

Avrupa Birliği Komisyonu
tarafından yayımlanan

2015 YILI

TÜRKİYE RAPORU

Türkçe - İngilizce

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI



REPUBLIC OF TURKEY
MINISTRY FOR EU AFFAIRS

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI

www.ab.gov.tr

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yayımlanan

**2015 YILI TÜRKİYE RAPORU
VE
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞININ
2015 YILI TÜRKİYE RAPORU'NA İLİŞKİN
BASIN AÇIKLAMASI**

Türkçe-İngilizce



TÜRKİYE CUMHURİYETİ
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI

Mustafa Kemal Mahallesi 2082. Cadde No: 4
06530 Çankaya / ANKARA
Tel : 0(312) 218 1300
Faks: 0(312) 218 1464
www.ab.gov.tr

ISBN 978-605-5197-38-4

Avrupa Birliği Komisyonu tarafından hazırlanan
2015 YILI TÜRKİYE RAPORU
("AB Genişleme Stratejisi" başlıklı (COM(2015)611)
Bildirimi'ndeki Türkiye'ye ilişkin bölümler ile birlikte)

Ankara - 2015
(1500 Adet Basılmıştır)
1. Baskı

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

İngilizce metinler Avrupa Komisyonu Komşuluk ve Genişleme Müzakereleri
Genel Müdürlüğünün

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

Tasarım & Baskı
Ofset Fotomat Matbaacılık

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

AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞININ
2015 YILI TÜRKİYE RAPORU'NA İLİŞKİN BASIN AÇIKLAMASI
(10 Kasım 2015)

Avrupa Komisyonu bugün 2015 yılı Genişleme Paketini açıklamıştır. Bu çerçevede Genişleme Strateji Belgesi ve Türkiye dâhil tüm aday ve potansiyel aday ülkeler için ülke raporları yayımlanmıştır. 2015 Türkiye Raporu, 1998 yılından bu yana ülkemiz için hazırlanan 18. ilerleme raporudur.

Son on yıllık dönemde çoklu krizlerle mücadele eden Avrupa Birliği (AB), geçtiğimiz yıl, önce “Yunanistan ve Avro Bölgesi krizini”, sonra da düzensiz göç krizini geç de olsa kontrol altına almaya çalışmıştır. Göç krizi AB’nin bugüne kadar karşılaştığı en önemli sınamalardan birini teşkil etmektedir. Bu dönemde üye ülkeler arasındaki farklılıkların su yüzüne çıktığı ve zaman zaman AB’nin kurucu değerlerinden uzaklaştığı dahi görülmüştür. Öte yandan, uluslararası alanda ve özellikle Ukrayna, Suriye ve Libya başta olmak üzere AB’nin komşuluk coğrafyasında yaşanan krizler de AB’yi doğrudan etkilemiştir.

Kritik bir coğrafyada, benzeri görülmemiş sınamalarla karşı karşıya olan Türkiye ve AB’nin birlikteliğinin önemi son birkaç ayda açık bir biçimde bir kez daha ortaya çıkmıştır. Tecrübelerimiz, karşı karşıya kaldığımız sınamaları dayanışma içerisinde hareket ederek daha kolay aşabileceğimize işaret etmektedir. Türkiye-AB ilişkilerinin kriz yönetiminin ötesinde vizyon odaklı olmasının değeri artmıştır. AB’ye katılım sürecimizde yeni bir ivmenin sağlanmasına olan ortak ihtiyaç daha belirgin olmuştur. Zamanın ruhu bizi stratejik bir anlayışla bütünlük ve uyum içerisinde “birlikte” hareket etmeye sevk etmektedir.

Nitekim son dönemde AB ile yoğunlaşan üst düzey temaslar, Türkiye-AB ilişkilerinin ileriye taşınması konusunda her iki tarafta da var olan siyasi iradenin güçlenerek devam ettiğini gözler önüne sermiş, ilişkilerimizin tüm boyutlarıyla geliştirilmesi için elverişli bir zemin yaratmıştır.

Türkiye-AB ortak gündeminin esasını teşkil eden katılım müzakerelerinin ilerletilmesinin yanı sıra, Vize Serbestisi Diyalogu, eskiden olduğu gibi Türkiye’nin AB Zirvelerinde yer alması, Gümrük Birliği’nin güncellenmesi, başta enerji olmak üzere stratejik alanlarda yakın işbirliği ve son dönemde gündemimizin başına yerleşen düzensiz göçün yönetilmesi konularında kararlı ve hızlı adımlar atılması, her iki taraf için de, her zamankinden daha önemli hale gelmiştir.

2014 yılı sonunda göreve başlayan yeni Komisyonun ülkemize ilişkin ilk değerlendirmesini de içeren 2015 yılı Genişleme Paketine bakıldığında, ülke raporlarının bu sene farklı bir yöntemle kaleme alındığı görülmektedir. Yeni yöntem uyarınca, yalnızca son bir sene içerisinde kaydedilen gelişmelere yer verilmemiş, aday ülkenin genel olarak her alanda AB’ye uyum düzeyi değerlendirilmiştir. Türkiye, ilerleme raporlarının daha kapsayıcı olmasını ve evvelki yıllarda yapılan reformları da yansıtmasını birçok kere önermişti. Bu yılki Rapor’un söz konusu önerimizi de dikkate alan bir anlayışla hazırlanmasını memnuniyetle karşılıyoruz.

İlerleme raporları doğası gereği eleştireldir ve aday ülkelere değerlendirme yapma fırsatı sunar. Her yıl olduğu gibi bu yıl da Rapor’un içerisinde yer alan haklı ve makul eleştiriler dikkatle not edilecektir. 2015 Türkiye Raporu, ülkemizin AB sürecinin ve reform çalışmalarının ilerlemesinde yapıcı bir unsur olarak kullanılacaktır. Ancak katılmadığımız ve haksız olduğunu düşündüğümüz tespitler Komisyonun dikkatine getirilecektir.

Rapor'da, siyasi kriterler çerçevesinde son yıllarda yapılan reformlardan genel olarak olumlu şekilde bahsedilirken, eleştirilerin ağırlıklı olarak hukukun üstünlüğü ve yargı sistemi ile ifade, toplanma ve basın özgürlükleri üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Rapor'da bu alanlarda yer alan bazı tespitlerin ülkemizin reform çalışmalarını yeterince yansıtmadığı, haksız, hatta yer yer ölçsüz olduğu ve demokratik hukuk devletlerinde olması gereken özgürlük-güvenlik dengesini göz ardı ettiği değerlendirilmektedir. Yargı süreci devam eden davalara ilişkin olarak genellemelere dayalı yorum ve tespitlerde bulunmanın en başta yargının bağımsızlığı ilkesine ters düşeceği açıktır. Türkiye bağımsız ve tarafsız yargı erkini ve ifade özgürlüğünü güçlendirmek için son yıllarda altı Yargı Reformu Paketi çıkarmıştır. Bu sene güncellenen Yargı Reformu Stratejisi de bu husustaki çalışmaların artarak devam edeceğinin en açık göstergesidir. Ayrıca ilk kez halkoyuyla doğrudan seçilen Sayın Cumhurbaşkanımızın Anayasa'nın kendisine verdiği yetkileri kullanmasına ilişkin değerlendirmelerin kabul edilmesi mümkün değildir.

Rapor'un bazı bölümlerinde paralel yapıya atıf yapıldığı görülmektedir. Türkiye, milli güvenliğini tehdit eden, kamu düzenini bozan ve yargının iç bağımsızlığını zedeleyen, iç ve dış legal görünüm altında illegal faaliyet yürüten bu yapıya karşı yürüttüğü mücadeleyi kararlılıkla sürdürecektir. Bu itibarla AB'nin paralel yapı ile ilgili gerçekleri doğru okumasını ve hukuk dışı bu yapıya ve faaliyetlerine karşı gerekli hassasiyeti göstermesini bekliyoruz.

Ülkemiz siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel haklar alanında reform çalışmalarını sürdürecektir. 1 Kasım Genel Seçimleri Türkiye'nin demokrasi kültürünün ne kadar köklü olduğunu bir kez daha göstermiştir. Katılım oranının %90'lara yaklaştığı genel seçimler, güvenli ve huzurlu bir ortamda gerçekleşmiş, milletin iradesi sandığa yansımıştır. Önümüzdeki dönemde, ülkemizin dâhil olduğu uluslararası insan hakları mekanizmalarının rehberliğinde, temel hak ve özgürlükler ile hukukun üstünlüğü alanlarında daha yüksek standartlara ulaşılması için gerekli adımlar atılmaya devam edilecektir.

Rapor'da, terörle mücadele alanında, PKK'nın terör örgütü olduğunun AB tarafından vurgulanmış olması önemli olmakla birlikte, Türkiye'nin PKK, DHKP-C, DEAŞ ve diğer terör örgütlerine karşı mücadelede ayırım yapmaksızın attığı kararlı adımların AB tarafından yeterince anlaşılamadığı görülmektedir. İnsanlığa karşı bir suç teşkil eden terörizm karşısında vatandaşlarının can güvenliğini korumak devletlerin birincil görevidir. Rapor'da ayrıca, ülkemizin DEAŞ'a karşı uluslararası koalisyonu dâhil olduğunun da altı çizilmektedir.

Öte yandan, özellikle Suriye krizi bağlamında, daha önce benzeri görülmemiş şekilde, 2 milyonu aşan Suriyeliye yönelik yürüttüğümüz insani yardım çalışmaları ve göçmen akımının oluşturduğu baskıya da dikkat çekilmektedir.

Kıbrıs konusunda, Rapor'da, Ada'da taraflar arasında BM gözetiminde sürdürülmekte olan görüşmelere yönelik desteğimize atıfta bulunulmakta, ancak Kıbrıs'ta kapsamlı çözüm için çabaların yoğunlaştığı bir dönemde AB beklentilerin aksine tek taraflı bir bakış açısı sergilemeye devam etmektedir. Türkiye, Ada'da iki halkın siyasi eşitliği ve iki kesimlilik temelinde kalıcı bir çözüme ulaşmasını desteklemektedir. AB'nin tek taraflı bu bakış açısından vazgeçmesi Kıbrıs'ta kapsamlı çözüme ulaşılmasına yardımcı olacaktır. AB'nin Kıbrıs sorunu ile ilgili değerlendirmelerini yaparken Ada'daki gerçekleri dikkate alması, tarafsız ve çözüm için teşvik edici olması her şeyden önce kendi tutarlılığı ve inandırıcılığı açısından gereklidir.

Ülkemiz iyi komşuluk ilişkileri hedefine olan bağlılığını kararlılıkla sürdürmektedir. İstikşafi görüşmeler, rapor döneminde tarafımızdan yapılan müteaddit tarih önerilerine rağmen Yunanistan'daki iç siyasi gelişmeler nedeniyle gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla Türkiye'den kaynaklanan bir irade eksikliği bulunmamaktadır. Ülkemiz, Ege Denizi bağlamındaki tüm sorunlara, tarafların müştereken mutabık kalacakları, BM Şartında zikredilen uyumsuzlukların barışçı çözüm

yöntemlerinden hiçbirini dışlamadan hakkaniyete uygun, kapsamlı ve kalıcı çözümler bulunmasını arzulamakta ve bu yönde samimi çaba sarf etmektedir.

Rapor'da, ekonomik kriterler bağlamında, ülkemizle AB arasında geçtiğimiz bir yıllık dönemde ticari ve ekonomik entegrasyonun yüksek seviyede olduğu ve artarak devam ettiği belirtilmekte, Türkiye'nin işleyen bir piyasa ekonomisine sahip olduğu vurgulanmakta, makroekonomik dengesizliklere dikkat çekilmekle birlikte, rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş etme kapasitesinin yüksek olduğu ifade edilmekte ve uzun vadeli büyüme için yapısal reformların hızlandırılması tavsiyesinde bulunmaktadır.

Gümrük Birliği'nden bu yana mevzuatını AB müktesebatı ile uyumlaştıran ülkemizin pek çok alanda AB standartlarına uyum sağladığı gerçeği Rapor'a yansımıştır. Son bir yıldaki uyum düzeyi bakımından ise, 33 faslın 27'sinde çeşitli seviyelerde ilerleme sağlandığı Avrupa Komisyonu tarafından teyit edilmiştir. Önümüzdeki dönemde yeni fasılların müzakerelere açılması yönünde AB tarafının göstereceği irade ülkemizin AB müktesebatına uyum çalışmalarına daha da ivme kazandıracaktır.

Türkiye'nin AB'ye üyelik tercihi konjonktürel değil, kalıcı ve stratejik bir yaklaşımın ürünüdür. Bu tercih, yüzyıllar içinde şekillenen Avrupa Projesine güç kazandıran ve geniş bir coğrafyada istikrar, refah ve huzura hizmet eden bir anlayışın sonucudur. Ülkemizin demokratikleşme ve çağdaşlaşma seviyesi ile vatandaşlarımızın yaşam standartlarının daha da yükseltilmesi açısından önemli olan AB'ye üyelik hedefi yönündeki reform çalışmalarımız, Reform Eylem Grubu gibi mevcut mekanizmalar süratle işletilmek suretiyle önümüzdeki dönemde daha da kararlı bir şekilde sürdürülecektir.



AVRUPA
KOMİSYONU

Brüksel, 10.11.2015
COM (2015) 611

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

AB Genişleme Stratejisi

{SWD(2015) 210 }
{SWD(2015) 211 }
{SWD(2015) 212 }
{SWD(2015) 213 }
{SWD(2015) 214 }
{SWD(2015) 215 }
{SWD(2015) 216 }

(Türkiye'ye İlişkin Bölümler)

TR

TR

I. GENİŞLEME GÜNDEMİ – KAZANIMLAR VE SINAMALAR

Bu Bildirim, AB genişleme politikası için Komisyonun görev süresini kapsayacak orta vadeli bir strateji belirlemektedir. Söz konusu strateji, açık bir rehber niteliğindedir ve ilgili ülkelere katılım sürecinin ana konularını ve gerekliliklerini uygun biçimde ele alabilmeleri için destek sağlayacak araçları ve çerçeveyi sunmaktadır. Strateji ayrıca üyeliği hedefleyen ülkelere önümüzdeki dönemde AB yolunda kayda değer ilerleme sağlamak ve katılımdan önce daha yakın bir bütünleşmeden faydalanmak için bir fırsat sunmaktadır.

AB'nin genişleme politikası, Avrupa'da barış, güvenlik ve refaha yapılan bir yatırımdır. Söz konusu politika, AB ve AB üyeliğini hedefleyen ülkelerin ortak çıkarına olan ekonomik ve ticari fırsatların artmasını sağlamaktadır. AB üyelik perspektifinin ilgili ülkeler için, pozitif yönde demokratik, siyasi, ekonomik ve sosyal değişimi de içine alan güçlü bir dönüştürücü etkisi vardır.

Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerini içine alan son genişlemeler, hem yeni üye devletlerden hem de daha önce üye olmuş devletlerden AB vatandaşları, şirketler, yatırımcılar, tüketiciler ve öğrenciler için birçok yeni fırsat sağlamıştır. Ticaret ve yatırım artmıştır. AB tek pazarı, 500 milyon vatandaşa hizmet eden ve dünya GSYH'sinin %23'ünü üreten dünyanın en büyük pazarıdır.

Genişleme, belirlenmiş kriterler ve geçmişten çıkarılan dersler üzerine kurulan, katı kuralları haiz fakat adil bir süreçtir. Aday ülkelerin iyi hazırlanmalarını sağlamak, genişleme politikasının güvenilirliği açısından olduğu kadar mevcut ve gelecekteki üye devletlerde kamuoyu desteği açısından da çok önemlidir. Daha kapsamlı reformlar gerçekleştirmeleri için ülkelerin teşvik edilmeleri amacıyla her ülke kendi başarısına göre değerlendirilmektedir.

Mevcut genişleme gündemi, Batı Balkan ülkelerini ve Türkiye'yi kapsamaktadır¹. Türkiye ile katılım müzakereleri 2005'ten beri devam etmekte ancak yavaş ilerlemektedir. Katılım müzakereleri Karadağ ile 2012'den, Sırbistan ile ise 2014'ten beri devam etmektedir. Makedonya'nın- 2005'ten beri aday ülke- AB'ye katılım süreci hâlâ çıkmazdadır. 2014'de adaylık statüsü verilen Arnavutluk, Komisyonun katılım müzakerelerinin açılmasını önerebilmesi için bazı kilit öncelikleri ele almaktadır. Bosna-Hersek ile imzalanan İstikrar ve Ortaklık Anlaşması (SAA) Haziran'da yürürlüğe girmiştir. Kosova ile İstikrar ve Ortaklık Anlaşması*, Ekim'de imzalanmıştır.

Geçen yıl boyunca, bazı ülkeler pek çok alanda önemli ilerleme kaydetmiş olmakla birlikte, hâlihazırda karşı karşıya kaldıkları sınamaların niteliği nedeni ile bu ülkelerden hiç biri, 2019'un sonuna doğru görev süresi sona erecek olan mevcut Komisyon döneminde AB'ye katılım için hazır hale gelemeyecektir. Bu ülkelerin tamamı hukukun üstünlüğü konusunda önemli sınamalarla karşı karşıya kalmaktadır. Yargı sistemleri yeterince bağımsız, etkin veya hesap verebilir değildir. Örgütlü suç ve yolsuzlukla mücadele için ciddi çaba sarf edilmesine hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır.

Temel haklar çoğunlukla kanunla düzenlenmiş olmakla birlikte, uygulamada hâlâ eksiklikler devam etmektedir. İfade özgürlüğünün güvence altına alınması, bazı ülkelerde gerçekleşen olumsuz gelişmeler göz önünde bulundurulduğunda, özel bir sınama teşkil etmektedir. Yüksek düzeyde siyasileşme ve şeffaflığın olmaması sorunlarıyla başa çıkmak üzere gerekli idari kapasiteyi oluşturmak amacıyla kamu yönetimi reformunun gayretle sürdürülmesi

¹ İzlanda Hükümetinin kararının ardından, İzlanda katılım müzakerelerine devam etmemektedir.

* Bu ifade, statüye ilişkin tutumlara hâlel getirmez ve BMGK'nin 1244/99 sayılı Kararı ile Uluslararası Adalet Divanının Kosova'nın bağımsızlık deklarasyonu hakkındaki görüşü ile uyumludur.

gerekmektedir. Demokratik kurumların işleyişine de özen gösterilmesi gerekmektedir. Demokratik dönüşüm bağlamında, genişleme ülkelerinin her birinde demokratik hesap verebilirliği ve kapsayıcılığı güvence altına alabilmek için başarılı bir reform sürecinin de vazgeçilmez ön koşulu olan ulusal parlamentoların, bu sürecin merkezinde yer alması gerekmektedir. Reformların toplum geneline sirayet edebilmesi için yerel sivil toplum aktörleriyle daha da yakın çalışılması gerekmektedir.

Batı Balkanlar ve Türkiye mülteci krizinden ciddi biçimde etkilenmiştir. Suriye ve Irak'ta iç savaş şeklindeki çatışmalar, Türkiye ve Batı Balkanlar'da büyük ölçüde artan mülteci akınıyla sonuçlanmıştır. Türkiye, topraklarında iki milyondan fazla Suriyeliye önemli bir destek sağlamaktadır. Batı Balkanlar, özellikle Makedonya ve Sırbistan, yılın başından beri sayıları 200 binden fazla olan üçüncü ülke vatandaşı akınının ülkelerinden geçişini yönetmiştir.

Korunmaya muhtaç kişilerin belirlenmesi, destek sağlanması, AB'nin dış sınırlarının güvenliğinin sağlanması ve insan kaçakçılığı yapan suç şebekelerinin çökertilmesi için göç konusunun daha geniş bir bölgede artırılmış bir işbirliğiyle acilen ele alınması gerekmektedir. Bu bağlamda AB azımsanmayacak bir destek sağlamaktadır. Ayrıca, Komisyon AB güvenli ülkeler listesinin bütün genişleme ülkelerini kapsamasını önermiştir. Ekim'de yapılan AB Zirvesinde, ortak sorumluluk, karşılıklı taahhütler ve bunların yerine getirilmesi temelinde kapsamlı bir işbirliği gündeminin bir parçası olarak, mültecilere ve göç yönetimine ilişkin AB-Türkiye Ortak Eylem Planı memnuniyetle karşılanmıştır. Mevcut mülteci krizine çözüm, Doğu Akdeniz ve Batı Balkanlar göç rotası için 8 Ekim'de Lüksemburg'da, Batı Balkanlar göç rotası için ise 25 Ekim'de üst-düzyer bir toplantıda ele alınmış, Arnavutluk, Avusturya, Bulgaristan, Hırvatistan, Makedonya, Almanya, Yunanistan, Macaristan, Romanya, Sırbistan ve Slovenya'nın liderleri 17 maddeli bir eylem planı konusunda mutabakata varmıştır.

Genişleme ülkelerinin birçoğu, düşük yatırım düzeyleri ve yüksek işsizlik oranlarıyla ekonomik yönetim ve rekabet edebilirlik konularında sınamalarla karşı karşıyadır. AB ile kıyaslandığında gelir düzeyleri çok düşük olmaya devam etmektedir ve bu düzeylerin AB ile yakınsaması da oldukça yavaş bir seyir izlemektedir. Türkiye'nin dikkate değer ekonomisi hariç, bu ekonomilerin pek çoğu sınırlı ihracatları olan küçük ekonomilerdir. İstihdam yaratılması, büyüme ve yatırımcıların ilgisinin artırılması için ekonomik reformlar çok büyük önem arz etmektedir. Bu Bildirimde, bölgesel işbirliğine ve bölgesel ekonomik kalkınma ile bölgelerarası bağlantılılığın hızlandırılması konularına özel önem verilmiştir. "Berlin süreci" ile bölgedeki devlet ve hükümet başkanlarını bir araya getiren ve bölgesel işbirliğinin sahiplenilmesini de kuvvetlendiren "Batı Balkanlar Altılısı" formatı vasıtasıyla bu alanda, önemli ilerleme kaydedilmiştir.

Genişleme ülkelerinin karşılaştığı sınamaların uzun vadeli niteliği, katılım sürecinde "temel öncelikler" ilkesine güçlü bir şekilde odaklanılmasının tekraren teyit edilmesi ihtiyacının altını çizmektedir. Özellikle mevzuatın geliştirilmesi ve gerekli idari yapıların oluşturulmasıyla ilerleme kaydedilmektedir. Buna rağmen, ülkelerin genelinde etkin uygulama çoğu zaman eksik kalmaktadır. Komisyon, ülkelerin aşağıdaki konularla bağlantılı temel alanlardaki reformlara öncelik vermesini sağlamaya yönelik çalışmalarına ağırlık vermeye devam edecektir: Adli reformlar ve örgütlü suçlarla ve yolsuzlukla mücadele de dâhil olmak üzere, hukukun üstünlüğü; ifade özgürlüğü ve başta LGBTI toplumu ve Romanlara yönelik olmak üzere ayrımcılıkla mücadeleyi de kapsayan temel özgürlükler; kamu yönetimi reformu da dâhil olmak üzere demokratik kurumların işleyişinin sağlanması. Komisyon, ekonomik kalkınmanın teşvikine ve rekabet edebilirliğin artırılmasına yönelik olarak da çalışacaktır. Temel AB değerleriyle bağlantılı temel ilkeler üzerine bu şekilde odaklanılması bu Komisyonun genişleme stratejisinin kilit unsurunu oluşturacaktır.

Genişlemenin, AB üyeliği yükümlülüklerinin karşılanması için gerçekleştirilmesi gereken reformları ve köklü değişiklikleri destekleyen bir süreç olarak algılanması gerekmektedir. Bu

tür değişikliklerin yapılması kaçınılmaz olarak zaman almaktadır. Bu da genişleme ülkelerinin Avrupa perspektifinin net bir biçimde bir kez daha teyit edilmesini daha da önemli hale getirmektedir. AB yolunda ilerleme olasılığının gerçekleşebilir ve inandırıcı olduğu görülürse, ülkelerin AB'den uzaklaşma, sürece olan inancını yitirme ya da reformlarda başarısız olma veya gerileme riski de ortadan kalkacaktır. Genişleme, yalnızca gerçek ve sürdürülebilir reformlar yapıldığı sürece AB'nin ve ortak ülkelerin yararına olacaktır. Bu süreç sayesinde ülkeler AB'ye katılmaya tam anlamıyla hazır hale gelecek, üyelikten kaynaklanan faydaları elde edebilecek ve yükümlölükleri üstlenebilecektir.

Komisyon bu sene, yıllık raporlardaki değerlendirmelerinde güçlendirilmiş bir yaklaşım ortaya koymuştur. Kaydedilen ilerleme hakkında rapor verilmesinin yanı sıra ülkelerdeki mevcut durumun ve üyelik yükümlölüklerini üstlenmeye hazırlıkları bakımından hangi aşamada bulunduklarının değerlendirilmesine çok daha fazla önem verilmiştir. Raporlar aynı zamanda, ülkelerde hem kısa vadede hem de uzun vadede yapması beklenenler konusunda daha iyi anlaşılır kılavuzlar olma işlevi görmektedir. Ülkelerin birbiriyle karşılaştırılabilirliğini artırmak amacıyla, hem mevcut durumu ve hem de ilerleme düzeyini değerlendirmek için uyumlaştırılmış değerlendirme ölçeklerinden yararlanılmaktadır. Yeni raporlama usulü katılım sürecine daha fazla şeffaflık kazandırmaktadır. Bu, reformların tüm paydaşlar tarafından daha iyi denetlenmesine olanak sağlayacaktır. Bu yeni yaklaşım, özellikle AB üyeliğı yolunda gerçekleştirilmesi gereken temel reformlarla doğrudan bağlantısı bulunan bir dizi pilot alanda uygulanmıştır. Konuyla ilgili diğer ayrıntılar Ek 2'de yer almaktadır.

Genişleme ülkelerinde sivil toplum kuruluşlarının daha güçlü bir rol üstlenmesi ve gelişmelerini sağlayacak çok daha destekleyici ve elverişli bir ortamın oluşturulması gerekmektedir. Bu, siyasi açıdan hesap verebilirliğin artırılması ve katılım sürecine ilişkin reformların daha iyi anlaşılmasının teşviki için gereklidir. AB'nin bölgeye zaten sağlamış olduğu ve bundan sonra da sağlamaya devam edebileceğı faydaların kamuoyu tarafından anlaşılması siyasi liderleri gerekli reformları aktif bir biçimde sürdürmeye teşvik etmek için çok büyük bir önem taşımaktadır. Genişleme sürecinin işleyişi ve sürecin vatandaşların yaşamları üzerinde yaratacağı olumlu etkiler konusundaki etkili iletişim kamuoyunun desteğinin sağlanması için mutlaka gereklidir. Bu da AB'nin ve AB üyesi devletlerin yanı sıra genişleme ülkelerinin hükümetlerinin ve sivil toplumlarının ortak çabasını gerektirmektedir.

Net bir AB üyeliğı perspektifi, Batı Balkan ülkeleri için istikrarı sağlayan önemli bir faktördür. Bu perspektif, İstikrar ve Ortaklık Süreci kapsamındakiler dâhil olmak üzere gerekli şartların yerine getirilmesi yönünde sağlanan ilerlemeyi desteklemektedir. İyi komşuluk ilişkileri ve kapsayıcı bölgesel işbirliğı büyük önem taşımaktadır. Hem iki taraflı hem de bölgesel olarak angajman da bugüne kadar hiç görülmemiş bir düzeydedir. Aynı zamanda, genişleme ülkeleri arasındaki ve üye devletlerle olan ikili meselelerin, gerektiğinde BM himayesi altında çözüme kavuşturulması için sürekli çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Bu, özellikle önemli bir ilerleme kaydedildiğı halde yakın geçmişteki çatışmaların yaralarının tam anlamıyla düzelmesi için hâlâ zamana ihtiyaç duyulan Batı Balkanlar'da, geçmişin izlerinin silinmesine katkı sağlayacaktır. Batı Balkanlar'da istikrarın ve refahın desteklenmesi yalnızca bölgenin geleceğine değil aynı zamanda AB'nin kendi çıkarlarına yapılan bir yatırımdır.

Türkiye'yle ilgili olarak, Kıbrıs meselesinin çözümüne yönelik görüşmelerde atılan umut verici olumlu adımlar, müzakere süreci de dâhil olmak üzere, tüm tarafları kapsayan bir angajmanın sağlanması için önemli bir fırsat yaratmaktadır.

Tüm genişleme ülkelerindeki reform çabalarını desteklemek amacıyla Komisyon, Ortaklık Anlaşmaları/İstikrar ve Ortaklık anlaşmaları, katılım müzakereleri ile ya da üst düzey diyalog gibi Komisyon tarafından yürütülen ve ülkelere özgü girişimler vasıtasıyla mevcut

mekanizmalardan ve forumlardan azami fayda sağlamayı amaçlamaktadır. Komisyon, hedeflenen finansal desteği de Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) kapsamında uygun biçimde sağlamaya devam edecektir. AB, IPA II vasıtasıyla, genişleme ülkelerinin katılım hazırlıklarını ve bölgesel ve sınır ötesi işbirliğini desteklemek amacıyla 2014-2020 dönemi için 11,7 milyar avro sağlamaktadır. IPA desteği aynı zamanda ekonomik kalkınmayı ve büyümeyi teşvik eden tedbirleri de finanse edecek ve ülkelere mevcut mülteci kriziyle baş edebilmeleri konusunda katkı sağlayacaktır. 2007-2014 döneminde Batı Balkanlar'a ve Türkiye'ye genişleme stratejisini desteklemek amacıyla sağlanan AB finansmanı hakkındaki, sonuç ve etkileri de içeren, bir genel değerlendirmeye Avrupa Komisyonunun internet sayfasından ulaşmak mümkündür.

II. TEMEL İLKELER ÜZERİNE ODAKLANMANIN YENİDEN VURGULANMASI

Genişleme politikası "temel öncelikler" ilkesine odaklanmayı sürdürmektedir. Ekonomik kalkınma ve rekabet edebilirlik konularının yanı sıra, kamu yönetimi reformu da dâhil, hukukun üstünlüğü, temel haklar ve demokratik kurumların güçlendirilmesi başlıca konular olarak katılım sürecinin kilit öncelikleri olmaya devam etmektedir. Bu konular, AB'nin temel değerlerine ve genel politika önceliklerine verdiği önemi ortaya koymaktadır.

Siyasi, ekonomik ve kurumsal temel ilkeler bölünmez bir bütündür ve karşılıklı olarak birbirini güçlendirmektedir. Hukukun üstünlüğü ve ekonomik kalkınma bir madalyonun iki yüzü olarak görülebilir. Hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi hukuki kesinliği artırır, yatırımı teşvik ve muhafaza eder ve ekonomik kalkınma ve rekabet edebilirliğin desteklenmesine katkı sağlar. Buna karşılık, ekonomik reformlar ve bütünleşme, ülkeleri uzun vadede istikrara kavuşturma kapasitesine sahiptir. Katılım sürecinin, ekonomik reformların yapılmasına yönelik itici gücü artırmak için bu sinerjiyi mutlaka harekete geçirmesi gerekmektedir. Böylece, üyeliği hedefleyen ülkeler, katılımlarından önce hukukun üstünlüğünün güçlü olduğu işleyen bir piyasa ekonomisinin faydalarından istifade etmekte ve Birliğin bir bütün olarak iyi işleyişine katkıda bulunmaktadır.

Temel ilkelerin doğru biçimde ele alınması Kopenhag ve Madrid² üyelik kriterlerinin yerine getirilmesinde esastır. Bu aynı zamanda mevcut ve gelecekteki üye devletlerin ileride yaşanacak AB genişlemelerinin yaratacağı faydalardan tam olarak istifade etmesini sağlayacaktır.

Temel ilkeler üzerine odaklanma, ülke raporlarında, güçlendirilmiş raporlamaya konu olan spesifik alanlarda kendini göstermektedir. Bu alanlarla (yargı, yolsuzlukla ve örgütlü suçlarla mücadele, ifade özgürlüğü, ekonomik kriterler, kamu yönetimi reformu, kamu alımları, istatistik, ve mali kontrol) ilgili daha fazla ayrıntı ekte yer almaktadır.

a) Hukukun üstünlüğü

Hukukun üstünlüğü, AB'nin üzerine kurulu olduğu temel bir değerdir ve AB'ye katılım sürecinin merkezinde yer almaktadır. Birlik'e katılmayı hedefleyen ülkeler, hukukun üstünlüğünü güvence altına almak için gerekli olan asli kurumların düzgün bir biçimde işlemesini erken bir aşamadan itibaren sağlamalı ve teşvik etmelidir. Hukukun üstünlüğü, yalnızca temel bir demokratik ilke olmayıp, ekonomik operatörler için hukuki kesinlik

² Bu özellikle AB *müktesebatını* etkili biçimde uygulamak için gerekli idari kapasitenin oluşturulmasıyla ilgilidir.

sağlayan, tüketicileri destekleyen, yatırımı, istihdamı ve büyümeyi teşvik eden istikrarlı bir iş ortamı için de hayati önem taşımaktadır.

Hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi, özellikle, yargı organlarının çalışmalarında ayrımcı adalet ve siyasi müdahalenin olduğu örneklerle zarar görmeye devam eden yargının işleyişinin ve bağımsızlığının iyileştirilmesi bağlamında, genişleme sürecindeki birçok ülkede temel bir sınama konusu olmaya devam etmektedir. Örgütlü suçlarla mücadelede, bireylerin kovuşturulmasında kaydedilen bir miktar başarı, suç şebekelerinin çökertilmesi ve suçlardan elde edilen mal varlıklarına el konulması bakımından aynı düzeyde sağlanamamıştır. Yolsuzluk tüm ülkelerde, özellikle üst düzeyde olmak üzere, cezasız kalmaya devam ederek hâlâ yaygın şekilde sürmektedir. Bu alanlarda daha fazla ilerlemenin kaydedilmesi, somut sonuçlara ulaşılmasını sağlayan güçlü bir siyasi iradenin varlığını gerektirmektedir.

Geçtiğimiz yıl boyunca hukukun üstünlüğü ile ilgili bazı olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. Bu gelişmeler temel olarak yasal çerçevelerin ve kurumsal yapıların oluşturulması bağlamında sağlanmıştır. Örneğin Karadağ'da, müzakerelerin başlamasından bu yana, bu alanda iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Bundan sonra, uygulamanın tam olarak gerçekleşmesi sağlanmalıdır.

Geçtiğimiz son on iki ay içerisinde, hukukun üstünlüğüne yönelik ciddi bir dizi tehdit meydana gelmiştir. Türkiye'de yargı sisteminin bağımsızlığı, yalnızca münferit davalarda siyasi müdahalelerin olması ve yargı mensuplarının ve kolluk görevlilerinin farklı görevlere atanması suretiyle değil aynı zamanda hâkimlerin tutuklanmaları veya davalarda vermiş oldukları kararlardan ötürü tayin edilmeleri suretiyle de zarar görmüştür. Makedonya'daki telekulak davası da hukukun üstünlüğüne karşı yaygın bir biçimde yapılan saldırıları, temel hakların istismar edilmesini ve devletin demokratik bir biçimde işleminin önündeki zayıflıkları gün ışığına çıkarmıştır. Bu konuların acilen ele alınması gerekmektedir. Bu eksiklikler, hukukun üstünlüğü ile ilgili olarak ve diğer alanlarda, hem mevzuat hem de ilgili kurumsal yapıların oluşturulması bakımından yapılan çok sayıda reforma rağmen ortaya çıkmıştır. Bu örnekler, genişleme sürecindeki ülkelerin, reformları yalnızca kağıt üzerinde değil uygulamada da gerçekleştirmelerinin önemini ortaya koymaktadır.

Bu durum aynı zamanda, katılım sürecinde hukukun üstünlüğü konularına yönelik yoğun ilginin sürdürülmesinin ve özellikle katılım müzakerelerindeki yeni yaklaşımın, Yargı ve Temel Haklar başlıklı 23. Fasıla Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlıklı 24. Fasla uygulanmasının önemini de ortaya koymaktadır. Komisyon tarafından 2012'de benimsenen bu yaklaşım, katılım sürecinde mümkün olduğu kadar erken ele alınmalarını sağlamak suretiyle hukukun üstünlüğü alanındaki reformlara öncelik vermektedir. Bu durum, ülkelere, reformların sürdürülebilirliğini sağlayan somut sonuçlara yönelik bir izleme mekanizması oluşturmaları için katılımdan önce maksimum süreyi tanımaktadır. Örneğin ülkelerin, üst düzeydekiler de dâhil olmak üzere, örgütlü suç ve yolsuzluk davalarında, yeterli hapis ve mal varlıklarının müsaderesi ile birlikte, soruşturma, kovuşturma ve mahkumiyet kararlarına ilişkin güvenilir izleme mekanizmaları oluşturmaları gerekmektedir.

Bazı AB üyesi ülkelerde olduğu gibi, bölge ayrıca, yabancı terörist savaşçılar olgusundan ve artan radikalleşmeden etkilenmiştir. Yüzlerce kişi, Suriye ve Irak gibi çatışma alanlarında savaşmak üzere bölgeyi terk etmiştir. Radikalleşmeyi etkin bir biçimde önlemek ve radikalleşmeye karşı mücadele etmek için, dini liderler ve cemaatler, sosyal hizmet görevlileri ve ön saflardaki çalışanlar, eğitim sistemi ve gençlik örgütleriyle yakın işbirliği içerisinde, gereken siyasi desteğin de olduğu kapsamlı bir stratejiye ihtiyaç duyulmaktadır. Nefret söylemi vakalarının daha ciddi bir biçimde ele alınması gerekmektedir. Terör faaliyetinin çökertilmesi, teröristlerin yer değiştirmesi ve yasa dışı silah akışının engellenmesi, istihbarat birimleri ve kolluk güçleri tarafından özel bir yaklaşımı gerektirmektedir. Suçlulara karşı izlenecek tutarlı bir yargı politikasına da ihtiyaç duyulmaktadır.

b) Temel haklar

Temel haklar, AB değerlerinin merkezinde yer almaktadır ve katılım sürecinde büyük önem taşımaktadır. Temel haklar, büyük ölçüde genişleme ülkelerinin mevzuatlarında düzenlenmektedir, ancak bu hakların pratikte tam olarak uygulanmasını sağlamak üzere daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

İfade ve medya özgürlüğü hâlâ önemli bir endişe kaynağıdır. 2014'te bu alanda gerileme örnekleri kaydedilmiştir. Bu eğilim 2015'te de devam etmiştir. Batı Balkanlar'da gazetecilerin sindirilmesinin ve basına ilişkin öz düzenleme yapılmasında kaydedilen sınırlı ilerlemenin yanı sıra, kamu yayın kuruluşlarının yayınlarına uygunsuz siyasi müdahaleler olmuştur. Hem mevzuat değişiklikleri hem de Cumhurbaşkanı dâhil olmak üzere üst düzey siyasetçiler hakkında hakaret iddiasıyla gazeteciler hakkında kovuşturma başlatılması ve özgür medya haberciliği üzerinde caydırıcı etkiye sahip yüksek para cezalarının uygulanması neticesinde, Türkiye'de ifade özgürlüğü daha fazla gerilemiştir. AB'ye katılım sürecinde Komisyon, ifade özgürlüğü ve medya ile ilgili konulara öncelik vermeye devam etmektedir. Komisyon, 4 Kasım 2015 tarihinde, ifade özgürlüğü konulu "Speak-Up!" Konferansının üçüncüsünü gerçekleştirmiştir. Konferans, temel sorunların ele alınması ve bölgedeki ifade özgürlüğünün desteklenmesi için daha fazla çaba sarf edilmesi amacıyla, medya, sivil toplum ve ulusal otoritelerden önemli paydaşları bir araya getirmiştir.

