

Avrupa Komisyonu
tarafından yayımlanan

2016

TÜRKİYE RAPORU

Türkçe - İngilizce

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI



REPUBLIC OF TURKEY
MINISTRY FOR EU AFFAIRS

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI

www.ab.gov.tr

Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan

2016 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: 4
06530 100. Yıl Çankaya / ANKARA
Tel : 0(312) 218 1300
Faks: 0(312) 218 1464
www.ab.gov.tr

ISBN 978-605-5197-43-8

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan
2016 TÜRKİYE RAPORU
("AB Genişleme Stratejisi" başlıklı (COM(2016)715)
Bildirimi'ndeki Türkiye'ye ilişkin bölümler ile birlikte)

Ankara - 2016
(500 Adet Basılmıştır)
1. Baskı

Bu belgenin Türkçe'ye çevirisi Avrupa Birliği Bakanlığı tarafından yapılmıştır.

İngilizce metinler Avrupa Komisyonu Komşuluk ve Genişleme Müzakereleri
Genel Müdürlüğü'nün

"<http://ec.europa.eu/enlargement>" internet sayfasından alınmıştır.

Tasarım & Baskı
Milimetrik Grup Matbaacılık
Organizasyon İç ve Dış Tic. Ltd. Şti.

"Bandrol Uygulamasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in
5. maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde bandrol taşıması zorunlu değildir."



**T.C.
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI**

**AVRUPA BİRLİĞİ BAKANI VE BAŞMÜZAKERECİ ÖMER ÇELİK'İN
2016 TÜRKİYE RAPORU'NA İLİŞKİN BASIN AÇIKLAMASI
(9 KASIM 2016)**

Değerli Basın Mensupları,

- Avrupa Komisyonu 2016 Türkiye Raporu'nu bugün açıklamıştır. Söz konusu Rapor, 1998 yılından bu yana Türkiye için hazırlanan ilerleme raporlarının 19'uncusudur.
- Ülke raporları, müzakere eden, aday ve potansiyel aday ülkelerin Kopenhag Kriterlerine uyum konusunda son bir yılda kaydettiği gelişmelerin yer aldığı çalışma belgeleridir. Bu yüzden doğası gereği eleştirel belgelerdir.
- Komisyon herhangi bir üye ülke için benzer bir rapor hazırlamaya kalksa, o raporda da pek çok eleştiri yer alması kaçınılmazdır. Nitekim bugün Avrupa Birliği (AB) üyesi pek çok ülkedeki gelişmelerin Kopenhag siyasi kriterleri ile ne kadar uyumlu olduğu sorgulanmaktadır.
- Biz her türlü eleştiriye açığız ve Komisyonun hazırladığı ülke raporlarında yer alan objektif değerlendirmelerden de her zaman yararlanmak isteriz.
- Rapor öncesinde, Rapor'un objektif bir dille yazılması ve birtakım siyasi pazarlıklara alet edilmemesi için Komisyon nezdinde yoğun çaba gösterdik.
- Ne yazık ki bu çabalarımıza rağmen bu yılki Rapor'un özellikle siyasi kriterler ile Yargı ve Temel Haklar Faslına ilişkin bölümünün objektiflikten ve gerçekleri yansıtmaktan uzak olduğunu belirtmek durumundayım.
- Şüphesiz ki, Rapor'un değerlendirme dönemine giren son bir yıllık zaman diliminde ülkemiz eşi benzeri görülmemiş tehditlerle karşı karşıya kalmıştır.

- 15 Temmuz 2016 darbe girişiminde millet olarak demokrasiye ve özgürlüklere sahip çıkma anlamında gösterdiğimiz direniş, hem Türk demokrasisi hem de dünya demokrasi tarihi açısından benzeri görülmeyen bir örnek olmuştur.
- AB'nin üzerine kurulu olduğu hukukun üstünlüğünü, insan haklarına saygıyı ve demokrasiyi içselleştirmiş olan halkımızın bu mücadelesini AB ile paylaştığımız sözkonusu ortak değerler açısından yeni bir kazanım olarak gördük.
- Bu yüzden de bu yılki Rapor'un, son dönemde Türkiye-AB birlikteliğini pekiştiren ve müzakere sürecimizin önünü açan bir yol haritası olmasını temenni ederdik.
- Ancak ne yazık ki 2016 Türkiye Raporu, ülkemizin AB sürecinin ve reform çalışmalarının ilerlemesinde yapıcı ve yol gösterici bir rol üstlenmekten çok uzak bir belgedir.
- Katılım müzakereleri perspektifinden uzak bir dille kaleme alınan ve farklı işbirliği alanlarında somut önerilerde bulunmayan bu Rapor, Türkiye-AB ilişkilerine hizmet etmeyen bir anlayışla yazılmıştır.

Değerli Basın Mensupları,

- Rapor'da AB'nin darbe girişimini kınadığını ve Türkiye'deki demokratik kurumlara koşulsuz bir destek verdiğini görmekten memnuniyet duyuyoruz. Ancak Rapor'da darbe girişiminin faili FETÖ terör örgütüne karşı yürütülen çok yönlü ve kapsamlı mücadelemize ilişkin eleştirilere katılmadığımızı özellikle ifade etmek istiyorum.
- Ne yazık ki FETÖ terör örgütünün demokrasi, hukukun üstünlüğü ve vatandaşlarımızın temel hak ve özgürlükleri bakımından ne ölçüde ciddi ve somut bir tehdit oluşturduğu AB tarafından hala anlaşılamamıştır.
- 15 Temmuz sonrası sergilediği tutum ile büyük hayal kırıklığı yaratan AB'nin, Rapor'da dile getirdiği eleştirilerle, darbe girişimi sonrası alınan tedbirlere ilişkin yersiz endişelerinin devam ettiğini görüyoruz.
- 15 Temmuz hain darbe girişiminin ardından içinde olduğumuz süreçte Avrupalı dostlarımızın Türkiye'nin demokratik düzenini, hukuk devletini, vatandaşlarının temel hak ve hürriyetlerini ve toplumsal barışı korumak için mücadele verdiğini anlamaları gerekmektedir.
- AB'nin FETÖ terör örgütü ile ilgili gerçekleri doğru okumasını ve hukuk dışı bu yapıya ve faaliyetlerine karşı gerekli hassasiyeti göstermesini bekliyoruz.

- AB, demokrasimize karşı yöneltilmiş bu ciddi tehditle mücadele ederken, Türkiye'nin insan haklarına, hukukun üstünlüğü ilkesine ve uluslararası sözleşmelere ilişkin yükümlülüklerine bağlılığını sürdürdüğünü bilmelidir.
- Avrupa Konseyi'nin kurucu üyeleri arasında yer alan Türkiye, bütün bu süreçte, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 15. maddesine uygun hareket etmiş, bu çerçevede Sözleşme'nin ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadının bilincinde olarak hukukun üstünlüğü ilkesinden hiçbir şekilde sapmamıştır.
- Türkiye'de temel insan hak ve özgürlüklerine gereken saygı gösterilmekte, hukukun üstünlüğü ilkesine kesinlikle uyulmaktadır.
- Rapor'da, son yıllarda yapılan reformlardan genel olarak olumlu şekilde bahsedilirken, eleştirilerin ağırlıklı olarak yargı bağımsızlığı ile ifade ve basın özgürlüğü konuları üzerinde yoğunlaştığını görüyoruz.
- Özellikle yargı bağımsızlığı ve tarafsızlığı açısından devlet teşkilatının FETÖ'den temizlenmesinin hayati olduğunun AB tarafından anlaşılması gerekmektedir.
- Rapor'da siyasi kriterler ile 23. Yargı ve Temel Haklar Faslına ilişkin bazı tespitlerin ülkemizin reform çalışmalarını yeterince yansıtmadığını, haksız, hatta yer yer ölçüsüz olduğunu ve her demokratik hukuk devletinde olması gereken özgürlük-güvenlik dengesini göz ardı ettiğini müşahede ediyoruz.
- İfade özgürlüğü konusunda da benzer bir sorunla karşı karşıyayız. Gazeteci, yazar veya akademisyen olmak kimseye dokunulmazlık hakkı vermiyor. Gazeteci kisvesi altında terör örgütlerine destek verilmesine ve terör örgütlerinin propagandasının yapılmasına izin vermeyeceğimizin burada bir kez daha altını çizmek istiyorum.
- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadında da yer aldığı üzere terörü ve şiddeti övücü, kışkırtıcı ve teşvik edici söylemlerin ifade özgürlüğü kapsamına girmediğini de bu vesileyle hatırlatmak istiyorum.

- Darbe teşebbüsünden bu yana beklediğimiz desteği vermeyen ve önyargılı bir tutum sergileyen AB maalesef terörizmle mücadele konusunda da Türkiye'nin hassasiyetlerini anlamamakta ısrar etmektedir.
- Rapor'da, Türkiye'nin PKK terör örgütü ile mücadelesinde orantısız güç kullandığı ifadesini kabul etmemiz mümkün değildir. Türkiye'nin terörle mücadelesi hukuk devleti sınırları içerisinde yürüten meşru ve güçlü bir mücadeledir ve egemen bir devletin en doğal hakkıdır.
- DEAŞ'la mücadelede nasıl orantılılıktan bahsedilmiyorsa, başta PKK ve FETÖ olmak üzere hiçbir terör örgütüyle mücadelemizde orantılılıktan bahsedilmesi kabul edilemez.
- Ayrıca, terör örgütü PKK'nın güvenlik güçlerimizi ve vatandaşlarımızı hedef alan saldırılarının "PKK'nın ya da bağlı grupların çıkardığı ayaklanmalar" olarak nitelendirilmesini, "bazı şehirlerde savaşa benzer koşullar" olduğunun vurgulanarak ülkemizde bir iç savaş varmış algısının yaratılmasını, AB'nin terör konusundaki çifte standardı olarak görüyoruz.
- HDP'li milletvekillerinin gözaltına alınmasına ve tutuklanmasına ilişkin eleştirileri de hakkaniyetli bulmuyoruz. Öncelikle hatırlatmak istiyorum ki, söz konusu milletvekillerinin yanı sıra diğer partilere mensup bazı milletvekillerini de kapsayan ve yasama dokunulmazlığını sınırlı biçimde kaldıran 6718 sayılı Kanun, milletvekillerinin teklifi üzerine, Anayasa Komisyonu'nda görüşülerek ve TBMM Genel Kurulu'nca kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun çıkarılması tamamen Venedik kriterleriyle uyumludur.
- Bu çerçevede, gözaltı kararları, hakkında suç isnadı bulunan ve dokunulmazlıkları kaldırılan bazı milletvekillerinin ifade vermek üzere mahkemelerin çağrısına uymaması üzerine, adli makamların verdiği talimatlar çerçevesinde uygulanmıştır.
- Alınan tedbirlerin seçmenlerin iradesine/milletvekillerine yönelik olmadığını, terör örgütüne destek veren kişilere yönelik olduğunun anlaşılması gerekmektedir.
- Daha önce dokunulmazlıkları kaldırılan diğer partilere mensup milletvekilleri çağrı üzerine gidip ifadelerini vermişlerdir. Ancak HDP milletvekilleri biri hariç bu çağrıya kasıtlı olarak uymamışlardır.

- Bu kişiler, yargı organlarının kararlarına karşı çıkarak, adalet sisteminin işleyişini engellemişlerdir. Hukukun üstünlüğü ilkesini yok sayan bu saygısız tavırları karşısında AB'nin Türkiye'yi eleştirmek yerine, HDP milletvekillerine adli organlarımızla işbirliği çağrısında bulunmasını beklerdik.
- HDP milletvekilleri yargı organlarının çağrılarına yanıt vermeyerek, bu konuyu kendilerinin ve PKK'nın propagandasına alet etmek istediler.
- AB kurumları, Rapor'da da görüldüğü üzere, PKK'nın propagandasına hakikat muamelesi yapma hatasına düşmüşlerdir. Oysa objektif bir açıdan bakıldığında görüleceği üzere, dosyaları titizlikle inceleyen Savcıların tutuklama talebinde bulunmadığı kişiler olduğu gibi Mahkemece serbest bırakılan kişiler de bulunmaktadır.
- Milletvekilleri dahil Anayasa önünde eşit olan herkes hakkında yargı süreçlerinin işletilmesi meşrudur ve demokratik bir toplumun korunabilmesi açısından tabiidir.
- AB yetkilileri, Türkiye Cumhuriyeti Devletine sürekli siyasi çözüm çağrısı yaparken, keşke HDP milletvekillerine de her gün insanlarımızı öldüren terör örgütüyle aralarına mesafe koymaları yönünde çağrıda bulunsalardı.
- Türkiye bir hukuk devletidir, hukuk önünde hiç kimsenin ayrıcalığı yoktur. Bağımsız yargı da milli iradeyi tehdit eden yapılara karşı gerekli soruşturmaları yürüterek temel görevini yerine getirmektedir.
- Ekonomik kriterleri değerlendirmeye geçmeden önce özellikle bir hususun altını çizmek istiyorum. AB siyasi kriterler alanında bu denli yoğun eleştiriler yöneltip beklenti ve tavsiyelerini sıralarken, 23. Yargı ve Temel Haklar ve 24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik fasıllarının müzakerelere açılmamasını anlamakta güçlük çekiyoruz.
- Bunca eleştiriye rağmen katılım müzakerelerinde 23. ve 24. fasılların halen blokaj altında olması gerçek bir siyasi sorumsuzluktur.
- Söz konusu fasıllarla ilgili konuların içeriğini katılım müzakereleri çerçevesinde tartışabileceğimiz somut bir platform olmadığı takdirde, AB'nin bu alandaki eleştirilerini Türkiye'nin üyeliğini engellemeye yönelik "bahaneler" olarak değerlendireceğiz.

Değerli Basın Mensupları,

- Küresel ekonomik krize ve bölgemizdeki olumsuz gelişmelere rağmen yaklaşık 7 yıldır kesintisiz büyüyen ekonomimiz darbe girişiminden de etkilenmemiştir.
- Nitekim, Rapor'un ekonomik kriterlere ilişkin bölümünde de ekonomimizin gelişmişliğine ve Kopenhag kriterleri çerçevesinde işleyen bir piyasa ekonomisi olduğuna vurgu yapılmakta, Türkiye ile AB arasındaki yüksek ekonomik entegrasyonun 2015 yılında da geliştiği ve Türkiye'nin AB'nin 5. büyük ticaret ortağı olduğu ifade edilmektedir.
- Ancak bu yılki Rapor'un ekonomik kriterler kısmında daha önce görülmediği kadar çok siyasi değerlendirmeye yer verilmesini üzülerək karşıladığımızı vurgulamak istiyorum.

Değerli Basın Mensupları,

- Rapor'un, Türkiye-AB katılım sürecinin en önemli boyutlarından birini oluşturan AB müktesebatını üstlenebilme bölümü, Hükümetimizin AB'ye uyum sürecindeki siyasi kararlılığını yansıtmaktadır.
- Son 14 yılda AB'ye uyum amacıyla çıkarılan 2000'in üzerindeki mevzuat sayesinde, AB müktesebatı çerçevesinde gündelik hayatı doğrudan etkileyen pek çok kritik adım atılmış ve Türkiye, AB standartlarına daha da yaklaşmıştır.
- Rapor'da da müktesebat uyumuna ilişkin olarak, 33 faslın 26'sında çeşitli seviyelerde ilerleme sağlandığı teyit edilmektedir. Genel uyum düzeyine bakıldığında da 30 faslıda uyum düzeyinin iyi olduğu vurgulanmaktadır.
- Bu yüksek uyum düzeyi, ülkemizin maruz kaldığı siyasi blokajlara rağmen, Türkiye'nin AB müktesebatına uyum çalışmalarını kesintisiz sürdürdüğünün en açık kanıtıdır.

Değerli Basın Mensupları,

- Özellikle altını çizmek istiyorum ki, stratejik hedefimiz olan AB'ye üyelik yolunda, gerekli reformları geçmişte olduğu gibi bugün de hayata geçirme konusunda kararlıyız.

- AB'nin karşı karşıya olduğu aşırı sağ ve yabancı düşmanlığı sorunu ile bölgemizi ve Avrupa'yı tehdit eden çeşitli radikal akımların varlığı dikkate alındığında, Türkiye ve AB arasında yeni bir köprü oluşturarak bu sorunlara birlikte çözüm aramanın önemi daha iyi anlaşılabilir.
- Bugün Türkiye ile AB arasında yeni köprüler kurma ve diyalog mekanizmalarımızı güçlendirme zamanıdır.
- Türkiye-AB ilişkileri için bütün alanları fırsata dönüştürebiliriz. Yapıcı eleştiriler ve pozitif bir yaklaşımla yepyeni bir dönem açabiliriz.
- Yeter ki ilişkilerimizde uzlaşmayı, karşılıklı anlayışı ve hoşgörüyü ön plana çıkaracak yapıcı bir dil kullanalım ve diyalogumuzun güçlendirilmesi için ortak çaba sarf etmeyi sürdürelim.
- Unutulmamalıdır ki AB'nin Türkiye hakkında verdiği her karar, aslında kendi hakkında verdiği karardır. AB, Türkiye'nin üyeliği meselesinin artık Türkiye'nin geleceği meselesi olmaktan çıktığını, AB'nin ve bölgenin geleceği meselesi haline geldiğini kavramak durumundadır.
- Nitekim, bugün AB'nin karşı karşıya olduğu terörle mücadele ve düzensiz göç gibi en önemli sorunların çözümünde Türkiye-AB birlikteliğinin önemi bir kez daha görülmüştür.
- Avrupa'nın geleceğine giden yolda aynı gemide olduğumuz bilinciyle ortak akılla hareket etmeliyiz.

Katılımınız için teşekkür ediyorum.



AVRUPA
KOMİSYONU

Brüksel, 9.11.2016
COM(2016) 715 nihai

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

AB Genişleme Politikasına İlişkin 2016 Bildirimi

{SWD(2016) 360 nihai}
{SWD(2016) 361 nihai}
{SWD(2016) 362 nihai}
{SWD(2016) 363 nihai}
{SWD(2016) 364 nihai}
{SWD(2016) 365 nihai}
{SWD(2016) 366 nihai}

(Türkiye'ye İlişkin Bölümler)

TR

TR

I. GİRİŞ

Avrupa Komisyonu, Kasım 2015'te, AB genişleme politikası için bu Komisyonun görev süresini kapsayacak orta vadeli bir strateji belirlemiştir. Söz konusu strateji Aralık 2015'te Konsey tarafından onaylanmıştır. Bu bildirim, stratejinin uygulanmasında kaydedilen ilerlemeye ilişkin bir durum değerlendirmesi yapmakta, belirli genişleme ülkeleriyle ilgili olarak ve belirli tematik konular hakkında çıkarımlarda bulunmakta ve öneriler getirmektedir.

AB farklı cephelerde ciddi sınamalarla karşı karşıya kalmaya devam etmektedir. Çoklu krizlerin yalnızca Avrupa'da değil tüm dünyada istikrarı bozma potansiyeli bulunmaktadır. AB'nin genişleme ülkelerinde sahip olduğu cazibe ekonomik gerilemeden ve Avrupa projesiyle ilgili şüpheli yaklaşımlardan kısmen etkilenmiştir.

Bununla birlikte, tüm üye devletler tarafından sürekli olarak vurgulandığı gibi, kararlı bir AB üyeliği perspektifi güneydoğu Avrupa ülkelerinde dönüşümü teşvik etmeye ve istikrarı ve güvenliği sağlamlaştırmaya devam etmektedir. Dolayısıyla, katı ve adil bir koşulluluğa dayanan güvenilir bir genişleme süreci, bu ülkeleri güçlendirmek ve katılım kriterlerine uygun siyasi ve ekonomik reformlar vasıtasıyla modernleşmelerine destek olmak için hâlâ vazgeçilmez bir araçtır.

Genişleme politikası sonuçlar vermeye devam etmekte, farklı hızlarda da olsa, ülkelerin büyük bölümünde reformlar sürmektedir. Gerekli reformların karmaşık yapısı göz önünde bulundurulduğunda, genişleme uzun vadeli bir süreç olup özellikle hukukun üstünlüğü ve ekonomi gibi kilit öneme sahip alanlarda yapısal eksiklikler devam etmektedir.

Türkiye ile ilgili olarak, 29 Kasım 2015 tarihinde gerçekleştirilen Türkiye-AB Zirvesi ve akabinde yapılan 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Ortak Açıklaması, düzensiz göç akışlarının önemli ölçüde azalmasına ve daha genel çerçevede, Türkiye-AB ilişkilerinin yeniden canlanmasına yol açmıştır. 15 Temmuz'da, Türkiye'de demokratik kurumlar ve toplumun tamamı, AB tarafından derhal en sert biçimde kınanan kanlı bir darbe girişimiyle sarsılmıştır.

"Temel ilkelerin önceliği" prensibine bağlılığın sürdürülmesi, genişleme ülkeleri için hayati öneme sahip olmaya devam etmektedir. Komisyon çabalarını, ekonomik kalkınma ve rekabet edebilirliğin yanı sıra, güvenlik, temel haklar, demokratik haklar ve kamu yönetimi reformu da dâhil olmak üzere hukukun üstünlüğüne yoğunlaştırmaya devam edecektir. Bu konular, Kopenhag ve Madrid üyelik kriterlerinin yerine getirilmesi için esas teşkil etmeye devam etmektedir. Genel anlamda sivil toplumun ve paydaşların daha güçlü bir role sahip olması önemini korumaktadır.

Bununla birlikte, katılım müzakerelerinin, ne bugün ne de geçmişte, tek başına bir hedef olmadığının bilinmesi önem arz etmektedir. Müzakereler, daha geniş kapsamlı bir modernleşme ve reform sürecinin parçasıdır. Genişleme ülkelerinin hükümetlerinin gerekli reformları, yalnızca AB istediği için değil, kendi vatandaşlarının çıkarları bunu gerektirdiği için daha etkin bir biçimde sahiplenmesi ve gerçek anlamda siyasi gündemleri haline getirmesi gerekmektedir. Gelecekteki genişlemelere verilecek kamu desteği, aday ülkelerin hazırlık düzeyine bağlı olacaktır. Bu nedenle, AB katılım sürecinde yapılan reformlar hem AB üye devletlerinin vatandaşlarının hem de benzer biçimde aday ülkelerin vatandaşlarının güveninin artmasını da sağlamaktadır.

II. 2015 GENİŞLEME STRATEJİSİNİN UYGULANMASI

a) Hukukun Üstünlüğü

Genel itibarıyla, yasal çerçevelerin ve altyapının modernleştirilmesine ve hâkim ve savcılara daha iyi eğitim sağlanmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Temmuz'da, Arnavutluk parlamentosu derin ve kapsamlı bir adli reform için temel teşkil eden anayasa değişikliklerini

oybirliğiyle kabul etmiştir. Sırbistan, hukukun üstünlüğü alanında 23 ve 24. fasıllardaki reformlar için bir çalışma programı ortaya koyan kapsamlı eylem planları kabul etmiştir.

Ancak iyi işleyen ve bağımsız **yargı sistemleri** kurma süreçleri, yavaş ilerlemekte ve ülkelerin büyük bölümü yargının etkinliği ile yargıda bağımsızlık ve hesap verebilirlik alanlarında yetersizlik sorunlarıyla karşılaşmaya devam etmektedir. Türkiye’de, yüksek mahkemelerin yapısında ve oluşumunda yapılan kapsamlı değişiklikler ve hâkim ve savcılara yönelik devam eden baskılar nedeniyle yargı bağımsızlığı zarar görmüştür. 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında hâkim ve savcılarının beşte birinin ihraç edilmesi yargının genel işleyişi konusunda bir başka önemli sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Makedonya Cumhuriyeti’nde, telefon dinleme davasının gün yüzüne çıkardığı ciddi eksiklikler henüz yeterli biçimde ele alınmamıştır.

Son yıllarda, tüm ülkeler **yolsuzlukla** ve **örgütlü suçlarla** mücadele konusunda yasal çerçevelerini güçlendirmiştir. Karadağ Yolsuzlukla Mücadele Ajansı gibi yeni kurumlar kurulmuş ve hem polis teşkilatında hem de yargıda ihtisaslaşmanın artırılması için önemli ölçüde çaba harcanmıştır. Bu çabalara rağmen, bölgedeki bazı ülkelerde farklı seviyelerde siyasi yolsuzluk yaşandığına dair açık göstergeler bulunmaktadır. Şirketler, kurumlar ya da güç sahibi şahıslar, politikaları, hukuki ortamı ve ekonomiyi kendi çıkarları doğrultusunda etkilemek ve biçimlendirmek için yasa dışı uygulamalara başvurmaktadır. Yolsuzlukla mücadele konusunda beyan edilen siyasi kararlılık yeterince somut sonuçlar vermemiştir. Bu alanlarda, her seviyedeki davada etkin, etkili ve tarafsız soruşturmalara, kovuşturmalara ve mahkeme kararlarına dayanan, inandırıcı ve sürdürülebilir bir izleme kaydı oluşturulmasına yönelik olarak, hiç olmadığı kadar çok çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Kamu alımlarında daha fazla şeffaflığa ihtiyaç vardır. Örgütlü suçlarla mücadelede elde edilen sonuçlar münferit davaların ötesine geçmelidir. Genişletilmiş el koyma ve mali soruşturmalara düzenli biçimde başvurulması gibi daha etkili ve güçlü yöntemlerin de kullanılması suretiyle, yetkili makamların suç şebekelerini dağıtmaya ve mal varlıklarına el koymaya ciddi biçimde başlaması gerekmektedir. Silah kaçakçılığına ilişkin çabalar hızlandırılmalıdır. İnsan ticaretiyle mücadele alanında son yıllarda yapılan çalışmalarda kaydedilen ilerleme ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Mağdurların korunmasının ve desteklenmesinin yanı sıra ilgili alandaki AB müktesebatına uyum sağlanmasına yönelik olarak daha fazla çaba harcanması ve önleyici tedbirlerin daha etkin biçimde uygulanması gerekmektedir.

Terörizm ve radikalleşme, AB ve genişleme ülkeleri için güvenlik tehdidi oluşturmaya devam etmektedir. Türkiye geçtiğimiz yıl birçok büyük çaplı kanlı terör saldırısı ile karşı karşıya kalmıştır. Özellikle Suriye ve Irak’taki isyancı gruplara katılmak üzere AB’den ve genişleme ülkelerinden giden terörist savaşçılar olgusunun ve geri döndüklerinde bu savaşçıların oluşturabileceği güvenlik tehdidinin, gelecek yıllarda devam etmesi muhtemeldir. Genişleme ülkeleri, bu sorunlarla mücadelede kendilerini daha güçlü kılmak için ceza kanunlarını ve terörizmle mücadeleye ilişkin düzenlemelerini değiştirmişlerdir. Bazı ülkeler, terörizmle mücadeleye ilişkin yeni stratejiler ve eylem planları da kabul etmiştir. Böylelikle, sadece yasa uygulayıcı bir yaklaşımdan ayrılarak, önleyici ve radikalleşmeyle mücadele eden bir yaklaşıma da odaklanılmıştır. Ancak, bu ülkelerde, özellikle eğitim alanında ve radikal içeriği güçlendiren yabancı kaynaklı finansmanın daha iyi kontrol altına alınması suretiyle radikalleşmeyle mücadele etmek için daha fazla çabanın sarf edilmesi gerekmektedir. AB, radikalleşmeyle mücadelede iyi AB uygulamalarının kullanılabilirliğini sağlamak amacıyla Radikalleşmeyle Mücadele Ağını (Radicalisation Awareness Network-RAN) genişleme ülkelerini de kapsayacak şekilde genişletmektedir. Genişleme ülkelerinin, terörizmle mücadele konusundaki işbirliğinin kolaylaştırılması için Europol’den yararlanmaya devam etmesi gerekmektedir.

b) Temel haklar

Temel haklar, genişleme ülkelerinin mevzuatında büyük ölçüde güvence altına alınmaya devam etmektedir. Batı Balkanlar'da, uygulamadaki sorunlar devam etmekle birlikte durum genel olarak istikrarlıdır. Türkiye'de bu alanda gerileme olmuştur ve uygulamada önemli eksiklikler görülmektedir. Temmuz'daki darbe girişiminin ardından, temel hakları kısıtlayıcı kapsamlı tedbirlerin alındığı bir olağanüstü hâl ilan edilmiştir. Darbe girişiminden sonra işkence ve kötü muamele yasağının ve usuli güvencelerin ciddi oranda ihlâl edildiğine dair iddialar vardır. Türkiye, insan hakları ihlâli iddialarına ilişkin olarak tarafsız yargı denetimi sisteminin etkin bir şekilde işleyişini, kendi yararına olmak üzere, temin etmelidir. Komisyon, bu doğrultuda Türk makamlarının taahhüdünü memnuniyetle karşılamakta ve müteakip duruşmaların uluslararası kuruluşlar tarafından izlenmesinin kolaylaştırılması için Türkiye'yi teşvik etmektedir.

İfade özgürlüğü ve basın özgürlüğü, birçok genişleme ülkesinde, farklı derecelerde olmakla birlikte, önemli bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Bu alanda kaydedilen ilerleme, geçtiğimiz iki yılda olduğu gibi yetersiz kalmaya devam etmiş ve bu yetersizlik bazı durumlarda daha da artmıştır. Türkiye'de, özellikle terör faaliyetleriyle ilişkili oldukları iddiasıyla gazetecilerin tutuklanması ve kovuşturulması ve çok sayıda basın kuruluşunun kapatılması nedeniyle, ifade özgürlüğüne ilişkin durum daha da kötüleşmiştir. Batı Balkanlar'da, kamu yayın kuruluşlarının yayınlarına uygunsuz siyasi müdahalelerin yapılması, medyaya sağlanan kamu finansmanının şeffaf olmaması ve gazetecilerin sindirilmesi devam etmiştir. Bu sorunları ele almak amacıyla Komisyon bölgede "Speak Up!" konferansları temelinde "medya günleri" başlıklı yeni bir girişim başlatacak; böylelikle medya ile ilgili konu yelpazesi, ifade özgürlüğünün ötesinde ele alınarak genişletilecek; medya piyasalarının işleyişi, rekabetin bozulması ile piyasaların finanse edilmesi ve tanıtılması gibi konulara değinilecektir.

Cinsel yönelime veya cinsiyet kimliğine dayalı olanlar da dâhil, korunmaya muhtaç gruplara yönelik ayrımcılık ve düşmanlık ciddi bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Aile içi ve cinsiyete dayalı şiddetle mücadele edilmesi ve başta iş gücü piyasasında olmak üzere kadınlar için eşit fırsatların yaratılması da dâhil, kadın-erkek eşitliğinin sağlanması için daha fazla çalışmanın yapılması gerekmektedir. Çocuk koruma sistemlerinin ve engelli bireyleri destekleyecek etkin politikaların geliştirilmesi de dâhil olmak üzere çocuk hakları konusunun iyileştirilmesi gerekmektedir. Roman vatandaşların içinde bulunduğu zor durum büyük ölçüde değişmeden devam etmekte olup özellikle Batı Balkanlar'daki Roman vatandaşlar, ayrımcılık ve sosyal dışlanma mağdurları olmaya devam etmektedir. Roman vatandaşların entegrasyonuna yönelik çerçeve politika tüm genişleme ülkelerinde mevcuttur ancak hükümetlerin mevcut taahhütlerinin uygulanmasına yönelik gayretlerini geliştirmeleri ve gerekli kaynakları merkezi ve yerel düzeyde tahsis etmeleri gerekmektedir.

Kişisel verilerin etkin bir şekilde korunmasını ve usuli güvencelerin teminat altına alınmasını sağlayacak güçlü sistemler birçok genişleme ülkesinde hâlâ tam olarak oluşturulmamıştır.

c) Göç

Göç krizi, geçtiğimiz yıl siyasi gündemin en önemli sorunlarından biri olmuştur. Bu konu, genişleme politikasının bölge için stratejik geçerliliğini ortaya koymaya devam etmiştir. AB, soruna kapsamlı ve haklara duyarlı bir yöntemle yanıt vermiştir. 18 Mart Türkiye-AB Ortak Açıklaması ve Batı Balkanlar güzergâhının ilgili ülkeler tarafından etkin bir şekilde kapatılması sahada net sonuçlara ulaşılmasını sağlamıştır. Yunan adalarına ulaşan düzensiz göçmen ve sığınmacı sayısı, günde birkaç binden günde ortalama 100 kişinin altına düşerek önemli ölçüde azalmıştır. Bu durum, denizde hayatını kaybeden kişi sayısında ciddi bir düşüş sağlamıştır. Türkiye, geçici koruma hakkındaki mevzuatın kapsamını genişletilmesi ve iş piyasasına erişimin kolaylaştırılması dâhil olmak üzere, özellikle Suriye ve Irak'tan gelen 2,7 milyon üzerinde sığınmacıya, koruma sağlanmasına yönelik büyük çaba sarf etmeye devam etmiştir. Türkiye,

ayrıca sınır yönetimini güçlendirmiş ve kara ve deniz sınırlarında devriye faaliyetlerini artırmıştır. Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı hızla uygulamaya konmakta ve yardıma muhtaç olanlara maddi destek ulaştırılmaktadır. Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında mevcut durumda tahsis edilen toplam tutar 2,2 milyar avroya ulaşmış olup, söz konusu tutarın 1,2 milyar avrosu sözleşmeye bağlanmış; 677 milyon avrosu ise serbest bırakılmıştır. Sırbistan ve Makedonya Cumhuriyeti, göç akımlarının yönetimine önemli ölçüde katkıda bulunmuştur. Bu durumdan en fazla etkilenen bu iki Batı Balkan ülkesine, topraklarındaki mülteci ve göçmenlere yardım eli uzatmak için gösterdikleri olumlu ve yapıcı çabalarının desteklenmesi amacıyla, 2015 yazından bu yana AB insani yardımı ile Katılım Öncesi Yardım Aracı kapsamında ilave yardım sağlanmıştır.

Ancak, göçmenler, Avrupa'daki varış noktalarına ulaşma çabalarını sürdürmüştür. Bazı genişleme ülkeleri, göç kriziyle başa çıkabilmek için yasal ve kurumsal çerçeveleri ile altyapılarını hızlı bir biçimde uyarlamak zorunda kalmışlardır. Özellikle krizlerle mücadele ederken, tüm ülkelerdeki idari kapasite ve uygulama kapasitesinin ilave desteğe ihtiyacı bulunmaktadır. Ortaklık ülkeleriyle aktif işbirliği ve bilgi alışverişi yapılması da dâhil olmak üzere, polis ve adli makamların göçmen kaçakçılarına yönelik eylemlerinin devam etmesi gerekmektedir.

Göç sorununun, AB ve genişleme ülkeleri üzerinde oluşturduğu baskıların azaltılması amacıyla ilave araçların kullanılmasına devam edilmektedir. Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânının yanı sıra, *Suriye krizine istinaden hazırlanan AB Bölgesel Güven Fonu* ve Ürdün ve Lübnan ile yapılan görüşmeler, Suriyeli mültecilere eğitim ve istihdam sağlanmasına, bölgede yaşam fırsatlarının ve refah düzeylerinin artırılmasına destek olmaktadır. Ayrıca, Batı Balkanlar için, Özel Destek Tedbirleri uygulanmış ve insani yardım sağlanmıştır.

Beş genişleme ülkesinin vatandaşları hâlihazırda AB'ye seyahat ederken vize serbestisinden faydalanmaktadır. 2016'da, Türkiye ile Kosova* vize serbestisi yol haritalarının gerekliliklerinin karşılanmasında önemli ölçüde ilerleme kaydetmiştir; bu durum, Komisyonun Konseye ve Avrupa Parlamentosuna, geriye kalan kriterler yerine getirildiği takdirde Türkiye ile Kosova için de vizenin kaldırılması yönünde öneride bulunmasına imkân tanımıştır.

d) Demokratik kurumların işleyişi ve kamu yönetimi reformu

Demokratik kurumların düzgün bir biçimde işlemesi, bazı ülkelerde temel sorun olmaya devam etmiştir. Demokrasi açısından, ulusal parlamentoların merkezi rolünün siyasi kültüre yerleştirilmesi gerekmektedir. Türkiye'de Temmuz'da meydana gelen darbe girişimi, ülkenin demokratik olarak seçilmiş kurumlarına yönelik doğrudan bir saldırıdır. Demokratik kurumlara yöneltilmiş olan bu tehdidin ciddiyeti göz önünde bulundurulduğunda, süratle karşılık verilmesi meşrudur.

Ancak, darbe girişiminden bu yana alınan geniş çaplı ve kolektif tedbirler, birtakım ciddi sorunları da beraberinde getirmektedir. Darbe girişiminden önce Mayıs ayında birçok milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması da ciddi bir endişe kaynağıdır.

Batı Balkanlarda parlamentoların işleyişi sık sık boykotlarla engellenmektedir. Bazı boykotların üstesinden gelinmesine rağmen, bölücü bir siyasi kültür hâlâ mevcuttur. Makedonya Cumhuriyeti'nde Przino Anlaşması'nın uygulanması ile ilgili Temmuz ayında varılan mutabakat, Aralık 2016'da erken parlamento seçimlerinin yapılmasının dayanağını oluşturmaktadır. Kosova'da, parlamentonun faaliyetlerinin muhalefet tarafından boykot edildiği ve engellendiği, şiddet olayları içeren vakalar devam etmiştir. Hükümetin yeterince raporlama yapmaması, parlamentolarda komisyon sisteminin zayıf olması ve acil parlamento usullerinin

* Bu ifade, statüye ilişkin tutumlara hâlel getirmez ve BMGK'nin 1244/1999 sayılı İlke Kararı ve Uluslararası Adalet Divanının Kosova'nın bağımsızlık deklarasyonu hakkındaki görüşü ile uyumludur.

aşırı kullanılması nedeniyle, parlamento denetimi genellikle zayıf kalmıştır. Seçimler çok büyük olaylar meydana gelmeden gerçekleştirilmiş olmakla birlikte, seçimlerin idaresi ve medyanın seçimlerle ilgili yayınlarına siyasi müdahale de dâhil olmak üzere önemli eksiklikler genel olarak seçim öncesinde ve seçim sürecinde dürüstlüğün sağlanmasına olumsuz etki etmektedir. Seçimler genellikle, bağımsız kuruluşlar dâhil olmak üzere, geniş anlamda idare üzerinde siyasi kontrol sağlamak için bir fırsat olarak görülmeye devam etmektedir.

Kamu yönetimi reformu alanındaki ilerleme düzenli seyretmemiştir. Türkiye’de son zamanlarda gerçekleşen çok sayıda ihracın, kamu idaresinin profesyonelliği ve etkinliği üzerindeki etkisi halen değerlendirilmemiştir. Batı Balkan ülkelerinin çoğu, kamu yönetimi reform stratejileri ile kamu mali yönetimi reform programlarını kabul ederek ilerleme kaydetmiştir ancak uygulamanın ve uzun vadede sürdürülebilirliğin sağlanması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin siyasileşmesi, endişe verici bir husus olmaya devam etmektedir. Yeni kamu hizmetleri mevzuatına rağmen, özellikle üst düzey kamu görevlilerinin atanmalarında ve ihraçlarında istisnalara sıklıkla başvurulmaktadır. Politika oluşturma ve yasa hazırlama süreçleri, AB İyi Düzenleme Gündemi'nin yaklaşımı ile uyumlu değildir. Mevzuat, kamu politikaları ve temel yatırımlar, genellikle yeterli etki analizleri yapılmadan ve ilgili kurumlarla ve kamu ile istişarelerde bulunmadan hazırlanmaktadır.

Birçok ülkede, devlet yönetiminin yapısı hala karmaşık olmaya devam etmekte ve yeterince hesap verebilirlik sağlamamaktadır. Vatandaşların iyi yönetilme, bilgiye erişim ve idari yargıya başvurma hakları daha fazla gözetilmelidir. E-devlet hizmetlerinin sunulması, kamu hizmetlerinde şeffaflık, ivedilik ve tutarlılığın sağlanması bakımından kilit unsur olarak öncelik taşımaya devam etmiştir. Birçok ülke, genel idari usuller konusunda çağdaş kanunlar kabul etmek suretiyle ilerleme kaydetmiştir ancak hukuki kesinlik yalnızca sektörel kanunlarda birbirleriyle çelişen özel idari usuller kaldırıldığı zaman sağlanabilir. Ülkelerin halen, merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler arasında, reformların uygulanmasını ve vatandaşlara hizmetlerin sunulmasını en iyi biçimde destekleyecek olan uygun dengeyi bulmaları gerekmektedir.

e) **Ekonomi**

Batı Balkanlarda, daha güçlü büyüme, daha fazla yatırım ve özel sektörün daha çok iş imkânı sağlamasıyla, ekonomik durum giderek düzelmiştir. Ancak, tüm genişleme ülkeleri, kamu yönetimlerinin düşük verimlilikleri ve yüksek işsizlik oranlarıyla seyreden temel yapısal ekonomik ve sosyal zorluklarla karşılaşmaktadır. Özellikle gençlerde işsizlik oranları endişe verici düzeyde yüksektir. Altyapının ve eğitim sistemlerinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Bölgede kamu borcunun GSYH'ye oranlarının kötüye gidişi, mali konsolidasyon sayesinde yaklaşmıştır ve bazı ülkelerde durdurulması dahi mümkündür.

Yurt içinde cazip iş imkânlarının olmayışı, pek çok insanı göçe zorlamaktadır. Aynı zamanda, bazı ülkelerde yurtdışından gelen kayda değer miktardaki işçi dövizlerinin, ülke içinde iş aranması üzerinde caydırıcı etkileri olmuştur.

Ekonomik yönetişimi destekleyen AB çerçevesi kapsamında, tüm aday ve potansiyel aday ülkelere yıllık bir Ekonomik Reform Programı (ERP) sunmaları çağrısında bulunulmuştur. ERP'ler, üç yıllık orta-vadeli makroekonomik hedefler ve bütçe planlarıyla birlikte, rekabet gücünü ve kapsamlı büyümeyi geliştirmeyi hedefleyen bir "öncelikli yapısal reform tedbirleri" listesini içermektedir. ERP Süreci, hükümetlerin, acil yapısal reform ihtiyaçlarının ele alınmasına odaklanmasını ve koordinasyonun güçlendirilmesini sağlamıştır. Ancak, bu tür reform çabalarının halkın yaşamı üzerindeki sonuçlarının somutlaştırılması gerekmektedir. İlgili paydaşlar tarafından yapılacak politika tavsiyelerine ilişkin farkındalığın ve bunların uygulamalarına dair kararlılığın güçlendirilmesi gerekmektedir.

Henüz yararlanılmamış önemli bir potansiyele sahip olan Türkiye-AB Gümrük Birliği'nin modernizasyonunu ve genişletilmesini görüşmek üzere, Türkiye ve AB hazırlıklarını artırmıştır. Komisyon, 2016 sonu itibarıyla sunulacak olan bir taslak müzakere direktifi üzerinde çalışmaktadır.

Mahkemelerin bağımsız ve etkin işleyişi, rekabet kurallarının düzensiz uygulanması, kamu mali yönetiminin zayıf olması ve yolsuzluk riskini önemli ölçüde artıracak şekilde izin ve vergi sistemlerinde sıkça değişikliğe gidilmesi konuları başta olmak üzere, hukukun üstünlüğü alanında süregelen eksiklikler ve siyasi yolsuzluğa dair belirtiler birçok ülkede yatırım ortamını olumsuz etkilemektedir. Bu durum, kurumsal yönetim çerçevesinin eksiklikleri ile piyasaların küçük ve parçalanmış, özelleştirmenin tamamlanmamış ve bölgede ticari entegrasyonun sınırlı olması göz önüne alındığında, Batı Balkanlar için özellikle sorun olmaktadır. Türkiye'de ekonomik büyüme artmış, fakat iş ortamı kötüye gitmeye devam etmiştir. Ekonomi ise mali belirsizlik, küresel yatırımcıların güvenindeki değişiklikler ve devam eden siyasi riskler karşısında hâlâ kırılgandır. Güvenlik durumunun kötüye gitmesi, turizm sektörünün daralmasına yol açmıştır.

Hukukun üstünlüğünün ekonomik yönetim üzerindeki etkisi dikkate alındığında, Komisyon, katılım sürecinin bu iki unsuru arasındaki bağlantılara özel önem atfedecektir.

f) Bölgesel işbirliği

Özellikle AB'nin bağlantılılık gündemi ve "Berlin Süreci" ile ilgili olarak Batı Balkanlar Altılısı girişimi yoluyla sağlanan ivme, artırılmış bölgesel işbirliğini ve böylece siyasi istikrarı ve ekonomik fırsatları teşvik etmeye devam etmiştir. Önceki zirvelerin sonuçları temel alınarak, Paris'teki Temmuz 2016 Zirvesi'nde, bölgesel bir elektrik piyasasının kurulmasına ilişkin mutabakat sağlanması, enerji verimliliği konusundaki gelişmelere daha fazla odaklanılması ve yenilenebilir enerjinin daha fazla kullanılmasına da dâhil, bağlantılılık gündemine ilişkin yeni ilerlemeler kaydedilmiştir. Güneydoğu Avrupa İş Birliği Süreci gibi bölgesel girişimler istikrarı ve işbirliğini teşvik etmeye devam etmiştir. Süreçte yer alan ülkeler ayrıca, özellikle Bölgesel Gençlik İş Birliği Ofisinin (RYCO) kurulmasıyla ve genç devlet memurlarının değişimine yönelik yeni bir pilot uygulamaya ilişkin mutabakat yoluyla, yeni alanlarda işbirliği başlatmıştır. Batı Balkan ülkeleri, ticaretin kolaylaştırılmasına ilişkin tedbirler üzerinde de uzlaşmış ve bölgesel ticareti daha fazla serbestleştirmeye yönelik tedbirleri devreye sokmuştur. Sonuç itibarıyla, işbirliğinin başarısı, bağlantılılık projelerinin sahada gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ile değerlendirilecektir. Artık vatandaşlara doğrudan fayda sağlandığını somut olarak göstermek üzere fiziksel çalışmaların başlatılması ivedilik arz etmektedir. Bununla birlikte, taşımacılık ve enerji projelerine ilişkin olarak, 2015'te Viyana'da yapılan Batı Balkanlar Altılısı Zirvesi'nde üzerinde anlaşmaya varılan bağlantılılık reform tedbirlerinin uygulanmasının hızlandırılması gerekmektedir.

İyi komşuluk ilişkileri ve bölgesel işbirliği, İstikrar ve Ortaklık süreci ile genişleme sürecinin temel unsurlarıdır. Savaş suçları, kayıp kişiler, mültecilerin dönüşleri, örgütlü suçlarla mücadele ve polis işbirliği gibi hassas alanlarda da ikili ve bölgesel düzeyde süregelen temaslar ve işbirliği gerçekleştirilmiştir. Çeşitli bölgesel işbirliği girişimleri yoluyla iyi komşuluk ilişkileri güçlendirilmeye devam etmektedir. Aynı zamanda, istikrarın teşvik edilmesi ve geçmişin izlerinin silinmesine elverişli bir ortam oluşturulması açısından daha sorumlu siyasi liderlik ve uzlaşmaya yönelik daha fazla çaba gösterilmesi büyük önem taşımaktadır. İyi komşuluk ilişkilerini olumsuz şekilde etkileyen açıklamalardan kaçınılmalıdır.

Genişleme ülkeleri arasında ve üye devletler ile yaşanan ikili anlaşmazlıkların çözümü için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. İkili meseleler ilgili taraflarca mümkün olan en kısa sürede ele alınmalı ve mevcut koşulluluk ilkesini temel alması gereken katılım sürecini geciktirmemelidir. Bu bağlamdaki sonuçlar sınırlı kalmıştır. Sırbistan ve Kosova arasındaki

ilişkilerin normalleştirilmesi konusunda kaydedilen ilerlemenin hızlandırılması gerekmektedir. Makedonya Cumhuriyeti ile ilgili olarak, ülkenin isim sorununa, BM himayesinde, müzakere edilmiş ve karşılıklı olarak kabul edilebilir bir çözümün bulunması da dâhil olmak üzere, iyi komşuluk ilişkilerinin sürdürülmesi esastır. Kıbrıs'ta Birleşmiş Milletler öncülüğünde yürütülen çözüm görüşmelerinde kaydedilen ilerleme son derece memnuniyet vericidir. Daha fazla ilerleme sağlanmasını kolaylaştırmak için, Türkiye'nin Ek Protokol'ü tam olarak uygulamaya yükümlülüğünü yerine getirmesi ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) ile ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde ilerleme kaydetmesi gerekmektedir. Bu gelişmenin, katılım süreci açısından yeni bir ivme yaratması mümkündür. Komisyon ayrıca, 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.

III. GENİŞLEME PAKETİNİN YENİDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

a) Yeniden değerlendirilen raporlama metodolojisinin yeni alanlarda kullanılması

2015'te Komisyon, raporlama metodolojisinde bir dizi değişiklik yapmıştır. Buradaki amaç, değerlendirmelerin netliğini ve genişleme paketinin tüm paydaşlar için bir bilgi ve rehberlik kaynağı olarak kullanılabilirliğini daha fazla artırmak ve ülkelerin genel olarak hangi aşamada olduklarının daha açık şekilde ortaya konması suretiyle genişleme sürecinde daha fazla şeffaflık sağlamak olmuştur. Raporlar, ülkelerin üyelik kriterlerini karşılamaya ilişkin hazırlıkları çerçevesinde hangi aşamada olduklarının daha açık şekilde gösterilmesi için mevcut durum üzerine daha fazla odaklanmakta, bir sonraki yıl ülkelerin hangi konulara odaklanması gerektiğine ilişkin daha güçlü rehberlik sağlamakta ve ülkelerin doğrudan karşılaştırılmasına imkân verecek şekilde, daha fazla uyumlaştırılmış raporlama ve değerlendirme ölçekleri içermektedir. Bu değişiklikler, genişleme ülkelerinin Avrupa ile entegrasyon çabalarının, devamlı ve kapsamlı bir siyasi ve ekonomik reform sürecini de beraberinde getirmesi ve dar kapsamlı bir teknik müzakere seti olarak anlaşılmasını gerektiğini daha net bir şekilde yansıtmaktadır.

Yeniden değerlendirilen yaklaşım 2016'da, 2015'te kapsanan pilot alanların dışındaki alanlara da genişletilmiştir¹. Söz konusu yaklaşım bundan böyle, ekonomik kalkınma ile ilişkili alanları (malların serbest dolaşımı, rekabet, taşımacılık, enerji), Fasil 24'ün bazı alanlarını (göç, sınır kontrolü, iltica ve terörle mücadele) ve çevre ve iklim değişikliğini de kapsamaktadır. Metodolojinin bu şekilde aşamalı olarak genişletilmesi, reformların uygun bir sıraya konması ve temel unsurlara devamlı olarak odaklanması ihtiyacını dikkate almaktadır. Yeni metodolojinin kapsamı, 2018'de daha fazla genişletilecektir.

Uyumlaştırılmış değerlendirme ölçekleri raporların şeffaflığını ve karşılaştırılabilirliğini artırmıştır. Daha da kesin sonuçlar almak üzere, mevcut durumun değerlendirilmesinde, gerektiğinde her iki mevcut düzey arasında ara adımlar kullanılmak suretiyle ilave ayarlama yapılmaktadır.

b) Ekonomik kriterlere ilişkin gözden geçirilmiş raporlama

Komisyon, ekonomik kriterlerin raporlanmasına ilişkin geçen yılki değişiklikleri temel alarak, yeni metodolojisini küçük değişikliklerle daha iyi hale getirmiş ve iki ekonomik katılım kriterini oluşturan alt-kriterleri değiştirmiştir. Bu değişikliğin amacı, genişleme ülkelerinin, üye

¹ Hukukun üstünlüğü ve temel haklar (yargının işleyişi, yolsuzluk, örgütlü suçlar, ifade özgürlüğü), ekonomik kriterler, kamu yönetimi reformu ve bu temel başlıklarla yakından ilişkili üç fasıl (kamu alımları, istatistik, mali kontrol).

olduklarında ekonomik açıdan hazır halde olmalarını ve AB'nin rekabet edebilirliğine ve istikrarına katkıda bulunmalarını sağlamaktadır.

Gözden geçirilen alt-kriterler, mevcut genişleme ülkelerinin, finansmana sınırlı erişim, yüksek işsizlik oranları, düşük kalitede eğitim çıktıları ve yetersiz düzeydeki yenilikçilik ve bölgesel bağlantılılık dolayısıyla iş ortamlarının zayıflığı gibi temel ekonomik eksikliklerini ortaya koymaktadır. Bu alt-kriterler, aday ülkelerin pazarlarının işleyişindeki eksikliklere ve rekabetçilikte zayıflıklarına daha fazla odaklanan bir analize imkân vermektedir. Ayrıca, bu yeni odak, ERP'lerle daha fazla uyumludur ve genişleme ülkelerine, katılım öncesinde AB ile daha yakın entegrasyonun getirdiği avantajlardan faydalanabilmeleri ve nihai olarak ekonomik kriterleri karşılayabilmeleri için daha net bir rehberlik sağlanmasına katkıda bulunmaktadır.

c) **Sonbahardan ilkbahara - yeni paket takvimi**

Komisyon, yıllık Genişleme Paketi'nin kabulünü, daha önce uygulanan sonbahar döneminden ilkbahar dönemine kaydırmayı planlamaktadır. Bu, bir sonraki paketin Ekim/Kasım 2017 yerine 2018 yılının ilkbahar döneminde kabul edileceği anlamına gelecektir. Bu durumda, müteakip Konsey sonuçları Haziran'daki Genel İşler Konseyinde kabul edilebilecektir. Bu yeni takvim, Komisyona rapor dönemini, istatistiksel veri toplanması için temel alınan takvim yılı ile uyumlaştırması için imkân sağlayacaktır. Söz konusu takvim, genişleme ülkeleri tarafından birçok kez önerilmiştir.

Ayrıca, paketin yeni takvimi, Komisyonun paket raporlama sürecini ERP süreci ile uyumlaştırmasına da imkân sağlayacaktır. Bu takvim, genişleme politikasının temel ekonomik unsurlarının ağırlığını artıracak, genişleme paketi raporlama süreci ile ERP'nin süreçleri arasında daha güçlü bir uyumu sağlayacak ve programın görünürlüğünü artıracaktır.

IV. 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 istikrara** yapılan stratejik bir yatırım olmaya devam etmektedir. Katı fakat adil bir koşulluluğa ve her ülkenin kendi başarısına göre değerlendirilmesi ilkesine dayanan AB genişleme politikası, genel itibarıyla zorlu bir ortamda, ortaklık ülkelerindeki dönüşüm ve modernizasyonu yönlendirmeye devam etmektedir. Bu şekilde bir dönüşüm suretiyle istikrarın sağlanması AB'nin menfaatindedir.
2. Komisyonun, "**temel ilkelerin önceliği**"ne odaklanması, sahada sonuca ulaşılmasını sağlamıştır; reform süreçleri, farklı hızlarda da olsa, genel olarak ilerlemektedir. Gerekli reformların karmaşık yapısı itibarıyla, bu uzun vadeli bir süreç olup bazı kilit alanlarda eksiklikler devam etmektedir. Ekonominin yanı sıra, hukukun üstünlüğü, temel haklar, demokratik kurumlar ve kamu yönetimi alanlarında reform yapılması ve seçilmiş olan kurumların, vatandaşlarının yararı için, reformları ilerletmesi gerekmektedir. Ekonomik reformlar ve hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi, birbirinin etkisini artıran yararlar sağlar.
3. Türkiye ve Batı Balkanlarla işbirliği, birkaç ülkenin yapıcı bir rol üstlenmesiyle, **göç krizinin** ele alınmasında önemli bir unsur olmuştur. AB, en başta Türkiye olmak üzere, bu durumdan en fazla etkilenen ülkeleri, sığınmacılara ve göçmenlere yardım ve koruma sağlama konusundaki çabalarında desteklemektedir.

4. **İyi komşuluk ilişkileri ve bölgesel işbirliği**, genişleme süreci ile İstikrar ve Ortaklık sürecinin önemli unsurlarıdır. Katılım sürecini geciktirmemesi gereken ikili anlaşmazlıkların çözülmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Batı Balkanlar Altılısı(WB6) işbirliği, Berlin süreci de dâhil, bu bağlamda önemli bir rol oynamaya devam etmektedir.

II

5. **Türkiye:** Türkiye Avrupa Birliği için kilit bir ortaktır. AB, doğrudan Türk demokrasisine bir saldırı olarak planlanan 15 Temmuz darbe girişimini güçlü bir şekilde kınamış, Türk halkı ile tam dayanışma içinde olduğunu ve Türkiye'deki demokratik kurumlara tam desteğini ifade etmiştir. 15 Temmuz'daki başarısız darbe girişiminden sonra, 20 Temmuz'da Türkiye çapında üç ay süre ile olağanüstü hâl ilan edilmiştir. Olağanüstü hâl, o tarihten sonra üç ay daha uzatılmıştır.

Türkiye-AB ilişkilerinde, 15 Temmuz'dan önce olduğu gibi, aynı uzun dönemli fırsatlar ve zorluklar devam etmektedir. Ancak, Türkiye'de darbe girişimi sonrasında alınan geniş kapsamlı tedbirler, özellikle ifade özgürlüğü, adil yargılanma hakkı ve yargı süreci olmak üzere, ülkede temel haklara saygı gösterilmesine ilişkin bir takım önemli sorunları daha fazla derinleştirmiştir. İfade özgürlüğü ve yargının işleyişi alanlarında daha fazla gerileme olmuştur. Güneydoğu'daki durum, hâlâ en önemli sorunlardan biridir. Temmuz 2015'te Kürt meselesine ilişkin çözüm sürecinin başarısızlığa uğramasının ardından, güvenlik koşulları ciddi şekilde kötüye gitmiş ve Türkiye, PKK terör örgütü ve DEAŞ'ın sorumlu tutulduğu birçok büyük çaplı kanlı terör saldırısı ile karşı karşıya kalmıştır. AB, terörle mücadele tedbirlerinin orantılı olması ve insan haklarına saygı gösterilmesi gerektiğinin altını çizmektedir. Kürt meselesine ilişkin siyasi çözüm sürecinin bir an önce yeniden başlatılması gerekmektedir. AB, terör faaliyetlerine destek oldukları iddiasıyla suçlanan bazı HDP milletvekillerinin tutuklanmasından derin endişe duymaktadır.

Temmuz'dan bu yana alınan tedbirlerin boyutu ve kapsamlı yapısı göz önüne alındığında, AB Türkiye'ye, bir aday ülke olarak hukukun üstünlüğü ve temel hakların korunması konusunda en yüksek standartları gözetmesi için çağrıda bulunmuştur. Türk yetkililer, bu yönde açık taahhütlerde bulunmuştur. Komisyon, Türkiye'yi, darbe girişiminden sonra gerçekleşen gözaltıların, duruşmaların ve usullerin uluslararası gözetimi de dâhil, bu standartları tam olarak uygulamaya davet eder. AB, ortak sınamalarla mücadelede demokratik, kapsayıcı ve istikrarlı bir Türkiye ile birlikte çalışmaya kararlıdır. Ancak, her durumda hukukun üstünlüğüne, insan haklarına ve temel haklara saygı gösterilmesi gerekmektedir ve TBMM ile Türkiye'nin demokratik kurumlarında temsil edilen tüm kuvvetler, anayasada tanımlanan rollerini tam olarak yürütmelidir. TBMM'ye ölüm cezasının geri getirilmesi için bir kanun tasarısı sunulması hususunun yeniden gündeme gelmesi ile ilgili olarak, AB, ölüm cezasının tartışmasız bir şekilde reddedilmesinin AB müktesebatının vazgeçilmez bir unsuru ve Türkiye'nin de taahhüt etmiş olduğu önemli bir uluslararası yükümlülük olduğunu hatırlatır.

29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'nde varılan mutabakat doğrultusunda, AB ve Türkiye, tüm ortak çıkar alanlarında ilişkilerini yeniden canlandırmaya ve derinleştirmeye karar vermiştir. Siyasi alanda ve enerji ve ekonomi konularında yüksek düzeyde diyaloglar kurulmuştur. Türkiye, Suriye ve Irak'tan gelen 2,7 milyonun üzerinde sığınmacıya koruma sağlanması hususunda olağanüstü çaba sarf etmeye devam etmiştir. 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Ortak Açıklaması'nı takiben göç konusunda AB ile işbirliği hızlandırılmıştır. Alınan diğer tedbirlerle birlikte, bu gelişme sayesinde, denizde yaşanan ölüm oranı hızlı bir biçimde düşmüş ve Türkiye'den Yunanistan'a giden düzensiz göçmen ve mülteci sayısı da büyük ölçüde azalmıştır. Türkiye, Vize Serbestisi Yol Haritası'nın kriterlerinin karşılanması konusunda, geçtiğimiz yıl içinde kayda değer düzeyde ilerleme kaydetmiştir. Komisyon,

Türkiye'nin tamamlanmamış kriterleri de karşılayacağı anlayışıyla, vize şartının kaldırılmasına yönelik bir öneri sunmuştur. Katılım sürecinde, sırasıyla Kasım 2015 ve Haziran 2016'da iki fasıl daha müzakerelere açılmıştır. Ayrıca, diğer üç fasıla ilişkin hazırlık çalışmaları yapılmış ve kilit önem taşıyan 23 ve 24. fasılların tarama raporlarının güncellenmesi çalışmalarına devam edilmiştir. Her iki taraf da, Gümrük Birliği'nin güncellenmesine yönelik olası seçenekleri araştırmaya devam etmiştir. Türkiye, NATO, G20, AGİT ve Avrupa Konseyi üyesi olarak etkin bir uluslararası aktördür. DEAŞ'la mücadele konusunda uluslararası koalisyon bünyesinde etkinliğini sürdüren Türkiye, bölgede kilit bir ortak konumdadır.

Özellikle başarısız darbe girişimi sonrasındaki hassas süreçte, Türkiye'nin ayrıca, makroekonomik dengesizliklerin üzerinde durması, yapısal reformları sürdürmesi ve iş ortamını iyileştirmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Konsey ve Komisyonun önceki yıllarda tekrarlanan tutumları doğrultusunda, Türkiye'nin Ek Protokol'ü tam olarak uygulama yükümlülüğünü yerine getirmesi ve GKRY ile ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde ilerleme kaydetmesi hâlihazırda ivedilik arz etmektedir. Komisyon, tarafların BM öncülüğündeki çözüme yönelik görüşmelere katılımlarını memnuniyetle karşılamaktadır. Bu aşamada görüşmelere ilişkin olarak daha fazla ilerleme kaydedilmesi önem arz etmektedir. Söz konusu ilerlemenin kolaylaştırılmasını teminen, Türkiye'nin kapsamlı bir çözüm konusundaki kararlılığı ve somut anlamda katkısı hayati önem taşımaktadır. AB üzerine kurulduğu ilkeler ile uyumlu çözüm koşullarının oluşturulmasına destek sağlamaya hazırdır.

.....

EK 1 – ÜLKE RAPORLARINA AİT TESPİTLERİN ÖZETLERİ

Türkiye

15 Temmuz gecesi yaşanan askeri darbe girişimi sonucunda, 241 kişi hayatını kaybetmiş, 2.196 kişi yaralanmıştır. Türk hükûmeti, Türk siyasi arenasının ve toplumun desteğiyle darbe girişimini bastırmıştır. 16 Temmuz'da, Türkiye Büyük Millet Meclisinde sembolik özel bir oturum düzenlenmiş ve TBMM'de temsil edilen tüm partiler tarafından onaylanan bir bildiri kabul edilmiştir. Hükümet, yapılan darbe girişiminden Gülen hareketini sorumlu tutmuştur.

AB, doğrudan Türk demokrasisine yapılan bu darbe girişimini güçlü bir şekilde ve derhal kınamış ve Türkiye'deki demokratik kurumlara olan tam desteğini tekrarlamıştır.

20 Temmuz'da, Türkiye'de üç ay süreyle olağanüstü hâl ilan edilmiş; bu süre 3 Ekim'de üç ay daha uzatılmıştır. Bu süreçte kararnemelerle, önemli mevzuat değişiklikleri yapılmıştır. Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ile korunan bir dizi temel hakkı güvence altına alma yükümlülüğünü askıya aldığı Avrupa Konseyine bildirmiştir. Darbe girişimini müteakip, Gülen hareketiyle bağlantılı olduğu ve darbe girişiminde yer aldığı iddia edilen kişilere yönelik geniş kapsamlı açığa almalar, ihraçlar, tutuklamalar ve gözaltılar gerçekleşmiştir. Tedbirler, özellikle yargı, emniyet, jandarma, ordu, kamu görevlileri, yerel makamlar, akademisyenler, öğretmenler, avukatlar, basın ve iş dünyası olmak üzere tüm toplumu etkilemiştir. Birçok kurum ve özel şirket kapatılmış, malvarlıklarına el konmuş ya da kamu kurumlarına devredilmiştir.

Darbe girişimi sonrasında alınan tedbirlerin ardından AB, ilgili makamlara hukukun üstünlüğü ve temel haklar konusunda en üst standartları gözetmeleri yönünde çağrıda bulunmuştur. Memurlar ve devlet arasında güven ve liyakate dayalı bir ilişki tesis edilmesi gerekmektedir ve bu yönde tedbirler alınabilir, ancak görevi kötüye kullanma iddiaları, münferit tüm davalarda şeffaf usullerle tespit edilmelidir. Bireysel ceza sorumluluğu, ancak kuvvetler ayrılığı ilkesi, yargının tam bağımsızlığı ve avukata etkin erişim hakkı da dâhil, bireylerin adil yargılanma hakkı gözetilmek suretiyle tesis edilebilir. Türkiye, her tedbirin yalnızca durumun kesinlikle zorunlu kıldığı ölçüde alınmasını ve her durumda bu tedbirlerin gereklilik ve orantılılık değerlendirmesinin yapılmasını sağlamalıdır. Olağanüstü hâl gerekçesiyle alınan tedbirler Avrupa Konseyi tarafından denetlenmektedir. Türkiye'nin, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri'nin Ekim 2016 tavsiyelerini ivedilikle ele alması gerekmektedir.

Siyasi kriterlere ilişkin olarak, TBMM, darbe girişiminin öncesinde, 2016 yılı için kapsamlı reform eylem planını hayata geçirmek ve Vize Serbestisi Yol Haritasına ilişkin yasal gereklilikleri yerine getirmek için yoğun bir yasama gündemi içine girmiştir. Ancak Kişisel Verilerin Korunması Kanunu gibi hukukun üstünlüğü ve temel haklara ilişkin olarak kabul edilmiş olan birkaç önemli mevzuat Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir. Siyasi cepheleşme yasamanın çalışmalarını zorlaştırmaya devam etmiştir. Mayıs'ta çok sayıdaki milletvekilinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına imkân tanıyan bir kanunun kabul edilmesi ve Kasım'da iki eş başkan da dâhil, birçok HDP'li milletvekilinin gözaltına alınması ve tutuklanması büyük endişe konusudur.

Güneydoğu'daki durum, ülkedeki en önemli sorunlardan biri olmaya devam etmiştir. Türkiye, Temmuz 2015'te Kürt meselesine ilişkin çözüm sürecinin başarısızlığa uğramasının ardından, güvenlik durumunda ağır kayıplara yol açan ciddi bir kötüye gidiş yaşamış, PKK ve DEAŞ tarafından gerçekleştirilen birçok büyük çaplı kanlı terör saldırısı ile karşı karşıya kalmıştır. Yetkililer, AB'nin terör örgütleri listesinde yer almaya devam eden PKK terör örgütüyle mücadele etmek üzere askeri ve güvenlik güçlerinin içinde yer aldığı geniş kapsamlı bir operasyon başlatmıştır. Güvenlik güçleri tarafından Güneydoğu'da orantısız güç kullanıldığına ve insan haklarının ihlâl edildiğine ilişkin, artan sayıda ciddi iddialar bildirilmiştir. Bazıları darbe girişiminden sonra ilân edilen olağanüstü hâl kapsamındaki kararnemelere dayanarak, Güneydoğu'da, birçok seçilmiş temsilci ve belediye yöneticisi, terörle ilgili suçlamalarla

gözüne alınmış veya tutuklanmıştır. Ancak, terörle mücadele tedbirlerinin orantılı ve insan haklarına riayet eder nitelikte olması gerekmektedir. Kürt meselesinin siyasi süreç yoluyla çözüme kavuşturulması tek yöntem olup taraflar arasında uzlaşmanın sağlanması ve sürecin yeniden inşa edilmesi, yetkililerin ele alacağı önemli konular haline gelmektedir.

Sivil toplum, kamusal yaşamda aktif ve katılımcı olmak için gereken her türlü çabayı sarf etmiştir. Bağımsız sivil toplum kuruluşları, yasama ve politika oluşturma süreçlerinde nadiren yer almaktadır. İnsan hakları savunucuları dâhil olmak üzere, söz konusu kuruluşların bazı temsilcileri gözüne alınmıştır ve sindirmeye maruz kaldıklarına dair güvenilir iddialar mevcuttur. Darbe girişimi sonrasında hükümet tarafından alınan tedbirlerin bir parçası olarak çok sayıda sivil toplum kuruluşu Gülen hareketi ile bağlantılı oldukları iddiasıyla kapatılmıştır.

Türkiye, şeffaf ve duyarlı yönetime güçlü bağlılığıyla kamu yönetimi reformu alanında kısmen hazırlıklıdır. Ancak, özellikle darbe girişiminin ardından kamu hizmeti ve insan kaynakları yönetimi alanında gerileme yaşanmıştır. Darbe girişiminin ardından alınan tedbirlerin kamu hizmetinin işleyişine olan yapısal etkisinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'deki yargı sistemi erken aşamada/belirli düzeyde hazırlıklıdır. Özellikle yargı bağımsızlığı konusunda geçen yıl gerileme yaşanmıştır. Yüksek Mahkemelerin yapısı ve kuruluşunda yapılan kapsamlı değişiklikler ciddi endişe kaynağı olup söz konusu değişiklikler Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir. Gülen hareketiyle bağlantılı oldukları iddialarına dayanılarak, hâkim ve savcılar mesleklerinden ihraç edilmeye devam edilmiş ve bazı durumlarda tutuklanmıştır. Bu durum, Temmuz'daki darbe girişiminin ardından daha da kötüleşmiş, hâkim ve savcılarının beşte biri ihraç edilmiş ve mal varlıkları dondurulmuştur. Yargının, görevlerini bağımsız ve tarafsız şekilde gerçekleştirmesine imkân tanıyan ve yürütme ve yasamanın kuvvetler ayrılığı ilkesine riayet ettiği bir ortamda çalışması gerekmektedir. Türkiye olağanüstü hâl kapsamında, AİHM içtihadına aykırı olarak, belirli suçlar için gözaltı süresini hâkim karşısına çıkarılmaksızın 30 güne kadar uzatmış olup, yargının önemli bir kısmı bu tedbirlere tabidir.

Türkiye, yolsuzlukla mücadele alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Yolsuzluk birçok alanda hâlâ yaygındır ve ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Yeni bir strateji ve yolsuzlukla mücadele eylem planının kabul edilmesi, kapsamı her ne kadar oldukça sınırlı olmaya devam etse de, olumlu yönde atılmış bir adımdır. Yasal çerçeve, hâlâ önemli boşluklar içermektedir ve yürütmenin, kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma aşamalarına etki etmesi büyük bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Yolsuzluk algısı hâlâ yaygındır.

Türkiye, örgütlü suçlarla mücadele alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Kurumsal kapasite artırılmış, yeni stratejiler ve eylem planları kabul edilmiştir. Ancak, mahkûmiyet kararlarının sayısına ilişkin istatistikler ve diğer önemli göstergeler mevcut 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. Terörle Mücadele Kanunu, kapsamı ve tanımları itibarıyla AB mevzuatıyla uyumlu değildir ve bu kanunun uygulanması temel haklar bakımından ciddi endişe yaratmaktadır. Türk Ceza Kanunu ve Terörle Mücadele Kanunu'nun, Türkiye'nin terörle mücadele kapasitesini azaltmadan, AİHM içtihadıyla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Uygulamada, orantılılık ilkesine riayet edilmelidir.

Türkiye'deki yasal çerçeve, insan hakları ve temel haklara saygıya ilişkin olarak daha fazla iyileştirilmesi gereken genel güvenceleri kapsamaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden (AİHS) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadından kaynaklanan haklar henüz uygulanmamaktadır. Darbe girişiminin hemen ardından, işkence ve kötü muamelenin

yasaklanması ve usuli güvenceler bakımından ciddi ihlaller olduğu yönünde birçok iddia bildirilmiştir. Ancak, alınan tüm tedbirlerin orantılılık ve insan haklarına saygı ilkeleriyle uyumlu olması gerekmektedir. Yeni Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu olumlu yönde atılmış bir adımdır. Söz konusu Kanun, birçok zeminde ayrımcılığın önlenmesine ilişkin hükümler içermekle birlikte, cinsel yönelime dayalı ayrımcılığa açık şekilde yer vermemektedir. Ayrımcılıkla mücadeleye yönelik tam kapsamlı özel bir kanun çıkarılmasına hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun, henüz kurulmamış olması nedeniyle insan haklarına ilişkin davalarda yasal bir boşluk bulunmaktadır. Korunmaya en fazla muhtaç grupların ve azınlık mensuplarının haklarının yeterli şekilde korunması gerekmektedir. Toplumsal cinsiyet temelli şiddet, ayrımcılık, azınlıklara yönelik nefret söylemi, nefret suçları, lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transeksüel ve interseks (LGBTI) bireylerin insan haklarının ihlalleri ciddi ölçüde endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.

Geçtiğimiz yıl ifade özgürlüğü alanında ciddi bir gerileme olmuştur. Başta ulusal güvenlik ve terörle mücadeleye ilişkin hükümler olmak üzere, mevzuatın seçerek ve keyfi olarak uygulanması ifade özgürlüğü üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır. Gazeteciler, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhinde yeni açılan veya devam etmekte olan davalar, akreditasyonların geri çekilmesi ve Temmuz'daki darbe girişiminin ardından çok sayıda gazetecinin tutuklanması ve birçok basın kuruluşunun kapatılması ciddi endişe kaynağıdır. Toplanma özgürlüğü, mevzuatta ve uygulamada hâlâ ciddi ölçüde kısıtlanmaktadır.

Türkiye, Kıbrıs meselesinin çözümüne yönelik olarak iki topluluğun liderleri arasında yapılan görüşmelere ve BM Genel Sekreteri Özel Danışmanı'nın çabalarına yönelik desteğini ifade etmeye devam etmiştir. Türkiye'nin bu kapsamlı çözüme yönelik kararlılığı ve somut anlamda katkısı hayati önem taşımaya devam etmektedir. Ancak Türkiye, Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tam olarak ve ayırım yapmaksızın uygulama yükümlülüğünü hâlâ 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. 11 Aralık 2006 tarihinde Konsey (Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi) tarafından kabul edilen ve Aralık 2006'da AB Zirvesi'nde onaylanan Türkiye'ye ilişkin sonuçlar hâlâ yürürlüktedir. Söz konusu sonuçlar, Türkiye'nin Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tamamen uyguladığı Komisyon tarafından teyit edilinceye kadar, Türkiye'nin GKRY'ye yönelik kısıtlamalarıyla bağlantılı sekiz fasılda² müzakerelerin açılmamasını ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılmamasını şart koşmaktadır.

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 bulunmuştur.

Ekonomik kriterler ile ilgili olarak, Türkiye ekonomisi gelişmiş bir ekonomi olup, işleyen bir piyasa ekonomisi olarak nitelendirilebilir. Bununla birlikte, yüksek dış açık, Türkiye ekonomisini, finansal belirsizliklere ve küresel yatırımcıların bakış açısındaki değişikliklere ve siyasi risklere karşı kırılgan hale getirmektedir. Enflasyon resmi hedefin oldukça üzerinde seyretmesine rağmen, Merkez Bankası faiz oranlarını düşürmüştür. İş ortamı; vergi idaresi, mali suçlar birimi ve mahkemelerin aktif olarak kullanılması yoluyla, muhalif medya ve iş adamlarının yanı sıra siyasi muhalifleri de hedef alan eylemler sonucunda olumsuz etkilenmeye devam etmiştir. Mal, hizmet ve iş gücü piyasalarındaki işleyişin iyileştirilmesine yönelik yapısal reformların hayata geçirilmesi yavaşlamıştır. Genel olarak gerileme olmuştur.

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

Türkiye, AB içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesine erişimi bakımından iyi düzeyde hazırlıklıdır. Özellikle enerji sektörünün daha fazla serbestleşmesiyle, bir dizi alanda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Eğitimin kalitesine ilişkin olarak önemli problemler devam etmektedir. Kız çocukları için eğitime erişim gibi problemler de bulunmaktadır. Türk lirasının değer kazanması ekonominin fiyat rekabet edebilirliğini azaltmıştır.

Türkiye, **üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneğine ilişkin olarak**, AB müktesebatına uyum sağlamaya devam etmiştir. Vize serbestisine ilişkin olanlar haricinde, çalışmalar sınırlı bir hızda devam etmiştir. Türkiye'nin, şirketler hukuku, Trans-Avrupa ağları, bilim ve araştırma alanlarında uyumu çok ileri düzeydedir; malların serbest dolaşımı, fikri mülkiyet hukuku, mali hizmetler, işletme ve sanayi politikası, tüketici ve sağlığın korunması, gümrük birliği, dış ilişkiler ve mali kontrol alanlarında iyi düzeyde hazırlıklıdır. Türkiye, kamu alımları konusunda, uyuma ilişkin önemli boşluklar söz konusu olması nedeniyle, ancak kısmen hazırlıklı durumdadır. Türkiye ayrıca, tüm alt başlıklarında daha fazla çabaya ihtiyaç duyulan istatistik ve taşımacılık politikası alanında 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 hazırlıklıdır. Mevzuatın AB müktesebatıyla uyumlaştırılması için pek çok alanda kayda değer ilerleme sağlanmasına ihtiyaç duyulmakla birlikte, tüm alanlarda mevzuatın uygulanmasına daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

.....

----- O -----



AVRUPA
KOMİSYONU

Brüksel, 9.11. 2016
SWD(2016) 366 nihai

KOMİSYON ÇALIŞMA DOKÜMANI

2016 Türkiye Raporu

Ekindeki

**Komasyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Konseye,
Ekonomik ve Sosyal Komiteye ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bildirim**

AB Genişleme Politikasına İlişkin 2016 Bildirimi

{COM(2016) 715 nihai}

TR

TR

İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ.....	4
1.1 Çerçeve.....	4
1.2. Raporun özeti	5
2. SİYASİ KRİTERLER VE GÜÇLENDİRİLMİŞ SİYASİ DİYALOG	8
2.1 Demokrasi	8
2.2. Kamu yönetimi reformu	14
2.3. Hukukun üstünlüğü	17
2.4. İnsan hakları ve azınlıkların korunması	24
2.5. Bölgesel konular ve uluslararası yükümlülükler	30
3. EKONOMİK KRİTERLER.....	31
3.1 İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı	32
3.2. Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesi	37
4. ÜYELİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ ÜSTLENEBİLME YETENEĞİ.....	40
4.1 Fası1 1: Malların Serbest Dolaşımı.....	40
4.2. Fası1 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı	41
4.3. Fası1 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi.....	42
4.4. Fası1 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı	42
4.5. Fası1 5: Kamu Alımları.....	43
4.6. Fası1 6: Şirketler Hukuku	45
4.7. Fası1 7: Fikri Mülkiyet Hukuku.....	45
4.8. Fası1 8: Rekabet Politikası.....	46
4.9. Fası1 9: Mali Hizmetler	47
4.10. Fası1 10: Bilgi Toplumu ve Medya	48
4.11. Fası1 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma.....	49
4.12. Fası1 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası.....	50
4.13. Fası1 13: Balıkçılık	51
4.14. Fası1 14: Taşımacılık Politikası.....	51
4.15. Fası1 15: Enerji	53
4.16. Fası1 16: Vergilendirme.....	55
4.17. Fası1 17: Ekonomik ve Parasal Politika.....	56
4.18. Fası1 18: İstatistik	57
4.19. Fası1 19: Sosyal Politika ve İstihdam	58
4.20. Fası1 20: İşletme ve Sanayi Politikası	60
4.21. Fası1 21: Trans-Avrupa Ağları	60
4.22. Fası1 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu.....	61
4.23. Fası1 23: Yargı ve Temel Haklar.....	62
4.24. Fası1 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik.....	77
4.25. Fası1 25: Bilim ve Araştırma	85
4.26. Fası1 26: Eğitim ve Kültür.....	85
4.27. Fası1 27: Çevre ve İklim Değişikliği	86
4.28. Fası1 28: Tüketicinin ve Sağlığın Korunması.....	88
4.29. Fası1 29: Gümrük Birliği	89
4.30. Fası1 30: Dış İlişkiler.....	90
4.31. Fası1 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası.....	91
4.32. Fası1 32: Mali Kontrol.....	92
4.33. Fası1 33: Mali ve Bütçesel Hükümler.....	95

EK I - TÜRKİYE İLE AB ARASINDAKİ İLİŞKİLER	96
EK II - İSTATİSTİKİ EK	98

1. GİRİŞ¹

1.1 Çerçeve

Türkiye AB için 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. 29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'nde Türkiye ve AB, tüm ortak çıkar alanlarında ilişkilerini yeniden canlandırmaya ve derinleştirmeye karar vermiştir.

AB, Türk demokrasisine doğrudan bir saldırı olan 15 Temmuz 2016 darbe girişimini güçlü bir şekilde derhal kınamış ve Türkiye'deki demokratik kurumlar ile dayanışma içinde olduğunu ifade etmiştir.

Darbe girişiminin ardından alınan tedbirlerin boyutu ve kolektif yapısı göz önüne alındığında, AB Türkiye'nin uluslararası taahhütleri ve aday ülke statüsü ile uyumlu olarak, hukukun üstünlüğü ve temel hakların korunması konusunda en yüksek standartların gözetilmesi konusunda makamlara çağrıda bulunmuştur.

Katılım müzakereleri çerçevesinde, bugüne kadar 16 fasıl müzakereye açılmış olup, bunlardan biri geçici olarak kapatılmıştır. Mevcut kurallar çerçevesinde üye devletlerin tutumlarına halel gelmeksizin, 15, 26 ve 31. fasıllar için hazırlık belgeleri Konseye sunulmuştur. Yargı ve Temel Haklar başlıklı 23. Fasıllar ile Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlıklı 24. Fasıllar için hazırlık belgeleri tamamlanma aşamasındadır. Türkiye, kriterleri karşılamada ilerleme sağlamak, Müzakere Çerçeve Belgesindeki gereklilikleri yerine getirmek ve AB'ye karşı anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerine riayet etmek suretiyle müzakerelere hız kazandırabilir.

Türkiye ve AB, katılım müzakerelerini destekleyen ve tamamlayan ortak çıkar alanlarında, bir dizi karşılıklı üst düzey ziyaret de dâhil olmak üzere, diyalog ve işbirliğini güçlendirmeye devam etmiştir. Türkiye ve AB, özellikle Ocak ve Eylül 2016'da gerçekleştirilen Türkiye-AB Yüksek Düzeyli Siyasi Diyalog toplantıları neticesinde, terörle mücadele, Suriye, Libya ve Irak konuları da dâhil, dış ve güvenlik politikası alanındaki diyalogunu güçlendirmiştir. Terörizmle mücadele konusu, 29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'nde bir öncelik olarak kabul edilmiş; PKK ve DEAŞ tarafından gerçekleştirilen birçok büyük çaplı kanlı terör saldırısı ve Türkiye'nin DEAŞ'a karşı Küresel Koalisyonu katılımı neticesinde, Haziran 2016'da gerçekleştirilen AB-Türkiye Terörizmle Mücadele İstişareleri'nde de ele alınmıştır.

Bu bağlamda, Türkiye'den AB'ye düzensiz göçün sona erdirilmesi ve göç konusunun AB standartları ve uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi amacıyla, 29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'yle birlikte uygulamaya konulan Ortak Eylem Planı uyarınca ve 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Ortak Açıklaması'nın ardından göç konusunda işbirliği artırılmıştır. Çoğunluğu Suriyeli sığınmacılar olmak üzere, kitlesel akınların kontrol altına alınması konusu, yaklaşık 3 milyon Suriyeli ve Iraklıya koruma sağlanmasına yönelik üstün çabaları, tahsis ettiği önemli büyüklükte finansal kaynak, geçici koruma mevzuatının genişletilmesi ve iş gücü piyasasına erişimlerinin mümkün kılınması göz önünde bulundurulduğunda, Türk makamları için öncelik olmaya devam etmiştir. Denizde yaşanan ölümlerin ve Yunanistan'a gitmek üzere Türkiye'den ayrılan mültecilerin sayısının azaltılması için önemli adımlar atılmıştır. Türkiye, Vize Serbestisi Yol Haritası kriterlerinin karşılanmasına yönelik çalışmalarını hızlandırmıştır.

¹ Bu Rapor, Ekim 2015'ten Eylül 2016'ya kadar olan dönemi kapsamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti hükümetinin ve üye devletlerin katkıları, Avrupa Parlamentosu raporları ile çeşitli uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarından gelen bilgiler de dâhil olmak üzere, pek çok kaynaktan faydalanılmıştır. Kural olarak, hazırlık aşamasında olan veya Meclis tarafından kabul edilmeyi bekleyen mevzuat ve tedbirler dikkate alınmamıştır.

Türkiye'nin tüm kriterleri karşılaması durumunda vize gereklilikleri kaldırılacaktır. Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı Şubat 2016'da işlevsel hale gelmiştir. 2016 ve 2017 için tahsis edilen 3 milyar avroluk finansmanın 2,2 milyar avrosu Türkiye'deki sığınmacılara ve ev sahipliği yapan halka destek faaliyetlerine ayrılmış olup, söz konusu finansmanın 1,2 milyar avrosu sözleşmeye bağlanmış ve 677 milyar avrosu ise harcanmıştır.

Türkiye ve AB, üst düzey diyaloglarla desteklemek suretiyle enerji, ekonomi ve ticaret alanlarında işbirliklerini daha fazla geliştirmiştir. İki taraf da Gümrük Birliği'nin modernize edilmesi ve genişletilmesi için müzakere hazırlıklarını iletmiştir.

1.2. Raporun özeti

15 Temmuz akşamı yaşanan askeri darbe girişimi sonucunda 241 kişi hayatını kaybetmiş, 2.196 kişi yaralanmıştır. Türk hükümeti, Türk siyasi arenasının ve toplumun desteği ile darbe girişimini bastırmıştır. 16 Temmuz'da, Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) sembolik özel bir oturum düzenlenmiş ve TBMM'de temsil edilen tüm partiler tarafından onaylanan bir bildiri kabul edilmiştir. Hükümet, yapılan darbe girişiminden Gülen hareketini sorumlu tutmuştur.

AB, doğrudan Türk demokrasisine yapılan bu darbe girişimini güçlü bir şekilde ve derhal kınamış ve Türkiye'deki demokratik kurumlara olan tam desteğini tekrarlamıştır.

20 Temmuz'da, Türkiye'de üç ay süreyle olağanüstü hâl ilan edilmiş; 3 Ekim'de bu süre, üç ay daha uzatılmıştır. Kararnemelerle, önemli mevzuat değişiklikleri getirilmiştir. Türkiye, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ile korunan bir dizi temel hakkı güvence altına alma yükümlülüğünü askıya aldığı Avrupa Konseyine bildirmiştir. Darbe girişimini müteakip, Gülen hareketiyle bağlantılı olduğu ve darbe girişiminde yer aldığı iddia edilen kişilere yönelik geniş kapsamlı açığa almalar, ihraçlar ve tutuklamalar gerçekleşmiştir. Tedbirler, başta yargı, polis, jandarma, asker, kamu çalışanları, yerel makamlar, akademisyenler, öğretmenler, avukatlar, basın ve iş dünyası olmak üzere tüm toplumu etkilemiştir. Birçok kurum ve özel şirket kapatılmış ve malvarlıklarına el konmuş ya da kamu kurumlarına devredilmiştir.

Darbe girişimi sonrasında alınan tedbirlerin ardından AB, ilgili makamlara hukukun üstünlüğü ve temel haklar konusunda en üst standartları gözetmeleri yönünde çağrıda bulunmuştur. Memurlar ve devlet arasında güven ve liyakate dayalı bir ilişki tesis edilmesi gerekmektedir ve bu yönde tedbirler alınabilir, ancak görevi kötüye kullanma iddiaları, münferit tüm davalarda şeffaf usullerle tespit edilmelidir. Ceza sorumluluğunun şahsiliği, kuvvetler ayrılığı ilkesine tam riayet, yargının tam bağımsızlığı ve bir avukata etkili erişim dâhil kişinin adil yargılanma hakkı ile tesis edilebilir. Türkiye, her tedbirin yalnızca durumun kesinlikle zorunlu kıldığı ölçüde alınmasını ve her durumda bu tedbirlerin gereklilik ve orantılılık değerlendirmesinin yapılmasını sağlamalıdır. Olağanüstü hâl gerekçesiyle alınan tedbirler Avrupa Konseyi tarafından denetlenmektedir. Türkiye'nin, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri'nin Ekim 2016 tavsiyelerini ivedilikle ele alması gerekmektedir.

Siyasi kriterlere ilişkin olarak, darbe girişimden önce Meclis, kapsamlı 2016 reform eylem planını uygulamak ve Vize Serbestisi Yol Haritası'na ilişkin yasal gereklilikleri yerine getirmek için yoğun bir yasama gündemi çerçevesinde çalışmalar yapmıştır. Ancak, hukukun üstünlüğü ve temel haklara ilişkin kabul edilen örneğin Kişisel Verilen Korunması Kanunu gibi önemli bir dizi mevzuat AB standartları ile uyumlu değildir. Siyasi cepheleşme yasama çalışmalarını zorlaştırmaya devam etmiştir. Mayıs'ta, çok sayıdaki milletvekilinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına imkân tanıyan bir kanunun kabul edilmesi ve Kasım'da iki eş başkan da dâhil, birçok HDP'li milletvekilinin gözaltına alınması ve tutuklanması ciddi endişe kaynağıdır.

Güneydoğu'daki durum, ülkede en önemli sorunlardan biri olmaya devam etmiştir. Türkiye, Temmuz 2015'te Kürt meselesine ilişkin çözüm sürecinin başarısızlığa uğramasının ardından, güvenlik durumunda, ağır kayıplara yol açan ciddi bir kötüye gidiş yaşamış, PKK ve DEAŞ

tarafından gerçekleştirilen birçok büyük çaplı kanlı terör saldırısı ile karşı karşıya kalmıştır. Yetkililer, AB'nin terör örgütleri listesinde yer almaya devam eden PKK terör örgütüne karşı, terörle mücadele amaçlı geniş kapsamlı bir askeri operasyon ve güvenlik operasyonu başlatmıştır. Güneydoğu'da, güvenlik güçleri tarafından orantısız güç kullanıldığına ve insan haklarının ihlal edildiğine ilişkin, artan sayıda ciddi iddialar bildirilmiştir. Darbe girişiminin ardından, bazıları olağanüstü hâl kapsamındaki kararnamelere dayanarak, Güneydoğu'da, birçok seçilmiş temsilci ve belediye yöneticileri, terörle ilgili suçlamalar kapsamında açığa alınmış, ihraç edilmiş veya tutuklanmıştır. Ancak, terörle mücadele tedbirlerinin orantılı olması ve insan haklarına riayet etmesi gerekmektedir. Kürt meselesinin siyasi süreç yoluyla çözüme kavuşturulması tek yöntem olup sürecin yeniden inşa edilmesi ve taraflar arasında uzlaşmanın sağlanması, yetkililerin ele alacağı önemli konular haline gelmektedir.

Sivil toplum, kamusal yaşamda aktif ve katılımcı olmak için gereken her türlü çabayı sarf etmiştir. Bağımsız sivil toplum kuruluşları, yasama ve politika oluşturma sürecine nadiren katılmaktadır. İnsan hakları savunucuları dâhil olmak üzere, söz konusu kuruluşların bazı temsilcileri gözaltına alınmıştır ve sindirmeye maruz kaldıklarına dair güvenilir iddialar mevcuttur. Darbe girişimi sonrasında hükümet tarafından alınan tedbirlerin bir parçası olarak, Gülen hareketi ile bağlantılı olduğu iddiasıyla çok sayıda sivil toplum kuruluşu kapatılmıştır.

Türkiye, açık ve duyarlı bir idareye olan güçlü bağlılığıyla kamu yönetimi alanında kısmen hazırlıklıdır. Özellikle darbe girişiminin ardından kamu hizmetleri alanında ve insan kaynakları yönetiminde gerileme olmuştur. Darbe girişiminin ardından alınan tedbirlerin kamu hizmetinin işleyişine olan yapısal etkisinin değerlendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye'deki yargı sistemine ilişkin hazırlıklar başlangıç aşamasındadır/ Türkiye'deki yargı sistemi belirli düzeyde hazırlıklıdır. Özellikle yargı bağımsızlığı konusunda geçen yıl gerileme olmuştur. Yüksek Mahkemelerin yapısı ve kuruluşuna ilişkin yapılmış olan önemli değişiklikler ciddi endişe kaynağı olup söz konusu değişiklikler Avrupa standartları ile uyumlu değildir. Gülen hareketiyle bağlantılı oldukları iddialarına dayanılarak, hâkim ve savcılar mesleklerinden alınmaya devam edilmiş ve bazı durumlarda tutuklanmışlardır. Bu durum, Temmuz'daki darbe girişiminin ardından daha da kötüleşmiş, hâkim ve savcıların beşte biri ihraç edilmiş ve mal varlıkları dondurulmuştur. Yargının, görevlerini bağımsız ve tarafsız şekilde gerçekleştirmesine imkân tanıyan ve yürütmenin ve yasamanın kuvvetler ayrılığı ilkesine riayet ettiği bir ortamda çalışması gerekmektedir. Türkiye olağanüstü hâl kapsamında, AİHM içtihadına aykırı olarak, belirli suçlar için gözaltı süresini bir hâkim karşısına çıkarılmaksızın 30 güne kadar uzatmış olup yargının önemli bir kısmı bu tedbirlere tabidir.

Türkiye, yolsuzlukla mücadele alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Yolsuzluk birçok alanda hâlâ yaygındır ve ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Yeni bir strateji ve yolsuzlukla mücadele eylem planının kabul edilmesi, kapsamı her ne kadar sınırlı olmaya devam etse de, olumlu yönde atılmış bir adımdır. Yasal çerçeve, hâlâ önemli boşluklar içermektedir ve yürütmenin, kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma aşamalarına etki etmesi büyük bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Yolsuzluk algısı hâlâ yaygındır.

Türkiye, örgütlü suçlarla mücadele alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Kurumsal kapasite artırılmış; yeni stratejiler ve eylem planları kabul edilmiştir. Ancak, mahkûmiyet kararlarının sayısına ilişkin istatistikler ve diğer önemli göstergeler mevcut 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. Terörle Mücadele Kanunu, kapsamı ve tanımları itibarıyla AB müktesebatıyla uyumlu değildir ve bu Kanun'un uygulanması temel haklar bakımından ciddi endişe yaratmaktadır. Türk Ceza Kanunu ve Terörle Mücadele Kanunu'nun, Türkiye'nin terörle mücadele kapasitesini azaltmadan, AİHM içtihadıyla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Uygulamada orantılılık ilkesine riayet edilmelidir.

Türkiye'deki yasal çerçeve, insan hakları ve temel haklara saygıya ilişkin olarak daha fazla iyileştirilmesi gereken genel güvenceleri kapsamaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden (AİHS) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadından kaynaklanan haklar henüz uygulanmamaktadır. Darbe girişiminin hemen ardından, işkence ve kötü muamelenin yasaklanması ve usuli güvenceler bakımından ciddi ihlaller olduğu yönünde birçok iddia bildirilmiştir. Ancak, alınan tüm tedbirlerin orantılılık ve insan haklarına saygı ilkeleriyle uyumlu olması gerekmektedir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu olumlu yönde atılmış bir adımdır. Söz konusu Kanun, birçok zeminde ayrımcılığın önlenmesine ilişkin hükümler içermekle birlikte, cinsel yönelime dayalı ayrımcılığa açık şekilde yer vermemektedir. Ayrımcılıkla mücadelede tam olarak kapsamlı bir çerçeve kanunun kabul edilmesi gerekmektedir. Yeni Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun henüz kurulmamış olması nedeniyle insan haklarına ilişkin davalarda yasal bir boşluk bulunmaktadır. Korunmaya en fazla muhtaç 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.

Geçtiğimiz yıl, ifade özgürlüğü alanında ciddi bir gerileme olmuştur. Başta ulusal güvenlik ve terörle mücadeleye ilişkin hükümler olmak üzere, mevzuatın seçerek ve keyfi olarak uygulanması ifade özgürlüğü üzerinde olumsuz etki yaratmaktadır. Gazeteciler, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhinde yeni açılan veya devam etmekte olan davalar, akreditasyonların geri çekilmesi ve Temmuz'daki darbe girişiminin ardından çok sayıda gazetecinin tutuklanması ve birçok basın kuruluşunun kapatılması ciddi endişe kaynağıdır. Toplanma özgürlüğü, mevzuatta ve uygulamada hâlâ ciddi ölçüde kısıtlanmaktadır.

Türkiye, Kıbrıs meselesinin çözümüne yönelik olarak iki topluluğun liderleri arasında yapılan görüşmelere ve BM Genel Sekreteri Özel Danışmanı'nın çabalarına yönelik desteğini ifade etmeye devam etmiştir. Türkiye'nin bu kapsamlı çözüme yönelik kararlılığı ve somut anlamdaki katkısı hayati önem taşımaya devam etmektedir. Ancak 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. 11 Aralık 2006 tarihinde Konsey (Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi) tarafından kabul edilen ve Aralık 2006 AB Zirvesi'nde onaylanan Türkiye'ye ilişkin sonuçlar 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 fasılda² müzakerelerin açılmamasını ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılmamasını şart koşmaktadır.

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. Yüksek dış açık halen, Türkiye ekonomisini finansal belirsizliklere, küresel yatırımcıların bakış açısındaki değişikliklere ve siyasi risklere karşı kırılgan hale getirmektedir. Enflasyon, resmi rakamın üzerinde seyretmesine rağmen merkez bankası faiz oranlarını düşürmüştür. İş ortamı, vergi idaresi, mali suçlar birimi ve mahkemelerin

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

etkin olarak kullanılması yoluyla, muhalif basın çalışanlarını ve iş adamlarını da hedef alan eylemler sonucunda olumsuz etkilenmeye devam etmiştir. Mal, hizmet ve iş gücü piyasalarındaki işleyişin iyileştirilmesine yönelik yapısal reformların hayata geçirilmesi yavaşlamıştır. Genel olarak gerileme olmuştur.

Türkiye, Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesine erişmek bakımından oldukça hazırlıklıdır. Özellikle enerji sektörünün daha fazla serbestleşmesiyle, bir dizi alanda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Eğitimin kalitesine ilişkin olarak önemli problemler devam etmektedir. Kız çocukları için eğitime erişim gibi problemler devam etmektedir. Türk lirasının değer kazanması ekonominin fiyat rekabet edebilirliğini azaltmıştır.

Türkiye, **üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneğine ilişkin olarak**, AB müktesebatına uyum sağlamaya devam etmiştir. Vize serbestisine ilişkin olanlar haricinde, çalışmalar sınırlı bir hızda devam etmiştir. Türkiye, şirketler hukuku, Trans-Avrupa ağırları, 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, dış ilişkiler ve mali kontrol alanlarında iyi düzeyde hazırlıklıdır. 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 hazırlıklıdır. AB müktesebatı ile mevzuat uyumunun sağlanması için pek çok alanda kayda değer ilerleme sağlanmasına ihtiyaç duyulmakta birlikte, tüm alanlarda mevzuatın uygulanmasına daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

2. SİYASİ KRİTERLER VE GÜÇLENDİRİLMİŞ SİYASİ DİYALOG

2.1 Demokrasi

15 Temmuz darbe girişimi

15 Temmuz akşamı başlayan ve ertesi gün bastırılan darbe girişimi sonucunda 241 kişi hayatını kaybetmiş, 2196 kişi yaralanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisine doğrudan yapılan saldırı dâhil, Ankara ve İstanbul'da çeşitli yerlere hava saldırıları düzenlenmiş, şiddetli çatışmalar yaşanmıştır. Güvenlik güçlerinin ve ordunun büyük bölümünün hükümete sadakat göstermesi ve Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın çağrısı üzerine tüm ülkedeki caddelerde ve meydanlarda başkaldıran askerlere karşı direnen yüzbinlerce sivilin de destek vermesi sonucunda darbe başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 15 Temmuz'u 16 Temmuz'a bağlayan gece, Türkiye Büyük Millet Meclisinde sembolik özel bir oturum düzenlenmiş ve TBMM'de temsil edilen tüm partiler tarafından onaylanan bir bildiri kabul edilmiştir. Hükümet, yapılan darbe girişiminden Gülen hareketini sorumlu tutmuştur.

AB, doğrudan Türk demokrasisine yapılan bu darbe girişimini güçlü bir şekilde ve derhal kınamış ve Türkiye'deki demokratik kurumlara olan tam desteğini tekrarlamıştır.

20 Temmuz'da, Türkiye'de üç ay süreyle olağanüstü hâl ilan edilmiş; 3 Ekim'de bu süre, üç ay daha uzatılmıştır. Türkiye 21 Temmuz'da, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 15. maddesi uyarınca, AİHS ile korunan bir dizi temel hakkı güvence altına alma yükümlülüğünü askıya aldığı Avrupa Konseyine bildirmiştir. Bununla birlikte Anayasa'da; yaşam hakkı, maddi ve manevi varlığın korunması, ceza kanunlarının geçmişe yürütülmemesi ve masumiyet karinesi dâhil olağanüstü hâlde dahi askıya alınamayacak dokunulmaz haklar sayılmaktadır. Olağanüstü hâl, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkararak ülkeyi yönetmesine imkân tanımaktadır. Şimdiye kadar 10 adet kanun hükmünde kararname yayımlanmıştır. Bu kanun hükmünde kararnamelerle, gözaltı süresinin bazı suçlar için 30 güne çıkarılması, kurumların ve medya kuruluşlarının kapatılması

ve bunların devralınması, Gülen hareketiyle bağlantıları olduğu şüphesiyle ordu ve kamudaki ihraçlar, Türk Silahlı Kuvvetlerinin, Emniyet Teşkilatının, Jandarma Genel Komutanlığının ve Harp Akademilerinin önemli ölçüde yeniden yapılandırılması, üniversite rektörlerinin atanma usullerinde değişiklik yapılması ve savunma hakkına önemli kısıtlamaların getirilmesi dâhil, birçok alanda tedbirler getirilmiştir. Bu kararnamele önemli mevzuatta, olağanüstü hâl kapsamı dışına çıkan etkiler doğurmaya devam edecek değişiklikler yapılmıştır.

Darbe girişimi sonrasında alınan tedbirlerin ardından AB, ilgili makamlara hukukun üstünlüğü ve temel haklar konusunda en üst standartları gözetmeleri yönünde çağrıda bulunmuştur. Türk devletine ve Türk demokrasisine karşı olan bu yakın tehdide verilen hızlı tepki meşru olsa da kanun hükmünde kararname; alınan tedbirlerin orantılılığı ve yargı yoluna erişim ile bu yolun etkililiği konusunda sorulara yol açmıştır. Bu kararnamele, özellikle adil yargılanma hakkı, etkili başvuru hakkı ve mülkiyetin korunması hakkı gibi AİHS kapsamındaki önemli hakları da etkilemektedir.

Darbe girişimini müteakip, Gülen hareketiyle bağlantılı olduğu ve darbe girişiminde yer aldığı iddia edilen kişilere yönelik geniş kapsamlı açığa almalar, ihraçlar ve tutuklamalar gerçekleştirilmiştir. Tutuklulara yaygın işkence ve kötü muamele yapıldığı iddiaları dâhil, ağır insan hakları ihlalleri olduğu dair bildirimlerde bulunulmuştur. Müdahale halen devam etmektedir ve Kürt yanlısı taraflar ile diğer muhalif tarafları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Tedbirler, özellikle yargı, emniyet, jandarma, ordu, kamu görevlileri, yerel makamlar, akademisyenler, öğretmenler, avukatlar, basın ve iş dünyası olmak üzere tüm toplumu etkilemiştir. Sonuç olarak, Eylül 2016 sonu itibarıyla 40.000 civarında kişi gözaltına alınmış, 81'i gazeteci olmak üzere 31.000'den fazlası tutuklanmıştır. 129.000 kamu çalışanı açığa alınmış (66.000) veya ihraç edilmiştir (63.000). 4.000'den fazla kurum ve özel şirket kapatılmış, malvarlıklarına el konmuş veya kamu kurumlarına devredilmiştir. Olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamele Ekim sonunda 10.000 devlet memuru daha ihraç edilmiş, pek çok basın kuruluşu kapatılmış ve gazeteciler gözaltına alınmıştır. Türkiye, örneğin Gülen hareketi ile bağlantılı olduğu iddia edilen okulların ve diğer kurumların kapatılması ile ilgili olarak, bazı AB üye devletleriyle de temasa geçmiştir. Bu kapsamda, bu üye devletlerde yaşayan Türk diasporasına bu cemaatin diğer üyelerini bildirmeleri hususunda baskı yapıldığına dair bildirimlerde bulunulmuştur.

Bu tedbirlerin geniş kapsamlı ve toplu uygulanması, çok ciddi şüphelere neden olmuştur. Gülen hareketiyle bağlantı iddialarının tespit edilmesi için uygulanan kriterlerin ve kullanılan delillerin muğlak olması ve ceza sorumluluğunun şahsiliğinin, "yardım ve yataklık suçu" algısı yaratacak şekilde şeffaf olmayan biçimde ve fark gözetmeksizin tesis edilmesi hususlarında ciddi endişeler mevcuttur. Memurlar ve devlet arasında güven ve liyakate dayalı bir ilişki tesis edilmesi gerekmektedir ve bu yönde tedbirler alınabilir, ancak görevi kötüye kullanma iddiaları, münferit tüm davalarda şeffaf usullerle tespit edilmeli ve özel hayata ve aile hayatına saygı hakkı temin edilmelidir. Kısa süre önce oluşturulan itiraz geçici komisyonunun, açığa alınan veya ihraç edilen memurlar için etkili bir idari inceleme mekanizması haline gelmesi önemlidir. Ayrıca, ceza sorumluluğunun şahsiliği, hukuk usullerine uygun olarak, kuvvetler ayrılığı ilkesi tam anlamıyla gözetilerek ve yargının tam bağımsızlığı çerçevesinde ele alınmalıdır. Avukata etkin erişim hakkı da dâhil, bireylerin adil yargılanma hakkı, hukukun üstünlüğünün merkezi bir unsurudur.

Olağanüstü hâl gerekçesiyle alınan tedbirler Avrupa Konseyi tarafından denetlenmektedir. Türkiye'nin, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri'nin Ekim 2016 tavsiyelerini ivedilikle ele alması gerekmektedir. Türkiye, her tedbirin yalnızca durumun kesinlikle zorunlu kıldığı ölçüde alınmasını ve her durumda bu tedbirlerin gereklilik ve orantılılık değerlendirmesinin yapılmasını sağlamalıdır. Türkiye; masumiyet karinesi, ceza sorumluluğunun şahsiliği, hukuki kesinlik, savunma hakkı ve silahların eşitliği ilkesinin tam olarak gözetilmesi dâhil, her durumda hukukun üstünlüğünü temin eden temel ilkelerin göz ardı edilmemesini sağlamak için özel önem göstermelidir.

