0	-0.8	-0.2	2.0p			4.4	3.8			1.1	1.2	0.2	0.3p		
Remittances % of GDP		1.2	1.0	2.3	2.0p	5.9p	5.7p	8.5	7.8			8.3	8.2	11.5	11.5p	0.1	0.1

<b>External trade in goods</b>		2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>International trade in goods</b>																			
	Share of exports to EU-28 countries in value of total exports (%)	35.6	37.4	77.0	79.9	75.4	77.9	67.0	67.6	44.5	47.9	71.6	71.3	32.6	22.6				
	Share of imports from EU-28 countries in value of total imports (%)	41.3	48.2	62.0	62.0	61.8	63.1	57.3	58.7	38.0	39.0	60.8	61.9	42.2	43.1				
	Trade balance (EUR million)	-1 524	-1 736	-1 714	-1 777	-2 154	-2 399	-2 978	-2 483	-56 981	-50 676	-3 510	-3 448	-2 309	-2 480	59 553			32 002
<b>International trade in goods and services relative to GDP</b>																			
	Imports (% of GDP)	60.6	62.9	65.0	64.7p	44.7p		56.4	57.5	26.0	24.9	53.2	52.3	49.5	51.3p	40.3			40.5
	Exports (% of GDP)	42.1	40.5	48.7	50.0p	27.4p		46.7	50.0	23.3	22.0	34.6	35.4	19.3	22.5p	43.8			44.0
<b>Public finance</b>																			
<b>Government finance statistics, relative to GDP</b>																			
	** General government surplus (+) / deficit (-) (%)	-7.4	-2.8	-3.5	-2.7	-4.1	-1.8	-3.7	-1.3	1.3		0.7	1.2			-2.4			-1.7
	** General government debt (%)	66.2	64.4	38.1	39.6	69.1	68.7	76.0	73.0	27.5		41.9	40.5	12.8		84.5			83.2
<b>Financial indicators</b>																			
	Annual change in consumer prices (%)	4)	1.4	0.1	-0.2	2.0	2.5	1.5	1.3	7.7	7.7	-1.0	-1.1	-0.5	0.3	0.0			0.3
	Total external debt, relative to GDP (%)		69.3	74.2p	74.7p	73.5p	73.5p	78.3	76.5	47.1		72.2	71.0	33.3	33.7p				
	Lending interest rate (one year), per annum (%)	5)			74.7	73.5				53.0									
	Deposit interest rate (one year), per annum (%)	6)	8.53	7.45	3.75	4.25	7.77	6.50	5.50	10.79		5.74	4.97	8.32	7.47				
	Value of reserve assets (including gold) (million euro)	7)	1.23	0.93	0.25	0.25	0.80	2.50	2.50	7.27		0.09	0.09	0.90	1.01				
	International reserves - equivalence in months of imports		673.7	803.0	2 261.8	2 613.4	2 945.0	10 378.0	10 204.6	99 619.6		4 414.6	4 887.4	706.4	605.1				
<b>Business</b>																			
	Industrial production index (2010 = 100)	8)	88.3	84.4	118.0	122.0	161.7	130.5	107.1	112.1	126.3	107.4	112.0			103.9			103.6



Infrastructure	Note	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Density of railway network (lines in operation per thousand km <sup>2</sup> )		18.1	18.1	28.1	27.4	13.8	12.2	48.6	48.6	13.2	13.2	20.1	21.9	30.9	30.9
Length of motorways (kilometres)		0	0	259	259			693	741	2 282	2 542	128		80	98

Energy	Note	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Net energy imports in relation to GDP		4.2	3.4	6.4	5.1p	0.8p	1.3p	4.8	3.6	1.2	1.0	5.3	4.3	5.4	4.1p

: = not available  
 b = break in series  
 e = estimated value  
 p = provisional  
 u = low reliability  
 - = not applicable

\* = This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UN SCR 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence.  
 \*\* = The government deficit and debt data of enlargement countries are published on an "as is" basis and without any assurance as regards their quality and adherence to ESA rules.

#### Footnotes:

- 1) Turkey: unemployment based on 4 weeks criterion + using only active jobs search methods.
- 2) Bosnia and Herzegovina: the shares do not sum to 100% because other types of ownership are excluded. Montenegro: excludes NGOs; data refer to number of employees (in private or public sectors) as a share of the total number of persons employed.
- 3) Albania: public sector. Bosnia and Herzegovina: net earnings. Serbia: wages and salaries paid to employees of legal entities, and of unincorporated enterprises.
- 4) Harmonised index of consumer prices except for the former Yugoslav Republic of Macedonia, Bosnia and Herzegovina and 2015 data for Albania. Albania: variation between December of one year and December of the previous year.
- 5) Albania external debt (including FDI).
- 6) Albania: average weighted rate applied to new 12-month loans over the respective month, on 12-month maturity. Bosnia and Herzegovina: short-term lending rates in national currency to non-financial corporations (weighted average). Montenegro: weighted average effective interest rate, outstanding amounts, annual. The former Yugoslav Republic of Macedonia: end of year (31 December).
- 7) Herzegovina: deposit interest rate represents the average weighted rate for newly accepted deposits over the respective month, on 12-month maturity. Bosnia and annual. The former Yugoslav Republic of Macedonia: end of year (31 December). Turkey: overnight deposit facility.
- 8) Montenegro and Serbia: gross series, rather than calendar adjusted.





Strasbourg, 17.4.2018  
SWD(2018) 153 final

**COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT**

**Turkey 2018 Report**

*Accompanying the document*

**Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the  
European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions**

**2018 Communication on EU Enlargement Policy**

{COM(2018) 450 final} - {SWD(2018) 150 final} - {SWD(2018) 151 final} -  
{SWD(2018) 152 final} - {SWD(2018) 154 final} - {SWD(2018) 155 final} -  
{SWD(2018) 156 final}

**EN**

**EN**



## Table of Contents

1. INTRODUCTION .....	3
1.1. Context .....	3
1.2. Summary of the report.....	3
2. FUNDAMENTALS FIRST: POLITICAL CRITERIA AND RULE OF LAW CHAPTERS.....	8
2.1. Functioning of democratic institutions and public administration reform .....	10
2.1.1 Democracy.....	10
2.1.2 Public administration reform .....	19
2.2. Rule of law and fundamental rights .....	22
2.2.1 Chapter 23: Judiciary and fundamental rights .....	22
2.2.2 Chapter 24: Justice, freedom and security .....	41
3. FUNDAMENTALS FIRST: ECONOMIC DEVELOPMENT & COMPETITIVENESS .....	52
3.1. The existence of a functioning market economy.....	52
3.2. The capacity to cope with competitive pressure and market forces within the EU .....	58
4. REGIONAL ISSUES AND INTERNATIONAL OBLIGATIONS.....	60
5. ABILITY TO ASSUME THE OBLIGATIONS OF MEMBERSHIP.....	62
5.1. Chapter 1: Free movement of goods .....	62
5.2. Chapter 2: Freedom of movement for workers .....	64
5.3. Chapter 3: Right of establishment and freedom to provide services.....	65
5.4. Chapter 4: Free movement of capital .....	65
5.5. Chapter 5: Public procurement.....	66
5.6. Chapter 6: Company law.....	68
5.7. Chapter 7: Intellectual property law .....	69
5.8. Chapter 8: Competition policy .....	70
5.9. Chapter 9: Financial services .....	71
5.10. Chapter 10: Information society and media .....	72
5.11. Chapter 11: Agriculture and rural development.....	73
5.12. Chapter 12: Food safety, veterinary and phytosanitary policy.....	74
5.13. Chapter 13: Fisheries.....	75
5.14. Chapter 14: Transport Policy .....	76
5.15. Chapter 15: Energy.....	78
5.16. Chapter 16: Taxation.....	80
5.17. Chapter 17: Economic and monetary policy .....	81
5.18. Chapter 18: Statistics.....	82

5.19. Chapter 19: Social policy and employment .....	83
5.20. Chapter 20: Enterprise and industrial policy .....	85
5.21. Chapter 21: Trans-European Networks .....	87
5.22. Chapter 22: Regional policy and the coordination of structural instruments.....	87
5.25. Chapter 25: Science and research.....	88
5.26. Chapter 26: Education and culture .....	89
5.27. Chapter 27: Environment and climate change .....	90
5.28. Chapter 28: Consumer and health protection .....	92
5.29. Chapter 29: Customs union .....	94
5.30. Chapter 30: External relations .....	95
5.31. Chapter 31: Foreign, security and defence policy .....	96
5.32. Chapter 32: Financial control .....	98
5.33. Chapter 33: Financial and budgetary provisions .....	100
ANNEX I – RELATIONS BETWEEN THE EU AND TURKEY .....	102
ANNEX II – STATISTICAL ANNEX.....	104

## 1. INTRODUCTION

### 1.1. Context

Turkey remains a key partner for the European Union. Turkey has been linked to the EU by an Association Agreement since 1964 and a Customs Union was established in 1995. The European Council granted the status of candidate country to Turkey in December 1999 and accession negotiations were opened in October 2005. Within the framework of accession negotiations, 16 chapters have been opened so far and one of these was provisionally closed. The Turkish government reiterated its commitment to EU accession but this has not been matched by corresponding measures and reforms. On the contrary, Turkey has been moving away from the European Union. The Presidency conclusions of December 2016 stated that under the currently prevailing circumstances, no new chapters are considered for opening.

The EU and Turkey continued their dialogue and cooperation in the areas of joint interest including with a number of high-level visits, Leaders' meetings in May 2017 and March 2018 and a High Level Political Dialogue in July 2017. Dialogue was pursued on foreign and security policy, notably on Syria, Libya and Iraq, and a counter-terrorism dialogue was held in November 2017. Turkey and the EU further developed their cooperation in the areas of energy, transport and economy and trade, supported by high level dialogues. In December 2016, the Commission adopted a recommendation to open negotiations in view of the extension and modernisation of the EU-Turkey Customs Union, which has since been under consideration in the Council.

During 2017, the implementation of the March 2016 EU-Turkey Statement has continued to deliver concrete results in reducing irregular and dangerous crossings and in saving lives in the Aegean Sea. Turkey sustained its outstanding efforts to provide massive and unprecedented humanitarian aid and support to more than 3.5 million refugees from Syria and some 365 000 refugees from other countries. Turkey and the EU further built on the fruitful cooperation under the Facility for Refugees in Turkey. By the end of December 2017, the full envelope of EUR 3 billion had been contracted, with 72 projects and almost 1.2 million of the most vulnerable refugees benefited from monthly cash-transfers. Disbursements reached EUR 1.95 billion to date.

### 1.2. Summary of the report<sup>1</sup>

The **state of emergency** declared in the wake of the attempted coup of 15 July 2016 remains in force, aiming at dismantling the Gülen movement, designated by the Turkish authorities as a terror organisation responsible of the coup attempt, as well as at supporting the fight against terrorism, against the background of repeated attacks in Turkey.

The EU, which immediately and strongly condemned the attempted coup, reiterated its full support for the country's democratic institutions, and recognised Turkey's legitimate need to take swift and proportionate action in the face of such a serious threat. However, the broad scale and collective nature, and the disproportionality of measures taken since the attempted coup under the state of emergency, such as widespread dismissals, arrests, and detentions, continue to raise serious concerns. Turkey should lift the state of emergency without delay.

Serious shortcomings affect the 31 decrees taken to date under the state of emergency. They have not been subject to a diligent and effective scrutiny by parliament. Consequently, the decrees have long not been open to judicial review and none of them has yet been subject to a decision by the Constitutional Court. These emergency decrees have notably curtailed certain civil and political rights, including freedom of expression, freedom of assembly and procedural rights. They also amended key pieces of legislation which will continue to have an effect when the state of emergency is lifted.

---

<sup>1</sup> This report covers the period from September 2016 to February 2018. It is based on input from a variety of sources, including contributions from the government of Turkey, the EU Member States, European Parliament reports and information from various international and non-governmental organisations.

Since the introduction of the state of emergency, over 150 000 people were taken into custody, 78 000 were arrested and over 110 000 civil servants were dismissed whilst, according to the authorities, some 40 000 were reinstated of which some 3 600 by decree.

A State of Emergency Appeal Commission became operational and received altogether some 107 000 appeal requests. This Commission only started to take decisions in December 2017 and it has so far provided redress to only few applicants. Its decisions are open to judicial review. It still needs to develop into an effective and transparent remedy for those unjustly affected by measures under the state of emergency.

Beyond the Appeal Commission, the capacity of Turkey to ensure an effective domestic legal remedy in the sense of the European Court of Human Rights has been further undermined by a number of unfortunate precedents. In one instance a lower court refused to observe a ruling of the Constitutional Court regarding an emblematic case; a follow up ruling by the Constitutional Court for one of the defendants was eventually abided with by a lower court. Several court rulings favorable to prominent defendants, including Human Rights Defenders, were swiftly reversed by another or even by the same court, in some instances following comments from the executive.

Key recommendations of the Council of Europe and its bodies are yet to be addressed by Turkey. Allegations of wrongdoing need to be established by transparent procedures and on an individual basis. Individual criminal liability can only be established with full respect for the separation of powers, the full independence of the judiciary and the right of every individual to a fair trial. Turkey should lift the state of emergency without delay.

In April 2017, Turkey held a referendum which approved by a close majority constitutional amendments introducing a presidential system. The amendments were assessed by the Venice Commission as lacking sufficient checks and balances as well as endangering the separation of powers between the executive and the judiciary. The referendum itself raised serious concerns in relation to the overall negative impact of the state of emergency, the 'uneven playing field' for the two sides of the campaigns and undermined safeguards for the integrity of the election.

Under the state of emergency, the Parliament's key function as legislative power was curtailed, as the government resorted to emergency decrees with 'the force of law' to also regulate issues which should have been processed under the ordinary legislative procedure. In light of the worsening political frictions in the country, the space for dialogue among political parties was further narrowed in Parliament. Following the one-off lifting of parliamentary immunities in May 2016, many lawmakers of the opposition party HDP have been arrested and ten of them were stripped of their seats.

The President role over the executive increased, following several transfers of powers to the Presidency through emergency decrees. The appointment of trustees to replace municipal executives and elected representatives led to an important weakening of local democracy.

Civil society came under increasing pressure, notably in the face of a large number of arrests of activists, including human rights defenders, and the recurrent use of bans of demonstrations and other types of gatherings, leading to a rapid shrinking space for fundamental rights and freedoms. Many rights-based organisations remained closed as part of the measures under the state of emergency and an effective legal remedy has not been available with respect to confiscations.

The government overhauled the legal framework governing the civil-military relations and increased the powers of the executive over the military significantly, thereby strengthening civilian oversight. As part of the constitutional amendments, high military courts were effectively abolished. The military and intelligence services continue to lack sufficient accountability in Parliament.

The situation in the south-east has continued to be one of the most acute challenges for the country. The deteriorated security situation has in part shifted to rural areas. The government's pledge to continue security operations, against the background of recurrent violent acts by the Kurdistan Workers' Party (PKK), which remains on the EU list of persons, groups and entities involved in acts of



terrorism, remained as a defining element of the situation in the region. While the government has a legitimate right to fight against terrorism, it is also responsible for ensuring this is done in accordance with the rule of law, human rights and fundamental freedoms. Anti-terror measures need to be proportionate. The government's investment plan for the reconstruction of damaged areas in the south-east has resulted in the ongoing construction of thousands of dwellings but only few internally displaced persons received compensation so far. There were no developments on the resumption of a credible political process which is needed to achieve a peaceful and sustainable solution.

Turkey is moderately prepared in the area of **public administration** reform, with a strong commitment to a more open administration and the use of e-government. However, there has been serious backsliding in the area of public service and human resources management and in the area of accountability of the administration with regard to the right to administrative justice and the right to seek compensation. A transparent and effective remedy still needs to be provided for the large-scale dismissals.

Turkey's **judicial system** is at an early stage of preparation. There has been further serious backsliding in the past year, in particular with regard to the independence of the judiciary. The Constitutional amendments governing the Council of Judges and Prosecutors (CJP) entered into force and further undermined its independence from the executive. The CJP continued to engage in large-scale suspensions and transfers of judges and prosecutors. No efforts were made to address concerns regarding the lack of objective, merit-based, uniform and pre-established criteria in the recruitment and promotion of judges and prosecutors.

The country has some level of preparation in the **fight against corruption**, where no progress has been achieved. The legal and institutional framework needs further alignment with international standards and continues to allow undue influence by the executive in the investigation and prosecution of high-profile corruption cases. Turkey's track record of investigation, prosecution and conviction in corruption cases remained poor, particularly regarding high-level corruption cases. No progress was made in bolstering the accountability and the transparency in the work of public bodies. A broad, inter-party political consensus and strong political will are required to fight against corruption decisively. Turkey still needs to follow up on nearly all recommendations of the Council of Europe's Assembly of the Group of States against Corruption. Corruption remains prevalent in many areas and continues to be a serious problem. Corruption perception also remains high.

Turkey has achieved some level of preparation in the **fight against organised crime** and some progress was made with the adoption of a new strategy and improved institutional capacity. Turkey needs to improve its legislation on cybercrime, asset confiscation and witness protection. Data protection legislation is in place but it is not yet in line with European standards. Financial investigations remain underused. Precautionary freezing of assets is rarely applied and the level of confiscated assets is low. In the fight against terrorism, a comprehensive legal framework on terrorism financing is in place. Both the criminal and anti-terror legislation need to be aligned with European Court of Human Rights case-law. The proportionality principle must be observed in practice.

Turkey made good progress in the area of **migration and asylum policy** and remained committed to the implementation of the March 2016 EU-Turkey Statement effective management of migratory flows along the Eastern Mediterranean route. As regards the implementation of the Visa Liberalisation Roadmap, at the beginning of February, Turkey submitted to the European Commission a work plan outlining how Turkey plans to fulfill the seven outstanding visa liberalisation benchmarks. The Commission is assessing Turkey's proposals and further consultations with the Turkish counterparts will follow.

The Turkish legal framework includes general guarantees of respect for **human and fundamental rights**, which have however been further challenged and undermined by a number of emergency decrees. The serious backsliding on the **freedom of expression** continued, an area where Turkey is at an early stage of preparation. The scope of actions taken under the state of emergency has been

extended over time to many critical voices, in media and academia amongst others, in contradiction with the principle of proportionality. Criminal cases against journalists – more than 150 of them remain detained – human rights defenders, writers, or social media users, withdrawal of press cards, as well as the closure of numerous media outlets or the appointment by the government of trustees to administer them, are of serious concern and are mostly based on selective and arbitrary application of the law, especially provisions on national security and the fight against terrorism. The Internet Law and the general legal framework continue to enable the executive to block online content without a court order on an inappropriately wide range of grounds. There was also serious backsliding in the areas of freedom of assembly, freedom of association, procedural and property rights. Freedom of assembly continues to be overly restricted, in law and practice. Measures adopted under the state of emergency also removed crucial safeguards protecting detainees from abuse thereby augmenting the risk of impunity, in a context where allegations of ill-treatment and torture have increased. Emergency decrees imposed additional restrictions to procedural rights including on the rights of defence. The enforcement of rights is hindered by the fragmentation and limited mandate of public institutions responsible for human rights and freedoms and in a context where the judiciary's independence has been undermined. Extreme poverty and a lack of basic necessities remain common among Roma households in Turkey. The rights of the most vulnerable groups and of persons belonging to minorities should be sufficiently protected. Gender-based violence, discrimination, hate speech against minorities, hate crime and violations of human rights of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons are still a matter of serious concern.

Turkey expressed support for the talks on the Cyprus settlement between the leaders of the two communities, and for the efforts of the UN Secretary-General and his Special Adviser. A Conference on Cyprus, convened in Geneva in January 2017 and in Crans-Montana in July 2017, closed without an agreement. Turkey has still not fulfilled its obligation to ensure full and non-discriminatory implementation of the Additional Protocol to the Association Agreement and has not removed all obstacles to the free movement of goods, including restrictions on direct transport links with Cyprus. There was no progress on normalising bilateral relations with the Republic of Cyprus. The conclusions on Turkey that were adopted by the Council of the European Union and endorsed by the European Council in December 2006 remain in force. They stipulate that negotiations will not be opened on eight chapters<sup>2</sup> relating to Turkey's restrictions regarding the Republic of Cyprus and no chapter will be provisionally closed until the Commission confirms that Turkey has fully implemented the Additional Protocol to the Association Agreement.

Cooperation with Greece and Bulgaria on migration further intensified. However, tensions in the Aegean Sea and Eastern Mediterranean were not conducive to good neighbourly relations and undermined regional stability and security. Bilateral relations with several individual EU Member States deteriorated, including at times offensive and unacceptable rhetoric. In March 2018, the European Council strongly condemned Turkey's continued illegal actions in the Eastern Mediterranean and the Aegean Sea and recalled Turkey's obligation to respect international law and good neighbourly relations and to normalise relations with all EU Member States. The European Council also expressed its grave concern over the continued detention of EU citizens in Turkey, including two Greek soldiers, and called for the swift and positive resolution of these issues in a dialogue with Member States.

Turkey needs to commit itself unequivocally to good neighbourly relations, international agreements, and to the peaceful settlement of disputes in accordance with the United Nations Charter, having recourse, if necessary, to the International Court of Justice. In this context, the EU has expressed once again serious concern and urged Turkey to avoid any kind of threat or action directed against a Member State, or source of friction or actions that damages good neighbourly relations and the peaceful settlement of disputes.

---

<sup>2</sup>Free movement of goods, right of establishment and freedom to provide services, financial services, agriculture and rural development, fisheries, transport policy, customs union, and external relations.

Regarding the **economic criteria**, the Turkish economy is well advanced and can be considered a functioning market economy. The economy supported by government stimulus measures, managed to recover from the contraction witnessed in the wake of the attempted coup of 2016 and achieved strong growth in 2017. However, high growth is coupled with significant macroeconomic imbalances. The current account deficit remains high and increased towards the end of 2017, making the country dependent on capital inflows and vulnerable to external shocks. Inflation moved to double-digit rates (11.1 %) in 2017, and the depreciation of the Turkish lira continued, highlighting concerns over the degree of commitment of monetary policy decision-makers to price stability. Turkey's economy continued to be characterised by a high level of informality. Overall, there was backsliding in this area. The tendency to increase state control in the economic sphere and the actions targeting companies, businessmen and political opponents and their businesses harmed the business environment.

Turkey has made some progress and has a good level of preparation to cope with competitive pressures and market forces within the EU. Turkey is well-integrated with the EU market in terms of both trade and investment. Some progress was made in the energy sector, particularly in the gas market, and in increasing research and development spending. However, significant problems remained with regard to the quality of education. There was no progress in improving the transparency of state aid.

Regarding its **ability to assume the obligations of membership**, Turkey has continued to align with the *acquis*, albeit at a limited pace. There have been more instances of backsliding regarding a number of key aspects in the areas of information society, social policy and employment and external relations. Turkey is well advanced in the areas of company law, trans-European networks and science and research and it has achieved a good level of preparation in the areas of free movement of goods, intellectual property law, financial services, enterprise and industrial policy, consumer and health protection, customs union and financial control. Turkey is only moderately prepared on public procurement as important gaps remain in its alignment. Turkey is also moderately prepared in the area of statistics and transport policy where further significant efforts are needed across the board. Turkey has only reached some level of preparation on environment and climate change where more ambitious and better coordinated policies still need to be established and implemented. In all areas, more attention needs to be given to enforce legislation whilst many areas require further significant progress to achieve legislative alignment with the EU *acquis*.

## 2. FUNDAMENTALS FIRST: POLITICAL CRITERIA AND RULE OF LAW CHAPTERS

### Measures under the state of emergency

The **state of emergency** declared after the attempted coup of 15 July 2016 remains in force. It has been extended six times, each time for a three-month period, and currently runs until 18 April 2018; its renewal for another three-month period, until July 2018, has been announced. Its primary objective is to dismantle the Gülen movement, designated as a terror organisation by the Turkish authorities in May 2016 and considered responsible for the organisation and execution of the attempted coup of 15 July 2016. The state of emergency is aimed more generally at supporting the fight against terrorism, against a background of repeated attacks in Turkey, overall a traumatic period in Turkey.

The EU, which immediately and strongly condemned the attempted coup, reiterated its full support for the country's democratic institutions and recognised Turkey's legitimate need to take swift and proportionate action in the face of such a serious threat. However, the broad scale and collective nature of measures taken since the attempted coup under the state of emergency, such as widespread dismissals, arrests and detentions, continue to raise very serious concerns.

Under the state of emergency and until early March 2018, the Council of Ministers issued a total of 31 **decrees**, which have 'the force of law' according to the Constitution. These emergency decrees provided the basis for limiting certain civil and political rights, including defence rights, expanding police powers and those of prosecutors for investigations and prosecutions, large-scale dismissals of public officials and closures of entities and the liquidation of their assets by the state. The decrees raise serious questions over the proportionality of the measures taken. They have not been subject to a diligent and effective scrutiny by parliament which received them for adoption only belatedly; 23 decrees were so far adopted by parliament, most of which only in the first quarter of 2018. Consequently, the decrees have long not been open to judicial review, as parliament adoption was a necessary prior step to any legal challenge before the Constitutional Court; none of them has yet been subject to a decision by the Constitutional Court. They affect key rights under the European Convention on Human Rights, such as the right to a fair trial, the right to an effective remedy and the right to protection of property. They introduce amendments to key pieces of legislation which will continue to have an effect after the state of emergency, notably in relation to property rights, local authorities, public administration and audiovisual policy. They also extend to a wide range of issues unrelated to the attempted coup, stipulating among other things the requirement for university rectors to be directly appointed by the President and the exemption of private radio and TV stations from monitoring for purposes of fair campaigning during elections.

Overall, over 150 000 people have been taken into **custody** since the state of emergency began. This included a large number of critical voices. Over 78 000 people have been arrested based on terror-related charges, of which, at the end of January 2018, 54 000 had been released pending trial with judicial control and 24 660 remained in pre-trial detention. Judicial processes involving suspected members of the Gülen movement and coup plotters raised serious questions about the respect of international standards. It is of particular concern that relatives of suspects were directly or indirectly targeted by a series of measures, including dismissal from public administration and confiscation or cancellation of passports. A set of unofficial criteria were relied upon to determine alleged links to the Gülen movement, including the attendance of a child at a school affiliated with the organisation, the deposit of

money in a bank affiliated with the organisation or the possession of the mobile messaging application ByLock. In September 2017, the Court of Cassation held that the possession of ByLock constitutes sufficient evidence for establishing membership of the Gülen movement. In October 2017, however, it ruled that sympathising with the Gülen movement does not amount to being a member of it and therefore does not constitute sufficient evidence of membership. Several people who had been arrested as a result of alleged usage of ByLock were released, after it was proven in December 2017 that hundreds of people had been wrongfully accused of using the mobile application.

In the reporting period, the government also continued its large-scale **dismissals** of officials from public service. A total of 115 158 civil servants, judges and prosecutors have been dismissed since the introduction of the state of emergency. While a relationship of trust and loyalty should exist between civil servants and the state, the broad scale and collective nature of these measures raised serious questions with regard to the lack of transparency in the administrative processes leading to dismissal from the civil service, and the vagueness of the criteria used to determine alleged links to the Gülen movement and establish personal involvement in the attempted coup. Dismissals have particularly affected the Ministries of Interior and Education. Thousands of police officers, teachers, academics, health workers and members of the judiciary are among those who have been removed from office. Among those dismissed from the education sector are teachers who are members of a left-wing teachers' union, and academics who had signed the 'Peace Declaration' of January 2016. Until the State of Emergency Appeal Commission was established and started handing down decisions in December 2017, 3 604 people had been reinstated to office by decree whilst another 36 000 reinstatements took place (according to the authorities), following an unclear and opaque administrative process across various institutions.

In its December 2016 opinion, the Venice Commission assessed in detail the state of emergency and the decrees and found a number of shortcomings. In January 2017, some improvements were made to the measures taken under the state of emergency in response to scrutiny by the Council of Europe and the recommendations made by its Secretary-General including the establishment of a State of Emergency Appeal Commission. In addition, the maximum length of police detention was reduced from 30 days to a maximum of 7 days, with the possibility of prolonging this by another 7 days, and a limit of only 24 hours without access to a lawyer was introduced.

The task of the seven-member State of Emergency Appeal Commission, which became operational in July 2017, is to individually review all complaints it receives. Its decisions will be open to judicial review before a designated administrative court in Ankara and then before the Constitutional Court. 220 staff, including judges, prosecutors, inspectors, experts and civil servants, have been seconded to the Appeal Commission. In August 2017, the Constitutional Court ruled some 70 000 individual applications were inadmissible as they had not exhausted all earlier domestic remedies, directing applicants to the Appeal Commission and/or to administrative courts. The European Court of Human Rights also re-directed some 28 000 applications it had received to the Appeal Commission. As a result, the Appeal Commission had by early March 2018 received altogether some 107 000 appeal requests. Decisions began to be handed down in December 2017. Until early March 2018, a total of 6 400 cases was examined, including 1 984 preliminary examination decisions regarding people who were reintegrated by decree. The Appeal Commission took over 4 400 examination decisions. Of these, 100 were favourable and 4 316 were rejected. There is a need for increased transparency in the Appeal Commission's work and for clear reasoning to be provided for its

decisions, following an individualised examination of each file based on its own merits. The Appeal Commission still needs to develop into an effective and transparent remedy for those unjustly affected by measures under the state of emergency.

It is also crucial that the judicial safeguards for all those who have been dismissed or imprisoned are based on the European Convention on Human Rights and on case-law from the European Court of Human Rights. Beyond the Appeal Commission, the capacity of Turkey to ensure an effective domestic legal remedy in the sense of the European Court of Human Rights (ECtHR) has been further undermined by a number of unfortunate precedents. In one instance a lower court refused to observe a ruling of the Constitutional Court regarding an emblematic case; a follow up ruling by the Constitutional Court for one of the defendants was eventually abided with by a lower court. In its decisions of 20 March 2018, the European Court of Human Rights expressed support to the reasoning and the role of the Turkish Constitutional Court. Several court rulings favourable to prominent defendants, including Human Rights Defenders, were also swiftly reversed by another or even by the same court, in some instances following comments from the executive.

In April 2017, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe decided to reopen its full monitoring procedure in respect of Turkey, closed since 2005, until its serious concerns about the respect for human rights, democracy and the rule of law have been addressed. This will entail regular visits by rapporteurs to conduct a dialogue with authorities and plenary debates to review progress. In February 2018, the Assembly's Committee on Legal Affairs and Human Rights submitted to the plenary a report which found a number of serious shortcomings regarding the proportionality of the state of emergency in Turkey and urged Turkey to lift the state of emergency. Similar findings were recorded by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in a Report issued in March 2018 on the impact of the state of emergency on human rights in Turkey, including an update on the South-East (January – December 2017).

## **2.1. Functioning of democratic institutions and public administration reform**

### **2.1.1 Democracy**

#### **Constitutional amendments**

In April 2017, Turkey held a referendum which approved constitutional amendments introducing a presidential system. The Venice Commission assessed the constitutional amendments as lacking sufficient checks and balances as well as endangering the separation of powers between the executive and the judiciary. The referendum itself raised serious concerns for international monitors in relation to the overall negative impact of the state of emergency, the 'unlevel playing field' for the two sides of the campaigns and undermined safeguards for the integrity of the election. Turkey should use the period of adjustment to the new system in order to introduce checks and balances and to safeguard the basic principle of democracy, in line with its commitments and obligations as a candidate country and a member of the Council of Europe. In view of the far-reaching implications of the constitutional amendments and the close referendum result, the Turkish authorities also need to seek the broadest possible societal consensus on the implementation of the constitutional amendments. Turkey needs to address all the recommendations made by the OSCE/ODIHR relating to the constitutional referendum and past elections.

In the aftermath of the attempted coup, the ruling Justice and Development Party (AKP) and the Nationalist Movement Party (MHP) agreed on amendments to the Constitution, aimed at

introducing a presidential system in Turkey. The constitutional amendments were subsequently approved, in January 2017, by a three fifths majority in Parliament. The parliamentary process suffered from certain procedural shortcomings. There was no genuine opportunity for open discussion with all political forces nor did it involve civil society, and was held against a background of a general ban on assemblies and rallies in Ankara and in other parts of Turkey. The constitutional changes were endorsed in a close-run referendum (51.41 % in favour and 48.59 % against) which took place on 16 April 2017, while the state of emergency was in force. The Electoral Commission and Turkish courts rejected all objections to the results of the referendum. The presidential system is set to be fully operational following the next presidential and legislative elections, due to be held in November 2019 at the latest.

The International Referendum Observation Mission conducted by the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) concluded that the constitutional referendum held on 16 April 2017 was generally well administered and that referendum day proceeded in an orderly manner. However, it highlighted serious concerns, particularly in relation to the broader environment in which the referendum took place, underlining the overall negative impact of the state of emergency. It found that the one-sided media coverage and the limitations on fundamental freedoms did not create a level playing field in which the two sides of the campaign could enjoy equal opportunities. The power the Supreme Election Council normally has to penalise private radio and television channels for making one-sided, biased broadcasts during election and referendum campaigns had been removed under an emergency decree. The OSCE/ODIHR further found that instructions issued on referendum day, which relaxed the validity criteria for ballots, had undermined an important safeguard protecting the integrity of the election.

Each sovereign state has the right to decide for itself on the form of its government and state. However, in its March 2017 opinion, the Council of Europe's Venice Commission highlighted several features of the new political system which raise particular concerns with regards to the basic principles of democracy. It concluded that the constitutional amendments, which were drafted without consultations with the Council of Europe, represent a dangerous step backwards in Turkey's constitutional democratic tradition. The Venice Commission underlined that the future presidential system was characterised by a lack of the necessary checks and balances required to safeguard against an excessive concentration of power in one single office and to ensure the independence of the judiciary. Under the new system, the President's political accountability will be mainly limited to elections. Several provisions curtail the independence of the judiciary from the executive and run contrary to European standards.

Under the new political system brought about by the constitutional amendments, elections of the President and of Members of Parliament (which increased from 550 to 600 members) are to be held on the same day. The entry into force of the presidential system will abolish the office of Prime Minister, and vice-presidents and ministers will be appointed directly by the President, with no role for Parliament. The President will have the power to:

- appoint and dismiss senior government officials;
- set national security policies and take the necessary implementation measures;
- declare a state of emergency;

- issue presidential decrees on executive matters outside the scope of the law;
- indirectly dissolve Parliament by calling for new Parliamentary and Presidential elections;
- draw up the government budget;
- veto laws; and
- appoint 4 out of 13 members of the Council of Judges and Prosecutors and 12 out of 15 judges of the Constitutional Court.

Parliament's traditional instruments for scrutiny of the executive, such as a vote of confidence and the possibility of oral questions to the executive, will no longer be possible; only written questions will be able to be addressed to vice-presidents and ministers. If three fifths of its members agree, Parliament will be able to launch a parliamentary investigation into alleged criminal actions by the President, vice-presidents and ministers related to their functions. The principle of precedence of laws over presidential decrees is enshrined in the new system and the President may not issue decrees in areas reserved to the legislature by the Constitution. The President has the power to veto any law although Parliament can override this veto if an absolute majority agrees, while Parliament can only apply to the Constitutional Court to annul presidential decrees.

Three constitutional amendments were implemented in May 2017: the reform of the Council of Judges and Prosecutors (*see Chapter 23 — Judiciary and fundamental rights*); the right for the President to also chair a political party; and the abolition of high military courts. In these constitutional amendments, Parliament was given six months to harmonise ordinary legislation with the amendments to the Constitution, but this extensive work has not yet been completed.