Özellikle Roman vatandaşlar olmak üzere, azınlıkların daha iyi korunması gerekmektedir. Batı Balkanlar'da ve Türkiye'de yaşayan Roman vatandaşlar, ırkçılık, ayrımcılık ve sosyal dışlanmanın mağdurları olmaya devam etmektedir ve Roman vatandaşların birçoğu sağlık hizmetleri, eğitim ve öğretim, barınma ve istihdama yeterli erişimin olmadığı ciddi bir yoksulluk içinde yaşamaktadır.

Cinsel yönelime veya cinsiyet kimliğine dayalı olanlar da dâhil, diğer korunmaya muhtaç gruplara yönelik ayrımcılık ve düşmanlık da ciddi bir endişe kaynağıdır. Bu kişilere ve diğer korunmaya muhtaç kişilere karşı şiddet, korkutma ve nefret söylemleri karşısında sıfır tolerans yaklaşımı gösterilmesi gerekmektedir. Aile içi şiddetle mücadele edilmesi dâhil olmak üzere, kadın-erkek eşitliğinin geliştirilmesi, çocuk haklarının iyileştirilmesi ve engelli kişilere destek olunmasının yanı sıra, adalete erişimin daha da kolaylaştırılması için daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle Kamu Denetçilerinin çalışmalarını teşvik etmek ve sivil toplum kuruluşları (STK'lar) ile insan hakları savunucularının çalışmalarına destek olmak için, temel hakların korunmasına yönelik daha güçlü bir kurumsal çerçeve gerekmektedir.

c) Ekonomik kalkınma ve rekabet edebilirlik

AB'ye üye olmak AB kuralları ve standartlarına uyum sağlamanın yanı sıra, bir ülkeyi AB'ye üyelikten kaynaklanan bütün faydalardan yararlanabilmesi ve aynı zamanda AB ekonomisinin büyümesine ve refahına katkı sağlayabilmesi için ekonomik anlamda üyeliğe uygun hale getirmek anlamına da gelmektedir.

Tüm genişleme ülkelerinde, ekonomik reform, rekabet edebilirlik, istihdam yaratma, mali konsolidasyon ve kapsayıcı büyüme bağlamında kayda değer zorluklar devam etmektedir. Tüm genişleme ülkelerinde genel makroekonomik istikrar büyük oranda elde edilmiş ve ılımlı bir toparlanma devam ediyor olsa da, tüm Batı Balkan ülkeleri, yüksek işsizlik oranlarının ve düşük gelir seviyelerinin söz konusu olduğu önemli yapısal, ekonomik ve sosyal sınamalarla karşı karşıyadır. Altyapının ve eğitim sistemlerinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Bazı ülkelerde yurtdışından kayda değer döviz akışı olması, yurt içinde cazip iş imkanlarının olmadığını bir göstergesidir. Kosova ve Bosna Hersek'te yurtdışında kazanılarak ülkeye

gönderilen para miktarının GSYH içindeki payı sırasıyla %11 ve %12,6'dır. Söz konusu tutarlar, süregelen ticaret açıklarını ve yakıt tüketimini kısmen telafi ederken, çalışma teşvikini de azaltmaktadır.

Hukuki kesinlik, mülkiyet hakları dâhil olmak üzere temel hakları uygulamaya yönelik işleyen bağımsız bir yargı sistemi, işleyen bir kamu yönetimi ve kuralların yeknesak biçimde uygulanması da yatırımcıları çekmeye ve ekonomik büyüme ve istihdamı canlandırmaya yönelik ön koşullardır. Hukukun üstünlüğüne, rekabet kurallarının uygulanmasına ve kamu mali yönetimine ilişkin zayıf yönler ile izin ve vergilerde sıklıkla yapılan değişiklikler yolsuzluk riskini artırmakta ve yatırım ortamını olumsuz yönde etkilemektedir. Batı Balkanlar, düşük düzeydeki sanayileşmenin yanı sıra, mevcut endüstriyel işletmelerin düşük verimlilik düzeyi ve sanayi sektörünün yönetimine ilişkin zayıflıkların sıkıntısını çekmektedir. Söz konusu faktörler, Batı Balkanlar'daki yabancı yatırımın neden sınırlı düzeyde olduğunu açıklamaktadır ve bu durum, gerekli en iyi uygulama ve teknik bilgi aktarımını ve buna bağlı olarak verimliliğin daha hızlı şekilde artmasını engellemektedir.

Ekonomideki son gelişmeler ve tahminler şu şekildedir:

- ⇒ Genişleme ülkelerinde makroekonomik istikrar büyük ölçüde korunurken, birçok ülkedeki yüksek kamu borcu nedeniyle mali konsolidasyon bir zorluk teşkil etmeye devam etmektedir.
- ⇒ Batı Balkanlar'daki aday ülkelerin 2015'te ortalama %2,5 büyümesi beklenmektedir.
- ⇒ Ancak, artan büyüme oranı istihdamda artış sağlamamıştır. Genç nüfus ve kadın işsizliği başta olmak üzere işsizlik oranı yüksek seyretmeye devam etmiş ve Batı Balkan ülkelerinde ortalama %22 civarında kaydedilmişken, Bosna Hersek, Kosova ve Makedonya'da bu oran çok daha yüksektir. Yüksek yoksulluk düzeyleri ciddi endişe konusu olmaya devam etmektedir.
- ⇒ İhracatının %60'ını AB'ye yapan Batı Balkan ülkelerinin ana ticaret ortağı AB'dir. AB ayrıca açık arayla en fazla doğrudan yabancı yatırımı sağlamaktadır.
- ⇒ Türkiye'de bir önceki yıl %4,2 olarak kaydedilen büyüme 2014'te %2,9'da kalmıştır. 2015'te büyümede bir miktar artış beklenmektedir. Türk Lirası değer kaybederken, 2014'te yaklaşık olarak %8 olarak kaydedilen cari işlemler açığının GSYH'ye oranı 2015'te %6'nın altına inmiştir. Bu durum, iç talep büyümesi ve enerji fiyatlarındaki düşüşü yansıtmaktadır. Türkiye'nin son dönemdeki ekonomik performansı, hem ekonominin yüksek potansiyelini hem de süregelen dengesizlikleri yansıtmaktadır.
- ⇒ İhracatının %40'ından fazlasını AB'ye yapan Türkiye'nin ana ticaret ortağı hâlâ AB'dir. AB'nin arz ve üretim zinciri ile bütünleşmenin artmasıyla Türkiye, Avrupalı işletmelerin yatırım üssü haline gelmiştir. Türkiye'deki yabancı doğrudan yatırımın yaklaşık %60'ı AB tarafından gerçekleştirilmektedir.

Avrupa Sömestri'ndeki AB üye devletlerinin tecrübelerinden yola çıkarak Komisyon, genişleme ülkelerindeki ekonomik yönetişimin ve rekabet edebilirliğin iyileştirilmesine verdiği desteği güçlendirmektedir. Bu durum genişleme ülkelerine, sürdürülebilir büyüme ve istihdam yaratma potansiyellerini gerçekleştirme, yapısal reformları daha iyi planlama ve sıralama ve nihayetinde de ekonomik kriterleri yerine getirme konusunda yardımcı olabilir. Batı Balkan ülkelerinin hiçbirisi işleyen piyasa ekonomisi olarak kabul edilmediğinden, bu destek özellikle de söz konusu ülkeler açısından önemlidir.

2015'in başlarında, tüm genişleme ülkeleri, orta vadeli makroekonomik politikalar ile maliye politikası çerçevesinin ve Batı Balkan ülkeleri için yapısal reformların ele alındığı Ekonomik Reform Programlarını sunmuştur. Komisyonun tarafından söz konusu program ve ilgili tavsiyeler üzerinde gerçekleştirilen analize dayalı olarak, AB ve ilgili ülkelerin maliye bakanları Mayıs 2015'te bir araya gelmiş ve uzun vadeli büyüme ve rekabet edebilirliğin desteklenmesi için gereken reformlara ilişkin ortak tavsiyeler kabul etmiştir. Söz konusu tavsiyeler, reform öncelikleri konusunda daha fazla rehberlik sunan Komisyon tarafından her yıl hazırlanan raporlarda eksiksiz şekilde yansıtılmaktadır. Ayrıca, IPA fonlarına ilişkin daha iyi hedefler belirlenmektedir.

Önümüzdeki yıldan itibaren Ekonomik Reform Programları, istihdam ve sosyal sınamalara daha fazla odaklanılan tek bir belge şeklinde sunulacaktır. Ekonomik Reform Programları uygulaması yıllık temelde sürdürülecektir.

Türkiye ile ilgili olarak, Türkiye ve AB'nin, ekonomik reformun desteklenmesinde, deneyimlerin paylaşılmasında, G20'deki pozisyonların uyumlaştırılmasında ve ekonomik bütünleşmenin derinleştirilmesinde ortak çıkarları bulunmaktadır. Komisyon, AB-Türkiye Gümrük Birliği'nin modernizasyonu ve genişletilmesine ilişkin müzakere yetkisinin temelini oluşturacak kapsamlı bir etki değerlendirme çalışması başlatmıştır. Ticari ilişkilerin AB-Türkiye ilişkilerinin stratejik önemine ve ekonomik alışverişlerinin önemine paralel şekilde artırılması amaçlanmaktadır. AB-Türkiye iş forumu ile tamamlanacak AB-Türkiye üst düzey ekonomik diyalogu başlatılacak ve üst düzey enerji diyalogu devam edecektir.

Bölgede rekabet edebilirliğin artırılması ve yeni iş alanları açılmasını destekleyecek önlemlerin alınması, genişleme ülkelerinin AB'ye olan göç baskısını hafifletecektir. Geçmişte yaşanan duruma benzer şekilde, işçilerin serbest dolaşımına ilişkin geçiş önlemleri ve/veya korunma mekanizmasına yönelik muhtemel ihtiyaç ve bu önlemlerin niteliği, ileride yapılacak bir etki değerlendirmesi dikkate alınmak suretiyle gelecekteki genişlemeye ilişkin katılım müzakereleri esnasında ele alınacaktır.

d) Demokratik kurumların işleyişi ve kamu yönetimi reformu

Demokrasiyi güvence altına alan temel kurumların sorunsuz işlemesi ve istikrarı hâlâ tam olarak ele alınmamıştır. Demokratik kurumlar, birçok ülkede kırılgan yapısını korumaktadır. Ulusal parlamentoların rolü beklenen düzeyde değildir, ayrıca uzlaşî kültürü mevcut değildir. Makedonya, Arnavutluk ve Karadağ'da rapor döneminde meclis boykot edilmiştir. Kosova ve Karadağ'da, muhalefet partileri mensupları Hükümet karşıtı şiddet olaylarında yer almıştır. Parlamento denetimi, yasama sürecinde hızlandırılmış prosedürlere başvurulmasından, mecliste komisyon sisteminin zayıf olmasından ve prosedürlerinden ve uzmanların asgari düzeyde girdi sağladığı yetersiz paydaş istişarelerinden sıklıkla olumsuz etkilenmiştir.

Seçimlerin serbest ve adil şekilde gerçekleştirilmesine ilişkin olarak ele alınması gereken hususlarda azalma olurken, seçimler genellikle kamu kurumları üzerinde siyasi kontrolü elde etmeye yönelik bir fırsat gibi görülmektedir. Bu bakımdan, kamu sektöründe profesyonelleşme ve siyasetten arınma dâhil olmak üzere kamu yönetimi reformu kilit husustur.

Hukukun üstünlüğü ve ekonomik yönetim ile birlikte kamu yönetimi reformu, siyasi reformlar ile ekonomik reformlara ve AB kural ve standartlarının uygulanmasına temel oluşturulmasına yönelik başarı için asli önemi haiz ortak bir husustur.

Demokratik yönetim ve hesap verebilirlik için iyi işleyen bir kamu yönetimi gereklidir. Yönetimin kalitesi ayrıca hükümetlerin, kamu hizmeti sunma, yolsuzluğu önleme ve yolsuzlukla mücadele ve rekabet edebilirlik ve büyümeyi artırma kabiliyetlerini doğrudan

etkilemektedir. Meritokratik ilkelerin kamu yönetimine dâhil edilmesi ve yeterli idari prosedürlerin sağlanması gerekmektedir. Geçtiğimiz yıl bazı ülkelerde ilerleme kaydedilmiş olsa da, yapılması gereken çok fazla şey vardır.

Ülkeler ayrıca, reformların uygulanmasını ve hizmetlerin vatandaşlara sunulmasını en iyi şekilde destekleyen merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler arasında uygun bir denge kurmalıdır. AB uyum sürecinde bölgesel ve yerel yetkililerin rolü ve AB kurallarının nihai olarak uygulanması da kilit önemdedir.

Vatandaşlar, iyi yönetilme hakkının yanında politika oluşturma süreçlerine aktif olarak katılma hakkına da sahiptir. Katılımcı demokrasiyi güçlendirmek ve karar alıcılar ve paydaşlar arasındaki diyalogu geliştirmek için daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir. Güçlendirilmiş bir sivil toplum her demokratik sistemin hayati bir unsurudur. Güçlendirilmiş bir sivil toplum, siyasi açıdan hesap verebilirliği ve sosyal uyumu artırmak suretiyle katılımı ilişkili reformların anlaşılmasını ve kapsayıcılığını sağlamakta, çatışma ile bölünen toplumlarda uzlaşmayı desteklemektedir.

Bazı durumlarda, bağımsız ulusal istatistik kuruluşları tarafından sağlanan iyi kalitede istatistikler ile desteklenen, siyasi diyaloga ve karar alma sürecine tarafsız şekilde katkı sağlanmasına ilişkin koşulları iyileştiren daha destekleyici ve elverişli bir ortamın geliştirilmesi gerekmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu ve Sayıştay gibi temel organların bağımsızlığı ve etkinliği sağlanmalıdır ve tavsiyeleri uygun şekilde yerine getirilmelidir.

III. BÖLGESEL İŞBİRLİĞİ

a) Bağlantılılık gündemi

Bağlantılılık, Komisyonun, ülkelerin kendi aralarında ve AB ile bütünleşmesinin teşvik edilmesine yönelik çabalarının merkezinde yer almaktadır. Bu tür çabalar bu ülkelerin Avrupa perspektifine ivme kazandırmaya da yardımcı olmaktadır. Bağlantılılığın geliştirilmesi, taşımacılık ve enerji altyapısının iyileştirilmesine yönelik yatırımların yanı sıra, pazarların açılması, bütünleşmenin önündeki engellerin kaldırılması ve şeffaf bir düzenleyici ortamın oluşturulmasına yönelik yumuşak tedbirlerin uygulanmasını gerekli kılmaktadır.

Batı Balkanlar dâhilindeki ve AB ile olan geliştirilmiş bağlantılılık, ülkelerin rekabet gücünün temel dayanağını güçlendirmesi nedeniyle büyüme ve istihdam için kilit bir unsurdur. Söz konusu bağlantılılık, üyeliği hedefleyen ülkelerdeki vatandaşlara katılımdan önce belirgin yararlar sağlayacaktır ve AB yatırımcılarına fırsatlar sunacaktır. Bağlantılılık gündemi, genişleme ülkeleri tarafından hazırlanan ekonomik yönetim ve ekonomik reform programları ile yakından ilişkilidir. Ayrıca bağlantılılık gündemi, bölgede dostluk bağlarının kurulmasına, iyi komşuluk ilişkilerinin geliştirilmesine ve barış ve uzlaşmanın teşvik edilmesine katkı sağlamaktadır.

Bağlantılılığa ilişkin temel altyapı projeleri için gerçekçi öncelikler belirlenmesine yönelik bölgesel bir yaklaşımı destekleyen ve gerekli reformları teşvik eden "Berlin süreci" ve "Batı Balkanlar Altısı" formatı çerçevesinde önemli bir ilerleme kaydedilmektedir. Ağustos'ta Viyana'da, bölge ülkelerinin ve bazı üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları, kaydedilen ilerlemeyi değerlendirmiş ve daha fazla altyapı gelişmeleri sağlanmasına yönelik öncelikleri kararlaştırmıştır.

Taşımacılık alanında, Viyana Zirvesi, Batı Balkan ülkelerinin çekirdek ağı ilişkin olarak Nisan 2015'te ve üç Trans-Avrupa Taşımacılık Ağı çekirdek koridorunun Batı Balkanlara genişletilmesine ilişkin olarak Haziran 2015'te vardıkları anlaşmaları temel almıştır. Ülkeler,

2020'ye kadar bu koridorların ilgili bölümlerinde uygulanacak öncelikli projeleri belirlemiştir. Sürdürülebilirliği sağlamak ve aynı zamanda kısa vadede sonuçlar elde etmek amacıyla ülkeler, 2016 yazında Paris'te yapılacak bir sonraki zirve öncesinde sınır geçiş usullerinin ve kara yolu emniyeti ve bakım planlarının sadeleştirilmesi ve uyumlaştırılması gibi bazı yumuşak tedbirlerin uygulanması konusunda anlaşmaya varmıştır. Bu husus, bir yandan kara yolu taşımacılığı pazarlarının ve altyapısının bütünleşmesini teşvik edecek, bir yandan da Batı Balkan ülkelerinin AB kara yolu taşımacılığı standartlarını uygulamasına katkı sağlayacak olan Taşımacılık Topluluğu Antlaşması'nın tamamlanması ile ayrıca desteklenecektir.

Enerji Topluluğu Yararına Projeler (PECI) içinden daha önce kararlaştırılmış 35 proje arasından, başlıca güç enterkonnektörleri olmak üzere, bir dizi öncelikli proje de belirlenmiştir. Ayrıca ülkeler, bir bölgesel elektrik piyasası oluşturma yönünde adımlar atılması üzerinde anlaşmıştır. Ayırıştırma, üçüncü taraf erişimi ve düzenleyicinin bağımsızlığının güçlendirilmesi alanları da dâhil olmak üzere, Enerji Topluluğu Antlaşması çerçevesinde mevcut olan hukuki gerekliliklere tam uyumun sağlanması da, kısa vadede sonuçlar elde edilmesini sağlayacak tedbirler arasında yer almaktadır.

İklim değişikliğine ilişkin olarak, üyeliği hedefleyen ülkelerin, EU2030 iklim ve enerji çerçevesi kapsamındaki politikalar ile uyumlu, önemli reformları gerçekleştirmeleri ve iklim konusundaki uluslararası taahhütlerini uygulamaları gerekecektir.

Belirlenen yatırım projeleri, yatırımları desteklemek, istihdamı ve büyümeyi artırmak ve bölgedeki bağlantılılığı teşvik etmek amacıyla Batı Balkanlar Yatırım Çerçevesi yoluyla dâhil olmak üzere, kayda değer parasal kaynak ve ortak finansman gerektirecektir. Uluslararası finansal kuruluşlarla koordinasyon güçlendirilmektedir. Batı Balkan ülkeleri, bütün projelerin zamanında uygulanabilmesi amacıyla, ülkelerin gerekli kredi finansmanını üstlenmek için bütçe kaynaklarına ve mali alana sahip olmalarını sağlayan, güvenilir planlama ve önceliklendirme mekanizmaları haline gelmesi beklenen münhasır taslak proje havuzlarını hazırlayan Ulusal Yatırım Komiteleri oluşturmuştur.

Gençlik ve eğitim diğer bir kilit önceliktir. Komisyon, "Batı Balkanlar'da Gençliğe yönelik Pozitif Gündemi" ve reformların desteklenmesi ve kapasitenin artırılmasını hedefleyen on bir bölgesel projede Eğitim ve Mesleki Eğitime ilişkin Batı Balkanlar Platformu üzerinde varılan anlaşmayı memnuniyetle karşılamaktadır. Gençlik penceresi ve girişimcilik dâhil olmak üzere, Erasmus+ programları çerçevesindeki inisiyatifler daha fazla teşvik edilecektir. Komisyon ayrıca, bölgesel hareketliliği artırması ve işgücü piyasalarını daha etkin hale getirmesi beklenen, diplomaların karşılıklı tanınması konusunda, Bölgesel İşbirliği Konseyinin ülkelerle yürütmekte olduğu çalışmaları desteklemektedir.

Pazarın daha fazla **bütünleşmesi** bölge için diğer bir önceliktir. Merkezi Avrupa Serbest Ticaret Anlaşması (CEFTA) ile tarımsal ve endüstriyel ürünlere yönelik tarife ve kotalar kaldırılmıştır. Bölge içi ticaret akışlarının sınırlı olması büyük ölçüde rekabetçi olmayan ticari faaliyetlerin bir sonucudur. Ülkeler, 1 Ocak 2015 tarihinde Avrupa Komisyonuna sunmuş oldukları Ekonomik Reform Programlarında spesifik rekabet edebilirlik tedbirlerini belirlemiştir. Vergi rekabetine zarar vermekten kaçınarak, ticarete yönelik teşviklerin doğru bir karmasını sağlamak da önemli olacaktır. Komisyon ticaret teşviklerine ilişkin karşılaştırmalı bir çalışma yürütecektir.

Bilgi ve iletişim teknolojileri (ICT) ve elektronik haberleşme alanında, AB dijital tek pazarı, genişleme ülkeleri için, tüketiciler ve işletmelerin dijital mal ve hizmetlere daha iyi erişebilmesini sağlamak; dijital şebekelerin ve yenilikçi hizmetlerin gelişebilmesi için doğru koşulları ve eşit şartları oluşturmak ve dijital ekonominin büyüme potansiyelini en üst düzeye

çıkarmak için bir model olarak değerlendirilmelidir. Bölgesel İşbirliği Konseyi ve ülkeler, Elektronik Güney Doğu Avrupa (e-SEE) girişimi yoluyla bu alanda, Batı Balkanlar'da serbest uluslararası dolaşım (roaming) alanı yaratılması gibi somut işbirliğine yönelik çalışmalara başlamıştır.

Komisyon, Bölgesel 2020 Stratejisi ve bu Strateji'nin bölgedeki ekonomik işbirliği ve kalkınmanın desteklenmesine yönelik vurgusu da dâhil olmak üzere, Güneydoğu Avrupa İşbirliği Süreci'nin ve Bölgesel İşbirliği Konseyinin (BİK) çalışmalarını tam olarak desteklemektedir. Komisyon, Berlin süreci çerçevesinde bağlantılılığa odaklanılmasını da desteklemiş olan Batı Balkanlar Altılısı girişiminin çalışmalarının yoğunlaştırılmasını memnuniyetle karşılamaktadır.

Komisyon bu alanlardaki çalışmaları desteklemeye ve Batı Balkan ülkeleriyle yeni işbirliği alanlarını araştırmaya devam edecektir. Araştırma ve yeniliğe ve mesleki eğitim ve öğretime daha fazla yatırımı teşvik edebilecek Akıllı İhtisaslaşma Stratejisi gibi, bölgesel öncelik ortamına yönelik en iyi AB uygulamaları bu kapsamda yer alacaktır.

b) İyi komşuluk ilişkileri ve bölgesel işbirliği

İyi komşuluk ilişkileri ve bölgesel işbirliği, AB'ye üye olmayı hedefleyen güneydoğu Avrupa ülkelerinde dönüşümü teşvik etmeye ve istikrara zemin oluşturmaya devam eden İstikrar ve Ortaklık ve genişleme süreçlerinin temel unsurlarıdır. Savaş suçları, mültecilerin dönüşleri, örgütlü suçlarla mücadele ve polis işbirliği gibi hassas alanlarda da ikili ve bölgesel düzeyde yoğun temas ve işbirliği gerçekleştirilmiştir. İyi komşuluk ilişkileri ayrıca çeşitli bölgesel işbirliği girişimleri yoluyla güçlendirilmeye devam etmektedir. Başbakanlık ve bakanlık düzeyindeki bölgesel temaslar giderek sıklaşmaya başlamıştır. Bu girişimlerin tamamlayıcı ve kapsayıcı olması, bölge tarafından sahiplenilmesi ve yönlendirilmesi önemlidir. Ağustos'ta Karadağ, Bosna-Hersek ve Kosova ile sınır anlaşmaları imzalanmıştır. Sel baskınlarının önlenmesi, su (sınır ötesi nehir havzaları) ile hava kirliliği ve doğanın korunmasına (sınır ötesi korunan alanlar) özel önem atfedilmek suretiyle, çevre konularında bölgesel işbirliği devam etmelidir.

Bununla birlikte, genişleme ülkeleri arasında ve üye devletler ile yaşanan **ikili uyuşmazlıkların** çözümü için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Başta eski Yugoslavya'nın bölünmesinden kaynaklanan etnik gruplar arasındaki ve grupların statülerine ilişkin anlaşmazlıklar, azınlıkların durumu, savaş suçlarının hesap verebilirliği, yerlerinden olmuş kişiler, kayıp kişiler ve sınır çizgisi gibi çözüme kavuşturulmamış birçok konu, bölgedeki ikili ilişkiler üzerine yük getirmeyi sürdürmektedir. İstikrarın teşvik edilmesi ve güneydoğu Avrupa'da çözülmemiş ikili sorunların siyasi araç haline gelmesi veya yeni anlaşmazlıkların ortaya çıkması riskinin azaltılarak geçmişin izlerinin silinmesine elverişli bir ortam oluşturulmasını desteklemek için uzlaşma ve sorumlu siyasi liderlik büyük önem taşımaktadır. Bölgesel Hakikat ve Uzlaşma Komisyonu Koalisyonu (RECOM) gibi bölgedeki uzlaşma çabalarına daha fazla destek sağlanmalıdır.

İkili konuların ilgili taraflarca mümkün olan en kısa sürede ele alınması ve mevcut koşulluluk ilkesini temel alması gereken katılım sürecini geciktirmemesi sağlanmalıdır. Komisyon, meselelerin uygun olduğu ölçüde Uluslararası Adalet Divanına veya uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin mevcut diğer ad hoc organlarına götürülmesi de dâhil olmak üzere, bekleyen sorunların mevcut ilkelere ve yöntemlere uygun olarak çözüme kavuşturulması için taraflara her tür çabayı sarf etmeleri çağrısında bulunmaktadır. Ağustos'ta, Batı Balkan ülkelerinin liderleri tarafından, birbirlerinin AB kapsamında kaydettikleri ilerlemeyi engellememelerine ve ilgili tarafların ikili konuları çözüme kavuşturamamaları halinde uluslararası tahkime başvurmalarına ilişkin taahhütte bulundukları anlaşmanın imzalanmasıyla, Viyana Zirvesinde

yaratılan olumlu ortam memnuniyetle karşılanmaktadır ve bu ortamın daha fazla geliştirilmesi gerekmektedir.

Sırbistan ile Kosova arasındaki ilişkilerin normalleştirilmesi sürecinde Ağustos'ta imzalanan önemli anlaşmalarla birlikte ciddi ilerleme kaydedilmiştir. Bu sürecin takip edilmesi ve (Brüksel Anlaşması³ dâhil) tüm anlaşmaların uygulanması gerekmektedir. AB, ilişkilerin normalleştirilmesi gerekliliğini, Sırbistan ile yürütülen katılım müzakereleri ve Kosova ile imzalanan İstikrar ve Ortaklık Anlaşması çerçevesine entegre etmiştir. Makedonya Cumhuriyeti konusunda, ülkenin isim sorununa yönelik olarak BM himayesinde, müzakere edilmiş ve karşılıklı olarak kabul edilebilir bir çözümün daha fazla gecikmeksizin bulunması da dâhil olmak üzere, iyi komşuluk ilişkilerinin sürdürülmesi esastır.

Komisyon, ikili konuların mümkün olan en kısa sürede çözüme kavuşturulması için ilgili tüm ülkelere siyasi destek sağlamayı ve diğer platformlarda çözüm bulunmasına yönelik tüm çabaları aktif olarak desteklemeyi sürdürecektir.

Komisyon, **Türkiye'nin** Kıbrıs'ta BM öncülüğündeki görüşmelerin yeniden başlatılmasına verdiği desteği memnuniyetle karşılamaktadır. Bu görüşmelere ilişkin olarak en kısa sürede ilerleme kaydedilmesi önem arz etmektedir. Konsey ve Komisyonun önceki yıllarda tekrarlanan tutumları doğrultusunda, Türkiye'nin Ek Protokol'ü tam olarak uygulama yükümlülüğünü yerine getirmesi ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde ilerleme kaydetmesi ivedilik arz etmektedir. 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 altını çizmektedir. Bu haklar, diğerlerinin 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.

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 ve refaha** yapılan yatırımdır. Bu, AB ve AB üyesi olmak isteyen devletlerin ortak çıkarına olan ekonomik ve ticari fırsatların artmasını sağlamaktadır.
2. Genişleme ülkeleri, AB'ye katılmak için yerleşik kriterleri karşılamak zorundadır. Katı fakat adil bir **koşulluluğa ve her ülkenin kendi başarısına göre değerlendirilmesi ilkesine** dayanan zorlu katılım süreci, genişleme politikasının güvenilirliği, daha kapsamlı reformlar gerçekleştirmeleri için genişleme ülkelerinin teşvik edilmesi ve AB vatandaşlarının desteklenmesinin sağlanması bakımından büyük önem taşımaktadır.
3. Genişleme ülkelerinin hâlihazırda karşı karşıya oldukları sınamaların niteliği nedeniyle bu ülkelerden hiç biri, mevcut Komisyonun görev süresi zarfında AB'ye katılım için hazır hale gelemeyecektir. Bu durum, Komisyonun **genişleme stratejisinin belkemiğini** oluşturacak olan katılım sürecinde **"temel kriterler"** ilkesine odaklanılmasının bir kez daha teyit edilmesi ihtiyacının altını çizmektedir.

³ Nisan 2013 "İlişkilerin normalleştirilmesini düzenleyen ilkelere yönelik ilk anlaşma".

4. Buna göre, Komisyon, ülkelerin aşağıdaki konularla bağlantılı alanlardaki reformlara öncelik vermesini sağlamaya yönelik çalışmalarına ağırlık vermeye devam edecektir: Yargı reformları ve örgütlü suçlarla ve yolsuzlukla mücadele de dâhil olmak üzere, **hukukun üstünlüğü**; ifade özgürlüğü ve başta LGBTI toplumu ve Roman vatandaşlara yönelik olmak üzere ayrımcılıkla mücadeleyi de kapsayan **temel haklar**; **kamu yönetimi reformu** da dâhil olmak üzere demokratik kurumların işleyişi. Komisyon, **ekonomik kalkınmanın** teşvikine ve rekabet edebilirliğin artırılmasına yönelik olarak da çalışmalar yapacaktır.
5. **Temel ilkeler bölünmez bir bütündür ve karşılıklı olarak birbirini güçlendirmektedir.** Hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi hukuki kesinliği artırır, yatırımı teşvik ve muhafaza eder ve ekonomik kalkınma ve rekabet edebilirliğin desteklenmesine katkı sağlar. Katılım sürecinin, ekonomik reformların yapılmasına yönelik itici gücü artırmak için bu sinerjileri mutlaka harekete geçirmesi gerekmektedir. Böylece, üyeliği hedefleyen ülkeler, katılımlarından önce işleyen bir piyasa ekonomisinin faydalarından istifade etmekte ve Birliğin bir bütün olarak iyi işleyişine katkıda bulunmaktadır.
6. Batı Balkanlar ve Türkiye **mülteci krizinden** ciddi biçimde etkilenmiştir ve özellikle Türkiye, mültecilere insani yardım sağlanmasında önemli bir rol oynamıştır. Korunmaya muhtaç olan kişileri belirlemek, destek sağlamak, AB'nin dış sınırlarının güvenliğini sağlamak ve insan kaçakçılığında suç şebekelerinin çökertilmesi için geniş bölgede artırılmış işbirliği bu olgunun acilen ele alınması için gereklidir. Bu amaçla AB önemli bir destek sağlamaktadır. Bunun ötesinde, Komisyon AB güvenli üçüncü ülkeler listesinin bütün genişleme ülkelerini kapsamasını önermiştir.
7. Geçmişin izlerinin silinmesi ve uzlaşmanın artırılması için çalışmaların sürdürülmesi gereken bir bölgede, Batı Balkan ülkeleri için net bir AB üyeliği perspektifi, istikrarı sağlayan önemli bir faktördür. **İyi komşuluk ilişkileri ve bölgesel işbirliği**, İstikrar ve Ortaklık Sürecinin önemli unsurlarıdır ve geçtiğimiz yıl içinde iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir.
8. Komisyon, Ağustos'ta gerçekleşen Viyana Zirvesinde önemli ilerleme kaydedilen **bağlantılılık gündemi** için güçlü destek sağlamaktadır. Ana taşımacılık alanında anlaşmaya varılmıştır ve önemli taşımacılık ve enerji altyapı projelerinin uygulanması başlatılacaktır. Komisyon, Katılım Öncesi Yardım Aracı ile sağlanacak önemli miktardaki finansman da dâhil olmak üzere, bu süreci desteklemeye devam edecektir.
9. Bu Bildirim, **AB genişleme politikası için orta vadeli kapsayıcı bir strateji** belirlemektedir. Komisyon, kaydedilen ilerlemeyi değerlendirmek, çıkarımlarda bulunmak, tematik veya ülkelere ilişkin konularda tavsiyede bulunmak ve gerektiği takdirde genel stratejiye ilişkin değişiklikler önermek için yıllık bildirimler kabul etmeyi sürdürecektir.
10. Komisyon, **yıllık ülke raporlarındaki** değerlendirmelerinde, bazı kilit reform alanlarında pilot düzeyde, güçlendirilmiş yeni bir yaklaşım ortaya koymuştur. Kaydedilen ilerleme hakkında rapor verilmesine ilaveten, üyelik yükümlülüklerini üstlenme hazırlıkları bakımından ülkelerin ne aşamada bulunduklarının değerlendirilmesine ve ülkelere reformlar için yol gösterici olmaya çok daha fazla önem verilmiştir. Bu yaklaşımla (mümkün olması için ise daha elverişli bir ortamın oluşturulması gereken) şeffaflık da artacaktır. Şeffaflığın artması ise sivil toplum da dâhil olmak üzere reformların tüm paydaşlar tarafından daha iyi denetlenmesine imkan sağlayacaktır. Tüm ülkeler için daha benzer şekilde yapılan değerlendirmeler ile ülkeler arasındaki karşılaştırılabilirlik de artmaktadır.

17. **Türkiye:** Türkiye AB için kilit bir ortaktır. Türkiye ve AB, geçtiğimiz yıl boyunca kilit ortak çıkar alanlarındaki işbirliğini güçlendirmeyi sürdürmüştür. Türkiye, artan terör tehdidi de dâhil olmak üzere, ciddi dış politika ve güvenlik sorunlarıyla karşı karşıyadır. Türkiye, ayrıca büyük bir mülteci kriziyle karşı karşıyadır ve topraklarındaki 2 milyondan fazla Suriyeliye önemli bir destek sağlamaktadır. Türkiye ile AB arasındaki artırılmış siyasi diyalog, işbirliği ve ortaklık büyük önem arz etmektedir. Avrupa Birliği Zirvesi, ortak sorumluluk, karşılıklı taahhütler ve bunların yerine getirilmesi temelinde kapsamlı bir işbirliği gündeminin bir parçası olarak, mültecilere ve göç yönetimine ilişkin Ortak Eylem Planı'nı memnuniyetle karşılamıştır. AB ve AB'ye üye devletler, Türkiye ile işbirliğini güçlendirmeye ve belirlenen çerçevede siyasi ve mali taahhütlerini ciddi oranda artırmaya hazır olduklarını belirtmiştir. Ortak Eylem Planının başarıyla uygulanması, vize serbestisi yol haritasında belirlenen koşulların yerine getirilmesinin hızlandırılmasına ve geri kabul anlaşmasının tam olarak uygulanmasına katkı sağlayacaktır. Kaydedilen ilerleme, Komisyonun ikinci vize uygulama raporunu yayımlayacağı 2016 yılının ilk yarısında değerlendirilecektir.

Ancak, tekrarlanan seçimler ve siyasi cepheleşme Türkiye'nin reformlar bakımından ilerleme kaydetmesini engellemiştir. Önemli eksiklikler yargıyı etkilemiştir. İfade özgürlüğü ve toplanma özgürlüğüne ilişkin durum gerilemeye devam etmiştir. Kürt meselesinin çözüm süreci durma noktasına gelmiştir. Genel bir değerlendirme yapıldığında, Türkiye AB *müktesebatına* uyum konusunda birçok alanda iyi düzeyde hazırlıklıdır. Türkiye, işleyen bir piyasa ekonomisidir ve ılımlı bir büyüme seyrindedir, ancak hala makroekonomik dengesizliklerin üzerinde durulması ve yapısal reformların sürdürülmesi gerekmektedir. Türkiye ve AB, Gümrük Birliği'nin modernize edilmesi ve genişletilmesi ilkelerinin kararlaştırılması ve enerji sektöründeki siyasi diyalogun geliştirilmesi de dâhil olmak üzere, ortak ekonomik ve ticari ilişkilerinin profilini yükseltmek için çalışmalarını yoğunlaştırmıştır.

AB, Türkiye ile ortak gündemini kapsayan tüm konularda tekrar işbirliği yapmaya hazırdır. Türkiye'nin, hukukun üstünlüğü ve temel haklar alanlarındaki reformlarını yeniden canlandırması gerekmektedir. Çözüm sürecine gecikmeksizin devam edilmesi gereklidir. Komisyon, 1 Kasım seçimlerini takiben kurulacak yeni Hükümetle bu kilit öncelikler üzerinde çalışmayı beklemektedir.

Avrupa Birliği Zirvesinde, müzakerelerde Müzakere Çerçeve Belgesi ve ilgili Zirve sonuçları doğrultusunda ilerleme kaydedilmesi için katılım sürecinin yeniden canlandırılması gerektiği yönünde karar alınmıştır. Komisyon, Ekonomik ve Parasal Politika başlıklı 17. Fasil'in müzakerelere açılmasını önermiştir ve Konseye 2015 bitmeden önce bir hükümetlerarası konferans düzenlemesi çağrısında bulunmuştur. Aralık 2013'te, 31. Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları faslına ilişkin güncellenmiş bir tarama raporu sunulmuştur. Komisyon, diğer fasıllarda kaydedilen ilerlemeyi yeniden gözden geçirdikten sonra 2016 yılının ilk yarısında 15. Enerji, 23. Yargı ve Temel Haklar, 24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik ve 26. Eğitim ve Kültür fasıllarında güncellenmiş hazırlık belgelerini sunmayı planlamaktadır. Ancak bu çalışmaların ardından Konseyde, AB üyesi devletlerin tutumuna da hanel getirmeksizin, söz konusu fasıllara ilişkin görüşmelere başlanabilecektir. Özellikle Yargı ve Temel Haklar başlıklı 23. Fasil'in ve Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlıklı 24. Fasil'inin müzakerelere açılması yönündeki hazırlıkların yeniden başlatılması, hukukun

üstünlüğü ve temel haklar gibi önemli alanlarda yapılacak reformlar bakımından Türkiye'ye kapsamlı bir yol haritası sağlayacaktır.

Konsey ve Komisyonun önceki yıllarda tekrarlanan tutumları doğrultusunda, Türkiye'nin Ek Protokol'ü tam olarak uygulama yükümlülüğünü yerine getirmesi ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile ilişkilerin normalleştirilmesi yönünde ilerleme kaydetmesi hâlihazırda ivedilik arz etmektedir. Komisyon, Kıbrıs'ta çözüme yönelik görüşmelerin BM öncülüğünde yeniden başlatılmasını memnuniyetle karşılamaktadır. Bu görüşmelere ilişkin olarak en kısa sürede ilerleme kaydedilmesi önem arz etmektedir. Türkiye'nin bu kapsamlı çözüm konusundaki kararlılığı ve somut anlamda katkı sunması hayati önem taşımaktadır. AB, Birliğin üzerine kurulduğu ilkeler ile uyumlu çözüm koşullarının oluşturulmasına destek sağlamaya hazır olduğunu beyan etmiştir.