Parlamento

1 Kasım 2015 tarihinde tekrarlanan seçimler sonrasında Meclis, 15 Temmuz öncesine kadar hükümetin kapsamlı reform programı ve Vize Serbestisi Diyalogu ile canlanan yoğun bir yasama gündemi çerçevesinde çalışmalar yapmıştır. Ancak, siyasi cepheleşme TBMM'nin çalışmalarını zorlaştırmaya devam etmiştir. Bazı önemli kanunlar, gerekli istişareler yapılmaksızın kabul edilmiştir. Muhalefet partileri ile sınırlı bir istişare şekli oluşturulmasına rağmen, önemli mevzuat değişiklikleri, TBMM'de önceden istişare edilmeksizin, olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararname ile yapılmıştır. Anayasa'nın 120. maddesi uyarınca, olağanüstü hâl süresince çıkarılan kararname 30 gün içerisinde TBMM'nin onayına sunulur. Dört partinin de temsilcilerinden oluşacak ve olağanüstü hâl süresince çıkarılacak kanun hükmünde kararlara ilişkin görüşleri toplayacak olan bir meclis komisyonunun kurulması düşünülmektedir. Mayıs'ta, çok sayıdaki milletvekilinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasına imkân tanıyan bir kanunun kabul edilmesinin ardından iki eş başkan da dâhil, birçok HDP'li milletvekilinin Kasım'da gözaltına alınması ve tutuklanması ciddi endişe kaynağıdır. Siyasi partiler ve seçimlere ilişkin yasal çerçevenin Avrupa standartlarıyla uyumlaştırılması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. TBMM üyeleri için etik davranış kuralları kabul edilmelidir. Yasamanın kapsayıcılığı, şeffaflığı ve kalitesi ile yürütmenin etkili şekilde denetimini artırmak amacıyla, TBMM İçtüzüğü'ne ilişkin kapsamlı bir reforma öncelik verilmesi gerekmektedir.

Darbe girişimi karşısında, bütün siyasi partiler bir araya gelerek bu girişimi kınamışlardır. Bunun üzerine, HDP dışındaki muhalefet partileri ve AK Parti arasında karşılıklı mutabakata dayanan bir çalışma başlatılmış ve özel bir komisyon çatısı altında özellikle yargı organlarının yeniden yapılandırılması konusunda olmak üzere, bir dizi anayasa değişikliği üzerinde uzlaşmaya varılmıştır.

1 Kasım 2015 tarihinde seçilmiş olan Meclis, 2016 için kapsamlı reform eylem planını hayata geçirmek ve 29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi sonrasında yeniden canlanan Vize Serbestisi Yol Haritası'na ilişkin yasal gereklilikleri yerine getirmek için **yoğun bir yasama gündemi** içine girmiştir. Ancak, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu gibi hukukun üstünlüğü ve temel haklara ilişkin olarak kabul edilmiş birkaç önemli mevzuat Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir.

Aralık 2013'te askıya alınan **Anayasa reformu süreci** Şubat 2016'da yeniden canlandırılmıştır. Bununla birlikte, TBMM'de temsil edilen dört siyasi grubun katılımıyla kurulan TBMM Anayasa Uzlaşma Komisyonu, iktidar partisi tarafından teklif edilen başkanlık sistemine muhtemel geçiş tartışmaları nedeniyle kısa sürede dağılmıştır. Darbe girişimi sonrasında, HDP dışındaki muhalefet partileri CHP ve MHP ile iktidardaki AK Parti tarafından kurulan bir komisyon, özellikle yargı organlarının yeniden yapılandırılması konusunda olmak üzere, bir dizi anayasa değişikliği üzerinde uzlaşma sağlamıştır. Bu değişiklikler henüz kabul edilmemiştir.

Siyasi cepheleşme, 15 Temmuz'a kadar TBMM'nin, **yürütmenin denetlenmesi ve yasama** gibi önemli işlevlerini yerine getirmesini etkilemeye devam etmiştir. Yasalar genellikle, TBMM'de yeterince görüşülmeden ve paydaşlarla yeterli istişarelerde bulunulmadan hazırlanmış ve kabul edilmiştir. Olağanüstü hâl ilanının ve bu durumun uzatılmasının ardından TBMM'nin yasama sürecindeki rolü kısıtlı olmuştur. Temel hakları önemli ölçüde etkileyen kanun tasarılarında dahi, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve AB Uyum Komisyonunun etkisi sınırlı kalmıştır. TBMM İçtüzüğü'nün reformu konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Basın akreditasyonu ve paydaşların komisyon toplantılarına davet edilmesine ilişkin kurallar seçerek uygulanmaya devam edilmiştir.

Yürütmenin TBMM tarafından denetlenmesi hâlâ yetersizdir. TBMM'nin soru önergesi ve araştırma komisyonları gibi araçlara başvurduğu durumlarda yürütme, bu süreci yeterince takip etmemektedir. Araştırma komisyonlarının çalışmaları ve raporları, basında geniş yer bulmuştur ancak TBMM, güvenlik koşullarının hızla kötüleşmesi dâhil, bazı kritik gelişmeler ile ilgili araştırma komisyonları kurmamıştır. Sayıştay tarafından hazırlanan raporların incelenmesi için

yeterli teknik uzmanlığa sahip bir ihtisas komisyonunun olmaması nedeniyle, TBMM'nin kamu harcamaları üzerindeki denetiminde herhangi iyi bir iyileşme kaydedilmemiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, 15 Temmuz gecesi yaşanan darbe girişimi sırasındaki hava saldırıları sonucu ciddi şekilde zarar görmüştür. 16 Temmuz'da, TBMM'de temsil edilen tüm siyasi partiler, demokratik olarak seçilmiş kurumları yıkma girişimini oy birliğiyle kınayan ortak bir bildiri yayımlamıştır. 15 Temmuz darbe girişimini araştırmak üzere, tüm partilerin kabulü ile oluşturulan özel Meclis Araştırma Komisyonu, söz konusu trajik olayların kapsamlı şekilde soruşturulmasına yönelik atılmış önemli bir adımdır. Cumhurbaşkanı, Başbakan ve muhalefet partisi liderlerinin, dikkat çekici bir şekilde HDP'nin katılımı olmaksızın yaptığı toplantılar, başlangıçta, parti siyasetinin daha uzlaşmacı hale gelebileceği yönündeki umutları artırmıştır. Partiler arası diyalog, TBMM'de temsil edilen tüm partileri kapsamalıdır. Muhalefet partileri ile sınırlı bir istişare mekanizması oluşturulmuş olmasına rağmen 20 Temmuz'daki olağanüstü hâl ilanı, önemli mevzuat değişikliklerinin, TBMM'de önceden istişare edilmeksizin kararnamele çıkarılarak kabul edilmesine yol açmıştır. Anayasa'nın 120. maddesi uyarınca, olağanüstü hâl süresince çıkarılan kararnameler 30 gün içerisinde TBMM'nin onayına sunulur. Dört partinin tamamının temsilcilerinden oluşacak ve olağanüstü hâl süresince çıkarılacak kanun hükmünde kararnamelere ilişkin görüşleri toplayacak olan bir meclis komisyonunun kurulması düşünülmektedir. Ana muhalefet partisi CHP, çıkarılan bazı kanun hükmünde kararnamelerin olağanüstü hâlin gerektirdikleriyle bağlantısına ilişkin Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunmuştur.

Siyasi partiler ve seçimlere ilişkin yasal çerçevenin Avrupa standartlarıyla uyumlaştırılması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Partilerin TBMM'de temsil edilmesi için gereken %10'luk eşik hâlâ yürürlüktedir. 2010 Anayasa değişikliklerinin ardından, siyasi partilerin kapatılmasına ilişkin kurallarda daha fazla iyileştirme yapılmamıştır. Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubunun (GRECO) tavsiyeleri doğrultusunda ele alınmaya devam etmektedir. Kasım 2015'teki genel seçimlerin ardından, dört parti de TBMM'de temsil hakkı elde etmiştir. TBMM'deki 550 koltuğun, 82'sine kadın milletvekili seçilmiştir. Milletvekillerine yönelik olarak, mal bildirimleri ve çıkar çatışmasına ilişkin kurallar gibi kapsamlı etik düzenlemeleri amaçlayan bir kanun henüz kabul edilmemiştir. **Milletvekili dokunulmazlığının**, yolsuzluk ya da diğer kusurlu davranışlarından şüphelenilen milletvekillerine yönelik ceza soruşturmalarını engellemek için kullanılmamasını teminen tedbirler alınması gerekmektedir. Milletvekili dokunulmazlığı sistemi, dokunulmazlığın kaldırılması kararının alınmasına ilişkin tarafsız kriterleri ortaya koymalıdır. 20 Mayıs'ta TBMM, haklarında bulunan kovuşturma taleplerinin gereği yapılamayan çok sayıdaki milletvekilinin dokunulmazlığının tek sefere mahsus kaldırılmasına yönelik Anayasa değişikliğini kabul etmiştir. İktidardaki AK Parti tarafından çıkarılan bu mevzuatın, tüm partilerin milletvekillerini etkilemekle birlikte genel olarak, HDP'nin 50 milletvekiline karşı 350'den fazla dava açılmış olması nedeniyle, özellikle HDP'yi hedef aldığı görülmektedir. Milletvekillerinin, bu değişiklik karşısında Anayasa Mahkemesine yaptıkları itirazlar başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Uygulama, HDP ile ilgili davalar hariç olmak üzere, darbe girişiminin ardından askıya alınmıştır. 4 Kasım'da, partinin iki eş başkanı da dâhil olmak üzere, HDP'li bazı milletvekilleri terör faaliyetlerini destekledikleri iddiasıyla gözaltına alınmış ve/veya tutuklanmıştır.

Anayasa'da öngörülen güvencelerin kısıtlayıcı bir şekilde yorumlanması ve terörle mücadele mevzuatındaki eksiklikler, milletvekillerinin ifade özgürlüğüne yönelik doğrudan bir risk oluşturmaya devam etmektedir. Milletvekillerinin ifade özgürlüğü, demokrasinin temel unsurudur ve TBMM dışında konuşma yapıyor olsalar bile korunmalıdır.

Yönetişim

Cumhurbaşkanı, iç ve dış politika konularına aktif şekilde dâhil olmaya devam etmiştir. Mayıs'ta yeni bir hükümet atanmıştır. Başkanlık sistemine olası bir geçişe ilişkin tartışmalar artmış ve bu

tartışmalar siyasi gündemi etkilemiştir. Güneydoğu'da kötüye giden güvenlik koşulları ve özellikle 15 Temmuz sonrasında, Gülen hareketine karşı devam eden mücadele, hükümet çalışmalarına yön vermektedir.

Cumhurbaşkanı Erdoğan, iç ve dış politika konularına aktif şekilde dâhil olmaya devam etmiştir. Cumhurbaşkanı, başta yeni Anayasa olmak üzere hükümetin tutumu ile terörle ve Gülen hareketinin devlet yapıları üzerindeki iddia edilen etkisiyle mücadeleye ilişkin bir yol haritası çizmek üzere Bakanlar Kurulunu sıklıkla toplamıştır. Olağanüstü hâl kapsamında, kanun hükmünde kararnameler aracılığıyla yönetim yetkisi, Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında Bakanlar Kuruluna verildiğinden 15 Temmuz sonrasında Cumhurbaşkanı'nın merkezi rolü daha fazla güçlenmiştir. Ayrıca, Cumhurbaşkanı, Milli Güvenlik Kurulu ile de birçok toplantı düzenlemiştir.

Mayıs'ta, Başbakan Ahmet Davutoğlu'nun istifasının ardından, Binali Yıldırım liderliğinde yeni bir **hükümet** atanmıştır. Hükümet AB'ye katılım süreci de dâhil olmak üzere, temel politika alanlarında sürekliliği sağlamıştır. Güvenlik koşulları, her iki hükümet için de başlıca zorluk olmaya devam etmiştir. Türkiye, hem sivil hem de güvenlik güçlerinden çok sayıda kayıp verdiği birçok terör saldırısının ciddi şekilde hedefi olmuştur. Güneydoğu'daki güvenlik koşulları önemli ölçüde kötüye gitmiştir. Her iki hükümet de, Güneydoğu'daki sosyo-ekonomik durumun iyileştirilmesi için özel planlar açıklamıştır. Kürt meselesi için sürdürülebilir siyasi bir çözüme ivedilikle ihtiyaç duyulmaktadır (bkz. *Doğu ve Güneydoğu'daki durum*).

Hem Davutoğlu hem de Yıldırım hükümetleri, Gülen hareketinin devlet yapıları ve toplum üzerindeki iddia edilen etkisi ile mücadele etmeye devam etmiştir. Bu örgütün üyesi olduğu iddia edilen kişilere karşı yürütülen adli soruşturmaların sayısı, 15 Temmuz öncesinde de önemli ölçüde artmış olmakla birlikte Gülen hareketinin sorumlu tutulduğu darbe girişiminin ardından katlanarak zirveye ulaşmıştır. Mayıs'ta, Cumhurbaşkanı ve hükümet, Gülen hareketinin, Milli Güvenlik Kurulu tarafından tutulan ancak açıklanmayan terör örgütleri listesine resmen dâhil edildiğini açıklamıştır. 15 Temmuz olayları, Gülen hareketi ile bağlantılı olduğu iddia edilen on binlerce kişinin tutuklanmasına, açığa alınmasına veya ihraç edilmesine yol açmıştır. Görevi kötüye kullanma iddialarının, hukuka uygun şekilde ve şeffaf usullerle incelenmesi ve her bireyin adil yargılanma veya hakkaniyetli bir idari usule tabi olma hakkının güvence altına alınması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak, Güneydoğu'da, birçok milletvekili ve belediye başkanı, bir kısmı darbe girişiminden sonra olmak üzere, terörle ilgili suçlardan gözaltına alınmış veya tutuklanmıştır. Bu belediyelerin sınırları içinde yaşayan vatandaşların, Türk mevzuatı uyarınca seçilen yerel yetkililerce tekrar temsil edilmeleri son derece önemli olacaktır. Belediye sınırlarını yeniden çizen ve belediyelerin sorumluluklarının kapsamını genişleten Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 2012'de yapılan değişikliğe rağmen, mali yerinden yönetim sınırlı kalmıştır. Belediyeler, kendilerine devredilen sorumlulukları yerine getirmek için gerekli mali kaynaklara ihtiyaç duymaktadır.

Ağustos 2016 sonuna kadar, 21.546'sı karara bağlanan toplam 22.648 başvuruyu içeren iş yükü dikkate alındığında **Kamu Denetçiliği Kurumunun** faaliyet performansı olumludur. Kurumun tavsiyeleri, kamu idaresi tarafından giderek daha fazla dikkate alınmaktadır. Bununla birlikte, soruşturma açma ve açılan davalara müdahil olma yetkisi olmaması nedeniyle Kamu Denetçiliği Kurumu, Doğu ve Güneydoğu'daki insan hakları ihlalleri başta olmak üzere insan hakları ile ilgili bazı durumlarda sessiz kalmıştır. Kamu Denetçiliği Kurumunun yetkilerinin sınırlı olması, insan hakları ve iyi yönetim alanlarına olası katkısının etkililiğini azaltmaktadır.

Yasal çerçeve, Türkiye'deki sekiz bağımsız **düzenleyici kurumu**, usule aykırılık teşkil eden siyasi müdahaleden korumada yetersizdir. Bu kurumların çalışmaları daha şeffaf hale getirilmelidir.

Sivil Toplum

Sivil toplum, aktif olmaya ve zor koşullar altında kamusal yaşama katılmaya devam etmiştir. İnsan hakları savunucuları, sindirme ve gözaltılara maruz kalmışlardır. Darbe girişimi sonrasında hükümet tarafından alınan tedbirlerin bir parçası olarak çok sayıda sivil toplum kuruluşu kapatılmıştır.

Özellikle yeni mevzuatta sivil toplumla istişareye yönelik sistemli ve kapsayıcı mekanizmalar oluşturulmalı ve düzenli olarak kullanılmalıdır. Yasal, mali ve idari ortam, sivil toplumun gelişmesine daha fazla olanak sağlamalıdır.

Güçlü bir sivil toplum, demokratik sistemin çok önemli bir bileşenidir ve devlet kurumları tarafından bu şekilde kabul edilmeli ve bu çerçevede hareket edilmelidir. Sivil toplum kuruluşları (STK), kamusal yaşamda aktif ve katılımcı olmayı sürdürmek için gereken her türlü çabayı sarf etmiştir. AB-Türkiye Sivil Toplum Diyaloğu programları, AB'deki STK'lar ile birlikte 1.774 Türk STK'yı içermektedir. Bu programlar, sivil toplumun gelişmesine katkı sağlamakta ve STK'ların yerel düzeyde daha fazla tanınmasına imkân vermektedir. Bununla birlikte, sivil toplumla işbirliğine yönelik genel bir hükümet stratejisi bulunmamaktadır. Sivil toplumun katılımına yönelik resmi düzenlemelerin olmaması nedeniyle, sivil toplum kuruluşları, yasama ve politika oluşturma sürecine nadiren katılmaktadır.

İnsan hakları savunucuları, sürmekte olan birçok davaya ve yeni soruşturmalara maruz bırakılmış ve bu kişilere, üst düzey yetkililerin açıklamaları yoluyla gözdağı verilmiştir. Kasım 2015'te, insan hakları savunucusu ve Diyarbakır Baro Başkanı Tahir Elçi'nin öldürülmesine ilişkin soruşturmada ilerleme kaydedilmemiştir. Darbe girişiminin ardından 21 Temmuz'da çok sayıda STK kapatılmıştır. Toplanma özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar, sorun olmaya devam etmiştir. Derneklerin, kayıt işlemleri, yetkilendirilme usulleri ve işleyişleri üzerindeki kısıtlamalar gibi yapısal zorluklar devam etmektedir. Kapatma davaları, cezalar, kısıtlamalar veya ayrımcı uygulamalar yoluyla bazı STK'ların rutin faaliyetlerine zorluk çıkarılmaktadır. Vergi Usul Kanunu da dâhil, mevcut mevzuat, sivil toplum kuruluşlarına (STK'lara) özel bağış yapılmasını teşvik etmemektedir. Sivil toplum, mali açıdan kırılgan ve kamu projelerinden gelen hibelere bağımlı olmaya devam etmiştir. Aynı zamanda, kamu finansmanı da yeterince şeffaf değildir.

Güvenlik güçlerinin sivil gözetimi

Türk hükümeti, Türk siyasi arenasının ve toplumunun tamamının desteği ile Temmuz'daki askeri darbe girişiminin üstesinden gelmeyi başarmıştır. Darbe girişiminin ardından, çok sayıda ihraç ve tutuklama da dâhil, darbeye katıldığından şüphe edilen kişilere karşı alınan önlemlerin yanı sıra, sivil-asker ilişkilerinin yasal çerçevesinde de kayda değer değişiklikler yapılmıştır. Olumlu bir gelişme olarak, sivil kurumların ordu üzerindeki yetkileri katı bir surette artırılmış, böylelikle ordunun sivil gözetimi güçlendirilmiştir. Bununla birlikte, Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda yapılan değişiklikler, terörle mücadele konusunda görevli personele kapsamlı yasal koruma sağladığından endişe yaratmaktadır. Ordunun ve istihbarat birimlerinin, TBMM nezdinde hesap verebilirliği yetersiz kalmaya devam etmektedir.

Ağır çatışmaların yaşandığı bir gecenin ardından güvenlik güçlerinin ve silahlı kuvvetlerin çoğunluğunun hükümete sadakat göstermesi sayesinde bertaraf edilen 15 Temmuz darbe girişiminde, aralarında üst rütbeli subayların da bulunduğu bir kısım ordu mensubu yer almıştır. Tüm ülkede sivil halkın darbe girişimine direnmek için kitleler halinde harekete geçmesi ve sivil muhafız işlevi görmesi, bir kısım ordu mensubunun yönetime el koymak için yaptığı bu girişimi şiddetle reddeden Türk toplumunda yaşanan büyük bir değişimin kanıtıdır.

Darbe girişiminin ardından, sivil-asker ilişkilerinin yasal çerçevesinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Olağanüstü hâl ilan edildikten sonra 31 Temmuz'da yayımlanan üçüncü kararname, Türk Silahlı Kuvvetlerinin teşkilât ve eğitim yapısına önemli değişiklikler getirmiştir. Kuvvet komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığına bağlanmış ve üst rütbeli komutanlara emir komuta zincirini gözetmeksizin emir verme yetkisi sivil olan yürütme erkine verilmiştir. Bunun yanı sıra, kararname ile Yüksek Askeri Şûra'nın (YAŞ) yapısında da değişiklikler yapılmıştır. Başbakan yardımcılarını ile Adalet, Dışişleri ve İçişleri Bakanları YAŞ üyesi olmuştur. Sivil üye sayısı 10'a çıkarılırken, asker üye sayısı 12'den 4'e düşürülmüştür.

Güvenlik güçleri tarafından Güneydoğu'da orantısız güç kullanıldığına ve insan haklarının ihlâl edildiğine ilişkin, artan sayıda ve güvenilir nitelikli ciddi iddialar bildirilmiştir. Söz konusu davalarda, adli ve idari inceleme konusundaki performans hâlâ yetersizdir. İl İdaresi Kanunu'na dayanılarak, uzun süreli ve açık uçlu sokağa çıkma yasakları getirilmiş; Türk Silahlı Kuvvetleri, sınırlı sivil gözetim altında iç güvenlik operasyonlarına katılmıştır. Mayıs'ta bir Kolluk Gözetim Komisyonu kurulmuştur ancak Komisyonun yürütmeden bağımsızlığı ve kendi soruşturmalarını başlatma yetkisi bulunmamaktadır.

Güvenlik güçleri ve istihbarat birimlerinin hesap verebilirliği ve bunlar üzerindeki meclis ve yargı denetimi ile idari denetim hâlâ yetersizdir. Görev sırasında işlenen suçlarla ilgili olarak, Genel Kurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanları hakkında yürütülecek soruşturmaların Başbakan'ın ve İçişleri Bakanı'nın iznine tabi olması şartı halen yürürlüktedir. Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda yapılan ve Haziran'da kabul edilen değişikliklerle, iç güvenlik operasyonlarının komutasına ilişkin olarak Türk Silahlı Kuvvetlerinin yasal ve operasyonel sorumluluğu artırılmış ve terörle mücadele operasyonlarına katılan TSK personeli kovuşturmaya karşı koruma altına alınmıştır. Bu durum, askeri personel üzerindeki yargı denetiminin ve idari denetimin azalmasıyla ilgili endişelere neden olmaktadır. TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu, çok sınırlı bir denetim yetkisine sahip olmaya devam etmiştir. Askeri harcamaların denetlenmesine yönelik yasal çerçeve henüz iyileştirilmemiştir. Sayıştayın emniyet, savunma ve istihbarat birimleri ile ilgili mali denetim raporlarına erişimi sınırlı kalmıştır. TBMM, Türk Silahlı Kuvvetlerinde kayda değer değişiklikler yapan olağanüstü hâl kararlarının kabulü sürecinde yer almamıştır.

2.2. Kamu yönetimi reformu

Türkiye kamu yönetimi reformu alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Darbe girişiminin ardından kamu hizmetleri alanında, özellikle de insan kaynakları yönetiminde **gerileme yaşanmıştır**. Yeni bir yönetmeliğin kabulünden sonra düzenleyici etki analizleri artık daha iyi bir şekilde kullanılmaktadır. Ancak uygulamanın hâlâ iyileştirilmesi gerekmektedir. Bunların dışında, Komisyonun 2015 tavsiyeleri sınırlı ölçüde dikkate alınmıştır. Kapsamlı bir reform stratejisi ve siyasi sahiplenme hâlâ mevcut değildir. İdarenin siyasileştirilmesine devam edilmesi ve 2016'daki hafif artışa rağmen, bürokrasinin üst kademelerinde kadın temsiline düşük olması, endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. 15 Temmuz darbe girişiminin ardından alınan tedbirlerin kamu hizmetlerinin işleyişi üzerindeki yapısal etkisinin değerlendirilmesi gerekmektedir; Ekim sonu itibarıyla, eğitim sektörü çalışanları ve akademik personel de dâhil, 139.000 kamu çalışanı açığa alınmış (76.000) ya da ihraç edilmiştir (63.000). Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- görevi kötüye kullanma iddialarını, hukuka uygun şekilde ve şeffaf usullerle incelemesi ve her bireyin adil yargılanma veya hakkaniyetli bir idari usule tabi olma hakkının güvence altına alınması;
- kamuda üst düzey yönetici kadroları için, liyakate dayalı ve rekabetçi bir işe alım sürecini uygulamaya koyacak mevzuat değişiklikleri hazırlaması;
- gözden geçirilmiş yasal çerçeveye 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 genelde güçlü olmakla birlikte, bugüne kadar yıllık planlama ve hükümet performansının bir bütün olarak izlenmesi gerçekleştirilmemiştir. Hükümet, ilk yıllık reform eylem planını ancak Aralık 2015'te geliştirdiği için reform alanında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Başbakan yardımcısının başkanlığında bir izleme mekanizması oluşturulmuş ve üç aylık uygulama raporları yayımlanmıştır. Kamunun reform konusunda kaydedilen ilerlemeyi izleyebilmesini teminen bir internet sitesi (www.reformlar.gov.tr) kurulmuştur. Bununla birlikte, amaçların daha iyi belirlenmesi ve hedeflerin uygun şekilde somutlaştırılmasının sağlanması amacıyla, paydaşların daha fazla katılımıyla planlama sürecinin iyileştirilmesi mümkündür. Politika planlaması ve mali

planlama arasında sistematik bir bağlantının olmaması stratejilerin, reform programlarının ve mevzuatın uygulanmasını tehlikeye atmaktadır.

Avrupa bütünleşmesi ile ilgili konularda, Avrupa Birliği Bakanlığı, ilgili bakanlıklardaki AB birimleri ile birlikte, müktesebata uyumu yönlendirmek üzere iyi işleyen bir sistem kurmuştur. Bununla birlikte, mevzuat ve politikalar müktesebata uyum amacıyla yapılırsa dâhi sistematik olarak **kapsayıcı ve kanıta dayalı bir politika geliştirme sürecinin** sonucu olarak ortaya çıkmamaktadır. Hukuki gerekliliklere rağmen, politika ve kanun tasarıları çoğu zaman **kamuyla istişare** edilmemektedir. Politika ve kanun tasarıları için orta vadeli maliyet tahminleri ve mali etki analizleri yapılması yönündeki hukuki gerekliliğe, sistemli bir biçimde riayet edilmemiştir. Düzenleyici etki analizleri çoğu zaman TBMM'ye gönderilmemekte ya da yayımlanmamaktadır. Tüm kamu kurumları tarafından sistematik şekilde düzenleyici etki analizleri yapılmasını sağlamak amacıyla Mart'ta yeni bir yönetmelik yayımlanmıştır. Yönetmelik'in uygulamasına yönelik değerlendirme yapılması gerekmektedir.

TBMM'nin yasamaya yönelik ihtisas komisyonları tarafından yapılacak etkili bir denetim mevcut olmadığına, hükûmetin politika planlamasının iyileştirilmesine ve hükümet performansının izlenmesine yönelik olarak son zamanlarda atılmış olduğu adımların, **hükümet çalışmalarının kamu tarafından denetimine** imkân veren sonuç odaklı *süreç sonrası* raporlarla tamamlanması gerekmektedir.

Kamu mali yönetimi

Türkiye, kamu maliyesine ilişkin çeşitli alanlarda reformlar yapmaya devam etmektedir, ancak bütüncül bir yaklaşım sağlayacak kapsayıcı bir **kamu mali yönetimi reform programı** mevcut değildir. 2016-2018 Orta Vadeli Programı, kamu maliyesinin iyileştirilmesine yönelik hükümler içermekte ancak ilerlemeyi ölçecek referans değerler, hedefler veya göstergeler sağlamamaktadır. Yıllık bütçe, orta vadeli bütçe çerçevesinin bir parçası olarak hazırlanmaktadır. Genel olarak, bağımsız bir mali kurul olmamasına rağmen mali disiplin sağlanmaktadır.

Bütçe şeffaflığının çeşitli düzeylerde daha fazla ele alınması gerekmektedir. Yıllık bütçeler yayımlanmakta ve bütçe uygulamasına ilişkin yıllık raporlar hazırlanmakla birlikte bu raporların yapısı asıl bütçe ile karşılaştırma veya buna kıyasla inceleme yapılmasına olanak vermemektedir. Yıl içi raporlama yetersizdir ve geliştirilmelidir. Kamu yatırım programları ve devlet varlıklarının şeffaflığı zayıftır. Sivil toplumun bütçe sürecine katılımı yetersizdir. Döner sermayeler, yıllık bütçeye veya Tek Hazine Hesabına dâhil edilmemeleri nedeniyle özel bir endişe konusudur. 2016-2018 Orta Vadeli Programı açık, şeffaf ve hesap verebilir bir idari ve mali ortam temin edilmesine yönelik hükümler içermektedir.

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 içeren son derece geniş bir kapsamda tanımlamaktadır. 2015'teki %36,5 ile kıyaslandığında, 2016'da %37,1 oranıyla, kadınlar kamu hizmetinde öncesine nazaran biraz daha iyi temsil edilmektedir. Ancak, 2015'te üst düzey yönetici pozisyonlarındaki kadın oranı %9,7 iken Temmuz 2016'da bu oran sadece %10,4 olmuştur. Engelli personel istihdamında ilerleme kaydedilmiştir (bu oran 2015'te 40.655'ten, 2016'da 43.151'e yükselmiştir), ancak hâlâ %3 kotasının altındadır.

İlgili kanun, merkezi bir sınav yapılmasını şart koşsa da, kamu hizmetine ilişkin yasal çerçeve, tarafsızlığı, devamlılığı veya **liyakate dayalı personel alımı ve terfi** usullerini tam olarak güvence altına almamaktadır. Giriş seviyesindeki kadrolar için dışarıdan personel alımının ilk aşaması liyakate dayalı olsa da, mülakat aşamasının işleyişi yeterince düzenlenmemiştir, dolayısıyla da siyasi iltimasa açıktır. Bunun yanı sıra, geçici sözleşmelerin kadrolu kamu personeli kadrolarına çevrildiği büyük çaplı dönüşümler, liyakat ilkesine engel olmaktadır. Üst düzey kamu görevlisi kadrolarına atanma her zaman liyakat esasında gerçekleşmemektedir ve atamalar rekabete dayalı değildir.

Yasal çerçeve, itiraz hükümleri ile birlikte kademe düşürme, **ihraç** ve disiplin tedbirlerine ilişkin yeknesak kriterler sağlasa da, 2013'te %8,2, 2014'te %52,7 ve 2015'te %28,6 olan yönetici kadrolarındaki yıllık personel değişim oranı devamlı surette yüksektir. 15 Temmuz darbe girişimi

sonrasındaki geniş çaplı ihraçların ve açığa almaların koşulları ve yapısal etkileri, ciddi endişe kaynağıdır. Ekim sonu itibarıyla, eğitim ve sağlık sektörü çalışanları da dâhil olmak üzere, 76.000'den fazla kamu çalışanı açığa alınmış ve yaklaşık 63.000 kişi ihraç edilmiştir. Türkiye'de toplam 3,4 milyon kamu çalışanı vardır. Eylül'de, ihraç edilen veya açığa alınan devlet memurlarının başvurularını incelemek üzere Başbakanlık bünyesinde bir idari inceleme mekanizması kurulmuş ve hâlihazırda 70.000 bireysel başvuru alınmıştır. Bahse konu mekanizmanın işleyişinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Şeffaf usullerin ve hukuka uygunluğun temin edilmesi ve görevi kötüye kullanma iddialarının münferiden kanıtlanması gerekmektedir. Devlet aygıtının tarafsızlığı ilkesinin korunması amacıyla idarelerde personel değişimi konusunda da şeffaf usuller izlenmelidir. Gülen hareketinin, kamu hizmetlerinde etkisi altındaki personel sayısını artırmak amacıyla, giriş sınavlarına hile karıştırdığı iddialarının da soruşturulması gerekmektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı çalışan Devlet Personel Başkanlığı, **insan kaynakları yönetimi (İKY)** konusunda merkezi koordinasyon sorumluluğuna sahiptir. Çeşitli kurumlarda insan kaynakları yönetimi birimleri mevcut olmakla birlikte bu birimler farklı politikalar ve yaklaşımlar uygulamaktadır. Devlet Personel Başkanlığının, modern İKY politikası ve standartlarının uygulanmasını temin edecek yeterli koordinasyon ve izleme kapasitesi bulunmamaktadır. Tüm kamu hizmetleri için gerçek zamanlı veriler sağlayacak modern bir İKY bilgi sisteminin mevcut olmaması, etkili bir İKY sisteminin önündeki bir diğer engeldir. Kamu hizmetleri **ücretlendirme sistemi** bütünüyle şeffaf değildir. Kamu görevlilerinin **mesleki gelişimini** sağlayacak eğitim stratejileri ve planları mevcuttur. Başbakanlık bünyesinde kurulan etik komisyonları ve etik kurulu ile **kamu hizmetlerinde dürüstlük** desteklenmektedir ancak hâlihazırda bu alan ile ilgili eylem planları oluşturulmamıştır.

İdarenin hesap verebilirliği

Devlet idaresi, uygun **hesap verebilirlik kademelerini** temin edecek şekilde hiyerarşik ve rasyonel bir şekilde düzenlenmiştir. Kamu yönetimi birimleri, bağlı buldukları bakanlıklar tarafından denetlenmekte, bu bakanlıklar da Bakanlar Kuruluna rapor vermektedir. Kamu kurumları hedeflere ulaşılması için kaynak kullanımına ilişkin olarak yıllık hesap verebilirlik raporu sunmakla sorumludur, ancak Bakanlar Kurulu bu raporların düzenli olarak değerlendirilmesini temin etmemektedir. Bazı kurumlarda idari hesap verebilirlik ve sorumlulukların devredilmesi kültürü mevcuttur (bkz. *Fasıl 32*).

Vatandaşların iyi yönetilme hakkı, ilgili iç ve dış denetim düzenlemeleri ile güvence altına alınmaktadır ancak bunların daha iyi korunması gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu gibi gözetim kurumlarının rolü, *re'sen* yetkisinin mevcut olmaması nedeniyle sınırlı kalmıştır (bkz. *Yönetişim*). **Kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu bilgilere erişim hakkı**, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile düzenlenmektedir. Kanun, devlet sırlarının, ticari sırların ve kişisel verilerin gizliliğinin korunması gerekçesiyle geniş muafiyetlere imkân vermektedir. Uygulamaları denetleyen merkezi bağımsız bir birim bulunmamaktadır. İnternet üzerinden kolay erişim 2015 ve 2016 yıllarında, yıl içinde 2 milyondan fazla başvurunun yapılmasına imkân sağlamıştır. Reddedilen taleplerin oranı, 2015'te %3 iken, Haziran 2016'da yaklaşık %3,7 gibi düşük bir seviyede seyretmeye devam etmiştir. Anayasa hükümleri uyarınca görevi kötüye kullanma davalarında **idari yargıya başvurma hakkı ve tazminat hakkı** güvence altına alınmıştır. Uygulama idari mahkemeler, vergi mahkemeleri ve bölge idare mahkemeleri ile Danıştay tarafından sağlanmaktadır. Mahkemelerin etkin olduğu değerlendirilmektedir, ancak ilgili verilerin toplanmasından sorumlu bir kurum olmadığından söz konusu hakların uygulamada nasıl gözetildiğine dair kanıt bulunmamaktadır.

Vatandaşlara ve işletmelere yönelik hizmet sunumu

Faydalancı odaklı idare konusundaki güçlü kararlılık, e-devlet hizmetlerinin gelişmesini ve akıllı kimlik belgelerinin temin edilmesini sağlamıştır. E-devlet alanında kayda değer ilerleme sağlanmıştır. Kayıtlı kullanıcı sayısı 27,5 milyonu geçmiştir (2015'teki 25,2 milyonu aşarak). Son iki yılda, e-devlet kapısı yoluyla sağlanan hizmetlerin sayısı neredeyse ikiye katlanmıştır. Kamu hizmetleri büyük oranda erişilebilirdir. Bu tür hizmetlerin ülke çapında daha fazla gelişmesi

amacıyla, kapsamlı bir e-devlet stratejisi ve 2016-2019 dönemi için eylem planı Temmuz 2016'da kabul edilmiştir. Bununla birlikte, engelli vatandaşların kamu binaları da dâhil olmak üzere hizmetlere erişimi hâlâ düşük seviyededir. Vatandaşlar için "tek kapıda hizmet" birimlerinin ve tek temas noktalarının özellikle yerel düzeyde daha fazla yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Kamu hizmetleri büyük oranda yeknesak olarak verilmektedir ve kurumlar kendi yasal sorumlulukları içinde yer alan kamu hizmetlerinin standartlarını duyurmaktadır. Bununla birlikte, kullanıcı memnuniyet anketleri düzenli olarak kullanılmamaktadır ve kamu hizmetlerinin genel olarak iyileştirilmesi veya kalitesinin ölçülmesinden sorumlu bir kurum bulunmamaktadır. **İdari usullerin basitleştirilmesine** ve bürokratik işlemlerin azaltılmasına yönelik çalışmalar, vatandaşlara ve işletmelere daha fazla hukuki kesinlik sağlayacak genel idari usullere ilişkin bir yasanın eksikliğinden dolayı engellenmiştir. İdari usullerin çeşitli sektörel kanunlarla düzenlenmesi nedeniyle yasal çerçeve parçalı bir yapıdadır.

Kamu yönetimi reformuna yönelik stratejik çerçeve

Kapsayıcı bir **strateji** ya da yalnızca kamu yönetimi reformuna ayrılmış bir planlama belgesi bulunmamaktadır. Kamu Yönetimi Reformunun bazı yönlerine ilişkin çeşitli planlama belgeleri ve alt stratejiler bulunmakla birlikte, **siyasi desteğin** ve idari sahiplenmenin eksikliği kapsayıcı bir yaklaşımın önünde engel teşkil etmektedir. Çeşitli ilintili planlama belgelerinin izlenmesi ve rapor edilmesine yönelik ortak bir sistem bulunmamaktadır ve bu süreç merkezi olarak yürütülmemektedir. Yönetimi güçlendirmeye yönelik olarak Başbakanlık bünyesinde bulunan birimin yasal yetkisi mevcuttur, ancak tasarım, uygulama ve izlemenin koordine edilmesi için gerekli kapasitesi bulunmamaktadır. Önemli planlama belgelerinde tahmini maliyetlerin açıkça belirtilmemesi nedeniyle, genel kamu yönetimi reformunun **mali sürdürülebilirliği** güvence altına alınmamaktadır.

2.3. Hukukun üstünlüğü

Yargının işleyişi

Türkiye'deki yargı sistemi **erken aşamada/belirli düzeyde hazırlıktır**. Özellikle yargı bağımsızlığı konusunda geçen yıl **gerileme yaşanmıştır** ve bu durum yargının genel işleyişinde kayda değer bir sorun teşkil etmektedir. Yüksek Mahkemelerin yapısı ve kuruluşunda yapılan kapsamlı değişiklikler yargının bağımsızlığını tehdit etmesi bakımından ciddi endişe kaynağıdır ve söz konusu değişiklikler Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir. Gülen hareketiyle bağlantılı oldukları iddialarına dayanılarak, hâkim ve savcılar mesleklerinden ihraç edilmeye devam edilmiş ve bazı durumlarda tutuklanmışlardır. Bu durum, Temmuz'daki darbe girişiminin ardından daha da kötüleşmiş, hâkim ve savcıların beşte biri ihraç edilmiş ve mal varlıkları dondurulmuştur. Önceki raporlarda belirtilen önemli sorunlarda ilerleme kaydedilmemiştir, bu nedenle geçtiğimiz yıl verilen tavsiyeler büyük oranda tekrar edilebilir durumdadır:

- yargının, görevlerini bağımsız ve tarafsız şekilde gerçekleştirmesine imkân tanıyan, sorumluluklarını güçlendiren ve yürütmenin ve yasanın kuvvetler ayrılığı ilkesine tam olarak riayet ettiği siyasi ve hukuki bir ortamın yaratılması;
- yürütme erkinin Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üzerindeki rolünün ve etkisinin sınırlandırılması ve hâkimlerin görev yerlerinin kendi istekleri dışında değiştirilmesine karşı yeterli güvencenin sağlanması;
- Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun yargılama sürecine müdahalesine karşı daha fazla güvence sağlanması gerekmektedir.

Bu hususlara ilave olarak,

- Anayasa ile güvence altına alınan yargı bağımsızlığının ihlâline istinaden hâkimlerin açığa alınmasının, görevin kötüye kullanıldığı şüphesinin sağlam gerekçelere dayandırıldığı vakalarla sınırlandırılması; disiplin işlemleri sisteminin, yürütmeden usule aykırı bir etki olmaksızın nesnel ölçütlere göre işletildiğinin güvence altına alınması,

- darbe girişiminin ardından şüpheli kişiler hakkında alınan tedbirlerle ilgili olanlar başta olmak üzere, görevi kötüye kullanma veya suç iddialarının; bağımsız yargının yetkisinde delillere ve bütünüyle şeffaf usullere dayanan ve özellikle masumiyet karinesi, ceza sorumluluğunun şahsiliği, hukuki kesinlik, savunma hakkı, adil yargılanma hakkı, silahların eşitliği ilkesi ve itiraz hakkı, usuli güvenceler de dâhil olmak üzere temel haklara tam olarak saygı gösteren hukuki bir sürece tabi olmasının sağlanması gerekmektedir.

Strateji belgeleri

Türkiye, 2015-2019 dönemini kapsayan Yargı Reformu Stratejisi'ni uygulamaktadır. Adalet Bakanlığına bağlı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) ve Adalet Akademisi ile yakın işbirliği içinde yargı reformu stratejisinin uygulanmasında merkezi izleme organı ve sekreteryaya olarak çalışmaktadır.

Yönetim birimleri

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) yargı sistemini yöneten esas kurumdur. Kurul, 18,5 milyon avroluk bütçeyi bağımsız şekilde yönetmektedir. Özellikle 2014'te yapılan mevzuat değişikliği ile Adalet Bakanı'nın HSYK içerisinde yetkilerinin artırılması ve bunu müteakip HSYK içinde görev değişiklikleri sonrasında, yürütme erkinin HSYK üzerindeki etkisine ilişkin süregelen sorunun çözülmesi yolunda ilerleme kaydedilmemiştir. *Doğal üyeler* olarak, Kurula başkanlık eden Adalet Bakanı'nın ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı'nın HSYK'nın çalışmaları üzerindeki önemli etkisi devam etmektedir. Dolayısıyla, HSYK'nın yargının kontrol edilmesi için yürütme erkinin esas aracı olduğu yönünde yaygın bir algı mevcuttur. HSYK'nın itibarının yanı sıra kamuoyunun yargıya güveninin de güçlendirilmesi için Kurulun, çalışmalarında daha fazla şeffaflık sağlaması ve ilgili usullere sıkı bir şekilde bağlı kalması gerekmektedir.

Darbe girişiminin ardından, HSYK genel kurulu 22 hâkim üyeden 5'ini ihraç etmiştir, bu kişiler hakkında daha sonra kovuşturma yapılmıştır.

Bağımsızlık ve tarafsızlık

Yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, Anayasa ve mevzuat ile düzenlenmektedir. Ancak uygulamada, davalarda ayrımcı adalet ve siyasi müdahale uygulandığı yönünde çok sayıda bildirim söz konusudur. Yürütme erkinin bir bütün olarak yargının itibarını olumsuz bir şekilde etkilemeye devam eden doğrudan müdahalelerine (örn: kamuoyuna yapılan açıklamalar yoluyla) ilişkin ciddi endişeler bulunmaktadır. Hâkimlerin **istekleri dışında görev yerlerinin değiştirilmemesi** ilkesinin uygulanmasında son derece önemli sorunlar devam etmektedir. Hâkim ve savcılarının **görev yerlerinin istekleri dışında değiştirilmesi** sıklıkla gerçekleşmiştir ve bu kararlar yargı denetimine açık değildir. Hâkim ve savcılara karşı açılan bazı disiplin ve ceza davalarında usul kuralları gözetilmemiştir; bu davalar bazen tamamen, aynı hâkim ve savcılarının görevlerini ifa ederken hazırladıkları iddianamelere ve verdikleri kararlara dayanmıştır. Bu durum, hukukun üstünlüğüne ilişkin temel ilkelerle çelişmiş ve yargının güvenilirliğini ve bağımsızlığını önemli ölçüde sekteye uğratmıştır.

Yargıtayın ve Danıştayın yapısında ve oluşumunda değişiklik yapan kanunun Temmuz'da kabul edilmesi, yargının bağımsızlığı üzerindeki etkisi nedeniyle ciddi endişelere yol açmıştır. Yargı organlarının iç yapısında ve başta ceza mahkemesi sistemi olmak üzere, mahkeme ağında sıklıkla yapılan değişiklikler hukuki belirsizliklere yol açmaktadır.

Yürütme ve yasama erki temsilcileri, diğerlerinin arasında, Anayasa Mahkemesi tarafından alınan kararları tartışmaya açmak suretiyle, sürmekte olan davalar ile ilgili yorumlarda bulunmayı alışkanlık haline getirmişlerdir. Darbe girişimini takip eden günlerde ve haftalarda, HSYK'nın toplam hâkim ve savcı sayısının beşte birine karşılık gelen 3.508 kişi açığa alınmış ve akabinde bunların 3.390'ı ihraç edilmiştir. İlk derece mahkemesinden 2.229, Yargıtaydan 109, Danıştaydan 41, Anayasa Mahkemesinden 2 üye ve HSYK'dan 5 üye olmak üzere toplamda 2.386 hâkim ve savcı gözaltına alınmıştır. Darbe girişiminin ardından çok sayıda yeni hâkim yalnızca iki hafta içinde

atanmıştır. Tedbirlerin boyutları ve alınma hızı uygulanan kriterler bakımından şüphe yaratmaktadır. Söz konusu büyük çaplı ihraçlar ile yeni hâkim ve savcılarının büyük çaplı işe alımları yargının performansı ve bağımsızlığı önünde ciddi bir zorluk doğurmaktadır.

Hesap verebilirlik

Tüm avukatlar Türkiye Barolar Birliğinin kurallarına uymak zorunda olmakla birlikte, hâkimler ve savcılar için **etik davranış kuralları** bulunmamaktadır. **Dürüstlük eğitimi**, formasyon eğitimi müfredatının bir parçası olmakla birlikte başlangıçtaki seçme ve aday gösterme sürecinde veya daha üst düzey kademelere atanmada bir kriter değildir. **Disiplin işlemleri** HSYK Teftiş Kurulu tarafından başlatılmakta ve **disiplin ve etikle ilgili konulara ilişkin kararlar** Kurul tarafından alınmaktadır. Resmi istatistiklere göre Temmuz'daki darbe girişimi öncesinde yukarıdaki usuller takip edilerek ihraç edilen hâkim ve savcılarının sayısı 2013'te 12, 2014'te 4, 2015'te 9 ve 2016'da 13'tür. Disiplin sistemi, bazı hâkim ve savcılarının siyasi nedenlerle dışarıda bırakılmaları için bir araç olarak algılanmaktadır. Mal bildirimi yapılması, HSYK üyeleri de dâhil olmak üzere tüm yüksek yargı hâkimleri için zorunludur, ancak savcılar için böyle bir zorunluluk yoktur.

Profesyonellik ve mesleki yeterlilik

Aday hâkim ve savcılar yazılı bir sınav ve sözlü mülakat yapılması suretiyle meslek öncesi eğitim için **işe alınmaktadır**. Bu süreçte HSYK'nın bir rolü bulunmamaktadır. Sözlü mülakat beşi Adalet Bakanlığından, ikisi Adalet Akademisinden seçilen yedi üst düzey yetkiliden oluşan bir kurul tarafından yapılmaktadır. HSYK, hâkim ve savcılarının resmen **atanmalarından** ve yer değiştirmelerinden sorumludur. Bunun yanı sıra, HSYK, hâkimlerin ve savcılarının **performanslarının değerlendirilmesinden ve görevde yükselmelerinden** de sorumludur. Görevde yükselmeye ilişkin değerlendirme kriterleri Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bir hâkim veya savcının **ihraç** edilmesi için HSYK kararı gerekmektedir ve bu karar yargı denetimine tabidir. HSYK, rapor döneminde, ihraç usullerinin uygulanmasında tutarlılığın olmaması nedeniyle eleştirilmiştir.

Hâkimlerin işe alım ve kariyer sürecini yöneten ve ilgili kararları alan makam, yürütme ve yasama erklerinden bağımsız olmalıdır. Bu tür kararlar her zaman tarafsız, liyakate dayanan, yeknesak ve önceden tespit edilmiş kriterler temelinde alınmalıdır.

Darbe girişiminden sonra hâkim ve savcılarının toplu halde ihraç edilmesinin ardından çok sayıda yeni personel alımının iki hafta içinde gerçekleşmesi seçim usulüne ve bu kişilerin mesleki niteliklerine ilişkin endişe yaratmıştır.

Yargının kalitesi

Adalet Akademisi, hâkim ve savcı adaylarının meslek öncesi ve hizmet içi eğitimlerinden sorumludur. Şubat 2014'teki yasa değişikliklerinden bu yana Akademinin başkanının ve yardımcılarının yürütme tarafından atanıyor olması Adalet Akademisinin bağımsızlığını tehdit etmektedir. Yargının beşeri ve mali kaynaklarının, karşı karşıya bulunduğu sınavlarla orantılı olduğu görülmektedir.

Arabuluculuk ve anlaşmazlıkların çözümüne yönelik diğer alternatif mekanizmalar mevcut olmakla birlikte seyrek olarak kullanılmaktadır. Genel olarak, yargı kararlarının kalitesi son yıllarda iyileşmiştir. Bununla birlikte, gerekçelerin zayıflığı ve bazı iddianamelerin düşük kalitede olması - davayı destekleyici delillerin uygun bir şekilde seçilmemesi ve değerlendirilmemesi - başta terörle bağlantılı davalarda olmak üzere ciddi bir ceza adaleti sorunu olmaya devam etmektedir.

Ülke genelinde mahkemeler modern bilgi ve iletişim teknolojisi teçhizatına çoğunlukla sahiptir. Tüm mahkemelerde, ulusal yargı ağı projesi UYAP'ın bir unsuru olan elektronik dava tahsis sistemi kullanılmaktadır. Bu sistem avukatların ve tarafların yargı süreci ile ilgili önemli bilgilere korumalı şekilde erişim sağlamasına imkân vermekte ve istatistiki raporlama amacıyla kullanılmaktadır. Ancak, mahkemeler düzenli olarak faaliyet raporu yayımlanmamaktadır.

Etkinlik

Genel itibarıyla, Türk hukuk sistemi, mevcut dava yükünü kaldıracak yeterli kapasiteye sahiptir. 20 Temmuz 2016 tarihinden itibaren bölge adliye mahkemelerinin kurulması içtihat tutarlılığının sağlanmasına katkı sağlayacak ve Yargıtay'ın birikmiş iş yükünün hafifletilmesine yardımcı olacaktır. Yargılama sürecinin uzunluğu, uzun zamandır devam eden bir sorun olmuştur. Hukuk ve ceza davaları ile idari davalarda 2012'de azaltılan birikmiş iş yükü, müteakip senelerde ve özellikle 2016'da dikkat çekici ölçüde yeniden artmıştır. Yargı ağı karmaşıktır ve yeterli sayıda destek personeli bulunmakla birlikte bir insan kaynakları yönetimi stratejisi mevcut değildir.

Yolsuzlukla mücadele

Türkiye, yolsuzlukla mücadele alanında **belirli düzeyde hazırlıktır**. Geçtiğimiz yıl **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Yolsuzluk birçok alanda hâlâ yaygındır ve ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Yeni bir strateji ve yolsuzlukla mücadele eylem planının kabul edilmesi, kapsamı her ne kadar sınırlı olmaya devam etse de, olumlu yönde atılmış bir adımdır. Yasal çerçeve hâlâ büyük boşluklar içermektedir. Yürütmenin, kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma aşamalarına etki etmesi büyük bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.

Yolsuzluk algısı hâlâ yaygındır. Yolsuzlukla gerektiği gibi mücadeleye başlayabilmek için geniş bir siyasi mutabakata varılması, güçlü bir siyasi iradeye ve uzun vadeli bir stratejik vizyona sahip olunması gerekmektedir. Aşağıda özetlenen eksiklikleri gidirmesinin yanı sıra, gelecek yıl Türkiye'nin özellikle:

- Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ne uygun biçimde, işlevsel olarak bağımsız bir yolsuzlukla mücadele birimi tesis etmesi;
- Avrupa Konseyinin Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) tarafından yayımlanan tavsiyeleri, ihtiyaç duyulan mevzuatın kabul edilmesi dâhil, etkin biçimde yerine getirmesi;
- başta kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk soruşturmalarında görevli olanlar olmak üzere, kolluk ve kovuşturma sürecinin tam bağımsızlığını temin etmesi gerekmektedir.

Rapor Dönemi Performansı

Türkiye'nin, kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davalarındaki **soruşturmalar, kovuşturmalar ve mahkûmiyetlere** ilişkin performansı hâlâ yetersizdir. Yerel yönetim, kamu için yapılan inşaat, sağlık ve yükseköğretim gibi alanlarda kamu görevlilerinin dâhil olduğu yolsuzluk davaları hakkındaki soruşturmalardan bazıları bu kişilerin mahkûmiyetiyle sonuçlanmıştır. Kontrol ve denetim birimlerinin, kovuşturma mekanizmasına yönlendirdiği potansiyel yolsuzluk davalarının sayısı düşük kalmaya devam etmektedir. Kamu-özel ortaklıklarının da içinde bulunduğu durumlar dâhil olmak üzere, kamu alımları, arazi yönetimi, enerji, inşaat ve taşımacılık alanları yolsuzluğa özellikle açık olmaya devam etmektedir.

Hâkim ve savcılar ile diğer kolluk görevlileri üzerindeki **siyasi etki** ciddi endişeye neden olmaya devam etmiştir. Siyasi şahısların karıştığı kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davalarını idare eden hâkim, savcı ve kolluk görevlilerinin görevden uzaklaştırılması, açığa alınması veya bunu müteakip haklarında kovuşturma başlatılması bu duruma örnek teşkil etmektedir.

Yolsuzluk ve örgütlü suçlara ilişkin davalarda **mali soruşturmaların** yürütülmesi zorunlu değildir. Nisan'da kabul edilen ve belirli koşullarda mal varlıklarının ihtiyaten dondurulması mekanizmasının işletilmesinin öngörüldüğü yeni bir Başbakanlık Genelgesi, suçla ilgili olduğu iddia edilen mal varlıklarının dondurulması ya da bunlara ihtiyaten el konulmasına yönelik yasal çerçeveyi daha da güçlendirmiştir. Dış kaynaklı rüşvet suçları ile ilgili tespit ve soruşturmalar sınırlı düzeyde kalmıştır. Hükümün açıklanmasının genellikle geriye bırakıldığı ihaleye fesat karıştırma davaları gibi birkaç istisna dışında, verilen cezalar caydırıcıdır.

Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanının kontrolü konusundaki izleme kayıtları, sistem etkinliğinin çok düşük olduğunu ortaya koymaktadır. Anayasa Mahkemesinin dış mali

denetimlere ilişkin kararları ciddi biçimde gecikmektedir. Son beş yılda, hiçbir büyük siyasi parti Siyasi Partiler Kanunu'nun siyasi partilerin finansmanı ile ilgili hükümlerini ihlal ettiği gerekçesiyle Cumhuriyet Savcılığına sevk edilmemiştir.

Tekrar eden siyasi taahhütlere rağmen, mal bildirimini sistemini yeniden düzenleyen yeni bir mevzuat kabul edilmemiştir. Mevcut sistem; sınırlı kapsamı, kontrol mekanizmaları ve beyanı engelleyen tedbirleri nedeniyle etkisizdir. Çıkar çatışmalarıyla ilgili olarak, en yaygın ihlâl biçimleri arasında takdir yetkilerinin kötüye kullanılması, personel alımlarında kayırmacılık, kamu fonlarının harcanmasında savurganlık, hediye verilmesi ve kişisel masrafların kamu fonlarından karşılanması yer almaktadır. Mevcut mevzuatla sağlanan koruma yetersiz düzeyde olduğundan yolsuzluk olayları yetkili mercilere nadiren ihbar edilmektedir.

Kurumsal çerçeve

Yolsuzluğun önlenmesi için daimi ve işlevsel açıdan bağımsız bir yolsuzlukla mücadele birimi hâlâ bulunmamaktadır. Yolsuzlukla mücadeleden sorumlu bir birimin bulunmaması ve çeşitli kurumlar arasındaki koordinasyonun yetersiz olması, yolsuzlukla mücadele politikasının etkili biçimde uygulanmasının önündeki en önemli engellerdir. Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin önleyici tedbirler, Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından koordine edilmektedir ancak Kurul bağımsız değildir ve bağımsız soruşturma yetkisi yoktur. Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), yolsuzluk ve kötü yönetim konusunda rapor hazırlanmasından sorumlu temel birimdir. Yolsuzlukla mücadelede farkındalık yaratma kampanyaları düzenli biçimde yürütülmemiştir. Özel sektörde yolsuzluğun önlenmesine yönelik kapsamlı bir politika bulunmamaktadır.

Kolluk ve kovuşturma ile ilgili olarak, Türkiye'de yolsuzluk soruşturmasını ele alacak ihtisaslaşmış bir mahkeme ve kovuşturma mekanizması hâlâ bulunmamaktadır. İhtisas mahkemelerinin sayısı da düşüktür. Mevcut yasal çerçeve HSYK'nın ve adli kolluk yetkililerinin bağımsızlığını tehlikeye düşürmekte ve bunların etkili soruşturmalar yürütmesine engel olmaktadır. Emniyet teşkilatı ile Mali Suçları Araştırma Kurulu arasında bir bilgi paylaşım sistemi bulunmaktadır ve ilgili kurumların veri tabanlarına elektronik ortamda erişimi ile ilgili hazırlıklar kısmen tamamlanmıştır.

Yasal çerçeve

Doğrudan ve aracılar vasıtasıyla rüşvet Türk Ceza Kanunu'nda tanımlansa da, doğrudan rüşvetin tanımı Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle ya da GRECO'nun tavsiyeleriyle uyumlu değildir. Birkaç istisna dışında, cezalar caydırıcı bir etkiye sahiptir.

Türkiye, Vize Serbestisi Yol Haritası'nın yükümlülüklerinden biri olan, siyasi partilerin finansmanının şeffaflığı konusundaki tüm GRECO tavsiyelerini henüz tam anlamıyla uygulamaya koymadığından, siyasi parti finansmanı hakkındaki mevzuat yetersizdir. 2015 seçimleri, parti üyesi ya da bağımsız adayların kampanyalarının hiçbir **şeffaflık düzenlemesine** tabi olmadığı bir yasal ve kurumsal ortamda yapılmıştır.

Kamu İhale Kanunu'nun ilk hali ile getirilen birçok istisna kamu ihalelerini, yolsuzluğa son derecede açık ve yatkın hale getirmiştir. Türk Ceza Kanunu'nda 2013'te yapılan değişiklikler ile ihaleye fesat karıştırma suçu için öngörülen cezalar, kamu yararı bakımından meydana gelecek potansiyel zararlar orantılı olmayacak düzeye indirilmiştir. İhaleye fesat karıştırma suçundan hüküm giyenler, hükmün açıklanmasının geriye bırakılmasından halen faydalanabilmektedir.

Yolsuzlukla mücadele mevzuatının, çıkar çatışmalarının yanı sıra mal varlıklarının bildirimini ve doğrulanması konularıyla ilgili önleme, kovuşturma ve yaptırım uygulamaya yönelik hükümleri büyük ölçüde yetersizdir. Bu suçlara ilişkin cezalar caydırıcı değildir ve buna yönelik uygulamalar zayıf kalmaktadır. Ülkede lobiciliği düzenleyen bir mevzuat bulunmamaktadır. Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele mevzuatının, boşlukların tespit edilmesi ve ele alınması amacıyla geniş kapsamlı ve derin bir incelemeden geçirilmesi faydalı olacaktır.

Stratejik Çerçeve

2010-2014 Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ve Eylem Planı'nda yer verilen tedbirlerin büyük bölümü uygulamaya geçirilmemiştir. Saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi için güncellenmiş bir eylem planı Nisan'da kabul edilmiştir ancak kapsamı sınırlıdır.

Örgütlü suçlarla mücadele

Türkiye, örgütlü suçlarla mücadele alanında **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Bu alanda, kurumsal kapasitenin artırılması ile yeni stratejiler ve eylem planları kabul edilmesine yönelik olarak geçtiğimiz yıl **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir.

Ancak, mahkûmiyet kararlarının sayısına ilişkin istatistikler ve diğer önemli göstergeler mevcut değildir. Mali soruşturmalar hâlâ yeterli düzeyde yapılmamaktadır. Mal varlıklarının ihtiyaten dondurulmasına nadiren başvurulmaktadır ve el konulan mal varlıklarının miktarı azdır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Europol ve Eurojust'la yapılan da dâhil olmak üzere, etkin ve etkili bir uluslararası polis ve adli işbirliği için gerekli koşulların oluşturulmasını teminen Avrupa standartlarıyla uyumlu olacak şekilde, kişisel verileri koruma mevzuatını gözden geçirip uygulaması;
- 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 gerekmektedir.

Rapor Dönemi Performansı

Türkiye örgütlü suçlarla bağlantılı davalarda verilen mahkûmiyet kararları konusundaki sicilini daha da iyileştirmiştir. Ancak, kara paranın aklanmasıyla mücadele tedbirleri konusundaki performansı yetersiz kalmıştır. Mali soruşturmalar hâlâ yalnızca savcılık makamının takdirine bağlı olarak yürütülebilmektedir; düzenli biçimde işletilen bir mali soruşturma politikası bulunmamakta, yalnızca Ceza Muhakemesi Kanunu'nda belirli davalara yönelik hükümler yer almaktadır. Savcılıklar kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı davalarında daha fazla mali soruşturma talebinde bulunmaktadır. Soruşturmanın başlangıç aşamasında, mal varlıklarına ihtiyaten el konulması uygulamasına başvurulmaktadır.

Kurumsal ve operasyonel kapasite

Temmuz'daki darbe girişimi öncesinde Türkiye'nin 271.564 polisi ve 166.002 jandarması (zorunlu askerlik görevini yapanlar da dâhil) bulunuyordu. Darbe girişimi sonrasında 18.000 polis ve jandarma görevden alınmış, 11.500'den fazlası ihraç edilmiş ve 9.000'den fazlası gözaltına alınmıştır. Temel ve hizmet içi eğitimler polis akademisi tarafından verilmektedir. Bununla birlikte, Akademinin uzmanlık eğitimi sağlama kapasitesi sınırlıdır.

Kolluk birimlerine daha fazla uzmanlık kazandırılması yönünde bir eğilim mevcuttur. Örneğin uyuşturucuyla mücadele, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti konularında çalışan yeni daireler kurulmuştur. İlgili birimlerde eğitim ve yeterli personel bulundurulması yoluyla uzmanlaşmanın ve etkililiğin daha da geliştirilmesi gerekmektedir. Teçhizat bakımından, kolluk birimleri genel itibarıyla uygun modern taşıtlara, telsiz haberleşme sistemlerine, yazılım, donanım ve tesislere sahiptir. Her ne kadar her zaman birbiriyle bağlantılı olmasalar da veri tabanlarının büyük bölümü kullanılmaktadır.

Başta polis ve jandarma arasında olmak üzere, kolluk birimleri arasında sahada işbirliğinin daha da geliştirilmesi gerekmektedir. Mahkemelerin örgütlü suç davalarında daha fazla ihtisaslaşması gerekmektedir.

Kişisel verileri koruma mevzuatı henüz Avrupa standartlarıyla uyumlu olmadığı için **Europol ile bir operasyonel işbirliği anlaşması** yapılmamıştır. Ancak Türkiye'nin Europol'le Temmuz 2004'ten bu yana yürürlükte olan bir stratejik anlaşması bulunmaktadır. Türkiye bir Türk irtibat görevlisinin Lahey'e atanmasına ilişkin olarak Europol ile Mart 2016'da bir anlaşma imzalamış ve akabinde,

Mayıs-Eylül 2016 dönemi için bir irtibat görevlisi Lahey’de görevlendirilmiştir. Yeni bir irtibat görevlisi belirlenmiştir ve Kasım 2016’da göreve başlayacaktır (ayrıca bkz. *Fasıl 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik*).

Türkiye’de bir **Tanık Koruma** Kanunu mevcut olup, 81 ilde, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığına bağlı tanık koruma şube müdürlükleri kurulmuştur. Daha etkili bir tanık koruma politikasının sağlanması için mevzuatta hâlâ ele alınması gereken bazı önemli eksiklikler bulunmaktadır.

Siber suçlarla mücadele konusunda, Türkiye, Emniyet Genel Müdürlüğünde 7/24 aktif bir temas noktası oluşturmuştur. Telekomünikasyon İletişim Başkanlığına mahkeme kararı olmaksızın, içeriği kaldırma veya erişimi engelleme yetkisi veren İnternet Kanunu endişe kaynağı olmaya devam etmektedir (ayrıca bkz. *Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar*).

Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) bünyesinde bir mali istihbarat birimi bulunmaktadır. Kurul tarafından incelenen şüpheli işlem sayısı her geçen yıl artmaktadır. MASAK ve kolluk birimleri belirli veri tabanlarına da erişerek eş güdüm içinde çalışmaya devam etmiştir. Şüpheli işlemlere ilişkin bilgiler, tehdit değerlendirmelerinin iyileştirilmesinde ve bu bağlamda ulusal politikalar ve stratejiler oluşturulmasında kullanılmaktadır. Kurul, araştırma yapmakla görevli personelinin sayısını artırmıştır; bilişim teknolojisi (BT) altyapısını da iyileştirmektedir.

Yasal çerçeve

Türk Ceza Kanunu, AB müktesebatıyla geniş ölçüde uyumlu olup bir dizi özel suç türünü kapsamaktadır. Ancak, özel soruşturma yöntemlerine ilişkin olarak, ne zaman kullanılacakları ve kullanımlarına yönelik ayrıntıları da içerecek şekilde bazı düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Sınır polisinin ve gümrük görevlilerinin soruşturma yetkileri hâlâ oldukça kısıtlıdır ve yüksek oranda polise bağlıdır. Siber suçlara ve tanık korumaya ilişkin mevzuatta bazı iyileştirmeler yapılması gerekmektedir. Üçüncü kişilere ait mal varlıklarına el konulması, genişletilmiş el koyma ve mal varlıklarının ihtiyaten dondurulmasına ilişkin kuralların uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Kara paranın aklanmasıyla ve terörizmin finansmanı ile mücadele mevzuatı, Mali Eylem Görev Gücü’nün tavsiyeleriyle büyük ölçüde uyumludur. Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, AB müktesebatıyla kısmen uyumludur. Suçtan kaynaklanan mal varlıklarına el konulması ve mal varlıklarının yönetimi dâhil olmak üzere, farklı biçimlerdeki ağır ve örgütlü suçları kapsayan ceza hukuku direktifleriyle ilgili AB müktesebatına uyum sağlanmasına hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır.

Stratejik Çerçeve

Türkiye Europol’un raporlama metodolojisini henüz kabul etmemiş olmasına rağmen Ağır ve Örgütlü Suçlar Tehdit Değerlendirmesi’ne (SOCTA) katkı sağlamaktadır. Türkiye ayrıca, örgütlü suçlarla mücadele konusunda yeni bir strateji olan 2016-2021 Organize Suçlarla Mücadele Ulusal Strateji Belgesi’ni ve 2016-2018 Organize Suçlarla Mücadele Eylem Planı’nı kabul etmiştir.

Türkiye, Nisan’da yürürlüğe giren 2016-2018 Uyuşturucu ile Mücadele Strateji Belgesi ve Uyuşturucu ile Mücadele Eylem Planı gibi bir dizi sektörel strateji ve eylem planını uygulamaktadır. 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı Şubat’ta kabul edilmiştir. İnsan ticaretine ilişkin kapsamlı, çok disiplinli ve mağdur odaklı bir yaklaşımın geliştirilmesine hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır.

Terörle Mücadele

Türkiye rapor döneminde, PKK terör örgütü ve DEAŞ’ın sorumlu tutulduğu birçok büyük çaplı kanlı terör saldırısı ile karşı karşıya kalmıştır. AB, terör şiddeti içeren tüm eylemleri kınamakta ve bu saldırıların yol açtığı can kayıpları ve yaralanmalar dolayısıyla esef duymaktadır. Türkiye’nin, söz konusu terör şiddetine karşı kendini savunması meşru hakkıdır, ancak alınan tedbirlerin orantılı olması gerekmektedir.(bkz. *Doğu ve Güneydoğu’daki Durum*). Terörle mücadele konusunda Türkiye, özellikle Temmuz 2015’ten bu yana ülkede tırmanan şiddet olaylarının ardından, PKK terör örgütüyle mücadeleye öncelik vermiştir. PKK terör örgütü, AB’nin terör örgütleri listesinde hâlâ

yer almaktadır. Türkiye, DEAŞ terör örgütü tehdidi karşısında daha aktif bir rol almıştır. Eylül 2014'te DEAŞ'a Karşı Küresel Koalisyonu katılmıştır. DEAŞ'ın düzenlediği terör saldırılarından sonra Türkiye, koalisyon ile işbirliğini güçlendirerek, Suriye'deki DEAŞ mevzilerine yönelik çok sayıda hava saldırısı düzenlemiş ve "Fırat Kalkanı" kara harekâtını başlatmıştır. İncirlik üssünün koalisyon güçleri tarafından kullanılmasına ilişkin olarak Amerika Birleşik Devletleri ile varılan anlaşmayı da sürdürmüştür. Türkiye, ülkeden transit geçen yabancı terörist savaşçılar olgusundan ciddi biçimde etkilenmiştir ve terörist savaşçılar için aynı zamanda kaynak bir ülke konumundadır. Türkiye, terörizmin finansmanı ile mücadele yöntemlerini iyileştirmiştir. Türkiye'nin AB ile aktif şekilde yürütmekte olduğu terörizmle mücadele işbirliği, en son Haziran'da gerçekleştirilen terörle mücadele diyalogu ile yabancı terörist savaşçılar konusuna özel önem atfedilerek, devam etmiştir. Yabancı terörist savaşçılar olgusu, istihbarat birimleri ve kolluk güçleri tarafından özel bir yaklaşımı ve tutarlı bir yargı stratejisini gerektirmektedir. Türkiye radikalleşmeyi önleme ve radikalleşmeye etkili biçimde mücadeleye yönelik çabalarını sürdürmelidir. Bunun, dini lider ve cemaatler, sosyal hizmet görevlileri, eğitim sistemi ve gençlik örgütleriyle yakın işbirliği halinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

2.4. İnsan hakları ve azınlıkların korunması

Genel durum

Türkiye'deki yasal çerçeve, insan hakları ve temel haklara saygıya ilişkin olarak daha fazla iyileştirilmesi gereken genel güvenceleri kapsamaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden (AİHS) kaynaklanan haklar ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadı henüz tam olarak uygulanmamaktadır. Türkiye, AİHS ihlallerinin önlenmesine ilişkin olarak 2014'te bir eylem planı kabul etmek suretiyle sistemden kaynaklı sorunları ele alma yönünde bazı olumlu adımlar atmıştır. Ancak bu konudaki genel yaklaşımı ve sağlam bir izleme mekanizmasının mevcut olmaması, eylem planının uygulanmasını ve doğurduğu etkiyi ciddi bir şekilde engellemektedir. Eylem planının yasal kapsamı, ilgili AİHM içtihadını ve tüm hakları kapsayacak şekilde genişletilmelidir. Eylem planının uygulanması daha iyi şekilde izlenmelidir.

Geçen yılki tavsiyelerin hâlâ ele alınması gerekmektedir. Geçtiğimiz yıl, ifade özgürlüğü alanında ciddi bir gerileme olmuştur. Terörle mücadele çerçevesinde Doğu ve Güneydoğu'da insan haklarına saygı konusunda da kötüleşme yaşanmıştır ve bu durum ciddi bir şekilde kaynağı olmaya devam etmektedir. Türkiye'nin teröre karşı mücadelesi meşru hakkıdır, ancak terörle mücadele tedbirlerinin orantılı olmasını, insan haklarının tümüne saygı gösterilmesini ve uluslararası yükümlülüklerin yerine getirilmesini temin etmesi gerekmektedir. Hakların uygulanması; parçalı yapı, insan haklarından sorumlu kurumların bağımsızlığı ile insan kaynakları ve mali kaynaklarının kısıtlı olması ve bazı temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak bu kurumların personelinde sınırlı bir farkındalığın olması nedeniyle engellenmektedir. Bağımsız sivil toplum kuruluşları, yasama ve politika oluşturma süreçlerine nadiren katılmaktadır.

15 Temmuz darbe girişiminden sonra, 20 Temmuz'da Türkiye çapında üç ay süre ile ifade özgürlüğüne ve gözetimle ilişkili olanlar da dâhil, temel hakları kısıtlayıcı tedbirlerin alındığı bir olağanüstü hâl ilan edilmiş ve 3 Ekim'de bu durum üç ay daha uzatılmıştır. Türkiye, AİHS'nin 15. maddesinde yer alan istisna hükmü doğrultusunda, AİHS'yi geçici olarak askıya aldığı Avrupa Konseyine bildirmiştir. Bununla birlikte Anayasa'da, yaşam hakkı, maddî ve manevî varlığın korunması, ceza kanunlarının geçmişe yürütülememesi ve masumiyet karinesi dâhil olağanüstü hâlde dahi askıya alınamayacak dokunulmaz haklar sayılmaktadır. 15 Temmuz darbe girişiminin hemen ardından, işkence ve kötü muamelelerin yasaklanması ve usulî güvenceleri bakımından ciddi ihlaller olduğu yönünde birçok iddia bildirilmiştir. Şüpheli ve suçlu kişilerin, işkence ve kötü muameleden korunma hakkı ve usulî güvenceleri, özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olmak üzere Türkiye'nin uluslararası yükümlülükleri doğrultusunda hukuken ve fiilen bütünüyle gözetilmelidir.

Türkiye, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri'nin Ekim 2016 tavsiyelerini ivedilikle ele almalı ve her tedbirin yalnızca durumun kesinlikle zorunlu kıldığı ölçüde alınmasını ve her durumda bu tedbirlerin gereklilik ve orantılılık değerlendirmesinin yapılmasını sağlamalıdır.

Eksiklikler özellikle aşağıdaki alanları etkilemektedir:

- Aşağıda ifade özgürlüğü başlığı altında ele alınan konulara ilave olarak, temel hak ve özgürlüklerin tam olarak gözetilmesine ilişkin kaygılar devam etmektedir. Suçun cezasız kalmasıyla mücadeleyle yönelik tedbirler de yetersizdir.
- Toplanma özgürlüğü, özellikle, polisin gösterilerde orantısız güç kullanması ve kolluk görevlilerine yönelik yaptırım ve soruşturmaların bulunmaması nedeniyle, yasal zeminde ve uygulamada, aşırı derecede kısıtlı olmaya devam etmektedir.
- Ayrımcılık yapmama ilkesi, yasal zeminde ve uygulamada hâlâ yeterince uygulanmamaktadır. Korunmaya en fazla muhtaç grupların ve azınlık mensuplarının haklarının yeterli şekilde korunması gerekmektedir. Toplumsal cinsiyet temelli şiddet, ayrımcılık, azınlıklara yönelik nefret söylemi, nefret suçu ve lezbijen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks (LGBTI) bireylerin insan haklarının ihlalleri ciddi ölçüde endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.
- Terörle Mücadele Kanunu ve bu Kanun'un uygulanması AB müktesebatı ile uyumlu değildir. Ceza ve terörle mücadele mevzuatının ve bunların yorumlanma şeklinin, Türkiye'nin terörle mücadele kapasitesini azaltmadan, AİHM içtihadıyla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Uygulamada orantılılık ilkesine riayet edilmelidir.

Bu hususlara ilave olarak,

- Olağanüstü hâl kapsamında önemli usuli güvencelerin askıya alınması nedeniyle ciddi endişeler söz konusudur. Görevi kötüye kullanma veya suç iddialarının, usuli güvenceler de dâhil, özellikle masumiyet karinesi, ceza sorumluluğunun şahsiliği, hukuki kesinlik, savunma hakkı, adil yargılanma hakkı, silahların eşitliği ilkesi ve itiraz hakkı gibi temel haklar tam olarak gözetilerek, delillere ve bütünüyle şeffaf usullere dayanan bağımsız yargının yetkinde hukuka uygun şekilde incelenmesinin sağlanması önemlidir.

İnsan hakları ve azınlıkların korunması hakkındaki gelişmelerin ayrıntılı analizi için bkz. Fası 23: Yargı ve Temel Haklar. Sendikal haklar, ayrımcılık yapmama ve fırsat eşitliği alanlarındaki gelişmeler için, ayrıca bkz. Fası 19: Sosyal Politika ve İstihdam.

İfade Özgürlüğü

Türkiye'nin ifade, basın ve internet özgürlüğü alanındaki hazırlıkları **erken aşamadır**. Geçtiğimiz yıl ifade özgürlüğü alanında gözlenen ciddi **gerileme** devam etmiştir ve bu durum endişelerin artmasına yol açmıştır. Geçen yılki tavsiyeler dikkate alınmamış olduğundan, söz konusu tavsiyeler hâlâ geçerlidir. Mevzuat ve uygulama AİHM içtihadıyla uyumlu değildir. İfade özgürlüğü ciddi baskı ile karşı karşıya kalmıştır. Gazeteciler, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhinde yeni açılan veya devam etmekte olan davalar, çok sayıda medya kuruluşunun akreditasyonlarına son verilmesi, kapatılması veya bu kuruluşlara kayyum atanması gibi gelişmeler ciddi endişe kaynağıdır. Başta ulusal güvenlik ve terörle mücadeleye ilişkin hükümler olmak üzere, mevzuatın seçerek ve keyfi olarak uygulanması ifade özgürlüğü üzerinde olumsuz bir etki oluşturmaktadır. İnternet Kanunu ve genel yasal çerçeve, yürütmenin, içeriği, aşırı geniş kapsamlı gerekçeler temelinde ve mahkeme izni olmaksızın engellemesine imkân vermeye devam etmektedir.

Temmuz'daki darbe girişiminden sonra çok sayıda gazetecinin tutuklanması ciddi endişe kaynağıdır. Görevi kötüye kullanma veya suç iddiaları hukuka uygun şekilde incelenmeli ve masumiyet karinesi ilkesinin gözetilmesi güvence altına alınmalıdır.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

- devlet ve devlet dışı aktörler tarafından basın kuruluşlarına yöneltilen çeşitli sindirme, müdahale ve baskı eylemlerine karşı mücadele etmesi ve bunlardan kaçınması;
- mahkemelerin AİHM içtihadına başvurmalarını temin etmek suretiyle, başta hakaret suçu ve diğer benzer suçlar ile ilgili maddeler olmak üzere ceza hukuku hükümlerinin muhalif kişiler üzerinde baskı kurma aracı olarak kullanılmamasını sağlaması;
- başta Terörle Mücadele Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve İnternet Kanunu olmak üzere, mevcut mevzuatın Avrupa standartlarına uygun hale getirilmesi, ifade özgürlüğünü kısıtlamayacak, orantılılık ve kanun önünde eşitliği garanti altına alacak biçimde uygulanmasını sağlaması gerekmektedir.

Gazetecilerin sindirilmesi

Hükümetin basın üzerindeki ağır baskısını devam ettirmesi nedeniyle çok sayıda tutuklama, duruşma, gözaltı, kovuşturma, sansür davaları ve işten çıkarmalar olmuştur. Çok sayıda uluslararası gazeteci ya sınır dışı edilmiş veya ülkeye girişleri reddedilmiştir. Devlet ve devlet dışı aktörler tarafından gazetecilere ve basın kuruluşlarına sıklıkla yöneltilen tehditler ve çeşitli şekillerdeki sindirme eylemleri ciddi endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Araştırmacı gazeteciler, kolluk birimlerinin veya istihbarat servislerinin faaliyetlerini haber yaptıkları gerekçesiyle suçlamalara maruz kalmıştır. Medya kuruluşlarına ve gazetecilere yönelik fiziksel saldırılar gerçekleşmiş; 1990'larda yaşananlar da dâhil olmak üzere, gazetecilere yönelik geçmişte gerçekleştirilmiş cinayet ve saldırıların faillerinin bulunması konusunda önemli bir gelişme kaydedilmemiştir. Basın kuruluşlarının kapatılması, medya gruplarını kontrol edecek kayyumların atanması ve dolayısıyla yayın politikasında bir değişikliğin yaşanması, çoğulculuk ilkesini ve vatandaşların bilgi edinme hakkını kısıtlamakta ve diğer medya kuruluşlarını korkutmaktadır. 15 Temmuz darbe girişiminin öncesinde, cezaevlerindeki gazeteci sayısı 36 olup, bunların birçoğu Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlarla itham edilmiştir. Darbe girişiminin ardından, Ekim sonu itibarıyla, 90 gazeteci daha tutuklanmış olup cezaevlerindeki toplam gazeteci sayısı 130'u aşmıştır. Ayrıca, olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamele sonucunda 170 basın kuruluşu kapatılmıştır.

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. Bu kısıtlama ve sindirme ortamı, giderek artan bir biçimde oto sansüre yol açmaktadır; bu durum, devlet başkanlarına hakaretin suç olmaktan çıkartılması veya verilecek ceza türleri hapis cezasını içermeyecek şekilde kısıtlanırken suçun yalnızca en ciddi sözlü saldırılarla sınırlı tutulması yönündeki Avrupa uygulamalarıyla uyumlu değildir. Olumlu bir gelişme olarak, darbe girişiminin ardından, Cumhurbaşkanı ve Başbakan, HDP'ye karşı açılan davalar hariç olmak üzere, kendilerine hakaret edildiği iddiasıyla açtıkları birçok davayı geri çektiklerini açıklamışlardır.

Yasama Ortamı

Mevcut yasal çerçeve ve uygulamalar, ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü ve internet özgürlüğünün uygulanmasını güvence altına almamaktadır. Anayasa, ifade özgürlüğünün kısıtlanmasına izin vermektedir ve bazı kanunlar Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir.

Terörle mücadeleyle ilgili yasal hükümler, İnternet Kanunu ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu ifade özgürlüğüne ciddi şekilde zarar vermektedir. Bu kanunlarda yer alan ve Avrupa standartları, AİHM içtihadı ve ilgili uluslararası kuruluşların tavsiyeleri ile uyumlu olmayan söz konusu hükümlerin yürürlükten kaldırılması gerekmektedir. Venedik Komisyonu tavsiyelerinin uygulanması gerekmektedir.

Hükümetin talebi üzerine internet içeriğinin engellenmesi veya kaldırılması için Telekomünikasyon İletişim Başkanlığına (TİB) verilen geniş yetkiler endişe uyandırmaya devam etmektedir. İnternet içeriğinin kaldırılması veya engellenmesine ilişkin taleplerin hukuken kontrolü, Sulh Ceza Hâkimliğinin yetkisi dâhilindedir. İnternet sitelerinin kısıtlayıcı şekilde engellenmesi veya içeriğinin kaldırılmasına ilişkin olarak yargı ve iletişim makamlarının üzerindeki siyasi etkinin uygulamada önlenmesi gerekmektedir.

Akreditasyon için belirgin usullerin olmaması ve mevcut olanların da düzensiz bir şekilde uygulanması sorun olmaya devam etmiştir. Ceza Kanunu kapsamında, Cumhurbaşkanı da dâhil olmak üzere **üst düzey siyasetçilere hakaret edilmesi ve dini değerlerin aşagılanması** nedeniyle başlatılan kovuşturma, hapis cezası gerektiren suçlardır. Hapis cezasının yanı sıra, yüksek para cezalarının da basın haberciliği üzerinde caydırıcı etkileri olmuştur. Nefret söylemine ilişkin mevzuat, AİHM içtihadıyla uyumlu değildir. Gazetecilerin kayıt ve akreditasyonu ve bilgiye erişim hakkındaki mevzuat uluslararası standartlara tam olarak uygun değildir.

Uygulama / Kurumlar

Terör saldırıları hakkındaki haberler de dâhil olmak üzere, hassas olduğu değerlendirilen bilgilere yayın yasağı getirilmesi tekrarlanan bir uygulama haline gelmiştir. Devlete, kurumlarına, çalışanlarına ya da devlete ilişkin diğer sembollere yönelik hakaret suçunu düzenleyen Türk Ceza Kanunu, hükümeti eleştiren gazetecilere, avukatlara ve sosyal medya kullanıcılarına karşı çok yaygın biçimde uygulanmaktadır. Söz konusu hükmün uygulanması, şiddet ve nefreti teşvik eden ifadeler ile sınırlı olmalıdır. İnternet içeriğinin kaldırılması ve sosyal medya sitelerine linklerin engellenmesine yönelik tekrar eden uygulamalar son yıllarda gözle görülür şekilde artmış olup söz konusu uygulamalara son verilmesi gerekmektedir. Konuyu izleyen sivil toplum kuruluşlarına göre, Haziran itibarıyla, sadece %2,6'sı mahkeme kararıyla olmak üzere, yaklaşık 111.786 internet sitesi yasaklanmıştır. Twitter'a göre, 2015'te alınan 3.200'den fazla taleple Türkiye, hesapların veya içeriğin kaldırılması için yaptığı talepler bakımından, dünyada büyük bir farkla ilk sırada yer almaktadır.

Kamu Yayın Kuruluşları

Düzenleyici çerçeve ile ilgili olarak, kararların destekleyici uzman raporları ile birlikte yayımlanmasına istinaden Radyo Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK) çalışmaları nispeten şeffaftır ancak bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda endişeler mevcuttur. Üyeler, sivil toplum veya meslek kuruluşlarının sürece katılımı olmaksızın TBMM tarafından seçilmektedir. Kamu yayın kuruluşlarına ilişkin düzenleme Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir. Kamu Yayın Kuruluşu olan Türkiye Radyo Televizyon Kurulunun (TRT) yayın politikası, önemli ölçüde hükümet yanlısı bir çizgi izlemektedir. RTÜK ile Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu üyelerinin seçim usulüne yönelik değişiklikler siyasi baskı riskini azaltabilecek ve bağımsızlık algısını güçlendirebilecektir.

Ekonomik Faktörler

Medya sahipliği konusunda şeffaflığın bulunmaması, yayın politikalarının bağımsızlığı konusunda şüphe doğmasına neden olmaktadır. Medya piyasası, az sayıda medya grubunun hâkimiyetindedir. Bunlar, enerji, inşaat, emlak, ticaret, finans ve turizm alanlarında iş yapan işletmelere aittir veya bağlıdır. Basın kuruluşları, aralarında devletin de bulunduğu başlıca müşterilerinin ekonomik baskılarına maruz kalmaktadır.

Medya kuruluşlarının devralınması ve medya gruplarını kontrol edecek kayyumların atanması, yaşanan yüzlerce iş kaybıyla birlikte ekonomiyi olumsuz şekilde etkilemektedir. Ayrıca, olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname sonucunda çok sayıda basın kuruluşu kapatılmıştır.

Devlet sponsorluğundaki reklamlar adil ve şeffaf bir şekilde dağıtılmamaktadır. Bu durum, piyasaya zarar vermekte ve bazı basın kuruluşları üzerindeki ekonomik baskıyı artırmaktadır. Kamu yayın kuruluşlarının finansmanı, bağımsız ve sürdürülebilir biçimde 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, profesyonel gazeteci örgütleri ve hükümet yanlısı birlik olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Ücretlerin düşük, yargının baskı riskinin söz konusu olduğu ve iş güvenliğinin yetersiz olduğu gazetecilik mesleği giderek riskli hale 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. Bazı yabancı muhabirlerin basın akreditasyonlarının süresi uzatılmamıştır.

Doğu ve Güneydoğu'daki durum

Güneydoğu'daki durum, ülkede en önemli sorunlardan biri olmaya devam etmiştir. Temmuz 2015'te Kürt meselesine ilişkin çözüm sürecinin başarısızlığa uğramasının ardından, Güneydoğu'da çok sayıda ağır kayba, birçok kişinin ülke içinde yerinden olmasına ve yoğun maddi kayıpların ortaya çıkmasına yol açacak şekilde güvenlik koşullarında hızlı bir kötüye gidiş yaşanmıştır. PKK terör örgütü ve bağlantılı terör gruplarının şehir merkezlerinde yürüttükleri terör faaliyetlerine karşı, hükümet süresi uzatılmış sokağa çıkma yasaklarıyla güçlendirilen terörle mücadele operasyonları gerçekleştirmiştir. Bazı illerde savaş benzeri koşullar hâkimdir. İnsan haklarının sistematik ve ciddi biçimde ihlal edildiği yaygın olarak kaydedilmiştir. Sokağa çıkma yasağının uygulandığı yerlerde ülke içinde yerinden olmuş nüfusun geldiği nokta ve bu bölgelerdeki temel hizmetlere erişim eksikliği de önemli bir endişe kaynağıdır. Güvenlik ortamındaki hızlı kötüye gidiş, yerel ekonomiyi olumsuz anlamda etkilemiştir. Hükümet, belediye meclisi üyeleri, belediye başkanları ve öğretmenleri açığa almak ve Kürtçe yayın yapan bazı medya kuruluşlarını kapatmak için darbe girişimi sonrasında bazı tedbirlere de başvurmuştur. Kasım'da, partinin iki eş başkanı da dâhil olmak üzere HDP'li bazı milletvekilleri, terörist faaliyetleri desteklediklerini iddia eden suçlamalarla gözaltına alınmış ve/veya tutuklanmıştır. Kürt meselesinin bir siyasi süreç çerçevesinde çözüme kavuşturulması tek yöntem olup sürecin yeniden inşa edilmesi ve taraflar arasında uzlaşmanın sağlanması, yetkililerin ele alacağı önemli konular haline gelmektedir.

Rapor döneminde bölgedeki durum, PKK terör örgütü ve bağlantılı terör grupları tarafından şiddet olaylarının daha fazla ırmandırılmasıyla sonuçlanmıştır. PKK terör örgütü, hâlâ AB'nin terör örgütleri listesindedir. Hükümet, hem Türkiye'deki hem de Irak'taki PKK üslerine yönelik hava saldırıları da dâhil olmak üzere, PKK terör örgütüne karşı geniş çaplı güvenlik operasyonları ve askeri operasyonlar düzenlemeye devam etmiştir. PKK terör örgütü, Ankara ve İstanbul'da geniş çaplı kanlı terör eylemleri düzenlemek suretiyle süregelen çatışmayı Türkiye'nin batısındaki illeri kapsayacak şekilde genişleterek, yapılan operasyonlara kısmen cevap vermiştir. AB, bu terör eylemlerini şiddetle kınamıştır. Hükümet, terörle mücadele etmek için meşru bir hakka sahiptir; ancak söz konusu mücadelede insan hakları, temel özgürlükler ve uluslararası hukuk kapsamındaki yükümlülüklerin tam olarak gözetilmesinden sorumludur.

Hükümet, teröristler silahlarını bırakmadıkları ve Türkiye'nin sınırlarını terk etmedikleri sürece, PKK terör örgütüyle görüşmelerin kaldığı yerden devam ettirilme ihtimali söz konusu olmaksızın güvenlik operasyonlarını sürdüreceğini ilân etmiştir. Birçok şehirde uzun süreli, 24 saatlik sokağa çıkma yasakları uygulanmış; bu yasaklar ile vatandaşların günlük yaşamları ciddi bir şekilde zarar görmüş, sağlık hizmetlerine ve eğitime erişimleri engellenmiştir. Sokağa çıkma yasaklarının pek çoğu kaldırılmış; ancak bunları diğer sokağa çıkma yasakları izlemiştir. Temmuz 2015 ve Eylül 2016 arasında, güvenlik güçleri ve PKK terör örgütü arasında çıkan çatışmalarda, 75'i çocuk 320 sivil ve 600'den fazla güvenlik gücü personeli de dâhil olmak üzere, 1.500'den fazla kişi hayatını kaybetmiş ve 1.600 kişi yaralanmıştır.

Güvenlik güçleri tarafından işlendiği iddia edilen ve işkence, kötü muamele, keyfi tutuklamalar ile usulî güvencelerin ihlalini de içeren ciddi insan hakları ihlallerine dair birçok güvenilir rapor mevcuttur. Rapor döneminde iki kez değiştirilen, kimliği belirsiz kişilerin defnedilmesini düzenleyen mevzuat, kapsamlı bir adli soruşturma için gerek duyulan adli tıp kontrollerinin düzgün bir şekilde yapılmasını engellemiştir. Diyarbakır'ın Sur ilçesi de dâhil olmak üzere, sokağa çıkma yasağı esnasında, kültürel, tarihi ve dini miras alanlarına zarar verildiğine dair endişe verici bildirimlerde bulunulmuştur. Cizre'de olduğu gibi, özel mülkiyet, kamu malları ve altyapının ağır silahlarla orantısız bir biçimde tahrip edilmesi ciddi endişeye neden olmuştur. Tahmini 355.000 kişi yerlerinden olmuştur. Mart'ta, yeniden yapılandırılması amacıyla, Sur ilçesinin kamulaştırılması, ilde gerilimi daha da artırmıştır. İnsan hakları ihlallerine ilişkin tüm iddialar hakkında resmi bilginin olmaması ve bunların takip edilmemesi, oldukça endişe vericidir (*bkz. Fasıf 23*). İnsan hakları ihlallerine ilişkin tüm iddialar, usulünce soruşturulmalı, failler yargı önüne çıkarılmalı ve mağdurlara tazminat ödenmelidir.

Sokağa çıkma yasaklarının neticeleri ve ciddi insan hakları ihlalleri iddiaları, İşkenceye Karşı BM Komitesi (CAT) ve Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri tarafından, bölgeye gerçekleştirdiği ziyaretin ardından, kamuoyuna duyurulmuştur. Bağımsız müfettişlerin bölgeye engelsiz erişimlerinin sağlanmasına acilen ihtiyaç duyulmaktadır. Venedik Komisyonu, sokağa çıkma yasaklarının ne Anayasa ile ne de Türkiye'nin uluslararası taahhütleri ile uyumlu olmadığını ortaya koymuş ve ilgili mevzuatın gözden geçirilmesi tavsiyesinde bulunmuştur. Sık uygulanan ve günlerce süren sokağa çıkma yasaklarına ilişkin geçici tedbir kararı talebi, yetersiz bilgi nedeniyle, AİHM tarafından reddedilmiştir. Benzer bir başvuru, Anayasa mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Sokağa çıkma yasakları ile ilgili esasa ilişkin başvuru hakkında da AİHM henüz bir karar vermemiştir. Birçok sivil toplum girişimi ve talebi ile Kürt meselesine ilişkin çözüm sürecinin yeniden başlatılması çağrısında bulunulmuştur. Binden fazla akademisyen tarafından imzalanan bir protesto bildirisi, yetkililer tarafından şiddetli bir biçimde bastırılmış ve bu durum birçok tutuklama, ihraç ve yargılamalara neden olmuştur. Darbe girişimi sonrasında, pek çok sayıda Kürt kökenli öğretmen terör ile bağlantıları olduğu iddiasıyla açığa alınmıştır. Terör bağlantısı veya Gülen hareketiyle bağlantısı olduğu iddiasıyla, daha sonra tutuklanan Diyarbakır belediye eş başkanları da dâhil olmak üzere, 33 belediye başkanı da açığa alınmıştır. Olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamele uyarınca bu belediyelere kayyum atanmıştır. Bu belediyelerin çoğunda yönetimde olan Demokratik Bölgeler Partisi (DBP), 24 vakada kayyum atanmasının iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmuştur. Kürtçe yayın yapan 39 adet televizyon kanalı ve radyo istasyonundan 23'ü terör propagandası yaptıkları suçlamasıyla kapatılmıştır.

Güvenlik ve kolluk görevlileri veya PKK terör örgütü tarafından yapıldığı iddiasıyla geçmişte açılan yargısız infaz davalarına ilişkin soruşturmaların eksiksiz ve bağımsız bir şekilde yürütülmesi de dâhil, kayıp şahıslar meselesini ele alan kapsamlı bir plan bulunmamaktadır. BM Özel Raportörü'nün hukuk dışı, yargısız veya keyfi infazlar konusunda kovuşturma yapılmasına yönelik tavsiyelerine uyulmamıştır. Toplu mezarlar yeterince soruşturulmamıştır. Anayasa Mahkemesi Şubat'ta, 2011'de Uludere/Roboski'de güvenlik güçleri tarafından 34 sivilin öldürülmesi ile ilgili davayı karara bağlamış ve eksik belgelerin zamanında ibraz edilmediğini gerekçe göstererek, mağdurların ailelerinin başvurularını reddetmiştir. Bunun üzerine mağdurların aileleri, AİHM'e başvurmuştur. 1990'lara uzanan kayıp şahıslar ve yargısız infazlara yönelik davalar için zaman aşımı süresi halen yürürlüktedir.

Zamanın Başbakanı tarafından Şubat'ta açıklanan Güneydoğu'ya yönelik 10 maddelik eylem planı uygulanmamıştır. Eylül'de Başbakan Yıldırım tarafından, çatışmalar neticesinde hasar gören illerin yeniden inşa edilmesi ve bu illerin ülkenin geri kalanıyla arasında artmakta olan farklılıkların azaltılması amacıyla bir yatırım paketi açıklanmıştır. Bölgede kapsamlı bir rehabilitasyona acilen ihtiyaç duyulmaktadır. Irak ve Suriye'den gelen büyük sığınmacı akınına ek olarak, yeni yerinden olmuş nüfus bölgede yaşayanları çok büyük bir gerginliğe itmiştir.

Mülteciler ve yerlerinden olmuş kişiler

Çoğunluğu Suriyeli **mülteciler** olmak üzere kitlesel akınların kontrol altına alınması, Türk makamları için öncelikli bir konu olmuştur. Türkiye; Suriye, Irak ve diğer ülkelerden gelen 3 milyon civarındaki mülteciye koruma sağlanması hususunda olağanüstü bir çaba sarf etmeye devam etmiştir. Mültecilerin yaklaşık olarak %10'u, kendilerine tüm gerekli hizmetler sağlanmış olarak, kamplarda yaşamaktadır.

Türk makamları, Ocak'ta, Suriyelilere, belli koşullar altında yasal olarak istihdam edilmelerine olanak tanıyan, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların **Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik**'i kabul etmiştir. Türk makamları ayrıca Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik'i kabul etmiştir. Bu durum, Suriyelilerin geçim imkânlarını düzeltmelerinin ve entegre olma beklentilerinin önünü açmaktadır. Suriyeli mültecilerin sıklıkla, sosyal hakları olmaksızın ve çok zor çalışma koşulları altında gayri resmi bir biçimde istihdam edildikleri bildirilmiştir. *Geri göndermeme* ilkesine aykırı olarak, Suriye vatandaşlarının sınır dışı edildiği ve geri gönderildiğine yönelik iddialar ile ilgili olarak teyide muhtaç raporlar bulunmaktadır.

Türkiye'de önceden, birçoğu evlerini 1986 ve 1995 arasında Güneydoğu'da silahlı çatışma nedeniyle terk etmiş olan yaklaşık bir milyon **yerinden olmuş kişi** bulunmaktaydı. Yerinden olmuş kişilerin zararlarının tazmin edilmesi süreci devam etmiştir fakat bu sürecin genel bir değerlendirilmesinin yapılması gerekmektedir. Ayrıca, Güneydoğu'da devam etmekte olan güvenlik operasyonları neticesinde, yerinden olmuş yeni kişilerin sayısının resmi olarak 355.000 olduğu tahmin edilmektedir. Yerinden olmuş kişilerin zararlarının tazmin edilmesine acilen ihtiyaç duyulmaktadır. Bazı mahallelerin yıkılması ve hükümet tarafından kamulaştırılmasının ardından, Diyarbakır'ın Sur ilçesindeki yerinden olmuş kişilerin durumunun acilen ele alınması gerekmektedir. Güvenlik bölgeleri, köy korucuları ve altyapı eksikliği gibi yerinden olmuş kişilerin karşı karşıya kaldıkları zorlukları ele alan kapsamlı bir ulusal eylem planı ve stratejisine acilen ihtiyaç duyulmaktadır. Bazı yerlerdeki kara mayınları, yerinden olmuş kişilerin köye dönüşlerini engellemektedir.

2.5. Bölgesel konular ve uluslararası yükümlülükler

Kıbrıs

Türkiye, iki topluluğun liderleri arasında kapsamlı bir çözüme varılması için yapılan görüşmelere ve BM Genel Sekreteri Özel Danışmanı'nın çabalarına yönelik desteğini ifade etmeye devam etmiştir.

Ancak Türkiye, Mart ve Ağustos aylarında, GKRY'nin tüm Kıbrıslıların menfaatine Münhasır Ekonomik Bölge içerisinde hidrokarbon arama hakkını tehdit eden açıklamalar yapmıştır. AB, üye devletlerinin, *diğer haklarının yanı sıra*, AB müktesebatına ve BM Deniz Hukuku Sözleşmesi dâhil uluslararası hukuka uygun olarak, 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. Türkiye'nin bu kapsamlı çözüme yönelik kararlılığı ve somut anlamdaki katkısı hayati önem taşımaya devam etmektedir. Türkiye'nin Kayıp Şahıslar Komitesine, ilgili bütün arşivlere tam erişim ve askeri alanlara giriş izni verme süreci memnuniyetle karşılanmış olup bu sürecin daha fazla hızlandırılması gerekmektedir. Türkiye, Konsey ve Komisyonun mükerrer çağrılarına rağmen, Avrupa Topluluğu ve Topluluğa üye devletler tarafından 21 Eylül 2005 tarihinde yapılan deklarasyonda ve Aralık 2006 ile Aralık 2015 tarihli olanlar da dâhil, Konsey kararlarında 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 OECD gibi 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'na ait 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. Konsey, Müzakere Çerçeve Belgesi'ne ve geçmiş AB Zirvesi ve Konsey sonuçlarına uygun olarak, Türkiye'nin kesin surette, gerekirse Uluslararası Adalet Divanına başvurmak suretiyle, BM Şartı'yla uyumlu olarak, iyi komşuluk ilişkilerine ve sorunların barışçıl şekilde çözümüne bağlı kalması 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. Yunanistan ve GKRY, Yunan adaları üzerindeki uçuşlar dâhil olmak üzere, karasularının ve hava sahalarının Türkiye tarafından tekrarlanan ve artan şekilde ihlaline ilişkin resmi şikâyetlerde bulunmuşlardır.

Bölgesel işbirliği

İyi komşuluk ilişkileri, Türkiye'nin AB sürecinin temel unsurlarından birini teşkil etmektedir. **Diğer genişleme ülkeleri ve kendisine komşu AB üye devletleriyle ikili ilişkiler** olumlu seyretmiştir. Yunanistan ve Bulgaristan arasında göç konusundaki işbirliği artmıştır. Türkiye-Yunanistan Üst Düzey İş Birliği Konseyi'nin dördüncüsü Mart 2016'da Türkiye'de gerçekleştirilmiştir. Türkiye, Batı Balkanlardaki angajman politikasını sürdürmüştür. Türkiye, bölgedeki ülkelerle güçlü bağlarını sürdürmüş ve bu ülkelerin NATO'ya ve AB'ye katılım çabalarını desteklemiştir. Arnavutluk ile ilişkiler olumlu bir biçimde devam etmiş ve Aralık 2015'te Kosova* ile bir geri kabul anlaşması imzalanmıştır. Türkiye'nin, Sırbistan ve Bosna Hersek arasındaki üçlü işbirliği çerçevesi de dâhil olmak üzere, Bosna Hersek ve Sırbistan ile temasları olumlu seyretmiştir. Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) kapsamında Türkiye, AB tarafından Bosna Hersek'te yürütülen askeri misyona ve Kosova'daki EULEX hukukun üstünlüğü misyonuna katkıda bulunmayı sürdürmektedir.

3. EKONOMİK KRİTERLER

Temel Ekonomik Göstergeler	2014	2015
Kişi Başına Düşen GSYH (AB-28 ortalamasının %'si, SAGS)	53	53
GSYH büyümesi (%)	3,0	4,0
15 ve daha yukarı yaştaki kişiler için işsizlik oranı (kadın; erkek), (%)	9,9 (11,9; 9,0)	10,4 (12,6; 9,2)
20-64 yaş aralığındaki kişilerin ekonomik faaliyet oranı (20-64 yaş nüfusu içerisinde iktisadi açıdan aktif olanların oranı) (%)	58,9	59,9
Cari işlemler dengesi (GSYH'nin %'si)	-5,5	-4,5
Doğrudan yabancı yatırımlar (DYY) (GSYH'nin %'si)	1,6	2,4

Kaynak: EUROSTAT, TÜİK

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

Ekonomik kriterlerin izlenmesi, ekonomik yönetişimin genişleme sürecindeki kritik önemi kapsamında değerlendirilmelidir. Her genişleme ülkesi, yıllık olarak, orta vadeli makro-finansal politika çerçevesi ile rekabetçiliği ve kapsayıcı büyümeyi sağlamayı amaçlayan yapısal reform gündemini ortaya koyan bir Ekonomik Reform Programı (ERP) hazırlamaktadır. ERP'ler, her yıl Mayıs'ta bakanlar düzeyinde gerçekleştirilen Ekonomik ve Mali Diyalog toplantısında AB ile Batı Balkan Ülkeleri ve Türkiye tarafından ortaklaşa kabul edilen ülkelere özgü tavsiyelere temel teşkil etmektedir.

* Bu ifade, statüye ilişkin pozisyonlara hâlel getirmez ve BMGK'nin 1244/1999 sayılı Kararı ve Uluslararası Adalet Divanının Kosova'nın bağımsızlık deklarasyonu hakkındaki görüşü ile uyumludur.

3.1 İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı

Türkiye ekonomisi oldukça **gelişmiş** bir ekonomi olup işleyen bir piyasa ekonomisi olarak nitelendirilebilir. Kamu maliyesi sürdürülebilir durumdadır. Geçtiğimiz yıl güçlenen ekonomik büyüme, işsizlik nispeten yüksek seyrederken, 2016 yılında yeniden yavaşlamıştır. Cari işlemler açığı, büyük ölçüde düşük petrol fiyatları neticesinde daralmıştır. Ancak dış açık yüksek düzeyde olmaya devam etmekte ve Türkiye ekonomisini finansal belirsizliklere, küresel yatırımcıların risk algısındaki değişikliklere ve siyasi risklere karşı kırılgan hale getirmektedir. Enflasyon, resmi rakamın üzerinde seyretmesine rağmen merkez bankası faiz oranlarını düşürmüştür. Vergi idaresi, mali suçları araştırma birimi ve mahkemeler yoluyla hükümetin muhalif medya ve iş dünyası ile siyasi rakiplerini hedef alan müdahalelerde bulunması nedeniyle iş ortamı bozulmaya devam etmiştir. Mal, hizmet ve iş gücü piyasalarındaki işleyişin iyileştirilmesine yönelik yapısal reformların hayata geçirilmesi yavaşlamıştır. Genel olarak, **gerileme** olmuştur.