## Parliament

Under the state of emergency, Parliament's key function as the legislative power was curtailed, as the government resorted to decrees with 'the force of law' to regulate issues which should have been processed under the ordinary legislative procedure. Parliament discussed only a handful of key pieces of legislation, notably the law amending the Constitution and controversial changes to its rules of procedure. Following the worsening political frictions in the country, the space for dialogue among political parties was further narrowed in Parliament. The opposition People's Democratic Party (HDP) was particularly marginalised, with many HDP lawmakers being arrested on the grounds of alleged support for terrorist activities and ten of them being stripped of their seats. The system of parliamentary immunity in Turkey should be reinforced to ensure the freedom of speech of Members of Parliament.

The ordinary **legislative process** was applied only to a handful of key pieces of legislation, since the government resorted extensively to emergency decrees with 'the force of law' according to the Constitution. The 31 issued emergency decrees were used, under a broad interpretation of the needs of the state of emergency, for a wide range of social and economic policy issues (including the regulation of horse riding races and use of winter tyres), amending some altogether over 360 pieces of legislation, effectively circumventing the ordinary legislative process. Amendments to Parliament's rules of procedure were jointly put forward by the AKP and MHP in July 2017 without any involvement of the other political parties. They provide for shortened procedures and interventions by Members of Parliament (MPs) and/or party groups; penalties for MPs who bring any protest-related materials into



Parliament; and the possibility of temporarily suspending a MP who makes insults and accusations against the history and past of the Turkish nation, makes statements in violation of the first four articles of the Constitution in relation to the integrity of the Turkish state, its republican form, its anthem and symbols, or uses names and adjectives for the administrative structure of the Republic of Turkey that are contrary to the Constitution and Turkish legislation. These changes run contrary to a long-standing recommendation to Turkey to improve the inclusiveness, transparency, and quality of law-making. They also carry the risk of limiting the freedom of expression of MPs, in contravention of the principle of parliamentary privilege, an essential element of parliamentary immunity.

**Parliamentary oversight of the executive**, which was already weak, was further curtailed under the state of emergency. There was a lack of effective parliamentary scrutiny of emergency decrees issued by the government. As of February 2018 all 31 emergency decrees had been submitted to Parliament but well beyond the set deadlines, whilst only 23 decrees have been so far discussed and approved, in some instance with limited adaptations. There was no improvement in executive follow-up to ordinary parliamentary oversight, such as committee work, parliamentary questions or parliamentary inquiry committees. Some parliamentary committees scrutinise government work by assessing implementation of the major policies and legislation, but there is no systematic approach.

Parliamentary oversight of public spending also continues to need improvement. The audit reports from the Turkish Court of Accounts are only considered in the Planning and Budget Committees in connection with the approval of the final accounts and the draft government budget for the following year, but there is no formal parliamentary discussion of these audit reports. The special parliamentary investigation committee set up in October 2016 to probe the attempted coup held hearings with many witnesses. Its draft report from May 2017 provides a very detailed account of the attempted coup and of the attribution of responsibility to the Gülen movement. The opposition criticised the fact that key individuals only submitted written testimonies and the committee allegedly failed to reveal the full details of the attempted coup.

There was no progress on aligning the **legal framework on elections and political parties** with European standards, including the 10 % threshold requirement for parties to obtain seats in national elections and funding for political parties and elections, in line with outstanding recommendations by the OSCE/ODIHR and the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO). In March 2018, amendments to the laws on elections and political parties were approved by the ruling AKP supported by MHP and strongly criticised by the opposition CHP and HDP. They provided for the possibility to form electoral alliances between parties, gave new powers to the Supreme Board of Elections to relocate or merge polling stations on security grounds and removed a requirement for ballot papers to be sealed by the polling station officials, regarded as an important safeguard for the integrity of the election.

Following the one-off lifting of **parliamentary immunity** in May 2016, a series of detentions of and/or arrests of MPs began, mainly from the HDP, mostly based on public speeches and on the grounds of alleged support for terrorist activities. As of early March 2018, nine MPs from the HDP, including its two co-chairs Selahattin Demirtaş and Figen Yüksekdağ, remained under arrest. Six of them have been convicted. In addition, one MP from the CHP was arrested and initially received a sentence to 25 years imprisonment, which was reduced to five years and ten months, on charges of revealing state secrets, following review by the

regional court of appeal. In all these cases, MPs were subjected to long pre-trial detention before charges were presented before the courts. Until January 2018, requests by HDP MPs to appear in person at court hearings were systematically rejected, the courts only granting them the right to take part through a video-conferencing system. Despite numerous attempts, international observers, including from the European Parliament, were denied the right to visit the two imprisoned HDP co-chairs. Ten MPs from the HDP, including one of its co-chairs, were stripped of their seats in Parliament. This emphasises that the restrictive interpretation of guarantees provided by the Constitution and shortcomings in anti-terror legislation continue to pose a direct risk to the freedom of expression of MPs. Freedom of expression of MPs is an essential part of democracy and should also be protected when they speak outside Parliament.

## Governance

The President's role over the executive increased further, in particular with several transfers of power to the Presidency through emergency decrees. A partial government reshuffle took place in July 2017. The government's activities continued to be marked by efforts to dismantle the Gülen movement and by the security challenges it is facing, including in the south-east. The appointment of trustees to replace municipal executives and elected representatives led to a significant weakening of local democracy.

The **President** continued to weigh in over the executive, notably by regularly chairing the Council of Ministers and the National Security Council and steering the country's domestic and foreign policy, in line with the current Constitution. The powers of the President were further strengthened as, under the state of emergency, decrees are made by the Council of Ministers under the chairmanship of the President. The President was also given authority over the National Intelligence Agency and the power to directly appoint rectors of public universities. In May 2017, in accordance with one immediately applicable change to the Constitution, President Erdoğan was elected chair of the ruling AKP. The presidential system will enter into full force from the next presidential election.

Turkey faced major domestic and foreign policy challenges during the reporting period. Following the attempted coup in July 2016, the **government's** primary focus has been dismantling the Gülen movement and tackling its influence over and infiltration of state structures and society. The government increased its diplomatic efforts to curb the presence and influence of the Gülen movement abroad. Internal and cross-border security also remained major priorities, with the continued risk of spillover from developments in Syria and Iraq. Following frequent terror attacks in late 2016, the government further intensified its fight against the PKK and conducted frequent operations against Da'esh cells inside Turkey.

In July 2017, there was a partial cabinet reshuffle affecting 11 out of 26 ministerial posts. The cabinet now includes two women, increased from one.

As regards **local government**, the detention or arrest under terrorism-related charges of elected representatives and municipal executives in the east and south-east continued. As of November 2017, 93 mayors and co-mayors had been dismissed and arrested within the last three years, of which 22 were released following proceedings and 71 are still in prison. Eleven local administrators were sentenced to a total of 89 years and 3 months of imprisonment due to terror-related charges. The number of municipalities to which a trustee has been appointed increased from 33 up to 99. 94 of these were municipalities run by the Democratic Regions Party (DBP), the regional affiliate of the HDP, in relation to alleged links with the PKK, and a trustee was also appointed to administer the Union of south-eastern Anatolia Region

Municipalities. Trustees were appointed to four municipalities run by the AKP, one by the MHP, mainly on the grounds of alleged links to the Gülen movement. It is crucial that citizens are permitted to choose new local elected representatives in accordance with Turkish law and with the European Charter of Local Self-Government, to which Turkey is a party. In its October 2017 opinion, the Venice Commission expressed concerns over the introduction of structural changes to the system of local government through emergency decree. In March 2017, the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities adopted a resolution on the situation of the mayors who had been removed from office. In a separate development, seven mayors from the ruling AKP, including the mayors of Istanbul and Ankara, were asked to resign from office, as part of a renewal of officials launched by the AKP in the aftermath of the constitutional referendum, a move also seen as a further erosion of local democracy in Turkey.

The **Ombudsman** further built up its track record. In 2017, it received 17 131 new applications in 2017, almost three times as many as on average in the previous four years. It completed its examination of some 14 700 cases, and adopted 422 recommendations or partial recommendations. The public administration acted on about 65 % of these recommendations, confirming a trend of steady increase in their follow-up. The Ombudsman has been active in raising awareness of the role. However, lacking powers to initiate investigations and to intervene in cases with legal remedies, the Ombudsman remained silent on certain human rights concerns, most notably on reported human rights violations in the south-east. The limited powers of the Ombudsman reduce the effectiveness of his contribution to the fields of human rights and good governance.

The legal framework insufficiently protects Turkey's eight independent **regulatory authorities** from undue political interference. They have a broad legal mandate to undertake quasi-judicial regulation, inspection and supervisory functions in their sectors, including determining standards and tariffs. Given these important responsibilities, there is a need to ensure greater accountability and independence for the independent regulatory authorities.

### **Civil society**

There has been serious **backsliding** regarding civil society as it came under increasing pressure, notably in the face of a large number of arrests of activists, including human rights defenders, and the recurrent use of bans of demonstrations and other types of gatherings, leading to a rapid shrinking of space for fundamental rights and freedoms. Many rights-based organisations remained closed as part of the measures under the state of emergency and they have not been offered any legal remedy in relation to confiscations. Despite this, civil society remained active and involved in public life as far as was possible. The map of civil society organisations has started to change significantly, with a more visible role given to the pro-government organisations. Administrative burdens, including for international non-governmental organizations (NGOs), continue to hamper civil society activities. Systematic and inclusive mechanisms for consulting a wide spectrum of civil society, notably on new legislation and policies, need to be put in place and used consistently.

An empowered civil society is a crucial component of any democratic system and should be recognised and treated as such by the state institutions. Turkish civil society organisations (CSOs) continued to make crucial contributions on key challenges facing the country, notably in the areas of education, female workforce participation, awareness-raising regarding ethnic and social tolerance, and support for refugees. Many of the more than 23 000 CSOs in Turkey are dedicated to researching or advocating on political and social issues such as education,

gender rights and environmental justice or to supporting refugees. There are a limited number of CSOs operating in the field of human rights.

Civil society continued to face increasing pressure, in particular following the high number of detentions and arrests of civil society activists and human rights defenders. Smear campaigns in some media outlets against some of these activists, including for accepting funds from international donors, became a recurrent feature and a matter of serious concern. Defamatory public rhetoric cast serious doubt on Turkey's respect for due process and the presumption of innocence. International NGOs also faced difficulties in their work in Turkey, including those providing humanitarian aid to refugees. More than 1 400 associations were closed on the basis of emergency decrees. These associations were active in a wide spectrum of activities, such as children's rights, women's rights, cultural rights, and victims' rights, among others. 358 were allowed to reopen following a re-examination of their case. While there has been no effective domestic remedy available in respect of confiscation of assets from CSOs closed by emergency decrees, it remains to be seen whether the State of Emergency Appeal Commission will become effective for the re-establishment of such entities.

Other barriers to civil society remain. Administrative burdens imposed on NGOs by the authorities are still in place. Some associations and foundations are subject to disproportionately long and repetitive audits. The legislation on freedom of association for national and foreign organisations and the implementation of this legislation should be brought in line with European standards. Provisions restricting registration, procedures for obtaining required permissions and the functioning of associations need to be revised to meet these standards, including to facilitate the work of international NGOs working with refugees in Turkey.

The EU-Turkey civil society dialogue programmes have so far involved approximately 900 Turkish CSOs together with their counterparts in the EU. These programmes support the development of civil society and enable greater recognition of CSOs at local level. However, there is no comprehensive government strategy in place in relation to cooperation with civil society. Independent rights-based CSOs are mostly excluded from consultations as part of law and policy-making processes and monitoring. Overall, the legal, financial and administrative environment needs to be more conducive to developing civil society, as there is still no coordination body for monitoring, no transparent mechanism for public funding and no appropriate fiscal incentives.

### **Civilian oversight of the security forces**

The government overhauled the legal framework governing civil-military relations in the aftermath of the attempted coup of July 2016 and significantly increased the powers of the executive over the military, thereby strengthening civilian oversight. High military courts were abolished. A large number of high-ranking officers were dismissed and arrested on the grounds of their alleged involvement in the attempted coup. Security personnel who have counter-terrorism duties continue to enjoy extensive legal protection. The military and intelligence services continue to lack sufficient accountability before Parliament.

Emergency decrees introduced major changes to the organisational structure of the Turkish armed forces. The force commands were attached to the Ministry of National Defence. In a similar vein, the coast guard commands were attached to the Ministry of Interior. The Supreme Military Council was convened in August 2017. It pursued established practice to a large extent in promoting and appointing military staff. Alongside a number of other security

and defence issues, the organisational structure of the National Intelligence Agency (MIT) was overhauled outside the ordinary legislative process through an emergency decree. The MIT was brought under the authority of the President. The MIT's powers to gather intelligence about the Turkish armed forces and its personnel, abolished in 2011, were reintroduced. As part of the constitutional amendments, high military courts were effectively abolished.

Despite credible reporting of serious allegations of human rights violations and of the disproportionate use of force by the security forces in the south-east, the track record of judicial and administrative examination of these cases remains poor. A law enforcement oversight commission, set up in 2016 but lacking independence from the executive and with no powers to launch its own investigations, remained ineffective.

Parliamentary, administrative and judicial oversight and accountability of security and intelligence forces remains inadequate. The parliamentary security and intelligence committee continued to have a very limited mandate for oversight. The legal framework for overseeing military expenditure has not yet been improved.

### **Situation in the east and south-east**

The situation in the south-east has continued to be one of the most acute challenges for the country. The deterioration of the security situation in the region since the collapse of the Kurdish settlement process in 2015 continued, affecting urban areas to a lesser extent in 2017, instead shifting to rural areas. The government's pledge to continue security operations, against the background of the recurrent violent acts by the terrorist Kurdistan Workers' Party (PKK) and PKK-affiliated groups, remained a defining element of the situation in the region. The PKK remains on the EU list of persons, groups and entities involved in acts of terrorism. While the government has a legitimate right to fight against terrorism, it is also responsible for ensuring that this is done in accordance with the rule of law, human rights and fundamental freedoms. Anti-terror measures need to be proportionate. The government's investment plan for reconstructing damaged areas in the south-east, announced in September 2016, has resulted in the ongoing construction of thousands of dwellings. Only a small number of internally displaced persons have so far received compensation. There were no developments on the resumption of a credible political process which is needed to achieve a peaceful and sustainable solution.

The PKK or its affiliated groups continued to commit a large number of violent terrorist attacks during the reporting period, including the killing of individual politicians. The PKK killing of a minor in Trabzon stirred anger and condemnation in Turkish society and from all political parties. Dozens of other terrorist attacks by the PKK targeted cities in the south-east and east of Turkey and Istanbul. The EU unambiguously condemned these attacks and expressed solidarity with the families of the victims.

Province governorates reacted by declaring curfews and security zones, at times open-ended, in at least 47 districts in 11 provinces. These have only been lifted in some areas. These curfews disrupted the daily lives of the 1.8 million inhabitants of the affected areas, affecting their access to healthcare and education. The Venice Commission's recommendations in their June 2016 opinion on the legal framework governing curfews have yet to be implemented. Investigations into the deaths of civilians in 2015 during security operations under curfews in towns such as Cizre have not progressed. In March 2017, the Council of Europe's Human Rights Commissioner asked to intervene as a third party in 34 ongoing applications before the

European Court of Human Rights in relation to curfews and to basements where people lost their lives in Cizre, in the province of Şırnak and in the Sur district of Diyarbakır.

Human rights organisations and opposition parties reported serious violations of human rights by security forces, including alleged instances of torture, ill-treatment, arbitrary arrests and breaches of procedural rights. Ten citizens have filed criminal complaints regarding alleged use of torture in Hakkari. There were several reported instances where civilians were allegedly killed in anti-terror operations. A report by the Office of the UN High Commissioner for Human Rights published in February 2017 stated that it has seen no evidence that effective and independent investigations had been conducted into the reported killings and the numerous other serious human rights violations allegedly committed between July 2015 and December 2016 in relation to security operations. The UN Commissioner reported that human rights defenders face major difficulties in accessing areas affected by ongoing violence, also impeding their work in the field on forced disappearances that occurred in the 1990s. Using a very broad interpretation of the fight against terrorism, increasing restrictions were put in place on the rights of journalists and human rights defenders working on the Kurdish issue. Other associations and Kurdish-language media outlets were closed.

There were numerous new detentions and arrests of elected representatives and municipal executives in the east and south-east, under terrorism-related charges, and trustees were appointed in their place (*See section above — Governance*).

The clearance of landmines continued. The South-eastern Anatolia Project (GAP) continued to run, with the aim of improving socioeconomic development in the region. The government's investment plan for reconstructing damaged areas in the south-east, announced in September 2016 and worth more than EUR 3 billion, has resulted in the ongoing construction of thousands of dwellings. There were some initial work done by the government to restore the cultural, historical and religious heritage sites damaged in 2015 and 2016. However, civil society has continued to be critical of projects such as the Ilısu Dam which risks damaging natural habitats, agricultural land and historical heritage sites such as Hasankeyf. Some neighbourhoods of Sur district in Diyarbakır continued to be closed to the public. It was reported that only a small percentage of internally displaced persons have been offered new housing and only limited overall assistance, including compensation, has been made available. The expropriation of Sur district in 2016 by the government remains a legal issue. Cases brought by people against the expropriation have been lost in administrative courts.

There is still no comprehensive, consistent approach in relation to missing persons, the exhumation of mass graves and the independent investigation of all alleged cases of extrajudicial killing by security and law enforcement officers. The February 2017 Council of Europe report on missing persons and victims of enforced disappearance in Europe highlighted the excessive length of trials. Most of the investigations into cases of enforced disappearances from the 1990s are, or will soon be, facing the 20-year statute of limitations. The 2011 Uludere/Roboski case on the killing of 34 civilians by the military is pending before the European Court of Human Rights. The 2015 recommendations by the UN Special Rapporteur to tackle the lack of prosecutions over extrajudicial, summary or arbitrary executions have not been followed up.

The village guard system is still in place, despite criticism. There were reported incidents of human rights violations by village guards and of the PKK kidnapping and killing village guards.

### **Refugees and internally displaced persons**

At the end of 2017, Turkey hosted the largest number of refugees worldwide for the third consecutive year, comprising about 3.5 million Syrians and 365 000 people of other nationalities. Around 228 000 Syrians live in 21 camps managed by the Disaster and Emergency Management Agency (AFAD) along the Turkish-Syrian border. Significant efforts were made to provide wider access to schooling and healthcare. Out of 1.5 million Syrians of school age in Turkey, about 605 000 now have access to primary and secondary education. By the end of 2017, 15 700 work permits had been issued to Syrians under temporary protection (*see Chapter 24 — Justice, freedom and security*).

There has been only limited progress on the situation of internally displaced persons resulting from the violence in the south-east, and only a small percentage of them have been offered new housing (*see section above — Situation in the east and south-east*).

#### **2.1.2 Public administration reform**

Turkey is **moderately prepared** in the field of public administration reform. There has been serious **backsliding** in the areas of public service and human resources management: no effective remedy has been provided for large-scale dismissals or in relation to the administration's accountability, notably the right to administrative justice and the right to seek compensation. At the same time, very good progress has been made on e-government. The European Commission's recommendations from 2016 have not been implemented. There is still neither a comprehensive public administration reform strategy nor political ownership of this reform. Inclusive and systematic public consultations and regulatory impact assessments for major legal reforms have either not been carried out or have not been publicised. The politicisation of the administration and the low level of female representation in the higher echelons of bureaucracy continue to be of serious concern.

In the coming year, Turkey should in particular:

- ensure that the State of Emergency Appeal Commission becomes an effective remedy safeguarding the right of every individual to a fair administrative process;
- prepare changes to its legislation to introduce merit-based, competitive recruitment for senior managerial positions in the civil service;
- start to systematically conduct impact assessments for planning documents and legislative proposals, in line with the legislation in force.

#### Policy development and coordination

Turkey has a coherent **policy-making system**. Policy coordination among central government institutions has been traditionally strong, but annual planning, monitoring and reporting of whole-of-government performance continue to be lacking. The planning process could be further improved, with greater participation by stakeholders and by ensuring that objectives are better formulated and targets are properly quantified. The lack of systematic links between policy and fiscal planning has continued to jeopardise the implementation of strategies, reform programmes and legislation.

With regard to European integration related issues, a comprehensive legal framework exists for planning and legislative harmonisation with the *acquis*. The main shortcoming stems from unrealistic planning, with a large backlog of legislation to be adopted or amended, and a low implementation rate. Based on the latest available implementation information for 2017, progress has only been made on only one third of planned European integration-related legislative commitments.

Legislation and policy formulation do not follow an **inclusive and evidence-based policy development process**. Draft policies and laws are not subject to **public consultation**, despite legal requirements. The legal requirement to produce medium-term cost estimates and fiscal impact assessments for draft policies and laws continues not to be respected. Regulatory impact assessments are a formal exercise and they are neither sent to Parliament nor published. The lack of uniform monitoring and reporting on implementation of key government programmes and sector work hinders effective **public scrutiny of government work**, especially as most reports are not made publicly available.

#### Public financial management

Turkey still does not have an overarching **public financial management reform programme**. Overall, fiscal discipline is ensured, despite the absence of an independent fiscal council. **Budget transparency** still needs to be further improved at various levels. Transparency of public investment programmes and state assets is weak. Participation by civil society in the budgetary process remains limited. Legislation to bring revolving funds into the budget process is progressing slowly.

#### Public service and human resources management

The Law on Civil Servants gives an extremely broad definition for public service, including different categories of public servants such as contractual civil servants, temporary staff and other workers who do not all fall under the same legislation. Women's participation in public service, which was around 37 % both in 2016 and 2017, needs to be improved, as does the percentage of women in senior managerial positions (7.8 % in 2017 and 7.6 % in 2016). The employment rate for staff with disabilities remains short of the 3 % target.

The civil service legal framework does not fully guarantee neutrality, continuity or **merit-based recruitment and promotion** procedures. Investigations into the entry exam procedures have been further extended, following allegations that these had been rigged by the Gülen movement.

The government continued its large-scale **dismissals** of public servants. While the legal framework normally guarantees application of uniform criteria for demotion, dismissals and disciplinary measures, with provision for appeal against these, the large-scale dismissals made under the state of emergency did not identify verifiable evidence relating to each individual case and lacked minimum procedural safeguards in the absence of judicial review. At the end of February 2018, out of a total number of 110 778 people who had been dismissed, 3 604 people had been reinstated to office by decree whilst another 36 000 reinstatements took place (according to the authorities), following an unclear and opaque administrative process across various institutions. The State of Emergency Appeal Commission had received some 107 000 appeal requests by early March 2018 and by that date had completed the examination or pre-examination of 6 400 cases. The Appeal Commission started to make decisions in December 2017, but so far provided redress to only a small number of applicants. There is a need for increased transparency in the Appeal Commission's work and for clear reasoning to be



provided for its decisions, following an individualised examination of each file based on its own merits. The Appeal Commission needs to examine all alleged wrongdoings by these public servants on an individual basis, with due process and transparent procedures, thus safeguarding the right of every individual to an equitable administrative process. It still needs to develop into an effective and transparent remedy for those unjustly affected by measures under the state of emergency. It remains difficult to precisely assess the effect of dismissals on the institutional capacity of public administration in Turkey, in particular as the situation varies from one ministry or governmental agency to another. The impact on institutional capacity has been significant in those public institutions, including in the judiciary, the security forces and key regulatory bodies in the areas of public finance, energy, banking and capital markets, where a large percentage of staff, including senior management, and decision-making structures have been affected.

The State Personnel Presidency continued to lack the necessary coordination and monitoring capacity to ensure implementation of modern **human resources management** policy and standards across the administration. The civil service **remuneration system** is not standardised across institutions and lacks transparency. Although central institutions offer some training and are responsible for some aspects of training policy, the administration lacks sufficient tools to support the **professional development of civil servants**. While **integrity in public service** is boosted by ethics committees and an ethics board, set up in the Prime Ministry, no integrity plans have been issued since 2014.

#### Accountability of the administration

The state administration is organised in a hierarchical and rational way, ensuring basic **lines of accountability**. Most executive agencies are formally embedded under ministries, while they have a lot of autonomy in operational management. Some institutions have a culture of managerial accountability and delegation of responsibilities (*see Chapter 32: Financial control*).

Internal and external oversight arrangements regarding the **citizens' right to good administration** need to be better implemented. The role of oversight institutions such as the Ombudsman remained limited, in the absence of *ex officio* powers (*see Governance*). The rate at which oversight institutions' recommendations are implemented is difficult to assess due to a lack of data collection.

**Citizens' right to access public information** is regulated by the law on the right to information, which does not require proactive disclosure of information and provides for broad exemptions on grounds of protecting state secrets, commercial secrets and personal data. A simplified online access system received about 1.5 million applications for access to information in 2017. The percentage of requests refused remained small (approximately 8 % in 2017, similar to 2016). The Board of Review of Access to Information is responsible for considering appeals filed against a refusal to provide access to public information. Filing an appeal is free of charge.

**Citizens' rights to administrative justice** and their **right to seek compensation** could not be directly exercised by natural and legal persons affected by measures under the state of emergency. While the State of Emergency Appeal Commission was created to fill this legal vacuum, it only began to make decisions in December 2017. These will be open to judicial review, and the commission has yet to develop into an effective remedy. The lack of compensation remains an issue of concern for people in the east and south-east of Turkey.

## Service delivery to citizens and businesses

Strong commitment to a **user-oriented administration** has led to the expansion of e-government services and provision of smart identity documents. Very good progress has been made on e-government. The number of registered users has reached 35 million in 2017, up from 25.2 million in 2015. Public services are to a large extent accessible through e-government tools. One-stop-shops and points of single contact for citizens, particularly at local level, need to be further extended. A monitoring system is to be set up to reduce barriers in accessing services for people with disabilities.

**Simplifying administrative procedures** and cutting red tape is hindered by the absence of a law on general administrative procedures, which is necessary to provide citizens and businesses with greater legal certainty.

## Strategic framework for public administration reform

Turkey has no overarching **public administration reform strategy**. There are various planning documents and sub-strategies relating to different aspects of public administration reform, but the lack of **political support** and administrative ownership hinders comprehensive reform efforts. An administrative unit with a legal mandate to coordinate, design, implement and monitor public administration reform needs to be set up. The **financial sustainability** of overall public administration reform is not guaranteed, as key planning documents do not specify the expected costs of reform measures.

## **2.2. Rule of law and fundamental rights**

### **2.2.1 Chapter 23: Judiciary and fundamental rights**

*The EU's founding values include the rule of law and respect for human rights. A properly functioning judicial system and an effective fight against corruption are of paramount importance, as is respect for fundamental rights in law and in practice.*

Turkey is at an **early stage** of applying the *acquis* and European standards in this area. There was serious **backsliding** in this area and the recommendations in the previous report were not implemented. Continued political pressure on judges and prosecutors and collective dismissal of a large number of judges and prosecutors following the 2016 attempted coup had a significant negative effect on the independence and the overall quality and efficiency of the judiciary.

There has been no progress in addressing the many gaps in the Turkish anti-corruption framework. Corruption remains widespread and is an issue of concern.

Fundamental rights have been considerably curtailed under the state of emergency and pursuant to the decrees issued under it. As a result, there was no progress on the outstanding issues identified in previous reports. On the contrary, further backsliding continued in all areas of human rights, most notably on freedom of expression, freedom of assembly and association, protection of human rights defenders, property rights and procedural rights. Emergency decrees also removed crucial safeguards protecting detainees from abuse in a context where allegations of ill-treatment and torture increased.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ lift the state of emergency;

- reinstate the necessary conditions to ensure the independence, accountability, quality, efficiency and professionalism of the judiciary;
- effectively implement its international obligations in relation to the fight against corruption, including the United Nations Convention against Corruption and the Council of Europe Conventions;
- respect its international obligations in relation to respect for fundamental rights and freedoms and effectively address serious human rights violations, including effectively investigating allegations of ill-treatment and torture.

### Functioning of the judiciary

Turkey is at an **early stage** in this area. There has been serious **backsliding** and the independence of the Turkish judiciary was severely undermined following, among other issues, the dismissal and forced removal of 30 % of Turkish judges and prosecutors following the 2016 attempted coup. These dismissals had a chilling effect on the judiciary as a whole and risk widespread self-censorship among judges and prosecutors. No measures were taken to restore legal guarantees ensuring the independence of the judiciary. On the contrary, constitutional changes in relation to the Council of Judges and Prosecutors (CJP) have further undermined its independence from the executive. No changes to the institution of criminal judges of peace were made. No measures were taken to address concerns regarding the lack of objective, merit-based, uniform and pre-established criteria for recruiting and promoting judges and prosecutors. The Commission's 2016 recommendations therefore remain valid.

In the coming year, Turkey should:

- create a political and legal environment that allows the judiciary to perform its duties independently and impartially; strengthens judicial responsibilities, with the executive and legislature fully respecting the separation of powers; and ensures that judgments by the Constitutional Court, whose decisions should follow European Court of Human Rights (ECtHR) jurisprudence, are respected by lower courts;
- limit the role and influence of executive power within the CJP and provide effective guarantees against transfers of judges against their will;
- introduce further safeguards against any interference by the CJP in judicial proceedings.

In addition, Turkey should:

- limit any suspension of judges, as a major infringement of guaranteed judicial independence under the Constitution, to cases where there are well-founded suspicions of serious misbehaviour; and ensure that the system of disciplinary proceedings is guided by objective criteria without undue influence from the executive;
- in relation to the measures taken against individuals following the attempted coup, ensure that any allegation of wrongdoing or crime is subject to due process, based on evidence, in line with fully transparent procedures under the authority of an independent judiciary. These procedures must fully respect fundamental rights, including procedural rights, including in particular the presumption of innocence, individual criminal responsibility, legal certainty, the right to a defence, the right to a fair trial, equality of arms and right to an effective appeal.

## Strategic documents

Implementation of the **judicial reform strategy** for 2015-2019 has continued. However, no measures were taken to revise the strategy following the substantial changes within the judiciary in the aftermath of the 2016 attempted coup. Changes to the strategy should include measures to improve the planning of legislative changes and move away from frequent and hasty changes, made without sufficient prior consultation with the relevant stakeholders or via emergency decrees.

## Management bodies

The constitutional amendments adopted following the referendum of April 2017 regarding the restructuring of the CJP became effective in May 2017. The number of members of the CJP was reduced from 22 to 13. While four members are now appointed by the President (almost one third of the members), seven members are appointed by Parliament by a qualified majority. Although nine of these members are judges and prosecutors, none of them are any longer elected by the judiciary itself. The remaining two seats are attributed ex-officio to the Justice Minister and his Undersecretary, who will also be appointed by the President when the presidential system enters into force. The CJP continues to enjoy autonomy in managing a budget of some EUR 14 million for 2018.

The changes to the CJP, and in particular to the procedure governing the appointment of its members, raise serious concerns in relation to its independence from the executive. The election of the presidents of CJP chambers and CJP's acting president and the appointment of members to the different chambers were done in the absence of secondary legislation. The perceived close ties of some candidates for CJP membership with the governing party and the government stirred controversy regarding further politicisation of the judiciary.

In December 2016, the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) decided to suspend the CJP's observer status and to exclude it from participation in ENCJ activities. This decision was explained by the CJP's failure to comply with the ENCJ Statutes and its lack of independence from the executive and legislative powers.

Improved transparency, full independence from the executive and strict adherence to procedures in line with European standards are needed to restore not only the CJP's credibility, but also public trust in the entire judiciary.

## Independence and impartiality

While the principles of independence and impartiality are set out in the amended Constitution, the CJP continued to engage in large-scale suspensions and transfers of judges and prosecutors without their consent. There is a need for legal and constitutional guarantees to prevent judges and prosecutors from being transferred against their will, except where courts are being reorganised. In total, since the attempted coup, 4 399 judges and prosecutors have been dismissed from their positions of which 454 were later reinstated to their positions by the CJP. There are currently over 4 000 judges and prosecutors against whom legal action has been taken (dismissals or suspension). Judges and prosecutors who were in pre-trial detention, remained without an indictment for more than a year on average.

In its December 2016 opinion, the Venice Commission stated that every decision ordering the dismissal of a judge needs to be individual and reasoned, must refer to verifiable evidence, and that the procedures before the CJP must respect at least minimal standards of due process. The Venice Commission also emphasised that an appeal against disciplinary measures should

normally be available to judges who have been dismissed, which was not the case in these decisions. Dismissals in circumstances such as these have the potential to cause general self-censorship within the judiciary. This may weaken the judiciary as a whole, its independence and the separation of powers.

No changes to the institution of 'criminal judges of peace' were made. The perceived influence of the executive over their decisions and their jurisdiction and practice continue raising serious concerns. These particularly relate to their extensive powers, such as to issue search warrants, detain individuals, block websites or seize property, with considerable financial consequences; and to the fact that objections to their decisions are not reviewed by a higher judicial body but by another single-judge institution. Their rulings increasingly diverge from European Court of Human Rights case-law and rarely provide sufficiently individualised reasoning. The recommendations of the Venice Commission in its March 2017 opinion should be urgently implemented.

Pluralism in judges associations was affected by the closure under the state of emergency of two important associations, the Association of Judges and Prosecutors and the Judges Union. The biggest association, the Association for Judicial Unity, with around 9 145 members, is perceived as being close to the government.

Representatives of the executive and legislative branches continued to publicly comment on ongoing judicial cases, disregarding the presumption of innocence of the suspects, in a clear violation of European standards. In January 2018, a lower court refused to implement a Constitutional Court ruling to release two prominent journalists and one of the two journalists was shortly afterwards sentenced to an aggravated life imprisonment, all of which further increased the EU's serious concerns relating to the independence of the judiciary in Turkey. In the case of the other journalist, the Constitutional Court confirmed on 16 March its January ruling, following which a lower court assigned him to house arrest. The European Court of Human Rights examined the applications of each of the two journalists and ruled on 20 March 2018 that the Turkish authorities had violated their rights to liberty and security and their freedom of expression. The ECtHR also supported the reasoning and the role of the Turkish Constitutional Court and criticised the lower court for not having conformed with the Constitutional Court ruling of January 2018.

A ceremony for 1236 new judges and prosecutors was held in the Presidential palace in March 2018 and contributed to the perception of an increased influence of the executive over the judiciary.

### Accountability

In 2017, nearly all judges had declared their assets as required by law. Judges and prosecutors are under the obligation to declare their assets on years ending with 0 and 5. However, if they earn assets worth 5 times their salary, they have to declare it in that given year. It remains important to have a credible verification system and to ensure that due follow up is given to late or wrong declarations of assets. The Office of Judicial Ethics was founded in February 2016. A Law on Code of Ethics for judges and prosecutors is still pending adoption. The Court of Cassation adopted codes of conducts in the last quarter of 2017. **Disciplinary procedures** are in place for both judges and prosecutors but the system has been perceived as undermining important guarantees that safeguard the independence of the judiciary. Mechanisms to detect breaches of the integrity rules and to enforce disciplinary penalties need to be made effective and free from political interference.

## Professionalism and competence

Following the wave of dismissals after the attempted coup, vacancies are gradually being filled, by allowing the majority of candidates for positions as judges and prosecutors to enter the system through a fast track procedure, after the previous requirement for two years of training was waived. 4 680 candidate judges and prosecutors were integrated in the judicial and administrative jurisdictions since the attempted coup, following an accelerated and un-transparent selection process, which raised questions as to the application of the merit-based criteria. 31 % of them were lawyers.

Concerns remain over the lack of objective, merit-based, uniform and pre-established criteria for recruiting and promoting judges and prosecutors. The CJP is not sufficiently independent from the executive and the Ministry of Justice runs the selection boards for new judges and prosecutors and manages their yearly appraisal. The CJP itself plays no role in the selection boards (nor does the Justice Academy), even though it takes the final decision on recruitment.

## Quality of justice

In December 2016, a new **training** board was set up in the Ministry of Justice for in-service training although there are already multiple providers of similar training in Turkey. There are concerns that this fragmentation prevents the Justice Academy from developing a proper unified training capacity based on a multiannual planning process, with a sufficient budget, for in-service training. The academy should be allocated sufficient resources to tackle the increased need for pre-service and in-service training for newly recruited judges and prosecutors. The composition of the Board of the Justice Academy does not sufficiently guarantee its independence, which affects its capacity to operate and define and run training curricula independently.