ÜLKE RAPORLARINA AİT TESPİTLERİN ÖZETLERİ

Türkiye

Siyasi kriterler alanında, uzun süren seçim sürecinin de etkisiyle, reformların hızı azalmıştır. Görev süresi sona eren Hükümet, AB'ye katılım sürecini yeniden canlandırmak için çaba sarf etmiştir. Ancak yinelenen bu taahhüt, hukukun üstünlüğü, ifade özgürlüğü ve toplanma özgürlüğü alanında AB standartlarına aykırı olan önemli bazı mevzuatın kabul edilmesiyle sekteye uğramıştır. Siyasi görünüm bölünmüşlük arz etmeye devam etmektedir.

7 Haziran genel seçimleri, Türk demokrasisinin gücünü açıkça ortaya koyan bir biçimde %84'lük bir katılımı gerçekleştirilmiştir ve bütün büyük partiler yeni mecliste temsil hakkı kazanmıştır. Ancak, Anayasada öngörülen süre içinde bir Hükümet kurulamamış ve seçimler 1 Kasım'da tekrarlanmıştır. Seçimlere ilişkin hukuki çerçevenin eksikliklerinden biri olan ve mecliste temsil edilebilmek için partilere yönelik olarak uygulanan %10'luk seçim barajının öncelikli olarak ele alınması gerekmektedir.

Rapor döneminde, Türkiye'nin güvenlik durumunda giderek artan bir kötüleşme yaşanmıştır. Yetkililer, AB'nin terör örgütleri listesinde yer almaya devam eden PKK terör örgütüne karşı, hem Türkiye'de hem de Irak'ta terörle mücadele amaçlı geniş kapsamlı bir askeri operasyon ve güvenlik operasyonu başlatmışlardır. Kürt meselesine ilişkin çözüm süreci, daha önce bu konuda yaşanan olumlu gelişmelere rağmen durma noktasına gelmiştir.

Türkiye, 10 Ekim'de Ankara'da, sendikaların ve muhalefet partilerinin gençlik kollarının düzenlediği bir barış yürüyüşü için bir araya gelen çok sayıda göstericinin yaşamına mal olan, modern tarihindeki en kanlı terör saldırısı ile karşı karşıya kalmıştır. Türkiye'deki demokrasiyi istikrarsızlaştırmaya ve demokrasiye zarar vermeye yönelik bu hain eylemler hakkında hızlı ve şeffaf bir soruşturmanın yürütülmesi gerekmektedir.

Türkiye kamu yönetimi reformu alanında kısmen hazırlıklıdır. Türkiye'de güçlü bir kamu sektörü ve faydalanıcı odaklı bir idare anlayışı bulunmaktadır. Ancak daha geniş kapsamlı bir reforma yönelik teşvik edici güç zayıftır. "Paralel yapı" ile mücadele çerçevesinde son dönemde yaşanan meslekten çıkarma ve tenzili rütbe vakaları endişe kaynağı olmuştur.

Sayısı artan ve kamu hayatının pek çok alanına katılmayı sürdüren sivil toplum aktif olmaya devam etmiştir, ancak toplanma özgürlüğüne ilişkin kısıtlamalar ciddi bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.

Türkiye'deki yargı sistemi belirli düzeyde hazırlıklıdır. Yargının bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığı ilkesi zarar görmüştür ve hâkimler ve savcılar yoğun siyasi baskı altındadır. Hükümetin, devlet içinde olduğu iddia edilen "paralel yapıya" karşı yürüttüğü kampanya, zaman zaman yargının bağımsızlığına zarar vererek, etkin biçimde sürdürülmüştür. Yargının bağımsızlığının yeniden sağlanması ve güvence altına alınması için kayda değer çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Yolsuzlukla mücadeleyle ilgili olarak, Türkiye, yolsuzlukların etkili biçimde önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele konusunda belirli düzeyde hazırlıklıdır. Türkiye'nin, yolsuzlukla mücadele konusundaki izleme mekanizması yetersiz olmaya devam etmektedir. Yolsuzluk hâlâ yaygındır. Yürütmenin, kamuoyunca bilinen yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma aşamalarına, usule aykırı olarak, etki etmesi büyük bir endişe konusu olmaya devam etmektedir.

Türkiye, örgütlü suçlarla mücadele alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Mali soruşturmalar hâlâ gereken şekilde yapılmamaktadır. Mal varlıklarının ihtiyaten dondurulmasına nadiren başvurulmaktadır ve el konulan mal varlıklarının miktarı azdır. Verilerin korunmasına ilişkin mevzuat bulunmaması AB kurumlarıyla ve üye devletlerle daha geniş kapsamlı işbirliği yapılmasının önünde bir engeldir.

Anayasa, insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunmasını güvence altına almaktadır. Uygulamada, son birkaç yılda önemli bir ilerleme kaydedilmiştir. Ancak temel eksiklikler hâlâ mevcuttur. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden (AİHS) kaynaklanan haklar ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadı henüz tam olarak uygulanmamaktadır. Avrupa standartlarına uygun olarak ayrımcılıkla mücadeleye ilişkin kapsamlı bir çerçeve kanunun acilen kabul edilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin ayrıca, kadın ve çocuklar ile lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks bireylerin (LGBTI) haklarını etkili bir şekilde güvence altına alması ve Roman vatandaşlar gibi korunmaya muhtaç grupların sosyal içermesine yeterli özenin gösterilmesinin sağlanması gerekmektedir.

İfade özgürlüğü ve toplanma özgürlüğü alanlarında önemli ölçüde gerileme meydana gelmiştir. İç güvenlik mevzuatı, kolluk birimlerine, yeterli denetim olmaksızın geniş takdir yetkileri tanımak suretiyle, Mart 2014'te hazırlanan AİHS İhlallerinin Önlenmesine İlişkin Eylem Planı'nda ortaya konulan tedbirlerle çelişmektedir. İfade özgürlüğü alanında, belirli düzeyde hazırlıklı olunmakla birlikte, birkaç yıllık ilerlemeden sonra son iki yılda ciddi bir gerileme gözlenmiştir. Daha önce bazı hassas ve tartışmalı konular serbest bir ortamda tartışılabilirken, gazeteciler, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhinde devam eden ve yeni açılmış olan ceza davaları önemli bir endişe kaynağıdır. İnternet kanununda Avrupa standartlarından önemli ölçüde geriye gidiş niteliği taşıyan değişiklikler, Hükümetin, aşırı geniş kapsamlı gerekçelerle ve mahkeme izni olmaksızın içeriğe erişimi engelleme yetkisini artırmıştır.

Türkiye Mayıs'ta, Kıbrıs meselesinin çözümüne yönelik görüşmelerin yeniden başlatılmasını desteklemiştir ve BMGS Özel Danışmanı'nın çabalarına yönelik desteğini ifade etmiştir. Türkiye'nin bu kapsamlı çözüme yönelik kararlılığını sürdürmesi ve somut anlamda katkı sunması hayati önem taşımaktadır. Ancak Türkiye, Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tam olarak ve ayırım yapmaksızın uygulama yükümlülüğünü hala 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 14-15 Aralık 2006 tarihlerinde AB Zirvesinde onaylanan Türkiye'ye ilişkin sonuçlar hâlâ yürürlüktedir. Söz konusu karar, Türkiye'nin Ortaklık Anlaşmasına Ek Protokol'ü tam olarak uyguladığı Komisyon tarafından teyit edilinceye kadar, Türkiye'nin Güney Kıbrıs Rum Yönetimine yönelik kısıtlamalarıyla bağlantılı sekiz fasılda⁴ müzakerelerin açılmamasını ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılmamasını şart koşmaktadır.

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

⁴ Malların Serbest Dolaşımı, İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, Mali Hizmetler, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Balıkçılık, Taşımacılık Politikası, Gümrük Birliği ve Dış İlişkiler

Ekonomik kriterlere ilişkin olarak, Türkiye ekonomisi gelişmiş bir ekonomi olup işleyen bir piyasa ekonomisi olarak nitelendirilebilir. Ekonomik büyüme ılımlı bir seyir izlemiştir. Türkiye, para ve mali politikalarının uyumlaştırılmasını ve kapsamlı yapısal reformların hızlandırılmasını gerekli kılan iç ve dış dengesizliklerle karşı karşıya kalmaya devam etmiştir. Yüksek cari işlemler açığı, Türkiye ekonomisini, küresel para koşulları ve risk algısındaki değişikliklere karşı daha fazla kırılgan hale getirmeye devam etmiştir. İçeride enflasyon; makroekonomik istikrar, kaynak tahsisi ve yeniden paylaşım etkileri bakımından sorun oluşturacak şekilde, nispeten yüksek bir oranda seyretmeye devam etmiştir. Enflasyon resmi hedefin yine üzerinde çıkmıştır, ancak Merkez Bankası faiz oranlarını düşürmüştür. Kamu borcu sürdürülebilir bir düzeye ulaşmıştır, ancak genel devlet bütçesi yapısal dengesi önemli ölçüde negatif gerçekleşmiştir. İşsizlik oranı az bir miktarda artarak yıllık ortalama %9,9 seviyesine yükselmiştir. Okullaşma oranlarının artırılması ve enerji sektörünün daha fazla serbestleştirilmesi gibi yapısal reformlar açısından bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Mal, hizmet ve işgücü piyasalarının daha iyi bir şekilde işlemesi için bu tür reformların hızlandırılması gerekmektedir.

Türkiye, Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesine sahip olmak bakımından oldukça hazırlıklıdır. Eğitimin kalitesi ve eğitimde toplumsal cinsiyet eşitliğine özel önem gösterilmelidir. Devlet desteklerinin şeffaflığının sağlanması ve kamu alımları alanındaki kısıtlama ve istisnaların kaldırılmasına yönelik çaba gösterilmesi gerekmektedir.

Türkiye, **üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği** konusunda, AB *müktesebatına* uyum sağlamaya yavaş bir hızla da olsa devam etmiştir ve pek çok alanda oldukça hazırlıklıdır. Türkiye, şirketler hukuku, mali hizmetler, trans-Avrupa ağları ve bilim ve araştırma alanlarında çok ileri düzeydedir. Türkiye, malların serbest dolaşımı, fikri mülkiyet hukuku, işletme ve sanayi politikası, gümrük birliği ve dış ilişkiler alanlarında oldukça hazırlıklıdır. Türkiye, göç ve iltica alanındaki olağan dışı sınamalarla mücadele etmek için büyük ölçüde seferber olmuştur. Türkiye mali kontrol alanında oldukça hazırlıklıdır. Bununla birlikte, kamu iç mali kontrol (KİMK) sisteminin her seviyede uygulanması için daha fazla çaba gösterilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye, AB *müktesebatına* uyumuna ilişkin önemli boşluklar söz konusu olması nedeniyle, kamu alımları konusunda ancak kısmen hazırlıklı durumdadır. Türkiye ayrıca, tüm kategorilerde daha fazla çabaya ihtiyaç duyulan istatistik alanında kısmen hazırlıklı durumdadır. AB *müktesebatına* uyumunun sağlanması için pek çok alanda ilave ilerleme sağlanmasına ihtiyaç duyulmakta birlikte, tüm alanlarda mevzuatın uygulanmasına daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

Geçtiğimiz yıl, Suriye'de ve Irak'ta meydana gelen olaylar, Türkiye'nin, **mültecilerin ve yerlerinden olmuş kişilerin** sayısında daha fazla bir artışla karşı karşıya kalması sonucunu doğurmuştur. Türkiye hâlen, 2 milyona yakını Suriyeli olmak üzere, dünyadaki en büyük mülteci nüfusuna ev sahipliği yapmaktadır. Bu kadar büyük bir mülteci ve yerlerinden olmuş kişilerin kitlesel akınının yönetilmesi, hâlihazırda bu amaçla 6,7 milyar avrodan fazla harcama yapmış olan Türkiye için önemli bir sınamadır.

.....

.....0.....



AVRUPA
KOMİSYONU

Brüksel, 10.11.2015
SWD(2015) 216

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

AB Genişleme Stratejisi

{COM(2015) 611 }
{SWD(2015) 210 }
{SWD(2015) 211 }
{SWD(2015) 212 }
{SWD(2015) 213 }
{SWD(2015) 214 }
{SWD(2015) 215 }

ekindeki

KOMİSYON ÇALIŞMA DOKÜMANI

2015 YILI TÜRKİYE RAPORU

TR

TR

İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ	3
1.1. ÇERÇEVE	3
1.2. RAPORUN ÖZETİ	3
2. SİYASİ KRİTERLER VE GÜÇLENDİRİLMİŞ SİYASİ DİYALOG	6
2.1. DEMOKRASİ	6
2.2. KAMU YÖNETİMİ REFORMU	10
2.3. HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ	13
2.4. İNSAN HAKLARI VE AZINLIKLARIN KORUNMASI	21
2.5. BÖLGESEL KONULAR VE ULUSLARARASI YÜKÜMLÜLÜKLER	26
3. EKONOMİK KRİTERLER	28
3.1. İŞLEYEN BİR PİYASA EKONOMİSİNİN VARLIĞI	28
3.2. BİRLİK İÇİNDEKİ REKABET BASKISI VE PİYASA GÜÇLERİ İLE BAŞ EDEBİLME KAPASİTESİ	33
4. ÜYELİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ ÜSTLENEBİLME YETENEĞİ	35
4.1. FASIL 1: MALLARIN SERBEST DOLAŞIMI	35
4.2. FASIL 2: İŞÇİLERİN SERBEST DOLAŞIMI	37
4.3. FASIL 3: İŞ KURMA HAKKI VE HİZMET SUNUMU SERBESTİSİ	37
4.4. FASIL 4: SERMAYENİN SERBEST DOLAŞIMI	38
4.5. FASIL 5: KAMU ALIMLARI	39
4.6. FASIL 6: ŞİRKETLER HUKUKU	41
4.7. FASIL 7: FİKRİ MÜLKİYET HUKUKU	42
4.8. FASIL 8: REKABET POLİTİKASI	43
4.9. FASIL 9: MALİ HİZMETLER	43
4.10. FASIL 10: BİLGİ TOPLUMU VE MEDYA	44
4.11. FASIL 11: TARIM VE KIRSAL KALKINMA	45
4.12. FASIL 12: GIDA GÜVENLİĞİ, VETERİNERLİK VE BİTKİ SAĞLIĞI POLİTİKASI	46
4.13. FASIL 13: BALIKÇILIK	47
4.14. FASIL 14: TAŞIMACILIK POLİTİKASI	48
4.15. FASIL 15: ENERJİ	50
4.16. FASIL 16: VERGİLENDİRME	51
4.17. FASIL 17: EKONOMİK VE PARASAL POLİTİKA	52
4.18. FASIL 18: İSTATİSTİK	53
4.19. FASIL 19: SOSYAL POLİTİKA VE İSTİHDAM	54
4.20. FASIL 20: İŞLETME VE SANAYİ POLİTİKASI	57
4.21. FASIL 21: TRANS-AVRUPA AĞLARI	57
4.22. FASIL 22: BÖLGESEL POLİTİKA VE YAPISAL ARAÇLARIN KOORDİNASYONU	58
4.23. FASIL 23: YARGI VE TEMEL HAKLAR	59
4.24. FASIL 24: ADALET, ÖZGÜRLÜK VE GÜVENLİK	74
4.25. FASIL 25: BİLİM VE ARAŞTIRMA	79
4.26. FASIL 26: EĞİTİM VE KÜLTÜR	80
4.27. FASIL 27: ÇEVRE VE İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ	81
4.28. FASIL 28: TÜKETİCİNİN VE SAĞLIĞIN KORUNMASI	83
4.29. FASIL 29: GÜMRÜK BİRLİĞİ	84
4.30. FASIL 30: DIŞ İLİŞKİLER	85
4.31. FASIL 31: DIŞ, GÜVENLİK VE SAVUNMA POLİTİKASI	86
4.32. FASIL 32: MALİ KONTROL	88
4.33. FASIL 33: MALİ VE BÜTÇESEL HÜKÜMLER	90
<i>Ek I - AB ile Türkiye arasındaki ilişkiler</i>	92
<i>Ek II - İstatistiki Ek</i>	94

1. GİRİŞ¹

1.1. Çerçeve

1964'ten bu yana yürürlükte olan bir Ortaklık Anlaşması ve 1995'te oluşturulan gümrük birliği ile Türkiye ile AB arasında bir bağ kurulmuştur. Aralık 1999 tarihli AB Zirvesinde Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmiş ve Türkiye ile katılım müzakereleri Ekim 2005'te başlamıştır.

Katılım müzakereleri çerçevesinde, bugüne kadar 14 fasıl müzakereye açılmış olup, bunlardan biri geçici olarak kapatılmıştır. Türkiye ile öngörülen üst düzey ekonomik diyalogun temelini oluşturacak, Ekonomik ve Parasal Politika başlıklı 17. Fasıl'ın açılması için hazırlıklar başlamıştır. 23 ve 24. Fasıllar kapsamında, hukukun üstünlüğüne ilişkin açılış kriterlerinin, bu önemli alanda yapılacak reformlar için Türkiye'ye bir yol haritası sağlaması amacıyla belirlenmesi gerekmektedir. Türkiye, kriterleri karşılamak, Müzakere Çerçeve Belgesi'ndeki gereklilikleri yerine getirmek ve AB'ye karşı anlaşmalardan kaynaklanan yükümlülüklerine riayet etmek suretiyle müzakerelere hız kazandırabilir.

AB ve Türkiye, bir dizi karşılıklı üst düzey ziyaret de dâhil olmak üzere, katılım müzakerelerini destekleyen ve tamamlayan ortak çıkar alanlarında diyalog ve işbirliğini güçlendirmeye devam etmiştir. Terörizmle mücadele de dâhil olmak üzere dış ve güvenlik politikası alanındaki siyasi diyalog, Türkiye'nin DEAŞ karşıtı uluslararası koalisyonu katıldığı bir dönemde devam etmiştir. Aralık 2013'te başlatılan vize serbestisi diyalogu çerçevesinde vizeler, hareketlilik ve göç konularında işbirliği devam etmiştir. Türkiye, Suriye ve Irak'tan gelen yaklaşık 2,2 milyon mülteciye diğer ülkelere nazaran emsalsiz bir insani yardım ve destek sağlamayı sürdürmüştür. Ekim'de, AB Zirvesinde mültecilere ve göç yönetimine ilişkin AB-Türkiye Ortak Eylem Planı'nı memnuniyetle karşılanmıştır. Komisyon ve Türkiye, enerji konusundaki işbirliğini artırma kararı almış ve bir Yüksek Düzeyli Enerji Diyalogu başlatmıştır. Yakın ekonomik bağların daha fazla geliştirilmesi de ortak bir öncelik olmuştur ve iki taraf da Gümrük Birliği'nin modernize edilmesi ve genişletilmesi için çalışmaların başlatılması konusunda anlaşmaya varmıştır.

1.2. Raporun özeti

Siyasi kriterlerle ilgili olarak, uzun süren seçimlerin de etkisiyle, reformların hızı yavaşlamıştır. Görev süresi sona eren Hükümet, AB'ye katılım sürecini yeniden canlandırmak için çaba sarf etmiştir. Ancak yinelenen bu taahhüt, hukukun üstünlüğü, ifade özgürlüğü ve toplanma özgürlüğü alanında AB standartlarına aykırı olan önemli bazı mevzuatın kabul edilmesiyle sekteye uğramıştır. Siyasi görünüm bölünmüşlük arz etmeye devam etmektedir.

7 Haziran genel seçimleri, Türk demokrasisinin gücünü açıkça ortaya koyan bir biçimde %84'lük bir katılımı gerçekleştirilmiştir ve bütün büyük partiler yeni mecliste temsil hakkı kazanmıştır. Ancak, Anayasada öngörülen süre içinde bir hükümet kurulamamış ve seçimler 1 Kasım'da tekrarlanmıştır. Seçimlere ilişkin hukuki çerçevenin eksikliklerinden biri olan ve mecliste temsil edilebilmek için partilere yönelik olarak uygulanan %10'luk seçim barajının öncelikli olarak ele alınması gerekmektedir.

Rapor döneminde, Türkiye'nin güvenlik durumunda giderek artan bir kötüleşme yaşanmıştır. Yetkililer, AB'nin terör örgütleri listesinde yer almaya devam eden PKK terör örgütüne karşı, hem Türkiye'de hem de Irak'ta terörle mücadele amaçlı geniş kapsamlı bir askeri operasyon ve

¹ Bu Rapor, Ekim 2014'ten Eylül 2015'e 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.

güvenlik operasyonu başlatmışlardır. Kürt meselesine ilişkin çözüm süreci, daha önce bu konuda yaşanan olumlu gelişmelere rağmen durma noktasına gelmiştir.

Türkiye, 10 Ekim'de Ankara'da, sendikaların ve muhalefet partilerinin gençlik kollarının düzenlediği bir barış yürüyüşü için bir araya gelmiş çok sayıda göstericinin yaşamına mâl olan, modern tarihindeki en kanlı terör saldırısı ile karşı karşıya kalmıştır. Türkiye'deki demokrasiyi istikrarsızlaştırmaya ve demokrasiye zarar vermeye yönelik bu hain eylemler hakkında hızlı ve şeffaf bir soruşturmanın yürütülmesi gerekmektedir.

Türkiye, kamu yönetimi reformu alanında kısmen hazırlıklıdır. Türkiye'de, güçlü bir kamu hizmeti ve faydalanıcı odaklı bir idare anlayışı bulunmaktadır. Ancak daha geniş kapsamlı bir reforma yönelik teşvik edici güç zayıftır. "Paralel yapı" ile mücadele çerçevesinde son dönemde yaşanan meslekten çıkarma ve tenzili rütbe vakaları endişe kaynağı olmuştur.

Sayısız artan ve kamusal yaşamın pek çok alanına dâhil olmayı sürdüren sivil toplum aktif olmaya devam etmiştir, ancak toplanma özgürlüğüne ilişkin kısıtlamalar ciddi bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir.

Türkiye'deki yargı sistemi belirli düzeyde hazırlıklıdır. Yargının bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığı ilkesi zarar görmüştür ve hâkimler ve savcılar yoğun siyasi baskı altındadır. Hükümetin, devlet içinde olduğu iddia edilen "paralel yapı"ya karşı yürüttüğü kampanya, zaman zaman yargının bağımsızlığına zarar vererek, etkin biçimde sürdürülmüştür. Yargının bağımsızlığının yeniden sağlanması ve güvence altına alınması için kayda değer çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Yolsuzlukla mücadeleyle ilgili olarak, Türkiye, yolsuzlukların etkili biçimde önlenmesi ve yolsuzlukla mücadele konusunda belirli düzeyde hazırlıklıdır. Türkiye'nin, yolsuzlukla mücadele konusundaki izleme mekanizması yetersiz olmaya devam etmektedir. Yolsuzluk yaygın olmaya devam etmiştir. Yürütmenin, kamuoyunca bilinen yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma aşamalarına, usule aykırı olarak, etki etmesi büyük bir endişe konusu olmaya devam etmektedir.

Türkiye, örgütlü suçlarla mücadele alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Mali soruşturmalar hâlâ gereken şekilde yapılmamaktadır. Mal varlıklarının ihtiyaten dondurulmasına nadiren başvurulmaktadır ve el konulan mal varlıklarının miktarı azdır. Verilerin korunmasına ilişkin mevzuat bulunmaması AB kurumlarıyla ve üye devletlerle daha geniş kapsamlı işbirliği yapılmasının önünde bir engeldir.

Anayasa, insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunmasını güvence altına almaktadır. Son birkaç yılda, uygulamada önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak temel eksiklikler hâlâ mevcuttur. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'nden kaynaklanan haklar ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadı henüz tam olarak uygulanmamaktadır. Avrupa standartlarına uygun olarak ayrımcılıkla mücadeleye ilişkin kapsamlı bir çerçeve kanunun acilen kabul edilmesi gerekmektedir. Türkiye'nin ayrıca, kadın ve çocuklar ile lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks bireylerin (LGBTİ) haklarını etkili bir şekilde güvence altına alması ve Roman vatandaşlar gibi korunmaya muhtaç grupların sosyal içermesine yeterli özenin gösterilmesinin sağlanması gerekmektedir.

İfade özgürlüğü ve toplanma özgürlüğü alanlarında önemli ölçüde gerileme meydana gelmiştir. İç güvenlik mevzuatı, kolluk birimlerine, yeterli denetim olmaksızın geniş takdir yetkileri tanımak suretiyle, Mart 2014'te hazırlanan AİHS İhlallerinin Önlenmesine İlişkin Eylem Planı'nda ortaya konulan tedbirlerle çelişmektedir. İfade özgürlüğü alanında, belirli düzeyde hazırlıklı olunmakla birlikte, birkaç yıllık ilerlemeden sonra son iki yılda ciddi bir gerileme gözlenmiştir. Daha önce bazı hassas ve tartışmalı konular serbest bir ortamda tartışılabilirken,

gazeteciler, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhinde devam eden ve yeni açılmış olan ceza davaları önemli bir endişe kaynağıdır. İnternet kanununda yapılan ve Avrupa standartlarından önemli ölçüde geriye gidiş niteliği taşıyan değişiklikler, hükümetin, aşırı geniş kapsamlı gerekçelerle ve mahkeme izni olmaksızın, içeriğe erişimi engelleme yetkisini artırmıştır.

Türkiye, Mayıs'ta, Kıbrıs meselesinin çözümüne yönelik görüşmelerin yeniden başlatılmasını desteklemiştir ve BMGS Özel Danışmanı'nın çabalarına yönelik desteğini ifade etmiştir. Türkiye'nin bu kapsamlı çözüme yönelik kararlılığını sürdürmesi ve somut anlamda katkı sunması hayati önem taşımaktadır. 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 14-15 Aralık 2006 tarihlerinde AB Zirvesinde onaylanan Türkiye'ye ilişkin kararlar hâlâ yürürlüktedir. Söz konusu karar, Türkiye'nin Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tamamen uyguladığı Komisyon tarafından teyit edilinceye kadar, Türkiye'nin Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ne yönelik kısıtlamalarıyla bağlantılı sekiz fasılda² müzakerelerin açılmamasını ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılmamasını şart koşmaktadır.

Türkiye'nin net bir biçimde, gerekirse Uluslararası Adalet Divanına başvurmak suretiyle, BM Şartı'yla uyumlu olarak, iyi komşuluk ilişkileri ve sorunların barışçıl şekilde çözümüne bağlı kalması gerekmektedir. Bu bağlamda, AB bir kez daha endişelerini ifade ederek, Türkiye'ye, bir üye devlete yöneltilen her türlü tehdit veya eylemden ya da 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. Ekonomik büyüme ılımlı bir seyir izlemiştir. Türkiye, para ve maliye politikalarının uyumlaştırılmasını ve kapsamlı yapısal reformların hızlandırılmasını gerekli kılan iç ve dış dengesizliklerle karşı karşıya kalmaya devam etmiştir. Yüksek cari işlemler açığı, Türkiye ekonomisini, küresel para koşulları ve risk algısındaki değişikliklere karşı daha fazla kırılgan hale getirmeye devam etmiştir. İçeride enflasyon; makroekonomik istikrar, kaynak tahsisi ve yeniden paylaşım etkileri bakımından sorun oluşturacak şekilde, nispeten yüksek bir oranda seyretmeye devam etmiştir. Enflasyon resmi hedefin yine üzerinde çıkmıştır, ancak Merkez Bankası faiz oranlarını düşürmüştür. Kamu borcu sürdürülebilir bir düzeye ulaşmıştır, ancak genel devlet bütçesi yapısal dengesi önemli ölçüde negatif gerçekleşmiştir. İşsizlik oranı az bir miktarda artarak yıllık ortalama %9,9 seviyesine yükselmiştir. Okullaşma oranlarının artırılması ve enerji sektörünün daha fazla serbestleştirilmesi gibi yapısal reformlar açısından bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Mal, hizmet ve işgücü piyasalarının daha iyi bir şekilde işlemesi için bu tür reformların hızlandırılması gerekmektedir.

Türkiye, AB içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesine sahip olmak bakımından oldukça hazırlıklıdır. Eğitimin niteliğine ve eğitimde toplumsal cinsiyet eşitliğine özel önem gösterilmelidir. Devlet desteklerinin şeffaflığının sağlanması ve kamu alımları alanındaki kısıtlama ve istisnaların kaldırılmasına yönelik çaba gösterilmesi gerekmektedir.

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

Türkiye, **üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği** konusunda, AB *müktesebatına* uyum sağlamaya yavaş bir hızla da olsa devam etmiştir ve pek çok alanda oldukça hazırlıklıdır. Türkiye, şirketler hukuku, mali hizmetler, trans-Avrupa ağları ve bilim ve araştırma alanlarında çok ileri düzeydedir. Türkiye, malların serbest dolaşımı, fikri mülkiyet hukuku, işletme ve sanayi politikası, gümrük birliği ve dış ilişkiler alanlarında oldukça hazırlıklıdır. Türkiye, göç ve iltica alanındaki olağan dışı sınamalarla mücadele etmek için büyük ölçüde seferber olmuştur. Türkiye, mali kontrol alanında oldukça hazırlıklıdır. Bununla birlikte, kamu iç mali kontrol sisteminin her seviyede uygulanması için daha fazla çaba gösterilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye, kamu alımları konusunda, uyuma ilişkin önemli boşluklar söz konusu olması nedeniyle, ancak kısmen hazırlıklı durumdadır. Türkiye ayrıca, tüm kategorilerde daha fazla çabaya ihtiyaç duyulan istatistik alanında kısmen hazırlıklı durumdadır. AB *müktesebatı* ile mevzuat uyumunun sağlanması için pek çok alanda daha fazla ilerleme sağlanmasına ihtiyaç duyulmakta birlikte, tüm alanlarda mevzuatın uygulanmasına daha fazla önem verilmesi gerekmektedir.

Geçtiğimiz yıl, Suriye'de ve Irak'ta meydana gelen olaylar, Türkiye'nin, **mültecilerin ve yerlerinden olmuş kişilerin** sayısında daha fazla artışla karşı karşıya kalması sonucunu doğurmuştur. Türkiye hâlen, 2 milyona yakını Suriyeli olmak üzere, dünyadaki en büyük mülteci nüfusuna ev sahipliği yapmaktadır. Bu kadar büyük bir mülteci ve yerlerinden olmuş kişilerin kitlesel akınının yönetilmesi, hâlihazırda bu amaçla 6,7 milyar avrodan fazla harcama yapmış olan Türkiye için önemli bir sorundur.

2. SİYASİ KRİTERLER VE GÜÇLENDİRİLMİŞ SİYASİ DİYALOG

2.1. Demokrasi

Seçimler

7 Haziran genel seçimleri, Türk demokrasisinin gücünü açıkça ortaya koyan bir biçimde %84'lük çok yüksek bir katılımı gerçekleştirilmiştir. Bütün büyük partiler yeni mecliste temsil hakkı kazanmıştır. Seçim döneminde temel özgürlüklere genel itibarıyla saygı gösterilmiştir, ancak adaylara ve parti binalarına yönelik kayda değer sayıda saldırı meydana gelmiştir. Cumhurbaşkanı'nın, seçim kampanyası döneminde oynadığı, iktidar partisine destek olarak algılanan aktif rol ve basın üzerinde artan baskı, endişe yaratmıştır. Bir hükümet kurulamamış ve seçimler 1 Kasım'da %85'lik çok yüksek bir katılımı tekrarlanmıştır. İktidar partisinin tek başına hükümet kurmak için yeterli oyu aldığı seçimlerde, bütün büyük partiler mecliste yeniden temsil hakkı kazanmıştır. Özellikle ülkenin doğusundaki ve güneydoğusundaki durum nedeniyle duyulan endişelere rağmen, tekrarlanan seçimin güvenliği sağlanmıştır. Basın özgürlüğü ciddi bir endişe konusu olmaya devam etmiştir. Özellikle mecliste temsil edilebilmek için uygulanan %10'luk seçim barajı olmak üzere, seçimlere ilişkin hukuki çerçevede mevcut olan eksikliklerin öncelikli olarak ele alınması gerekmektedir.

Genel seçim 7 Haziran'da yapılmıştır. Nispi temsil sistemiyle 550 milletvekili dört yıllığına seçilmiştir. Dört ana parti de yeni mecliste temsil hakkı elde etmiştir. İktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) oyların %40,87'sini (258 sandalye), ana muhalefet partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) %24,95'ini (132 sandalye), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) %16,29'unu (80 sandalye) ve Halkların Demokratik Partisi (HDP) %13,12'sini (80 sandalye) elde etmiştir. HDP seçimlere ilk kez bağımsız adaylarla değil parti olarak girmiştir. HDP çekirdek seçmeninin oyları dışında da oy alarak, mecliste temsil için gerekli olan ve Avrupa Konseyi üyesi ülkeler arasındaki en yüksek oran olmaya devam eden, %10'luk ulusal seçim

barajını aşmayı başarmıştır. Sivil toplum, seçime ilişkin işlemlerin izlenmesinde önemli bir katkı sağlamıştır.

Seçim kampanyaları bir cepheleşme ortamı içinde gerçekleşmiştir ve başkanlık sistemine geçiş olasılığı, Kürt meselesine ilişkin çözüm süreci ve sosyoekonomik konulara odaklanmıştır. Temel özgürlüklere genel itibarıyla saygı gösterilmiştir. Ancak adaylara ve parti binalarına yönelik olarak, bazıları ölümle sonuçlanan çok sayıda saldırı düzenlenmiştir. Uluslararası gözlemciler göre, Cumhurbaşkanı'nın tutumu, iktidar partisine destek verilmesi ve Anayasa'da Cumhurbaşkanı için tanımlanan yetkilerin aşılması şeklinde algılanmıştır. Kamu kaynaklarının AK Parti kampanyasını desteklemek için kullanılması eleştirilmiştir. Basın daha fazla baskı ve sindirme ile karşı karşıya kalmıştır ve bu durum oto sansürü artırmıştır. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK) şeffaflığı ve bağımsızlığına ve özellikle seçimle ilgili konularda yargı yolunun mevcut olmaması dolayısıyla Yüksek Seçim Kurulunun şeffaflığına ilişkin endişeler oluşmuştur.

Anayasada öngörülen süre içinde bir hükümet kurulamamış ve 1 Kasım'da %85'lik çok yüksek bir katılımıla tekrarlanmıştır. İletilen sonuçlara göre AK Parti oyların %49,5'ini (317 sandalye), CHP %25,3'ünü (134 sandalye), MHP %11,9'unu (40 sandalye) ve HDP %10,8'ini (59 sandalye) elde etmiştir. İktidarda olan AK Parti tek başına hükümet kurmak için yeterli oyu almıştır. Seçim kampanyalarının atmosferi, özellikle 10 Ekim'de Ankara'da düzenlenen bombalı terör saldırısı olmak üzere, zorlayıcı bir güvenlik ortamından etkilenmiştir. Basın kuruluşlarına ve parti aday ve binaları ile seçim kampanyasında görevli kişilere yönelik olarak düzenlenen saldırılarla birlikte ülke genelinde gerilim yükselmiştir. Uluslararası gözlemciler göre, vatandaşlar gerçek ve farklı siyasi seçenekler arasından seçim yapabilmıştır, ancak seçim kampanyası ortamı serbestçe kampanya yürütme imkânını sınırlamıştır ve basın özgürlüğü ciddi bir endişe konusu olmuştur. Uluslararası ve ulusal seçim gözlemcilerine yönelik yasal bir zeminin oluşturulması, seçim sürecine ilişkin güveni artıracaktır. Seçim kampanyalarının finansmanı kapsamlı bir şekilde düzenlenmemiş, sürecin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini kısıtlamıştır.

Parlamento

Genel seçim öncesinde ortaya çıkan siyasi cepheleşme meclisin çalışmasına engel olmaya devam etmiştir. 7 Haziran'daki seçimden sonra göreve başlayan meclis, 1 Kasım'da seçimlerin tekrarlanması dolayısıyla yalnızca olağanüstü toplanmıştır. Siyasi partiler ve milletvekili dokunulmazlığına ilişkin yasal çerçevenin Avrupa standartlarıyla uyumlaştırılması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Yasamanın kapsayıcılığını, şeffaflığını, kalitesini ve yürütmenin etkili şekilde denetimini artırmak amacıyla, TBMM İçtüzüğü'ne ilişkin kapsamlı bir reformun ayrıca gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Yasama ve politika oluşturma süreçlerinin bir parçası olarak yapılandırılmış sivil toplum istişare mekanizmaları da geliştirilmelidir. Yeni meclisin uzun süredir devam eden bu eksiklikleri ele almaya öncelik vermesi gerekmektedir.

Milletvekili dokunulmazlığı sistemi, dokunulmazlığın kaldırılması kararının alınmasına ilişkin olarak spesifik ve objektif kriterlerden yoksundur. Bu tür kararlar, davanın esasına dayalı olarak alınmalı ve siyasi mülahazalara konu olmamalıdır. Anayasa'nın kısıtlayıcı bir şekilde yorumlanması ve terörle mücadele mevzuatındaki eksiklikler, milletvekillerinin ifade özgürlüğüne yönelik bir risk oluşturmaya devam etmektedir.

Seçimler ve siyasi partilere ilişkin yasal çerçevenin Avrupa standartlarıyla uyumlaştırılması gerekmektedir. Mecliste temsil edilebilmek için bir partinin geçerli oyların en az %10'luk bölümünü almasını gerektiren seçim şartı hâlâ yürürlüktedir. Siyasi partilerin kapatılmasına ilişkin kurallarda bir değişiklik olmamıştır. Siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanına ilişkin olarak önemli eksiklikler mevcuttur (Bkz. *Yolsuzlukla Mücadele*).

Milletvekilleriine yönelik olarak, mal beyanı ve çıkar çatışmasına ilişkin kurallar gibi kapsamlı etik düzenlemeler henüz kabul edilmemiştir.

Siyasi cepheleşme, TBMM'nin, **yürütmenin denetlenmesi ve yasama** gibi önemli işlevlerini yerine getirmesinde yönlendirici unsur olmaya devam etmiş ve genel kuruldaki bazı görüşmeler olaylarla gölgelenmiştir. Kilit yasalar genellikle, paydaşlarla yeterli istişarelerde bulunulmadan ve TBMM'de yeterince görüşülmeden hazırlanmakta ve kabul edilmektedir. Temel özgürlükler üzerinde önemli ölçüde etkisi olan kanun tasarıları, İnsan Hakları İnceleme Komisyonuna veya AB Uyum Komisyonuna havale edilmemiştir. Farklı politika alanlarındaki mevzuatı değiştirmek için, torba kanunlar yine yaygın olarak kullanılmıştır. İstikrarlı ve ileriye dönük bir gündemin bulunmayışı, milletvekilleriinin ve paydaşların sürece katılımını engellemiştir. Basın akreditasyonu ve paydaşların davet edilmesindeki kurallar, tercihli olarak ve TBMM'nin çalışmalarının şeffaflığını kısıtlayacak şekilde uygulanmıştır. Yasama faaliyetlerinde kaliteyi, kapsayıcılığı ve şeffaflığı iyileştirmek için TBMM İç Tüzüğü'nde reform yapılması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Soru önermeleri ve araştırma komisyonları dâhil olmak üzere, meclisin yürütmeye yönelik denetimlerinde geleneksel yöntemler sıklıkla kullanılmıştır. Ancak, kullanılan yöntemlerin etkililiği, yürütme tarafından yapılan takiplerin genellikle yetersiz olmasından dolayı sınırlı kalmıştır. TBMM Araştırma Komisyonları tarafından yapılan işler ve hazırlanan raporlar, basında geniş yer bulmuş, ancak bir mahkeme kararıyla, basın organlarının, üst düzey yolsuzluk davaları iddialarıyla ilgili olarak araştırma komisyonunun vardığı sonuçları yayımlaması yasaklanmıştır.