Ekonomik Reform Programı (ERP) tavsiyelerine paralel olarak ve uzun vadeli büyümeyi desteklemek için gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

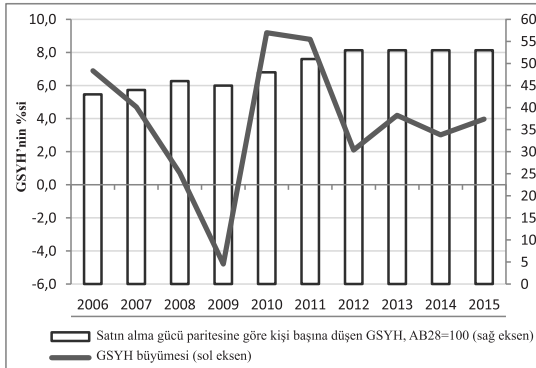
- sürekli olarak yüksek seyreden cari işlemler açığını göz önünde bulundurarak, yeterince kısıtlayıcı bir maliye politikası da kullanmak suretiyle yurtiçi tasarrufları teşvik etmesi;
- para politikasının fiyat istikrarına daha fazla odaklanmasını sağlaması;
- hukukun üstünlüğünü güçlendirerek iş ortamını iyileştirmesi, iş kurmayı kolaylaştırması ve rekabeti güçlendirmesi gerekmektedir.

Ekonomik Yönetişim

Türkiye işleyen bir piyasa ekonomisine sahiptir ancak temel makroekonomik dengesizliklerini giderme çabaları düzenli seyretmemiştir. 12 Mayıs 2015 tarihli tavsiyelerin sadece bir bölümü uygulanmıştır. Hükümetin, 2016-2018 Ekonomik Reform Programı, Gayrisafi Yurtiçi Hasıla'nın (GSYH) büyümesi güçlenirken işsizliğin, enflasyonun ve cari işlemler açığının azaldığı iyimser bir makroekonomik senaryoyu öngörmektedir. Yapısal reformların gözetiminden sorumlu Başbakan Yardımcılığının oluşturulması kamu kurumları arasındaki ekonomi politikası koordinasyonunu artırabilmesi açısından olumlu bir gelişme olmuştur. Vergi idaresi, mali suçları araştırma birimi ve mahkemeler yoluyla hükümetin muhalif medya ve iş dünyası ile siyasi rakiplerini hedef alan müdahalelerde bulunmasının iş ortamı üzerinde olumsuz etkileri olmuştur. Para politikasının uygulanmasında, Merkez Bankasının bağımsızlığına ilişkin belirsizlik makroekonomik istikrarı olumsuz etkilemeye devam etmiştir.

Makroekonomik istikrar

Grafik 1: Türkiye GSYH büyümesi



Türkiye ekonomisi son üç yılda, yıllık ortalama %3,7 oranında büyümüştür. 2015'te GSYH büyümesi tedrici olarak artmış, büyüme oranları ilk çeyrekte yıllık %2,5'ten son çeyrekte %5,7'ye yükselmiştir. Yıllık %4,0 olarak gerçekleşen GSYH büyümesi tamamen iç talepten, özellikle de hızlanan hanehalkı tüketimi ve kamu harcamalarından kaynaklanmıştır. Özel yatırımlar nispeten düşük kalmış, net ihracat kaleminden negatif katkı gelmiştir. 2016'nın ikinci çeyreğinde, GSYH büyümesi, özel yatırımlardaki

zayıflama ve net ihracatın kötüleştirmeye devam etmesi nedeniyle yavaşlayarak %3,1 olarak gerçekleşmiştir. Yabancı turist sayısındaki azalma (ilk 8 ayda %32) 2016'nın üçüncü çeyreğinde ekonomik faaliyetler üzerinde olumsuz bir baskı yaratmıştır. Satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYH 2015'te de değişmeyerek AB ortalamasının %53'ü olarak gerçekleşmiştir.

Başarısız darbe girişiminin genel ekonomik görünümüne etkisinin değerlendirilmesi halen zordur. İlk tepki olarak gelen satışların ardından, Türk finansal piyasaları toparlanmış olsa da 15 Temmuz öncesi seviyelere dönülemedi. Temmuz'da, sanayi üretimi ve perakende satışlarda keskin düşüş yaşanmış ve bazı araştırma göstergeleri gerilemiştir. Yatırımcının güveninin yeniden tesis edilmesi ve korunması her koşulda hukukun üstünlüğüne ve yargı bağımsızlığına saygı duyulmasını gerektirmektedir.

Türkiye'nin cari işlemler açığı kayda değer ölçüde daralsa da hâlâ yüksek düzeydedir. Azalan petrol fiyatlarının enerji ithalatı maliyetini düşürmesi ve gündemi işgal etmiş dalgalı altın ticaretinin açıktan fazlaya dönüşmesi neticesinde, açığın GSYH'ye oranı, 2013'teki %7,7 seviyesinden 2015'te %4,5 seviyesine düşmüştür. Buna rağmen, açığa neden olan asıl unsurlar iyileşmemiştir. Enerji ve altın haricinde, cari açığın GSYH'ye oranı 2014 ve 2015 arasında yüzde 1,5 puan kötüleştirmiştir.

Türkiye'nin dış açığı, yabancı sermaye girişleriyle telafi edilmesi gereken, süregelen yetersiz yurtdışı tasarrufun bir yansımasıdır. Sermaye girişlerinin çoğunu, yabancı yatırımcıların portföy yatırımları ve Türk bankalarının dış borçlanması oluşturmaktadır. Doğrudan yabancı yatırımlar (DYY) küresel finans krizinden beri, gerekli sermaye girişlerinin sadece küçük bir bölümünü oluşturmuştur. Ancak 2015'te, finans sektöründeki çok sayıda büyük çaplı yabancı yatırımlar neticesinde DYY cari açığın %36,5'ini karşılamıştır. Dalgalı sermaye girişlerine bağımlılık, Türk lirasını ve ekonomisini yatırımcı güvenindeki ani düşüşlere karşı kırılgan hale getirmiştir. Çoğunlukla özel sektörün borçlarından kaynaklanan brüt dış borçların GSYH'ye oranı, daha da artarak Mart 2016 sonunda %58'e ulaşmıştır. Bu durum özellikle gelirlerinin çoğunu Türk lirası cinsinden elde eden özel şirketlerin yabancı para cinsinden borçlarına ilişkin bir endişe yaratmaktadır: Türk lirası değer kaybettiğinde şirketlerin dış borçlarını geri ödeyebilme güçleri azalmaktadır.

Enflasyon oranı tek haneli yüksek rakamlarda kalmaya devam etmiştir. Bu durum makroekonomik istikrar, kaynak tahsisi ve yeniden paylaşım etkileri bakımından ciddi maliyetler yaratmaktadır. Gerileyen petrol fiyatlarına rağmen tüketici fiyat enflasyonu yıllık olarak % 8,2'den 2015'te %8,8'e yükselmiştir. 2016'nın ilk 9 ayında enflasyon hafifçe artan gıda fiyatları ve nispeten istikrarlı döviz kuru sayesinde düşmüştür. Eylül'de %7,3 seviyesinde olan manşet enflasyon %5 olan resmi hedefin oldukça üzerinde kalmıştır. Türk lirasının avro karşısındaki değeri, Eylül 2015 sonu – Eylül 2016 sonu arasında çok az (%1) artmıştır.

Merkez Bankası, para politikasını gevşetmiş ve oldukça karmaşık bir para politikası çerçevesinde birden fazla amaca odaklanmaya devam etmiştir. Fiyat istikrarı birincil hedef olmaya devam etmekle birlikte Merkez Bankası makro-finance istikrarı da gözetmekte ve döviz kurundaki dalgalanmaları azaltmaya çalışmaktadır. Merkez Bankası politika faiz oranını (bir hafta vadeli repo faiz oranı) Şubat 2015'ten bu yana %7,5 seviyesinde sabit tutmuş, ancak gecelik borçlanma oranını Mart

ERP Politika Tavsiyesi: Yüksek (hedefin üzerindeki) enflasyon oranı ve giderek artan bir şekilde çapalanamayan enflasyon beklentileri karşısında politika duruşunun daha da sıkılaştırılması suretiyle, Merkez Bankasının para politikasında fiyat istikrarına odaklanması güçlendirilmelidir. Merkez Bankasının Ağustos 2015'te yayımladığı kendi ileriye dönük ilkeleri doğrultusunda para politikası çerçevesinin sadeleştirilmesi, uygulanan enflasyon hedeflemesi rejiminin kredibilitésini artıracaktır. Para politikası uygulanırken pek çok farklı araç yerine temel politika faizinin kullanılması daha şeffaf bir yöntem olup orta vadede enflasyonla mücadelede merkez bankasının kredibilitésini güçlendirecektir.

ve Eylül 2016 arasında aşamalı olarak %10,75'ten % 8,25'e düşürmüştür. Sonuç olarak, rapor döneminde ortalama finansman maliyeti kayda değer şekilde düşmüştür. Para politikasının gevşetilmesi enflasyon hedefi ile tutarsızlık arz etmektedir.

Söz konusu gevşetme, Cumhurbaşkanı ve hükümetin bazı üyelerinin faiz oranlarının düşürülmesine yönelik güçlü çağrılarını tekrarladığı bir dönemde yapılmıştır. 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 kredibilitatesini güçlendirecektir.

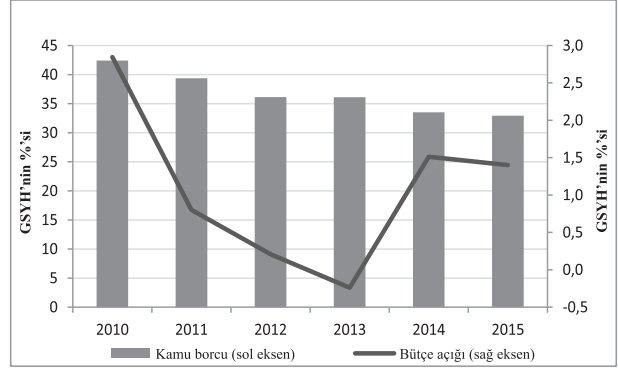
Kamu maliyesi ile ilgili olarak, bütçe açığı ılımlı olmaya ve kamu borcu sürdürülebilir düzeyde kalmaya devam etmiştir. 2015'te GSYH'ye oranı %1,2 olarak tahmin edilen merkezi yönetim bütçe açığı, önceki yıla kıyasla (%1,3) bir miktar azalmış, ancak planlanan düzeyi (%1,1) sınırlı miktarda aşmıştır. Gelirler önceki yılın aynı dönemine kıyasla %13,6 oranında artarken, harcamalar %12,8 oranında artmış, her ikisi de nominal GSYH artışının (%11,7) üzerinde seyretmiştir. Genel devlet borcu 2015'te miktar olarak %9,8 artarak GSYH'ye oranla %0,6 puan gerileyerek, kesinlikle sürdürülebilir bir düzey olarak kabul edilen GSYH'nin %32,9'u seviyesinde gerçekleşmiştir. Daha geniş bir makroekonomik perspektiften bakıldığında, maliye politikası duruşunun Türkiye'nin son yıllardaki kalıcı dış dengesizliklerine karşı yeterince çözüm üretmediği görülmektedir. Kamu maliyesi, iç tasarrufların artırılması ve sermaye girişlerine olan bağımlılığın azaltılmasında sıkı bir maliye politikası duruşu benimsemesi ile önemli bir rol oynamaktadır.

Mali çerçevenin şeffaflığının artırılması konusunda, uluslararası standartlarla uyumlu olarak zamanında bilgi sağlanması bakımından eksiklikler devam ettiğinden, ilerleme kaydedilmemiştir. Bir mali kuralın kabul edilmesi kredibilitenin artmasını sağlayacak ve yapısal mali açığın öngörüldüğü şekilde azaltılmasını destekleyecektir.

Sonuç olarak, Türkiye ekonomisi finansal belirsizlikler ve küresel risk algısındaki değişikliklere karşı kırılğan olmaya devam etmekte olup, makroekonomik dengesizliklerin azaltılması için para ve maliye politikasının uyumlaştırılması ihtiyacı bulunmaktadır. Kalıcı yüksek cari

açık ve buna bağlı olarak sermaye girişlerine olan bağımlılık Türkiye ekonomisini ani büyüme ve daralma döngülerine yatkın hale getirmektedir. Para politikasında son dönemde yapılan gevşetme resmi enflasyon hedefi ile uyumlu değildir. Enflasyonun sürekli olarak hedeflenenin üzerinde gerçekleşmesi ve kronik olarak düşük seyreden özel tasarruf oranları göz önünde bulundurulduğunda para politikası fazla gevşek kalmaktadır. Bunlara ilaveten, maliye politikası nispeten sıkılaştırılarak yurtiçi tasarruf oranlarının artırılmasına yardımcı olmalıdır.

Grafik 2: Türkiye kamu maliyesi gelişmeleri



ERP Politika Tavsiyesi: Sürekli olarak yüksek seyreden cari işlemler açığının azaltılması için yurt içi tasarrufların teşvik edilmesi gerekmektedir. Yeterince kısıtlayıcı bir yaklaşımla izlenen maliye politikası, bu bakımdan önemli bir role sahiptir. Kamu harcamalarının katılığının azaltılması maliye politikasının makroekonomik ihtiyaçlara daha duyarlı olmasını sağlayacaktır. Bir mali kuralın kabul edilmesi bütçenin şeffaflığını artırmanın yanı sıra önemli bir mali çözüme görevini üstlenecek ve kredibilitatesini artıracaktır.

Ürün Piyasalarının İşleyişi

İş ortamı

İş kurma süreci daha külfetli hale gelmiştir ve halen masraflıdır. 2014'te yedi ayrı prosedür gerektiren ve ortalama 6,5 gün süren iş kurma süreci artık 8 ayrı prosedür gerektirmekte ve 7,5 gün sürmektedir. İş kurma ortalama maliyeti, 2015'te neredeyse sabit kalmış ve kişi başı gelirin %16,6'sı olarak gerçekleşmiştir. 2015'te olumlu bir gelişme olarak inşaat izni alma süreci önemli ölçüde hızlanmıştır ancak bu süreç halen oldukça külfetlidir. 2015'te yeni kurulan işletme sayısı %15,2 oranında artmıştır.

Piyasadan çıkış halen maliyetli olup hem geçmişe nazaran daha uzun süre almakta hem de tasfiye süreci de ağır ve verimsiz işlemeye devam etmektedir. Bir işletmenin tasfiyesinin aldığı zaman önemli ölçüde artmıştır ve halen yüksek maliyetlidir. Tasfiye prosedürleri yaklaşık 4,5 yıl sürmekte olup, alacakların geri dönüş oranı oldukça düşük bir seviye olan ortalama %18,7'ye gerilemiştir. 2015'te kapanan veya tasfiye edilen işletmelerin sayısı 2014'e kıyasla %13,4 oranında azalmıştır.

Hükümetin, vergi idaresi, mali suçları araştırma birimi ve mahkemelerin etkin kullanımı aracılığıyla muhalif medya ve iş dünyası ile siyasi rakiplerini hedef alan müdahalelerde bulunması neticesinde iş ortamındaki kötüye gidiş devam etmiştir. Hükümet, siyasi saiklerle olduğu algısı yaratan eylemler aracılığıyla çeşitli medya gruplarının (Bugün, Kanaltürk, Zaman), şirketlerin (Koza-İpek Grubu), dersanelerin, üniversitelerin (Haliç) etkin kontrolünü yönetimlerine kayyum atamak suretiyle devir almıştır. Ayrıca bir bankaya el koymuştur (Bank Asya).

Başarısızlığa uğrayan 15 Temmuz darbe girişiminin ardından, olağanüstü hâlin ilan edilmesiyle bu tür devlet müdahaleleri daha da yaygın hale gelmiştir. Birçok özel şirkete, özel vakıflara ve üniversitelere Gülen hareketiyle bağlantılı oldukları iddiasıyla el konmuştur. Münferit şirketlere yönelik görevi kötüye kullanma iddiaları kuvvetler ayrılığı ve yargı bağımsızlığı gözetilerek usule uygun olarak ele alınmalıdır. Siyasi saiklerle bağımsız medya da dâhil olmak üzere özel sektör varlıklarına mahkeme kararları aracılığıyla el konulmasından uzak durulması, yatırımcı güveninin tesis edilmesine yardımcı olacaktır.

ERP Politika Tavsiyesi: Yatırımcı güveninin yeniden tesis edilmesi amacıyla hukukun üstünlüğü ve yargının güçlendirilmesi.

Mülkiyet hakları alanında oldukça iyi işleyen bir hukuk sistemi birkaç yıldır mevcuttur. Ticari sözleşmelerin uygulamaya geçirilebilmesi hâlâ uzun bir süre almakla beraber, mahkeme hizmetlerinden faydalananlar için elektronik başvuru sisteminin hayata geçirilmesi sözleşmelerin uygulamaya geçirilmesini kolaylaştırmıştır. Uyuşmazlıkların mahkeme dışı yollarla çözümü sistemleri bankacılık, sigortacılık ve gümrük alanlarında hâlihazırda işler durumdadır. İlave tahkim mekanizmaları başta işveren-işçi anlaşmazlıkları olmak üzere diğer alanlara da yayılmıştır. Tahkim bürolarına iletilen vakaların sayısı 2014'te 200 iken, 2015'te 1.160'a, 2016'nın ilk çeyreğindeyse 1.040'a yükselmiştir. Yargı sistemi ve idari kapasite daha fazla iyileştirilebilecektir.

Devletin Ürün Piyasaları üzerindeki etkisi

Hükümet kilit sektörlerde fiyat belirleme mekanizmalarına müdahale etmeyi sürdürmüştür. Tüketici fiyat endeksi (TÜFE) sepetinde doğrudan yönetilen fiyatların oranı %5'in altında kalmaya devam etmiştir. Ancak, tüketici sepetinin %25'inden fazlasını oluşturan gıda ve alkol fiyatlarının politika kararlarına duyarlılığı hâlâ oldukça yüksektir. Enerji sektöründe (doğal gaz ve elektrik) otomatik fiyatlama mekanizmaları prensipte uygulanmıştır. Ancak, uygulamada, hükümet otomatik fiyatlama mekanizmalarını etkin bir biçimde askıya alarak son kullanıcı fiyatlarını belirlemeye devam etmiştir. Toptan ve perakende elektrik piyasasında bir grup tüketiciye düşük fiyat desteği sağlamak için başka bir grup tüketiciye yüksek fiyatların uygulanmasının önüne geçilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

Devlet desteklerinde şeffaflığın artırılmasına yönelik ilerleme kaydedilmemiştir. Eylül 2011’de yürürlüğe girmesi planlanan Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun’un uygulanmasına ilişkin mevzuat bir yıl daha tehir edilmiş ve 2016’nın sonuna ertelenmiştir. Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu, henüz resmi olarak kapsamlı bir devlet destekleri envanteri oluşturmamış ve 2012 teşvik paketi dâhil olmak üzere, tüm devlet destekleri mekanizmalarını AB müktesebatına uyumlu hale getirmek için bir eylem planı hazırlamamıştır. (bkz. *Fasıl 8*.)

Özelleştirme ve yeniden yapılanma

Özelleştirme tekrar yavaşlamıştır. 2013’teki artışın ardından özelleştirme faaliyetleri 2015’te de ivme kaybetmeye devam etmiş, tamamlanan özelleştirmeler 2014’teki 4,8 milyar avro (GSYH’nin %0,8’i) düzeyinden 2015’te 1,8 milyar avroya (GSYH’nin % 0,3’ü) gerilemiştir. Enerji sektörünün özelleştirme ihalelerindeki payı yüksek olmaya devam etmiştir. Mal ve hizmet piyasalarında serbestleşmenin sürdürülmesinin rekabet açısından faydası olabilecektir.

Finansal Piyasaların İşleyişi

Finansal istikrar

Bankacılık sektöründe kârlılığın düşmesine karşın, finans sektörü genel olarak iyi bir performans göstermiş olup dayanıklılık sergilemeye devam etmiştir. Kredilerin mevduata oranı 2015’te %119’a yükselmiş olup, bu durum kredi artışını sürdürülebilir kılmak için yurtdışı kaynaklı toplu finansman ihtiyacının arttığını göstermektedir. 2015’te bankacılık sektörünün kârlılığı hem toplam varlıklar hem de toplam özkaynaklar bakımından gerilemiştir. Düzenleyici hedef değer olan %12’nin oldukça üzerinde kalan bankacılık sektörü sermaye yeterlilik oranı, 2014’teki %16,3’lük oranından 2015’te %15,6’ya gerilemiştir. Bankacılık sektöründe geri dönmeyen kredilerin toplam kredilere oranı, hafif bir artış göstererek 2014’teki %2,9 seviyesinden 2015’te %3,1’e yükselmiştir.

Finansmana erişim

Bankalar finans sektöründeki ağırlıklı konumunu muhafaza etmiştir. Hızlı kredi genişlemesi 2015’te de sürmüş ve bankaların verdiği toplam krediler %19,7 oranında artmıştır. Bankacılık sektörü varlıklarının değerinin GSYH’ye oranı yükselmeye devam etmiş; 2014’te GSYH’nin %114’ü seviyesinde iken, 2015’te GSYH’nin %121’ine çıkmıştır. Görece düşük olan sigortacılık (bireysel emeklilik dâhil) sektörünün büyüklüğü GSYH’nin %3’ü seviyesinden %3,1’e yükselmiştir. Bankacılık sektörü varlıkları içerisinde kamu bankalarının payı Eylül 2015 itibarıyla az da olsa artarak %31,3’e ulaşmış (Eylül 2014’te %30,7), yabancı bankaların sektördeki payı %16,4’te sabit kalmıştır.

İş gücü piyasasının işleyişi

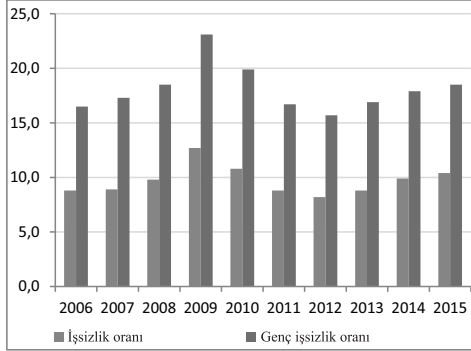
İstihdam artışı üretim artışına paralel gerçekleşmiş fakat iş gücündeki artışın hissedilir düzeyde altında kalmıştır. 2015’te istihdam %2,7 oranında artmış ve iş gücü piyasasındaki %3’lük artışın gerisinde kalmıştır. Bunun sonucunda işsizlik oranı %0,5 artarak yıllık ortalama %10,3 olmuştur. İş gücündeki büyüme temel olarak çalışma çağındaki nüfustaki artıştan kaynaklanmıştır, ancak işgücüne katılım oranında bir miktar artış olması da etkili olmuştur.

Kadın istihdam oranı oldukça düşük seviyelerde kalmaya devam etmiştir. 2015’te toplam istihdam oranı %53,9’a çıkarken, kadın istihdam oranı (%32,5) ile erkek istihdam oranı (%75,3) arasındaki fark yüksek kalmaya devam etmiştir. Aktif şekilde iş arayan kadın oranı düşük olmasına rağmen

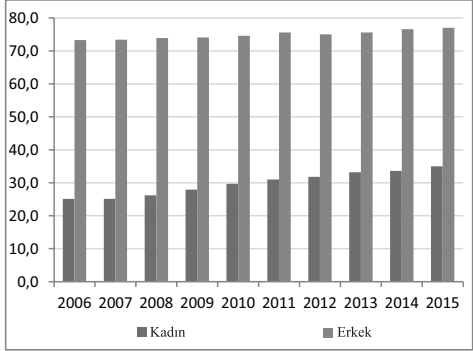
kadın işsizlik oranı erkek işsizlik oranının oldukça üzerindedir. Ayrıca, çalışan kadınların yaklaşık üçte biri, tarım sektöründe ücretsiz çalışan aile işçisi konumundadır. Genç nüfusun yaklaşık üçte biri herhangi bir işte çalışmamakta, okula gitmemekte veya eğitim almamaktadır.

ERP Politika Tavsiyesi: Kayıtdışılığın azaltılması amacıyla iş müfettişlerinin kontrol kapasitelerinin artırılması ve vergi idaresi ile Sosyal Güvenlik Kurumunun ücretlerin doğru bir şekilde beyan edilmesini sağlamalarına imkân tanınması.

Grafik 3: Türkiye’de işsizlik (Aktif nüfusun %’si)



Grafik 4: Türkiye’de işgücüne katılım oranı (İşgücünün %’si)



İş gücü piyasasının etkin işleyişi, örneğin iş sözleşmelerinde olduğu gibi esnekliğin az olması nedeniyle sektöre uğramaya devam etmiş, kayıt dışı istihdam da yaygınlığını korumuştur. Bu durum, iş gücü piyasasına ilişkin reformların derinleştirilmesi, genişletilmesi ve daha kapsayıcı hale getirilmesi gerekliliğine işaret etmektedir.

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

Türkiye, Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesine erişmek bakımından **oldukça hazırlıklıdır**. Yeterli beşeri sermaye ve görece modern bir sektör yapısı mevcuttur. Türkiye, gerek ticaret gerekse yatırım bakımından AB pazarı ile ileri düzeyde bütünleşmiştir. Başta enerji sektörünün daha da serbestleştirilmesi olmak üzere bazı alanlarda **ilerleme** kaydedilmiştir. Eğitimin kalitesi konusunda kayda değer sorunlar devam etmektedir. Kız çocukları için eğitime erişim gibi problemler devam etmektedir. Türk lirasının değer kazanması ekonominin fiyat rekabet edebilirliğini azaltmıştır.

Ekonomik Reform Programı (ERP) tavsiyelerine paralel olarak ve uzun vadeli büyümeyi desteklemek için gelecek yıl Türkiye’nin özelliği:

- araştırma ve geliştirmeyi destekleyici kapsamlı stratejiyi geliştirmesi;
- eğitim gündemini takip etmesi ve vasıfsız işçilerin niteliklerini geliştirmesi gerekmektedir.

Eğitim ve yenilik

Yapılan reformların ve artan eğitim harcamalarının eğitime erişim ve okullaşma oranları üzerinde olumlu etkileri olmakla birlikte, son dönemde bu husustaki ilerlemenin durma noktasına geldiği anlaşılmaktadır. Eğitimde cinsiyet eşitliği ve eğitimin kalitesi konularında önemli problemler devam etmektedir. Okullaşma oranı okul öncesinde (6 yaşa kadar) %55,48’e yükselirken, ilköğretimde %94,87’ye ve ortaöğretimde %94,39’a düşmüştür. 5 yaşındaki çocukların ailelerinin okul öncesi eğitim ile ilköğretim arasında bir seçim yapmak durumunda olması, ilköğretimdeki okullaşma oranının düşmesine neden olmuştur.

Ortaöğretimde okullaşma oranı yaklaşık %80, yükseköğretimde okullaşma oranı ise yaklaşık %40’tır.

ERP Politika Tavsiyesi: Beşeri sermayeden, özellikle gençlerden, daha iyi yararlanılması için eğitim gündemi takip edilmeli ve vasıfsız işçilerin nitelikleri geliştirilmelidir.

İlköğretimde öğrencilerin başarı durumu AB ortalamasının altındadır. OECD'nin düzenli olarak yaptığı 15 yaşındaki öğrencilerin eğitim performansı değerlendirmesi PISA³ sonuçlarına göre, 2009-2012 arasında Türk öğrencilerin fen, matematik ve okuma olmak üzere üç kategoride ortalama puanları iyileşme göstermiştir. Bununla birlikte, iyileşme, bir önceki üç yıllık dönemde kaydedilen iyileşmenin gerisinde olup, Türkiye hâlâ OECD ortalamasının 48 puan altındadır. 15 Temmuz darbe girişiminin ardından hükümet tarafından eğitim kurumlarına yapılan müdahale neticesinde çok sayıda öğretmenin görevden uzaklaştırılması ve eğitim kurumlarında değişikliklerin yapılması Türkiye'nin eğitim sektörünün istikrarı açısından risk yaratmıştır. Mesleki eğitim ve öğrenim konusunda, mesleki ve teknik eğitimin 2003'te %35,8 olan ortaöğretimdeki payı 2013'te %51'e yükselmiştir. İşletmelerin yaklaşık %34'ü çalışanlarına mesleki ve işbaşı eğitim vermektedir. Bununla birlikte, iş gücü piyasasının ihtiyaçları ve eğitim sisteminin kazandırdığı vasıflar arasındaki uyumsuzluk devam etmektedir. Türkiye, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme ile rekabet gücünü desteklemek için beşeri sermayesinden daha iyi faydalanmalıdır.

2013'te GSYH'nin %0,95'i olan Ar-Ge harcamaları (kamu ve özel) 2014'te %1,01'e yükselmiş olmakla birlikte hükümetin 2018 için belirlediği %1,8 hedefinin oldukça altındadır. Bu alandaki yatırımların yaklaşık yarısı özel sektörden gelmiştir. Türkiye, araştırma ve geliştirmeyi desteklemek için kapsamlı bir strateji geliştirmeye ve araştırma kurumları ile ekonomik operatörler arasında daha yakın işbirliği kurmaya ihtiyacı duymaktadır.

ERP Politika Tavsiyesi: Araştırma ve geliştirmeyi desteklemek için kapsamlı strateji hazırlanmalı, strateji, araştırma ve geliştirme alanında toplam harcamaları artırmayı ve araştırma kurumları ile ekonomik operatörler arasında daha yakın işbirliği kurmayı hedeflemelidir

Fiziki sermaye ve altyapı kalitesi

Ülkenin fiziki sermayesindeki gelişmeler sınırlı kalmıştır. 2015'te toplam yatırımlar 0,2 puan artarak GSYH'nin %20,3'üne çıkarken özel yatırımların GSYH'ye oranı değişmeyerek %15,9'da kalmıştır. Kamu yatırımları ise 2015'te az da olsa artarak GSYH'nin %4,4'üne yükselmiştir. Mali hizmetlerde (bankacılık ve sigortacılık) yoğunlaşan brüt doğrudan yabancı yatırımların (DYY) GSYH'ye oranı 2014'teki %1,6 seviyesinden 2015'te %2,4 seviyesine yükselmiştir.

Enerji sektöründe, özellikle elektrik piyasasında, bir miktar ilerleme kaydedilmiştir. Elektrik üretim ve dağıtım faaliyetlerinin serbestleştirilmesi ve özelleştirilmesi anlaşmaları, özellikle yenilenebilir enerji alanında, yeni özel yatırımlar için teşvik edici olmuştur. Türk elektrik enerjisi şebekesi resmi olarak Ocak 2016'da ENTSO-E Bölgesel Avrupa Sistemi ile senkronize edilmiş ve sisteme bağlanmış olup, piyasa oyuncularının AB ile Türkiye arasında serbestçe elektrik ithalat ve ihracatı yapabilmesine olanak sağlanmış ve dolayısıyla arz güvenliği iyileştirilmiştir. Enerji Piyasaları İşletme AŞ (EPIAŞ) tam olarak işler hale gelmiş, bu durum enerji platformunda rekabetin ve şeffaflığın gelişmesine katkı sağlamıştır. Kamu işletmesi olan Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketine (BOTAS) rekabet olması için doğal gaz piyasasının serbestleştirilmesi hususunda daha fazla ilerlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Doğal gaz ve elektrik piyasalarında şeffaf ve maliyet-esaslı fiyatlama sistemi hâlâ gerektiği gibi uygulanmamaktadır.

2014'te demiryolu ve otoyol ağının sırasıyla %3,8 ve %0,4 oranında artırılması neticesinde Türkiye'nin ulaşırma altyapısı geliştirilmiştir. Telekomünikasyon alanında, internet kullanan kişi sayısı %13,3 artmış ve 2014'te %54 olan hane halkının internete erişim oranı Kasım 2015'te %59,6'ya yükselmiştir. Telekomünikasyon alanındaki mevzuatın AB müktesebatıyla uyumlaştırılması hususunda ilerleme kaydedilmemiş ancak düzenleyici kurum 4,5G lisanslarının kullanım hakkı için yapılan ihaleyi tamamlamıştır.

³ OECD'nin Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı

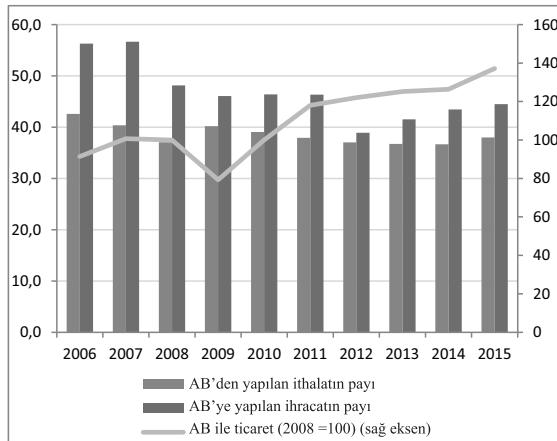
Sektör ve işletme yapıları

2015'te, GSYH %4 büyürken istihdamın sadece %2,7 oranında artması ekonominin tamamında iş gücü verimliliğinin yükseldiğine işaret etmektedir. 2015'te, istihdam artışının sektörel dağılımında, toplam istihdamın %52,5'ini oluşturan hizmetler sektörünün payı artmaya devam etmiştir (GSYH'nin %57,7'si). Sanayi sektörünün (inşaat dâhil) istihdamdaki payı %27,2'dir (GSYH'nin %24,1'i). Tarım sektörü ise toplam iş gücünün %20,6'sını istihdam etmekte olup, 2014'te %7,1 olan GSYH'deki payı uzun vadeli düşüş eğiliminin tersine 2015'te %7,6'ya yükselmiştir. Tarım sektörünün GSYH içindeki payı uzun vadeli düşüş eğilimini sürdürmektedir. Özel sektörün GSYH içindeki payı düşmeye devam ederek 2015'te %0,4 puanlık düşüş ile %84,3'e gerilemiştir. Bununla birlikte, bu oran hâlâ AB standartlarının oldukça üzerindedir. KOBİ'ler iş gücünün yaklaşık dörtte üçünü istihdam etmekte ve ekonomideki toplam katma değer yarısından fazlasını üretmektedir. Finansal kuruluşların kapasitesi, hâlihazırda yalnızca büyük çaplı şirketler için sunulan uzun dönemli finansman araçlarını KOBİ'lere de sağlayacak şekilde genişletilmelidir.

AB ile ekonomik bütünleşme ve fiyat rekabet gücü

Türkiye'nin AB ile ticari ve ekonomik bütünleşmesi ileri düzeyde olup, 2015'te daha da artmıştır. AB'nin Türkiye'nin toplam ihracatındaki payı %43,5'ten %44,5'e çıkarken, Türkiye'nin toplam ithalatındaki payı %36,7'den %38'e yükselmiştir. Türkiye, 2015'te bir önceki yıla kıyasla bir basamak yükselerek AB'nin en büyük beşinci ticaret ortağı olmuştur.

Grafik 5: Türkiye'nin AB ile ticari bütünleşmesi



Türkiye, AB'nin en büyük dördüncü ihracat pazarı ve en büyük altıncı ithalat ortağıdır. Mal ve hizmet ithalat ve ihracatının toplam değerinin GSYH'ye oranı hesaplanarak ölçülen ekonominin açıklığı 2014'te %60,8 iken 2015'te %59,6'ya gerilemiştir.

Toplam sermaye girişinde AB'nin payı 2015'te %61,5'ten %57,6'ya düşmesine rağmen, AB Türkiye'nin en büyük DYY kaynağı olmaya devam etmiştir. Türkiye'nin, AB ile Türkiye arasındaki Gümrük Birliği'nin işleyişinin önündeki engelleri kaldırması, AB ile ticari bütünleşmenin artmasını

destekleyecektir (bkz. *Fasıl 1: Malların Serbest Dolaşımı*). Türkiye'nin doğrudan yabancı yatırım stokunun yaklaşık olarak dörtte üçü AB kaynaklıdır.

Eylül 2015 ve Eylül 2016 döneminde Türk lirasının reel efektif olarak %10,2 değer kazanması nedeniyle Türkiye'nin uluslararası fiyat rekabet gücü kötüleşmiştir.

4. ÜYELİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ ÜSTLENEBİLME YETENEĞİ

4.1 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 kapsamındaki mevzuata uyum bakımından son bir **yılda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Bununla birlikte, ticaretin önündeki bazı teknik engeller, Türkiye'nin Gümrük Birliği kapsamındaki yükümlülüklerini ihlal ederek malların serbest dolaşımını geciktirmekte veya engellemektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- ihracat kısıtlamaları ve tescil, ön izin, lisans ve gözetim ile ilgili gereklilikler gibi malların serbest dolaşımına engel oluşturan ve Gümrük Birliği'ni ihlal eden tedbirleri kaldırması;
- ilaçlar alanı dâhil, sektörel teknik mevzuatın ve Yeni Yasal Çerçeve'yi oluşturan yatay mevzuatın uyumlaştırılmasına devam etmesi gerekmektedir.

Genel ilkeler

Genel ilkelere ilişkin olarak, Türkiye'de malların serbest dolaşımına ilişkin yasal çerçeve prensipte büyük ölçüde mevcuttur; ancak uygulamada birtakım sorunlar bulunmaktadır. Risk esaslı elektronik ithalat kontrol sistemi TAREKS, spesifik bir risk bulunmadığı sürece, AB'den gelen malların serbest dolaşımını sağlamaktadır. Ancak, geçtiğimiz yıl TAREKS'in uygulanması, risk değerlendirme sonrasında belge kontrolü ve fiziksel kontrol için bekletilen AB ürünlerinin sayısında artışa yol açmıştır. Tescil gerekliliğinin hâlâ uygulandığı tekstil, ayakkabı ve giyim gibi ürünlerin yer aldığı düzenlenmiş alanda malların serbest dolaşımı önündeki teknik engeller varlığını sürdürmektedir; tekstil ve kimyasallar için ön izin ve lisans gerekliliği mevcuttur. Birim başına belirli bir fiyatın altında kalan ürünlerin ithalatına uygulanan gözetim tedbirleri ticaretin akışını engellemektedir. Bu tür engeller düzenlenmemiş alanda da mevcuttur ve bazı gıda maddelerini ve alkollü içkileri etkilemektedir. Alüminyum, bakır ve deri gibi bazı ürünlerin ihracatı, Gümrük Birliği kurallarına aykırı olarak fiili bir yasak teşkil eden kısıtlamalara tabidir.

Düzenlenmemiş alan

Türkiye'de, **Düzenlenmemiş Alanda Karşılıklı Tanıma** Yönetmeliği Temmuz 2013'ten bu yana yürürlüktedir. Karşılıklı tanıma ilkesi, ulusal kuralların uygulandığı bazı alanlar için getirilmiştir. Ekonomi Bakanlığı, AB'nin teknik düzenlemeler hakkında bilgilendirilmesini sağlayan odak noktasıdır. Ancak, yapılan bilgilendirmelerin sayısı Türkiye'nin yaptığı yasama faaliyetleriyle doğru orantılı değildir.

Düzenlenmiş alan: Kalite altyapısı

Teknik düzenlemeler, standartlar, uygunluk değerlendirmesi, akreditasyon, metroloji ve piyasa gözetimi ve denetimine ilişkin olarak hukuki dayanak ve idari yapı mevcuttur. Muhtelif mevzuat sayesinde, (AT) 765/2008, (AT) 764/2008 ve (AT) 768/2008 sayılı Tüzükler ile uyum sağlanmıştır ancak ilgili çerçeve kanununun güncellenmesi gerekmektedir. Türk Standartları Enstitüsü, Avrupa standartlarını ve uluslararası standartları uygulayabilecek kapasite ve yeterli personel kaynağına ve finansmana sahip bağımsız bir kuruluştur. Türk Standartları Enstitüsü, 2016 Mayıs sonunda, AB standartlarıyla uyumlu toplam 20.617 ulusal standardı kabul etmiştir. 2012'den beri CEN ve CENELEC'in tam üyesidir. Beş iktisadi işletme, Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsünün (ETSI) tam üyesidir.

Türkiye’de 30 adet **onaylanmış kuruluş** ve bir adet teknik onay kuruluşu mevcuttur. Türk Akreditasyon Kurumu (TÜRKAK), Avrupa Akreditasyon İş Birliği kapsamında çok taraflı anlaşmaları imzalamıştır. Yeterlilik testleri ve laboratuvarlar arası karşılaştırmalara yönelik onaylı referans materyaller üretmeye başlayan Türkiye Ulusal **Metroloji** Enstitüsü, TÜBİTAK-UME, bilimsel, kimyasal ve endüstriyel metroloji alanlarındaki uluslararası ölçüm standartlarının izlenebilirliğini temin etmektedir. Enstitü, Avrupa Metroloji Enstitüleri Birliği'nin üyesidir. Yasal metroloji, Avrupa Yasal Metroloji İş Birliği Teşkilatı'nın yardımcı üyesi olan Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının sorumluluk alanındadır. 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, yıllık piyasa gözetimi ve denetimi programını Komisyona sunmaktadır. Elektronik bilgi sistemi vasıtasıyla, piyasa gözetimi ve denetimi yürüten 10 kuruluş gözlemlerini sunabilmektedir. 2015-2017 Ulusal Piyasa Gözetimi ve Denetimi Stratejisi uygulanmaktadır. Ancak, Türkiye'deki piyasa gözetimi ve denetiminin, kaynaklar, personel ve tüketiciler ile özel sektöre yönelik görünürlüğün artırılması bakımından daha fazla güçlendirilmesi gerekmektedir.

Düzenlenmiş alan: Sektörel mevzuat

Yeni ve Küresel Yaklaşım kapsamındaki ürün mevzuatına ilişkin olarak Türkiye, otomatik olmayan tartı aletleri, ölçü aletleri, asansörler, muhtemel patlayıcı ortamda kullanılan ekipmanlar, piroteknik maddeler, düşük voltajlı ekipman, basit basınçlı kaplar, elektromanyetik uyumluluk ve su pompalarının çevreye duyarlı tasarımı gerekliliklerine ilişkin müktesebata uyum sağlanmasına yönelik mevzuatı kabul etmiştir. Türk mevzuatının; sivil amaçlı patlayıcılar, radyo ve telsiz terminal ekipmanları ve vücut dışında kullanılan tıbbi cihazlara ilişkin müktesebata uyumlaştırılmasına yönelik hazırlıklar ileri düzeydedir.

"Eski Yaklaşım" kapsamındaki ürün mevzuatına ilişkin olarak Türkiye; gübreler, ilaçlar, motorlu araçlar ve kozmetiklere ilişkin mevzuatı kabul etmiştir. Bununla birlikte, kozmetik mevzuatının bazı hükümleri AB mevzuatı ile uyumlu değildir ve ilaçlara ilişkin sektörel teknik mevzuatta daha fazla uyuma ihtiyaç vardır. Türkiye, Gümrük Birliği kurallarına aykırı olarak, AB İyi İmalat Uygulamaları sertifikalarını kabul etmemektedir. Kimyasalların **sınıflandırılması, etiketlenmesi ve paketlenmesine** ilişkin ulusal mevzuat, müktesebatla ve Birleşmiş Milletlerin Sınıflandırma ve Etiketlemedeki Küresel Uyumlaştırma Sistemi ile uyumludur. Türkiye, mevzuatını REACH Tüzüğü ve insan kullanımına yönelik ilaçlara ilişkin müktesebat ile uyumlaştırma hazırlıklarına devam etmiştir.

İlaç öncülleri ile uğraşan iktisadi işletmelere yönelik olarak, polis ve gümrük yetkilileri ile işbirliği halinde katı bir takip ve izleme sistemi olan özel bir lisans verme ve düzenleme sistemi mevcuttur. İyi laboratuvar uygulamalarına ilişkin mevzuat tam uyumludur. Türk Akreditasyon Kurumu konuyla ilgili ulusal izleme otoritesidir.

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

4.2. Fasal 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 14 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.

4.3. Fasal 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**. Türkiye geçtiğimiz yıl, özellikle posta hizmetleri alanında **bazı ilerlemeler kaydetmiştir**. AB müktesebatına daha fazla uyum sağlamak için hâlâ kayda değer çabaya ihtiyaç bulunmaktadır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- sınır ötesi hizmet sunumu için Hizmetler Direktifi ile uyum sağlaması ve bir Tek Temas Noktası oluşturması gerekmektedir.

İş kurma hakkına ilişkin olarak Türkiye, Yabancı Sağlık Meslek Mensuplarının Türkiye'de Özel Sağlık Kuruluşlarında Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te Haziran'da yaptığı değişiklikle *diğerlerinin yanısıra*, yabancı ebelerin de özel sağlık kuruluşlarında çalışabilmelerini mümkün kılmıştır. Ağustos'ta kabul edilen yeni bir kanunla, yabancıların çalışma izinlerine ilişkin usuller basitleştirilmiştir. Ancak, -şirket kurma ve tescil işlemlerine ilişkin prosedürlere ek olarak - kendi nam ve hesabına çalışanlar için çalışma izni alınmasına dair gereklilik devam etmiştir.

Sınır ötesi hizmet sunumu serbestisine ilişkin olarak, AB menşeli hizmet sağlayıcılara yönelik kayıt, lisanslama ve yetkilendirme gereklilikleri devam etmektedir. Turist rehberleri için vatandaşlık şartı bulunması AB müktesebatı ile uyumlu değildir. Türkiye'nin hâlâ Hizmetler Direktifine uyum sağlaması ve bir "Tek Temas Noktası" kurması gerekmektedir.

Posta hizmetleri alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye, evrensel posta hizmetinin kapsam ve esaslarını tanımlayan Evrensel Posta Hizmetleri Yönetmeliği'ni kabul etmiştir.

Mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınmasına ilişkin olarak Mesleki Yeterlilik Kurumu, Ulusal Meslek Standartlarının ve Ulusal Yeterliliklerin Hazırlanması Hakkında Yönetmeliği yayımlamış ve meslek standartlarını yayınlamaya devam etmiştir. Bazı düzenlenmiş meslekler hâlâ karşılıklı tanımaya tabidir. Vatandaşlık ve dil şartları devam etmektedir. Türkiye'nin, bu alandaki AB müktesebatına daha fazla uyum sağlaması gerekmektedir.

4.4. Fasal 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**. Gayrimenkul edinimine ilişkin mevzuat AB müktesebatıyla henüz uyumlu değildir; bu mevzuat şeffaf değildir ve bazı AB üye devlet vatandaşlarının haklarını kısıtlamaktadır. Türkiye, ödeme sistemleri, kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele konusunda **bazı ilerlemeler kaydetmiştir**. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- yabancıların gayrimenkul satın alımının serbestleştirilmesi amacıyla bir eylem planı taslağı hazırlaması ve kabul etmesi,
- kovuşturma, kolluk ve mali istihbarat birimleri arasındaki işbirliğini artırması,
- finans sisteminin kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı amaçları doğrultusunda kötüye kullanılmasına yönelik önleyici tedbirlerini daha fazla güçlendirmesi gerekmektedir.

Sermaye hareketleri ve ödemeler konusunda, yabancıların gayrimenkul edinimine ilişkin Türk mevzuatının anlaşılması mevcut haliyle güçtür ve tüm AB vatandaşlarına ayrımcı olmayan bir yaklaşımla uygulanmamaktadır. Türkiye'nin, kanunlarını AB müktesebatı ile uyumlaştırmak suretiyle, yabancıların gayrimenkul satın alımının aşamalı olarak serbestleştirilmesi için bir eylem

planı kabul etmesi ve uygulaması gerekmektedir. Ayrıca radyo ve TV yayıncılığı, taşımacılık, eğitim ve elektrik piyasasında yabancıların mülkiyet edinmesi kısıtlamalara tabidir.

Ödeme sistemleri konusunda iyi bir standarda ulaşılmıştır. Ocak'ta, AB müktesebatıyla daha fazla uyum sağlanması amacıyla, ödeme ve menkul kıymet sistemlerine ilişkin uygulama mevzuatı kabul edilmiştir.

Türkiye **kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele** konusunda ilerleme kaydetmiştir. Türkiye, Suç Gelirlerinin Aklanması, Aranması, El Konulması ve Müsaderesi ile Terörizmin Finansmanı Hakkındaki Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni Şubat'ta onaylamıştır. Terörizmin finansmanına ilişkin mevzuat, Mali Eylem Görev Gücü'nün tavsiyelerine uygun olarak güçlendirilmiştir. Türkiye'nin, finans sisteminin kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı amaçları doğrultusunda kötüye kullanılmasına yönelik önleyici tedbirlerini daha fazla güçlendirmek suretiyle AB müktesebatına daha fazla uyum sağlaması gerekmektedir. Suçtan kaynaklanan mal varlıklarına el konulması hakkında kanun, AB müktesebatıyla kısmen uyumludur. Türkiye'nin, kara paranın aklanması konusundaki geçmiş performansının güçlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle, kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı suçu nedeniyle verilen mahkûmiyet, müsadere, el koyma ve varlıkların dondurulması işlemlerinin sayısı sınırlı olmaya devam etmektedir.

4.5. Fasal 5: Kamu Alımları

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

Türkiye, kamu alımları alanında, AB müktesebatına uyum konusunda hâlâ önemli eksiklikleri bulunduğundan, **kısmen hazırlıklıdır**. Kamu alımları, özellikle yolsuzluğa açık bir alan olmaya devam etmektedir. Geçen yıl, Türkiye'nin özellikle kuralları uygulama ve yürütme kapasitesi bakımından **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Modernize edilmiş ve genişletilmiş bir Gümrük Birliği kapsamına alınması potansiyel olarak mümkün bir alan olan kamu alımları konusunda daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Kamu İhale Kanunu'nu su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri, imtiyazlar ve kamu-özel sektör ortaklıklarına yönelik 2014 AB kamu alımları direktifleriyle uyumlu hale getirmek ve şeffaflığı artırmak amacıyla yeniden düzenlemesi;
- *AB müktesebatıyla çelişen istisnaları AB'ye Katılım için Ulusal Eylem Planı'nın uyum programında öngörüldüğü şekilde ortadan kaldırmaya ve yerli fiyat avantajları ve sivil offset (sanayi katılımı) gibi kısıtlayıcı tedbirleri kaldırmaya başlaması gerekmektedir.*

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Türkiye'nin kamu alımları mevzuatının oluşturduğu **yasal çerçeve** Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (ABİA) ilkelerini geniş ölçüde yansıtmaktadır. Bununla birlikte, Türkiye belirli mallara zorunlu yerli fiyat avantajı uygulamaktadır.

2004 AB kamu alımları direktifleriyle büyük ölçüde uyumlu Kamu İhale Kanunu, hem eşik değer üzerindeki hem de altındaki ihalelere uygulanmaktadır. Mevzuat, bütçe ve harcama düzenlemeleriyle uyumludur ve bu düzenlemelerle desteklenmektedir; böylece, kamu ihaleleri sağlam proje yönetimi ilkelerine uygun biçimde hazırlanabilmekte, sonuçlandırılabilen ve yönetilebilmektedir. Bununla birlikte, kamu alımları mevzuatı ile AB müktesebatı arasında birtakım uyumsuzluklar mevcuttur ve mevzuatın uyumlaştırılması gerekmektedir. İşletmeler için şeffaflığı sınırlandıran ve sektörlerle bağlı olarak farklı hukuki başvuru yolları (idari ya da adli) tesis eden bir dizi sektörel kanun, bu Kanun'un kapsamını daraltmıştır. Su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleriyle ilgili mevzuat AB Sektörler Direktifi'nin izin verdiği kadar kısıtlayıcıdır. Savunma ve güvenlik alımlarına yön veren yönetmelikler AB müktesebatına büyük ölçüde uyumludur. Tüm ihale türlerindeki eşik değerler AB mevzuatında öngörülen değerlerin üzerinde olmaya devam etmiştir. Türkiye'de imtiyazlar ve kamu-özel ortaklıklarıyla ilgili geniş kapsamlı bir yasal çerçeve bulunmamaktadır.

%15'e kadar yerli fiyat avantajı, orta ve yüksek teknolojili sanayi ürünleri için zorunlu olmaya devam etmektedir ve sıklıkla %15 azami oranında uygulanmaktadır. 2015 istatistiklerine göre, yerli fiyat avantajı kullanımı neredeyse üç katına çıkmıştır. Yerli fiyat avantajı asgari eşik değerinin üzerindeki sözleşme sayısının %24,9'u oranında (2014'te bu oran %9,22'dir) ve toplam sözleşme bedelinin %36,51'i oranında (2014'te bu oran %29,11'dir) uygulanmıştır. Kamu ihalelerinde sivil offset (sanayi katılımı) seçeneği, uygulama mevzuatının 2015 ve 2016'da yayımlanmasını takiben uygulanmaya başlamıştır. Türkiye'nin onuncu kalkınma planı (2014-2018) kapsamında yer alan üçüncü ekonomik dönüşüm planı, kamu alımları yoluyla yerel imalat kapasitesini geliştirmeyi amaçlamaktadır ve offset (sanayi katılımı) anlaşmalarını diğer sektörlerle de genişletmektedir. Türkiye, AB müktesebatıyla çelişen kısıtlayıcı tedbirleri kaldırmalı ve yeniliğin, yerli üretimin ve teknoloji transferinin teşviki amacıyla 2014 AB direktifleri kapsamında öngörülen yeni araçları uygulamayı değerlendirmeye almalıdır.

Türkiye'nin spesifik bir kamu alımları **stratejisi** bulunmamaktadır. Ocak 2016 tarihli 64. Hükümet programı ve AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, mevzuatın 2014 AB direktiflerine uygun olarak yeniden düzenlenmesini ve kamu hizmetleri su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri ile kamu-özel sektör ortaklıkları hakkındaki mevzuatın değiştirilmesini amaçlayan bir uyum programı içermektedir.

Kamu İhale Kurumu (KİK), Kamu İhale Kanunu'nu uygulamakla ve kamu alımları sistemini izlemekle yükümlüdür. Maliye Bakanlığı, politika oluşturulması ve uygulanmasının koordinasyonundan sorumludur.

Uygulama ve Yürütme Kapasitesi

Türkiye'nin **kamu alımları piyasası** 2015'te GSYH'nin %7,1'ini temsil etmektedir (2014'te %6,4). Usuller, şeffaflık ve etkinlik ilkeleri ile büyük ölçüde uyumludur. İyi işleyen bir merkezi kamu alımları portalı (EKAP) bulunmaktadır. Maliye Bakanlığı, KİK ve Kalkınma Bakanlığı yeterli operasyonel kapasiteye sahiptir. Piyasa ve rekabet, sektörlerin çoğunda tatmin edici bir biçimde işlemektedir. Önceki dönemde 4,49 olan rakama kıyasla, kamu ihalelerine katılan teklif sahiplerinin ortalama sayısı 3,86 olmuştur. Çerçeve anlaşmalar, AB gereklilikleri uyarınca etkili bir biçimde kullanılmaktadır. Merkezi satın alma, sağlık sektörü gibi, sınırlı sayıda alanda etkili bir biçimde kullanılmaktadır. Ancak, Türkiye'de, hacimleri giderek artmasına rağmen kamu-özel sektör ortaklıklarının işleyişinin koordinasyonundan, denetiminden ve izlenmesinden sorumlu tek bir otorite bulunmamaktadır. Kalkınma Bakanlığındaki Kamu-Özel İş Birliği Dairesi Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı ile birlikte bazı projelerin ilk aşama incelemesini gerçekleştirmektedir. Özellikle Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında kalan büyük kamu-özel ortaklıkları ile ilgili olarak, bazı kamu ihalelerine siyasi müdahalede bulunduğu dair iddialar bildirilmiştir.

İhale kararlarının ve uygulanmasının **izlenmesi** tatmin edici düzeydedir. KİK, performansın ve sonuçların ölçümü ve kamu alımları sisteminin geliştirilmesi için temel oluşturan altı aylık istatistikler yayımlamaktadır.

İdarelerin **kamu alımı süreçlerini yönetme kapasitesi** gelişmeye devam etmektedir. Türkiye e-tedarikten etkin bir şekilde faydalanmaktadır. KİK, idarelere yeterli miktarda düzenleyici, istişari ve operasyonel destek sağlamaktadır.

Dürüstlük ve çıkar çatışmaları kuralları da dâhil olmak üzere, yolsuzluk ve hileli uygulamaların yerinde tespit edilip haklarında işlem yapılmasını sağlayan mekanizmalar bulunmaktadır. Ancak, Türkiye'nin, alım sürecindeki uygulamalarda dürüstlüğe ilişkin olası sorunlara işaret eden bir risk göstergesi sistemi geliştirmesi gerekmektedir.

Sikâyetlerin etkili şekilde incelenmesi sistemi

Hukuki şikâyet hakkı Anayasa'da ve Kamu İhale Kanunu'nda yer almaktadır. Bir idarenin şikâyetler hakkındaki her türlü kararına ilişkin olarak KİK bünyesindeki Kamu İhale Kurulu'na itiraz başvurusunda bulunmak mümkündür. Yeni Kurul üyeleri Nisan 2016'da dört yıllık bir süre için

atanmıştır. Ancak KİK'in inceleme yetkisi Kamu İhale Kanunu'nun kapsamı dışında kalan kamu hizmetleri su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri ya da imtiyazlar gibi alanları kapsamamaktadır.

Uygulama kapasitesi ile ilgili olarak, KİK'in inceleme ve şikâyetlerin incelenmesi sistemi, şikâyetlerin ve yaptırımların hızlı, etkin ve yeterli bir biçimde uygulanmasını ve çözüme kavuşturulmasını sağlamaktadır. Kamu İhale Kurulu, 2015'te, tüm ihalelerin %3,7'sine karşılık gelen 3.720 şikâyeti incelemiştir (bu rakam 2014'te %4'e karşılık gelen 3.942'dir). Muhtemel çıkar çatışmalarını önlemek amacıyla, Kamu İhale Kurulu'nun KİK'e entegre edilmesinin yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

4.6. Fasal 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**. Birleşme ve bölünmelerle ilgili olarak - 2015'te yapılan kilit öneme sahip tavsiyelerdendir - ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu güçlendirilerek **ileri düzeyde ilerleme kaydedilmiştir**.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- AB müktesebatına uyum çalışmalarını tamamlaması ve en güncel muhasebe ve bağımsız denetim müktesebatıyla uyum sağlanmasına yönelik çalışmalarını sürdürmesi gerekmektedir.

Şirketler hukuku ile ilgili olarak, Türkiye'nin uyum düzeyi hâlihazırda yüksektir. Birleşme ve bölünmeler alanında ilerleme kaydedilmiş olması, bu alanda ele alınması gereken çok az sayıda konunun kaldığını göstermektedir. Pay alım tekliflerine ilişkin, tamamlanmamış konu sayısı yine çok azdır. Şirketlerin internet üzerinden elektronik tescil sistemi daha da geliştirilmiştir. Şirketlerin, AB muhasebe kuralları gereğince yayımlanması gereken finansal dokümanlarının kamuya açıklanmasının ve kamunun erişimine açılmasının sağlanması gerekmektedir.

Muhasebe ve bağımsız **denetim** konusunda, Türkiye Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarına ve Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu tarafından yayımlanan standartlara dayanarak, yeni finansal raporlama ve denetim standartlarını ve mevcut standartlarda yapılan değişiklikleri kabul etmeye devam etmiştir. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulu idari kapasitesini personel alımı ve eğitimler vasıtasıyla daha da güçlendirmiştir.

Aktif toplamı ve net satış hasılatı eşiklerinin azaltılmasıyla bağımsız **denetimin** kapsamı daha da genişletilmiş, onaylanmış bağımsız denetçilerin ve bağımsız denetim firmalarının sayısı artmıştır. Muhasebe ve bağımsız denetim alanındaki güncel AB müktesebatıyla uyum sağlanması gerekmektedir.

4.7. Fasal 7: Fikri Mülkiyet Hukuku

AB, telif hakkı ve bağlantılı hakların yasal olarak korunmasına ilişkin kuralların yanı sıra, fikri mülkiyet haklarının 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 olarak korunmasına ilişkin kurallar; örneğin kitapları, filmleri, bilgisayar programlarını ve radyo-televizyon yayınlarını kapsamaktadır.

Türkiye bu alanda **oldukça hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl, idari kapasitenin ve koordinasyonun artırılması bakımından **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir** ancak uygulama sorunlu olmaya devam etmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- sınai mülkiyet hakları ve telif haklarına ilişkin henüz kabul edilmemiş olan mevzuatı AB müktesebatıyla uyumlu olacak şekilde kabul etmesi;
- korsanlık ve taklitçilikle mücadele konusunda etkin uygulamayı sağlayacak tedbirleri artırması;
- hakların uygulanmasını sağlaması ve hâlihazırdaki çalışmalarına ilaveten fikri mülkiyetin korunmasına ilişkin mevcut farkındalık faaliyetlerini artırarak sürdürmesi gerekmektedir.

Fikri mülkiyet alanında çalışan Türk kamu kurumları arasındaki koordinasyon genel itibarıyla gelişmiştir. **Telif hakları ve komşu haklar** konusunda, toplu hak yönetimi özellikle yabancı yapımcılara yönelik muameleyle, temsil hakkıyla ve çoğaltma haklarıyla bağlantılı olarak hâlâ sorun teşkil etmektedir. Telif haklarına ilişkin kanun tasarısı henüz kabul edilmemiştir.

Mart 2016'da ilgili tarafların görüşüne açılan **sınai mülkiyet hakları** hakkındaki kanun tasarısı fikri mülkiyet alanındaki AB müktesebatıyla uyum sağlanmasına yönelik ilerleme kaydedilmesi için bir fırsat teşkil etmektedir. Tasarı taslağında, marka haklarına ilişkin uluslararası tükenme rejiminin getirilmesini de içeren birkaç önemli konu kalmıştır. Türk Patent mevzuatı, ilaçlara ilişkin buluşlar konusunda hâlâ AB müktesebatıyla ya da Avrupa Patent Ofisi standartlarıyla tam uyumlu değildir. Türk Patent Enstitüsü, personel alımı ve eğitimler vasıtasıyla, coğrafi işaretlere ilişkin kapasitesi de dâhil olmak üzere sektörel ve idari kapasitesini geliştirmiştir. Türkiye, bitki ıslahçı hakları bakımından da kapasitesini geliştirmiştir. Fikri mülkiyet hakkı sahipleriyle, fikri mülkiyet hakları alanındaki sistematik sorunlar konusunda bir diyalog henüz oluşturulmamıştır ve coğrafi işaretler, bitki çeşitliliği ve ilaçlar için düzenleyici veri koruması alanlarında ilave çalışmalar yapılması gerekmektedir.

Yargılama süreci ile ilgili olarak, Yargıtayın fikri mülkiyet ihlalleriyle ilgili davalara bakan ceza dairesi daha fazla uzmanlık kazanmıştır. Özellikle taklit malların suç işleyenlere iadesi, el konulan taklit malların hak sahipleri tarafından depolanması ve ihtiyati tedbir kararlarının alınmasındaki tutarsızlıklar konularında AB Uygulama Direktifi'ne uyum sağlanmasına duyulan ihtiyaç devam etmektedir. 2014'ten bu yana, arama ve el koyma kararları hakkında yapılan şikâyetlerin sayısında dikkate değer bir artış meydana gelmiştir. Taklit mallara yönelik gümrük uygulamaları daha da geliştirilmiştir ve el koymaların sayısı artmıştır. Bununla birlikte, devam eden çabalara rağmen, halk sağlığına ve tüketicinin korunmasına yönelik tehdit oluşturan taklit ve korsan hâlâ yaygındır. Türkiye'nin fikri mülkiyet haklarının gümrüklerde uygulanmasına ilişkin mevzuatının AB müktesebatına uyumunun artırılması gerekmektedir. Fikri mülkiyet haklarının uygulanması konusunda daha güçlü bir siyasi iradeye ihtiyaç duyulmaktadır.

4.8. 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**. Geçtiğimiz sene bu alanda **ilerleme kaydedilmemiştir**. Anti-tröst kuralları hakkındaki 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:

- güncel bir destek programları envanteri hazırlanması da dâhil olmak üzere destek tedbirlerinin etkin bir şekilde izlenmesini ve AB müktesebatına gereken uyumun sağlanması amacıyla Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'u gecikmeksizin uygulaması gerekmektedir.

Anti-tröst ve birleşme

Yasal çerçeve AB müktesebatıyla büyük ölçüde uyumludur. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (ABİA) kısıtlayıcı anlaşmalar hakkındaki 101. maddesinin ve anti-tröst kuralları hakkındaki 102. maddesinin özünü yansıtmaktadır. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun, AB Birleşme Tüzüğü'ne uygun biçimde, belirli ciroların üzerindeki birleşmeler için bir ön kontrol mekanizması kurmuştur. Bu alandaki ikincil mevzuat büyük ölçüde yürürlüktedir. Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı henüz kabul edilmemiştir. Bu kanun tasarısı, başta *de minimis* kuralının kabul edilmesi olmak üzere AB müktesebatıyla uyumlu hükümler içermektedir.

Kurumsal çerçeveye ilgili olarak, Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un uygulanmasından

Rekabet Kurumu (RK) sorumludur. Gümrük ve Ticaret Bakanlığına bağlı bulunan Rekabet Kurumu işlevsel açıdan büyük ölçüde bağımsız bir kuruluştur. Yedi kurul üyesi tarafından yönetilmektedir. RK'nin görev alanı Avrupa Komisyonunun ilgili birimininki ile büyük ölçüde benzerdir. Birleşmeleri yasaklama, rekabet kurallarının uygulanmasıyla ilgili olarak bireysel muafiyet tanıma ya da tanımama ve yerinde soruşturma yapma yetkilerine sahiptir. Kendi inisiyatifiyle olduğu gibi şikâyet ve ihbar üzerine de soruşturma başlatabilmektedir. Soruşturmasını altı ay içinde sonuçlandırmakla yükümlüdür. Kartel davalarında bilgi sağlayan şirketlerin para cezalarıyla bağlantılı olarak bir pişmanlık politikası uygulanmaktadır. RK, rekabet üzerinde etkileri olabilecek kanun tasarıları hakkında gerek talep üzerine gerekse kendi inisiyatifiyle görüş bildirmektedir. Taraflar, RK'nin kararlarına idare mahkemesinde itiraz edebilmektedir.

RK'nin **uygulama kapasitesi** yeterlidir. **Uygulama** genel itibarıyla etkilidir ancak 2013-2015 döneminde bir gerileme eğilimi göstermektedir. Özellikle anti tröst alanında, verilen karar sayılarında (191'den 89'a) ve uygulanan para cezalarında (2013'te 280 milyon avrodan 2015'te sıfıra) dikkat çekici bir azalma meydana gelmiştir. Mayıs 2016'da, RK Türk Telekomünikasyon AŞ'ye usule ilişkin gerekçelerle 2.258.443 avro luk bir para cezası vermiştir. RK'nin 2013 ve 2015 arasında yılda yaptığı ortalama baskın sayısı 75 gibi yüksek bir rakama ulaşmıştır. Soruşturma açılmasıyla sonuçlanan şikâyetlerin 2013'te 20 olan sayısı 2015'te 5'e düşmüştür. RK kararlarına yapılan itirazların sayısı göreceli olarak sabit kalmıştır (2013-2015 arasında senede ortalama 155 vaka) ve bu kararların çok büyük bir bölümü ulusal mahkemeler tarafından onaylanmıştır. RK, sektör temsilcilerini ve kamu kurumlarını anti-tröst kuralları hakkındaki güncel gelişmelerden haberdar etmek amacıyla faaliyetler de yürütmüştür.

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 (ABİA) 107. ve 108. maddeleriyle büyük ölçüde uyumludur. Ancak söz konusu Kanun'un uygulanmasına yönelik ikincil mevzuat henüz yürürlükte değildir. Yürürlüğe giriş tarihi dört kez ertelenen söz konusu mevzuatın, mevcut durumda 31 Aralık 2016 itibarıyla yürürlüğe girmesi gerekmektedir.

Kurumsal çerçeveye ilgili olarak, Kanun'un uygulanmasından Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu sorumludur. Kurul üyelerinden bazıları devlet desteğini sağlayan bakanlıklar tarafından atanmaktadır. Kurulun başkanlığını Devlet Destekleri Genel Müdürü yapmaktadır. Türkiye'nin devlet destekleri otoritesi olan Devlet Destekleri Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığına bağlıdır. Dolayısıyla işlevsel olarak bağımsız olduğu söylenemez.

Türk kanunu, devlet desteği tedbirlerinin Kurula bildirilmesini gerektirmekte ve Kurula bir destek tedbirini kabul etme, uygunluğuna karar verme ve kendi inisiyatifiyle ya da şikâyet üzerine inceleme yetkisi tanımaktadır. Ancak bu hükümler gerekli ikincil mevzuatın kabul edilmesinin birden fazla defa ertelenmesi dolayısıyla henüz yürürlüğe girmemiştir. Bu yüzden Kurulun ve Devlet Destekleri Genel Müdürlüğünün **uygulama kapasitesini** değerlendirmek mümkün değildir. Kapsamlı bir devlet destekleri envanteri henüz oluşturulmamıştır ve AB müktesebatına uyuma yönelik bir eylem planı henüz kabul edilmemiştir. Türkiye 2009'da Avrupa Komisyonuna çelik sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin bir plan sunmuştur.

Serbestleşme

Rekabet ve devlet destekleri kuralları, kamu iktisadi teşebbüslerine uygulanmaktadır. Türk Telekomünikasyon AŞ ve Türkiye'nin tek petrol rafinerisi olan TÜPRAŞ, sırasıyla sabit telekomünikasyon ve rafine petrol ürünleri piyasalarında kanuni tekele sahiptir. 2014'te RK TÜPRAŞ'a piyasadaki hâkim durumunu kötüye kullanmaktan para cezası vermiştir.

4.9. Fasal 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 hazırlıklıdır**. Piyasa yönetişiminin geliştirilmesine yönelik bazı kararların alınmasıyla bu alanda **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- sağlam gerçeklere sahip bağımsız kararlar yoluyla, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu başta olmak üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına yönelik güveni yeniden tesis etmesi gerekmektedir.

Bankalar ve finansal gruplar alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu 31 Mart 2016 itibarıyla, sistemik öneme sahip bankalara ilave sermaye yeterlilikleri getirmiştir. Aynı dönemde, düzenleyici kurum kredi kartıyla yapılan taksitli alışverişlere ve tüketici ve konut kredilerine getirilmiş kısıtlamaları hafifletmiş ve kamu bankalarının yararlanabileceği bir üçüncü katılım bankası lisansı çıkartmıştır. Yetkili makamlar, siyasi saiklerle el konduğu algısı oluşan Bank Asya'nın tasfiyesi sürecini başlatmıştır. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu darbe girişimi sonrasında soruşturmaya tabi tutulmuştur ve çalışanlarından bir kısmının işine son verilmiştir.

Sigortacılık ve mesleki emeklilik konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Mali piyasa altyapısı konusunda, İstanbul Tahkim Merkezi faaliyete geçmiş ve tahkim ve arabuluculuk kurallarını yayımlamıştır.

Mali piyasa altyapısı konusunda daha fazla ilerleme kaydedilmemiştir ancak **menkul kıymet piyasaları ve yatırım hizmetleri** alanlarında iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye'deki yasal çerçeveyi gözden geçirmesinin ardından Avrupa Menkul Kıymetler ve Piyasalar Otoritesi Türkiye'de hazırlanan hisse senedi izahnamelerinin Prospektüs Direktifi kapsamında geçerli olduğu sonucuna varmıştır. Sermaye Piyasası Kurulu kaldıraçlı döviz ve tezgâh üstü türev işlemlerine ilişkin ihtiyati tedbirler getirmek suretiyle menkul kıymet hizmetleri hakkındaki uygulama yönetmeliğini değiştirmiştir. Düzenleyici kurum, Brunei Para Otoritesiyle bilgi alışverişi konusunda bir mutabakat zaptı imzalamıştır; bu tür mutabakat zaıtlarının sayısı 35'e yükselmiştir.

4.10. Fasıll 10: Bilgi Toplumu ve Medya

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

Türkiye bilgi toplumuyla ilgili alanlarda ve görsel-işitsel medya hizmetleri mevzuatıyla ilgili olarak **kısmen hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl elektronik haberleşme ve bilgi toplumu alanında **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Piyasa erişimi sorunları, sabit hat piyasalarında rekabetin yetersiz olması, sektördeki aşırı düzenlemeler, operatörlerin ve müşterilerin üzerindeki yüksek vergiler ve tartışmalı maliyet yükleri önemli endişe konuları olmaya devam etmektedir. Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun büyük ölçüde AB müktesebatıyla uyumlu olsa da ifade özgürlüğünün yeterince korunmaması ve sektördeki aşırı düzenlemeler endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- düzenleyici otoritelerin ve üyelerinin bağımsızlığını güçlendirmesi;
- İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun'u Venedik Komisyonunun Mart 2016'da yaptığı tavsiyelere uygun olarak, internette ifade özgürlüğünün kullanılmasına imkân sağlayacak bir ortamı destekleyecek biçimde yeniden düzenlemesi;
- elektronik haberleşme sektöründe yetkilendirme rejimini, piyasa erişimini, geçiş hakkını ve evrensel hizmetleri AB müktesebatına daha da uyumlu hale getirmesi;
- dijital yayına geçişin tamamlanması için gerekli adımları en kısa zamanda atması gerekmektedir.

Elektronik haberleşme ile bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda, Türk mevzuatının yetkilendirme rejimi, piyasa analizi, piyasa erişimi ve evrensel hizmet rejimiyle ilgili AB müktesebatıyla uyumlaştırılmasında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Sabit ses ve geniş bant piyasalarında rekabet etkili değildir ve alternatif operatörlerin piyasa payı %6'da kalmıştır. Rekabet Kurumunun, perakende internet ve mobil iletişim hizmetleriyle ilgili olarak daha proaktif olması yerinde olacaktır. Sabit hat piyasalarında etkili rekabet olabilmesi için, fiziksel şebekelere erişimin ve yüksek fiber penetrasyonunun sağlanması gerekmektedir. Sabit telefon operatörlerine yönelik asgari sermaye gerekliliği, piyasaya girişin önünde bir engel oluşturmaktadır. Otoriteler paydaşlarla istişare usulleri oluşturmalıdır. Belediyeler geçiş hakları ve baz istasyonu kurulumu için operatörlerden düzenli olarak ilave ücretler almaktadır. Vergilendirme rejimi hâlâ karmaşık olup, vergilerin aşırı yüksek olmasının anlaşılır bir gerekçesi bulunmamaktadır ve vergiler mobil sanal ağ operatörlerine uygulanandan iki kat fazladır. Operatörlerin çok bantlı spektrumu, daha etkin bir biçimde kullanması sağlanmıştır. Mobil geniş bant penetrasyon oranı 2015'te kayda değer bir artışla %41,7'den %49,6'ya yükselirken sabit geniş bant küçük bir artış göstererek yalnızca %11,5'ten 12,1'e çıkmıştır. Nisan 2016'da 4G hizmetleri sunulmaya başlanmıştır. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun (BTK) tam bağımsızlığının güvence altına alınması gerekmektedir. İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun değiştirilmemiştir ve konuyla ilgili endişeler devam etmektedir. (bkz. Fasil 23: Yargı ve Temel Haklar)

Bilgi toplumu alanında, Temmuz 2016'da 2016-2019 dönemine yönelik geniş kapsamlı bir dizi politika hedefi ortaya koyan kapsamlı bir e-devlet stratejisi benimsenmiştir.

Görsel-işitsel politika alanında, devam eden yeni ihale süreci nedeniyle dijital yayına geçiş sürecinin ne zaman tamamlanacağı belirsizliğini korumaktadır. Şeffaflıkla ilgili olarak, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK) kararları, dayandıkları kurum içi uzman raporlarıyla birlikte internet üzerinden kamunun erişimine açık bulunmaktadır. Terörün övülmesi, kamu düzeninin bozulması, devletin bölünmez bütünlüğü ilkesinin ihlal edilmesi gerekçeleriyle yayıncılara uygulanan yaptırımlar, para ve geçici yayın durdurma cezaları yoluyla özellikle Kürtçe yayın yapan ve bağımsız kanalları etkilemektedir. Hükümete muhalif olduğu bilinen 30'dan fazla TV ve radyo kanalı, devlete ait uydu yayını dağıtım platformu TÜRKSAT'tan çıkarılmıştır. Darbe girişimi sonrasında, hükümet, ağırlıklı olarak Gülen hareketiyle bağlantıları olduğu iddiasıyla, 46 TV kanalı ve radyo istasyonunun kapatılmasını öngören kanun hükmünde karamameler yayımlamıştır. Kürtçe yayın yapan 39 TV ve radyo kanalından 23'ü kapatılmıştır (bkz. Fasil 23: Yargı ve Temel Haklar).

RTÜK üyelerinin bağımsızlığının ve tarafsızlığının güçlendirilmesi gerekmektedir. 13 yerel ve uluslararası kanalıyla büyük ölçüde hükümet yanlısı bir çizgi izleyen kamu yayıncısı TRT'nin yayın özerkliği şüphelidir.

4.11. Fasil 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**. Geçtiğimiz yıl **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Genel tarım konularına ve ortak tarım politikasına uyum sağlanmasına ilişkin hazırlıklar ilerlemiştir. Katılım öncesi kırsal kalkınma programı IPARD'ın uygulanmasıyla birlikte Türkiye'nin fonları hazmetme kapasitesi artmıştır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:
- canlı sığır ve sığır eti ithalatında geriye kalan kısıtlamaları kaldırması;
- tarım istatistikleri için bir strateji belgesi hazırlaması gerekmektedir.

Genel tarım konularına ilişkin olarak, tarım sayımı konusundaki hazırlıklar henüz tamamlanmamış ve tarım istatistikleri strateji belgesi henüz kabul edilmemiştir. 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.

AB'den **canlı sığır, sığır eti ve türev ürünlerin ithalatında** haksız kısıtlamalar uygulanmaya devam etmiştir. Türkiye, söz konusu sorunun çözümüne yönelik yapıcı ilerlemeler kaydetmiş olmasına rağmen, canlı sığır ve sığır eti kotalarının kalıcı olarak açılması gibi, AB-Türkiye arasındaki tarım ürünleri ticaretine ilişkin anlaşma kapsamındaki yükümlülüklerini henüz tam anlamıyla yerine getirmemiştir.

Kırsal kalkınma konusunda, tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik ilk AB katılım öncesi programı (IPARD I), 15 başvuru çağrısının akabinde uygulanan yaklaşık 11.000 proje ile 50.000'in üzerinde istihdam yaratmıştır. Programın etkisine ilişkin farkındalığın artırılması amacıyla hâlihazırda devam eden girişimlerin ötesinde daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. IPARD-II için sektörel anlaşma onaylanmış ve ilk başvuru çağrısına çıkmıştır. IPARD-II İzleme Komitesine ilişkin yönetmelik yayımlanmış ve IPARD II programı kapsamında bütçe uygulama yetkilerinin devredilmesine yönelik talep Komisyona sunulmuştur. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, iyi bir gelişme seviyesine ulaşmıştır ve daha fazla gelişme kaydedilmesi amacıyla kurum personeli belirli alanlarda eğitim almaya devam etmektedir. IPA II Tüzüğü doğrultusunda, Yönetim Otoritesinin kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Tarım-çevre tedbirinin ve LEADER yaklaşımının pilot düzeyde uygulanmasına yönelik ilave bir takım adımlar atılmıştır.

Organik tarımın esaslarına ve uygulanmasına ilişkin yönetmelik hazırlıkları nihai aşamadadır.

4.12. Fası 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası

Gıda maddesi 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**. Geçtiğimiz yıl **ilerleme kaydedilmemiştir**. 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:

- diğer bazı hususların yanı sıra, bir ulusal program ve izleme planı sunmak suretiyle, 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 çabalar artırılmaktadır. Büyükbaş ve küçükbaş hayvanların kimliklendirilmesine ve kayıt altına alınmasına devam edilmiştir. Kara ve deniz sınırlarında ve İstanbul Sabiha Gökçen Havalimanı'nda yer alan sınır kontrol noktaları hâlâ tam olarak işlevsel değildir. Ürün sevkiyatlarının ülkeye giriş yapılan sınır kontrol noktalarında aktarımı, belirli toynaklı hayvanların ithalatına ve transit geçişine ilişkin hayvan sağlığı kuralları ve ithal edilen canlı hayvanlar için standart veteriner sağlık sertifika modelleri konusunda yasal düzenlemeler kabul edilmiştir.

Türkiye, hayvan hastalıklarına karşı mücadelesine devam etmiştir. Virüs tipinin değişmesi nedeniyle şap hastalığı vakalarında artış gözlenmiş olup, hastalık toplu aşılama ile kontrol altına alınmıştır. Hayvan hareketine yönelik sıkı kontrollerin uygulanması neticesinde, Trakya bölgesi şap hastalığından asılı ari bölge olarak kalmaya devam etmiştir. 1/98 sayılı Karar'a (bkz. *Fası 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma*) tam uyum da dâhil olmak üzere, nakledilebilir süngerimsi beyin hastalığı ve gözetim sistemleri konusundaki AB müktesebatına tam uyumun sağlanması ve müktesebatın uygulanması için hâlâ kayda değer çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Hayvan refahına ilişkin AB

müktesebatının tam olarak uygulanması için ilave yapısal ve idari çabalar 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 çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Hayvansal yan ürünler konusundaki çalışmalar devam etmiştir ancak yeni kuralların sektöre uyarlanması için önemli ölçüde çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Denetimlerin finansmanı ile ilgili düzenlemeler, hâlâ AB sistemi ile uyumlu hale getirilmemiştir.

Etiketleme, gıda katkı maddeleri ve saflık kriterleri, aroma verici maddeler ve gıda takviyeleri gibi bir dizi konuda **gıda güvenliği mevzuatı** ile uyumda ilerleme kaydedilmiştir, ancak gıda enzimleri ve yeni gıdalar konularında ilgili mevzuat ile uyum henüz tamamlanmamıştır. **Yem ve bitki sağlığı politikası ile ilgili özel kurallar** konusunda ilerleme sınırlı kalmıştır.

4.13. Fasil 13: Balıkçılık

Ortak Balıkçılık Politikası, balıkçılık yönetimine ilişkin kuralları belirlemekte, 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**. Geçen yıl, kaynaklar ve filo yönetimi, denetim ve kontrol ile uluslararası anlaşmalar konularında **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Yapısal eylemler, devlet desteği ve piyasa politikası konularındaki mevzuatın uyumlaştırılması ve kurumsal kapasitenin artırılması için daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Su Ürünleri Kanun Tasarısı'nı kabul etmesi gerekmektedir.

İdari ve kurumsal kapasite konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Su Ürünleri Kanun Tasarısı hâlâ kabul edilmemiştir. **Kaynaklar ve filo yönetimi** ile ilgili olarak, devam etmekte olan sübvansiyon programıyla, avcılıktan çekilen tekne sayısı 1.011'e ulaşmıştır. Bu durum, filo yönetimindeki ilerlemeye olumlu yönde katkı sağlamıştır. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Türkiye İstatistik Kurumu tarafından ortaklaşa olarak, deniz balıkçılığı ile ilgili bir veri toplama programı yürütülmektedir. Su Ürünleri Bilgi Sistemi, Bakanlığın kurum içi bilgi sistemine dâhil edilmiştir.

Denetim ve kontrol ile ilgili olarak, koruma planında hâlâ bir takım farklılıklar bulunmakla birlikte, mevzuat uyumu ve Atlantik Ton Balıklarının Korunması Uluslararası Komisyonunun (ICCAT) mavi yüzgeçli ton balığı hakkındaki tavsiye kararlarının uygulanması konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Gemi izleme sisteminin kurulmasına yönelik mevzuatın kabul edilmesi, sürdürülebilir balıkçılık yönetimine yönelik önemli bir adımdır. **Yapısal eylemler, devlet destekleri veya piyasa politikası** konularında ilerleme kaydedilmemiştir. **Uluslararası anlaşmalar** ile ilgili olarak, ICCAT ve Akdeniz Genel Balıkçılık Komisyonu bünyesinde Türkiye ve AB arasındaki işbirliği devam etmiştir. AB, *diğerlerinin yanı sıra*, ortak balıkçılık politikası kapsamında, Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi (UNCLOS) hükümlerini de uygulamakta olduğundan, Türkiye'nin sözleşmeyi onaylaması, balıkçılık ve denizcilik politikası konusunda AB ile işbirliğini geliştirecektir.

4.14. Fasil 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 hazırlıklıdır**. Rapor döneminde, ağırlıklı olarak demiryolu ve havacılık alanlarında **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Bununla birlikte, demiryolu

makamlarının mali ve teknik kapasiteleri ile sivil havacılık başta olmak üzere tüm ulaştırma türlerinde idari kapasitenin artırılmasına yönelik daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

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

- demiryolu sektörünün serbestleşmesine yönelik eylem planının uygulanmasına odaklanması;
- karayolu güvenliği şartlarını iyileştirmesi ve ölümlü trafik kazalarını azaltması;
- akıllı ulaşım sistemleri konusundaki mevzuatı kabul etmesi ve bu mevzuatın uygulanmasına yönelik kapasiteyi ve kaynakları iyileştirmesi gerekmektedir.

Genel taşımacılık müktesebatı ile ilgili olarak, ulusal ulaştırma stratejisi gibi kilit stratejik belgeler, daha önceki AB politika önceliklerini yansıtmaktadır, ancak bu stratejiler, sürdürülebilir kentsel hareketlilik ve iklim değişikliğinin önlenmesine ilişkin en son AB öncelikleri dikkate alınarak gözden geçirilmelidir. Tüm ulaştırma türlerini kapsayan bir ulaştırma ana planının onaylanması gerekmektedir. Demiryolu ve karayolu taşımacılığı alanlarında kamu hizmeti sözleşmelerinin ihale edilmesi için yöntem ve kriterlere ilişkin müktesebatın aktarılması da dâhil, kamu hizmeti yükümlülüğü konusundaki AB müktesebatıyla uyumunun tamamlanması için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Özellikle tehlikeli yüklerin elleçlenmesi ve karayolu güvenliği alanında çok sayıda personele ve sektör uzmanına eğitim verilmiştir. Başta sivil havacılık ve demiryolu taşımacılığı olmak üzere, tüm ulaştırma türlerinde idari kapasitenin geliştirilmesi bir öncelik olmaya devam etmektedir. Bütün ulaştırma türlerini kapsayan kaza inceleme birimi, müktesebatta *öngörüldüğü üzere* düzenleyici makam olan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığından yeterli bağımsızlığı haiz değildir.

Karayolu taşımacılığı konusunda, yasal çerçeve iyi bir uyum düzeyindedir. Tehlikeli Madde Taşıyan Araç ve Üst Yapıların Teknik Muayeneleri Hakkında Yönetmelik, Nisan'da yürürlüğe girmiştir. Türk Standartları Enstitüsü tarafından uygunluk değerlendirmeleri yapılmaktadır ve konteynerlerin ve taşınabilir basınçlı ekipmanların test edilmesi, belgelendirilmesi ve periyodik muayenesi konusunda Türk Loydu yetkilendirilmiştir. Türkiye, müktesebat kapsamındaki karayolu güvenlik politikalarına uyum sağlamaya devam etmeli ve ölümlü trafik kazalarının azaltılmasına yönelik idari yapılar ve stratejiler geliştirmelidir. Türkiye'nin, **akıllı ulaşım sistemleri** mevzuatına, temiz ve enerji verimli karayolu araçlarına ilişkin "ulaşımında temiz enerji" paketine ve alternatif yakıtlar için altyapının hizmete sokulmasına ilişkin mevzuata uyum sağlaması gerekmektedir.

Demiryolu taşımacılığı sektöründe ilerleme kaydedilmiştir. Demiryolu araçları tip onayı, demiryolu emniyeti, demiryolu işletmelerinin yetkilendirilmesi, hizmet esasları, giriş koşulları ve yükümlülükleri ve demiryolu ile yolcu taşımacılığında kamu hizmeti yükümlülüğü alanlarında yönetmelikler yayımlanmıştır. Bu düzenlemeler genel olarak Türkiye'de demiryolu piyasasının açılmasını teşvik etmektedir, ancak söz konusu yönetmeliklerin müktesebat ile uyumu henüz onaylanmamıştır Haziran'da, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Şirketi (TCDD), müktesebata uyum amacıyla, demiryolu faaliyetlerini, altyapı (Altyapı Yöneticisi olarak TCDD) ve işletme (TCDD Taşımacılık Anonim Şirketi) olmak üzere ikiye ayırmıştır. Demiryolu piyasasına açık erişim sağlayacak olan şebeke bildirim ve hat erişim ücretleri hâlâ uygulanmamıştır. Demiryolu düzenleme kuruluşunun, ayrıca, demiryolu hizmetlerinin çapraz sübvansiyonu hususunu ele alması ve altyapı yöneticisinin, TCDD Taşımacılık Şirketi de dâhil bütün piyasa operatörlerine karşı tarafsızlığını sağlayacak bir holding yapısı tesis etmesi gerekmektedir. Demiryolu düzenleme kuruluşunun kendi kaynaklarının olmaması, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığından bağımsızlığını zedelemektedir. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü, hâlâ hem düzenleyici makam, hem de emniyet makamı işlevini görmektedir ve Ulaştırma Bakanlığından yeterince bağımsız değildir. İlavde uyumlaştırma çabalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bunun yanı sıra, Bakanlık, serbestleşme sonrasında, ekonomik düzenleyici işlevlerini yürütmemelidir, zira bu durum Tek Avrupa Demiryolu Alanını kuran 2012/34 sayılı Direktif'le uyumlu değildir.

Denizyolu taşımacılığı alanında, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, petrol kirliliğine hazırlık ve acil müdahale alanında bir eğitim programı başlatmıştır. Türkiye, Şubat'ta Uluslararası Deniz Trafikinin Kolaylaştırılması Sözleşmesi'ne (FAL) taraf olmuştur. 2006 Denizcilik Çalışma Sözleşmesi henüz onaylanmamıştır. Türkiye, Paris Mutabakat Zaptı'na üyelik dâhil, Uluslararası Denizcilik Örgütünün tüm temel sözleşmelerine taraf olmak için çabalarını sürdürmektedir. Topluluğun gemi trafik izleme ve bilgi sistemine ilişkin müktesebata uyum sağlamak suretiyle, Türkiye, denizyolu taşımacılığının izlenmesine yönelik yasal ve teknolojik çerçeveyi tamamlamaya teşvik edilmektedir.

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 (EUSDR) katılmamaktadır ve iç su yolları konusundaki temel uluslararası anlaşmaları imzalamamıştır.

Havacılık alanında, Türkiye, AB müktesebatına uyum konusunda ilerleme kaydetmektedir. Türkiye, emniyetle ilgili hususlar dâhil, kapsamlı bir havacılık anlaşması konusunda niyet beyan etmiştir. Yerli ve yabancı hava araçlarına yapılan emniyet değerlendirmelerine, hareket kabiliyeti kısıtlı havayolu yolcularına ve uçuş ve görev süresi sınırlamaları ile dinlenme esaslarına ilişkin yasal düzenlemeler kabul edilmiştir. Hava operasyonları veya uçuş personelinin çalışma alanları konusunda kayda değer ilerleme kaydedilmemiştir. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü'nün kapasitesi, Türk sivil havacılık sektörünün büyüklüğüne ve büyüme hızına ayak uyduramamaktadır. Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansı (EASA) ile yapılan ve havacılık emniyetinin tüm alanlarına genişletilen gözden geçirilmiş çalışma düzenlemesinin, öncelikli olarak sonuçlandırılması gerekmektedir. Türkiye, emniyet konusuna özel önem atfederek, EASA yönetim kurulunda yer alma ve Avrupa Tek Hava Sahası girişimine katılım dâhil, AB havayolu taşımacılığı sisteminin tümüyle bir parçası olmaya teşvik edilmektedir. Bu entegrasyon gerçekleşinceye kadar, EASA hava trafik yönetimi ve hava seyrüsefer hizmetleri üzerinde denetim gerçekleştirememekte ve bu nedenle Türkiye'nin bu alanlardaki ilerleme düzeyi tespit edilememektedir. Türkiye'deki ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ndeki (GKRY) hava trafik kontrol merkezleri arasındaki iletişim eksikliği, Lefkoşa uçuş bilgi bölgesinde hava emniyeti bakımından ciddi tehlike oluşturmaya devam etmektedir. Bu emniyet meselesini çözmek üzere, ivedilikle operasyonel bir çözüm bulunmasına ihtiyaç vardır.

Kombine taşımacılık ile ilgili olarak, 2014'te bir kombine taşımacılık stratejisi kabul edilmiş ancak o tarihten bu yana yeni mevzuat bakımından ilerleme kaydedilmemiştir. Kombine taşımacılığın geliştirilmesine yönelik imkânların artırılması gerekmektedir.

GKRY'de kayıtlı ya da 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.

4.15. Fasil 15: Enerji

AB enerji politikası, arz güvenliği, enerji iç piyasası, enerji verimliliği, yenilenebilir enerji kaynakları, nükleer enerji, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma konularını kapsamaktadır.

Türkiye, bu fasılda **kısmen hazırlıklıdır**. Arz güvenliği, elektrik ve yenilenebilir enerji sektöründe **iyi düzeyde ilerleme** sürdürülmüştür. Türkiye'nin elektrik sektöründe uyumu ileri düzeydedir. 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 sektöründe doğal gaz piyasası reformunu AB müktesebatına uygun olarak tamamlaması;
- nükleer enerji alanında düzenleyici kurum olan Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun (TAEK) 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 Euratom *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 kayda değer ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye, petrol stokları konusunda AB müktesebatına uyum sağlamaya devam etmektedir. Acil petrol stokları ve petrol güvenliği konularını düzenleyen Akaryakıt Piyasası Kanun Tasarısı henüz kabul edilmemiştir. Trans-Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı Projesi (TANAP) konusundaki ilerleme devam etmektedir: projenin 2018'de tamamlanması amacıyla tüm büyük satın alma sözleşmeleri sonuçlandırılmış olup hedef takvimin oldukça ilerisinde bulunmaktadır. TANAP'ın Hazar ve/veya Orta Doğu'dan Türkiye ve Avrupa'ya yeni doğal gaz kaynaklarını ulaştıracak şekilde genişletilmesi çalışmaları sürdürülmüştür. Türkiye ve Bulgaristan arasında çift yönlü ara bağlantı projesi konusunda fizibilite çalışmaları ve teknik çalışmalar sürmektedir. Öte yandan, Türkiye ve Rusya arasındaki ikili ilişkilerin normale dönmesinin ardından, Türk Akımı Doğal Gaz Boru Hattı Projesi ile ilgili durma noktasına gelmiş olan görüşmeler Ağustos 2016'da yeniden başlatılmıştır. Türk Akımı Doğal Gaz Boru Hattı Projesi için Hükümetler arası Anlaşma, İstanbul'da düzenlenen²³ Dünya Enerji Kongresi kapsamında, Türkiye Cumhurbaşkanı ile Rusya Devlet Başkanı'nın katılımlarıyla 10 Ekim 2016 tarihinde imzalanmıştır. Şeffaf bir doğal gaz transit rejimi konusunda gelişme kaydedilmemiştir.

Elektrik şebekeleri konusunda iyi düzeyde ilerleme devam etmiştir. Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki ticari enerji alışverişine yönelik olarak 2015'te imzalanan anlaşmanın ardından, Ocak 2016'da Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ), Avrupa Elektrik İletim Sistemi İşletmecileri Ağına (ENTSO-E) gözlemci üye olmuştur. Bu durum, AB elektrik piyasası ile tam bütünleşmeye yönelik atılan önemli bir adımdır. Diğer komşu ülkelerle elektrik ara bağlantılarının kurulmasına yönelik çabalar devam etmiştir.

Türkiye, **enerji iç piyasasına** ilişkin olarak, *elektrik* konusunda AB'nin Üçüncü Enerji Paketi uyarınca uygulamaya yönelik yeni mevzuat çıkarmaya devam etmiştir. Verimlilik, rekabet, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artırılması amacıyla, elektrik dağıtım şirketlerinin birleştirilmesi ve devralınması ile talep tahminlerine ilişkin iki yeni düzenleme Mayıs 2016'da yayımlanmıştır. Gün öncesi ve gün içi piyasaların tam işleyişini sağlamak amacıyla yürürlükteki yönetmeliklerde bazı değişiklikler yapılmıştır; söz konusu piyasa işlemleri, Eylül 2015'te Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketine (EPIAŞ) devredilmiştir. AB müktesebatı uyarınca, dağıtım şirketlerinin tedarik faaliyetleri, Ocak 2016 itibarıyla yasal olarak ayrıştırılmıştır. 2016 yılı için, elektrik tüketicilerinin tedarikçi değiştirmek için serbest tüketici eşiği 4000 kWh'den 3600 kWh'ye düşürülmüştür; bu da, teorik anlamda %86 oranında piyasa açıklığına denk gelmektedir. Piyasanın tam olarak açılmasına ilişkin herhangi bir takvim belirlenmemiştir. Müşterilerin tedarikçi değiştirme taleplerinin üç hafta içerisinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Müşterilerin tedarikçi değiştirme oranları, 2016'da %5'in altında kalmıştır. Elektrik piyasasında müşteri kategorilerinden ziyade daha çok bölgeler arasındaki çapraz sübvansiyonların kaldırılması için belirlenen son tarih (tek bir ulusal tarife vardır), Aralık 2015'ten Ocak 2021'e ertelenmiş; bu durum, maliyet esaslı ve tam olarak işleyen bir elektrik piyasasının kurulabilmesini önemli biçimde ötelemiştir. Elektrik için şeffaf ve maliyet esaslı bir fiyatlandırma mekanizması henüz gerektiği şekilde uygulanmamaktadır.

Doğal gaz piyasasında düzensiz bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Arz güvenliğinin güçlendirilmesi ve kaynak çeşitliliğinin sağlanması amacıyla Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, yüzer depolama ve sıvılaştırılmış doğal gaz (LNG) terminaleri konusunda bir karar yayımlamıştır. Doğal gaz dağıtım lisansı ihale süreci devam etmiş ve şebeke, 81 ilin 76'sını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Tüketicilerin tedarikçi değiştirme taleplerinin iki hafta içerisinde yerine getirilmesi gerekmektedir. Doğal gaz için serbest tüketici eşiği, 2016 yılı için 75.000 m³'te bırakılmış olup piyasanın bütün doğal gaz tüketicilerine tam olarak açılmasının sağlanmasına yönelik herhangi bir takvim oluşturulmamıştır. Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketinin (BOTAŞ) ayrıştırılması ve şirketin dağıtım faaliyetlerin yasal olarak ayrıştırılması konusunda daha fazla gelişme kaydedilmiştir. Tam olarak işleyen ve maliyet bazlı fiyatlandırma gerektiği gibi uygulanmamaktadır. AB müktesebatıyla uyum konusunda birçok eksikliğe değinmesi beklenen Doğal Gaz Piyasası Kanunu'nda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı, Ağustos 2014'ten bu yana TBMM'de beklenmektedir.

Türkiye'nin **hidrokarbonlar** konusundaki mevzuatı AB müktesebatıyla ileri düzeyde uyumludur. Türkiye, Hidrokarbonların Üretimi, Aranması ve Çıkarılmasına İlişkin Ruhsatların Verilmesi ve

Kullanılmasına İlişkin 94/22/AT sayılı Direktif'i hâlihazırda uygulamaktadır; ancak Açık Denizde Petrol ve Doğal Gaz Faaliyetlerinin Güvenliğine ilişkin 2013/30/AB sayılı Direktif ile hidrokarbonların geçişi konusundaki AB Direktifi ile de uyum sağlanması gerekmektedir.

Türkiye'nin AB müktesebatı ile büyük ölçüde uyumlu olduğu **yenilenebilir enerji** sektöründeki olumlu gelişmeler devam etmiştir. 2023'e kadar elektriğin en az %30'unun yenilenebilir kaynaklardan üretilmesini hedefleyen Türkiye, yenilenebilir enerjiyi geliştirmek için hâlihazırda önemli adımlar atmıştır. Yenilenebilir Kaynaklardan Sağlanan Enerjinin Kullanımının Teşvik Edilmesine Dair 2009/28/AT sayılı Direktif'e uygun olarak hazırlanan Yenilenebilir Enerji Eylem Planı, Şubat 2015'ten bu yana yürürlüktedir. Yenilenebilir enerji kaynaklarının payının, bugünkü değer olan %15'ten %20,5'e çıkarılmasıyla toplam kapasitenin 2023'e kadar 61 GW olması hedeflenmektedir. Haziran 2016'da, yenilenebilir enerji kaynaklarından elektrik enerjisi üretiminde kullanılacak yerli aksamın teşvik edilmesi ve denetlenmesi konusunda yeni bir yönetmelik çıkarılmıştır. Hidroelektrik de dâhil, yenilenebilir enerji alanındaki gelişmeler, devlet destekleri ve çevreye ilişkin AB müktesebatı gerekliliklerini karşılamalıdır. Düzenleyici rejimin geliştirilmesi gerekmektedir. Hidroelektrik üretiminin artmasıyla, enerji üretiminde yenilenebilir enerjinin payı 2014'te %21 iken, 2015'te %32'ye yükselmiştir.

Enerji verimliliği konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye, 2011 referans yılıyla karşılaştırıldığında enerji yoğunluğunun, 2023'e kadar en az %20 oranında azaltılmasını amaçlayan Enerji Verimliliği Strateji Belgesinde, enerji verimliliğine ilişkin kararlı hedefler ortaya koymuştur. Ancak, 2012/27/AB sayılı Enerji Verimliliği Direktifi'ne uygun olarak sektörel hedefler ve kilometre taşlarıyla birlikte net öncelikler ortaya koyan ulusal bir enerji verimliliği eylem planı hâlâ kabul edilmemiştir. Binalarda Enerji Performansı Direktifi'ne veya Enerji Verimliliği Direktifi'ne tam olarak uyum sağlanmasına yönelik herhangi bir zaman çizelgesi bulunmamaktadır. Enerji verimliliğine ilişkin politikaların uygulanması amacıyla, farklı bakanlıklar arasında koordinasyonun iyileştirilmesi için kurumsal yapının, mümkünse (AB üye devletlerinin bir çoğunda olduğu gibi) münferit etkin bir kurumun oluşturulması suretiyle güçlendirilmesine yönelik acil bir ihtiyaç bulunmaktadır.

Nükleer enerji, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma konularında ilerleme kaydedilmemiştir. Akkuyu nükleer enerji santrali projesinde sınırlı gelişme kaydedilmiştir; Sinop nükleer enerji santraline ilişkin fizibilite çalışmaları devam etmektedir. Türkiye'nin, planlanan üçüncü nükleer enerji santraline ilişkin çalışmaları devam etmiştir. Türkiye'nin mevcut mevzuatı, Nükleer Güvenlik Direktifi ile Kullanılmış Yakıt ve Radyoaktif Atık Direktifi başta olmak üzere Euratom müktesebatıyla sadece kısmen uyumludur. Nükleer enerji alanında, bağımsız düzenleyici bir kurumun kurulmasına ilişkin çerçeve kanun tasarısı henüz kabul edilmemiştir. AB müktesebatına uyum sağlanması amacıyla, kanunun, nükleer kazaların önlenmesi ve etkisinin azaltılmasına ilişkin güvenlik hedefini gerektiği şekilde ele alması önem arz edecektir. Söz konusu hedefin, tasarım aşamasından itibaren yeni nükleer tesislere uygulanması gerekmektedir. Akkuyu nükleer santralinin ilk 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 (ECURIE) sistemine üye değildir.

4.16. Fasal 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 alışverişi dâhil olmak üzere vergi idareleri arasındaki işbirliğini düzenlemektedir.

Türkiye, vergilendirme alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Tütün ürünlerine ilişkin 2009 eylem planı dışında, bu alanda **ilerleme kaydedilmemiştir**. Gelecek yıl, Türkiye'nin özelliklerle:
- alkollü içeceklerle uygulanan özel tüketim vergisi ile ilgili olarak 2009 Eylem Planı'na uyum sağlamak amacıyla kararlı adımlar atması,
- vergiye tabi enerji ürünleri yelpazesini AB müktesebatı ile uyumlaştırması gerekmektedir.

Dolaylı vergilendirmeye ilişkin olarak, Türkiye'nin *Katma Değer Vergisi* mevzuatı %1 vergiye tabi ürünlerin kapsamını suni gübre ve hayvan yemini de içerecek şekilde genişletmiştir ve bu durum *AB mevzuatı* ile uyumlu değildir. Yapı, muafiyetler, özel planlar ve indirimli oranların kapsamı ile ilgili Türk mevzuatının 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 Fonu finanse eden verginin tamamen kaldırılmasını içeren 2009 Eylem Planı taahhütleri doğrultusunda, Aralık'ta ton başına 900 dolardan 600 dolara düşürülmüştür. Türkiye'nin sigaraya ilişkin özel tüketim vergisi mevzuatı ile verginin maktu ve *nispi* bileşenlerine ilişkin *AB* müktesebatı arasındaki uyumsuzluklar devam etmektedir. Bununla birlikte, sigara üzerinden alınan özel tüketim vergisinin genel düzeyi *AB* düzeyine yakındır. Alkollü içeceklerle ilişkin olarak Türkiye'nin, alkollü içecekler üzerindeki özel tüketim vergisini Aralık'ta %15 oranında yükseltmesi, ithal ve yerli içkiler arasında ayrımcı farklılıkları artırmıştır. Sonuç olarak, rakı ve dengi içecekler arasındaki özel tüketim vergisi farkı rakamsal olarak 17,41 liradan 20,03 liraya çıkmıştır; hâlbuki 2009 eylem planında yalnızca 6 liralık bir fark öngörülmüştür. Bu durum, ayrımcı vergilendirmenin azaltılmasına ilişkin 2009 eylem planı ile çelişmektedir. Enerji ürünleri üzerindeki özel tüketim vergileri genel olarak asgari *AB* oranlarından yüksektir fakat *AB* müktesebatına aykırı olarak jet yakıtı (kerosen), kömür ve elektrik üzerinden özel tüketim vergisi alınmamaktadır.

Doğrudan vergilendirme alanında ilerleme kaydedilmemiştir. İdari işbirliği ve karşılıklı yardım alanında rapor edilebilecek gelişme kaydedilmemiştir.

Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş ile ilgili olarak, Vergi Denetim Kurulu kayıt dışı ekonomi ile mücadeleye ve idari kapasitenin iyileştirilmesine yönelik faaliyetlerine devam etmiştir.

4.17. Fası 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 hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl **ilerleme kaydedilmemiştir**. Bu fasıl, Aralık 2015'te müzakerelere açılmıştır. Türkiye, Ekonomik Reform Programını (ERP) yine ciddi bir gecikmeyle iletmiştir. Merkez Bankası üzerindeki güçlü siyasi baskı, Bankanın bağımsızlığını ve güvenilirliğini olumsuz etkileyerek devam etmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Merkez Bankasının bağımsızlığına zarar verecek siyasi müdahalelerden kaçınması;
- belirlenen tarihler içerisinde mali bildirim tabloları ve Ekonomik Reform Programını *AB*'ye sunması gerekmektedir.

Para politikası konusunda, Merkez Bankasının birçok açıdan kısıtlı olan bağımsızlığına ilişkin daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir: enflasyon hedefi, hükümet ve Merkez Bankası tarafından birlikte belirlenmektedir. Başbakan'ın, uyumsuzluk durumunda Merkez Bankası Başkanı ve Para Politikası Kurulu arasında arabuluculuk yapma hakkı bulunmaktadır. Merkez Bankasının karar alma pozisyonundaki görevlilerinin görevden alınmasına ilişkin mevzuatı *AB* müktesebatıyla tam olarak uyumlu değildir. Merkez Bankası Kanunu'nun *AB* müktesebatıyla uyum sağlaması gerekliliğinin yanı sıra, para politikasının uygulanmasına yönelik siyasi müdahalelerden kaçınılarak Merkez Bankasının bağımsızlığının uygulamada da sağlanması gerekmektedir. Ayrıca *AB* müktesebatıyla tam uyum sağlanması, kamu sektörünün finansal kuruluşlara imtiyazlı erişiminin olmamasını ve kamu sektörünün parasal finansmanının yasaklanmasını gerektirmektedir.