Frequent **transfers of judges** and prosecutors have negatively affected the quality of justice. Indictments often reflect allegations and are not supported by credible evidence. These indictments, which are often based on statements by people who have been accused in other cases or by secret witnesses, raise serious concerns. In some cases, evidence presented by the defence is not included in the court's assessment. Overall, there are serious concerns regarding the quality of judicial decisions, particularly in terrorism-related cases, in relation to their legal reasoning and the factual evidence they are based on.

The **budget** for the judiciary was TL 14 billion in 2017 (around EUR 3 billion), representing 0.50 % of GDP and EUR 38 per inhabitant.

Two new departments, for mediation and for **alternative dispute resolution**, were created in the Ministry of Justice. As a positive step, a law adopted in December 2016 expanded the scope of offences falling under plea bargaining, amicable settlement or conciliation. Efforts have started to increase and promote alternative dispute resolution methods to help reduce the burden on the courts. Over 223 000 cases were resolved with conciliation in 2017, a sharp increase compared to 2016.

## Efficiency

Following the constitutional changes, the high military court was abolished, ending a long-standing dual-headed system.

Large parts of the Turkish judiciary continue to be under severe pressure to handle cases in a timely manner. The ability of the judiciary to effectively perform its tasks has suffered in the aftermath of the attempted coup and the large-scale dismissals, indictments and other

administrative measures that followed. There is still no specific **human resources strategy** for the judiciary.

Regarding the **backlog** of cases, in the High Courts the number of pending cases until November 2017, were: 38 454 for the Constitutional Court and 224 737 for the Council of State. The clearance rate of the Council of State has dramatically improved up to 170 % in 2017 from 50 % in 2016.

In 2017, the Court of Cassation received a total of 1 294 336 cases (486 449 new cases and 807 887 cases transferred from 2016), and dealt with 628 652 cases, resulting in a reduced backlog of 665 684 cases for 2018. This reduction stems from the creation in 2016 of nine regional courts of appeal. These regional courts of appeal continued to operate, but for both civil and criminal cases, their **clearance rate** remained below 100 % leading to an increasing backlog.

As regards first instance courts, the clearance rate for criminal courts in 2016 was 55 % compared to 61 % in 2015. The total number of cases finalised in 2016 was 1 324 153 compared to 1 560 520 in 2015. As regards the total length of proceedings it went up from 231 days to 274 days. The clearance rate for civil courts was 56 % in 2016 compared to 61 % in 2015. The total number of cases finalised in 2016 was 1 970 973 compared to 2 069 303 in 2015. As regards the total length of proceedings it went up from 218 days to 248 days. Systemic solutions are therefore still needed to further address the emerging backlog as well as the excessive length of some trials.

The Law on Court **Experts** entered into force in November 2016. It regulates qualifications and criteria in the process of selection and appointment of court experts.

Individual applications increased considerably in 2016, to 80 576 (up from 20 376 in 2015), in the aftermath of the attempted coup and the measures taken under the state of emergency. The Court received another 40 530 applications in 2017. In August 2017, the Constitutional Court ruled that some 70 000 individual applications regarding measures taken under the state of emergency were inadmissible, as they had not exhausted all available domestic remedies. The court directed these applicants to the State of Emergency Appeal Commission and/or to administrative courts. Regarding other cases, the Constitutional Court took 19 673 decisions in 2017 compared to 16 107 in 2016.

As of early 2018, there are 13.9 judges and 5.9 prosecutors per 100 000 inhabitants (16 104 judges and prosecutors in total). According to the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) the European average is 21 judges/11 prosecutors per 100 000 inhabitants.

### **Fight against corruption**

Turkey has **some level of preparation** in the fight against corruption. **No progress** has been made in the reporting period, in the absence of any new legislation. Legal and institutional frameworks both need further alignment with international standards and continue to allow undue executive influence in the investigation and prosecution of high-profile corruption cases. No progress was made on increasing accountability and transparency in the work of public bodies. A broad, inter-party political consensus and strong political will are required to decisively fight against corruption. Turkey has not yet followed up on all of the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) recommendations. The Commission therefore reiterates the recommendations in its 2016 report.

In the coming year, Turkey should in particular:

- set up a functionally independent anti-corruption body, in line with the United Nation's Anti-Corruption Convention;
- ensure effective follow-up to the recommendations issued by the GRECO, including by adopting the necessary legislation;
- establish a track record of successful prosecution and convictions on high level corruption.

### Track record

Turkey's track record of **investigation, prosecution and conviction** in corruption cases remained poor, particularly in relation to high-level corruption cases. Corruption-related convictions by the courts decreased from 5 497 in 2016 to 3 889 in 2017. With few exceptions, sentences do not have a deterrent effect and suspects convicted of tender-rigging charges can take advantage of deferred sentences. Audit and inspection units sent a limited number of suspicious cases to the prosecution. Particularly vulnerable to corruption are local administrations, land administration and management, public procurement processes, and the construction and transportation industries, including when implemented via public-private partnerships.

The existing legal and institutional framework leaves room for potential **political influence** on judges and prosecutors, law enforcement officers and inspection units. **Financial investigations** are not systematically required in cases of corruption and organised crime. Following investigations for corruption in public procurement, there were 583 convictions in 2017, down from 1 115 in 2016. The track record of audits on the financing of political parties and electoral campaigns demonstrates a very low level of effectiveness. Regarding transparency of party funding, while the adoption of the Guidebook on the Financial Audit of Political Parties is a positive development, considerable progress is yet to be made regarding all other GRECO recommendations in this field.

### Institutional framework

#### *Prevention measures*

There is still no permanent, functionally independent anti-corruption body, nor is there sufficient coordination of the various institutions in charge of prevention or combating corruption. The Prime Ministry Inspection Board coordinates preventive anti-corruption measures, but it is not independent and has no autonomous investigative powers. Anti-corruption awareness-raising campaigns have not been conducted regularly and the impact of these remains limited.

There is no comprehensive policy in place to prevent corruption in the private sector, though some foreign companies have been active in the fight against corruption as they are also bound by legislation in their country of origin.

#### *Law enforcement*

The country still lacks a specialised prosecution service to lead anti-corruption investigations. There are also few specialised courts. The current legal framework prevents officers acting as judicial police from carrying out effective investigations, without undue influence from the executive. An information-sharing system between the police and the financial intelligence unit exists and electronic access to databases for the relevant agencies is at a moderately prepared level. **Inter-agency cooperation** needs to be further developed.



## Legal framework

The legislative amendments envisaged in the previous anti-corruption strategy, i.e. the **Law on General Administrative Procedure**, the **Law on Public Procurement**, the **code of ethics** for Members of Parliament and the **Law on Whistle-blower Protection**, are still pending. The updated anti-corruption action plan (2016) has not been followed up. Turkey should fully implement the United Nation's Anti-Corruption Convention, to which it is party.

Turkey so far did not implement in a satisfactory manner 20 of the 22 recommendations provided by GRECO in its last evaluation round on preventing corruption among parliamentarians, judges and prosecutors. In addition, 10 of the 17 recommendations contained in the third evaluation round on incriminations and transparency of party funding remain to be implemented by Turkey. Turkey is strongly encouraged to comply with all remaining recommendations.

Shortcomings remain in the corruption-related provisions of the Criminal Code, which do not meet the standards put in place by the Criminal Law Convention on Corruption. The definition of active bribery, though covered in Article 252 of Turkish Criminal Code, is still not in line with international conventions. The shortcomings concern, in particular, the provisions on bribery in the private sector.

Public procurement legislation is not in line with the EU *acquis* in a number of respects. Public tenders remained corruption-prone, largely due to a multitude of exemptions inserted into the framework law, particularly for tenders at municipal level and for public-private partnerships for large infrastructure investments. Legal privileges granted to public officials, such as the requirement for prior authorisation from their managers before starting an investigation, continued to provide a legal shelter for public officials in anti-corruption criminal and administrative investigations. Anti-corruption legislation sets out inadequate provisions on preventing, prosecuting and issuing penalties for conflicts of interest as well as on declaring, verifying and disclosing assets. Turkey has no legislation governing lobbying.

## Strategic framework

The 2010-2014 anti-corruption strategy and action plan failed to meet most of their initial objectives. Measures envisaged in the transparency and anti-corruption action plan announced in 2016 have not yet been implemented. In the absence of political ownership, these were limited in scope and have not resulted in concrete outcomes. Drafting of a follow-up anti-corruption strategy is advisable, along with the establishment of an independent coordinator to monitor implementation. Turkey needs to strengthen its overall capacity to coordinate, implement and monitor all anti-corruption actions among the many relevant preventive institutions and law enforcement agencies.

## **Fundamental rights**

The legal framework includes general guarantees of respect for human and fundamental rights. However, these have been undermined by a number of emergency decrees and need to be effectively implemented. There was further serious **backsliding** in the areas of freedom of expression, freedom of assembly, freedom of association, and procedural and property rights. Severe restrictions were imposed on the activities of journalists, human rights defenders and critical voices on a broad scale. Measures adopted under the state of emergency also removed crucial safeguards protecting detainees from abuse, thereby augmenting the risk of impunity for the perpetrators of such abuse, in a context where allegations of ill-treatment and torture

have increased. Enforcement of rights is hindered by the fragmentation and limited independence of public institutions responsible for protecting human rights and freedoms and by the lack of an independent judiciary.

There was no progress on any of the outstanding issues identified in previous reports.

Turkey should in particular:

→ put an end to the state of emergency as soon as possible and ensure that any measure is taken only where it is strictly required by the exigencies of the situation and meets the tests of necessity and proportionality; effectively ensure full respect for fundamental rights and freedoms;

→ put an end to pre-trial detentions that contravene standards set out in the European Convention on Human Rights and case-law of the European Court of Human Rights; ensure that any allegation of wrongdoing or crime is subject to due process, based on evidence and fully transparent procedures under the authority of an independent judiciary, and fully respecting relevant procedural rights, in particular the presumption of innocence, individual criminal responsibility, legal certainty, the right to defence, the right to a fair trial, equality of arms and right to an effective appeal; develop the State of Emergency Appeal Commission into an effective remedy;

→ align Turkish criminal and anti-terror legislation and their interpretation with European standards and European Court of Human Rights case-law;

→ implement measures to fight against impunity; urgently undertake effective investigations into allegations of ill-treatment and torture; and implement the recommendations made in the relevant reports by the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe; publish all reports by the Council of Europe's Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

Turkey is party to most **international human rights instruments**. It has yet to ratify the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Third Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child, and the International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance.

Since the state of emergency was declared, there have been no developments on Turkey's decision to invoke Article 15 of the European Convention on Human Rights, which gives governments the possibility to derogate in a temporary, limited and supervised manner from their obligation to secure certain rights and freedoms under the Convention in times of emergency.

Since September 2016, the **European Court of Human Rights (ECtHR)** has found violations of the European Convention on Human Rights (ECHR) in 163 cases (out of 168) relating mainly to the right to a fair trial, freedom of expression, freedom of assembly and association, right to liberty and security among others. During the reporting period, 33 373 new applications were registered by the Court. On 1 February 2018, the total number of applications pending before the Court was 7 059. There are currently 478 cases against Turkey in the enhanced monitoring procedure.

The implementation of the *Cyprus v. Turkey* case regarding missing persons and restrictions on the property rights of Greek Cypriots displaced or living permanently in the northern part of Cyprus is still pending, as is the question of 'just satisfaction' (compensation). Regarding

the implementation of the *Demopoulos v. Turkey* decision of 5 March 2010, 6 414 applications from Greek Cypriot owners have to date been lodged with the Immovable Property Commission (IPC), 113 of them during the reporting period. As of 21 March 2018, 888 applications had been concluded through amicable settlements and 27 through formal hearings. Altogether, the IPC has so far paid out the equivalent of EUR 310 million in compensation. On 14 March, the Committee of Ministers of the Council of Europe reviewed the *Cyprus v. Turkey* case as well as *Varnava and others and Xenides-Arestis group v. Turkey*. No progress was made on any of those cases.

On the **promotion and enforcement of human rights**, Turkey has two main institutions on human rights: the National Human Rights and Equality Institution (NHREI) and the Ombudsman institution. Both are authorised to monitor, protect and promote human rights, and to prevent violations in this area. They can also investigate individual complaints or allegations. The National Human Rights and Equality institution will provide an individual application mechanism for complaints in the field of alleged discrimination cases. The major difference with the individual application procedure of the Ombudsman Institution is that the latter deals only with complaints against the actions of the public administration. The NHREI also acts as the national preventive mechanism against torture and has the mandate to investigate ill-treatment and torture upon application or ex officio. It has also the power to launch investigations of its own initiative into potential human rights violations. Neither of these institutions has operational, structural or financial independence and their members are not appointed in compliance with the Paris Principles.

While the members of the NHREI were appointed in March 2017, and secondary legislation was laid down in November 2017 regarding its mandate on discrimination cases, it is not yet fully operational due to a lack of other key pieces of secondary legislation. As a result the NHREI has not yet handed down any decision on applications it started to receive and process. Moreover other types of alleged violations are currently not being investigated or followed up. This vacuum causes particular concern in light of the high number of alleged violations in the aftermath of the attempted coup. The NHREI can no longer accept applications that are in the remit of the Ombudsman. However, the efficiency and capacity of the Ombudsman to deal with such applications also need to be stepped up. Turkey should urgently ensure that any and all cases of alleged human rights violation are effectively dealt with and processed and put an end to the current legislative and administrative vacuum. Turkey should also ensure that these bodies are compliant with the Paris Principles.

There was limited implementation of and no revisions to the 2014 action plan on preventing violations of the ECHR. The implementation reports continue to be prepared but these are not made public, which limits the accountability of institutions responsible for implementation. Several legislative changes, not in line with European standards, were introduced by emergency decrees. These impinge in particular on freedom of expression, freedom of assembly and on the rights to a fair trial, to an effective remedy and to protection of property.

During the reporting period, Parliament's Human Rights Inquiry Committee visited prisons and published reports. The committee's Chairperson followed up some key human rights defenders' cases personally.

Conditions surrounding the activities of **human rights defenders** have deteriorated even further. Many of them continue to be subject to intimidation, judicial prosecution, violent attacks, threats, surveillance, prolonged arbitrary detention and ill-treatment. Smear campaigns in some media outlets against human rights defenders who have been detained or

arrested, including for accepting funds by international donors, have become a recurrent feature, casting serious doubt on the respect for due process and the presumption of innocence. Lawyers who provide legal assistance to human rights defenders and civil and political activists also face huge obstacles in performing their work and are at risk of arrest, detention and prosecution. The arrest of the chairperson of Amnesty International Turkey branch, the detention of a group of ten human right defenders in Büyükada Island, including the director of Amnesty International Turkey on charges of links to a terrorist organisation, the arrest of the philanthropist and chairman of Anadolu Kültür, added to the long list of detentions and arrests of civil society representatives, journalists, academics and others over the reporting period, further eroding fundamental rights and freedoms and leading to a shrinking space for civil society. Long detention and pre-trial periods have become the norm rather than the exception. The public rhetoric and accusations used against these activists cast serious doubt on the respect of due process and the presumption of innocence

With regard to the **right to life**, Turkey is a party to Protocol 13 of the ECHR, abolishing the death penalty in all circumstances. The most problematic situation persists in the south-east with a lack of follow-up and investigations into reported killings by the authorities, in the context of security operations and PKK attacks, as noted by the UN High Commissioner for Human Rights in March 2017. Statements on the possibility of reinstating the death penalty have been made by public officials, including by the President in early 2017.

Legislation passed in June 2016 is still in place, granting security forces judicial privileges and thereby increasing the risk of **impunity**, as is an emergency decree of July 2016 limiting their criminal liability. Another controversial decree was issued in December 2017, removing criminal liability for civilians who acted to resist the 15 July 2016 attempted coup, as well as any acts in the aftermath of the attempted coup. There were also alarming reports of alleged cases of abductions and enforced disappearances. The UN Working Group on Arbitrary Detention issued three public opinions in 2017 which found Turkey to have imposed arbitrary detentions.

The situation with regards to the **prevention of torture and ill-treatment** remains a source of serious concern. Several credible reports from human rights organisations have alleged that the removal of crucial safeguards by emergency decrees has augmented the risk of impunity for perpetrators of such crimes and has led to an increase in the number of cases of torture and ill-treatment in custody. The handling of complaints is also reported to be ineffective and allegedly entails a risk of reprisals. After his visit to Turkey in late 2016, the UN Special Rapporteur on torture also voiced concerns on Turkey as an 'environment conducive to torture'.

The prohibition of torture and ill-treatment needs to be fully observed in law and in practice in line with the country's international obligations, in particular the European Convention on Human Rights and the UN Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. All allegations of torture or ill-treatment need to be swiftly, effectively and impartially investigated. Perpetrators must be prosecuted and convicted in accordance with the gravity of their acts.

The NHREI, which acts as the national preventive mechanism, does not meet the key requirements under the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and is not yet effectively processing cases referred to it. Turkey should ensure that this institution effectively fulfils its mandate with a dedicated structure and appropriate resources for that purpose. The prison monitoring boards

were replaced with new members, but their effectiveness cannot be assessed as their reports are not public. The recommendations of the fourth periodic review by the UN Committee against Torture have not been implemented so far. The Council of Europe's Committee for the Prevention of Torture carried out a visit to Turkey in May 2017. This focused on people detained by the police/gendarmerie, the situation in prisons and the situation in detention centres for migrants. Turkey authorised the publication of two reports for earlier visits by the CPT: the visit in June 2015 focusing on foreign nationals detained under aliens legislation, which included recommendations notably on the holding facility in the transit zone of Istanbul Atatürk Airport and more generally on improving detention conditions; and in April 2016 to the Imralı special detention facility, which found that material conditions had improved but expressed serious concerns regarding the prisoners' quasi absence of contacts with the outside world. In line with its stated zero tolerance policy for torture, Turkey should authorise the publication of all pending CPT reports, including the one on its ad hoc visit in summer 2016, following the attempted coup.

As regards the **prison system**, overcrowding and deteriorating prison conditions are a source of deep concern. The prison population rate has grown to 290 per 100 000 inhabitants and the prison population now stands at 234 673. There are currently over 600 children staying with their detained mothers. The shortage of psychologists, social workers and sociologists continues to negatively affect the rehabilitation of inmates. There have been many allegations of human rights violations in Turkey's prisons, including arbitrary restrictions on the rights of detainees and the use of torture, mistreatment and solitary confinement as disciplinary measures. There are allegations that sick inmates are regularly denied access to medical care. State-run commissions responsible for monitoring prison conditions have either been dissolved following the attempted coup or remain largely ineffective. The result is that prison guards and administrations operate largely without oversight.

On the **protection of personal data**, the country has ratified the CoE Convention 108 on the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data and its additional protocol. The Personal Data Protection Authority has become operational and its nine-member Board has been appointed by the Parliament, the President and the Government. However, the law is still not fully in line with the EU acquis. This concerns notably the powers of the Data Protection Authority, the balancing of data protection with the right to freedom of expression and information.

On **freedom of thought, conscience and religion**, freedom of worship continued to be generally respected. The Bulgarian Sveti Stefan Church and the Greek Orthodox Aya Yorgi (Saint George) Church and Monastery were reopened following their restoration. The controversial use for marking religious celebrations of the Hagia Sophia, which is a museum situated within a listed UNESCO world heritage site, continued to trigger reactions. Insulting religion and blasphemy are recognised as criminal offences. The government did not implement the action plan it submitted in 2016 to the Council of Europe Committee of Ministers related to the European Court of Human Rights decisions on Cem Houses and on compulsory religion classes. A comprehensive legal framework in line with European standards needs to be put in place and appropriate attention must be paid to implementing the European Court of Human Rights judgments on compulsory religion and ethics classes, indication of religious affiliation on identity cards and Alevi worship places. Inter-religious dialogue needs to be strengthened. The Venice Commission recommendations on the status of religious communities in Turkey and the right of the Orthodox Patriarch to use the title 'ecumenical' are yet to be implemented. No steps were taken to open the Halki (Heybeliada)

Greek Orthodox Seminary. Requests by different Christian communities to open places of worship and curricula for clergy are still pending. Hate speech and hate crimes against Christians and Jews continued to be reported (*see below — minorities*). Turkey is the only member of the Council of Europe that does not recognise the right to conscientious objection for conscripts.

### **Freedom of expression**

Turkey is at an **early stage** in this area and the serious **backsliding** continued. The scope of restrictive measures adopted under the emergency decrees has extended over time to many opposition voices in the media and in academia, contrary to the principle of proportionality. Freedom of expression has come under serious strain. Legislation and practice do not comply with European Court of Human Rights case-law. Criminal cases against journalists, human rights defenders, writers, or social media users, the withdrawal of press cards, and the closure of numerous media outlets or the appointment by the government of trustees to administer them, are of serious concern. These are mostly based on selective and arbitrary application of the law, especially provisions on national security and the fight against terrorism. The high number of arrests of journalists - over 150 journalists remain in prison - is of very serious concern. The Internet Law and the general legal framework continue to enable the executive to block online content without a court order on an inappropriately wide range of grounds. The judicial control for requests relating to content takedowns or blocking content continued to rely on individual decisions by criminal judges of peace. A large number of media workers (journalists, engineers, sound and image technicians, etc.) were laid off in 2016 (2 708) and 2017 (166).

The Commission's 2016 recommendations were not followed and are therefore restated in this report. In the coming year, Turkey should in particular:

- release journalists, human rights defenders, writers and academics being held in pre-trial detention; refrain from and end the practice exercised in various forms by both state and non-state agents of intimidating, interfering with and putting pressure on the media; ensuring a safe, plural and enabling environment for the media to carry out their work independently and without fear of reprisals;
- refrain from undue restrictions on freedom of expression, including in relation to anti-terrorism operations, in line with the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on protecting freedom of expression and information in times of crisis;
- ensure that existing legislation, in particular the Anti-Terror Law, the Criminal Code and the Internet Law, is revised to comply with European standards and is implemented in a manner which does not curtail freedom of expression and ensures proportionality and equality before the law. Ensure that criminal law provisions, in particular articles on defamation and other similar offences, are not used as a means of putting pressure on critical voices, by ensuring that courts apply European Court of Human Rights case-law and are able to act independently.

#### Intimidation of journalists

Heavy pressure on the media continued, with arrests, detentions, prosecutions and dismissals of media staff, as well as increasing censorship and self-censorship. The number of journalists in prison is estimated by many sources to be over 150, as of March 2018. Civil society documented: threats and physical attacks on journalists and media organisations; government

interference with editorial independence and pressure on media outlets to fire journalists critical of the government; the state's takeover or the closure of private media companies; and restrictions on access to the airwaves, and fines and closure of TV and radio channels critical of the government.

The criminal justice system allowed journalists to be prosecuted and jailed on sweeping charges of terrorism, insulting public officials, and/or committing crimes against the state. The right to a fair trial and the respect of the principle of the presumption of innocence were often not ensured. Indictments mostly did not establish a link with the alleged offence and, in some high-profile cases, the defences provided by the defendants were not taken into consideration by the court. Details of prosecution files of journalists appeared in mainstream media which amplified smear campaigns against them. The judicial case against several Cumhuriyet journalists continued, and after the release pending trial of two more journalists in March 2018, the newspaper's chairman remains the sole suspect in pre-trial detention. A limited number of other writers and journalists have also reportedly been released pending trial. Several court rulings favourable to prominent defendants, including Human Rights Defenders (i.e. Chair of Amnesty International), were swiftly reversed by another or even by the same court, in some instances following comments from the executive.

Evidence relating to the charges brought against two prominent journalists was also examined by the Constitutional Court, which ruled on 11 January 2018 that the applicants' right to personal liberty and security as well as their freedoms of expression and press had been violated and that they should be released. It was of serious concern that a lower court refused to observe the ruling and maintained them in pre-trial detention. One of them, together with five other journalists, writers and media workers were sentenced on 16 February 2018 to aggravated life sentences, on charges related to the July 2016 coup attempt, a ruling which was criticised by international watchdogs as 'unprecedented' and done 'without presenting substantial proof of involvement in the coup attempt or ensuring a fair trial'. In the case of the other journalist, the Constitutional Court confirmed on 16 March 2018 its January ruling, following which a lower court accepted to release him but assigned him to house arrest. In its first judgments on 20 March 2018 regarding journalists arrested in the aftermath of the attempted coup, the European Court of Human Rights examined the applications of each of the two journalists and found that the Turkish authorities had violated their rights to liberty and security and their freedom of expression.

The editors of Turkey's leading media outlets were summoned to a meeting in January 2018 at which the Prime Minister gave them 15 'recommendations' on how to cover the military operations in a 'patriotic' manner. This and the detention of dozens of journalists, human rights activists and liberal professionals across Turkey for their social media activities in the days that followed, once again raised serious concerns about freedom of expression and freedom of press in Turkey.

### Legislative environment

The current legal framework and practice do not guarantee the exercise of freedom of expression in the media and internet. Legislation on anti-terrorism, on the internet and on intelligence services impede freedom of expression and run counter to European standards. The Criminal Code provides for prison sentences for insulting the President and senior politicians. Prison sentences are also provided for insults to religion. In addition to prison terms, high fines have a deterrent effect on media reporting. Legislation on hate speech is not in line with European Court of Human Rights case-law.

The Internet Law and the general legal framework enable the executive to block online content without a court order on an inappropriately wide range of grounds. In March 2018, amendments were adopted which raised new serious concerns, by extending the scope of the regulation of broadcasting performed by the Radio and Television Supreme Council to any online media service providers and platform operators, including those operating from abroad. The amendments also gave the Council the power to impose bans on internet broadcasting.

### Implementation/institutions

The government continued to issue emergency decrees ordering the closure of TV channels and radio stations, initially mainly for alleged links to the Gülen movement, but over time extending these to a number of channels broadcasting in the Kurdish language, an Alevi channel and some opposition channels. Although 25 media outlets were authorised to reopen, 175 media outlets remained closed down. The OSCE/ODIHR concluded that the constitutional referendum 'took place on an unlevel playing field' and that restrictions on the media reduced voters' access to a plurality of views. The trend of prosecutions of journalists, writers, social media users and other citizens, even children, for insulting the President of Republic continued. Such cases often end with prison sentences, suspended sentences or punitive fines. The increased use of harsh rhetoric against any form of critical voice by public officials, including at the highest level, is of particular concern. This restrictive and intimidating environment leads to increased self-censorship and is not in line with the emerging European consensus on decriminalising defamation of heads of state, or limiting this offence to the most serious forms of verbal attacks, while restricting the range of sanctions to exclude imprisonment. Regarding the internet, Turkish access to Wikipedia has been blocked since April 2017. Twitter Transparency reported over 2700 removal requests and 9 200 accounts reported by Turkish authorities in the first half of 2017. According to unofficial sources, some 110 000 websites have been banned, only 2.6 % of which were on the basis of a court decision. In one case, the Constitutional Court ruled to reverse a local court's decision to ban access to a news website. There have been a growing number of people sentenced to prison for blasphemy. Independent artists have also been negatively affected by pressure from authorities and reduced public funding. In many Kurdish municipalities, there was increased pressure from trustees appointed in place of elected officials on the production of art.

Disciplinary and criminal proceedings continued against the 'Academics for Peace', who signed a declaration in January 2016 condemning the security operations in the south-east and calling for resumption of the peace talks, while falling short of condemning the terrorist acts from the PKK. As of the end of January 2018, 386 out of the total of 5 822 academics expelled from 118 universities were among the 'Academics for Peace', Many of them are now facing criminal charges.

In 2017, 87 press cards, including 17 permanent ones, were cancelled.

### Public service broadcasters

While the work of the Radio and Television Supreme Council (RTÜK) is fairly transparent, with decisions and supporting expert reports being published, there are concerns about the Council's independence and neutrality. Members are elected by Parliament without input from civil society or professional organisations. Regulation of the public service broadcaster is not in line with European standards. The editorial policy of the public service broadcaster, the Turkish Radio and Television Corporation (TRT), displays a significant pro-government



line. Under the state of emergency, RTÜK continued to take a number of channels off the air as well as suspending and fining channels for broadcasting content that is 'contrary to the national and moral values of society, general morality and the principle of family protection'.

### Economic factors

The lack of transparency of media ownership continues to cast doubt on the independence of editorial policies. The concentration in the media market increased sharply after the sale of the Dogan holding to Demiroren holding. The takeover of media outlets and the appointment of trustees to control media groups have had a negative economic impact, with the loss of hundreds of jobs. Emergency decrees led to the closure of a large number of media outlets.

State-sponsored advertising is not fairly and transparently distributed. This further distorts the market and adds to the economic pressure on some media outlets from major customers, including the state. Independent and sustainable financing of the public service broadcaster is not ensured. The broadcasting law does not ensure fair competition, as it does not prevent monopolisation.

### Professional organisations, professional conditions

The representation of journalists continues to be divided between the professional journalists' associations and the pro-government union. Journalism in Turkey is an increasingly precarious profession with low wages, the risk of judicial harassment and lack of job security. Working conditions, insufficient trade union rights and application of labour legislation, the difficulty of obtaining a press card and arbitrary accreditation decisions remain major concerns.

There was further backsliding in the area of **freedom of assembly and association**. Legislation on this issue and its application are far more restrictive in practice than that provided for in the Constitution. In December 2017, the Constitutional Court abolished several restrictions on meetings and marches further to an application from an opposition party. However, the state of emergency expanded the administration's powers to limit the right to peaceful assembly. Numerous peaceful meetings by opposition groups were banned and blanket bans were issued for weeks or months for all kinds of public events in several provinces. There was an increased number of penalties for participants in unauthorised events which acted as another deterrent. While a number of commemoration ceremonies and meetings were allowed, many events and demonstrations relating to the Kurdish issue were prohibited on security grounds. The unauthorised holding of such demonstrations at times resulted in forceful dispersal by the police forces. Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) marches, including in Istanbul and Ankara, were banned for security reasons for the third year in a row. The applicable European Court of Human Rights case-law on freedom of assembly needs to be implemented and relevant national laws need to be revised accordingly. The number of associations closed on the basis of emergency decrees amounts to more than 1 400. These associations were active in a wide spectrum of activities, such as children's rights, women's rights, cultural rights, and victims' rights, among others. 358 were allowed to reopen following a re-examination of their case. The executive sharply criticised the Turkish Union of Bar Associations and the Turkish Medical Association for acting against the national interest by failing to support the government's struggle against terrorism. There was mention of amendments to the legislation to reform their statuses which are a source of serious concern.

On **property rights**, confiscations under the state of emergency of property of many institutions, companies or private individuals, for which there is no domestic remedy, continue to be a serious concern. In the south-east, the authorities have started a reconstruction process in a number of cities and towns. Appeals against expropriation decisions for large parts of the historical centre of Diyarbakır were rejected in the court of first instance. Regarding the implementation of the Law on Foundations, most of the appeals against rejected claims for restitution of properties are pending either before local courts or at the European Court of Human Rights. Earlier favourable decisions have been challenged by the Treasury and are awaiting final judgments. The case in relation to the ownership of the Syriac Orthodox Mor Gabriel Monastery's land is ongoing. After a number of Syriac properties had momentarily been at risk of expropriation in Mardin, amendments to the Law on Foundations were introduced in March 2018 as a first step towards the registration to the Syriac community foundations of a list of 56 properties in Mardin, out of over 110 disputed immovables. The Council of Europe's recommendations on protecting property rights and education rights still need to be fully implemented. Council of Europe Resolution 1625 (2008) regarding property rights on the islands of Gökçeada (Imbros) and Bozcaada (Tenedos) needs to be fully implemented.

The principle of **non-discrimination** is not sufficiently protected by law nor enforced in practice. The National Human Rights and Equality institution which is in charge of applying anti-discrimination legislation has not yet finalised any of the cases it has started to process. This should happen without delay. Hate crime legislation is not in line with international standards and does not cover hate offences based on sexual orientation. Turkey signed the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems in April 2016, but ratification is still pending. Turkey should urgently adopt a law on combating discrimination in line with the European Convention on Human Rights, including with regards to sexual orientation and identity. Turkey should also ratify Protocol 12 of the Convention, which provides for the general prohibition of discrimination, and implement the recommendations of the Council of Europe's European Commission against Racism and Intolerance.

A legislative and institutional framework on **equality between women and men** is generally in place. However, discrimination against women and gender-based violence were not sufficiently addressed, due to weak implementation of legislation and the low quality of support services available. There is a lack of strong political commitment to gender equality, exemplified by frequent public statements of high-level officials reflecting a conservative view of the role of women. School enrolment for girls needs to improve, especially in secondary education. Early and forced marriage continued to be a major concern. 11 independent women's NGOs were closed down under the state of emergency and, in some provinces, events on International Women's Day were banned. Provincial and district muftis were given powers to conduct civil marriages which undermined the secular principles of the civil code and risked affecting the prevention of early and forced marriages. While it was the first country to ratify, in 2014, the Council of Europe's Istanbul Convention on preventing and combating violence against women, Turkey has still not adapted its legislation but adopted a action plan for 2016-2020 and started to raise awareness on this topic. Domestic violence led to the death of 282 women in 2017. There is very limited follow-up to cases of domestic violence, with no referral to social services. Violence Prevention and Monitoring Centres are in service in 68 provinces as of January 2018. There are 137 shelters for victims of domestic violence but some were closed down in the south-east. There is no comprehensive

data on gender-based violence and the number of reported cases remained low, casting doubt on the level of reporting.

There was little progress on the **rights of the child**. Implementation of the 2013 national children's rights strategy and action plan remained insufficient. No national strategy is in place to prevent violence against children. An effective system to monitor rehabilitation centres and institutions is also lacking. Research on sexual abuse and ill-treatment of children is inadequate. The proportion of religious education has been increasing and represents a significant proportion of the education budget. Juvenile courts have not been established in all provinces and more than half of juvenile offenders continue to be tried in non-specialised courts. The number of children in pre-trial detention increased to 1 746. 130 juveniles continued to be detained or were convicted on charges of terror or organised crime. The quality of legal aid for juveniles and rehabilitation activities in prisons is a matter of concern. Several CSOs dealing with juvenile rights were closed down by the authorities.

On the **rights of people with disabilities**, Turkey has legislation in place to promote equal opportunities for students with special educational needs and the number of students receiving inclusive education is increasing steadily. A large-scale financial support scheme for home-based care is also in place. However, there are discriminatory clauses in several laws such as the Criminal Code, the Civil Code and the Law on Judges and Prosecutors. The Human Rights and Equality Institution needs to become effective in dealing with discrimination on the basis of disability. Most public services and buildings are inaccessible for people with disabilities. Public awareness campaigns need to be stepped up. Turkey also lacks data on the participation of people with disabilities in economic and social life. Turkey has no mental health legislation and no independent body to monitor mental health institutions.

There are serious concerns on the protection of the fundamental rights of **lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex** (LGBTI) people. No changes have been introduced to the military disciplinary system and medical regulations which define homosexuality as a 'psychosexual disorder/illness'. For the third year in a row, LGBTI marches were banned for security reasons. Activists have been sued for 'participating in an unauthorised demonstration'. LGBTI-themed events were forbidden in Ankara and other cities causing an international outcry. The detention and release under judicial control of an activist following his social media posts regarding Ankara governor's ban on LGBTI events for an indefinite period is testimony of the pressure exercised against activists in this field. In February 2018, an Administrative Court rejected the request of two NGOs' to lift the execution of this ban. Intimidation and violence against the LGBTI community continues to be a major problem and hate speech against LGBTI people is not effectively prosecuted, as it is mostly considered within the boundaries of freedom of speech. There is no specific legislation to address these crimes. There is limited protection given to LGBTI organisations who have been receiving threats. Discrimination towards the LGBTI community is still widespread.