7 Haziran'daki seçimden sonra göreve başlayan meclis, 1 Kasım'da seçimlerin tekrarlanması dolayısıyla yalnızca olağanüstü toplanmıştır.

TBMM'nin **kamu harcamaları üzerindeki denetiminde** herhangi bir iyileşme kaydedilmemiştir. Sayıştay raporlarını takip edecek teknik alanda uzmanlığa sahip bir komisyonun olmayışından ötürü kamu harcamalarının denetlenmesi yüzeysel kalmıştır.

Yönetişim

7 Haziran seçimlerinden sonra hükümet kurulamamış ve tekrar yapılacak seçimlere kadar geçici bir hükümet göreve gelmiştir. Görev süresi sona eren hükümet, yenilenmiş bir kararlılıkla sürdürülmesi gereken AB katılım sürecini yeniden canlandırmak için çaba sarf etmiştir. Hükümetin, devlet içinde oluşturulduğu iddia edilen "paralel yapı"ya karşı yürüttüğü kampanya, zaman zaman yargının bağımsızlığı da ihlal edilerek, etkin biçimde sürdürülmüştür. Cumhurbaşkanı, Türkiye'de anayasal yetki sınırlarını aştığı yönünde eleştirilere neden olacak biçimde iç ve dış politika konularına müdahil olmaya devam etmiştir. Kürt meselesine ilişkin çözüm süreci, PKK terör örgütü tarafından şiddetin yeniden baş göstermesi ve hükümetin buna aşırı tepkisinin sonucu olarak, fiilen durma noktasına gelmiştir. Kürt meselesine ilişkin çözüm sürecine ivedilikle devam edilmesi gereklidir.

Türkiye'nin doğrudan seçilen ilk **Cumhurbaşkanı** olan Recep Tayyip Erdoğan görevinin ilk yılında, iç ve dış temel politika konularına etkin bir şekilde müdahil olmayı sürdürmüştür. Cumhurbaşkanı'nın öncelikleri, başkanlık sistemine dayanan bir yönetim biçimini kuran yeni bir anayasanın kabul edilmesi ve Gülen Hareketi'nin etkisi altında olan ve devlet içinde olduğu iddia edilen "paralel yapı" ile mücadele edilmesini içermektedir. Cumhurbaşkanı, çeşitli vesilelerle, özellikle, yargı ve Merkez Bankası başta olmak üzere bazı kurumlara itirazlarını alenen ifade etmiştir. Ayrıca basına ve farklı diğer ifade şekillerine karşı bir takım açıklamalarda bulunmuştur. Muhalefet, Cumhurbaşkanı'nı, yetkilerinin sınırlarını aştığı, özellikle de Anayasa tarafından kendisine verilen geleneksel uzlaştırıcı olma rolünü devam ettirmediği yönünde eleştirmiştir. 7 Haziran seçimlerinden sonra **hükümet** kurulamamış ve tekrar yapılacak seçimlere kadar görev yapacak geçici hükümet, 30 Ağustos'ta göreve

başlamıştır. Görev süresi sona eren hükümet, Başbakan Davutoğlu liderliğinde, seçim öncesi dönemde temel politika alanlarında sürekliliği sağlamış olup AB katılım sürecine önem vermiştir. Türkiye genelindeki sivil toplumla bir dizi istişarelerde bulunmak suretiyle de iletişim stratejisini uygulamıştır. Yalnızca birkaç reform yapılmış olup iç güvenlik paketi gibi kabul edilen bazı mevzuat temel AB standartlarını karşılamamıştır.

Kürt meselesinin çözümüne ilişkin ilk olumlu gelişmelerden sonra çözüm süreci PKK terör örgütü tarafından şiddetin yeniden başlatılması ve müteakiben hükümetin geniş çaplı karşılık vermesi sonucunda Temmuz ayında fiilen durma noktasına gelmiştir. Çözüm sürecinin yeniden canlandırılması için uygun ortamın yaratılması bakımından temel sorumluluk hükümete aittir. (Bkz. *Doğu ve Güneydoğu'daki durum*)

"Paralel yapı" iddialarına karşı yürütülen mücadele, resmi olarak hükümet programında ve Milli Güvenlik Kurulu'nun gündeminde yer almıştır. Emniyet teşkilatı, kamu hizmeti ve yargıda, dikkat çekici görev yeri değişiklikleri ve meslekten çıkarmalar devam etmiştir (ayrıca bkz. *kamu yönetimi reformu*). Yürütme erkinin temsilcileri, "paralel yapı"nın üyesi olduğu iddia edilen kişileri hedef alan, devam eden adli soruşturmalarla ilgili olarak kamuoyuna açıklamalarda bulunmuş ve böylece yargının bağımsızlığına müdahale etmiştir. Adli soruşturmalar, yasadışı dinleme ve casusluktan silahlı terör örgütü üyeliğine kadar uzanan suçlarla önemli ölçüde genişletilmiştir. Bu türden iddialar, kuvvetler ayrılığı ilkesine ve yargının bağımsızlığı ilkesine riayet edilmek suretiyle incelenmelidir. Şeffaf usuller ve yargı süreci, Anayasa'ya uygun olarak işletilmelidir.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak, belediyelerin yetkilerinin 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.

Kamu Denetçiliği Kurumu aktif olarak çalışmış ve kötü yönetimle ilgili rutin davaları ele alma kapasitesini geliştirmiştir. Kurum, 2014'te yapılan 7.167 şikâyet başvurusundan %89'u ile ilgili karar vermiştir. 2015'te dosya yükü, Ağustos sonunda 25.000'e ulaşarak ciddi ölçüde artmıştır. Kamu yönetimi, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından verilen tavsiye kararlarına uyumu 2013'teki %24 'lük seviyeden, 2014'te %38'e çıkarmak suretiyle, bu alanda iyileşme kaydetmiştir. Kamu Denetçisi'nin, soruşturma başlatmak ve hukuk yolu açık olan davalara müdahale etmek için *re'sen* yetkisi bulunmamaktadır. Kurum, doğu ve güneydoğudaki insan hakları ihlalleri ile ilgili davalara müdahil olmamıştır.

Yasal çerçeve, Türkiye'deki sekiz bağımsız **düzenleyici kurum**, usulsüz siyasi müdahaleden korumada yetersizdir. Bu kurumların çalışmaları daha şeffaf hale getirilmelidir.

Sivil toplum

Sivil toplum, sayıca artarak ve seçimlerin izlenmesi dâhil olmak üzere, Türkiye'deki kamusal yaşamın pek çok alanına dâhil olmayı sürdürerek etkin olmaya devam etmiştir. Hükümet ve sivil toplum örgütleri arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi yönünde bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Yetkililer, daha az olmakla beraber, insan hakları ile ilgili kuruluşlarla olan irtibatını devam ettirmiştir. Özellikle yeni mevzuatta sivil toplumla istişareye yönelik sistemli ve kapsayıcı mekanizmalar oluşturulmalıdır. Yasal, mali ve idari ortam, sivil toplumun gelişmesine daha fazla olanak sağlamalıdır.

Güçlü bir sivil toplum, demokratik bir sistemin çok önemli bir bileşenidir ve devlet kurumları tarafından bu şekilde kabul edilmeli ve bu çerçevede hareket edilmelidir. Onuncu Ulusal Kalkınma Planı'nın (2014-2018) hazırlanması ve ülke genelinde AB konularına odaklanan yüksek katılımlı dört toplantı dâhil olmak üzere, yetkili kurumlar ile sivil toplum arasındaki

etkileşim konusunda yönelik iyi örnekler mevcuttur. AB-Türkiye Sivil Toplum Diyalogu programları, AB'deki STK'lar ile birlikte 1.650'den fazla Türk sivil toplum kuruluşunu (STK) içermektedir. Programlar, sivil toplumun gelişmesine katkı sağlamakta ve STK'ların yerel düzeyde daha fazla tanınmasına imkân vermektedir.

Ancak, STK'lar, katılımları için yapısal düzenlemeler bulunmadığından, politika oluşturma ve yasama süreçlerine genellikle etkin bir biçimde katılamamışlardır. Derneklerin, kayıt işlemleri, yetkilendirilme usulleri ve işleyişleri üzerindeki kısıtlamalar gibi yapısal sorunların ele alınması gerekmektedir. Kapatma davaları, cezalar, kısıtlamalar veya kamu otoritelerinin ayrımcı uygulamaları yoluyla bazı STK'ların rutin işlemlerine zorluk çıkarılmaya devam edilmiştir. Toplanma özgürlüğüne getirilen kısıtlamalar, sivil toplumun bazı kesimleri için sorun olmaya devam etmiştir (Bkz. *örgütlenme özgürlüğü ve toplanma özgürlüğü*). Bazı durumlarda, insan hakları savunucularının faaliyetleri hakkında soruşturmalar yürütülmüş, davalar açılmış ve bu kişiler cezalara maruz kalmıştır.

Vergilere ilişkin düzenlemeler de dâhil, mevcut mevzuat STK'lara özel bağışa imkân vermemektedir. Sivil toplum, mali açıdan kırılgan ve kamu projelerinden gelen hibelere bağımlı olmaya devam etmiştir. Kamu finansmanı da yeterince şeffaf değildir.

Güvenlik güçlerinin sivil gözetimi

Bu alandaki istikrarlı durum, silahlı kuvvetlerin siyasete usule aykırı biçimde müdahalesi olmadan devam etmiştir. Jandarmanın kolluk faaliyetlerinin sivil gözetimi genişletilmiştir. Silahlı kuvvetler ve istihbarat birimleri, TBMM nezdinde hesap verebilir kurumlardan değildir.

Rapor döneminde, silahlı kuvvetlerin siyaset üzerinde herhangi bir usule aykırı etkisi olmamış ve söz konusu kurum kendi mesleki sınırlarını aşan siyasi konularda yorum yapmaktan kaçınmıştır. Sivil ve askeri üst düzey yetkililerden oluşan Yüksek Askeri Şura, yeni Genelkurmay Başkanı'nı ve kuvvet komutanlarını atamıştır. Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı yerine Başbakan'a karşı sorumlu olmaya devam etmiştir. Mart 2015'te bir Ağır Ceza Mahkemesi, askeri darbe planları yaptıkları iddiasıyla yeniden yargılanan 'Balyoz' davasındaki tüm sanıkları beraat ettirmiştir. 28 Şubat 1997 tarihli "post-modern darbeye" yönelik adli soruşturmalar devam etmiştir.

TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu, çok sınırlı bir denetim yetkisine sahip olmaya devam etmiştir. Askeri harcamaların denetlenmesine yönelik yasal çerçeve henüz iyileştirilmemiştir. Güvenlik, savunma ve istihbarat örgütleri ile ilgili Sayıştay mali denetim raporlarına erişim sınırlı kalmıştır. Olumlu bir gelişme olarak, iç güvenlik paketi, jandarmanın kolluk faaliyetleri üzerindeki sivil gözetimi artırmıştır. İllerdeki jandarma personelinin göreve atanması, görevden alınması ve denetlenmesi yetkisi Jandarma Genel Komutanlığından İçişleri Bakanlığına geçmiştir. İl İdaresi Kanunu halen, silahlı kuvvetlerin iç güvenlik operasyonlarına sivil denetim olmaksızın katılmalarını öngörmektedir.

2.2. Kamu yönetimi reformu

Türkiye kamu yönetimi reformu alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Faydalanıcı odaklı bir yönetim anlayışının benimsenmesi sayesinde, geçen yıl özellikle vatandaşlara ve işletmelere hizmet sunumu konusunda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir.

Türkiye'de, güçlü bir kamu hizmeti ve idari kapasite mevcuttur. Ancak, daha kapsamlı bir kamu yönetimi reformuna yönelik siyasi ve idari taahhüdün olmayışı bir zorluk teşkil etmeye devam etmektedir. "Paralel yapı" ile mücadele çerçevesinde son dönemde yaşanan meslekten çıkarma ve tenzili rütbe vakaları endişe kaynağı olmuştur. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- liyakat ilkelerinin güvence altına alınması için, modern ve entegre bir bilgi sisteminin ve işe alımlarda, terfilerde ve meslekten çıkarmalarda daha şeffaf usullerin getirilmesi dâhil olmak üzere insan kaynaklarının daha koordineli bir biçimde yönetilmesi hususuna odaklanması;
- politika oluşturma ve yasama faaliyetlerinin desteklenmesi için etki değerlendirmeleri hazırlamaya ve sistemli bir biçimde uygulamaya başlaması;
- stratejik planların ve kanun tekliflerinin desteklenmesi için daha fazla finansman ayırması gerekmektedir.

Kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetimi

Türkiye'de kamu hizmetleri, bazı hukuki tasarrufların kapsamına giren kamu görevlilerinin çeşitli kategorilerini belirleyen Devlet Memurları Kanunu uyarınca düzenlenmektedir. Zorunlu olarak girilen merkezi sınavlardan sonra, **işe alımlar ve terfiler**, prensipte **liyakate dayalı** olarak gerçekleşmektedir. Ancak, liyakat ilkesinin üst düzey kadrolara uygulanması ile ilgili endişeler devam etmektedir. İşe giriş sınavlarında mülakat aşamasında muhtemel bir siyasi etkinin olması ve çok sayıda çalışanın, sınavlara girmeden, kadrolu kamu personeline dönüştürülmüş olması, sistemin güvenilirliğini sekteye uğratmıştır. 2015'te kamuda istihdam edilen kadın oranı çok az artarak %36,5'e ulaşmış, bu durum üst düzey kadrolardaysa %9,7'ye çıkmıştır. Engelli kişilere tahsis edilen %3 oranındaki kota doldurulamamış ve bu türden 24.000'den fazla kadro boş kalmaya devam etmiştir. **Meslekten çıkarmalara** yönelik liyakat ilkeleri yasal olarak oluşturulmuştur ve meslekten çıkarılan kamu görevlilerinin temyize (bir üst mahkemeye) başvurmalarını sağlayacak usuller mevcuttur.

Ancak, son dönemde yaşanan, yönetici pozisyonunda bulunan çok sayıda devlet memurunun "paralel yapı"ya katıldıkları iddiasına dayanarak, meslekten çıkarılmaları ve rütbelerinin tenzil edilmesi endişe kaynağı olmuştur.

Devlet Personel Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının denetiminde, **insan kaynaklarının yönetilmesi** hususunda merkezi koordinasyon sorumluluğuna sahiptir. Ancak, Devlet Personel Başkanlığında modern insan kaynakları yönetimi standartlarının sistemli bir biçimde uygulanmasını sağlayacak koordinasyon ve izleme kapasitesi bulunmamaktadır. Çeşitli kurumlarda insan kaynakları yönetimi birimleri mevcut olmakla birlikte farklı yaklaşımlar uygulanmaktadır. Kamu hizmetinin genel olarak etkin bir biçimde yönetilmesinin sağlanması için kamu hizmetleri ile ilgili gerçek zamanlı veri sağlayan modern bir insan kaynakları yönetimi bilgi sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Kamu hizmetleri **ücretlendirme sistemi**, "eşit işe eşit ücret" ilkesine göre düzenlenmektedir. Ancak, uygulamada şeffaflık bakımından bazı kusurlar bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin **mesleki gelişimlerini** sağlamak için eğitim stratejileri ve planları mevcuttur, ancak bunların daha fazla geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye, kamu görevlileri için Başbakanlık bünyesinde bir etik kurulu kurmuş ve **kamu hizmetlerinde dürüstlüğü**n teşvik edilmesi için kamu kurumlarında etik komisyonları oluşturulmuştur. Türk Ceza Kanunu'nda doğrudan ve aracılar vasıtasıyla rüşvet alma, yolsuzluk ve görevin kötüye kullanılması suç olarak addedilmiştir. Disiplin usulleri, Devlet Memurları Kanunu'nda düzenlenmektedir. Ancak, kamu hizmetlerinde dürüstlüğü'nin sağlanmasına yönelik planlar bulunmamaktadır. Buna ilaveten, mal beyanı, çıkar çatışması ve kamu görevlilerinin görevden ayrıldıktan sonra yapamayacakları işlere dair mevcut sistem, kamu hizmetlerindeki dürüstlüğü'nin etkin bir biçimde teşvik edilmesi yönünde yetersizdir.

Politika geliştirme ve koordinasyon

Türkiye, Avrupa bütünleşmesi dâhil olmak üzere, tutarlı bir **politika oluşturma sisteminin** sağlanması için yasal ve kurumsal yapıya sahiptir. Merkezi hükümet birimleri arasındaki politika koordinasyonu genellikle güçlüdür. Ancak, koordineli bir yıllık planlama ve hükümetin tümünün performansının izlendiği bir sistem bulunmamaktadır. Sektörel stratejiler yeknesak bir biçimde geliştirilmemiş ve maliyetleri sistemli olarak hesaplanmamıştır, bu nedenle, bütçesel ihtiyaçların düşük olarak tahmin edilmesi, bu stratejilerin uygulanmasını tehlikeye atmaktadır.

Mevcut düzenlemeler, bu alandaki **politika ve mevzuat geliştirilmesinin kapsayıcı ve kanıta dayalı** olmasını kısmen sağlamaktadır. Bakanlıkların, özel politika ve hukuk birimleriyle gelişmiş kapasiteleri bulunmaktadır. Avrupa Birliği Bakanlığı, ilgili bakanlıklardaki AB genel müdürlükleri ile işbirliği halinde, AB hukukunun esasını oluşturan AB *müktesebatına* uyumun izlenmesi için iyi işleyen bir sistem geliştirmiştir. Politika ve mevzuat taslakları ile ilgili olarak, bakanlıklar arası ve kamuoyu istişareleri bakımından düzenleyici bir yükümlülük mevcuttur, fakat uygulamada, kamuoyu istişareleri ne sistemli olarak düzenlenmekte ne de izlenmektedir. Yasal açıdan gerekli olmasına rağmen, düzenleyici etki değerlendirmeleri de sistemli olarak yapılmamaktadır. Strateji belgeleri için finansal etki değerlendirmeleri genel olarak yayımlanmamaktadır. Etki değerlendirmelerinin kalitesinin ve yeknesak bir biçimde uygulanmasının sağlanması temel bir zorluktur.

Hükümet çalışmalarının kamu tarafından denetlenmesi yetersiz kalmış ve TBMM denetimlerinde, TBMM Komisyonlarının sınırlı kapasitesinden ötürü zorluklar yaşanmıştır. Hükümetin, soru önergelerini geç yanıtlaması, denetim rolünü zayıflatmıştır.

İdarenin hesap verebilirliği

Devlet idaresi hiyerarşik ve rasyonel bir şekilde düzenlenmiştir. Bakanlıklar Bakanlar Kuruluna, anayasal organlar ise TBMM'ye hesap vermekle yükümlüdür. Kamu kurum ve kuruluşlarının, bağlı oldukları kurumlara karşı **hesap verebilirlik usulleri** açık bir şekilde tanımlanmıştır. Kamu kurumları hedeflere ulaşılması için kaynak kullanımına ilişkin olarak yıllık hesap verebilirlik raporu sunmakla sorumludur. Ancak bu raporlar Bakanlar Kurulu tarafından ayrıntılı bir şekilde takip edilmemektedir.

Kamu kurumlarındaki hesap verebilirlik hiyerarşisi ile ilgili olarak, idari hesap verebilirlik ve sorumlulukların devredilmesi kültürü mevcuttur (Bkz. *Fasıl 32*) . Kamu yetkililerine verilen hukuki imtiyazlar, özellikle de idari amirlerden önceden izin alma zorunluluğu, kamu görevlilerini ceza soruşturması ve idari soruşturmalardan korumaya devam etmektedir.

Vatandaşların iyi yönetilme hakkını güvence altına almak için ilgili iç ve dış denetim düzenlemeleri mevcuttur. Kamu Denetçisi'nin bu alandaki etkin yaklaşımı olumlu bir gelişmedir. 2014 yılında, idare, kamu denetçisinin tavsiyelerine uyulması hususunu iyileştirmiştir (Bkz. *Yönetişim*). **Kamu bilgilerine erişim hakkı**, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile düzenlenmektedir. Ancak devlet sırlarının, ticari sırların ve kişisel verilerin gizliliğinin korunması gerekçesiyle geniş muafiyetler tanınmaktadır. Bu Kanunun uygulanmasını izleyen merkezi bir organ veya bağımsız bir temsilci bulunmamaktadır.

İdari yargıya başvurma ve adil yargılanma hakkı, İdari Yargılama Usulü Kanununda düzenlenmektedir. İdari uyuşmazlıklar, idare mahkemeleri, vergi mahkemeleri, bölge idare mahkemeleri ve Danıştay tarafından ele alınmaktadır. İdare mahkemelerinin etkinliğinin fazla olduğu değerlendirilmektedir. İdarenin mali sorumluluğu ve **tazminat hakkı** Anayasa tarafından güvence altına alınmakta ancak ilgili verilerin toplanmasından sorumlu bir kurum olmaması nedeniyle uygulamanın değerlendirilmesi zor olmaktadır.

Kamu mali yönetimi

Türkiye, kamu maliyesine ilişkin çeşitli alanlarda reformlar yapmıştır, ancak bu reformların devamlılığını sağlayacak kapsayıcı bir **kamu mali yönetimi reform programı** mevcut değildir. Yıllık bütçe, orta vadeli bütçenin bir parçası olarak hazırlanmaktadır. Bağımsız bir mali kurul olmamasına rağmen genel olarak mali disiplin sağlanmaktadır. Yıllık mali raporun tüm bilgileri içermesi ve zamanında TBMM'ye sunulması nedeniyle, **bütçe şeffaflığının** sağlanması için gerekli temel unsurlar mevcuttur. Yeni muhasebe yönetmeliği çerçevesinde Ocak'tan bu yana, yıl içerisinde mali raporlamanın iyileştirilmesi hedeflenmekte ve yıl sonu raporlaması için yeni bir format sağlanmaktadır. Döner sermayeler, yıllık bütçe sürecine veya Hazine tek hesabına dâhil edilmemeleri nedeniyle özel bir endişe konusudur.

Vatandaşlara ve işletmelere yönelik hizmet sunumu

Türkiye, özellikle e-devlet hizmetlerini geliştirmek suretiyle, **faidalanıcı odaklı idare** konusunda güçlü bir kararlılık sergilemektedir. Son iki yılda, e-devlet kapısı yoluyla sağlanan hizmetlerin sayısı ikiye katlanmıştır. 2014 sonu itibarıyla, nüfusun dörtte biri e-hizmetleri kullanmakta olup halkın memnuniyet oranı yüksektir. Kamu hizmetlerine genel anlamda erişim iyidir ancak kamu binaları dâhil, bu hizmetlere engellilerin erişimi sınırlı olmaya devam etmiştir.

Genel idari usullere ilişkin bir kanun olmaması nedeniyle, idari usullere ilişkin yasal çerçeve çok parçalı bir yapıdadır. **İdari usullerin basitleştirilmesi** için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetimi reformuna yönelik stratejik çerçeve

Türkiye'nin **kamu yönetimi reformu** için genel bir stratejisi olmayıp bunun yerine birkaç planlama belgesi bulunmaktadır; bunlar, başta 10. Kalkınma Planı, 2014 Yılı Programı ve kamu kurumlarının stratejik planları olmak üzere, farklı birkaç alanı kapsamaktadır. Daha kapsamlı bir reform gündemi için yeterli **siyasi destek** ve idari ivme olmayışı bir zorluk olarak ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetimi reformunun merkezi bir şekilde idare edilmemesi ve idarenin güçlendirilmesinden sorumlu Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığının yeterli koordinasyon yetkisi ve kapasitesini haiz olmayışı nedenleriyle, planlama belgelerinin izlenmesi ve rapor edilmesi için ortak bir sistem geliştirilememiştir.

Önemli planlama belgelerinde tahmini maliyetlerin açıkça belirtilmemesi nedeniyle, genel kamu yönetimi reformunun **mali sürdürülebilirliği** sağlanamamaktadır. Bunlar, ayrıca orta vadeli harcamalar çerçevesine de yansıtılmamaktadır.

2.3. Hukukun üstünlüğü

Yargının işleyişi

Türkiye'deki yargı sistemi **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadına uyulması dâhil olmak üzere insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması ve yargının bağımsızlığı, yargılamanın kalitesi, çocuk adaleti, gözaltı sayısında önemli düzeyde azalma ve yargılama öncesi tutuklamaya daha sınırlı şekilde başvurulması bakımından, 2007 ile 2013 yılları arasında Türk yargı sisteminde kayda değer iyileştirmeler yapılmıştır. Türkiye, ayrıca, bilgi ve iletişim teknolojilerinin daha geniş kapsamlı kullanımı gibi bir takım gerçek başarılar elde etmek suretiyle yargının daha etkin kılınmasına yönelik çalışmalar yürütmüştür.

Ancak, 2014 başından bu yana **ilerleme kaydedilmemiştir**. Yargının bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığı ilkesinin gözetilmesi sekteye uğramış; hâkimler ve savcılar, güçlü bir siyasi baskı altında kalmıştır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- yargının, görevlerini bağımsız ve tarafsız şekilde gerçekleştirmesine imkân tanıyan ve yürütmenin ve yasamanın kuvvetler ayrılığı ilkesine riayet ettiği siyasi ve hukuki bir ortam yaratması;
- yürütme erkinin, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu üzerindeki rolünü ve etkisini sınırlandırması ve hâkimlerin görev yerlerinin kendi istekleri dışında değiştirilmemesi konusunda yeterli güvenceyi sağlaması;
- Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun yargılama sürecine müdahalesinin önlenmesine yönelik olarak daha fazla koruma tedbirini uygulamaya koyması gerekmektedir.

Stratejik belgeler

Gözden geçirilmiş Yargı Reformu **Stratejisi** Nisan 2015'te kabul edilmiştir. Stratejinin amacı, yargı sistemindeki temel eksikliklerin ele alınmasıdır. Ancak, Strateji, sorumlu kuruluşları ve takvimi belirleyen, ancak öngörülen adımlar ve eylemler ile ilgili sınırlı ayrıntılar içeren ve bütçesel etkiler ile ilgili herhangi bir değerlendirmeye yer vermeyen çok genel bir planlama belgesidir.

Yönetim organları

Yargı sistemini yöneten kilit kurum, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kuruludur (HSYK). Kurul, hâkim ve savcıların **atanması**, tayin edilmesi, görevde yükseltilmesi, görevden alınması ve **meslekten çıkarılması** ile **disiplin** konularının ele alınmasından sorumludur. Ayrıca, Adalet Bakanlığının, bir mahkemenin kaldırılması veya yargılama çevresinin değiştirilmesine yönelik tekliflerine ilişkin nihai karar HSYK tarafından alınmaktadır. HSYK'nın 22 üyesinden 15'i hâkimler ve savcılar arasından seçilmektedir. Kurul, 12,5 milyon avroluk **bütçeyi** bağımsız şekilde yönetmektedir. HSYK, Genel Sekreter'in başkanlık ettiği yeterli sayıda çalışanı olan bir büro tarafından desteklenmektedir. Ancak, yıllık raporlar, toplantı tutanakları ve diğer ilgili belgeler yayımlanmamaktadır.

2007 ve 2013 arasında Türkiye'deki yargı reformu sürecinde, etkinlik, bağımsızlık ve tarafsızlık gibi Avrupa standartlarının uygulanması yönünde ilerleme kaydedilmiştir. Söz konusu sürecin en önemli yapı taşı, 2010'da gerçekleştirilen HSYK reformudur. Ancak, 2014'te gerçekleştirilen mevzuat değişikliklerinin ve Kurulda yapılan personel değişikliklerinin ardından, yürütme erki, Kurul üzerindeki etkisini yeniden ortaya koymuştur. Kurul Başkanı olarak görev yapan Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarı, *re'sen* üye olarak, disiplin konuları ve tayinler başta olmak üzere HSYK'nın çalışmalarında önemli bir rol oynamaktadır. Ancak, 2014'te gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleri ile Kurul sekretaryası **personelinin** atanmasına ilişkin olarak Adalet Bakanı'nın yetkileri artırılmıştır. HSYK'nın yargı sistemindeki itibarının ve güvenilirliğinin güçlendirilmesi için Kurulun, çalışmalarında daha fazla **şeffaflık** sağlaması ve ilgili usullere sıkı bir şekilde bağlı kalması gerekmektedir.

Bağımsızlık ve tarafsızlık

Yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı, Anayasa ve kanunlarla düzenlenmektedir. Mevcut mevzuat uyarınca davalar, mahkemelere ve hâkimlere, tamamen **rastgele** olmamakla birlikte, elektronik sistem aracılığıyla **dağıtılmaktadır**. Ancak davalarda ayrımcı adalet ve siyasi müdahale uygulandığı yönünde çok sayıda bildirim söz konusudur. Yürütme erkinin temsilcileri, bir bütün olarak yargının güvenilirliğini alenen sekteye uğratmaya devam etmişlerdir.

Yürütme erkinin temsilcilerinin HSYK'daki güçlü rolü, Kurulun bağımsızlığına ilişkin endişelere neden olmaktadır. Hâkimler ve savcılar hakkında disiplin işlemi başlatılması yönündeki kararlar ile yıllık rutin denetim programları, *re'sen* Kurul Başkanı sıfatıyla teftiş

kurulunu denetleyen Adalet Bakanının onayına tabidir. Adalet Bakanının, yine *re'sen* Kurul Başkanı sıfatıyla haiz olduğu, Kurul sekreteryası personeli atama yetkisi de, Kurulun bağımsızlığını sekteye uğratmaktadır. **Hâkimlerin istekleri dışında yerlerinin değiştirilmemesi** ilkesine yönelik önemli sınırlamalar mevcuttur. "Paralel yapı" ile mücadele kapsamında yürütme erki tarafından yapılan komplo suçlamaları, geçtiğimiz iki yılda, çok sayıda hâkimin görev yerinin isteği dışında değiştirilmesine neden olmuştur. Meslekten çıkarma hariç olmak üzere, HSYK'nın hâkimlerin görev yerlerinin istekleri dışında değiştirilmesi gibi kararları yargı denetimine açık değildir. Hâkim ve savcılar hakkında açılan bir dizi disiplin ve ceza davasında usule riayet edilmemiş ve bu davalardan bazıları hâkim ve savcılarının verdikleri yargı kararları nedeniyle açılmıştır. Bu durum, hukukun üstünlüğüne ilişkin temel ilkelerle çelişmiş ve yargının bağımsızlığını önemli ölçüde sekteye uğratmıştır. (Bkz. Fası 23)

Hesap verebilirlik

Hâkimler ve savcılar için **etik davranış kuralları** bulunmamaktadır. Avukatlar, Türkiye Barolar Birliğinin mesleki ilkelerine uymak zorundadır. 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 işlemlerinin başlatılmasından ve **disiplin ve etik ile ilgili konularda** karar alınmasından sorumlu merci, HSYK Teftiş Kuruludur. 2013, 2014 ve 2015'te sırasıyla 13, 6 ve 9 hâkim ve savcı meslekten çıkarılmıştır. HSYK üyeleri de dâhil olmak üzere tüm hâkimler/Yüksek Mahkeme hâkimleri, **mal varlıklarını beyan etmek** zorundadır.

Profesyonellik ve mesleki yeterlilik

Hâkim ve savcı adayları, bir yazılı sınavdan ve mülakattan oluşan süreç sonunda **işe alınmaktadır**. Mülakat, yedi üyeden oluşan bir kurul tarafından gerçekleştirilmektedir. Hâlihazırda, söz konusu bu yedi üyenin beşi, Adalet Bakanlığında üst düzey yetkili olup diğer üyeler Adalet Akademisinden gelmektedir. Bu süreçte HSYK'nın bir rolü bulunmamaktadır.

Hâkim ve savcılarının **atanması** ve görev yerlerinin değiştirilmesi, HSYK'nın yetkisindedir. Adalet Bakanlığı Müsteşarı'nın bu konulara ilişkin tam oy hakkı bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, HSYK, hâkimlerin ve savcılarının **performanslarının değerlendirilmesinden ve görevde yükselmelerinden** de sorumludur. Hâkim ve Savcılar Derece Yükselmesi Esaslarına ilişkin Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu İlke Kararı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. HSYK ayrıca, belirli bir usul çerçevesinde, bir hâkimi veya savcıyı **meslekten çıkarabilmektedir**. Meslekten çıkarılan hâkimin veya savcının temyize başvurma hakkı bulunmaktadır. Ancak, ivedilikle işlem gören birçok meslekten çıkarma davası olmuştur.

Yargının kalitesi

Hâkim ve savcı adaylarının hizmet öncesi ve hizmet içi **eğitimleri**, Adalet Akademisi tarafından yürütülmektedir. Şubat 2014'te yapılan mevzuat değişiklikleri uyarınca, Adalet Akademisi Başkanı ve yardımcıları, yürütme tarafından atanmaktadır. Yargı çalışanları için sistematik eğitim geliştirilmesine ve akademinin kapasitesinin artırılmasına yönelik bir strateji mevcut değildir.

100.000 kişi başına 11,9 uzman hâkim ve 6,2 savcıyla ve 2015'te GSYH'nin %0,5'ine ve kişi başına 42 avroya denk gelen 3,2 milyar avroluk **bütçeyle**, yargının 2015'teki beşeri ve mali kaynaklarının, mevcut sınamalarla orantılı olduğu görülmektedir.

Arabuluculuk ve diğer çeşitli alternatif çözüm mekanizmaları mevcut olmakla birlikte seyrek olarak kullanılmaktadır. Genel olarak, yargı kararlarının kalitesi son yıllarda iyileşmekle birlikte gerekçelerin zayıflığı ve bazı iddianamelerin düşük kalitede olması-davayı destekleyici delillerin uygun bir şekilde seçilmemesi ve davayla ilgisinin değerlendirilmemesi- ciddi bir ceza adaleti sorunu olmaya devam etmektedir (örn. terörle ilgili davalarda). İçtihat tutarlılığının

sağlanmasına yardımcı olacak istinaf mahkemelerinin kurulması hususuna önem verilmektedir.

Ülke genelindeki mahkemelerin, modern **BİT** ekipmanı edinme yönünde çabaları vardır. Birçok mahkemede davalar, avukatların ve tarafların yargı süreci ile ilgili önemli bilgilere korumalı şekilde erişim sağlamalarına imkân veren otomatik BT sistemi aracılığıyla atanmaktadır ve söz konusu sistem istatistiki raporlama amacıyla da kullanılmaktadır. Türkiye, Avrupa Yargı Eğitimi Ağı'nda (EJTN) gözlemci statüsüne sahiptir. Ancak, mahkemeler düzenli olarak faaliyet raporu yayımlamamaktadır.

Etkinlik

Genel itibariyle, Türk hukuk sistemi, mevcut dava yükünü kaldırabilecek kapasitededir. 2012'de, hukuk ve ceza davaları ile idari davalardaki **birikmiş iş yükü** azaltılmış; ilk derece mahkemelerde **temizleme oranı**, medeni hukuk davalarında %116, idari davalarda %127 ve ceza davalarında ise %108'dir. Bununla birlikte, 2013 ve 2014 için mukayese edilebilir veriler mevcut değildir ve söz konusu olumlu eğilim şu anda doğrulanamamaktadır. Yargıtayın ağır ve artan iş yükü, bir istinaf mahkemesi sistemi kurulması yönünde süregelmekte olan fikri desteklemektedir. **Yargılama sürecinin uzunluğu**, Türk yargısının uzun zamandır devam eden bir sorunu olmuştur. Buna ilaveten, kamu makamlarının bazı mahkeme kararlarına riayet etmemesi, bu kararların uygulanmasını olumsuz etkilemektedir.

Ülkenin büyüklüğünü yansıtan yargı ağı karmaşıktır. Yeterli sayıda destek personeli bulunmakla birlikte insan kaynakları yönetimi stratejisi mevcut değildir.

Yolsuzlukla mücadele

Türkiye, yolsuzlukla mücadele alanında **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Kamuda şeffaflık konusunda mevzuata ilişkin gelişme olmaması nedeniyle, geçtiğimiz yıl **ilerleme kaydedilmemiştir**. Yolsuzluk algısı hâlâ yaygındır. Yürütmenin, kamuoyunca bilinen yolsuzluk davalarının soruşturma ve kovuşturma aşamalarına, usule aykırı olarak, etki etmesine izin veren yasal ve kurumsal çerçeve büyük bir endişe konusudur. Türkiye'de bağımsız bir yolsuzlukla mücadele kurulu yoktur. Yolsuzlukla gerektiği gibi mücadele etmek için geniş siyasi mutabakata varılması gerekmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- üst düzey yolsuzluk davalarında, kovuşturma sürecinin ve kolluk birimlerinin bağımsızlığını güçlendirmesi;
- yolsuzluk suçları için caydırıcı yaptırımlar öngören ve bu yaptırımların etkili biçimde uygulanmasını sağlayan mevzuatı kabul etmesi;
- net bir vizyon ortaya koyan ve yolsuzlukla etkili biçimde mücadele etmek için gerçekçi bir dizi öncelik belirleyen, bunun yanı sıra, BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (BMYMS-UNCAC) hükümleri doğrultusunda bağımsız bir yolsuzlukla mücadele kurulu tesis eden güncellenmiş saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadele stratejisi ve eylem planını kabul etmesi gerekmektedir.

Rapor Dönemi Performansı

Rapor döneminde soruşturmalar, **kovuşturmalar ve mahkûmiyetlere ilişkin performans hâlâ yetersizdir**. Bu durum özellikle siyasi kişileri içine alan üst düzey yolsuzluk davaları için geçerlidir. Deniz Feneri davası ve Aralık 2013'teki yolsuzluk soruşturmaları dâhil, söz konusu davaların kovuşturma aşamalarını müteakip herhangi bir mahkûmiyet kararı verilmemiştir. Yürütmenin müdahalesi nedeniyle bu soruşturmaların etkililiğine ilişkin olarak ciddi endişeler devam etmektedir. Siyasi makamlar, yolsuzluk iddialarının soruşturulması esnasında kolluk birimlerinin tam olarak etkili ve tarafsız hareket etme yetkisine sahip olmalarını temin etmelidir.

2014'te yürütülen toplam 279.574 yolsuzluk soruşturması neticesinde 64.239 mahkûmiyet kararı verilmiştir. Başta imtiyazlar ve kamu-özel ortaklıkları olmak üzere, kamu alımları, arazi yönetimi, enerji, inşaat ve ulaştırma alanları yolsuzluğa özellikle açık olmaya devam etmektedir.

Yolsuzluk ve örgütlü suçlara ilişkin davalarda, **mali soruşturmalar** sistemli olarak yapılmamaktadır. Suçla ilgili oldukları iddia edilen malvarlıklarının bir koruma tedbiri olarak dondurulması müessesesi etkili bir şekilde işlemeye devam etmektedir. Suçtan kaynaklanan malvarlıklarına **el konulduğu** yolsuzluk davalarının sayısı, 2013'te 11.048 iken bu sayı 2014'te 12.324'e yükselmiştir. Yabancı kamu görevlilerine rüşvet verilmesi ile ilgili tespit ve soruşturmalar sınırlı düzeyde kalmıştır. Birkaç istisna dışında, cezalar caydırıcı değildir ve mahkemeler temel yolsuzluk suçlarına ilişkin kararların açıklanmasını geriye bırakmaktadır.

Siyasetçilerin, devam eden yolsuzluk soruşturmalarını alenen eleştirmeyi ve soruşturmalar üzerinde baskı uygulamayı sürdürmeleri nedeniyle, hâkim ve savcılar ile diğer kolluk görevlileri üzerindeki **siyasi etki** ciddi endişeye yol açmıştır. 17-25 Aralık 2013 yolsuzluk soruşturmaları ile Deniz Feneri davasını yürütenler başta olmak üzere hâkim, savcı ve kolluk görevlilerinin uzaklaştırılması, görevden alınması veya bunu müteakip haklarında kovuşturma başlatılması bu duruma örnek teşkil etmektedir.