Ekonomi politikası ile ilgili olarak, Bütçe Çerçevesinin Gerekliliklerine İlişkin Direktif'e daha fazla uyum sağlanması gerekmektedir. Türkiye, üç yıllık mali programlar hazırlamakta ancak bütçe takvimlerine riayet etmemektedir. Ulusal hesaplar, ESA 2010'a (Avrupa Hesaplar Sistemi 2010) uygun olarak hazırlanmamaktadır. Türkiye'nin, bütçeyle ilgili olarak kamuoyuna kısıtlı bilgi sağlaması nedeniyle, 2015'te bütçe şeffaflığı endeksi puanı açısından gerileme yaşanmıştır. Makroekonomik tahminlerin güvenilirliği konusunda daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir; kamu-özel sektör ortaklıkları ve yatırım finansmanına ilişkin devlet desteklerinin

giderek arttığı göz önünde bulundurulduğunda kamu mali risk değerlendirmesinin güçlendirilmesine yönelik bir ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye'de, ilgili Direktif'in öngördüğü üzere, sayısal mali kurallar veya maliye politikasını bağımsız bir şekilde takip eden bir mali kurul bulunmamaktadır. Türkiye, mali bildirim tablolarını gerektiği şekilde sunmamaktadır.

Türkiye, 2016-2018 Ekonomik Reform Programını önemli ölçüde geciktirerek Nisan ortalarında sunmuştur. Ekonomik Reform Programının zamanında sunulmasının sağlanması için ilave çabanın sarf edilmesi gerekmektedir. Üst Düzey Ekonomik Diyalog, Avrupa Birliği ile ekonomi politikalarının koordinasyonu açısından iyi bir araç teşkil etmektedir.

4.18. 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**. Rapor döneminde **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Başta makroekonomik istatistiklerin ve tarım istatistiklerinin AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesine yönelik olmak üzere her açıdan daha fazla çabanın sarf edilmesi gerekmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ile diğer veri sağlayıcılar arasında işbirliğini güçlendirerek idari kayıtların kullanımını ve kalitesini iyileştirmesi;
- önemli ulusal hesapları Eurostat'a sunması;
- tarım, göç ve iltica istatistiklerini iyileştirmesi gerekmektedir.

İstatistiki altyapı konusunda, İstatistik Kanunu, Avrupa İstatistik Uygulama İlkeleri'ni izlemekte ve TÜİK'in mesleki bağımsızlığını güvence altına almaktadır; ancak TÜİK Başkanı'nın atanmasında daha fazla şeffaflığın sağlanması gerekmektedir. İstatistiki veriler, kamuya açık haber bültenleriyle aynı anda tüm kullanıcıların erişimine açılmaktadır. En güncel sınıflandırmalar kullanılmaktadır. Geçtiğimiz yıl, Sosyal Güvenlik Kurumu ile imzalanan mutabakat zaptı ile istatistiki amaçlarla sosyal güvenlik verilerine erişim kolaylaşacaktır. Bununla birlikte, TÜİK ile başta Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olmak üzere diğer ana veri sağlayıcı kurumlar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi gerekmektedir. İdari kayıtlara erişim zordur ve farklı kurumlar tarafından tutulan idari verilerin yetersiz olması, maliyetli anketlere bağımlılığın giderek artmasına neden olmaktadır. Kısa vadedeki öncelik, TÜİK ile temel veri sağlayıcılar arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi, kayıtların kalitesinin iyileştirilmesi ve idari verilerin kullanımının artırılmasıdır.

Makroekonomik istatistikler alanında, üç aylık ulusal hesaplar ve ödemeler dengesi verileri mevcut olmakla birlikte, AB müktesebatına uyumlu yıllık ulusal hesap istatistikleri hâlâ üretilmemektedir. Türkiye, AB müktesebatına uyumlu dış ticaret istatistikleri üretmektedir. Aşırı Açık Prosedürü tabloları henüz iletilmemiştir. Yabancı bağlı şirketlere ilişkin ticaret istatistikleri ile genel yönetim mali istatistiklerinin tahakkuk bazlı yayımlanması hususlarında daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Geçtiğimiz yıllarda, arz kullanım tabloları Eurostat'a sunulmamıştır. Bölgesel hesaplar, istatistiki bölge birimleri sınıflandırması Düzey 3'te hâlâ mevcut değildir. Uyumlaştırılmış tüketici fiyat endeksi AB müktesebatına uygun şekilde üretilmektedir. İstatistik faslında daha fazla ilerleme kaydedilmesi için, ESA 2010'a ve kullanılan yöntemeye uygun şekilde üretilmiş kilit ulusal hesap göstergelerinin bildirilmesi büyük önem arz etmektedir.

İş istatistikleri konusunda, yapısal istatistiklere ilişkin düzenlemenin tam olarak uygulanması süreci devam etmektedir; ancak uyum düzeyi hâlâ düşük olup veri kalitesi yetersizdir. Kaliteli idari kayıtların bulunması ve kullanılması sürecin etkinliğini artıracaktır. Türkiye, AB standartlarına uygun şekilde, sanayi üretim istatistiklerinin en son sürümünü uygulamaktadır. PRODCOM'a (Avrupa Birliği'nin sanayi ürünlerine ilişkin sınıflaması) uyum sağlanmıştır. Hizmetler hariç olmak üzere kısa dönemli istatistikler, AB müktesebatına büyük oranda uyumlu hale getirilmiştir. Ulaştırma istatistikleri, karayolu taşımacılığına ilişkin birtakım veriler dışında, AB müktesebatına uygun olarak üretilmektedir. Türk turistlerin yurtdışındaki harcamalarına ilişkin veriler hariç, turizm istatistikleri mevcuttur. AR&GE ve bilgi ve iletişim teknolojileri istatistikleri, AB müktesebatına

büyük oranda uyumludur. Bilim ve teknoloji istatistiklerinin AB müktesebatıyla uyumu oldukça ileri düzeydedir.

Sosyal istatistikler alanında, gelir ve yaşam koşulları anketlerinden elde edilen veriler mevcut olup sürekli hanehalkı iş gücü anketlerinin 2014'te üretilmeye başlanmasıyla birlikte işgücü piyasası istatistikleri AB müktesebatına tam olarak uyumlu hale gelmiştir. 2014'ten bu yana, istihdam verilerine ilişkin metodoloji AB standartlarına uygundur. Kamu sağlığı istatistikleri konusunda, ölüm nedeni ve sağlık anketlerine ilişkin verilerde uyum düzeyi oldukça yüksek olmakla birlikte sağlık harcamaları ve parasal olmayan sağlık hizmetleri verileri konusunda daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Sosyal koruma istatistikleri kısmen uyumludur. Suç istatistikleri ile eğitim ve mesleki eğitim verileri mevcuttur. Güvenilir göç akım tablolarının oluşturulması için oturma izinlerine, sığınmacılara ve mültecilere ilişkin veriler yetersizdir.

Tarım istatistikleri alanında, 2001'den beri genel tarım sayımı yapılmamıştır. Hayvansal üretim, süt ve mandıra istatistikleri mevcut olmakla birlikte şarap ve zeytinyağı verileri tam değildir. Ürün denge tabloları hâlâ bulunmamaktadır ve tarımsal ekonomik hesaplar güncel değildir. Çiftlik kayıtlarının tarımsal üretim ve kayıt sistemine entegrasyonu sağlanmış olup tarımsal iş gücü endeksi ve tarımsal üretim verilerinin kapsamı ve erişilebilirliği konusunda ciddi iyileştirmelere ihtiyaç duyulmaktadır. Çiftlik kayıt sisteminin oluşturulması konusunda ilerleme sağlanmasını teminen, tarım istatistiklerinin iyileştirilmesine yönelik stratejinin gözden geçirilmesi ve TÜİK ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi hususlarında daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

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. Çevresel hesaplar, başlangıç aşamasındadır. Enerji istatistikleri AB müktesebatına uyumludur. Yıllık enerji istatistikleri ve enerji fiyatları kaliteli şekilde mevcut olup Eurostat'a iletilmektedir.

4.19. 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 geliştirmektedir.

Türkiye, bu fasılda **kısmen hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:
- sendikal hakların tam olarak kullanılması ile ikili ve üçlü sosyal diyalogun işleyişini sınırlayan engelleri kaldırması;
- İş Kanunu'nun uygulanmasını gözetmesi ve izlemesi gerekmektedir.

İş hukuku alanında Türkiye, Mayıs'ta, geçici iş ilişkisi, çağrı üzerine çalışma ve uzaktan çalışmaya ilişkin mevzuatı kabul etmiştir. Geçici iş ilişkisinin kullanımındaki kısıtlama ve yasakların, AB müktesebatına uyum doğrultusunda kamu yararı temelinde gerekçelendirilmesi gerekmektedir. Kötü çalışma koşulları, haksız işten çıkarmalar ve sendikal hakların kullanımının engellenmesine ilişkin risklerin önlenmesi amacıyla özel sektörde alt işverenliğe ilişkin düzenleyici bir çerçeve hâlâ oluşturulmamıştır. Kayıt dışı işçilerin oranı, neredeyse hiç değişmeyerek Mayıs 2016'da %33,8 olmuştur. Çocuk işçiliği, en kötü biçimiyle devam etmektedir.

İş sağlığı ve güvenliği ile ilgili olarak, Türkiye'nin bu alandaki müktesebata uyum sağlamasını amaçlayan Kanun'un tam olarak yürürlüğe girmesi, bir kez daha, bu sefer Temmuz 2017'ye ertelenmiştir. Madencilik sektöründe, kaza risklerini azaltmak için önleyici tedbirlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. İş kazaları, ciddi endişe kaynağı olmaya devam etmektedir ve 2014'te 1.626 kişinin hayatını kaybetmesine neden olmuştur. Çocuk işçiler, ölümcül kazaların kurbanı olmaya devam etmiştir.

Üçlü ve ikili **sosyal diyalog** hâlâ sınırlıdır. Ekonomik ve Sosyal Konsey, 2009'dan bu yana faaliyet göstermemektedir. Özel sektördeki sendikali işçi oranı, çok az bir artışla 2016'da %11,5'e yükselmekle birlikte, hâlâ çok düşüktür. 2015'te, toplu iş sözleşmeleri, özel sektör çalışanlarının

sadece %7,5'ini kapsamaktadır ve bu oran, AB üye devletlerindeki rakamların oldukça altındadır. Toplu sözleşme yetkisine dair çifte barajın olması ve kamu görevlilerinin grev hakkının olmaması gibi yasal eksiklikler, Avrupa standartları ve ILO sözleşmelerine aykırıdır. Kayıt dışı çalışanlar, emekliler ve işsizler ile geniş bir kamu görevlisi kesimi, hâlâ örgütlenme hakkına sahip değildir. Rapor döneminde, sendikal hakları orantısız biçimde kısıtlayacak şekilde, sendikaların çok sayıda protesto ve gösterisi engellenmiştir. Sendika konfederasyonları, meşru sendikal faaliyetlerinden dolayı, sendika görevlilerine karşı, işten çıkarma, taciz, misilleme, tutuklama ve polis tarafından kötü muameleye ilişkin çok sayıda ciddi suçlama bulunduğunu bildirmiştir. 15 Temmuz darbe girişiminin ardından, olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile 2 sendika konfederasyonu ve bu konfederasyonlara bağlı, yaklaşık 50 bin işçinin üyesi olduğu 19 sendika, Gülen hareketi ile bağlantılı oldukları iddiasıyla kapatılmıştır. Bu konfederasyon ve sendikalara yönelik kesin suçlamalarla ilgili bilgiye erişim yoktur.

İstihdam oranları, erkekler için %75 ve kadınlar için %31,6'dan biraz yükselerek 2015'te, (20-64 yaş arası) erkekler için %75,3 ve (20-64 yaş arası) kadınlar için %32,5 olmuştur ancak kadınlara ilişkin oranlar hâlâ, ulusal hedefin çok altındadır. İşsizlik oranı, 2015'te (15 yaş ve üstü için) %10,3'e yükselmiştir ve kadınlar için bu oran, hâlâ önemli ölçüde yüksektir. Genç işsizliği (15-24 yaş arası) 2015'te %18,3'e yükselmiştir; genç nüfusun yaklaşık üçte biri istihdam, eğitim ya da öğretimde değildir. İstihdamda, güçlü bölgesel farklılıklar devam etmektedir. İşverenlere, ilave genç ve kadın istihdam etmeleri için verilen devlet teşvikleri (sosyal sigorta primlerinde indirim ve vergi muafiyetleri) Aralık 2020'ye kadar uzatılmıştır. İlk "İstihdam ve Sosyal Reform Programı" ile ilgili çalışmalar hâlâ tamamlanmamıştır.

Avrupa Sosyal Fonu'na hazırlık çalışmaları ile ilgili olarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) kapsamındaki İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programını ve mukabil IPA II Programını yönetmektedir. *(IPA fonlarının yönetiminin etkililiği ve fon kaybı riski için bkz. Fasıl 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu).*

Sosyal içirme ve koruma alanında Türkiye, bazı illerdeki çok sayıda sığınmacının neden olduğu sosyal altyapı üzerindeki ilave yükü azaltmaya yönelik övgüye değer çabalar sarf etmektedir. Yakın zamanda kabul edilen Roman vatandaşlara yönelik ulusal strateji belgesi ve eylem planı, düşük beceri gerektiren ve düşük statülü işler ile çocuk işçiliğini ele almayı amaçlamaktadır. Geçtiğimiz yılların aksine, yoksulluk göstergeleri, sosyal eşitsizliklerin azaltılması bakımından iyileşme göstermemektedir. Özellikle Roman çocukları için olmak üzere, ciddi maddi yoksunluk devam etmektedir ve bu durum, doğu bölgelerinde daha yüksektir. Engelli kişiler, sosyal dışlanma ve yoksulluk riskiyle karşı karşıyadır ve bu kişilerin istihdamını artırmaya yönelik tedbirler etkisiz kalmıştır. Kamu sektöründe engelli istihdam oranı, %2 civarındadır; bu oran, taahhütlerin oldukça altındadır. Türkiye, toplum temelli yaşamın desteklenmesi için önemli adımlar atmıştır ancak, sosyal politikalar, hizmetler ve yardımlar için bütünleşik ve kapsamlı bir politika çerçevesinin geliştirilmesine hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır. Yaklaşık yarısı, yaşlılık aylığına tahsis edilmiş olan sosyal koruma harcamaları, GSYH'nin %14,3'üne tekabül etmektedir. İş gücü piyasasında yer almayan kadın oranının yüksek olması ve kayıt dışı istihdamın yüksekliği, emeklilik sisteminin sürdürülebilirliği açısından risk oluşturmaktadır. Evde bakım hizmeti sunan kişiler, Türkiye'deki bakım sisteminin temel bileşeni haline gelmiştir ancak bu kişiler, profesyonel eğitimden ve sosyal güvenlik primi teşviklerinden yoksundur.

İstihdam ve sosyal politikada, ayrımcılıkla mücadeleyle ilgili olarak, Nisan'da, kabul edilen Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, bu kuruma, istihdam, sosyal yardım ve sosyal hizmetlere erişimde ayrımcılığın tespit edilmesi ve önlenmesi yetkisini vermektedir. Bununla birlikte, kurum, hâlâ faal değildir. Ayrıca, yasaklanan ayrımcılık gerekçeleri arasında cinsel yönelim yer almamaktadır. *(bkz. Fasıl 23: Yargı ve Temel Haklar)*

İstihdam ve sosyal politikada, kadın-erkek eşitliği alanında, kadınlar, ağırlıklı olarak düşük beceri gerektiren işlerde istihdam edilmeye devam etmektedir ve yönetici kademelerinde kadın temsil oranı son derece düşüktür. Kadın ile erkek arasındaki ücret farklılıkları sorun olmaya devam etmektedir.

Çalışan ebeveynlerin kısmi süreli çalışmasına ilişkin düzenleme kabul edilmiştir. Uzun süreli bakım da dâhil olmak üzere, çocukların, yaşlı ve hasta kişilerin bakımına yönelik kurum ve hizmetlerin yetersiz olması, bakım sorumluluğu konusunda toplumsal cinsiyet önyargıları nedeniyle, kadınların istihdamını engellemeye devam etmektedir (bkz. Fası 23).

4.20. Fası 20: İşletme ve Sanayi Politikası

AB işletme ve sanayi politikası rekabetçiliği artırmakta, yapısal değişimi kolaylaştırmakta ve küçük ve orta ölçekli işletmeleri teşvik eden, işletmeler için elverişli ortamı desteklemektedir.

Türkiye, işletme ve sanayi politikası alanında **oldukça hazırlıklıdır**. Finansmana erişim, yenilik stratejisi ve girişimcilik eğitimi konularında **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Öte yandan, kayıt dışı ekonomi ile mücadelede dâhil olmak üzere, iş ortamı, KOBİ'lerin uzun dönemli finansmanı ve mikrofinansla ilişkin yasal çerçeve alanlarında ilerleme sağlanması gerekmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

İşletme ve sanayi politikası prensipleri ile ilgili olarak, geçtiğimiz yıl bir dizi stratejinin kabulü sonrasında, sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Sanayi stratejisine ilişkin izleme ve değerlendirme raporu, ağırlıklı olarak işletmelerin finansmanı ve destek hizmetlerinin artırılması gibi politika araçlarında ilerlemeye işaret ederken iş ortamının iyileştirilmesi ve daha iyi düzenlemeler yapılmasına yönelik eylemin henüz uygulanmadığını göstermektedir. KOBİ Politikası Endeksi (2016) göre, finansmana erişim, yenilik stratejisi ve hayat boyu girişimcilik eğitiminin teşvik edilmesi konularında ilerleme kaydedilmiştir. İşletmelerin kayıt işlemleri, KOBİ'lerin uzun dönemli finansmanı ve mikrofinansla ilişkin yasal çerçeve ile ilgili eksiklikler belirtilmiştir. Ekonomideki mevcut büyük çaplı kayıt dışılık, genel iş ortamı için endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Türk mevzuatı, Geç Ödemeler ile Mücadele Direktifi ile hâlâ tam uyumlu değildir. Otomotiv sektörüne yönelik bir sektörel strateji kabul edilmiş ve farklı bölgesel kalkınma ajansları tarafından yedi adet yenilik stratejisi hazırlanmıştır.

İşletme ve sanayi politikası araçları ile ilgili olarak, kamu alımlarında offset (sanayi katılımı) anlaşması seçeneğini ve yabancı teklif verenlerin Türk şirketleri ile çalışması gerekliliğini getiren, sağlık hizmetlerine yönelik özel bir sanayi işbirliği programı, Sağlık Bakanlığı tarafından genel "sanayi işbirliği programı" kapsamında yayımlanmıştır. Yerleştirme ve kamu alımlarının bir sanayi politikası aracı olarak kullanılması yönündeki çabalar genel olarak devam etmiş olmasına rağmen uygulamada, henüz offset (sanayi katılımı) anlaşmaları empoze edilmemiştir. Yatırım Ortamını İyileştirilme Koordinasyon Kurulunun (YOİKK) yapısı güçlendirilmiş ve çalışma metodolojisi düzenlenmiştir. Türkiye, sanayi ve teknoloji geliştirme bölgelerine destek vermeyi sürdürmektedir. Sanayi ve teknoloji geliştirme bölgesi sayısı (geçen yıl 59 iken), Aralık 2015 itibarıyla 64 olmuştur ve (geçen yıl 14.194 projeden alınan 384 patente kıyasla) tamamlanan 19.322 projeden 627 patent alınmıştır.

Uluslararası patent başvuruları bakımından performans hâlâ, AB ortalamasının çok altındadır. Türkiye, KOBİ'leri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı KOSGEB tarafından yürütülen kapsamlı programlar da dâhil olmak üzere, sınavı kalkınmaya yönelik birçok kamu desteğini uygulamaya devam etmektedir. Bu programların etkilerinin ve birbirlerini tamamlayıcı niteliklerinin değerlendirilmesi gerekmektedir. Finansmana erişim ile ilgili durum iyileşmiştir. 29 alt sektördeki sanayi işletmelerini kapsayan bir sanayi internet portalı kurulmuştur. Türkiye, Avrupa İşletmeler Ağında aktif biçimde faaliyetini sürdürmektedir.

4.21. 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, taşımacılık ve enerji ağları alanında **iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir**. Bununla birlikte, çift yönlü gaz ara bağlantılarının geliştirilmesi başta olmak üzere daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin, ağlarını işletmeye yönelik yasal çerçeve üzerinde çalışması ve özellikle:

- ulusal ulaştırma ana planı ve ulaştırma bilgi yönetimi sisteminin oluşturulmasını tamamlaması;
- geçişe ilişkin mevcut hükümler de dâhil olmak üzere elektrik ve gaz şebeke kodlarını AB müktesebatı ile tamamen uyumlaştırması ve uygulaması;
- kurumsal ve insan kaynakları kapasitesini artırması gerekmektedir.

Ulaştırma ağları konusunda, revize TEN-T kılavuzları uyarınca Türkiye'nin kapsamlı ulaştırma ağının kapsamını güncellemek üzere Haziran'da anlaşmaya varılmıştır. Ayrıca, çekirdek ulaştırma ağının kapsamına ilişkin olarak AB ile anlaşmaya varılmıştır. Türkiye, ulusal ulaştırma ana planının hazırlanması ve ulaştırma bilgi yönetimi sisteminin kurulmasına yönelik adımlar atmaktadır. Bu sistem, karar alma sürecini desteklemek üzere ulaştırma istatistikleri sağlayacaktır.

Enerji ağlarına ilişkin olarak, elektrik alanında iyi düzeyde ilerleme devam etmiştir. Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ), Avrupa Elektrik İletim Sistemi Operatörleri Ağı'na (ENTSO-E) gözlemci üye olmak amacıyla Ocak'ta bir anlaşma imzalamıştır. Bu durum, AB elektrik piyasası ile tam bütünleşmeye yönelik atılan önemli bir adımdır. Diğer komşu ülkelerle elektrik ara bağlantılarının güçlendirilmesine yönelik çabalar devam etmiştir. Özellikle, planlanandan önce bitirilmesi için çaba sarf edilen Trans-Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı Projesi (TANAP) olmak üzere, gaz şebekeleri alanında iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Başlıca alım ihalelerinin tamamı gerçekleştirilmiştir ve uluslararası finansal kuruluşlarla ilave finansmana ilişkin müzakereler devam etmektedir. BOTAS, Türkiye ve Irak arasında bir doğal gaz enterkonektörü inşası için Nisan'da yapım ihalesine çıkmıştır. Türkiye ve Bulgaristan arasında çift yönlü ara bağlantı projesi konusunda fizibilite çalışmaları ve teknik çalışmalar devam etmektedir. Rusya destekli Türk Akımı Doğal Gaz Boru Hattı projesine ilişkin durma noktasına gelen müzakereler, Ağustos 2016'da tekrar başlatılmıştır. Adil ve şeffaf bir doğal gaz transit rejimi konusunda gelişme kaydedilmemiştir.

4.22. Fasıll 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu

Bölgesel politika, AB'nin, sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomik büyümesine yönelik temel yatırım politikasıdır. 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 hazırlıklıdır**. IPA fonlarının kullanımında ve program uygulama kapasitesinin güçlendirilmesinde **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- mali yardımın, belirtilen son tarihlere uygun şekilde uygulanmasını sağlamak ve yüksek kaliteli sonuçlar ortaya koymak amacıyla devam eden operasyonların izlenmesi ve denetimine odaklanması;
- ulusal IPA koordinatörü ve ulusal yetkilendirme görevlisinin, program otoritelerini koordine etme ve program seviyesinde etkin bir stratejik planlama ve risk yönetimi sağlama kapasitesini güçlendirmesi;
- yeniden düzenlenmiş AB uyum politikası yasal çerçevesi ile getirilen değişiklikleri, eylem planında yapılacak güncellemeye yansıtması gerekmektedir.

Yasal çerçevede, bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. IPA II Çerçeve Anlaşması Genel Tebliği ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, Şubat ve Nisan 2016 arasında kabul edilmiştir.

Aralık 2015'te IPA II yapılanmasının kabul edilmesiyle **kurumsal çerçevede** bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Dört program otoritesinden üçüne (çevre ve iklim eylemi, rekabetçilik ve yenilik ile eğitim, istihdam ve sosyal politikalar) IPA fonlarının yönetimi için bütçe uygulama görevleri verilmiştir. Komisyon, ulaştırmaya ilişkin olumlu bir görüş için ihtiyaç duyulan güvenceyi henüz alamamıştır.

26 kalkınma ajansının hâlihazırda tamamen faal olması ile birlikte, **idari kapasitede** bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.

Programlama ile ilgili olarak, proje havuzu hazırlığının hâlâ devam ediyor olması nedeniyle ilerleme yavaştır.

İzleme ve değerlendirme ile ilgili olarak, geliştirilen entegre izleme bilgi sisteminin etkili kullanımı konusunda az ilerleme kaydedilmiştir.

Mali yönetim, kontrol ve denetim konusunda, özellikle, Suriye krizine cevaben geliştirilen AB Bölgesel Güven Fonu'na fonların yeniden tahsis edilmesi nedeniyle fon kaybı riski önemli ölçüde azalmıştır. Kapanıştan önce IPA fonlarının kullanılmaması riski devam etmektedir. Program otoriteleri, kapasitelerini artırmaya devam etmiştir fakat ihale dokümanlarının kalitesine özel dikkat sarf edilmelidir.

4.23. Fasıll 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 çok büyük öneme sahiptir.

Türkiye, bu alandaki AB müktesebatının ve Avrupa standartlarının uygulanması bakımından **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Bununla birlikte, geçtiğimiz yıl, özellikle yargı alanında **gerileme olmuştur**. Rapor döneminde, hâkim ve savcılar üzerindeki güçlü siyasi baskı devam etmiştir. Birçok hâkim ve savcı, Gülen hareketi ile işbirliği yaptıkları iddiasıyla ihraç edilmiş ve bazı durumlarda tutuklanmıştır. Bu durum, Temmuz'daki darbe girişiminin ardından yargının genel işleyişi bakımından önemli bir zorluk teşkil edecek şekilde hâkim ve savcıların beşte birinin ihracıyla daha da kötüleşmiştir. Son dönemde yüksek mahkemelerin yapısı ve oluşumlarında yapılan yasal değişiklikler ciddi endişe kaynağı teşkil etmekte ve yargının bağımsızlığı ile kuvvetler ayrılığı ilkesine zarar vermektedir. Başta kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davaları olmak üzere, yolsuzlukla mücadeleye yönelik performans hâlâ yetersizdir. Yolsuzluk birçok alanda hâlâ yaygındır ve ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Temel haklar alanında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) İhlallerinin Önlenmesine ilişkin Eylem Planı'nın uygulanması sınırlı kalmıştır. İfade özgürlüğü alanında ciddi bir gerileme olmuştur. Özellikle, Doğu ve Güneydoğu'daki terörle mücadele operasyonları ile ilgili olmak üzere, ciddi endişeler yeniden ortaya çıkmıştır. 15 Temmuz darbe girişiminden sonra, ifade özgürlüğü ve gözaltına ilişkin olanlar da dâhil, temel hakları kısıtlayıcı tedbirlerin alındığı bir olağanüstü hâl ilan edilmiştir. Özellikle 15 Temmuz sonrasında, işkence ve kötü muamele önlenmesi alanındaki gelişmeler ciddi endişe kaynağıdır. Önceki raporlarda belirtilen önemli konularla ilgili ilerleme kaydedilmemiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- yürütmenin Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu (HSYK) üzerindeki etkisinin azaltılması amacıyla, HSYK Kanunu'nun değiştirilmesi de dâhil, yargının bağımsızlığına tam olarak riayet edilmesini sağlamak üzere tüm yasal güvenceleri yeniden tesis etmesi ve uygulaması;
- HSYK'nın, hâkim ve savcılar disiplin işlemleri, ihraç ve kovuşturmaları bakımından yürütmenin usullere aykırılık teşkil eden etkisine maruz kalmadan, nesnel ölçütlere dayanan yasal usulleri izlemesinin sağlanması için güçlü tedbirler alması;
- özellikle kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davaları olmak üzere, yolsuzluk davalarındaki soruşturmalara, kovuşturmalara ve mahkûmiyet kararlarına ilişkin bir izleme mekanizması kurması;
- ifade özgürlüğü, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü başta olmak üzere, uygulamada, temel hak ve özgürlüklerin tam olarak gözetilmesini sağlaması, suçun cezasız kalmasıyla mücadeleye yönelik tedbirleri uygulaması ve azınlıkların korunmasını sağlaması;
- görevi kötüye kullanma veya suç iddialarının, usuli güvenceler de dâhil, özellikle masumiyet karinesi, ceza sorumluluğunun şahsiliği, hukuki kesinlik, savunma hakkı, adil yargılanma hakkı, silahların eşitliği hakkı ve itiraz hakkı gibi temel haklar tam olarak gözetilerek, delillere ve

bütünüyle şeffaf usullere dayanan bağımsız yargının yetkisinde, hukuka uygun şekilde incelenmesini ivedilikle sağlaması;
- Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin Ekim 2016 tavsiyelerini ivedilikle ele alması gerekmektedir.

Yargının işleyişi

Strateji belgeleri

2015-2019 Yargı Reformu Stratejisi, uygulanmaya devam etmiştir. Bununla birlikte, bağımsızlık ve tarafsızlıkla ilgili önemli eksiklikleri gidermek üzere hiçbir tedbir alınmamıştır. Stratejinin, önemli başlıca sorunları ele alacak şekilde güncellenmesi ve sivil toplum dâhil, ilgili tüm paydaşların katılımıyla uygulanması büyük önem taşımaktadır.

Yönetim birimleri

Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun (HSYK) bağımsızlığının güçlendirilmesi ile ilgili herhangi bir iyileşme kaydedilmemiştir. Adalet Bakanı'nın HSYK'nın *re'sen* başkanı olmasından kaynaklanan veto hakkı hâlâ ciddi endişe kaynağıdır. Hâkimler ve savcılara karşı yürütülen soruşturmalara ilişkin kararlar ile ilgili olarak hiçbir HSYK resmi kaydı hâlâ kamuoyuna açıklanmamıştır.

15 Temmuz darbe girişiminin ardından, beş HSYK üyesi açığa alınmış ve tutuklanmıştır.

Bağımsızlık ve tarafsızlık

Rapor döneminde, hâkim ve savcılar üzerindeki güçlü siyasi baskı devam etmiştir. Yürütme ve yasama erki temsilcileri, diğerlerinin arasında, Anayasa Mahkemesi tarafından alınan kararları da tartışmaya açmak suretiyle, sürmekte olan davalar ile ilgili yorumlarda bulunmayı alışkanlık haline getirmişlerdir. HSYK, büyük çaplı açığa almalar ve hâkim ve savcılarının görev yerlerini istekleri dışında değiştirmeye devam etmiş ve Temmuz başında 13 hâkim ve savcıcıyı ihraç etmiştir. Yürütme tarafından yapılan doğrudan eleştiriler üzerine HSYK, kamuoyunca yakından takip edilen davaları yürüten hâkimler ve savcılara karşı bir dizi dava açmıştır. Başta bu davalarda görev alan hâkimler ve savcılar hakkında olanlar üzere, bu türden kararlar, HSYK'nın bu kişilerin yargı görevlerine müdahale ettiğine dair şüphe uyandırmıştır. Hâkim ve savcılar arasında, yürütmenin çıkarları ile çelişen kararların kendi kariyerlerini olumsuz etkileyebileceği düşüncesiyle oto sansürün yaygınlaşmaya başladığı görülmektedir. HSYK'nın adli süreçlere müdahalesinin önlenmesi için daha fazla güvence sağlanmalıdır. Mahkemelerin yeniden yapılandırıldığı durumlar hariç olmak üzere, hâkimlerin ve savcılarının görev yerlerinin istekleri dışında değiştirilmesinin önlenmesi için yasal ve anayasal güvencelere hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır.

15 Temmuz darbe girişiminin ardından HSYK, Gülen hareketi ile bağlantısı olduğu iddia edilen hâkim ve savcılar aleyhinde geniş kapsamlı kararlar almıştır. Darbe girişiminin ardından bir hafta içerisinde, 3.508 hâkim ve savcı açığa alınmış ve ilk derece mahkemesinden 2.229, Yargıtaydan 109, Danıştaydan 41, Anayasa Mahkemesinden 2 üye ve HSYK'dan 5 üye olmak üzere toplamda 2,386 hâkim ve savcı gözaltına alınmıştır. Ağustos'ta, HSYK, toplam sayının (18.134) beşte birine karşılık gelen 3.390 hâkim ve savcının ihraç edildiğini açıklamıştır. Kararlar, tüm davalarda, kişiler özelinde bir değerlendirme yapılmaksızın alınmıştır. 2005'te kurulan bir yargıçlar ve savcılar meslek birliği kapatılmış ve başkanı, meslekten ihraç edilerek, bağımsız görüşleriyle tanınan bu birliğin Gülen hareketi ile bağlantısı olduğu iddiası ile tutuklanmıştır. Ekim başında HSYK, ihraçlarına itiraz eden 198 hâkim ve savcıcıyı görevlerine iade etme kararı almıştır. Türkiye, hâkim ve savcılar aleyhindeki iddiaları usulünce soruşturulmasını ve bu davaların, yasal uyarınca ve temel hak ve özgürlükler tam olarak gözetilerek ayrı ayrı ele alınmasını sağlamalıdır.

Yargıtayın ve Danıştayın yapısında ve oluşumunda değişiklik yapan kanun, TBMM'de yeterli inceleme ya da Venedik Komisyonu gibi uluslararası ve ulusal paydaşlarla gerekli istişareler yapılmaksızın hızla hareket edilerek Temmuz'da kabul edilmiştir. Kanun, Yargıtay ve Danıştay üyelerinin görev sürelerinin kendiliğinden son bulması ve daire sayısı ile daire üyelerinin sayısının azaltılması ile birlikte iki kurumda da bütünüyle değişiklikler öngörmektedir. Kanun, hâkimlerin görev süresini 12 yıla sınırlandırmaktadır. 324 yeni üye 25 Temmuz'da gizli oylama ile atanmıştır. Bu değişiklikler, hâkimlerin istekleri dışında yerlerinin değiştirilmemesi ilkesinin yanı sıra yargının bağımsızlığına ve hukuki kesinliğe de zarar vermiştir. Söz konusu değişiklikler, başta görev süresi sona eren Yargıtay ve Danıştay üyelerinin durumu, her iki kurum için de yeni üye seçiminin zamanlaması ve bu seçim sürecinde Cumhurbaşkanı'nın rolü bakımlarından olmak üzere Avrupa standartları ile uyumlu değildir. Yargıtay ve Danıştayda yapılan kapsamlı değişiklikler, yüksek mahkemelerin, yürütmenin araçları haline geldiği yönündeki algıyı güçlendirdiğinden ciddi endişe kaynağıdır.

"Sulh ceza hâkimleri", yürütmenin yargıyı etkilemesine giderek daha fazla imkân tanıyan bir ortam yaratmıştır. Bu yargılama makamları, arama emri çıkarma, kişileri gözaltına alma ve taşınmazlara el koyma yetkilerini elinde tutan tek hâkim gibi hareket etmektedir. Kararlara yapılan itirazlar, yüksek yargı organları tarafından değil denk organlarca, yani diğer bir tek hâkim tarafından incelenmiştir. Verilen hükümler ve kararlar, AİHM içtihadından giderek uzaklaşıldığına işaret etmektedir.

Adli yıl, kuvvetler ayrılığı ilkesinin sorgulandığı algısını uyandırarak, 1 Eylül 2016 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Külliyesinde bir törenle açılmış ve törene, ana muhalefet partisi ve Barolar Birliği katılmamıştır.

Hesap verebilirlik

Hemen hemen bütün hâkimler, yasalarca öngörüldüğü üzere, malvarlıklarını bildirmişlerdir. Ekim 2014 ile Temmuz 2015 arasında, bağımsızlık ve tarafsızlıkla ilgili olarak HSYK'ya 256 şikâyetle bulunmuş ve 28 hâkim ve savcı aleyhinde soruşturma başlatılmıştır. Darbe girişimi öncesince, HSYK, Gülen hareketi ile bağlantısı olduğu iddiası ile suçlanan 54 hâkim ve savcı aleyhine ceza soruşturması başlatılmasını onaylamıştır. Darbe girişiminin ardından HSYK, 3.390 hâkim ve savcının ihraç edildiğini bildirmiştir. Hâkimlere ve savcılara karşı açılan disiplin ve ceza davalarında, hukuk usullerinin ve usule ilişkin standartların tarafsız, bağımsız ve kişiler özelinde uygulanması gerekmektedir.

Çıkar çatışmalarına ilişkin temel hükümler savcılar için geçerli değildir. Bu durum, ivedilikle düzeltilmelidir. Türk hâkim ve savcılarına yönelik özel **etik davranış kuralları** bulunmamaktadır.

Profesyonellik ve mesleki yeterlilik

HSYK resmi olarak, atama işlemlerinin yapılmasından sorumlu makam olmakla birlikte, Adalet Bakanlığı, hâkim ve savcı adaylarının seçiminde belirleyici bir rol oynamaya devam etmiştir. Adalet Bakanlığının etkisinin önemli ölçüde azaltılması gerekmektedir.

15 Temmuz sonrasında, hâkim ve savcılarının büyük bölümünün ihraç edilmesinin ardından şimdiye kadar sayısı 2.600'ü bulan yeni işe almalar, bu kişilerin mesleki yeterlilikleri konusunda endişe yaratmıştır. Yeni atanan hâkim ve savcılara verilen kısaltılmış meslek öncesi eğitim, bu kişilerin yeni görevlerini ifa etmeleri konusundaki kapasitelerine yönelik endişe yaratmıştır. Uygun eğitimin verilmesine öncelik tanınmalıdır.

Yargının kalitesi

Rapor döneminde, Adalet Akademisi hâkim ve savcı adaylarına meslek öncesi ve hizmet içi eğitim vermeye devam etmiştir. Adalet Akademisinin kapasitesi, hâkim ve savcı adaylarının sayısında planlanan artışlar göz önünde bulundurularak artırılmalıdır. Akademinin yüksek kalitede eğitim

verme kapasitesinin de artırılması; hâkimler, savcılar ve avukatlara yönelik ortak eğitim programlarının geliştirilmesi gerekmektedir.

Adalet Akademisinde meslek öncesi eğitim şartına ilişkin genel istisna, darbe girişimi sonrasında geniş çaplı işe almalarda uygulanmıştır.

2015 için yargıya ayrılan **bütçe** 3,5 milyar avro olup, bu rakam GSYH'nin %0,5'ine ve kişi başına 44,5 avroya denk düşmektedir. 2014 karşılaştırmalı verilerine (CEPEJ 2016) göre, Türkiye yargı sistemine kişi başı 25 avrodan az ayıran yedi Avrupa ülkesinin arasında yer almaktadır; Avrupa Konseyi üyesi devletlerde bu rakam kişi başı 60 avrodur.

Alternatif uyuşmazlık çözüm yollarına hala seyrek başvurulmaktadır. Mahkemelerin yükünün azaltılmasına yardımcı olmak amacıyla alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin genişletilmesi ve teşvik edilmesi için adım atılması gerekmektedir.

Yargı kararlarının kalitesi son yıllarda iyileşmiştir fakat bu olumlu gelişme, kayda değer sayıdaki ihraçlar ve çok sayıdaki hâkimin aceleyle işe alınmasının ardından tersine dönme riskiyle karşı karşıyadır. 22 Temmuz'da kurulan bölge adliye mahkemeleri, faaliyetlerine tam anlamıyla başladıktan sonra, içtihatla daha fazla tutarlılık sağlanmasına katkıda bulunmalıdır. Bununla birlikte, iddianamelerin yetersiz kalitesi tekrar eden ciddi bir endişe kaynağıdır. Tutukluluk kararlarında, hukukun gerektirdiği gibi, belirli olgulara, delillere ve temellere dayanan uygun bir gerekçelendirme çoğu zaman yapılmamaktadır. Bir ilde görüldüğü mahkemeden uzakta bulunan diğer bir mahkemeye nakledilen kamuoyunca yakından takip edilen davaların sayısı, son yıllarda artmıştır. Bu türden nakiller, savunma hakkının kullanılmasını karmaşık hale getirmektedir. Özellikle devlet güvenliği ile ilgili davalarda, koruma altına alınmış gizli tanıklara sıklıkla başvurulması, sorun teşkil etmeye devam etmektedir.

Etkinlik

Türk yargısı, sayısı gittikçe artan davaları gecikmeden sonuçlandırması için ağır baskı altındadır.

Yargının, darbe girişimi sonrasında görevlerini etkin bir şekilde ifa etme yeteneği, çok sayıdaki ihraçlar sonrasında sorgulanabilir hale gelmiştir. 5.000'e yakın kadro boştur.

Derdest ceza, hukuk ve idari davaların sayısı son üç yılda artmıştır. Ceza davalarındaki birikmiş dosya sayısı 2013'te 144.678 iken 2015'te 273.291'e; hukuk davalarında 2013'te 115.340'tan 2015'te 427.966'ya; idari davalarda ise 2013'te 670'ten 29.435'e yükselmiştir. 2016'da birikmiş dosya sayısı daha da artma eğilimindedir. 2015'te ilk derece mahkemelerinde görülmekte olan hukuk ve ceza davalarındaki temizleme oranı % 61; idari davalarda ise % 64'tür. Ceza davalarındaki sonuçlanma süresi 231 gün, hukuk davalarında 218 gün ve idari davalarda 182 gündür.

2015'te Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvuru sayısı 20.376'dır. İki yıldan uzun süredir bekleyen bireysel başvuru sayısı 2.273 ve sonuçlanan dava sayısı 43.712'dir. Bu usul 2014'te tesis edildiğinden bu yana, mahkeme yaklaşık 1.417 davayı esastan karara bağlamış; 19.582 davayı reddetmiş ve 22.713 davayı ise kabul edilemez bulmuştur. Darbe girişimi sonrasında, yaklaşık 40.000'i Gülen hareketiyle bağlantısı olduğundan şüphelenilen kişilere ait olmak üzere, 47.000'den fazla yeni bireysel başvuru alınmıştır.

Yargı sisteminin etkinliğini ölçmek üzere güvenilir bir kayıt sisteminin oluşturulması veya göstergelerin hazırlanması yönünde bazı adımlar atılmıştır. Uzun süren yargılama süreçleri, özellikle beş yıldan fazla devam edenler, genellikle şüphelilerin mahkûmiyet kararı verilmeksizin serbest bırakılmaları ile neticelenmektedir; bu durum ağır ceza davalarında da geçerlidir. Yargılama sürecinin aşırı uzun sürmesi hususunun ele alınması için yapısal çözümlere ihtiyaç duyulmaktadır. Adalet Bakanlığı bünyesindeki İnsan Hakları Tazminat Komisyonuna, adli yargılama sürelerinin uzunluğu ile ilgili olarak Ekim 2015'ten bu yana yapılan 7.714'ün üzerindeki şikâyet başvurusundan 6.940'ı ile ilgili karara varılmıştır.

Mahkeme bilirkişi sisteminin gözden geçirilmesi gerekmektedir. Hâkimlerin bilirkişilik müessesesine gereğinden fazla başvurması, düşük kalitedeki bilirkişi raporları ve düşük ücretler

sorun teşkil etmeye devam etmektedir. Bu sorunların çözümüne yönelik bir kanun tasarısı hâlâ kabul edilmemiştir. Mahkeme bilirkişileri, uygulamada çapraz sorguya tabi tutulmalıdır. Yargı organlarının içyapısında ve özellikle ceza mahkemeleri olmak üzere, mahkeme ağında sıklıkla yapılan değişiklikler, bunların etkinliklerini engelleme riskini doğurmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele politikası

Rapor Dönemi Performansı

Başta kamuoyunca yakından takip edilen davalar olmak üzere, yolsuzlukla mücadeleye yönelik performans hâlâ yetersizdir. Bakanlara ve akrabalarına yönelik yolsuzluk iddialarını içeren 2013'teki dava ve Deniz Feneri davası dâhil, kamuoyunca bilinen bu yolsuzluk davalarındaki kovuşturma süreci sonunda herhangi bir mahkûmiyet kararı verilmemiştir. Mahkemeler tarafından yolsuzlukla ilgili olarak 2014'te verilen mahkûmiyet kararlarının sayısı 4.612 iken bu rakam 2015'te 3.972'ye düşmüştür. 2015'te yolsuzluk iddiasıyla açılan 9.273 ceza davasından 3.972'si mahkûmiyet kararıyla sonuçlanmıştır (2014'te 18.065 davadan 4.612'si mahkûmiyet kararıyla sonuçlanmıştır). Soruşturma açılmadan önce idari amirlerden önceden izin alma zorunluluğu gibi kamu görevlilerine tanınan hukuki imtiyazlar, yolsuzlukla ilgili ceza soruşturmalarında ve idari soruşturmalarda kamu görevlilerini korumaya devam etmiştir. Yürütmenin kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk soruşturmalarına müdahalede bulunduğu algısı, yolsuzluk algısını önemli ölçüde artırmıştır. Türkiye, Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yıllık Yolsuzluk Algı Endeksinde, iki puanlık bir düşüş göstererek 2015'te 64. sıradan 66. sıraya gerilemiştir.

Kamu görevlilerinin **mal bildirimlerinin** kontrol edilmesine ilişkin olarak, 2016'da 113 suç iddiasının kovuşturulması sonucunda 22 mahkûmiyet kararı verilmiştir; bir önceki yıl 114 suç iddiası kovuşturulmuş ve 17 mahkûmiyet kararı verilmiştir. 2015'te Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 113 başvurudan sadece yedisinde etik ilkelerin ihlâli olduğu kararını almıştır.

Türkiye'nin, parti finansmanının şeffaflığına ilişkin bütün GRECO tavsiyelerini hâlâ uygulamaya koymaması nedeniyle, siyasi partiler ve bağımsız adaylar, hala mali şeffaflık düzenlemesine veya denetimine tabi değildir. Sonuç olarak, 2015 ve 2016 seçimleri, parti üyesi ya da bağımsız adayların kampanyalarının hiçbir şeffaflık düzenlemesine tabi olmadığı bir yasal ve kurumsal ortamda yapılmıştır. Partilerin birçoğu, hesaplarını internet sitelerinde yayımlamamaktadır. Etik kurallara ilişkin düzenlemeler etkili şekilde uygulanmamıştır. Kamu alımlarında yapılan yolsuzluklara ilişkin soruşturmalarda, 2014'te 9,007 ceza davası açılmışken bu rakam 2015'te 3.051 olarak gerçekleşmiştir. Bu davalarda alınan mahkûmiyet kararlarının sayısı sırasıyla 922 ve 1.100'dür.

Kurumsal çerçeve

Önleyici tedbirler

Başbakanlık Teftiş Kurulu, kamu yönetimindeki teftiş kuruluşları için merkezi bir teftiş ve denetim organı işlevi görmektedir. Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), yolsuzluk ve kötü yönetim konusunda rapor hazırlamaktan sorumlu temel birim olmaya devam etmiştir. Yalnızca 2015'te, Merkeze yaklaşık 600.000 şikâyet başvurusu yapılmıştır ve bunların %95'i internet veya yardım hattı üzerinden iletilmiştir. İşlevsel olarak bağımsız bir yolsuzlukla mücadele kurulu olmadığından, teftiş kurulları, Sayıştay ve Cumhuriyet Savcılığı arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Sayıştay 2015'te, yolsuzlukla ilgili yalnızca 6 vakayı (bu rakam 2014'te 17'dir) savcılığa intikal ettirmiştir.

Siyasi partilerin finansmanı konusunda, Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan denetim, GRECO'nun daha önceki tavsiyelerine uygun olarak, bu alanda daha fazla gelişme kaydedileceğini garanti etmektedir. Denetim raporlarının şeffaflığını, zamanında gözden geçirilebilmesini ve açıklanmasını sağlamak amacıyla daha fazla hukuki ve idari düzenlemeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Çıkar çatışmalarının engellenmesi konusunda, etik kurallara ilişkin düzenlemeler hâlâ etkili şekilde uygulanmamaktadır. Bakanlıkların tamamında etik kurullar oluşturulmuştur; ancak Kamu Görevlileri Etik Kurulu, söz konusu kurulların çalışmalarını izleme ve bunlar arasında eşgüdümü

sağlama kapasitesine hâlâ sahip değildir. Türkiye, yakın bir zamanda, sınır yönetimi yetkilileri için ortak etik kurallar kabul etmiştir. Mal bildirimine ilişkin mevcut sistem, bildirimlerin sınırlı kapsamı, kontrolüne ilişkin düzenlemeler ve açıklanmasını engelleyen şeffaflık tedbirleri nedeniyle hâlâ etkili şekilde işlememektedir. Yolsuzluğun bildirilmesini kolaylaştırmak amacıyla ihbarda bulunan kişilerin korunması, hukuken ve fiilen güçlendirilmelidir.

Halkın **bilgiye serbest erişim** hakkına ilişkin olarak, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, başvuru sahiplerinin itirazlarını etkili biçimde değerlendirmeye ve kararlarını internet üzerinden yayınlamaya devam etmiştir. Ancak, başvuru sahiplerine verilen cevaplarda herhangi bir kalite güvencesi mevcut değildir. Beklemekte olan Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı ile Ticari Sır, Banka Sırrı ve Müşteri Sırrı Hakkında Kanun Tasarısı'nın kabul edilmemesi, kamu kurumlarının ve görevlilerinin yaptığı çalışmaların gizliliği ve şeffaflığı arasında doğru denge kurulmasını engellemektedir.

Kolluk

Yolsuzluk davalarının soruşturulması konusunda yargıda ihtisaslaşma olmaması, söz konusu davaların etkili bir şekilde kovuşturulmasını sınırlandırmaktadır. Bu sorun, kovuşturma ve kolluk birimleri bünyesinde sıkça görülen personel hareketleri nedeniyle daha da büyümüştür. Ceza Muhakemesi Kanunu'ndaki koruma tedbirlerinin yasal dayanağında sıkça yapılan değişiklikler (örn. iletişimin dinlenmesi, el koyma, teknik takip, vb.), yolsuzluk soruşturmalarında etkili bir standart usulün oluşturulmasını engellemeye devam etmiştir. Soruşturma ve yargı organlarının çalışmalarına yönelik siyasi müdahale, başta kamuoyunca yakından takip edilen yolsuzluk davaları olmak üzere adaletin sağlanmasını etkilemektedir.

Özel yetkili savcılık makamında, hâlâ maliye ve ekonomi uzmanlarını da içeren **disiplinler arası bir ekip** bulunmamaktadır. Savcılığın, yolsuzluk davalarında sistematik ve etkili mali ve hukuki soruşturmalar gerçekleştirebilmesi için hukuki açıdan biraz daha güçlendirilmesi ve bu konuya özel eğitim verilmesi gerekmektedir. Kamunun erişimine açık olan yolsuzluğa ilişkin yargı istatistikleri sınırlıdır ve yolsuzluk algısı ve tespiti konusunda düzenli araştırmalar mevcut değildir.

Kurumlar arası işbirliğinin daha fazla güçlendirilmesi gerekmektedir. Özellikle bağımsız bir adli kolluk biriminin bulunmaması nedeniyle, yargılama öncesi soruşturma alanında savcılar ve polis arasında henüz etkili bir şekilde sağlanamayan işbirliğinin de daha fazla geliştirilmesi gerekmektedir.

Yasal çerçeve

Genel İdari Usul Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Siyasi Etik Kanunu ve Tanık Koruma Kanunu gibi yolsuzlukla mücadele stratejisinde öngörülen mevzuat değişiklikleri hâlâ gerçekleştirilmemiştir.

Türkiye, **siyasi partilerin finansmanının şeffaflığı**, milletvekilleri, hâkimler ve savcılar bakımından suç isnatları ve yolsuzluğun önlenmesi konularındaki mevzuatını GRECO tavsiyeleri ile tam olarak uyumlaştırmamıştır. Türk Ceza Kanunu'nun, Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi ile öngörülen standartları karşılamayan yolsuzlukla ilgili hükümlerindeki eksiklikler devam etmiştir. Söz konusu eksiklikler, özellikle, özel sektörde rüşvet verme, rüşvet vermeye ilişkin tek taraflı eylemlerin cezalandırılması ve etkin pişmanlığa ilişkin özel savunma konusundaki hükümlerle ilgilidir.

Siyasi partilerin finansmanının şeffaflığı konusunda, Vize Serbestisi Yol Haritası'na uygun olarak bağımsız adaylar ve seçilmiş temsilcilerin de, seçim kampanyaları süresince siyasi partilere uygulanan mali kontrollere ve şeffaflığa ilişkin düzenlemelere tabi olmalarını teminen yasal çerçevede değişiklik yapılması gerekmektedir.

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 çeşitli muafiyetlerin dâhil edilmesi nedeniyle kamu ihaleleri yolsuzluğa elverişli olmaya devam etmiştir.

Kamu görevlilerine yönelik çıkar çatışması konusundaki düzenlemeler, farklı birkaç mevzuat içerisinde dahil edilerek bölünmüş durumdadır. Kamu sektörüne ya da özel sektöre yönelik kapsamlı bir kanun bulunmadığından, ihbarda bulunan kişiler, Tanık Koruma Kanunu'nun bu amaca uygun hükümlerine istinat etmekle yükümlüdür.

Türkiye'de henüz münferit bir Malvarlığı Geri Alım Birimi bulunmamaktadır.

Stratejik Çerçeve

2010-2014 Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ve Eylem Planı, belirlenmiş olan başlangıç hedeflerinin birçoğuna ulaşamamıştır. Türkiye, Nisan 2016'da, yeni bir "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Eylem Planı"nı kabul etmiştir. Söz konusu eylem planı olumlu yönde atılmış bir adım olmakla birlikte, kapsam bakımından sınırlıdır ve yalnızca önleyici ve farkındalık artırıcı tedbirlere odaklanmaktadır. Söz konusu tedbirler, *diğerlerinin yanı sıra*, siyasi partilerin finansmanı, siyasi etik ve mal varlığı bildirimine ilişkin kuralların yeniden ele alınmasını, kamu maliyesi kontrol birimlerinin kapasitesinin artırılmasını ve kamu görevlilerine yönelik soruşturma izni sisteminin gözden geçirilmesini kapsamaktadır.

Eylem planının uygulanması için, sivil toplumun katılımı ile kapsayıcılığın ve şeffaflığın bir araya getirilmesine ihtiyaç vardır. Eylem planının kabul edilmesinden önce sivil toplumla veya uzmanlaşmış kuruluşlarla şeffaf ve kapsayıcı bir istişare süreci gerçekleştirilmemiştir. Belgede, etki göstergeleri bulunmamaktadır ve maliyet hesabı ya da bütçe tahsisi yapılmamıştır. Mevcut zorlukların ele alınmasına yönelik olarak, yeni kabul edilen 2016-2019 eylem planının, kapsayıcı ve katılımcı bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Yolsuzlukla mücadelede pek çok koruyucu kurumun ve kolluk biriminin yer alması nedeniyle, yolsuzlukla mücadele konusundaki tüm eylemlerin koordine edilmesi, uygulanması ve izlenmesine yönelik genel kapasitenin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Temel haklar

Türkiye, **insan haklarına ilişkin uluslararası mekanizmaların** çoğuna taraftır. 15 Temmuz darbe girişiminin ve 20 Temmuz'da olağanüstü hâl ilan edilmesinin ardından Türkiye, AİHS'nin, olağanüstü hâllerde devletlere, Sözleşme kapsamındaki belirli hak ve özgürlükleri koruma yükümlülüklerini geçici, kısıtlı ve denetimli olarak askıya alma hakkını tanıyan 15. maddesine başvurduğunu açıklamıştır.

Rapor döneminde, Türkiye, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına ilişkin Avrupa Sözleşmesi'nin 7 No.lu Protokolü'nü, Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Kişilerin Korunmasına Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi ve Ek Protokolü'nü, 1996 tarihli Velayet Sorumluluğu ve Çocukların Korunması Hakkında Tedbirler Yönünden Yetki, Uygulanacak Hukuk, Tanıma, Tenfiz ve İş birliğine Dair Lahey Sözleşmesi'ni ve İştirak Nafakasının ve Aile Nafakalarının Diğer Türlerinin Uluslararası Tazminine Dair 2007 Lahey Sözleşmesi'ni onaylamıştır.

Çocuk Hakları Sözleşmesi İhtiyari Protokolü ve AİHS'ye Ek 4, 12 ve 16 No.lu Protokoller hâlâ onaylanmamıştır. Türkiye, Mart'ta, Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesi'ne ek üç Protokol'ü ve Cezai Konularda Karşılıklı Adli Yardıma İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne ek 2001 tarihli Protokol'ü imzalamıştır. Hükümlülerin Nakline Dair Avrupa Sözleşmesi'ne ekli Protokol Şubat'ta kabul edilmiş ve Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Onay belgesi, Nisan'da Avrupa Konseyi Sekreterliğine iletilmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), Eylül 2015'ten bu yana çoğunlukla, yaşam hakkı, işkencenin yasaklanması, özgürlük ve güvenlik hakkı, adil yargılanma hakkı, özel hayata ve aile hayatına saygı, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, barışçıl toplanma özgürlüğü, ayrımcılığın yasaklanması ve mülkiyetin korunması ile ilgili 75 davada AİHS'nin bir veya daha fazla kez ihlâl edildiğini tespit etmiştir. Toplamda 2.075 yeni başvurunun bir karar organına sevk edilmesiyle birlikte, derdest başvuru sayısı 7.982'ye yükselmiştir. AB, Türkiye'yi AİHM'in tüm kararlarını uygulama konusundaki çabalarını artırmaya davet etmiştir. Türkiye'nin genişletilmiş denetim usulü kapsamında 938 davası bulunmaktadır.

Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) v. Türkiye davasında, kayıp şahıslar ile yerlerinden olmuş veya Kıbrıs'ın kuzeyinde devamlı olarak yaşayan Kıbrıslı Rumların mülkiyet haklarına ilişkin kısıtlamalar hususu "adli tazminat" konusunu oluşturmaktadır (12 Mayıs 2014 tarihli AİHM Büyük Daire kararı) ve hâlâ çözülmemiştir. *Demopoulos v. Türkiye* davasına ilişkin 5 Mart 2010 tarihli karardan bu yana, mülk sahibi Kıbrıslı Rumlar tarafından, Taşınmaz Mal Komisyonuna, 92'si Eylül 2015 - Eylül 2016 döneminde olmak üzere, 6.300 başvuru yapılmıştır. Taşınmaz Mal Komisyonu, aynı dönemde 140 davada, tazminat verilmesine hükmetmiştir. 29 Eylül 2016 itibarıyla, 772 başvuru dostane çözüm yoluyla, 25 başvuru ise duruşma yoluyla çözüme kavuşturulmuştur. Taşınmaz Mal Komisyonu bugüne kadar 263 milyon avro tutarında tazminat ödemiştir. *Xenides-Arestis v. Türkiye, Demades v. Türkiye, Varnava ve diğerleri v. Türkiye* gibi bazı davalarda Türkiye, kararları henüz tam olarak uygulamamıştır.

İnsan haklarının geliştirilmesi ve uygulanması konusunda, Türkiye İnsan Hakları Kurumunun yerine Nisan 2016'da Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu kurulmuştur. Kurul üyeleri henüz seçilmediği için, hâlihazırda ihlâl iddialarının takibi yapılmamaktadır. Yaşanan bu boşluk, darbe girişimi sonrasında bildirilen çok sayıda ihlâl iddiası nedeniyle özellikle endişe yaratmaktadır. Yeni kurulan İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun, muhtemel insan hakları ihlallerinde, re'sen soruşturma başlatma yetkisi vardır ancak Kamu Denetçiliği Kurumunun yetki alanına giren insan hakları ihlallerine ilişkin başvuruları artık kabul edememektedir. Bu yeni durum, iki kurum arasındaki görev dağılımını netleştirmiştir ancak Kamu Denetçiliği Kurumunun hâlâ zayıf olması ve bu alandaki tavsiyelerinin sınırlı düzeyde takip edilmesi, insan hakları ihlallerinin potansiyel mağdurlarına yönelik telâfi ve tazminin etkililiği ile ilgili şüphe yaratmaktadır. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, ayrımcılıkla mücadele politikasından sorumludur. Yeni kurumun Paris İlkeleri ve AB müktesebatı ile uyumlu olarak, işlevsel, yapısal ve mali bağımsızlığı henüz sağlanmamıştır.

Anayasa Mahkemesi ve diğer yüksek mahkemeler, aldıkları kararlarda genel olarak AİHM içtihadına uygun hareket etmeye devam etmişlerdir. Ancak, AİHS ihlallerinin önlenmesine yönelik 2014 eylem planının uygulanması sınırlı düzeyde kalmış ve plan tekrar gözden geçirilmemiştir. İkinci uygulama raporu hazırlanmıştır ancak kamuya açıklanmamış olması, uygulamadan sorumlu kurumların hesap verebilirliğine zarar vermektedir. Venedik Komisyonu; Türk Ceza Kanunu, İnternet Kanunu ve sokağa çıkma yasağı ile ilgili yasal çerçeve konusunda, mevzuatın gözden geçirilmesine yönelik tavsiyeler içeren üç görüş yayımlamıştır.

İnsan hakları savunucularının faaliyetlerine ilişkin koşullar, rapor döneminde kötüleşmiştir. Darbe girişiminin ve olağanüstü hâl ilan edilmesinin ardından bu koşullar daha da kötüye gitmiştir. İşkence ve kötü muamele iddialarına ilişkin uyarıda bulunmaya çalışan kişilere yönelik sindirme vakaları bildirilmiştir.

Yaşam hakkına ilişkin olarak, Türkiye, ölüm cezasını her şartta kaldıran AİHS'nin 13 No.lu Protokolü'ne tarafıdır. Darbe girişiminin ardından Cumhurbaşkanı da dâhil, kamu görevlilerinin ölüm cezasının geri getirilmesi olasılığına ilişkin mükerrer söylemleri endişe yaratmaktadır. Kayıp kişiler, toplu mezarların açılması ile güvenlik ve kolluk görevlileri tarafından yapıldığı iddia edilen yargısız infazların tamamının bağımsız şekilde soruşturulması konusunda kapsamlı bir yaklaşım bulunmamaktadır. Bu davalardaki zaman aşımı, adaletin önünde bir engel teşkil etmektedir.

Güneydoğu'da, özellikle terörle mücadele operasyonları bağlamında, **ışkencenin ve kötü muamelenin önlenmesi** bakımından gerileme olmuştur. İşkence ve kötü muamele iddiaları uygun bir biçimde soruşturulmamakta ve son derece hafif yaptırımlar verilen birkaçı dışında, cezalandırılmamaktadır. Güneydoğu'da terörle mücadele operasyonları bağlamında olanlar dâhil olmak üzere, güvenlik ve kolluk görevlileri tarafından yapıldığı iddia edilen tüm yargısız infaz davalarında hızlı, tarafsız ve etkin bir soruşturma yürütülmesine duyulan ihtiyaç devam etmektedir. Suçun cezasız kalması, temel sorunlardan biri olmaya devam etmiştir. Türkiye'nin, işkence ve kötü muamelenin önlenmesi ile ilgili mevzuatını AİHS'ye ve AİHM içtihadına uyumlu hale getirmesi gerekmektedir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, ulusal önleme mekanizması görevini üstlenmiştir ancak bahsi geçen kurum henüz faaliyete geçmemiştir. Bu kurumun yeterince bağımsız

olmadığı yönündeki endişeler, kurumun bu görevi, BM İşkenceyle Mücadele Sözleşmesi İhtiyari Protokolü kapsamındaki gereklilikler ile uyumlu olarak yerine getirme kapasitesi ile ilgili soruları gündeme getirmektedir. Türk mevzuatı uyarınca işkence yasak olduğu için, iddiaların süratle soruşturulması ve Türkiye'deki işkence ve kötü muameleyi yasaklayan mevcut hukuki yapının görevini yerine getirebilmesi büyük önem arz etmektedir. Mevcut cezaevi izleme kurullarının feshedilip bu dönemde yeniden oluşturulmuş olması, hâlihazırda var olan riskleri artırmaktadır. Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda yapılan tartışmalı değişiklikler, Haziran'da kabul edilmiştir. Askeri personele adli açıdan ayrıcalıklar tanıyan ve yurtiçindeki güvenlik operasyonlarında Türk Silahlı Kuvvetlerinin yasal yetkilerini genişleten değişiklikler, suçun cezasız kalmasına yol açabileceği yönünde endişelere neden olmaktadır.

İşkenceye Karşı BM Komitesi, Mayıs'ta yayımladığı Türkiye dördüncü periyodik inceleme raporunda AİHM kararları kapsamında olanlar dâhil, işkence ile ilgili kovuşturmalar hakkında yeterli bilgi verilmediğini ve güvenlik güçleri tarafından gerçekleştirilen aşırı güç kullanımı ve yapılan işkence ile ilgili devam etmekte olan soruşturmalara rağmen, nispeten aza sayıda davada yaptırımların uygulandığını ve para cezalarının verildiğini tespit etmiştir. İşkenceye Karşı BM Komitesi, ayrıca, Güneydoğu'daki tutukluların işkenceye ve kötü muameleye uğradıklarına dair birçok güvenilir bildirim bulunmasına ilişkin endişesini ifade etmiş ve tüm bu iddialarla ilgili olarak, hızlı, kapsamlı ve tarafsız soruşturmaların yapılmasını talep etmiştir. Türkiye'nin acilen İşkenceye Karşı BM Komitesinin tavsiyelerini uygulaması ve BM İşkence Özel Raportörü ile yapıcı bir biçimde çalışması gerekmektedir.

Darbe girişiminin hemen sonrasında da, işkence ve kötü muamelenin yaygın bir biçimde yapıldığına dair iddialar bulunmaktadır. Avrupa İşkencenin ve İnsanlıkdışı veya Onur Kırıcı Ceza veya Muamelenin Önlenmesi Komitesi (AİÖK), 29 Ağustos - 6 Eylül 2016 tarihleri arasında Türkiye'ye özel bir ziyarette bulunmuştur. Bu ziyaret, darbe girişimi ile bağlantılı olarak gözaltına alınan kişilerin tabi olduğu muamelenin ve gözaltına alınan kişilerin bulunduğu koşulların incelenmesi amacıyla gerçekleştirilmiştir. En iyi uygulamalar ve şeffaflık gereklilikleri ile uyumlu olarak ve bu hassas konu ile ilgili bir güven ortamının oluşturulması amacıyla Türk makamları, bu tür raporların hazırlanmasından hemen sonra yayımlanmasına izin verilmesi hususunda teşvik edilmiştir. Darbe sonrasında yakalanan kişilerden gözaltındayken hayatlarını kaybedenlerle ilgili vakaların kapsamlı bir biçimde soruşturulması gerekmektedir. İşkence ve kötü muameleden korunma hakkı ile şüphelilere ve sanıklara yönelik usuli güvencelerinin, özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olmak üzere, ülkenin uluslararası yükümlülükleri ile uyumlu olarak, yasal zeminde ve uygulamada tam olarak gözetilmesi gerekmektedir.

Cezaevi sistemi ile ilgili olarak, cezaevi personeli Avrupa Konseyi standartları ve insan hakları hakkında eğitim almıştır. Psikolog, sosyal hizmet görevlisi ve sosyolog eksikliği, cezaevinde bulunanların rehabilitasyonunu olumsuz yönde etkilemektedir. Sivil toplum kuruluşlarının ve meslek kuruluşlarının rehabilitasyon ve şartlı tahliye sürecine müdahil olmalarına izin verilmemektedir. Hücre hapsi ve keyfi uygulamalar sıklıkla disiplin cezaları olarak kullanılmaktadır.

Temmuz'da gerçekleşen darbe girişiminin ardından, çok sayıda şüphelinin uygun gözaltı koşullarından yoksun olarak, uygunsuz şartlarda gözaltında tutulduğu ve Avrupa standartlarına göre usuli güvencelerinin ciddi biçimde engellendiği bildirilmiştir. Cezaevi nüfusunda ciddi bir artış vardır ve cezaevlerindeki aşırı kalabalık endişe verici boyutlara ulaşmıştır. Ağustos'ta Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun'da değişiklik yapan bir kanun hükmünde kararname ile, darbe girişimine karıştıkları şüphesiyle tutuklanan ve hapis cezasına çarptırılan kişilere hapisanelerde yer açmak amacıyla yaklaşık 40.000 mahkûm şartlı tahliye edilmiştir. Şartlı tahliyelerin ardından, 9 Eylül 2016 itibarıyla ceza infaz kurumlarında 180.000 kişilik yer ve 59.819'u tutuklu, 132.362'si mahkûm olmak üzere 192.181 kişi bulunmaktadır. Cezaevlerindeki nüfusta, cezaevinde bulunan her 100.000 kişi için 200'ün üzerinde bir artış olmuştur; bu da Avrupa Konseyi'ne üye devletler arasında yüksek bir rakamdır.

Mart'ta kabul edilen **Kişisel Verilerin Korunması** Kanunu, Türkiye'nin bu alandaki ilk özel mevzuatıdır. Bu Kanun, dokuz kişilik üyeden oluşan kurula sahip bir Kişisel Verileri Koruma

Kurumunun kurulmasını öngörmektedir. Bu üyelerin beş tanesi TBMM tarafından, iki tanesi Cumhurbaşkanı tarafından ve diğer iki tanesi de Bakanlar Kurulu tarafından seçilecektir. Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Başbakanlığa bağlı olacaktır. Yeni kabul edilen Kanun, kişisel verilerin yargı birimleri ve infaz mercileri tarafından işlenmesi ile özellikle milli savunma, milli güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeni ve ekonomik güvenliğin kanun kapsamı dışında bırakıldığı geniş bir istisnalar listesi içermektedir. Soruşturma, kovuşturma ile yargılama ve infaz işlemleri istisna kapsamındadır. Bu konuya ilişkin hiçbir mevzuatın bulunmadığı önceki durumla kıyaslandığında bu kanun, bir ilerleme olduğuna işaret etmektedir. Ancak, bu kanun, özellikle kişisel verilerin kullanılmasını denetlemekten sorumlu makamın oluşumu ve işleyişine ilişkin hükümlerin bu kurumun tamamen bağımsız hareket etmesine yönelik güvenceler sağlamaması ve infaz mercileri ile yargı makamlarının faaliyetlerinin, kişisel verilerin korunması kurallarına riayet edilmesi yükümlülüğü çerçevesinde kapsama tam olarak dâhil edilmemesi nedeniyle hâlihazırdaki AB müktesebatı ile uyumlu değildir. Kişisel Verileri Koruma Kurumunun bağımsız bir şekilde hareket edebilmesini ve infaz mercilerinin faaliyetlerinin kanun kapsamına alınmasını sağlamak için, Türkiye, kişisel verilerin korunması mevzuatını AB müktesebatı ile uyumlu hale getirmelidir. Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Kişilerin Korunmasına Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi Mayıs'ta onaylanmıştır. Türkiye, Temmuz'da, denetim makamları ve sınır aşan veri akışları ile ilgili olan Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Kişilerin Korunmasına Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ne Ek Protokolü onaylamıştır.

Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü konusunda, ibadet özgürlüğüne büyük ölçüde saygı gösterilmeye devam edilmiştir. Dini değerlerin aşağılanması, ceza gerektiren bir suçtur. Ocak'ta, hükümet, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesine, AİHM'nin *cemevleri* ile ilgili vermiş olduğu karar ve zorunlu din dersleri ile ilgili vermiş olduğu iki adet kararın uygulanması ile ilgili olarak iki eylem planı sunmuştur. AİHM kararları, Avrupa Konseyi tavsiyeleri ve AB standartları ile uyumlu olan kapsamlı bir yasal çerçevenin oluşturulması ve istikrarlı bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Zorunlu din kültürü ve ahlâk bilgisi derslerinden muaf tutulma, kimlik kartlarında din hanesinin bulunması ve Alevilerin ibadet mekanları ile ilgili AİHM'in verdiği kararların uygulanmasına özel önem verilmelidir. Dini kurum ve kuruluşların tüzel kişiliği; din adamı seçimlerine katılma kuralları ve yabancı din adamlarına çalışma ve ikamet izni verilmesi henüz karara bağlanmamış konulardır. Türkiye, zorunlu askerlik hizmetini yapan kişilere, vicdani ret hakkını tanımayan tek Avrupa Konseyi üyesi ülkedir. Bazı AİHM kararlarının uygulanması dâhil olmak üzere, Alevi topluluğu ile ilgili öne çıkan konuların ele alınması gerekmektedir.

Patrikhane, resmi makamlardan “Ekümenik” unvanını serbestçe kullanabileceğine dair bir işaret almamıştır. Venedik Komisyonunun bu konuya ilişkin tavsiyeleri henüz uygulanmamıştır. Heybeliada Rum Ortodoks Ruhban Okulunun açılması konusunda adım atılmamıştır. UNESCO dünya mirası listesinde bir müze olarak yer alan Ayasofya'nın, dini kutlamalar için tartışmalı olarak kullanılması nedeniyle tepkiler oluşmuştur. Ermeni Patrikhanesinin, üniversitede Ermeni diline ve Ermeni din adamlarına yönelik bir bölüm açılması önerisi birkaç yıldır sonuçlanmamıştır. Din adamları yetiştirmeyi amaçlayan farklı Hristiyan topluluklar tarafından da benzer taleplerde bulunulmuştur. İbadet mekanlarının inşa edilmesi ile ilgili benzer sorunlar bulunmaktadır. Hristiyanlara ve Musevilere yönelik nefret söylemi ve nefret suçları mükerrer defalar bildirilmeye devam etmiştir (bkz. *Azınlıklar*). Dinler arası diyalog, bu alanda önemli bir unsur olmaya devam etmiştir.

İfade Özgürlüğü

İfade özgürlüğü alanında ciddi bir gerileme olmuştur. Yetkili makamlar, ifade özgürlüğünü kısıtlamak için daha fazla adım atmıştır. Basın temsilcilerine karşı, özellikle darbe girişimiyle bağlantılı olarak alınan tedbirler endişeleri artırmıştır. Buna ilaveten, olağanüstü hâl çerçevesinde çıkarılan kanun hükmünde kararname kapsamında alınan tedbirler, muhalif görüşleri ve Kürt yanlılarını içerecek şekilde genişletilmiştir.

15 Temmuz sonrasında çok sayıda gazetecinin tutuklanması endişe vericidir. Hukuka uygunluk, adil yargılanma hakkı ve masumiyet karinesi ilkesinin gözetilmesi güvence altına alınmalıdır. 15

Temmuz darbe girişiminin öncesinde, cezaevlerindeki gazeteci sayısı 36 olup, bunların birçoğu Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlarla itham edilmişlerdir. Darbe girişimi sonrasında, Ekim sonu itibarıyla pek çoğu Terörle Mücadele Kanunu'nun 6. maddesi kapsamındaki suçlamalarla karşı karşıya kalan 90'a yakın gazeteci tutuklanmış ve toplam tutuklu sayısı 130'dan fazla olmuştur. Gözaltıların, kovuşturmaların, sansür davalarının ve görevden çıkarmaların sayısı hızla yükselmiştir. 15 Temmuz'dan bu yana 2.500'ten fazla gazeteci işini kaybetmiştir. Milli İstihbarat Teşkilatı tarafından Suriye'ye yapıldığı iddia edilen silah teslimatına ilişkin belgeleri yayımladığı gerekçesiyle, muhalif bir gazete ve gazetenin genel yayın yönetmeni hakkında Haziran 2015'te başlatılan ceza soruşturması beş yıl hapis cezası ile sonuçlanmıştır (dava temyiz sürecindedir). İfade özgürlüğü alanındaki aşırı baskılar ve zaman zaman oluşan aleni düşmanlık iklimi, duruşması sırasında söz konusu genel yayın yönetmenine herkesin gözü önünde gerçekleştirilen suikast girişimiyle aleni hale gelmiştir. Ekim'de, aynı gazetenin yeni genel yayın yönetmeni ve birçok yazarı da terör örgütüyle bağlantıları olduğu iddiasıyla tutuklanmıştır.

Hükümet medya kuruluşlarını devralmaya devam etmiştir. Kayyumlar bu kuruluşların yayın politikasını değiştirmişler, pek çok gazeteci işten atılmıştır. Bu medya gruplarından biri, kayyum atanmasından beş ay sonra kapatılmıştır. Darbe girişimi sonrasında, hükümet, ağırlıklı olarak Gülen hareketiyle bağlantıları olduğu iddiasıyla, TV kanallarının ve radyo istasyonlarının kapatılmasını öngören karameler yayımlamıştır. Ancak, kapatılma ve yayın durdurma kararları, Kürtçe yayın yapan birkaç kanalı, bir Alevi kanalı ve bazı muhalif kanalları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ekim sonu itibarıyla, 46 televizyon kanalı ve radyo istasyonu, beş haber ajansı, 55 gazete ve 18 dergi kapatılmış, 90 civarında gazeteci hakkında yakalama emri çıkarılmış, 20'den fazla haber sitesine erişim engellenmiş ve 29 basımevinin ruhsatı iptal edilmiştir. Bunların arasından Kürtçe yayın yapan 39 televizyon ve radyo kanalından 23'ü ve birkaç Kürtçe gazete kapatılmıştır. Olağanüstü hâl dönemleri dâhil olmak üzere, bu kısıtlayıcı tedbirlerin orantılılığı ve uluslararası standartlarla uyumu şüphe uyandırmaktadır.

Siyasetçiler; gazetecileri, editörleri, akademisyenleri ve insan hakları savunucularını muhalif görüşleri nedeniyle kınamaya ve sindirmeye devam etmiştir. Devletin üst düzey temsilcileri de dâhil, yetkililer tarafından nefret söyleminin artan şekilde kullanımı önemli bir endişe kaynağıdır. Bazı gazetelerin, hükümetin düzenlediği etkinliklere akreditasyonları birçok kez reddedilmiştir. Yabancı gazetecilerin mesleklerini Türkiye'de icra etmelerine engel olan sınır dışı edilme, giriş hakkı tanınmaması ve akreditasyonun yenilenmesinin reddedilmesi gibi zorluklarla karşılaştıkları vakalar görülmüştür.

Türk Ceza Kanunu'nun 299. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı'na hakaret gerekçesiyle soruşturma izni verilmesi için Adalet Bakanlığına yapılan başvuruların sayısı, 2014'te 56 ve 2015'te 1.653 iken 2016'da bu sayı 1.867'ye yükselmiştir. 1 Eylül 2016 tarihi itibarıyla, bu madde gerekçe gösterilerek biri 17 yaşında bir çocuk olmak üzere 59 kişi tutuklanmıştır. Bu uygulamanın giderek hızlanan biçimde artması uluslararası kuruluşlar tarafından eleştirilmiştir ve Avrupa mutabakatı doğrultusunda bu maddeye başvurulmasının kısıtlanması yönünde tavsiyelerde bulunulmuştur. Darbe girişiminden sonra bir iyi niyet göstergesi olarak Cumhurbaşkanı ve Başbakan, HDP'li politikacıların dâhil olduğu davalar hariç, bir dizi tazminat davasını geri çekmiştir.

Terörle Mücadele Kanunu veya Türk Ceza Kanunu'ndaki hükümler gözden geçirilmemiştir. Başta ulusal güvenlik ve terörle mücadeleye ilişkin hükümler olmak üzere, mevzuatın seçerek ve keyfi olarak uygulanması ifade özgürlüğünü ciddi biçimde kısıtlamaktadır. Ocak 2016'da, Güneydoğu'daki güvenlik operasyonlarını kınayan ve barış görüşmelerinin yeniden başlatılması çağrısı yapan ancak PKK terör örgütünün terör eylemlerini kınamayan bir bildiriye imza atan "Barış için Akademisyenler" inisiyatifinin dört üyesi terör propagandası yapmak suçlamasıyla tutuklanmıştır. Diğer pek çok akademisyen hakkında disiplin soruşturması ve ceza işlemi başlatılmıştır. İnternet Kanunu ve genel yasal çerçeve, yürütmenin, aşırı geniş kapsamlı gerekçeler temelinde ve mahkeme izni olmaksızın içeriği engellemesine imkân vermeye devam etmektedir. İnternet Kanunu ile birlikte Türk Ceza Kanunu'nun Cumhurbaşkanı'na hakarete ilişkin hükümleri, hakarete ilişkin hükümleri ve silahlı örgüt üyeliğine ilişkin 314. maddesi, Venedik Komisyonunun Mart 2016 tavsiyeleri doğrultusunda değiştirilmelidir.

Bazı davalara yayın yasağı getirilmiştir. AİHM Aralık 2015'te, Telekomünikasyon İletişim Başkanlığının (TİB) 2015'te terör propagandası gerekçesiyle Twitter ve YouTube'a erişimi yasaklaması nedeniyle Türkiye'nin AİHS'yi ihlâl ettiğine hükmetmiştir. Resmi istatistikler mevcut olmaksızın, sivil toplumun sunduğu verilere göre, %2,6'sı bir mahkeme kararı ile olmak üzere 110.846 internet sitesi yasaklanmıştır. Ağustos'ta olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile TİB'in yerini, haberleşme özgürlüğüne kısıtlama getirme konusunda daha geniş yetkileri olan Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) almıştır.

Türkiye Radyo Televizyon Kurumu'nun (TRT) yönetim kurulu, siyasallaşma riskini de beraberinde getirecek şekilde hükümet tarafından atanmaktadır. Kurumun bağımsızlığının kanunla korunması gerekmektedir. Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), tespit ettiği ihlallere ilişkin Yüksek Seçim Kuruluna (YSK) raporlar sunmuş olmasına rağmen, RTÜK'ün medya izlemesine ilişkin kapsamlı herhangi bir raporu yayımlanmamıştır.

RTÜK, "toplumun ulusal ve ahlaki değerlerine, genel ahlaka ve ailenin korunması ilkelerine aykırı" yayın yaptıkları gerekçesiyle televizyon ve radyo kanallarını para cezasına çarptırmaya ve yayınlarını geçici olarak durdurmaya devam etmiş ve olağanüstü hâl kapsamında bazı televizyon ve radyo kanallarının yayımına da son verme kararı almıştır. Bu tedbirler özellikle bağımsız ve Kürtçe yayın yapan televizyon ve radyo kanallarını etkilemiştir.

Devlete ait Türksat Uydu Haberleşme ve Kablo TV İşletme AŞ (TÜRKSAT) 30'dan fazla televizyon ve radyo kanalını terör propagandası yaptıkları gerekçesiyle yayın listesinden çıkarmıştır. TÜRKSAT'ın aldığı kararlar, bir mahkeme kararı veya RTÜK'ün lisansları iptal etmesi gibi sağlam hukuki gerekçelerden yoksundur.

Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü konusunda gerileme olmuştur. Anayasa'da toplanma özgürlüğü genel anlamda tanınmakla birlikte, Nisan 2015'te kabul edilen iç güvenlik paketi kapsamındaki hükümler de dâhil olmak üzere, diğer bazı mevzuat bu hakkın etkili bir şekilde uygulanması üzerinde ciddi kısıtlamalar getirmeye devam etmektedir. Çoğu Kürt meselesi ve çevrenin korunması ile ilgili olan veya hükümet politikalarını eleştirdiği düşünülen bir dizi gösteri güvenlik tehdidi olarak görülmüştür. Rapor döneminde yetkililer barışçıl göstericilere karşı yaygın şekilde aşırı güç kullanmıştır. Ankara ve İstanbul'daki LGBTI yürüyüşleri 2016'da yine yasaklanmıştır. Toplanma özgürlüğü alanındaki AİHM içtihadının uygulanması ve Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun buna uygun olarak ivedilikle gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Darbe girişiminden sonra, ilgili makamların da lojistik desteğiyle hükümeti destekleyici günlük barışçıl toplantılar gerçekleştirilmiştir. Ağustos'ta, HDP dışarıda bırakılmak üzere, önde gelen siyasi parti temsilcilerinin de yer aldığı üç milyona yakın vatandaş darbe girişimine karşı birlik gösterisi için Yenikapı'da bir araya gelmiştir. Darbe sonrası dönemde, farklı illerde hükümet politikalarını eleştiren bir dizi gösteri yasaklanmıştır.

Örgütlenme özgürlüğü Anayasa ile tanınmıştır. Ancak, uygulamada bu özgürlük kısıtlanmaktadır. LGBTI, kadın ve diğer hak temelli dernekler, ilgili makamlar tarafından kendilerine aşırı idari yükler getirildiğinden şikâyet etmiştir. Yerli ve yabancı kuruluşların örgütlenme özgürlüğüne ilişkin mevzuatın ve bu mevzuatın uygulanmasının, Avrupa standartları ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Kayıt, izin usulleri ve derneklerin işleyişini kısıtlayan hükümlerin, uygulamaya yönelik net kriterler kullanılarak gözden geçirilmesi ve tutarlı ve ayırım gözetmeyen bir şekilde uygulanması gerekmektedir.

15 Temmuz'dan sonra, yaklaşık 50.000 işçinin üye olduğu iki sendika konfederasyonu ve bunlara bağlı 19 üye sendika, Gülen hareketi ile bağlantılı oldukları gerekçesiyle olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan bir kanun hükmünde kararname ile kapatılmıştır. Kanun hükmünde kararname ile ayrıca 1.229 vakıf ve dernek kapatılmıştır.

Mülkiyet hakları konusunda, gözden geçirilen Vakıflar Kanunu'nun mülkiyet iadesine yönelik olarak uygulanmasına ilişkin süreç tamamlanmıştır. Toplamda, bazıları yerel mahkemelerde veya AİHM'de beklemekte olan 1.206 mülkiyet iadesi talebi reddedilmiştir. Uygulamanın nasıl

yapılacağına ilişkin olarak hükümet tarafından yayımlanan genelgelere rağmen, Tapu Müdürlüklerinde ve Tapu Sicil İl Müdürlüklerinde uygulamayla ilgili sorunlarla karşılaşmıştır. Gayri-müslim cemaat vakıflarının mülkiyetinin iadesine yönelik olarak daha önce alınan kararların iptali için Hazine tarafından davalar açılmıştır. Yürürlükteki yasal çerçevenin kapsamının, bilhassa hâlihazırda devlet tarafından idare edilen vakıfları ve üçüncü kişilere devredilmiş vakıf mallarını kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir. Hükümetin, Diyarbakır'ın Sur ilçesinin büyük bölümünün kamulaştırılması ve yıkılmasına yönelik aldığı karar endişelere sebep olmuştur.

Mor Gabriel Süryani Ortodoks Manastırı'nın üzerine kurulduğu arazi mülkiyeti konusundaki dava da dâhil olmak üzere, mülkiyet iadesine ilişkin davalar devam etmiştir. Süryaniler ve Yezidiler, taşınmazların tescili ile ilgili hâlâ zorluklarla karşılaşmaktadır. Latin Katolik Kiliselerinin tüzel kişiliği ya da vakıf statüsü hâlâ bulunmamaktadır ve bu durum taşınmazlarının tescilini veya iadesini imkânsızlaştırmaktadır. Özellikle, Yunanistan vatandaşlarının mülk edinimini kısıtlayan bir tedbiri de içeren değiştirilen 2012 Tapu Kanunu'nun Türk makamlarınca uygulanmasını takiben, Yunanistan vatandaşlarının mülkiyetin miras yoluyla edinilmesi ve mülkiyetin tescil edilmesinde sorunlarla karşılaştığı bildirilmiştir. Venedik Komisyonunun mülkiyet ve eğitim haklarının korunmasına ilişkin 2010 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 yasağı konusunda, yeni kabul edilen İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu birçok gerekçeyle ayrımcılığı yasaklayan hükümler içermektedir ve doğru yönde atılmış bir adımdır. Ayrımcılıkla mücadeleyle yönelik olarak, cinsel yönelim konusunu da içerecek şekilde, Avrupa Temel Haklar Şartı doğrultusunda bütünüyle kapsamlı özel bir kanunun kabul edilmesine hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye, ayrımcılığın genel olarak yasaklanmasını öngören AİHS'nin 12 No.lu Protokolü'nü ivedilikle onaylaması için teşvik edilmektedir. Böylece hukuki kesinlik güçlenecektir. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun hızla tesis edilmesi ve ayrımcılık vakalarını incelemeye başlaması gerekmektedir.

Türk Ceza Kanunu, nefret suçları bakımından yeterli görülmemektedir ve uluslararası düzeydeki en iyi uygulamalar ile uyumlu değildir. Türkiye, bu alanda Avrupa Konseyi Irkçılık ve Hoşgörüsüzlüğe karşı Avrupa Komisyonu tavsiyelerini dikkate almalıdır. Ayrıca, söz konusu Kanun hükümleri, etnik köken veya cinsel yönelimden kaynaklanan nefret suçlarını kapsamamaktadır. Ayrımcılık yapmama ilkesi, yasal zeminde veya pratikte yeterince uygulanmamakta ve azınlık mensuplarının hakları yeterince korunmamaktadır. Etnik ve dini gruplar ile toplumsal cinsiyet çeşitliliğini destekleyen gruplar tarafından, toplumsal hayatta ve iş hayatında ayrımcılık vakaları rapor edilmeye devam etmiştir.

Kadın-erkek eşitliğine ilişkin hukuki ve kurumsal çerçeve mevcuttur. Bazı kuruluşlar, eğitim vermek suretiyle kadına yönelik şiddet ve ayrımcılıkla mücadele etme kapasitesini güçlendirmeye devam etmiştir. Özel sektör de bu konuya çözüm getirmeye yönelik çabalarını hızlandırmıştır. Özel kreşler ve gündüz bakımevlerinin açılmasını destekleyen vergi teşvikleri Ağustos'ta kabul edilmiştir. Ancak, kamuoyu önünde sıklıkla yapılan toplumsal cinsiyete ilişkin kalıplaşmış yargıları vurgulayan ve kadınların geleneksel rolünü teşvik eden açıklamalar ile de örneklendiği üzere, mevzuatın yeterince etkin bir şekilde uygulanmaması, mevcut hizmetlerin kalitesinin düşük olması ve toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik siyasi taahhüdün zayıf olması sebebiyle, kadına karşı ayrımcılık ve toplumsal cinsiyet temelli şiddet yeterince ele alınmamıştır. Türkiye'nin 2012'de Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni onaylamasından bu yana, ulusal mevzuatın Sözleşme'ye uyumlu hale getirilmesine ve farkındalığın artırılmasına yönelik herhangi bir somut adım atılmamıştır. Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Ulusal Eylem Planı'nın ve yürürlükteki Kanunun uygulanması konusunda daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. 2015'te aile için şiddet sonucu 413 kadın hayatını kaybetmiştir. Kadın sığınmacılar, bekâr kadınlar ve hamile kadınlar hâlâ korunmaya muhtaçtır. Suriyeli mülteci nüfus içindekiler de dâhil olmak üzere, erken yaşta ve zorla yaptırılan evlilikler önemli bir endişe kaynağı olmaya devam etmiştir. Kadınların şiddetten korunması ve mağdurların adli yollara başvurması durumunda sağlanan adli yardım yetersiz

kalmaya devam etmiştir. Resmi yardım talebinde bulunan veya yargı sistemine başvuran kadınların sayısı hâlâ oldukça düşüktür. "Rızaya dayalı olma", "haksız tahrik" ve "yaşından büyük gösterme", cinsel dokunulmazlığa karşı suçlarla ilgili cezalarda uygulanan indirimlerin gerekçeleridir. Cinsiyet temelli şiddete ilişkin kapsamlı veri toplanması için bir sistem bulunmamaktadır. Aile içi şiddet mağdurları için sığınma evlerinin kapasitesi artırılmıştır, ancak bunların daha da geliştirilmesi gerekmektedir. Aile içi şiddet vakalarıyla ilgili olarak idari takip oldukça sınırlıdır ve sosyal hizmetler ile herhangi bir bağlantı bulunmamaktadır.

Çocuk haklarıyla ilgili olarak, genel politika, mevzuat, koordinasyon ve izleme bakımından sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Çocuğa özel usullerin getirilmesi ve sosyal yardım çabalarının ardından, özel Kamu Denetçisi doğrudan çocuklardan daha fazla şikâyet almıştır. Suriyeli mülteci çocuklara eğitim sağlanmasıyla ilgili olarak üst düzey taahhütte bulunulmuş olup söz konusu taahhüdün diğer mültecileri ve korunmaya muhtaç grupları kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir. Ancak, 2013 Ulusal Çocuk Hakları Strateji Belgesi ve Eylem Planı yeterli şekilde uygulanmamıştır. Çocuklara yönelik şiddetin önlenmesi konusunda ulusal bir strateji bulunmamaktadır. Aynı şekilde, rehabilitasyon merkezleri ve ilgili kurumların izlenmesi için de etkili bir sistem bulunmamaktadır. Çocuklara yönelik cinsel istismar ve kötü muamele vakalarına ilişkin araştırmalar yetersizdir. Çocuklara yönelik cinsel istismar vakalarını incelemek üzere TBMM'de bir komisyon kurulmuştur; ancak çocuk istismarının etkin bir şekilde önlenmesi ve cezalandırılması için daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Temmuz'da, 15 yaşını doldurmuş çocuklara yönelik her türlü cinsel davranışın "cinsel istismar" sayılıp cezalandırılmasına yönelik hükmün iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı, söz konusu karar sonucunda çocuk istismarı vakalarının cezasız kalacağı uyarısında bulunan akademisyenler ve insan hakları savunucularının şiddetli tepkisine yol açmıştır. Mahkeme, mevzuatın netliğe kavuşturulması için 6 aylık bir süre belirlemiştir ve hükümet bu konudaki hazırlıklarını sürdürmektedir.

Çocuk adaleti konusunda, çocuk mahkemelerinde davaların ortalama süresi azalmıştır. Ancak, tüm illerde çocuk mahkemeleri kurulmamıştır ve çocuk suçluların yarısından fazlası ihtisaslaşmamış mahkemelerde yargılanmaya devam etmektedir. Çocukların terör örgütü üyesi olma suçuyla gözaltına alınması ve tutuklanması devam etmiştir. Tutuklu yargılanan çocukların sayısı artmıştır. 9 Eylül itibarıyla, 12'si terör bağlantılı suçlardan olmak üzere, ceza infaz kurumlarında bulunan çocukların sayısı 2.419 olmuştur. Çocuklar için sağlanan adli yardımın kalitesi ve rehabilitasyon faaliyetleri endişe kaynağıdır. Gözaltında bulunan çocuklara yönelik işkence, kötü muamele ve cinsel istismar iddiaları mevcuttur. Bazı durumlarda çocuklar, uluslararası standartlara aykırı şekilde yetişkinler için oluşturulan koşullarda tutulmuşlardır. Çocuklar için adaletin etkin bir şekilde uygulanmasının ve uluslararası standartlardan sapma gösterilmemesinin sağlanması amacıyla ilave çabalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Engelli bireylerin haklarına ilişkin olarak, yenilenen Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, engelliliğe dayalı doğrudan veya dolaylı ayrımcılığın yasaklanmasını teyit etmektedir. Buna karşın, BM Engelli Hakları Sözleşmesi'nde yer verilen ilkelere aykırı olarak bazı kanunlar hâlâ yürürlüktedir. İlk ve orta öğretimdeki engelli öğrencilerin sayısı artmaya devam etmekle birlikte yükseköğretime erişim sorun olmaya devam etmiş ve "hayat boyu öğrenme" fırsatları sınırlı kalmıştır. Engelli kişiler arasında okuma-yazma bilmeyenlerin oranı yüksektir. Engelli kişiler için kamu hizmetlerine ve binalara ulaşılabilirlik yaygın bir sorun olmaya devam etmiştir. Ulaştırma sektöründe ulaşılabilirlik kriterlerinin yerine getirilmesi için mevcut para cezalarının ve 2018 yılı hedefinin, kamuoyu farkındalık oluşturma kampanyaları ve uygun teşviklerle tamamlanması gerekmektedir. Engelli kişilerin ekonomik ve sosyal hayata katılımları konusunda nicel ve toplu bilgi eksikliği vardır. Yaşadıkları çevre, sosyal tutum ve hizmetlerin kalitesi bakımından engelli kişilerin entegrasyonu ve güçlendirilmesi konusunda önemli eksiklikler sürmektedir. Erken ve yerinde teşhisin yetersiz olması, engelli olan veya gelişimsel gecikmesi olan birçok çocuğun uygun hizmetlere erken erişimini kısıtlamaktadır. Türkiye'de bir ruh sağlığı kanunu ve ruh sağlığı kurumlarının izlenmesinden sorumlu bağımsız bir yapı halen bulunmamaktadır.

Lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks bireylerin (LGBTI) temel haklarına saygı gösterilmemesi ciddi bir endişe kaynağı olmaktadır. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

Kanunu, cinsel kimlik ve cinsel yönelimi, ayrımcılığın gerekçeleri arasında açık bir şekilde dâhil etmemektedir. Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) disiplin sisteminde, eşcinsellik halen "psikoseksüel bir bozukluk", TSK yönetmeliğinde ise bir hastalık olarak tanımlanmaktadır. Mayıs'ta, Ankara'da homofobi karşıtı bir yürüyüşe izin verilmemiştir. Haziran'da, İstanbul'da gerçekleştirilen LGBTİ onur yürüyüşü için toplanan kişilerin ilerlemesine art arda ikinci kez izin verilmemiştir. En az iki kişinin öldürülmesi dâhil olmak üzere, LGBTİ bireylerine karşı sindirme ve şiddet eylemleri artmıştır. Hükümet, kökten dinci terörist grupların tehditlerine maruz kalan LGBTİ toplulukları koruma altına almamıştır. Transeksüeller ve aktivistlere yönelik nefret suçları, saldırılar, cinayetler ve polis şiddeti ciddi bir endişe kaynağı olmaktadır. Bu tür suçlara karşı özel bir mevzuat bulunmamaktadır. Bazı basın kuruluşları, LGBTİ bireylere yönelik nefret söylemini desteklemektedir. Bu vakalarda, LGBTİ kişiler tarafından açılan davalarla ilişkin genellikle etkin soruşturmalar yürütülmemekte veya davalar sonucunda yargı tarafından etkin yaptırımlar uygulanmamaktadır. Çalışma hakkı konusunda cinsel yönelime dayalı ayrımcılık halen yaygın olmaya devam etmektedir.

İşçi hakları ve sendikal haklar konusu, İstihdam başlıklı 19. Faslıda ele alınmaktadır.

Ceza konularında adli yardım ve çevirmen isteme hakkı gibi usulî güvencelerin bazı veçheleri yasalarla sağlanmaktadır ancak mevzuatın Avrupa standartlarıyla uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, özellikle terörle mücadele operasyonları kapsamında ve darbe girişiminin ardından, avukata erişim güvencesinin verilmemesi birçok vakanın mevcudiyeti ve suçlamalara ilişkin bilgilerin zamanlıca iletilmemesi nedeniyle, söz konusu haklar uygulamada ciddi şekilde ihlâl edilmiştir. Olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin, görüşmelerin kaydedilmesi suretiyle gözaltındaki kişiler ile avukatlar arasındaki görüşmelerin gizliliğine getirilen sınırlandırmalar gibi savunma hakkına önemli kısıtlamalar getirmesi, adil yargılanma hakkı açısından risk teşkil ettiğinden ve gözaltındakileri kötü muameleye karşı korunmasız bırakabileceğinden endişe vericidir. Algılanan kişisel riskler nedeniyle avukatların darbecilerin davalarını almayı reddettileri veya davaları yeterli şekilde takip etmedikleri yönünde raporlar mevcuttur. Bu durum, adil yargılanma önünde daha fazla engel oluşturmaktadır. Adli yardım, belirtilen durumlarda kanunla düzenlenmiş olup buna erişimin genişletilmesi gerekmektedir. Türkiye, mağdurların haklarına ilişkin özel bir mevzuatın yasalaştırılmasını göz önünde bulundurmalıdır.

Hükümet ve **azınlık temsilcileri** arasındaki diyalog devam etmiştir. Ermenilere yönelik nefret söylemi kullanıldığı iddiasıyla Kars Ülkü Ocaklarına karşı açılan davada olumlu bir karar verilmiştir. Ancak, azınlıklara yöneltilen nefret söylemleri ve tehditler ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir ve din temsilcilerinin canlarına veya mallarına saldırıda bulunduğu iddiasıyla açılan davalardaki uzun gecikmeler ise cezasız kalma anlamına gelmektedir. Ders kitaplarında kalan ayrımcı söylemlerin silinmesi için bunların gözden geçirilmesi gerekmektedir. Önceki düzenlemenin 2013'te iptal edilmesinin ardından, gayrimüslim cemaat vakıflarının seçim usullerine ilişkin bir düzenleme hâlâ mevcut değildir. Bu durum, azınlık vakıflarının kurul üyelerini seçmesini engellemeye devam etmektedir.

Haziran 2015 seçimlerinde TBMM'de daha küçük etnik grupların ve inanç gruplarının temsilcilerinin, sayıca sembolik dahi olsa artmış olması, Kasım 2015 seçimlerinde de gözlemlenmiştir. Azınlık okulları için öğretmen alımları ve devlet sübvansiyonlarına ilişkin olarak bir önceki eğitim-öğretim yılında atılan olumlu adımlar, rapor döneminde usulüne uygun olarak uygulanmamıştır. Süryani Ortodoks Cemaatinin taleplerine karşın İstanbul'da ikinci kilise hâlâ açılmamıştır. Ermeni gazeteci Hrnt Dink'e yönelik 2007'de gerçekleştirilen suikastla ilgili dava, 27 kamu görevlisi hakkında hazırlanan yeni iddianamelerle birleştirilmiştir. Aralarında kolluk görevlileri de olmak üzere birçok kişi, bu davayla bağlantılı olarak tutuklanmıştır. İddianameler halen kabul edilmemiştir. 2007'de üç Protestanın öldürülmesine ilişkin dava 5 kişiye müebbet hapis cezası verilmesiyle Eylül'de sonuçlanmıştır; temyiz aşaması henüz sona ermemiştir. Türk makamları, 1915 olayları yurtdışında soykırım olarak her tanındığında, sistematik olarak ve güçlü bir biçimde tepki vermeye devam etmiştir.

Nisan'da, hükümet, **Roman vatandaşlar** için 2016-2021 Ulusal Strateji Belgesini ve 2016-2018 Eylem Planı'nı kabul etmiştir. Bu durum ileriye dönük olarak olumlu bir adımdır. Söz konusu Strateji Belgesi, Roman vatandaşların sosyal hayata dâhil edilmeleri önündeki önemli engellere dikkat çekmekte; barınma, eğitim, istihdam ve sağlık konuları da dâhil olmak üzere birçok alanda tedbirler ortaya koymaktadır. Türkiye, Stratejiyi uygulamaya başlamalı ve bir izleme ve değerlendirme mekanizması kurmalıdır. Türkiye'deki Roman vatandaşların durumu konusunda kapsamlı bir anket yapılmasına ilişkin olarak hazırlık çalışmaları başlatılmıştır; ancak genelde

Roman vatandaşlarla ilgili olarak nicel, nitel ve karşılaştırılabilir veri eksikliği bulunmaktadır. Türkiye, Roman Entegrasyonu 2020 Girişimi için bir temas kişisi atamıştır. Türkiye'nin bu konudaki katılımını artırması gerekmektedir.

Roman aileleri tedavi hizmetlerine büyük ölçüde erişebilirken, sağlık hizmetlerine erişim konusunda gelişme kaydedilmeye devam edilmektedir. Roman vatandaşların kişisel belgeler edinmelerine ilişkin prosedürler masraflı ve külfetli olup bu prosedürlerin kolaylaştırılması gerekmektedir. Roman topluluklar, sosyal ve ekonomik hayat ile istihdam ve kaliteli eğitime erişim konularında ayrımcılıkla karşılaşmaya devam etmiştir. Roman topluluğunda, zorunlu ilköğretim de dâhil olmak üzere okula devamsızlık halen yüksek seviyededir ve çocuk işçiliği önemli bir sorun teşkil etmektedir. Kentsel gelişim projeleri, Roman vatandaşları geleneksel iş olanakları ve dayanışma ağlarından mahrum bırakmak suretiyle Roman vatandaşlar için hala bir dezavantaj olmaya devam etmektedir. 2010'da Roman vatandaşlara yönelik linç girişimleri ve tahliye eylemlerine ilişkin olarak önemli bir dava açılmıştır.

Kültürel haklar konusunda hükümet, Türkçe dışındaki dillerde kamu hizmetlerini halen yasal hale getirmemiştir. Devlet okullarında Kürtçe seçmeli dersler verilmeye devam edilmiştir. Kürtçe, Arapça, Süryanice ve Zazaca üniversite programları devam etmiştir. Diyarbakır'da kurulan Mezopotamya Vakfı, Kürtçe eğitim veren bir üniversitenin açılması için hazırlıklara başlamıştır. Ancak, ilk ve orta dereceli okullarda anadilde eğitim imkânının önündeki yasal kısıtlamalar devam etmiştir. Lozan Antlaşması kapsamında tanınan azınlık okulları haricinde, Türkçe dışındaki anadillerde eğitime izin verilmemektedir. Diyarbakır ve Nusaybin'de resmi kayıtları yapılamadığı gerekçesiyle, Kürtçe eğitim veren okullar kapatılmıştır. Türk makamlarının, Kürtçe dilinde ve Alevi kültürüne yönelik yayım veya yayıncılık faaliyetleri sürdüren bazı medya kuruluşlarının kapatılmasına ilişkin kararı endişe kaynağıdır.

4.24. Fasıll 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik

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

Türkiye, adalet, özgürlük ve güvenlik alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Geçen yıl, zorlu bir ortamda **iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir**. Türkiye; Suriye, Irak ve başka ülkelerden gelen, hâlihazırda yaklaşık 3 milyonu bulan ve sürekli artmakta olan mülteci akını karşısında, geçici koruma hakkındaki mevzuatın kapsamının genişletilmesi ve iş piyasasına erişim sağlanması da dâhil olmak üzere, önemli ölçüde ve diğer ülkelere nazaran emsalsiz bir insani yardım ve destek sağlanmasına yönelik kayda değer çaba sarf etmeye devam etmiştir. Türkiye, Vize Serbestisi Yol Haritası'nın tüm yükümlülüklerinin yerine getirilmesine yönelik reformları gerçekleştirmiştir. Bu durum, Komisyonun Vize Serbestisi Yol Haritası'nda geriye kalan yedi kriteri de karşılaması koşuluyla, Türkiye'nin vize şartı aranmayan ülkeler listesine dâhil edilmesi yönünde teklifte bulunmasına yol açmıştır.

Mart'ta açıkladıkları ortak bildiriye Türkiye ve AB, Türkiye'den AB'ye gerçekleşen düzensiz göçün sonlandırılması, göçmen kaçakçılarının çalışma şekillerinin sekteye ugratılması ve göçmenlere hayatlarını riske atmak dışında bir alternatif sunulması yönünde paylaştıkları kararlılığı bir kez daha ortaya koymuştur. Mart'ta açıklanan bildirin uygulanmaya geçirilmesi, beklenen sonuçların elde edilmesini sağlamıştır ancak bu başarı bugüne kadar kırılğan olmaya devam etmiştir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- 18 Mart Türkiye-AB Ortak Açıklaması'nı uygulamaya devam etmesi;
- Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nı tüm hükümleriyle uygulaması;
- kişisel verilerin korunması mevzuatını Avrupa standartlarına uygun hale getirmesi ve buna uygun olarak Europol ile bir operasyonel işbirliği anlaşmasını müzakere etmesi;
- terörle mücadele mevzuatını ve uygulamalarını, Türkiye'nin terörle mücadele kapasitesini azaltmadan, AİHS, AİHM içtihadıyla ve AB müktesebatı ve uygulamalarıyla uyumlu hale getirmesi gerekmektedir. Uygulamada orantılılık ilkesinin gözetilmesi gerekmektedir. (Örgütlü suçlarla mücadeleye özel tavsiyeler için ayrıca bkz. bölüm 2.3)

Düzenli ve düzensiz göç

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 2013'te yürürlüğe girmesinin ardından Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, kapasitesini geliştirmeye ve illerdeki teşkilatlanma düzeyini daha da artırmaya devam etmiştir. Bugün itibarıyla, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün merkezde görevli 365, taşra teşkilatında görevli 2.540 personeli bulunmaktadır. Buna ek olarak, 100 kişi yurt dışında görevlendirilecektir. İşe alım ve eğitim süreçleri rapor döneminde devam etmiştir. Mart 2016'da, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik yürürlüğe girmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü düzensiz göçmenlere kalacak yer sağlama kapasitesini artırmaya devam etmiştir. Bugün itibarıyla Türkiye'de, toplam kapasitesi 6.670 olan 18 geri gönderme merkezi bulunmaktadır ancak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü mevcut kapasitede 4.820'lik bir artış meydana getirecek 12 geri gönderme merkezi daha inşa etmeyi planlamaktadır. Ayrıca altı geri gönderme merkezi de AB finansmanı ile inşa edilecektir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, geri gönderme merkezlerindeki koşulların düzenli biçimde gözetimini ve göçmenlere yönelik koruma tedbirlerine erişim sağlanmasını temin etmek amacıyla bir ulusal izleme sistemi oluşturulmasına yönelik çalışma başlatmıştır. Türkiye'nin, özel ihtiyaçları bulunanlar da dâhil olmak üzere, korunmaya muhtaç sığınmacıların tespit edilmesi ve bakımlarının sağlanması için personel ve prosedürler dâhil, yeterli kapasiteye sahip olması gerekmektedir.