**On labour and trade union rights**, see *Chapter 19: Social Policy and Employment*.

Some aspects of **procedural rights** are guaranteed by law, including legal aid and the right to translation and interpretation in criminal matters, but legislation needs to be further aligned with European standards. According to data from 2014 compiled by the Council of Europe's European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Turkey dedicated a substantial EUR 780 of legal aid per case, but this was provide to a limited number of eligible cases (171 000) with an overall limited effort of EUR 1.33 per capita. Turkey has been repeatedly criticised by the European Court of Human Rights for violating the right to a fair trial, notably

due to its failure to ensure trials take place within a reasonable timeframe. Under Turkey's Anti-Terror Law, lawyers' meetings with clients in police detention can be legally prohibited for the first 24 hours. Emergency decrees imposed additional restrictions to procedural rights including on the rights of defence. Even after the introduction of certain improvements to the rights of defence in January 2017, some lawyers claim that they have had limited opportunity to speak to their clients in confidence. Lawyers are increasingly at risk of being charged in relation to the cases of their clients. In November 2016, the government issued an emergency decree closing down three Turkish lawyers' associations that had played an important role in promoting fair trial standards and the rights of detainees and defendants. Another decree in December 2017 imposed specific uniforms for convicts or defendants arrested in relation to specific crimes when appearing before the judge endangering the principle of presumption of innocence and the right to a fair trial.

Discussions between the government and representatives of **minorities** continued. However, hate speech and threats directed against minorities remained a serious problem. A civil society survey on hate speech in the media revealed that articles/news targeting national, ethnic and religious groups increased during the reporting period. Anti-Semitic rhetoric in the media and by public officials continued. School textbooks need to be revised to delete remnants of discriminatory references. State subsidies for minority schools declined. The main case launched in connection with the assassination of Armenian journalist Hrant Dink in 2007 continued. In February 2018, the Court of Cassation accepted the case filed by Armenian Patriarchate regarding the restitution of the Sanasaryan Han, an education centre which was seized by the state. With this decision, the legal personality of the Patriarchate of the Armenians of Turkey has been de jure recognised for the first time. A Greek minority pre-school opened in Gökçeada (Imvros) in 2017.

The national strategy (2016-2021) and action plan (2016-2018) for **Roma** citizens is being implemented but the committee for monitoring and evaluating the strategy only met once, in February 2017. The strategy needs to be supported by sufficient budget allocation, measurable indicators and time-bound targets. In addition, the monitoring system needs to be strengthened and all stakeholders need to be included in the consultation processes. According to a comprehensive survey, education levels are rising among young Roma citizens. However, overall educational attainment levels are low. Extreme poverty and a lack of basic necessities remain common among Roma households. The overall employment rate is low, at 31 %, while just 11 % of Roma people have full time paid jobs and 6 % are self-employed. Roma in general live in very poor housing conditions, often lacking basic services and facing segregation. The urban renewal project often resulted in demolishing Roma settlements and displacing families. Access to any public services is extremely challenging for Roma not having a permanent address. Two court cases on a lynching campaign against Roma people continue before the Court of Cassation. There has been research drawing attention to discrimination and social exclusion faced by Syrian Dom communities. Turkish authorities have agreed to hold the first EU-Turkey Roma seminar in 2018.

On **cultural rights**, the government has not legalised the provision of public services in languages other than Turkish. Legal restrictions on mother tongue education in primary and secondary schools remained. Optional courses in Kurdish continued in public state schools, as did university programmes in Kurdish, Arabic, Syriac and Zaza. Some university lecturers on the Kurdish language and literature were dismissed by an emergency decree in January 2017, adding to the lack of qualified lecturers in Kurdish. According to civil society organisations, numerous theatres, libraries, cultural and art centres were closed down as a result of this

decree. On a positive note, children's channel Zorok TV, which had been shut down following the attempted coup, began broadcasting again in December 2016. However, in 2017 another TV channel broadcasting in Kurdish was dropped from the state-owned satellite TÜRKSAT and two more Kurdish-language news outlets were closed down (*see Chapter 10: Information society and media*). Several commemorative and literary monuments marking important Kurdish personalities as well as two Assyrian sculptures were removed by authorities in the south-east. Some Kurdish festivals were prohibited on security grounds.

### 2.2.2 Chapter 24: Justice, freedom and security

*The EU has common rules for border control, visas, external migration and asylum. Schengen cooperation entails the lifting of border controls inside the EU. There is also cooperation in the fight against organised crime and terrorism, and judicial, police and customs cooperation.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of justice, freedom and security. There was **good progress** in the past year, in particular in the area of migration and asylum policy. Turkey remained committed to implementing the March 2016 EU-Turkey Statement and played a key role in ensuring effective management of migratory flows along the Eastern Mediterranean route. Turkey is not yet implementing the provisions relating to third-country nationals in the EU-Turkey readmission agreement, despite these entering into force on 1 October 2017. Turkey still needs to align its legislation in key areas in the fight against organised crime, in particular its Data protection legislation, as well as for the fight against terrorism.

For the coming year, Turkey should in particular:

- continue implementing the EU-Turkey Statement of 18 March 2016 and implement all the provisions of the EU-Turkey readmission agreement towards all EU Member States;
- align legislation on personal data protection with European standards and implement the necessary requirements for the negotiations of an international agreement allowing for the exchange of personal data with Europol;
- revise its legislation and practices on terrorism in line with the European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights case-law and the EU *acquis* and practices. The proportionality principle must be observed in practice.

#### **Fight against organised crime**

Turkey has **some level of preparation** in the fight against organised crime. There was **some progress**, notably through the adoption of a new strategy and improvement of institutional capacity notably regarding coordination of financial investigations. Turkey needs to improve its legislation on cybercrime, asset confiscation and witness protection. An operational agreement could not be finalised with Europol due to data protection requirements, and Turkish data protection law is not yet in line with European standards.

For the coming year, Turkey should in particular:

- *implement the necessary requirements for the negotiation of an international agreement allowing for the exchange of personal data including with Europol and Eurojust;*
- *take measures to improve its track record, in particular by dismantling criminal networks and confiscating criminal assets;*

→ collect and use appropriate aggregate statistics to facilitate threat assessment, policy development and implementation;

→ develop a strategic approach towards financial investigations, including by adopting the Financial Action Task Force concept of financial investigations; implementing financial investigations as a standard when dealing with organised crime, terrorism and serious corruption cases; starting financial investigations from the very start of the criminal investigation; applying a multidisciplinary cooperation and a pro-active approach with regard to financial investigations.

### Institutional set-up and legal alignment

Over recent years, Turkey has increased the number of specialised departments in the police and/or the gendarmerie to deal with specific forms of organised crime (e.g. drugs, migration, human trafficking, cybercrime, witness protection). The gendarmerie's anti-smuggling and organised crime department was reorganised in March 2017.

Turkey's legal framework in the fight against organised crime and police cooperation is partially aligned with the EU *acquis*. The witness protection law still has shortcomings. Its scope needs to be expanded to include all types of serious crime and procedural rules need improvement. Rules on third-party confiscation, on extended confiscation and on precautionary freezing of assets need to be aligned with the *acquis*. Turkey's capacity to identify and trace criminal assets needs to be strengthened, notably by establishing or designating a centralised agency (Asset Recovery Office) in order to enhance the effectiveness of the national asset recovery system and facilitate the operational cooperation with the Asset Recovery Offices in the Member States.

The Ministry of the Interior continues to coordinate implementation of the 2016-2021 strategy for combating organised crime strategy and the related 2016-2018 action plan. Turkey is implementing a number of sectoral strategies and action plans, such as a national cybersecurity strategy and action plan (2016-2019).

### Implementation and enforcement capacity

In 2017, of 1564 cases of organised crime, 189 people were convicted. This compares to 450 cases in 2016 with 66 convictions.

The operational capacity of the forces of public order has been affected by the measures taken after the attempted coup of July 2016. Since October 2016, 23 095 staff in the General Directorate Security, 186 Coast Guard staff and 3456 gendarmerie officers (including conscripts) have been dismissed. The capacity of the training academy has been stretched to meet the increasing number of training courses required.

In terms of equipment, law enforcement bodies continue to have appropriate modern vehicles, radio communication systems, software, hardware and premises. Most of the expected databases are in place, though they are not always interconnected.

An operational agreement could not be finalised with Europol due to data protection requirements, and Turkish data protection law is not yet in line with European standards. The Commission adopted in December 2017 a recommendation to open negotiations of an international agreement allowing for the exchange of personal data including with Europol. A strategic agreement with Europol has been in force since 2004, while a Turkish liaison officer has been seconded to Europol since 2016. Closer cooperation between Turkish law

enforcement and Europol can be achieved by making better use of the existing strategic cooperation agreement and liaison agreement. Closer cooperation would be desirable in addressing the Foreign Terrorist Fighters.

Cooperation between the European Union Agency for Law Enforcement Training (CEPOL) and the Turkish National Police Academy has continued.

Turkey has signed 51 cooperation agreements in relation to the fight against terrorism and crime with 21 Member States, with a view to sharing information and conducting joint operations. In total, 169 security cooperation agreements have been signed, with 92 countries.

In 2017, the number of suspicious transaction reports submitted to the Financial Crimes Investigation Board has increased from 132 570 in 2016 to almost 175 000 in 2017. The number of files that have been analysed and evaluated increased from 839 in 2016 to 10 554 in 2017. However, only nine people were convicted for money laundering down from 23 in 2016. In 2016, Turkish law enforcement authorities detained 114 276 suspects in connection with 81 222 drug-related crimes and courts issued 37 367 convictions.

Turkey is a destination and transit country, and to a lesser extent source country, for women, men and children subjected to trafficking in human beings for sexual and labour exploitation. Authorities reported that 303 victims of trafficking in human beings were detected in 2017, compared with 181 in 2016. The main shortcomings identified are a limited accommodation capacity for victims and weak inter-agency cooperation, which has a particularly negative impact on identifying victims. A comprehensive multidisciplinary, victim-focused approach to trafficking in human beings needs to be developed.

As regards trafficking in firearms, with war-torn countries at its borders, Turkey is becoming increasingly a source and transit country for trafficking of weapons, including small arms and light weapons. It is desirable for Turkey to strengthen its efforts to prevent and fight illegal trafficking of firearms, such as with the adoption of an Action Plan and amending the Law on Firearms to further align with the EU *acquis* in this area.

The National Cyber Security Council operated according to their 2016-2019 strategy and action plan.

Cooperation on the ground between law enforcement bodies needs to be further improved, in particular between the police and the gendarmerie. Courts need greater specialisation in organised crime cases.

The confiscation of criminal assets should become a strategic priority in the fight against organised crime, terrorism and corruption in Turkey. Turkey should develop and implement a more comprehensive and coherent legal framework for the confiscation of proceeds of crime. In addition, it is crucial that financial investigations into a person's assets are allowed to continue (for years if needed) after a criminal conviction in order to fully and effectively implement a previously issued confiscation order. Finally, Turkey should urgently improve its capacity to manage frozen or confiscated assets so that they do not lose economic value (asset management).

88 people were enrolled in the witness protection scheme in the period September 2016 – September 2017, showing an important reduction compared to the previous period.

Fighting organised crime and corruption remains fundamental to countering the illicit influence of criminal groups on the political, legal and economic systems.

## **Fight against terrorism**

Turkey continued to be struck by several terrorist attacks attributed to PKK and Da'esh in the reporting period. The EU has condemned all acts of terrorist violence. Turkey has a legitimate right to defend itself against such terrorist violence, but the measures taken need to be proportionate. In its efforts to fight terrorism, Turkey has been giving high priority to the PKK, particularly following a severe surge of violence in the country since July 2015 (*see Situation in the east and south-east*). The PKK remains on the EU's list of persons, groups and entities involved in acts of terrorism. The authorities have also continued to address the terrorist threat from Da'esh vigorously. The Turkish authorities have mobilised considerable resources on the dismantling of the Gülen movement which they designated as a terror organisation in May 2016 and to which they attributed the organisation and execution of the attempted coup of July 2016.

### Institutional set-up and legal alignment

Turkey continued its work on countering the financing of terrorism. Following the 2016 ratification of the Council of Europe's Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, Turkey aligned its legislation with the provisions of the Convention. Legislation on the confiscation of criminal assets is partly in line with the *acquis*. Turkey needs to further align with the *acquis* by strengthening its measures to prevent the misuse of its financial system for the purpose of terrorism financing. Turkey's legislation on terrorism and corresponding implementation should be revised in accordance with the European Convention on Human Rights, the European Court of Human Rights case-law and the EU *acquis* and practices, without reducing Turkey's capacity to fight terrorism. The proportionality principle must be observed in practice. Turkey has not made any such legislative changes in the reporting period.

### Implementation and enforcement capacity

The Financial Crimes Investigation Board (MASAK) serves as the national financial intelligence unit. It increased its administrative and enforcement capacity and improved its cooperation with law enforcement agencies and judicial authorities. Currently, there is no strategy/action plan, however MASAK has been preparing a comprehensive national risk assessment document in view of the next FATF assessment in 2018. Turkey's track record on suspicious transaction reports has improved. Turkey's counter-terrorism dialogue with the EU continued actively, with specific attention being paid to foreign terrorist fighters. Turkey developed its cooperation with EU Member States on detecting foreign terrorist fighters (FTF) wanting to cross Turkey to reach Syria or Iraq. Turkey has issued entry bans for more than 38 000 suspected FTFs and deported more than 3 500 FTFs in 2016 and 2017 whilst about 1 030 FTF were taken into custody. Turkish increased efforts to counter both home-grown and FTF cells operating in Turkey. However, police and judicial cooperation with EU Member States and EU agencies in combating terrorism remained limited, due to the absence of a personal data protection law in line with European standards and differences over the definition of, and penalties for, terrorist offences. Turkey should continue its efforts to effectively prevent and counter radicalisation. This needs to be done in close cooperation with religious leaders and communities, social workers, the education system and youth organisations.

## **Legal and irregular migration**

### Institutional set-up and legal alignment



Legislation in this area is partially aligned with the EU *acquis*. Following the entry into force in 2013 of the Law on Foreigners and International Protection, the Directorate-General for Migration Management (DGMM) continued to increase its capacity. DGMM developed a strategic plan for 2017-2021 which contains objectives for regular migration, irregular migration, international protection, the fight against trafficking in human beings, improved harmonisation and communication, and increased institutional capacity. DGMM employs a total of 3 675 staff centrally and in the Turkish provinces, and there are currently 1 500 vacancies. Recruitment and training continued and work on creating the DGMM's overseas structure is ongoing. GöçNet, an internal online platform containing data on every foreigner residing in the country, is now operational in all 81 provinces in Turkey. Turkey has also set up KÜRE, its country of origin report acquisition system, with the objective of providing staff in charge of international protection with accurate country of origin information.

DGMM continued to expand its capacity to accommodate irregular migrants. Turkey has 18 removal centres with a total capacity of 8 276, and DGMM is planning to increase this capacity to 15 476 by 2020. Turkey needs to align its practice with European standards for services provided in removal centres where access to legal counsel and sufficient staffing of centres with well-trained professionals need to be ensured. Turkey needs to set up appropriate procedures and provide sufficient resources, including staff from law enforcement agencies, to identify and deal with vulnerable migrants and asylum seekers, including those with special needs.

A bilateral readmission agreement with Montenegro entered into force on 1 December 2016. The internal procedures for approval of the readmission agreements with Bosnia and Herzegovina were completed, but the agreement has not yet entered into force. Bilateral readmission agreements were signed with Nigeria, Yemen, Kosovo\* and Norway, and internal ratification procedures are ongoing. Negotiations for a readmission agreement with Switzerland were finalized in December 2016. Turkey still awaits responses from Afghanistan and Sudan about its readmission agreement draft proposals.

The Law on Foreigners and International Protection has been amended by two emergency decrees. One decree, passed in October 2016, stipulates that people who are considered to be affiliated with terrorist organisations can be removed from Turkey without the possibility of suspending a removal decision by filing an appeal. This decree also provided DGMM with the authority to collect passenger and crew information from carriers that operate within Turkey. Another decree, adopted in August 2017, introduced new categories of people that can obtain short-term residence permits and extended the duration of short-term residence permits and family residence permits. It also expanded the categories of students that can receive residence permits for the duration of their studies in Turkey. The amendment also introduced the possibility of external service providers applying for residence permits.

Throughout 2017, the Migration Policies Board met four times. Convening the Migration Advisory board – a mechanism established by the Law to support DGMM - with the participation of academia and rights-based civil society organizations working in the field would promote dialogue between the government and civil society on migration management and also support migration policy development. Not all regulations issued with respect to the

---

\* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

implementation of the Law on Foreigners are made public and there is a lack of public awareness about legislation related to migration, including emergency decrees and regulations.

#### Implementation and enforcement capacity

The EU-Turkey Statement of 18 March 2016 continued to deliver results, with both parties committed to its effective implementation. According to the International Organisation for Migration, the number of lives lost in the Aegean Sea stemming from irregular crossing attempts dropped significantly from 434 (1 January - 31 December 2016), of which 366 were in the three months before the activation of the Statement, to 62 (1 January - 31 December 2017). Likewise, the daily average of irregular crossings from Turkey into the Aegean islands fell from 1 794 in the period from January to March 2016, just before the activation of the Statement, to 80 from its activation to 7 March 2018. This trend was supported by intensified efforts by Turkey's law enforcement agencies to prevent irregular departures from coastal areas, the Turkish coast guard patrolling in the Aegean Sea, and the introduction of measures restricting the free movement of people seeking international protection and people under temporary protection to the provinces to which they had been assigned. According to the Turkish authorities, 175 752 people were intercepted in 2017 while crossing the border illegally, an increase of 0.7 % from 2016. 21 937 irregular migrants were apprehended by the coast guard in 2017, compared to 34 841 in 2016. The number of human smugglers apprehended increased from 3 314 in 2016 to 4 641 in 2017.

Turkey took proactive action to prevent the opening of a new migratory route in the Black Sea in August-September 2017. It also took some measures to prevent irregular departures to Cyprus and Italy. Turkey actively facilitated the implementation of the 'One-for-One' resettlement scheme under the EU-Turkey Statement by pre-selecting candidates for resettlements. Between 4 April 2016 and 31 December 2017, 11 711 Syrians were resettled from Turkey to the EU. Respecting the commitments under the EU-Turkey Statement, Turkey has readmitted - from the start of the implementation until the end of 2017 - 1 484 persons, including 236 Syrians who had reached the Greek islands directly from Turkey. Technical cooperation between Greece and Turkey on returns under the Statement has been facilitated by regular trilateral meetings also involving the EU.

Implementation of the EU-Turkey readmission agreement remained unsatisfactory. Provisions of the agreement that apply to Turkish nationals are not implemented consistently by all Turkish diplomatic missions in the EU. Turkey maintained its position that it would not implement the provisions in relation to third-country nationals that entered into force on 1 October 2017 until the visa requirement for its citizens travelling to the Schengen zone for a short stay has been lifted. Implementation of Turkey's existing bilateral readmission obligations towards Greece significantly deteriorated in 2017. Turkey does not readmit third-country nationals from Bulgaria, either under the bilateral border agreement or under the EU-Turkey readmission agreement.

Turkey has become a major destination country for regular migration. At the end of 2017, 593 151 non-Turkish nationals held a temporary residence permit in Turkey, up from 461 217 in 2016. The Law on International Labour Force adopted by the Turkish Parliament in July 2016 introduced simplified procedures for granting work permits. A new work permit system called the 'Turquoise Card' was introduced, aiming to attract qualified labour force into Turkey. A circular was issued in May 2017 regulating work permits allowing foreigners to work in special economic zones. The Law on International Labour Force also led to the establishment

of a Directorate-General for International Labour, which has 157 staff members handling matters concerning, among others, labour policies, foreign direct investments and international and temporary protection.

## **Asylum**

### Institutional set-up and legal alignment

Turkey's asylum legislation is partially aligned with the EU *acquis*. Under the Law on Foreigners and International Protection and two implementing regulations, DGMM is the main state body responsible for all refugee-related issues. A specificity of the Turkish asylum system is linked to the fact that the country signed the 1968 New York Protocol of the 1951 Geneva Convention with a geographical limitation. Accordingly, under Turkish law the vast majority of persons seeking international protection in Turkey cannot apply for fully-fledged refugee status but for 'conditional refugee' status and subsidiary protection only. If conditional refugee status is granted, this limits the stay in the country until the moment a recognised conditional refugee is 'resettled to a third country'. While relevant legislation avoids the term 'integration', there is a need to design integration pathways for different status holders. Refugees under 'temporary protection' are largely prohibited from acquiring Turkish citizenship. Against the backdrop of an amendment to the Law on Turkish Citizenship, which entered into force in November 2017, Turkish authorities completed the exceptional naturalisation process for 36 323 Syrian individuals in 2017. Around 50 000 Syrians have been identified for naturalisation. These individuals were highly-qualified and well-educated Syrians, including those who had lived in Turkey without temporary protection since before the start of the conflict in Syria.

Non-Syrian asylum seekers are subject to a dual asylum registration system. Newcomers must apply for asylum at a DGMM Provincial Directorate of Migration Management office (PDMM). They are also registered by the Association for Solidarity with Asylum Seekers and Migrants on behalf of UNHCR. Once registered, they receive the status of 'international protection applicant'. PDMMs issue an ID card to each applicant, which legalises the person's stay in Turkey. Applicants for international protection (including for conditional refugee status) and people under temporary protection can apply for a work permit. According to the Turkish authorities, 15 700 work permits had been issued to Syrians under temporary protection by the end of 2017. Applicants for international protection and people under temporary protection are also allowed to enrol in the general health insurance scheme, register at public schools, receive interpretation services free of charge and apply for social assistance.

### Implementation and enforcement capacity

As of December 2017, Turkey was hosting about 3.5 million Syrian and 365 000 non-Syrian refugees, the largest refugee community in the world. There are currently 62 'satellite cities' in Turkey where asylum seekers and recognised conditional refugees are required to reside, although Syrian refugees are exempt from this requirement. They may register in any of Turkey's 81 provinces, but must then reside in that province. Biometric registration in these provinces is done by the PDMM. According to a Ministerial Circular issued in November 2017, PDMM may cancel the temporary protection status granted to Syrians if they leave their province of residence without authorisation on three successive occasions without notifying PDMM and in the absence of a valid justification.

Around 228 000 of the 3.5 million Syrian refugees live in 21 camps managed by the Disaster and Emergency Management Agency (AFAD) along the Turkish-Syrian border, while more

than 3.2 million live in host communities spread across the entire country. Throughout 2017, significant work was done to provide wider access to schooling and healthcare to Syrians under temporary protection, including with EU support under the Facility for Refugees in Turkey. Out of 1.1 million Syrians of school age in Turkey, about 605 000 now have access to primary and secondary education. Work by the Ministry of National Education and AFAD to enable more Syrian children to have access to education continues. Syrians under temporary protection have the right to access healthcare at hospitals in the province of their first registration. Migrant health centres are being set up, where both Turkish and Syrian doctors who have obtained a professional authorisation certificate are employed.

Since late 2016, DGMM has been carrying out an exercise to check information about Syrians under temporary protection, updating and completing the information taken during their original registration. This will provide updated data that can be used to design evidence-based programmes for targeted assistance.

There is a risk that children of Syrians under temporary protection born in Turkey become stateless if the father is not present. This should be taken into account during the registration and certification process. More information should be provided to migrants and refugees about their rights, and more should be done to raise awareness of these among the host population.

There have been reports of alleged expulsions, returns and deportations of Syrian nationals, in contradiction of the *non-refoulement* principle.

As regards non-Syrians, the latest available figures from UNHCR indicate that at the end of 2017, 364 966 asylum-seekers and refugees from countries other than Syria were registered with UNHCR in Turkey, among them 163 413 Afghans, 152 976 Iraqis, 33 923 Iranians, and 14 654 classified as 'other nationalities'. Of these, UNHCR reported that as of the end of 2017, the number of individuals recognised as refugees by UNHCR stood at 56 111.

The number of asylum seekers continued to increase in Turkey and a substantial backlog remained in determining international protection status. Turkey had by mid-March 2018 granted international protection to 69 614 applicants, refused 13 079 applications, and 251 574 cases remained under review. A new registration centre is planned in Ankara to work towards evaluating and processing 25 000 applications per year.

In 2017, DGMM started to cooperate with the European Asylum Support Office.

### **Visa policy**

Turkey needs to further harmonise its visa policy with the EU common visa policy. Further efforts are needed to align its legislation with the Visa Regulation, the Visa Code and other relevant EU legislation. This would include aligning Turkish visa requirements with the EU lists of visa-free and visa-required countries, full phasing-out of the issuing of visas at borders and of e-visas and ensuring that the issuing of visas at consulates is carried out in line with the conditions and procedures set out in the Visa Code. Turkey continues to apply a discriminatory visa regime towards 11 Member States, including the Republic of Cyprus for which the e-visa system refers to the country option Greek Cypriot Administration of Southern Cyprus. The Polnet integrated police database and the Konsolosluknet Ministry of Foreign Affairs database have been connected to DGMM's Göçnet database.

The EU-Turkey visa liberalisation dialogue continued. Turkey made some progress in preparing to issue biometric passports that meet EU standards, but has yet to fulfil 7 out of 72

benchmarks on: the fight against corruption, judicial cooperation in criminal matters, cooperation with Europol, data protection legislation, anti-terrorism legislation, EU-Turkey readmission agreement, and biometric passports. At the beginning of February 2018, Turkey submitted to the European Commission a work plan outlining how Turkey plans to fulfil the seven outstanding visa liberalisation benchmarks. The Commission is assessing Turkey's proposals and further consultations with the Turkish counterparts will follow.

Using a new visa online system, activated in February 2016, applicants are required to upload relevant data, which is later verified against original documents by Turkish diplomatic missions abroad, followed by an interview. In 2017, 13 training courses including modules on document security were delivered to border and consular staff. New Turkish visa stickers with higher security standards are under development and need to be put in place.

## **Schengen and external borders**

### Institutional set-up and legal alignment

While Turkey's legislation on external borders and Schengen is inspired by the EU *acquis* and practices, its legislative and administrative frameworks are not fully aligned with EU standards. Some progress was made in the area of external borders and Schengen. Joint operations by all law enforcement authorities (gendarmerie, coast guard and national police) have increased and led to an increased number of apprehensions of irregular migrants and organisers of human smuggling in 2017. An important step forward in relation to inter-agency cooperation was the setting up of a joint law enforcement training academy for the gendarmerie and the coast guard.

To ensure better alignment with the EU *acquis*, specialised and professional staff should be put in charge of border check and border surveillance tasks. Risk analysis units need to be put in place, both in central administrations dealing with border management and also locally at border crossing points.

### Implementation and enforcement capacity

The March 2016 Regulation on Inter-institutional Cooperation and Coordination in the field of Border Management needs to be implemented. The Integrated Border Management Coordination Board set up under this regulation has not yet met. Another forum that was created, the Border Management Implementation Board, has met only twice. The National Coordination and Joint Risk Analysis Centre (NACORAC) that was set up under the regulation needs to start functioning, in order to collect, exchange and process data on border security and to carry out joint risk analysis among border authorities. Intense inter-agency cooperation based on risk analyses is necessary to improve effectiveness in tackling cross-border crimes and smuggling networks. Local sub-governors and deputy governors received the requisite training and a training manual was adopted by the Ministry of the Interior. Legislation to create a single organisation in charge of border security has been put on hold, mainly due to instability in the border regions.

DGMM has taken on responsibility for managing pre-arrival information and conducting risk analysis on passenger travelling by air. Advance passenger information/passenger name record (API/PNR) data should also be shared and analysed by the Turkish national police to efficiently identify passengers where there is an increased risk and take measures accordingly.

Mobile border surveillance capacity was considerably increased during the reporting period at land and sea borders. New technology was rolled out and the infrastructure was modernised.

Demining the eastern borders continued in the province of Iğdır, at Turkey's border with Iran. The Turkish national police's capacity to identify forged and falsified documents needs to be further strengthened, including in the transit zone to prevent irregular border crossings. The coast guard's maritime surveillance capacity needs to be ensured. The Land Forces Command and Turkish national police need to deploy professional staff who are specialised in their respective areas.

Turkey improved its border cooperation with neighbouring Greece and Bulgaria through the trilateral common contact centre for police and customs cooperation, which became operational in November 2016. Cooperation among the Turkish, Romanian and Bulgarian coast guards resulted in the prevention of irregular border crossings in the Black Sea. In 2017, the European Border and Coast Guard Agency (EBCGA) and Turkey continued to intensify their operational cooperation, supported by the presence of an EBCGA Liaison Officer in Turkey. EBCGA delivered training on risk analysis and data collection, and cooperation continued on joint analysis.

### **Judicial cooperation in civil and criminal matters**

The main Turkish legislation governing judicial cooperation in criminal matters is in place. The Law on International Judicial Cooperation in Criminal Matters entered into force in May 2016 and aims to speed up procedures. These procedures include the introduction of video-conferencing for mutual legal assistance requests, and the introduction of a 'consensual extradition' procedure. The mechanism of 'exact execution' was introduced for people who have been convicted and are transferred to Turkey. However, the independence and accountability of the justice system still needs to be strengthened so that the principle of mutual recognition of judgments and court decisions in criminal matters can be smoothly implemented.

Turkey has provided training courses on the new law but only to prospective judges and prosecutors at the Justice Academy. Such training should be extended to sitting judges and prosecutors.

Turkey has assigned direct contact points under the central authority, including for the Netherlands, Germany and the United Kingdom. Justice consultants have also been appointed in Turkey's diplomatic missions in Paris, Berlin, Brussels, and The Hague.

In 2017, EU Member States accepted 13 extradition requests out of 202 from Turkey, while Turkey accepted none of the 16 requests from EU Member States. EU Member States accepted no transfers of convicts to Turkey and Turkey accepted 2 transfers to an EU Member State.

An operational agreement could not be finalised with Europol due to data protection requirements, and Turkish data protection law is not yet in line with European standards. The list of Eurojust contact points in Turkey was updated several times in 2016 and 2017. In May 2017, the College of Eurojust approved an action plan on Turkey and contact points were newly appointed. Eurojust will consider how to reinforce cooperation with Turkey.

In 2017, Turkey was involved in four Eurojust cases. These criminal cases mainly concerned terrorism, illegal immigrant smuggling, money laundering and fraud.

Cooperation between the Turkish national police and Interpol needs to be improved to make more efficient use of Interpol's database to identify fraudulent documents and stolen passports.

On judicial cooperation in civil matters, Turkey is now party to most international conventions in this area, including the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children. The 2007 Hague Convention on the International Recovery on Child Support and Other Forms of Family Maintenance entered into force in February 2017. Turkey still needs to take effective measures to ensure shorter timeframes for proceedings in the context of the 1980 Hague Convention on civil aspects of the international child abduction. Turkey has not yet acceded to relevant international conventions in the area of civil justice. Turkey has signed, but not yet ratified, the 1983 European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes.

## **Cooperation in the field of drugs**

### Institutional set-up and legal alignment

The High Council for the Fight against Drugs is responsible for inter-ministerial coordination on drug policy issues in Turkey. It is tasked with high-level strategy development, developing interinstitutional coordination and monitoring strategy implementation. The High Council includes ministers from all of the ministries involved in delivering the objectives of the national drug strategy. The Board for the Fight against Drugs supports the work of the High Council. In July 2017, the Ministry of Interior adopted its own institutional plan to implement specific projects in this field, the 'implementation policy on the fight against drugs (2017-2018)'. In November 2017, a research committee was set up to conduct research on drug addiction and new types of addictions and to identify reasons for addiction and measures to be taken to address the issue. There is a scientific committee, composed of academics, which is tasked with making recommendations for studies and carrying out training on reducing demand for drugs. There is also a National Early Warning System for the control procedures at the Turkish National Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction tasked with identifying new substances to be covered by relevant legislation.

### Implementation and enforcement capacity

Turkey lies on the main transit route for drugs between Asia and Europe. Turkish law-enforcement bodies conducted successful operations during the reporting period, which resulted in the seizure of 146 954 kg of cannabis, 845 kg of cocaine, 5 585 kg of heroin, 3 783 737 ecstasy tablets and 12 918 309 captagon tablets. Four controlled delivery operations were carried out with 2 countries (United States and Austria). Since 2008 a total of 692 new psychoactive substances were included in the scope of the legislation as a result of the activities of National Early Warning System for the control procedures at the Turkish National Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction working group. The number of sniffer dogs used by the Turkish National Police increased to 391.

Since December 2014, specialist drugs teams have been set up in 50 provinces to support the fight against drugs in high-risk locations such as schools. (There were 11 such teams in 2015, 29 in 2016 and xx in 2017). Turkey reports annually to the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. The quality and quantity of data Turkey provides is improving. Rehabilitation and treatment capacity in the country needs to be further increased. Turkey's capacity for data collection and analysis needs to be strengthened.

**Customs cooperation** - see Chapter 29 (Customs Union).

### 3. FUNDAMENTALS FIRST: ECONOMIC DEVELOPMENT & COMPETITIVENESS

Key economic figures	2015	2016	2017***
Gross domestic product per capita (% of EU28 in PPS)	62**	62	NA
GDP growth (%)	6.1	3.2	7.2
Unemployment rate and older (female; male) (%)	10.3 (12.6; 9.3)	10.9 (13.6; 9.6)	11.0 (14.5;9.6)
Economic activity rate for people aged 20-64: proportion of the population aged 20-64 that is economically active (female; male) (%)	59.9 (32.6; 75.3)	60.9 (33.2;75.5)	NA
Current account balance (% of GDP)	-3.8	-3.7	-4.5
Net foreign direct investment inflows (% of GDP)*	2.0	1.5	1.3

Source: Eurostat, National Statistics Agency, \*World Bank, \*\* Turkstat revised its national accounting methodology leading to a 20 % increase in its GDP from the last country report.\*\*\* Reporting period: for GDP - first three quarters; for unemployment – first eleven months; for current account and FDI – 12 month rolling basis up to 2017 Q3

In line with the conclusions of the European Council in Copenhagen in June 1993, EU accession requires the existence of a functioning market economy and the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the EU.

The monitoring of these economic criteria should be seen in the context of the central importance of economic governance in the enlargement process. Each enlargement country prepares an Economic Reform Programme (ERP) annually, which sets out a medium-term macro-fiscal policy framework together with a key structural reform agenda aimed at ensuring competitiveness and inclusive growth. These ERPs are the basis for country-specific policy guidance jointly adopted by the EU and the Western Balkans and Turkey at ministerial level in May each year.

#### 3.1. The existence of a functioning market economy

The Turkish economy is **well advanced** and can be considered a functioning market economy. The economy, supported by government stimulus measures, managed to recover from the contraction witnessed in the wake of the attempted coup of 2016 and achieved strong growth in 2017. However, high growth is coupled with significant macroeconomic imbalances. The current account deficit remains high and increased towards the end of 2017, making the country dependent on capital inflows and vulnerable to external shocks. Inflation moved to double-digit rates in 2017, and the depreciation of the Turkish lira continued, highlighting concerns over the degree of commitment of monetary policy decision-makers to price stability. The tendency to increase state control in the economic sphere and the actions targeting companies, businessmen and political opponents and their businesses harmed the business environment. Overall, there was **backsliding** in this area.

In order to support long-term growth, Turkey should pay particular attention to:

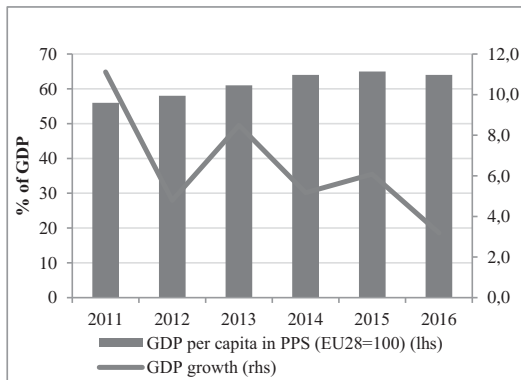
→ reduce macroeconomic imbalances by promoting domestic savings;



- achieve a more inclusive labour market, increasing flexibility and reducing informality;
- improve the business environment, including by strengthening the rule of law and the judiciary.