Anayasa Mahkemesinin dış mali denetimlere ilişkin kararları sistematik açıdan gecikmiş; Mahkeme, AK Parti ve CHP'nin 2010 yılı hesaplarına ilişkin mali denetim kararlarını, Aralık 2014'e kadar açıklamamıştır (Bkz. *Fasıl 23 - Yargı ve Temel Haklar*). Son beş yılda, hiçbir siyasi parti Siyasi Partiler Kanunu'nun siyasi **partilerin finansmanı** ile ilgili hükümlerini ihlal ettiği gerekçesiyle Cumhuriyet Savcılığına sevk edilmemiştir.

Mal beyanına ve doğrulamasına ilişkin mevcut sistemin kapsamı sınırlıdır ve mal beyanları kamuoyuna açıklanmamaktadır. 2014'te, dokuz kamu görevlisi yasadışı yollarla mal edinme ve mallarını saklama suçlarıyla hüküm giyerken, 42 kamu görevlisi bu suçlardan beraat etmiştir. Bir hükmün açıklanması geri bırakılmıştır. Türkiye'nin hâlâ uygun bir mal beyanı ve **çıkar çatışması mekanizması** oluşturması gerekmektedir. Mevcut kanunla sağlanan koruma yetersiz düzeyde olduğundan **yolsuzluk olayları** yetkili mercilere **nadiren bildirilmektedir**.

Yine bu dönemdeki **bilgi edinme** konusuna ilişkin performans olumludur. 2013'te bilgi edinme taleplerinin %3,4'ü reddedilirken, 2014'te bu taleplerin sadece %2,7'si reddedilmiştir. Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu tarafından reddedilen itiraz başvurularının oranı 2013'te %50,6 iken, 2014'te %36,3'e gerilemiştir. Ancak, nüfusun sadece dörtte birinde olan bilgi edinme hakkındaki farkındalık düzeyi hâlâ düşüktür. Bilgi taleplerinin reddedilmesinin en yaygın gerekçeleri arasında, devlet sırlarının, ticari sırların ve kişisel mahremiyetin korunması yer almaktadır.

Kurumsal çerçeve

Yolsuzluğun önlenmesi konusunda, henüz bağımsız bir yolsuzlukla mücadele birimi kurulmamıştır. Yolsuzluğun önlenmesinden sorumlu kurumlar arasında yeterli düzeyde politika koordinasyonu olmaması, etkili bir yolsuzlukla mücadele politikasını engelleyen başlıca etkidir. Yolsuzlukla mücadeleye ilişkin önleyici tedbirler Başbakanlık Teftiş Kurulu tarafından koordine edilmektedir. Ancak, Kurul bağımsız değildir ve *re'sen* soruşturma yetkisi yoktur. Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER), yolsuzluk ve kötü yönetim şikâyetlerinin sunulduğu temel birim olmaya devam etmiştir. Yalnızca 2014'te Merkeze 460.000'den fazla şikâyet başvurusu yapılmıştır ve bunların %95'i çevrimiçi veya yardım hattından sunulmuştur. Yolsuzlukla mücadele farkındalık yaratma kampanyaları sistematik şekilde yürütülmemiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu yolsuzluk konusunda sessiz kalmıştır. Özel sektörde kapsamlı bir yolsuzlukla mücadele politikası henüz bulunmamaktadır.

Kolluk ve kovuşturma ile ilgili olarak, Türkiye'de yolsuzluk soruşturmalarını ele almak üzere HSYK tarafından görevlendirilen kalıcı yetkiyi haiz ihtisaslaşmış bir mahkeme ve kovuşturma mekanizması bulunmamaktadır. HSYK'nın ve kolluk görevlilerinin bağımsız olmayışının yanı sıra, mevcut yasal çerçeve etkili yolsuzluk soruşturmalarının önünde engel teşkil etmektedir. Emniyet ile Mali Suçları Araştırma Kurulu arasındaki bilgi paylaşımında otomasyona geçilmiştir ve ilgili kurumların veri tabanına elektronik ortamda erişimi yaygın şekilde sağlanmaktadır.

Yasal Çerçeve

Doğrudan ve aracılar vasıtasıyla rüşvet Türk Ceza Kanunu'nda tanımlansa da, doğrudan rüşvetin tanımı Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)'nun tavsiyeleri ile uyumlu değildir. Siyasi parti ve seçim kampanyası finansmanına ilişkin mevzuatta eksiklikler bulunmaktadır. Haziran ve Kasım 2015'te yapılan milletvekili seçimleri parti adaylarının ve bağımsız adayların siyasi partilere uygulanan şeffaflık gerekliliklerine tabi tutulmadığı bir yasal ve kurumsal bağlamda gerçekleşmiştir. Kamu İhale Kanunu ile getirilen birçok istisna nedeniyle kamu ihaleleri özellikle yolsuzluğa açıktır. 2013'te yapılan değişikliklerle birlikte Ceza Kanunu'nda ihaleye fesat karıştırma suçu için öngörülen cezalar caydırıcı değildir ve ihaleye fesat karıştırma suçundan hüküm giyenler hükmün açıklanmasının geri bırakılmasından faydalanabilmektedir. 2014'te 572 mahkûm bundan faydalanmıştır. Yolsuzlukla mücadele mevzuatı, çıkar çatışmalarının önlenmesi, kovuşturulması ve cezalandırılmasında ve mal beyanlarının yolsuzlukla mücadelenin etkili bir aracı haline getirilmesinde yetersiz kalmaktadır. Söz konusu suçlara ilişkin cezalar caydırıcı değildir ve buna yönelik uygulamalar zayıf kalmaktadır. Türkiye'de lobiciliğin düzenlendiği bir mevzuat bulunmamaktadır. Denetimli serbestliğe, tutuklamaya, araştırma ve el koymaya ilişkin yasal kısıtlamalar gibi, koruma tedbirlerine ilişkin olarak Ceza Muhakemesi Kanunu'nda sıklıkla yapılan değişiklikler, soruşturmanın etkili şekilde yapılmasını engellemektedir.

Türkiye **BM Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'**ne taraftır ve kamu görevlilerinin adil olmayan şekilde mal edinimini cezaya tabi hale getirmiştir. Uygulamanın ilk gözden geçirme belgesi Haziran'da yayımlanmıştır. Türkiye, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmelerini ve Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Hakkında OECD Sözleşmesi'ni imzalamış ve onaylamıştır. Ancak, OECD'nin Aralık 2014'te yayımlanan Yabancı Rüşvet Raporunda, Türkiye'nin yabancı rüşvetle mücadele mevzuatını sınırlı düzeyde uygulamasına ilişkin endişeler ifade edilmiştir.

Stratejik Çerçeve

Yasama açısından kamuda şeffaflığa ilişkin bir gelişme kaydedilmediğinden 2010-2014 Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ve Eylem Planı'nda yer alan başlangıç düzeyindeki hedeflere ulaşamamıştır. Başlangıçtaki eylem planında toplamda 28 koruma, uygulama ve farkındalık yaratma tedbirinin altı çizilmiştir. Devlet sırları, ticari sırlar ve kamu alımlarına ilişkin mevzuatın ve kamu görevlileri hakkındaki soruşturmalara ilişkin izin sisteminin gözden geçirilmesi gibi başlangıç hedefleri bugüne kadar ele alınmamıştır. Sivil toplum, söz konusu stratejinin uygulanmasına çok az katılım sağlamıştır. Yaptıkları çalışmalara ilişkin raporlar kamuoyuna açık olmadığından çalışma grupları tarafından gerçekleştirilen çalışmalar şeffaf değildir. Türkiye, Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi veya Eylem Planı'nı bugüne kadar güncellememiştir.

Örgütlü suçlarla mücadele

Türkiye, örgütlü suçlarla mücadele alanında **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Soruşturma kapasitesini artırmaya ve bu alandaki yeni stratejileri kabul etmeye ve uygulamaya yönelik olarak geçtiğimiz yıl **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir.

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

- Europol ve Eurojust da dâhil olmak üzere etkin ve etkili bir polis ve adli işbirliği için gerekli koşulların oluşturulmasını teminen Avrupa standartlarıyla uyumlu olacak şekilde sağlıklı bir kişisel verileri koruma mevzuatını kabul etmesi;
- özellikle suç şebekelerinin çökertilmesi ve suçtan kaynaklanan malvarlıklarına el konulması suretiyle, izleme mekanizmasının iyileştirilmesi amacıyla tedbir alması;
- tehdit değerlendirmesini, politika oluşturulmasını ve uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla uygun toplu istatistikleri toplaması ve kullanması gerekmektedir.

Rapor Dönemi Performansı

Ağır ve örgütlü suçlar için verilen mahkûmiyet kararlarına ilişkin bir istatistik bulunmamaktadır. Polisin, ruhsatsız silah bulundurma suçu işleyenlere yönelik 2014'te 65 olan operasyon sayısı 2015'te 61 olarak gerçekleşmiştir. Bu sayı 2013'teki operasyon sayısının neredeyse yarısı kadardır. Tutuklanan şüphelilerin sayısı, geçmiş yıllara oranla önemli ölçüde azalarak 69 olmuştur (2014'te 129 ve 2013'te 653). Büyük bölümünü Türk vatandaşlarının oluşturduğu (624) göçmen kaçakçılarının sayısı 2014'te 803 olmuştur. Mali Suçları Araştırma Kuruluna yapılan şüpheli işlem bildirim sayısı 2013'te 25.592 iken 2014'te 36.483 olmuştur; terörizmin finansmanı konusundaki şikâyetlerin sayısı ise 2014'te 744 ve 2015'in birinci yarısında 1.159'dur. İnsan ticaretine, kara paranın aklanması konusunda yürütülen soruşturmalara ve bu suçla bağlantılı olarak verilen mahkûmiyet kararlarına, soruşturmaların başlangıç aşamasında ihtiyaten dondurulan malvarlıklarına ya da suçtan kaynaklanan ve el konulan malvarlıklarına ilişkin istatistikler mevcut değildir. Türk kolluk birimleri 2014'te, 77.664 uyuşturucu suçuyla bağlantılı olarak 117.686 şüpheliyi gözaltına almıştır.

Kurumsal ve operasyonel kapasite

Türkiye'de, 432.768 polis memuru bulunmakta, her 100.000 vatandaşa 557 polis memuru düşmektedir. Başlangıç ve hizmet içi eğitimleri polis akademisi tarafından sağlanmaktadır. Bununla birlikte, Akademinin uzmanlık eğitimi sağlama kapasitesi sınırlıdır.

Terörle, insan ticaretiyle, uyuşturucu suçlarıyla ve siber suçlarla mücadele etmek üzere ve tanık koruma ve mali soruşturma alanlarında **uzman birimler** mevcuttur. Eğitim ve ilgili birimlerde yeterli personel bulundurulması yoluyla uzmanlaşmanın ve etkililiğin geliştirilmesi gerekmektedir. Taşıtlar, telsiz iletişim sistemleri, yazılım, donanım ve tesisler bakımından polis teçhizatı genel olarak iyi düzeydedir. Bununla birlikte, hükümetin Aralık 2013'teki yolsuzluk iddialarına verdiği tepki kapsamında, Emniyet Genel Müdürlüğü içinde çok sayıda personelin tutuklanmasının ve görevden alınmasının yanı sıra görev yerleri değiştirilmiş, başka görevlere atamaları yapılmıştır. Bu durum ilgili kurumların etkili işleyişine zarar vermiştir.

Çeşitli kolluk birimlerinin, örneğin pasaportlar, insan ticareti ve silah ruhsatları konularında çok sayıda veri tabanı bulunmaktadır. Ancak karşılıklı erişim ve veri paylaşımı konularını düzenleyen açık usuller bulunmamaktadır. Mahkemelerin, örgütlü suçlar bağlamında daha da

fazla uzmanlaşması gerekmektedir. Sahada kurumlararası işbirliğinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Avrupa standartlarına uygun bir kişisel verileri koruma mevzuatının eksikliği dolayısıyla Europol'le yapılan bir **operasyonel anlaşma** da bulunmamaktadır. Bu durum, Türkiye'nin Temmuz 2014'te Europol'le stratejik işbirliği anlaşması imzalamış olmasına rağmen devam etmektedir. Uluslararası işbirliğinin artırılması gerekmektedir. Pek çok vakada yardım talebinde bulunulmasına rağmen geçtiğimiz beş yıl içinde mal varlıklarına el konulması konusunda uluslararası işbirliğinin başarıyla sağlandığı yalnızca birkaç vaka bulunmaktadır.

Ocak 2008'de **Tanık Koruma Kanunu**'nun kabul edilmesinden sonra, 78 ilde, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığına bağlı tanık koruma şube müdürlükleri kurulmuştur. 11 yetkiliden oluşan Tanık Koruma Kurulu koruma tedbirlerinin başlatılıp başlatılamayacağına karar vermektedir. Tanık Koruma Kanunu, Türk Ceza Kanunu'nda ve ceza hükmü içeren özel kanunlarda yer alan ağırlaştırılmış müebbet hapis, müebbet hapis ve alt sınırı on yıl veya daha fazla hapis cezasını gerektiren suçlar ve suç örgütünün faaliyetleri çerçevesinde işlenen suçlarla bağlantılı olarak uygulanmaktadır. 185 kişi tanık koruma programına alınmıştır. Emniyet Genel Müdürlüğü ve yargı teşkilatı arasında bir mutabakat zaptı imzalanmıştır; ancak işbirliğinin artırılması için her birinin ayrı ayrı görevlerinin daha açık bir biçimde tanımlanması gerekmektedir.

Siber suçlarla mücadele konusunda, Türkiye, Mayıs 2014'te onaylanan Avrupa Konseyi Siber Suçlar Sözleşmesi'ne uygun biçimde, Emniyet Genel Müdürlüğünde 7/24 aktif bir temas noktası oluşturmuştur. Türkiye, Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Kişilerin Korunmasına Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni Ocak 1981'de imzalamış ancak henüz onaylamamıştır. Mart 2015'te internet kanununda yapılan bir değişiklikle Telekomünikasyon İletişim Başkanlığına mahkeme kararı olmaksızın, dört saat içinde içerik çıkartma veya erişimi engelleme yetkisi verilmiş olması endişe konusudur (*ayrıca bkz. Siyasi Kriterler ile Yargı ve Temel Haklar başlıklı Fasil 23*).

İlgili bakanlıklardan ve kuruluşlardan üst düzey temsilcilerin yer aldığı Ulusal Siber Güvenlik Kurulu oluşturulmuştur. Kurul, siber suç tehditlerine karşı konulması ve özellikle kilit stratejik değerlerin savunulması ve kamu bilincinin artırılması amacıyla bir ulusal politika geliştirmekle görevlendirilmiştir. Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı (2013-2014), hâlihazırda Ulaştırma Bakanlığının koordinasyonunda güncellenmektedir.

Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) bünyesinde bir mali istihbarat birimi bulunmaktadır. Kurul tarafından incelenen şüpheli işlem sayısı her geçen yıl artmaktadır. Kurul, araştırma yapmakla görevli personelinin sayısını artırmıştır; BT altyapısını da iyileştirmektedir. Kurul, hâlihazırda, yıllık bazda suç istatistiklerini tutmaktadır. Şüpheli işlemlere ilişkin bilgiler, tehdit değerlendirmelerinin iyileştirilmesi ve bu bağlamda ulusal politikalar ve stratejiler oluşturulmasında kullanılmaktadır.

Yasal Çerçeve

Özel suç tiplerini kapsamına alan Ceza Kanunu, AB *müktesebatıyla* geniş ölçüde uyumludur. Özel soruşturma tedbirlerine başvurulmasına yönelik olarak süre sınırı ve ayrıntılı düzenlemeler dâhil, soruşturma aşamasında kaydedilen bir dizi eksikliğin ele alınması gerekmektedir. Sınır polisinin ve gümrük görevlilerinin soruşturma yetkileri hâlâ oldukça kısıtlıdır ve yüksek oranda polise bağımlıdır. Suçtan kaynaklanan mal varlıklarına el konulması hakkında kanun, AB *müktesebatıyla* kısmen uyumludur. Üçüncü kişilere ait malvarlıklarına el konulması, genişletilmiş el koyma ve malvarlıklarının ihtiyaten dondurulmasına ilişkin kuralların uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir.

Kara paranın aklanmasıyla ve terörizmin finansmanı ile mücadele mevzuatı, Türkiye'yi daimi izleme sürecinden çıkaran Mali Eylem Görev Gücü'nün tavsiyeleriyle büyük ölçüde uyumludur. Türkiye, karşılıklı değerlendirme raporunda belirtilen hususlardaki eksiklikleri

gidermek üzere Görev Gücü'yle birlikte çalışma yönünde kararlılık sergilemiştir.

Stratejik Çerçeve

Türkiye Europol'un raporlama metodolojisini henüz kabul etmemiş olmasına rağmen Ağır ve Örgütlü Suçlar Tehdit Değerlendirmesine katkı sağlamaktadır. Türkiye, 2010-2015 Örgütlü Suçlarla Mücadele Ulusal Stratejisi'ni ve 2013-2015 Örgütlü Suçlarla Mücadele Eylem Planı'nı İçişleri Bakanlığının koordinasyonunda uygulamaktadır.

Uyuşturucuya ilişkin olarak, Türkiye, 2013-2018 Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'ni ve 2013-2015 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı'nı Emniyet Genel Müdürlüğü'nün koordinasyonunda uygulamaktadır. Strateji ve eylem planında, koordinasyon, uyuşturucu arzının azaltılması, önleme, tedavi, rehabilitasyon, uyuşturucunun neden olduğu zararın azaltılması, uluslararası işbirliği, veri toplama, araştırma ve değerlendirme gibi konular ele alınmaktadır. Kasım 2014'te yayımlanan bir Başbakanlık Genelgesi'nin ardından, birbirini tamamlayıcı bir dizi hedef içeren Uyuşturucuyla Mücadele Acil Eylem Planı yürürlüğe girmiştir.

Türkiye hâlihazırda, ortaya çıkan siber tehditleri belirlemek ve ele almak amacıyla Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi'ni ve 2013-2014 Eylem Planı'nı güncellemektedir.

İnsan ticaretine ilişkin kapsamlı, çok disiplinli ve mağdur odaklı bir yaklaşımın geliştirilmesine hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır.

Terörle Mücadele

Türkiye 10 Ekim'de Ankara'da, Temmuz'da Suruç'ta 30'dan fazla kişinin yaşamını yitirmesiyle sonuçlanan ve DEAŞ'a mal edilen saldırıdakiyle benzer yöntemlerin uygulandığı, modern tarihinin en kanlı terör saldırısı ile karşı karşıya kalmıştır.

Türkiye geçtiğimiz aylarda terörle mücadele konusunda, Temmuz'dan beri ülkede tırmanan şiddet olaylarının ardından, PKK terör örgütüyle mücadeleye öncelik vermiştir. PKK terör örgütü, AB'nin terör örgütleri listesinde bulunmaya devam etmektedir. Türkiye'nin, söz konusu terör şiddetine karşı kendini savunması meşrudur, ancak alınan tedbirlerin orantılı olması gerekmektedir. (Bkz. *Doğu ve Güney Doğu Bölgesi'ndeki Durum*). Türkiye, Eylül 2014'te DEAŞ karşıtı uluslararası koalisyonla katılmıştır. Temmuz'da Suruç'ta gerçekleşen ve DEAŞ'a mal edilen terör saldırısı sonrasında Türkiye koalisyonla işbirliğini güçlendirmiş ve Suriye'deki DEAŞ mevzilerine yönelik çok sayıda hava saldırısı başlatmıştır. İncirlik üssünün koalisyon güçleri tarafından kullanılmasına ilişkin olarak da ABD ile anlaşmaya varmıştır. 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 rejimini iyileştirmiştir. Türkiye'nin AB ile aktif şekilde yürütmekte olduğu terörizmle mücadele diyalogu, Haziran'da hakkında bir uzman toplantısı gerçekleştirilen 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. Radikalleşmeyi önlemek ve radikalleşmeyle etkili biçimde mücadele etmek için kapsamlı bir stratejiye ihtiyaç vardır. Bu stratejinin, 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

Anayasa, insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunmasını güvence altına almaktadır. Son on yılda uygulamada önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak temel eksiklikler hâlâ mevcuttur. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden (AİHS) kaynaklanan haklar ve Avrupa

İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadı henüz tam olarak uygulanmamaktadır. Geçtiğimiz iki yılda özellikle, ifade özgürlüğü ve toplanma özgürlüğü alanlarında önemli ölçüde gerileme olmuştur.

Kolluk birimlerine, yeterli yargı veya bağımsız meclis denetimi olmaksızın, geniş takdir yetkileri tanımak suretiyle, Mart 2014'te hazırlanan AİHS İhlallerinin Önlenmesine İlişkin Eylem Planı'nda ortaya konulan tedbirlerle çelişen İç Güvenlik Kanunu kabul edilmiştir. Temmuz'dan bu yana ülkenin doğu ve güneydoğusunda şiddetin artması, son dönemde insan hakları ihlallerine ilişkin ciddi endişeler doğurmuştur. Bu bağlamda alınan terörle mücadele tedbirlerinin orantılı olması gerekmektedir. Türkiye'nin, AİHM içtihadını ve tüm hakları kapsayacak şekilde eylem planının kapsamını genişletmesi ve uygulamasının izlenmesinin iyileştirmesi gerekmektedir.

Eksiklikler özellikle aşağıdaki alanları etkilemektedir:

- İfade özgürlüğü, özellikle mevzuatın keyfi ve kısıtlayıcı biçimde yorumlanması, siyasi baskılar, oto-sansür uygulamasına da yol açan, gazetecilerin işten çıkarılmaları ve sıklıkla aleyhlerine açılan davalar nedeniyle çoğu zaman engellenmektedir.
- Toplanma özgürlüğü, özellikle, polisin gösterilerde orantısız güç kullanması ve kolluk görevlilerine yönelik yaptırımların bulunmaması nedeniyle, yasal zeminde ve uygulama zemininde, aşırı derecede kısıtlanmaktadır.
- Ayrımcılık yapmama ilkesi, yasal zeminde ve uygulamada yeterince uygulanamamakta ve korunmaya en muhtaç gruplar ile azınlık mensuplarının hakları yeterince korunmamaktadır. Toplumsal cinsiyet temelli şiddet, ayrımcılık ve azınlıklara yönelik nefret söylemi, lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks (LGBTI) bireylerin haklarına saygı başlıca endişe verici alanlardır.
- Ceza ve terörle mücadele mevzuatı AİHM içtihadıyla henüz uyumlu değildir ve uygulamada orantılılık ilkesinin gözetilmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Yeni rapor hazırlama metodolojisi doğrultusunda, pilot alan* olarak ifade özgürlüğü hakkındaki ayrıntılı analiz aşağıdaki gibidir: İnsan hakları ve azınlıkların korunması hakkındaki gelişmelerin ayrıntılı analizi için bkz. *Fasıl 23-Yargı ve Temel Haklar*. Sendikal haklar, ayrımcılık yapmama ve fırsat eşitliği alanlarındaki gelişmeler için, ayrıca bkz. *Fasıl 19-Sosyal Politika ve İstihdam*.

İfade Özgürlüğü

Türkiye, ifade, basın ve internet özgürlüğüne saygı gösterilmesi konusunda **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Birkaç yıllık ilerlemenin ardından, son iki yılda ciddi bir **gerileme** görülmüştür. Son yıllarda, bazı hassas ihtilaflı konular serbest bir ortamda tartışılabilirken, gazeteciler, yazarlar veya sosyal medya kullanıcıları aleyhine devam eden ve yeni açılan ceza davaları ciddi bir endişe kaynağıdır. İnternet Kanunu'nda Avrupa standartlarından önemli ölçüde geriye gidiş niteliği taşıyan değişiklikler, hükümetin, aşırı geniş kapsamlı gerekçelerle ve mahkeme izni olmaksızın içeriğe erişimi engelleme yetkisini artırmıştır. Burada özetlenen eksiklikleri ele alırken gelecek yıl Türkiye'nin özellikle:

* Pilot alanlarda giriş bölümlerindeki metin kutuları renklendirilmiştir.

- gazetecilerin sindirilmesine yönelik her türlü eyleme karşı harekete geçmesi; gazetecileri hedef alan tüm fiziksel saldırıları ve tehditleri özellikle soruşturması, basın kuruluşlarına yapılan saldırıları etkin biçimde önlemesi ama aynı zamanda basında ve internette ifade özgürlüğünü kısıtlayan bir ortam oluşmasına neden olan siyasi gerilimi azaltması;
- mahkemelerin AİHM içtihadına tam anlamıyla vâkıf olmasını ve bunları uygulamasını temin etmek suretiyle hakaret suçunun ve diğer benzeri suçların, muhaliflerin baskı altına alınmasına yönelik araçlar olarak kullanılmaktan çıkarılmasını sağlaması;
- başta İnternet Kanunu olmak üzere, mevcut mevzuatın Avrupa standartlarına uygun hale getirilmesi ve orantılılık ile kanun önünde eşitliği garanti altına alacak biçimde uygulanmasını sağlaması gerekmektedir.

Gazetecilerin sindirilmesi

Türkiye'de cezaevlerindeki gazetecilerin sayısı 2011'den beri önemli ölçüde azalmışsa da cezaevlerindeki, çoğu Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlarla itham edilen ya da bu suçlardan haklarında hüküm verilen gazetecilerin sayısı hâlâ 20'den fazladır. Hükümetin basın üzerindeki güçlü baskısını devam ettirmesi nedeniyle çok sayıda tutuklama, duruşma, gözaltı, kovuşturmayla ilaveten sansür davaları ve işten çıkarmalar da meydana gelmiştir. Bazı uluslararası gazeteciler sınır dışı edilmiştir. Devlet ve devlet dışı aktörler tarafından gazetecilere ve basın kuruluşlarına sıklıkla yöneltilen tehditler ve çeşitli şekillerdeki sindirme eylemleri ciddi endişe konusu olmaya devam etmektedir. Gazetecilere yönelik münferit fiziksel saldırılar gerçekleşmiştir; bunlar yetkililer tarafından soruşturulmaktadır. Doğu ve güneydoğuda tırmanan şiddet ve ülke çapında artan gerilim karşısında basın kuruluşlarına yönelik bir dizi saldırı gerçekleşmiş ve yetkili makamlar, basın özgürlüğünü daha da kısıtlayan girişimlerde bulunmuştur. 1990'larda yaşananlar da dâhil olmak üzere, gazetecilere yönelik geçmişte gerçekleştirilmiş cinayet ve saldırılar hakkındaki davaların soruşturması devam etmekte olup bunlardan bazıları zaman aşımı nedeniyle kapatılmıştır. Cumhurbaşkanı'na hakaret iddiasıyla, gazetecilere, yazarlara, sosyal medya kullanıcılarına ve diğer vatandaşlara hapis cezası, cezanın ertelenmesi ve adli para cezasıyla sonuçlanabilecek davaların açılması yaygın bir uygulama haline gelmiştir. Gazetecilerin sindirilmesine yönelik bu ortam giderek artan biçimde oto sansüre yol açmaktadır.

Yasama Ortamı

Uygun olmayan kısıtlamalara izin verdiğinden, Anayasa ifade özgürlüğü hakkını tam olarak güvence altına almamaktadır. Çok sayıda kanun ifade özgürlüğünü kısıtlamaktadır ve Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir. Mart 2015'te yeniden değiştirilen İnternet Kanunu, hükümetin aşırı geniş kapsamlı gerekçelerle ve mahkeme izni olmaksızın içeriğe erişimi engelleme yetkisini artırmıştır. Ceza Kanunu kapsamında, Cumhurbaşkanı da dâhil olmak üzere, üst düzey siyasetçilere hakaret nedeniyle başlatılan kovuşturma sonucunda, bir yıldan dört yıla kadar hapis cezası kararı çıkması ve suç, basın veya sosyal medya aracılığıyla alenen işlenmişse bu sürenin daha da artırılması mümkündür. Söz konusu mevzuat AİHM içtihadıyla uyumlu değildir. Dini değerlerin aşağılanması, hapis cezası gerektiren bir suçtur. Hapis cezasının yanı sıra, yüksek para cezalarının da özgür 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

Ankara'da ve Suruç'ta gerçekleşen 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 ceza mevzuatı, gazetecilere, avukatlara ve sosyal medya üzerinden hükümeti ve hükümet yetkililerini eleştiren kişilere karşı çok yaygın biçimde işletilmektedir. İnternet sitelerinin, mahkeme kararıyla ya da mahkeme kararı olmaksızın engellenmesi devam etmektedir. Türkiye'nin Twitter'a ilettiği içerik silme ya da hesabın askıya alınması taleplerinin sayısı dünyadaki tüm diğer ülkelerinkinden daha fazladır.

İfade özgürlüğü ile nefret söylemi arasındaki fark açıkça tarif edilmemiştir. Medyadaki bölünmeler, bu meslekte öz düzenlemeler yapılmasını ve meslek etiğine yönelik ortak kuralların belirlenmesini ve uygulanmasını engellemektedir.

Kamu Yayın Kuruluşları

Seçim yayınlarında da büyük ölçüde iktidardaki AK Parti'ye yer veren kamu yayın kuruluşunun yayın bağımsızlığı konusunda endişeler bulunmaktadır. Kamu yayın kuruluşlarına ilişkin düzenleme Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir. Üyeleri, sivil toplum kuruluşlarının, meslek örgütlerinin ve diğer ilgili örgütlerin katılımı olmaksızın TBMM tarafından seçilen ve üyeler arasında bu örgütlerin temsilcilerinin yer almadığı Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK) bağımsızlığı ve tarafsızlığı endişe konusu omaya devam etmektedir. Kararları, destekleyici uzman raporlarıyla birlikte yayımlandığı için Kurulun çalışmaları oldukça şeffaftır. RTÜK, lisans verme konusunda da sorumlu kuruluştur. Lisans vermeye ilişkin kesin kuralların bulunmaması, ihale sürecini uygunsuz siyasi baskılara maruz bırakabilmektedir.

Ekonomik Faktörler

Türkiye'deki basın piyasası çeşitliliğe sahiptir. Ancak medya sahipliği konusunda şeffaflığın bulunmaması, yayın politikalarının bağımsızlığı konusunda şüpheler doğmasına neden olmaktadır. Medya piyasası, kendilerine bağlı işletmelerin enerji, inşaat, emlak, ticaret, finans ve turizm alanlarında çıkarlarının bulunduğu az sayıdaki medya grubunun hâkimiyetindedir. Bu bağlantılı çıkarları dolayısıyla basın kuruluşları, aralarında devletin de bulunduğu büyük müşterilerinin ekonomik baskılarına maruz kalabilmektedir. Devlet sponsorluğundaki reklamların basın kuruluşları arasında adil biçimde dağıtılmaması piyasaya zarar vermekte ve bazı basın kuruluşları üzerindeki ekonomik baskıyı artırmaktadır. Kamu yayın kuruluşları bağımsız ve sürdürülebilir biçimde finanse edilmemektedir. 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, 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 konularıdır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ndeki durum

Kürt meselesinin çözümüne ilişkin ilk olumlu gelişmelerden sonra PKK terör örgütü tarafından şiddetin yeniden canlandırılması ve hükümetin buna geniş çaplı tepkisinin sonucu olarak çözüm süreci Temmuz ayında fiilen tamamen duraklama noktasına gelmiştir. Sivillerden ve güvenlik güçlerinden çok sayıda kayıp olmuştur. Çözüm sürecinin canlandırılması bir gerekliliktir. Bu süreç, çok fazla sayıda cana mâl olan bir çatışmanın

çözülmesi için bu neslin hâlâ sahip olduğu en iyi fırsattır. Yeni hükümetin demokratikleşme ve uzlaşma konusunda ilerleme sağlamaya öncelik vermesi gerekmektedir. Suriye ve Irak'taki çatışmalardan kaçan çok sayıda sığınmacının yükünü omuzlayan ve bölgesel farklılıklardan etkilenen Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri'nin durumunun, aşamalı olarak ele alınması gerekmektedir.

Artan şiddet olaylarıyla ön plana çıkan bu yıl, çözüm sürecinin duraklamasıyla sonuçlanmıştır.

Bazı olumlu gelişmelerin başlangıcı, yeni bir ivmenin olacağına dair umudun nedeni olmuştur. Şubat ayında Hükümet ile Kürt yanlısı Halkların Demokratik Partisi (HDP) tarafından ortak bir basın konferansı düzenlenmiş ve tutuklu bulunan PKK terör örgütü lideri Abdullah Öcalan'ın örgütün silahsızlanmasının değerlendirilmesi yönündeki çağrısı açıklanmıştır. AB'nin terör örgütleri listesinde yer almaya devam eden PKK terör örgütünün tutumu da dâhil, çözüme yönelik seçenekler geniş çapta ve serbestçe tartışılmıştır. Ancak, Suriye ve Kobani'deki olaylar bağlamında, Ekim 2014'te başlayan şiddet olaylarında 50 kişi hayatını kaybetmiştir. HDP mitinginde gerçekleşen bombalı saldırı da dâhil çok sayıda şiddet olayı ile seçim öncesi ve seçim dönemi oldukça gergin geçmiştir.

PKK terör örgütünün Mart 2013'te ateşkesi sonlandırma niyetini açıklamasından kısa bir süre sonra, Temmuz ayında güvenlik durumu büyük ölçüde bozulmuştur. 20 Temmuz'da Suroç'ta gerçekleşen ve DEAŞ'a mal edilen terör saldırısının ardından bir şiddet sarmalı yaşanmıştır. PKK terör örgütü, Türk polis ve askerini hedef alarak tekrarlayan ve Eylül ayında artan terör saldırılarını gerçekleştirmiştir. AB, terör eylemlerini şiddetle kınamıştır. Buna karşılık olarak 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 düzenlemiştir. Temmuz ve Eylül ayları arasında, 20'si çocuk olmak üzere onlarca sivil ve 120'den fazla güvenlik görevlisi hayatını kaybetmiştir. Çok sayıda PKK terör örgütü üyesinin Türkiye'de ve çok daha fazlasının Irak'taki hava saldırılarında öldüğü bildirilmektedir. Güvenlik güçleri tarafından gerçekleştirildiği iddia edilen ağır insan hakları ihlallerine ilişkin endişe verici bildirimlerde bulunulmuştur. Cizre'de sokağa çıkma yasağının uygulandığı 9 günde 20'den fazla sivilin hayatını kaybettiği bildirilmektedir. Basın kuruluşlarına ve HDP parti merkezi ile bürolarına düzenlenen çeşitli saldırılarla birlikte ülke genelinde gerilim yükselmiştir. Bu dönemde yetkililer basın özgürlüğünün serbestçe kullanılmasını kısıtlayan eylemlerde bulunmuştur.

Sonuç olarak, çözüm süreci fiilen durma noktasına gelmiştir. Hükümet, PKK terör örgütü ile olan ilişkilerinden dolayı HDP'yi de suçlarken, HDP liderleri, şiddetin durdurulması için PKK terör örgütüne ve hükümete birçok çağrıda bulunmuştur.

Kürt meselesiyle ilgili ceza davaları çok yavaş bir şekilde ilerlemeye devam etmiştir. Devlet tarafından maaş verilen ve silahlandırılan yaklaşık 50.000 köy korucusundan oluşan köy koruculuğu sisteminin kaldırılmasına yönelik adım atılmamıştır. 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. Güneydoğuda rastlanılan toplu mezarlar yeterince soruşturulmamıştır. BM Özel Raportörü'nün hukuk dışı, yargısız veya keyfi infazlar konusunda kovuşturma yapılmasına yönelik tavsiyelerine uyulmamıştır. 1990'lara uzanan kayıp şahıslar ve yargısız infazlara yönelik davalar için zaman aşımı süresi halen yürürlüktedir. 2014 ve 2015 yılında bazı davalar zaman aşımı nedeniyle düşmüştür. Geçmişteki suçlara ilişkin sadece 12 dava devam etmiştir. Türkiye, Zorla Kaybedilmeye Karşı Herkesin Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşmesini ve Roma Statüsü'nü onaylaması gerektiğini dikkate almalıdır.

Bölgenin sosyo-ekonomik kalkınmasını artırmaya yönelik Güneydoğu Anadolu Projesi, altyapıdaki kayda değer iyileştirmelerle birlikte devam etmiştir. Ancak, sosyoekonomik göstergeler ve eğitim göstergeleri ülkenin geri kalanı ile önemli farklılıklar olduğunu göstermektedir. Suriye ve Irak'tan gelen çok büyük mülteci akını, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yerel halka ilave bir yük getirmiştir.

Mülteciler ve yerlerinden olmuş kişiler

Türkiye, **Suriyelilere** koruma sağlamak için kayda değer bir çaba sarf etmeye devam etmiştir. Türkiye, yaklaşık 2 milyonu Suriyeli olan 2,2 milyonluk bir nüfusla, dünyadaki en büyük mülteci nüfusuna ev sahipliği yapan ülkedir. Bu kadar yüksek sayıda mülteci nüfusuna koruma sağlanması ve bu kişilerin entegrasyonu, bu amaçla yaklaşık 6,7 milyar avro harcayan ülke için önemli bir sorundur. Ekim 2014'te çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği'nin, Suriyelilerin entegrasyonunu güçlendirmesi beklenmektedir. Geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler sağlık, çeviri ve eğitim hizmetlerinden faydalanabilmektedirler. Ancak, bazı hukuki boşluklar mevcuttur. Türkiye'nin, geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin iş gücü piyasasına erişimlerini sağlayan mevzuatı kabul etmesi gerekmektedir. Söz konusu mevzuat, geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin istihdam edilebilecekleri sektörler ve iller listesi de dâhil, özellikle iş gücü piyasasına erişime ilişkin detaylı kuralların ve prosedürlerin belirlenmesini kapsamaktadır. Özellikle oturma izni alınması ve sağlık sigortası konularında hâlâ güçlüklerle karşılaşıldığından, Türkiye'nin, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun uygulanmasına yönelik ikincil mevzuatı da kabul etmesi gerekmektedir. Bu konularda daha fazla ilerleme kaydedilmesi, Türkiye'deki Suriyelilerin kendilerine daha fazla yetebilir olmalarını sağlayacaktır (Bkz. *Fasıl 24*).

Türkiye'de, birçoğu evlerini 1986 ve 1995 arasında güneydoğu bölgesindeki silahlı çatışma nedeniyle terk etmiş olan yaklaşık bir milyon **yerinden olmuş kişi** bulunmaktadır. Yerlerinden olmuş kişilerin zararlarının tazmin edilmesi süreci devam etmiştir. Zarar tespit komisyonları 340.000'in üzerinde başvuruyu işleme almış ve yarıya yakınına, toplam tutarı 1,1 milyar avroyu aşan tazminat vermiştir. Güvenlik bölgeleri, köy korucuları, altyapı eksikliği ve bazı yerlerde bulunan kara mayınlarının köye dönüşleri engellemesi gibi yerlerinden olmuş kişilerin karşı karşıya kaldıkları zorlukları ele alan kapsamlı bir ulusal eylem planı ve stratejisi mevcut değildir.

2.5. Bölgesel konular ve uluslararası yükümlülükler

Kıbrıs

Türkiye, KKTC'nin yeni seçilen liderine ve BMGS Özel Danışmanı'nın çabalarına desteğini ifade ederek Kıbrıs'taki iki toplumun liderleri arasında kapsamlı çözüm görüşmelerinin Mayıs 2015'te yeniden başlatılmasını memnuniyetle karşılamaktadır.