Mart 2015'te onaylanan Düzensiz Göç Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı Kasım 2015'te uygulanmaya başlamıştır. Pakistan ile imzalanan ikili geri kabul anlaşması Nisan 2016'da yürürlüğe girmiştir. Nijerya, Bosna-Hersek, Yemen, Karadağ, Kosova ve Norveç ile ikili geri kabul anlaşmaları imzalanmıştır ancak henüz yürürlüğe girmemiştir. İsviçre ve Afganistan ile geri kabul anlaşması yapılmasına yönelik müzakereler devam etmektedir.

Uygulama ve Yürütme Kapasitesi

Türkiye, Asya'dan ve Afrika'dan Avrupa'ya giden düzensiz göçmenler için başlıca ilk giriş ve geçiş ülkesi olmaya devam etmiştir. Rapor döneminde, tamamı olmamakla birlikte büyük bölümü Suriye'deki çatışmadan kaçan çok sayıda mülteci ve düzensiz göçmen, Avrupa Birliği'ne doğru ilerlerken Türkiye'den geçmiştir. Yasa dışı sınır geçişleri 2015'te geçmişte benzeri görülmemiş rakamlara ulaşmıştır. 2013 ve 2014'te, AB'ye doğrudan Türkiye'den gelen insanların sayısı sırasıyla 25.121 ve 52.994 olmuştur. 2015'te bu sayı yaklaşık 16 kat artarak 888.457'ye yükselmiştir. Düzensiz girişlerin yaklaşık %98'i Türkiye'nin Ege kıyılarına yakın Yunan adaları üzerinden, genellikle göçmen kaçakçılarının sağladığı imkânlarla gerçekleştirilmiştir. Kalan %2'de yer alanlar, Türkiye'nin Yunanistan ve Bulgaristan'la kara sınırlarından geçiş yapan kişilerdir. Türk makamlarına göre, 2015'te yasa dışı sınır geçişlerinde 2014'e kıyasla %150'lik bir artışla 146.485'ten fazla kişi yakalanmıştır. Uluslararası Göç Örgütüne göre, 2015'te Yunanistan ve Türkiye arasında en az 806 düzensiz göçmen hayatını kaybetmiş ya da kaybolmuştur. 2016 için bu sayı Eylül sonu itibarıyla 413'tür. Ortak Açıklama'nın hayata geçirilmesinden önceki üç ayda (Ocak-Mart) 366 olan denizde meydana gelen kayıpların sayısı mutabakatın hayata geçirilmesi sonrasında altı ayda (Nisan-Eylül) keskin bir düşüş göstererek 47'ye inmiştir. Sınırdan yasa dışı geçiş yapan kişilerin büyük bölümü seyahatlerine AB içerisinde de devam etmiş ve nihayetinde bir AB üyesi devlete sığınma başvurusunda bulunmuştur.

Türkiye'den Yunanistan'a düzensiz geçişlerde Ortak Açıklama'nın hayata geçirilmesi sonrasında keskin bir düşüş meydana gelmiştir. 2015'te yaşanan olağanüstü artışın ardından (Frontex rakamlarına göre, 2014'te 52.994 olan Türkiye'den AB'ye düzensiz geçişlerin sayısı 2015'te 888.457'ye yükselmiştir) Mart 2016'da Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi sonrasında gidişat tamamen değişmiştir. Eylül 2016 sonu itibarıyla yapılan 164.389 düzensiz geçişten 141.753'ü Ortak Açıklama öncesi dönemde (Ocak-Mart) gerçekleşmiş ve mutabakat sonrasında (Nisan-Eylül) yalnızca 22.636 düzensiz geçiş yapılmıştır. Ocak ile Ortak Açıklama'nın hayata geçirildiği tarih arasında 1.794 olan günlük düzensiz geçiş ortalaması, mutabakatın sağlanmasından Eylül sonuna kadar olan dönemde 116'ya düşmüştür. Bu azalma, kısmen Türk kolluk birimlerinin kıyı bölgelerinden düzensiz

çıkışların önüne geçmek amacıyla harcadığı yoğun çaba, göçmen kaçakçılarının çalışma yöntemlerinin aksatılmasına katkı sağlayan Yunan adalarından Türkiye'ye geri gönderme planının uygulamaya konulması ve uluslararası koruma talep eden ve geçici koruma altında bulunan insanların ikamet etmeleri için gösterilen iller dışında serbest dolaşımlarının kısıtlanmasına ilişkin tedbirler sayesinde gerçekleşmiştir.

Türkiye, Türk vatandaşları için Ekim 2014'te yürürlüğe giren Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nı uygulamak amacıyla idari kapasitesini geliştirmeye devam etmiştir. Ancak anlaşmanın Türk vatandaşları bakımından uygulanması tatmin edici düzeyde değildir çünkü AB'deki Türk diplomatik misyonları anlaşma hükümlerini sistemli ve birbiriyle uyumlu bir biçimde gözetmemiştir. Türkiye, 1 Haziran 2016 itibarıyla Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın üçüncü ülkelere ilişkin hükümlerinin önceden yürürlüğe girmesini onaylamıştır. Bununla birlikte Türkiye, anlaşmanın üçüncü ülkelere ilişkin hükümlerini, geriye kalan vize serbestisi kriterlerinin yerine getirilmiş olduğu AB tarafından teyit edilene kadar uygulamayacağı ifade etmiştir. Üçüncü ülke vatandaşları için Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması hükümlerinin uygulanmasını öngören Bakanlar Kurulu Kararı henüz yürürlüğe girmemiştir ve bugüne kadar Bulgaristan, Yunanistan, Fransa ve Almanya'dan gelen 1.000'den fazla geri kabul başvurusu yanıtız bırakılmıştır. Geri Kabul Anlaşması'nın tüm üye devletler için tam ve etkili şekilde uygulanması büyük önem taşımaktadır ve bu durum Vize Serbestisi Yol Haritası'nda yer alan kriterlerden biridir.

Türkiye ile olan ikili geri kabul yükümlülükleri çerçevesinde Yunanistan tarafından yapılan geri kabul başvurularının kabul edilme oranında 2016'nın ilk yarısında önemli bir artış yaşandığı gibi Türkiye'nin Yunanistan ile ilgili olarak yürürlükte bulunan ikili geri kabul yükümlülüklerinin uygulanmasında gelişme kaydedilmiştir. Bununla birlikte, Haziran 2016 itibarıyla Türkiye, Yunanistan anakarasındaki düzensiz göçmenler için yapılan geri kabul başvurularını yanıtlamayı durdurmuştur. Türkiye daha sonra, Yunanistan makamları tarafından ikili anlaşmaları çerçevesinde Ekim'de yapılan 32 geri kabul talebine olumlu karşılık vermiş ancak 1 Haziran'dan itibaren sunulan 96 dosya yanıtız bırakılmıştır.

18 Mart Türkiye-AB Zirvesi mutabakatının uygulamaya konulmasından bu yana, Yunan adalarından Türkiye'ye geri gönderme faaliyetleri, üzerinde ortak mutabakata varılan geri kabul listeleri temelinde yürütülmektedir. Türkiye, bu geri göndermelerin AB ya da Yunanistan ile olan ikili geri kabul anlaşmasından doğan yükümlülükleri gereğince değil, tamamen Türkiye-AB Zirvesi mutabakatında yer alan siyasi taahhütlerle bağlantılı olarak gerçekleştiğini değerlendirmektedir. Her iki tarafın muadil makamlarında görevlendirdiği irtibat görevlileri tarafından kolaylaştırılan işbirliği sorunsuz biçimde gerçekleşmiştir. Temmuz'daki darbe girişimi sonrasında Türkiye adalarındaki irtibat görevlilerini çekmiştir. Ekim 2016'da yeni irtibat görevlileri atanmıştır.

Türkiye bir taraftan 2012'de Bulgaristan'la arasındaki 1967 tarihli ikili sınır anlaşmasını uygulamayı tek taraflı olarak durdurduğu için ve diğer taraftan Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın üçüncü ülkelere ilişkin hükümleri hakkında Bakanlar Kurulu kararını henüz uygulamaya geçmediği için Bulgaristan'dan gelen üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul etmemektedir. Haziran'dan bu yana Bulgaristan, üçüncü ülke vatandaşları için 800'den fazla geri kabul başvurusunda bulunmuştur. Ancak Türkiye bu başvuruları, ikili anlaşma veya AB anlaşması çerçevesinde işleme almamıştır. Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nın tüm hükümlerinin uygulanması beklenirken, Türkiye ve Bulgaristan Eylül'de üçüncü ülke vatandaşlarının Türkiye'ye geri gönderme taleplerinin, üzerinde ortak mutabakata varılan listeler temelinde ele alınacağı pratik bir yöntem üzerinde anlaşmaya varmıştır; bu anlaşmaya göre başvuruların 14 gün içinde yanıtlanması gerekmektedir. İşlemler hâlâ devam etmektedir.

Türkiye, aynı zamanda düzenli göç konusunda da önemli bir hedef ülke haline gelmiştir. Türk vatandaşı olmayıp Türkiye'de geçici ikamet izni alan kişilerin sayısı 2014'te 379.804 iken 2015 sonunda 422.895'e yükselmiştir. TBMM tarafından Temmuz 2016'da kabul edilen Uluslararası İşgücü Kanunu çalışma izinleri konusunda basitleştirilmiş usuller getirmiştir. Türkiye'ye kalifiye iş gücü çekmek amacıyla "Turkuaz Kart" adı verilen bir çalışma izni sistemi oluşturulmuştur.

İltica

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) tüm mülteci statüsü tespit prosedürlerinden (kayıt ve dokümantasyon dâhil olmak üzere) ve bağlantılı kararlardan sorumludur. Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni coğrafi sınırlama ile kabul etmeye devam etse de GİGM, sığınma başvurusu yapanların menşe ülkeleri arasında ayırım gözetmeksizin, tüm sığınmacılar için görevini yerine getirmektedir. GİGM uluslararası koruma statüsünün belirlenmesi işlemini ve idari işlemleri belirli süreler içerisinde yerine getirmekle yükümlüdür. Genel Müdürlüğün illerde bulunan birimlerinde sığınmacıların kayıtlarının alınmasına ve başvurularının işleme konulmasına başlanmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatı, kayıt işlemleriyle ilgili olarak GİGM'ye destek sağlamaya devam etmiştir. Halen Türkiye'de sığınmacıların, Türk mevzuatında tanımlanan adıyla şartlı mültecilerin, ve geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin yerleştirildiği 62 "uydu" şehir bulunmaktadır.

Ocak 2016'da Türkiye geçici koruma altındaki Suriyelilerin belirli koşullar altında ve sınırlamalarla da olsa iş gücü piyasasına erişimini sağlayan bir yönetmelik kabul etmiştir. Mevzuat özellikle, Suriyelilerin mevsimlik işlere ve kırsal bölgelerdeki işlere sınırsız erişimine imkân tanımaktadır. Yunanistan'dan Türkiye'ye dönen ve daha önce geçici korumadan faydalanmamış ya da bu statülerini Türkiye'den düzensiz çıkışları nedeniyle yitirmiş bulunan Suriyelilerin, Yunanistan'dan Türkiye'ye iade edildiklerinde geçici korumadan faydalanabilmeleri amacıyla Geçici Koruma Yönetmeliği Nisan 2016'da yeniden düzenlenmiştir. Nisan 2016'da, Türkiye bütün uluslararası koruma başvuru sahiplerinin ve koruma statüsü sahiplerinin iş piyasasına erişimlerini sağlayan bir yönetmelik çıkartmıştır. Temmuz 2016'da Uluslararası İşgücü Kanunu'nun Meclis tarafından kabul edilmesiyle bu durum teyit edilmiştir. Buna uygun olarak, şartlı mülteci statüsü başvurusunda bulunanlar, geçici korumadan faydalananlar ve insan ticareti mağdurları da dâhil olmak üzere, tüm uluslararası koruma başvurusu sahipleri çalışma izni için başvuruda bulunabilmektedir. Uluslararası koruma başvurusu sahipleri genel sağlık sigortası kapsamına alınabilmekte ve devlet okullarına kaydolabilmekte ve sosyal yardım için başvuruda bulunabilmektedir.

Uygulama ve Yürütme Kapasitesi

Türkiye, yaklaşık 3 milyon sığınmacıya ev sahipliği yapmaktadır; bu dünyadaki en yüksek rakamdır. Türkiye, Suriye'den ve komşu ülkelerden gelen, sayıları benzeri görülmemiş biçimde sürekli artan mülteci akınına, büyük bir insani yardım ve destek sağlamak amacıyla övgüye değer bir çaba sarf etmeye devam etmiştir. Yıllar içerisinde Türkiye'ye sığınma talebinde bulunan 60 farklı uyruğa mensup kişi arasında Suriyeliler sayı itibarıyla en önde yer alırken, bunları Iraklılar, Afganlar, İranlılar ve Somalililer takip etmektedir. Yaklaşık 2,7 milyon Suriyeli kaydedilmiş ve geçici koruma hakkındaki yönetmelik uyarınca geçici koruma statüsü sahibi olmuştur. Bunlardan yaklaşık 270.000'i Türkiye'de on ilde bulunan, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı idaresindeki 26 kampta ve 2,4 milyondan fazlası da ülke çapında halk arasında yaşamaktadır. Yalnızca sınırlı sayıdaki sivil toplum kuruluşunun hizmet sunabilmek için kamplara erişimi vardır. Suriyeli olmayanlarla ilgili olarak, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinden (BMMYK) kayıtlı aktif dava dosyalarıyla (kayıtlı mültecilerin ve sığınmacıların dâhil olduğu) bağlantılı olarak elde edilen son rakamlar Eylül 2016 sonunda Türkiye'de 113.758 Afgan, 28.534 İranlı, 125.879 Iraklı, 3.905 Somalili ve 8.290 "diğerleri" olarak sınıflandırılmış kişinin bulunduğunu ortaya koymaktadır. Bunların yanı sıra BMMYK; Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca şartlı mülteci statüsü sahibi olan kişilere ilişkin dağılımının şu şekilde olduğunu belirtmiştir: 3.472 Afgan, 5.994 İranlı, 25.295 Iraklı, 2.339 Somalili ve "diğerleri" olarak sınıflandırılan 2.201 kişi. Nisan'da Türkiye, birikmiş sığınma başvurularının her ay ortalama 12.000'ini ve 2016 sonu itibarıyla tamamını işleme koyacağını taahhüt etmiştir. 21 Eylül itibarıyla Türkiye, 66.746 başvuruyu olumlu, 12.418 başvuruyu olumsuz olarak karara bağlamışken, 106.685 başvuru dosyasının incelenmesine devam edilmektedir. Türk mevzuatı, tüm yeni sığınma başvurularının kayıt tarihinden itibaren altı ay içinde işleme konulmasını öngörmektedir.

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 Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği tarafından da BMMYK adına kayda alınmaktadır. Daha sonra, göçmenler bir uydu şehre yönlendirilmekte ve İGİM'de kaydedilmektedir. Kayıtları yapıldığında, "uluslararası koruma başvuru sahibi" (Türk mevzuatında sığınmacıları ifade etmek amacıyla kullanılan terim) statüsü kazanmaktadır. İGİM'ler her başvuru sahibi için, söz konusu kişinin Türkiye'de bulunmasına meşruyet kazandıran bir kimlik kartı çıkartmaktadır. Kimlik numarası, kartın sahibinin sağlık sigortasına ve devlet okullarına kaydolma ve sosyal yardımlardan faydalanma gibi çeşitli haklardan yararlanabilmesini sağlamaktadır. Ekim'de, yaşları 6 ile 17 arasında değişen yaklaşık 630.000 Suriyeli çocuk, bu olguyla baş edebilmek için harcanan çabalara rağmen milli eğitim sisteminin dışında kalmıştır.

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 son verilmesini ve konsolosluklarda vize verilmesi ile ilgili işlemlerin Vize Kodu'nda öngörülen koşullara ve usullere uygun biçimde yapılmasının sağlanmasını da içerecektir. Sınırdaki vize verilmesi uygulaması henüz tamamen sona erdirilmemiştir. Ocak 2016 itibarıyla, üçüncü bir ülkeden Türkiye'deki bir havaalanına ya da limana seyahat eden Suriyelilerin vizelerinin olması gerekmektedir. Bu durum, kara sınırlarından giriş yapan Suriyeliler için geçerli değildir. Eylül 2015'te, Türkiye Libya vatandaşları için yeniden vize zorunluluğu getirmiştir. Şubat 2016'da, Irak vatandaşlarına sınırdaki vize verilmesi uygulamasına son verilmiştir. 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. Mayıs'ta Türkiye, Türk vatandaşlarına yönelik vize şartının kaldırıldığı tarihten itibaren, tüm AB vatandaşlarının Türkiye'ye vizesiz girebileceğini belirten ve böylece AB ülkeleri arasında ayrımcı vize uygulamasına son veren bir Bakanlar Kurulu Kararı çıkartmıştır. Emniyet teşkilatı entegre veri tabanı Polnet ile Dışişleri Bakanlığı veri tabanı Konsolosluknet, GİGM veri tabanı Göçnet ile bağlantılı hale getirilmiştir.

Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyalogu devam etmiştir. Komisyon, Mart ve Mayıs 2016'da ikinci ve üçüncü vize uygulama raporlarını yayımlamıştır. Türkiye Vize Serbestisi Yol Haritası kriterlerinin yerine getirilmesi konusunda övgüye değer bir çaba sarf etmiştir. Ancak Türkiye, 72 kriterden bazıları özellikle önem taşıyan yedisini henüz yerine getirmemiştir.

Schengen ve dış sınırlar

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Dış sınırlar ve Schengen konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Sınır Yönetimi Alanında Kurumlar Arası İş Birliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmelik'in Mart 2016'da kabul edilmesi olumlu yönde atılmış bir adımdır ve bu yönetmelik hem belirli sınır geçiş noktalarında yapılan sınır kontrollerinde hem de kara ve deniz sınır kapılarındaki sınır gözetimlerinde uygulanmaktadır. Sınır Yönetimi Uygulama Kurulu faaliyete geçmiş ve sınır yönetimi yetkililerine yönelik etik kuralları kabul etmiştir. Sınır güvenliğine ilişkin verilerin toplanması, veri alışverişi ve verilerin işlenmesi ile ortak risk analizinin gerçekleştirilmesi amacıyla Ulusal Koordinasyon ve Ortak Risk Analiz Merkezi (UKORAM) yasal bir düzenlemeyle kurulmuştur ve UKORAM, merkezi düzeyde faaliyete geçmiştir. Sınır bölgelerinde de yerel düzeyde oluşturulacak benzer bir yapıya ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye, Bulgaristan ve Yunanistan arasındaki Polis ve Gümrük İş Birliği Ortak Temas Merkezi Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Anlaşma, Türkiye tarafından 10 Mart 2016 tarihinde, Yunanistan tarafından Nisan 2016'da ve Bulgaristan tarafından Şubat 2016'da imzalanmıştır. Anlaşmanın mümkün olan en kısa sürede yürürlüğe girmesi gerekmektedir.

Uygulama ve Yürütme Kapasitesi

Yeni sınır yönetimi yönetmeliği uyarınca, sınır geçiş noktalarının koordinasyonunda çalışmak üzere görevlendirilen 80 bölge kaymakamı ve vali yardımcısı entegre sınır yönetimine ilişkin hizmet için eğitime başlamıştır. Sınır Yönetimi Uygulama Kurulunun izleme işlevi, sınırların iyileştirilmesine yönelik ihtiyaçların belirlenmesi amacıyla etkinleştirilmelidir. Sınır ötesi suçlar ve kaçakçılık şebekeleri ile mücadelede etkinliğin artırılması için kurumlar arasında risk analizine dayanan yoğun işbirliği gerekmektedir.

Sınır güvenliğinden sorumlu tek bir kuruluşun oluşturulmasına yönelik mevzuat çalışmaları, özellikle komşu bölgelerde yaşanan istikrarsızlık nedeniyle bekletilmektedir.

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, varış öncesi yolcu bilgisinin alınması ve risk analizinin gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalarını tamamlamıştır. Bakanlık ayrıca, 172 havayolu şirketinin (Türkiye'ye havayolu taşımacılığı yapan 307 havayolu şirketi arasından) entegre edilmesi ve yurt dışındaki 214 havayolu şirketinden yolcu bilgisinin tedarik edilmesi suretiyle test aşamasını başlatmıştır. Uluslararası gelen ve giden tüm yolcuların %85'inden fazlasına veri, GİGM ile paylaşılmıştır. Yaklaşık 300 görevli bu sistemi kullanmak üzere eğitilmiştir. Gümrük idaresi, risk analizini yalnızca kaçakçılıkla mücadele etmek amacıyla gerçekleştirmektedir. API/PNR (İleri Yolcu Bilgisi/Yolcu İsim Kaydı) verileri, riskli yolcuların etkin bir biçimde belirlenmesi ve bu yönde tedbirlerin alınması amacıyla, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından paylaşılmalı ve analiz edilmelidir. Havayolu şirketlerinin sorumluluklarını tanımlayan Bakanlık yönetmeliği Kasım'da çıkarılmıştır.

Tedarik edilen yeni teknoloji ve modernize edilen altyapı ile birlikte, kara ve deniz sınırındaki sabit ve mobil sınır gözetimi kapasitesi artırılmıştır. Doğu sınırlarındaki mayınların temizlenmesine 2016 baharında başlanmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün sahte ve tahrif edilmiş belgelerin ilk ve ikinci hat kontrolünde belirlenmesine yönelik kapasitesi daha fazla artırılmalıdır. Düzensiz sınır geçişine yönelik girişimlerin tespit edilmesi için geçiş bölgelerindeki polis kontrolleri artırılmalıdır. Başta Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü olmak üzere, sınır yönetiminden sorumlu makamların ilgili alanlarda uzmanlaşmış profesyonel personelini sınır yönetimine ilişkin çıkarılacak yeni kanun doğrultusunda görevlendirmesi gerekmektedir.

Türkiye, komşu ülkelerle işbirliği konusunda, gümrük ve polis işbirliğine ilişkin üçlü bir anlaşmanın onaylanmasıyla birlikte, Yunanistan ve Bulgaristan ile sınır işbirliğini geliştirmiştir ve söz konusu anlaşmanın kısa sürede yürürlüğe girmesi beklenmektedir. Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından başlatılan "Ege'de Umut Operasyonu" ile Doğu Akdeniz'deki "Güvenli Akdeniz Operasyonu" rapor döneminde devam etmiştir. FRONTEx ile işbirliğine ilişkin eylem planı kapsamında, veri toplama ve ortak risk analizi eğitimi verilmektedir. FRONTEx irtibat yetkilisinin Nisan'da Türkiye'de görevlendirilmesiyle işbirliği artırılmıştır.

Ceza ve hukuk konularında adli işbirliği

Ceza Konularında Uluslararası Adli İş Birliği Kanunu Nisan 2016'da kabul edilmiştir ve Mayıs 2016'da yürürlüğe girmiştir. Kanun, karşılıklı adli yardım, suçluların iadesi, davaların nakledilmesi, cezaların infazı ve hükümlülerin nakli ile uluslararası hukuk ve düzenlemelerinin sağlaştırılmasını kapsamaktadır. Kanun, ayrıca, ulusal adli makamların ve Adalet Bakanlığının görev ve yetkilerini, uygulamadan sorumlu merkezi makam olması çerçevesinde belirlemektedir. Şubat ve Nisan arasında TBMM şu protokolleri onaylamıştır: Ceza İşlerinde Karşılıklı Adli Yardım Avrupa Sözleşmesi'ne Ek İkinci Protokol, Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesi'ne ekli üç adet protokol, Hükümlülerin Nakline Dair Avrupa Sözleşmesi Ek Protokolü.

2015'te, AB üye devletleri, Türkiye'den suçluların iadesine ilişkin 56 talebini, Türkiye ise üye devletlerin iade taleplerinden beş tanesini kabul etmiştir. AB üye devletleri, dokuz hükümlünün Türkiye'ye naklini kabul ederken, Türkiye altı hükümlünün AB üye devletlerine naklini kabul etmiştir. Türkiye, Eurojust'un düzenli toplantılarına katılarak bilgi ve belge paylaşımında bulunmaktadır. Bununla birlikte, Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Avrupa standartlarıyla henüz

uyumlu değildir ve bu durum Eurojust ile işbirliği anlaşması yapılmasına yönelik müzakerelerin başlatılmasını engellemektedir.

Hukuk konularında adli işbirliği konusunda, Türkiye bu alandaki çoğu uluslararası sözleşmeye taraf olmuştur ve Ekim'de 1996 tarihli Velayet Sorumluluğu ve Çocukların Korunması Hakkında Tedbirler Yönünden Yetki, Uygulanacak Hukuk, Tanıma, Tenfiz ve İş Birliğine Dair Lahey Sözleşmesi'ni ve Çocuğun Desteklenmesi ve Aileyle İlgili Diğer Nafaka Alacaklarının Milletler arası Tazmini ile İlgili 2007 Lahey Sözleşmesi'ni onaylamıştır; her iki sözleşme de Şubat 2017'de yürürlüğe girecektir. Türkiye, Şiddet Suçları Mağdurların Zararlarının Tazmin Edilmesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ni hâlâ onaylamamıştır.

Örgütlü suçlarla mücadele

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması hakkında Yönetmelik Mart 2016'da yürürlüğe girmiştir. Söz konusu yönetmelik ile insan ticareti suçunu önleme ve bu suçla mücadeleye ilişkin politika ve stratejilerin oluşturulması konusunda çalışmalar yürütmek, eylem planı hazırlamak, kamu kurum ve kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak için yetkilendirilmiş bir İnsan Ticaretiyle Mücadele Koordinasyon Komisyonu oluşturulmuştur. Bununla birlikte, AB müktesebatı ile tam uyuma yönelik atılması gereken adımlar vardır. Ayrıca, yeni oluşturulan İnsan Ticaretiyle Mücadele Koordinasyon Komisyonu öncelik alanlarını henüz belirlememiştir.

Siber suçlara ve tanık korumaya ilişkin mevzuatta bazı iyileştirmeler kaydedilmesi gerekmektedir. Türkiye, bu alandaki temel uluslararası sözleşmelere taraftır. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin mevzuat Mart'ta kabul edilmiştir; ancak, Kişisel Verileri Koruma Kurumunun bağımsızlığına dair endişelerin yanı sıra, yargı birimleri ve infaz mercileri tarafından kişisel verilerin işlenmesinin de dâhil olduğu istisnalardan oluşan kapsamlı bir listeyi içermesi nedeniyle mevzuat henüz AB standartlarıyla uyumlu değildir. Sonuç olarak, Türkiye Europol ile operasyonel bir anlaşma imzalamamaktadır. Bir Türk irtibat görevlisi, Mayıs ve Eylül 2016 arasında Europol bünyesinde atanmıştır ancak 15 Temmuz darbe girişiminin ardından geri çağırılmıştır. Yeni bir irtibat görevlisi belirlenmiştir ve Kasım 2016'da göreve başlayacaktır (ayrıca *bkz. Siyasi Kriterler*).

Tanık Koruma Kanununun kapsamı, bazı ciddi suçlarda tanık koruma tedbirlerinin uygulanmasını sınırlamaya devam etmektedir. İş birliğinin artırılması için, yargı mensuplarının ve kolluk görevlilerinin görevleri ayrı ayrı ve daha açık bir biçimde belirlenmelidir. Tanık koruma tedbirleri, ancak duruşma esnasında tanığın ifade vermesinden sonra uygulanabilmektedir. Bu yetersizliklere çözüm bulunması için ilgili kanunda yasal değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

Organize Suçlarla Mücadele Strateji Belgesi (2016-2021) ve Eylem Planı (2016 - 2018), Mart 2016'da kabul edilmiştir. İçişleri Bakanlığı, stratejinin ve eylem planının uygulanmasını koordine edecektir.

Uygulama ve Yürütme Kapasitesi

Türkiye, üye devletlerin çoğu ile bilgi paylaşımı ve ortak operasyonlara imkân tanınması amacıyla, terörle ve suçla mücadeleye yönelik işbirliği anlaşmaları imzalamıştır.

2014'te Mali Suçlar Araştırmalar Kuruluna yapılan şüpheli işlem bildirimlerindeki (ŞİB) kayda değer sayı, 2015'te iki katına çıkmıştır. Savcılardan gelen taleplerin sayısı 2014'teki 145'ten, 2015'te 239'a çıkmıştır. Şüpheli işlem bildirimlerinin ve savcıların taleplerinin sayısındaki artışa rağmen, yalnızca karapara aklama suçu nedeniyle verilen mahkûmiyetlerin 2014'te 172 olan sayısı 2015'te 65'e düşmüştür. Kolluk birimleri 2015'te, 73.017 adet uyuşturucu bağlantılı suç kapsamında 108.003 şüpheliyi göz altına almış, mahkemeler 95.505 kişi hakkında mahkûmiyet kararı vermiştir.

Organize Suçlarla Mücadele Strateji Belgesi (2016-2021) ve Eylem Planı (2016 - 2018), Mart 2016'da uygulanmaya başlamıştır. İçişleri Bakanlığı, stratejinin ve eylem planının uygulanmasını koordine edecektir.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne göre, 2015'te 108 olarak belirlenen insan ticareti mağduru sayısı, 2016'da 122'dir. Sığınma evlerinde kalan mağdurların sayısı 2013'te 9 kişiden Eylül 2016'da 107 kişiye yükselmiştir. İnsan ticareti mağdurları için "157" yardım hattı 7/24 çalışmaktadır ve uluslararası aramalar da dâhil olmak üzere, farklı dillerde hizmet vermektedir.

Ulusal Siber Güvenlik Kurulu, 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı'nı Şubat 2016'da kabul etmiştir. Ulusal Siber Güvenlik Kurulu, farklı Bakanlıkların müsteşarları ve diğer ilgili kurumların temsilcilerinden oluşmaktadır. Ayrıca hâlihazırda, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Kalkınma Bakanlığı tarafından daha spesifik bir strateji ve eylem planı hazırlanmaktadır. Tanık koruma programında 185 kişi yer almaktadır ve bu rakam 2015'ten beri değişmemiştir.

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

Terörle Mücadele

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Türkiye, terörizmin finansmanı ile mücadele konusundaki kurallarını Mali Eylem Görev Gücü (FATF) tavsiyeleri ile uyumlaştırma yönünde ilerleme kaydetmiştir. Bununla birlikte, revize edilen FATF standartlarına uyum sağlanması için yasal çerçevenin daha fazla uyumlaştırılması ve kuralların uygulanması gerekmektedir. Suç Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, El Konulması, Müsaderesi ve Terörizmin Finansmanına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi, Şubat'ta onaylanmıştır ve Nisan'da kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanına ilişkin hâlihazırdaki mevzuata aktarılmıştır; bu gelişmenin, uluslararası düzeyde işbirliğini kolaylaştıracağı düşünülmektedir. Kara paranın aklanması, terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin dondurulması ve müsaderesine ilişkin yasal çerçeve, Sözleşme'de belirlenen standartlarla büyük ölçüde uyumludur. Ancak Türkiye'nin, yasal çerçevesinin AB standartları düzeyinde güncellenmesi ve uygulanmasının yanı sıra FATF tavsiyeleri ile tam olarak uyumlu olması için önemli adımlar atması gerekmektedir. Türkiye'nin terörle mücadele mevzuatını ve uygulamalarını, ülkenin terörle mücadele kapasitesini azaltmadan, AİHS, AİHM içtihadı ve AB müktesebatı ve uygulamalarıyla uyumlu hale getirmesi gerekmektedir. Uygulamada orantılılık ilkesine riayet edilmelidir.

Uygulama ve Yürütme Kapasitesi

Türkiye'nin AB ile yürütmekte olduğu terörle mücadele diyalogu, yabancı terörist savaşçılar konusuna özel önem atfedilerek aktif şekilde devam etmiştir. Türkiye üzerinden Suriye ya da Irak'a gitmek isteyen yabancı savaşçıların tespiti amacıyla Türkiye, üye devletlerle işbirliği yapmıştır. Terörizmin finansmanına ilişkin şüpheli işlem bildirimleri 2014'e kıyasla 2015'te önemli ölçüde artmış ve bu artış 2016'da da devam etmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'de kişisel verilerin korunmasına ilişkin Avrupa standartları ile uyumlu bir kanunun bulunmaması ve Türkiye ile AB arasında terörün tanımı ve terör suçlarına verilen cezalar bakımından farklılıkların olması nedeniyle, AB üye devletleri ve AB kurumları ile terörle mücadele alanında polis ve adli işbirliği sınırlıdır.

Uyuşturucu alanında işbirliği

Türkiye, uyuşturucunun Asya ve Avrupa arasındaki ana geçiş rotası üzerinde yer almaktadır. Kolluk birimleri, rapor döneminde, 53.682 kg kenevir, 556 kg kokain, 8.294 kg eroin, 5.673.901 adet ekstazi tableti ve 15.083.735 adet kaptagon tabletinin ele geçirildiği başarılı operasyonlar yürütmüştür. Beş ülke (ABD, Almanya, Hollanda, Birleşik Arap Emirlikleri ve İtalya) ile yedi adet operasyon gerçekleştirilmiştir. Erken uyarı sistemi çalışma grubu tarafından yürütülen faaliyetlerin bir sonucu olarak, toplam 383 yeni psikoaktif madde, Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun kapsamına dâhil edilmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğü, 2015'te dedektör köpek sayısını 159'dan 324'e çıkarmıştır.

Aralık 2014'te, okul gibi yüksek riskli alanlarda uyuşturucu ile mücadeleye destek olması amacıyla kurulan narko-ekipler, 29 ilde oluşturulmuştur (2015'te bunların sayısı 11'di). Türkiye, söz konusu

ekiplerin 2016 sonuna kadar tüm illerde kurulmasını hedeflemektedir. Türkiye, her yıl Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezine rapor vermektedir. 2015 itibarıyla 56 tedavi merkezi mevcuttur. Ancak, rehabilitasyon ve tedavi kapasitesinin daha fazla artırılması gerekmektedir. Ulusal düzeyde nüfus ve okul anketlerinin gerçekleştirilmesi ve veri toplama ve analizi kapasitesinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye, uyuşturucu konusunda yeni bir çerçeve politika kabul etmiştir. 2016-2018 Ulusal Uyuşturucu Stratejisi ve Eylem Planı Nisan 2016'da yürürlüğe girmiştir. Bu alandaki uygulamaların koordinasyonu Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülmektedir.

Gümrük işbirliği konusunda daha fazla bilgi için, bkz. Fası 29: Gümrük Birliği Avronun sahteciliği, bkz. Fası 32: Mali Kontrol.

4.25. Fası 25: Bilim ve Araştırma

AB, araştırma ve yenilik için önemli düzeyde destek sağlamaktadır. Özellikle, bilimsel mükemmeliyetin mevcut olduğu ve araştırmaya önemli düzeyde yatırım yapılanlar olmak üzere tüm üye devletler, AB'nin araştırma programlarından faydalanabilmektedir.

Türkiye'nin bilim ve araştırma alanındaki hazırlıkları **çok ileri düzeydedir**. Avrupa Araştırma Alanına entegrasyonu konusunda geçtiğimiz yıl **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Ulusal Avrupa Araştırma Alanı (AAA) Yol Haritası ve Ulusal Araştırma Altyapısı Yol Haritasını hazırlaması;
- özellikle sanayi ve KOBİ'lerle işbirliğini artırmak suretiyle, araştırma ve yenilik organizasyonunda üniversitelerin rolünü güçlendirmesi gerekmektedir.

Türkiye, AB Araştırma ve Yenilik Programı Ufuk 2020'nin katılımcı ülkeleri arasındadır. Türkiye, etkin bir irtibat noktaları ağı kurmuş ve tüm Ufuk 2020 Program Komiteleri için temsilciler tayin etmiştir. Son istatistiklere göre, Türkiye'nin Ufuk 2020'ye katılımı iyi sonuçlar vermiştir; fakat özellikle de "Toplumsal Zorluklar" başlıklı sütundaki çalışmalara katılımı artırmak ve Ufuk 2020'nin "Bilimsel Mükemmeliyet" başlıklı ilk sütununda başarılı olmak için ilerlemeye açık alanlar vardır.

Ulusal düzeyde, araştırma ve yenilik kapasitesini güçlendirmek ve Avrupa Araştırma Alanına (AAA) daha çok entegrasyonu sağlamak amacıyla bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye, teknoloji transferini (ERA eylem 4) teşvik etmeye yönelik adımlar atmıştır; fakat genel olarak politika eylemi, AAA ilkeleri ile yeterince uyumlu değildir.

Araştırmaya yapılan yatırımların seviyesi artarak GSYH'nin %1,01'ine ulaşmıştır, fakat bu oran AB ortalamasının altındadır.

Türkiye, yeniliği ile akademi ve sanayi arasında işbirliğini teşvik etmeye yönelik bazı tedbirler almıştır. AB'nin 2016 İnovasyon Skor Tahtası'na göre, hemen hemen tüm göstergelerde AB ortalamasının altında kalan Türkiye, "mütevazı yenilikçi" seviyesindedir.

4.26. Fası 26: Eğitim ve Kültür

AB, eğitim ve kültür alanında işbirliğini finansman sağlanan programlar ve açık koordinasyon yöntemi ile desteklemektedir. Üye devletler ayrıca, AB'de bulunan göçmen işçi çocuklarının ayrımcılığa maruz kalmasını önlemek ve eğitimlerini kolaylaştırmak zorundadırlar.

Türkiye eğitim ve kültür konusunda **kısmen hazırlıklıdır**. Bu fasılda **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Türkiye, Yaratıcı Avrupa Programı'ndan çekilme kararını bildirmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- kız öğrenciler ve dezavantajlı grupların çocukları başta olmak üzere, eğitime katılımı tüm düzeylerde artırması ve okul terk oranlarını azaltmaya yönelik etkili stratejiler oluşturması;
- öğretmenlerin eğitim ve öğretimlerinin iyileştirilmesi;
- kültür alanında temel hukuki referans belge olan Kültürel İfadelerin Çeşitliliğinin Korunması ve

Desteklenmesine İlişkin UNESCO Sözleşmesini onaylaması gerekmektedir.

Eğitim alanında, 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında hükümet tarafından alınan tedbirlerin, birçok eğitim kurumunda kayda değer oranda personelin işten çıkarılması ve görev yeri değişiklikleri ile neticelenmesinin uzun vadeli etkileri olacaktır. Bazı okullar, gençlik dernekleri ve yükseköğretim kurumları resmi olarak kapatılmıştır. Türkiye'deki yükseköğretim kurumları arasında kalite açısından farklılıklar devam etmekte birlikte, Türkiye, Bolonya sürecini uygulama bakımından ileri bir aşamada değildir. Avrupa standartları ve kılavuzları ile uyumlu, bağımsız ve tümüyle işlevsel bir Kalite Güvencesi ve Akreditasyon Ajansı hâlâ kurulmamıştır. Türkiye "Yeterlilikler Çerçevesi"ni Ocak 2016'da kabul etmiştir. Mevcut sınıf geçme sisteminin yerine modüler müfredat ve kredili modül sistemine geçilmesi, mesleki eğitim ve öğretim açısından önemli bir sorun olmaya devam etmektedir.

AB ortalamasının hâlâ oldukça altında olmakla beraber, özellikle okul öncesi eğitimde, çocukların okula kayıt olma oranlarında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. 2015/2016 eğitim-öğretim yılında, okullaşma oranı ilkokullarda %95, ortaokullarda %94 ve ortaöğretimde %80 olmuştur. Kızların okula kayıt olma oranı %80'e çıkmıştır. Erken okul terklerinin yakından izlenmesi ve azaltılması için Türkiye'nin bir sistem kurması gerekmektedir. Eğitimi, özellikle Roman çocuklar ve engelli çocuklar için, daha kapsayıcı hale getirme yönünde ilerleme kaydedilmesine hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır. Başta yükseköğretim olmak üzere, eğitim, siyasi etkiye maruz kalmak bakımından yüksek riskli bir sektör olmaya devam etmektedir.

Türkiye Erasmus+ Programına başarılı bir biçimde katılım sağlamaya devam etmektedir.

Kültür alanında, Türkiye, Yaratıcı Avrupa Programı'ndan 1 Ocak 2017 tarihi itibarıyla çekilme kararı almıştır. Türkiye, AB'nin kültür alanındaki temel hukuki referans belgesi ve bu alanda eskiden beri süregelen bir gereklilik olan Kültürel İfadelerin Çeşitliliğinin Korunması ve Desteklenmesine İlişkin 2005 UNESCO Sözleşmesi'ni henüz onaylamamıştır.

4.27. Fası 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, güdültü ve sivil koruma konularına ilişkin hükümler içermektedir.

Türkiye bu fasılda **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl özellikle atık yönetiminde ve atık su arıtımında kapasitenin artırılması ile ilgili olarak **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir** ancak özellikle atık yönetimi ve endüstriyel kirlenmeye ilişkin olmak üzere uygulama hâlâ zayıftır. Nehir havzası yönetimi planlarına ilişkin çaba sarf edilmektedir. Daha kapsamlı ve iyi koordine edilmiş çevre ve iklim politikalarının oluşturulmasına ve uygulanmasına hâlâ ihtiyaç bulunmaktadır. Stratejik planlamaya, büyük yatırımlara ve daha güçlü bir idari kapasiteye de ihtiyaç duyulmaktadır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- atık yönetimi, endüstriyel kirlenme ve su ile ilgili direktiflere ilişkin uyumunu tamamlaması ve çevresel etki değerlendirmesi mevzuatının doğru olarak uygulanmasını sağlaması;
- iklim ile ilgili eylemlerin şeffaflığı konusundaki müktesebatın yanı sıra, halkın katılımı ve çevresel bilgilere halkın erişim hakkı ile ilgili müktesebata uyum sağlaması;
- iklim değişikliği ile ilgili Paris Anlaşması'nı onaylaması ve Anlaşma'ya yönelik katkısını uygulamaya başlaması gerekmektedir.

Çevre

Türkiye **yatay mevzuat** alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Avrupa Topluluğu'nda Mekânsal Veri Altyapısının Kurulması Direktifi'nin uygulanması hâlâ başlangıç aşamasındadır. Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi'nin uygulanmasıyla ilgili olarak, sivil toplum eleştirel olmaya devam etmiştir. Çevresel konularda verilen mahkeme kararlarında, hukukun üstünlüğünün uygulanması ve halkın katılımı ile halkın çevresel bilgiye erişim hakkına dair şikâyetler bulunmaktadır. Aarhus Sözleşmesi'ne henüz uyum sağlanmamıştır. Sınır aşan istişarelere dair usuller, henüz AB müktesebatına uyumlu hale getirilmemiştir. Stratejik Çevresel Değerlendirme (ŞÇD) Direktifi'ne

hâlâ uyum sağlanmamıştır. Eylül 2016'da yayımlanan bir kanunla stratejik önemi haiz yatırım projeleri için lisans ve diğer kısıtlamaların kaldırılmasına olanak tanınmıştır. Bu durum, AB müktesebatının uygulanmasını oldukça olumsuz yönde etkileyebilir. Rapor döneminde, bu alanda ilerleme kaydedilmemiştir.

Hava kalitesi konusunda, dış ortam hava kalitesi, ulusal emisyon tavanları ve uçucu organik bileşikler konularındaki mevcut direktiflerle uyumlu yasal düzenlemelerin kabul edilmesi gerekmektedir. Geçen yıl, bazı şehirlerde ciddi hava kirliliği olduğu bildirilmiştir. Hava kirliliği ile mücadele etmek için, yerel temiz hava eylem planlarının hazırlanması gerekmektedir. Hava kalitesinin izlenmesine ilişkin ulusal strateji yürürlüktedir ve planlanan sekiz bölgesel izleme ağından biri işler durumda olup, kalan yedisinin ise uygulanmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir.

Atık yönetimi ile ilgili olarak, yasal çerçeve büyük oranda uyumlaştırılmıştır. Atık arıtma tesislerinin AB müktesebatı standartlarına getirilmesine yönelik çalışmalar devam etmiştir. Atıkların ayrıştırılması, geri dönüştürülmesi ve tıbbi atıkların arıtılma kapasitesi artmıştır. Farklı türdeki atıkların ayrı toplanması, atık sahalarına gönderilen biyo-bozunur atıkların azaltılması ve tehlikeli atıklar konularında daha fazla çalışmanın yürütülmesi gerekmektedir. Atık Çerçeve Direktifi'nin gerektirdiği üzere, yerel ve bölgesel düzeyde atık yönetim planlarının hazırlanması ve uygulanmasına henüz başlanmamıştır. Atıkların geri dönüştürülmesini teşvik edici ve oluşumunu önleyici ekonomik araçlar sınırlı kalmıştır.

Su kalitesi alanında uyum, orta düzeydedir. Kentsel atık su deşarjlarına karşı korunmak üzere hassas alanlar belirlenmiştir. Su Çerçeve Direktifi'ne uyum hâlâ tamamlanmamıştır. Beş adet nehir havzası yönetim planının hazırlanmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. AB direktifleri ile uyumlu biçimde su kalitesinin izlenmesine yönelik çalışmalar, 27 nehir havzasından dördü için devam etmektedir. Türkiye tarafından, komşu ülkelerle su konularıyla ilgili sınır ötesi istişarelere başlanmıştır fakat bu istişareler hâlâ başlangıç aşamasındadır. Devam eden yatırımların neticesi olarak, atık su arıtma kapasitesi artmıştır. Deniz stratejisi, kalite kontrolü ve yüzme suyu konularındaki direktiflere uyum henüz sağlanmamıştır. İkincil mevzuatta yapılan son değişikliklerle su kalite standartları, nitrat kirliliği ve taşkın yönetim planlarına ilişkin hususlarda kısmi uyum sağlanmıştır, genel olarak sınır ötesi konular ile ilgili mevzuata uyum sağlanmamıştır.

Doğa koruma ile ilgili çerçeve mevzuat, ulusal biyo-çeşitlilik stratejisi ve eylem planı henüz kabul edilmemiştir. Sulak alanlarda, ormanlarda ve doğal sit alanlarında imara izin veren düzenlemeler hâlâ AB müktesebatına uyumlu değildir. Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Taslağı'nın AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Potansiyel Natura 2000 alanları henüz belirlenmemiştir. Gelecekteki Natura 2000 alanlarının belirlenmesi ve yönetilmesine yönelik kurumsal çerçevenin geliştirilmesi ve uygun kaynağın sağlanması gerekmektedir. Özellikle hidroelektrik ve madencilik gibi alanlarda gerçekleştirilecek yatırımların öncelikli olarak Natura 2000 alanı olabilecek ulusal koruma alanları ve doğal değeri yüksek alanlar için 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, fakat endüstriyel emisyonlar ve Seveso III Direktiflerine uyum düşüktür. Eko-Yönetim ve Denetim Programı, eko etiket Tüzükleri, uçucu organik bileşikler ve boyalardaki uçucu organik bileşikler ile ilgili Direktiflere uyum sağlanmamıştır.

Kimyasallar ile ilgili olarak, kimyasalların kaydı, değerlendirilmesi, izni ve kısıtlanması, tehlikeli kimyasalların ithalat ve ihracatı ve kalıcı organik kirleticiler konularındaki AB müktesebatına uyum henüz sağlanmamıştır. Maddelerin ve karışımların sınıflandırılması, etiketlenmesi ve ambalajlanması ile ilgili düzenleme mevcuttur fakat uygulanması henüz tamamlanmamıştır. Biyosidaller ile ilgili mevzuat mevcuttur fakat uygulanması 2020'ye ertelenmiştir. Düzenleyici bir çerçevenin kabul edilmesi, hayvan deneyleri direktifinin uygulanmasını geliştirmiştir. Rotterdam Sözleşmesi kabul edilmemiştir.

Gürültü konusundaki mevzuat uyumu ileri düzeydedir. Gürültü haritaları ve yerel gürültü eylem planlarının hazırlanmasına başlanmıştır.

Türkiye, Avrupa Birliği **Sivil Koruma** Mekanizması'na Nisan 2016'da katılmıştır. Ancak, AB Sivil Koruma Mekanizması'nın ortak acil durum iletişim ve bilgi sistemine henüz bağlanmamıştır.

İklim değişikliği

Stratejik planlama ile ilgili olarak, Avrupa Birliği'nin "2030 İklim ve Enerji Politikaları Çerçevesi" ile uyumlu bir ulusal strateji henüz kabul edilmemiştir. Mevcut ulusal iklim değişikliği stratejisi ve ulusal iklim değişikliği eylem planı, bazı sektörlerde iklim değişikliği ile mücadeleye yönelik eylemleri ele almaktadır fakat, bunlar, enerji stratejilerinde de olduğu gibi, diğer stratejiler ile uyumlu değildir. İklim değişikliği uyum stratejisi hazırlanmıştır ancak bu strateji, hukuki dayanaktan yoksundur ve uygulanmamaktadır. İklim değişikliği konusunun diğer farklı sektör politikalarına entegrasyonu hâlâ zayıftır. Türkiye'nin, ulusal iklim değişikliğiyle mücadele politikalarını ve tedbirlerini biraz daha geliştirerek uygulamaya koyabilmesi için, farklı kamu kurum ve kuruluşlarında iklim eylemi ile ilgili teknik bilginin edinilmesini sağlaması gerekmektedir. Türkiye, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi kapsamındaki yükümlüklerine ilişkin olarak sera gazları hakkında Birinci ve İkinci İki Yıllık Raporunu Mart'ta, Altıncı Ulusal Bildirimi ile Ulusal Envanterini Nisan'da sunmuştur. Türkiye'nin, iklim değişikliği ile ilgili Paris Anlaşması'nı onaylaması ve Anlaşmaya yönelik katkısını uygulamaya başlaması gerekmektedir. İklim eyleminin şeffaflığı ile ilgili olarak, AB ekonomik alanındaki sera gazı emisyonu izleme mekanizmasına uyum çalışmaları hazırlık aşamasındadır. Türkiye'nin arazi kullanımını, arazi kullanımı değişikliği ve ormancılık faaliyetlerinden kaynaklanan sera gazı emisyonları ile bu faaliyetler neticesinde uzaklaştırılan emisyonlara ilişkin hesaplama kuralları hakkındaki Karar'a uyum sağlaması gerekmektedir. Sanayi tesislerinden kaynaklanan emisyonların izlenmesi ve raporlanmasına özgü bir düzenleyici çerçeve bulunmaktadır ancak Emisyon Ticareti Direktifi'ne tam olarak uyum sağlanması 2019 için planlanmıştır. Taşımacılıktan kaynaklanan emisyonların azaltılması ile ilgili olarak, hâlihazırda Yakıt Kalitesi Direktifi ile uyumlu olan mevzuatın tam olarak uygulanması için daha fazla çaba gösterilmesi ve yeni binek otomobillerden kaynaklanan emisyon standartları konusundaki AB mevzuatına uyum çalışmalarının başlatılması gerekmektedir. Ozon tabakasını incelten maddeler konusunda uyum henüz tamamlanmamıştır. Florlu sera gazlarına ilişkin tüzüğe uyum konusunda daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin, karbondioksit gazının jeolojik olarak depolanması hakkındaki Direktif'in iç hukuka aktarılmasına yönelik net bir plan hazırlaması gerekmektedir.

4.28. Fası 28: Tüketicinin ve Sağlığın Korunması

AB kuralları, tüketicilerin ekonomik çıkarlarını, haksız ticari uygulamalar karşısındaki haklarını ve tüketici ürünleri güvenliğini korumaktadır. AB aynı zamanda, tütün kontrolü; daha güvenli kan, doku, hücre ve organ; tıbbi ürünler; sınır ötesi sağlık hizmetleri ve sağlığı tehdit eden risklere karşı koruma yoluyla vatandaşlarının sağlığı konusunda çalışmaktadır.

Türkiye, tüketicinin ve sağlığın korunması alanında **iyi düzeyde hazırlıklıdır**. Mevzuat uyumunda ve her iki alanda AB müktesebatının uygulanması için gerekli yapıların kurulması hususlarında **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- tüketici şikâyetlerine ilişkin hakem heyetlerinin etkin işlemlerini sağlaması;
- ulusal sağlık bilgi sisteminde kayıtlı tutulan sağlık verilerinin gizliliğini ve güvenliğini sağlaması;
- sağlığı tehdit eden unsurların ele alınması için, kurumsal/ıdari kapasitesini, sektörler arası işbirliğini ve yeterli teşhis imkânlarını özellikle yerelde artırması gerekmektedir.

Tüketicinin korunması alanında, yeni tüketici kanununun uygulanması için gereken tüm ikincil mevzuat kabul edilmiştir. **Ürün güvenliği** ve piyasa gözetimi sisteminin iyileştirilmesi çalışmaları devam etmektedir, ancak güvensiz ürünlere ilişkin tedbirlerin etkin olarak uygulanması gerekmektedir. Ayrıca, 2001/95/AT sayılı Genel Ürün Güvenliği Direktifi ile tam uyumun sağlanması gerekmektedir. Tüketicilerin özellikle ayıplı ürünler, elektrik faturaları ve finansal hizmetlere ilişkin şikâyetlerinde yargıya erişimleri oldukça sınırlıdır. Tüketici sözleşmelerinden

doğın borçların ifasında temyiz süresi çok kısadır ve paket turlarda sözleşmeden dönme hakkı garanti altına alınmamıştır. Tüketici haklarının ihlaline karşı yaptırımlar yeterince caydırıcı değildir. Tüketicinin Korunması Genel Müdürlüğünün internet üzerinden verdiği hizmetlerde daha fazla ilerleme kaydedilmiştir. Hakem heyetlerinin kararlarının kalitesinin, yasal süre bitimleri getirilmesi suretiyle, iyileştirilmesi gerekmektedir. Farklı hakem heyetlerinin kararları ve tüketici mahkemeleri kararları arasındaki tutarsızlık devam etmektedir. Tüketici örgütlerinin karar alma mekanizmalarına katılımı ve farkındalığının artırılması gerekmektedir.

Halk sağlığı ile ilgili olarak, mültecilerin sayısının artması, sağlık sistemine ağır bir yük getirmektedir. **Sınır aşan ciddi sağlık tehditleri** alanında, tehditlerin tespiti için surveyans sisteminin hassasiyetinin artırılmasına yönelik bir ilerleme kaydedilmemiştir. Bulaşıcı hastalıkların tespiti, raporlanması ve kontrolüne ilişkin sistem ve eğitimler yerelde sorun olmaya devam etmiştir. Ulusal bilgi sistemindeki sağlık verilerinin gizliliği ve güvenliğinin temin edilmesi gerekmektedir. **Bulaşıcı olmayan hastalıklar** Türkiye'deki ölüm nedenlerinin %86'sını oluşturmaktadır (70 yaş altı nüfusta her beş kişiden 1'i); **tütün kullanımı**, fiziksel hareketsizlik ve dengesiz beslenmenin tehlikelerine ilişkin yoğun farkındalık artırma faaliyetleri devam etmiştir.

Kan, doku, hücre ve organ alanında kapasitenin ve farkındalığın artırılması faaliyetleri devam etmiştir. Kana ilişkin AB müktesebatına kısmen uyum sağlanmıştır. Ancak, AB güvenlik ve kalite standartları tam olarak uygulanmamıştır ve kan tedarik sisteminin iyileştirilmesi ve güvenli kanın temin edilmesi için daha büyük bütçeye ihtiyaç duyulmaktadır. **İnsan doku ve hücrelerine** ilişkin olarak, doku ve hücrelerin tedarikinde profesyonel ve idari kapasite artmıştır ve kadavradan bağışta deontolojik standartlar geliştirilmiştir ancak bunların uygulamaya geçirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. **Organ** bağışı oranları artmıştır ve 2016 sonunda her bir milyon için 6'ya çıkması beklenmektedir fakat bu alandaki mevzuat uyumunun tamamlanması gerekmektedir. Altyapının geliştirilmesi sayesinde **kanserle** mücadelede iyi ilerleme kaydedilmiştir. Göğüs kanserinde tarama kapsamı % 35'e, rahim ağzı kanserinde ise % 80'e ulaşmıştır. Kanser kontrol programı temel sağlık hizmetlerine entegre edilmiş ve aktif kanser kayıtçılığı tüm illere yaygınlaştırılmıştır. Ulusal Kanser Enstitüsü henüz kurulmamıştır. **Ruh sağlığı** alanında, ülke çapında toplum temelli ruh sağlığı merkezleri kurulmuş ve bu merkezlerdeki personele eğitimler verilmiştir.

4.29. Fısil 29: Gümrük Birliği

Tüm üye devletler AB gümrük birliğinin 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 kılmaktadır.

Rapor döneminde **ilerleme kaydedilmemesine** rağmen, Türkiye Gümrük Birliği (GB) alanında **iyi düzeyde hazırlıklıdır**. Vergi muafiyeti, serbest bölgeler, gözetim tedbirleri ve tarife kotalarının yönetimi AB müktesebatıyla ve/veya Türkiye'nin Gümrük Birliği yükümlülükleri ile uyumlu değildir. AB'de serbest dolaşımda bulunan mallara yönelik ilave vergiler ve ihtisas gümrüklerinin belirlenmesi, Gümrük Birliği kurallarını ihlal etmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- güvenlik ve emniyeti sağlamanın yanı sıra yasal ticareti kolaylaştırmak amacıyla, risk-temelli kontrolleri ve basitleştirilmiş usulleri geliştirmeye yönelik ilave çaba göstermesi;
- malların etkili bir şekilde serbest dolaşımını engelleyen ithalat ve ihracat kısıtlamalarını kaldırması gerekmektedir.

Gümrük mevzuatında ilerleme kaydedilmemiştir. Gümrük Kanunu AB Gümrük Koduyla henüz uyumlaştırılmamıştır. Risk temelli kontroller ve basitleştirilmiş usuller hususunda sınırlı çalışmalar yürütülmüştür. Özellikle geniş bir ürün grubu için laboratuvar analizlerinin zorunlu tutulması ve bunun sonucunda gümrük işlemlerinde yaşanan gecikmeler, risk temelli kontroller ve ticaretin kolaylaştırılması hedefleriyle uyumlu değildir.

AB müktesebatıyla tam olarak uyumlu olmayan gözetim kuralları, tarife kotalarının yönetimi, serbest bölgeler ve vergi muafiyeti uygulamaları devam etmektedir. Bazı çelik ürünlerinin yanı sıra, ayakkabı, halı, kilim, çeşitli el aletleri, bazı ev gereçleri, lamba, mobilya, çanta ve benzer mahfazalar da dâhil olmak üzere, geniş bir ürün grubunda ilave gümrük vergisi uygulanması, AB gümrük vergileriyle uyumlu değildir. Söz konusu tedbirler üçüncü ülke menşeli ürünlere yönelik olsa dahi serbest dolaşımdaki ürünlere de uygulanması, Gümrük Birliği hükümlerine aykırıdır.

Tatlı mısırdaki tarımsal bileşen orantısız bir şekilde artırılmış olup, bu durumun Gümrük Birliği kurallarına uygun bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

İdari ve operasyonel kapasite alanında, özellikle kaçakçılıkla mücadele ve güvenlik operasyonlarında Türkiye'nin gümrük muhafaza kapasitesinin artırılması çalışmaları devam etmiştir. Fikri mülkiyet hakları alanındaki (bkz. *Fasıl 7*) AB müktesebatına daha fazla uyum sağlanması gerekmektedir. Türkiye'nin, ortak transit usullerine ilişkin Sözleşmeye üyeliği çerçevesinde yürürlükte olan yeni bilgisayarlı transit sistemin aksine, tarife BT sistemleri (TARIC, Quota ve Surveillance) henüz yürürlükte değildir. Bilgi teknolojileri faaliyetleri ile iş dünyası girişimlerini bir araya getirmeye yönelik bir strateji henüz geliştirilmemiştir.

4.30. Fasıl 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, özellikle de Gümrük Birliği sayesinde, dış ilişkiler alanında hâlâ **iyi düzeyde hazırlıktır**. Rapor döneminde **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Türkiye, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Ticaretin Kolaylaştırılması Anlaşması'nı onaylamıştır. Ancak, geniş bir ürün grubunda Türkiye tarafından uygulanan gümrük vergisi oranları, Ortak Gümrük Tarifesinden (OGT) farklıdır ve bu durum, Gümrük Birliği'ni ihlal etmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GTS) ve çift kullanımlı malların ihracat kontrolü konularında uyumunu tamamlaması;
- Gümrük vergisi tarifelerini OGT ile uyumlu hale getirmesi gerekmektedir.

Türkiye'nin, Ticaretin Kolaylaştırılması Anlaşması'nı onayladığını Dünya Ticaret Örgütüne (DTÖ) bildirmesi gibi, **ortak ticaret politikası** alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak, özellikle Doha Kalkınma Gündemi olmak üzere DTÖ bünyesinde, OECD ve G-20'de Türkiye ve AB arasındaki eşgüdüm seviyesinin artırılması gerekmektedir. Ürün ve coğrafi kapsam konusunda Avrupa Birliği Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GTS) kuralları ile daha fazla uyuma ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye, resmi olarak, yeni korunma önlemleri kabul etmiştir, fakat cep telefonları ile seramikten ve porselenden sofa ve mutfak eşyalarının ithalatına yönelik soruşturmalar, tedbir alınmaksızın kapatılmıştır. Yürürlükteki önlemleri sistematik olarak uzatmak, zayıf kanıtlara dayalı yeni soruşturmalar başlatmak ve anti-damping gibi amaçlanan hedefe daha uygun olan ticari korunma tedbirleri yerine koruma önlemlerini kullanmak suretiyle, Türkiye, DTÖ korunma aracının aktif bir kullanıcısı olmuştur.

Gümrük Birliği sayesinde, Türkiye'nin AB ortak ticaret politikasına uyumu yüksek düzeyde olmaya devam etmektedir. Ancak, Türkiye, geniş bir ürün grubunda ilave gümrük vergisi uyguladığından, OGT'ye riayet etmemektedir. Türkiye, çift kullanımlı malların ihracat kontrollerine ilişkin olarak, kontrol mevzuatını AB müktesebatıyla uyumlu bir şekilde güncellememiş ve Wassenaar Düzenlemesi gibi belirli çok taraflı ihracat kontrolü düzenlemelerine üyelik konusunda AB'nin tutumuyla uyum sağlamamıştır. Türkiye, orta ve uzun vadeli ihracat kredileri konusunda da AB pozisyonuyla uyum sağlamamıştır.

Üçüncü ülkelerle yapılan **ikili anlaşmalarla** ilgili olarak, Türkiye, Singapur ile bir serbest ticaret anlaşması imzalamıştır. AB, Malezya ile henüz benzer bir anlaşma akdetmemesine rağmen, Türkiye, söz konusu ülke ile olan serbest ticaret anlaşmasını tek taraflı olarak uygulamaya devam etmiştir.

Kalkınma politikası ve insani yardım alanlarında, Türkiye tarafından yapılan resmi kalkınma yardımları 2015'te 2,8 milyar avro veya RKY/GSMG %0,46 seviyesinde bulunmuş olup, bu yardımların çok önemli bir kısmı Suriyelilere yönelik faaliyetler için harcanmıştır. Kendi topraklarındaki Suriyeli sığınmacılara sağladığı yardım, Türkiye'yi 2015'te en yüksek tutarda katkı sağlayan ikinci donör haline getirmiştir. Suriye, Irak ve diğer ülkelere gelen yaklaşık 3 milyon sayıdaki sığınmacı ile Türkiye, dünyada en fazla sığınmacı nüfusuna ev sahipliği yapan ülke olmuştur. Nisan'da, Türkiye, AB Sivil Koruma Mekanizması'na katılmıştır.

4.31. Fası 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 dış, güvenlik ve savunma politikası çerçevesinde siyasi diyalogo yürütmelidir.

Türkiye, dış, güvenlik ve savunma politikası alanında AB'ye uyum konusunda **kısmen hazırlıktır**. Dış ve güvenlik politikası konusundaki düzenli siyasi diyalogun, bakanlar seviyesinde de olmak üzere, genişletilmesi ve derinleştirilmesi yönünde **iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir**. Suriye konusunda, Türkiye, Suriye Muhalif ve Devrimci Güçler Ulusal Koalisyonu'nu desteklemeye ve Suriyeli mültecilere kayda değer insani yardım sağlamaya devam etmiş ve Uluslararası Suriye Destek Grubu için zemin hazırlanmasına katkı sağlamıştır. Terörle mücadele konusundaki diyalog devam etmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:
- AB'nin beyanlarına ve Konsey kararlarına daha sıkı bir biçimde uyum sağlaması gerekmektedir.

AB ve Türkiye arasındaki **siyasi diyalog**, AB ve Türkiye liderlerinin katılımıyla gerçekleştirilen, sonucunda bir Ortak Açıklama'nın ve ardından iki Zirve'nin daha yapıldığı 29 Kasım Türkiye-AB Zirvesi, 25 Ocak ve 9 Eylül'de, dış politika konularının geniş bir şekilde ele alındığı Türkiye-AB Yüksek Düzeyli Siyasi Diyalog toplantıları gerçekleştirilmiştir. Kasım 2015 ve Nisan 2016'da siyasi direktörler düzeyinde toplantılar yapılmıştır. Ağırlıklı olarak Suriye, Irak, Libya, Afganistan, İran, Suudi Arabistan, İsrail, Rusya ve Ukrayna'daki gelişmelere ilişkin olmak üzere görüşmelere devam edilmiştir. Suriye, Rusya, Ukrayna, Güney Kafkasya ve Orta Asya'nın yanı sıra, terörle mücadele ve yabancı terörist savaşçılar konularında uzman istişarelerinde bulunulmuştur. Haziran 2016'da Türkiye-AB Terörizmle Mücadele İstişareleri gerçekleştirilmiştir.

Ortak dış ve güvenlik politikası konusunda Türkiye, uyum sağlamaya davet edildiği, 41 AB deklarasyonu ve Konsey kararından 18 tanesine uyum sağlamıştır (2015 İlerleme Raporu referans dönemindeki %40 oranına karşı 1 Eylül 2015 ila 1 Eylül 2016 döneminde %44 uyum). Türkiye, Uluslararası Ceza Divanı Statüsü'nü henüz imzalamamıştır. Türkiye, kamuoyunca yakından takip edilen bir dizi zirve ve konferansa katılmıştır. Türkiye, bu çerçevede örneğin, Nisan 2016'da İslam İşbirliği Teşkilatı (İİT) Zirvesi'ne ev sahipliği yapmıştır.

Türkiye, İstanbul merkezli Suriye Muhalif ve Devrimci Güçler Ulusal Koalisyonu'na desteğini sürdürerek **Suriye**'deki krizle ilgili önemli bir aktör olmaya devam etmiştir. Türkiye, Uluslararası Suriye Destek Grubu (ISSG) için zemin hazırlanmasına katkıda bulunmuş ve Cenevre'deki BM destekli Suriye görüşmelerine giden süreçte destek sağlamıştır. Türkiye 2,7 milyondan fazla Suriyeli sığınmacıya çok geniş kapsamlı insani yardım sağlamaya devam etmiştir. Türkiye, DEAŞ karşıtı koalisyonla dahlini artırmış, DEAŞ mevzilerine yönelik hava saldırılarına devam etmiş ve koalisyonca gerçekleştirilen DEAŞ'ın sınır ötesi faaliyetlerini önlemeye yönelik hava saldırılarına ve tedbirlere iştirak etmiştir. 24 Ağustos'ta Türkiye, Suriye'nin kuzeyinde, Özgür Suriye Ordusu ile işbirliği içinde sınır bölgelerini DEAŞ'tan temizlemeyi amaçlayan sınır ötesi "Fırat Kalkanı" askeri kara harekâtını başlatmıştır. Türkiye ve **Irak** arasındaki ilişkiler rapor döneminde, Bağdat'ın Ankara'yı Başka'daki kampını tahkim etmesinden dolayı eleştirmesiyle birlikte kötüleşmiştir. Türkiye ve Irak arasındaki gerilim Musul'un kurtarılmasına yönelik askeri operasyon çerçevesinde daha da artmıştır. Türkiye'nin Irak Kürt Bölgesel Yönetimi ile ilişkileri durağan seyretmiştir.

Türkiye, Kuzey Irak'taki PKK kamplarına hava saldırıları düzenlemeye devam etmiştir. **Amerika Birleşik Devletleri** ile ilişkiler konusunda, Türkiye, kritik önemini koruyan, koalisyon güçleri tarafından kullanılan İncirlik üssüne ABD'nin erişimine izin vermiştir. DEAŞ'la mücadele çerçevesinde ABD'nin PYD/YPG'ye verdiği destek Türkiye bakımından tartışmalı olmaya devam etmiştir.

Türk hava sahasını ihlal eden bir Rus jetinin 24 Kasım 2015 tarihinde düşürülmesinin ardından ikili ilişkilerde keskin bir kötüleşme yaşanmasını müteakip, Türkiye ve **Rusya** arasındaki ilişkilerde Haziran'da yeniden yakınlaşma dönemine girilmiştir. Rusya, Türkiye ekonomisini etkileyen geniş kapsamlı ekonomik ve diplomatik yaptırımları aşamalı olarak kaldırmaya başlamıştır. Alınan diğer kararların yanı sıra, Suriye'de çatışmanın sona erdirilmesine ilişkin yaklaşım farklılıklarını azaltmak üzere Türkiye ve Rusya arasında Ortak Suriye Mekanizması kurulmuştur. Cumhurbaşkanı Erdoğan ve Rusya Federasyonu Başkanı Putin, 23. Dünya Enerji Kongresi kapsamında 10 Ekim'de İstanbul'da bir araya gelmiştir. **Ukrayna** ile ilişkiler, Mart 2016'da, ikili serbest ticaret anlaşmasının imzalanmasıyla ve savunma, sanayi ve turizm alanlarında güçlendirilmiş işbirliğiyle zirveye ulaşmıştır. Türkiye, Kırım'ın Rusya tarafından ilhakını kınadığını ve Tatar topluluğuna ilişkin endişelerini yinelerken, Rusya ve Ukrayna'ya yönelik AB kısıtlayıcı tedbirleri de dâhil olmak üzere, Konsey kararlarına katılmamıştır.

Suudi Arabistan ile ilişkiler, ikili Stratejik İşbirliği Konseyinin kurulmasıyla yoğunlaşmıştır. **Yemen**'e ilişkin olarak, Türkiye, meşru bir hükümetin yeniden kurulmasına yönelik BM girişimlerini teşvik etmeye devam etmiştir. Türkiye, Körfez Arap Ülkeleri İşbirliği Konseyine üye ülkeleri, bölgenin istikrarına yönelik sarf edilen çabanın önemli ortakları olarak değerlendirmektedir. **Katar**'a ilişkin olarak, Türkiye, bir askeri üs kurma planı olduğunu açıklamıştır. Türkiye ve **İran**, başta Suriye'ye ilişkin olmak üzere dış politika alanındaki görüş farklılıklarının ekonomik işbirliğine zarar vermesine engel olarak, ilişkilerini geliştirmeye devam etmiştir. Türkiye, Başbakan Fayez Al-Sarraj'ı ve kapsayıcı bir siyasi süreci destekleyerek **Libya**'ya yönelik angajmanını artırmıştır. Haziran'da Türkiye ve **İsrail**, ilişkilerini resmi olarak normalleştirmiştir. **Mısır** ile olan ilişkilerde gelişme kaydedilmemiştir. Türkiye ve **Ürdün**, Mart 2016'da, temel olarak ekonomik alanda olmak üzere on adet ikili anlaşma imzalamıştır.

Güney Kafkasya ve Orta Asya konusunda, Türkiye, Nisan 2016'da Dağlık Karabağ'daki çatışmalar sırasında Azerbaycan'ı açık şekilde desteklemiştir. Türkiye, Gürcistan ve Azerbaycan Mayıs 2016'da, üçlü bir askeri işbirliği anlaşması imzalama konusunda mutabakata varmıştır. **Ermenistan** ile ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik 2009 protokolleri henüz onaylanmamıştır. Türkiye, **Batı Balkan ülkeleriyle** yakın ilişkilerini sürdürmeye devam etmiştir. Türkiye, **Afganistan**'a insani ve kalkınma yardımı sağlamaya devam etmiş ve Aralık 2015'te İslamabad'ta düzenlenen Afganistan'a ilişkin "Asya'nın Kalbi-İstanbul Süreci" 5. Bakanlar Konferansı toplantısına eş başkanlık yapmıştır. Türkiye, 4-5 Ekim'deki Brüksel Konferansı'nda, 2018-2020 dönemi için Afganistan'a 150 milyon ABD doları tutarında kalkınma yardımında bulunmayı taahhüt etmiştir. Türkiye, **Latin Amerika, Afrika ve Asya** ile ilişkilerini güçlendirmeye devam etmiştir. Türkiye Şubat'ta, Afrika'daki diplomasinin odak noktası olan 6. **Somali** Yüksek Düzeyli Ortaklık Forumu toplantısına ev sahipliği yapmıştır.

Türkiye, kitle imha **silahlarının yayılmasının** önlenmesine ilişkin tüm uluslararası düzenlemelere taraftır. Konvansiyonel Silahlar ve Çift Kullanımlı Malzeme ve Teknolojilerin İhracat Kontrolüne İlişkin Wassenaar Düzenlemesi (*bkz. Fası 30: Dış İlişkiler*) ile Füze Teknolojisi Kontrol Rejimine üyelik konusundaki tutumunu AB tutumuyla hâlen uyumlaşturmamıştır.

Türkiye, özellikle Bosna Hersek'te yürütülen EUFOR ALTHEA ve Kosova'da yürütülen EULEX olmak üzere, **Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası** çerçevesinde sivil ve askeri kriz yönetimi operasyonlarına katılmaya devam etmiştir. Türkiye, Ukrayna'daki EUAM'a ve Filistin topraklarındaki EUPOL-COPPS'a kısa bir süre katılmıştır. "Berlin artı" düzenlemelerinin ötesine geçen, AB-NATO işbirliğinin tüm AB üye devletlerini kapsamı konusu hâlâ çözüme kavuşturulmamıştır.

4.32. Fası 32: Mali Kontrol

AB, uluslararası standartlara dayanarak, gelir ve harcamaların sağlam mali yönetimini geliştirmek ve idari hesap verebilirliği artırmak amacıyla ulusal yönetim sistemlerinin reformunu teşvik

emektedir. 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**. AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nın; mali kontrole, merkezi uyumlaştırma birimlerinin metodolojik rehberliğinin geliştirilmesine ve uluslararası denetim sertifikasyonlarının sayısının artırılmasına ilişkin taahhütleri içerecek şekilde güncellenmesiyle **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Ancak, Komisyonun kamu iç mali kontrolü sistemine ilişkin 2015 raporundaki tavsiyelerinden hiçbiri uygulanmamıştır. Kamu iç mali kontrol sisteminin (KİMK), yönetimin her seviyesinde ve kamu iktisadi teşebbüslerinde uygulanması için daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- gecikmiş KİMK politika belgesini güncellemesi,
- güncellenmiş bir KİMK eylem planı için resmi bir izleme ve raporlama mekanizması sağlaması,
- AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı doğrultusunda Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda planlanan değişiklikleri uygulaması gerekmektedir.

Kamu iç mali kontrolü (KİMK)

Türkiye 2002'de KİMK **stratejisini ve eylem planını** kabul etmiştir. Hükümet bunların güncellenmesi konusunda taahhütte bulunmuştur, ancak yıllardır somut bir ilerleme kaydedilmemiştir. Uygulamanın düzenli olarak izlenmesinin ve raporlanmasının sağlanmasına ilişkin bir mekanizma bulunmamaktadır. Avrupa Birliği Bakanlığı Ocak 2016'da, 2016-2019 dönemini kapsayan AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı'nı yayımlamıştır. Eylem Planı'nda, 2016'da uygulanmasını iyileştirmek üzere Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun gözden geçirilmesi öngörülmektedir. Ocak 2016 tarihli Orta Vadeli Program'da iç kontrolün 2016-2018 döneminde iyileştirilmesine yönelik bir dizi taahhütte bulunmaktadır, ancak Program'da bu taahhütlere ilişkin açık hedeflere ve performans göstergelerine yer verilmemiştir.

Maliye Bakanlığında **iki merkezi uyumlaştırma birimi** (MUB), KİMK'in uygulanmasını gözetmektedir. Mali Yönetim ve Kontrol (MYK) alanından sorumlu MUB, metodolojik rehberlik sağlamak ve bakanlıkların MYK uygulamalarını koordine etmektedir. Bütçe kullanıcılarına yönelik yıllık bir anket temelinde hükümet için yıllık genel faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Bununla birlikte, hükümet bu rapora dayalı herhangi bir karar almamaktadır. İç denetimden sorumlu MUB, icracı bakanlıklarda iç denetimin uygulanmasını koordine etmektedir. Birim, rapor döneminde, kalite güvence ve geliştirmeye ve ayrıca, kamu idarelerindeki iç denetçiler için harcanan paranın karşılığı denetimine ilişkin el kitapları yayımlamıştır. Ayrıca yıllık genel yönetim iç denetim raporu yayımlanmaktadır. MUB'ların idari kapasitelerinin kademeli olarak güçlendirilmesi gerekmektedir.

KİMK mevzuatı; **mali yönetim ve kontrolü**, büyük ölçüde Sponsor Organizasyonlar Komitesinin (COSO) iç kontrol çerçevesi ve Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI) rehberleri doğrultusunda düzenlenmektedir. Merkezi yönetim kurumları, KİMK rehberini kapsamlı biçimde uygulamaktadır. Bununla birlikte, iç kontrole, yalnızca mali bir sistem olarak değil, bir yönetim sistemi olarak yeniden odaklanma ihtiyacı bulunmaktadır. Türkiye'de risk yönetiminde sistematik bir yaklaşım sağlamak önemli bir zorluktur. Ocak 2016 tarihli Orta Vadeli Program'da bir kamu risk yönetim çerçevesinin hazırlanacağı açıklanmıştır. Türkiye'de, bakanlıklar bünyesinde kapsamlı bir **mali teftiş** fonksiyonu bulunmaktadır. Her iki fonksiyonun da yasal uygunluğa odaklanması nedeniyle iç denetimle teftiş arasında potansiyel örtüşmeler mevcuttur.

KİMK mevzuatında düzenlenen **iç denetim**, genel olarak uluslararası standartlarla uyumludur. Bir iç denetim rehberi ve etik davranış kuralları ile MUB tarafından hazırlanan kılavuzlar mevcuttur. İç denetim birimi oluşturması gereken 383 kurumun 252'si bunu yerine getirmiştir. Bugüne kadar, genel yönetim kurumlarındaki iç denetçi kadrolarının %46'sı doldurulmuştur. Başbakanlık gibi bazı kilit kurumlar henüz iç denetçi atamamıştır. 957 iç denetçiye MUB tarafından sertifika verilmiştir. İç denetçilerin %19'u uluslararası sertifikaya sahiptir. Kurumların çoğu, iç denetim birim verilerine sahiptir ve denetim planları uyarınca denetimlerini gerçekleştirmektedir. 2014'te kullanılmaya

başlanan iç denetim yazılımı tüm kamu kurumlarında yaygın şekilde kullanılmaktadır. İç Denetim Koordinasyon Kurulu, 2016'da, iç denetçiler için bir mobil uygulama geliştirmiştir. İç denetimin yönetici düzeyinde sahiplenilmesi zayıf kalmaya devam etmektedir.

Dış denetim

Sayıştayın bağımsızlığı **Anayasa** ile teminat altına alınmıştır. Türkiye'nin **Sayıştay Kanunu**, INTOSAI standartları ile uyumludur. Kanun, Sayıştaya geniş bir denetim yetkisi sağlamakta ve görevlerini yerine getirmede tam takdir yetkisi vermektedir.

Yargı fonksiyonuna da sahip olan Sayıştay, başkanlık ve yönetim kurullarıyla birlikte iyi kurulmuş bir yapıya sahiptir. Sayıştay kurul üyeleri TBMM tarafından seçilmektedir. Sayıştay'ın personel kapasitesi geçtiğimiz yıl önemli ölçüde artmıştır. Kurumun 1.580 personelinden 922'si denetçilerden oluşmaktadır. 15 Temmuz darbe girişiminden sonra, çoğu (kıdemli) denetçi olmak üzere Sayıştay personelinin %5,3'ü ihraç edilmiştir. İşe yeni alınan personelin dış denetçi olarak eğitilmesi uzun bir zaman gerektireceği için bu durum, Sayıştayın dış denetim kapasitesinde bir zayıflamaya yol açabilecektir. Sayıştay, kurumsal kapasitesini geliştirmek üzere 2014-2018 dönemi kapsayan ve bir eğitim stratejisini de içeren stratejik kalkınma planını kabul etmiştir. Sayıştay, uluslararası iç kontrol standartlarına uyum sağlamaya yönelik bir eylem planını uygulamaktadır. Bunun etkisinin değerlendirilmesi gerekecektir.

Sayıştay, performans denetimi ve faaliyet raporları için değerlendirme rehberleri kabul etmek ve dış denetim eğitim merkezini güçlendirmek suretiyle **denetim işinin kalitesini** artırmayı hedeflemektedir. Denetim işinin planlanması çoğunlukla risk odaklıdır. Sayıştay, TBMM'ye genel uygunluk bildirimini yanı sıra dört denetim raporunu (genel değerlendirme, hesap verebilirlik, mali istatistikler ve KİT'ler) yıllık olarak sunmaktadır. Sayıştayın, denetçilerin mesleki ve etik standartlara bağlılığını ve denetimin kalitesini sağlamak üzere kurulmuş özel bir kalite kontrol birimi mevcuttur. Ancak, Sayıştay, performans denetimlerinin yalnızca performans göstergelerine ilişkin olmasını, bunun yanı sıra kamu kurumlarının ekonomisine, verimliliğine ve etkililiğine de odaklanmasını sağlamalıdır. Ocak'ta kabul edilen 6661 sayılı Torba Kanun'la, borsada işlem gören ve kamu payı %50'den az olan şirketlerin Sayıştay tarafından denetiminin kapsamı kısıtlanmıştır. Yerel düzeydeki bütçe kullanıcılarının çok sayıda olduğu dikkate alındığında, Sayıştayın yerel yönetimleri, belediye şirketlerini ve iştiraklerini denetleme kapasitesinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Denetim işinin etkisine ilişkin olarak, Sayıştay denetim işinin bir parçası olarak denetlenen kurumun iç kontrol ortamını değerlendirmektedir. Sayıştay yıllık genel uygunluk değerlendirme denetim raporunu TBMM genel kuruluna sunmaktadır ve bu rapor Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenmekte ve genel kurulda tartışılmaktadır. Ancak, bu süreç sistematik ve etkili işlememektedir. Sayıştay ve Maliye Bakanlığı arasındaki ortak çalışma grubu işlevseldir. TBMM ile de benzer bir çalışma grubuna ihtiyaç duyulmaktadır. Sayıştay internet sitesini sıklıkla güncellemekte ve basınla iyi bir iletişim sağlamaktadır. Ancak, kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin 2014 denetim raporları Sayıştayın internet sitesinde yayımlanmamıştır ve önceki yıllara ilişkin denetim raporları kaldırılmıştır. Bu durum dış denetimin erişilebilirliğini ve şeffaflığını azaltmıştır.

AB'nin mali çıkarlarının korunması

AB müktesebatına uyum sağlanmasına ilişkin olarak, ulusal mevzuat AB'nin mali çıkarlarının korunması konusundaki konvansiyonun temel bileşenlerini içermekte ve kanıtların korunmasına ilişkin bir yükümlülük getirmektedir. Türkiye'nin, **Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Birimi** (AFCOS) Başbakanlığa bağlı bağımsız bir birimdir. İlgili diğer birimleri kapsayan bir dolandırıcılıkla mücadele ağı mevcuttur. 2010-2014 Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ve Eylem Planı, başlangıçta belirlenmiş olan hedeflerinin birçoğuna ulaşamamıştır. 2016-2019 dönemine ilişkin yeni eylem planının, mevcut konuların ele alınmasına yönelik olarak, kapsayıcı ve katılımcı bir şekilde uygulanması gerekmektedir.

Türkiye, 2015'te çeşitli vakalarda **Avrupa Komisyonu** müfettişleri ile **işbirliği** yapmıştır, ancak

Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Biriminin (AFCOS) Komisyon ile işbirliğini geliştirmesi gerekecektir. Türkiye, usulsüzlüklerin ve şüphelenilen dolandırıcılık vakalarının raporlanması için temel prosedürleri oluşturmuştur. Usulsüzlük Yönetim Sistemine erişim 43 Türk kullanıcıdan oluşan bir ağ ile sağlanmaktadır. 2006-2016 döneminde Türkiye, sistem aracılığıyla Komisyona, 45 adedi geçtiğimiz yıla ilişkin olmak üzere 259 usulsüzlük vakası bildirmiştir. Soruşturma faaliyetleri ve raporlamaya 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 da taraftır. Avro banknotları ve madeni paralar da dâhil, sahte paranın **teknik analizi** merkez bankasında özel bir birim tarafından gerçekleştirilmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü, sahtecilik izleme sisteminin bir parçası olarak AB kurumları ile işbirliği sağlamak üzere ulusal merkez ofis olarak görev yapmaktadır. Türk mevzuatında sahte parayı dolaşımdan çekmeyen kredi kuruluşlarına karşı mali cezalar uygulanmaktadır. Türkiye, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası ile resmi **işbirliği anlaşmaları** imzalamamış olsa da, uygulamada yakın işbirliği mevcuttur. Ayrıca Türkiye, Europol ile işbirliğini güçlendirmek amacıyla hazırlanan yol haritasını uygulamaktadır. Türkiye Pericles 2020 Programına aktif şekilde katılmaktadır.

4.33. Fasıll 33: Mali ve Bütçesel Hükümler

AB bütçesinin finansmanına ilişkin kurallar, ağırlıklı olarak her üye devletin gayri safi milli gelirlerine dayanan ve katma değer vergisi ile gümrük vergilerinden gelen katkıları öngörmektedir.

Türkiye, mali ve bütçesel hükümler alanında **belirli düzeyde hazırlıktır**. 30 Haziran 2016 tarihinde faslın müzakerelere açılmasıyla birlikte, geçtiğimiz yıl **bazı ilerlemeler kaydedilmiştir**. Somut koordinasyon yapılarının, idari kapasitenin ve uygulama kurallarının zamanı geldiğinde tesis edilmesi gerekecektir.

Öz kaynaklar sisteminin uygulanması ile bağlantılı temel politika alanlarında (Fasıll 16: Vergilendirme, Fasıll 18: İstatistik, Fasıll 29: Gümrük Birliği ve Fasıll 32: Mali Kontrol) temel ilke ve kurumlar hâlihazırda mevcuttur. İşlenmiş tarım ürünleri ve sanayi ürünleri (kömür ve çelik ürünleri hariç) ile ilgili olarak, AB ile tesis edilen gümrük birliği sayesinde Türkiye'nin gümrük mevzuatı 29. Fasıla ilişkin AB müktesebatı ile uyumludur. Bu durum, **geleneksel öz kaynaklar** alanındaki hazırlıkları kolaylaştıracaktır.

Katma Değer Vergisine dayalı kaynak alanında, istatistiki KDV matrahının hesaplanmasına ilişkin hazırlıklara ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'nin üyelikle birlikte öz kaynaklar sistemine uygun bir biçimde katkıda bulunmasını sağlamak için KDV'deki ve gümrük vergilerindeki yolsuzlukla mücadelede sağlam tedbirler alması ve kayıt dışı ekonomiyle mücadele etmesi gerekecektir.

Gayri safi milli gelire dayalı kaynaklara ilişkin olarak, mali ve istatistiki verilerin Avrupa Hesaplar Sistemine uyumlu biçimde derlenmesine yönelik çabalar devam etmektedir. Türkiye, ulusal hesaplar ve gayri-safi milli gelir (GSMG) hesaplamalarının kayıt dışı ekonomiyi de içerecek şekilde kapsayıcı olmasını sağlamak ve gayri-safi milli gelir hesaplamaları için kaynak envanteri ve yöntem oluşturulmak için kayda değer çaba sarf etmelidir.

İdari altyapıya ilişkin olarak Türkiye'nin, üyelikle birlikte, AB müktesebatı ile uyumlu olarak, AB bütçesine yapacağı katkının hesaplanması, tahmini, muhasebeleştirilmesi, tahsili, ödenmesi, kontrolü ve raporlanmasını sağlayacak tam anlamıyla işlevsel bir koordinasyon yapısı, idari kapasite ve uygulama kurallarını oluşturması gerekecektir.

EK I - TÜRKİYE İLE AB ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Katılım müzakereleri çerçevesinde, bugüne kadar 16 fasıl müzakereye açılmış olup, bunlardan biri geçici olarak kapatılmıştır. Ekonomik ve Parasal Politika başlıklı 17. Fasıl ile Mali ve Bütçesel Hükümler başlıklı 33. Fasıl sırasıyla 14 Aralık 2015 ve 30 Haziran 2016 tarihlerinde, AB ve Türkiye'nin 29 Kasım 2015 tarihli Ortak Açıklamalarında belirtildiği üzere, katılım sürecine yeniden ivme kazandırma taahhütleriyle uyumlu olarak müzakerelere açılmıştır. Komisyon, mevcut kurallar uyarınca, üye devletlerin tutumlarına hanel gelmeksizin, diğer beş fasıl üzerinde hazırlık çalışmalarını ilerletmeyi üstlenmiştir. Hukukun üstünlüğü ile ilgili 23. ve 24. fasıllardaki açılış kriterlerinin, Türkiye'ye bu önemli alanda yapılacak reformlarla ilgili yol haritası sağlamak amacıyla belirlenmesine hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır. Reform önceliği taşıyan alanlardaki ilerlemeler **Ortaklık Anlaşması** kapsamında kurulan organlarca teşvik edilmekte ve izlenmektedir. Rapor dönemi boyunca alt komiteler toplanmaya devam ederken, Ortaklık Komitesi Mayıs 2016'da toplanmıştır. 11 Aralık 2006 tarihli Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi Sonuçları'na hanel gelmeksizin, Türkiye'nin AB müktesebatına uyum ve müzakere fasıllarındaki açılış-kapanış kriterlerini karşılama yönündeki çalışmalarının desteklenmesi bakımından alt Komiteler faydalı bir rol oynamaktadır.

29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'nde mutabakata varıldığı üzere Komisyon, Avrupa Dış Eylem Servisi ile birlikte, **geniş bir stratejik taahhüde** bağlı olarak kilit öneme sahip tüm ortak çıkar alanlarında Türkiye-AB ilişkilerini hızlandırmıştır. Komisyon Birinci Başkan Yardımcısı Timmermans, AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi/Komisyon Başkan Yardımcısı Mogherini ve Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakerelerinden sorumlu Komisyon üyesi Johannes Hahn rapor döneminde Türkiye'ye bir dizi ziyaret gerçekleştirmişlerdir. Türkiye, AB'ye katılım konusundaki kararlılığını ifade etmeye devam etmiştir: Dönemin Başbakanı Davutoğlu Ocak 2015'te Brüksel'i ziyaret ederek AB Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu Başkanlarıyla görüşmüştür. Avrupa Parlamentosu Başkanı Eylül 2016'da, AB Konseyi Başkanı ise Nisan 2016'da Türkiye'yi ziyaret etmiştir. AB ile Türkiye arasındaki güçlendirilmiş siyasi diyalog, yeni bir seviyeye taşınmıştır. **Üst Düzey Siyasi Diyalog** çerçevesinde, AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi/Komisyon Başkan Yardımcısı ve Komisyon üyesi Hahn, 25 Ocak ve 9 Eylül 2016 tarihlerinde Türk muhataplarıyla toplantılar düzenlemiştir. Nisan 2016'da direktörler seviyesinde bir siyasi diyalog toplantısı yapılmıştır. Terörle mücadele dâhil olmak üzere, dış politika ve güvenlik politikası alanlarındaki düzenli görüşmeler, Türkiye'nin DEAŞ karşıtı uluslararası koalisyonuna katılımının arttığı bir dönemde gerçekleştirilmiştir. *Başta* Suriye, Irak, İran, Suudi Arabistan, Orta Doğu ve Körfez, Afganistan, Libya, Rusya, Ukrayna, Batı Balkanlar, Güney Kafkasya ve Orta Asya olmak üzere birçok konu ve birçok bölge hakkında görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Vize, göç ve iltica alanında, 29 Kasım 2015 tarihli AB-Türkiye Zirvesi'nde göç konusunda bir Ortak Eylem Planı başlatılmıştır. 18 Mart 2015 tarihli AB -Türkiye Ortak Açıklaması'na istinaden, Türkiye'den AB'ye gerçekleşen düzensiz göçün sonlandırılması, kaçakçıların faaliyetlerinin sekteye uğratılması ve AB hukuku ve uluslararası hukuk uyarınca uluslararası koruma altına alınmaya hakkı olanlara yönelik Avrupa'ya geçiş için yasal yolların geliştirilmesi amacıyla yakın işbirliği hızlandırılmıştır. Şubat, Mart, Nisan, Haziran ve Eylül 2016'da uygulama raporları hazırlanmıştır. Aralık 2013'te başlatılan Vize Serbestisi Diyaloguna ilişkin olarak, vize yol haritası hakkında ikinci ve üçüncü uygulama raporları, Mart ve Mayıs 2016'da çıkarılmıştır. Mayıs'taki raporda iyi düzeyde ilerleme memnuniyetle karşılanmış ve Türkiye'nin 72 kriterden henüz tamamlanmamış olan yedi kriteri karşılması için çabalarını acilen hızlandırması koşuluyla Türk vatandaşları için vize şartının kaldırılması için öneride bulunulmuştur. AB ve Türkiye bu konudaki yakın işbirliğini devam ettirmektedir.

Türkiye ile yakın ekonomik bağların geliştirilmesi diğer bir ortak önceliktir. Her iki tarafın da makroekonomik ve yatırım alanlarındaki gelişmeleri görüştüğü ve iş dünyası ile bir araya geldiği **Üst Düzey Ekonomik Diyalog**, ilk defa 25-26 Nisan'da İstanbul ve Ankara'da gerçekleştirilmiştir.

AB'nin Ekonomik ve Parasal Birliğinin 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. Bu kapsamda yapılan toplantılardan sonuncusu 25 Mayıs 2016 tarihinde düzenlenmiş ve ortak tavsiyeler kabul edilmiştir. Türkiye ve AB, G-20 çerçevesinde birlikte çalışmaya devam etmektedir. Türkiye ve AB, enerji alanında işbirliğini geliştirmeye devam etmiş ve Mart 2016'te **Üst Düzey Enerji Diyalogu** başlatılmıştır. Söz konusu diyalog, Güney Gaz Koridoru dâhil, doğal gaz sektörü ve arz güvenliği, elektrik sektörü, nükleer sektör, enerji verimliliği ve yenilenebilir enerji kaynakları alanlarındaki gelişmeleri ve politika önceliklerini kapsamaktadır. Türkiye ve AB Komisyonu arasında, **Gümrük Birliği**'nin modernleştirilmesi ve genişletilmesi amacıyla gerekli prosedürlerin başlatılması için Mayıs 2015'te varılan mutabakatı takiben, Komisyon tarafından, 2016'nın sonunda sunulmak üzere, Komisyonun, müzakerelerin başlaması için yetki veren bir Konsey kararının çıkarılmasını öneren muhtemel bir tavsiyesi ile birlikte kendi değerlendirmesine dâhil olacak bir etki değerlendirmesi çalışması, dışarıdan istihdam edilen danışmanlar tarafından gerçekleştirilmiştir. 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.

Mali yardım konusunda, IPA II 2014 Yıllık Program Finansman Anlaşması, 366 milyon avroluk bir bütçe ile yürürlüğe girmiş ve 2015 Yıllık Programı, 255 milyon avroluk bir bütçe ile kabul edilmiştir. Her iki program da, hukukun üstünlüğü ve temel haklar ile Vize Serbestisi Yol Haritası ve Göç Ortak Eylem Planı ve 18 Mart Türkiye-AB Zirvesi Ortak Açıklaması'nda yer alan taahhütlere yönelik olarak göç ve iltica alanında kapasitenin geliştirilmesine güçlü bir şekilde odaklanmaktadır. Çevre ve iklim eylemi, eğitim, istihdam ve sosyal politikalar ile rekabetçilik ve yenilik sektör operasyonel programlarının finansman anlaşmaları, toplam 478 milyon avroluk bir bütçe ile Nisan ve Mayıs 2016'da yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin mültecilere ev sahipliği yapma çabalarına IPA'nın desteği önemli ölçüde artmıştır. Aralık 2015'te, IPA I Programlarından, Suriye krizine istinaden hazırlanan AB Bölgesel Güven Fonu'na çevre ve sosyal altyapılarının finanse edilmesi ile girişimciliğin, eğitimin ve iş gücü piyasalarına erişimin desteklenmesi amacıyla 139,6 milyon avro nakledilmiştir.

Ayrıca, AB'nin, 29 Kasım 2015 tarihli Türkiye-AB Zirvesi'ndeki taahhüdü doğrultusunda ve üye devletlerin Şubat 2016'da vardığı son mutabakatı takiben, 2016-2017 dönemi için 3 milyar avroluk (bir milyar avro AB bütçesinden ve iki milyar avro dış tahsisli gelirler olarak üye devletlerin katkısı olmak üzere) bir bütçe ile **Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı** kurulmuştur. Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı, Türkiye'de mültecilerin ve onlara ev sahipliği yapan halkın ihtiyaçlarının kapsamlı ve koordineli bir şekilde karşılanmasını sağlamak amacıyla tasarlanmış bir koordinasyon mekanizmasıdır. Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı, derhal uygulanmaya başlanmış ve Eylül sonu itibarıyla 2,2 milyar avro tahsis edilmiş, 1,2 milyar avro için sözleşme yapılmış ve 677 milyon avro serbest bırakılmıştır.

Türkiye, Erasmus+, Ufuk 2020, Gümrük 2020, Fiscalis 2020, COSME (İşletmelerin ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Rekabet edebilirliği) ve EASI (İstihdam ve Sosyal Yenilik) **AB programlarına** katılım sağlamaktadır. Türkiye, üç yıllık katılımın ardından 1 Ocak 2017 tarihinden itibaren Yaratıcı Avrupa programından çekilme kararı almıştır. Türkiye, Avrupa Çevre Ajansı ile Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezinin (EMCDDA) ve 2015'ten beri AB Sivil Koruma Mekanizması'nın üyesidir.