### Economic governance

**Figure 1 Turkey GDP growth**



Source: Eurostat, national sources

**Although still considered a functioning market economy, Turkey has been backsliding in its commitment to market-oriented approaches, with a deteriorating business environment and widening macroeconomic imbalances.**

There was only limited implementation of the policy guidance jointly adopted in May 2017. The government's Economic Reform Programme for 2018-2020, submitted to the Commission in January 2018, projects an optimistic macroeconomic scenario in which GDP growth continues at a high pace and investment increases while unemployment, inflation, the government

deficit and the current account deficit decrease. In July 2017, a cabinet reshuffle strengthened economic management by concentrating the coordination of economic policy in the hands of the Vice Prime Minister responsible for the Treasury. At the same time, targeted government action against companies, business people, political opponents and their businesses and the large-scale dismissal of judges and prosecutors continued. This further negatively affected the business environment. Uncertainty over the central bank's independence in carrying out monetary policy increased, to the detriment of macroeconomic stability.

### Macroeconomic stability

**Economic growth rebounded after the coup attempt.** Following an average growth rate of 7.4 % from 2010 to 2015, domestic political uncertainty, geopolitical conflicts and security concerns led to an economic slowdown in the second half of 2015. High loan growth driven by government credit guarantees and macro-prudential measures, a waiver for employers' social contributions and other policy measures, the depreciation of the lira, strong growth in the construction sector, and the upswing in the European economy have contributed significantly to reviving the economy. Turkey recorded an average growth rate of 6.4 % year-on-year (2.4 % quarter-on-quarter) in the four quarters to September 2017. The high contribution from the construction industry to recent economic growth and the upward revision of GDP levels by 20 % under the new national accounting methodology complicate estimates of Turkey's sustainable economic growth rate. This is particularly true in a context of high inflation, a depreciating trend in the Turkish lira, high credit and money growth, and high unemployment. GDP per capita in purchasing power standard increased from 58 % of the EU average in 2012 to 64 % in 2016.

**Turkey's current account deficit has stopped narrowing in recent years and widened in 2017.** The deficit declined from 7.7 % of GDP in 2013 to 3.7 % in 2016, supported by declining oil prices and the depreciation of the Turkish lira. However, it increased during

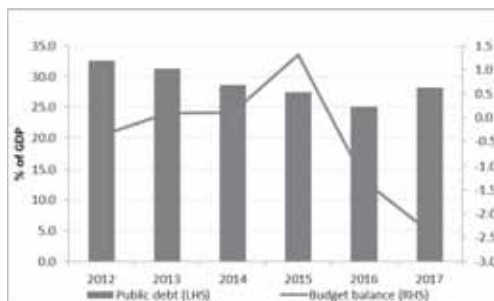
2017 to 4.5 % of GDP on a 12 month rolling basis in 2017 Q3. Political uncertainty following the attempted coup, combined with regional instability and bilateral crises (in particular with Russia), had a negative impact on trade revenues and on foreign direct investments (FDI). Most capital inflows tend to be portfolio investments. FDI inflows to Turkey declined sharply by 30.5 % to approximately 1.5 % of GDP in 2016. Dependence on volatile capital inflows makes the Turkish currency and economy vulnerable to a sudden loss of investors' confidence. Gross external debt stock as a percentage of GDP increased to 46.9 % in 2016, most of which is owed by the private sector.

**Domestic savings have been revised upward under the revised national accounting methodology but still fall well short of domestic investment.** The shortfall in domestic savings needs to be compensated with inflows of foreign capital. In order to promote domestic savings, private pension savings were subsidised and the Treasury started to issue gold-denominated bonds and lease certificates.

**Inflation remained high and Turkey faced the return of double-digit inflation for the first time since 2012.** The rise in food and energy prices and the depreciation of the Turkish lira put pressure on inflation in 2017, which was the first year to have a double-digit average headline (11.1 %) and a double-digit core inflation rate (10.1 %) since 2003, when the central bank regained control over inflation. High inflation has significant costs in terms of macroeconomic stability, resource allocation and redistributive effects. It also risks eroding the credibility of the central bank and reducing monetary policy's effectiveness.

**The central bank continued to pursue multiple objectives as part of an overly complex monetary policy framework in a context of challenges to its independence.** Although price stability is the primary objective, the central bank is also pursuing macro-financial stability and trying to dampen exchange rate fluctuations. Together with political calls for lower interest rates and question marks over the usefulness of an independent monetary policy, this has led to uncertainty in financial markets and, as a result, a volatile exchange rate. The 'Late Liquidity Window', the monetary policy for providing liquidity to banks in exceptional circumstances has become the only policy tool as of November 2017. Monetary policy should focus more on its primary objective of price stability in order to reach the official inflation target. In addition, simplifying the monetary policy framework would improve its transparency and predictability, and would strengthen the central bank's credibility.

**Figure 2 Turkey fiscal developments**



Source: Eurostat, national sources, ESA2010 till 2015

**Stimulus measures have led to deteriorating public finances and a rise in contingent liabilities.** The government has benefited from lower interest payments and the primary deficit has decreased to close to zero in recent years. At the same time, contingent liabilities to government finance have built up in the banking sector, from public-private partnerships and from government guarantees for the KGF credit fund. Government debt exceeded the legal limit set for 2017 by the end of the first eight months of the year. The borrowing limit was increased by the Parliament a first time by

5% and by an additional 5% in October 2017. The Parliament also added TL 37 billion to the net borrowing amount. The 2016 central government budget deficit amounted to 1.1 % of GDP, which is marginally lower than in the preceding year (1.2 %) and in the originally planned budget (1.6 %). Revenues increased by 14.8 % year-on-year, while expenditure increased by 15.3 %. Budgetary figures look more positive under the revised national accounting methodology. In 2017, government revenues increased by 13.8 % year-on-year and government expenditure increased by 16.0 %. The general government debt stock remained at a sustainable level. General government debt as a percentage of GDP increased from 27.5 % in 2015 to 28.1 % in 2016. Taking account of wider macroeconomic issues, however, Turkey's fiscal policy stance has not appropriately addressed the country's persistent external imbalance in recent years. Public finances have a significant role to play in increasing overall domestic saving and reducing the need for capital inflows through an appropriately tight fiscal policy stance.

**Turkey made some progress in increasing the transparency of its fiscal framework.** As of December 2016, key budget documents (with the exception of the pre-budget statement) are made publicly available online within a period that is consistent with international standards.

## **Functioning of product markets**

### ***Business environment***

**Starting a business has become easier.** The number of procedures to start a company has been reduced by one to seven, now taking 6.5 days instead of 7.5 days. Obtaining construction permits is still burdensome, but the costs for registering the transfer of property have been lowered. The number of company bankruptcies decreased by 8.9 % year-on-year in 2016 but it increased by 22.5 % in 2017. The number of newly created businesses decreased by 4.5 % in 2016, but increased by 14.4 % in 2017. As a consequence, the net creation rate of companies was negative 3.5 % year-on-year in 2016, but turned to a positive rate of 12.7 % year-on-year in 2017.

**Market exit remained costly and time-consuming.** Insolvency procedures lasted an average of five years and recovery rates fell further, to an average of 15.3 %. Resolving insolvency became more difficult as applications to postpone bankruptcy procedures made before and during the state of emergency were suspended.

**Targeted actions against media companies, business people and political opponents critical of the government had a negative effect on the overall business environment.** The management of numerous companies has been transferred under the trusteeship of the Savings Deposit Insurance Fund (TMSF). As of 1 February 2018, 985 companies across Turkey, with a total value of assets of TL 47.6 billion (EUR 9.7 billion) and with a total of 49 587 employees, have been seized or have been moved under trusteeship following the attempted coup. The January 2017 introduction of a new communiqué law grants the minister in charge of the TMSF the power to decide on the sale and dissolution of companies transferred to the TMSF and to lay down implementing rules for their management. Trustees assigned to the transferred companies are immune from administrative, financial and criminal liability.

**There has been serious backsliding in the past year with regard to the judicial system.** Continued political pressure on judges and prosecutors and collective dismissal of a large number of judges and prosecutors following the 2016 attempted coup had a significant negative effect on the independence and the overall quality and efficiency of the judiciary. A

reasonably well-functioning legal system continues to be in place with regard to property rights. Although the introduction in 2015 of an electronic filing system for court users made enforcing contracts easier, the enforcement of commercial contracts remains a lengthy process that took an average of 580 days in 2016. Turkey ranked 107<sup>th</sup> out of 138 countries with regard to judicial independence, according to the World Economic Forum's 2016-2017 Global Competitiveness Report. Turkey also scores poorly on the efficiency of the legal framework in settling disputes, ranking 96<sup>th</sup>. From 2015 to 2017, Turkey dropped from 80<sup>th</sup> (out of 102 countries) to 101<sup>st</sup> position (out of 113 countries) in the World Justice Project's Rule of Law index.

#### State influence on product markets

**The state is still active in price setting in key sectors.** More than 25 % of the consumer price inflation basket in Turkey is composed of goods whose prices are either set or heavily influenced by the public authority either directly or indirectly (price limits, adjusting tax rates). This practice, which changes relative prices outside of market forces, is mostly driven by other economic concerns such as the current account balance and limiting the pass-through of foreign currency denominated prices. The Food and Agricultural Product Markets Monitoring and Evaluation Committee is seeking to contain the rise in the food prices by taking measures to improve supply conditions for unprocessed food products. For energy (natural gas and electricity), the government continued to set end-user prices, effectively suspending automatic pricing mechanisms. A transparent and cost-based pricing mechanism for the electricity and gas sectors has not yet been properly implemented.

**There was no progress in improving the transparency of state aid.** Legislation to implement the State Aid Law, originally scheduled to be passed by September 2011, has still not been adopted. The State Aid Authority has still not formally set up a comprehensive state aid inventory or adopted an action plan to align all state aid schemes, including the 2012 incentives package, with the *acquis*. On 5 December 2017 provision of the Law Monitoring and Supervision of the State Aid related to the enforcement of implementing legislation was amended. The amendment, repealing the set of previously defined deadlines without introducing a new one, enabled the Council of Ministers to delay the enforcement of the implementing legislation for an unlimited period and caused a strong deterioration of Turkey's determination on aligning its State Aid legislation with the related EU *acquis*.

#### Privatisation and restructuring

**The pace of privatisation slowed down further.** Following a surge in 2013, privatisation activities slowed down, with the total volume of completed deals decreasing from EUR 1.8 billion in 2015 to EUR 1.2 billion in 2016. Continued liberalisation in the markets for goods and services could improve competition.

**In 2017, a large proportion of state assets were transferred to the Turkish Sovereign Wealth Fund (TWF).** This was set up in August 2016 to provide funding for large-scale infrastructure and real estate projects in Turkey. The states assets concerned are predominantly the shares previously held by the Treasury of large companies and banks (such as Ziraat Bankası, Halkbank, Borsa İstanbul, Türk Telekom, THY, PTT, TÜRKSAT, BOTAŞ, Eti Maden and Çaykur). While these assets are not subject to any inspection, audit or monitoring by the Court of Accounts, every action taken by the fund will be reported directly to the Prime Ministry. In January 2018, an emergency decree was issued that allows foreign borrowing by the TWF against its assets.

## Functioning of the financial market

### Financial stability

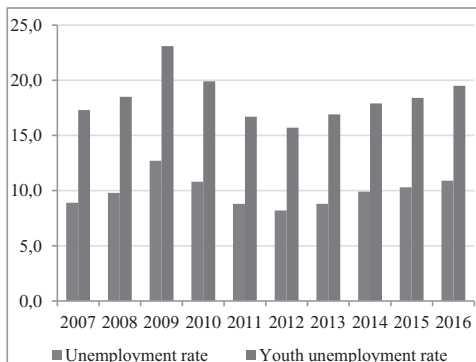
**The financial sector performed well and continued to demonstrate resilience.** The sector's capital adequacy ratio remained unchanged compared to 2015, at 15.6 % in 2016, and increased to 16.9% in 2017. It continues to be well above the regulatory target of 12 %. The proportion of non-performing loans of total banking sector loans slightly increased, from 3.1 % in 2015 to 3.2 % in 2016, but declined in 2017 as loan growth outpaced non-performing loans growth (2.9 % in December 2017). The banking sector's loans-to-deposits ratio has gradually increased to 126 % in 2017. The gap left by a lack of domestic deposits was funded from abroad, mostly by long-term financial instruments (bonds, deposits, loans) and financial instruments denominated in Turkish lira. The liquidity ratio of Turkish banks is below 100% for maturities between 7 days and 3 months and funded for half by derivatives (predominantly swaps). This may expose Turkish banks to counterparty risks, in particular in the case of exceptional events.

### Access to finance

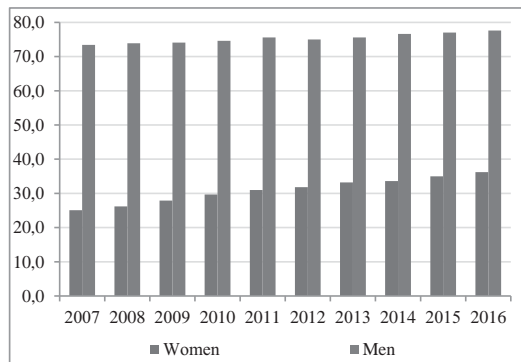
**Banks continued to dominate the financial sector.** Their rapid credit expansion continued in 2017, with total bank lending increasing by 22 % year-on-year. The value of the banking sector's assets as a ratio of GDP fell from 121 % in 2015 to 105 % in 2016. The size of the much smaller insurance sector (including private pensions) increased to 4 %. State-owned banks' proportion of total banking sector assets slightly increased to 34 % as of September 2017, while the proportion owned by foreign banks increased to 27 %.

## Functioning of the labour market

**Figure 2 Unemployment in Turkey (% of Active population)**



**Figure 3 Participation rates in Turkey (% of Labour Force)**



Source: Eurostat, national sources

**Unemployment remained high despite strong economic growth and government incentives.** The employment mobilisation campaign launched in 2017 seems to have had a limited impact. In 2016, the unemployment rate (for 15-64-year-olds) stood at 10.9 %, representing an increase of 0.6 percentage points compared to 2015. Labour force growth is driven by a growing number of people of working age, as well as a rising labour force participation rate (up from 56.1 % in 2015 to 57 % in 2016). The overall employment rate increased from 53.9 % in 2015 to 54.3 % in 2016 with a large difference between men

(75.5 %) and women (33.2 %). Turkey needs to focus on achieving a more inclusive labour market by increasing flexibility and reducing informality. The unemployment rate for people with higher education level reached 12.2 % in November 2017.

### 3.2. The capacity to cope with competitive pressure and market forces within the EU

Turkey has made **some progress** and has a **good level of preparation** to cope with competitive pressures and market forces within the EU. Turkey is well-integrated with the EU market in terms of both trade and investment. Some progress was made in the energy sector, particularly in the gas market, and in increasing R&D spending. However, significant problems remained with regard to the quality of education. There was no progress in improving the transparency of state aid.

In order to support long-term growth, Turkey should in particular:

- raise the quality of the education system;
- improve qualifications for low-skilled workers through training;
- increase research and development capacity.

#### Education and innovation

**According to the most recent PISA<sup>3</sup> study on the educational performance of 15-year-old students, Turkish students' performance fell in all three subjects tested (science, mathematics and reading) between 2012 and 2015.** The measures taken by the government following the attempted coup in 2016 resulted in a considerable number of staff dismissals and changes in educational institutions, posing risks to the stability of Turkey's education sector. The continuous changes occurring in the education system also create an uncertain environment for both students and teachers.

A mismatch continues to exist between the requirements of the labour market and the skills produced by the education system. Turkey needs to make better use of its human capital to stimulate sustainable and inclusive growth and competitiveness, both through raising the level of qualifications for the workforce and creating a stable and solid framework for the education system.

**Public and private sector research and development (R&D) expenditure slightly increased from 0.86 % of GDP in 2014 to 0.94 % in 2016, though it remained well below the government's current target of 1.8 % by 2018.** About half of this investment came from the private sector. The Production Reform Package adopted in July 2017 contains measures to encourage R&D activities in universities and to strengthen cooperation between higher education institutions and the public and private sectors. However, intensified efforts are needed to develop a comprehensive strategy to support R&D, while building closer cooperation between research institutions and businesses.

#### Physical capital and quality of infrastructure

**The estimate of gross fixed capital formation in the economy has increased significantly under the revised national accounting methodology.** By far the largest proportion of this increase is attributable to an increase in construction investment. Total investment declined by

---

<sup>3</sup> OECD's Programme for International Student Assessment

0.2 percentage points to 28.2 % of GDP in 2016. The share of private investment in GDP decreased slightly from 24.2 % to 24.1 % and the share of public investment of GDP fell slightly from 4.2 % to 4.1 % between 2015 and 2016.

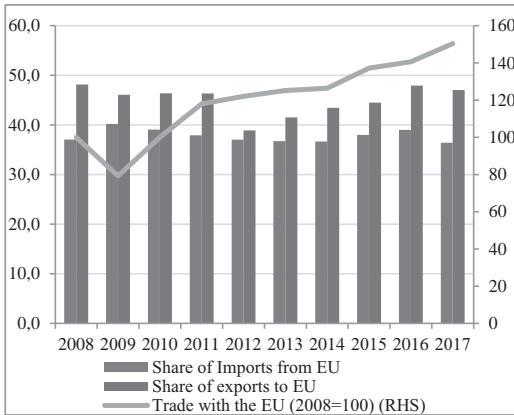
**Turkey has undertaken sizeable investments in its infrastructure in the past decade and almost all provincial centres are now connected by dual carriageways.** Major infrastructure works were completed and opened to traffic in 2016, such as the Eurasia tunnel under the Bosphorus and the third bridge over the Bosphorus. In relation to telecommunications, the number of internet subscribers increased by 28.1 % in 2016 and the internet penetration rate for households increased from 59.6 % in 2015 to 61.5 % in 2016 and to 66.8% in 2017.

**Some progress was made in the energy sector, particularly in the gas market.** New implementing regulations on tariffs and organised wholesale markets are expected to further improve existing tariff methodology and to establish a fair and transparent platform for gas traders. Turkish Electricity Transmission Company (TEİAŞ) has been an observer at the European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E) since 2016, allowing market players to freely import and export electricity between the EU and Turkey and thus improving the security of supply. Although the Turkish Energy Stock Company (EPIAS) became fully operational in 2016, progress on creating a competitive and transparent energy platform has remained rather limited. Further progress is needed to open the natural gas market and create competition for the state-owned corporation BOTAŞ.

#### Sectoral and enterprise structure

In 2016, GDP grew by 3.2 %, while employment increased by just 2.2 %, indicating an increase in labour productivity in the overall economy. The sectoral breakdown of employment growth shows a continued shift towards the services sector, which accounted for 53.7 % of employment (and 62.3 % of GDP) in 2016. Industry (including construction) accounted for 26.8 % of employment (and 19.6 % of GDP). Agriculture employed 19.5 % of the workforce and its proportion of GDP decreased from 6.9 % in 2015 to 6.2 % in 2016. Small and medium-sized enterprises (SMEs) employ around three quarters of Turkey's work force and generate more than half of the economy's total value. In exports, Turkey has specialised in low-to-medium tech in its exported goods. The largest proportion of exports is provided by the automotive sector. The increased demand from, in particular, the EU has benefited Turkish exporters in recent years.

**Figure 5 Turkey trade integration with the EU**



Source: Eurostat, national sources

2015 to EUR 0.3 bn in 2016. Turkey's international price competitiveness improved slightly in 2016 and strongly in 2017 as a consequence of the depreciation of the lira outpacing the rise in the price level. Nonetheless, competitiveness based on wage levels did not improve over these two years due to increases in the real wage following a 30 % increase in the statutory minimum wage in 2016.

Turkey's trade and economic integration with the EU is high and increased further in 2016 and 2017. Turkey is the EU's fifth largest trade partner and the EU remains by far Turkey's largest trade partner. In absolute terms Turkey's trade with the EU further increased in 2017, even if in relative terms the share of Turkish exports going to the EU and Turkish imports coming from the EU decreased from 48 % to 47.1% and from 39 % to 36.4 % between 2016 and 2017, respectively. The EU also remains the largest source of FDI into Turkey with a 73 % share of FDI stocks in Turkey in 2016. **FDI flows from the EU into Turkey dropped exceptionally sharply** from a historic high of EUR 11.9 bn in

#### 4. REGIONAL ISSUES AND INTERNATIONAL OBLIGATIONS

##### Cyprus

Turkey expressed support for the talks on a comprehensive settlement between the leaders of the two communities, and for the efforts of the United Nations Secretary-General and the UN Secretary-General's Special Adviser. During the reporting period, a Conference on Cyprus, convened in Geneva in January 2017 and in Crans-Montana in July 2017, closed without an agreement.

Turkey continued to make statements challenging the right of the Republic of Cyprus to exploit hydrocarbon resources in the Cyprus Exclusive Economic Zone for the benefit of all Cypriots. In February 2018, Turkey undertook repeated manoeuvres by naval vessels blocking the drilling operations of a vessel contracted by the Italian company ENI and commissioned by Cyprus, which resulted in the abortion of the planned drilling activities. The EU has repeatedly stressed the sovereign rights of EU Member States, which include *inter alia* entering into bilateral agreements and exploring and exploiting their natural resources in accordance with the EU *acquis* and international law, including the UN Convention on the Law of the Sea. The EU has also stressed the need to respect the sovereignty of Member States over their territorial sea and airspace.

As emphasised in the Negotiating Framework and Council declarations, Turkey is expected to actively support the negotiations on a fair, comprehensive and viable settlement of the Cyprus issue within the UN framework, in accordance with the relevant UN Security Council



resolutions and in line with the principles on which the EU is founded. It is important to preserve the progress made so far and to pursue preparations for a fair, comprehensive and viable settlement, including in its external aspects. Turkey's commitment and contribution in concrete terms to this comprehensive settlement remains crucial. The process of granting the Committee on Missing Persons full access to all relevant archives and military areas has seen welcome developments but needs to be further expedited. Despite repeated calls by the Council and the Commission, Turkey has still not complied with its obligations as outlined in the Declaration of the European Community and its Member States of 21 September 2005 and in Council Conclusions, including those of December 2006 and December 2015. Turkey has not fulfilled its obligation to ensure full and non-discriminatory implementation of the Additional Protocol to the Association Agreement and has not removed all obstacles to the free movement of goods, including restrictions on direct transport links with the Republic of Cyprus. There was no progress on normalising bilateral relations with the Republic of Cyprus.

Turkey continued to veto applications by the Republic of Cyprus to join several international organisations, including the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

### **Peaceful settlement of border disputes**

Bilateral exploratory talks were held between Greece and Turkey to find common ground for the start of negotiations on the delimitation of the continental shelf. Greece continued to object to Turkey's launch of a tender for offshore oil and gas exploration including part of the continental shelf off the Greek island of Castelorizo.

The threat of *casus belli* in relation to the possible extension of Greek territorial waters, as made in a Turkish Grand National Assembly resolution in 1995, still stands. President Erdoğan visited Greece in December 2017, the first visit by a Turkish President in 65 years. However, statements made before and during his visit to Greece with regards to the Treaty of Lausanne caused public controversy. The agreement to ease increasing tensions in the Aegean Sea reached during the visit between the Turkish President and the Greek Prime Minister was not followed up in practice, as in February 2018, a series of incidents took place which culminated in the collision of a Hellenic Coast Guard vessel, co-financed by the European Border and Coast Guard, by a Turkish patrol boat off the islets of Imia. Another source of serious concern has been the detention of two Greek soldiers who were patrolling the land border between Greece and Turkey. Greece and Cyprus made formal complaints about repeated and increased violations of their territorial waters and airspace by Turkey, including flights over Greek islands. In line with the Negotiating Framework and previous European Council and Council conclusions, the Council has reiterated that Turkey needs to commit itself unequivocally to good neighbourly relations, international agreements and the peaceful settlement of disputes in accordance with the United Nations Charter, having recourse, if necessary, to the International Court of Justice. In this context, the EU has again expressed serious concern, and urged Turkey to avoid any kind of threat or action directed against a Member State, or any source of friction or action that would damage good neighbourly relations and the peaceful settlement of disputes.

### **Regional cooperation**

Good neighbourly relations form an essential part of Turkey's process of moving towards the EU. **Bilateral relations with other enlargement countries and neighbouring EU Member States** were generally good. Cooperation with Greece and Bulgaria on migration further

intensified. However, tensions in the Aegean Sea and Eastern Mediterranean were not conducive to good neighbourly relations and undermined regional stability and security.

Turkey has continued its policy of engagement in the Western Balkans, maintaining strong ties with countries in the region and supporting their respective efforts to join NATO and the EU. Turkey maintained its good relations with *Albania* with an increasing trend of Turkish investments focused on the infrastructure and energy sectors. Contacts with *Bosnia and Herzegovina* developed positively, including as part of Turkey's trilateral cooperation with Serbia and Bosnia and Herzegovina and its trilateral cooperation with Croatia and Bosnia and Herzegovina. Turkey maintained good relations with *Kosovo* with reciprocal state officials' visits during which commitments were made to increase cooperation on the economy and trade. Relations with *the former Yugoslav Republic of Macedonia* developed, including through high-level contacts. The bilateral readmission agreement with *Montenegro* entered into force in December 2016 and a plan for bilateral cooperation on defence was signed in September 2017. Relations deepened with *Serbia*, which President Erdoğan visited in October 2017, and a High Cooperation Council was set up.

However, bilateral relations with several individual EU Member States not neighbouring Turkey (in particular with Austria, Germany and the Netherlands) deteriorated, notably during campaigns on the constitutional referendum and national elections in EU Member States, including at times with offensive and unacceptable rhetoric. In early 2018, Turkey engaged in diplomatic efforts to mend ties with EU capitals, notably through Presidential and Ministerial visits. The Netherlands and Turkey were unable to normalise relations and the Netherlands recalled their Ambassador to Turkey after he had been subject to denial of entry into Turkey for almost one year. Reported tensions among members of the Turkish diaspora living in EU Member States and pressure on them to report on other members of these communities allegedly belonging to the Gülen movement continued.

In March 2018, the European Council strongly condemned Turkey's continued illegal actions in the Eastern Mediterranean and the Aegean Sea and recalled Turkey's obligation to respect international law and good neighbourly relations and to normalise relations with all EU Member States. The European Council expressed its grave concern over the continued detention of EU citizens in Turkey, including two Greek soldiers, and called for the swift and positive resolution of these issues in a dialogue with Member States.

## 5. ABILITY TO ASSUME THE OBLIGATIONS OF MEMBERSHIP

### 5.1. Chapter 1: Free movement of goods

*The free movement of goods ensures that many products can be traded freely across the EU based on common rules and procedures. Where products are governed by national rules, the principle of the free movement of goods prevents these creating unjustified barriers to trade.*

Turkey is at a **good level of preparation** for the free movement of goods. It made **some progress**, mainly in aligning with the 'New and Global Approach' *acquis* and market surveillance. Some technical barriers to trade prevent the free movement of goods and some localisation schemes and domestic requirements discriminate against EU products, violating Turkey's obligations under the Customs Union.

In the coming year, Turkey should in particular:

- eliminate obstacles to the free movement of goods that breach Customs Union obligations, such as export restrictions and requirements related to registration, prior approval, licensing and surveillance;
- re-consider its localisation schemes, so as to set up a more conducive investment environment;
- continue to ensure prompt alignment to the EU *acquis* for this chapter, notably in the area of pharmaceuticals.

### General principles

With regard to **general principles**, the framework for the free movement of goods is largely in place in Turkey. However, issues relating to implementation remain. Problems have been reported in the implementation of the risk-based electronic import control system TAREKS for goods coming from the EU and technical barriers to the free movement of goods persist. In addition, localisation schemes in the area of pharmaceuticals and agricultural and forestry tractors, and local content requirements for renewable electricity generation create *de facto* market access barriers for EU products. The most recent plans adopted in mega wind and mega solar projects also provide for localisation of production.

### Non-harmonised area

A regulation on **mutual recognition in the non-harmonised area** has been in force since July 2013. The mutual recognition principle has been introduced to certain areas where national rules apply. There have been an increasing number of notifications from Turkey in the last three years, mostly consisting of mandatory technical specifications. The number of notifications is, however, insufficient in light of Turkey's legislative activity.

### Harmonised area: quality infrastructure

There is a legal basis and an administrative structure in place in relation to technical regulations, standards, conformity assessment, accreditation, metrology, and market surveillance. The framework law was partially revised as part of an omnibus law on industry in July 2017 but an overall revision is still pending. The Turkish Standards Institute is independent, able to implement European and international standards and has adequate staff resources and financing. As of October 2017, it adopted a total of 20 042 national standards aligned with European standards. The rate of harmonisation of CEN (European Committee for Standardisation) standards stands at around 98 % and at 94 % for CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardisation) standards. The Turkish Standards Institute has been a full member of CEN and Cenelec since 2012. Eight Turkish economic operators are full members of the European Telecommunications Standards Institute, ETSI. A national standardisation strategy for 2017-2020 was published during the reporting period.

There are 46 **notified bodies** in Turkey and 2 technical approval bodies as of November 2017. The Turkish Accreditation Agency, TÜRKAK, is a signatory of multilateral agreements as part of the European cooperation for Accreditation association. TÜRKAK signed a new multilateral agreement on proficiency testing providers in April 2017 (there are now 7). The National **Metrology** Institute, TÜBİTAK-UME, was accredited last year for the production of certified reference materials for proficiency testing and inter-laboratory comparisons. A three-year national metrology strategy was adopted in 2015.

Turkey carries out a regular **market surveillance** programme in line with EU legislation and submits its annual programme to the European Commission. An electronic information system enables the 10 authorities to report their observations and an annual report on the results is published. According to the 2017 report, the overall budget increased by 30 % and the number of market surveillance inspectors increased by 21 % in 2016. The number of market surveillance checks increased by 39 %. Penalties increased considerably in 2017 and legal provisions were further strengthened. 307 189 batches were inspected in 2016, of which 215 876 were produced in Turkey. During inspections carried out by Member State authorities on products originating in Turkey, 105 750 batches were found to be non-compliant or unsafe. The number of non-compliant or unsafe products detected increased by 164 % in 2016, mainly due to an increased number of inspections, resulting in fines amounting to some EUR 26 million on economic operators. However, actual measures taken in the case of non-compliance, including fines, are reported to be low in comparison with the level of market surveillance activity. An approach that gives priority to particularly risky products is also needed.

#### Harmonised area: sectoral legislation

For the '**New and Global Approach**' product legislation, Turkey adopted legislation to align with the *acquis* on civil explosives and recreational crafts and personal watercrafts in 2017. Legislation was amended on the eco-design requirements for lamps, water pumps, glandless stand-alone circulators, toy safety and noise emission by equipment for use outdoors. Implementing legislation was issued on construction products, lifts, personal protective equipment, toys, measuring instruments and recreational crafts and personal watercrafts.

On '**Old Approach**' product legislation, Turkey adopted new and amending legislation on two- or three-wheel vehicles and quadricycles, manufacturing, modification and assembly of vehicles, type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and commercial vehicles and with respect to emissions from heavy duty vehicles, on manufacturing sites and packaging and pricing of medicinal products for human use. In the area of pharmaceuticals, contrary to Customs Union rules, Turkey does not accept EU good manufacturing practices certificates. The Pharmaceuticals Inspection Convention decided to accept Turkey as a member as of 1 January 2018. Turkey adopted a regulation in June 2017 aiming to improve alignment with the **REACH** (Registration, Evaluation, Authorisation, and Restriction of Chemicals) legislation, but full alignment is still pending. The national registration system for chemicals is expected to be operational by 2023. Turkey's localisation schemes for pharmaceuticals and agricultural and forestry tractors create *de facto* market access barriers for EU products.

There is a specific licensing and regulation system for economic operators dealing with **drug precursors**, with a strict follow-up and monitoring system in cooperation with the police and customs authorities.

On **procedural measures**, Turkey adopted national legislation in 2002 on textiles, footwear and crystal glass. National legislation is in place setting out licensing procedures for firearms. There was no progress on alignment to the *acquis* on cultural goods.

## **5.2. Chapter 2: Freedom of movement for workers**

*Citizens of one Member State have the right to work in another Member State and must be given the same working and social conditions as other workers.*

Preparations in the area of freedom of movement for workers are at an **early stage** and there has been **no progress** during the reporting period.

There has been no progress on **access to the labour market** or **coordination of social security systems**. So far, Turkey has concluded 16 bilateral social security agreements with EU Member States, but no new bilateral social security agreements were signed during the reporting period. There have been no developments on future participation in the European Network of Employment Services (**EURES**).

### **5.3. Chapter 3: Right of establishment and freedom to provide services**

*EU natural and legal persons have the right to establish themselves in any Member State and to provide cross-border services. For certain regulated professions, there are rules on mutual recognition of qualifications. Postal services are gradually being opened up to competition.*

Preparations in the area of right of establishment and freedom to provide services are at an **early stage**. **No progress** was made in the reporting period. Substantial efforts are still needed to align with the *acquis*.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ align with the Services Directive on the provision of cross-border services and set up a single point of contact.

There was no progress on the **right of establishment**, a right still restricted by many requirements regarding for instance nationality and residence requirements for a number of professions where for most cases, multiple authorisations are required or the lack of point of single contact.

Regarding the **freedom to provide cross-border services**, requirements for registration, licensing and authorisation remain in place for service providers registered in the EU. Preparations began on transforming the information system in the retail sector (PERBIS) into a sector-specific point of single contact.

Limited progress was made on **postal services**. A reserved area still exists in the standard letter-post service area, where the universal service provider enjoys exclusive rights. Turkey needs to further align this area with the *acquis*, which does not allow maintaining exclusive rights for the provision of postal services. Turkey should align with the Postal Services Directive as regards the provision of postal services.

On the **mutual recognition of professional qualifications**, the Vocational Qualifications Authority continued to issue occupational standards. Some regulated professions remain subject to reciprocal recognition requirements. Nationality and language requirements remain. Turkey should continue aligning its national legislation with the *acquis* in the area of mutual recognition of professional qualifications.

### **5.4. Chapter 4: Free movement of capital**

*In the EU, capital and investments must be able to move without restriction and there are common rules for cross-border payments. Banks and other economic operators apply certain rules to support the fight against money laundering and terrorist financing.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of free movement of capital. There was **some progress** during the reporting period, such as in the fight against money laundering and

financing of terrorism, in line with the recommendations of the previous report. Legislation on real estate acquisition is not aligned with the *acquis*.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ draft and adopt an action plan on real estate acquisition by foreigners to lift restrictions and increase transparency;

→ further align with the *acquis* by strengthening measures to prevent the misuse of its financial system for the purposes of money laundering and terrorism financing.

On **capital movements and payments**, Turkey's legislation on **real estate acquisition by foreigners** remains opaque and does not apply to all EU citizens in a non-discriminatory way. Turkey needs to adopt and implement an action plan to further liberalise the purchase of real estate by foreigners, bringing its laws in line with the *acquis*. Turkey now grants Turkish citizenship to foreign investors under certain conditions such as making a fixed capital investment or buying a real estate for a determined value and with a commitment of not selling it for three years. Foreign ownership is subject to restrictions in relation to radio and TV broadcasting, transport, education and the electricity market.

Turkey has reached a good standard in **payment systems**. The central bank and the Banking Regulatory and Supervision Agency are the two authorities that can grant licences for payment system operators.

Turkey has made progress in the **fight against money laundering and terrorism financing**. It is party to the Council of Europe's Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism. Turkey needs to further align with the *acquis* by strengthening its measures to prevent the misuse of its financial system for the purposes of money laundering and terrorism financing. Legislative and administrative capacity in this area need to be further strengthened to comply with the Fourth Round of the Financial Action Task Force's Mutual Evaluations.