Bununla birlikte, Türkiye, daha önce, Ekim-Nisan döneminde, GKRY'nin tüm Kıbrıslıların menfaatine Münhasır Ekonomik Bölge içerisinde hidrokarbon arama hakkını tehdit eden açıklamalar yapmış ve bu yönde eylemlerde bulunmuştur. AB, üye devletlerin, BM Deniz Hukuku Sözleşmesi dâhil, uluslararası hukuka ve AB *müktesebatına* uygun olarak, ikili anlaşmalar yapma, 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 sorununa BM çerçevesinde adil, kapsamlı ve uygulanabilir bir çözüm bulmayı amaçlayan müzakerelere aktif olarak destek vermesi beklenmektedir. Türkiye'nin bu

kapsamlı çözüme yönelik kararlılığını ve somut anlamda katkısı hayati önem taşımaya devam etmektedir. Türkiye'nin Kayıp Şahıslar Komitesine, ilgili bütün arşivlere tam erişim ve askeri alanlara giriş izni verme sürecini hızlandırması 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 2014 tarihli olanlar da dâhil, Zirve sonuçlarında belirlenen yükümlülüklerini hâlâ yerine getirmemiştir. Türkiye, Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tam olarak ve ayırım yapmaksızın uygulama yükümlülüğünü yerine getirmemiş olup, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile doğrudan taşımacılık bağlantılarındaki kısıtlamalar da dâhil, malların serbest dolaşımı önündeki tüm engelleri kaldırmamıştır. Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile ikili ilişkilerin normalleştirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

Türkiye, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin OECD gibi çeşitli uluslararası kuruluşlara katılımını 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 görüşme gerçekleştirilmemiştir.

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 net bir biçimde, gerektiğinde Uluslararası Adalet Divanına başvurmak suretiyle, BM Şartıyla uyumlu olarak, iyi komşuluk ilişkileri ve sorunların barışçıl şekilde çözümüne bağlı kalması gereğini yinelemektedir. Bu bağlamda, AB bir kez daha endişelerini ifade ederek, Türkiye'ye, bir üye devlete yöneltilen her türlü tehdit veya eylemden ya da komşuluk ilişkilerine ve sorunların barışçıl şekilde çözümüne zarar veren sürüşme nedenlerinden veya eylemlerden kaçınma çağrısında bulunmaktadır. 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 komşu AB üye devletleriyle ikili ilişkiler** olumlu seyretmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı, üçüncü Türkiye-Yunanistan Üst Düzey İşbirliği Konseyine eş başkanlık etmek üzere, Aralık 2014'te Yunanistan'ı ziyaret etmiştir. Yunanistan Dışişleri Bakanı, Mayıs 2015'te Türkiye'yi ziyaret etmiştir. Türkiye, Batı Balkanlardaki angajman politikasını sürdürmüştür. Türkiye, bölgedeki ülkelerle güçlü bağlarını sürdürmüş ve bu ülkelerin NATO'ya ve AB'ye katılım çabalarını desteklemiştir. Cumhurbaşkanı Erdoğan, Mayıs 2015'te Arnavutluk ve Bosna Hersek'i ziyaret etmiştir. Başbakan Davutoğlu, Aralık 2014'te Makedonya'yı ziyaret etmiş ve Davos'ta Sırbistan Başbakanı ile görüşmüştür. Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) kapsamında Türkiye, AB tarafından Bosna Hersek'te yürütülen askeri misyona ve Kosova'daki EULEX misyonuna katkıda bulunmayı sürdürmektedir.

* Bu ifade, statüye ilişkin tutumlara hâle getirmeksizin BMGK'nin 1244/99 sayılı Kararı ve Uluslararası Adalet Divanının Kosova'nın bağımsızlık deklarasyonu hakkındaki görüşü ile uyumludur.

3. EKONOMİK KRİTERLER

Temel Ekonomik Göstergeler	2013	2014
Kişi Başına Düşen GSYH (AB-28 ortalamasının %'si, SAGS)	53	53
GSYH büyümesi (%)	4,2	2,9
İşsizlik Oranı (Kadın; Erkek), (%)	8,8 (10,6; 8,0)	9,9 (11,9; 9,1)
20-64 Yaş Aralığındaki Nüfusun Ekonomik Faaliyet Oranı (20-64 yaş nüfusu içerisinde iktisadi açıdan aktif olanların oranı) (Kadın; Erkek) (%)	58,4 (35,6*; 81,6*)	58,9
Cari işlemler dengesi (GSYH'nin %'si)	-7,9*	-5,8*
Doğrudan yabancı yatırımlar (DYY) (GSYH'nin %'si)	1,5*	1,6*

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.

Söz konusu ekonomik kriterlerin izlenmesi, genişleme sürecinde ekonomik yönetişimin artan önemi kapsamında değerlendirilmelidir. 2015'te genişleme ülkelerinden, ekonomik yönetişimin iyileştirilmesi için orta vadeli makro-maliye politikası çerçevesini ve bu çerçeveyi destekleyecek temel yapısal reformları ortaya koyan bir Ekonomik Reform Programı (ERP) hazırlamaları istenmiştir. ERP'ler, 12 Mayıs 2015 tarihli Ekonomik ve Mali Diyalog toplantısında AB, Batı Balkan ülkeleri ve Türkiye tarafından ortaklaşa kabul edilen ülkeye özgü tavsiyeler için temel teşkil etmiştir.

3.1. İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı

Türkiye ekonomisi gelişmiş bir ekonomi olup işleyen bir piyasa ekonomisi olarak nitelendirilebilir. 2014'te ılımlı bir ekonomik büyüme görülmüştür. Ancak, arka plandaki makroekonomik dengesizliklerin azaltılmasına ilişkin ilerleme kaydedilmemiştir. Yüksek dış açık, Türkiye ekonomisini finansal belirsizliklere ve küresel risk algısındaki değişikliklere karşı kırılgan hale getirmeye devam etmiştir. Enflasyonun nispeten yüksek oranda seyretmeye devam etmesine ve resmi hedefin yine üzerinde çıkmasına rağmen, Merkez Bankası faiz oranlarını düşürmüştür.

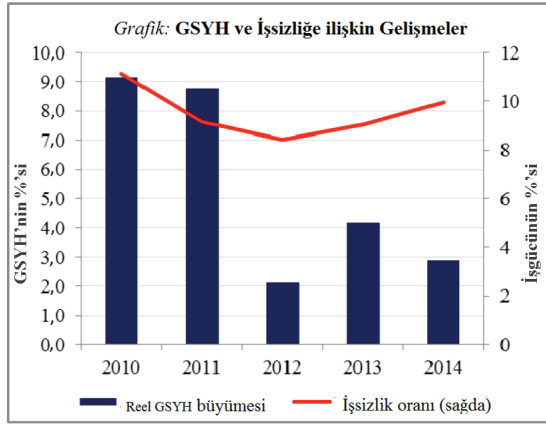
Para ve maliye politikaları, makroekonomik dengesizlikleri azaltacak şekilde ayarlanmalıdır. Aynı zamanda mal, hizmet ve işgücü piyasalarının işleyişinin iyileştirilmesi için yapısal reformlar hızlandırılmalıdır. Ekonomik Reform Programı (ERP) tavsiyelerine paralel olarak ve uzun vadeli büyümeyi desteklemek amacıyla Türkiye'nin önümüzdeki yıl aşağıdaki hususları özellikle dikkate alması gerekmektedir:

- sürekli olarak yüksek seyreden cari işlemler açığı göz önünde bulundurularak, yeterince kısıtlayıcı bir maliye politikası da kullanmak suretiyle yurtiçi tasarrufların teşvik edilmesi;
- para politikasının fiyat istikrarına daha fazla odaklanması;
- hukukun üstünlüğü güçlendirilerek iş ortamının iyileştirilmesi, iş kurmanın kolaylaştırılması ve rekabetin güçlendirilmesi.

Ekonomi politikasının temel unsurları

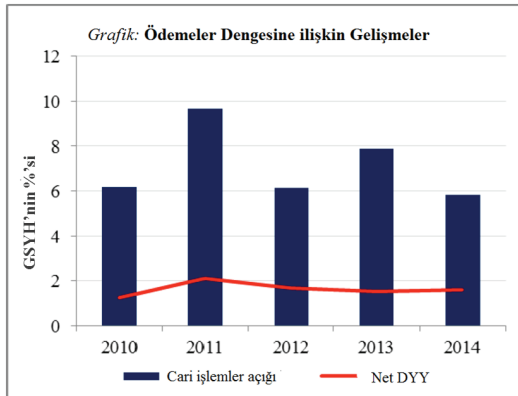
Türkiye'nin temel makroekonomik dengesizliklerini giderme çabaları düzenli seyretilmiştir. Hükümetin, Mart 2015'te Komisyona iletilen 2015-2017 Ekonomik Reform Programı, GSYH büyümesi güçlenirken işsizliğin, enflasyonun ve cari işlemler açığının azaldığı iyimser bir makroekonomik senaryoyu yansıtmaktadır. Mevcut ERP çerçevesinde, yapısal reformlar Türkiye'nin 2014-2018 yıllarını kapsayan 10. Kalkınma Planı kapsamında gerçekleştirilecektir. Ancak, sorumluluğun tek bir kurumda olmayıp kamu kurumları arasında dağıtılmış olması, bütçeleme ve orta vadeli ekonomi politikalarının oluşturulmasında koordinasyonu karmaşık kılmaya devam etmiştir. Makroekonomik istikrarın aleyhine yürütülen para politikası dolayısıyla Merkez Bankasının bağımsızlığına ilişkin belirsizlik artmıştır.

Makroekonomik istikrar



Türkiye ekonomisi son üç yılda, yıllık ortalama %3 oranında büyümüştür. 2014'te güçlü bir başlangıç yapmasına rağmen tüketici kredilerinin düşürülmesini hedefleyen politika önlemleri ve faizlerdeki ani artış neticesinde GSYH büyümesi yavaşlamıştır. %2,9 olarak gerçekleşen yıllık GSYH büyümesi büyük ölçüde, geçici olarak daha rekabetçi hale gelen döviz kuru ve altın ithalatındaki hızlı düşüşten olumlu yönde etkilenen net ihracat kaleminden kaynaklanmıştır. İç talep, özellikle de yatırımlar nispeten sınırlı kalmıştır. 2015'in ilk yarısında GSYH büyümesi görece sabit seyretilmiş (bir önceki yılın aynı dönemine göre

%3,1) fakat bu sefer düşen petrol fiyatlarının sonucu olarak tüketim harcamaları büyümede en büyük paya sahip olmuş ve ihracat azalmıştır. Satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYH 2014 yılında AB ortalamasının %53'ü olarak gerçekleşmiştir.



Türkiye'nin uzun süredir devam eden cari işlemler açığı çok yüksek düzeyde seyretilmeye devam etmiştir. GSYH'nin %6,6'sı olarak gerçekleşen son üç yıla ait ortalama açık, G20 ülkeleri arasındaki en yüksek seviyedir. İç talepteki düşük büyüme, ihracattaki geçici artış ve parasal olmayan altın ithalatındaki keskin düşüş neticesinde, cari işlemler açığı 2014'te bir ölçüde daralmıştır. Dolar bazında düşük seyreden ham petrol fiyatları da büyük bir enerji ithalatçısı olan Türkiye'nin lehine olmuştur.

Türkiye'nin cari işlemler açığı, sermaye girişleriyle telafi edilmesi gereken, süregelen yetersiz yurtiçi tasarrufun bir yansımasıdır. Sermaye girişlerinin çoğunu, yabancı yatırımcıların portföy yatırımları ve Türk bankalarının dış borçlanması oluşturmaktadır. Son yıllarda, gerekli olan sermaye girişlerinin sadece ufak bir bölümü nispeten istikrarlı olan doğrudan yabancı yatırımlar şeklinde gerçekleşmiştir. Dalgalı sermaye girişlerine bağımlılık, Türk Lirasını ve ekonomisini yatırımcı güvenindeki ani düşüslere karşı kırılgan hale getirmiştir. Bu durum son dönemde 7 Haziran ve 1 Kasım 2015 seçimleri öncesinde, Türkiye'nin ekonomi politikalarının yönüne ilişkin belirsizliğin Türk lirası üzerinde yarattığı değer kaybı baskısı nedeniyle ve yine Temmuz 2015'te başlayan küresel finans piyasalarındaki dalgalanma esnasında görülmüştür.

Brüt dış borçların GSYH'ye oranı daha da artarak Mart 2015 sonunda GSYH'nin %57,5'ine ulaşmıştır. Bu durum özellikle gelirlerinin çoğunu Türk Lirası cinsinden elde eden özel şirketlerin yabancı para cinsinden borçlarına ilişkin bir endişe yaratmaktadır. Zira TL değer kaybettiğinde şirketlerin borçlarını geri ödeyebilme güçleri azalmaktadır.

İstihdam artışı üretim artışına paralel gerçekleşmiş fakat işgücü büyümesinin hissedilir düzeyde altında kalmıştır. 2014'te işsizlik oranı, işgücündeki büyümenin mevcut iş sayısını geçmesi dolayısıyla %1,1 puan artarak yıllık ortalama %9,9 seviyesinde gerçekleşmiştir. İşgücü büyümesinin temel nedeni çalışma çağındaki nüfusun artması olmakla birlikte söz konusu büyüme, ekonomik faaliyet oranındaki hafif artıştan da etkilenmiştir.

Kadın istihdam oranı oldukça düşük seviyelerde kalmaya devam etmiştir. 2014'te toplam istihdam oranı %53,2'ye gerilerken, kadın istihdam oranı (%31,6) ile erkek istihdam oranı (%75,0) arasındaki fark yüksek kalmaya devam etmiştir. Aktif şekilde iş arayan kadın oranı az olmasına rağmen kadın işsizlik oranı erkek işsizlik oranının oldukça üstündedir. Ayrıca, çalışan kadınların yaklaşık üçte biri, tarım sektöründe ücretsiz çalışan aile işçisi konumundadır. Genç nüfusun dörtte biri istihdam, öğrenim veya eğitim dışında kalmaktadır.

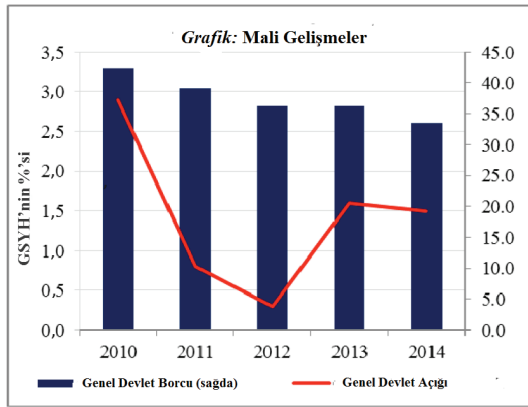
İşgücü piyasasının etkin işleyişi, örneğin iş sözleşmelerinde olduğu gibi esnekliğin az olması nedeniyle sektöre uğramaya devam etmiştir ve bu arada kayıt dışı istihdam da yaygın olarak devam etmektedir. Bu durum, işgücü piyasasına ilişkin reformların derinleştirilmesi, genişletilmesi ve daha kapsayıcı hale getirilmesi gerekliliğine işaret etmektedir.

Gerileyen petrol fiyatlarına rağmen enflasyon oranı, tek haneli yüksek rakamlarda kalmaya devam etmiştir. Bu durum makroekonomik istikrar, kaynak tahsisi ve yeniden paylaşım etkileri bakımından ciddi maliyetler yaratmaktadır. Para birimindeki değer kaybı ve artan gıda fiyatları tüketici fiyat enflasyonunun 2013 yılı sonundaki %7,4 seviyesinden, 2014 sonunda %8,2'ye yükselmesine neden olmuştur. Bu rakam resmi enflasyon hedefi olan %5'in oldukça üzerindedir. 2015'te temel enflasyon, bir önceki yılın fiyatlarına oranla çok daha düşük olan petrol fiyatlarına rağmen çok az bir miktar düşmüştür. Türk Lirası Ağustos 2015 itibarıyla son on iki ayda avro karşısında %12,9 ve reel efektif bazda da %8,2 oranında değer kaybetmiştir.

Merkez Bankası oldukça karmaşık bir para politikası kapsamında birden fazla amaca odaklanmaya devam etmiş olup, bu durum şeffaflığı ve öngörülebilirliği olumsuz etkilemiştir. 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 Mayıs ve Temmuz 2014 arasında %10'dan %8,25'e, Ocak-Şubat 2015 döneminde ise enflasyonun da altında olan %7,5 seviyesine düşürmüştür. Bu düşüşler enflasyon hedefi ile tutarsızlık arz etmekte olup, Cumhurbaşkanı ve hükümetin bazı kesimlerinin faiz oranlarının düşürülmesine yönelik güçlü baskısının olduğu bir dönemde yapılmıştır. Ayrıca, negatif reel faiz oranları, düşük seviyede olan özel kesim tasarruf oranının artırılması ihtiyacı ile de çelişmektedir.

ERP Tavsiye 2: Para politikasının temel hedefi olan fiyat istikrarına odaklanmanın güçlendirilmesi ve diğer politika hedeflerinin farklı tedbirlerle izlenmesi için tutarlı adımların atılmaya devam edilmesi gerekmektedir. Böylece enflasyon hedeflemesi rejiminin işleyişinin iyileşmesi ve kredibilitesinin artması sağlanacaktır

Türkiye, Ocak 2014'te karmaşık para politikası çerçevesinde yaptığı sınırlı sadeleştirmeyi tersine çevirmiştir. Resmi enflasyon hedefinin tutturulabilmesi için para politikasının birincil hedefi olan fiyat istikrarına daha fazla odaklanılmalıdır (Ekonomik Reform Programı-Tavsiye 2).



Kamu maliyesi ile ilgili olarak, bütçe açığının ılımlı ve kamu borcunun sürdürülebilir düzeyde kalmaya devam ettiği görülmektedir. 2014'te merkezi yönetim bütçe açığı, revize hedef olan %1,4 seviyesinin altında ve geçen yılın (%1,2) biraz üzerinde GSYH'nin %1,3'ü düzeyinde gerçekleşmiştir. Kamu gelirleri önceki yılın aynı dönemine kıyasla %9,3 oranında artarken, harcamalar yıllar sonra ilk defa nominal GSYH artışının altında %9,8 oranında artmıştır. Genel devlet borcu 2014'te miktar olarak %3,5 artarken GSYH'ye oranla %0,6 puan gerileyerek, kesinlikle sürdürülebilir bir düzey olarak kabul edilen %33,5 seviyesinde gerçekleşmiştir.

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 (Ekonomik Reform Programı- Tavsiye 1).

ERP Tavsiye 1: 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 çıpa görevini üstlenecek ve güvenilirliği artıracaktır.

Piyasa güçlerinin etkileşimi

Özelleştirme çalışmaları yavaşlamış ve hükümet kilit sektörlerde fiyat belirleme mekanizmasına müdahale etmeye devam ettiğinden fiyat liberalizasyonu bakımından daha fazla ilerleme kaydedilmemiştir. 2013'teki artışın ardından özelleştirme çalışmaları son dönemde yavaşlamış, tamamlanan özelleştirmeler 2013'teki 9,4 milyar avro (GSYH'nin %1,5'i) düzeyinden 2014'te 4,8 milyar avroya (GSYH'nin %0,8'i) gerilemiştir. Enerji sektörünün

özelleştirme ihalelerindeki payı yüksek kalmaya devam etmiştir. Üretim ve hizmet piyasalarında serbestleşmenin sürdürülmesi rekabetin artmasını sağlayacaktır.

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 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.

Pazara giriş ve çıkış

İş kurma süreci daha masraflı ve külfetli hale gelmiştir. Piyasadan çıkış maliyetli ve uzun süreli olmaya, iflas süreci hâlâ ağır ve verimsiz işlemeye devam etmektedir. Yeni iş kurma maliyeti ve zorluklarındaki artışa rağmen, 2014'te yeni kurulan işletme sayısı %16,3 oranında artmıştır. İş kurma süreci, yedi ayrı prosedür gerektirmekte ve ortalama 6,5 gün sürmektedir. Bir önceki yıl, kişi başı gelirin %12,7'sine denk gelen iş kurma ortalama maliyeti, 2014'te kişi başı gelirin %16,7'sine yükselmiştir. İnşaat izni alınması hâlâ külfetli ve zaman alan bir süreçtir.

Kapanan veya tasfiye edilen işletmelerin sayısı 2013'e kıyasla %3,3 oranında azalmıştır. Bir işletmenin tasfiyesi hâlâ maliyetli ve zaman alan bir süreçtir. Tasfiye prosedürü yaklaşık 3,3 yıl sürmekte olup, ortalama %27,9 olan alacakların geri dönüş oranı çok düşük seyretmekte ve daha da düşmektedir. ERP-Tavsiye 3'te belirtildiği üzere, yeni bir iş kurmanın kolaylaştırılması, iş ortamının daha geniş kapsamlı olarak iyileştirilmesi çerçevesinde yer almalıdır.

ERP Tavsiye 3: Türkiye'nin, büyük çaplı sermaye girişlerine süregelen bağımlılığının devam ediyor olması da dikkate alınarak, iş ortamının iyileştirilmesi ve özellikle doğrudan yabancı yatırımlar için bir yatırım merkezi olarak cazibesinin artırılması için sürdürülebilir çalışmalar yapılmalıdır. Bu ise, hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesi, iş kurma sürecinin kolaylaştırılması, mal ve hizmet piyasalarının serbestleştirilmesinin devamlılığı suretiyle rekabetin artırılması dâhil geniş kapsamlı reformların yapılmasını gerektirmektedir.

Hukuk sistemi

Hukuk sistemi mülkiyet hakları alanında göreceli olarak iyi işlemeye devam etse de, genel olarak sistemde daha fazla ilerleme kaydedilmemiştir. El konulan Bank Asya'nın eski sahipleri tarafından başlatılan temyiz sürecinde, yatırımcılara güçlü ve bağımsız bir hukuk sisteminin mevcudiyeti konusunda yeniden güven verilmelidir. Mülkiyet hakları alanında oldukça iyi işleyen bir hukuk sistemi birkaç yıldır mevcuttur. Ticari sözleşmelerin uygulamaya geçirilebilmesi, kısmen ticaret mahkemesi hâkimlerinin yeterince uzmanlaşmaması nedeniyle, hâlâ uzun bir süre almaktadır. Bilirkişilik sistemi, hâlâ paralel bir adli sistem olarak ve genel kaliteyi iyileştirmeden işlevini sürdürmektedir.

Uyuşmazlıkların mahkeme dışı yollarla halli mekanizması, sigorta sektörü, vergi ve gümrük alanları dışında, nadiren kullanılmaktadır. Adli sistem ve idari kapasitesi daha fazla iyileştirilebilir. Ödenmemiş vergi borçlarının faizlerinde affa ilişkin yeni bir teklif TBMM'ye sunulmuştur. Bu gibi tekrarlayan vergi afları ve yeniden yapılandırma mekanizmaları, ödemesini düzenli yapan vergi mükellefleri açısından ayrımcılık yaratmakta, vergi ve sosyal güvenlik idarelerinin gelir toplama kapasitesine uzun vadede zarar vermektedir. Özellikle mevcut enflasyon ortamında, cezalara maruz kalan vergi mükellefleri ve diğer vatandaşlar ödemelerini geciktirerek ciddi bir avantaj sağlamıştır.

Mali sektör gelişimi

Bankacılık sektöründe kârlılığın düşmesine karşın, mali sektör genel olarak iyi bir performans göstermiş olup dayanıklılık sergilemeye devam etmiştir. Bankalar, mali sektör toplam varlıkları içindeki paylarını %87 civarında muhafaza ederek, mali sektördeki ağırlıklarını sürdürmüştür. Bankacılık sektörü varlıklarının değerinin GSYH'ye oranı yükselmeye devam etmiş; 2013'te GSYH'nin %111'i seviyesinde iken, 2014'te GSYH'nin %114'üne çıkmıştır. Bankacılık sektörü varlıkları içerisinde kamu bankalarının payı az da olsa artarken yabancı bankaların sektördeki payı yine az bir artışla Şubat 2015'te %14,6'ya ulaşmıştır. Görece düşük olan sigortacılığın sektör içindeki payı ise (bireysel emeklilik dâhil) %5 civarında kalmıştır.

Borçlanmadaki artışı dizginlemek için alınan makro-ihtiyati tedbirler ile Merkez Bankasının Ocak 2014'te faiz oranlarını yükseltmesi neticesinde banka kredilerinin büyüme hızında bir düşüş gözlemlenmiştir. Bununla birlikte, bankaların verdiği toplam kredi 2014'te %18,5 oranında artmıştır. Bankacılık sektörü net kârlılık oranı 2014'te yatay bir seyir izlemiştir. Temmuz 2015'te %15,1 olarak gerçekleşen bankacılık sektörü sermaye yeterlilik oranı, düzenleyici hedef değeri olan %12'nin oldukça üzerinde kalmıştır. Bankacılık sektöründe geri dönmeyen kredilerin toplam kredilere oranı, istikrarını koruyarak %3'ün biraz altında seyretmiştir.

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. Özellikle eğitime erişim, okullaşma oranları ve enerji sektörünün daha fazla serbestleştirilmesi bakımından **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Bununla birlikte, eğitim kalitesi ve eğitimde cinsiyet eşitliği konularında kayda değer problemler devam etmektedir. Ayrıca devlet desteklerinin şeffaflığının geliştirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiş, kamu alımları alanında ek sınırlamalar ve muafiyetler getirilmiştir. Liranın değer kaybı fiyat bakımından toplam rekabet gücünde iyileşme sağlamıştır.

Ekonomik Reform Programı (ERP) tavsiyelerine paralel olarak ve uzun vadeli büyümeyi desteklemek için Türkiye'nin gelecek yıl aşağıdaki hususları özellikle dikkate alması gerekmektedir:

- potansiyel büyümeyi ve sürdürülebilir bir temelde rekabet gücünü artıracak olan mal, hizmet ve işgücü piyasalarının işleyişinin iyileştirilmesi;
- mesleki eğitimle vasıfsız işçilerin niteliklerinin geliştirilmesi ve daha esnek çalışma koşullarıyla kadınların işgücüne katılımının artırılması.

Beşeri ve fiziki sermaye

Reformlar ve artan eğitim harcamaları, eğitime erişim ve okullaşma oranları üzerinde olumlu etki yaratmıştır. Bununla birlikte, eğitimde cinsiyet eşitliği ve eğitim kalitesi konularında kayda değer problemler devam etmektedir. 2013-2014 eğitim-öğretim döneminde okullaşma oranı tüm eğitim kademelerinde artarak ilköğretimin ilk dört yılı için %99,6'ya, ikinci dört yılı için %94,5'e, ortaöğretim için ise %76,7'ye yükselmiştir. Bununla birlikte, özellikle ortaöğretimde, kızların okullaşma oranlarında, önemli farklar devam etmektedir. 30-34 yaş aralığındaki nüfusta yükseköğretim diploması olanların toplam nüfusa oranı 2013'teki %19,5 seviyesinden 2014'te %20,5 seviyesine yükselmişse de, yükseköğretime katılım uluslararası standartlara göre düşük olmaya devam etmiştir.

OECD'nin düzenli olarak yaptığı 15 yaşındaki öğrencilerin eğitim performansı değerlendirmesi (PISA) sonuçlarına göre, 2009-2012 yılları 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.

ERP Tavsiye 4: Türkiye, özellikle, eğitim gündeminin takibi ve işgücü piyasasının derinleştirilmesi ve genişletilmesine yönelik reformlarla beşeri sermayesini geliştirmeli ve daha iyi kullanmalıdır. Özellikle vasıfsız işçilerin nitelikleri mesleki eğitimler yoluyla iyileştirilmeli ve kadınların işgücüne katılımını artıracak esnek çalışma koşulları oluşturulmalıdır.

Türkiye'nin sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme ile rekabet gücünü teşvik etmek için, ERP Tavsiyesi 4 ile uyumlu olarak, gerek çalışanların niteliklerinin geliştirilmesi, gerekse işgücü piyasasında kadın istihdamını destekleyen reformlar aracılığıyla beşeri sermayesini daha iyi değerlendirmesi gerekmektedir.

Ülkenin fiziki sermayesindeki gelişmeler sınırlı kalmıştır. 2014'te toplam yatırımlar 0,2 puan düşerek GSYH'nin %20,1'ine gerilerken özel yatırımların GSYH'ye oranı 0,3 puan artarak %15,9'a yükselmiştir. Kamu yatırımları ise 2013'te artışın ardından kayda değer biçimde düşerek GSYH'nin %4,2'sine gerilemiştir. 2014'te Türkiye'ye gelen brüt doğrudan yabancı yatırımların GSYH'ye oranı sınırlı bir artışla %1,6'ya, doğrudan yabancı yatırım stokunun GSYH'ye oranı ise %19,3'ten %22,3'e yükselmiştir. AR&GE harcamalarındaki (özel sektör ve kamu sektörü toplamı) artış sürse de hâlâ düşük olup; 2013'te GSYH'nin %0,95'i olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu değer, hükümetin 2018 hedefi olan %1,8'in oldukça altındadır.

2013'te Türkiye'nin ulaşım altyapısında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Otoban ağı değişmemiş, fakat diğer yolların toplam uzunluğu ile demiryolu ağı az da olsa artmıştır. Telekomünikasyon alanında, sabit hat kullanıcıları mobil telefon kullanımına geçmiş ve 2013'te %49 olan hane halkı internete erişim oranı 2014'te %54'e yükselmiştir. Telekomünikasyon alanındaki mevzuatın AB *müktesebatı*yla uyumlaştırılması hususunda ilerleme kaydedilmemiştir. Düzenleyici kurum 4G lisanslarının beş frekansta kullanım hakkı için ihale çağrısı yapmış, fakat Cumhurbaşkanının müdahalesi sonucu prosedürü tamamlamamıştır.

Enerji sektörünün serbestleştirilmesindeki ilerleme devam etmiştir. Mart 2013'te yeni Elektrik Piyasası Kanunu'nun yürürlüğe girmesinin ardından 2014'te elektrik piyasasının rekabete açıklık oranı daha da artmış olup, 2016'da piyasanın tamamının rekabete açılması hedeflenmiştir. Elektrik üretim varlıklarının özelleştirilmesi konusunda da ilerleme devam etmiştir. Doğal gaz piyasasının kamu işletmesi olan BOTAŞ'ın tekel nitelikli piyasa payının düşürülmesi yoluyla doğal gaz piyasasının serbestleştirilmesinde daha fazla ilerleme sağlanması gerekmektedir. Doğal gaz ve elektrik piyasalarında şeffaf ve maliyet-esaslı fiyatlama sistemi hâlâ gerektiği gibi uygulanmamaktadır. Nisan 2015'te organize toptan elektrik piyasalarının mali uyumlaştırma işlemlerini yürütmek üzere Enerji Piyasaları İşletme A.Ş. (EPIAŞ) kurulmuştur.

Sektör ve işletme yapısı

2014'te, GSYH %2,9 büyürken istihdam sadece %1,6 oranında artmış, ekonominin tamamında işgücü verimliliği yükselmiştir. İstihdam büyümesinin sektörel dağılımında ise, toplam istihdamın %51'ini oluşturan hizmetler sektörünün payında sadece küçük bir artış kaydedilmiştir. Sanayi sektörünün istihdamdaki payı %20,5 iken, inşaat ve tarım sektörlerinin payları sırasıyla %7,4 ve %21,1 olarak gerçekleşmiştir. Tarım sektörünün GSYH içindeki payı uzun vadeli düşüş eğilimini sürdürmektedir.

2013'te %86,4 olan özel sektörün GSYH içindeki payı 2014'te %84,6'ya gerilemiştir. Bununla birlikte, bu oran hâlâ AB standartlarının oldukça üzerindedir.

Devletin rekabet edebilirlik üzerindeki etkisi

Devlet desteklerinde şeffaflığın artırılmasına yönelik bir ilerleme kaydedilmemiş, kamu alımları kurallarına uyumda ise geriye gidilmiştir. Eylül 2011'de yürürlüğe girmesi planlanan Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelik 2015 sonuna ertelenmiştir. Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu, henüz resmi olarak kapsamlı bir devlet destekleri envanteri oluşturamamış ve 2012 yılı teşvik paketi dâhil olmak üzere, tüm devlet destekleri mekanizmalarını AB *müktesebatına* uyumlu hale getirmek için bir eylem planı hazırlamamıştır. Ancak kamu alımlarıyla ilgili yasal çerçevede yapılan yeni değişiklikler (Bkz. Fası 5-Kamu Alımları) mevzuatı AB *müktesebatından* daha da uzaklaştırmıştır.

AB ile ekonomik bütünleşme

Türkiye'nin AB ile ticari ve ekonomik bütünleşmesi ileri düzeyde olup, 2014'te daha da artmaya devam etmiştir. Ayrıca para birimindeki değer kaybı nedeniyle Türkiye'nin uluslararası fiyat rekabeti gücü artmıştır. Mal ve hizmet ithalat ve ihracatının toplam değerinin GSYH'ye oranı olarak ölçülen ekonominin açıklığı 2014'te artmıştır. AB'nin Türkiye'nin toplam ticareti içindeki payı, %38,5'ten %39,3'e yükselmiştir. AB'nin Türkiye'nin toplam ihracatındaki payı %41,5'ten %43,5'e çıkarken, Türkiye'nin toplam ithalatındaki payı ise değişmeyerek %36,7'de kalmıştır.

AB, Türkiye'nin en büyük doğrudan yabancı yatırım kaynağı olmayı sürdürmüş ve AB'nin doğrudan yabancı yatırımlar içindeki payı %51,7'den %55,9'a yükselmiştir. Türkiye'nin doğrudan yabancı yatırım stokunun yaklaşık olarak dörtte üçü AB kaynaklıdır. Haziran 2014 ve Haziran 2015 arasında Türk lirasının değer kaybetmesiyle birlikte Türkiye'nin uluslararası fiyat rekabeti gücü iyileşmiştir.

4. ÜYELİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ ÜSTLENEBİLME YETENEĞİ

4.1. Fası 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 bu fasılda **oldukça hazırlıklıdır**. Geçen yıl özellikle çevreye duyarlı tasarım gerekleri, tıbbi cihazlar ve belirli mallar için piyasa gözetiminin ve denetiminin artırılması konularında mevzuatın *müktesebata* daha uyumlu hale getirilmesi yönünde **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Ancak, ticaretin önündeki bazı teknik engeller, Türkiye'nin Gümrük Birliği kapsamındaki yükümlülüklerini ihlal ederek malların serbest dolaşımını geciktirmekte veya buna engel olmaktadır. Bunlar sınırlarda uygulanan ilave test ve uygunluk değerlendirmesi gerekliliklerini içermektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- ön izin ve lisans uygulamalarını kaldırarak, "klasik yaklaşım" *müktesebatı* alanında malların serbest dolaşımını geliştirmesi;
- ihracat kısıtlamalarını kaldırması gerekmektedir.

Malların serbest dolaşımına uygulanan **genel ilkelere** ilişkin olarak, risk esaslı elektronik ithalat kontrol sistemi 'TAREKS' işlemekte ve AB'den gelen ürünlere, spesifik bir risk profiline sahip olmadıkları takdirde, serbest dolaşım sağlamaktadır. Ancak, mevcut ürün güvenliği mevzuatına ve Gümrük Birliği kurallarına aykırı olarak, oyuncak ve ayakkabı gibi ürünlerin ithalatı için ilave test ve uygunluk değerlendirmesi kontrolleri uygulanmaktadır. Motorlu araçlar alanında AB tip onayı kabul edilmekte iken, başta tekstil ürünleri, kimyasallar ve gıda ürünleri olmak üzere, "Klasik Yaklaşım" alanındaki ürünler ön izin ve lisans uygulamalarına tabi tutulmaktadır. Düzenlenmemiş alanda karşılıklı tanıma ilkesi uygulanmaya devam etmektedir. Tekstil ürünleri, ikinci el mallar ve alkollü içkiler gibi alanlarda ticarete teknik engeller bulunmaya devam etmektedir. Ayakkabı, tekstil ve konfeksiyon ürünlerinin ithalatı için tescil gerekliliği devam etmektedir. İthalata uygulanan gözetim tedbirleri ticaret akışını engellemeye devam etmiştir. İkinci el mallar için hâlâ lisans talep edilmektedir. Alkollü içkilere uygulanan lisans gereklilikleri azaltılmıştır ancak etiketlemeye ilişkin gereklilikler engel oluşturmaya devam etmektedir. Alüminyum, kâğıt ve bakır hurdası, krom ve deri ihracatına uygulanan kısıtlamalar Gümrük Birliği kurallarına aykırı şekilde *fili* bir yasak teşkil etmektedir.

Yatay tedbirlere uyum ileri düzeydedir. Genel Ürün Güvenliği Direktifi'yle tam uyum sağlayacak olan yeni Tüketici Ürün Güvenliği Yönetmeliği henüz kabul edilmemiştir. **Standardizasyon** konusunda, Türkiye, bugüne kadar, Avrupa Standardizasyon Komitesinin (CEN) ve Avrupa Elektronik Standardizasyon Komitesinin (CENELEC) 18.981 standardı ile Avrupa Telekomünikasyon Standartları Enstitüsünün (ETSI) 427 standardını kabul etmiştir. Avrupa standartlarına genel uyum oranı %97'dir. Türkiye, çoğunluğu düzenlenmemiş alanda olmak üzere bazı yeni zorunlu standartları kabul etmeye ve mevcut olanları değiştirmeye devam etmiştir. Bu alandaki bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeye başlamıştır. **Uygunluk değerlendirmesiyle** ilgili olarak, hâlihazırda 36 onaylanmış kuruluş ve 1 teknik onay kuruluşu bulunmaktadır. 2015'te, akreditasyon sayısı %13 oranında artmıştır. Yasal metrolojiyle ilgili olarak, Türkiye hazır ambalajlı ürünler, ölçü kabı olarak kullanılan şişeler, taksimetreler, ölçüler, ölçü aletleri ve bu aletlerin muayenesi hakkında yeni ya da değişiklik getiren mevzuatı kabul etmiştir. 2015'te, 3 yıllık bir uygulama dönemi bulunan bir ulusal metroloji stratejisi de hazırlanıp kabul edilmiştir.

Mevcut sistemin güçlü ve zayıf yönleri üzerine yapılan bir değerlendirmeye dayanarak 2015-2017 dönemi için stratejik hedefler belirleyen bir **piyasa gözetimi ve denetimi** stratejisi kabul edilmiştir. Telsiz-telekomünikasyon terminal ekipmanlarının, gübrelerin, atık pillerin ve akümülatörlerin piyasa gözetim ve denetiminin oluşturulması ya da geliştirilmesi için mevzuat değişikliği yapılmıştır. Piyasa gözetimi ve denetimi henüz etkili bir şekilde uygulanmamaktadır. Bunun, risk analizine dayanılarak gözetimin kapsamının genişletilmesi ve ürün güvenliği konusunda farkındalık yaratılması yoluyla yapılması mümkündür.

"Klasik Yaklaşım" AB *müktesebatı* kapsamındaki ürün mevzuatıyla ilgili olarak, motorlu araçlar konusunda, bazıları *müktesebata* uyumlu mevzuatın yürürlüğe girmesini erteleyen yeni ve değişiklik getiren mevzuat kabul edilmiştir. Türk mevzuatını bu alandaki güncel AB *müktesebatına* uyumlu hale getirmek amacıyla kozmetikler ve tekstil elyafı hakkında değişiklik yönetmelikleri çıkartılmıştır. İlaçların fiyatlandırılmasında kullanılan avro ve Türk lirası döviz kuru bir Bakanlar Kurulu Kararı'yla yeniden düzenlenmiştir; ancak, değiştirilen oran piyasa döviz kurunun hâlâ çok uzağındadır ve bu nedenle bu sektördeki aşırı fiyat kontrolleri ithal ürünler aleyhine devam etmektedir. Belirli tehlikeli maddelerle ilgili bazı unsurların uyumlaştırılması amacıyla bir dizi adım atılmışsa da REACH'e uyumu hedefleyen kimyasallar mevzuatı henüz kabul edilmemiştir.