EK II -İSTATİSTİKİ EK

İSTATİSTİKİ VERİLER (5 Ekim 2016 itibarıyla)

Türkiye

Temel veriler	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Nüfus (bin)	1)	66.402e	73.723b	74.724	75.627	76.668	77.696
Ülkenin toplam yüzölçümü (km ²)		783.562	783.562	783.562	783.562	783.562	783.562

Ulusal hesaplar	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla (GSYH) (milyon ulusal para birimi)		454.781	1.297.713	1.416.799	1.567.289	1.748.168	1.952.638
Gayri safi yurt içi hasıla (GSYH) (milyon avro)		268.323	555.100	612.405	618.626	601.468	645.394
GSYH (kişi başına avro)		4.000	7.500	8.200	8.200	7.800	8.300
GSYH (kişi başına Satın Alma Gücü Paritesine (SGP) göre)		7.500	13.400b	14.000	14.200	14.600	15.100
GSYH (kişi başına Satın Alma Gücü Paritesine (SGP) göre), AB ortalamasına göre (AB-28 = 100)		35	51b	53	53	53	53
GSYH gerçek büyüme hızı (GSYH hacmi büyüme hızı, ulusal para, geçen yıla göre % değişim)		5,3	8,4	1,9	4,8	3,0	4,0
İstihdam artışı (ulusal hesaplar, geçen yıla göre % değişim)		:	:	:	:	:	:
İşgücü verimliliği artışı: çalışan kişi başına GSYH'de büyüme (geçen yıla göre %değişim)		:	:	:	:	:	:
Birim emek maliyetinde gerçek artış (ulusal hesaplar, geçen yıla göre % değişim)		:	:	:	:	:	:
Nominal birim emek maliyetindeki büyüme endeksindeki (2005=100) 3 yıllık değişim (T/T-3)		:	:	:	:	:	:
Emek verimliliği: çalışan kişi başına (SGP'ye göre çalışan kişi başına GSYH, AB-27=100)		:	:	:	:	:	:
Temel sektörler itibarıyla gayrisafi katma değer							
Tarım, ormancılık ve balıkçılık (%)		11,1	9,0	8,8	8,3	8,0	8,5
Sanayi (%)		23,4	22,5	21,7	21,6	22,0	21,5
İnşaat (%)		4,5	5,0	4,9	5,0	5,1	5,0
Hizmetler (%)		61,0	63,5	64,6	65,1	64,9	65,0
Nihai tüketim harcamaları, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		83,4	85,1	85,0	85,9	84,2	84,8
Gayrisafi sabit sermaye oluşumu, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		17,0	21,8	20,3	20,3	20,1	20,4
Stok değişmesi, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		0,6	1,7	-0,1	0,3	-0,1	-2,3
Mal ve hizmet ihracatı, GSYH'ye oranla (%)		23,0	24,0	26,3	25,6	27,9	28,0
Mal ve hizmet ithalatı, GSYH'ye oranla (%)		24,0	32,6	31,5	32,2	32,1	30,8
GSYH'nin payı olarak, Genel Hükümet'in Gayrisafi Sabit Sermaye Birikimi (%)		:	:	:	:	:	:

İş	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Sanayi üretim endeksi, hacim (2010=100)		69,0	109,9	112,6	116,5	120,5	124,3
Aktif şirket sayısı (sayı)		:	3.422.163	3.474.992	3.529.541	3.525.431	3.584.832
Doğum oranı: t'de aktif olarak faaliyet gösteren şirket sayısının (t) referans döneminde kurulan şirket sayısına oranı(%)		:	23,2	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(%)		:	12,0	12,1	12,4	:	:
KOBİ'lerde çalışan kişilerin, çalışanlar içindeki payı (finansal olmayan iş dünyası) (%)		:	76,0	75,8	74,2	:	:
KOBİ'ler itibarıyla katma değer (finansal olmayan iş dünyası) (milyon avro)		:	81.593	91.208	97.407	:	:
Toplam katma değer (finansal olmayan iş dünyası) (milyon avro)		84.559	153.201	170.420	184.526	178.630	:

Enflasyon oranı ve ev fiyatları	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Uyumlaştırılmış tüketici fiyatları endeksi (uyumlaştırılmış TÜFE) (geçen yıla göre % değişim)		25,3	6,5	8,9	7,5	8,9	7,7
Deflate konut fiyat endeksinde yıllık fark (2000=100)		:	:	:	:	:	:

Ödemeler dengesi	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Ödemeler dengesi: Cari işlemler hesabı (milyon avro)		-6.678	-53.450	-37.330	-47.894	-32.783	-29.059
Ödemeler dengesi cari hesap: Ticaret dengesi (milyon avro)		-11.856	-64.052	-50.877	-60.174	-47.871	-43.404
Ödemeler dengesi cari hesap: Net hizmetler (milyon avro)		9.188	14.575	17.581	17.830	20.149	21.738
Ödemeler dengesi cari hesap: Net gelir (milyon avro)		-4.912	-5.208	-5.128	-6.458	-6.120	-8.584
Ödemeler dengesi cari hesap: Net cari transferler (milyon avro)		902	1.235	1.094	908	1.059	1.192
Hükümet tarafından yapılan transferler (milyon avro)		257	450	308	344	358	465
**Cari dengenin GSYH'ye oranı (son 3 yıllık ortalama) (%)		-0,3	-5,9	-7,3	-7,8	-6,4	-5,9
Mal ve hizmet ihracatının dünyadaki payı (Beş yıllık değişim) (%)		:	:	:	:	:	:
Net doğrudan yabancı yatırım (DYY) (milyon avro)		1.080,3	9.922,4	7.144,3	6.583,6	4.121,9	10.641,7
Yurtdışına doğrudan yabancı yatırım (milyon avro)		424,3	1.702,6	3.195,0	2.731,0	5.304,5	4.591,3
Rapor düzenlenen ülkenin AB-28'deki DYY'si (milyon avro)		138,8	1.050,4	2.354,4	1.526,4	2.645,5	2.480,5
Rapor düzenlenen ülkedeki doğrudan yabancı yatırım (DYY) (milyon avro)		1.504,6	11.625	10.339,4	9.324,6	9.426,4	15.233
AB-28'in rapor düzenlenen ülkedeki DYY'si (milyon avro)		536,6	6.859,4	6.349,2	3.950,8	4.155,1	7.289,8
**Net uluslararası yatırım pozisyonu (GSYH'ye oranı %)		-34,6	-40,7	-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 (%)		-68,5	5,0	1,1	-12,9	-4,6	2,0

Kamu maliyesi	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
*** Genel devlet açığı/fazlası, GSYİH'ye oranla (%)		-8,9	-0,8f	-0,2	0,2	0,4	1,7
***Genel devlet borç stoğu, GSYİH'ye oranla (%)		65,2	37f	35,4	31,1	34,5	31,3
Toplam devlet gelirleri, GSYH'ye oranı (%)		:	35,0	36,5	37,8	39,3	28,7
Toplam devlet gideri, GSYH'ye oranla (%)		:	35,8	36,7	37,6	38,8	28,4

Mali göstergeler	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Tüm ekonomideki brüt dış borç, GSYH'ye oranla (%)		42,7	42,0	42,0	45,8	55,0	56,4
Tüm ekonomideki brüt dış borç, toplam ihracata oranla (%)		305,1	225,3	222,8	257,0	255,3	276,6
Para arzı: M1 (banknot, madeni para, gecelik mevduat, milyon avro)	2)	13.188	65.555b	76.513	78.110	91.571	97.885
Para arzı: M2 (M1 artı iki yıla kadar vadeli mevduat, milyon avro)	3)	47.398	274.239b	315.960	309.213	360.158	373.608
Para arzı: M3 (M2 artı pazarlanabilir araçlar, milyon avro)	4)	50.488	288.210b	333.144	323.062	375.844	387.048
Parasal mali kuruluşların ülke mukimlerine verdikleri toplam kredi (konsolide) (milyon avro)		29.025	255.706	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 (%)	5)	40,50	10,20	11,20	10,05	10,94	11,02
Borçlanma faiz oranı (bir yıllık vadeli), yıllık (%)		41,50	9,95	10,87	7,56	11,68	10,79
Mevduat faiz oranı (bir yıl vadeli), yıllık (%)	6)	35,50	3,83	5,00	3,81	7,75	7,27
Avro döviz kuru: dönem ort. (1 avro=...resmi para birimi)		1,685	2,322	2,314	2,534	2,906	3,026
Ticaret ağırlıklı efektif döviz kuru endeksi (2005=100)		99,4	74,4	74,5	68,6	59,5	56,6
Ticaret ağırlıklı efektif döviz kuru endeksinde 3 yıllık değişim (T/T-3), 42 Ülke (2005=100)		:	:	:	:	:	:
Rezerv varlıkların değeri (altın dahil)(milyon avro)		31.084	63.467	92.748	98.640	95.824	99.620

Dış ticaret	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
İthalat miktarı: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		61.248	173.099	184.087	189.783	182.338	186.532
İhracat miktarı: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		41.761	96.973	118.644	114.533	118.653	129.555
Ticaret dengesi: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		-19.487	-76.126	-65.443	-75.250	-63.685	-56.977
Dış ticaret haddi (ihracat fiyat endeksi/ithalat fiyat endeksi*100) (sayı)	7)	100	93	96	98	98	103
AB-28'ye yapılan ihracatın toplam ihracat içindeki payı (%)		58,1	46,4	38,9	41,5	43,5	44,5
AB-28'den yapılan ithalatın toplam ithalat içindeki payı (%)		50,6	37,9	37,0	36,7	36,7	38,0

Nüfus	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Doğal büyüme oranı: Doğal değişim (doğumlardan ölümler çıkarılarak) (1000 kişi başına)		11,7	11,4	11,7	12,0	12,3	11,8
Bebek ölüm oranı: 1000 canlı doğum başına 1 yaşından küçük çocuk ölümleri		29,1	11,7	11,6	10,8	11,1	:
Doğumda yaşam beklentisi: erkek (yaş)		:	74,4	74,8	75,4	75,4	:
Doğumda yaşam beklentisi: kadın (yaş)		:	79,8	80,5	81,1	80,9	:

İşgücü piyasası	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Ekonomik faaliyet oranı (20-64): 20-64 yaş arası ekonomik olarak aktif nüfus oranı (%)		:	57,2	57,4	58,4	58,9	59,9
* İstihdam oranı (20-64): 20-64 yaş arası istihdam edilen nüfus oranı (%)		49,2	52,2	52,8	53,4	53,2	53,9
20-64 yaş arası istihdam edilen erkek nüfus (%)		72,2	75,1	75,0	75,3	75,0	75,3
20-64 yaş arası istihdam edilen kadın nüfus (%)		26,4	29,8	30,9	31,8	31,6	32,6
Yaşlı çalışan istihdam oranı (55-64): 55-64 yaş arası istihdam edilen nüfus (%)		32,7	31,4	31,9	31,5	31,4	31,9
Temel sektörler itibarıyla istihdam							
Tarım, ormancılık ve balıkçılık (%)	8)	:	25,5	24,6	23,6	21,1b	20,6
Sanayi (%)		:	19,5	19,1	19,4	20,5b	20,0
İnşaat (%)		:	7,0	6,9	7,0	7,4b	7,2
Hizmetler (%)		:	48,1	49,4	50,0	51,0b	52,2
20-64 yaş aralığındaki kişilerin (%) kamu istihdamının toplam istihdama oranı		16,8	13,3	13,8	13,5	13,1b	13,5
20-64 yaş aralığındaki kişilerin (%) özel sektör istihdamının toplam istihdama oranı		83,2	86,7	86,2	86,5	86,9b	86,5
İşsizlik oranı: işsiz olan işgücü oranı (%)	9)	:	8,8	8,2	8,8	9,9	10,3
Erkeklerde işsizlik oranı (%)	9)	:	8,3	7,7	8,0	9,1	9,3
Kadınlarda işsizlik oranı (%)	9)	:	10,1	9,4	10,6	11,9	12,6
Genç işsizlik oranı: 15-24 yaş aralığındaki kişilerin toplam işsizlik içindeki payı (%)	9)	:	16,7	15,7	16,9	17,8	18,4
Uzun dönemli işsizlik oranı: 12 ay ve daha uzun süre işsiz olan işgücünün payı (%)	9)	:	2,3	2,0	2,1	2,0	2,2
Azami ortaokul mezunlarının (25-64 yaş aralığındaki) işsizlik oranı (ISCED 0-2) (%)	9)	:	7,4	6,7	7,3	8,4b	8,9
Yükseköğretim mezunlarının (25-64 yaş aralığındaki) işsizlik oranı (ISCED 5 & 6) (%)	9)	:	6,8	6,7	6,9	8,1b	8,4

Sosyal uyum	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Ortalama aylık nominal maaş ve ücretler (ulusal para birimi)	10)	543	1.242	1.327	1.509	:	:
Reel maaş ve ücret endeksi: Endeksin TÜFE'ye oranı (2000=100)		:	:	:	:	:	:
GİNİ katsayısı-tanımlara bakınız		45,0	43,3	42,8	:	:	:
Yoksulluk açığı		31,0	31,9	30,3	:	:	:
* Okulu terk edenler: 18-24 yaş arası ortaokulu tamamlamamış ve daha fazla eğitim ya da öğrenim görmeyen nüfus oranı (%)	11)	52,9	41,9b	39,6	37,6p	38,3	36,7

Yaşam standardı	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
1000 kişiye düşen özel araç sayısı		70,8	110,0	115,7	122,8	128,6	136,3
1000 kişiye düşen mobil telefon servislerine abonelik sayısı		420e	874b	895	909	925	935
Mobil geniş bant penetrasyonu (100 kişi başına)		:	:	:	:	:	:
Sabit geniş bant penetrasyonu(100 kişi başına)		:	:	:	:	:	:

Altyapı	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Demiryolu ağı yoğunluğu (çalışır durumdaki hatlar, 1000km ² başına)		11,1	12,3	12,3	12,4	12,9	12,9
Otoyol uzunluğu (bin km)		1.753	2.119	2.127	2.127	2.155	2.159

Yenilik ve araştırma	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
İnsan kaynaklarına yapılan harcama (eğitime yapılan kamu harcamaları, % GSYH olarak)		3,0	4,5	4,8	5,0	5,1	:
* Araştırma ve geliştirmeye yönelik yurtiçi harcama, % GSYH olarak	12)	0,48	0,86b	0,92	0,95	0,96	:
Ar-Ge için tahsis edilen merkezi yönetim ödenekleri veya harcamaları (GBAORD) % GSYH olarak		:	0,34	0,32	0,37	0,32	:
Evde internet erişimi olan hane halkı oranı (%)		:	42,9	47,2	49,1	60,2	69,5

Çevre	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Sera gazı emisyonları endeksi, CO2 eş değeri (ton, 1990=100)		139,6	172,4	180,0	178,0	184,6	:
Ekonominin enerji yoğunluğu (2005 sabit fiyatlarıyla 1000 avro GSYH başına petrol eşdeğeri, kg)		239,1	221,5	227,5	218,7	219,1	:
Yenilenebilir kaynaklardan üretilen elektriğin toplam elektrik tüketimindeki payı (%)		25,3	25,4	27,3	28,9	21,1	:
Karayolu yük taşımacılığının ülke içi yük taşımacılığı içindeki payı (% ton-km olarak)		94,6	94,3	94,5	95,4s	94,9	95,8

Enerji	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Tüm enerji ürünlerinin birincil üretimi (bin TOE)		23.783	32.229	31.964	31.944	31.049	:
Ham petrolün birincil üretimi (bin TOE)		2.494	2.555	2.440	2.485	2.471	:
Kömür ve linyitin birincil üretimi (bin TOE)		10.777	17.869	17.018	15.451	16.359	:
Doğal gazın birincil üretimi (bin TOE)		510	652	533	443	414	:
Tüm enerji ürünlerinde net ithalat (bin TOE)		61.150	84.087	91.827	90.784	97.041	:
Toplam yurt içi enerji tüketimi (bin TOE)		83.826	114.480	120.093	120.290	123.937	:
Elektrik üretimi (bin GWh)		140,6	229,4	239,5	240,2	252,0	:

Tarım	Not	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Tarımsal mal ve hizmetlerin üretim endeksi, hacim (üretici fiyatları, önceki yıl=100)		98	:	:	:	:	:
Kullanımdaki toplam tarım arazisi (bin hektar)		40.644	38.231	38.399	38.423	38.558	38.551p
Hayvancılık: Büyükbaş (bin baş, dönem sonu)	13)	9.788	12.386	13.915	14.415	14.223	13.994
Hayvancılık: Domuz (bin baş, dönem sonu)		7	2	3	3	3	2
Hayvancılık: Koyun ve keçi (bin baş, dönem sonu)		32.203	32.310	35.783	38.510	41.485	41.924
Çiftliklerde süt üretimi ve kullanımı (toplam süt, bin ton)		10.611	15.056	17.401	18.224	18.631	18.655
Bitkisel üretim: Hububat (pirinç dâhil) (bin ton, hasat edilen ürün)		30.807	35.202	33.377	37.489	32.714	38.637
Bitkisel üretim: Şeker pancarı (bin ton, hasat edilen ürün)		12.623	16.126	14.920	16.489	16.743	16.023
Bitkisel üretim: Sebze (bin ton, hasat edilen ürün)		25.870	27.547	27.820	28.448	28.487	29.552

: = mevcut değer
b = seride bozulma
e = tahmini değer
f = öngörülen değer
p = geçici değer

s = Eurostat tahmini

*= Avrupa 2020 göstergesi

** = Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü (MIP) göstergesi

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

Dipnotlar:

- 1) Değerler 2000-2006 Nüfus Tahminlerinden ve 2007-2015 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarından alınmıştır.
- 2) Seride bozulma. Aralık 2005'ten itibaren, M1 resmi para biriminin yanı sıra döviz cinsinden vadeli mevduatı da içermektedir. Ayrıca, Aralık 2005'ten itibaren, Katılım Bankaları ile Yatırım ve Kalkınma Bankalarının parasal borçları ve Para Piyasası Fonları, para arzı verilerine eklenmiştir.
- 3) Seride bozulma. Aralık 2005'ten itibaren, M2, M1'i ve resmi para biriminin yanı sıra döviz cinsinden vadeli mevduatı da içermektedir. M1 için seride bozulma verilerine bakınız.
- 4) Seride bozulma. Aralık 2005'ten itibaren, M3 (daha önce dahil edilen M2 ve resmi mevduat (vadeli/vadesiz) ek olarak) repo işlemlerinden ve para piyasası fonlarından (B tipi likit fon) elde edilen gelirleri de içermektedir (bkz. M1 ve M2 için seride bozulma).
- 5) Aylık verilerin ortalaması. Bir yıldan uzun süreli olmak üzere, işletmelere verilen borçlar.
- 6) Aylık verilerin ortalaması. Gecelik Mevduat.
- 7) 2000=100 endeksi ile ifade edilmiştir. Zaman serileri için orijinalinde farklı referans yıllar esas alınmıştır (2009-09, 2003= 100;2010'dan beri, 2010:100).
- 8) 2011-2013; (NACE Rev.2 Grup 98.1 (hanelerin kendi tüketimleri için çeşitlendirilmemiş mal üretim faaliyetleri)
- 9) 2011-15: sadece iş araştırma metodlarını kullanan 4 hafta kriterine göre işsizlik.+yalnızca iş araştırma metodları kullanılarak
- 10) 2003: veriler resmi para birimine çevrilmiştir (uyarlanmıştır). Veriler Gelir ve Yaşam Koşullar Anketinin (SILC) sonuçlarına dayanmaktadır.
- 11) 2004'ten itibaren 'resmi olmayan öğrenim veya eğitimin' de eklenmesi nedeniyle seride bozulma.
- 12) 2007'den itibaren revize GSYH serisinin kullanılması nedeniyle seride bozulma.
- 13) Mandaların sayısı dâhil değildir.



**REPUBLIC OF TURKEY
MINISTRY FOR EU AFFAIRS**

**PRESS STATEMENT BY MINISTER FOR EU AFFAIRS AND
CHIEF NEGOTIATOR ÖMER ÇELİK ON 2016 TURKEY REPORT
(9 NOVEMBER 2016)**

Distinguished Members of the Press,

- The European Commission has announced the 2016 Turkey Report today. This is the 19th of the progress reports prepared for Turkey since 1998.
- Country reports are the working documents which address the progress made in a year by a negotiating, candidate or potential candidate country regarding alignment with the Copenhagen Criteria. Therefore these documents are critical by nature.
- If the Commission was to publish a similar report for any member state, it would also involve a number of criticisms. Moreover, it is being questioned today how closely the developments in most EU member states are aligned with the Copenhagen Criteria.
- We are open to any kind of criticism and would like to benefit from any objective assessment in the Commission's country reports.
- Before the publication of the report, we put in serious efforts in the Commission to ensure that it would be written in an objective language and not to be used for political aims.
- Unfortunately I have to state here that despite all these efforts, this year's report, in particular the political criteria and Chapter 23 on Judiciary and Fundamental Rights, is far from objectivity and does not reflect the facts.
- It is obvious that Turkey has encountered unprecedented threats over the last one year period covered by the report.

- The resistance we have put up as a nation during 15 July 2016 coup attempt to embrace democracy and freedoms has been an unprecedented inspiration for both the Turkish democracy and the world's democratic history.
- We have considered this resistance and struggle of our people who have internalized the rule of law, the respect for human rights and democracy, the values on which the EU is founded, as a new gain in terms of the said common values we share with the EU.
- Consequently, we would have expected that this year's report would be a road map reinforcing the Turkey-EU association and paving the way for the negotiation process.
- However, 2016 Turkey Progress Report is quite far from playing a constructive and leading role for further progress in Turkey's EU process and its reform efforts.
- This Report, which has been written in a tone distant from the accession negotiations perspective and which doesn't present any concrete proposals in various areas of cooperation, has been drafted with an understanding that doesn't serve the Turkey- EU relations well.

Dear Members of the Press,

- We are pleased that the EU has condemned the coup attempt and has expressed its unconditional support for the democratic institutions in Turkey in the Report. However, I would like to express in particular that we don't agree with the criticisms regarding our multidimensional and comprehensive fight against FETÖ terrorist organization, the perpetrator of the coup attempt.
- Unfortunately, the EU has still not understood the extent of the serious and concrete threat FETÖ terrorist organization constitutes in respect to democracy, rule of law and fundamental rights and freedoms of our citizens.
- Criticisms included in the Report demonstrate that the EU, which has caused great disappointment with its attitude after 15 July, continues its groundless concerns about the measures taken following the coup attempt.
- Our European friends have to understand that Turkey fights to protect its democratic order, rule of law, fundamental rights and freedoms of its citizens, and social peace in the aftermath of the treacherous coup attempt of 15 July.

- Turkey expects the EU to read the realities regarding the FETÖ terrorist organization correctly and demonstrate the necessary sensitivity regarding this illegal structure and its activities.
- The EU must be aware of the fact that Turkey, whilst fighting with this serious threat against its democracy, continues its commitments to human rights, principle of rule of law, and to the obligations of international conventions.
- Among the founding member of the Council of Europe, Turkey has complied with Article 15 of the European Convention on Human Rights, and thus being aware of the Convention and of the case-law of the European Court of Human Rights, it has not deviated from the principle of rule of law under any circumstances.
- In Turkey, human rights and fundamental freedoms are duly respected and the principle of the rule of law is strictly observed.
- We see that while reforms made in the last years have been evaluated as positive, criticisms have focused on the independence of judiciary and the freedoms of expression and media.
- The EU should understand that it is vital to eliminate FETÖ from the institutions of the State, in particular in terms of the independence and impartiality of judiciary.
- We see that some of the comments in the Report, regarding Political Criteria and Chapter 23 on Judiciary and Fundamental Rights, do not duly reflect Turkey's reforms in these fields and are also unfair and excessive; besides, such comments overlook the balance between freedom and security which is a must for democracies where rule of law prevails.
- A similar problem is observed in the field of the freedom of expression. Being a journalist, writer or an academician does not mean that one is granted the right to immunity. I once again would like to emphasize that we will not allow lending support to terrorist organisations and making their propaganda under the guise of a journalist.
- I hereby would like to remind that statements praising, inciting and encouraging terrorism and violence do not fall within the scope of the freedom of expression, as also referred to in the case law of the European Court of Justice.

- The EU has not given the expected support to Turkey after the attempted coup and acted in a prejudiced manner. Besides, it unfortunately insists on not understanding the sensitivity of Turkey with regard to terrorism.
- The expression of "Turkey's disproportionate use of force" in its fight against PKK, the terrorist organisation is unacceptable. Turkey's fight against terrorism is a legitimate and determined struggle governed by rule of law and it is a natural right for a sovereign state.
- As proportionality is out of question with regard to the fight against DEASH, a reference made to disproportionate use of force in our fight against any terrorist organisation, in particular against FETO and PKK, cannot be accepted.
- Besides, the PKK attacks targeting our security forces and civilians are defined in the Report as "insurgency led by the PKK and PKK-affiliated groups". Furthermore the indication of "war-like conditions prevailed in some provinces" aims to create a perception of an on-going civil war in our country. We perceive this attitude as a double standard of the EU in the field of terrorism.
- We don't believe that criticism about the detention and arrest of HDP members of Parliament is righteous. First of all I would like to remind that the law no. 6718 which allows the immunity of members of parliament from other parties in addition to the ones in question, to be lifted in particular conditions has been negotiated in the Constitutional Commission of the Parliament upon the proposal of members of parliament and adopted by the General Assembly. Adoption of this law is completely in line with Venice criteria.
- Within this framework, the decisions for detention were implemented under the orders given by the judicial authorities; upon their refusal to give testimony of some parliamentarians against whom there have been incriminations and whose immunities were lifted.
- It should be understood that, the measures taken were not directed towards the will of the voters/parliamentarians but towards those who support the terrorist organization.
- The parliamentarians who are the members of other political parties and whose immunities were lifted before testified upon a call. But, with only one exception, the HDP parliamentarians did not respond the call intentionally.
- They, by opposing to the decisions of the judicial bodies, prevented the functioning of the judicial system. We expected from the EU to make a call to the HDP parliamentarians to cooperate with the judicial bodies instead of criticising Turkey

after their disregardful manners that do not recognize the principle of the rule of law.

- By not responding to the calls of the judicial bodies, the HDP parliamentarians wanted to make this issue an instrument for their and PKK's propaganda.
- The EU Institutions, as it is seen in the report, made the mistake to consider this PKK propaganda as the truth. In fact, when viewed objectively, it will be understood that, there are people for whom the prosecutor, after examining the files comprehensively, did not take the decision for a detention and also there are people who were released by the decision of the court.
- Including the parliamentarians, it is legal to carry out the judicial procedures for those who are equal in front of the Constitution and it is essential to protect a democratic society.
- We wish that the EU, instead of repeatedly calling on the Republic of Turkey for a political settlement, had called on the MP's of the HDP to distance themselves from a terrorist organisation that killed our citizens every day.
- Turkey is a state governed by the rule of law and no one is privileged before the law. Turkey undertakes one of its main obligations by carrying out investigations into structures that threaten the independence of the judiciary and the national will.
- Before going onto an assessment of the economic criteria, I would like to underline one matter in particular. We find it difficult to understand why, while the EU sets forth such serious criticisms and lists its expectations and recommendations, Chapter 23 on Judiciary and Fundamental Rights and Chapter 24 on Justice, Freedom and Security have not been opened to accession negotiations.
- The political blocks on Chapters 23 and 24 in the accession negotiations despite all criticisms indicate political irresponsibility.
- In the absence of a platform to discuss matters in these chapters within the framework of the accession negotiations, we will consider the criticisms set out by the EU in these areas only as "excuses" to prevent Turkey from becoming a member.

Dear Members of the Press,

- Turkey's economy, which has continued to grow in the past seven years despite the global economic crisis and the unfavourable developments in its region, has also not been affected by the coup attempt.

- Under economic criteria, the report highlights the economic development of Turkey and the existence of a functioning market economy within the framework of Copenhagen criteria; and it points that the advanced economic integration between Turkey and the EU continued to develop in 2015 and Turkey has become the 5th greatest trade partner of the EU.
- We regretfully observe that the economic criteria in the report contain excessive number of political statements that has ever been made.

Dear Members of the Press,

- The section of the report on “the ability to assume the obligations of membership”, which is an important dimension of the Turkey-EU accession process confirms our Government’s political determination in the process of harmonisation with the EU acquis.
- Thanks to more than 2000 pieces of legislation issued in the past 14 years for alignment with the EU acquis, many critical steps that directly affect daily life have been taken and Turkey has got closer to EU standards.
- With regard to alignment with the EU acquis, the progress report confirms that progress has been achieved at various levels in 26 of the 33 chapters. With reference to the overall level of alignment, the progress report indicates that the alignment is advanced in 30 chapters.
- This high level of alignment clearly proves that Turkey continues the work for alignment despite political blocks against itself.

Dear Members of the Press,

- I would like to especially highlight that we are determined to implement the necessary reforms, as we did in the past, on our path towards EU membership, which is a strategic objective for Turkey.
- When the problems of far-right ideology and xenophobia facing the EU as well as various radical groups posing a threat to our region and Europe are taken into account, the importance of seeking a solution to such problems by building a new bridge between Turkey and the EU can be understood better.
- It is time to build new bridges between Turkey and the EU and to strengthen our dialogue mechanism.

- We might turn all areas into an advantage for Turkey-EU relations. We can start a new period of constructive criticism and positive attitudes.
- It is very important to speak constructively, which will feature conciliation, mutual understanding and tolerance and to exert joint efforts to consolidate our dialogue.
- It should not be forgotten that every decision that the EU takes about Turkey is actually a decision that it takes regarding itself. The EU needs to understand that Turkey's EU membership is not an issue of Turkey's future, rather an issue of the EU and whole region's future.
- As a matter of fact, the importance of the cooperation between Turkey and the EU has been consolidated in the solution of the most critical problems such as fight against terrorism and irregular migration facing the EU today.
- We need to act with common sense bearing in mind that we share the same challenges heading towards Europe's future.

I would like to thank you all for your participation.



Brussels, 9.11.2016
COM(2016) 715 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE
COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE
COMMITTEE OF THE REGIONS**

2016 Communication on EU Enlargement Policy

{SWD(2016) 360final}
{SWD(2016) 361final}
{SWD(2016) 362final}
{SWD(2016) 363final}
{SWD(2016) 364final}
{SWD(2016) 365final}
{SWD(2016) 366final}

(Parts related to Turkey)

EN

EN

I. INTRODUCTION

In November 2015, the European Commission set out a medium-term strategy for EU enlargement policy to cover the period of the mandate of this Commission. It was endorsed by the Council in December 2015. This communication takes stock of progress in the implementation of that strategy, draws conclusions and makes recommendations as regards specific enlargement countries and on certain thematic issues.

The EU continues to face serious challenges on various fronts. Multiple crises have a destabilising potential not only in Europe, but also globally. The attractiveness of the EU in the enlargement countries has been partly affected by the economic downturn and scepticism regarding the European project.

At the same time, the firm prospect of EU membership, as continuously reaffirmed by all Member States, continues to drive transformation and anchor stability and security in the countries of Southeast Europe. Therefore, a credible enlargement process, based on strict and fair conditionality, remains an irreplaceable tool to strengthen these countries and to help support their modernisation through political and economic reforms, in line with the accession criteria.

Enlargement policy continues to deliver results and reforms are moving forward in most countries, albeit at different speeds. Given the complex nature of the necessary reforms, it is a long-term process and structural shortcomings persist, notably in the key areas of rule of law and the economy.

In Turkey specifically, the EU-Turkey Summit of 29 November 2015 and the subsequent EU-Turkey Statement of 18 March 2016 were able to lead to a significant reduction in irregular migration flows and, more broadly, to revitalise EU-Turkey relations. On 15 July, democratic institutions and society as a whole were shaken by a violent coup attempt in Turkey, which the EU immediately condemned in the strongest terms.

A continued commitment to the principle of "fundamentals first" remains essential for the enlargement countries. The Commission will continue to focus efforts on the rule of law, including security, fundamental rights, democratic institutions and public administration reform, as well as on economic development and competitiveness. These remain the fundamentals for meeting the Copenhagen and Madrid membership criteria. A stronger role for civil society and stakeholders more broadly remains crucial.

At the same time, 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 this their political agenda – not because the EU is asking for it, but because it is in the best interest of their citizens. Public support for future enlargements will depend on the degree of preparedness of candidate countries. Therefore, reforms through the EU accession process also help increase the confidence of citizens of EU Member States and of the candidate countries alike.

II. IMPLEMENTATION OF THE 2015 ENLARGEMENT STRATEGY

a) Rule of law

Overall, there have been efforts to modernise legal frameworks and infrastructure as well as to provide better training to judges and prosecutors. In July, Albania's Parliament unanimously

adopted constitutional amendments which are the basis for a deep and comprehensive judicial reform. Serbia adopted comprehensive action plans on the rule of law, which set the work programme for reforms in chapters 23 and 24.

However, progress in setting up functioning and independent **judicial systems** remains slow, with most countries continuing to face problems of efficiency and a lack of sufficient independence and accountability. In Turkey, the independence of the judiciary was undermined by extensive changes to the structures and composition of high courts as well as continued pressure on judges and prosecutors. The dismissal of one fifth of the judges and prosecutors following the 15 July coup attempt represents a further significant challenge to the overall functioning of the judiciary. In the former Yugoslav Republic of Macedonia, the serious shortcomings brought to light by the wiretapping case have still not been adequately addressed.

In recent years, all countries have strengthened their frameworks for tackling **corruption** and **organised crime**. New institutions – such as the Montenegrin Anti-Corruption Agency – have been established and substantial efforts were deployed to foster specialisation, both in the police and within the judiciary. Despite these efforts, several countries in the region continue to show clear symptoms and various degrees of state capture. Companies, institutions or powerful individuals use illegal practices to influence and shape policies, the legal environment and the economy to their own interests. The declared political commitment to fight corruption has not translated sufficiently into concrete results. Efforts therefore need to focus more than ever on establishing a convincing and sustained track record in these fields based on efficient, effective and unbiased investigations, prosecutions and court rulings in cases at all levels. More transparency is needed in public procurement. Results in the fight against organised crime need to go beyond individual cases. The authorities need to seriously start dismantling criminal networks and confiscating assets, including using more ambitious and powerful tools like extended confiscation of assets and systematic use of financial investigations. Efforts should be stepped up to address trafficking in firearms. Progress made in recent years in addressing trafficking in human beings varies. More efforts are required to align with the relevant *acquis* and to ensure effective implementation of prevention measures as well as protection of and assistance to victims.

Terrorism and radicalisation continue to pose a security threat to the EU and the enlargement countries. Turkey has been particularly affected by several large scale deadly terrorist attacks in the past year. The phenomenon of fighters from both the EU and enlargement countries travelling to join insurgent groups particularly in Syria and Iraq, and the security threat they may pose when they return, are also likely to persist in the coming years. Enlargement countries have amended their criminal laws and anti-terrorism legislation, arming themselves with more robust tools to counter these phenomena. Several of them have also adopted new anti-terrorism strategies and action plans, which have moved away from a purely law enforcement approach but now also focus on prevention and anti-radicalisation. However, more needs to be done to counter radicalisation in the countries, in particular in the area of education and through better control of foreign funding fostering radical content. The EU is extending its anti-radicalisation network (RAN) to enlargement countries to provide the availability of good EU practices in anti-radicalisation. Enlargement countries should continue to use Europol as facilitator for cooperation on counter-terrorism.

b) Fundamental rights

Fundamental rights continue to be largely enshrined in the legislation of the enlargement countries. In the Western Balkans, shortcomings in practice remain, but the situation is broadly stable. In Turkey, there has been backsliding in this area and practical implementation often shows significant shortcomings. Following the attempted coup in July, a state of emergency was declared under which far-reaching measures curtailing fundamental rights were taken. Many serious violations of the prohibition of torture and ill-treatment and of procedural rights were alleged in the aftermath of the coup attempt. Turkey must ensure the effective functioning of an impartial system of judicial review of alleged human right violations in its own interest. The Commission welcomes the commitment by the Turkish authorities to this end and urges Turkey to facilitate monitoring of the subsequent trials by international organisations.

Freedom of expression and media remains a particular concern in most enlargement countries, albeit to different degrees. The lack of progress in this area, already observed over the past two years, has persisted and, in some cases, intensified. The situation with regard to freedom of expression has deteriorated further significantly in Turkey, in particular through arrests and prosecution of journalists on terrorism charges and closure of a wide range of media outlets. In the Western Balkans, undue political interference in the work of public broadcasters, untransparent public funding of media, and intimidation of journalists has continued. To address these issues, building on the Speak Up! conferences, the Commission will launch a new concept of 'media days' in the region, broadening the spectrum of media-related issues addressed beyond the freedom of expression as such, also to cover the functioning of media markets, competition distortions and related issues such as financing and advertising markets.

Discrimination and hostility towards vulnerable groups, including on grounds of sexual orientation or gender identity, remains a serious concern. Further work is required to ensure equality between women and men, including tackling domestic and gender-based violence, and ensuring equal opportunities for women, notably on the labour market. The rights of the child, including development of child protection systems and effective policies to support persons with disabilities need to be strengthened. The difficult situation of Roma remains broadly unchanged and Roma, particularly in the Western Balkans, continue to be the victims of discrimination and social exclusion. The policy framework for Roma integration is in place in all enlargement countries, but governments need to enhance their efforts to implement the existing commitments and allocate the necessary resources at central and local level.

Effective protection of personal data as well as robust systems to ensure procedural rights are still not fully established in many enlargement countries.

c) Migration

The migration crisis has been one of the key issues on the political agenda in the past year. It continued to demonstrate the strategic relevance of enlargement policy in the region. The EU reacted in a comprehensive and rights-sensitive way. The effective closure of the Western Balkans route by the countries concerned together with the EU-Turkey Statement of 18 March delivered clear results on the ground, with the number of irregular migrants and asylum seekers reaching the Greek islands dropping significantly, from several thousand a day to less than 100 per day on average. This also led to a sharp drop in the number of lives lost at sea. Turkey has continued to make great efforts to provide shelter to more than 2.7 million refugees notably from Syria and Iraq, including by broadening the legislation on temporary protection and enabling access to the labour market. It also strengthened border management and increased patrolling at its land and sea borders. The EU Facility for Refugees in Turkey is

being rolled out rapidly and delivering tangible support to those in need. The total amount allocated under the Facility currently stands at EUR 2.2 billion, of which EUR 1.2 billion have been contracted and of which EUR 677 million have been disbursed. Serbia and the former Yugoslav Republic of Macedonia significantly contributed to the management of the migration flows. Since the summer of 2015, these two most affected Western Balkan countries, have received EU humanitarian assistance as well as additional assistance under the Instrument for Pre-Accession to support their positive and constructive efforts helping refugees and migrants on their territory.

However, migrants have continued their attempts to reach destinations in Europe. Some enlargement countries had to adapt rapidly both their legal and institutional frameworks as well as their infrastructure to cope with the migration crisis. The administrative and enforcement capacity - in particular when dealing with crisis situations - in all countries requires further support. Continued actions against migrant smugglers by police and judicial actors remains necessary, including through proactive cooperation and information exchange with partner countries.

To reduce migratory pressures on the Union and enlargement countries alike, further instruments are being deployed. In addition to the Facility for Refugees in Turkey, the *EU Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis* and the compacts with Jordan and Lebanon are helping to provide education and employment for Syrian refugees and improve their welfare and life chances whilst remaining in the region. Special Support Measures and humanitarian assistance have also been deployed for the Western Balkans.

The citizens of five enlargement countries currently benefit from visa liberalisation when travelling to the EU. Turkey and Kosovo* made significant progress in meeting the requirements of their visa liberalisation roadmaps in 2016, which allowed the Commission to propose to the Council and the European Parliament the lifting the visa requirement also for them once the remaining benchmarks will be met.

d) Functioning of democratic institutions and public administration reform

The proper functioning of **democratic institutions** remains a key challenge in a number of countries. The central role of national parliaments for the democracy needs to be embedded in the political culture. In Turkey, the attempted coup in July was a direct attack on the country's democratically elected institutions as such. Given the seriousness of the threat against the democratic institutions, a swift reaction to that threat was legitimate.

Nevertheless, the broad scale and collective nature of measures taken since the coup attempt raise a number of very serious questions. The earlier lifting of immunity in May of a large number of members of parliament is also a matter of serious concern.

In the Western Balkans the functioning of parliaments is often hampered by boycotts. Although some boycotts have been overcome, a divisive political culture remains. The agreement reached in the former Yugoslav Republic of Macedonia in July, implementing the Pržino Agreement of last year, provides the basis for the holding of early parliamentary elections in December 2016. Boycotting and obstruction of parliamentary activity by the opposition has continued in Kosovo, which included incidents of violence. Parliamentary scrutiny is often undermined by insufficient government reporting, weak parliamentary committee structures

* 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.

and the excessive use of urgent parliamentary procedures. While the conduct of elections as such is broadly without major incidents, important deficiencies, including with respect to election management and political interference in media reporting have an impact on the integrity of the overall pre-electoral and electoral process. Elections often continue to be seen as an opportunity to gain political control of the broader administration, including independent institutions.

Progress on **public administration reform** has been uneven. In Turkey, the impact of the high number of recent dismissals on the professionalism and efficiency of the public administration remains to be assessed. Most Western Balkan countries have made progress in adopting public administration reform strategies and public financial management reform programmes, but implementation and long-term sustainability needs to be ensured. The politicisation of the civil service remains an issue of concern. Despite modern civil service legislation, exceptions are regularly used, especially for appointments and dismissals of senior civil servant. The quality of policy-making and legal drafting is not in line with the approach of the EU Better Regulation Agenda. Legislation, public policies and major investments are often prepared without sufficient impact assessments and internal and public consultations.

In most countries, the structure of the state administration remains complex and does not ensure sufficient accountability. Citizens' rights to good administration, access to information and administrative justice have to be better ensured. The introduction of e-government services remains a priority as a key factor for transparency, speed, and consistency in public services. Many countries have made progress with adopting modern laws on general administrative procedures, but legal certainty can only be ensured once contradicting special administrative procedures in sectoral laws are removed. Countries still need to find an appropriate balance between central, regional and local government that best supports implementation of reforms and the delivery of services to citizens.

e) **Economy**

The economic situation has gradually improved in the Western Balkans, with stronger growth, higher investment and more jobs created by the private sector. However, all enlargement countries face major structural economic and social challenges, with low efficiency of public administrations and high unemployment rates. Youth unemployment in particular remains worryingly high. Infrastructure and education systems need to be improved. The worsening of public debt/GDP ratios in the region has slowed down and could be even stopped in some countries due to welcome fiscal consolidation.

A lack of attractive job opportunities domestically is pushing many people to migrate. At the same time, significant inflows of remittances from abroad create disincentives to seek employment within the countries.

In the context of the EU framework to support economic governance, all candidate countries and potential candidates are invited to submit an annual Economic Reform Programme (ERP). The ERPs contain medium-term macroeconomic projections and budgetary plans for the next three years, as well as a list of priority structural reform measures aiming at boosting competitiveness and inclusive growth. The ERP process has helped to focus governments' attention to addressing urgent structural reform needs and to improve coordination. However, the tangible results of such reform efforts on people's lives still need to materialise. Awareness of the policy guidance by the relevant stakeholders and commitment to their implementation needs to be strengthened.

The EU and Turkey advanced their preparations to negotiate a modernisation and extension of the EU- Turkey Customs Union, which has significant untapped potential. The Commission is working on a draft negotiating directive to be presented by the end of 2016.

The investment climate in many countries is negatively affected by the continuing weaknesses with the rule of law and signs of state capture, in particular as regards independent and efficient court systems, the uneven enforcement of competition rules, weak public financial management and frequent changes in permits and taxes, which exacerbate the risk of corruption. This is particularly problematic for the Western Balkans, given deficiencies in the corporate governance frameworks, small and fragmented domestic markets, incomplete privatisation and limited regional trade integration. In Turkey economic growth strengthened, 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 deteriorated security situation has led to a marked contraction of the tourism sector.

Given the impact of the rule of law on economic governance, the Commission will pay particular attention to the links between these two pillars of the accession process.

f) Regional cooperation

The impetus given through the Western Balkan Six initiative, notably regarding the EU's connectivity agenda and the 'Berlin process', has continued to foster increased regional cooperation and thus political stabilisation and economic opportunities. Building on the results of previous summits, the July 2016 summit in Paris saw further advances on the connectivity agenda, including an agreement to establish a regional market for electricity and an enhanced focus on energy efficiency improvements and greater use of renewable energy. Regional initiatives, such as the South East European Cooperation Process, continued to foster stabilisation and cooperation. The countries also opened co-operation in new areas, notably through the establishment of the Regional Youth Cooperation Office (RYCO) and the agreement to launch a new pilot scheme for exchanges of young civil servants. Western Balkan countries also agreed on trade facilitation measures and embarked on measures to further liberalise regional trade. Ultimately, the success of the cooperation will be measured against the delivery of connectivity projects on the ground. It is now urgent that physical works are launched to provide tangible proof of direct benefits for citizens. As regards transport and energy projects, however, the implementation of connectivity reform measures agreed in 2015 at the WB6 summit in Vienna needs to be accelerated.

Good neighbourly relations and regional cooperation are essential elements of the Stabilisation and Association and enlargement processes. There have been ongoing contacts and cooperation at bilateral and regional level, also in sensitive areas such as war crimes, missing persons, refugee return, organised crime and police cooperation. Good neighbourly relations continue to be reinforced through various regional cooperation initiatives. At the same time, more responsible political leadership and further efforts towards reconciliation are essential for promoting stability and the creation of an environment conducive to overcoming the legacy of the past. Statements which negatively impact on good neighbourly relations should be avoided.

Further efforts are needed to overcome bilateral disputes between enlargement countries and with Member States. Bilateral issues need to be addressed by the parties concerned as early as possible and should not hold up the accession process, which should be based on established conditionality. Results in this regard have been limited. Progress in normalisation of relations

between Serbia and Kosovo needs to be accelerated. As regards the former Yugoslav Republic of Macedonia, maintaining good neighbourly relations remains essential, including a negotiated and mutually acceptable solution to the name issue under UN auspices. Progress in the United Nations led settlement talks in Cyprus is very welcome. In order to facilitate further progress, Turkey needs to fulfil its obligation of fully implementing the Additional Protocol and make progress towards normalisation of relations with the Republic of Cyprus. This could provide new momentum to the accession process. The Commission also 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.

III. RECALIBRATING THE ENLARGEMENT PACKAGE

a) Introducing the recalibrated reporting methodology to new areas

In 2015, the Commission introduced a number of changes to the reporting methodology. The aim was to further increase the sharpness of the assessments as well as the usability of the package as a source of information and guidance for all stakeholders and to provide greater transparency in the enlargement process, setting out more clearly where countries stand overall. The reports have an increased focus on the state of play to show more clearly where the countries stand in their respective preparations for meeting the membership criteria, they provide stronger guidance on what the countries should focus on in the following year and they have included more harmonised reporting and assessment scales, allowing countries to be directly compared. These changes reflect more clearly that the European integration efforts of the enlargement countries should entail a steady and thorough process of political and economic reforms and should not be understood as a narrow set of technical negotiations.

The recalibrated approach has been further expanded in 2016 beyond the pilot areas covered in 2015¹. It now also covers areas linked to economic development (free movement of goods, competition, transport, energy), as well as certain areas of chapter 24 (migration, border control, asylum and fight against terrorism) and environment and climate change. This gradual expansion of the methodology takes into account the need to ensure appropriate sequencing of reforms and the continued need to focus on the fundamentals. The new methodology will be further expanded in 2018.

The harmonised assessment scales increased transparency and comparability of the reports. In order to have even more precise results, the assessment of the state of play has been further fine-tuned by using, where appropriate, interim steps between each two of the existing levels.

b) Revised reporting on the economic criteria

Building on last year's changes to the reporting on the economic criteria, the Commission has further refined its methodology and adjusted the sub-criteria that make up the two economic accession criteria. The aim of this adjustment is to ensure that enlargement countries will be economically fit and contribute to the competitiveness and stability of the EU when they

¹ The rule of law and fundamental rights (functioning of the judiciary, corruption, organised crime, freedom of expression), the economic criteria, public administration reform and three chapters closely linked to these fundamentals (public procurement, statistics, financial control).

become members.

The revised sub-criteria highlight the main economic shortcomings of the current enlargement countries such as their weak business environments with limited access to finance, high unemployment rates, poor education outcomes and low levels of innovation and regional connectivity. They allow for a more focused analysis of shortcomings in the functioning of markets and weakness in competitiveness. The new focus is also better aligned with the ERPs and thus contributes to providing clearer guidance to the enlargement countries in order to reap the benefits of closer integration with the EU before accession and ultimately meeting the economic criteria.

c) **From autumn to spring – the new package calendar**

The Commission plans to move the adoption of the annual Enlargement package from its traditional time slot in the autumn to a new slot in the spring. This would mean that the next package would not be adopted in October/November 2017, but in spring 2018. Subsequent Council conclusions could then be adopted at the General Affairs Council (GAC) in June. This new timing would allow the Commission to harmonise its reporting period with the calendar year, which is the usual basis for gathering statistical data. This had been repeatedly proposed by the enlargement countries.

The new timing of the package will also allow the Commission to harmonise its package reporting cycle with the ERP cycle. This would lend more weight to the economic fundamentals of the enlargement policy, ensure stronger coherence between the package and the ERP process, and work to lend greater visibility to the latter.

IV. 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 continues to be a strategic investment in **peace, security, prosperity, and stability** in Europe. Built on strict but fair conditionality and the principle of own merits, it continues to drive transformation and modernisation in the partner countries in an overall challenging environment. Stabilisation through such transformation is in the EU's own interest.
2. The Commission's focus on "**fundamentals first**" has delivered results on the ground and the reform processes are moving forward overall, albeit at different speeds. Given the complex nature of the necessary reforms, it is a long-term process and shortcomings persist in a number of key areas. Reforms are needed in in the areas of rule of law, fundamental rights, democratic institutions and public administration reform, as well as on the economy, and the elected institutions need to move them forward for the benefits of their own citizens. Economic reforms and a strengthening of the rule of law produce mutually reinforcing benefits.
3. Cooperation with Turkey and the Western Balkans has been an important element in handling the **migration crisis** with several countries playing a constructive role. The EU is supporting the most affected countries, first and foremost Turkey, in their efforts to assist and protect refugees and migrants.

4. **Good neighbourly relations and regional cooperation** are essential parts of the enlargement and Stabilisation and Association processes. Further efforts are needed to overcome bilateral disputes, which must not hold up the accession process. The WB6 cooperation in the Western Balkans continues to play an important role in this context, including through the Berlin process.

II

5. **Turkey:** Turkey is a key partner for the European Union. The EU strongly condemned the failed coup attempt of 15 July as a direct attack on democratic principles and expressed its full support and solidarity with the Turkish people and its democratic institutions. Following the failed coup attempt, a state of emergency was declared on 20 July across Turkey for three months. It has since been extended by another 3 months.

EU-Turkey relations face the same long term opportunities and challenges as before 15 July. However, the far-reaching measures taken after the coup further deepened a number of crucial challenges with regard to the respect for fundamental rights in the country, notably the freedom of expression, right to fair trial and due process. Further backsliding was noted as regards freedom of expression and in the functioning of the judiciary. The situation in the south-east remained one of the most critical challenges. The country saw a continued very serious deterioration in the security situation following the collapse of the Kurdish settlement process in July 2015 and was struck by several large-scale deadly terrorist attacks attributed to PKK and Da'esh. The EU has underlined that anti-terror measures must be proportionate and respect human rights. The political settlement process of the Kurdish issue must resume without delay. The EU is gravely concerned about the arrest of several HDP Members of Parliament on charges alleging support of terrorist activities.

Given the scale and collective nature of measures taken since July, the EU has called on Turkey, as a candidate country, to observe the highest standards in the rule of law and fundamental rights. The Turkish authorities undertook clear commitments to this end. The Commission urges Turkey to implement them in full, including through international monitoring of the detentions, trials and procedures after the coup attempt. The EU is committed to working together with a democratic, inclusive and stable Turkey to address our common challenges. Yet, the rule of law, human rights and fundamental freedoms must be respected under all circumstances, and the parliament and all forces represented in the democratic institutions of the country must be able to play their constitutional role in full. Regarding the renewed considerations to introduce a bill in parliament to reinstate the death penalty, the EU recalls that the unequivocal rejection of the death penalty is an essential element of the EU acquis and a central international obligation to which Turkey has committed.

The EU and Turkey deepened their relations in key areas of joint interest, as agreed at the EU- Turkey Summit of 29 November 2015. High level political dialogues and high level dialogues on energy and the economy took place. Turkey continued to make outstanding efforts to provide shelter to over 2.7 million refugees from Syria and Iraq. The cooperation with the EU on migration was stepped up following the EU-Turkey Statement of 18 March 2016. In combination with other measures taken, this led to a drastic decrease in deaths at sea and a substantial reduction in the numbers of refugees and irregular migrants leaving Turkey for Greece. Turkey made substantial progress over the past year in fulfilling the benchmarks of the visa liberalisation roadmap. The Commission made a proposal to lift the visa requirement on the understanding that Turkey would fulfil the outstanding benchmarks. The accession process saw the opening of two more chapters in November

2015 and June 2016 respectively. This includes also preparatory work on three other chapters and the ongoing updating of the screening reports in the key chapters 23 and 24. Both sides continued to explore possible options for upgrading the Customs Union. As a NATO, G20, OSCE and Council of Europe member, Turkey is an active international actor. Turkey remains active in the international coalition in the fight against Da'esh and a key partner in the region.

Turkey should also address macroeconomic imbalances, conduct further structural reforms and improve the business environment, particularly in the sensitive phase after the failed coup attempt.

Finally, in line with the repeated Council and Commission positions from previous years, it is now urgent that Turkey fulfils its obligation of fully implementing the Additional Protocol and makes progress towards normalisation of relations with the Republic of Cyprus. The Commission welcomes the engagement by the parties to the UN-led settlement talks. It is now important that further progress is made in these talks. In order to facilitate such progress, Turkey's commitment and contribution in concrete terms to a comprehensive settlement is crucial. The EU is ready to accommodate the terms of a settlement in line with the principles on which the Union is founded.

.....

ANNEX 1 – Summaries of the findings of the reports

Turkey

A military coup attempt on the night of 15 July left 241 casualties and 2 196 people wounded. The Turkish government with the support of the entire Turkish political spectrum and society, succeeded in overcoming the coup attempt. The Turkish Grand National Assembly symbolically held a special session already on 16 July and adopted a declaration approved by all parties represented in Parliament. The government attributed the organisation of the coup attempt to the Gülen movement.

The EU strongly and immediately condemned the attempted coup, which represented a direct attack on democracy in Turkey as such, and reiterated its full support to the democratic institutions of the country.

On 20 July a state of emergency was declared across Turkey for three months, further extended for another three months on 3 October. Significant legislative amendments were introduced by decree. Turkey notified the Council of Europe of a derogation from its obligation to secure a number of fundamental rights protected by the European Convention on Human Rights. Following the coup attempt, very extensive suspensions, dismissals, arrests and detentions took place over alleged links to the Gülen movement and involvement in the attempted coup. The measures affected the whole spectrum of society with particular impact on the judiciary, police, gendarmerie, military, civil service, local authorities, academia, teachers, lawyers, the media and the business community. Multiple institutions and private companies were shut down, their assets seized or transferred to public institutions.

In the wake of the post-coup measures, the EU called on the authorities to observe the highest standards in the rule of law and fundamental rights. While a relationship of trust and loyalty should exist between civil servants and the state and measures can be taken to ensure that, any allegation of wrongdoing should be established via transparent procedures in all individual cases. 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, including through effective access to a lawyer. Turkey should ensure that any measure is taken only to the extent strictly required to the exigencies of the situation and in all cases stands the test of necessity and proportionality. The measures taken under the state of emergency are undergoing scrutiny by the Council of Europe. Turkey should urgently address the recommendations of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of October 2016.

With regard to the **political criteria**, prior to the coup attempt the Parliament engaged in a heavy legislative agenda in order to implement the ambitious government reform action plan for 2016 and the legislative requirements of the visa liberalisation roadmap. However, several key pieces of legislation adopted regarding the rule of law and fundamental rights were not in line with European standards, such as the law on data protection. Political confrontation continued to beset the work of the legislative. The adoption in May of a law allowing the immunity of a large number of deputies to be lifted and the ensuing detentions and arrests of several HDP Members of Parliament, including the two Co-Chairs, in November is a matter of grave concern.

The situation in the south-east remained one of the most critical challenges for the country. Turkey saw a continued very serious deterioration in the security situation, leading to heavy casualties following the collapse of the Kurdish settlement process in July 2015 and was struck by several large- scale deadly terrorist attacks by PKK and Da'esh. The authorities pursued their extensive anti-terror military and security campaign against the Kurdistan Workers' Party (PKK), which remains on the EU list of terrorist organisations. Serious allegations of human rights violations and disproportionate use of force by the security forces in the south-east were

increasingly reported. Many elected representatives and municipal executives in the south-east were suspended, removed from their duties, or arrested under terrorism-related charges, some of them on the basis of decrees under the state of emergency following the coup attempt. However, anti-terror measures need to be proportionate and must respect human rights. The settlement of the Kurdish issue through a political process is the only way forward; reconciliation and reconstruction are also becoming key issues for the authorities to address.

Civil society made what efforts it could to remain active and involved in public life. Independent civil society organisations are rarely involved in law- and policy-making processes. Some of their representatives, including human rights defenders, have been detained and there were credible claims of intimidation. A large number of organisations were closed as part of the post-coup measures taken by the government for alleged links to the Gülen movement.

Turkey is moderately prepared in the area of public administration reform with a strong commitment to an open, responsive administration. However, there has been backsliding in the area of public service and human resources management in particular in the aftermath of the coup attempt. The structural impact on the functioning of the civil service of the measures taken after the coup attempt remains to be assessed.

Turkey's judicial system is at an early stage/has some level of preparation. There has been backsliding in the past year, in particular with regard to the independence of the judiciary. The extensive changes to the structures and composition of high courts are of serious concern and are not in line with European standards. Judges and prosecutors continued to be removed from their profession and in some cases were arrested, on allegations of conspiring with the Gülen movement. This situation worsened further after the July coup attempt, following which one fifth of the judges and prosecutors were dismissed and saw their assets frozen. The judiciary must work in an environment allowing it to perform its duties in an independent and impartial manner, with the executive and legislature fully respecting the separation of powers. Under the state of emergency, Turkey has further extended for certain offences the pre-trial detention to 30 days without access to a judge against ECtHR case law and an important part of the judiciary is subject to these measures.

The country has some level of preparation for the fight against corruption. Corruption remains prevalent in many areas and continues to be a serious problem. The adoption of a new strategy and anti-corruption action plan is a step forward even if it remains rather limited in scope. The legal framework continues to suffer from important gaps and the executive's influence on the investigation and prosecution of high-profile corruption cases remains a major source of concern. Corruption perception remains high.

Turkey has achieved some level of preparation in the fight against organised crime. Institutional capacity was increased and new strategies and action plans were adopted. However, statistics on the number of final convictions and other important indicators are not available. Financial investigations remain underused. Precautionary freezing of assets is rarely applied and the level of assets confiscated is low. In the fight against terrorism, a comprehensive legal framework on terrorism financing is in place. The anti-terror law is not in line with the *acquis* with regard to its scope and definitions and its application raises serious fundamental rights concerns. Both the criminal and anti-terror legislation should be aligned with ECtHR case-law, without reducing the capacity of Turkey to fight terrorism. The proportionality principle must be observed in practice.

The Turkish legal framework includes general guarantees of respect for human and fundamental rights, which need to be further improved. The enforcement of rights stemming from the European Convention on Human Rights (ECHR) and the case-law of the European Court of Human Rights (ECtHR) is not yet ensured. Many allegations of serious violations of the

prohibition of torture and ill-treatment and of procedural rights were reported in the immediate aftermath of the coup attempt. Yet, all measures taken must be in line with the principles of proportionality and respect for human rights. The new Law on the Human Rights and Equality Institution of Turkey is a step in the right direction. It contains provisions on prohibiting discrimination on a large number of grounds, but does not explicitly cover sexual orientation. There is still a need to adopt a fully comprehensive dedicated law on combating discrimination. A legal vacuum exists on human rights cases as the new National Human Rights and Equality institution has not yet been established. 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 (LGBTI) persons continue to be a source of a serious concern.

There has been serious backsliding in the past year in the area of freedom of expression. Selective and arbitrary application of the law, especially of the provisions on national security and the fight against terrorism, is having a negative impact on freedom of expression. Ongoing and new criminal cases against journalists, writers or social media users, withdrawal of accreditations, high numbers of arrests of journalists as well as closure of numerous media outlets in the aftermath of the July attempted coup are of serious concern. Freedom of assembly continues to be overly restricted, in law and practice.

Turkey continued to express support for the talks on the Cyprus settlement between the leaders of the two communities, and for the efforts of the UN Secretary-General's Special Adviser. Turkey's commitment and contribution in concrete terms to this comprehensive settlement remains crucial. However, 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 (General Affairs and External Relations) on 11 December 2006 and endorsed by the European Council in December 2006 remain in force. They stipulate that negotiations will not be opened on eight chapters² 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.

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. Still, the large external deficit makes the Turkish economy vulnerable to financial uncertainty, changes in global investors' sentiment and political risks. The central bank cut interest rates even though inflation remained well above the official target. The business environment continued to deteriorate due to targeted actions against critical media and business people and political opponents through the active use of the tax authority, the financial crimes unit and courts. The implementation of structural reforms to improve the functioning of the markets for goods, services and labour has stalled. Overall, there was backsliding.

² 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.

Turkey has a good level of preparation in achieving the capacity to cope with the competitive pressure and market forces within the EU. Some progress was made in a number of areas, most notably through further liberalising the energy sector. Significant problems remain as regards the quality of education. There are also problems of access to education for girls. The lira's real appreciation has reduced the economy's price competitiveness.

Regarding its **ability to assume the obligations of membership**, Turkey has continued to align with the *acquis*. With the positive exception of the visa liberalisation related work, efforts continued at a limited pace. 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, external relations 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 in 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*.

.....

----- O -----



Brussels, 9.11.2016
SWD(2016) 366 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Turkey 2016 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**

2016 Communication on EU Enlargement Policy

{COM(2016) 715 final}

Table of Contents

1.	INTRODUCTION	4
	1.1. Context	4
	1.2. Summary of the report	5
2.	POLITICAL CRITERIA AND ENHANCED POLITICAL DIALOGUE.....	8
	2.1. Democracy	8
	2.2. Public administration reform.....	14
	2.3. Rule of law	17
	2.4. Human rights and the protection of minorities	24
	2.5. Regional issues and international obligations	30
3.	ECONOMIC CRITERIA	31
	3.1. The existence of a functioning market economy	32
	3.2. The capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union.....	37
4.	ABILITY TO ASSUME THE OBLIGATIONS OF MEMBERSHIP	40
	4.1. Chapter 1: Free movement of goods	40
	4.2. Chapter 2: Freedom of movement for workers	41
	4.3. Chapter 3: Right of establishment and freedom to provide services	42
	4.4. Chapter 4: Free movement of capital	42
	4.5. Chapter 5: Public Procurement	43
	4.6. Chapter 6: Company law.....	45
	4.7. Chapter 7: Intellectual property law.....	45
	4.8. Chapter 8: Competition policy	46
	4.9. Chapter 9: Financial services	47
	4.10. Chapter 10: Information society and media	48
	4.11. Chapter 11: Agriculture and rural development.....	49
	4.12. Chapter 12: Food safety, veterinary and phytosanitary policy	50
	4.13. Chapter 13: Fisheries.....	51
	4.14. Chapter 14: Transport policy	51
	4.15. Chapter 15: Energy	53
	4.16. Chapter 16: Taxation.....	55
	4.17. Chapter 17: Economic and monetary policy	56
	4.18. Chapter 18: Statistics.....	57
	4.19. Chapter 19: Social policy and employment	58
	4.20. Chapter 20: Enterprise and industrial policy.....	60
	4.21. Chapter 21: Trans-European networks.....	60
	4.22. Chapter 22: Regional policy and the coordination of structural instruments...	61
	4.23. Chapter 23: Judiciary and fundamental rights	62
	4.24. Chapter 24: Justice, freedom and security	77
	4.25. Chapter 25: Science and research	85
	4.26. Chapter 26: Education and culture	85
	4.27. Chapter 27: Environment and climate change	86
	4.28. Chapter 28: Health and consumer protection.....	88
	4.29. Chapter 29: Customs union.....	89
	4.30. Chapter 30: External relations.....	90
	4.31. Chapter 31: Foreign, security and defence policy.....	91
	4.32. Chapter 32: Financial control.....	92
	4.33. Chapter 33: Financial and budgetary provisions.....	95

Annex I – Relations between the EU and Turkey.....	96
Annex II – Statistical Annex	98

1. INTRODUCTION¹

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. At the EU-Turkey Summit of 29 November 2015, the EU and Turkey decided to reinvigorate and deepen their relations in all key areas of joint interest.

The EU strongly and immediately condemned the attempted coup of 15 July 2016, which represented a direct attack on democracy in Turkey, and expressed its solidarity to the Turkish democratic institutions.

Given the subsequent scale and collective nature of measures taken since the coup attempt, the EU called on the authorities to observe the highest standards in respecting the rule of law and fundamental rights, in line with Turkey's international commitments and status as a candidate country.

Within the framework of accession negotiations, 16 chapters have been opened so far and one of these was provisionally closed. The preparatory documents were submitted to the Council for chapters 15, 26 and 31, without prejudice to Member States' positions in accordance with the existing rules. Preparatory documents for chapters 23 on judiciary and fundamental rights and 24 on justice, freedom and security are in the process of being finalised. Turkey can accelerate the pace of negotiations by advancing in the fulfilment of the benchmarks, meeting the requirements of the negotiating framework and by respecting its contractual obligations towards the EU.

The EU and Turkey continued to enhance dialogue and cooperation in the areas of joint interest, which support and complement the accession negotiations, including with a number of mutual visits at the highest level. Turkey and the EU enhanced their dialogue on foreign and security policy, including counter-terrorism, Syria, Libya and Iraq, notably on the occasion of two High Level Political Dialogues in January and September 2016. The fight against terrorism was recognised as a priority at the EU-Turkey Summit of 29 November 2015 and was also addressed at the EU-Turkey Counter-Terrorism Dialogue in June 2016, against the background of several large-scale deadly terrorist attacks by PKK and Da'esh and Turkey stepping up its involvement in the Global Coalition to Counter ISIL/Da'esh.

In this context, the cooperation on migration was stepped up on the basis of a Joint Action Plan activated at the EU-Turkey Summit of 29 November 2015 and following the EU-Turkey Statement of 18 March 2016, with the aim to end the irregular migration from Turkey to the EU, in full compliance with EU and international standards. The handling of the massive influx of mostly Syrian refugees has continued to be a priority issue for the Turkish authorities, with outstanding efforts to provide shelter to about 3 million refugees from Syria, Iraq and other countries, by dedicating significant financial resources and by broadening the legislation on temporary protection and enabling access to the labour market. Significant steps have been taken to decrease deaths at sea and reduce the numbers of migrants leaving Turkey for Greece. Turkey accelerated work on fulfilling the benchmarks of the visa liberalisation roadmap. Visa requirements will be lifted once Turkey meets all benchmarks. The EU's Facility for Refugees in Turkey became operational in February 2016. Out of EUR 3 billion of the total funding for

¹ This report covers the period from October 2015 to September 2016. 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. As a rule, legislation or measures which are under preparation or awaiting parliamentary approval have not been taken into account.

2016 and 2017, EUR 2.2 billion have already been allocated for actions in support of refugees and host communities in Turkey, of which 1.2 billion have been contracted and 677 million have been disbursed.

Turkey and the EU further developed their cooperation in the areas of energy and economy and trade, supported by high level dialogues. Both sides advanced their preparations for negotiation on the modernisation and extension of the Customs Union.

1.2. Summary of the report

A military coup attempt on the night of 15 July left 241 casualties and 2 196 people wounded. The Turkish government with the support of the entire Turkish political spectrum and society, succeeded in overcoming the coup attempt. The Turkish Grand National Assembly symbolically held a special session already on 16 July and adopted a declaration approved by all parties represented in Parliament. The government attributed the organisation of the coup attempt to the Gülen movement.

The EU strongly and immediately condemned the attempted coup, which represented a direct attack on democracy in Turkey as such, and reiterated its full support to the democratic institutions of the country.

On 20 July a state of emergency was declared across Turkey for three months, further extended for another three months on 3 October. Significant legislative amendments were introduced by decree. Turkey notified the Council of Europe of a derogation from its obligation to secure a number of fundamental rights protected by the European Convention on Human Rights. Following the coup attempt, very extensive suspensions, dismissals, arrests and detentions took place over alleged links to the Gülen movement and involvement in the attempted coup. The measures affected the whole spectrum of society with particular impact on the judiciary, police, gendarmerie, military, civil service, local authorities, academia, teachers, lawyers, the media and the business community. Multiple institutions and private companies were shut down, their assets seized or transferred to public institutions.

In the wake of the post-coup measures, the EU called on the authorities to observe the highest standards in the rule of law and fundamental rights. While a relationship of trust and loyalty should exist between civil servants and the state and measures can be taken to ensure that, any allegation of wrongdoing should be established via transparent procedures in all individual cases. 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, including through effective access to a lawyer. Turkey should ensure that any measure is taken only to the extent strictly required to the exigencies of the situation and in all cases stands the test of necessity and proportionality. The measures taken under the state of emergency are undergoing scrutiny by the Council of Europe. Turkey should urgently address the recommendations of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of October 2016.

With regard to the **political criteria**, prior to the coup attempt the Parliament engaged in a heavy legislative agenda in order to implement the ambitious government reform action plan for 2016 and the legislative requirements of the visa liberalisation roadmap. However, several key pieces of legislation adopted regarding the rule of law and fundamental rights were not in line with European standards, such as the law on data protection. Political confrontation continued to beset the work of the legislative. The adoption in May of a law allowing the immunity of a large number of deputies to be lifted and the ensuing detentions and arrests of several HDP Members of Parliament, including the two Co-Chairs, in November is a matter of grave concern.

The situation in the south-east remained one of the most critical challenges for the country. Turkey saw a continued very serious deterioration in the security situation, leading to heavy

casualties following the collapse of the Kurdish settlement process in July 2015 and was struck by several large-scale deadly terrorist attacks by PKK and Da'esh. The authorities pursued their extensive anti-terror military and security campaign against the Kurdistan Workers' Party (PKK), which remains on the EU list of terrorist organisations. Serious allegations of human rights violations and disproportionate use of force by the security forces in the south-east were increasingly reported. Many elected representatives and municipal executives in the south-east were suspended, removed from their duties, or arrested under terrorism-related charges, some of them on the basis of decrees under the state of emergency following the coup attempt. However, anti-terror measures need to be proportionate and must respect human rights. The settlement of the Kurdish issue through a political process is the only way forward; reconciliation and reconstruction are also becoming key issues for the authorities to address.

Civil society made what efforts it could to remain active and involved in public life. Independent civil society organisations are rarely involved in law- and policy-making processes. Some of their representatives, including human rights defenders, have been detained and there were credible claims of intimidation. A large number of organisations were closed as part of the post-coup measures taken by the government for alleged links to the Gülen movement.

Turkey is moderately prepared in the area of public administration reform with a strong commitment to an open, responsive administration. However, there has been backsliding in the area of public service and human resources management in particular in the aftermath of the coup attempt. The structural impact on the functioning of the civil service of the measures taken after the coup attempt remains to be assessed.

Turkey's judicial system is at an early stage/has some level of preparation. There has been backsliding in the past year, in particular with regard to the independence of the judiciary. The extensive changes to the structures and composition of high courts are of serious concern and are not in line with European standards. Judges and prosecutors continued to be removed from their profession and in some cases were arrested, on allegations of conspiring with the Gülen movement. This situation worsened further after the July coup attempt, following which one fifth of the judges and prosecutors were dismissed and saw their assets frozen. The judiciary must work in an environment allowing it to perform its duties in an independent and impartial manner, with the executive and legislature fully respecting the separation of powers. Under the state of emergency, Turkey has further extended for certain offences the pre-trial detention to 30 days without access to a judge against ECtHR case law and an important part of the judiciary is subject to these measures.

The country has some level of preparation for the fight against corruption. Corruption remains prevalent in many areas and continues to be a serious problem. The adoption of a new strategy and anti-corruption action plan is a step forward even if it remains rather limited in scope. The legal framework continues to suffer from important gaps and the executive's influence on the investigation and prosecution of high-profile corruption cases remains a major source of concern. Corruption perception remains high.

Turkey has achieved some level of preparation in the fight against organised crime. Institutional capacity was increased and new strategies and action plans were adopted. However, statistics on the number of final convictions and other important indicators are not available. Financial investigations remain underused. Precautionary freezing of assets is rarely applied and the level of assets confiscated is low. In the fight against terrorism, a comprehensive legal framework on terrorism financing is in place. The anti-terror law is not in line with the *acquis* with regard to its scope and definitions and its application raises serious fundamental rights concerns. Both the criminal and anti-terror legislation should be aligned with ECtHR case-law, without reducing the capacity of Turkey to fight terrorism. The proportionality principle must be observed in practice.

The Turkish legal framework includes general guarantees of respect for human and fundamental rights, which need to be further improved. The enforcement of rights stemming from the European Convention on Human Rights (ECHR) and the case-law of the European Court of Human Rights (ECtHR) is not yet ensured. Many allegations of serious violations of the prohibition of torture and ill-treatment and of procedural rights were reported in the immediate aftermath of the coup attempt. Yet, all measures taken must be in line with the principles of proportionality and respect for human rights. The new Law on the Human Rights and Equality Institution of Turkey is a step in the right direction. It contains provisions on prohibiting discrimination on a large number of grounds, but does not explicitly cover sexual orientation. There is still a need to adopt a fully comprehensive dedicated law on combating discrimination. A legal vacuum exists on human rights cases as the new National Human Rights and Equality institution has not yet been established. 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 (LGBTI) persons continue to be a source of a serious concern.

There has been serious backsliding in the past year in the area of freedom of expression. Selective and arbitrary application of the law, especially of the provisions on national security and the fight against terrorism, is having a negative impact on freedom of expression. Ongoing and new criminal cases against journalists, writers or social media users, withdrawal of accreditations, high numbers of arrests of journalists as well as closure of numerous media outlets in the aftermath of the July attempted coup are of serious concern. Freedom of assembly continues to be overly restricted, in law and practice.

Turkey continued to express support for the talks on the Cyprus settlement between the leaders of the two communities, and for the efforts of the UN Secretary-General's Special Adviser. Turkey's commitment and contribution in concrete terms to this comprehensive settlement remains crucial. However, 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 (General Affairs and External Relations) on 11 December 2006 and endorsed by the European Council in December 2006 remain in force. They stipulate that negotiations will not be opened on eight chapters² 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.

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. Still, the large external deficit makes the Turkish economy vulnerable to financial uncertainty, changes in global investors' sentiment and political risks. The central bank cut interest rates even though inflation remained well above the official target. The business environment continued to deteriorate due to targeted actions against critical media and business people and political opponents through the active use of the tax authority, the

²Free 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.

financial crimes unit and courts. The implementation of structural reforms to improve the functioning of the markets for goods, services and labour has stalled. Overall, there was backsliding.

Turkey has a good level of preparation in achieving the capacity to cope with the competitive pressure and market forces within the EU. Some progress was made in a number of areas, most notably through further liberalising the energy sector. Significant problems remain as regards the quality of education. There are also problems of access to education for girls. The lira's real appreciation has reduced the economy's price competitiveness.

Regarding its **ability to assume the obligations of membership**, Turkey has continued to align with the *acquis*. With the positive exception of the visa liberalisation related work, efforts continued at a limited pace. 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, external relations 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 in 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. POLITICAL CRITERIA AND ENHANCED POLITICAL DIALOGUE

2.1. Democracy

Attempted coup of 15 July

A military coup attempt began on the evening of 15 July and was aborted the following day, leaving 241 casualties and 2 196 people wounded. There were heavy clashes in Ankara and Istanbul with several locations hit by airstrikes, including a direct attack on the Turkish Grand National Assembly. The coup failed thanks to large parts of the security forces and the army that remained loyal to the government, backed by hundreds of thousands of civilians who opposed the rebel soldiers in the streets and squares across the country, following calls from President Recep Tayyip Erdoğan. The Turkish Grand National Assembly symbolically convened a special session already in the night from 15 to 16 July and adopted a declaration approved by all parties represented in Parliament. The government attributed the organisation of the attempted coup to the Gülen movement.

The EU strongly and immediately condemned the attempted coup, which represented a direct attack on democracy in Turkey as such, and reiterated its full support to the democratic institutions of the country.

On 20 July a state of emergency was declared across Turkey for three months, further extended for another three months on 3 October. On 21 July, Turkey notified the Council of Europe of a derogation from its obligation to secure a number of fundamental rights protected by the European Convention on Human Rights (ECHR), in line with the provisions of Article 15. The Turkish Constitution however lists inviolable rights that cannot be suspended under the state of emergency, including the right to life, integrity of corporal and spiritual existence, protection from retroactive criminal laws, and the presumption of innocence. The state of emergency allows the Council of Ministers under the chairmanship of the President to govern by legislative decree. Ten decrees have been issued so far. They introduced a wide range of measures including extending the pre-trial detention period to 30 days for a number of

offences, closure and seizure of institutions and media outlets, dismissals in the military and the civil service for suspected links to the Gülen movement, substantive reorganisation of the Turkish armed forces, the police, the gendarmerie and the military academies, changes to the appointment procedure of university rectors, as well as important restrictions to the right of defence. They introduced amendments to key pieces of legislation which will continue to produce effects beyond the state of emergency.

In the wake of the post-coup measures, the EU called on the authorities to observe the highest standards in the rule of law and fundamental rights. While a swift reaction to that imminent threat against the Turkish state and its democracy was legitimate, the decrees raise questions as to the proportionality of the measures taken and the access to and effectiveness of judicial remedies. They also affect key rights under the ECHR, in particular the right to a fair trial, the right to an effective remedy and the right to protection of property.

Following the attempted coup, very extensive suspensions, dismissals and arrests took place over alleged links to the Gülen movement and involvement in the attempted coup. There were reports of serious human rights violations, including alleged widespread ill-treatment and torture of detainees. The crackdown has continued since and has been broadened to pro-Kurdish and other opposition voices. The measures affected the whole spectrum of society, with a particular impact on the judiciary, police, gendarmerie, military, civil service, local authorities, academia, teachers, lawyers, the media and the business community. Overall, as of the end of September 2016, some 40 000 people had been detained and more than 31 000 remain under arrest, including 81 journalists. 129 000 public employees remain either suspended (66 000) or have been dismissed (63 000). Over 4 000 institutions and private companies were shut down, their assets seized or transferred to public institutions. Additional 10 000 civil servants were dismissed by decrees under the state of emergency at the end of October and further media outlets closed and journalists detained. Turkey also reached out to a number EU Member States concerning, for example the closing of schools and other institutions allegedly linked to the Gülen movement. In this context, there are reports of members of the Turkish diaspora living in these Member States being under pressure to report on other members of these communities.

The broad scale and collective nature of these measures raised a number of very serious questions. There are serious concerns with regard to the vagueness of the criteria applied and evidence used for determining alleged links to the Gülen movement and establishing individual liability, applied in a non-transparent and indiscriminate manner, leading to a perception of 'guilt by association'. While a relationship of trust and loyalty should exist between civil servants and the state and measures can be taken to ensure that, any allegation of wrongdoing should be established via transparent procedures in all individual cases and ensure the right to respect for private and family life. It is important that the recently created ad hoc appeal commission becomes an effective administrative review mechanism for suspended or dismissed civil servants. Furthermore, any individual criminal liability must be examined with due process, full respect for the separation of powers and the full independence of the judiciary. The right of every individual to a fair trial, including through effective access to a lawyer, is a central element of the rule of law.

The measures taken under the state of emergency are undergoing scrutiny by the Council of Europe. Turkey should urgently address the recommendations of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of October 2016. Turkey should ensure that any measure is taken only to the extent strictly required to the exigencies of the situation and in all cases stands the test of necessity and proportionality. Turkey should pay particular attention so as to ensure in all cases that basic principles governing the rule of law are not set aside, including the full respect of the presumption of innocence, the individual criminal responsibility, legal certainty, the right to defence and equality of arms.

Parliament

Prior to 15 July, the Parliament, elected through repeat elections on 1 November 2015, had worked on a busy legislative agenda stimulated by an ambitious government reform programme and the visa liberalisation dialogue. Political confrontation, however, continued to beset the work of the Parliament. Some key legislation was adopted without proper consultation. Significant legislative amendments were introduced by decree under the state of emergency, without prior consultation of Parliament, although some limited form of consultation of opposition parties was organised. In line with Article 120 of the Constitution, decrees taken under the state of emergency are sent to Parliament for approval within 30 days. The establishment of a parliamentary commission that will include representatives of all four parties and will receive opinions on the decree laws issued during the state of emergency is being considered. The adoption in May of a law allowing the immunity of a large number of deputies to be lifted and the ensuing detentions and arrests of several HDP Members of Parliament, including the two Co-Chairs, in November is a matter of grave concern. There was no progress in aligning the legal framework on elections and political parties with European standards. A code of ethics for members of Parliament should be adopted. Comprehensive reform of Parliament's rules and procedures needs to be prioritised to improve the inclusiveness, transparency and quality of law-making and effective oversight of the executive.

In the face of the attempted coup, all parties stood united in its condemnation. More consensual cross-party work was initiated on that occasion between AKP and opposition parties, except HDP, which led to a consensus, in the framework of a dedicated commission, on a number of constitutional changes, particularly on restructuring judicial bodies.

The Parliament elected on 1 November 2015 engaged in a **heavy legislative agenda** in order to implement the ambitious government reform action plan for 2016 and the legislative requirements of the visa liberalisation roadmap, re-energised following the EU-Turkey summit on 29 November 2015. However, several key pieces of legislation which were adopted regarding the rule of law and fundamental rights were not in line with European standards, e.g. the law on data protection.

The **constitutional reform process** put on hold in December 2013 was revived in February 2016. However, the discussions in Parliament's Conciliation Committee, established with the participation of the four political groups represented in Parliament, soon collapsed due to a stalemate on a possible shift to a presidential system of governance proposed by the ruling party. In the aftermath of the attempted coup, a commission set up by AKP and opposition parties CHP and MHP, with the exception of HDP, came to a consensus on a number of constitutional changes, particularly on restructuring judicial bodies. These changes are yet to be adopted.

Parliament's ability to perform its key functions of **law-making and oversight of the executive** continued until 15 July to be affected by political confrontation. Legislation was often prepared and adopted without sufficient debate in Parliament and without consultation with stakeholders. Following the declaration of the state of emergency and its extension, Parliament's role in the law-making process was limited. The influence of the Committees on Human Rights Inquiry and on EU Harmonisation remained limited even on draft laws with a significant impact on fundamental freedoms. There was no progress on reforming parliamentary rules and procedures. Media accreditation and the rules for inviting stakeholders to committee meetings continue to be applied selectively.

Parliamentary oversight of the executive remained weak. There was insufficient follow-up by the executive whenever Parliament uses instruments such as parliamentary questions and committees of inquiry. The work and reports of committees of inquiry received good media coverage; however, Parliament failed to set up committees of inquiry on some critical developments, including the rapid deterioration of the security situation. In the absence of

a specialised committee with sufficient technical expertise to deal with reports from the Court of Accounts there was no improvement in parliamentary oversight of public spending.

The Turkish Grand National Assembly was severely damaged by airstrikes during the attempted coup on the night of 15 July. On 16 July all political parties represented in Parliament issued a joint declaration, unanimously condemning the attempt to overthrow the democratically elected institutions. The setting-up of a special parliamentary commission, agreed by all parties, to probe the coup attempt of 15 July is an important step towards thorough investigation of these tragic events. Meetings between the President, Prime Minister and opposition party leaders, with the noticeable exception of HDP, initially raised hopes that party politics could become more consensual. Cross-party dialogue should include all parties represented in Parliament. The 20 July declaration of the state of emergency led to significant legislative amendments being adopted by decree without prior consultation of Parliament, although some limited form of consultation of opposition parties was organised. In line with Article 120 of the Constitution, decrees taken under the state of emergency are sent to Parliament for approval within 30 days. The establishment of a parliamentary commission that will include representatives of all four parties and will receive opinions on the decree laws to be issued during the state of emergency is being considered. The main opposition party CHP has appealed to the Constitutional Court concerning the relevance of some of the issued decree laws to the necessities of the state of emergency.

There was no progress in aligning the **legal framework on elections and political parties** with European standards. The 10 % threshold for parties to be represented in Parliament is still in place. There were no further improvements to the rules on the closure of political parties following the 2010 constitutional amendments. Funding for political parties and election campaigns remains to be addressed in line with the recommendations of the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO). Following the general elections in November 2015, four parties obtained a representation in parliament. 82 women members were elected in the 550-seat Parliament. A law aiming at comprehensive ethical regulations for members of Parliament, such as declarations of assets and rules on conflict of interest, has yet to be adopted. Measures are required to ensure that **parliamentary immunity** is not used as a means to hinder criminal investigations against members of Parliament suspected of corruption or other misconduct. The system of parliamentary immunity should specify objective criteria for taking decisions on lifting immunity. On 20 May, Parliament adopted an amendment to the Constitution providing for a one-off lifting of the immunity of a large number of members of Parliament who had requests for prosecution pending against them. This piece of legislation, introduced by the ruling AKP, affected MPs from all parties but was widely seen as directed more particularly against the HDP as more than 350 cases were brought against 50 of its MPs. Individual members of Parliament unsuccessfully challenged the amendment in the Constitutional Court. Its implementation was put on hold after the attempted coup, except for cases involving the HDP. On 4 November, several Members of Parliament from the HDP, including the party's two Co-Chairs, were detained and/or arrested on charges alleging support for terrorist activities.

A restrictive interpretation of guarantees provided for by the Constitution and shortcomings in the anti-terror legislation continue to pose a direct risk to the freedom of expression of members of Parliament. Freedom of expression of members of Parliament is an essential part of democracy and should be protected also when they speak outside Parliament.

Governance

<p>The President continued to be actively engaged in key domestic and foreign policy issues. In May, a new government was appointed. The debate on a possible shift to a presidential system of governance increased and had an impact on the political agenda. The deteriorating security</p>
--

situation in the south-east and the continued fight against the Gülen movement, particularly after 15 July, dominated the work of the government.

President Erdoğan continued to be actively engaged in key domestic and foreign policy issues. He frequently convened the Council of Ministers to map out the government's line, most notably on a new Constitution, the fight against terror and the alleged influence of the Gülen movement over the state structures. The President's central role was further reinforced in the aftermath of the attempted coup of 15 July, as the power to govern by decree was given under the state of emergency to the Council of Ministers under the chairmanship of the President. In addition, he convened several meetings of the National Security Council.

In May, following the resignation of Prime Minister Ahmet Davutoğlu, a new **government** under the leadership of Mr Binali Yıldırım was appointed. The government maintained continuity in key policy areas, including on the EU accession process. The security situation remained the principal challenge for the two successive governments. Turkey was severely hit by several terrorist attacks with numerous casualties among civilians and security forces. The security situation in the south-east gravely deteriorated. Both governments announced special plans for improving the socioeconomic situation of the south-east. A sustained political solution to the Kurdish issue is urgently needed (see *Situation in the east and south-east*).

Both the Davutoğlu and Yıldırım governments continued to tackle the alleged influence of the Gülen movement over the state structures and society. Judicial investigations targeting alleged members of this organisation expanded significantly even before 15 July and peaked exponentially following the attempted coup attributed to the Gülen movement. In May, the President and the government announced that the Gülen movement was formally included in the list of terrorist organisations kept but not disclosed by the National Security Council. The events of 15 July led to the arrest, suspension or dismissal of tens of thousands of individuals allegedly linked to the Gülen movement. Any allegation of wrongdoing needs to be examined with due process, transparent procedures, and the right of every individual to a fair trial or equitable administrative process should be safeguarded.

With regard to **local government**, many elected representatives and municipal executives in the south-east were detained or arrested under terrorism-related charges, some of them following the coup attempt. It will be crucial that citizens of the municipalities concerned will be represented again by local officials elected in accordance with Turkish law. Fiscal decentralisation remained limited despite the 2012 amendment to the Law on Metropolitan Municipalities, which redrew municipal boundaries and extended the scope of the municipalities' responsibilities. Municipalities need the necessary financial resources to carry out the responsibilities transferred to them.

The track record of the activities of the **Ombudsman** is positive with a total case-load of 22 648 applications until end August 2016, for which 21 546 decisions were taken. The public administration's follow-up to his recommendations increased steadily. However, in the absence of powers to initiate investigations and to intervene in cases with legal remedies, the Ombudsman remained silent on certain human rights concerns, most notably on human rights violations in the east and south-east. The limited powers of the Ombudsman reduce the effectiveness of his potential 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. Their work needs to become more transparent.

Civil society

Civil society remained active and involved in public life under difficult circumstances. Human rights defenders were subject to intimidation and detentions. A large number of organisations were closed as part of the post-coup measures taken by the government. Systematic and inclusive mechanisms for consulting civil society, notably on new legislation, need to be put in

place and consistently used. The legal, financial and administrative environment needs to be more conducive to the development of civil society.

An empowered civil society is a crucial component of any democratic system and should be recognised and treated as such by the state institutions. Civil society organisations (CSOs) made what efforts they could to remain active and involved in public life. The EU-Turkey civil society dialogue programmes have now involved 1 774 Turkish CSOs together with their counterparts in the EU. These programmes contribute to the development of civil society and enable greater recognition of CSOs at local level. However, there is no overall government strategy in place for cooperation with civil society. In the absence of formal arrangements for their participation, independent civil society organisations are rarely involved in law- and policy-making processes.

Human rights defenders were subject to several ongoing court cases, new investigations and intimidation through public statements of high-level officials. The investigation into the killing in November 2015 of human rights defender and chairperson of the Diyarbakır Bar Association, Mr Tahir Elçi, has not progressed. On 21 July a large number of CSOs were closed following the attempted coup. Restrictions on freedom of assembly remained a problem. Systemic difficulties, such as restrictions on registration and procedures for the authorisation and functioning of associations, have continued. A number of CSOs have seen their regular operations challenged through closure cases, penalties, restrictions or discriminatory practices. Current legislation, including taxation law, is not conducive to encouraging private donations to non-governmental organisations (NGOs). Civil society remains financially vulnerable and dependent on public project grants. At the same time, public funding has not been sufficiently transparent.

Civilian oversight of the security forces

The Turkish government with the support of the entire Turkish political spectrum and society, succeeded in overcoming a military coup in July. In addition to measures taken in the aftermath of the attempted coup against those suspected of participation to the coup, including high numbers of dismissals and arrests, the legal framework for civilian-military relations underwent significant changes. In a positive development, the powers of civilian institutions over the military expanded decisively, thereby strengthening civilian oversight over the military. However, the amendments to the law on the personnel of the Turkish armed forces raise concern as they give extensive legal protection to the personnel with counter-terrorism duties. The military and intelligence services continue to lack sufficient accountability in Parliament.

A part of the military, including a number of high ranking officers, engaged in the 15 July coup attempt which was eventually defeated, after one night of heavy fighting, thanks to a majority of security and armed forces that had remained loyal to the government. The huge mobilisation of civilians across the country to resist the coup attempt and act as civilian guardians was proof of a major shift across Turkish society which massively rejected this attempt by parts of the military to seize power.

The legal framework for civilian-military relations underwent significant changes in the aftermath of the attempted coup. The third decree of 31 July following the declaration of the state of emergency introduced considerable changes to the organisational and educational structure of the Turkish armed forces. The force commanders were attached to the Ministry of National Defence and the civilian executive was granted the power to give orders to top commanders without observing the chain of command. In addition, the decree also introduced changes to the composition of the Higher Military Council (YAŞ). The Prime Minister's deputies and the ministers of justice, foreign affairs and interior were made members of the YAŞ. This increased the number of civilian members to ten, while the number of military members fell from 12 to four.

Serious allegations of human rights violations and disproportionate use of force by the security forces in the south-east were increasingly and credibly reported. The track record of judicial and administrative examination in these cases remains poor. The Law on Provincial Administrations was referred to as the basis for imposing long-lasting, open-ended curfews and involving the armed forces in domestic security operations with limited civilian oversight. A law-enforcement oversight commission was set up in May but lacks independence from the executive and powers to launch its own investigations.

Parliamentary, administrative and judicial oversight and accountability of security and intelligence forces remains inadequate. The requirement that the Prime Minister and Minister of Interior authorise any prosecution of the Chief of the General Staff or force commanders for offences committed while on duty remains in effect. The amendments to the law on the personnel of the Turkish armed forces adopted in June expand the armed forces' legal and operational responsibility for command of domestic security operations and provide shelter from prosecution for armed forces personnel involved in counter-terrorism operations. This raises concerns about the reduced judicial and administrative oversight of military personnel. The parliamentary security and intelligence committee continued to have a very limited oversight mandate. The legal framework for overseeing military expenditure has yet to be improved. Access to audit reports by the Turkish Court of Accounts on the security, defence and intelligence agencies remains restricted. Parliament was not involved in the adoption under the state of emergency of decrees that introduced significant changes to the military.

2.2. Public administration reform

Turkey is **moderately prepared** with the reform of its public administration. There has been **backsliding** in the area of public service, and human resources management in particular, in the aftermath of the coup attempt. The use of regulatory impact assessments is now better regulated following the adoption of a new regulation. However, implementation still needs to be improved. Otherwise there has been little follow-up to the Commission's recommendations of 2015. There is still no comprehensive reform strategy and political ownership. The continued politicisation of the administration and the low level of female representation in the higher echelons of bureaucracy, despite a slight increase in 2016, continue to be of serious concern. The structural impact of the measures taken in the aftermath of the attempted coup attempt of 15 July on the functioning of the civil service remains to be assessed; as of end of October, 139 000 public employees had been either suspended (76 000) or dismissed (63 000), including in the education sector and academia. In the coming year, Turkey should in particular:

- ensure that any allegation of wrongdoing is examined with due process, transparent procedures and safeguard the right of every individual to a fair trial or equitable administrative process;
- prepare changes to its legislation to introduce merit-based, competitive recruitment for the senior managerial positions of the civil service;
- start to systematically conduct impact assessments for planning documents and legislative proposals, in line with the revised legal framework.

Policy development and coordination

Turkey has a coherent **policy-making system**. Policy coordination among central government institutions is generally strong, whereas annual planning and monitoring of whole-of-government performance has been lacking so far. Limited progress was made on reform, as the government only developed its first annual reform action plan in December 2015. A monitoring mechanism headed by a deputy prime minister was established and quarterly implementation reports were published. A website (www.reformlar.gov.tr) was launched to enable the public to monitor progress on reform. However, the planning process can be further improved, with more participation of stakeholders, to ensure that objectives are better formulated and targets are

properly quantified. Lack of systematic link between policy and fiscal planning jeopardises the implementation of strategies, reform programmes and legislation.

Concerning European integration-related issues, the Ministry for EU Affairs, together with EU departments in relevant ministries, has set up a well-functioning system to steer alignment with the *acquis*. However, legislation and policy formulation do not systematically result from **inclusive and evidence-based policy development process**, even for *acquis* alignment. Despite legal requirements, draft policies and laws are often not subject to **public consultations**. The legal requirement to produce medium-term cost estimates and fiscal impact assessments for draft policies and laws is not systematically respected. Regulatory impact assessments are often not sent to Parliament or published. A new by-law was adopted in March to ensure that regulatory impact assessments are carried out systematically by all public institutions. Its implementation remains to be assessed.

In the absence of effective parliamentary scrutiny by specialised legislative committees, the recent steps taken by the government to improve policy planning and monitoring of the government's performance should be complemented with *ex post* results-oriented reports enabling better **public scrutiny of government work**.

Public financial management

Turkey is continuing with reforms in various public finance areas, but there is no overarching **public financial management reform programme** that would ensure a holistic approach. The medium-term programme for 2016-2018 includes provisions to improve public finances, but it does not provide any baselines, targets or indicators to measure progress. The annual budget is prepared as part of the medium-term budget framework. Overall, fiscal discipline is ensured despite the absence of an independent fiscal council.

Budget transparency needs to be further addressed at various levels. While annual budgets are published and annual reports on budget implementation are produced, their structure does not allow comparison with or analysis against the original budget. In-year reporting is insufficient and needs to be improved. Transparency of public investment programmes and state assets is weak. Participation by civil society in the budgetary process is poor. Revolving funds have been a specific cause of concern, as they are not included in the annual budget or in the Treasury single account. The medium-term programme 2016-2018 includes provisions to ensure an open, transparent and accountable administrative and fiscal environment.

Public service and human resources management

The Law on Civil Servants defines public service in a way that is extremely broad, including different categories of public servants such as contractual civil servants, temporary staff and other workers who do not fall under the same legislation. Women are slightly better represented in the public service than before, at 37.1 % in 2016 compared with 36.5 % in 2015. However, the percentage of women in senior managerial positions was only 10.4 % in July 2016 compared with 9.7 % in 2015. Progress has been made in employing disabled staff (rising from 40 655 in 2015 to 43 151 in 2016), but is still short of the 3 % quota.

The civil service legal framework does not fully guarantee neutrality, continuity or **merit-based recruitment and promotion** procedures, although the law requires a centralised examination. The first phase of external recruitment for entry-level positions is based on merit, whereas the oral interview phase remains poorly regulated and thus is open to political patronage. In addition, the large scale conversion of temporary contracts into permanent civil servants positions circumvents the merit principle. Access to top civil service positions is not always merit-based, and appointments are not subject to competition.

Whereas the legal framework guarantees uniform criteria for demotion, **dismissals** and disciplinary measures, with provision for appeal, there has been a continuously high annual

turnover in managerial positions with 28.6 % in 2015, 52.7 % in 2014 and 8.2 % in 2013. The conditions and structural impact of the large-scale dismissals and suspensions that followed the 15 July coup attempt are a source of serious concern. By end-October, over 76 000 public employees remained suspended and about 63 000 had been dismissed, including in the education and health sectors. Turkey has a total number of 3.4 million public employees. In September, an administrative review mechanism was set up under the Prime Ministry to review the applications of the dismissed and suspended civil servants; it already received 70 000 individual claims. Its functioning remains to be evaluated. Transparent procedures and due process need to be applied and any allegation of wrongdoing needs to be evidenced on an individual basis. Turnover of staff in the administration will also need to follow transparent procedures in order to safeguard the principle of neutrality of the state apparatus. Allegations of entry exams having been rigged by the Gülen movement to secure an increased presence of staff under its influence in the civil service should also be investigated.

The State Personnel Presidency, reporting to the Ministry of Labour and Social Security, has the central coordination responsibility for **human resources management (HRM)**. Human Resources units are in place in various services, but apply different policies and approaches. The State Personnel Presidency lacks the necessary coordination and monitoring capacity to ensure implementation of modern HRM policy and standards. The lack of a modern HRM information system, which would provide real-time data for the entire public service, is another obstacle to an efficient HRM system. The civil service **remuneration system** is not fully transparent. Training strategies and plans are in place to ensure **professional development**. **Integrity in public service** is boosted by ethics committees and an ethics board, set up in the Prime Ministry, but there are no integrity plans in place.

Accountability of the administration

The state administration is organised in a hierarchical and rational way, ensuring appropriate **lines of accountability**. Public administration agencies are supervised by parent ministries, which in turn report to the Council of Ministers. State institutions are required to submit annual accountability reports on the use of resources to achieve targets, but the Council of Ministers does not ensure systematic follow-up to these reports. Some institutions have a culture of managerial accountability and delegation of responsibilities (*see chapter 32*).

The **citizens' right to good administration** is ensured through relevant internal and external oversight arrangements, but they need to be better protected. The role of oversight institutions such as the Ombudsman remained limited in the absence of *ex officio* powers (*see Governance*). **Right to access public information** is regulated by the law on the right to information. The law allows for broad exemptions on grounds of protecting state secrets, commercial secrets and personal data. No centralised independent body oversees implementation. Easy online access led to more than 2 million applications a year for access to information both in 2015 and 2016. The percentage of requests refused remained small, approximately 3.7 % up to June 2016 compared with 3 % in 2015. In line with provisions in the Constitution, the **right to administrative justice** and the **right to seek compensation** in cases of wrongdoing are protected. Implementation is ensured by administrative, tax and regional administrative courts and the Council of State. The courts are considered to be efficient, but there is no evidence of how these rights are upheld in practice, as there is no institution responsible for collecting the relevant data.

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. Significant progress has been achieved in e-government. The number of registered users exceeded 27.5 million (up from 25.2 million in 2015). The number of services provided through the e-government gateway has almost doubled in the last two years. Public services are accessible to a great extent. Ambitious

e-government strategy and action plan for 2016-2019 were adopted in July 2016 aiming at further developing such e-services across Turkey. However, access for disabled citizens to services including public buildings remained low. Further expansion of one-stop-shops and points of single contact for citizens, particularly at local level, is needed.

Uniform public services are being delivered to a great extent, and the institutions publicise the standards of public services within their own legal remit. User satisfaction surveys, however, are not regularly used, and there is no institution responsible for overall promotion or measurement of the quality of public services. Work on **simplifying administrative procedures** and cutting red tape is hindered by the lack of a law on general administrative procedures to give citizens and businesses greater legal certainty. The legal framework is fragmented, as administrative procedures are covered in a variety of sectorial laws.

Strategic framework for public administration reform

Turkey has no overarching **strategy** or planning document dedicated exclusively to public administration reform. Although there are various planning documents and sub-strategies relating to some aspects of Public Administration Reform, the lack of **political support** and of administrative ownership hinders a comprehensive approach. There is no cross-cutting system for monitoring and reporting on the various related planning documents, which are not centralised. The department for strengthening the administration, in the Prime Ministry, has a legal mandate but lacks the necessary capacity to coordinate design, implementation and monitoring. The **financial sustainability** of overall public administration reform is not guaranteed, as the key planning documents do not specify the expected costs.

2.3. Rule of law

Functioning of the judiciary

Turkey's judicial system has reached an **early stage/some level of preparation**. There has been **backsliding** in the past year, in particular with regard to the independence of the judiciary which represents a significant challenge to the overall functioning of the judiciary. The extensive changes to the structures and composition of high courts are of serious concern as they threaten the independence of the judiciary and are not in line with European standards. Judges and prosecutors continued to be removed from their profession and in some cases were arrested, on allegations of conspiring with the Gülen movement. The situation worsened further after the July coup attempt, following which one fifth of the judges and prosecutors were dismissed and saw their assets frozen. There was no progress on the outstanding issues identified in previous reports and the recommendations made last year can therefore largely be restated:

- create a political and legal environment that allows the judiciary to perform its duties in an independent and impartial manner, strengthen its responsibilities, with the executive and legislature fully respecting the separation of powers;
- limit the role and influence of executive power within the High Council of Judges and Prosecutors and provide sufficient guarantees against transfers of judges against their will;
- introduce further safeguards against any interference by the High Council of Judges and Prosecutors in judicial proceedings.

In addition:

- limit any suspension of a judge, as a major infringement of guaranteed judicial independence under the Constitution, to cases of well-founded suspicion of serious misbehaviours; ensure that the system of disciplinary proceedings is guided by objective criteria without undue influence from the executive power;

→ with regard particularly to the measures taken against suspected persons following the attempted coup, 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 in full respect of fundamental rights, including procedural rights, notably as regards the respect of 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 appeal.

Strategic documents

Turkey is implementing a Judicial Reform Strategy covering the period 2015-2019. The Strategy Development Department of the Ministry of Justice acts as the central monitoring body and secretariat for implementation of the judicial reform strategy in close cooperation with the High Council of Judges and Prosecutors (HSYK) and the Judicial Academy.

Management bodies

The HSYK is the key institution managing the judiciary. The Council is independent in managing a budget of EUR 18.5 million. There was no progress in solving the persistent problem of the influence of the executive over the HSYK, in particular following the legislative changes of 2014 strengthening the powers of the Minister of Justice within the HSYK and the subsequent staff changes in the HSYK. As *ex officio* members, the Minister of Justice, acting as President of the Council, and his undersecretary continue to have substantial influence over the work of the HSYK. The HSYK is therefore widely perceived to be the executive's main means of controlling the judiciary. More transparency in the HSYK's work and strict adherence to procedures are needed to strengthen not only the Council's credibility but also public trust in the judiciary.

Following the coup attempt, the general assembly of the HSYK excluded five of its judge members (out of 22 members), who then faced prosecution.

Independence and impartiality

Judicial independence and impartiality are enshrined both in the Constitution and in legislation. Nevertheless, in practice, there are numerous reports on selective justice and political interference in court cases. There are serious concerns about direct interference by the executive in cases (e.g. through public comments) which continue to undermine the credibility of the judiciary as a whole. The application of the principle of **immovability** of judges remains highly problematic. **Transfers** of judges and prosecutors against their will were frequent and were not open to judicial review. A number of disciplinary and criminal cases against judges and prosecutors have not seen due process, being sometimes solely based on the indictments and rulings pronounced by these same judges and prosecutors in the exercise of their functions. This contradicts basic principles of the rule of law and considerably undermines trust in the judiciary and its independence.

The law changing the structure and composition of the Court of Cassation (CoC) and the Council of State (CoS) as adopted in July also raised serious concerns as to its impact on the independence of the judiciary. Frequent changes to the internal organisation of judicial bodies and to the court network, in particular the criminal court system, are creating legal uncertainty.

Comments by representatives of the executive and the legislative branches on ongoing judicial cases, challenging among others decisions taken by the Constitutional Court, have continued as a regular practice. In the days and weeks following the attempted coup, 3 508, i.e. one fifth of the total number of judges and prosecutors were suspended by HSYK and 3 390 subsequently dismissed. 2 386 judges and prosecutors have been detained: 2 229 of first instance, 109 from Court of Cassation, 41 from Council of State, two members of the Constitutional Court, and five members of the HSYK. Following the coup attempt, a large number of new judges were appointed only within two weeks. The magnitude and rapidity of the measures taken raise

questions on criteria applied. These large-scale dismissals as well as large-scale recruitments of new judges and prosecutors raise a serious challenge to the performance and independence of the judiciary.

Accountability

While all lawyers have to abide by the rules set by the Union of Turkish Bar Associations, there is no **code of ethics** for judges and prosecutors. **Integrity training** is part of the curriculum for initial training but neither a criterion in the initial selection and nomination process, nor for appointments to senior positions. **Disciplinary proceedings** are initiated and decisions on **disciplinary and ethical matters** are taken by the HSYK Inspection Board. Official statistics put the number of judges and prosecutors dismissed following the above procedure at 12 in 2013, 4 in 2014, 9 in 2015 and 13 in 2016, prior to the July coup attempt. The disciplinary system is perceived as a tool to exclude certain judges and prosecutors for political reasons. The declaration of assets is obligatory for all high court judges, including members of the HSYK, but not for prosecutors.

Professionalism and competence

Candidate judges and prosecutors are **recruited** for pre-service training by means of a written examination and an oral interview. The HSYK does not play any role in this process. The interview is conducted by a board of seven members: five senior officials from the Ministry of Justice and two from the Justice Academy. The formal **appointment** and transfer of judges and prosecutors are exercised by the HSYK. The HSYK is also responsible for **evaluating the performance** and for **promoting** judges and prosecutors. Assessment criteria for promotion are published in the Official Gazette. The **dismissal** of a judge or prosecutor requires a decision by the HSYK, which is subject to judicial review. In the reporting period, the HSYK has been criticised for a lack of consistency in applying the dismissal procedure.

The authority leading and taking decisions on the **recruitment and careers of judges** should be independent from the executive and the legislative powers. Such decisions should always be grounded on objective, merit-based, uniform and pre-established criteria.

Following the mass dismissals of judges and prosecutors in the aftermath of the attempted coup, the appointment of new recruits in large numbers within two weeks has raised concerns about the selection procedure and their professional quality.

Quality of justice

The Justice Academy is responsible for pre-service and in-service training of candidate judges and prosecutors. Since the February 2014 legislative changes, the President of the Academy and deputies have been appointed by the executive, which is threatening the independence of the Judicial Academy. The human and financial resources of the judiciary seem proportionate to the challenges it faces.

While mediation and various other alternative dispute resolution mechanisms are in place, they are scarcely used. Overall, the quality of judicial decisions has improved in recent years. However, the weak reasoning and poor quality of some indictments — without appropriate selection and assessment of supporting evidence — remain a serious problem for the criminal justice system, in particular in terrorism-related cases.

Courts all over the country normally have modern information and communication technology equipment. In all courts, an electronic case allocation system is in place as part of the national judicial network project, UYAP. This system offers lawyers and parties protected access to important information about judicial proceedings, and is used for statistical reporting. However, courts do not publish regular activity reports.

Efficiency

In general, the Turkish judicial system has enough capacity to handle its caseload. The establishment of the Court of Appeals from 20 July 2016 will contribute to ensuring the consistency of case-law and help reduce the backlog of the Court of Cassation. The length of proceedings has been a long-standing issue. The backlog of civil, criminal and administrative cases, which had been reduced in 2012, increased again markedly in the following years and more particularly in 2016. The judicial network is complex and, while there are enough support staff, there is no human resources management strategy.

Fight against corruption

The country has **some level of preparation** for the fight against corruption. **Some progress** has been achieved in the past year. Corruption remains prevalent in many areas and continues to be a serious problem. The adoption of a new strategy and anti-corruption action plan is a step forward even if it remains rather limited in scope. The legal framework continues to suffer from important gaps and the executive's influence on the investigation and prosecution of high-profile corruption cases remained a major source of concern.

Corruption perception remains high. A broad political consensus, strong political will and a long-term strategic vision are required to start tackling corruption properly. In addition to addressing the shortcomings outlined below, in the coming year the country should in particular:

- establish a functionally independent anti-corruption body, in line with the United Nation's Anti-Corruption Convention;
- ensure an effective follow-up to the recommendations issued by the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO), including by adopting the necessary legislation;
- ensure full independence of prosecution and law enforcement bodies, particularly those in charge of high-level corruption investigations.

Track record

Turkey's track record of **investigation, prosecution and conviction** in high-level corruption cases remained poor. A number of investigations of cases of corruption involving public officials, e.g. in local administration, public construction, health and the higher education sectors, resulted in their conviction. Control and inspection units continue to send small numbers of potential corruption cases to the prosecution service. Public procurement, land administration, energy, construction and transportation, including when implemented via public-private partnerships, remain particularly vulnerable to corruption.

Political influence on judges and prosecutors and law enforcement officers continued to raise serious concerns. This was demonstrated on a number of occasions by the removal and suspension or subsequent prosecution of judges, prosecutors and law enforcement officers who had led high-profile corruption cases implicating political figures.

Financial investigations are not required in cases of corruption and organised crime. A new regulation adopted in April further strengthened the legal framework for freezing and confiscating alleged criminal assets providing for a precautionary freezing mechanism under certain conditions. The level of detection and investigation of foreign bribery offences remained limited. With few exceptions, such as in the case of tender-rigging often handled with deferred pronouncement of sentences, the sentences handed down are a deterrent.

The track record of control of the financing of political parties and electoral campaigns demonstrates very low system effectiveness. Constitutional Court decisions on external financial audits are seriously delayed. During the last five years, no major political party has

been referred to the Public Prosecutor on grounds of breaching the party financing provisions of the Law on Political Parties.

Despite repeated political commitments, no new legislation revising the system of asset declaration and disclosure has been adopted. The existing system has been ineffective due to its limited scope, control mechanisms and measures preventing disclosure. As regards conflicts of interest, the most common breaches include misuse of discretionary powers, favouritism in personnel recruitment, extravagance in spending public funds, financing gifts and reimbursing personal expenses from public funds. Whistle-blowing remained rare given the inadequate protection offered by the current legislation.

Institutional framework

For the **prevention of corruption**, there is still no permanent, functionally independent anti-corruption body. The lack of a body in charge of fighting corruption, and inadequate coordination of the various institutions, are major impediments to policy effectiveness. The Prime Ministry Inspection Board coordinates preventive anti-corruption measures, but it is not independent and has no independent investigation powers. The Prime Ministry Communications Centre (BIMER) is the main body in charge of reporting on corruption and maladministration. Anti-corruption awareness-raising campaigns have not been conducted on a regular basis. There is no comprehensive policy in place to prevent corruption in the private sector.

As regards **law enforcement and prosecution**, the country still lacks a specialised prosecution service to lead anti-corruption investigations. There are also few specialist courts. The current legal framework compromises the independence of the HSYK and officers acting as judicial police and prevents them from carrying out effective investigations. 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.

Legal framework

Although passive and active bribery are defined in the criminal code, the definition of active bribery is still not in line with the international conventions to which Turkey has acceded or with GRECO recommendations. With few exceptions, sentences do have a deterrent effect.

The legislation on the financing of political parties is weak as Turkey has not yet implemented all GRECO's recommendations on the transparency of party funding, a benchmark of the visa liberalisation roadmap. The 2015 elections took place in a legal and institutional context in which individual party and independent candidates' campaigns were not subject to any **transparency regulations**

The many exceptions inserted in the initial public procurement law have left public tenders extremely vulnerable and prone to corruption. Amendments to the Turkish criminal code in 2013 reduced the penalties imposed on tender-rigging to a level that is no longer proportionate to the potential damage to the public interest. Currently, suspects convicted of tender-rigging charges can take advantage of deferred judgments.

The anti-corruption legislation contains largely inadequate provisions on prevention, prosecution and sanctioning of conflicts of interest as well as the declaration, verification and disclosure of assets. Existing penalties are not deterrent for these offences and enforcement remains weak. The country has no legislation governing lobbying. Turkey's anti-corruption legislation would benefit from comprehensive and in depth scrutiny to identify and address loopholes.

Strategic framework

Most of the measures enshrined in the anti-corruption strategy and action plan for 2010-2014 were not implemented. An updated action plan for increasing transparency and strengthening the fight against corruption was adopted in April but is limited in scope.

Fight against organised crime

Turkey has achieved **some level of preparation** in the fight against organised crime. **Some progress** has been made over the past year to increase institutional capacity and adopt new strategies and action plans in the field.

However, statistics on the number of final convictions and other important indicators are not available. Financial investigations remain underused. Precautionary freezing of assets is rarely applied and the level of assets confiscated is low. In the coming year, Turkey should in particular:

→ revise and implement data protection legislation in line with European standards to create the conditions for efficient and effective international police and judicial cooperation, 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.

Track record

Turkey further developed its track record of final convictions in cases related to organised crime. However, the track record on anti-money laundering measures remained insufficient. Financial investigations are still only conducted at the discretion of the prosecution service; there is no policy of systematically running financial investigations, only provision for specific cases in the criminal procedure law. The prosecution service is requesting more financial investigations in money laundering and terrorism financing cases. Precautionary seizure of assets in the initial phase of the investigation is being used.

Institutional and operational capacity

Prior to the July attempted coup Turkey had 271 564 police and 166 002 gendarmerie officers (including conscripts). In the aftermath of the attempted coup, more than 18 000 police and gendarmerie officers have been suspended and more than 11 500 have been dismissed, while over 9 000 remain detained. Initial and in-service training is provided by the police academy. However, the academy's capacity to provide specialised training is limited.

There is a move towards further specialisation in law enforcement agencies. For example, new departments for the fight against drugs, migrant smuggling and human trafficking have been set up. Specialisation and effectiveness need to be further developed through training and staff retention in the relevant units. In terms of equipment, law enforcement bodies generally have appropriate modern vehicles, radio communication systems, software, hardware, and premises. Most databases are in place, though they are not always interconnected.

Cooperation on the ground between law enforcement bodies needs to be built up further, in particular between the police and the gendarmerie. Courts need greater specialisation in organised crime cases.