The Financial Crimes Investigation Board (MASAK), which serves as the national financial intelligence unit, has strengthened its administrative and enforcement capacity and improved its cooperation with law enforcement agencies and judicial authorities. The number of suspicious transaction reports submitted to the Financial Crimes Investigation Board has increased from 132 570 in 2016 to almost 175 000 in 2017. The number of files that have been analysed and evaluated increased from 839 in 2016 to 10 554 in 2017. However, only nine people were convicted for money laundering. In 2016, 23 people had been convicted on money laundering charges. Confiscations and the level of seizure of assets remain limited in relation to money laundering and terrorism financing as stand-alone crimes.

## 5.5. Chapter 5: Public procurement

*EU rules ensure that the public procurement of goods and services in any Member State is transparent and open to all EU companies on the basis of non-discrimination and equal treatment.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of public procurement. **No progress** was made in the past year except for some improvement in enforcement capacity. Large gaps remain in its alignment with the *acquis*. Further work is needed in this area, which would potentially be covered by a modernised Customs Union.

In the coming year, Turkey should in particular:

- revise its public procurement legislation to cover concessions and public-private partnerships and provide for remedies in line with EU public procurement directives, and to increase transparency;
- start repealing exceptions contradictory to the *acquis*, as envisaged in the harmonisation schedule of the national action plan for EU accession, and eliminating domestic price advantages;
- create a fully independent Procurement Review Board, separate from the Public Procurement Authority.

#### Institutional setup and legal alignment

With regard to the **legal framework**, Turkey's national public procurement legislation broadly reflects the principles of the Treaty on the Functioning of the European Union. However, for certain goods, Turkey applies a compulsory domestic price advantage, which is discriminatory and therefore not in line with the *acquis*.

The **Public Procurement Law** is broadly aligned with the 2004 EU public procurement directives but Turkey is still to fully transpose the 2014 Public Procurement Directives. The legislation is harmonised with and supported by budget and expenditure regulations, so that public contracts can be prepared, awarded, and managed in line with sound project management principles. However, the legislation has a number of inconsistencies with the *acquis*. A range of sector-specific laws limit transparency and establish different legal remedies, depending on the sector. New derogations were introduced for defence, security and intelligence related procurements.

A domestic price advantage of up to 15 % continues to be compulsory for 'medium and high-technology industrial products'. Turkey's tenth development plan (2014-2018) aims to develop local manufacturing capacity via public procurement. Legislation now enables the procuring authority to require that the goods and software are domestically produced and implementing legislation sets a local content of 51 % as a requirement for procurement of vehicles for subway, cable cars and light rail transit systems. Turkey should eliminate restrictive measures, which contradict the *acquis*, and consider applying the new means provided for in the 2014 EU directives to promote innovation, domestic production and technology transfer arrangements.

The **Public Procurement Authority (PPA)** is responsible for implementing the Public Procurement Law and monitoring the public procurement system. The PPA is affiliated to the Ministry of Finance but is nominally autonomous. The Ministry of Finance was in charge of coordinating policy formulation and implementation in the reporting period.

#### Implementation and enforcement capacity

Turkey's **public procurement market** corresponded to 6 % of the country's GDP in 2016 (7.1% in 2015). Procedures continued to generally respect transparency and efficiency principles. The public-private partnerships unit in the Ministry of Development provides an early-stage review of some projects, along with the Treasury and the Ministry of Finance. However, Turkey does not have a single framework for coordinating, supervising and monitoring public-private partnership operations. Turkey should fill the substantial number of vacant posts in the PPA in order to strengthen its administrative and coordination capacity.

**Monitoring** contract awards and implementation is satisfactory. The PPA issues statistics twice a year which provide the basis for measuring performance and outcomes and making improvements to the public procurement system.

Contracting authorities' **capacity to manage public procurement processes** continues to improve. Turkey uses e-procurement effectively. Mechanisms to identify and address corrupt and fraudulent practices are in place, including rules on **integrity and conflict of interest**. However, Turkey should develop a risk indicator system that signals potential integrity problems in the procurement process.

#### Efficient remedies system

The **right to legal remedy** is stipulated in the Constitution and in the Public Procurement Law. Any decision on complaints by a contracting authority can be appealed before the Public Procurement Board within the PPA. The review and remedies system provides for speedy, effective and competent handling and resolution of complaints and sanctions. However, several provisions in the Remedies Directive have not been implemented.

The Public Procurement Board received 1 741 complaints in the first half of 2017, amounting to some 4 % of the contracts, which is within the normal range. The board's position as part of the PPA needs to be reassessed. A fully independent Public Procurement Board would avoid possible conflicts of interest.

### **5.6. Chapter 6: Company law**

*The EU has common rules on the formation, registration, and disclosure requirements of a company, with complementary rules for accounting and financial reporting, and statutory audit.*

Turkey **is well advanced** in the field of company law. **Some progress** was made through the entry into force of implementing legislation on continuing education for statutory auditors and enhancing the capacity of the public audit oversight authority.

In the coming year, Turkey should pay particular attention to:

→ finalise the technical alignment of legislative amendments currently being prepared and continuing its work to align with the latest accounting and statutory audit *acquis*.

Turkey has a high level of alignment on **company law**. A few alignment issues remain in relation to mergers, divisions and takeovers. The central registration recording system (MERSIS) maintains company registration data electronically, and online services continue to be improved. Disclosure of and public access to company financial documents in the business register (as required by EU company law and accounting rules) remains to be ensured. Work continues to enhance the effectiveness of corporate governance standards.

Concerning **corporate accounting** and **statutory audit**, the Turkish financial reporting standards and standards on auditing are based on international financial reporting standards and international auditing standards. A new financial reporting standard for large and medium-sized companies (July 2017) aims to regulate the framework rules for companies which are subject to independent audit but which do not apply Turkish financial reporting standards. The Turkish Public Oversight, Accounting and Auditing Standards Authority and the Capital Markets Board further improved their administrative capacity through recruitment and training and organised awareness-raising activities. A system for investigations and sanctions has been set up with respect to statutory audits and specific requirements are in



place for auditing public interest bodies. A Communiqué on continuing education of statutory auditors entered into force. Further work is needed to align with the most recent EU corporate accounting and statutory audit *acquis*.

## 5.7. Chapter 7: Intellectual property law

*The EU has harmonised rules for the legal protection of intellectual property rights (IPRs) and of copyright and related rights. Rules for the legal protection of IPRs cover, for instance, patents and trademarks, designs, biotechnological inventions and pharmaceuticals. Rules for the legal protection of copyright and related rights cover, for instance, books, films, computer programmes and broadcasting.*

Turkey has a **good level of preparation** in this area. There was **good progress** on legal alignment with the EU *acquis* with the adoption and entry into force of the new Industrial Property Law in line with the recommendations made by the previous report.

In the coming year, Turkey should in particular:

- adopt pending copyright legislation in line with the *acquis*;
- improve enforcement measures to combat industrial and intellectual property infringements;
- sustain a constructive dialogue with intellectual property right (IPR) owners, increase awareness regarding counterfeiting and piracy and focus on the benefits of a strong IPR protection system for economic growth.

With regard to **copyright and neighbouring rights**, the draft copyright law remains to be adopted. Collective rights management remains an outstanding issue that the new copyright law should address, particularly in relation to foreign producers, public performance rights and reproduction rights.

The new **Industrial Property** Law entered into force in January 2017, followed by the relevant implementing regulation in April 2017. The law ensures greater legal alignment with the IPR *acquis* in relation to trademarks and design, and updates the Turkish IPR system in line with international agreements and practices. Simplified registration procedures were introduced. The new law does not include specific provisions for biotechnological inventions. An IPR Academy was set up in July 2017, which will be responsible for all IPR training for civil servants. In May 2017, the Regulation on the Code of Conduct and Disciplinary Measures for Trademark and Patent Agents entered into force. This Regulation addresses a legal gap with regard to the liability of trademark and patent agents registered in the Turkish Patent and Trademark Office. The Turkish Patent and Trademark Office improved its consultation on trademarks registration services with IPR owners and their representatives.

On judicial **enforcement**, the new Industrial Property Law aims to ensure a higher level of legal alignment with the EU Enforcement Directive. However, actual enforcement needs to be strengthened as numbers of IPR infringements and counterfeiting and piracy levels are still very high. The implementation of the accelerated destruction procedure and the functioning of IPR criminal courts need to be improved. In 2016, the number of counterfeit goods seized by customs at border controls increased by 35 % compared to 2015.

## 5.8. Chapter 8: Competition policy

*EU rules protect free competition. They include antitrust rules against restrictive agreements between companies and abuse of dominant position. EU rules also prevent governments from unduly granting State aid which distorts competition.*

Turkey has **some level of preparation** in the area of competition policy. **No progress** was made in this field in the reporting period. Legislation on antitrust is largely aligned with the *acquis*. However, the gap in the alignment between Turkey's State aid policy and EU State aid rules remains.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ implement the State aid law without further delay and finalising an updated inventory of aid schemes.

### Antitrust and mergers

The **legislative framework** is broadly aligned with the *acquis*. The Law on the Protection of Competition reflects the substance of Article 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Implementing legislation in this field is largely in place.

Regarding the **institutional framework**, the Competition Authority is responsible for implementing the Law on the Protection of Competition. Its mandate is very similar to that of the European Commission. Operationally, it is a largely independent body.

The Competition Authority's **enforcement capacity** is adequate. **Implementation** is effective overall, but has been decreasing in effectiveness. There is a fall in the number of decisions, in particular on antitrust (from 191 in 2013 to 80 in 2017), and in the fines imposed (from EUR 280 million in 2013 to 194 million in 2016). The low number of *ex officio* investigations continued to fall (from 17 in 2012, to 9 in 2016, and 0 in 2017). The Competition Authority conducted an average of 75 raids annually between 2013 and 2016 (84 in 2017). The number of complaints resulting in an investigation fell from 20 in 2013 to 5 in 2016. In 2016, the number of appeals against Competition Authority decisions increased to 257 (up from an average of 155 cases per year between 2013 and 2015). Three quarters of these decisions were upheld by national courts.

### State aid

The **legislative framework** is partially in line with the *acquis*. State aid regulations do not cover the agriculture, fisheries or the services sectors, which are not part of the EU-Turkey Customs Union. Turkey's Law on the Monitoring and Supervision of State Aid is broadly in line with Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The implementing legislation required to enforce this law is not in place yet.

Regarding the **institutional framework**, the State Aid Monitoring and Supervision Board is responsible for implementing the law. It is not considered to be operationally independent.

In December 2017, the set of previously defined deadlines in the Law on Monitoring and Supervision of the State Aid were repealed, empowering the Council of Ministers to delay the enforcement of the law indefinitely. Turkey has therefore not yet aligned its State Aid legislation and its enforcement with the related EU *acquis* and no assessment of Turkey's **enforcement capacity** can be made. A State Aid inventory has yet to be set up and an action plan for alignment has yet to be adopted.

## Liberalisation

Competition and State aid rules apply to state-owned enterprises. Turk Telekomunikasyon and TUPRAS, Turkey's sole oil refiner, have *de facto* monopolies in the fixed telecommunications and refined oil products markets, respectively. In 2016, the Competition Authority fined Turk Telekomunikasyon for abuse of its dominant position in the market.

### **5.9. Chapter 9: Financial services**

*EU rules aim to ensure fair competition between and the stability of financial institutions, namely banking, insurance, supplementary pensions, investment services and securities markets. They include rules on the authorisation, operation and supervision of these institutions.*

Turkey has a **good level of preparation** in the area of financial services. **Some progress** was made, particularly in making it compulsory for employers to automatically enrol employees in pension schemes.

In the coming year, Turkey should in particular:

- further strengthen bank governance and supervision, crisis management and the resolution framework;
- support the development of Turkish capital markets and supervision of these.

In the areas of **banks and financial conglomerates**, the Banking Regulatory and Supervisory Agency revised the measurement and evaluation of capital adequacy of banks as well as the liquidity coverage ratio of banks. It eased reserve requirements and debt restructuring conditions to facilitate commercial loans and smooth the process for cross-border issuances. It also introduced changes in the calculation of banks' own capital regarding real estate acquired in exchange for their customers' unpaid debt. An emergency decree gave the agency the authority to regulate procedural rules for the sale to asset management companies of banks in which more than half of the shares are owned or controlled by the public.

There was some progress on **insurance and occupational pensions**. The amended Pension Savings Law entered into force on 1 January 2017 and made the enrolment of employees into a pension scheme compulsory. This will be implemented gradually for private sector employees. In August 2017, a regulation on participatory insurance activities was adopted. In July 2017, the Undersecretariat of Treasury amended the implementing regulation on measurement and evaluation of capital adequacy of insurance, reinsurance and private pension companies. Excessive premium increase risks are no longer taken into account when calculating capital adequacy. The Treasury also introduced amendments to the legislation on compulsory third party motor liability insurance, relating to the mandatory pooling of insurers.

There was no progress on **financial market infrastructure** but there was some progress on **securities markets and investment services**. The Capital Market Board clarified the requirements that apply to investment companies with a portfolio composed of infrastructure and services. The board also made provision for portfolio management companies to manage both venture capital and property investment funds.

## 5.10. Chapter 10: Information society and media

*The EU supports the smooth functioning of the internal market for electronic communications, electronic commerce and audiovisual media services. The rules protect consumers and support universal availability of modern services.*

Turkey has **some level of preparation** in the area of information society and media. There was **backsliding**, notably with regards to changes in broadcasting legislation and its implementation. Overall, the sector is overregulated and overly restrictive in relation to the protection of freedom of expression. There is inadequate competition in fixed voice and broadband markets and excessive taxation and costs for operators and consumers of information and communications technologies.

In the following year, Turkey should in particular:

- strengthen the independence of the regulatory authorities and their board members and amend the Internet Law in line with the Venice Commission's recommendations;
- further align authorisation arrangements, market access, rights of way and universal service in electronic communication with the EU *acquis*;
- take the steps required to complete the digital switchover as soon as possible.

On **electronic communications and information and communications technologies**, there was no progress in aligning legislation with the *acquis* on market access and universal service. Competition in the fixed voice and broadband market is not effective. A minimum capital requirement for fixed phone operators remains a barrier to market entry. Fees charged by municipalities for rights of way and for base stations installation further increase costs. In December 2017, the special communication tax applied to the electronic communication services has been fixed to 7.5 %, increasing the rate for internet from 5 % and decreasing the rate for mobile calls from 25 %. The taxation regime remains complex and taxes are excessive. Mobile broadband penetration significantly increased, to 65 %, though it is still below the OECD average of 95 %. The fixed broadband penetration rate is 13 %, compared to an OECD average of 30 %. Within 8 months of implementation, there were 52 million 4G subscribers. Full independence for the Information and Communication Technologies Authority needs to be ensured. The Internet Law has not been amended in line with UN and Council of Europe recommendations and serious concerns remain (*see Chapter 23 — Judiciary and fundamental rights*).

A national strategy covering 2015-2018 is in place in relation to **information society services**. The proportion of citizens using e-government increased from 37 % to 42 %, while the proportion of businesses using e-government remained at 86 %. In December 2017 Turkey published the National Broadband Strategy and Action Plan (2017-2020).

In the area of **audiovisual policy**, there was backsliding in the alignment with the *acquis* of the broadcasting law which was repeatedly amended by emergency decrees in relation to the grounds for sanctions and restrictive requirements for broadcasting over a single antenna, in contradiction with the European Cross-Border Broadcasting Agreement in terms of monopoly prevention. RTÜK was effectively stopped from ensuring unimpeded access to the media on a non-discriminatory basis for all political groupings and individuals wishing to participate in the electoral process which impacted the equitable campaigning for the 16 April referendum. Another effect was an increase in 2017 in the number of sanctions imposed on broadcasters

for praising terrorism, disturbing the public order and violating the integrity of the state. Since the beginning of the state of emergency, 36 TV channels (3 of which broadcasting from and licenced abroad) and 37 radio stations were dropped from TÜRKSAT and closed down. Many of these were critical towards the government, while some were closed down for alleged links to the Gülen movement and several were broadcasting in the Kurdish language.

Membership of the RTÜK board of directors was renewed in October 2017, but no member was designated by HDP and, as a result, the board does not reflect the current composition of Parliament as required. RTÜK's independence needs to be strengthened. In March 2018, amendments were adopted which raised new serious concerns, by extending the scope of the regulation of broadcasting performed by RTÜK to any online media service providers and platform operators, including those operating from abroad. The amendments also gave RTÜK the power to impose bans on internet broadcasting.

The editorial autonomy of the public broadcaster TRT was called into question after the government replaced its Director-General. The completion of the digital switchover remains uncertain as the re-tendering procedure has not yet been launched.

### 5.11. Chapter 11: Agriculture and rural development

*The common agricultural policy supports farmers and rural development. This requires strong management and control systems. There are also common EU rules for quality policy and organic farming.*

There is **some level of preparation** in the area of agriculture and rural development. **Some progress** was made in the past year, especially in further alignment on quality policy and in further improving implementation of the EU-Turkey trade agreement for agricultural products. Preparations have advanced on general agricultural issues and alignment with the common agricultural policy.

In the coming year, Turkey should in particular:

- adopt a strategy for producing agricultural statistics;
- manage its import quotas properly and transparently.

The **Farm Accountancy Data Network** covers all 81 provinces and has now been integrated with the agricultural production and registration system. Development of a land parcel identification system has continued, with EU support. The agricultural census is not yet complete and the strategy for agricultural statistics has not yet been adopted. Further alignment with EU policies requires decoupling payments from production and linking area-based payments to cross-compliance standards.

The EU and Turkey agreed to amend Protocol 2 to Decision No 1/98 of the EC-Turkey Association Council on the trade regime for agricultural products and agreed to broaden the scope of meat products sold from the EU to Turkey to include fresh and chilled bovine meat. This will be an important step forward if proper and transparent management of import quota are implemented effectively in parallel.

In **rural development**, the EU pre-accession programme for agriculture and rural development (IPARD I) provides for entrusting budget implementation tasks to Turkey for four measures implemented under IPARD I. The entrustment was also given by the Commission for pilot actions of the measure on agri-environmental, climate and organic

farming. In the first call for applications for IPARD, nearly 1 600 contracts were signed. The IPARD Agency recruited an additional 200 staff members. There has been some further progress in preparations for LEADER and a National Network for Rural Development was launched.

With regard to **quality policy**, good progress was achieved with the 2017 adoption of a law and corresponding implementing regulation on industrial property. This legislation aims to further align with the *acquis* on geographical indications.

The alignment of the regulation on principles and implementation of **organic farming** is advanced. The government supports organic production. The Turkish Accreditation Agency carries out the accreditation of certification bodies on organic agriculture.

## **5.12. Chapter 12: Food safety, veterinary and phytosanitary policy**

*EU hygiene rules for foodstuff production ensure a high level of food safety. Animal health and welfare and the safety of food of animal origin are safeguarded together with quality of seeds, plant protection material, protection against harmful organisms and animal nutrition.*

There is **some level of preparation** in the area of food safety, veterinary and phytosanitary policy. There has been **some progress** in the past year on the enforcement capacity in relation to food, feed and animal by-products and food safety legislation. Full implementation of the *acquis* in this area will require significant further work, particularly in areas such as animal by-products, animal welfare, identifying and registering animals and controlling their movements.

In the coming year, Turkey should in particular:

- upgrade food establishments to meet EU standards, including submitting a national programme and a monitoring plan;
- take further steps to adapt and enforce rules on animal welfare and animal by-products.

There has been limited progress in aligning and implementing the *acquis* on **general food safety**. Work should be intensified to fully align **veterinary policy** with the EU *acquis*. The identification and registration of bovines and small ruminants has continued. Border inspection posts at land and sea borders and at the Sabiha Gökçen Airport in Istanbul are still not fully functioning.

Turkey has continued its fight against animal diseases. Foot and mouth disease outbreaks have decreased as a result of mass vaccination. The disease-free zone ensured through vaccination in the area of Western Turkey bordering Bulgaria and Greece has been maintained through strict movement controls. Vaccination against lumpy skin disease has continued. Significant efforts are still needed to fully align with the *acquis* on transmissible spongiform encephalopathies and surveillance systems, including full compliance with the February 1998 Decision of the EC-Turkey Association Council on the trade regime for agricultural products. Further structural and administrative work is necessary to fully implement the *acquis* on animal welfare. There has been no progress on zoonoses.

Turkey continued to implement training, inspection and monitoring programmes for the **placing on the market of food, feed and animal by-products**, and administrative capacity for official controls has been improved. No progress has been made on developing the national plan for upgrading agri-food establishments. Significant work is still needed on

applying the new rules on registering and approving food establishments. Substantial work on animal by-products is still required. Provisions for funding inspections have still not been aligned with the EU system.

Alignment of **food safety legislation** with the *acquis* has advanced on issues such as labelling, additives and purity criteria, flavourings, food supplements and enzymes. Relevant regulations have been published, e.g. on labelling and specifications for food additives, among many others.

Progress on **specific rules for feed** remained limited. There has been no progress on **phytosanitary policy**. Alignment is yet to be completed for new foods and for **genetically modified organisms** (GMOs).

### 5.13. Chapter 13: Fisheries

*The common fisheries policy lays down rules for management of fisheries, protects living resources of the sea and limits the environmental impact of fisheries. This includes setting catch quotas, managing fleet capacity, rules for markets and aquaculture as well as support for fisheries and coastal communities.*

Preparations in this area remain at an **early stage**. **Some progress** was made on resources and fleet management, inspection and control, and on international agreements.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ adopt a fisheries law which aims to protect, manage and develop aquatic products in an environmentally-sensitive manner in line with sustainability principles.

Some progress was made on **resources and fleet management**. A further 214 fishing vessels were scrapped from the fleet under the ongoing subsidy scheme, bringing the total scrapped to 1 225. The number of vessels monitored under the vessel monitoring system has reached 1 350. A new support scheme and electronic logbook were introduced to update data on marine and inland artisanal fishing vessels to ensure the sustainable management of fisheries. Turkey signed the Malta MedFish4Ever Declaration on improving the sustainability of fishing resources in the Mediterranean.

On **inspection and control**, some progress was made on legislative alignment and on implementing the recommendations by the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT) on bluefin tuna. In 2017, increased cooperation between Turkey and the EU in the ICCAT led to substantial progress on the conservation of large, highly migratory stocks in the Mediterranean, including the adoption of a scheme allocating fishing opportunities for Mediterranean swordfish on the basis of a 2016 recovery plan. A longstanding dispute over Turkey's rights to fish for bluefin tuna was resolved. In the General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM) the EU-Turkey cooperation allowed the adoption of a multi-annual management plan for Black Sea turbot, setting Total Allowable Catches for all riparian states and measures to fight Illegal, Unreported and Unregulated fishing (IUU). No progress was made on **market policy**. Regarding **international agreements**, cooperation between Turkey and the EU continued. Turkey is signatory to, but hasn't ratified yet, the Food and Agriculture Organisation's Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing. As the EU *acquis* implements provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea, including through the common fisheries policy, Turkey's ratification of the Convention is necessary to improve cooperation with the

EU on fisheries and maritime policy.

#### 5.14. Chapter 14: Transport Policy

*The EU has common rules for technical and safety standards, security, social standards, State aid and market liberalisation in road transport, railways, inland waterways, combined transport, aviation and maritime transport.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of transport policy. **Some progress** has been achieved in the reporting period, mainly on railways liberalisation. However, the institutional set up and market constraints in Turkey risk hindering new entrants in railways. In the maritime sector, the institutional and technical capacity to implement international conventions is limited. The aviation sector's institutional and technical capacity and human resources need strengthening.

In addition to addressing these shortcomings, in the coming year, Turkey should in particular:

- pursue the vision zero / safe system approach when preparing the strategic framework for road safety, including improve road users' behaviour by education, training and enforcement;
- provide the necessary conditions for genuine liberalisation of the railways sector;
- take steps towards aligning with the EU *acquis* legislation in the areas of aviation, including air safety, intelligent transport systems and EU passenger rights in all modes of transport.

As regards the **general transport *acquis***, Turkey adopted a new strategic transport plan covering the 2017-2021 period, which does not refer to the most recent EU priorities on sustainable urban mobility and climate change. The transport master plan covering all modes of transport has been finalised. The logistics master plan is still being prepared. Administrative capacity for all modes of transport remains too low, in particular for aviation and railways.

On **road transport**, the legal framework is at a good level of alignment with the *acquis*. Roadside inspections are being performed rigorously, but legislation and procedures need to be updated, especially to introduce new elements of roadworthiness such as cargo securing. Priority should be given to aligning road safety policies with the *acquis* and designating a lead agency to implement the 'vision zero' strategy. There has been no progress in developing a Clean Power for Transport package or intelligent transport systems.

A new institutional set up is emerging in the **rail transport** sector, with a clear distribution of roles and responsibilities, but this is not fully aligned with EU unbundling alternatives. TCDD Infrastructure, the state-owned company in charge of the network, issued the network statement and a web application for path capacity allocation. However, implementing legislation provides that only domestically produced freight and passenger rolling stock will be registered until 1 January 2020. This creates difficulties for the provision of rolling stock, the flexibility of the rail market, and the entrance of newcomers into the sector. TCDD Transport, the state-owned company that manages rolling stock, does not operate as an independent commercial company in an open market. It remains dependent on subsidies from its parent TCDD Infrastructure and from transfer prices from the three rolling stock suppliers which are associated enterprises of TCDD Holding. TCDD Holding plays the role of infrastructure manager, which does not provide the adequate conditions for fair competition with other market players. The Directorate-General for Rail Regulation still acts as both the



regulatory authority and the safety authority, and is not sufficiently independent from the Ministry of Transport. The Ministry currently acts as the economic regulator, which is not compatible with Directive 2012/34 establishing a single European railway area. Therefore, further alignment is required.

In **maritime transport**, emergency response centres in Tekirdağ and Antalya are not fully operational as oil spill equipment is still being procured. Continued work by the authorities to protect the marine environment and strengthen their capacity for spill response is needed. The Maritime Labour Convention has been ratified in 2017. Turkey has not yet become a party to all of the basic conventions of the International Maritime Organisation, including Annex II of the Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, and has not yet pursued signature of the Paris Memorandum of Understanding. Maritime authorities also need significant institutional and technical capacity-building so they can carry out their responsibilities under International Maritime Organisation conventions that Turkey has already ratified. Further improvements are needed to the legislative and technological framework for maritime transport monitoring, as required under international law applicable to coastal states, with a view to becoming part of the Vessel Traffic Monitoring and Information System.

The relevant EU legislation in the area of **inland waterway transport** remains to be transposed, and a new authority responsible for inland waterways has not yet been set up. Turkey does not participate in the EU strategy for the development of the Danube Region, and has not signed the main international agreements on inland waterways.

In the area of **aviation**, since 2016 the EU and Turkey have been negotiating a comprehensive aviation agreement, covering market access in addition to regulatory cooperation and convergence on a wide range of aviation issues such as environment, commercial opportunities, competition, security, safety and air traffic management. Turkey has stated its wish to fully integrate into the EU aviation system, including membership of the European Aviation Safety Agency (EASA), but needs to build on its earlier efforts to align its regulations with the *acquis*. In regard to aviation safety, no significant progress was made in regulations on air operations or aircrew. Moreover there have been no negotiations on renewing the working arrangement between the Turkish Directorate-General for Civil Aviation and EASA. Concluding a new arrangement would be an important step for ensuring aviation safety standards and would enable EASA to fully perform safety inspections including in relation to safety aspects of air traffic management and air navigation services. Turkey's level of progress in these areas cannot therefore be ascertained at this stage nor the capacity of the national aviation authority to properly discharge its safety oversight responsibilities. The lack of adequate communication between air traffic control centres in Turkey and Cyprus continues to compromise air safety in the Nicosia flight information region. An operational solution needs to be found urgently to resolve this safety issue. In other areas of the aviation *acquis*, Turkey is making progress in aligning its regulations with the *acquis* but efforts should be stepped up, in particular in the area of air traffic management.

There has been no progress on **combined transport**. The strategy on combined transport adopted in December 2014 has not been implemented yet. Considering Turkey's ambitions on modal shift in the long run, regulatory measures to shift freight to railways, inland waterways or short sea shipping in line with Directive 92/106/EEC and the EU White paper targets need to be approved.

As long as restrictions remain in place on vessels and aircraft registered in Cyprus, related to Cyprus, or whose last port of call was Cyprus, Turkey will not be in a position to fully implement the *acquis* relating to this chapter.

### 5.15. Chapter 15: Energy

*EU energy policy covers energy supply, infrastructure, the internal energy market, consumers, renewable energy, energy efficiency, nuclear energy and nuclear safety, and radiation protection.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of energy. **Some progress** has been made in this area, mainly on security of supply and the renewable energy sector. The Commission's 2016 recommendations remain valid.

In the coming year, Turkey should in particular:

- complete the gas market reform in line with the *acquis*, by setting out a legally binding plan and a timetable, including third party access to the transit network and the unbundling of activities;
- adopt its nuclear energy law in line with the *acquis*, including restructuring the nuclear energy regulator to separate its operating functions and guarantee its full independence from any body involved in developing nuclear energy;
- make progress on transparent, cost-reflective and non-discriminatory tariffs for electricity and gas.

Good progress has been made on **security of supply**. Turkey adopted its new national energy and mining strategy which aims to improve security of supply, promote domestic resources and increase predictability in the market. There has been significant progress in relation to gas. The construction of the first phase of the Trans-Anatolian Pipeline project (TANAP) was largely completed at the end of 2017. (*See Chapter 21 — Trans-European Networks*). Turkey has set out an assertive programme to increase the capacity of its gas storage and liquefied natural gas (LNG) facilities, including floating storage and regasification units, two of which are operational. Turkey has also commissioned its second underground gas storage facility (1 billion cubic metres) in 2017. Turkey has set up a programme to double the entry capacity of its two LNG terminals within two years, along with setting up two additional terminals. There has been substantial progress on the TurkStream gas pipeline project with regard to infrastructure for delivering gas to Turkey. It is expected to be operational by 2019. The construction of the offshore pipelines was launched in May 2017 and over one third has now been completed. There has been limited progress on the interconnector with Bulgaria. No further progress can be reported on setting up a transparent, cost-reflective and non-discriminatory gas transit system. Turkey is at an advanced stage of implementing the *acquis* on mandatory oil stocks and it ensures storage of the necessary volume. However, a fuel market law regulating emergency oil stocks and oil security has not yet been adopted. Positive developments continued in relation to electricity networks. The Turkish Electricity Transmission Company (TEİAŞ), which has observer status in the European Network of Transmission System Operators for Electricity, has further improved its interconnection capacity with neighbouring countries.

As regards the **internal energy market**, good progress was made on the electricity market. The Energy Market Regulatory Authority produced two implementing regulations to improve information security and cyber security for its critical energy infrastructure and redesign

electricity side services. The Ministry of Energy and Natural Resources (MENR) issued a new regulation regarding the auditing of the electricity distribution companies. The eligibility threshold allowing electricity consumers to change supplier was further reduced from 3 600 kWh to 2 400 kWh, which corresponds to a theoretical market opening of almost 90 %. A transparent and cost-based pricing mechanism for electricity has not yet been properly implemented. There has been some progress in the gas market. Turkey has continued to adopt new implementing legislation in line with the EU's Third Energy Package on tariffs and organised wholesale markets, with a view to creating a fair and transparent platform for gas traders. The eligibility threshold for natural gas was kept unchanged at 75 000 m<sup>3</sup>, corresponding to a theoretical market opening of 80 %. The tendering process for gas distribution was completed for Turkey's 81 provinces and the gas network was extended to 77 provinces. A draft law amending the Natural Gas Market Law to address shortcomings regarding *acquis* alignment has been pending in Parliament since 2014. Full cost-reflective pricing has yet to be properly implemented.

Turkey's legislation on **hydrocarbons** is at an advanced stage of alignment with the *acquis*. Turkey already implements the Hydrocarbons Authorisation Directive but will need to align with the Directive on the Safety of Offshore Oil and Gas Operations, including in relation to the transit of hydrocarbons.

Good progress can be reported on **renewable energy**, which is a key pillar of the national energy strategy. The government issued two new implementing regulations on the technical assessment of solar applications and the setting up of large-scale renewable energy resource regions. Turkey launched two mega tenders for solar and wind energy, each with a total 1 000-megawatt installed capacity, designed on the basis of a fixed feed-in tariff, 80 % local content for R&D and manufacturing, as well as guaranteed R&D investment for a period of 10 years. The proportion of the total installed power capacity provided by renewable energy accounted for 44 %, of which 34 % hydro, while the proportion of power generation reached 33 % in 2016.

Good progress has been made on **energy efficiency**. A National Energy Efficiency Action Plan has been adopted in January 2018, aiming to reduce primary energy consumption by 14 % by 2023. Authorisations for energy efficiency services and work to raise public awareness have continued. Small and medium-sized enterprises have been supported through efficiency-enhancing projects and voluntary agreements. There is no timetable for achieving full alignment with the Energy Performance of Buildings Directive, or with the Energy Efficiency Directive. Turkey urgently needs to strengthen its institutional structure to improve coordination between the different ministries on implementing policies, possibly by creating an effective agency to do this, as many EU Member States have done.

Some limited progress has been made on **nuclear energy, nuclear safety and radiation protection**. The Turkish Atomic Energy Authority issued three implementing regulations to improve nuclear safety and security standards. Preparations for the Akkuyu nuclear power plant continued. In June 2017, the Energy Market Regulatory Authority granted the Akkuyu nuclear company a 49-year power generation licence and detailed site investigation studies are underway for the Sinop nuclear power plant. Turkey's existing legislation is only partially aligned with the Euratom *acquis*, specifically the Nuclear Safety Directive and the Spent Fuel and Radioactive Waste Directive. The draft framework law on nuclear energy is still pending. This should provide for the creation of an independent regulatory authority and more effectively deliver the safety objective of preventing and mitigating accidents. Turkey issued

the construction licence for the Akkuyu power plant. The stress test report on the design of the Akkuyu power plant needs to be completed. Turkey has not yet acceded to the Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. Turkey is not yet a member of the European Community Urgent Radiological Information Exchange system.

## 5.16. Chapter 16: Taxation

*EU rules on taxation cover value added tax and excise duties as well as aspects of corporate taxation. They also deal with cooperation between tax administrations, including the exchange of information to prevent tax evasion.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of taxation. **No progress** was made on this area except for the 2009 action plan on tobacco and the ratification of the Convention on administrative assistance in tax matters.

In the coming year, Turkey should pay particular attention to:

- align the range of excisable energy products with the *acquis*;
- with regard to the 2009 action plan, ensure that discriminatory excise duties on alcoholic beverages and tobacco are fully eliminated in 2018;
- address the deficiencies identified by the Global Forum on Transparency and Exchange of Information; and the deficiencies in tax regimes that are considered potentially harmful.

As regards **indirect taxation**, deviating from the *acquis*, a wide the range of products are subject to a 1 % value added tax. Legislation on structure, exemptions, special schemes and the scope of reduced rates need to be further aligned with the *acquis*.

On excise duties, the specific duty on imported and blended tobacco that financed the Tobacco Fund was reduced to USD 150 per ton in December 2017, in line with the 2009 action plan, which aims to fully eliminate the discriminatory duty by 2018. Turkey's legislation on cigarette excise duties contradicts the *acquis* in terms of the specific and *ad valorem* elements of the tax, but the overall level of excise duties on cigarettes is close to EU levels. Regarding alcoholic beverages, Turkey continued to increase the taxation differentials in absolute terms between raki (mainly domestic produce) and certain alcoholic beverages (mainly imported) by raising excise duties on all alcoholic beverages by a fixed percentage. As a result, the excise duty gap between raki and equivalent spirits increased in absolute terms, contradicting the 2009 action plan which aims to abolish the discriminatory taxation difference in 2018. Excise duties on energy products are generally well above the EU minima rates, but kerosene, coal and electricity are not subject to excise duties as required in the *acquis*.