Hâlihazırda ileri düzeyde bulunan **"Yeni ve Küresel Yaklaşım"** çerçevesindeki **ürün mevzuatı** kapsamında, Türkiye, makine güvenliği ve yapı malzemeleri konusundaki güncel AB

müktesebatı ile uyumlu hale gelmek amacıyla, mevcut düzenlemelere değişiklik getiren mevzuatı yayımlamıştır. Bir dizi ev aletinin ve elektrikli motorların çevreye duyarlı tasarım gerekleri hakkında yeni mevzuat çıkartılmıştır. Test, kontrol ve kalibrasyonun yanı sıra klinik araştırmalar, elektronik kullanım kılavuzları, satış, tanıtım ve reklamla ilgili olarak tıbbi cihazlar hakkında yeni ve değişiklik getiren mevzuat kabul edilmiştir. Asansörlerin işletilmesi, bakımı ve periyodik kontrolleri ve asansör muayene kuruluşları hakkında idari ve hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye, muhtemel patlayıcı ortamlarda kullanılan koruyucu sistemler (ATEX) hakkındaki AB Direktifi'nin uygulanmasını yalnızca hâlihazırda maden alanlarında kullanılan ekipmanla ilgili olarak ve 2017'ye kadar geçerli olacak şekilde kaldırmıştır. Bu mevzuat 2006'dan beri zaten yürürlükte bulunuyordu. Bu doğrultuda ortaya çıkan askıya alma ihtiyacı ATEX'le ilgili olarak 2006'dan beri uygulanan piyasa gözetimi ve denetimi sisteminin güvenilirliği konusunda soru işaretlerine neden olmaktadır. Kişisel koruyucu donanımlar hakkında uyumlaştırılmış standartlar yayımlanmıştır.

Usule ilişkin tedbirler ile ilgili olarak, her ne kadar mevzuatın tamamı bildirilmemişse de Eylül 2014'ten beri, 98/34/AT sayılı Direktif kapsamında teknik mevzuatın bildirim sayısında artış meydana gelmiştir.

4.2. Fasil 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**. Geçtiğimiz yıl **hiç ilerleme kaydedilmemiştir**. Türkiye, AB üye devletleriyle bugüne kadar 13 adet ikili sosyal güvenlik anlaşması akdetmiştir.

İşgücü piyasasına erişim veya Avrupa İstihdam Hizmetleri Ağı **EURES** konusunda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir. **Sosyal güvenlik sistemlerinin koordinasyonu** konusunda AB üye devletleriyle yeni ikili sosyal güvenlik anlaşmaları akdedilmemiştir.

4.3. Fasil 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi

AB gerçek ve tüzel kişileri, herhangi bir AB üyesi devlette 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 yabancılar için çalışma izinleri konusunda **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 Başvuru Noktası oluşturması gerekmektedir.

İş kurma hakkı ile ilgili olarak Türkiye, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin mevzuatta değişiklikler yapmıştır. Yapılan değişiklik ile Türkiye'ye ithal edilen ya da Türkiye'den ihraç edilen makine ve teçhizatın montaj, bakım ve onarımı ile diğer mal ve hizmetler ya da bunlara ilişkin eğitim konularında Türkiye'ye birden çok giriş yapılmasına ve giriş tarihinden itibaren bir yıl içinde toplam üç ayı geçmemek üzere Türkiye'de bulunulmasına olanak verilmiştir. Geçici ya da şartlı koruma kapsamındaki kişilerin çalışma iznine başvurmalarına olanak tanınmasını sağlayan bir mevzuat hâlâ kabul edilmemiştir.

Sınır ötesi hizmet sunumu serbestisine ilişkin olarak AB menşeli hizmet sağlayıcılara yönelik kayıt, lisanslama ve yetkilendirme gereklilikleri devam etmektedir. AB *müktesebatına* aykırı bir şekilde, turist rehberlerine ilişkin yönetmelikte vatandaşlık şartı bulunmaktadır. Türkiye'nin hâlâ, bu amaçla almakta olduğu teknik destek doğrultusunda Hizmetler Direktifi'ne uyum sağlaması ve bir Tek Temas Noktası oluşturması gerekmektedir.

Posta hizmetleri ile ilgili olarak Türkiye, Evrensel Posta Birliğinin Oluşturulmasına İlişkin 7. Ek Protokol'ü onaylamıştır. Türkiye, Posta Kanunu'nda, lisanslama, evrensel hizmet bedeli ve ücret düzenlemesinin kapsamı konularına açıklık getirecek değişiklikleri henüz kabul etmemiştir.

Mesleki yeterliliklerin karşılıklı tanınması ile ilgili olarak, yapılan kanun değişikliği ile, eğitimini yabancı ülkede tamamlamış eczacıların, diplomalarının Sağlık Bakanlığına kayıtlı bir Türk eğitim kurumu tarafından tanınması koşuluyla, Türkiye'de çalışmalarına olanak sağlanmıştır. Mesleki Yeterlilik Kurumu, meslek standartları yayımlamayı sürdürmüştür. Bazı düzenlenmiş mesleklerde tanıma için hâlâ mütakabiliyet ve/veya vatandaşlık ve dil şartları aranmaktadır. Türkiye'nin bu amaçla almakta olduğu teknik destek doğrultusunda bu alanda AB *müktesebatına* daha fazla uyum sağlaması gerekmektedir.

4.4. Fasil 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı

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

Türkiye sermayenin serbest dolaşımı alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Türkiye geçtiğimiz yıl, özellikle terörizmin finansmanı ile mücadeleye ilişkin yasal çerçevenin oluşturulması ve uygulanması konusunda **bazı ilerlemeler** kaydetmiştir. Gayrimenkul edinimine ilişkin mevzuat AB *müktesebatına* henüz uyumlu değildir ve bazı AB üye devlet vatandaşlarının haklarını kısıtlamaya ve onlar için anlaşılması güç olmaya devam etmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- yabancıların gayrimenkul satın alımının serbestleştirilmesi amacıyla bir eylem planı hazırlaması ve kabul etmesi,
- Mali Eylem Görev Gücünün kara paranın aklanmasının önlenmesine ilişkin tavsiyelerini, daha yakın kurumlar arası işbirliği yoluyla, etkili bir şekilde uygulaması gerekmektedir.

Sermaye hareketleri ve ödemeler konusunda, yabancıların gayrimenkul edinimine ilişkin Türk mevzuatı şeffaf değildir ve tüm AB vatandaşlarına ayrımcı olmayan bir yaklaşımla uygulanmamaktadır. Türkiye'nin AB *müktesebatına* uyumlu bir şekilde, yabancıların gayrimenkul satın alımının aşamalı olarak serbestleştirilmesi amacıyla bir eylem planı kabul etmesi ve uygulaması gerekmektedir. Ayrıca radyo ve TV yayıncılığı, taşımacılık, eğitim ve elektrik piyasasına ilişkin yabancı sermaye payı üzerinde sektörel kısıtlamalar bulunmaktadır.

Ödeme sistemleri konusunda iyi bir standarda ulaşılmış olup, bu alanda daha fazla ilerleme kaydedilmemiştir.

Türkiye **kara paranın aklanması** ve terörizmin finansmanı ile **mücadele** konusunda kayda değer ilerleme kaydetmiştir. Mali Eylem Görev Gücü, Türkiye'nin global uyum programı altında izlenmesine son vermiştir. Ancak, Türkiye'nin hâlâ, son karşılıklı değerlendirme raporunda tespit edilen hususları ele alması gerekmektedir. Mali Suçları Araştırma Kurulu,

kapasitesini güçlendirmeye devam etmiştir ve daha çok sayıda şüpheli işlemi araştırmıştır. Ancak, mahkûmiyet, müsadere, el koyma ve varlıkların dondurulması işlemlerinin sayısı sınırlı kalmaya devam etmektedir ve kolluk birimleri ile daha iyi işbirliği yapılması gerekmektedir. Türkiye, Suç Gelirlerinin Aklanması, Araştırılması, El Konması ve Müsaderesi ile Terörizmin Finansmanı Hakkındaki Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni onaylaması yönünde teşvik edilmektedir.

4.5. Fası 5: Kamu Alımları

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

Türkiye, modernize edilmiş ve genişletilmiş bir Gümrük Birliği kapsamına alınması potansiyel olarak mümkün bir alan olan kamu alımları konusunda **kısmen hazırlıklıdır**. AB *müktesebatına* uyum konusunda önemli eksiklikler var olmaya devam etmektedir ve özellikle kamu alımları alanı yolsuzluklara açıktır. Geçen yıl, özellikle Türkiye'nin kuralları uygulama ve yürütme kapasitesinin artırılması konusunda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Ancak kamu alımlarıyla ilgili yasal çerçevede yapılan yeni değişiklikler mevzuatı AB *müktesebatından* daha da uzaklaştırmıştır.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- kamu alımları mevzuatını, özellikle su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri ve imtiyazlara 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 offsetler gibi kısıtlayıcı tedbirleri kaldırmaya başlaması gerektirmektedir.

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Türkiye'nin kamu alımları mevzuatının oluşturduğu **yasal çerçeve** Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (ABİA) fiyat ile beklenen fayda arasındaki denge, serbest rekabet ve şeffaflık gibi ilkelerini geniş ölçüde yansıtmaktadır. Bununla birlikte, ayrımcılık yapmama ilkesi bağlamında, Türkiye belirli mallara zorunlu yerli fiyat avantajı uygulamaktadır.

2004 AB kamu alımları direktifleriyle büyük ölçüde uyumlu Kamu İhale Kanunu, hem eşik değerin 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. Ancak, Kanun AB *müktesebatıyla* bazı uyumsuzluklar içermektedir ve 2014 AB kamu alımları direktifleriyle uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Ekonomik aktörler için şeffaflığı sınırlandıran ve sektörlere 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 verdiğinden daha kısıtlayıcıdır. Eşik değerler AB direktiflerinde belirtilenden yüksek olmaya devam etmiştir. Savunma ve güvenlik alımlarına yön veren yönetmelikler AB *müktesebatına* büyük ölçüde uyumludur ancak Türkiye'de imtiyazlarla ilgili geniş kapsamlı bir yasal çerçeve bulunmamaktadır.

Şubat 2014'te kabul edilen değişiklikler ve 2015'te çıkartılan uygulama mevzuatı daha önce ihtiyari olan %15'e kadar yerli fiyat avantajını 'orta ve yüksek teknolojiye sahip ürünler' için

zorunlu hale getirmiştir. Bu, yalnızca Türk şirketlerine uygulanmakta, AB şirketlerini kapsayan müşterek girişimlere ya da konsorsiyumlara uygulanmamaktadır. Değişiklikler kamu ihalelerinde offset seçeneği de getirmiştir; böylelikle alıcı (hükümet) tedarikçiden genellikle yerli üretime fayda sağlayan parasal olmayan mal ve/veya hizmetleri kabul etmesini talep edebilmektedir. Bu tür kazanımlar Kamu İhale Kanunu'nun dışında bırakılmıştır. Bu kısıtlayıcı tedbirler AB *müktesebatıyla* çelişmektedir. Henüz bu tedbirleri yansıtmayan 2014 istatistikleri temelinde, yerli fiyat avantajı toplam sözleşme bedelinin %29'u oranında (2013'te bu oran %38'dir) ve asgari eşik değerinin üzerindeki sözleşme sayısının %9'u oranında (2013'te bu oran %10'dur) uygulanmıştır. Kamu ihalelerine katılan teklif sahiplerinin ortalama sayısı 4,49 olmuştur. Türkiye tüm kısıtlayıcı tedbirleri kaldırmalı ve yeniliğin teşviki amacıyla 2014 AB direktifleri kapsamında öngörülen yeni araçları uygulamayı değerlendirmeye almalıdır.

Türkiye'nin spesifik bir kamu alımları **stratejisi** bulunmamaktadır. Kasım 2014 tarihli AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı, mevzuatın 2014 AB direktiflerine uygun olarak yeniden düzenlenmesini ve kamu hizmetleri su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri ve kamu-özel 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. Ancak, kamu alımları mevzuatında, sektörlerle özel kanunlar vasıtasıyla yapılan değişiklikler bu yapıya zarar vermektedir. Şubat 2014'te yapılan değişiklikler, Bilim, Sanayi ve Ticaret Bakanlığına yerli fiyat avantajının zorunlu olarak uygulanacağı ürünlerin listesini tespit etme yetkisi vermiştir.

Uygulama ve Yürütme Kapasitesi

Türkiye'nin **kamu alımları piyasası** 2014'te GSYH'nin %6,4'ü seviyesinde sabit kalmıştır. Usuller şeffaflık ve etkinlik ilkelerine genellikle bağlı kalmaktadır. İyi işleyen bir merkezi kamu alımları portalı (EKAP) bulunmaktadır. Türkiye'nin, kuralları uygulama ve yürütme kapasitesi oldukça gelişmiştir. Maliye Bakanlığı, KİK ve Kalkınma Bakanlığı görevlerini yerine getirmek için yeterli kaynaklara sahiptir. Piyasa ve rekabet, sektörlerin çoğunda tatmin edici bir biçimde işlemektedir. Çerçeve anlaşmalar, AB gereklilikleri uyarınca etkili bir biçimde kullanılmaktadır. Merkezi satın alma, sağlık sektörü gibi sınırlı sayıdaki alanda etkili bir biçimde kullanılmaktadır. Ancak, Türkiye'de, hacimleri giderek artmasına rağmen kamu-özel ortaklıklarının işleyişinin koordinasyonundan, denetiminden ve izlenmesinden sorumlu tek bir otorite bulunmamaktadır. Kalkınma Bakanlığı'ndaki Kamu-Özel İşbirliği Dairesi Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı ile birlikte bazı projelerin ilk aşama incelemesini gerçekleştirmektedir. Özellikle Kamu İhale Kanunu kapsamı dışında kalan büyük ortaklıklarla ilgili olarak, bazı kamu ihalelerine siyasi müdahalede bulunulduğuna dair iddialar bildirilmiştir.

İhalelerin sonuçlandırılmasının ve uygulanmasının **izlenmesi** tatmin edici düzeydedir. KİK, performansın ve sonuçların ölçümü ve aynı zamanda kamu alımları sisteminin geliştirilmesi için temel oluşturan üç aylık istatistikler yayımlamaktadır.

İdarelerin **kamu alımı süreçlerini yönetme kapasiteleri** gelişmeye devam etmektedir. İdarelerin iyi tanımlanmış ihale işlevleri ve bunları etkili bir biçimde uygulayabilmeleri için gerekli kapasiteleri bulunmaktadır. Türkiye e-tedarikten rekabeti ve şeffaflığı artırmaya ve maliyeti azaltmaya yönelik önemli bir araç olarak faydalanmaktadır. KİK, idarelere yeterli miktarda düzenleyici, istişari ve operasyonel destek sağlamaktadır. Kurum, eğitim ve operasyonel desteğini belediyeler gibi kapasitesi daha sınırlı kurumlara yöneltilmelidir. 2014'te, toplam ihalelerin %32'si belediyeler tarafından verilmiştir ve toplam şikâyetlerin %28'i bunlar hakkında yapılmıştır.

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 dürüstlüğü ilişkin potansiyel sorunları ortaya koyan bir risk göstergesi sistemi geliştirmesi gerekmektedir.

Şikâyetlerin etkili şekilde incelenmesi sistemi

Hukuk yollarına başvurma hakkı Anayasa'da ve Kamu İhale Kanunu'nda yer almaktadır. İnceleme usulleri hakkındaki mevzuat, 2007 AB Şikâyetlerin İncelenmesi Direktifi'yle ve AB Antlaşması'nın genel ilkeleriyle iyi düzeyde uyumludur. Bir idarenin şikâyetler hakkındaki her türlü kararına ilişkin olarak KİK bünyesindeki Kamu İhale Kurulu'na itiraz başvurusunda bulunmak mümkündür. Kurul'un kararlarının %20'den daha az bir oranına idari mahkemelerde itiraz edilmektedir. Ancak KİK'in inceleme işlevi Kamu İhale Kanunu'nun kapsamı dışında kalan kamu hizmetleri su, enerji, ulaştırma ve posta sektörleri ya da imtiyazlar gibi alanları kapsamamaktadır. İmtiyazlarda, istekliler, ihale makamına şikâyetle bulunup, sonrasında doğrudan idari mahkemelere başvurabilmekte ve kamu-özel ortaklıkları kapsamındaki kararlara birinci derece mahkemelerinde itiraz edilebilmektedir. Bu alanlar arasındaki ayrım ve bunların farklı itiraz usulleri genellikle net değildir.

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. 2014'te, KİK bünyesinde ayrı bir yapı olarak çalışan Kamu İhale Kurulu, toplam ihale sayısının yaklaşık %4'üne karşılık gelen 3.942 şikâyet incelemiştir. Muhtemel çıkar çatışmalarını önlemek amacıyla, Kamu İhale Kurulu'nun KİK'e entegre edilmesinin yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir senede iki katına çıkan şikâyet harçlarının çok yüksek olduğu düşünülmektedir. Mahkeme kararlarının çıkması iki ya da üç yıl sürebilmektedir.

4.6. Fasl 6: Şirketler Hukuku

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

Türkiye şirketler hukuku alanında **çok ileri düzeydedir**. Özellikle zorunlu bağımsız denetimin kapsamının genişletilmesi suretiyle **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Ayrıca, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu kapasitesini ve çevrimiçi hizmetlerini güçlendirmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ birleşme ve bölünmeler de dahil, birkaç mevzuatın teknik uyumunu tamamlaması gerekmektedir.

Şirketler hukuku ile ilgili olarak, Türkiye'nin uyum düzeyi yüksektir. Ticaret Kanunu'nun uygulanması için, Türkiye ticari sicil ve şirketlerin elektronik ortamda tescilinin yaygınlaştırılmasına yönelik ikincil mevzuatı kabul etmeye devam etmiştir. Şirket birleşmeleri ve işletmenin bir bölümünün elden çıkarılması, maddi olaylar ve hisse senetlerinin geri alınmasına ilişkin yönetmelikler yeniden düzenlenmiştir. Birleşme ve bölünmelere ilişkin mevzuata uyum sağlanması hususunda açıklığa kavuşturulması gereken birkaç husus kalmıştır.

Türkiye, Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarına dayalı yeni **muhasebe** ve finansal raporlama standartlarına ve mevcut standartlarda yapılan değişikliklere uyum çalışmalarına devam etmiştir. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu eğitimlerin ve çevrimiçi hizmetlerini daha da geliştirerek idari kapasitesini daha fazla güçlendirmiştir.

Sermaye eşiklerinin azaltılmasıyla, zorunlu bağımsız **denetimin** kapsamı daha da genişletilmiştir. Onaylanmış bağımsız denetçilerin ve denetim şirketlerinin sayısı artmıştır.

4.7. Fasil 7: Fikri Mülkiyet Hukuku

AB, telif hakkı ve bağlantılı hakların yasal olarak korunmasına ilişkin kuralları uyumlaştırmıştır. Bu kurallar, örneğin bilgisayar programlarını, yayıncılığı ve markaları, tasarımları, biyoteknolojik buluşları ve ilaçları kapsamaktadır.

Türkiye bu alanda **oldukça hazırlıklıdır**. Geçen yıl bazı ilerlemeler kaydedilmiştir ancak taklitçilik ve korsanlık hala yaygındır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- sınai mülkiyet hakları ve telif haklarına ilişkin hala beklemekte olan mevzuatı kabul etmesi;
- korsanlık ve taklitçilikle mücadele konusunda cezai yaptırımları artırması;
- mevcut girişimlerin ötesinde fikri mülkiyetin korunmasına ilişkin farkındalığı daha da artırması gerekmektedir.

Telif hakları ve bağlantılı haklar konusunda, temsil hakkı ve çoğaltma hakkının lisanslanmasında olduğu kadar özellikle yabancı yapımcılara yönelik muamele konusunda toplu hak yönetimi hâlâ sorunludur. Telif haklarına ilişkin kanun taslağı hâlâ Kültür Bakanlığında beklemektedir.

Sınai mülkiyet haklarına ilişkin Kanun henüz kabul edilmemiştir; bu da hak sahipleri için süregelen belirsiz bir yasal ortam oluşturmaktadır. Türk Patent Kanunu, ilaçlara ilişkin buluşlar konusunda hâlâ AB *müktesebatı* ve Avrupa Patent Ofisi standartları ile uyumlu değildir. Türk Patent Enstitüsü (TPE), İç Pazar Uyum Ofisinin tasarım veri tabanına erişim sağlayarak, idari kapasitesini olduğu kadar çevrim içi hizmetlerini de geliştirmiştir. Kötü niyetli markalara ve endüstriyel tasarımlara ilişkin TPE kararlarının niteliği geliştirilmiştir. TPE, yerli ve uluslararası kuruluşlarla farkındalık oluşturma ve işbirliği faaliyetlerini artırmıştır. Mart 2015'te AB-Türkiye Fikri Mülkiyet Hakları (FMH) Çalışma Grubu, fikri mülkiyet hakları ile ilgili çok sayıda sektör temsilcisinin katılımına tanıklık etmiştir. Fikri mülkiyet hakkı sahipleriyle, sistemik FMH sorunları konusunda yapılandırılmış ve kapsamlı bir diyalog henüz oluşturulmamıştır. FMH ve coğrafi işaretlere ilişkin ulusal strateji, 2015-2018 eylem dokümanı ile birlikte Temmuz 2015'te yayımlanmıştır. Ancak, coğrafi işaretler, bitki çeşitliliği ve ilaçlar için düzenleyici veri koruması konusunda daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

Yargılama süreci ile ilgili olarak, ilave bir ihtisas mahkemesi kurulmuştur. Ancak, 25 adet fikri ve sınai haklar mahkemesinin daimi uzmanlığının FMH konusunda geliştirilecek eğitimlerle güçlendirilmesi gerekmektedir. Patent verilebilirlik kriterlerinin, tutarlılık sağlamak için hâkimler ve bilirkişilerle işbirliği içerisinde oluşturulması gerekmektedir. Patent davalarında bilirkişilerin nitelikleri ve yükümlülüklerine ilişkin kılavuzlar yoluyla profesyonellikleri ve tarafsızlıkları da güçlendirilmelidir. Özellikle taklit malların suç işleyenlere iadesi, el konulan taklit malların hak sahipleri tarafından depolanması ve ihtiyati tedbir kararlarının alınmasındaki tutarsızlıklar konusunda Uygulama Direktifi'ne uyuma duyulan ihtiyaç devam etmektedir. Taklit mallara ilişkin gümrük uygulaması daha da geliştirilmiştir ve el koymalara ilişkin gümrükteki başvuruların sayısı artmıştır. El koymaların sayısının artmasını sağlayan kriptolu lazer kod sistemiyle korsanlıkla mücadele güçlendirilmiştir. Ancak, geniş kapsamlı *resen* ve şikâyeteye dayalı polis baskınlarına rağmen halk sağlığına ve tüketicilerin korunmasına yönelik tehdit oluşturan ve kayıtlı ekonominin zarar görmesine sebep olan taklit ve korsanlık hâlâ yaygındır. Fikri mülkiyet haklarının gümrüklerde uygulanmasına ilişkin mevzuatın 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 devletlerin rekabeti bozan devlet destekleri vermesini engellemektedir.

Türkiye, rekabet politikası alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Özellikle AB *müktesebatı* ile büyük ölçüde uyumlaştırılan anti-tröst ve birleşmeler politikası konusunda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir ve Rekabet Kurumu görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmeye devam etmektedir. Ancak, devlet destekleri politikası konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin yürürlüğe girmesi üçüncü kez ertelenmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ destek programlarının etkin bir şekilde izlenmesi ve AB *müktesebatına* gereken uyumun sağlanması için Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'u gecikmeksizin uygulaması gerekmektedir. Ayrıca güncellenmiş envanterin de tamamlanması gerekmektedir.

Rekabet Kurumu, **anti-tröst ve birleşmeler politikası** konusunda 2014-2018 stratejik planı ile uyumlu bir şekilde uygulama sicilini güçlendirmiştir. Yetkililerin, Türkiye'nin bu alandaki ulusal mevzuatını rekabet bakış açısıyla anlamalarına yardımcı olan bir rehber ile 332 adet kararı rapor döneminde yayımlamıştır. Rekabeti kısıtlayabilecek 215 adet mevzuatı ortaya koyan bir rapor yayımlamıştır. Rekabet Kurumu, korunması gereken, tatmin edici seviyedeki idari ve operasyonel bağımsızlığını sürdürmektedir.

Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun'un uygulanmasını sağlayacak olan mevzuatın yürürlüğe girişi, devlet desteği uygulamaları ve tedbirlerinin bildirilmesi gerekliliğini de geciktirecek şekilde, 31 Aralık 2015 tarihine kadar tekrar ertelenmiştir. Kapsamlı bir devlet destekleri envanteri henüz oluşturulmamıştır ve devlet desteği uygulamalarının AB *müktesebatına* uyumuna ilişkin eylem planının tamamlanması beklenmektedir. 2012 tarihli teşvik paketi kararının kapsamı kimyasallar, madencilik ve yüksek teknoloji ürünleri gibi sektörleri de kapsayacak şekilde genişletilerek ikinci kez değiştirilmiştir; bu değişiklikle büyük ölçekli, bölgesel ve stratejik projeler için ek vergi teşvikleri de sağlanmaktadır. Bazı devlet desteği programları, Türkiye'nin Gümrük Birliği kapsamındaki yükümlülüklerini ihlal etmeye devam etmektedir.

4.9. Fası 9: Mali Hizmetler

AB kuralları bankacılık, sigortacılık, tamamlayıcı emeklilik, yatırım hizmetleri ve menkul kıymet piyasalarında faaliyet gösteren finansal kuruluşlar arasında adil rekabet koşullarının ve bu kurumların istikrarının sağlanmasını amaçlamaktadır. Söz konusu kurallar, bu kuruluşların yetkilendirilmesi, faaliyetleri ve denetlenmesine ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

Türkiye mali hizmetler alanında **oldukça hazırlıklıdır**. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu tarafından sermaye yeterliliklerine ilişkin yeni yönetmeliklerin kabul edilmesi ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından ortaklıktan çıkarma hakkının düzenlenmesiyle birlikte **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Bununla birlikte, bankacılık alanındaki kararların siyasi saiklerle alındığına dair devam eden algı düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığının sorgulanmasına yol açmaktadır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu başta olmak üzere, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsızlığına yönelik güvenin yeniden tesis edilmesi için tedbirler alması gerekmektedir.

Bankalar ve mali gruplar alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, bankaların sermayesi ve sermaye yeterliliklerinin ölçülmesi ve değerlendirilmesine ilişkin kurallarda değişiklik yapmıştır. Bu değişikliklerle birlikte, çekirdek sermaye yeterliliği, kredi türevleri ve riskten korunma araçları, standart modeller ve içsel derecelendirmeye dayalı yaklaşımlar alanlarındaki yeni gelişmeler iç mevzuata aktarılmıştır. Ancak, özellikle yetkili makamların Bank Asya'ya el koyması ile birlikte, düzenleyici kararların siyasi saiklerle alındığına dair algı devam etmiştir. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun işlemi ve el koyma olayının gerçekleştiği ortam, kararın orantılılığı hakkında soru işaretleri uyandırmıştır.

Hazine Müsteşarlığının, Sigorta Acenteleri Yönetmeliği'nde yaptığı değişiklikle, acentelerin kuruluşu ve yeni şube açılmasına ilişkin şartları sıkılaştırmasıyla sigortacılık ve **bireysel emeklilik** alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.

Mali piyasa altyapısı konusunda daha fazla ilerleme kaydedilmemiştir. Menkul kıymet piyasaları ve yatırım hizmetleri alanlarında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Sermaye Piyasası Kurulu tarafından farklı türlerde öz kaynağa dayalı finansal araç ihracının kolaylaştırılması amacıyla Yabancı Sermaye Piyasası Araçları ve Depo Sertifikaları ile Yabancı Yatırım Fonu Payları Tebliği'nde değişiklik yapmıştır.

4.10. Fasl 10: Bilgi Toplumu ve Medya

AB, elektronik haberleşme, elektronik ticaret ve görsel-işitsel hizmetler konusunda iç pazarın iyi işleyişini desteklemektedir. Kurallar tüketicileri korumakta ve modern hizmetlerin evrensel olarak arz edilebilirliğini desteklemektedir.

Türkiye bilgi toplumu ve medya alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Türkiye geçen yıl, özellikle e-ticaret ile ilgili kanunun kabul edilmesi ve yayıncılıkla ilgili kanunun AB mevzuatı ile daha uyumlu hale getirilmesiyle **bazı ilerlemeler** kaydetmiştir. Ancak, ifade özgürlüğünün, gizliliğin, kişisel verilerin yeterli seviyede korunmaması ve piyasaya giriş ve sektördeki aşırı düzenlemeler ciddi bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- finansman ve gözetim başta olmak üzere, elektronik haberleşme alanında kurumsal bağımsızlığı, güçlendirmesi;
- internet ortamında ifade özgürlüğü, özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunması için elverişli bir ortam oluşturulmasını sağlayacak şekilde internet kanunu gözden geçirmesi;
- elektronik haberleşme sektöründe yetkilendirme rejimini AB müktesebatına daha da uyumlu hale getirmesi;
- dijital yayına geçişin tamamlanması için gerekli adımları en kısa zamanda atması gerekmektedir.

Elektronik haberleşme ve bilgi ve iletişim teknolojileri ile ilgili olarak, yetkilendirme, spektrum yönetimi, piyasa erişimi ve evrensel hizmet rejimi konularında mevzuat uyumu bakımından önemli bir gelişme kaydedilmemiştir.

Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı (TİB) dâhil, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun (BTK) tam bağımsızlığının güvence altına alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Spektrum bantlarının adil tahsisi ile frekansların etkin kullanımının ve çoklu sepet hizmetleri sunan imtiyazlı işletmecilere yönelik kısıtlamaların kaldırılmasının sağlanması için daha fazla iyileştirme yapılması gerekmektedir. AB *müktesebatının* aksine, yerleşik sabit telekom işletmecisi perakende geniş bant hizmetlerini sunamamaktadır. Geçiş hakkına ilişkin olarak, belediyeler düzenli olarak işletmecilere ek ücretler getirmektedir. 2014'te, mobil geniş bant (3G de dâhil) penetrasyon oranı önemli ölçüde artarak %41,7'ye ulaşmış, sabit geniş bant %11,5 oranını muhafaza etmiştir. Ağustos ayında Türkiye, 20 frekans lotuna bölünen 4G lisans ihalesini gerçekleştirmiştir. Sonuçlar 26 Ağustos 2015 tarihinde duyurulmuştur. Toplam teklif miktarı 3,4 milyar avro olarak gerçekleşmiş ve hükümete yaklaşık 4 milyar avroluk (%18 KDV de dâhil) bir gelir sağlamıştır. İşletmecilerin Nisan 2016'dan itibaren 4G Hizmetlerini başlatmaları gerekmektedir.

İnternet Kanunu Mart'ta üçüncü kez değiştirilmiş ve Telekomünikasyon İletişim Başkanlığına internet içeriği ve kullanımı konusunda daha kapsamlı ve kısıtlayıcı yetkiler verilmiştir. Yasal çerçeve ifade özgürlüğü, internet özgürlüğü, özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunmasına ilişkin ciddi endişelere neden olmaktadır. (Bkz. Fası 23 - Yargı ve Temel Haklar)

Bilgi toplumu hizmetleri ile ilgili olarak, Türkiye'nin e-ticaret ile ilgili kanunu Mayıs ayında yürürlüğe girmiştir. 2015-2018 bilgi toplumu stratejisi ve ilgili eylem planı yayımlanmıştır.

Görsel işitsel politika alanında, dijital yayına geçiş süreci bazı medya hizmet sağlayıcıları tarafından dava açılması nedeniyle gecikmiştir. Türkçe dışındaki dil ve lehçelerde yayın yapılması kısıtlamalar olmaksızın devam etmiştir. 2014'te değiştirilen yayıncılık kanunu AB *müktesebatı* ile büyük ölçüde uyumludur. Ancak, söz konusu kanunun kısıtlayıcı bir şekilde uygulanması endişelere yol açmaktadır. (Bkz. Fası 23 - Yargı ve Temel Haklar).

Şeffaflığa ilişkin olarak, rapor döneminde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurum içi uzman raporlarıyla birlikte 1365 karar yayımlamıştır. Muhalefet tarafından atanan Üst Kurul üyeleri iktidar partisini lehine taraflı seçim yayınlarına ilişkin şikâyetle bulunmuşlardır. Yüksek Seçim Kurulu, RTÜK raporlarına dayanan bazı medya şikâyetlerini kabul etmiştir. RTÜK tarafından toplam 265 ihlal raporu hazırlanmıştır. Sonuç olarak 77 medya servis sağlayıcısından 67'si için, uyarı ve programlarının durdurulması şeklinde, 197 yaptırım uygulanmıştır. Ancak, kurul üyelerinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı, üye seçimlerine ilişkin usullerin iyileştirilmesiyle güçlendirilmelidir.

4.11. Fası 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. Çiftlik muhasebe veri ağı, hâlihazırda ülkenin tamamını kapsamaktadır, ancak ağı ilgili veri tabanlarına entegrasyonu ve politika analizleri için kullanımı hususları henüz ele alınmamıştır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ canlı sığır ve sığır eti ithalatındaki kısıtlamaları tamamen kaldırması;

→ tarım istatistikleri için bir strateji belgesi hazırlaması gerekmektedir.

Genel tarım konularına ilişkin olarak, tarım sayımı konusundaki hazırlıklar devam etmekte olup henüz tamamlanmamıştır ve tarım istatistikleri strateji belgesi henüz kabul edilmemiştir. İstatistiki verilerin toplanmasının ve güvenilirliğinin artırılması amacıyla Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı bünyesinde bir istatistik ve değerlendirme birimi kurulmuştur. Otomatik veri toplama usullerine dayanan çiftlik muhasebe veri ağı, 81 ili kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Veri ağından elde edilen veriler, hali hazırda, devam etmekte olan tarım sayımı, tarımsal arazi parsel veri tabanı ve ilgili diğer veri tabanları ile entegre edilmektedir.

Üreticilere verilen doğrudan destekler ile ilgili olarak Türkiye, kendi tarımsal destekleme politikasını ortak tarım politikası ile uyumlaştırmak üzere bir strateji hazırlama yönünde yeni bir adım atmamıştır. Çiftçilere verilecek bireysel destek kararlarına ilişkin entegre bir tarımsal veri bilgi sisteminin yanı sıra, AB desteğiyle bir arazi parsel tanımlama sisteminin geliştirilmesine yönelik çalışmalar başlamıştır.

AB'den canlı sığır, sığır eti ve türev ürünlerin ithalatında gerekçesiz kısıtlamalar uygulanmaya devam etmiştir. Besicilik için canlı sığır ithalatı konusundaki ilerlemelere ve yakın zamanda sığır eti kotasının açılmasına rağmen Türkiye, sığır eti ve canlı hayvanlar için kotanın kalıcı olarak açılması gibi, AB-Türkiye tarımsal ürünlere ilişkin ticaret anlaşması kapsamındaki yükümlülüklerini tam anlamıyla yerine getirme konusunda sınırlı ilerleme kaydetmiştir.

Kırsal kalkınma alanında, sürekli artan başvuru sayısı, sorunsuz sözleşme süreci ve artan ödemeler sayesinde Türkiye'nin IPARD programı altında fon hazmetme kapasitesi daha da artmıştır. 2014'te, yararlanıcılara AB fonundan 250 milyon avro ödenmiştir. 2014-2020 IPA II kapsamındaki IPARD programı, Ocak'ta kabul edilmiştir. Türkiye, 2014-2020 yıllarını kapsayan ve farklı kurumların kırsal kalkınma faaliyetleri arasında eşgüdüm sağlanmasını amaçlayan ikinci ulusal kırsal kalkınma stratejisini kabul etmiştir. IPARD Yönetim Otoritesi, LEADER tedbiri için kapasite artırımı da dâhil olmak üzere, IPARD programının yönetimi amacıyla teknik yardım tedbirini uygulamaya başlamıştır. Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu, IPARD II kapsamında akreditasyon sürecine katılırken, kurumun merkez ve taşra teşkilatındaki 1.952 personeli de hizmet içi eğitim almıştır. Bilgilerin erişilebilir kılınması ve IPARD programlarının tanıtımının yapılması ve görünürlüğünün artırılması konusunda daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Organik tarımın esaslarına ve uygulanmasına ilişkin uygulama mevzuatı hazırlıkları nihai aşamadır.

4.12. Fasl 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 organizmalar ve hayvan besinlerinin yanı sıra, hayvan sağlığı ve refahı ile hayvansal kökenli gıdaların güvenliği 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;
- 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 artırılmalıdır. Büyükbaş ve küçükbaş hayvanların kimliklendirilmesi ve kayıt altına alınması ile ilgili çalışmalar devam etmiştir. Kara ve deniz sınırlarında ve İstanbul Sabiha Gökçen Havalimanı'nda yer alan sınır kontrol noktaları hâlâ tam olarak işlevsel değildir.

Türkiye'nin, hayvan hastalıklarına karşı mücadelesi devam etmiştir. Trakya bölgesinin şap hastalığından aşıli ari bölge olarak kalması amacıyla yapılan yoğun aşılamanın ve hayvan hareketine yönelik sıkı kontrollerin uygulanması neticesinde şap hastalığı sayısı belirgin bir şekilde azalmıştır. 1/98 sayılı Karar'a (*Canlı sığır, sığır eti ve türev ürünler üzerindeki fiili ithalat yasağı için 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 çabalara ihtiyaç duyulmaktadır. Çiftlik hayvanlarının refahına ve yumurtacı tavukların korunmasına ilişkin düzenlemeler yürürlüğe konmuştur. Ancak, 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** konularındaki eğitim, denetim ve izleme programlarını uygulamaya devam etmiştir. Tarımsal gıda işletmeleri için ulusal bir modernizasyon planı oluşturulmasına yönelik ilerlemeler sınırlı kalmıştır. Gıda işletmelerinin kayıt altına alınmasına ve onaylanmasına yönelik yeni kuralların uygulanması konusunda hâlâ kayda değer çabalara ihtiyaç duyulmaktadır. Hayvansal yan ürünler konusunda ön çalışmalar başlamıştır ancak yeni kuralların sektöre uyarlanması için, önemli ölçüde çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Denetimlerin finansmanı, henüz AB sistemi ile uyumlu hale getirilmemiştir.

Etiketleme, gıda katkı maddeleri ve saflık kriterleri, aroma verici maddeler ve takviye edici gıdalar gibi konularda **gıda güvenliği mevzuatının** uyumlaştırılması ve uygulanması bakımından ilerleme kaydedilmiştir. Gıda enzimleri ve yeni gıdalar konularında AB *müktesebatına* uyum henüz tamamlanmamıştır. Genetiği değiştirilmiş organizmalardan (GDO) üretilen gıda enzimlerini etkileyen ticaretteki aksama, Biyogüvenlik Kurulunun tavsiye kararıyla ortadan kaldırılmakla beraber bu durumun biyogüvenlik kanununda değişiklik yapılmasına yol açması beklenmektedir. **Yem için özel kurallar** ile ilgili olarak, Koksidiyostatların ve Histomonostatların Hayvansal Gıdalardaki Maksimum Miktarları Hakkında Yönetmelik kabul edilmiştir.

Bitki sağlığı politikası ile ilgili olarak, Bitki Koruma Ürünlerinin Önerilmesi, Uygulanması ve Kayıt İşlemleri Hakkında Yönetmelik kabul edilmiştir.