There is no operational cooperation **agreement with Europol** as the data protection legislation is not yet in line with European standards. However, Turkey has a strategic agreement with Europol, in force since July 2004. In March 2016, Turkey signed an agreement with Europol on the appointment of a Turkish liaison officer in The Hague, who was subsequently seconded to

Europol from May until September 2016. A new Liaison Officer has been selected and will start in November 2016 (see also *chapter 24 - Justice, freedom and security*).

Turkey has a Law on **Witness Protection**, and witness protection units have been established in 81 provinces under the national police and the gendarmerie's General Command. The legislation contains some important flaws that still need to be addressed to ensure a more effective witness protection policy.

In the **fight against cybercrime**, Turkey set up a 24/7 contact point under the national police. The Internet Law, which allows the Telecommunications Presidency to remove or block access to content without a court order, remains a matter of concern (*see also chapter 23 — Judiciary and fundamental rights*).

A financial intelligence unit is in place under the Financial Crimes Investigation Board (MASAK). The number of suspicious transactions analysed by the board has been rising every year. MASAK and law enforcement services continued to work in coordination with access to certain databases. Information on suspicious transactions is used to help improve threat assessments and the development of national policies and strategies. The board has increased the number of investigation staff and is upgrading its IT infrastructure.

Legal framework

The criminal code is to a large extent in line with the *acquis* and covers a range of specific types of crimes. However, some arrangements are necessary in relation to special investigation methods, including the timeline and detailed arrangements for their use. The investigative powers of the border police and customs remain very limited and highly dependent on the police. Some improvements need to be made to the legislation on cybercrime and witness protection. Rules on third-party confiscation, on extended confiscation and on precautionary freezing of assets need to be aligned.

The legislation to combat money laundering and financing of terrorism is largely in line with the recommendations of the Financial Action Task Force. The law on the confiscation of criminal assets is partially aligned with the *acquis*. Alignment with the *acquis* is still required as regards criminal law directives covering various forms of serious and organised crime, including on the confiscation of criminal assets and asset management.

Strategic framework

Turkey is providing input to the serious and organised crime threat assessment (SOCTA), although it has not yet adopted Europol's reporting methodology. It also has a new strategy for combating organised crime (2016-2021) and an action plan (2016-2018).

Turkey is implementing a number of sectoral strategies and action plans, such as the drugs national strategy and action plan for 2016-2018, which entered into force in April. A national cybersecurity strategy and action plan (2016-2019) were adopted in February. A comprehensive multidisciplinary and victim-oriented approach to human trafficking remains to be developed.

Fight against terrorism

Turkey was struck by several large-scale deadly terrorist attacks attributed to PKK and Da'esh in the reporting period. The EU condemns all acts of terrorist violence and deplors the casualties that these attacks have caused. Turkey has a legitimate right to defend itself against such terrorist violence, but the measures taken need to be proportionate (*see Situation in the east and south-east*). In its efforts to fight terrorism, Turkey has been giving priority to the PKK, particularly following a severe surge of violence in the country since July 2015. The PKK remains on the EU's list of terrorist organisations. Turkey has addressed the terrorist threat from Da'esh more vigorously. It joined the Global Coalition to Counter ISIL/Da'esh in September 2014. Following the terrorist attacks by Da'esh, Turkey strengthened its

engagement with the coalition and launched several air strikes and ground operation "Euphrates Shield" against Da'esh positions in Syria. It also maintained an agreement with the United States of America on the use of the Incirlik base for the coalition forces. Turkey has been seriously affected by the phenomenon of foreign terrorist fighters transiting through the country and is a source of terrorist fighters. It has improved its means of combating the financing of terrorism. Turkey's active counter-terrorism cooperation with the EU has continued with the latest counter-terrorism dialogue being held in June, where particular attention was paid to the issue of foreign terrorist fighters. The phenomenon of foreign terrorist fighters needs a dedicated approach by the intelligence and law enforcement community and a consistent judicial policy. Turkey should pursue 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.

2.4. Human rights and the protection of minorities

Overall situation

The Turkish legal framework includes general guarantees of respect for human and fundamental rights, which need to be further improved. The enforcement of rights stemming from the European Convention on Human Rights (ECHR) and the case-law of the European Court of Human Rights (ECtHR) is not yet fully ensured. Turkey has taken some positive steps to address systemic problems by adopting an action plan on prevention of ECHR violations in 2014. However, its general approach and lack of any robust monitoring mechanism seriously hinder its implementation and impact. The legislative scope of the action plan needs to be widened to cover all rights and relevant ECtHR case-law. Monitoring of its implementation should be also improved.

Last year's recommendations still need to be addressed. There has been serious backsliding in the past year in the area of freedom of expression. Respect for human rights also deteriorated in the east and south-east in the context of the fight against terrorism and this continues to be a matter of serious concern. Turkey has a legitimate right to fight terrorism but it needs to ensure that anti-terror measures are proportionate, that it respects all human rights and that it fulfils its international obligations. Enforcement of rights is hindered by the fragmentation, limited independence and limited human and financial resources of public institutions responsible for human rights and by limited awareness among their staff of some fundamental rights and freedoms. Independent civil society organisations are rarely involved in law- and policy-making processes.

Following the coup attempt of 15 July, a state of emergency was declared on 20 July across Turkey for three months and extended for another three months on 3 October under which measures curtailing fundamental rights were taken, including in regards to pre-trial detention and freedom of expression. Turkey notified the Council of Europe of its temporary suspension of the ECHR, in line with its Article 15 derogation provision. The Turkish Constitution however lists inviolable rights that cannot be suspended under the state of emergency, including the right to life, integrity of corporal and spiritual existence, protection from retroactive criminal laws, and the presumption of innocence. Many allegations of serious violations of the prohibition of torture and ill-treatment and of procedural rights were reported in the immediate aftermath of the attempted coup of 15 July. The prohibition of torture and ill-treatment and procedural rights of suspected and accused persons need to be fully observed in law and in practice, in line with the country's international obligations, in particular the European Convention of Human Rights.

Turkey should urgently address the recommendations of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of October 2016 and ensure that any measure is taken only to the extent strictly required to the exigencies of the situation and in all cases stands the test of necessity and proportionality.

Shortcomings particularly affect the following areas:

- In addition to issues in the area of freedom of expression exposed further below, concerns remain regarding the full respect for fundamental rights and freedoms. There are also insufficient measures to fight against impunity.
- Freedom of assembly continues to be overly restricted, in law and practice, in particular through disproportionate use of force in policing demonstrations and a lack of sanctions and investigations of law enforcement officers.
- Non-discrimination is still not sufficiently enforced, in law or in practice. 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 (LGBTI) persons continue to be a source of a serious concern.
- The anti-terror law and its implementation are not in line with the *acquis*. The criminal and anti-terror legislation and their interpretation should be aligned with ECtHR case-law, without reducing the capacity of Turkey to fight terrorism. The proportionality principle must be observed in practice.

In addition:

- There are strong concerns about the suspension of key procedural rights under the state of emergency. It is essential 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 in full respect of fundamental rights, including procedural rights, notably as regards the respect of 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 appeal.

For a detailed analysis of developments on other human rights and the protection of minorities, see chapter 23 — Judiciary and fundamental rights. For developments in the areas of trade union rights, non-discrimination and equal opportunities, see also chapter 19 — Social policy and employment.

Freedom of expression

The country is at an **early stage** in the area of freedom of expression, the media and the internet. In the past year, serious **backsliding** continued and gave rise to growing concern. Last year's recommendations were not followed and can therefore be restated. Legislation and practice do not comply with ECtHR case-law. Freedom of expression has come under serious strain. Ongoing and new criminal cases against journalists, writers or social media users, withdrawal of accreditations as well as closure of or appointment of trustees to numerous media outlets are of serious concern. Selective and arbitrary application of the law, especially provisions on national security and the fight against terrorism, is having a negative impact on freedom of expression. The Internet Law and the general legal framework continue to enable the executive to block content without a court order on an unduly wide range of grounds.

The high number of arrests of journalists in the aftermath of the July attempted coup is of serious concern. Any alleged wrongdoing or crime should be subject to due process, and respect of the principle of presumption of innocence should be guaranteed.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ 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;

- act against and refrain from the practice exercised in various forms by both state and non-state agents of intimidating, interfering with and putting pressure on the media;
- 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 ECtHR case-law;
- ensure that existing legislation, especially the anti-terror law, criminal code, the Internet Law are revised to comply with European standards and are implemented in a manner which does not curtail freedom of expression and ensures proportionality and equality before the law.

Intimidation of journalists

A high number of arrests, hearings, detentions, prosecutions, censorship cases and layoffs occurred, as the Government kept the media under heavy pressure. An increasing number of international journalists were deported or refused entry to the country. Frequent threats and various types of intimidation from state and non-state agents against journalists and media outlets continue to be a serious concern. Investigative journalists face charges for reporting on the activities of law enforcement agencies or intelligence services. A number of physical attacks on media outlets and journalists took place and no major progress was made on identifying perpetrators related to old cases of killings and assaults on journalists, including from the 1990s. The closure of media outlets and the appointment of trustees to control media groups, leading to a change in editorial policy, restrict pluralism and the right of citizens to be informed and intimidate other media outlets. Prior to the 15 July coup attempt, there were 36 journalists in prison, many of whom were charged with crimes under the anti-terrorism law. In the aftermath of the coup attempt, by the end of October, some 90 journalists were arrested bringing the total to more than 130. Decrees taken under the state of emergency also brought the closure of some 170 media outlets.

The trend of prosecutions of journalists, writers, social media users and other citizens, even juveniles, for insulting the President of Republic continued. Such cases often end with prison sentences, suspended sentences or punitive fines. 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. On a positive note, in the aftermath of the coup attempt, the President and the Prime Minister have announced that they dropped a large number of cases brought for insulting them, but not those brought against HDP members.

Legislative environment

The current legal framework and practice do not guarantee the exercise of freedom of expression, of the media and the internet. The Constitution permits restrictions to freedom of expression and a number of laws are not in line with European standards.

The legislative provisions on anti-terrorism, the Internet Law and the Law on the National Intelligence Agency severely impede freedom of expression. Provisions in these laws that run counter to European standards, ECtHR case-law and the recommendations of relevant international institutions should be revoked. The recommendations of the Venice Commission should be implemented.

The wide powers granted to the Telecommunications Communication Presidency (TIB) to block or remove internet content, upon the request by the government, continue to raise concerns. The judicial control for requests relating to content takedowns or blocking content is within the remit of the individual decision of Criminal Judges of Peace. Political influence on the judiciary and communication authorities to implement restrictive blocking of websites or take down content should be prevented in practice.

The lack of clear procedures for accreditation and their uneven application continued to be a problem. Under the criminal code, prosecution for **insulting high-level politicians**, including the President, and **insulting religion and blasphemy** are criminal offences carrying prison sentences. In addition to prison terms, high fines have a deterrent effect on media reporting. The legislation on hate speech is not in line with ECtHR case-law. Neither the law on the registration and accreditation of journalists nor the law on access to information are fully in line with international standards.

Implementation/institutions

Media blackouts of information considered sensitive, including reporting on terrorist attacks, are a recurrent trend. Criminal legislation on defamation against the state, its institutions, employees or other symbols of statehood is extensively used against journalists, lawyers and users of social media critical of the government. Application of this provision should be limited to statements inciting violence and hatred. The recurring practice of taking down content and blocking links to social media sites has increased exponentially in recent years and should be curtailed. Monitoring by civil society organisations indicate that as of June close to 111 786 websites have been banned, of which only 2.6 % following a court decision. Twitter also lists Turkey as the by far leading country in the world in terms of request for removal of accounts or content, with more than 3 200 requests received in 2015.

Public service broadcasters

Regarding the regulatory framework, while the work of the Radio and Television Supreme Council (RTÜK) is fairly transparent, with decisions being published together with the supporting expert reports, there are concerns about its independence and neutrality. Members are elected by Parliament without the involvement of 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. Changes to the election procedure for members of the RTÜK and Telecommunications Communication Presidency would minimise the risk of political pressure and improve the perception of independence.

Economic factors

The lack of transparency of media ownership casts doubt on the independence of editorial policies. A small number of media groups dominate the media market. They often belong or remain affiliated to businesses with interests in energy, construction, real estate, trade, finance and tourism. Media outlets are vulnerable to economic pressure from major customers, including the state.

The takeover of media outlets and the appointment of trustees to control media groups has a negative economic impact with loss of hundreds of jobs. A decree taken under the state of emergency also brought the closure of a large number of media outlets.

State-sponsored advertising is not fairly and transparently distributed. This distorts the market and adds to the economic pressure on some media outlets. 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 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. Some foreign news correspondents have not been granted an extension of their press accreditation.

Situation in the east and south-east

The situation in the south-east remained one of the most critical challenges for the country. Following the collapse of the Kurdish settlement process in July 2015, the south-east saw a further serious deterioration of the security situation, leading to heavy casualties, large-scale internal displacement and extensive material devastation. Government anti-terror operations, reinforced by extended blanket curfews, were conducted across urban centres against an insurgency led by the PKK and PKK-affiliated groups. War-like conditions prevailed in some provinces. Systematic serious violations of human rights were extensively reported. The scale of internal displacement from curfew zones and lack of access to basic services in those areas are also sources of major concern. The rapid deterioration in the security environment has taken its toll on the local economy. The government also used post-coup measures to suspend many municipal counsellors and mayors and teachers and to close a number of Kurdish-language media outlets. In November, several HDP Members of Parliament, including the two Co-Chairs, were detained and/or arrested on charges alleging support for terrorist activities. The settlement of the Kurdish issue through a political process is the only way forward; reconciliation and reconstruction are also becoming key issues for the authorities to address.

The situation in the region in the reporting period was marked by further escalation of violence by the terrorist Kurdistan Workers' Party (PKK) and PKK-affiliated groups. The PKK remains on the EU list of terrorist organisations. The government continued extensive security and military operations against the PKK, including air strikes on their bases in both Turkey and Iraq. The PKK responded partly by expanding the conflict to the cities of western Turkey, committing large-scale deadly terrorist acts in Ankara and Istanbul. The EU firmly condemned these terrorist acts. The government has a legitimate right to act against terrorism but is responsible for ensuring that this fight fully respects human rights, fundamental freedoms and obligations under international law.

The Government pledged to continue security operations, dismissing any prospect of a resumption of the talks with the PKK, unless the terrorists surrendered arms and pulled the militants out of Turkey's territory. Long-lasting, round-the-clock curfews were imposed in several cities; these severely disrupted citizens' daily lives and impeded access to healthcare and education. Most of these curfews have now been lifted, but they were followed by others. Between July 2015 and September 2016, over 1 500 people – of which 320 civilians, including 75 children and over 600 security force members – have been killed and 1 600 were injured in clashes between the security forces and the PKK.

There were many credible reports of alleged severe human rights violations committed by the security forces, including torture, ill-treatment, arbitrary arrests and breaches of procedural rights. Legislation regulating the burial of dead bodies of unidentified persons, which was amended twice in the reporting period, reportedly prevented proper forensic examinations needed for thorough judicial investigations. There were alarming reports of damage to cultural, historical and religious heritage sites during the curfews, including in the Sur district in Diyarbakır. Disproportionate destruction of private and communal property and infrastructure by heavy military artillery, as in Cizre, is a cause for serious concern. An estimated 355 000 people have been internally displaced. The expropriation of Sur District in March for the purpose of reconstruction further raised tensions in the city. Lack of official information or follow-up on all allegations of human rights violations is extremely worrying (*See also chapter 23*). All allegations of human rights violations need to be duly investigated, their perpetrators brought to justice and redress made available to victims.

The effect of the curfews and alleged severe human rights violations were denounced by UN Committee Against Torture (CAT) and the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to the region. Unimpeded access to the region by independent investigators is urgently needed. The Venice Commission found that the declarations of curfew were not in line with the Constitution or with Turkey's international commitments and recommended review of the relevant legislation. A petition for a temporary injunction on frequent days-long curfews was rejected by the ECtHR due to insufficient data. The Constitutional Court rejected an application for a similar injunction. The judgement by ECtHR on the substantive application regarding curfews is pending. Many civil society initiatives and petitions called for a resumption of the Kurdish settlement process. A declaration of protest signed by more than a thousand academics was severely suppressed by the authorities and led to numerous arrests, dismissals and trials. In the aftermath of the attempted coup, a large number of Kurdish teachers have been suspended over alleged links to terrorism. 33 mayors were suspended over alleged terrorist ties or links to the Gülen movement, including the co-mayors of Diyarbakır who were subsequently arrested. Trustees were assigned to these municipalities by decree issued under the state of emergency. The Democratic Regions Party DBP, party governing in most of these municipalities, applied to the Constitutional Court to annul the appointment of trustees in 24 cases. Out of 39 Kurdish-language television and radio stations, 23 were closed on charges of spreading terrorist propaganda.

No comprehensive plan was developed to address the issue of missing persons, including thorough and independent investigations into alleged past cases of extrajudicial killing by security and law enforcement officers or by the PKK. The recommendations of the UN Special Rapporteur about lack of prosecutions over extrajudicial, summary or arbitrary executions were not addressed. Mass graves were not adequately investigated. In February, the Constitutional Court concluded the case on the 2011 killing of 34 civilians by the military at Uludere/Roboski and rejected the application of families of victims on grounds that the missing documents were not submitted in time. Victims' families subsequently sent an application to the ECtHR. The statute of limitations for cases of missing persons and extrajudicial killings dating from the 1990s remained in force.

A 10-point action plan for the south-east announced in February by the then Prime Minister has not been implemented. In September Prime Minister Yildirim announced an investment package to reconstruct the provinces damaged by the fights, and to reduce the growing disparities with the rest of the country. Comprehensive rehabilitation of the region is urgently needed. In addition to the huge influx of refugees from Syria and Iraq, the newly displaced population has put local communities under tremendous strain.

Refugees and internally displaced persons

The handling of the massive influx of mostly Syrian **refugees** has become a priority issue for the Turkish authorities. Turkey continued to make outstanding efforts to provide shelter to about 3 million refugees from Syria and Iraq and other countries. Around 10 % of the refugees are living in camps with all necessary services provided.

In January, the Turkish authorities adopted a regulation on **work permits for foreigners** under temporary protection, allowing Syrians to be employed legally in Turkey under certain conditions. Turkey has also adopted a regulation on work permits for people applying for international protection and those in receipt of international protection. It paves the way to improving the livelihoods of the Syrian refugees and their prospects of integration. Syrian refugees are reported to be often employed informally without social rights and under harsh working conditions. There have been unconfirmed reports of alleged expulsion, return and deportation of Syrian nationals contrary to the *non-refoulement* principle.

There were formerly around one million **internally displaced persons** (IDPs), most of whom fled their homes between 1986 and 1995 due to the armed conflict in the south-east. The

process of compensating IDPs continued but there is a need for an overall assessment of the process. In addition, the number of new IDPs as a result of the ongoing security operations in the south-east is officially estimated at 355 000. There is an urgent need to fully compensate the affected IDPs. The situation of persons who became IDPs in Diyarbakır's Sur district, after several neighbourhoods were demolished and expropriated by the government, needs to be addressed urgently. There is an urgent need for a comprehensive national action plan and strategy to address all the challenges faced by IDPs, such as security zones, village guards and a lack of infrastructure. The presence of landmines in some areas hampers the return of IDPs to their villages.

2.5. Regional issues and international obligations

Cyprus

Turkey continued to express support for the talks on a comprehensive settlement between the leaders of the two communities, and for the efforts of the UN Secretary-General's Special Adviser.

However, in March and August Turkey made 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. 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. 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 such as the 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 Castellorizo.

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. 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 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 again expressed 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 damage good neighbourly relations and the peaceful settlement of disputes. Greece and Cyprus made formal complaints about repeated and increased violations of their territorial waters and airspace by Turkey, including flights over Greek islands.

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** have been good. Cooperation with Greece and with Bulgaria in the area of migration intensified. The fourth Turkey-Greece High Level Cooperation Council was held in Turkey in March 2016. Turkey has continued its policy of engagement in the Western Balkans. Turkey maintained strong ties with countries in the region and supported their respective efforts to join NATO and the EU. Relations continued positively with Albania and a readmission agreement was signed with Kosovo* in December 2015. Contacts with Bosnia and Herzegovina and Serbia developed positively, including in the framework of the trilateral cooperation between Turkey, Serbia and Bosnia and Herzegovina. Under the common security and defence policy, Turkey is continuing to contribute to the EU-led military mission in Bosnia and Herzegovina and to the EULEX rule of law mission in Kosovo.

3. ECONOMIC CRITERIA

Key economic figures	2014	2015
Gross domestic product per capita (% of EU28 in PPS)	53	53
GDP growth (%)	3.0	4.0
Unemployment rate for persons aged 15 years and older (female; male) (%)	9.9 (11.9; 9.0)	10.4 (12.6; 9.2)
Economic activity rate for persons aged 20–64: proportion of the population aged 20–64 that is economically active (%)	58.9	59.9
Current account balance (% of GDP)	-5.5	-4.5
Net foreign direct investment (FDI) (% of GDP)	1.6	2.4

Source: Eurostat, National Statistics Agency

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 Union.

The monitoring of these economic criteria should also 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 and a structural reform agenda aimed at ensuring competitiveness and inclusive growth. The ERPs are the basis for country-specific policy guidance jointly prepared by the EU and the Western Balkans and Turkey at ministerial level in May each year.

* 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.

3.1. The existence of a functioning market economy

The Turkish economy is **well advanced** and can be considered a functioning market economy. Public finances are on a sustainable course. Economic growth strengthened last year, but is slowing again in 2016 while unemployment remains relatively high. The current account deficit has narrowed mainly as a result of the lower oil price. Nevertheless, the external deficit remains large and makes the Turkish economy vulnerable to financial uncertainty, changes in global investors' sentiment and political risks. The central bank cut interest rates even though inflation remained well above the official target. The business environment continued to deteriorate due to targeted actions against critical media, business people and political opponents through the active use of the tax authority, the financial crimes unit and courts. The implementation of structural reforms to improve the functioning of the markets for goods, services and labour has stalled. Overall, there was **backsliding**.

In line with the ERP recommendations and in order to support long-term growth, in the coming years Turkey should pay particular attention to:

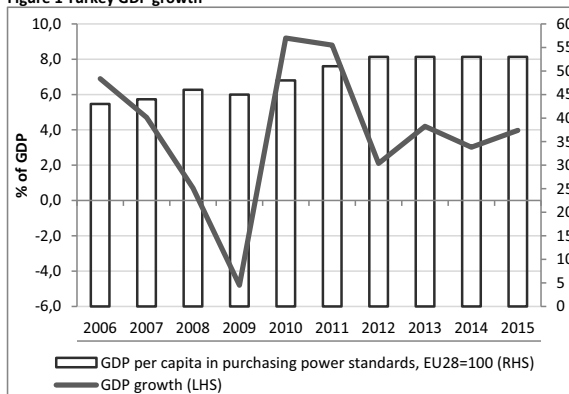
- promoting domestic saving, including through a sufficiently restrictive fiscal policy, in view of the persistently large current account deficit;
- making monetary policy more focused on the pursuit of price stability;
- improving the business environment by strengthening the rule of law, making it easier to start a business and strengthening competition.

Economic governance

Turkey has a functioning market economy, but the resolve to address underlying macroeconomic imbalances has been uneven. The recommendations from 12 May 2015 were only partially implemented. The government's Economic Reform Programme for 2016-2018 projects an overly optimistic macroeconomic scenario in which GDP growth strengthens while unemployment, inflation and the current account deficit decrease. The establishment of a Deputy PM post to oversee structural reforms was a positive development as it has the potential to improve the coordination of economic policy-making between government bodies. At the same time, targeted government actions against critical media, business people and political opponents through the active use of the tax authority, the financial crimes unit and courts, have had negative effects on the business climate. Uncertainty over the central bank's independence in carrying out monetary policy continued to the detriment of macroeconomic stability.

Macroeconomic stability

Figure 1 Turkey GDP growth



The Turkish economy has grown at an average annual rate of 3.7 % over the past three years. GDP growth increased gradually in 2015, with growth rates moving up from 2.5 % year-on-year in the first quarter to 5.7 % in the last quarter of the year. The annual GDP growth of 4.0 % was solely driven by domestic demand, particularly based on accelerating household consumption and public spending. Private investments remained relatively weak, while the contribution of net exports was

negative. In 2016, GDP growth has slowed to 3.1 % year-on-year in the second quarter as net exports continued to deteriorate and private investment activity weakened. The decline in foreign tourist visits (32 % year-on-year in the first eight months) has weighed heavily on economic activity in the third quarter. GDP per capita based on purchasing power parity remained unchanged in 2015 at 53 % of the EU average.

Effects of the failed coup attempt on the overall economic situation are still difficult to assess. After an initial sell-off, Turkish financial markets recovered, although not quite to the levels before 15 July. Industrial production and retail sales dropped sharply in July and some survey indicators declined. Restoring and maintaining investor confidence will in any case require the rule of law and independence of the judiciary to be respected.

Turkey's current account deficit has narrowed significantly, but remains relatively high. The deficit has declined from 7.7 % of GDP in 2013 to 4.5 % in 2015 as the lower oil price has reduced the energy import bill and the notoriously volatile gold trade has swung from deficit to surplus. The underlying deficit, however, has not improved. Excluding energy and gold, the current account actually deteriorated by 1.5 percentage points of GDP between 2014 and 2015.

The external deficit reflects a persistent shortfall of domestic saving requiring compensating inflows of foreign capital. Most capital inflows tend to be portfolio investments by foreign investors and foreign borrowing by Turkish banks. Foreign direct investment (FDI) has represented a relatively small proportion of the required capital inflow since the global financial crisis. In 2015, however, FDI covered 36.5 % of the current account deficit as a result of a number of large foreign investments in the financial sector. The dependence on volatile types of capital inflows makes the Turkish currency and economy vulnerable to a sudden loss of investor confidence. Gross external debt as a percentage of GDP has edged higher, reaching 58.0 % of GDP at the end of March 2016, most of which is owed by the private business sector. A particular concern relates to the foreign currency debt of private companies that receive most of their revenues in domestic currency: when the lira depreciates, their ability to service their foreign debt deteriorates.

Inflation has remained in high single digits. This has significant costs in terms of macroeconomic stability, resource allocation and redistributive effects. In spite of the oil price decline, consumer price inflation increased from 8.2 % to 8.8 % year-on-year during 2015. Over the first nine months of 2016, inflation fell in the context of only modestly rising food prices and a relatively stable exchange rate. Headline inflation stood at 7.3 % in September which is still clearly above the official target of 5 %. The Turkish lira's bilateral exchange value against the euro increased marginally (1.0 %) between the end of September 2015 and the end of September 2016.

The central bank has eased monetary policy and continued to pursue multiple objectives as part of an overly complex monetary policy framework. Although price stability is the primary objective, the central bank is also pursuing macro-financial stability and trying to dampen exchange rate fluctuations. The central bank has kept the main policy rate (the one-week repo rate) unchanged at 7.5 % since February 2015, but has gradually lowered the

<p>ERP policy guidance: Reinforce the central bank's focus on price stability in monetary policy by further tightening the policy stance against the backdrop of high (above-target) inflation rates and increasingly unanchored inflation expectations. A simplification of the monetary policy framework in line with the central bank's own forward guidance, published in August 2015, would help to buttress the credibility of the inflation targeting framework in place. Using the main policy rate, rather than a range of other instruments, in the conduct of monetary policy would be more transparent and strengthen the central bank's credibility in fighting inflation in the medium term.</p>

overnight lending rate from 10.75 % to 8.25 % between March and September 2016. As a result, the average cost of funding has declined significantly in the reporting period. This easing of monetary policy is inconsistent with the inflation target.

It has taken place against the background of repeated strong calls for lower interest rates from

the President and parts of the government. Monetary policy should focus more on its primary objective of price stability in order to attain the official inflation target. Furthermore, a simplification of the monetary policy framework would improve its transparency and predictability and strengthen the central bank's credibility.

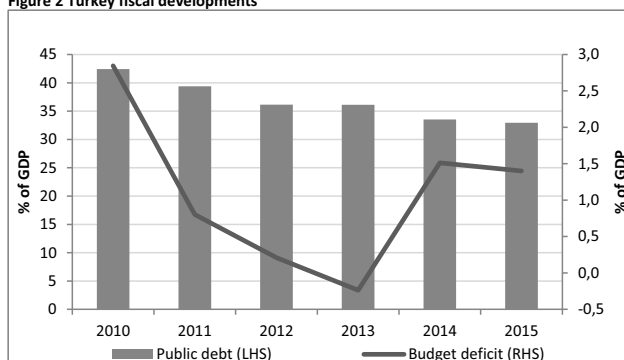
On public finances, the budget deficit remained moderate and public debt continued on a sustainable path. The 2015 central government budget deficit is estimated at 1.2 % of GDP, which is marginally lower than in the preceding year (1.3 %) but slightly higher than originally planned (1.1 %). Revenues increased by 13.6 % year-on-year while expenditures rose by 12.8 %, both exceeding nominal GDP growth (11.7 %). General government debt increased by 9.8 % in absolute terms in 2015, but declined by 0.6 percentage points as a percentage of GDP to 32.9 %, i.e. it is clearly at a sustainable level. In a wider macroeconomic perspective, however, the fiscal policy stance has not appropriately addressed Turkey's persistent external imbalance in recent years. Public finances have an important role to play in raising overall domestic saving and reducing the need for capital inflows through an appropriately tight fiscal policy stance.

There was no progress on increasing the transparency of the fiscal framework, which continued to suffer from the lack of timely information in accordance with international standards. Adopting a fiscal rule would increase credibility and support the envisaged reduction of the structural fiscal deficit.

Overall, the Turkish economy remains vulnerable to bouts of financial uncertainty and changes in global risk sentiment and there is scope for adjusting

monetary and fiscal policy to lower the macroeconomic imbalances. The persistence of a large current account deficit and the associated dependence on capital inflows makes Turkey prone to boom-bust cycles. The recent easing of monetary policy has been inconsistent with the official inflation target. Considering the continued overshooting of the inflation target and the chronically low private saving rate, monetary policy is too accommodative. Furthermore, fiscal policy should help to increase domestic saving by pursuing a sufficiently restrictive course.

Figure 2 Turkey fiscal developments



ERP policy guidance: Promote domestic saving in view of the persistently large current account deficit. Fiscal policy has an important role to play in this regard by following a sufficiently restrictive stance. Reducing the rigidity of public expenditures would help to make the fiscal policy stance more responsive to macroeconomic needs. The adoption of a fiscal rule would enhance budget transparency, provide an important fiscal anchor and enhance credibility.

Functioning of product markets

Business environment

Starting a business has become more cumbersome and remains expensive. It now required 8 separate procedures and took 7.5 days on average, up from 7 procedures and 6.5 days in 2014. The average cost of starting a business remained virtually unchanged in 2015 at 16.6 % of per capita income. On the positive side, obtaining a construction permit became significantly faster in 2015, but is still very burdensome. In 2015, the number of newly established businesses increased by 15.2 %.

Market exit also remained costly and has become even longer while insolvency proceedings were still heavy and inefficient. Closing a business has become significantly more time-consuming and has remained expensive. Insolvency procedures lasted an average of 4.5 years and recovery rates fell further to the very low level of 18.7 % on average. The number of businesses closing down or being liquidated fell by 13.4 % in 2015 compared with 2014.

The overall business environment continued to deteriorate due to targeted actions against critical media, business people and political opponents through the active use of the tax authority, the financial crimes unit and courts. In actions largely perceived to be politically motivated, the government has acquired active control of several media assets (Bugün, Kanaltürk, Zaman), companies (Koza-İpek group), private university preparation courses and universities (Haliç) by appointing trustees in their management. It also seized one bank (Bank Asya).

Following the failed coup attempt of 15 July and under the state of emergency rule, this type of state intervention has become more widespread. Several private companies, private foundations and universities were seized on the basis of alleged links with the Gülen movement. Allegations of wrongdoings by individual companies need to be subject to due process with respect for the separation of powers and the independence of the judiciary. Abstaining from politically motivated expropriation of private assets by court decisions, including independent media, would help restore investors' confidence.

ERP policy guidance: Strengthen the rule of law and the judiciary with a view to restoring investors' confidence.

A reasonably well-functioning legal system has been in place for several years in the area of property rights. Enforcement of commercial contracts was still a rather lengthy process, but the introduction of an electronic filing system for court users made enforcing contracts easier. Out-of-court dispute settlement systems have been operational already in banking, insurance and customs. Additional arbitration mechanisms have spread to other areas rapidly, particularly on employee-employer disputes. The number of cases referred to arbitration bureaus increased from 200 in 2014 to 1,160 in 2015 and reached 1,040 in the first quarter of 2016. The judicial system and its administrative capacity could be further improved.

State influence on product markets

The government continued to intervene in the price-setting mechanism in key sectors. The proportion of directly administered prices in the consumer price index (CPI) basket has remained below 5%. However, food and alcohol prices, which together make up more than 25% of the consumer basket, continued to be highly sensitive to policy decisions. For energy (natural gas and electricity), automatic pricing mechanisms were applied in principle. In practice, however, the government continued to set end-user prices, effectively suspending the automatic pricing mechanisms. There was no progress on eliminating the charging of higher prices to one group of consumers in order to subsidise lower prices for another group in the wholesale and retail electricity markets.

There was no progress in improving the transparency of state aid. Legislation to implement the State Aid Law, originally scheduled to be passed into law by September 2011, has been postponed for yet another year until the end of 2016. 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*. (See also *chapter 8*.)

Privatisation and restructuring

Privatisation slowed down again. Following the surge in 2013, privatisation activity continued to decelerate in 2015, with the total volume of completed deals decreasing from EUR 4.8 billion (0.8 % of GDP) in 2014 to EUR 1.8 billion (0.3 % of GDP) in 2015. The share of the energy sector in privatisation tenders remained high. Competition could benefit from continued liberalisation in the markets for goods and services.

Functioning of the financial market

Financial stability

Despite declining profitability in banking, the financial sector generally performed well and continued to demonstrate resilience. The banking sector's loans-to-deposits ratio rose to 119 % in 2015, implying an increasing reliance on wholesale financing from abroad to sustain credit growth. The banking sector's profitability declined in 2015, both in relation to total assets and to total equity. The sector's capital adequacy ratio remained significantly above the regulatory target of 12 %, albeit declining from 16.3 % in 2014 to 15.6 % in 2015. The proportion of non-performing loans in total banking sector loans slightly increased, from 2.9 % in 2014 to 3.1 % in 2015.

Access to finance

Banks continued to dominate the financial sector. Their rapid credit expansion continued in 2015, with total bank lending increasing by 19.7 %. The value of banking sector assets as a ratio of GDP continued to increase, rising from 114 % in 2014 to 121 % in 2015. The size of the much smaller insurance sector (including private pensions) increased from 3 % of GDP to 3.1 %. State-owned banks' share of total banking sector assets slightly increased to 31.3 % as of September 2015 (30.7 % in September 2014), while the share of foreign banks remained stable at 16.4 %.

Functioning of the labour market

The number of jobs increased at a rate commensurate with output growth, but still below the growth rate of the labour force. In 2015, employment increased by 2.7 % which was less than the 3 % growth rate of the labour force. As a consequence, the unemployment rate increased by 0.5 percentage points to an annual average of 10.3 %. Labour force growth is mainly driven by a growing number of people of working age, but also by some rise in the labour force participation rate.

The employment rate of women has remained at a very low level. The overall employment rate increased to 53.9 % in 2015, with a large difference between men (75.3 %) and women (32.5 %). Despite the low proportion of women actively looking

for work, their unemployment rate remains significantly higher than the unemployment rate for men. In addition, about one third of women who are considered to be employed are in fact unpaid family workers in the agricultural sector. Almost a third of young people are not in employment, education or training.

ERP policy guidance: Enhance further the control capacity of the labour inspectorate and enable tax authorities and the social security institution to ensure a correct declaration of wages in order to reduce informality.

Figure 3 Unemployment in Turkey (% of Active population)

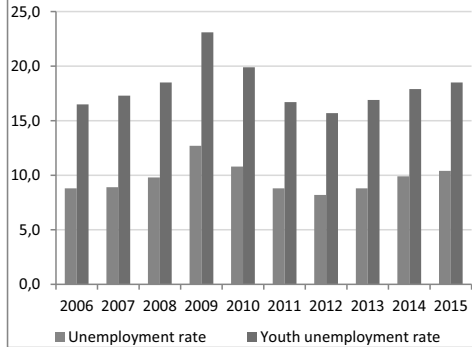
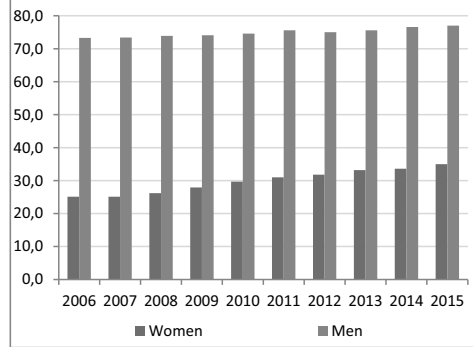


Figure 4 Participation rates in Turkey (% of Labour Force)



The efficient functioning of the labour market continued to be impeded by a lack of flexibility, for example on labour contracts, while undeclared work remained widespread. This calls for a deepening and widening of labour market reforms, which also need to be more inclusive.

3.2. The capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union

Turkey has a **good level of preparation** in achieving the capacity to cope with the competitive pressure and market forces within the EU. Sufficient human capital exists and a relatively modern sectoral structure. Turkey is well-integrated with the EU market in terms of both trade and investment. **Some progress** was made in a number of areas, most notably through further liberalising the energy sector. Significant problems remained as regards the quality of education. There are also problems of access to education for girls. The lira's real appreciation has reduced the economy's price competitiveness.

In line with the ERP recommendations and in order to support long-term growth, in the coming year Turkey should pay particular attention to:

- enhancing the comprehensive strategy in support of research and development;
- pursuing the education agenda and improving the qualifications of low-skilled workers.

Education and innovation

Although previous reforms and increased spending on education have generated a positive impact on educational attainment and enrolment rates, progress seems to have stalled recently. Significant problems remain over gender equality and the quality of education. Enrolment rates for pre-schooling (until the age of 6) increased to 55.48 % while they declined to 94.87 % for primary education and 94.39 % for lower secondary education. The reason for the decrease in primary education is that for children at the age of five, parents have a choice between pre-school or primary school.

For upper secondary education, the enrolment rate is close to 80 %, while for higher education, it is close to 40 %.

ERP policy guidance: Pursue the education agenda and improve the qualifications of low-skilled workers in order to make better use of human capital, in particular of young people.

Primary school results are lagging behind the EU average. According to the most recent PISA³ study on the educational performance of 15-year-old students, Turkish students improved in all three subjects tested (science, mathematics and reading) between 2009 and 2012. However, the improvement was less pronounced than in the preceding three-year period and Turkey remained 48 points below the OECD average. The measures taken by the Government following the coup attempt of 15 July resulted in considerable staff dismissals and changes in education institutions, posing risks to the stability of Turkey's education sector. Regarding vocational education and training, the share of vocational and technical education in secondary education increased from 35.8 % in 2003 to 51 % in 2013. About 34 % of enterprises provide vocational and on-the-job training to their employees. However, a mismatch continues to exist between requirements of the labour market and skills produced by the educational system. Turkey needs to make better use of its human capital in order to stimulate sustainable and inclusive growth and competitiveness.

R&D expenditure (both public and private) increased from 0.95 % of GDP in 2013 to 1.01 % of GDP in 2014, though remaining well below the government's current target of 1.8 % of GDP by 2018. About half of this investment came from the private sector. Turkey needs to develop a comprehensive strategy in support of research and development, while building closer cooperation between research institutions and economic operators.

ERP policy guidance: Enhance the comprehensive strategy in support of research and development; this should target an increase of total spending on research and development and build closer cooperation between research institutions and economic operators.
--

Physical capital and quality of infrastructure

Improvements in the country's physical capital were modest. Total investment increased by 0.2 percentage points to 20.3 % of GDP in 2015, while the share of private investment remained stable at 15.9 % of GDP. Public investment increased slightly with a share of 4.4 % of GDP in 2015. Concentrating in financial services (banking and insurance), gross foreign direct investment (FDI) inflows as a percentage of GDP increased from 1.6 % in 2014 to 2.4 % in 2015.

Some progress was made in the energy sector, particularly in the electricity market. Market liberalisation and privatisation deals in generation and distribution activities encouraged new private investments, particularly in renewable energies. The Turkish electricity grid is formally synchronised and interconnected with the ENTSO-E Continental European system since January 2016, allowing market players to freely import and export electricity between the EU and Turkey and thus improving the security of supply. Turkish Energy Stock Company (EPIAS) has become fully operational, contributing to the development of a competitive and transparent energy platform. Further progress is needed to open the natural gas market, so that there is competition for the state-owned corporation BOTAŞ. A transparent and cost-based pricing mechanism for electricity and gas remains to be properly implemented.

The transport infrastructure was enhanced by lengthening the railway and road networks by 3.8 % and 0.4 % respectively in 2014. In telecommunications, the number of internet subscribers increased by 13.3 % and the internet penetration rate for households increased from 54 % in 2014 to 59.6 % in November 2015. No progress was made on aligning telecommunications legislation with the EU framework, but the regulator completed the tender over the operating rights for 4.5G licenses.

³ OECD's Programme for International Student Assessment

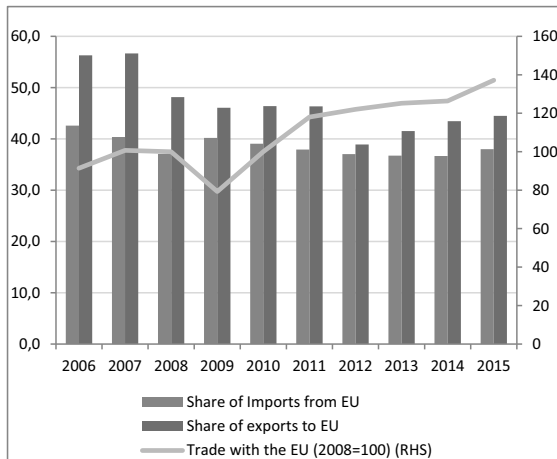
Sectoral and enterprise structures

In 2015, GDP grew by 4.0 %, while employment increased only by 2.7 %, 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 52.5 % of total employment (and 57.7 % of GDP) in 2015. Industry (including construction) accounted for 27.2 % of employment (and 24.1 % of GDP). Agriculture employed 20.6 % of the workforce and its share of GDP increased from 7.1 % in 2014 to 7.6 % in 2015, contrary to its long-term downward trend. The private sector's share of GDP continued to decline, falling by 0.4 percentage points to 84.3 % in 2015, but it is still quite large by EU standards. 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 added. The capacity of financial institutions should be widened to provide also to SMEs the type of long-term funding options which are currently only available to large corporations.

Economic integration with the EU and price competitiveness

Turkey's trade and economic integration with the EU is high and increased further in 2015. The share of Turkish exports going to the EU increased from 43.5 % to 44.5 % while the share of Turkish imports coming from the EU increased from 36.7 % to 38.0 %. For the EU, Turkey has become the 5th largest trade partner, moving up one rank compared to 2014.

Figure 5 Turkey trade integration with the EU



Turkey was the EU's 4th main export market and number 6 in terms of imports. The openness of the Turkish economy, measured by the value of exports and imports of goods and services as a percentage of GDP, decreased from 60.8 % in 2014 to 59.6 % in 2015.

The EU remained the largest source of FDI flows into Turkey, although its share of total inflows decreased from 61.5 % to 57.6 % in 2015. Further trade integration with the EU would be stimulated by Turkey's elimination of impediments to the functioning of the EU-Turkey customs union (see *acquis chapter 1 - Free movement of goods*). Close to three quarters of the FDI stock in Turkey originates in the EU.

Turkey's international price competitiveness has deteriorated as a result of the 10.2 % appreciation of the lira in real effective terms between September 2015 and September 2016.

4. ABILITY TO ASSUME THE OBLIGATIONS OF MEMBERSHIP

4.1. 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** over the past year, mainly in terms of alignment with the New and Global Approach *acquis*. However, some technical barriers to trade delay or prevent the free movement of goods in violation of Turkey's obligations under the Customs Union.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ eliminate measures which create impediments to the free movement of goods and which are in breach of the Customs Union, such as export restrictions and requirements related to registration, prior approval, licensing and surveillance;

→ continue the pace of alignment of sectoral technical legislation, including in the area of pharmaceuticals, as well as horizontal legislation establishing the New Legislative Framework.

General principles

With regard to **general principles**, the framework for the free movement of goods is largely in place in Turkey in principle; however, in practice there are several issues. There is a risk-based electronic import control system, TAREKS, to enable free circulation of goods coming from the EU, unless a specific risk profile is attributed to them. However, last year the implementation of TAREKS led to an increasing number of EU products being held back for documentation and physical checks after risk assessment. Technical barriers to the free movement of goods persist in the harmonised area on products such as textiles, footwear, and clothing, where registration requirements apply, and prior approval and licensing is required for chemicals and textiles. Surveillance measures for imports under a certain price per unit also hamper trade flows. Such barriers also exist on goods in the non-harmonised area, affecting some foodstuffs and alcoholic beverages. Exports of certain products such as aluminium, copper and leather are also subject to restrictions which in practice amount to a ban, contrary to Customs Union rules.

Non-harmonised area

Turkey has a regulation on **mutual recognition in the non-harmonised area** in force since July 2013. The mutual recognition principle has been introduced to certain areas where national rules apply. The Ministry of Economy is the focal point for notifying the EU of technical regulations. However, the number of notifications has not kept up with Turkey's legislative activity.

Harmonised area: quality infrastructure:

There is a legal basis and administrative structure in place for technical regulations, standards, conformity assessment, accreditation, metrology, and market surveillance. Alignment with regulations (EC) 765/2008, (EC) 764/2008 and (EC) 768/2008 has been ensured via various pieces of legislation, but the relevant framework law needs to be updated. The Turkish Standards Institute is independent, able to implement European and international standards and has adequate staff resources and financing. At the end of May 2016, it adopted a total of 20 617 national standards aligned with European standards. It has been a full member of CEN and Cenelec since 2012. Five Turkish economic operators are full members of the European Telecommunications Standards Institute, ETSI.

There are 30 **notified bodies** in Turkey and one technical approval body. The Turkish Accreditation Agency, TÜRKAK, is a signatory of multilateral agreements under European Cooperation for Accreditation. The National **Metrology** Institute, TÜBİTAK-UME, ensures traceability of international measurement standards in the fields of scientific, chemical and industrial metrology, which started producing certified reference materials for proficiency testing and interlaboratory comparisons. It is a member of the European Association of National Metrology Institutes. Legal metrology is the responsibility of the Ministry of Science, Industry and Technology, an associate member of European Cooperation in Legal Metrology. A three-year national metrology strategy was adopted in 2015.

Turkey carries out a regular **market surveillance** programme in accordance with EU legislation and submits its annual market surveillance programme to the Commission. An electronic information system enables the 10 market surveillance authorities to report their observations. A national market surveillance strategy for 2015 to 2017 is in place. However, market surveillance in Turkey needs further strengthening in terms of resources and personnel and increased visibility for consumers and the private sector.

Harmonised area: sectoral legislation

For the '**New and Global Approach**' **product legislation**, Turkey adopted legislation to align with the *acquis* on non-automatic weighing instruments, measuring instruments, lifts, equipment for use in potentially explosive atmospheres pyrotechnic articles, low voltage equipment, simple pressure vessels, electromagnetic compatibility and eco-design requirements for water pumps. Preparations are advanced for aligning Turkish law with the *acquis* on civil explosives, radio & telecommunication terminal equipment and in-vitro medical devices.

On '**Old Approach**' **product legislation**, Turkey adopted legislation on fertilisers, pharmaceuticals, motor vehicles and cosmetics. Some of the provisions of the legislation on cosmetics are however not consistent with EU legislation and sectoral technical legislation on pharmaceuticals needs to be further aligned. Contrary to Customs Union rules, Turkey does not accept EU Good Manufacturing Practices certificates. The national legislation on **chemicals classification, labelling and packaging** is aligned with the *acquis* and the United Nations Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals. Turkey has continued preparations on aligning its law with the REACH legislation and with the *acquis* on pharmaceuticals for human use.

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. Legislation on **Good laboratory practices** is fully aligned. The Turkish Accreditation Agency is the relevant national monitoring authority.

On **procedural measures**, Turkey adopted in 2002 national legislation on textiles, footwear and crystal glass. Regarding firearms, national legislation is in place laying down licensing procedures. There was no progress on alignment to the *acquis* on cultural goods.

4.2. 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 14 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 **EURES** (European Employment Services) network.

4.3. 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 are at an **early stage** on the right of establishment and freedom to provide services. Turkey made **some progress** in the past year, particularly in the area of postal services. Substantial efforts are still needed to align further 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 Point of Single Contact.

As regards **the right of establishment**, Turkey amended in June the regulation concerning the employment of foreign health professionals in private establishments enabling *inter alia* foreign national midwives to work in the private establishments. A new law adopted in August simplified the procedures regarding work permits for foreign nationals. However, the requirement to obtain a work permit - on top of the procedures regarding the establishment and registration of their company - remains in place for self-employed EU nationals.

Regarding the **freedom to provide cross-border services**, service providers registered in the EU are still subject to registration, licensing and authorisation requirements in Turkey. The nationality requirement for professional tourist guides is not in line with the *acquis*. Turkey still needs to align its law with the Services Directive and to set up a Point of Single Contact.

Some progress was made on **postal services**. Turkey adopted a regulation on universal postal services defining the scope of and principles for providing services.

On the **mutual recognition of professional qualifications**, the Vocational Qualifications Authority published a regulation on national professional standards and national qualifications, and continued to issue occupational standards. Some regulated professions are still subject to reciprocal recognition. Nationality and language requirements remain. Turkey needs to further align with the *acquis* in this area.

4.4. 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. The legislation on real estate acquisition is not aligned with the *acquis*; it lacks transparency and restricts the rights of a number of Member States' nationals. Turkey has made **some progress** in payment systems, the fight against money laundering and terrorism financing. In the coming year, Turkey should in particular:

→ draft and adopt an action plan for liberalising the purchase of real estate by foreigners;

→ step up cooperation between prosecution, law enforcement and financial intelligence units;

→ further reinforce its preventive measures against the misuse of its financial system for the purpose of money laundering and terrorism financing.

On **capital movements and payments**, Turkish law 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 for gradually liberalising the purchase of real

estate by foreigners, bringing its laws into line with the *acquis*. Foreign ownership is subject to restrictions in radio and TV broadcasting, transport, education and the electricity market.

Turkey has already reached a good standard in **payment systems**. In January, it adopted implementing legislation on payments and securities systems aiming at further alignment with the *acquis*.

Turkey has made progress in the **fight against money laundering and terrorism financing**. In February, the country ratified the Council of Europe's Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism. The legislation on terrorism financing has been strengthened in compliance with the recommendations of the Financial Action Task Force. Turkey needs to further align with the *acquis* by reinforcing its preventive measures against the misuse of its financial system for the purpose of money laundering and terrorism financing. The law on the confiscation of criminal assets is partly in line with the *acquis*. Turkey's track record on anti-money laundering needs to be strengthened. In particular, the number of convictions, confiscations, seizures and freezing of assets remains limited for case of money laundering and terrorism financing as a stand-alone crime.

4.5. Chapter 5: Public Procurement

EU rules ensure that the public procurement of goods, services and works 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, as important gaps remain in its alignment with the *acquis*. Public procurement remains an area particularly vulnerable to corruption. **Some progress** was achieved in the past year, especially with regard to Turkey's implementation and enforcement capacity. Further efforts are needed in public procurement, an area for potential inclusion in a modernised and extended Customs Union. In the coming year, Turkey should in particular:

→ revise public procurement law to address utilities, concessions and public-private-partnerships, in line with the 2014 EU public procurement directives, and to increase transparency;

→ start repealing exceptions that conflict with the *acquis*, as envisaged in the harmonisation schedule under the national action plan for EU accession, and eliminating restrictive measures such as domestic price advantages and civilian offsets.

Institutional set-up and legal alignment

Turkey's **legal framework** for public procurement broadly reflects the principles of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). However, for certain goods Turkey applies a compulsory domestic price advantage.

The Public Procurement Law, which is broadly in line with the 2004 EU public procurement directives, is applicable to tenders both above and below the thresholds. 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* and needs to be aligned. Its scope is reduced by a range of sector-specific laws which limit transparency for businesses and establish different means of legal remedy (administrative or judicial), depending on the sector. The legislation on the utilities sector is more restrictive than allowed under the EU Utilities Directive. Regulations governing defence and security procurement are largely in line with the *acquis*. The thresholds for all types of procurement remain higher than those in the EU. Turkey does not have a comprehensive legislative framework for concessions and public-private partnerships.

A domestic price advantage of up to 15 % continues to be compulsory for ‘medium and high-technology industrial products’ and is often applied at the maximum rate of 15 %. On the basis of 2015 statistics, use of the domestic price advantage has almost tripled. It was applied in 24.90 % of the number of contracts above the minimum threshold (9.22 % in 2014) and in 36.51 % of the overall contract value (29.11 % in 2014). The civilian offset option in public tenders began to be applied after implementing legislation was published in 2015 and in 2016. The third economic transformation plan under Turkey’s tenth development plan (2014-2018) aims at developing local manufacturing capacity via public procurement and extends the use of offset agreements to other sectors. Turkey should eliminate restrictive measures which contradict the *acquis* and consider applying the new means provided for under the 2014 EU Directives for promoting innovation, domestic production and technology transfer.

Turkey does not have a specific public procurement **strategy**. The 64th government programme and the national action plan for EU accession of January 2016 include a harmonisation schedule aimed at revising legislation in line with the 2014 EU public procurement directives, as well as amending legislation on utilities and public-private partnerships.

The **Public Procurement Authority (PPA)** is responsible for implementing public procurement law and monitoring the public procurement system. The Ministry of Finance is in charge of coordinating policy formulation and implementation.

Implementation and enforcement capacity

Turkey’s **public procurement market** represented 7.1 % of the country’s GDP in 2015 (6.4 % in 2014). Procedures generally comply with transparency and efficiency principles. There is a well-functioning central public procurement portal (EKAP). The Ministry of Finance, the PPA and the Ministry of Development have sufficient operational capacity. The market and competition work satisfactorily in most sectors. The average number of bidders in public tenders was 3.86 as compared with 4.49 in the previous period. Framework agreements are effectively used in accordance with EU requirements. Centralised purchasing is used effectively, in a limited number of areas, such as the health sector. However, Turkey does not have a single authority in charge of coordinating, supervising and monitoring public-private partnership (PPP) operations, despite their significant increase in volume. The PPP unit in the Ministry of Development provides an early-stage review of some projects, together with the Treasury and the Ministry of Finance. Allegations of political interference in some public tenders have been made, in particular regarding large private-public partnerships which are exempt from the Public Procurement Law.

Monitoring of contract award and implementation is satisfactory. The PPA issues half-yearly statistics which provide the basis for measuring performance and outcomes and for improving the public procurement system.

Contracting authorities’ **capacity to manage public procurement processes** continues to improve. Turkey uses e-procurement effectively. The PPA provides sufficient regulatory, advisory and operational support to the contracting authorities.

Mechanisms to identify and address corrupt and fraudulent practices are in place, including rules on **integrity and conflicts 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. New Board members were appointed for four years in

April 2016. The PPA's review remit does not include areas exempted from public procurement law, such as utilities or concessions.

With regard to **implementation capacity**, the PPA review and remedies system provides for speedy, effective and competent handling and resolution of complaints and sanctions. In 2015, the Public Procurement Board examined 3 720 complaints, accounting for 3.7 % of all tenders (3 942 and 4 % in 2014). To avoid possible conflicts of interest, the Board's integration within the PPA requires to be reassessed.

4.6. 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 area of company law legislation. **Good progress** was made in the areas of mergers and divisions — a key recommendation from 2015 — and by strengthening the Public Oversight, Accounting and Auditing Standards Authority.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ finalise technical alignment of legislative amendments in preparation and continue efforts to align with the latest accounting and statutory audit *acquis*.

On **company law**, Turkey's level of alignment is already high. The progress made on alignment in the area of mergers and divisions means that a very small number of issues remain to be addressed. Regarding takeover bids, there are also only a few issues outstanding. Online electronic registration of companies has been further improved. Disclosure of and public access to financial documents of companies required to be published in accordance with EU accounting rules need to be ensured.

Concerning **corporate accounting** and statutory **audit**, Turkey continued to adopt new financial reporting and auditing standards, and amendments to existing ones, based on International Financial Reporting Standards and standards published by the International Federation of Accountants. The Turkish Public Oversight, Accounting and Auditing Standards Authority and the Capital Markets Board further improved their administrative capacity through recruitment and training.

The scope of statutory **audit** has been further broadened by reducing the total assets and net turnover thresholds, and the number of approved statutory auditors and audit firms further increased. Alignment with the latest *acquis* on accounting and statutory audit needs to be ensured.

4.7. Chapter 7: Intellectual property law

The EU has harmonised rules for the legal protection of intellectual property rights (IPRs), as well as rules for the legal protection 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 **some progress** in the past year in improving administrative capacity and coordination but enforcement remained problematic. In the coming year, Turkey should in particular:

→ adopt pending industrial property and copyright legislation in line with the *acquis*;

→ improve enforcement measures in fighting against piracy and counterfeiting;

→ ensure rights are enforced and pursue awareness initiatives on intellectual property

protection beyond current efforts.

Turkish public bodies in charge of intellectual property (IP) generally improved their coordination arrangements. In **copyright and neighbouring rights**, management of collective rights is still problematic, particularly with regard to the treatment of foreign producers, to public performance rights and to reproduction rights. The draft copyright law is still pending.

The draft law on **industrial property rights**, published in March 2016 for public consultation, is an opportunity to progress towards alignment with the IP *acquis*. A few crucial issues remain, including the introduction of a regime of international exhaustion of trademark rights. Turkish patent law is still not fully in line with the EU *acquis* or with the European Patent Office's standards on pharmaceutical inventions. The Turkish Patent Institute has improved its sectoral and administrative capacity, including capacity for geographical indications, through recruitment and training. Turkey also improved its capacity with regard to plant variety breeders' rights. Dialogue with IPR holders on systemic IPR problems has yet to be established and additional work is needed on geographical indications, on plant variety and on regulatory data protection for pharmaceuticals.

On judicial **enforcement**, the Court of Cassation IPR Criminal Chamber became more specialised. Alignment with the EU Enforcement Directive is still needed, in particular on returning counterfeit goods to offenders, storage by rights holders of confiscated goods and inconsistencies in obtaining preliminary injunctions. Since 2014, the number of complaints about search and seizure warrants has increased markedly. Customs enforcement against counterfeit goods further improved, with an increase in the number of seizures. However, despite continuous efforts, counterfeiting and piracy still remain widespread, posing risks to public health and consumer protection. Turkey's legislation on customs enforcement needs to be further aligned with the *acquis*. More assertive political will on IPR enforcement is needed.

4.8. 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 achieved in this field in the past year. Legislation on antitrust rules 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 to ensure effective monitoring of aid measures and proper alignment with the *acquis*, including finalisation of an updated inventory of aid schemes.

Antitrust and merger

The **legislative framework** is broadly aligned with the *acquis*. The Law on the Protection of Competition reflects the substance of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) on restrictive agreements and Article 102 of TFEU on antitrust rules. Competition law has also established ex ante control of mergers above certain turnover thresholds, in line with the EU Merger Regulation. Secondary legislation in this field is largely in place. A draft law on amendments to the Law on the Protection of Competition is pending. This draft law includes provisions in line with the *acquis*, particularly concerning the introduction of the *de minimis* rule.

Regarding the **institutional framework**, the Competition Authority (CA) is responsible for implementing the Law on the Protection of Competition. Attached to the Ministry of Customs and Trade, it is operationally a largely independent body. It is governed by seven board members. The CA's remit is very similar to that of the European Commission. It has the

authority to prohibit mergers, to grant and refuse individual exemptions from the application of competition rules and to undertake on-site investigations. It can launch investigations upon complaints and notifications as well as on its own initiative. It is obliged to complete its investigations within six months as a rule. A leniency policy on fines for companies that provide information in cartel cases is in place. The CA issues opinions on draft laws that may have an effect on competition, either on request or on its own initiative. Parties may appeal against its decisions before the administrative courts.

The CA's **enforcement capacity** is adequate. **Implementation** is overall effective, but it shows a downward trend over the period 2013-2015. There is a marked decline in the number of decisions, in particular in the area of antitrust (from 191 to 89) and in the fines imposed (from EUR 280 million in 2013 to zero in 2015). In May 2016, the CA imposed a fine of EUR 2 258 443 on Turk Telekomunikasyon, the telecommunications company, on procedural grounds. The CA conducted a significant average of 75 raids annually between 2013 and 2015. The number of complaints that resulted in an investigation declined from 20 in 2013 to 5 in 2015. The number of appeals against CA decisions was relatively stable (with an average of 155 cases per year between 2013 and 2015) and the vast majority of these decisions were upheld by the national courts. The CA also carried out activities to keep sector representatives and public institutions updated on antitrust rules.

State aid

The **legislative framework** is partially in line with the *acquis*. State aid regulations do not cover 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 (TFEU). However, the secondary legislation, which is required to implement the law in question, is not in place yet. It is currently due to enter into force on 31 December 2016, according to a deadline already postponed four times.

Regarding the **institutional framework**, the State Aid Monitoring and Supervision Board is responsible for implementing the law. Some Board members are nominated by aid granting ministries. The General Director for State Aid chairs the Board. The General Directorate for State Aid, Turkey's State aid authority, is attached to the Prime Ministry's Undersecretariat of Treasury. Therefore, it is not considered to be operationally independent.

Turkish law requires State aid measures to be notified to the Board, and gives it the authority to accept an aid measure, to ensure its compatibility and to carry out checks on its own initiative or on the basis of a complaint. However, these provisions have yet to enter into force, due to repeated postponement of the adoption of the necessary secondary legislation. It is therefore not yet possible to assess the **enforcement capacity** of the Board and the General Directorate for State Aid. A comprehensive State aid inventory has yet to be set up and an action plan for alignment has yet to be adopted. Turkey submitted a plan to restructure its steel sector to the European Commission in 2009.

Liberalisation

Competition and State aid rules apply to state-owned enterprises. Turk Telekomunikasyon and TUPRAS, Turkey's sole oil refiner, have legal monopolies in the fixed telecommunications and refined oil products markets, respectively. In 2014, the CA fined TUPRAS for abuse of a dominant position in the market.

4.9. 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, as some decisions were taken to improve market governance. In the coming year, Turkey should in particular:

→ re-establish trust in the independence of supervisory agencies, in particular the Banking Regulatory and Supervisory Agency, through a track record of well founded, independent decisions.

There was some progress in the areas of **banks and financial conglomerates**. The Banking Regulatory and Supervisory Agency introduced additional capital requirements for systemically important banks as of 31 March 2016. Meanwhile, the regulator eased the restrictions on credit card instalments, consumer and housing loans and issued a third participation bank licence benefiting state-owned banks. The authorities initiated the liquidation process for the Asya Bank, whose takeover by the state created perceptions of a politically motivated decision. The Banking Regulatory and Supervisory Agency itself was subject to investigation following the coup attempt and some of its staff was laid off.

There was no progress on **insurance and occupational pensions**. On financial market infrastructure, the Istanbul Arbitration Centre has become operational, publishing its arbitration and mediation rules and tariffs.

There was no further progress on **financial markets infrastructure** but good progress on **securities markets and investment services**. Following a review of the Turkish legal framework, the European Securities and Markets Authority concluded that a prospectus drawn up in Turkey constitutes a valid prospectus under the Prospectus Directive. The Capital Markets Board of Turkey amended the implementing regulation on securities services, introducing prudential measures on the conduct of leveraged foreign exchange and over-the-counter derivative transactions. The regulator signed a memorandum of understanding (MoU) with the Brunei Monetary Authority for information exchange, increasing the number of such MoUs to 35.

4.10. Chapter 10: Information society and media

The EU supports the good 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 is **moderately prepared** in the areas of information society and regarding the legislation on audiovisual media services. **Some progress** was achieved in the past year in the area of electronic communications and information society. Market access problems, insufficient competition in fixed markets, the overregulation of the sector, high taxation and questionable cost burdens on operators and consumers remain important issues of concern. Though the broadcasting law is to a large extent in line with the EU *acquis*, the insufficient protection of freedom of expression and overregulation in the sector remain issues of concern. In the coming year Turkey should in particular:

→ strengthen the independence of the regulatory authorities and their members;

→ revise the law on the internet in line with the Venice Commission's recommendations of March 2016 to support an environment conducive to freedom of speech on the internet;

→ further align the authorisation regime, market access, rights of way and universal service in electronic communication with the EU *acquis*;

→ take the necessary steps to complete the digital switchover as soon as possible.

On **electronic communications and information and communication technologies**, there was limited progress in aligning Turkish legislation with the EU on the authorisation regime, market analysis, market access and the universal service regime. In the fixed voice and broadband market, competition is not effective and the market share of alternative operators remains at 6 %. A more proactive Competition Authority with regard to retail internet and mobile communication services would be advisable. Effective competition in fixed markets would require access to the physical network and increased fibre penetration. The minimum capital requirement for fixed phone operators presents a barrier to market entry. Authorities should ensure consultation procedures with stakeholders. Municipalities regularly charge operators additional fees for rights of way and the installation of base stations. The taxation regime remains complex and taxes are disproportionately high without clear justification and twice as expensive for mobile virtual network operators. Operators were enabled to use multiband spectrum more efficiently. The mobile broadband penetration rate significantly increased from 41.7 % to 49.6 % in 2015, while fixed broadband rose only slightly from 11.5 % to 12.1 %. 4G services were launched in April 2016. Full independence of the Information and Communication Technologies Authority (ICTA) needs to be ensured. The law on the internet has not been amended and concerns remain. (*See chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*)

In the field of **information society**, an ambitious e-government strategy for 2016-2019 was adopted in July 2016 laying down a comprehensive set of policy objectives.

In the area of **audiovisual policy**, it remains uncertain when the digital switchover process will be completed due to a new ongoing tendering process. In terms of transparency, the decisions of the Radio and Television Supreme Council (RTÜK) are publicly available online, together with the internal experts' reports on which they are based. The number of sanctions imposed on broadcasters on the grounds of praising terrorism, disturbing the public order and violating the integrity of the state increased, affecting particularly Kurdish language and independent channels, through fines and suspensions. More than 30 TV and radio stations known for being critical towards the government were dropped from the state-owned satellite distribution platform TÜRKSAT. In the aftermath of the coup attempt, the government issued decrees-laws ordering the closure of 46 TV channels and radio stations, predominantly for alleged links to the Gülen movement. 23 out of 39 TV channels and radio channels broadcasting in Kurdish language have been closed. (*See chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*)

The independence and neutrality of the RTÜK members, has to be strengthened. The editorial autonomy of the public broadcaster TRT is in question, as its 13 domestic and international channels follow largely a pro-government line.

4.11. 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. Preparations have advanced on general agricultural issues and alignment with the common agricultural policy. Turkey's capacity to absorb funding has increased with the implementation of the pre-accession rural development programme, IPARD. In the coming year, Turkey should in particular:

- eliminate the remaining restrictions on imports of live cattle and beef;
- adopt a strategy for agricultural statistics.

Regarding **general agricultural issues**, the agricultural census is not yet complete and the strategy for agricultural statistics has not yet been adopted. 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.

Unjustified restrictions on **imports of live cattle, beef and derivative products** from the EU continued. Although Turkey has made constructive progress to solve the issue, it has yet to fully implement its obligations under the EU-Turkey trade agreement for agricultural products, i.e. by opening quotas for beef and live animals on a lasting basis.

In **rural development**, the first EU pre-accession programme for agriculture and rural development (IPARD I) has created more than 50 000 jobs through the implementation of nearly 11 000 projects following 15 calls for applications. More efforts beyond ongoing initiatives are needed to increase awareness of the programme's impact. The IPARD-II sectoral agreement has been ratified and a first call for applications launched. The regulation on the IPARD-II Monitoring Committee was published and a request for the entrustment of budget implementation tasks for the IPARD II programme was submitted to the Commission. The agricultural and rural development support institution has reached a mature stage and its staff continues to receive training in specific areas for further improvement. The institutional capacity of the managing authority needs to be strengthened in line with the IPA II Regulations. Some additional steps have been taken to introduce the agri-environment and LEADER approach on a pilot scale.

The preparation of implementing legislation on the principles and implementation of **organic agriculture** is at a final stage.

4.12. 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 **no progress** in the past year. Full implementation of the *acquis* in this area will require significant further efforts, particularly in areas such as animal by-products, animal welfare, the identification and registration of animals and control of their movements. In the coming year, Turkey should in particular:

→ upgrade food establishments to meet EU standards, among other things by 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**. Efforts 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 Sabiha Gökçen Airport in Istanbul are still not fully functioning. Implementing legislation was adopted on transshipment of product consignments at the border inspection post of entry, as were animal health rules for imports and transit of certain ungulate animals and on standard models for veterinary health certificates for imported live animals.

Turkey has continued its fight against animal diseases. There were increased numbers of foot and mouth disease outbreaks due to a change in the strain circulating; foot and mouth disease had been under control as a result of mass vaccination. The disease-free zone with vaccination of the Thrace region has been maintained through strict movement controls. Significant efforts are still needed to fully align with and implement the *acquis* on transmissible spongiform encephalopathies and surveillance systems, including full compliance with Decision 1/98 (*See chapter 11 — Agriculture and Rural Development*). Further structural and administrative

efforts are required to fully implement the *acquis* on animal welfare. There has been no progress on zoonoses.

Turkey continued to run 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 noted on developing the national plan for upgrading agri-food establishments. Significant efforts are still needed to apply the new rules on registering and approving food establishments. Work on animal by-products has continued but adapting the new rules to this sector still requires substantial efforts. Provision for funding inspections has still not been aligned with the EU system.

Alignment with **food safety legislation** on issues such as labelling, additives and purity criteria, flavourings and food supplements has advanced but has yet to be completed for food enzymes and novel foods. Progress on **specific rules for feed and phytosanitary policy** remained limited.

4.13. 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**. In the past year, **some progress** was made on resources and fleet management, inspection and control, and on international agreements. More efforts are needed to align the legislation on structural actions, State aid and market policy and to strengthen institutional capacity. In the coming year, Turkey should in particular:

→ adopt the draft fisheries law.

No particular progress was made on **administrative and organisational capacity**. The draft fisheries law still has not been adopted. Regarding **resources and fleet management**, the total number of decommissioned vessels has reached 1 011 under the ongoing subsidy scheme. This has further contributed to progress in fleet management. A data collection programme for marine fisheries has been run jointly by the Ministry of Food, Agriculture and Livestock and the Turkish Statistical Institute. The Fisheries Information System has been included in the ministry's internal information system.

On **inspection and control**, some progress was made in legislative alignment and on implementation of the International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT) recommendations on bluefin tuna, although some divergences remain on the recovery plan. Implementing legislation was adopted setting up a system of fisheries vessel monitoring, potentially an important step towards sustainable fisheries management. No progress was made on **structural action, State aid or market policy**. Regarding **international agreements**, cooperation between Turkey and the EU continued in ICCAT and the General Fisheries Commission for the Mediterranean. As the EU implements provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea, *inter alia* in the common fisheries policy, Turkey's ratification of the Convention would improve cooperation with the EU on fisheries and maritime policy.

4.14. 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 in the areas of rail and aviation. However, more work

is needed to strengthen rail authorities' financial and technical capacity as well as the administrative capacity for all modes of transport, particularly civil aviation.

In addition to addressing the shortcomings outlined above, in the coming year, Turkey should in particular:

- focus on implementing the action plan for the liberalisation of the railway sector;
- improve road safety conditions and reduce road traffic accident fatalities;
- adopt the legislation on intelligent transport systems, and improve capacity and resources for its implementation.

As regards the **general transport *acquis***, key strategic documents such as the national transport strategy reflect earlier EU policy priorities, but these strategies will have to be revised to take into account the latest EU priorities in sustainable urban mobility and in combating climate change. A transport master plan covering all modes of transport needs to be approved. Further efforts should be made to complete alignment with the *acquis* on public service obligations, including transposing the *acquis* on the procedure and criteria for the award of public service contracts in the field of railway and road transport. A significant number of staff and sector professionals have been trained, particularly in the area of handling dangerous goods and road safety. Strengthening administrative capacity in all transport modes remains a priority, especially in aviation and railways. The accident investigation body covering all transport modes does not have sufficient independence from the regulator, the Ministry of Transport, as required by the *acquis*.

On **road transport**, the legal framework is at a good level of alignment. The regulation on technical inspections of road infrastructure and vehicles carrying dangerous goods entered into force in April. Conformity assessments are performed by the Turkish Standards Institution and Turkish Lloyd is licensed for testing, certification and periodic inspection of containers and transportable pressure equipment. Turkey has to continue alignment with road safety policies under the *acquis* and to develop administrative structures and strategies to reduce road traffic accident fatalities. Turkey needs to align with the **intelligent transport systems** legislation, the 'clean power for transport' package on clean and energy-efficient road transport vehicles and the introduction of infrastructure for alternative fuels.

Progress has been made in the **rail transport sector**. Secondary legislation was published on the approval of railway stock and on railway safety, on authorisation of railway undertakings, establishing their services, entry conditions and obligations, and on the public service obligation for passenger transport. These regulations mostly foster the opening up of the railway market in Turkey, however, the alignment with the *acquis* of these by-laws has not been ascertained yet. In June, the incumbent state-owned railway company, Turkish State Railways (TCDD), split rail operation into infrastructure (to TCDD as Infrastructure Manager) and operations (to TCDD Transportation Joint Stock Company), in order to align with the *acquis*. The network statement and the track access charges which would ensure open access to the railway market are still pending. The rail regulator should also tackle cross-subsidisation of rail services and set up a holding structure that ensures the neutrality of the infrastructure manager *vis-à-vis* all market operators, including TCDD Transportation Company. The rail regulatory body's lack of own resources undermines its independence from the Ministry of Transport, Maritime Affairs and Communication. The Directorate-General for Rail Regulation still acts as both the regulatory authority and the safety authority and it does not enjoy sufficient independence from the Ministry of Transport. Further alignment efforts are required. In addition, the ministry should not carry out the functions of economic regulator after liberalisation, as it would not be compatible with Directive 2012/34 establishing a single European railway area.

In **maritime transport**, the Ministry of Transport, Maritime Affairs and Communication started a training programme on oil pollution preparedness and emergency response. Turkey became party to the Convention on Facilitation of International Maritime Traffic (FAL) in February. It has yet to ratify the 2006 Maritime Labour Convention. Turkey should continue its efforts to become party to all basic conventions of the International Maritime Organization, including membership of the Paris Memorandum of Understanding. Turkey is encouraged to complete its legislative and technological framework for maritime transport monitoring, ensuring alignment with the *acquis* on the Community vessel traffic monitoring and information system.

In the area of **inland waterway transport**, the relevant EU legislation will have to be transposed, and a new authority responsible for inland waterways will have to be established. Turkey does not participate in the EU strategy for the development of the Danube Region (EUSDR) and did not sign the main international agreements on inland waterways.

In **aviation**, Turkey is making progress in aligning with the *acquis*. It has expressed interest in a comprehensive aviation agreement including safety issues. It adopted implementing legislation on safety assessment of national and foreign aircraft, on passengers with reduced mobility, and on flight and duty time limitations and rest requirements. No significant progress was made in air operations or aircrew domains. The capacity of the Directorate-General for Civil Aviation is not keeping pace with the size and growth of the Turkish civil aviation sector. The revised working arrangement with the European Aviation Safety Agency (EASA), extended to all areas of aviation safety, should be concluded as a matter of priority. Turkey is encouraged to become a full part of the EU aviation system, with special attention to safety, including participation in the management board of EASA and joining the Single European Sky initiative. Until then EASA cannot perform safety inspections on air traffic management and air navigation services and therefore Turkey's level of progress in these areas cannot be ascertained. The lack of communication between air traffic control centres in Turkey and Cyprus continues to seriously compromise air safety in the Nicosia flight information region. An operational solution needs to be found urgently to resolve this safety issue.

As regards **combined transport**, the country adopted a combined transport strategy back in 2014, but there has not been any progress since then in terms of new legislation. Opportunities for developing combined transport will have to be further enhanced.

As long as restrictions remain in place on vessels and aircraft registered in or 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.

4.15. Chapter 15: Energy

EU energy policy covers security of supply, the internal energy market, energy efficiency, renewable energy sources, nuclear energy, nuclear safety and radiation protection.

Turkey is **moderately prepared** in this chapter. **Good progress** continued in the area of security of supply, electricity and the renewable energy sector. Turkey is at an advanced stage of alignment in the electricity sector. In the coming year, Turkey should in particular:

→ complete the gas market reform in line with the *acquis* in the gas sector, 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 Euratom *acquis*, including restructuring of the nuclear energy regulator (TAEK) to separate its operating functions and guarantee its full independence from any entity concerned with the development of nuclear energy;

→ make progress on transparent, cost-reflective and non-discriminatory tariffs for electricity and gas.

There has been significant progress regarding **security of supply**. Turkey continues to comply with the oil stocks *acquis*. A draft fuel market law regulating emergency oil stocks and oil security remains pending. Progress continues on the Trans-Anatolian Pipeline project (TANAP): all major procurement contracts have already been awarded with a view to finalising the project in 2018, well ahead of the original schedule. Efforts towards expanding TANAP to bring new gas sources from the Caspian and/or the Middle East to Turkey and Europe continued. The feasibility and technical studies are ongoing for the project of a bidirectional interconnector between Turkey and Bulgaria. On the other hand, stalled negotiations on the 'Turkish Stream' were re-launched in August 2016 following the normalisation of bilateral relations between Turkey and Russia. An intergovernmental agreement on 'Turkish Stream' was signed on 10 October 2016 in the presence of the Turkish and Russian Presidents in the margins of the 23rd World Energy Congress in Istanbul. No progress was made on a transparent gas transit regime.

Good progress continued on **electricity networks**. The Turkish Electricity Transmission Company (TEİAŞ) became an observer member of the European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E) in January 2016 following the 2015 agreement on commercial electricity exchanges between Turkey and the European Union. This is an important step towards full integration with the EU's electricity market. Efforts to build electricity interconnections with other neighbouring countries continued.

As regards the **internal energy market**, in *electricity* Turkey has continued to adopt new implementing legislation in line with the EU's Third Energy Package. Two new regulations regarding the merging and acquisition of electricity distribution companies and demand forecasting were issued in May 2016 with a view to improving efficiency, competition, transparency and accountability. Several amendments were also made to implementing regulations with a view to ensuring full functioning of day-ahead and intra-day markets; these market operations were transferred to the Energy Markets Operation Joint Stock Company (EPIAŞ) in September 2015. Distribution companies were legally unbundled from their supply activities by January 2016, in line with the *acquis*. The eligibility threshold for electricity consumers to change supplier was further reduced from 4 000 kWh to 3 600 kWh for 2016, which corresponds to a theoretical market opening of almost 86 %. No timetable has been set for full market opening. Customer requests to switch suppliers have to be granted within three weeks. The proportion of consumers switching suppliers remained below 5 % in 2016. The deadline set for eliminating cross-subsidies, which are mainly between regions rather than between categories of customers in the electricity market (there is a single national tariff), was extended from December 2015 to January 2021, considerably postponing the advent of a fully functioning cost-based electricity market. A transparent and cost-based pricing mechanism for electricity has not yet been properly implemented.

There has been uneven progress in the *gas market*. The Turkish Energy Market Regulatory Authority issued a decision on floating storage and regasification units with a view to strengthening security of supply and ensuring diversification of sources. The tendering process for gas distribution continued, and the network was extended to 76 provinces out of 81. Customer requests to switch suppliers have to be granted within two weeks. The eligibility threshold for natural gas was kept unchanged at 75 000 m³ for 2016 with no timetable to achieve full market opening to all gas customers. There were further developments on the unbundling of the Petroleum Pipeline Corporation (BOTAŞ) and the legal unbundling of its distribution activities. Fully cost-reflective pricing has yet to be properly implemented. A draft law to amend the Natural Gas Market Law, which is expected to address many shortcomings regarding *acquis* alignment, has been pending in Parliament since August 2014.

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 Directive 2013/30/EU on the Safety of Offshore Oil and Gas Operations, also as regards transit of hydrocarbons.

Positive developments continued in the **renewable energy** sector, where Turkey is largely in line with the *acquis*. It has already taken significant steps to promote renewable energy, targeting at least 30 % of electricity, to be generated from renewable resources by 2023. A renewable energy action plan, in line with the requirements of Directive 2009/28/EC, has been in force since February 2015. The goal is total capacity of 61 GW by 2023, which would represent an increase in the share of renewable energy sources from the present 15 % to 20.5 %. A new regulation was issued in June 2016 on incentivising and supervising domestically manufactured equipment to be used in generating electricity from renewable energy sources. Development of renewable energy, including hydropower, must abide with *acquis* requirements on State Aid and on environment. The regulatory regime should be streamlined. Renewable energy accounted for 32 % energy generation in 2015, up from 21 % in 2014 due to higher hydropower output.

No progress was made on **energy efficiency**. Turkey has set ambitious energy efficiency targets under its energy efficiency strategy paper, aimed at reducing the country's energy intensity by at least 20 % by 2023, compared with the base year 2011. However, a national energy efficiency action plan, setting out clear priorities with sectoral targets and milestones in line with the requirements of Directive 2012/27/EU, has not been adopted. There is no timetable for achieving full alignment with the Energy Performance of Buildings Directive, or with the Energy Efficiency Directive. There is an urgent need to strengthen the institutional structure to improve coordination between the different ministries for the implementation of energy efficiency policies, possibly by establishing an effective dedicated agency (as in many EU Member States).

No progress was made on **nuclear energy, nuclear safety and radiation protection**. There has been limited development in the Akkuyu nuclear power plant project; feasibility studies are ongoing for the Sinop nuclear power plant. Turkey's efforts on its planned third nuclear power plant have continued. 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, providing *inter alia* for the establishment of an independent regulatory authority is pending. To comply with the *acquis*, it would be essential that the law properly addresses the safety objective to prevent and mitigate nuclear accidents. This objective needs to be applied to new nuclear installations from the design phase. The stress test report on the preliminary 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 (ECURIE) system.

4.16. 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. In the coming year, Turkey should in particular:

→ Take decisive steps to ensure compliance with the 2009 action plan regarding excise duties on alcoholic beverages;

→ Align the range of excisable energy products with the *acquis*.

As regards **indirect taxation**, Turkey's legislation on *value added tax* widened the range of products subject to a 1 % rate, which is not in line with the *acquis*, to fertiliser and animal feed. Turkish legislation on structure, exemptions, special schemes and the scope of reduced rates needs 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 in December from USD 900 to USD 600 per tonne, in line with the 2009 action plan which includes full elimination of the duty financing the Fund by 2018. Discrepancies continue between Turkey's legislation on cigarette excise duties and the *acquis* regarding the specific and *ad valorem* elements of the tax. However, the overall level of excise duty on cigarettes is close to EU levels. Regarding alcoholic beverages, in December Turkey increased the excise duty on all alcoholic beverages by 15 %, thereby increasing the discriminatory differentials between domestic and imported products. Consequently, the excise duty gap between raki and equivalent spirits increased from TRY 17.41 to TRY 20.03 in absolute terms, whereas the 2009 action plan forecast a gap of just TRY 6. This contradicts the 2009 action plan on reduction of discriminatory taxation. 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**, no progress was made. There is no development to be reported in the field of **administrative cooperation and mutual assistance**.

Regarding **operational capacity and computerisation**, the Tax Inspectors Board continued to carry out activities to tackle the informal economy and improve administrative capacity.

4.17. 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. The chapter was opened for negotiations in December 2015. Turkey again submitted its economic reform programme (ERP) with a considerable delay. Strong political pressures 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 and the ERP by the set deadlines.

On monetary policy, further progress is needed regarding central bank independence which is limited in several ways: an inflation target is set jointly with the government, the prime minister holds the right to mediate in case of conflicts between the central bank's board and its governor, and the grounds for dismissal of members of the central bank's decision making bodies are not entirely in line with the *acquis*. Apart from the necessary legal alignment of the central bank law, the central bank's independence has to be respected in practice as well by avoiding political interference in the conduct of monetary policy. Full alignment with the *acquis* requires also that the public sector has no privileged access to financial institutions and the prohibition of monetary financing of the public sector.

On **economic policy**, further alignment with the Directive on requirements for budgetary frameworks is needed. Turkey prepares three-yearly fiscal programmes, though not respecting budget calendars. National accounts are not yet prepared in line with the ESA 2010 methodology. Turkey's budget transparency index score further decreased in 2015, as the country provides the public with limited budget information. Further improvements are also needed on the credibility of macroeconomic forecasts; there is a need to strengthen public sector fiscal risk assessment, given the increasing use of public-private partnerships and state guarantees for investment financing. Turkey does not have numerical fiscal rules or a fiscal

council that monitors fiscal policy independently as required by the Directive. Turkey does not submit fiscal notifications as required.

Turkey submitted its 2016-2018 ERP in mid-April with considerable delay. Further efforts are needed to ensure timely submission of the ERP. The High Level Economic Dialogue provides a good tool for economic policy coordination with the European Union.

4.18. 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. There was **some progress** in this area during the reporting period. Further efforts are needed across the board, especially in aligning macroeconomic and agricultural statistics with the EU *acquis*. In the coming year, Turkey should in particular:

- strengthen cooperation between the National Statistics Office and some other data providers, while improving the quality and use of administrative records;
- submit key national accounts data to Eurostat;
- improve statistics on agriculture, migration and asylum.

As regards **statistical infrastructure**, the law on statistics follows the principles of the European Statistics Code of Practice and ensures the professional independence of the National Statistical Office (NSO), although greater transparency should apply in the appointment of the President of the NSO. Statistical data are available following a public release calendar that gives all users access at the same time. Most recent classifications are in place. A Memorandum of Understanding signed during the past year with the Social Security Institution will make the access to social security data for statistical purposes easier. However, the cooperation between the NSO and some of the other main data providers needs to be improved, particularly with the Ministry of Food, Agriculture and Livestock.. Access to administrative records is difficult and the often poor quality of administrative data held by different institutions results in increased reliance on costly surveys. The priority in the short term is to improve cooperation between the NSO and the main data providers, improve the quality of registers and increase the use of administrative data.

For **macroeconomic statistics**, quarterly national accounts and balance of payments data are in place but annual national accounts are not yet produced in accordance with the *acquis*. Turkey produces external trade statistics in line with the EU *acquis*. Tables for the excessive deficit procedure have not yet been submitted. Further progress is needed in foreign affiliate trade statistics and in the publication of government finance statistics on accrual basis. Supply and use tables have not been submitted to Eurostat in recent years. Regional accounts are not yet available at level 3 of the nomenclature for statistical regions. The harmonised index of consumer prices is produced in line with the *acquis*. Submitting key national account indicators according to ESA 2010 and the methodology used is essential for further progress on the statistics chapter.

In **business statistics**, the full implementation of the regulation on structural business statistics is ongoing, but compliance is still low and data quality not sufficient. The availability and use of good quality administrative records would render the process more efficient. 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 statistics are produced according to the EU *acquis*, but a few road transport data issues remain. Tourism statistics are available

except for data on spending by Turkish tourists abroad. R&D and ICT statistics are well aligned with the EU *acquis*. 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*, with a continuous labour force survey introduced in 2014. Since 2014 the methodology for employment data follows EU standards. Alignment in public health statistics is very high for data relating to causes of death and health surveys, whereas further progress is needed for data on health expenditure and non-monetary healthcare. Social protection statistics are partially aligned. Crime statistics are available, as well as education and vocational training data. Data on residence permits, asylum seekers and refugees is not yet sufficient to produce reliable migration flow tables.

In **agriculture statistics**, no agricultural census has been carried out since 2001. Animal production, milk and dairy statistics are available, whereas data on wine and olive oil are incomplete. Supply balance sheets are not yet available and the economic accounts for agriculture are outdated. The farm registry has now been integrated with the agricultural production and registration system, but coverage and availability of the agricultural labour index and agricultural production data are in need of considerable improvement. Further work is needed to strengthen the coordination between the NSO and the Ministry of Food, Agriculture and Livestock and to revise the strategy for improving agricultural statistics to allow for progress in setting up a farm register.

As for **environment statistics**, further progress is needed, in particular in agricultural and construction waste and data on environment-related taxes by economic activity. Environmental accounts are at an early stage of introduction. Energy statistics are in line with the EU *acquis*. Annual energy statistics and energy prices are available in good quality and are sent to Eurostat.

4.19. 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 remains **moderately prepared** in this chapter. There was **some progress** during the past year. In the coming year, Turkey should in particular:

- remove obstacles limiting the full enjoyment of trade union rights and the functioning of the bilateral and tripartite social dialogue;
- oversee and monitor implementation of the labour law.

In the field of **labour law**, in May Turkey adopted legislation on temporary work, on-call and distance work. Restrictions and prohibitions on the use of temporary agency work will have to be justified on grounds of general interest to comply with *acquis*. A regulatory framework on sub-contracting in the private sector in order to address the risk of poor working conditions, unjustified dismissals and denial of trade union rights has still not been set up. The percentage of unregistered workers was almost unchanged at 33.8 % in May 2016. Child labour persists, including in its worst forms.

On **health and safety at work**, the full entry into force of the law to align Turkey with the *acquis* in health and safety at work has been postponed once more, this time to July 2017. In the mining sector, preventive measures need to be strengthened to reduce accident risks. Occupational accidents continue to be a serious concern and claimed 1 626 lives in 2014. Child workers continued to be victims of fatal accidents.

Social dialogue, both tripartite and bipartite, remains limited. The economic and social council has been inactive since 2009. The percentage of unionised workers in the private sector, while having marginally increased to 11.5 % in 2016, is still very low. In 2015 collective agreements

cover only 7.5 % of private sector employees, well below Member States' figures. Legislative shortcomings such as double thresholds for collective bargaining and the lack of a right to strike for public servants are contrary to European standards and ILO conventions. Informal workers, retired and unemployed persons, and an overly wide range of categories of public servants remain excluded from the right to organise. Many union protests and demonstrations were prevented in the reporting period, disproportionately restricting trade union rights. Trade union confederations have reported serious allegations about numerous dismissals, harassment, retaliatory action, arrests and police assaults against trade union officials for legitimate trade union activity. In the aftermath of the 15 July coup attempt, two trade union confederations and their 19 member trade unions, totalling almost 50 000 affiliated workers, were closed by decree under the state of emergency over alleged links to the Gülen movement. No information was available on the precise charges laid against the confederations and the trade unions.

Employment rates were 75.3 % for men (aged 20 to 64) and 32.5 % for women (20-64) in 2015, having increased slightly from 75 % and 31,6 respectively, but women's rates remain far below the national target. The unemployment rate in 2015 increased further to 10.3 % (for those aged 15 and over) and remains significantly higher for women. Youth (15-24) unemployment rose to 18.3 % in 2015, and almost a third of all young people are not in employment, education or training. Strong regional disparities persist in employment. State subsidies (reduction in social security contributions and tax exemptions) to employers for hiring additional young or women employees were extended to December 2020. The work on the first employment and social reform programme has still not been completed.

As regards preparations for the **European Social Fund**, the Ministry of Labour and Social Security is managing both the Human Resources Development Operational Programme under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) and the corresponding IPA II programme. (*Concerning the effectiveness of the management of IPA funds and the risk of de-commitment, refer to chapter 22 — Regional Policy and Structural Instruments*).

In the field of **social inclusion and protection**, Turkey is making commendable efforts to address the additional strain on social infrastructure exerted by high numbers of refugees in some provinces. A recently adopted national strategy and action plan on Roma citizens aim to address the problem of low-skilled and low-status work and child labour. Contrary to recent years, poverty indicators show no improvement in reduction of social inequalities. Severe material deprivation persists, especially for Roma children, and it is higher in the eastern regions. People with disabilities are at high risk of social exclusion and poverty; measures to increase their employment have been ineffective. The public sector's employment rate for people with disabilities is around 2 %, well below its commitments. Turkey has taken important steps to promote community living, but an integrated and comprehensive policy framework still needs to be developed for social policies, services and assistance. Social protection expenditure represents 14.3 % of the GDP, with almost half of it allocated to old age pensions. High inactivity rates for women and high levels of undeclared labour pose a risk to the sustainability of the pension system. Home-based carers have become a major component of Turkey's care system, but they lack professional training and incentives to pay social security premiums.

In **non-discrimination in employment and social policy**, the law on the human rights and equality institution adopted in April grants the institution a mandate to identify and prevent discrimination in access to employment, social assistance and social services. The institution is however not yet operational. In addition, grounds for prohibited discrimination do not include sexual orientation. (*See chapter 23— Judiciary and fundamental rights*).

In the field of **equality between women and men in employment and social policy**, women continue to be predominantly employed in low-skilled jobs and their representation at management levels is extremely low. The gender pay-gap remains problematic. Legislation on part-time work for working parents has been adopted. The lack of institutions and services to

care for children, the elderly and sick people, including for long-term care, continue to hinder women's employment due to the gender bias for caring responsibilities (*See also chapter 23*).

4.20. Chapter 20: Enterprise and industrial policy

EU enterprise and industrial policy enhances competitiveness, facilitates structural change and encourages an enterprise-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** in access to finance, innovation strategy and entrepreneurial learning, whereas the business environment, including tackling the informal economy, long-term financing of SMEs and the legal framework for microfinance, need further improvement. In the coming year, Turkey should in particular:

→ improve policy compliance following the results of the Small Business Act process and focus on measuring the impact of policy tools.

On **enterprise and industrial policy principles**, there was limited progress following the adoption the previous year of a number of strategies. A monitoring and evaluation report on industrial strategy showed progress mainly on policy instruments, i.e. the extension of support services and funding to businesses, while action to improve the business environment and better regulation has yet to be implemented. The SME Policy Index 2016 noted progress in access to finance, innovation strategy and promotion of lifelong entrepreneurial learning. Shortcomings were noted in the registration procedures for businesses, long-term financing of SMEs and the legal framework for microfinance. The large informal economy remains a concern for the overall business environment. Turkish legislation is not yet fully harmonised with the late payment Directive. A sectoral strategy was adopted on the automotive sector and seven innovation strategies were issued by different regional development agencies.

Regarding **enterprise and industrial policy instruments**, a specific industry cooperation programme for healthcare services was published by the Ministry of Health under the general 'industry cooperation programme', providing for the option of offset agreements in public procurement and a requirement for foreign bidders to work with Turkish companies. Although efforts on delocalisation and the use of public procurement as an industrial policy tool continued in general, no offset agreements were imposed in practice. The profile of the Coordination Board for the Improvement of Investment Environment, the YOIKK, was enhanced and its work methodology was streamlined. Turkey continued to support industrial and technology development zones. There were 64 of these by December 2015 (up from 59 the previous year) and 627 patents had been obtained from 19 322 completed projects (compared with 384 patents from 14 194 projects in the previous period).

The performance in terms of international patent applications remains far below EU average. Turkey continues to operate several public funding schemes for industrial development, including extensive schemes run by the SME support administration, KOSGEB. The impact of these schemes and their complementarity requires evaluation. The situation regarding access to finance has improved. An industry web portal was set up covering manufacturing businesses in 29 subsectors. Turkey remains active in the Enterprise Europe Network.

4.21. 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. There has been **good progress** during the reporting period on transport and energy networks. Still, further efforts are needed especially in developing bidirectional gas interconnections. In the coming year, Turkey should work on the legal framework for operating its networks, in particular:

- complete the establishment of the national transport master plan and transport information management system;
- fully align its electricity and gas network codes, including the existing provisions for transit, with the *acquis*, and implement them;
- increase institutional and human resource capacity.

As regards **transport networks**, agreement was reached in June to update the scope of Turkey's comprehensive transport network in accordance with the revised TEN-T guidelines. There was also agreement with the EU on the scope of the core transport network. Turkey is taking steps to draft a national transport master plan and set up a transport information management system. The system will produce transport statistics to support decision making.

Regarding **energy networks**, good progress continued on electricity. The Turkish Electricity Transmission Company (TEİAŞ) signed an agreement in January to become an observer member of the European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E). This is an important step towards full integration with the EU's electricity market. Efforts on electricity interconnections with other neighbouring countries continued. There was good progress in the field of gas networks, especially on the Trans-Anatolian Pipeline project (TANAP): efforts are being made to finalise the project ahead of schedule. All major procurement contracts have already been awarded, and negotiations on additional financing are ongoing with international financial institutions. The Petroleum Pipeline Corporation (BOTAS) tendered the construction of a gas interconnector between Turkey and Iraq in April. Feasibility and technical studies are ongoing for a project on a bidirectional interconnector between Turkey and Bulgaria. The stalled negotiations on the Russian-backed Turkish Stream project have been reinitiated in August 2016. No progress was made on a fair and transparent gas transit regime.

4.22. Chapter 22: Regional policy and the coordination of structural instruments

Regional policy is the EU's main investment policy for 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. **Some progress** was made in using IPA funds and in strengthening capacity for programme implementation. In the coming year, Turkey should in particular:

- focus on monitoring and supervision of ongoing operations in order to ensure implementation of financial assistance by the set deadlines and deliver high quality results;
- strengthen the national IPA coordinator's and national authorising officer's capacity to coordinate operating structures and ensure effective strategic planning and risk management at programme level;
- reflect in an update to the action plan the changes brought by the reformed EU cohesion policy legislative framework.

There is some progress in the **legislative framework**. The General Declaration on the Framework Agreement on IPA II and the Law on the Human Rights and Equality Institution of Turkey were adopted between February and April 2016.

There is some progress on the **institutional framework**, with adoption of the set-up for IPA II in December 2015. Three out of four operating structures (for environment and climate action; competitiveness and innovation; and education, employment and social policies) have been entrusted budget implementation tasks for IPA funds' management. The Commission has not yet been able to obtain the assurance needed for a favourable opinion on transport.

There is some progress in **administrative capacity**, with **26** development agencies currently fully operational.

In **programming**, progress is slow, with the preparation of a project pipeline still ongoing.

On **monitoring and evaluation**, there has been little progress regarding effective use of the integrated monitoring information system that has been developed.

Concerning **financial management, control and audit**, the risk of de-commitment has been significantly reduced, mainly because funds have been reallocated to the EU Regional Trust Fund in response to the Syrian crisis. The risk of not using IPA funds before closure persists. The operating structures continued to increase their capacity, but special attention should be paid to the quality of tender documents.

4.23. Chapter 23: Judiciary and fundamental rights

The EU's founding values include the rule of law and respect for human rights. A proper functioning judicial system and effective fight against corruption are of paramount importance, as is the respect for fundamental rights in law and in practice.

Turkey reached **some level of preparation** to implement the *acquis* and the European standards in this area. However, there has been **backsliding** in the past year in particular in the judiciary. Throughout the reporting period judges and prosecutors continued to be under strong political pressure. Many were dismissed and in some cases arrested, on allegations of conspiring with the Gülen movement. This situation worsened further after the July coup attempt, with the dismissal of one fifth of the judges and prosecutors, which represents a significant challenge to the overall functioning of the judiciary. The recent legal changes to the structure and composition of high courts are a source of serious concern and undermine the independence of the judiciary and the principle of the separation of powers. The track record on anti-corruption remained insufficient, most notably in high-level cases. Corruption remains prevalent in many areas and continues to be a serious problem. On fundamental rights, implementation of the action plan on preventing violations of the European Convention on Human Rights (ECHR) remained limited. There has been serious backsliding in the area of freedom of expression. There were renewed serious concerns particularly in relation to the anti-terror operations in the east and south east. Following the attempted coup of 15 July, a state of emergency was declared under which measures curtailing fundamental rights were taken, including in regards to pre-trial detention and freedom of expression. Developments in the area of prevention of torture and ill-treatment, in particular after 15 July, are of serious concern. There was no progress on the outstanding issues identified in previous reports. In the coming year, Turkey should in particular:

→ restore and implement all legal guarantees to ensure full respect for the independence of the judiciary including amending the law on the High Council of Judges and Prosecutors (HSYK) in order to reduce the executive's influence within the Council;

→ take strong measures to ensure that the HSYK follows legal procedures guided by objective criteria without undue influence from the executive powers with regard to the disciplinary proceedings, dismissals and prosecutions of judges and prosecutors;

→ establish a track record of investigations, prosecution and final convictions in corruption cases, in particular for high-level cases;

→ ensure in practice the full respect for fundamental rights and freedoms, in particular freedom of expression, freedom of association and assembly, and implement measures to fight against impunity and improve protection of minorities;

→ urgently 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 in full respect of fundamental rights, including procedural rights, notably as regards the respect of 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 appeal;

→ urgently address the recommendations of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe of October 2016.

Functioning of the judiciary

Strategic documents

The 2015-2019 Judicial Reform Strategy continued to be implemented. However, no measures were taken to tackle key shortcomings on independence and impartiality. It is crucial that the strategy be revised to address key outstanding problems and be implemented with the involvement of all relevant stakeholders, including civil society.

Management bodies

No improvements can be reported on strengthening the independence of the High Council of Judges and Prosecutors (HSYK). The Justice Minister's right of veto, as *ex officio* President of the HSYK continued to be a source of major concern. HSYK's official record of decisions on investigations against judges and prosecutors is still not public.

Following the attempted coup of 15 July, five members of the HSYK were suspended and arrested.

Independence and impartiality

Throughout the reporting period, judges and prosecutors remained under strong political pressure. Comments by representatives of the executive and the legislative branches on ongoing judicial cases, challenging among others decisions taken by the Constitutional Court, have continued as a regular practice. The HSYK continued to engage in large scale suspensions and transfers of judges and prosecutors against their will, and had dismissed 13 of them by early July. In the context of direct public criticism from the executive, the HSYK launched several cases against prosecutors and judges dealing with high-profile cases. Such decisions, especially on judges and prosecutors involved in high-profile cases, create a suspicion of interference by the HSYK in their judicial tasks. Self-censorship appears to be spreading among judges and prosecutors who are wary that any decision undermining the interests of the executive may affect negatively their careers. Further safeguards still need to be introduced to avoid any interference by the HSYK in judicial proceedings. Legal and constitutional guarantees continue to be needed to prevent judges and prosecutors from being transferred against their will, except where the courts are being reorganised.

Following the coup attempt of 15 July, the HSYK took large-scale decisions against judges and prosecutors with alleged links to the Gülen movement. Within a week of the attempted coup, 3 508 judges and prosecutors were suspended, 2 386 judges and prosecutors were detained: 2 229 of first instance, 109 from Court of Cassation, 41 from Council of State, two members of the Constitutional Court and five members of the HSYK. In August, the HSYK pronounced the dismissals of 3 390 judges and prosecutors, representing one fifth of the total number (18 134). Decisions were taken without an individual assessment being provided in all cases. One professional association of judges established in 2005 was closed and its President dismissed from the judiciary and detained on claims that the association, well-known for its independent views, had links with the Gülen movement. HSYK took decisions at the beginning of October to reinstate 198 judges and prosecutors who had lodged an objection to their dismissal. Turkey should ensure that all allegations against judges and prosecutors are duly investigated and that these cases are treated individually, in accordance with the law and in full respect of fundamental rights.

A law changing the structure and composition of the Court of Cassation (CoC) and the Council of State (CoS) was adopted in July, after having been rushed through without sufficient scrutiny in Parliament or proper consultation of national or international stakeholders such as the Venice Commission. The law provides for a complete overhaul of the two institutions, with the term of office of all sitting CoC and CoS members expiring automatically and the number of chambers and their members decreased. The law limits the tenure of judges to 12 years. The appointment of the 324 new members by secret vote was completed on 25 July. These changes undermined the independence of the judiciary and legal certainty as well as the principle of immovability. They are not in line with European standards in particular in regards to the fate of outgoing CoC and CoS members, the timing of the selection of new members of both bodies and the role of the President of the Republic in their selection. The extensive changes to the CoC and CoS are of serious concern as they strengthen the perception of high courts becoming instruments of the executive.

The ‘criminal judges of peace’ increasingly created an environment conducive to external influence by the executive over the judiciary. These court institutions operate as a single judge, who has powers to issue search warrants, detain individuals and seize property. Objections to their decisions are not reviewed by a higher judicial body but by their peers i.e. by another single-judge institution. Their rulings and decisions point to increasing divergence from ECtHR case-law.

On 1 September 2016, the new Judicial year was opened with a ceremony in the Presidential Palace, which was perceived as putting into question the separation of powers and led to the non-participation of the main opposition party and of the Union of Bar Associations.

Accountability

Nearly all judges had declared their assets as required by law. Between October 2014 and July 2015, out of 256 complaints to the HSYK over lack of independence and impartiality, investigations were initiated against 28 judges and prosecutors. Prior to the attempted coup, the HSYK had approved the launching of criminal investigations against 54 judges and prosecutors indicted on charges related to their alleged links to the Gülen movement. After the coup attempt, the HSYK pronounced the dismissals of 3 390 judges and prosecutors. Due process and procedural standards need to be applied objectively, independently and on an individual basis, to both disciplinary and criminal cases against judges and prosecutors.

Basic provisions on conflict of interest do not apply to prosecutors. This should be remedied as a matter of urgency. There is no dedicated **code of ethics** for Turkish judges and prosecutors.

Professionalism and competence

The Ministry of Justice continued to play a decisive role in the selection of candidates to become judges and public prosecutors, even if officially the HSYK is the authority responsible for processing appointments. The influence of the Ministry of Justice needs to be considerably reduced.

Following the large-scale dismissals of judges and prosecutors after 15 July, the appointment of new recruits in large numbers – over 2 600 so far – has raised concerns about their professional competence. Shortened pre-service training for newly appointed judges and prosecutors raises some concerns about their capability to fulfil their new duties. Adequate training will need to be provided as a matter of priority.

Quality of justice

In the reporting period, the Justice Academy continued to provide pre-service **training** of candidate judges and prosecutors as well as on-the-job training. The capacity of the Academy should be improved, taking into account the planned increases in the number of candidate

judges and prosecutors. Its capacity to deliver high-quality training also needs to be improved and common training courses for judges, prosecutors and lawyers need to be developed.

A general derogation to the requirement of pre-service trainings in the Justice Academy was applied to the large-scale recruitments that followed the coup attempt.

The **budget** of the judiciary is EUR 3.5 billion in 2015, representing 0.5 % of GDP and EUR 44.5 per inhabitant. According to comparative data of 2014 (CEPEJ 2016), Turkey belongs to a group of seven European countries which dedicate less than EUR 25 per capita to their judicial system when the average for Council of Europe states is at EUR 60 per capita.

Alternative dispute resolution continued to be seldom used. Further steps are required to extend and promote alternative dispute resolution methods to help unburden the courts.

The quality of judicial decisions had improved in recent years but this positive development risks being reversed following the significant dismissals and hasty recruitment of a large number of judges. The regional courts of appeal established on 22 July, once fully operational, should contribute to better consistency in case-law. However, the poor quality of indictments has been a recurrent source of serious concern. Decisions on detention frequently lack proper reasoning based on specific facts, evidence and grounds to justify the deprivation of liberty, as required by law. The number of high-profile criminal cases referred from a city court to another remote court increased in the past years. Such referrals complicate the exercise of the right to defence. The extensive use of protected anonymous witnesses, particularly in cases related to state security, continues to be a problem.

Efficiency

The Turkish judiciary is currently under severe pressure to handle the influx of cases in a timely manner.

The ability of the judiciary to effectively perform its tasks in the aftermath of the coup attempt can be put into question as a result of the large-scale dismissals. Close to 5 000 positions remain to be filled.