In the area of **direct taxation**, the Council of the European Union Code of Conduct Group (as well as the OECD Forum on Harmful Tax Practices) has evaluated the preferential tax regimes of Turkey and has assessed the Technology Development Zones and the Regional Headquarters regimes as potentially harmful. Turkey committed to solving these issues.

In the area of **administrative cooperation and mutual assistance**, in May 2017, Turkey ratified and put the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters into force in November 2017, which requires the competent authorities in the parties to the convention to mutually agree on the scope of the automatic exchange of information and the

procedures to comply with. In June 2017, Turkey signed the Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting. This convention provides for the implementation of a series of tax treaty measures to update the existing network of bilateral tax treaties and reduce opportunities for tax avoidance by multinational enterprises.

Regarding **operational capacity and computerisation**, Turkey adopted the 2017-2020 integrated public finance management information system plan. This aims to design an integration module for decentralised and institutional automation systems to be developed and used by various public institutions and ministries.

### 5.17. Chapter 17: Economic and monetary policy

*EU rules require the independence of central banks and prohibit them from directly financing the public sector. Member States coordinate their economic policies and are subject to fiscal, economic and financial surveillance.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of economic and monetary policy. There was **no progress** in the past year. Strong political pressure on the central bank persisted, undermining its independence and credibility.

In the coming year, Turkey should in particular:

- avoid any political interference in the independence of the central bank;
- submit fiscal notifications by the set deadlines.

On **monetary policy**, further progress is needed on ensuring the independence of the central bank. The inflation target is determined jointly by the central bank and the government. In addition, the Prime Minister holds the right to mediate if there is disagreement between the central bank's board and the governor. Inflation moved to double digits in 2017, drifting further away from the official target of 5%. There has been increasing political pressure on the central bank to lower interest rates despite this significant overshooting of the inflation target. Political interference in the conduct of monetary policy needs to be avoided to reduce risks to the central bank's operational and institutional independence. The central bank's interest rate increased by 3.6 percentage points in 2017, confirming its intention not to ease its policy stance until the medium-term inflation outlook shows significant improvement. Further work should be done to ensure full alignment with the *acquis* in relation to privileged access to financial institutions by the public sector.

On **economic policy**, further alignment with the Directive on Requirements for Budgetary Frameworks is needed. Turkey revised its national account system to comply with the European System of National and Regional Accounts (ESA-2010). However, ESA-2010 has not yet been implemented for government accounts. Further improvements are needed to ensure the credibility of macroeconomic forecasts. Turkey does not have numerical fiscal rules or a fiscal council that monitors fiscal policy independently, as is required by the Directive. Turkey has started to submit fiscal notifications.

Turkey submitted its 2018-2020 economic reform programme on 31 January 2018. (*see also the economic chapter*).

## 5.18. Chapter 18: Statistics

*EU rules require that Member States are able to produce statistics based on professional independence, impartiality, reliability, transparency and confidentiality. Common rules are provided for the methodology, production and dissemination of statistical information.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of statistics. Turkey made **some progress**, especially with the revision of national accounts and the use of administrative registers. However, further work is needed on aligning macroeconomic and agricultural statistics with the EU *acquis* and improving statistics on asylum and migration.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ improve the Gross National Income (GNI) inventory by aligning it with Eurostat's GNI inventory guide;

→ strengthen coordination between the National Statistics Office and other data providers, while further improving the quality and use of administrative records;

→ improve statistics on agriculture, asylum and migration.

As regards **statistical infrastructure**, legislation on statistics is based on the principles of the European statistics code of practice. It ensures the professional independence of the National Statistics Office. However, greater transparency should be applied to the appointment process for the President of the National Statistics Office. Cooperation between this office and some of the main data providers needs to be improved, in particular the Ministry of Food, Agriculture and Livestock.

For **macroeconomic statistics**, the GDP data was revised to ensure greater compliance with the system of national accounts (SNA 2008) and the European system of accounts (ESA 2010). The integration of administrative registers from public institutions into the national accounting system is the biggest development in this revision process. The methods used to estimate the national accounts were improved with the 2012 supply-use and input-output tables. Turkey submitted the 2012 supply-use table, the GNI inventory and the quarterly national accounts inventory to Eurostat in 2017. The GNI inventory is not yet in line with Eurostat's GNI inventory guide and therefore the Turkish GDP/GNI compilation cannot be checked. TurkStat compiled for the first time the annual Institutional Sector Accounts, covering the years 2009-2015. Turkey produces external trade statistics in line with the EU *acquis*. In December 2016, Turkey submitted tables for the excessive deficit procedure for the years 2012-2015 to Eurostat. Regional accounts were calculated at level 3 of the nomenclature for statistical regions for 2004-2014. Further progress is needed on foreign affiliate trade statistics and on publishing government finance statistics on an accrual basis. The harmonised index of consumer prices is implemented in line with the *acquis*.

In **business statistics**, the full implementation of the regulation on structural business statistics is ongoing. Business statistics are being recalculated in light of the new administrative registers that have been collected. Turkey is implementing the latest version of industrial production statistics according to EU standards. PRODCOM (list of products of the European Community) is aligned. Short-term statistics are largely aligned, with the exception of services. Transport, R&D and ICT statistics are produced according to the EU *acquis*. Tourism statistics are available. Statistics on science and technology are highly compliant.

As for **social statistics**, data from the survey on income and living conditions is available and labour market statistics are fully aligned with the EU *acquis*. The methodology for employment data follows EU practice. Alignment in public health statistics is very high for data relating to causes of death and health surveys. Further progress is needed on data on health expenditure and non-monetary healthcare. Social protection statistics are fully aligned. Crime statistics are available, as are education and vocational training data. Data on residence permits, asylum seekers and refugees are not yet sufficient to produce reliable migration flow tables. However, work is ongoing to improve international migration statistics.

In **agriculture statistics**, no agricultural census has been carried out since 2001. Animal production, milk and dairy statistics are available. Supply balance sheets are available for almost all basic crop products and for wine. However, updated economic accounts for agriculture and agricultural input price index data are not yet available. Turkey carried out a farm structure survey but the results have not yet been published.

As for **environment statistics**, further progress is needed, in particular on agricultural and construction waste and data on environment-related taxes by economic activity. Turkey published statistics on national greenhouse gas emissions for 2009-2015, which was submitted to United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) in April 2017. However, environmental accounts are at an early stage. Energy statistics are in line with the EU *acquis*. Annual energy statistics and energy prices are available in good quality and sent to Eurostat.

### 5.19. Chapter 19: Social policy and employment

*EU rules in the social field include minimum standards for labour law, equality, health and safety at work and non-discrimination. They also promote social dialogue at European level.*

Turkey has **some level of preparation** in the area of social policy and employment. There has been **backsliding** in this area owing to a strong deterioration of labour rights under the state of emergency, with mass dismissals and suspensions. Some implementing measures in relation to social inclusion and employment policy were taken. Double thresholds for collective bargaining at workplace and sector levels and the lack of a right to strike for public servants continue to be major obstacles to Turkey meeting this chapter's main opening benchmark: compliance with European standards and ILO conventions on trade union rights.

In the coming year, Turkey should:

- remove obstacles limiting the full enjoyment of trade union rights and the functioning of bilateral and tripartite social dialogue;
- increase monitoring and implementation of legislation on health and safety at work;
- promote women's employment by implementing appropriate work-life balance policies.

Turkey has been backsliding on workers' rights with mass dismissals and suspensions in the public sector. Due to high rates of informality (total 34.8 %, non-agricultural sector 22 %), a high ratio of the working population is not protected by the **labour law**. This law still does not apply to agriculture and forestry workplaces with less than 50 employees or to domestic workers, except in relation to matters of health and safety at work. Turkey abolished the ban on night shifts exceeding 7.5 hours in certain sectors, conditional on the consent of the employee. Removing this right in situations where there are usually weak collective bargaining mechanisms is particularly worrisome. Household poverty, combined with some

negative social representations and business practices, continues to lead to child labour, including some of its worst forms, such as child labour in seasonal agricultural work, begging and other street work. In March 2017, Turkey adopted a programme to eliminate the worst forms of child labour by 2023 and to reduce the rate of child labour below 2%. The current number of labour inspectors is well below the benchmarks set by the International Labour Organisation.

On **occupational safety and health**, the full entry into force of the law to align Turkey with the *acquis* in this area has been postponed once more, this time to July 2020. Occupational accidents claimed 1 405 lives in 2016, up from 1 252 in 2015. Deaths were predominantly in the construction and land transport sectors. Child workers continued to be victims of fatal accidents. The independence of occupational health and safety professionals from their employers needs to be ensured.

**Social dialogue** has backslid during the last year. The right of the Council of Ministers to *de facto* ban ongoing strikes has been expanded to include grounds of economic stability and continuation of service. In 2017, five strike actions were postponed, *de facto* banned. Trade unions continued to report dismissals, harassment, arrests and police assaults against their members for carrying out legitimate trade union activities. Several press announcements and meetings of trade unions have been cancelled by the authorities on the grounds of security risks. The number of private sector employees covered by collective agreements remains very low. Trade union density among private sector employees has slightly increased, to 12 % in 2017. Informal employees remain excluded from the right to join trade unions. In light of the very high level of informal employment in Turkey, actual union density is therefore lower. Trade union density among public servants is high at 69 %, despite a 2.5 % decrease in 2017, but the trade unions that have been more critical of government policies have suffered a loss of affiliation. A wide range of public servants are not allowed to belong to unions. Turkey's Economic and Social Council has been inactive since 2009 and the tripartite consultative committee only met once in 2017.

In 2016, the overall **employment** rate was 54.3 %, and 33.2 % for women. The unemployment rate was 10.9 %, up from 10.3 % in 2015. Unemployment remained high throughout 2017 despite strong economic growth and government incentives. The employment mobilisation campaign launched in 2017 seems to have had a limited impact. The labour force participation rate was 56.9 %, with an increase in female labour force participation to 38.5 %. 23 % of employed women work as unpaid family workers in agriculture. The youth unemployment rate was 19.5 % with an increase from 18.5 % in 2015. A sharp increase was observed in the number of women aged under 29 not in employment, education or training. The rate of informal work was stable at 33.5 %. 44 % of women are in informal jobs, but this rate reaches 94 % for women in agriculture. Turkey has set modest targets for 2020: reducing unemployment to 9.6 %. In 2017, Turkey launched an employment mobilisation programme to create 2 million new jobs. This primarily consists of covering the employers' share of social security premiums, but with little targeting to categories needing support. State aid for employment will continue in 2018 through a new generation of support schemes. The number of people benefiting from public employment services is increasing.

On **social inclusion and protection**, Turkey continued to extend social assistance and services to an increasing number of refugees. Income inequality remained much higher than in EU Member States, with a Gini coefficient of 0.404 in 2016. Inter-regional disparities remain high, as average household income in some western provinces is three times higher



than in south-eastern Anatolia where child poverty is particularly high. The impact of social transfers on alleviating poverty is limited. The relative poverty rate fell to 21.2 %, while the severe material deprivation rate increased to 32.9 %. The overall risk of poverty and social exclusion has increased slightly. People with disabilities face difficulties in accessing the labour market. Effective monitoring mechanisms and further budget allocation is needed in relation to the inclusion of Roma people in the labour market. Turkey lacks an integrated policy framework on poverty reduction, social inclusion and protection. Social protection expenditure represented 12.8 % of the GDP in 2016, with almost half of this spent on old age pensions. General health insurance premiums for around 8.7 million people in need are being covered by the state. High levels of unregistered work weaken the sustainability of the social security system. Social assistance beneficiaries are directed to the public employment service for active labour market measures. In addition, as a means to promote employment, an implementing regulation has been issued in June aiming to cover the social security premiums of persons benefiting from regular cash social assistance programmes.. The impact of this measure on the employment of the assistance recipients is to be seen. The process of transitioning from institutional to community-based care for vulnerable children, elderly persons and persons with disabilities continues but the impact is modest and needs to be increased. The monitoring, evaluation and inspection system for all home-based care services need to be strengthened.

There are no strategies or action plans in place on **non-discrimination in employment and social policy**. The National Human Rights and Equality institution has been established, its members elected in March 2017, and secondary legislation laid down in November 2017, setting up an individual application mechanism for complaints for alleged discrimination cases, but it has not yet finalised any of the cases it has started to process. The grounds for prohibited discrimination do not include sexual orientation (*see Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*).

On **equality between women and men in employment and social policy**, an implementing regulation was adopted in November 2016 in relation to part-time work for working parents in the public sector. There is a wide gap in the employment rates of women and men, and a gender pay gap observed for all levels of educational attainment. Home-based childcare services to support female employment are no longer financed from the national budget. The lack of institutions and services providing care for children and sick and elderly people continues to hinder women's employment, due to a gender bias in caring responsibilities. (*See also Chapter 23*).

Turkey has reached a good level of preparation for using the European Social Fund. The Ministry of Labour and Social Security manages similar sectoral funds under the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) and IPA II programmes. However, the implementation of the IPA II programme needs to be stepped up.

## **5.20. Chapter 20: Enterprise and industrial policy**

*EU enterprise and industrial policy strengthens competitiveness, facilitates structural change and encourages a business-friendly environment that stimulates small and medium-sized enterprises.*

Turkey has a **good level of preparation** in the area of enterprise and industrial policy. There was **some progress** with regard to the legal framework for doing business and access to

finance, but issues such as tackling the informal economy, the long-term financing of small and medium sized enterprises and the legal framework for microfinance remain challenges.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ improve policy compliance following the results of the Small Business Act report and focus on measuring the impact of policy tools.

On **enterprise and industrial policy principles**, there was some progress on the legal framework related to the business environment. A law on movable collaterals entered into force in January 2017. This eased SMEs' access to finance by giving them the opportunity to use their movable assets as collateral. Electronic registration of enterprises was further facilitated. Measures were taken on business registration, exemption of stamp duties, industrial and technology development zones, industry-university cooperation and the setting up a higher education quality system to increase R&D. EU energy efficiency requirements were made mandatory and the market surveillance of products was strengthened. However, Turkey maintained the 15 % domestic price advantage in public procurement, contrary to EU rules. A circular on the use of domestic products particularly for the light rail systems was published in November 2017 and an inter-ministerial Localisation Steering Board was established in January 2018. Such steps and the schemes on localisation in certain sectors such as pharmaceuticals, and agricultural and forestry tractors, are not compatible with the general principles of the EU common industrial policy as laid down in the EC Treaty. A regulation on health tourism set out the procedures and minimum standards for further development of this priority sector for Turkey. Sectoral strategies were adopted on software, machinery and nanotechnology, while two cross-cutting strategies on employment and standardisation were issued. Turkish legislation is not yet fully harmonised with the Late Payment Directive. The informal economy is still large and the weakened rule of law under the state of emergency raises concerns about the business environment.

Regarding enterprise and industrial policy instruments, Turkey continued to implement various schemes supporting companies, mainly SMEs. The scope of schemes to support participation in international fairs, market research and market entry, international competitiveness, R&D and design, and technological products was further extended to cover a wider range of beneficiaries and activities. Companies' expenses for participating in global value chains were included in the support scheme for certification for export markets. A credit volume of about EUR 50 billion was injected into the economy, including SMEs, through the Credit Guarantee Fund. In addition, several technical assistance and financing schemes run by the SME support administration (KOSGEB) are operational. Turkey continued to support technology development zones. There were 69 of these zones in 2017 (compared to 64 in 2015). In 2016, 640 patents had been obtained from 28 850 completed projects (compared with 627 patents from 19 322 projects in the previous reporting period). The OECD Forum on Harmful Tax Practices has assessed the technology development zones as potentially harmful from a taxation perspective. Turkey remains active in the COSME Programme, the Enterprise Europe Network and in the Small Business Act assessment process.

## 5.21. Chapter 21: Trans-European Networks

*The EU promotes trans-European networks in the areas of transport and energy to strengthen the internal market and contribute to growth and employment.*

Turkey is **well advanced** in the area of trans-European networks. **Good progress** was made in the reporting period, notably in the area of energy networks. Implementation has started on the national transport master plan and the transport information management system for the TEN-T, and planning and decision-making capabilities have been enhanced.

In the coming year, Turkey should in particular:

- increase its human resource and technical planning capacity in relation to the tools in the master plan;
- finalise the logistics master plan and accelerate efforts to align with key pieces of the *acquis* to facilitate alignment in TEN-T;
- set up a transparent, cost-reflective and non-discriminatory gas transit system in line with the *acquis*.

As regards **transport networks**, the national transport master plan for Turkey has been adopted. The master plan and the planning tools it provides will improve Turkey's transport policy-making and project planning capacity. The transport information management system has been set up. It will monitor performance indicators and data for transport for all modes and exchange information in line with EU standards. The Halkali-Kapikule railway line project is part of the comprehensive TEN-T railway network and lies on a cross-border section of a TEN-T core network corridor. To ensure the sustainability of the project, Turkey needs to make a high level commitment to complete the link between the European and Asian rail networks through the third Bosphorus bridge in due time.

As regards **energy networks**, positive developments continued in relation to electricity networks. Turkey's capacity for electricity interconnection with its neighbouring countries was improved. Significant progress has been made on gas networks, particularly on the trans-Anatolian pipeline project (TANAP). The project is expected to start delivering gas to the Turkish market on 1 July 2018 and to the EU by 2020. There has been limited progress on the interconnection between Turkey and Bulgaria. The TurkStream project has progressed rapidly with regard to infrastructure to deliver gas to Turkey but much less so with regard to infrastructure targeting the European market (*see Chapter 15 — Energy*). The Ministry of Environment and Urbanization approved the environmental impact assessment for the offshore section of the project in October 2017. No progress was made on setting up a transparent, cost-reflective and non-discriminatory gas transit system.

## 5.22. Chapter 22: Regional policy and the coordination of structural instruments

*Regional policy is the EU's main tool for investing in sustainable and inclusive economic growth. Member States bear responsibility for its implementation, which requires adequate administrative capacity and sound financial management of project design and execution.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of regional policy and coordination of structural instruments. **No progress** was made in strengthening the capacity for IPA programme implementation leading to continued decommitments of EU funds, although there were efforts in the reduction of procurement and contracting backlog for IPA I.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ focus on the completion of ongoing operations and expedite mature operations within the existing pipeline by the set deadlines and deliver high quality results;

→ improve the Audit Authority's policies and procedures and further strengthen the capacity of the national IPA coordinator and the national authorising officer to coordinate operating structures and ensure effective strategic planning and risk management at programme level.

On the **legislative framework**, implementing legislation on Strategic Planning for Public Administrations and related guidelines are yet to be adopted.

There was slow progress on the **institutional framework**. All four operating structures (environment and climate actions; competitiveness and innovation; education, employment and social policies; and transport) have been entrusted with budget implementation tasks to manage multiannual programmes in the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) II period (2014-2020). However, their roles and responsibilities are often not correctly understood. The national IPA coordinator needs to further develop its coordination of implementation. Coordination between Turkish regional development policy and EU funded programmes is weak.

Some progress was made in improving the **administrative capacity** of some ministries in charge of managing EU funds. The line ministries responsible for the IPA multiannual operational programmes gained experience and developed their capacity to manage procurement procedures and contracts. For IPA I, the procurement and contracting backlog has been reduced, although large decommitments took place, amounting to EUR 322 million for multiannual programmes. For IPA II, the increasing backlog reached EUR 756 million for multiannual programmes; this remains a source of concern. High staff turnover, a lack of experience with contract enforcement and low levels of ownership by Operating structures led to significant delays in implementing operations and a low absorption of EU funds.

There has been some progress on **programming**. Project pipelines have been set up by all IPA structures for 2014-2020. Drafting of project documentation is fairly advanced and procurement has started.

On **monitoring and evaluation**, progress is slow on ensuring the effective use of the integrated monitoring information system developed by the Ministry of Development. Monitoring of sustainability and financial adjustment is not sufficient.

Concerning **financial management, control and audit**, operating structures still suffer from a lack of technical capacity to prepare tender documentation. Efficient prioritisation and organisation of the procurement processes are key to speeding up implementation. The Audit Authority continues to display methodological and organisational shortcomings and high staff turnover. The authority should improve its audit policies, procedures, and methodology.

## **5.25. Chapter 25: Science and research**

*The EU provides significant support for research and innovation. All Member States can benefit from the EU's research programmes, the more so where there is scientific excellence and solid investment in research.*

Turkey's preparations in the area of science and research are **well advanced**. **Some progress** was made in the area of e-infrastructure.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ continue its work towards aligning its national research area with the European Research Area;

→ intensify its work to increase its participation and success rates in EU Framework Programmes.

Regarding **research and innovation policy**, the proportion of overall GDP provided by R&D expenditure remained at 1 %. Turkey's overall research capacity is still limited in terms of the number of researchers per million inhabitants reaching only one third of the European average.

Participation in **framework programmes** as an associated country, notably in the EU research and innovation programme Horizon 2020, is a key element of Turkey's work towards aligning its national research area (TARAL) with the **European Research Area**. A positive development has been achieved in the area of e-infrastructure, where Turkey implemented country-wide tools for accessing scientific information, supporting the Horizon 2020 Open Access schemes. However, despite the ongoing work by the Scientific and Technological Research Council (TUBITAK), participation by Turkish researchers and other R&D actors in the Horizon 2020 programme has not increased. Measures taken under the state of emergency (such as dismissals, closures of institutions and travel restrictions) have also affected cooperation between European and Turkish researchers.

Turkey is still below the EU average in almost all indicators of the **European Innovation scoreboard**. Turkey has been active in some of the mutual learning exercises offered by the Horizon 2020 Policy Support Facility. Technology development zones supporting business-academia cooperation increased from 64 in 2016 to 69 in 2017.

## 5.26. Chapter 26: Education and culture

*The EU supports cooperation in education and culture through funding programmes and the coordination of Member State policy through the open method of coordination. Member States must also prevent discrimination and facilitate the education of children of EU migrant workers.*

Turkey is **moderately prepared** on education and culture. There was **some progress** on this chapter, notably regarding the national qualifications system and the ratification of the UNESCO Convention.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ further improve inclusive education, with a particular focus on girls and children from disadvantaged groups and closely monitor and continue work to reduce the proportion of school drop-outs;

→ ensure the good functioning of the Turkish Qualifications Framework.

In the area of **education, training and youth**, Turkey continues to successfully participate in the Erasmus+ programme. However, Turkey's commitment to implement the Bologna process has not been sustained in practice. Although the Turkish qualifications framework (TQF) is now referenced to the European qualifications framework, Turkey will have to ensure that principles and procedures relating to quality assurance, credit systems, inclusion of qualifications, and validation of non-formal and informal learning are fully in place. In the

formal vocational education and training sector, the implementation of modular curricula and a credited module system, instead of the current class passing system, remains an important issue for the effective implementation of the TQF. Significant quality differences also persist among Turkey's higher education institutions. Turkey set up a Higher Education Quality Board in charge of quality assessment and assurance. Turkey is however not yet a member of the European Association for Quality Assurance in Higher Education. Following the measures taken under the state of emergency, over 33 600 public and 22 400 private school teachers and managers have been dismissed, as well as 8 800 higher education staff. Thousands of institutions (private schools, universities, associations, student dormitories, etc.) have been closed. Education remains at high risk for inappropriate political influence, especially in higher education.

There has been some progress in the enrolment rate of children, particularly in pre-school education where it stands at 52 %. However, this remains well below the EU target of 95 %. Adult participation in lifelong learning, which stands at 6 %, also needs to be increased. In the academic year 2016-2017, the schooling rate for children was 91 % for primary, 96 % for lower secondary, 83 % for upper secondary education and 82 % for girls. Turkey needs to develop a system to reduce early school leaving, which stands at 34 %. Progress is still needed to make education more inclusive, especially for Roma children and children with disabilities. Based on the latest PISA results, Turkey appears at the bottom of the ranking table, suggesting serious issues with the overall quality of education.

In the area of **culture**, Turkey ratified, with some reservations, the 2005 UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions in March 2017, thus delivering on the Commission's guidance from 2016. In February 2017, Turkey ratified the Enlarged Partial Agreement on Cultural Routes. Turkey withdrew from the Creative Europe programme as of January 2017.

## **5.27. Chapter 27: Environment and climate change**

*The EU promotes strong climate action, sustainable development and protection of the environment. EU law contains provisions addressing climate change, water and air quality, waste management, nature protection, industrial pollution, chemicals, noise and civil protection.*

Turkey has **some level of preparation** in relation to environment and climate change. Overall there was almost **no progress** made over the past year, except in areas such as chemicals. Enforcement still remains weak, especially on waste management and industrial pollution. More ambitious and better coordinated environment and climate policies still need to be drawn up and implemented. Strategic planning, substantial investment and increased administrative capacity are required as well. The Commission reiterates the recommendations in its 2016 report.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ complete its alignment with the directives on water, waste management and industrial pollution and ensure the Environmental Impact Assessment Directive is correctly implemented;

→ ensure harmonisation with and the effective implementation of cross-cutting legislation, including the *acquis* on public participation and the right to access environmental information;

→ complete its alignment with the *acquis* on climate change, ratify the Paris Climate Agreement on climate change, and implement Turkey's contribution to this.

## Environment

Turkey has reached some level of preparation in the area of **horizontal legislation**. Alignment with the Strategic Environmental Assessment Directive was completed in 2017, with a transition period in several sectors from 2020 to 2023. Implementation of the Directive on Infrastructure for Spatial Information is still at an early stage. Civil society remains critical of the implementation of the Environmental Impact Assessment Directive, the application of the rule of law in court decisions on environmental issues, the respect for public participation and the right to environmental information. Turkey is still not a party to the Aarhus Convention. The 2016 law that waived licensing and other restrictions for strategically important investment projects remains a concern in terms of complying with the *acquis*. Procedures for transboundary consultations have not yet been aligned with the *acquis*.

On **air quality**, there has been no progress on alignment with the *acquis* on ambient air quality, national emissions ceilings and volatile organic compounds. Severe air pollution is reported in some cities each year which requires the preparation of local clean air action plans. A national strategy for air quality monitoring is in place and five out of eight planned regional networks have been set up and are operational. Air quality monitoring data is shared online.

Regarding **waste management**, the legal framework is mostly aligned. Turkey's capacity for sorting and recycling waste and for medical waste treatment has slightly improved, but there was no further progress on alignment. Further work is needed on the separate collection of different types of waste, reducing biodegradables going into landfills and incineration of hazardous waste. Incentives to promote these activities remain limited. The preparation of waste management plans at local level, in line with the Waste Framework Directive, is ongoing. Turkey ratified the Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships in 2017 but alignment with the EU Ship Recycling Regulation is still not completed.

In the area of **water quality**, there is moderate alignment and there has been no substantial progress in the reporting period. Over 780 bodies of water out of 2 500 were identified as sensitive areas for urban wastewater discharges and nitrates. Management plans for 11 out of 25 river basins are being prepared in line with EU directives. Turkey has begun transboundary consultations on water issues with neighbouring countries on the Maritsa (Meriç) river but these are generally still at an early stage. Wastewater treatment capacity has slightly increased. Alignment has not yet begun with regard to directives on marine strategy and bathing water. Alignment with the Water Framework Directive is not yet completed.

The framework legislation on **nature protection** and the national biodiversity strategy and action plan are yet to be adopted. The institutional framework for designating and managing future Natura 2000 sites has not yet been drawn up. Investments, particularly in hydropower and mining, need to be made in compliance with the relevant obligations to protect nature.

In the area of **industrial pollution and risk management**, alignment with most of the EU directives and regulations is at an early stage. Compliance with the Seveso II Directive is high, but alignment is still pending for the Industrial Emissions and Seveso III Directives, the eco-management and audit scheme, the Ecolabel Regulations and the volatile organic compounds, including in paints, directives.

On **chemicals**, the implementing legislation on the registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals (REACH) was adopted in 2017. The Rotterdam Convention on import and export of dangerous chemicals was ratified in 2017, but the relevant implementing regulation is pending. Alignment is also pending on persistent organic pollutants. Implementation of the regulation on classification, labelling and packaging of substances and mixtures is not complete. Implementation of the biocides legislation has been postponed to 2020.

Legislative alignment in the field of **noise** is well advanced. The preparation of noise mapping and local noise action plans is still underway.

Turkey has been a member of the European Union **Civil Protection** Mechanism since 2016. It still needs to connect to the common emergency communication and information system.

### **Climate change**

There was no progress in this area. A national strategy consistent with the EU 2030 framework on climate and energy policies has not yet been adopted. The national climate change strategy and action plan are inconsistent with other strategies, such as those for energy. A climate change adaptation strategy is yet to be adopted and enforced. Work to build climate action know-how in different government agencies and mainstreaming of climate change into different sector policies is still weak.

Turkey needs to ratify the Paris Agreement on climate change and start implementing its contributions to this. Turkey has submitted its 2017 annual greenhouse gas inventory under the UN Framework Convention on Climate Change.

Full alignment with the EU's economy-wide greenhouse gas monitoring mechanism is still pending. Turkey needs to comply with the decision on accounting rules on greenhouse gas emissions and removals resulting from activities relating to land use, changes in land use, and forestry. A regulatory framework for the monitoring and reporting of emissions from industrial installations specifically is in place, but full alignment with the Emission Trading Directive is needed. Further efforts should be made to fully implement national legislation aligned with the Fuel Quality Directive, and align with the EU Regulation on Emissions Standards for New Cars. Full alignment regarding ozone depleting substances and fluorinated greenhouse gases is still pending.

### **5.28. Chapter 28: Consumer and health protection**

*EU rules protect consumers in relation to product safety, dangerous imitations and liability for defective products. The EU ensures high common standards for tobacco control, blood, tissues, cells and organs and medicines for human and veterinary use. The EU also ensures high common standards for upholding patients' rights in cross-border healthcare and tackling serious cross-border health threats including communicable diseases.*

Turkey has a **good level** of preparation in the areas of consumer protection and public health. **Some progress** was made on administrative and enforcement capacity in both areas.

In the coming year, Turkey should in particular:

- improve coordination and cooperation among all stakeholders including enforcement actors and consumer organisations;
- ensure the confidentiality and security of health data in the national information system;



→ increase institutional/administrative capacity, inter-sectoral cooperation, financial resources and appropriate diagnostic facilities to address public health issues at central and provincial level.

National legislation is partly aligned with the EU *acquis* on **consumer protection**. A consumer protection programme and action plan for 2016-2020 is in place. The number of safety and non-safety related inspections performed by the Ministry of Customs and Trade increased slightly over the reporting period. However, the capacity to carry out such inspections remains insufficient. On **product safety** related issues, national legislation is not fully aligned with the EU *acquis*. Regarding non-safety related issues, consumer rights enforcement remains weak and consumer information about their rights is very low.

With regard to **public health**, national legislation on healthcare is partly aligned with the EU *acquis*. The organisational structure of the Ministry of Health was changed through an emergency decree in August 2017, placing public health institutions and public hospitals back under the Ministry of Health, only a few years after the last reorganisation.

Turkey's tobacco control legislation is fully aligned with the EU *acquis*, but ratification of the Framework Convention on Tobacco Control Protocol on Illicit Trade is pending. The most recent data on smoking prevalence shows that 26.5 % of the population smoke.

Turkey's blood, tissues, cells and organs legislation still needs to be fully aligned with the EU *acquis*. The country has 43 blood establishments, each one inspected twice a year. The hemovigilance system has to become fully operational. As a result of capacity-building and awareness-raising work, organ donation rates reached 7.1 per million of the population at the end of 2016.

No legislative progress was made on patients' rights in cross-border healthcare. The Ministry of Health is responsible for e-health issues. The Data Protection Board has been set up and aims to ensure confidentiality and security of health data in the national information system. National registries for rare diseases do not exist yet, but Turkey is a member of the Orphanet.

No legislative progress was made on serious cross-border health threats. Regarding communicable diseases, in 2017, Turkey published its national epidemic preparedness plan and its national antimicrobial resistance strategic action plan (2017-2022). Prescription of antibiotics needs to be strictly controlled to support the fight against antimicrobial resistance

A national cancer control plan has been in place since 2007. There are cancer registry centres in every province (81 in total), of which 13 are accredited nationally and 8 by the International Agency for Research on Cancer. Cancer screening coverage reached 35.6 % for breast cancer and 81.3 % for cervical cancer. With the integration of the cancer control programme into primary healthcare, active surveillance and monitoring have been expanded to cover every province. The National Cancer Institute has become operational after the regulation to implement this was adopted in December 2017.

Slow progress was made on community-based mental health centres. In 2017, 14 new community-based mental health centres were set up, making a total of 163, and 350 family physicians were given mental health gap training.

National action plans on nutrition and physical activity and alcohol-related harm reduction and prevention are in place, focusing on awareness-raising.

An updated action plan on preventing drug abuse (2016-2018), built around the pillars of drug demand and drug supply reduction, is in place. National coordination mechanisms have been set up on drug policy issues. According to the Ministry of Interior, there was an increase in the number of drug-induced deaths in Turkey from 520 in 2016 to 1 020 in 2017. Significant work is necessary both on supply and demand control.

On health inequalities, access to healthcare services needs to be improved for people with disabilities, people living with HIV, and children and adults who use drugs. The hosting of a large Syrian refugee population continues to put an additional strain on the national healthcare system and financing.

### 5.29. Chapter 29: Customs union

*All Member States are part of the EU customs union and follow the same customs rules and procedures. This requires legislative alignment, adequate implementing and enforcement capacity, and access to the common computerised customs systems.*

Turkey maintains a **good level of preparation** in the area of the customs union. There has been **no progress** during the reporting period. Duty relief, free zones, surveillance measures and management of tariff quotas are not fully in line with the *acquis* or with Turkey's obligations under the Customs Union.

In the coming year, Turkey should in particular:

- further improve risk-based controls and simplified procedures in line with the *acquis* to facilitate legitimate trade, while ensuring security and safety;
- remove import and export restrictions preventing the effective free movement of goods.

No progress was made in the area of **customs legislation**. The level of alignment is generally high. However, harmonisation with the EU Customs Code remains an outstanding issue. Some work was done on improving risk-based controls and simplified procedures, in particular through increasing the capacity of the local risk management and feedback mechanism between the central and local offices.

Rules on surveillance and management of tariff quotas, free zones and duty relief are yet to be aligned with the *acquis*, but a small number of restrictions on the management of tariff quotas were removed. Turkey has continued to deviate from the Customs Union by imposing new sets of additional customs duties on imports of goods originating in third countries, namely stationery products, textile and leather items, cosmetics and personal hygiene products, certain steel pipes, engines, pumps, electric motors and tractors, frames and mountings for glasses and motorcycles. Additional duties also apply to such goods even if they are in free circulation in the EU, thus eroding the fundamental principle of the Customs Union. The export restrictions on certain leather products are in breach of Customs Union rules. Designation of specialised customs offices and proof of origin requirements for goods in free circulation in the EU are not in line with Customs Union rules. Turkey maintained its disproportionately high agricultural component for sweet corn, contrary to Customs Union rules.

With regard to **administrative and operational capacity**, the customs' enforcement capacity in relation to intellectual property rights has increased (*See Chapter 7 — Intellectual Property Law*). Further work is required to strengthen risk-based controls relating to enforcing safety and security measures. Turkey has implemented a computerised transit system as part of its

membership of the Convention on a Common Transit Procedure. However, tariff IT systems (TARIC, Quota and Surveillance) are not yet in place. A strategy to bring IT activities together with business initiatives remains to be adopted.

### 5.30. Chapter 30: External relations

*The EU has a common trade and commercial policy towards third countries, based on multilateral and bilateral agreements and autonomous measures. There are also EU rules in the field of humanitarian aid and development policy.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of external relations. There was **backsliding** in the reporting period as Turkey extended the scope of additional customs duties, thus further deviating from the Common Customs Tariff (CCT), infringing the EU-Turkey Customs Union.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ urgently re-align its customs tariff with the CCT;

→ complete its alignment with the EU's Generalised System of Preferences and dual-use export control regime.