The number of pending criminal, civil and administrative cases increased over the past three years. For criminal cases the backlog increased from 144 678 in 2013 to 273 291 in 2015, for civil cases from 115 340 in 2013 to 427 966 in 2015 and for administrative cases from 670 in 2013 to 29 435. There is a trend of a further sharp increase of the backlog in 2016. In 2015, the clearance rate stood at 61 for civil and criminal cases at first instance and 64 for administrative cases. The disposition time was 231 days for criminal cases, 218 days for civil cases and 182 days for administrative cases.

The number of individual applications submitted to the Constitutional Court in 2015 was 20 376. The number of individual applications pending for more than two years is 2 273, and the number of closed files is 43 712. Since the procedure was set up in 2014, the court took decisions on the merits of some 1 417 cases, rejected 19 582 cases and declared 22 713 cases inadmissible. More than 47 000 new applications were introduced following the coup attempt, including some 40 000 from individuals suspected of links to the Gülen movement.

Some steps were taken to introduce a reliable registration system and draw up indicators to measure the justice system's efficiency. Lengthy trials, especially those lasting more than five years, often result in suspects being released without conviction, even in serious crimes cases. Systemic solutions are needed to further address the excessive length of trials. Regarding complaints on the length of judicial proceedings lodged with the Justice Ministry's Human Rights Compensation Commission, decisions were taken on 6 940 files out of 7 714 since October 2015.

The court experts system should be revised. Excessive recourse to court experts by judges, the low quality of expert reports and low fees remained problematic. A draft law to overcome these

issues is yet to be adopted. Court experts should be subject to cross-examination in practice. Frequent changes to the internal organisation of judicial bodies and to the court network, criminal courts in particular, risk impeding their efficiency.

Anti-corruption policy

Track record

The track record on anti-corruption remains poor, most notably in high-level cases. Prosecution of high-level corruption cases, including corruption allegations against ministers and their relatives from 2013 and the Deniz Feneri case did not produce any convictions. Corruption-related convictions tried before the courts dropped from 4 612 in 2014 to 3 972 in 2015. In 2015, out of a total of 9 273 alleged criminal corruption cases, 3 972 resulted in convictions (corresponding figures for 2014 were 18 065 and 4 612 respectively). Legal privileges granted to public officials such as the requirement for prior authorisation from their administrative hierarchy before starting an investigation, continued to provide a legal shelter for public officials in anti-corruption criminal and administrative investigations. The perceived interference by the executive in high-level corruption investigations significantly increased the perception of corruption. Turkey registered a drop in Transparency International's Annual Corruption Perception Index by two points, moving from 64 to 66 least corrupt country in 2015.

As regards checks on **asset declarations** of public officials, in 2016 there have been 22 convictions from the prosecution of 113 alleged crimes as compared with 17 convictions from the prosecution of 114 alleged crimes the year before. In 2015, the Council of Ethics for the Public Service ruled on a violation of ethics in just seven cases out of 113 applications.

Political parties and independent candidates continued to be exempt from any financial transparency regulation or oversight as Turkey has not yet implemented all GRECO's recommendations on the transparency of party funding. Consequently, the 2015 and 2016 elections took place in a legal and institutional context in which individual party and independent candidates' campaigns were not subject to any transparency regulations. Most parties do not publish their accounts on their websites. The enforcement of ethics regulations has been ineffective. In the case of investigations for corruption in public procurement, 3 051 criminal cases were opened in 2015 down from 9 007 in 2014. The number of convictions in these cases was respectively 922 and 1 100.

Institutional framework

Prevention measures

The Prime Ministerial Inspection Board acts as a central inspection and supervisory body for the inspection bodies in the public administration. The Prime Ministerial Communications Centre (BIMER) continued to act as the main body in charge of reporting on corruption and maladministration. In 2015 alone, the Centre received about 600 000 complaints, 95 % of which were submitted online or through a hotline. In the absence of a functionally independent anti-corruption body, the cooperation between the inspection boards, the Turkish Court of Accounts (TCA) and the public prosecution office needs to be strengthened. In 2015, the TCA referred only six cases implicating corruption (17 in 2014) to the prosecution office.

On **political party financing**, the Constitutional Court supervision warrants further improvements, in line with previous GRECO recommendations. Further legal and administrative regulations are needed to ensure transparency and timely review and disclosure of audit reports.

On **prevention of conflicts of interest**, the enforcement of ethics regulations continued to be ineffective. Ethics boards have been established in all ministries but the Council of Ethics for Public Service continued to lack the capacity to coordinate and monitor their work. Turkey recently adopted common ethical rules for border management authorities. The existing system

of assets declarations continued to be ineffective due to the limited scope of such declarations, the arrangements for checking them and transparency measures preventing their disclosure. Protection of whistle-blowers needs to be strengthened in law and in practice to facilitate reporting of corruption.

On the public's right to **free access to information**, the Board of Review of Access to Information continued to review applicants' appeals in an effective way and to publish decisions online. However, there is no quality assurance in the responses provided to applicants. The failure to adopt pending legislation on state and trade secrets is preventing the right balance from being struck between confidentiality and transparency in the work of public institutions and officials.

Law enforcement

The lack of specialisation within the judiciary to investigate corruption cases limits their ability to prosecute them effectively. This was exacerbated by frequent moves of staff between departments at prosecution and law enforcement agencies. Frequent changes to the legal basis of protective measures in the criminal procedure code (i.e. interception of communications, seizures, technical surveillance, etc.) continued to prevent an effective standard procedure in corruption investigations from being established. Political interference in the work of investigative and judicial bodies affects the delivery of justice, in particular in high-level corruption cases.

The Special Prosecutor's Office still lacks a **multi-disciplinary team** with financial and economic experts. Further legal empowerment and specialised training is needed so that the office can carry out systematic and effective financial and legal investigations in corruption cases. Publicly available judicial statistics on corruption are limited and there are no regular corruption perception and detection surveys.

Inter-agency cooperation needs to be further developed. Cooperation between prosecutors and police over pre-trial investigations, which is not yet working effectively, in particular due to the absence of an independent judicial police, also needs to develop further.

Legal framework

The legislative amendments foreseen in the 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.

Turkey has not yet fully aligned its legislation with the GRECO recommendations on transparency in political party financing, incriminations and corruption prevention in respect of parliamentarians, judges and prosecutors. Shortcomings remained 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 shortcomings concern in particular the provisions on bribery in the private sector; the criminalisation of unilateral acts of bribery and the special defence of effective regret.

On the **transparency of political financing**, the legal framework should be amended to guarantee that independent candidates and elected representatives are subject to the financial checks and transparency regulations that apply to political parties during their campaigns in line with the visa liberalisation roadmap.

Public procurement legislation is not in line with the EU *acquis* in a number of respects. Public tenders remained corruption-prone largely due to various exemptions inserted into the framework law, particularly for tenders at municipal level and for public private partnerships for large infrastructure investments.

The regulations on conflict of interest for public officials remained fragmented over different pieces of legislation. Whistle-blowers are obliged to rely on ad hoc provisions in the witness protection law as there is no comprehensive law in either the public or private sector.

Turkey does not yet have a single Asset Recovery Office.

Strategic framework

The 2010-2014 anti-corruption strategy and action plan failed to meet most of their initial objectives. In April 2016, Turkey adopted a new 'action plan for increasing transparency and strengthening the fight against corruption'. The action plan is a step forward but remains limited in scope as it focuses mainly on preventive and awareness-raising measures. Measures include *inter alia* overhauling the rules on the financing of political parties, political ethics and asset declaration; boosting the capacity of public financial control units; revising the system of authorisation for investigations of officials.

The implementation of the action plan needs to combine transparency and inclusiveness with civil society participation. There was no transparent and inclusive consultation process with civil society or specialised organisations before the action plan was adopted. The document does not contain impact indicators, nor are its costs calculated or a budget allocated. The newly adopted 2016-2019 action plan needs to be implemented in an inclusive and participatory fashion to address the outstanding challenges. Given the many preventive institutions and law enforcement agencies involved in anti-corruption in Turkey, the country needs to strengthen its overall capacity to coordinate, implement and monitor all anti-corruption action.

Fundamental rights

Turkey is party to most **international human rights instruments**. Following the attempted coup of 15 July and the declaration of the state of emergency on 20 July, Turkey announced that it was invoking Article 15 of the ECHR, 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.

In the reporting period Turkey ratified protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data and its Additional Protocol, 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 of Child Support and Other Forms of Family Maintenance.

The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child and Additional Protocols 4, 12 and 16 to the ECHR are yet to be ratified. In March Turkey signed the three Additional Protocols to the CoE Convention on Extradition, and the 2001 Additional Protocol to the CoE Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters. The Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons was adopted and published in the Official Journal in February. The instrument of ratification was deposited to the Secretariat of the CoE in April.

Since September 2015, the **European Court of Human Rights (ECtHR)** has found one or more violations of the European Convention on Human Rights (ECHR) in 75 cases relating mainly to the right to life, prohibition of torture, right to liberty and security, right to a fair trial, right to respect for private and family life, freedom of thought conscience and religion, freedom of peaceful assembly, prohibition of discrimination and protection of property. A total of 2 075 new applications were allocated to a decision-making body, bringing the number of pending applications to 7 982. The EU has called on Turkey to intensify its efforts to implement all ECtHR judgments. Turkey has 938 cases under the enhanced supervision procedure.

In the *Cyprus v. Turkey* case, the issues of missing persons and restrictions on the property rights of Greek Cypriots displaced or living permanently in the northern part of Cyprus are still pending, as is the question of ‘just satisfaction’ (Grand Chamber decision of 12 May 2014). Since the *Demopoulos v. Turkey* decision of 5 March 2010, 6 300 applications from Greek Cypriot owners have been lodged with the Immovable Property Commission (IPC), 92 of them between September 2015 and September 2016. In the same period, the IPC ruled to award compensation in 140 cases. As of 29 September 2016, 772 applications have been concluded through amicable settlements and 25 through formal hearings. The IPC has so far paid out the equivalent of EUR 263 million in compensation. In a number of other cases, including *Xenides-Arestis v. Turkey*, *Demades v. Turkey*, and *Varnava and others v. Turkey*, Turkey has yet to fully execute the decisions.

On the **promotion and enforcement of human rights**, the National Human Rights Institution was replaced by a National Human Rights and Equality Institution established in April 2016. As its board members are not yet elected, cases of alleged violations are currently not being followed up. This vacuum causes particular concern in light of the high number of alleged violations in the aftermath of the attempted coup. While the new human rights institution has the power to launch investigations of its own initiative into potential human rights violations, it can no longer accept applications over human rights violations that are in the remit of the Ombudsman. This has clarified the division of tasks between the two institutions but the continued weakness of the Ombudsman’s office and the limited follow-up to its recommendations in this field raise questions about the effectiveness of redress for potential victims of human rights violations. The National Human Rights and Equality Institution is responsible for non-discrimination policy. The new institution’s functional, structural and financial independence has not been ensured in line with the Paris Principles and the EU *acquis*.

The Constitutional Court and other higher courts generally continued to follow ECtHR case-law in their rulings. However, there was limited implementation and no revision of the 2014 action plan on preventing violations of the ECHR. The second implementation report has been prepared but the absence of public reporting undermines the accountability of institutions responsible for implementation. The Venice Commission published three Opinions on Turkish legislation concerning the criminal code, the internet law and the legal framework governing curfews, which included recommendations for revising legislation.

The conditions for the activities of the human rights defenders have deteriorated throughout the reporting period. They worsened further after the coup attempt and the declaration of the state of emergency. There have been reports on cases of intimidation of individuals who tried to alert on allegations of torture and ill-treatment.

Concerning the **right to life**, Turkey is a party to Protocol 13 of the ECHR abolishing the death penalty in all circumstances. Public officials’ repeated declarations, including by the President, following the attempted coup considering the possibility to reinstate the death penalty raised concern. There is no comprehensive approach over missing persons, exhumation of mass graves and independent investigation of all alleged cases of extrajudicial killing by security and law enforcement officers. The statute of limitations on these cases is an impediment to justice.

There was backsliding on the **prevention of torture and ill-treatment**, especially in the context of counter-terrorism operations in the south-east. Allegations of torture and ill-treatment are not properly investigated or punished, with few, usually overly lenient, sanctions given. There continues to be a need to ensure prompt impartial and effective investigation of all cases of alleged extrajudicial killings by security and law enforcement officers, including in the context of counter-terrorism operations in the south-east. Impunity remains one of the core problems. Turkey needs to align its legislation on the prevention of torture and ill-treatment with the ECHR and with ECtHR case-law. The National Human Rights and Equality Institution

has taken over the role of national preventive mechanism, however, the institution has yet to become operational. Concerns that the institution is not sufficiently independent bring into question its ability to perform this duty effectively in line with requirements under the Optional Protocol to the Convention against Torture. Given that torture is prohibited according to Turkish legislation, it is all the more important that allegations are swiftly investigated and that existing legal structures in Turkey that prohibit torture and ill-treatment are able to perform their mandate. The fact that the existing prison monitoring boards have been disbanded and reappointed during this period increases the risks inherent in this situation. Controversial amendments to the Law on the personnel of the Turkish armed forces were adopted in June. The amendments, which grant judicial privileges to military personnel and expand the armed forces' legal powers in domestic security operations, raise concerns as they may lead to impunity.

In May, the UN Committee against Torture (CAT) found in its fourth periodic review on Turkey that it had not received sufficient information on prosecutions for torture, including in the context of ECtHR decisions and that despite ongoing investigations into torture and excessive use of force by security officials, relatively few cases of sanctions and fines were recorded. The CAT also expressed concerns about numerous credible reports of torture and ill-treatment of detainees in the south-east and demanded prompt, thorough and impartial investigations into all such allegations. Turkey should urgently implement the CAT's recommendations and work constructively with the UN Special Rapporteur on torture.

There were also allegations of widespread cases of torture and ill-treatment in the immediate aftermath of the coup attempt. The Council of Europe's Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) carried out an ad hoc visit to Turkey from 29 August to 6 September 2016. The purpose of the visit was to examine the treatment and conditions of detention of persons who have been detained in connection with the coup attempt. In line with best practices and transparency requirements and in order to build confidence in this sensitive area, the Turkish authorities are encouraged to authorise the publication of such reports shortly after their inception. Cases of death in detention of arrested persons following the attempted coup need to be thoroughly investigated. The prohibition of torture and ill-treatment and procedural rights of suspected and accused persons need to be fully observed in law and in practice, in line with the country's international obligations, in particular the European Convention of Human Rights.

As regards the **prison system**, prison staff members continued to receive training on Council of Europe standards and human rights. The shortage of psychologists, social workers and sociologists negatively affects the rehabilitation of inmates. Civil society and professional organisations are not allowed to be involved in rehabilitation and probation. Solitary confinement and arbitrary practices are often used as disciplinary sanctions.

Following the July coup attempt, a large number of suspects were detained in irregular locations without appropriate detention conditions and serious impediments to their procedural rights according to European standards were reported. There was a sharp rise in the prison population and prison overcrowding reached very worrying limits. A Law Decree amending the Law on Enforcement of Sentences in August resulted in the release on probation of around 40 000 inmates in order to create room in prison facilities to deal with detained and sentenced persons suspect of implication in the coup attempt. Following their release, there were 192 181 people for some 180 000 places in the penal institutions, of which 59 819 are detained and 132 362 convicted as of 9 September 2016. The prison population rate has grown to over 200 per 100 000 inhabitants which is a high figure among Council of Europe states.

The **data protection** law adopted in March is Turkey's first specific piece of legislation in this area. It provides for the establishment of a Data Protection Agency, with a nine-member board. Of its members, five are to be selected by Parliament, two by the President and two by the

Council of Ministers. The Personal Data Protection Agency will be affiliated to the office of the Prime Minister. The newly adopted law contains an extensive list of exceptions in particular the exclusion of national defence, national security, public security, public order and economic security as well as processing of personal data by judicial and law enforcement authorities from its scope of application. Further exclusions apply to investigations and prosecutions, as well as criminal and execution proceedings. The law represents progress, compared with the previous situation in which no legislation existed on this matter. However, it is not in line with current EU *acquis* in particular as the provisions on the composition and the functioning of the authority in charge of supervising the use of personal data do not provide assurances for it to act in a completely independent manner, and because the activities of the law enforcement agencies and judicial authorities are not entirely covered by the obligation to respect the personal data protection rules. Turkey should align the legislation on personal data protection to EU *acquis* notably to ensure that the data protection authority can act in an independent manner and that the activities of law enforcement agencies fall within the scope of the law. The Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data was ratified in May. Turkey ratified in July the Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS 181) which concerns supervisory authorities and trans-border data flows.

On freedom of **thought, conscience and religion**, freedom of worship continued to be generally respected. Insulting religion and blasphemy are criminal offences. In January, the government submitted two action plans to the Council of Europe Committee of Ministers on the implementation of ECtHR decisions on *Cem* Houses and two decisions on compulsory religion classes. A comprehensive legal framework in line with ECtHR rulings, CoE recommendations and EU standards needs to be put in place and consistently implemented. Particular attention should be given to implementing the ECtHR judgments on the exemption from compulsory religion and ethics classes, indication of religious affiliation on identity cards and Alevi worship places. Other pending issues are: legal personality of religious bodies and institutions; rules on participation in religious elections, and work and residence permits for foreign clergy. Turkey is the only member of the Council of Europe that does not recognise the right to conscientious objection for conscripts. Outstanding issues concerning the Alevi community need to be tackled, including the implementation of several ECtHR judgments.

The Ecumenical Patriarchate received no indication from the authorities that it may use the ‘ecumenical’ title freely. Venice Commission recommendations on this issue are yet to be implemented. No steps were taken to open the Halki (Heybeliada) Greek Orthodox Seminary. There were reactions triggered by the controversial use of the Hagia Sophia, which is a museum situated within a listed UNESCO world heritage site, for marking religious celebrations. The Armenian Patriarchate’s proposal to open a university department for Armenian language and clergy has been pending for several years. Similar demands have been made by different Christian communities who sought to train clergy. Similar problems exist over the construction of places of worship. Hate speech and hate crimes against Christians and Jews continued to be repeatedly reported (*see below — minorities*). Inter-religious dialogue remains an important element in this area.

Freedom of expression

There was serious backsliding on the freedom of expression. The authorities took further action to curtail freedom of expression. Measures taken against media representatives, in particular in relation to the coup attempt have increased concerns. In addition, the scope of actions taken by decree-laws under the state of emergency has been broadened to pro-Kurdish and opposition voices.

The high number of arrests of journalists after 15 July is a serious concern. Due process, the right to fair trial and the respect of the principle of the presumption of innocence should be

guaranteed. Prior to the 15 July coup attempt, there were 36 journalists in prison, many of whom were charged with crimes under the anti-terrorism law. In the aftermath of the coup attempt, by the end of October, some 90 journalists were arrested bringing the total to more than 130, many of whom face charges under Art. 6 of the anti-terror law. The number of detentions, judicial prosecutions, censorship cases and layoffs soared. Since July 15, more than 2,500 journalists have lost their jobs. The criminal investigation launched in June 2015 against a critical newspaper and its editor-in-chief over publication of documents on arms deliveries allegedly conducted by the National Intelligence Service to Syria resulted in prison sentences of five years (under appeal). The undue pressures and at times openly hostile climate in the area of freedom of expression became evident in the public assassination attempt on the said editor-in-chief during his trial. In October, the new editor in chief and several writers of the same newspaper were also detained for alleged links to terrorist organisations.

Takeovers of media groups by the Government continued. Trustees modified the editorial policy, while numerous journalists were laid off. One such media group was closed down five months after a board of trustees was appointed. In the aftermath of the coup attempt, the government issued decrees-laws ordering the closure of TV channels and radio stations, predominantly for alleged links to the Gülen movement. However the closures and suspensions extended to a number of channels broadcasting in Kurdish language, one Alevi channel and some opposition channels. By the end of October, 46 TV channels and radios stations, five news agencies, 55 papers and 18 magazines were closed, while arrest warrants were issued against some 90 journalists, access to more than 20 news websites was blocked and the licences of 29 publishing houses were revoked. Among these, 23 out of 39 TV channels and radio channels broadcasting in Kurdish language, as well as several newspapers in Kurdish language, have been closed. The proportionality and alignment with international standards of those restrictive measures, including in times of emergency, is questionable.

Politicians continued to publicly condemn and intimidate journalists, editors, academics and human rights defenders for their critical views. The increased use of hate speech by officials including senior representatives of the state is a major concern. Several papers faced repeated refusals of accreditation for government events. There were cases of foreign journalists facing difficulties in exercising their profession in Turkey, such as through deportation, being refused entry and being refused renewal of accreditation.

Requests to the Ministry of Justice for permission to launch investigations over insults to the President under Article 299 of the criminal code increased from 56 cases in 2014 and 1 653 cases in 2015, to 1 867 cases in 2016. As of 1 September 2016, 59 persons were detained on the basis of this article, of which a (17-year-old) juvenile. The exponential increase in this practice has been criticised by international institutions and recommendations have been made to curtail the use of this article in line with the European consensus. As a gesture of goodwill in the aftermath of the coup attempt, both the President and the Prime Minister have dropped a number of compensation civil cases, but not for cases involving HDP politicians.

There was no revision of the provisions in the anti-terror law or the criminal code. Selective and arbitrary application of the law, especially of the provisions on national security and the fight against terrorism, is seriously limiting freedom of expression. Four members of the 'Academics for Peace', who in January 2016 signed a declaration 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, were arrested on charges of disseminating terrorist propaganda. Many others have been subjected to both disciplinary and criminal proceedings. The Internet Law and the general legal framework continue to enable the executive to block content without a court order on an unduly wide range of grounds. The internet law as well as the provisions on insulting the President, on defamation and Article 314 of the criminal code on membership of armed organisations should be amended in line with the Venice Commission's recommendations of March 2016.

Media blackouts were imposed in several cases. The ECtHR ruled in December 2015 that Turkey violated the ECHR when the Telecommunications Communication Presidency (TIB) banned Twitter and YouTube in 2015 on grounds of terrorist propaganda. In the absence of official statistics, civil society indicated that 110 846 websites had been banned, of which 2.6 % on the basis of a court decision. In August, a decree taken under the state of emergency replaced TIB with a new body, the Information and Communication Technologies Authority (BTK), with wider powers to enforce restrictions on freedom of communications.

The Board of directors of the Turkish Radio and Television Corporation (TRT) is appointed by the government which induces a risk of politicisation. Its independence needs to be protected by law. Even though the Radio and TV Supreme Council (RTÜK) submitted reports on detected violations to the Supreme Board of Elections, no comprehensive reports on its media monitoring findings were published.

RTÜK continued to suspend and fine channels for broadcasting content that is ‘contrary to the national and moral values of society, general morality and the principle of family protection’ and decided to take a number of channels off the air within the framework of the state of emergency. These measures particularly affected independent channels and channels broadcasting in the Kurdish language.

The state-owned Turkish Satellite Communications Company (TÜRKSAT) excluded more than 30 TV and radio channels for spreading alleged terrorist propaganda. TÜRKSAT’s decisions lacked solid legal grounds, with neither a court decision nor a licence cancellation by RTÜK.

There was backsliding on the **freedom of assembly and association**. While the Constitution provides for freedom of assembly in general terms, other pieces of legislation continue to pose serious limitations on the effective implementation of this right, including provisions under the April 2015 internal security package. A number of demonstrations were seen as security threats, many of which on the Kurdish issue, as well as on environmental protection or which were considered to be critical of government policies. There was widespread use of excessive force by the authorities against peaceful demonstrators in the reporting period. LGBTI marches in Ankara and in Istanbul were again banned in 2016. The relevant ECtHR case-law on the freedom of assembly needs to be implemented and the Law on meetings and demonstrations urgently needs to be revised accordingly.

In the aftermath of the coup attempt, daily peaceful gatherings in support of the government took place with logistical support from the authorities. In August, close to three million citizens, including representatives of major political parties gathered in Yenikapi in a display of unity against the attempted coup, while HDP was excluded. Several demonstrations critical towards the government policy were banned in different provinces in the post-coup period.

The Constitution provides for freedom of association. However, in practice this is restricted. There have been complaints from LGBTI, women’s and other rights-based associations that excessive administrative burdens are imposed on them by the authorities. The legislation on the freedom of association for national and foreign organisations and its implementation should be brought in line with European standards. Provisions restricting registrations, procedures for permissions and the functioning of associations need to be revised using clear implementation criteria and applied in a consistent and non-discriminatory manner.

After 15 July, two trade union confederations and their 19 member trade unions, with almost 50 000 workers affiliated, were closed by a decree taken under the state of emergency over alleged links to the Gülen movement. The decree also closed 1 229 foundations and associations.

On **property rights**, the implementation of the revised Law on Foundations for restitution of properties was finalised. Overall, 1206 property claims were rejected, of which some are pending either before local courts or at the ECtHR. Implementation problems were reported at

the offices of title deeds and local registry offices despite appropriate implementation circulars issued by the government. The decisions on restitution of properties of non-Muslim minority foundations taken in previous years were challenged by the Treasury through court cases. The scope of the current legal framework needs to be broadened notably to cover foundations currently managed by the state and properties of foundations transferred to third persons. There were concerns over the government's decision in March on expropriations and the destruction of large parts of the Sur District in Diyarbakır.

Court cases on property restitution continued, including on ownership of the land on which the Syriac Orthodox Mor Gabriel Monastery is built. Syriacs and Yazidis still faced difficulties to register property. Latin Catholic churches still have neither legal personality nor foundation status, making it impossible for them to register property or seek restitution. Problems were reported for Greek nationals in inheriting and registering property, in particular following the Turkish authorities' implementation of the amended land registry law of 2012, which included a measure to limit the acquisition of property by Greek nationals. The 2010 recommendations of the Venice Commission on protecting property rights and education rights still need to be fully implemented. The Council of Europe Resolution 1625 (2008) regarding property rights on the islands of islands of Gökçeada (Imbros) and Bozcaada (Tenedos), needs to be fully implemented.

On **non-discrimination**, the new Law on the Human Rights and Equality Institution of Turkey contains provisions prohibiting discrimination on a large number of grounds and is a step in the right direction. There is still a need to adopt a fully comprehensive dedicated law on combating discrimination in line with the European Charter of Fundamental Rights, including with regards to sexual orientation. Turkey is encouraged to swiftly ratify Protocol 12 ECHR providing a general prohibition of discrimination. This would strengthen legal certainty. The National Human Rights and Equality Institution needs to be rapidly established and start processing cases of discrimination.

The criminal code is incomplete concerning hate crime and is not fully in line with best practices at international level. Turkey should take account of the recommendations of the European Commission against Racism and Intolerance of the Council of Europe in this field. Moreover, the provisions do not cover hate offences based on ethnic origin or sexual orientation. Non-discrimination is not sufficiently enforced either in law or in practice and the rights of minorities are not sufficiently upheld. Ethnic and religious groups and groups promoting gender diversity continued to report cases of discrimination in society and employment.

The legislative and institutional framework on **equality between women and men** is in place. Some institutions continued to build up their capacity to combat violence and discrimination against women through training. The private sector also stepped up efforts to address the issue. Tax incentives supporting the creation of private nurseries and day-care establishments were adopted in August. However, discrimination against women and gender-based violence were not sufficiently addressed owing to weak implementation of the legislation, low quality of services available and the weak political commitment to gender equality, exemplified by frequent public statements emphasising gender stereotypes and promoting the traditional role of women. Since Turkey's ratification in 2014 of the Council of Europe Istanbul Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, the country has not taken any concrete steps to harmonise its domestic legislation with the Convention and to raise awareness. Further efforts to implement the existing law and national action plan on the protection of family and prevention of violence against women are needed. Domestic violence led to the death of 413 women in 2015. Female refugees, single women and pregnant women remained vulnerable. Early and forced marriage continued to be a major concern, including among the Syrian refugee population. Protection of women from violence and legal redress in cases where victims pursue judicial proceedings remained insufficient. The number of women

who seek formal help or report to the justice system is still very low. Milder sentences for sex crimes are justified by ‘consent’, ‘undue provocation’ and ‘appearing older’. No system for collecting comprehensive data on gender-based violence exists. Shelters for victims of domestic violence increased their capacity, but they still need to be developed further. There is very limited administrative follow-up to cases of domestic violence and no link with social services.

There was limited progress in overall policy, legislation, coordination and monitoring on the **rights of the child**. Due to the introduction of child-specific procedures and outreach efforts, the special Ombudsperson received more complaints directly from children. There was a high-level commitment to education for Syrian refugee children which should be extended to other refugees and vulnerable groups. However, the implementation of the 2013 national children’s rights strategy and action plan remained poor. No national strategy is in place to prevent violence against children nor is an effective system of monitoring rehabilitation centres and institutions in place. Research on sexual abuse and ill-treatment of children is insufficient. A parliamentary committee to examine child sexual abuse was established but more efforts are needed to effectively prevent and punish child abuse. In July, the Constitutional Court’s ruling to annul a provision that punishes all sexual acts against children under the age of 15 as “sexual abuse”, caused outrage from academics and human rights activists who warned that the decision would lead to cases of child abuse going unpunished. The court set a 6-months deadline for the legislation to be clarified in this regard and the government is advancing preparations.

On juvenile justice, the average duration of trials in the juvenile courts decreased. However, juvenile courts have not been established in all provinces and more than half of juvenile offenders continue to be tried in non-specialised courts. Juveniles continued to face arrest and detention on charges of membership of terrorist organisations. The number of children in pre-trial detention increased. As of 9 September, there were 2 419 juveniles in penal institutions of which 12 were held for terror-related crimes. The quality of legal aid for juveniles and rehabilitation activities is a matter of concern. There were reports of torture, ill-treatment and sexual abuse of juveniles in detention. On occasions juveniles were kept in wards for adult inmates, contravening international standards. Further efforts are needed to ensure that justice for children is effectively implemented and that no derogations from international standards are accepted.

On the **rights of persons with disabilities**, the new law establishing the Human Rights and Equality Institution confirms the prohibition of direct or indirect discrimination on the basis of disability. However, certain laws in place still work against the principles enshrined in the UN Convention on the rights of persons with disabilities. The number of disabled pupils in primary and secondary education continued to increase but access to higher education remained a problem and ‘lifelong learning’ opportunities were limited. The illiteracy rate among disabled persons is high. Accessibility of public services and buildings for persons with disabilities remained a widespread problem. Existing fines and the 2018 deadline in the transport sector for fulfilling accessibility criteria need to be complemented by public awareness-raising campaigns and appropriate incentives. There is a lack of quantitative and aggregated data on participation by persons with disabilities in economic and social life. Significant shortcomings persist over the integration and empowerment of persons with disabilities with respect to their environment, social attitudes and quality of services. Lack of early and suitable diagnosis limits early access to appropriate services for many children with disabilities or developmental delays. Turkey still has no mental health law and no independent body to monitor mental health institutions.

There are serious concerns with regard to fundamental rights of **lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex** (LGBTI) persons. The new Law on the National Human Rights and Equality Institution does not explicitly include sexual identity and sexual orientation among grounds for discrimination. In the military disciplinary system, homosexuality is still defined as

a 'psychosexual disorder' and in the military's medical regulation as an illness. An anti-homophobia march was banned in Ankara in May. The June LGBTI movement pride parade in Istanbul was not allowed to go ahead for the second consecutive year. Intimidation and violence against the LGBTI community increased including the killing of at least two persons. LGBTI organisations who came under threat from fundamentalist terrorist groups did not receive protection from the government. Hate crimes, attacks and murders as well as police violence against transgender people and activists are a source of serious concern. There is no specific legislation against these crimes. Some media outlets promote hate speech against LGBTI persons. The law suits filed by LGBTI persons in such cases usually do not result in effective investigations or sanctions by the judiciary. Discrimination over the right to employment on the basis of sexual orientation remains widespread.

Issues of **labour and trade union** rights are covered in chapter 19.

Some aspects of **procedural rights** are guaranteed by law, including legal aid and the right to translation and interpretation in criminal matters, but the legislation needs to be aligned with European standards. Furthermore, these rights have been severely violated in practice, in particular in the context of anti-terrorism operations and in the wake of the attempted coup, when access to a lawyer was in many cases not guaranteed and information on charges not always communicated in due time. It is a concern that the decrees adopted under the state of emergency provide for important restrictions to the right of defence, such as limitations to confidential communication between pre-trial detainees and lawyers through recording of the meetings, as this presents risks for the right to a fair trial and leaves detainees vulnerable to ill-treatment. There are reports that lawyers are, due to perceived personal risks, refusing to take up or adequately pursue the cases of alleged coup plotters which results in further practical impediments to fair trials. Legal aid is provided by law in listed cases and access to it needs to be broadened. Turkey should consider adopting specific legislation on the victims' rights.

The dialogue between the government and representatives of **minorities** continued. A positive judgment was issued in a lawsuit against the Grey Wolves Organisation in Kars on charges of hate speech against Armenians. However, hate speech and threats directed against minorities remained a serious problem and long delays in cases where religious representatives or their property were attacked amount to impunity. School textbooks need to be revised to delete remnants of discriminatory rhetoric. There is still no regulation on election procedures for non-Muslim foundations after the previous regulation was annulled in 2013. This continued to prevent minority foundations from electing board members.

The increased representation of smaller ethnic and faith minority groups in Parliament in the June 2015 elections, although still symbolic in numbers, was confirmed at the November 2015 elections. The positive steps of the previous education year regarding teacher recruitment and state subsidies for minority schools were not duly implemented in the reporting period. The second church in Istanbul has not been opened yet despite requests by the Syriac Orthodox community. The main case launched in connection with the assassination of Armenian journalist Hrant Dink in 2007 was combined with new indictments against 27 public officials. Several people including law enforcement officials were also arrested in connection with this case; their indictment is pending. The penal case related to the killings of three Protestants in 2007 has ended in September with life time convictions for the five accused persons pending appeal. The Turkish authorities continued to respond strongly and systematically whenever the 1915 events were recognised as genocide abroad.

In April the government adopted a 2016-2021 national strategy and 2016-2018 action plan for **Roma** which is a positive step forward. The strategy addresses key obstacles to the social inclusion of Roma and lays down measures in various fields, including housing, education, employment and health. Turkey needs to start implementing the strategy and set up a monitoring and evaluation mechanism. Preliminary work started on a comprehensive survey on

the situation of the Roma in Turkey but overall there is a lack of quantitative, qualitative and comparable data on Roma. Turkey appointed its contact point for the Roma Integration 2020 Initiative and needs now to step up its engagement.

Access to health services continued to improve, while medical services were largely accessible for Roma families. Procedures for the Roma to obtain civil documentation are cumbersome and should be made easier. Roma groups continued to face discrimination in social and economic life and in accessing employment and quality education. Absenteeism in school remained high, including in compulsory primary education, and child labour is a major problem in the Roma community. Urban development projects continued to disadvantage the Roma by depriving them of traditional job opportunities and solidarity networks. A significant court case was brought over the 2010 campaign to lynch and evict Roma.

On **cultural rights**, the Government still did not legalise the provision of public services in languages other than Turkish. The teaching of optional courses in Kurdish in public state schools was maintained. University programmes in Kurdish, Arabic, Syriac and Zaza continued. The Mesopotamia Foundation established in Diyarbakır started preparations to open a Kurdish language university. However, legal restrictions on possibilities for mother tongue education in primary and secondary schools remained in place. Education in mother tongues other than Turkish is not allowed apart from in minority schools recognised under the Lausanne Treaty. Kurdish-teaching schools in Diyarbakır and Nusaybin were closed down as they could not be formally registered. The Turkish authorities' decision to close a number of media outlets publishing or broadcasting in Kurdish language and on Alevi culture is a source of concern.

4.24. 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 a difficult environment. Turkey continued making considerable efforts to provide massive and unprecedented humanitarian aid and support to a continuously increasing influx of about 3 million refugees from Syria, Iraq and other countries, including by broadening the legislation on temporary protection and enabling access to the labour market. Turkey adopted reforms aimed at meeting all the requirements of the visa liberalisation roadmap. This led the Commission to propose putting Turkey on the list of countries with no visa requirements on the understanding that Turkey meets the seven remaining benchmarks of the visa liberalisation roadmap.

In their joint statement in March, the EU and Turkey reconfirmed their shared commitment to end irregular migration from Turkey to the EU, to break the business model of smugglers and offer migrants an alternative to putting their lives at risk. Implementation of the March statement delivered many of its expected results but success remains fragile so far.

For the coming year, Turkey should in particular:

- continue implementing the EU-Turkey Statement of 18 March;
- implement the EU-Turkey readmission agreement in all its provisions;
- align the legislation on personal data protection with European standards and accordingly negotiate an operational cooperation agreement with Europol;
- revise its legislation and practices on terrorism in line with the ECHR, the ECtHR case-law and the EU *acquis* and practices, without reducing the capacity of Turkey to fight terrorism. The proportionality principle must be observed in practice (*See also specific recommendations on the fight against organised crime in section 2.3*)

Legal and irregular migration

Institutional set-up and legal alignment

Following the entry into force in 2013 of the Law on foreigners and international protection, the General Directorate for Migration Management (DGMM) continued to increase its capacity and consolidate further its presence in the provinces of Turkey. Currently, the DGMM has 365 staff centrally and 2 540 in the provinces. In addition, 100 people will be posted overseas. Recruitment and training processes continued throughout the reporting period. In March 2016, the by-law implementing the Law on foreigners and international protection entered into force. The DGMM continued to expand its capacity to accommodate irregular migrants. Currently Turkey has 18 removal centres with a total capacity of 6 670 while the DGMM is planning to construct 12 more removal centres which would increase the existing capacity by 4 820. Another six removal centres are to be constructed with EU funding. DGMM has initiated work on a national monitoring system to ensure regular oversight of conditions and access to protection measures for migrants in the removal centres. Turkey needs to establish sufficient capacity including staff and procedures to identify and treat vulnerable asylum seekers including those with special needs.

The Strategy Document and the National Action Plan on irregular migration approved in March 2015 was launched in November 2015. A bilateral readmission agreement with Pakistan entered into force in April 2016. Bilateral readmission agreements were signed with Nigeria, Bosnia-Herzegovina, Yemen, Montenegro, Kosovo and Norway but entry into force is pending. Negotiations for a readmission agreement are ongoing with Switzerland and Afghanistan.

Implementation and enforcement capacity

Turkey continued to be a major first reception and transit country for irregular migrants from Asia and Africa heading to Europe. Over the reporting period, a large number of refugees and irregular migrants mostly (but not only) fleeing the conflict in Syria have been transiting through Turkey on their way towards the European Union. Illegal border crossings reached unprecedented numbers in 2015. In 2013 and 2014, the numbers of people who arrived in the EU directly from Turkey were 25 121 and 52 994 respectively. In 2015 this number increased to 888 457, an almost 16-fold increase. Around 98 % of irregular entries occurred via the Greek islands from the nearby Turkish Aegean coast, often facilitated by smugglers. The remaining 2 % were people crossing Turkey's land border with Greece and Bulgaria. According to the Turkish authorities, more than 146 485 people were intercepted in 2015 while crossing the border illegally, an increase of 150 % from 2014. At least 806 irregular migrants died or went missing between Greece and Turkey in 2015, according to the International Organization for Migration. This number was 413 in 2016 until the end of September. Human losses at sea decreased sharply from 366 in the three months before the activation of the Statement (January to March) to 47 in the six months following its activation (April to September). Most of those who crossed the borders illegally continued their journey within the EU, eventually applying for asylum in an EU Member State.

Irregular arrivals from Turkey to Greece fell sharply after the activation of the Statement. After an extraordinary increase in 2015 – according to Frontex figures, the number of irregular crossings from Turkey to the EU rose from 52 994 in 2014 to 888 457 in 2015 – the trend was reversed after the activation of the EU-Turkey Statement in March 2016. Of 164 389 irregular crossings in 2016 until the end of September, 141 753 took place in the period preceding the activation of the Statement (January to March), and only 22 636 occurred following the activation of the Statement (April to September). The daily average of irregular crossings fell from 1 794 in the period from January to the activation of the Statement to 116 from its activation to the end of September. The decrease was partly due to the intensified work by Turkey's law enforcement agencies to prevent irregular departures from coastal areas and measures restricting the free movement of people seeking international protection and people

under temporary protection to the provinces to which they had been assigned, in combination with the implementation of a return scheme from the Greek islands that contributed to break the business model of smugglers.

Turkey continued to develop its administrative capacity to implement the EU-Turkey readmission agreement, which entered into force in October 2014 for Turkish nationals. Implementation of the agreement for Turkish nationals remained nevertheless unsatisfactory as the provisions of the agreement were not observed in a systematic and coherent manner by all Turkish diplomatic missions in the EU. Turkey ratified the advanced entry into force of the third-country provisions of the EU-Turkey readmission agreement as of 1 June 2016. However, Turkey stated that it will not implement the third-country provisions of the agreement until the EU confirms that the remaining visa liberalisation benchmarks have been fulfilled. The Turkish Council of Ministers decision allowing for the application of the EU-Turkey provisions for third-country nationals is still pending and more than 1 000 readmission applications from Bulgaria, Greece, France and Germany remain unanswered so far. Full and effective implementation of the readmission agreement towards all Member States is crucial and one of the benchmarks in the visa liberalisation roadmap.

The implementation of Turkey's existing bilateral readmission obligations towards Greece improved as the acceptance rate of readmission requests sent by Greece in the framework of its bilateral agreement with Turkey increased substantially during the first half of 2016. However, as of June 2016, Turkey stopped responding to readmission applications for irregular migrants on the Greek mainland. Turkey then responded positively in October to 32 readmission requests submitted by the Greek authorities in the framework of their bilateral agreement, but 96 cases submitted since 1 June remain unanswered.

Since the activation of the EU-Turkey Statement of 18 March, return operations from Greek islands to Turkey are carried out on the basis of commonly agreed readmission lists. Turkey considers these returns to occur strictly under the political commitments of the EU-Turkey Statement and not under its obligations deriving either from the EU or its bilateral readmission agreement with Greece. Cooperation has been smooth, facilitated by liaison officers deployed by each party to their counterpart authority. Following the coup attempt of July, Turkey withdrew its liaison officers from the islands. New liaison officers were appointed in October 2016.

Turkey does not readmit third-country nationals from Bulgaria as, on the one hand, in 2012 Turkey unilaterally stopped implementing its bilateral border agreement of 1967 with Bulgaria, and on the other it is not implementing yet the third-country provisions of the EU-Turkey readmission agreement, pending a decision of the Turkish Council of Ministers. Since June, Bulgaria submitted more than 800 readmission applications for third-country nationals. However, Turkey has not processed these applications under either the bilateral or the EU agreement. Pending the full implementation of the EU-Turkey readmission agreement, Turkey and Bulgaria agreed in September on a practical way to deal with third-country nationals requests for return to Turkey on the basis of commonly agreed lists; according to this arrangement the deadline for reply is 14 days. Procedures are still ongoing.

Turkey has at the same time become a major destination country for regular migration. At the end of 2015, 422 895 non-Turkish nationals held a temporary residence permit in Turkey, up from 379 804 in 2014. The Law on International Labour Force adopted by the Turkish Parliament in July 2016 introduced simplified procedures for work permits. A new work permit system called 'Turquoise Card' has been introduced aiming to attract qualified labour force into Turkey.

Asylum

Institutional set-up and legal alignment

Under the Law on foreigners and international protection, the DGMM is responsible for all refugee status determination procedures (including registration and documentation) and related decisions. While Turkey retains the geographical limitation to the 1951 Geneva Convention, the DGMM performs its tasks for all asylum applicants, regardless of their country of origin. The DGMM is bound to carry out international protection status determination and administrative procedures within specific timeframes. Its provincial branches started to register asylum seekers and to process their applications. Local branches of the Turkish national police continued to assist the DGMM with the registration. There are currently 62 'satellite' cities in Turkey where asylum seekers, conditional refugees as defined by the Turkish legislation and Syrians under temporary protection are assigned to reside.

In January 2016, Turkey adopted a regulation giving Syrians under temporary protection access to the labour market, although under some conditions and limitations. In particular, the law gives Syrian refugees unrestricted access to seasonal work and jobs in rural areas. The Regulation on temporary protection was amended in April 2016 to ensure that Syrians returned from Greece to Turkey who were not previously registered as beneficiaries of temporary protection or had lost their status due to their irregular departure from Turkey could be granted temporary protection status upon their return from Greece. In April 2016, Turkey issued a regulation expanding access to the labour market to all applicants and beneficiaries of international protection in Turkey. This was confirmed in the Law on International Labour Force adopted by the Parliament in July 2016. Accordingly, all applicants for international protection including applicants for conditional refugee status and persons under temporary protection as well as victims of human trafficking can apply for a work permit. International protection applicants can enrol in the general health insurance scheme, register at public schools and apply for social assistance.

Implementation and enforcement capacity

Turkey is hosting about 3 million refugees, the highest number in the world. Turkey is making commendable efforts to provide massive humanitarian aid and support to an unprecedented and continuously increasing influx of people seeking refuge from Syria and the neighbouring countries. Among the 60 different nationalities which have sought asylum in Turkey over the years, Syrian refugees are by far the most numerous, followed by Iraqis, Afghans, Iranians and Somalis. Around 2.7 million Syrians have been registered and granted temporary protection in line with the regulation on temporary protection. Around 270 000 of them live in 26 camps managed by the Disaster and Emergency Management Agency in ten Turkish provinces, while more than 2.4 million live in host communities across the country. Only a limited number of civil society organisations have access to provide services in the camps. As regards non-Syrians, the latest available figures from UNHCR concerning the registered active caseload (which includes registered refugees and asylum seekers) indicate that at the end of September 2016, Turkey 'hosted' 113 758 Afghans, 28 534 Iranians, 125 879 Iraqis, 3 905 Somalis and 8 290 classified as 'others'. Out of these, UNHCR specifies that the persons having received the status of conditional refugees in accordance with the Turkish Law on Foreigners and International Protection were as follows: 3 472 Afghans, 5 994 Iranians, 25 295 Iraqis, 2 339 Somalis and 2 201 classified as 'others'. In April, Turkey committed to reduce the backlog of existing asylum applications by about 12 000 per month on average and to process them all by the end of 2016. As of 21 September, Turkey had issued 66 746 positive decisions, 12 418 negative ones while 106 685 cases remained under review. Turkish legislation foresees that all new asylum applications should be processed within six months from the date of registration.

Non-Syrian migrants are subject to a dual asylum system. Newcomers must apply for asylum at a DGMM Provincial Directorate of Migration Management (PDMM). They are also registered by the Association for Solidarity with Asylum Seekers and Migrants on behalf of UNHCR. Subsequently, the migrants are referred to a 'satellite' city and registered at the local PDMM. Once registered, they receive the status of 'international protection applicant' (term used by Turkish law to refer to asylum seekers). PDMMs issue an ID card for each applicant, which legalises the person's stay in Turkey. The ID number printed on the card grants access to a number of rights such as access to a health insurance scheme, public schools and social assistance. In October, about 630 000 Syrian children aged between six and 17 years remained out of the national education system despite efforts to counter this phenomenon.

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, 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, phasing out of the issuing of visas at the 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. The practice of issuing visas at borders was not yet fully discontinued. As of January 2016, Syrians travelling to a Turkish airport or seaport coming from a third country are required to have a visa. This does not apply to Syrians entering via land borders. In September 2015, Turkey re-introduced visa requirements for Libyan citizens. In February 2016, the possibility for Iraqi citizens to obtain a visa at the borders was abolished. 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. In May, Turkey adopted a decree stating that the citizens of all Member States will be able to enter Turkey as of the date of the lifting of the visa requirement for Turkish citizens, thus ensuring the end of the discriminatory regime. The Polnet integrated police database and the Konsolosluknet Ministry of Foreign Affairs database have been connected with the DGMM's Göçnet database.

The EU-Turkey visa liberalisation dialogue continued. The Commission issued its second and third visa implementation reports in March and May 2016. Turkey made commendable efforts to fulfil the benchmarks of the visa liberalisation roadmap. However, to date Turkey has not yet fulfilled seven out of 72 benchmarks, some of which are of particular importance.

Schengen and external borders

Institutional set-up and legal alignment

Some progress was achieved in the area of external borders and Schengen. The adoption in March 2016 of the Regulation on inter-institutional cooperation and coordination in the field of border management was a step forward and applies both to border checks conducted at designated border-crossing points and to border surveillance at land and sea borders. The Border Management Implementation Board started functioning and adopted ethical rules for border management authorities. The regulation also established the National Coordination and Joint Risk Analysis Centre (NACORAC) with the aim to collect, to exchange and process data on border security and to carry out joint risk analysis; NACORAC became operational at central level. A similar set-up is needed at local level in the border provinces.

The agreement on a trilateral Common Contact Centre for Police and Customs Cooperation between Turkey, Greece and Bulgaria was ratified by Turkey on 10 March 2016; it was also ratified by Greece in April 2016 and Bulgaria in February 2016. It should enter into force as soon as possible.

Implementation and enforcement capacity

As required by the new border management regulation, some 80 local sub-governors and deputy governors designated to work on the coordination of border-crossing points started receiving in-service training on integrated border management. The monitoring functions of the Border Management Implementation Board should be activated to identify needs for improvement at borders. Intense inter-agency cooperation based on risk analyses is necessary to improve effectiveness against cross-border crimes and smuggling networks.

The legislation on establishing a single organisation in charge of border security has been kept on hold, mainly due to the instability in bordering regions.

The Ministry of Customs and Trade completed work on obtaining pre-arrival information and conducting risk analysis. It also started the test phase by integrating 172 airline companies (from among the 307 which conduct airline transportation to Turkey) and by receiving passenger information from 214 airlines abroad. Data on more than 85 % of all international incoming and outgoing passengers is shared with the DGMM. Nearly 300 officers were trained to use this system. The customs administration conducts the risk analysis just for anti-smuggling purposes. API/PNR (Advance Passenger Information/Passenger Name Record) data should also be shared and analysed by the Turkish national police to efficiently identify risky passengers and take measures accordingly. A ministerial directive defining airlines' responsibilities was issued in November.

Both fixed and mobile border surveillance capacity was increased in the reporting period at green (land) and blue (sea) borders, with new technology supplied and infrastructure modernised. Demining of the eastern borders started in spring 2016. The capacity of the Turkish national police to identify forged and falsified documents both at first and second line checks needs to be further strengthened. The police needs to increase its checks in the transit zone to detect attempts at irregular border crossings. The authorities in charge of border management, in particular the Land Forces Command and Turkish national police, need to deploy professional staff specialised in their respective domains in line with the new law on border management.

On cooperation with neighbouring countries, Turkey advanced border cooperation with Greece and Bulgaria with the ratification of a tripartite agreement on customs and police cooperation which is expected to enter into force shortly. The Coastguard's 'Operation Safe-Med' at the eastern Mediterranean coasts and 'Operation Aegean Hope' continued during the reporting period. Under the action plan for cooperation with Frontex, training is being delivered on data collection and joint risk analyses. Cooperation intensified after the deployment of a Frontex liaison officer in Turkey in April.

Judicial cooperation in civil and criminal matters

The Law on international **judicial cooperation in criminal matters** was adopted in April 2016 and entered into force in May 2016. The Law covers mutual legal assistance, extradition, transfer of proceedings, execution of sentences and transfer of sentenced persons, consolidating international laws and regulations. It also sets out the duties and powers of both the national judicial authorities and the Ministry of Justice as the central authority for execution. Between February and April, the Parliament ratified: the second additional protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters in April; three additional protocols to the European Convention on Extradition; and the Additional Protocol to the European Convention on Transfer of Sentenced Persons.

In 2015, EU Member States accepted 56 extradition requests from Turkey while Turkey accepted five requests from EU Member States. EU Member States accepted nine transfers of convicts to Turkey and Turkey accepted six transfers to an EU Member State. Turkey participated in regular meetings of Eurojust and shared information and documents. However,

the personal data protection law is not yet in line with European standards, which prevented the start of negotiations for a cooperation agreement with Eurojust.

On **judicial cooperation in civil matters**, Turkey is now party to most international conventions in this area and ratified in October the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children and the 2007 Hague Convention on the International Recovery on Child Support and Other Forms of Family Maintenance; both will enter into force in February 2017. Turkey has not yet ratified the European Convention on the Compensation of Victims.

Fight against organised crime

Institutional set-up and legal alignment

The regulation on prevention, identification, fight, coordination and cooperation against human trafficking entered into force in March 2016. It established an Anti-trafficking Commission with a mandate to: prevent human trafficking; design policies and strategies concerning the fight against this crime; prepare action plans; ensure coordination between public institutions and organisations, international organisations and civil society organisations. However, much remains to be done for full alignment with the *acquis*. In addition, the newly established Anti-Trafficking Commission has not defined yet its priority areas.

Turkey needs to improve its legislation on cybercrime and witness protection. Turkey is party to the main international conventions in the field. Data protection legislation was adopted in March but the legislation is not yet in line with European standards, as there are concerns over the effective independence of the Personal Data Protection Agency and because it contains an extensive list of exceptions on particular issues for processing personal data by judicial and law enforcement authorities. As a result, Turkey cannot conclude an operational agreement with Europol. A Turkish liaison officer has been stationed with Europol between May and September 2016 when he was recalled following the coup attempt of 15 July. A new Liaison Officer has been selected and will start in November 2016 (*See also under political criteria*).

The scope of the witness protection law continued to limit the application of witness protection measures in some types of serious crimes. The respective roles of judicial and law enforcement actors need to be set out more clearly to improve cooperation. Witness protection measures can only be implemented after the witness testimony in the main hearing takes place. Legal amendments need to be made to the law to address these shortcomings.

A new 2016-2021 strategy for combating organised crime and 2016-2018 action plan were adopted in March 2016. The Ministry of the Interior will coordinate implementation of the strategy and action plan.

Implementation and enforcement capacity

Turkey has signed cooperation agreements for the fight against terrorism and crime with most Member States with a view to share information and conduct joint operations.

The substantial number of suspicious transaction reports (STRs) submitted to the Financial Crimes Investigation Board in 2014 doubled in 2015. The number of requests from prosecutors increased from 145 in 2014 to 239 in 2015. Despite the increase in the number of STRs and requests from prosecutors, the number of convictions dropped from 172 in 2014 to 65 convictions for money laundering as a stand-alone crime in 2015. In 2015, Turkish law enforcement authorities detained 108 003 suspects in connection with 73 017 drug-related crimes and courts pronounced 95 505 convictions.

The new 2016-2021 strategy plan for combating organised crime and a 2016-2018 action plan entered into force in March 2016. The Ministry of the Interior will coordinate implementation of the strategy and the action plan.

According to DGMM, 122 victims of human trafficking were detected in 2016 compared with 108 in 2015. The number of victims staying in special shelters went up from nine in 2013 to 107 in September 2016. The 157 helpline for victims of trafficking operates on a 24/7 basis and is available in different languages, including for international calls.

The National Cyber Security Council adopted a 2016-2019 strategy and action plan in February 2016. The Cyber Security Council is composed of undersecretaries from different ministries and other relevant institutions. In addition, a more specific strategy and action plan are currently being prepared by the Turkish national police and the Ministry of Development. 185 people were enrolled in the witness protection scheme, a stable number since 2015.

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

Institutional set-up and legal alignment

Turkey improved its rules on countering the financing of terrorism in line with Financial Action Task Force (FATF) recommendations. However, further alignment of the legal framework and enforcement of the rules are needed to comply with the revised FATF standards. The Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism was ratified in February and transposed in the existing legislation on money laundering and financing of terrorism in April, which should facilitate cooperation at international level. The legal framework on money laundering, financing of terrorism, freezing and confiscation of criminal proceedings is largely in line with the standards set by the Convention. Nevertheless, Turkey still needs to make significant steps forward, so that its framework is upgraded and implemented up to EU standards and fully comply with the recommendations issued by FATF. Turkey's legislation on terrorism and corresponding implementation should be aligned with the ECHR, the ECtHR case-law and the EU *acquis* and practices, without reducing the capacity of Turkey to fight terrorism. The proportionality principle must be observed in practice.

Implementation and enforcement capacity

Turkey's counter-terrorism dialogue with the EU continued actively, with specific attention paid to foreign terrorist fighters. Turkey developed cooperation with Member States on detecting foreign fighters wanting to cross Turkey to reach Syria or Iraq. There was a substantial increase of suspicious transaction reports on terrorist financing in 2015 compared with 2014, a trend which continued in 2016. However, police and judicial cooperation with EU Member States and EU agencies in combating terrorism is 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, terrorism.

Cooperation in the field of drugs

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 53 682 kg of cannabis, 556 kg of cocaine, 8 294 kg of heroin, 5 673 901 ecstasy tablets and 15 083 735 captagon tablets. Seven operations were carried out with five countries (United States, Germany, the Netherlands, the United Arab Emirates and Italy). A total of 383 new psychoactive substances were included in the scope of the Law on supervision of drugs as a result of the activities of the early warning system working group. The Turkish national police substantially increased the number of sniffer dogs to 324 from 159 in 2015.

Narco-teams established in December 2014 to support the fight against drugs in high-risk areas such as schools have been set up in 29 provinces (they were 11 in 2015). Turkey aims to have

such teams in place in all provinces by the end of 2016. The country reports annually to the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. There were 56 treatment centres in 2015. However, rehabilitation and treatment capacity needs to be further increased. A nationwide survey of the population and schools needs to be carried out and capacity for data collection and analysis needs to be strengthened.

Turkey adopted a new policy framework on drugs. The 2016-2018 national drugs strategy and action plan entered into force in April 2016. Implementation is being coordinated by the Ministry of Health.

For more information on customs cooperation, see also chapter 29 — Customs Union.

Counterfeiting of the euro, see chapter 32- Financial control.

4.25. 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, especially 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 past year on its integration into the European Research Area (ERA). In the coming year, Turkey should in particular:

- prepare a National ERA Roadmap and a National Research Infrastructure Roadmap;
- strengthen the role of universities in the organisation of research and innovation, in particular by stepping up cooperation with industry and SMEs.

Turkey participates in the EU research and innovation programme Horizon 2020, as an associated country. It has appointed an effective network of contact points and has representatives in all Horizon 2020 programme committees. Based on recent statistics, Turkey's participation in Horizon 2020 has achieved good results but there is room for further improvement, notably to increase participation in work on societal challenges, and to be successful in the first pillar of Horizon 2020, scientific excellence.

Some progress has been made on strengthening research and innovation capacity at national level and further integration into the European Research Area. Turkey has taken action to encourage technology transfer (ERA action 4) but, overall, this policy action is not sufficiently in line with ERA principles.

The level of investment in research has increased and stands at 1.01 % of GDP, which is below the EU average.

Turkey has taken several measures to encourage innovation and cooperation between academia and industry. According to the Innovation Union Scoreboard for 2016, Turkey is a 'moderate innovator', below the EU average in almost all indicators.

4.26. Chapter 26: Education and culture

The EU supports cooperation in education and culture through funding programmes and 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** in this chapter. Turkey notified its decision to withdraw from the Creative Europe programme. In the coming year, Turkey should in particular:

- further increase participation in education at all levels, especially for girls and children from disadvantaged groups, and draw up effective strategies to reduce school drop-out rates;
- improve the education and training of teachers;

→ ratify the UNESCO Convention, the main legal reference in the area of culture.

In the area of **education**, the measures taken by the government following the coup attempt of 15 July resulted in considerable staff dismissals and changes in many education institutions, which will have long-term impacts. Some schools, youth organisations and higher education institutions were officially closed. Turkey is at an advanced stage of implementing the Bologna process, although significant quality differences persist among Turkey's higher education institutions. An independent and fully functioning Quality Assurance and Accreditation Agency remains to be established in conformity with European standards and guidelines. The Turkish Qualifications Framework was adopted in January 2016. Introducing modular curricula and a credited module system, instead of the current class passing system, remains an important issue for vocational education and training.

There has been some progress in the enrolment rate of children, particularly on pre-school education, which however still remains well below the EU average. In the 2015/2016 academic year, the schooling rate of children was 95 % for primary education, 94 % for lower secondary education and 80 % for upper secondary education. Enrolment of girls increased to 80 %. Turkey needs to develop a system to closely monitor and reduce early school leaving. Progress is still needed to make education more inclusive, especially for Roma children and children with disabilities. Education remains a high risk sector for political influence, especially higher education.

Turkey continues to successfully participate in the Erasmus+ programme

In the area of **culture**, Turkey decided to withdraw from the Creative Europe programme as of 1 January 2017. Turkey has not yet ratified the 2005 UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, which is the EU's main legal reference in the area of culture and remains a longstanding requirement in this area.

4.27. 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 is at **some level of preparation** in this chapter. In the past year, there was **some progress**, mainly in increasing capacity in waste management and waste-water treatment, whereas enforcement and implementation still remains weak, especially on waste management and industrial pollution. Efforts are being done in river basin management plans. More ambitious and better coordinated environment and climate policies still need to be established and implemented. Strategic planning, substantial investment and stronger administrative capacity are required as well. In the coming year, Turkey should in particular:

- complete alignment with the directives on waste management, industrial pollution and water and ensure correct implementation of the environmental impact assessment legislation;
- ensure alignment with the *acquis* on public participation and the public's right to environmental information, as well as on transparency on climate action;
- ratify the Paris Agreement on climate change, and start implementing its contribution to it.

Environment

Turkey has some level of preparation in the area of **horizontal legislation**. Implementation of the Directive on Infrastructure for Spatial Information in the European Community is still at an early stage. Civil society remains critical of the implementation of the Environmental Impact Assessment Directive. There are complaints with respect to application of the rule of law in terms of court decisions given on environmental issues and with respect to public participation

and the right to environmental information. Legislation is not yet aligned with the Aarhus Convention. Procedures for transboundary consultations have not yet been aligned with the *acquis*. Alignment with the Strategic Environmental Assessments Directive is still pending. In September 2016 a law allowed for the waiving of licencing and other restrictions for strategically important investment projects. This may have a significant negative impact on *acquis* implementation. There was no progress in this area during the reporting period.

On **air quality**, national legislation still needs to be adopted in line with the current directives on ambient air quality, national emissions ceilings and volatile organic compounds. Severe air pollution in some cities has been reported in the last year. Local clean air action plans to fight air pollution have to be prepared. A national strategy for air quality monitoring is in place and out of eight planned regional networks, one is already in place; the implementation of the remaining seven networks is under way.

Regarding **waste management**, the legal framework is mostly aligned. Work has continued to bring waste treatment facilities up to *acquis* standards. Sorting, recycling and medical waste treatment capacity has increased. Further work is needed on the separate collection of different types of waste, reducing biodegradables going into landfills and on hazardous waste. The preparation and implementation of waste management plans on local and regional level, as required by the Waste Framework Directive, has not yet started. Economic instruments to promote recycling and the prevention of waste generation remain limited.

In the area of **water quality**, the level of alignment is moderate. Sensitive areas were identified to be protected from urban waste water discharges. Alignment to the water framework Directive is still not complete. The preparation of five river basin management plans is ongoing. Water monitoring in line with EU directives is ongoing for four out of 27 basins. Transboundary consultations on water issues with neighbouring countries have been initiated by Turkey but are still at an early stage. Wastewater treatment capacity has increased as a result of continuous investments. Regarding the directives on marine strategy, quality control and bathing water alignment is pending. Partial alignment was achieved in recent changes in secondary legislation on water quality standards, nitrates pollution and flood management plans; generally transboundary issues are not aligned.

The framework legislation on **nature protection**, the national biodiversity strategy and the action plan have not yet been adopted. The regulations allowing development in wetlands, forests and natural site areas are still not in line with the *acquis*. The draft nature protection law needs to be made compliant with the *acquis*. Potential Natura 2000 sites have not yet been identified. The institutional framework for designating and managing future Natura 2000 sites needs to be streamlined and adequately resourced. Investments, particularly in hydropower and mining, need to be made in compliance with nature protection obligations are respected, especially for national protected areas and areas of high natural value that could potentially become protected Natura 2000 sites.

In the area of **industrial pollution and risk management**, alignment with most of the European Union directives and regulations is at an early stage. Alignment with Seveso II Directive is high, but it is at a low level with the industrial emissions and Seveso III Directives. Alignment with the eco-management and audit scheme, the ecolabel Regulations, the volatile organic compounds and the volatile organic compounds in paints Directives is pending.

On **chemicals**, alignment is pending on the registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals, on import and export of dangerous chemicals, and on persistent organic pollutants. The regulation on classification, labelling and packaging of substances and mixtures is in place, but implementation is not complete. Biocides legislation is in place but its implementation postponed to 2020. The adoption of a regulatory framework has advanced the animal's experiments directive implementation. The Rotterdam Convention is not ratified.

Legislative alignment in the field of **noise** is well advanced. Preparation of noise mapping and local noise action plans has started.

Turkey has joined the European Union **Civil Protection** Mechanism in April 2016. However, it has not yet connected to the EU Civil Protection Mechanism's common emergency communication and information system.

Climate change

Regarding strategic planning, a national strategy consistent with the European Union 2030 framework on climate and energy policies has not yet been adopted. The existing national climate change strategy and national climate change action plan address climate change mitigation actions in some sectors but are inconsistent with other strategies, such as those for energy. A climate change adaptation strategy has been drafted, but it lacks a legal basis and enforcement. Mainstreaming of climate change into different sector policies is still weak. Turkey needs to build climate action know-how into different government agencies so as to further develop and implement national mitigation policies and measures. Regarding commitments under the UN Framework Convention on Climate Change, Turkey submitted its First and Second Biennial Update Report on greenhouse gases in March, and its Sixth National Communication and its National Inventory in April. Turkey needs to ratify the Paris Agreement on climate change and start implementing its contributions to it. In the area of transparency of climate action, alignment with the EU's economy-wide greenhouse gas monitoring mechanism is under preparation. Turkey needs to align with the Decision on accounting rules on greenhouse gas emissions and removals resulting from activities relating to land use, land-use change and forestry. A regulatory framework specific to the monitoring and reporting of emissions from industrial installations is already in place, but full alignment with the Emission Trading Directive is planned only for 2019. Regarding emission reductions from transport, further efforts should be made to fully implement the legislation already aligned with the Fuel Quality Directive, while the alignment with the EU Regulation on emissions standards for new cars should be initiated. Alignment regarding ozone depleting substances is not yet complete. Further efforts are required to align with the regulation on fluorinated greenhouse gases. Turkey also needs to establish a precise transposition plan for the Directive on geological storage of CO₂.

4.28. Chapter 28: Health and consumer protection

EU rules protect consumers' economic interests, their rights regarding unfair commercial practices, and consumer products safety. The EU also works for citizens' health through tobacco control, safer blood, tissues, cells and organs, medicinal products, cross-border healthcare and protection against health threats.

Turkey has achieved a **good level** of preparation in the area of health and consumer protection. There has been **some progress** on legislative alignment and the establishment of structures needed to implement the EU *acquis* in both areas. In the coming year, Turkey should in particular:

- ensure better functioning of arbitration committees on consumer complaints;
- ensure the confidentiality and security of health data in the national information system;
- increase the institutional/administrative capacity, inter-sectoral cooperation and adequate diagnostic facilities to address health threats particularly at provincial level.

In the area of **consumer protection**, all secondary legislation necessary to implement the new consumer protection law has now been adopted. Although Turkey continued to improve its **product safety** and market surveillance regime, it needs to ensure effective enforcement of measures regarding unsafe products. Also, Turkey needs to fully align its legislation with Directive 2001/95/EC on general product safety. Consumers can hardly obtain access to justice,

in particular for complaints on defective goods, electricity bills and financial services. The appeal deadline for the execution of debts arising from consumer transactions is too short and the right of withdrawal from package tours is not guaranteed. Sanctions against infringements of consumer rights are not sufficiently deterrent. There has been further improvement in the online services of the Directorate General for Consumer Protection. The quality of arbitration committees' decisions needs to be improved by the legal deadline. Inconsistency between different arbitration committees and consumer courts' decisions remains an issue. Awareness and participation of consumer organisations in decision-making mechanisms is to be improved.

On **public health**, the increasing number of refugees is putting a heavy burden on the healthcare system. Regarding **serious cross-border health threats**, no progress was made in increasing the sensitivity of surveillance in detecting threats. Training and strengthening the system for the recognition, reporting and control of communicable diseases, especially outbreaks at provincial level, remains a challenge. The confidentiality and security of health data in the national information system should be ensured. **Non-communicable diseases** cause 86 % of all deaths in Turkey (1 in 5 of the population under 70); intensive awareness-raising efforts have continued on the dangers of **tobacco use**, physical inactivity, and unbalanced diets.

Capacity building and awareness-raising has continued in the field of **blood, tissues, cells and organs**. Turkey has partly aligned with the EU *acquis* on blood. However, EU safety and quality standards have not been fully implemented and a bigger budget is needed to improve blood supply management and ensure the availability of safe blood to all. As regards **human tissues and cells**, the professional and administrative procurement capacity has been improved and deontological standards of cadaveric donation have been developed but need implementation. **Organ** donation rates have increased and may reach 6 per million of the population by the end of 2016, yet legislative alignment needs to be completed. There has been good progress in the fight against **cancer** through improved infrastructure. Cancer screening coverage reached 35 % for breast and 80 % for cervical cancer. The cancer control programme has been integrated into primary healthcare and active cancer registration expanded to every province. The national cancer institute is still to be established. In the field of **mental health**, community-based mental health centres have been established across the country with training of new staff.

4.29. 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 has a **good level of preparation** in the area of the Customs Union, though **no progress** was made in the reporting period. Duty relief, free zones, surveillance measures and management of tariff quotas are not fully in line with the *acquis* and/or with Turkey's obligations under the Customs Union. Additional duties and designation of specialised customs offices for goods in free circulation in the EU breach the Customs Union rules. In the coming year, Turkey should in particular:

- make additional efforts to improve risk-based controls and simplified procedures 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**. Customs law has yet to be harmonised with the EU Customs Code. Only limited efforts were made to improve risk-based controls and simplified procedures. In particular, the mandatory laboratory analysis required for a large group of products and the resulting delays in customs clearance are not in line with the objectives of conducting risk-based controls and facilitating trade.

Turkey maintained rules on surveillance and management of tariff quotas, free zones and duty relief that are not fully in line with the *acquis*. Additional customs duties on imports of a wide range of goods including footwear, carpets, rugs, various hand tools, some household appliances, lamps and some furniture, bags and similar containers, as well as certain steel products, are also not harmonised with EU customs duties. Even though the measures are limited to goods originating from third countries, they also apply to goods in free circulation in the EU and are thus contrary to the CU provisions.

Turkey disproportionately increased the agricultural component for sweet corn, which should be determined in line with Customs Union rules.

On **administrative and operational capacity**, efforts to strengthen Turkey's customs enforcement capacity continued particularly on anti-smuggling and security-related operations. In the area of intellectual property rights (see *chapter 7*) further alignment with the *acquis* is needed. Unlike the new computerised transit system in the framework of Turkey's membership of the Convention on a common transit procedure, tariff IT systems (TARIC, Quota and Surveillance) are not yet in place. A strategy for converging IT activities with business initiatives has yet to be developed.

4.30. 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 maintains a **good level of preparation** in the area of external relations thanks in particular to the Customs Union. There was **some progress** in the reporting period. Turkey ratified the World Trade Organisation (WTO) Trade Facilitation Agreement. However, Turkish customs duties for a large number of products deviate from the Common Customs Tariff (CCT), infringing the Customs Union. In the coming year, Turkey should in particular:

- complete its alignment with the EU's Generalised System of Preferences and dual-use export control regime;
- align its customs tariff with the CCT.

Some progress was made in the area of the **common commercial policy**, as Turkey notified the WTO of implementation of the Trade Facilitation Agreement. However, within the **WTO**, in particular on the Doha Development Agenda, the OECD and in the G-20, the level of coordination between the EU and Turkey should be enhanced. Further alignment with EU GSP rules is needed regarding product and geographical coverage.

Turkey formally adopted new safeguard measures but investigations on imports of mobile phones, ceramic and porcelain tableware and kitchenware were terminated without imposing measures. Turkey has been a very active user of the WTO safeguard instrument, systematically extending measures in force, opening new investigations based on weak evidence and using safeguards where use of more targeted trade defence measures, such as the anti-dumping instrument, would be more appropriate.

Thanks to the Customs Union, Turkey's alignment with the EU common commercial policy continues to be high. However, Turkey does not respect the CCT, as it applies additional duties to a large number of products imported. On dual-use goods export controls, Turkey has not updated its control legislation in line with the EU *acquis* and does not align with the EU position on membership of certain multilateral export control arrangements, such as the Wassenaar Agreement. Turkey has also not aligned with the EU position on medium and long-term export credits.

Regarding **bilateral agreements with third countries**, Turkey signed a free trade agreement with Singapore. Turkey continued to unilaterally implement its free trade agreement with Malaysia although the EU has not concluded a similar agreement with Malaysia.

As for development policy and humanitarian aid, official development aid granted by Turkey stood at EUR 2.8 billion or 0.46 % of ODA/GNI in 2015, mostly on Syria-related activities. Turkey's assistance to Syrian refugees on its own territory makes it the donor contributing the second largest amount in 2015. It is host to the largest refugee population in the world, with about 3 million refugees from Syria, Iraq and other countries. In April, Turkey joined the EU Civil Protection Mechanism.

4.31. Chapter 31: Foreign, security and defence policy

Member States must be able to conduct political dialogue in the framework of the 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** as regards the alignment with the EU in the area of foreign, security and defence policy. **Good progress** was made in broadening and deepening the regular political dialogue on foreign and security policy, including at ministerial level. On Syria, Turkey continued to support the Syrian Opposition Coalition and to provide substantial humanitarian assistance to Syrian refugees and contributed to laying the groundwork for the International Syria Support Group. Dialogue on counter-terrorism continued. In the coming year, Turkey should in particular:

→ align itself more closely with EU declarations and Council decisions.

The **political dialogue** between the EU and Turkey was further enhanced with the 29 November meeting of EU and Turkish leaders, which led to the adoption of the EU-Turkey Statement and was followed by two prior EU-Turkey summits. A High Level Political Dialogues took place on 25 January and 9 September where foreign policy issues were discussed at length. Political Directors meetings took place in November 2015 and April 2016. Discussions continued mainly on the developments in Syria, Iraq, Libya, Afghanistan, Iran, Saudi Arabia, Israel, Russia, and Ukraine. Specialised consultations covered fight against terrorism and foreign terrorist fighters as well as Syria, Russia, Ukraine, South Caucasus and Central Asia. An EU-Turkey Dialogue on Counter Terrorism was held in June 2016.

Regarding the **common foreign and security policy**, Turkey aligned itself, when invited, with 18 out of 41 EU declarations and Council decisions (44 % alignment for the period 1 September 2015 to 1 September 2016, against 40 % during the reference period of the 2015 Report on Turkey). Turkey has not yet signed the statute of the International Criminal Court. Turkey participated in a number of high profile summits and conferences. It hosted notably the OIC summit in April 2016.

Turkey remained a key player in the crisis in **Syria**, continuing its support to the National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces based in Istanbul. It contributed to lay the groundwork for the International Syria Support Group (ISSG) and supported the run-up to the UN-sponsored talks in Geneva. Turkey continued to provide extensive humanitarian assistance to over 2.7 million of Syrian refugees. Turkey stepped up its involvement in the coalition against Da'esh, continued air strikes against Da'esh positions, joined coalition airstrikes and measures to prevent cross-border activities by Da'esh fighters. On 24 August Turkey launched the cross-border military ground operation Euphrates Shield in northern Syria, aiming at clearing the border areas from Da'esh presence in cooperation with the Free Syrian Army. Relations between Turkey and **Iraq** deteriorated in the reporting period when Bagdad criticised Ankara for reinforcing its camp at Bashliqa. Tensions between Turkey and Iraq rose further in the context of the military campaign to liberate Mosul. Turkey's relations with the Kurdistan Regional Government remained stable. Turkey continued to conduct air strikes

against PKK camps in Iraqi Kurdistan. Regarding the relations with the **United States**, Turkey allowed the US access to the Incirlik airbase used by the coalition forces, which remains crucial. The US support to PYD/YPG within the framework of the fight against Da'esh remained controversial in Turkey.

A rapprochement between Turkey and **Russia** was initiated in June, after a sharp deterioration of bilateral relations following the downing of a Russian jet, which had violated Turkish airspace, on 24 November 2015. Russia started to gradually phase out wide-ranging economic and diplomatic sanctions affecting the Turkish economy. Among other decisions, Turkey and Russia established a Joint Syria Mechanism in an attempt to narrow the positions on the principles for a solution to the Syria conflict. A meeting between Presidents Erdogan and Putin took place in Istanbul on 10 October, in the margins of the 23rd World Energy Congress. Relations with **Ukraine** culminated with the conclusion of a bilateral free trade agreement and enhanced cooperation in defence, industry and tourism in March 2016. While reiterating its condemnation of the annexation of Crimea by Russia and concerns over the Tatar community, Turkey did not align with Council decisions, including EU restrictive measures related to Russia and Ukraine.

Relations with **Saudi Arabia** intensified with the establishment of a bilateral Strategic Cooperation Council. With respect to **Yemen**, Turkey continued to encourage UN initiatives to re-establish a legitimate government. Turkey considers the Gulf Cooperation Council states as important partners in efforts to stabilise the region. Regarding **Qatar**, Turkey announced plans to establish a military base. Turkey and **Iran** continued to develop their relationship, preventing foreign policy divergences, notably on Syria, from interfering with economic cooperation. Turkey increased its engagement in **Libya**, supporting Prime Minister Fayez Al-Sarraj and an inclusive political process. In June Turkey and **Israel** formally normalised relations. Relations with **Egypt** did not improve. Turkey and **Jordan** signed ten bilateral agreements, mainly in the economic field, in March 2016.

Regarding **South Caucasus and Central Asia**, Turkey was vocal in its support for Azerbaijan during clashes in April 2016 in Nagorno-Karabakh. Turkey, Georgia and Azerbaijan agreed to sign a trilateral military cooperation agreement in May 2016. The 2009 protocols on normalisation of relations with **Armenia** are not yet ratified. Turkey continued to maintain close relations with the countries of the **Western Balkans**. Turkey continued to provide humanitarian and development assistance to **Afghanistan** and co-chaired the 5th Ministerial Meeting of the 'Heart of Asia-Istanbul Process' in Islamabad in December 2015. Turkey pledged of USD 150 million of development assistance to Afghanistan for the period of 2018-2020 at the Brussels Conference of 4-5 October. Turkey continued to strengthen its relations with **Latin America, Africa and Asia**. It hosted the 6th meeting of the High Level Partnership Forum on **Somalia** in February, a focal point of its diplomacy in Africa.

Turkey is party to all international arrangements on the **non-proliferation** of weapons of mass destruction. It has not yet aligned itself with the EU position on membership of the Wassenaar Arrangement (*see chapter 30 — External relations*) and the Missile Technology Control Regime.

Turkey continued to participate in civilian and military crisis management operations under the **common security and defence policy**, in particular EUFOR ALTHEA in Bosnia-Herzegovina, and EULEX Kosovo. Turkey briefly participated in the EUAM in Ukraine and the EUPOL COPPS in the Palestinian Territories. The issue of EU-NATO cooperation, going beyond the 'Berlin plus' arrangements, involving all EU Member States, continues to be unresolved.

4.32. Chapter 32: Financial control

Based on international standards, the EU promotes the reform of national governance systems to enhance managerial accountability and sound financial management of income and

expenditure. 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 achieved a **good level of preparation** in the area of financial control. **Some progress** was achieved with the updating of the national action plan for EU accession with commitments on financial control, improved methodological guidance by the central harmonisation units and an increase in the number of international audit certifications. However, neither of the Commission's recommendations on public internal financial control in the 2015 report have been implemented. Further significant efforts are needed to implement PIFC at all levels of the administration and in state-owned companies. In the coming year, Turkey should in particular:

- update its overdue PIFC policy paper
- ensure a formal monitoring and reporting mechanism for an updated PIFC action plan;
- implement the planned changes to the Law on Public Financial Management and Control in line with the national action plan for EU accession.

Public internal financial control (PIFC)

Turkey adopted its PIFC **strategy and an action plan** in 2002. The government has committed to updating them, yet there has been no tangible progress for a number of years. No mechanism is in place to ensure regular monitoring and reporting on implementation. The Ministry of EU Affairs issued the national action plan for EU accession 2016-2019 in January 2016. The action plan envisages a revision of the Law on Public Financial Management and Control to improve its implementation in 2016. The medium-term programme from January 2016 makes a number of commitments for improving internal control over the period 2016-2018, but it does not provide clear targets and indicators to measure performance.

Two **central harmonisation units** (CHU) in the Ministry of Finance supervise the implementation of PIFC. The CHU for financial management and control provides methodological guidance and coordinates implementation in line ministries. It prepares an annual general accountability report for the government, based on an annual survey of budget users. The government does not, however, adopt conclusions on the basis of the report. The CHU for internal audit coordinates the implementation of internal audit in line ministries. During the reporting period it published handbooks on quality assurance and development, as well as on value-for-money audit for internal auditors in public administrations. It also issues an annual general government internal audit report. The administrative capacity of the CHUs needs to be strengthened gradually.

The PIFC law regulates **financial management and control** mostly in line with the internal control framework of the Committee of Sponsoring Organisations (COSO) and the guidelines of the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Central government institutions broadly follow the PIFC manual. However, there is a need to refocus internal control as a management system rather than as a purely financial one. Ensuring a systematic approach to risk management in Turkey is a key challenge. The medium-term programme from January 2016 announces a public risk management guide. Turkey has an extensive **financial inspection** function in individual ministries. There are potential overlaps with internal audit, as both functions are focused on legal compliance.

Internal audit is regulated in the PIFC law, generally in line with international standards. An internal audit manual and a code of ethics are in place, as are manuals drafted by the CHU. 252 out of 383 institutions have set up internal audit units as requested. To date, 46 % of internal audit posts in the general government institutions have been filled. Some key institutions such as the Prime Minister's Office have yet to appoint internal auditors. 957 internal auditors have been certified by the CHU. 19 % of the auditors hold an international certification. Most

institutions have an audit charter and perform audits according to audit plans. The internal audit software which was introduced in 2014 is widely used in all public institutions. In 2016, the Internal Audit Coordination Board introduced a mobile application for internal auditors. Ownership of internal audit at managerial level remains weak.

External audit

The independence of the Turkish Court of Accounts (TCA) is enshrined in the **Constitution**. The **TCA law** is in line with the INTOSAI standards. It provides for a wide audit mandate and gives the TCA full discretion in discharging its responsibilities.

The TCA, which has also judicial functions, has a well-established structure with a presidency and governing boards. TCA board members are elected by Parliament. TCA increased its staff capacity considerably in the past year. Of its 1580 staff, 922 are auditors. Following the coup attempt of 15 July, 5.3 % of the TCA staff, mostly (senior) auditors were dismissed. This may lead to a weakening of the external audit capacity of the TCA as it will require a long time to train the new recruited staff as external auditors. To develop its institutional capacity, the TCA has adopted a strategic development plan for 2014-2018, including a training strategy. The TCA is carrying out an action plan to align with international internal control standards. Its impact will have to be assessed.

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. Planning of audit work is mostly risk-based. The TCA submits annually four audit reports to Parliament (on general evaluation, accountability, financial statistics and state enterprises) in addition to the statement of general conformity. The TCA has a dedicated quality control unit to ensure auditors' adherence to professional and ethical standards and quality of reporting. However, the TCA should ensure that performance audits are not only audits about performance indicators but would also focus on economy, efficiency and effectiveness of public institutions. Omnibus law no.6661 adopted in January curtailed the scope of the TCA audit of companies listed on the Stock Exchange with less than 50 % of public shares. Given the high number of budget users at the local level, the capacity of the TCA to audit local administrations, municipal companies and associations needs to be strengthened.

Regarding the **impact of audit work**, the TCA assesses the internal control environment of audited entities as part of its audit work. The TCA submits its annual general conformity assessment audit report to the general assembly of the Parliament which is analysed in the Plan and Budget Committee and discussed in the plenary. However, this process is neither systematic nor effective. A joint working group of the TCA and the Ministry of Finance is operational. A similar working group is needed with Parliament. The TCA frequently updates its website and communicates well with the media. However, audit reports on state-owned enterprises for 2014 were not posted on the TCA's website and those for previous years were removed. This has reduced the accessibility and transparency of external audit.

Protection of the EU's financial interests

As regards **acquis alignment**, the national legislation incorporates the main components of the convention on the protection of the EU's financial interests and imposes an obligation to safeguard evidence. The **national anti-fraud coordination service (AFCOS)** is an independent unit under the Prime Minister's Office. An anti-fraud network, involving other relevant authorities, is in place. The 2010-2014 anti-corruption strategy and action plan failed to meet most of the objectives initially set. The new action plan for 2016-2019 needs to be implemented in an inclusive and participatory fashion to address outstanding issues.

Turkey **cooperated with the European Commission** investigators in various cases in 2015, but AFCOS will need to improve its cooperation with the Commission. Turkey has established the main procedures for reporting irregularities and suspected fraud cases. Access to the

Irregularity Management System has been obtained with a network of 43 Turkish users. During the period 2006-2016, Turkey has reported 259 cases of irregularities to the Commission through the system, including 45 cases over the past year. A solid track record on investigation activities and reporting 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 also a party to the 1929 International Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency. **Technical analysis** of counterfeit money, including euro banknotes and coins, is performed by a dedicated department in the central bank. The police serves as the national central office for ensuring cooperation with EU institutions as part of the counterfeit tracking system. Turkish legislation imposes financial penalties on credit institutions which do not withdraw counterfeits from circulation. Turkey has not signed formal **cooperation agreements** with the Commission and the European Central Bank, but in practice there is close cooperation. In addition, Turkey is implementing the roadmap for strengthening cooperation with Europol. Turkey participates actively in the Pericles 2020 programme.

4.33. Chapter 33: Financial and budgetary provisions

Rules for funding the EU budget provide for contributions based mainly on the gross national income of each Member State as well as from value added tax and customs duties.

Turkey has reached **some level of preparation** in the area of financial and budgetary provisions. **Some progress** was made in the past year, as this chapter was opened for negotiations on 30 June 2016. Solid coordination structures, administrative capacity and implementing rules will need to be established in due course.

Basic principles and institutions in the underlying policy areas (chapters 16 — Taxation, 18 — Statistics, 29 — Customs Union and 32 — Financial Control) linked to the application of the own resources system are already in place. Due to the Customs Union with the EU on processed agricultural goods and industrial goods (with the exception of coal and steel products) Turkey's customs legislation is largely in line with the *acquis* in chapter 29. This will facilitate preparations in the field of **traditional own resources**.

Preparations are needed in the field of the **value added tax-based resource** so as to calculate the statistical VAT base. Turkey will need to take sound measures for combating fraud in VAT and customs duties and tackle the informal economy in order to ensure an appropriate contribution to the EU own resources system upon membership.

Concerning the **gross national income-based resource**, efforts to compile financial and statistical data in line with the European System of Accounts are ongoing. Turkey will need to make considerable efforts to ensure that national accounts and GNI calculations are exhaustive by taking the informal economy into account and to create an inventory of sources and methods used for the compilation of GNI.

Regarding the **administrative infrastructure**, Turkey will need to establish a fully operational coordination structure, 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. Chapter 17 - economic and monetary affairs and chapter 33 – financial and budgetary provisions – were opened respectively on 14 December 2015 and 30 June 2016, in line with the EU and Turkey's commitment to re-energise the accession process as set out in their joint statement of 29 November 2015. The Commission has undertaken to advance the preparatory work on five other chapters without prejudice to Member States' positions in accordance with the existing rules. Opening benchmarks for chapters 23 and 24 on the rule of law still need to be defined so as to provide Turkey with a roadmap for reforms in this essential area. Progress on the priorities for reform is encouraged and monitored by the bodies set up under the **Association Agreement**. The Association Committee met in May 2016, while sub-committees kept being held throughout the reporting period. Subcommittees play a useful role in supporting Turkey's efforts of alignment with the *acquis* and of compliance with the opening and closing benchmarks of the negotiation chapters, without prejudice to the Council Conclusions of 11 December 2006.

As agreed at the first EU-Turkey Summit of 29 November 2015, the Commission, jointly with the European External Action Service, has stepped up EU-Turkey relations in all key areas of joint interest based on a **broad strategic engagement**. First Vice President Timmermans, High Representative/Vice President Mogherini and Commissioner Hahn made a number of visits to Turkey during the reporting period. Turkey itself continued to express its commitment to EU accession: then Prime Minister Davutoglu visited Brussels on several occasions and met with the Presidents of the European Council, of the European Parliament and of the European Commission. The President of the European Parliament visited Turkey in September 2016 and the President of the European Council in April 2016. The enhanced political dialogue between the EU and Turkey was brought to a new level. Within the framework of a new **High Level Political Dialogue**, High Representative/Vice President and Commissioner Hahn held meetings with their Turkish counterparts on 25 January and 9 September 2016. A political dialogue at directors' level took place in April 2016. Regular discussions on foreign and security policy were held, including on counter-terrorism, against the background of Turkey stepping up its involvement in the Global Coalition to Counter ISIL/Da'esh. Discussions were held on a wide range of topics and regions, *inter alia*, Syria, Iraq, Iran, Saudi Arabia, the Middle East and the Gulf, Afghanistan, Libya, Russia, Ukraine, the Western Balkans, the South Caucasus, Central Asia.

In the area of **visa migration and asylum**, a Joint Action Plan on migration was activated at the EU-Turkey Summit of 29 November 2015. Further to the EU-Turkey Statement of 18 March 2016, this close cooperation was stepped up aiming at putting an end to the irregular migration from Turkey to the EU, breaking the business model of the smugglers and developing legal pathways to Europe for those entitled to international protection in line with EU and international law. Implementation reports have been issued in February, March, April, June and September 2016. Regarding the Visa Liberalisation Dialogue launched in December 2013, the second and third implementation reports on the visa roadmap were issued in March and May 2016. The report of May acknowledged the good progress made and tabled a proposal to lift the visa requirement for Turkish citizens on the understanding that Turkey would urgently step up its efforts to meet the seven outstanding requirements, out of 72, in order to obtain visa liberalisation. The EU and Turkey continue their close cooperation on this issue.

Developing further close economic ties was another shared priority. The first **High Level Economic Dialogue** was held on 25-26 April in Istanbul and Ankara, 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 most recent meeting was held on 25 May 2016, where joint recommendations were adopted. The EU and Turkey also continue to coordinate in the framework of the G-20. Turkey and the EU continued to improve their cooperation on energy, and a **High Level Energy Dialogue** meeting was held in January 2016. The dialogue covered developments and policy priorities in the gas sector and security of supplies, including the Southern Gas Corridor; the electricity sector; the nuclear sector; energy efficiency and renewable energy sources. Following agreement by the Commission and the Turkish government in May 2015 to initiate procedures in view of the modernisation and extension of the **Customs Union**, an Impact Assessment study has been carried out by external consultants, which will feed into the Commission's own assessment which will accompany a possible recommendation for a Council decision authorising the opening of negotiations to be presented by the Commission by the end of 2016. 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.

Regarding **financial assistance**, the Financing Agreement for the IPA II 2014 annual programme entered into force, with a budget of EUR 366 million, and the 2015 annual programme was adopted, with a budget of EUR 255 million. Both programmes have a strong focus on the rule of law and fundamental rights and on the building up of capacities in the field of migration and asylum, in relation to the Visa Liberalisation Roadmap and the commitments under the Joint Action Plan on migration and the 18 March EU-Turkey Statement. The Financing Agreements for the Sector Operational Programmes on Environment and climate action, Education, employment and social policies and Competitiveness and innovation entered into force in April and May 2016, for a total budget of EUR 478 million. IPA support of Turkey's efforts to host refugees has expanded significantly. In December 2015, EUR 139.6 million from IPA I programmes have been transferred to the EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis to finance environmental and social infrastructures, support to entrepreneurship, education and access to labour market.

Furthermore, in line with the commitment taken by the EU at the 29 November 2015 Summit with Turkey, and following final agreement by the Member States in February 2016, a **Facility for Refugees in Turkey** was set up, with a budget of EUR 3 billion over the period 2016-2017 (EUR 1 billion from the EU budget and EUR 2 billion from Member States contributions as externally assigned revenues). The Facility is a coordination mechanism, designed to ensure that the needs of refugees and host communities in Turkey are addressed in a comprehensive and coordinated manner. The Facility became immediately operational and as of the end of September some EUR 2.2 billion have been allocated, EUR 1.2 billion contracted and EUR 677 million disbursed.

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). Turkey decided to withdraw from the Creative Europe programme as of 1 January 2017 after three years of participation. 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 5.10.2016) Turkey

Basic data	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Population (thousand)	1)	66 402e	73 723b	74 724	75 627	76 668	77 696
Total area of the country (km ²)		783 562	783 562	783 562	783 562	783 562	783 562

National accounts	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Gross domestic product (GDP) (million national currency)		454 781	1 297 713	1 416 799	1 567 289	1 748 168	1 952 638
Gross domestic product (GDP) (million euro)		268 323	555 100	612 405	618 626	601 468	645 394
GDP (euro per capita)		4 000	7 500	8 200	8 200	7 800	8 300
GDP (in Purchasing Power Standards (PPS) per capita)		7 500	13 400b	14 000	14 200	14 600	15 100
GDP (in Purchasing Power Standards (PPS) per capita, relative to the EU average (EU-28 = 100))		35	51b	53	53	53	53
Real GDP growth rate: change on previous year of GDP volume (%)		5.3	8.4	1.9	4.8	3.0	4.0
Employment growth (national accounts data), relative to the previous year (%)		:	:	:	:	:	:
Labour productivity growth: growth in GDP (constant prices) 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 (2005 = 100)		:	:	:	:	:	:
Labour productivity per person employed: GDP (in PPS) per person employed relative to EU average (EU-27 = 100)		:	:	:	:	:	:
Gross value added by main sectors							
Agriculture, forestry and fisheries (%)		11.1	9.0	8.8	8.3	8.0	8.5
Industry (%)		23.4	22.5	21.7	21.6	22.0	21.5
Construction (%)		4.5	5.0	4.9	5.0	5.1	5.0
Services (%)		61.0	63.5	64.6	65.1	64.9	65.0
Final consumption expenditure, as a share of GDP (%)		83.4	85.1	85.0	85.9	84.2	84.8
Gross fixed capital formation, as a share of GDP (%)		17.0	21.8	20.3	20.3	20.1	20.4
Changes in inventories, as a share of GDP (%)		0.6	1.7	-0.1	0.3	-0.1	-2.3
Exports of goods and services, relative to GDP (%)		23.0	24.0	26.3	25.6	27.9	28.0
Imports of goods and services, relative to GDP (%)		24.0	32.6	31.5	32.2	32.1	30.8
Gross fixed capital formation by the general government sector, as a percentage of GDP (%)		:	:	:	:	:	:

Business	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Industrial production volume index (2010 = 100)		69.0	109.9	112.6	116.5	120.5	124.3
Number of active enterprises (number)		:	3 422 163	3 474 992	3 529 541	3 525 431	3 584 832
Birth rate: number of enterprise births in the reference period (t) divided by the number of enterprises active in t (%)		:	23.2	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 (%)		:	12.0	12.1	12.4	:	:
People employed in SMEs as a share of all persons employed (within the non-financial business economy) (%)		:	76.0	75.8	74.2	:	:
Value added by SMEs (in the non-financial business economy) (EUR million)		:	81 593	91 208	97 407	:	:
Total value added (in the non-financial business economy) (EUR million)		84 559	153 201	170 420	184 526	178 630	:

Inflation rate and house prices	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Harmonised consumer price index (HICP), change relative to the previous year (%)		25.3	6.5	8.9	7.5	8.9	7.7

**Annual change in the deflated house price index (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
--	--	---	---	---	---	---	---

Balance of payments	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Balance of payments: current account total (million euro)		-6 678	-53 450	-37 330	-47 894	-32 783	-29 059
Balance of payments current account: trade balance (million euro)		-11 856	-64 052	-50 877	-60 174	-47 871	-43 404
Balance of payments current account: net services (million euro)		9 188	14 575	17 581	17 830	20 149	21 738
Balance of payments current account: net income (million euro)		-4 912	-5 208	-5 128	-6 458	-6 120	-8 584
Balance of payments current account: net current transfers (million euro)		902	1 235	1 094	908	1 059	1 192
of which government transfers (million euro)		257	450	308	344	358	465
**3 year backward moving average of the current account balance relative to GDP (%)		-0.3	-5.9	-7.3	-7.8	-6.4	-5.9
**Five year change in share of world exports of goods and services (%)		:	:	:	:	:	:
Net inward foreign direct investment (FDI) (million euro)		1 080.3	9 922.4	7 144.3	6 593.6	4 121.9	10 641.7
Foreign direct investment (FDI) abroad (million euro)		424.3	1 702.6	3 195.0	2 731.0	5 304.5	4 591.3
of which FDI of the reporting economy in the EU-28 countries (million euro)		138.8	1 050.4	2 354.4	1 526.4	2 645.5	2 480.5
Foreign direct investment (FDI) in the reporting economy (million euro)		1 504.6	11 625	10 339.4	9 324.6	9 426.4	15 233
of which FDI of the EU-28 countries in the reporting economy (million euro)		536.6	6 859.4	6 349.2	3 950.8	4 155.1	7 289.8
**Net international investment position, relative to GDP (%)		-34.6	-40.7	-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 (%)		-68.5	5.0	1.1	-12.9	-4.6	2.0

Public finance	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
***General government deficit / surplus, relative to GDP (%)		-8.9	-0.8f	-0.2	0.2	0.4	1.7
***General government gross debt relative to GDP (%)		65.2	37f	35.4	31.1	34.5	31.3
Total government revenues, as a percentage of GDP (%)		:	35.0	36.5	37.8	39.3	28.7
Total government expenditure, as a percentage of GDP (%)		:	35.8	36.7	37.6	38.8	28.4

Financial indicators	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Gross foreign debt of the whole economy, relative to GDP (%)		42.7	42.0	42.0	45.8	55.0	56.4
Gross foreign debt of the whole economy, relative to total exports (%)		305.1	225.3	222.8	257.0	255.3	276.6
Money supply: M1 (banknotes, coins, overnight deposits, million euro)	2)	13 188	65 555b	76 513	78 110	91 571	97 885
Money supply: M2 (M1 plus deposits with maturity up to two years, million euro)	3)	47 398	274 239b	315 960	309 213	360 158	373 608
Money supply: M3 (M2 plus marketable instruments, million euro)	4)	50 488	288 210b	333 144	323 062	375 844	387 048
Total credit by monetary financial institutions to residents (consolidated) (million euro)		29 025	255 706	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 (%)	5)	40.50	10.20	11.20	10.05	10.94	11.02
Lending interest rate (one year), per annum (%)		41.50	9.95	10.87	7.56	11.68	10.79
Deposit interest rate (one year), per annum (%)	6)	35.50	3.83	5.00	3.81	7.75	7.27
Euro exchange rates: average of period (1 euro = ... national currency)		1.685	2.322	2.314	2.534	2.906	3.026
Trade-weighted effective exchange rate index (2005 = 100)		99.4	74.4	74.5	68.6	59.5	56.6
**3 year change (T/T-3) in the trade-weighted effective exchange rate index, 42 countries (2005 = 100)		:	:	:	:	:	:
Value of reserve assets (including gold) (million euro)		31 084	63 467	92 748	98 640	95 824	99 620

External trade in goods	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Value of imports: all goods, all partners (million euro)		61 248	173 099	184 087	189 783	182 338	186 532
Value of exports: all goods, all partners (million euro)		41 761	96 973	118 644	114 533	118 653	129 555
Trade balance: all goods, all partners (million euro)		-19 487	-76 126	-65 443	-75 250	-63 685	-56 977
Terms of trade (export price index / import price index * 100) (number)	7)	100	93	96	98	98	103
Share of exports to EU-28 countries in value of total exports (%)		58.1	46.4	38.9	41.5	43.5	44.5
Share of imports from EU-28 countries in value of total imports (%)		50.6	37.9	37.0	36.7	36.7	38.0

Demography	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Crude rate of natural change of population (natural growth rate): number of births minus deaths (per thousand inhabitants)		11.7	11.4	11.7	12.0	12.3	11.8
Infant mortality rate deaths of children under one year of age (per thousand live births)		29.1	11.7	11.6	10.8	11.1	:
Life expectancy at birth: male (years)		:	74.4	74.8	75.4	75.4	:
Life expectancy at birth: female (years)		:	79.8	80.5	81.1	80.9	:

Labour market	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Economic activity rate for persons aged 20–64: proportion of the population aged 20–64 that is economically active (%)		:	57.2	57.4	58.4	58.9	59.9
*Employment rate for persons aged 20–64: proportion of the population aged 20–64 that are in employment (%)		49.2	52.2	52.8	53.4	53.2	53.9
Male employment rate for persons aged 20–64 (%)		72.2	75.1	75.0	75.3	75.0	75.3
Female employment rate for persons aged 20–64 (%)		26.4	29.8	30.9	31.8	31.6	32.6
Employment rate for persons aged 55–64: proportion of the population aged 55–64 that are in employment (%)		32.7	31.4	31.9	31.5	31.4	31.9
Employment by main sectors							
Agriculture, forestry and fisheries (%)	8)	:	25.5	24.6	23.6	21.1b	20.6
Industry (%)		:	19.5	19.1	19.4	20.5b	20.0
Construction (%)		:	7.0	6.9	7.0	7.4b	7.2
Services (%)		:	48.1	49.4	50.0	51.0b	52.2
People employed in the public sector as a share of total employment, persons aged 20–64 (%)		16.8	13.3	13.8	13.5	13.1b	13.5
People employed in the private sector as a share of total employment, persons aged 20–64 (%)		83.2	86.7	86.2	86.5	86.9b	86.5
Unemployment rate: proportion of the labour force that is unemployed (%)	9)	:	8.8	8.2	8.8	9.9	10.3
Male unemployment rate (%)	9)	:	8.3	7.7	8.0	9.1	9.3
Female unemployment rate (%)	9)	:	10.1	9.4	10.6	11.9	12.6
Youth unemployment rate: proportion of the labour force aged 15–24 that is unemployed (%)	9)	:	16.7	15.7	16.9	17.8	18.4
Long-term unemployment rate: proportion of the labour force that has been unemployed for 12 months or more (%)	9)	:	2.3	2.0	2.1	2.0	2.2
Unemployment rate for persons (aged 25–64) having completed at most lower secondary education (ISCED 0–2) (%)	9)	:	7.4	6.7	7.3	8.4b	8.9
Unemployment rate for persons (aged 25–64) having completed tertiary education (ISCED 5 & 6) (%)	9)	:	6.8	6.7	6.9	8.1b	8.4

Social cohesion	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Average nominal monthly wages and salaries (national currency)	10)	543	1 242	1 327	1 509	:	:
Index of real wages and salaries (index of nominal wages and salaries divided by the inflation index) (2000 = 100)		:	:	:	:	:	:
GINI coefficient		45.0	43.3	42.8	:	:	:
Poverty gap (%)		31.0	31.9	30.3	:	:	:
*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 (%)	11)	52.9	41.9b	39.6	37.6p	38.3	36.7

Standard of living	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Number of passenger cars relative to population size (number per thousand population)		70.8	110.0	115.7	122.8	128.6	136.3
Number of mobile phone subscriptions relative to population size (number per thousand population)		420e	874b	895	909	925	935
Mobile broadband penetration (per 100 inhabitants)		:	:	:	:	:	:
Fixed broadband penetration (per 100 inhabitants)		:	:	:	:	:	:

Infrastructure	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Density of railway network (lines in operation per thousand km ²)		11.1	12.3	12.3	12.4	12.9	12.9
Length of motorways (kilometres)		1 753	2 119	2 127	2 127	2 155	2 159

Innovation and research	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Public expenditure on education relative to GDP (%)		3.0	4.5	4.8	5.0	5.1	:
*Gross domestic expenditure on R&D relative to GDP (%)	12)	0.48	0.86b	0.92	0.95	0.96	:
Government budget appropriations or outlays on R&D (GBAORD), as a percentage of GDP (%)			0.34	0.32	0.37	0.32	:
Percentage of households who have internet access at home (%)			42.9	47.2	49.1	60.2	69.5

Environment	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
*Index of greenhouse gas emissions, CO ₂ equivalent (1990 = 100)		139.6	172.4	180.0	178.0	184.6	:
Energy intensity of the economy (kg of oil equivalent per 1 000 euro GDP at 2005 constant prices)		239.1	221.5	227.5	218.7	219.1	:
Electricity generated from renewable sources relative to gross electricity consumption (%)		25.3	25.4	27.3	28.9	21.1	:
Road share of inland freight transport (based on tonne-km) (%)		94.6	94.3	94.5	95.4s	94.9	95.8

Energy	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Primary production of all energy products (thousand TOE)		23 783	32 229	31 964	31 944	31 049	:
Primary production of crude oil (thousand TOE)		2 494	2 555	2 440	2 485	2 471	:
Primary production of hard coal and lignite (thousand TOE)		10 777	17 869	17 018	15 451	16 359	:
Primary production of natural gas (thousand TOE)		510	652	533	443	414	:
Net imports of all energy products (thousand TOE)		61 150	84 087	91 827	90 784	97 041	:
Gross inland energy consumption (thousand TOE)		83 826	114 480	120 093	120 290	123 937	:
Electricity generation (thousand GWh)		140.6	229.4	239.5	240.2	252.0	:

Agriculture	Note	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Agricultural production volume index of goods and services (at producer prices) (previous year = 100)		98	:	:	:	:	:
Utilised agricultural area (thousand hectares)		40 644	38 231	38 399	38 423	38 558	38 551p
Livestock numbers: live bovine animals (thousand heads, end of period)	13)	9 788	12 386	13 915	14 415	14 223	13 994
Livestock numbers: live swine (thousand heads, end of period)		7	2	3	3	3	2
Livestock numbers: live sheep and live goats (thousand heads, end of period)		32 203	32 310	35 783	38 510	41 485	41 924
Production and utilisation of milk on the farm (total whole milk) (thousand tonnes)		10 611	15 056	17 401	18 224	18 631	18 655
Harvested crop production: cereals (including rice) (thousand tonnes)		30 807	35 202	33 377	37 489	32 714	38 637
Harvested crop production: sugar beet (thousand tonnes)		12 623	16 126	14 920	16 489	16 743	16 023
Harvested crop production: vegetables (thousand tonnes)		25 870	27 547	27 820	28 448	28 487	29 552

: = not available

b = break in series

e = estimate

f = forecast

p = provisional

s = Eurostat estimate

* = 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) Values are derived from 2000–06 population estimates and 2007–15 results of address based population registration system.
- 2) Break in series. From December 2005 onwards, M1 also includes currency in circulation and demand deposits in foreign currencies, not just in national currency. Furthermore, from December 2005 monetary liabilities of Participation Banks, Investment and Development Banks and the amount of Money Market Funds were added to money supply data.
- 3) Break in series. From December 2005 onwards, M2 includes M1 and time deposits in foreign currencies, not just in national currency. See also break in series for M1.
- 4) Break in series. From December 2005 onwards, M3 includes (in addition to M2 and official deposits (time/demand) which were already included previously) funds received from repo transactions and money market funds (B type liquid funds). See also break in series for M1 and M2.
- 5) Average of monthly data. Lending to enterprises more than one year.
- 6) Average of monthly data. Overnight deposit facility.
- 7) Expressed as an index with 2000 = 100. Time series were originally based on different reference years (2009–09, 2003 = 100; since 2010, 2010 = 100).
- 8) 2011–13: includes NACE Rev. 2 Group 98.1 (undifferentiated goods-producing activities of private households for own use).
- 9) 2011–15: unemployment based on 4 weeks criterion + using only active jobs search methods.
- 10) 2003: data have been converted (rescaled) to the current national currency. Data are based on the Income and Living Conditions Survey (SILC).
- 11) Break in series caused by the addition of 'participation in non formal education or training' from 2004.
- 12) Break in series due to the use of revised GDP series since 2007.
- 13) Excluding buffaloes.