No progress was made in the area of the **common commercial policy**. Thanks to its adherence to the EU-Turkey Customs Union, Turkey has to date generally maintained a good level of alignment with the EU common commercial policy. However, Turkey has further substantially deviated from the CCT, as it applies additional duties to a large and growing number of imported products (*See Chapter 29 – Customs Union*). As part of this tariff deviation, there was backsliding in the level of Turkey's alignment with EU Generalised Scheme of Preferences rules. The intensive use of safeguard measures remains a cause of concern. Turkey continues to open new investigations based on weak evidence and use safeguards where more targeted trade defence measures, such as the anti-dumping instrument, could be more appropriately used. Within the World Trade Organisation, in particular on the Doha Development Agenda, in the OECD and the G-20, coordination between the EU and Turkey should be improved. With regard to export controls on dual-use goods, Turkey has not aligned with the EU position on membership of certain multilateral export control arrangements, such as the Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies and the Missile Technology Control Regime. Alignment with the EU position on medium and long-term export credits is also needed.

Regarding **bilateral agreements with third countries**, the free trade agreements Turkey signed with Moldova and the Faroe Islands entered into force. Although Turkey is generally aligned with the EU as regards the terms of the free trade agreements it has entered with third countries, it continued to implement its free trade agreement with Malaysia and its free trade agreement with Singapore also entered into force, despite the EU not yet having concluded similar agreements with these two countries.

As for **development policy** and **humanitarian aid**, official development aid granted by Turkey increased to EUR 5.3 billion or 0.8 % of ODA/GNI in 2016. The assistance was largely directed towards humanitarian support for Syria-related activities on Turkey's own territory.

### 5.31. Chapter 31: Foreign, security and defence policy

*Member States must be able to conduct political dialogue under EU foreign, security and defence policy, to align with EU statements, to take part in EU actions and to apply agreed sanctions and restrictive measures.*

Turkey is **moderately prepared** in the area of foreign, security and defence policy. **Some progress** was made through regular political dialogue on foreign and security policy, including at ministerial level. The EU and Turkey continued their dialogue on counter-terrorism. Turkey joined Russia and Iran in the Astana process with Syria. It continued to provide substantial humanitarian assistance to Syrian refugees. In January 2018, Turkey launched a new military operation in Syria, in the Afrin area, against the PYD/YPG. Turkey continued to provide humanitarian and development aid in other regions, in Afghanistan and to Rohingya refugees.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ take urgent steps to significantly improve its alignment with EU declarations and Council decisions on common foreign and security policy.

The **political dialogue** between the EU and Turkey on foreign and security policy issues continued at all levels, and benefited from the results achieved through the joint implementation of the EU-Turkey Statement of 18 March 2016. A high-level political dialogue took place on 25 July 2017, where foreign policy issues were discussed at length. Ministerial level contacts have been constant, especially on Syria. Political Directors' meetings took place in January and June 2017. Discussions focussed mainly on developments in the MENA region (Syria, Iraq, Libya, Qatar, Middle-East Peace Process) and on key international developments. An EU-Turkey dialogue on counter-terrorism took place in Ankara in November 2017 and agreed concrete actions to increase operational cooperation. Turkey attended a number of conferences organised by the EU on Afghanistan, the Central African Republic, Mali/the Sahel and Syria.

(For information on bilateral relations with other enlargement countries and neighbouring Member States, see *Regional issues and international obligations*).

The **institutional framework** enabling Turkey's participation in the common foreign and security policy (CFSP) and security and defence policy (CSDP) is in place.

On **common foreign and security policy (CFSP)**, Turkey voiced support for the overall objectives in the Global strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Turkey aligned itself, when invited, with 10 out of 64 EU declarations and Council decisions representing an alignment rate of around 16 % during the reporting period. Turkey has not yet signed the statute of the International Criminal Court. Turkey has held the Chairmanship of the Organisation of Islamic Cooperation (OIC) Summit since April 2016.

In March 2017, Turkey announced the completion of the Euphrates Shield cross-border military ground operation in northern **Syria** capturing approximately 2 000 km<sup>2</sup> from Da'esh. In January 2018, Turkey launched 'Operation Olive Branch' in cooperation with the Free Syrian Army in the northern Syrian enclave of Afrin, aiming to root out the Democratic Union Party/People's Protection Units (PYD/YPG) which it regards as a terrorist organisation linked to the PKK. Since December 2016, Turkey has participated in the Astana talks together with Russia and Iran and became a co-guarantor of the ceasefire and contributed to the

creation of de-escalation zones which however did not translate into increased humanitarian access and sufficient protection of civilians and civilian infrastructure. Turkey continues to support the National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces, based in Istanbul, and strives to prevent the weakening of the Syrian opposition delegation to the Geneva talks. Turkey continued to provide extensive humanitarian assistance to more than 3.5 million Syrian refugees. Over 30 000 Syrian refugees have reportedly returned to the de-escalation zones.

Turkey's relations with **Iraq's** government improved following the referendum on independence called by the Kurdistan Regional Government's President Barzani in September 2017 to which Turkey strongly objected. Prime Minister Abadi's visit to Ankara in October 2017 contributed to fixing an agenda for cooperation on the basis of renewed mutual trust materialised through a number of common initiatives. Turkey continued to conduct air strikes against camps run by the PKK and its affiliates.

**US** support for the PYD/YPG in the fight against Da'esh and the issue of the extradition of Fetullah Gülen remained major irritants in Turkey's relations with the US. The US recognition of Jerusalem as the capital of Israel and the prosecution of a group of Turkish officials and businessmen for alleged breach of sanctions on Iran further complicated bilateral relations. However, following a series of high-level contacts, Turkey and the US reaffirmed their commitment to resolve outstanding issues and agreed to establish a result-oriented mechanism for this purpose.

Turkey and **Russia** intensified dialogue and cooperation, in particular on Syria. Bilateral cooperation developed in a large number of fields such as energy and defence. Russian sanctions were progressively lifted, while restrictions on the import of Turkish tomatoes and visa restrictions have not yet been resolved.

Relations with **Ukraine** developed. While reiterating its condemnation of Russia's annexation of Crimea and concerns over the Tatar community, Turkey did not align with Council decisions, including EU restrictive measures relating to Russia and Ukraine.

Turkey's stance vis-a-vis the **Qatar** crisis impacted on its relations with **Saudi Arabia, UAE,** and **Bahrain.** Turkey's dialogue with **Iran** intensified and resulted in some concrete cooperation. Turkey continued to provide humanitarian and development assistance to **Afghanistan.** Turkey continued to encourage UN initiatives regarding **Yemen.** Turkey continued to increase its engagement in **Libya.** Relations with **Egypt** did not improve. The US administration's recognition of Jerusalem as Israel's capital and the extraordinary Summit of the OIC recognising Jerusalem East as capital of Palestine affected efforts to mend bilateral ties with **Israel.** Regarding **South Caucasus** and **Central Asia,** Turkey continued to engage closely with **Azerbaijan, Georgia,** and **Turkmenistan,** through its trilateral dialogue mechanisms on foreign policy, transport and energy. Bilateral contacts developed at a steady pace. The 2009 protocols on normalisation of relations with Armenia were not ratified and were renounced by Armenia in February 2018. Turkey continued to maintain close relations with the countries of the **Western Balkans.**

Turkey has further strengthened its relations with partners in **Africa, Asia** and, to a lesser extent, **Latin America.** Turkey became an ASEAN Sectoral Dialogue Partner on 5 August 2017. Turkey took a strong stance on issues in Myanmar concerning Rohingya refugees.

Turkey continued to participate in all international export controls arrangements and instruments on **non-proliferation.** It has not yet aligned itself with the EU position on

membership of the Wassenaar Arrangement and the Missile Technology Control Regime (*see Chapter 30 — External relations*).

Turkey continued to actively participate in military crisis management operations under the **common security and defence policy (CSDP)** notably EUFOR ALTHEA in Bosnia and Herzegovina. Turkish participation in EM Ukraine and EULEX Kosovo was suspended after Turkish seconded staff was withdrawn following the attempted coup of 2016, but Turkey later expressed its interest in continuing to contribute to these missions and submitted applications. The issue of EU-NATO cooperation, going beyond the 'Berlin plus' arrangements, involving all EU Member States, continues to be unresolved.

### 5.32. Chapter 32: Financial control

*The EU promotes the reform of national governance systems to enhance managerial accountability, sound financial management of income and expenditure, and external audit of public funds. The financial control rules further protect the EU's financial interests against fraud in the management of EU funds and the euro against counterfeiting.*

Turkey has a **good level of preparation** in the area of financial control. **Some progress** was made in the reporting period, mainly on improved methodological guidance by the central harmonisation units. However, most of the Commission's recommendations on public internal financial control (PIFC) from 2016 have not been implemented. Further significant work is needed at all levels of the administration and in state-owned companies.

In the coming year, Turkey should in particular:

- update the PIFC policy paper and its action plan and ensure a formal monitoring and reporting framework is put in place for the updated action plan;
- amend the Law on Public Financial Management and Control in line with the national action plan for EU accession;
- develop an effective monitoring system in the Turkish Court of Accounts to follow up implementation of the accepted audit recommendations by auditees.

#### **Public internal financial control**

The **strategic framework** in this area needs updating, as the PIFC policy paper dates back to 2012. There is no mechanism in place to coordinate implementation and ensure regular monitoring and reporting on implementation.

The Turkish administration has a uniform management structure that combines elements of **managerial accountability** and delegation with results-oriented performance management system. The Public Financial Management and Control (PFMC) Law applies to all public institutions and sets out the relevant responsibilities of the heads of public institutions, including managerial duties and the delegation of authority to authorising officers. However, there are weaknesses in accountability arrangements with agencies and gaps in the functioning of audit systems, in relation to risk management and reporting and monitoring of irregularities (*see Public Administration Reform*).

The PFMC Law regulates **internal control implementation**, mostly in line with the Committee of Sponsoring Organisations model and the guidelines issued by the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Ensuring a systematic approach to

risk management in Turkey is a key challenge. Also, reporting on irregularities needs to be further improved.

**Internal audit practice** is also regulated in the PFMC Law. An internal audit manual and a code of ethics are in place, as are manuals prepared by the central harmonisation unit (CHU). More than half of internal audit posts in government are still vacant. Quality assurance needs to be systematically implemented. There is generally a lack of data on internal audit planning and implementation of recommendations.

Two **central harmonisation units** in the Ministry of Finance supervise the implementation of public financial management and control. The central harmonisation unit for financial management and control provides methodological guidance and coordinates internal control implementation in line ministries. However, it does not systematically follow up on how internal control is implemented in first-level budget organisations. During the reporting period, the central harmonisation unit for internal audit published handbooks on quality assurance and development and on performance audit for internal auditors in public administrations.

### **External audit**

The independence of the Turkish Court of Accounts (TCA) is enshrined in the **Constitution**. The TCA law is in line with INTOSAI standards. It provides for an exhaustive audit mandate and gives the TCA full discretion in discharging its responsibilities.

The TCA board members are elected by Parliament. Concerning **institutional capacity**, 10 % of TCA staff has been dismissed under emergency decrees, leaving the TCA with 1 414 staff, 759 of whom are auditors. The TCA has a strategic development plan for 2014-2018, including a training strategy. Given the high number of potential auditees at local level, the capacity of the TCA to audit local administrations, municipal companies and associations needs to be increased.

The TCA seeks to improve the **quality of audit work** by adopting assessment manuals for performance audit and activity reports and by strengthening the external audit training centre. Audit reports comply with international standards, except for performance audit reports, which continue to focus on performance indicators. Planning for audit work is mostly risk-based. The TCA submits four audit reports (on general evaluation, accountability, financial statistics and state enterprises) to Parliament annually, in addition to a statement of general conformity.

Regarding the **impact of audit work**, the TCA assesses the internal control environment of audited entities as part of its audit work. The TCA publishes its reports on its website. Its annual audit report to Parliament is analysed by the Plan and Budget Committee and discussed in a plenary session. Despite the existence of a parliamentary follow-up mechanism, this follow-up process is neither systematic nor effective. A working group between the TCA and the Ministry of Finance is operational. A similar working group is needed with Parliament.

### **Protection of the EU's financial interests**

As regards **acquis alignment**, Turkey will need to align its legislation with the new EU Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law. The **national anti-fraud coordination service** continues to work with the European Commission. An anti-fraud network, involving other relevant authorities, is in place.

However, this network has been affected by staff dismissals under emergency decrees. The anti-corruption strategy and the action plan for 2016-2019 need to be implemented in an inclusive and participatory fashion and set a track record. A national anti-fraud strategy on the protection of the EU's financial interests is not in place yet.

Turkey **cooperated with European Commission** investigators in various cases in 2017. It has created the main procedures for reporting irregularities and suspected fraud cases, including online reporting to the Commission through the irregularity management system. 371 cases have been reported through the system since 2006, including 57 cases in 2016 and 83 cases in 2017. A solid track record on investigation activities and reporting on irregularities still needs to be established.

### **Protection of the euro against counterfeiting**

Turkey has reached a high level of **acquis alignment** in this area. Turkey is a party to the 1929 International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency. **Technical analysis** of counterfeit money, including euro banknotes and coins, is carried out by the central bank. Credit institutions that do not withdraw counterfeits from circulation are subject to financial penalties. Turkey cooperates closely with the Commission and the European Central Bank and takes part in the actions of the Pericles 2020 programme.

### **5.33. Chapter 33: Financial and budgetary provisions**

*This chapter covers the rules governing the funding of the EU budget ("own resources"). These resources mainly consist of i) contributions based on the gross national income of each Member State; ii) customs duties; and iii) a resource based on value-added tax. Member States must have the appropriate administrative capacity to adequately co-ordinate and ensure the correct calculation, collection, payment and control of own resources.*

Turkey has **some level of preparation** in the area of financial and budgetary provisions. **Some progress** was made on aligning statistics with EU standards, required for the gross national income-based resource. Solid coordination structures, administrative capacity and implementing rules will need to be set up in due course.

Basic principles and institutions in the underlying policy areas linked to the application of the own resources system are already in place (*see chapters 16–Taxation, 18–Statistics, 29–Customs union and 32–Financial control*). The Customs Union with the EU on processed agricultural goods and industrial goods (with the exception of coal and steel products) ensures considerable alignment of Turkey's customs legislation with the customs *acquis*. This will facilitate the creation of Turkey's **traditional own resources** system, for which procedures still need to be set up.

In the area of the **value added tax-based resource**, preparation is needed to correctly calculate the statistical VAT base, the weighted average rate and the positive and negative corrections to offset the impact of derogations from the *acquis*. To ensure Turkey can make the appropriate contribution to the EU own resources system upon EU membership, measures are needed to combat fraud in VAT and customs duties and to tackle the informal economy.

Concerning the **gross national income-based resource**, GDP data was revised in December 2016 to achieve greater compliance with the system of national accounts (SNA 2008) and the European system of accounts (ESA 2010). Turkey will need to make considerable efforts to



ensure its national accounts and GNI calculations are exhaustive, and take into account the informal economy.

Regarding the **administrative infrastructure**, Turkey will need to set up a fully operational coordination structure, with appropriate administrative capacity and implementing rules, to ensure that it will be able, from accession, to correctly calculate, forecast, account for, collect, pay, control and report to the EU on own resources in line with the *acquis*.

## ANNEX I – RELATIONS BETWEEN THE EU AND TURKEY

Within the framework of **accession negotiations**, 16 chapters have been opened so far and one of these was provisionally closed. Under the currently prevailing circumstances, no new chapters are considered for opening. Reforms and developments in Turkey continue to be monitored by the bodies set up under the **Association Agreement**. The Association Committee met in November 2017, while subcommittees kept being held throughout the reporting period.

The Commission, jointly with the European External Action Service, has maintained EU-Turkey relations in all key areas of joint interest based on a **broad strategic engagement**. Several visits by Commissioners to Turkey took place during the reporting period. President Erdoğan visited Brussels on 25 May 2017 on the occasion of the meeting of NATO Heads of State and Government and met with the Presidents of the European Council, of the European Parliament and of the European Commission. A follow-up Leaders meeting between Presidents Tusk, Juncker and Erdogan was hosted on 26 March 2018 in Varna, Bulgaria, by Prime Minister Borissov. Furthermore, the enhanced political dialogue between the EU and Turkey was maintained. High Representative/Vice President Mogherini and Commissioner Hahn took part in a **High Level Political Dialogue** with Ministers Çavuşoğlu and Çelik on 25 July 2017 in Brussels, prepared by a political dialogue at directors' level in June 2017. Regular discussions on foreign and security policy were held on a wide range of topics and regions including Syria, Iraq, Iran, Saudi Arabia, the Middle East and the Gulf, Afghanistan, Libya, Russia, Ukraine, the Western Balkans, the South Caucasus and Central Asia. A dialogue on counter-terrorism was held in November 2017 in Ankara.

Developing further close economic ties was another shared priority. Turkey is the EU's fifth largest trading partner, while the EU is Turkey's largest. Two out of five goods traded by Turkey come from or go to the EU and over 70 % of foreign direct investment in Turkey originates in the EU. A **High Level Economic Dialogue** was held in December 2017 in Brussels, where both parties discussed macroeconomic and investment developments and engaged with the business community. Turkey continues to participate in the multilateral economic dialogue with the Commission and Member States to prepare the country for participation in multilateral surveillance and economic policy coordination as part of the EU's Economic and Monetary Union. The EU and Turkey also continue to coordinate in the framework of the G-20. Turkey and the EU continued to improve their sectorial cooperation; a **High Level Dialogue** took place on **transport** in November 2017 and a technical dialogue on **energy** in February 2018. Regarding the **Customs Union**, the Commission adopted a recommendation for opening of negotiations with Turkey on the modernisation of the Customs Union on 21 December 2016. This recommendation has been forwarded to the Council where it has been under consideration, without prejudice to Member States' position. The Customs Union Joint Committee met in May 2017 to discuss a significant number of pending issues.

In the area of **visa, migration and asylum**, the implementation of the March 2016 EU-Turkey Statement has continued to deliver concrete results in reducing irregular and dangerous crossings and in saving lives in the Aegean Sea. Implementation reports have been issued in December 2016, in March, June, September and November 2017 and in March 2018. Turkey sustained its outstanding efforts to provide massive and unprecedented humanitarian aid and support to more than 3.5 million refugees from Syria and some 365 000 refugees from other countries. Regarding the Visa Liberalisation Dialogue, Turkey presented

in February 2018 a work plan outlining how Turkey plans to fulfil the seven outstanding benchmarks, out of 72 listed in the visa roadmap. Turkey and the EU further built on the fruitful cooperation under the Facility for Refugees in Turkey. By the end of December 2017, the whole envelope of EUR 3 billion had been contracted with 72 projects focusing mainly on humanitarian assistance, education, migration management, health, municipal infrastructure, and socio-economic support and almost 1.2 million of the most vulnerable refugees received with monthly cash transfers under the Emergency Social Safety Net. Disbursements reached EUR 1.9 billion to date.

**Regarding financial assistance**, in 2017, the Commission further reoriented funding towards the rule of law, fundamental rights and civil society and recentralised the management of support to civil society. The annual programme for 2017 with EUR 123.1 million of EU contribution is designed to support activities on fundamental rights and co-finance Turkey's participation in Union programmes and agencies in order to continue to enhance people-to-people contacts between Turkey and the European Union. Support to civil society, amounting to EUR 18 million will be implemented as part of the Civil Society Facility and Media programme 2016-2017. The multi-annual action programmes on Environment and climate action, Education, employment and social policies, Competitiveness and innovation and Transport have been amended to provide for an additional EU allocation of EUR 221.5 million for 2017. Furthermore, the Commission has reviewed the performance of Turkey in implementing effectively pre-accession funds as part of the IPA II mid-term performance review for the years 2018-2020. In light of the backsliding in the areas of rule of law and fundamental rights, as well as on public administration reform, two of the enlargement policy fundamentals, as well as because of the poor absorption capacity, the Commission has proposed to significantly reduce the 2018-2020 allocations for Turkey and to further reorient funding towards civil society and democracy and the rule of law.

Turkey participates in the following **EU programmes**: Erasmus+, Horizon 2020, Customs 2020, Fiscalis 2020, COSME, (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises) and EASI (Employment and Social Innovation). As of 1 January 2017, Turkey's withdrawal from Creative Europe programme became effective. Turkey participates in the European Environmental Agency, in the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction and since 2015 in the Civil Protection Mechanism.

## Annex II – Statistical annex

### STATISTICAL DATA (as of 09.03.2018)

#### Turkey

Basic data	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Population (thousand)		68 010	74 724	75 627	76 668	77 696	78 741
Total area of the country (km <sup>2</sup> )		785 347	785 347	785 347	785 347	783 562	783 562s

National accounts	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Gross domestic product (GDP) (million national currency)		673 703	1 569 672	1 809 713	2 044 466	2 338 648	2 608 526
Gross domestic product (GDP) (million euro)		401 707	678 484	714 313	703 412	772 979	780 225
GDP (euro per capita)		5 907	9 080	9 445	9 175	9 949	9 909
GDP per capita (in purchasing power standards (PPS))		10 100	15 600	16 400	17 800	18 900	18 800
GDP per capita (in PPS), relative to the EU average (EU-28 = 100)		43	58	61	64	65	64
Real GDP growth rate: change on previous year of GDP volume (%)		9.0	4.8	8.5	5.2	6.1	3.2
Employment growth (national accounts data), relative to the previous year (%)		:	:	:	:	:	:
Labour productivity growth: growth in GDP (in volume) per person employed, relative to the previous year (%)		:	:	:	:	:	:
Unit labour cost growth, relative to the previous year (%)		:	:	:	:	:	:
**3 year change (T/T-3) in the nominal unit labour cost growth index (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Labour productivity per person employed: GDP (in PPS) per person employed relative to EU average (EU-28 = 100)		:	:	:	:	:	:
Gross value added by main sectors							
Agriculture, forestry and fisheries (%)		10.6	8.8	7.7	7.5	7.8	7.0
Industry (%)		22.6	21.9	22.4	22.7	22.4	22.3
Construction (%)		6.4	8.5	9.2	9.2	9.3	9.7
Services (%)		60.4	60.8	60.7	60.6	60.5	61.0
Final consumption expenditure, as a share of GDP (%)		76.4	76.6	76.0	74.9	74.3	74.6
Gross fixed capital formation, as a share of GDP (%)		26.7	27.3	28.5	28.9	29.7	29.3

Changes in inventories, as a share of GDP (%)		0.4	1.0	1.2	0.1	-1.4	:
Exports of goods and services, relative to GDP (%)		21.0	23.7	22.3	23.8	23.3	22.0
Imports of goods and services, relative to GDP (%)		24.4	28.6	28.1	27.6	26.0	24.9
Gross fixed capital formation by the general government sector, as a percentage of GDP (%)		:	:	:	:	:	:

<b>Business</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Industrial production volume index (2010 = 100)		86.4	112.5	116.5	120.5	124.1	126.3
Number of active enterprises (number)		:	2 646 117	2 695 131	2 677 316	2 689 910	:
Birth rate: number of enterprise births in the reference period (t) divided by the number of enterprises active in t (%)		:	12.8	12.4	12.2	12.1	:
Death rate: number of enterprise deaths in the reference period (t) divided by the number of enterprises active in t (%)		17.1	11.9	12.4	10.8	:	:
People employed in SMEs as a share of all persons employed (within the non-financial business economy) (%)		:	75.8	74.2	73.5	72.7	:
Value added by SMEs (in the non-financial business economy) (EUR million)		:	91 137	97 399	95 399	104 876	:
Total value added (in the non-financial business economy) (EUR million)		:	168 180	184 511	178 415	207 088	:

<b>Inflation rate and house prices</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Harmonised consumer price index (HICP), change relative to the previous year (%)		8.1	9.0	7.5	8.9	7.7	7.7
**Annual change in the deflated house price index (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:

<b>Balance of payments</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Balance of payments: current account total (million euro)	1)	-16 864	-37 330	-47 894	-32 783	-29 059	:
Balance of payments current account: trade balance (million euro)	1)	-26 474	-50 877	-60 174	-47 871	-43 404	:
Balance of payments current account: net services (million euro)	1)	12 758	17 581	17 830	20 149	21 738	:
Balance of payments current account: net balance for primary income (million euro)		:	:	:	:	:	:

Balance of payments current account: net balance for secondary income (million euro)		:	:	:	:	:	:
Net balance for primary and secondary income: of which government transfers (million euro)		:	:	:	:	:	:
**3 year backward moving average of the current account balance relative to GDP (%)	1)	:	-6.8	-7.1	-5.6	-5.0	:
**Five year change in share of world exports of goods and services (%)		:	:	:	:	:	:
Net balance (inward - outward) of foreign direct investment (FDI) (million euro)		:	:	:	:	:	:
Foreign direct investment (FDI) abroad (million euro)		:	:	:	:	:	:
of which FDI of the reporting economy in the EU-28 countries (million euro)		:	:	:	:	:	:
Foreign direct investment (FDI) in the reporting economy (million euro)		:	:	:	:	:	:
of which FDI of the EU-28 countries in the reporting economy (million euro)		:	:	:	:	:	:
**Net international investment position, relative to GDP (%)		-36.3	-53.9	-48.1	-55.1	-51.1	:
Year on year rate of change in gross inflow of remittances (in national currency) from migrant workers (%)		:	:	:	:	:	:

<b>Public finance</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
***General government deficit / surplus, relative to GDP (%)		:	-0.2	0.2	0.2	1.3	:
***General government gross debt relative to GDP (%)		:	32.6	31.3	28.6	27.5	:
Total government revenues, as a percentage of GDP (%)		:	34.9	34.7	33.9	34.4	:
Total government expenditure, as a percentage of GDP (%)		:	35.1	34.5	33.7	33.1	:

<b>Financial indicators</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Gross external debt of the whole economy, relative to GDP (%)		35.9	38.0	39.7	47.0	47.1	:
Gross external debt of the whole economy, relative to total exports (%)		160.6	165.5	186.1	182.1	199.6	216.0
Money supply: M1 (banknotes, coins, overnight deposits, million euro)		38 978	76 513	78 110	91 571	97 885	:
Money supply: M2 (M1 plus deposits with maturity up to two years, million euro)		150 152	315 960	309 213	360 158	373 608	:

Money supply: M3 (M2 plus marketable instruments, million euro)		164 302	333 144	323 062	375 844	387 048	:
Total credit by monetary financial institutions to residents (consolidated) (million euro)		83 772	318 918	341 791	418 789	443 147	:
**Annual change in financial sector liabilities (%)		:	:	:	:	:	:
**Private credit flow, consolidated, relative to GDP (%)		:	:	:	:	:	:
**Private debt, consolidated, relative to GDP (%)		:	:	:	:	:	:
Interest rates: day-to-day money rate, per annum (%)	2)	19.67	11.20	10.05	10.94	11.02	:
Lending interest rate (one year), per annum (%)		18.72	10.87	7.56	11.68	10.79	:
Deposit interest rate (one year), per annum (%)	3)	14.72	5.00	3.81	7.75	7.27	:
Euro exchange rates: average of period (1 euro = ... national currency)		1.670	2.314	2.534	2.906	3.026	:
Trade-weighted effective exchange rate index, 42 countries (2010 = 100)		89	92	90	86	85	84
**3 year change (T/T-3) in the trade-weighted effective exchange rate index, 42 countries (2010 = 100)		25.8	1.3	-9.6	-2.3	-7.1	-7.3
Value of reserve assets (including gold) (million euro)		42 142	92 748	98 640	95 824	99 620	:

<b>External trade in goods</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Value of imports: all goods, all partners (million euro)		93 362	184 087	189 784	182 338	186 536	179 468
Value of exports: all goods, all partners (million euro)		58 778	118 644	114 563	118 654	129 555	128 792
Trade balance: all goods, all partners (million euro)		-34 584	-65 443	-75 222	-63 684	-56 981	-50 676
Terms of trade (export price index / import price index * 100) (number)	4)	107	97	98	100	107	111
Share of exports to EU-28 countries in value of total exports (%)		56.7	38.9	41.5	43.5	44.5	47.9
Share of imports from EU-28 countries in value of total imports (%)		45.3	37.0	36.7	36.7	38.0	39.0

<b>Demography</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Crude rate of natural change of population (natural growth rate): number of births minus deaths (per thousand inhabitants)		12.3	11.7	12.0	12.3	11.8	11.2
Infant mortality rate deaths of children under one year of age (per thousand live births)		25.8	11.6	10.8	11.1	10.7	:
Life expectancy at birth: male (years)		:	74.8	75.4	75.4	75.4	:
Life expectancy at birth: female (years)		:	80.5	81.1	80.9	81.0	:

<b>Labour market</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Economic activity rate for persons aged 20–64: proportion of the population aged 20–64 that is economically active (%)		52.9	57.4	58.4	58.9	59.9	60.9
*Employment rate for persons aged 20–64: proportion of the population aged 20–64 that are in employment (%)		48.1	52.8	53.4	53.2	53.9	54.3
Male employment rate for persons aged 20–64 (%)		73.6	75.0	75.3	75.0	75.3	75.5
Female employment rate for persons aged 20–64 (%)		23.6	30.9	31.8	31.6	32.6	33.2
Employment rate for persons aged 55–64: proportion of the population aged 55–64 that are in employment (%)		27.9	31.9	31.5	31.4	31.9	33.4
Employment by main sectors							
Agriculture, forestry and fisheries (%)	5)	:	24.6	23.6	21.1b	20.6	19.5
Industry (%)		:	19.1	19.4	20.5b	20.0	19.5
Construction (%)		:	6.9	7.0	7.4b	7.2	7.3
Services (%)		:	49.4	50.0	51.0b	52.2	53.7
People employed in the public sector as a share of total employment, persons aged 20–64 (%)		15.7	13.8	13.5	13.1b	13.5	13.8
People employed in the private sector as a share of total employment, persons aged 20–64 (%)		84.3	86.2	86.5	86.9b	86.5	86.2
Unemployment rate: proportion of the labour force that is unemployed (%)	6)	9.3	8.2	8.8	9.9	10.3	10.9
Male unemployment rate (%)	6)	9.2	7.7	8.0	9.1	9.3	9.6
Female unemployment rate (%)	6)	9.4	9.4	10.6	11.9	12.6	13.6
Youth unemployment rate: proportion of the labour force aged 15–24 that is unemployed (%)	6)	17.4	15.7	16.9	17.8	18.4	19.5
Long-term unemployment rate: proportion of the labour force that has been unemployed	6)	3.5	2.0	2.1	2.0	2.2	2.2



for 12 months or more (%)							
Unemployment rate for persons (aged 25–64) having completed at most lower secondary education (ISCED levels 0-2) (%)	6)	7.7	6.7	7.3	8.4b	8.9	9.1
Unemployment rate for persons (aged 25–64) having completed tertiary education (ISCED levels 5-8) (%)	6)	5.9	6.7	6.9	8.1	8.4	9.3

<b>Social cohesion</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Average nominal monthly wages and salaries (national currency)	7)	667	1 327	1 509	1 648	1 828	2 031
Index of real wages and salaries (index of nominal wages and salaries divided by the inflation index) (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
GINI coefficient		38	43	42	41	42	:
Poverty gap		:	30.3	27.9	28.4	27.8	:
*Early leavers from education and training: proportion of the population aged 18–24 with at most lower secondary education who are not in further education or training (%)		49.8	39.6	37.6p	38.3	36.7	34.3

<b>Standard of living</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Number of passenger cars relative to population size (number per thousand population)		84.9	115.7	122.8	128.6	136.3	143.7
Number of mobile phone subscriptions relative to population size (number per thousand population)		640e	895.0	909.0	925.3	935.2	940.4
Mobile broadband penetration (per 100 inhabitants)		2	10	11	12	12	13
Fixed broadband penetration (per 100 inhabitants)		0	26	32	42	50	65

<b>Infrastructure</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Density of railway network (lines in operation per thousand km <sup>2</sup> )	8)	11.3	12.5	12.6	13.1	13.2	:
Length of motorways (kilometres)		1 667	2 127	2 244	2 278	2 282	2 542

<b>Innovation and research</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Public expenditure on education relative to GDP (%)		:	4.4	4.4	4.4	4.3	4.6
*Gross domestic expenditure on R&D relative to GDP (%)		0.57	0.83	0.82	0.86	0.88	0.94

Government budget appropriations or outlays on R&D (GBAORD), as a percentage of GDP (%)		:	0.32	0.37	0.32	0.32	0.29
Percentage of households who have internet access at home (%)		8.7	47.2	49.1	60.2	69.5	76.3

<b>Environment</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
*Index of greenhouse gas emissions, CO <sub>2</sub> equivalent (1990 = 100)		157.6	209.8	206.6	212.9	222.0	:
Energy intensity of the economy (kg of oil equivalent per 1 000 euro GDP at 2010 constant prices)		172.2	176.4	157.5	157.3	160.7	165.3
Electricity generated from renewable sources relative to gross electricity consumption (%)		24.5	27.2	28.8	20.9	32.0	32.9
Road share of inland freight transport (based on tonne-km) (%)		94.8	94.9	95.2	95.1	95.9	95.6

<b>Energy</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Primary production of all energy products (thousand TOE)		23 710	30 596	29 161	28 661	31 248	35 519
Primary production of crude oil (thousand TOE)		2 264	2 438	2 484	2 534	2 566	2 641
Primary production of solid fuels (thousand TOE)		10 575	15 554	13 542	13 814	12 799	15 498
Primary production of gas (thousand TOE)		739	521	443	395	314	302
Net imports of all energy products (thousand TOE)		62 035	90 290	87 470	93 575	102 791	105 287
Gross inland energy consumption (thousand TOE)		85 302	119 320	115 592	121 452	131 561	139 687
Gross electricity generation (GWh)		161 956	239 496	240 154	251 963	261 783	274 408

<b>Agriculture</b>	Note	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Agricultural production volume index of goods and services (at producer prices) (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Utilised agricultural area (thousand hectares)		41 223	38 399	38 423	38 558	38 551	38 328p
Livestock numbers: live bovine animals (thousand heads, end of period)	9)	10 526	13 915	14 415	14 223	13 994	14 080
Livestock numbers: live swine (thousand heads, end of period)		2	3	3	3	2	1
Livestock numbers: live sheep and live goats (thousand heads, end of period)		31 822	35 783	38 510	41 485	41 924	41 329

Raw milk available on farms (thousand tonnes)		11 108	17 401	18 224	18 631	18 655	18 489
Harvested crop production: cereals (including rice) (thousand tonnes)		36 472	33 377	37 489	32 714	38 637	35 281
Harvested crop production: sugar beet (thousand tonnes)		15 181	14 920	16 489	16 743	16 023	19 593
Harvested crop production: vegetables (thousand tonnes)		26 472	27 820	28 448	28 487	29 552	30 267

: = not available

b = break in series

e = estimate

p = provisional

\* = Europe 2020 indicator

\*\* = Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP) indicator

\*\*\* = The government deficit and debt data of enlargement countries are published on an "as is" basis and without any assurance as regards their quality and adherence to ESA rules.

#### Footnotes

- 1) Based on balance of payments manual edition 5 (BPM5).
- 2) Average of monthly data. Lending to enterprises more than one year.
- 3) Average of monthly data. Overnight deposit facility.
- 4) Underlying indices are calculated with Fisher index formula.
- 5) 2012 and 2013: includes NACE Rev. 2 Group 98.1 (undifferentiated goods-producing activities of private households for own use).
- 6) Unemployment based on four weeks criterion and using only active jobs search methods.
- 7) 2005: data have been converted (rescaled) to the current national currency.
- 8) Main lines only.
- 9) Excluding buffaloes.





















## TÜRKİYE CUMHURİYETİ AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI

Mustafa Kemal Mahallesi 2082. Cadde  
No:5 06530 100. Yıl Çankaya / ANKARA  
Tel : 0(312) 218 1300  
Faks: 0(312) 218 1464



/ABBakanligi

[www.ab.gov.tr](http://www.ab.gov.tr)

ISBN 978-605-5197-48-3