4.13. Fası 13: Balıkçılık

Ortak Balıkçılık Politikası, canlı deniz kaynaklarını korumakta ve balıkçılığın çevresel etkilerini sınırlandırmaktadır. Balık avlama kotaları, filo kapasitesi yönetimi, su ürünleri yetiştiriciliğine 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 ve uluslararası anlaşmalar konusunda **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 Taslağı'nı kabul etmesi gerekmektedir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 43 il müdürlüğünde balıkçılık ve su ürünleri şube müdürlükleri açarak **idari ve kurumsal kapasitesini** güçlendirmiştir. Su Ürünleri Kanun Taslağı henüz kabul edilmemiştir.

Kaynaklar ve filo yönetimi ile ilgili olarak, balıkçılık yönetiminde sürdürülebilir bir kalkınma yaklaşımına katkıda bulunulması amacıyla ulusal deniz araştırma stratejisi kabul edilmiştir. Balıkçı teknelerinin avcılıktan çıkarılmasını destekleme uygulaması, filo yönetiminde kayda değer bir ilerleme sağlamış; toplam 820 tekne avcılıktan çıkarılmış, bunlardan 456 tanesi 2014'te geri çekilmiştir. 2014'te, Bakanlık ve Türkiye İstatistik Kurumu arasında yürütülen ortak programın bir parçası olarak, deniz balıkçılığı verileri toplanmaya başlanmıştır.

Denetim ve kontrol ile ilgili olarak, Atlantik Ton Balıklarının Korunması Uluslararası Komisyonunun (ICCAT) mavi yüzgeçli ton balığı hakkındaki tavsiye kararlarının uygulanması konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. AB- Türkiye Balıkçılık Diyalog Grubu, bu alandaki denetimlerin yönlendirilmesine yardım etmektedir. Beyaz kum midyesi üretim alanlarına yönelik denetimler yoğunlaştırılmıştır.

Yapısal eylemler ve devlet destekleri ile ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir. **Piyasa politikası** ile ilgili olarak, AB Bakanlığın kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik çabaları desteklemektedir. Ancak, bir strateji ve eylem planının hazırlanması ve uygulanması konusunda daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir.

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 konusunda **kısmen hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl, başta sivil havacılık olmak üzere bu alanda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Demiryolu sektöründe, mevzuat uyumu ve kurumsal uyum oldukça yetersizdir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ demiryolu sektöründe AB *müktesebatına* uyumlu hale getirilmiş mevzuatın uygulanması konusunda daha fazla çaba sarf etmesi, özellikle de, temel görevlerini yerine getirebilmesini teminen altyapı yöneticisinin bağımsızlığını sağlaması;

→ sivil havacılık konusunda AB ve bilhassa Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansı ile işbirliğini artırması gerekmektedir.

Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü, idari kapasitesini ve araçların yola elverişliliğine ilişkin denetimleri artırmaya devam etmiştir. Tehlikeli Maddelerin Karayoluyla Taşınması Hakkında Yönetmelik'te AB *müktesebatına* daha da uyumlu hale gelmesi amacıyla, Nisan'da değişiklik yapılmıştır. Mesleki olarak yetkin olmalarını teminen kamyon şoförlerinin eğitimine ve tehlike madde taşımacılığı yapan araçların test edilmesine ve onaylanmasına ilişkin kapasite artırılmıştır. Tadil edilen Karayolu Trafik Yönetmeliği, sürücü belgelerinin şekline ilişkin şartları, beş yıllık bir süre zarfında AB kurallarına uyumlu hale getirmektedir.

Demiryolu taşımacılığı ile ilgili olarak, Türkiye Demiryolu Ulaştırmasının Serbestleştirilmesi Hakkında Kanun, temel işlevlerin bağımsızlığının sağlandığı rekabetçi ve şeffaf bir piyasa için koşulların oluşturulması bakımından AB *müktesebatına* uyumlu değildir. Şebeke erişimine ilişkin ikincil mevzuat Mayıs'ta yayımlanmıştır; ancak lisanslama, demiryolu araçlarının tescili ve emniyet gibi konulardaki ikincil mevzuat hâlâ mevcut değildir ve özel sektöre etkin bir açılımı engellemektedir. Demiryollarından sorumlu kurum olan Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları, hâlâ ilgili Kanun'un gerektirdiği şekilde ayrıştırılmamıştır. Şirket, altyapı yöneticisi olarak, AB *müktesebatına* aykırı bir şekilde demiryolu faaliyetlerinin sahibi ve finansörü konumundadır. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü, hâlâ hem düzenleyici makam, hem de emniyet makamı işlevini görmektedir ve Ulaştırma Bakanlığından yeterince bağımsız değildir. İlave uyumlaştırma çabalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Tehlikeli Maddelerin Demiryolu ile Taşınması Hakkında Yönetmelik ile Tehlikeli Maddelerin Demiryolu ile Taşınması Faaliyetlerinde Çalışan Personelin Asgari Mesleki Yeterlilik Standartlarına ilişkin Kararname Temmuz'da onaylanmıştır.

İntermodal taşımacılığın geliştirilmesine ilişkin mevzuat henüz kabul edilmemiştir. Tehlikeli Mal ve Kombine Taşımacılık Düzenleme Genel Müdürlüğünün kapasitesinin daha fazla güçlendirilmesi gerekmektedir.

Hava taşımacılığı alanında, Türkiye-AB Yatay Havacılık Anlaşması, hâlâ imzalanmayı beklemektedir. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğünün kapasitesi, Türk sivil havacılık sektörünün büyüklüğüne ve büyüme hızına ayak uyduramamaktadır. SHGM, hava operasyonlarına ilişkin teknik şartları ve idari usulleri, AB'nin ve Avrupa Havacılık Emniyeti Ajansının (EASA) şartlarına uyumlu hale getirmeye çalışmaktadır. Türkiye, yabancı hava araçlarının uçuşa elverişliliği konusunda AB-EASA kurallarıyla iyi düzeyde bir yakınlaşma sağlamış ancak uçuş personeline ilişkin ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye, ulusal sivil havacılık güvenliği programını kabul etmiştir. Hava trafik yönetimi ve hava seyrüsefer hizmetleri konusundaki denetimlerin kapsamının genişletilmesine ilişkin olarak EASA ile çalışma düzenlemelerinin bulunmaması, Türkiye'nin bu alandaki ilerleme düzeyinin belirlenemediği anlamına gelmektedir. Türkiye'deki ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ndeki 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.

Deniz taşımacılığı konusunda, Türkiye, Uluslararası Denizcilik Örgütünün tüm temel sözleşmelerine taraf olmak için çalışmalarını devam ettirmelidir. Tehlikeli Maddelerin Deniz Yolu ile Taşınması Hakkında Yönetmelik Mart'ta yayımlanmıştır ve konuya ilişkin bir eğitim programı hazırlanmıştır. Türkiye, gemilerin raporlama formaliteleri bakımından AB *müktesebatına* henüz uyum sağlamamıştır.

Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nde kayıtlı ya da Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile ilgisi olan ya da son uğradığı liman Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nde bulunan gemiler ve uçaklara yönelik kısıtlamalar yürürlükte kaldığı sürece, Türkiye bu fasla ilişkin AB *müktesebatını* tam olarak uygulama konumunda olmayacaktır.

4.15. Fasl 15: Enerji

AB enerji politikası rekabet, devlet destekleri, kaynaklara eşit erişim, enerji iç piyasası, enerji verimliliği, nükleer enerji ve nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma konularını kapsamaktadır.

Türkiye, enerji alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl, özellikle arz güvenliği, elektrik iç piyasası ve yenilenebilir enerji konularında **iyi düzeyde ilerleme** kaydedilmiştir. Elektrik sektörünün serbestleştirilmesi ve üçüncü enerji paketi ile uyum, çok ileri düzeydedir. Yenilenebilir enerjinin geliştirilmesine yönelik çabalar devam etmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- doğal gaz sektöründe AB *müktesebatına* uyumlu işleyen rekabetçi bir piyasa oluşturması;
- doğal gaz ve elektrik piyasalarında şeffaf ve maliyet-bazlı fiyatlama sistemi uygulaması;
- nükleer santrallerin planlanması ve tesisi için gerekli yasal çerçevenin oluşturulması için nükleer enerji alanında AB *müktesebatına* uyum konusunda ivedilikle ilerleme kaydetmesi gerekmektedir.

Arz güvenliği konusunda iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, enerji arz güvenliğinin iyileştirilmesi, arz kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve yerli kaynakların kullanılmasına yönelik teşviklerle enerji verimliliği ve yenilenebilir enerjinin geliştirilmesini amaçlayan 2015-2019 yeni Stratejik Planı'nı kabul etmiştir. Türkiye, petrol stokları konusunda AB *müktesebatına* uyum sağlamayı sürdürmektedir. Nisan'da, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi ile Avrupa Elektrik İletim Sistemi İşletmecileri Ağı ticari enerji alışverişine yönelik uzun dönemli bir anlaşma imzalamıştır. Türkiye'nin tüm komşu ülkelerle elektrik ara bağlantılarının güçlendirilmesine yönelik çabaları da devam etmiştir. Türkiye ve Türkmenistan arasında Mayıs'ta gaz taşımacılığına yönelik bir anlaşma onaylanmıştır. Trans-Anadolu doğal gaz boru hattı projesine yönelik faaliyetler kararlılıkla sürdürülmüştür. Rusya, Aralık 2014'te Türkiye ile işbirliği halinde yürütülecek ve Güney Akımı boru hattı projesinin yerine geçecek yeni bir gaz taşımacılığı projesini açıklamıştır, ancak projenin inşası konusundaki belirsizlik devam etmektedir. Türkiye'nin gaz geçiş ülkesi olarak önemli bir rol oynayabilmesi için AB *enerji müktesebatı* ile uyumlu adil ve şeffaf bir gaz transit rejimi gerekmektedir. (Bkz. Fasl 21: Trans-Avrupa Ağları).

Enerji Piyasaları İşletme Anonim Şirketi'nin kurulmasıyla birlikte toptan elektrik piyasalarının düzenlenmesi başta olmak üzere, **enerji iç piyasası** konusunda önemli ilerleme kaydedilmiştir. Söz konusu Şirket, Türkiye'de bütünüyle serbestleştirilmiş bir elektrik ve doğal gaz piyasasının oluşturulmasını kolaylaştıracaktır. Mart'ta, gün içi piyasası uygulamasının başlatılması, iletim sistemi kayıplarının koordine edilmesi ve serbest tüketiciler için tedarikçi değiştirme imkânlarının artırılması amacıyla Elektrik Piyasası Dengeleme ve Uzlaştırma Yönetmeliği'nde değişiklik yapılmıştır. Elektrik üretim tesislerinin özelleştirilmesine devam edilmiştir. 2015 için, tüketicilerin elektrik tedarikçisini seçme serbestisine sahip oldukları asgari tüketim eşiği 4500 kilovatsaat'ten (kWh) 4000 kilovatsaat'e (kWh) düşürülmüştür. Elektrik Piyasası Kanunu'nda öngörülen maliyet esaslı tarifeler henüz gerektiği şekilde uygulanmamaktadır. Mevcut çapraz sübvansiyonlar 2016'ya kadar uygulanmaya devam edecektir.

Doğal gaz sektöründe bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. 2015 yılında, tüketicilerin tedarikçisini seçme serbestisine sahip oldukları serbest tüketici eşiği 75.000 m³/yıl'a düşürülmüştür. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulunun 2015 yılı için gaz talebi tahmini 50,86 milyar m³'tür. Doğal gaz dağıtım lisansı ihale süreci devam etmiştir ve şebeke, 81 ilin 70'ine ulaşmıştır. Doğal Gaz

Piyasası Kanunu'nun revize edilmesi veya yeni bir gaz stratejisi geliştirilmesi ile ilgili ilerleme kaydedilmemiştir.

Yenilenebilir enerji alanında iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Şubat 2015'te çoğunluğu hidroelektrik, rüzgâr ve güneş enerjisi olmak üzere, Türkiye'nin yenilenebilir enerji üretim kapasitesini 2023'e kadar 61 GW'a çıkarmayı amaçlayan yeni bir Ulusal Yenilenebilir Enerji Eylem Planı yayımlamıştır. Rüzgâr gücü izleme ve tahmin merkezi kurulmasına (Rüzgâr Enerjisi Santrallerinin Rüzgâr Gücü İzleme ve Tahmin Merkezine Bağlanması Hakkında Yönetmelik) ve su kullanım hakkıyla ilgili anlaşmanın imzalanmasına (Elektrik Piyasasında Üretim Faaliyetinde Bulunmak Üzere Su Kullanım Hakkı Anlaşması İmzalanmasına ilişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik) ilişkin yönetmelikler kabul edilmiştir. Başta rüzgâr ve lisanssız güneş enerjisi olmak üzere, yenilenebilir enerji alanındaki özel sektör yatırımları hızla artmaktadır. Yenilenebilir enerji alanındaki gelişmeler devlet destekleri ve çevreye ilişkin AB *müktesebatı* gerekliliklerini karşılamalıdır. 2013'te %29 olan yenilenebilir kaynaklarından elektrik üretimi, kuraklık nedeniyle hidroelektrik üretiminin düşmesi neticesinde, 2014'te %21'e düşmüştür.

Enerji verimliliği ile ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir. 2015-2019 Stratejik Planında spesifik bir hedef belirlenmemiştir. Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğünün kapasitesinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Enerji Verimliliği Kanunu ve ilgili mevzuat Enerji Verimliliği Direktifi ile uyumlu değildir.

Nükleer enerji, nükleer güvenlik ve radyasyondan korunma ile ilgili olarak, AB *müktesebatına uyum bakımından ilerleme kaydedilmemiştir*. Türkiye'nin ikinci nükleer güç santralının Sinop ilinde kurulmasına ilişkin olarak, Mayıs'ta Türkiye ile Japonya arasında hükümetler arası anlaşma onaylanmıştır. Akkuyu'da bulunan Türkiye'nin ilk nükleer güç santralının deniz yapıları inşaatına başlanmıştır. Ancak, Kullanılmış Yakıt İdaresinin ve Radyoaktif Atık İdaresinin Güvenliği Üzerine Birleşik Sözleşme'ye Katılmamızın Uygun Bulunduğuna dair Kanun Tasarısı henüz kabul edilmemiştir. Aynı şekilde, nükleer enerji ve radyasyon alanında ve bu alanda bağımsız düzenleyici bir kurum kurulmasına ilişkin çerçeve kanun taslağı da henüz kabul edilmemiştir.

4.16. Fasl 16: Vergilendirme

Vergilendirmeye ilişkin AB kuralları, katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi ile gerçek kişilerin tasarrufları üzerinden elde edilen vergi gelirlerine ve kurumlar vergisine ilişkin hususları kapsamaktadır. Bu alandaki mevzuat ayrıca, vergi kaçakçılığını önleme amaçlı bilgi değişimi dâhil olmak üzere vergi idareleri arasında işbirliğini düzenlemektedir.

Türkiye, vergilendirme alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Özel tüketim vergisi ve uygulama kapasitesi alanında **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Alkollü içeceklerle uygulanan özel tüketim vergisi ile ilgili olarak 2009 Eylem Planı'na uyum sağlaması;
- Enerji ürünlere ilişkin özel tüketim vergisi mevzuatını AB *müktesebatı* ile uyumlaştırması gerekmektedir.

Dolaylı vergilendirme alanında, Türkiye'nin Katma Değer Vergisi (KDV) mevzuatı AB *müktesebatına* tam olarak uyumlu değildir. KDV mevzuatının, yapı, muafiyetler, özel planlar ve indirimli oranların kapsamı bakımından AB *müktesebatı* ile daha fazla uyumlaştırılması gerekmektedir. Tütün ürünleri üzerindeki Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ile ilgili olarak, Türkiye Ocak'ta, Tütün Fonu'nun finansmanını sağlayan ve ithal harmanlanmış (işlenmemiş) tütün

üzerinden alınan maktu vergiyi 2009 Vergilendirme Eylem Planı uyarınca azaltmıştır. Bu, ayrımcı vergi uygulamalarını kaldırmaya yönelik atılmış olumlu bir adımdır. Türkiye'nin sigaraya ilişkin vergi mevzuatı ile verginin maktu ve nispi bileşenlerine ilişkin AB *müktesebatı* arasında hâlâ bazı uyumsuzluklar bulunmaktadır. Bununla birlikte, sigara üzerinden alınan ÖTV'nin genel düzeyi artık AB düzeyine yakındır. Alkollü içecekler üzerindeki ÖTV ile ilgili olarak, ithal alkollü içkiler ile benzer yerli içkilerin vergilendirilmesindeki ayrımcı fark Ocak'ta azaltılmıştır. Rakıya uygulanan özel tüketim vergisinin diğer içeceklere uygulanan vergiden oransal olarak daha fazla artırılması neticesinde vergilemedeki fark önemli ölçüde azaltılmıştır. Bu düzenleme, 2009 Vergilendirme Eylem Planı'nda 2015 yılı için öngörülen vergi farkı ile tam uyumlu olmamakla birlikte, Eylem Planı taahhütlerini karşılamaya yönelik atılmış olumlu bir adımdır. Temmuz 2015'te yapılan genel ÖTV artışı, vergi farkının tekrar artmasına yol açmıştır. Eylem Planı uyarınca ayrımcı vergi uygulamalarının kademeli olarak ortadan kaldırılmasına devam edilmesi, bu fasılda daha fazla ilerleme sağlanması bakımından kilit unsurdur. Nispi vergi uygulaması gibi konularda enerji ürünlerine ilişkin özel tüketim vergisi mevzuatı ile AB *müktesebatı* arasındaki uyumsuzluklar giderilmemiştir.

Uygulama kapasitesi ve bilgisayar ortamına geçiş ile ilgili olarak, Gelir İdaresi Başkanlığı, süreçleri basitleştirmek ve idarenin uygulama ve denetim kapasitesi ile mükellefe yönelik hizmet kalitesini geliştirmek suretiyle gönüllü uyumu artırmaya yönelik tedbirler almaya devam etmiştir. KDV iadelerine ilişkin elektronik usuller uygulanmaya başlamıştır. Kayıt Dışı Ekonomi ile Mücadele Stratejisi Eylem Planı'nın uygulanmasına ilişkin izleme faaliyetlerine devam edilmiş olunmakla birlikte, izleme sonuçları bakımından daha şeffaf olunması gerekmektedir. Vergi Denetim Kurulunun kapasitesi daha fazla güçlendirilmiştir.

4.17. Fasil 17: Ekonomik ve Parasal Politika

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

Geçtiğimiz yıl içerisinde bu alanda **ilerleme kaydedilmemiş** olmasına rağmen Türkiye ekonomik ve parasal politika alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Türkiye'nin ekonomik analiz ve planlama kapasitesi genel olarak iyidir. Merkez Bankası üzerinde artan siyasi baskı Bankanın bağımsızlığını ve güvenilirliğini olumsuz etkilemiştir. 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 ile ilgili olarak, Merkez Bankası Kanunu, Bankanın bağımsızlığını yeterince sağlayamamaktadır ve bu alanda daha fazla ilerlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin, Hükümet ve Merkez Bankasının enflasyon hedefini birlikte belirlemesi Merkez Bankasının kurumsal bağımsızlığının olmadığını ortaya koymaktadır. Merkez Bankasının faiz oranlarını düşürmesine yönelik olarak yürütme tarafından uygulanan siyasi baskı artmaya devam etmiştir. Kamu sektörünün finansal kurumlara imtiyazlı erişimin önlenmesi alanında AB *müktesebatına* tam uyum sağlanması için daha fazla adım atılmalıdır.

Ekonomi politikası alanında, Türkiye ilk Ekonomik Reform Programını (ERP) ciddi bir gecikme ile Mart 2015'te iletmiştir. Program, geçen üç yıla kıyasla büyümede ciddi bir artışla 2015-17 dönemi için iyimser bir makroekonomik senaryo sunmaktadır. Bununla birlikte, bu

senaryo son dönemdeki eğilimler ve piyasadaki gelişmeler ile uyumlu değildir. ERP'de, Komisyonun bu tür programlar için hazırlamış olduğu rehberde yer alan birçok unsur dikkate alınmamış ve rapor özellikle 6 Mayıs 2014 tarihinde gerçekleşen AB Ekonomi ve Maliye Bakanları ile aday ülkeler arasındaki Bakanlar Diyaloğu Toplantısı Sonuçlarında yer alan politika tavsiyelerinin uygulanması bakımından yetersiz kalmıştır.

Bütçe çerçevelerinin gerekliliklerine ilişkin Direktif'te önemli bir unsur olarak yer verilmekte olan, tahminlerin güvenilirliğinin artırılması gerekmektedir. Bu Direktif'in diğer unsurları ile daha fazla uyum sağlamak için, sayısal mali kuralların uygulanmaya başlanması ve bunların bağımsız otoriteler tarafından izlenmesi gibi konularda ciddi çalışmalar yapılması gerekmektedir.

4.18. Fasl 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**. Geçtiğimiz yıl, özellikle işgücü istatistikleri konusunda, **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir.

Yine de, başta makroekonomik istatistiklerin ve tarım istatistiklerinin AB *müktesebatına* uyumlu hale getirilmesi için olmak üzere her açıdan daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Ulusal İstatistik Ofisi ile diğer veri sağlayıcılar arasında koordinasyonu güçlendirerek idari kayıtların kullanımını ve kalitesini iyileştirmesi;
- kilit ulusal hesap göstergelerini Komisyona sunması;
- tarım, iltica ve göç istatistiklerini iyileştirmesi gerekmektedir.

İstatistiki altyapı konusunda, İstatistik Kanunu, Avrupa İstatistik Uygulama İlkeleri prensiplerini izlemekte ve Ulusal İstatistik Ofisinin (TÜİK) mesleki bağımsızlığını güvence altına almaktadır. İstatistiki veri kamuya açık haber bültenleriyle aynı anda tüm veri sağlayıcıların erişimine açılmaktadır. En güncel sınıflandırmalar kullanılmaktadır. Bununla birlikte, TÜİK ile başta Maliye Bakanlığı ve Sosyal Güvenlik Kurumu olmak üzere diğer ana veri sağlayıcı kurumlar arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile işbirliğinin önemli ölçüde artırılması gerekmektedir. İdari kayıtlara erişim zordur ve farklı kurumlar tarafından tutulan kayıtlardaki verilerin kalitesiz olması, sorun teşkil etmektedir. Farklı kurumlar tarafından tutulan kayıtlardaki verilerin kalitesiz olması, maliyetli araştırmalara daha fazla bel bağlanmasına neden olmaktadır. Kısa vadedeki öncelik, TÜİK ile temel veri sağlayıcılar arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi; kayıtların kalitesinin iyileştirilmesi ile idari kayıtların 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. Bölgesel hesaplar, istatistiki bölge birimleri sınıflandırması Düzey 3'te hâlâ mevcut değildir. Türkiye, Ödemeler Dengesi ve Uluslararası Yatırım Pozisyonu 6. El Kitabı'na (BPM6) uygun olarak ödemeler dengesi verilerini üretmeye

başlamış ve karşılaştırma yapılabilmesini teminen yeni el kitabına dayanarak, 1975'ten itibaren eski verileri kullanıma sunmuştur. Uyumlaştırılmış tüketici fiyat endeksi AB *müktesebatına* uygun şekilde uygulanmaktadır. İstatistik faslında daha fazla ilerleme kaydedilmesi için, ESA 2010'a ve kullanılan yöntemle uygun şekilde üretilmiş kilit ulusal hesap göstergelerinin bildirilmesi büyük önem arz etmektedir.

İş istatistikleri alanında, yapısal iş istatistiklerine ilişkin yönetmeliğin tam olarak uygulanması süreci devam etmekte olup, kaliteli idari kayıtların bulunması ve kullanılması sürecin etkinliğini artıracaktır. Türkiye, AB standartlarına uygun şekilde, sanayi üretim istatistiklerinin en son versiyonunu uygulamaktadır. Kısa vadeli istatistikler, hizmetler dışında, büyük oranda AB *müktesebatına* uyumlu hale getirilmiştir. Ulaşım istatistikleri, karayolu taşımacılığına ilişkin birtakım veriler dışında, AB *müktesebatına* uygun olarak üretilmektedir. Türk turistlerin yurtdışındaki harcamalarına ilişkin veriler haricinde, turizm istatistiklerine ulaşılabilir. AR&GE ve bilgi ve iletişim teknolojileri istatistikleri AB *müktesebatına* büyük oranda uyumludur.

Sosyal istatistikler alanında, gelir ve yaşam koşulları anketlerinden elde edilen veriler ulaşılabilir olup sürekli hanehalkı işgücü anketlerinin 2014'te üretilmeye başlanmasıyla birlikte işgücü piyasası istatistikleri AB *müktesebatına* tam olarak uyumlu hale gelmiştir. Türkiye 2014 yılı istihdam verilerine ilişkin metodolojisini güncellemiştir ve hâlihazırda AB uygulamalarını takip etmektedir. Kamu sağlığı istatistikleri konusunda, ölüm nedeni ve sağlık anketlerine ilişkin verilerde uyum durumu oldukça yüksek olmakla birlikte sağlık harcamaları ve parasal olmayan sağlık hizmetleri verilerine ilişkin olarak daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Sosyal koruma istatistikleri kısmen uyumludur. Suç istatistikleri ile eğitim ve mesleki eğitim verileri kullanılabilir durumdadır. Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi, dış göç ve ilticaya ilişkin istatistikler için yabancı uyrukluların hareketlerinin takip edilmesi konusunda bir kolaylık sağlamamaktadır.

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 kapsamı ve erişilebilirliği, tarımsal işgücü endeksi ve tarımsal üretim verileri hususlarında ciddi iyileştirmelere ihtiyaç duyulmaktadır. TÜİK ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı arasında koordinasyonun güçlendirilmesi ve çiftlik kayıt sisteminin oluşturulması konusunda kaydedilen ilerlemenin daha ayrıntılı bir şekilde belirlenebilmesini teminen tarım istatistiklerinin iyileştirilmesine yönelik stratejinin gözden geçirilmesi 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 bulunmakta olup Eurostat'a iletilmektedir.

4.19. Fasil 19: Sosyal Politika ve İstihdam

Sosyal politika alanındaki AB kuralları, iş hukuku, eşitlik, iş sağlığı ve güvenliği ve ayrımcılıkla mücadeleyle ilişkin asgari standartları kapsamaktadır. Söz konusu kurallar aynı zamanda Avrupa düzeyinde sosyal diyalogu da geliştirmektedir.

Türkiye, bu fasılda **kısmen hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl, ağırlıklı olarak iş sağlığı ve güvenliği mevzuatında olmak üzere, **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- sendikaların toplu sözleşme yapmasına ilişkin çifte baraj yükümlülüğü gibi, etkin bir sosyal diyalogun önündeki engelleri kaldırması;
- iş sağlığı ve güvenliği mevzuatının daha etkin biçimde uygulanmasını sağlaması;
- herkes için eşit muamelenin sağlanması amacıyla sosyal koruma, sosyal içerme ve ayrımcılıkla mücadele politikalarını güçlendirmesi gerekmektedir.

İş hukuku alanında, Eylül 2014'te kamu sektöründeki alt işverenlik istihdam türünün düzenlenmesi için yeni mevzuat kabul edilmiştir. İş kanununun kapsamına girmeyen alt işverene bağlı çalışanlar hâlâ özellikle kötü çalışma koşulları, haksız işten çıkarmalar ve sendikalara üye olmakta yaşanan zorluklar bakımından risk altındadır. Özellikle maden sektöründe çalışan işçiler alt işverenlik istihdam biçiminden etkilenmektedir. Türkiye, tüm istihdam biçimlerini geçici iş ilişkisinde de olduğu gibi, hâlâ AB *müktesebatına* uygun şekilde düzenlenmemiştir. Geçen yıl %33,6 olan İş Kanunu'nun kapsamına girmeyen ve sendikalara erişimi olmayan kayıt dışı işçilerin oranı, bu yıl %34'e yükselmiştir. Bu oran tarım dışı faaliyetlerde daha düşüktür (%22,3), ancak 2018 yılına kadar ulusal hedef olan %17'ye ulaşmak için daha fazla çaba sarf edilmesi gerekmektedir. En kötü biçimleri de dâhil olmak üzere, çocuk işçiliği devam etmekte ve hâlâ önemli bir husus olmayı sürdürmektedir. Mevsimlik fındık toplama işinde çocuk işçiliğinin önlenmesi için atılan adımlar sınırlıdır.

Türkiye, **iş sağlığı ve güvenliği** ile ilgili olarak, ILO'nun 167 Sayılı İnşaat İşlerinde Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi'ni ve 176 sayılı Maden İşyerlerinde Güvenlik ve Sağlık Sözleşmesi'ni onaylamıştır. Maden kazalarına yönelik daha katı tedbirler getiren, çok tehlikeli işyerlerinde işverenlerin iş sağlığı tedbirlerini güçlendirmelerini zorunlu kılan ve iş sağlığı ve güvenliği uzmanlarını koruyan mevzuat kabul edilmiştir. İş sağlığı ve güvenliği alanında AB *müktesebatına* uyum sağlamayı amaçlayan İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, AB Çerçeve Direktifi'ne uyum sağlanmasına ilişkin esas Kanun maddelerinin, 2016'da uygulanacak olması nedeniyle, hâlâ tam olarak uygulanabilir değildir. İş kazaları ciddi bir endişe kaynağıdır; zira resmi istatistiklere göre 2013'te, 1.360'ı ölümlü ve ağırlıklı olarak inşaat sektöründe olmak üzere, 191.389 iş kazası gerçekleşmiştir. Resmi olmayan rakamlara göre kayıpların %40 oranında daha fazla olduğu göz önüne alındığında, iş kazalarının raporlanması konusunda daha fazla şeffaflığa ihtiyaç vardır. İş kazalarının ve meslek hastalıklarının olduğundan daha az raporlanması ve iş teftişindeki eksikliklerin ele alınması gerekmektedir.

Sosyal diyaloga ilişkin olarak, Anayasa Mahkemesinin aldığı bir karar doğrultusunda küçük ölçekli şirketlerde çalışan işçiler artık sendikal faaliyetleri nedeniyle işten çıkarılmaya karşı yasal olarak korunmaktadırlar. Mahkemenin bir başka kararı ise bağımsız sendikaların toplu iş sözleşmesi yapabilmesine dair yetkilendirilmeleri için iş kolu barajını %3'ten %1'e düşürmüştür. Özel sektördeki sendika üyeliği oranı 2015'te %9,5'den %11,2'ye yükselmiştir, ancak toplu iş sözleşmelerinin kapsamına giren işçilerin oranı hâlâ önemli ölçüde düşüktür. Bu durum, esas itibarıyla, sendikaların toplu sözleşme yapma yetkisini sınırlayan "çifte baraj"ın mevcudiyetini sürdürmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, çok sayıda kayıt dışı işçinin sendikalara erişimi yoktur. Sendika üyelerinin kanuna aykırı biçimde işten çıkarılması ve uzun süren davalar, işçilerin sendikalara üye olma konusundaki cesaretini kırmaktadır. Anayasa Mahkemesi bankacılık ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde grev yasağını kaldırmıştır, ancak Hükümet tarafından temel olmayan hizmetlerde grevlerin ertelenmesi ve zorunlu arabuluculuk, grev hakkını ciddi biçimde zedelemiştir. Mahkeme, Anayasa ve ILO sözleşmeleriyle güvence altına alındığı şekliyle kamu çalışanlarının grev hakkı olması gerektiğine de karar vermiştir, ancak devlet memurlarını kapsamayan bu kararın uygulaması hâlâ yerine getirilmemiştir. Türkiye'nin, diğerlerinin yanı sıra, Anayasa'da değişiklik yapılmasını da göz önünde bulundurmak suretiyle, devlet memurlarının grev hakkına riayet etmesi ve toplu iş sözleşmesi

yapılması önündeki engelleri kaldırması gerekmektedir. Ekonomik ve Sosyal Konsey, 2009'dan bu yana toplanmamıştır. Kamu sektöründe, özellikle eğitim kurumları ve silahlı kuvvetlerin sivil işlevlerinde, bazı sendikaların üyelerine yönelik ayrımcı uygulamalar rapor edilmektedir.

İstihdam politikası alanında, zayıflayan iş gücü piyasası performansına kıyasla ulusal istihdam stratejisinin hedefleri iddialı olmayı sürdürmektedir. 20-64 yaş arası erkekler için %75 ve kadınlar için %31,6 olan istihdam oranları özellikle kadınlar bakımından durağan seyretmiş ve düşük düzeyde kalmıştır. İşsizlik oranı %9,9'a yükselmiştir ve bu oran kadınlarda oldukça yüksek seviyededir. Genç işsizliği %17,8'e yükselmiştir ve genç nüfusun dörtte biri istihdam, eğitim veya öğrenim dışındadır. Kamu istihdam hizmeti kapasitesini ve kapsamını artırmayı sürdürmüştür. İlk istihdam ve sosyal reform programına yönelik çalışmalar devam etmektedir.

Avrupa Sosyal Fonu'nun programlanması ve yönetilmesine ilişkin hazırlıklar devam etmiştir. 2014-2020 dönemi için eğitim, istihdam ve sosyal politikalar alanlarına yönelik IPA sektörel programı Aralık'ta kabul edilmiştir. İstihdam, eğitim ve sosyal içerme alanlarındaki yoğun ihale ve operasyonlar, 2007-2014 IPA insan kaynaklarının geliştirilmesi operasyonel programı kapsamında devam etmiştir.

Sosyal içerme ile ilgili olarak, sosyal politika, yardım ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik bütünlük bir politika çerçevesinin oluşturulması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Ancak, bazı göstergelerde, AB ortalamasının altında kalmakla birlikte ilerleme kaydedilmiştir. Ulusal istihdam stratejisi, engelli kişileri istihdam etmeyen kurumlar için cezalar öngörmektedir; bununla birlikte, söz konusu grup hâlâ kamu çalışanlarının %2'sinden daha azdır. Özel sektörde bu oran daha da düşüktür. Kanun, engelli kişilerin hâkim ve savcılık mesleğine girişleri konusunda cesaret kırıcı olmaktadır. Kapsamlı bir yaklaşımın mevcut olmaması nedeniyle, engelli kişilerin istihdamının teşvik edilmesine yönelik tedbirlerin sınırlı bir etkisi olmuştur. Roman vatandaşların entegrasyonuna yönelik ulusal bir strateji hâlâ kabul edilmemiştir.

Sosyal koruma alanında yapılan toplam harcama artmaya devam ederek 2013'teki GSYH'nin %13,8'ine ulaşmıştır. Sağlık giderlerinin oranı son dört yıl içinde ilk defa 2013'te artarak GSYH'nin %5,4'üne ulaşmıştır. Kadınların istihdam oranlarının düşük ve kayıt dışı çalışma oranlarının yüksek olması, 2014'te açığı daha fazla artan emeklilik sisteminin sürdürülebilirliği için sorun olmaya devam etmektedir. Yaşlı nüfusun ve yaşlı bağımlılık oranlarının artmasıyla birlikte aktif yaşlanma politikalarına hız verilmesi gerekmektedir. Engelli kişiler için sosyal yardım sistemi, kapsanan yararlanıcıların sayısındaki ve kurumsal ve yarı kurumsal bakım merkezleri ve hizmetlerinin kapasitesindeki artış ile genişletilmiştir.

Ayrımcılıkla mücadele politikasında ilerleme kaydedilmemiştir. Toplumsal cinsiyet çeşitliliğini destekleyen gruplar ve etnik gruplar tarafından istihdam konusunda ayrımcılık vakaları rapor edilmeye devam etmiştir. Son dönemde yürütülen akademik bir çalışmada, LGBTİ bireylerin üçte biri işe erişim, çalışma koşulları ve ücret konusunda ayrımcılıkla karşılaştıklarını ve hukuk sistemine duyulan güvensizlik ve mahremiyetin olası ihlaline ilişkin endişeler nedeniyle hukuki yollara başvurmadıklarını belirtmiştir (*Bkz. Fası 23 - Yargı ve Temel Haklar*).

Fırsat eşitliği ile ilgili olarak, kadınların iş gücündeki düşük katılım oranlarının artırılması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Çocuk, yaşlı ve hastaların bakımına yönelik kurumların eksikliği, kadınların istihdamı önünde engel teşkil etmekte ve bakıcı olarak rollerini pekiştirmektedir. Kamu sektöründe daha esnek çalışma koşulları oluşturulması için kısmi tedbirler alınmıştır. Ev işlerinde çalışanların sosyal güvenlik kapsamında olmasına önem verilmesi gerekmektedir. İş ve özel hayatın dengelenmesine yönelik mevzuat ve politikalarda toplumsal cinsiyet eşitliği dikkate alınmalıdır. Kadın ile erkek arasındaki ücret farklılıkları sorun olmaya devam etmektedir. AB *müktesebatında* öngörülen eşitlikle ilgili birim henüz oluşturulmamıştır. (*Bkz. Fası 23 – Yargı ve Temel Haklar*)

4.20. Fası 20: İşletme ve Sanayi Politikası

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

Türkiye, işletme ve sanayi politikası alanında **oldukça hazırlıklıdır**. Yeni sanayi stratejisi, KOBİ stratejisi, girişimcilik stratejisi ve birçok sektör stratejisinin kabul edilmesiyle geçen yıl politika oluşturma konusunda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Ancak, AB sanayi politikası ilkeleriyle uyumlu olmayan kısıtlayıcı araçlar mevcuttur. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ Avrupa Küçük İşletmeler Yasası sürecinin sonuçlarını ve kısa bir süre önce kabul edilen stratejiler ile eylem planlarının gözden geçirilmesini takiben politika uyumunu artırması gerekmektedir.

İşletme ve sanayi politikası ilkeleri ile ilgili olarak, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı güncellenmiş olan 2015-2018 Sanayi Stratejisini kabul etmiştir. Ayrıca, söz konusu döneme ilişkin küçük ve orta ölçekli işletme stratejisi ve eylem planı da yenilenmiştir. Bunun yanı sıra, girişimcilik, kamu-sanayi-üniversite işbirliği ve verimlilik konularında yatay stratejiler yayımlanmıştır.

İşletme ve sanayi politikası araçları ile ilgili olarak, yeni bir 'sanayi işbirliği programında' yenilik, teknoloji transferi ve yerleştirmeyi içeren ve 7,5 milyon avroyu aşan kamu alımlarında bir offset imkânı sunulmaktadır. Bu durum, yabancı teklif sahiplerinin ortak üretim ve yatırımda Türk şirketleri ile işbirliği kurmasını ve/veya Türk şirketlerinin kendi tedarik zincirlerine entegrasyonunu zorunlu kılmaktadır. Söz konusu kısıtlayıcı araçlar AB sanayi politikası ilkeleriyle uyumlu değildir. Türkiye, sanayi ve teknoloji geliştirme bölgelerine geniş çapta destek vermeyi sürdürmektedir.

Türkiye'de Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve bağlı kuruluşları TÜBİTAK (Ar-Ge ve teknoloji) ile KOSGEB (KOBİ gelişimi) ve Ekonomi, Kalkınma ve Maliye Bakanlıkları tarafından yürütülen birçok kamu destek programı bulunmaktadır. Ancak, söz konusu programlar kapsamlı bir çerçevede yer almamaktadır. KOBİ'ler mevcut iş kredilerinin %39'unu kullanmaktadır ve bu oran hâlâ ekonomideki paylarının altındadır. Girişim sermayesine olan bağımlılık düşük düzeyde olsa da artış göstermektedir. Türkiye COSME programına katılım sağlamaktadır ve yeni Avrupa İşletmeler Ağını kurmuştur. Hâlihazırda Küçük İşletmeler Yasası'nı (KİY) değerlendirme çalışmasında yer almaktadır. İlk sonuçlar, Türkiye'nin bir dizi alanda iyi bir performans sergilediğini teyit etmektedir. Endüstriyel tasarım, fikri mülkiyet hakları, coğrafi işaretler, biyoteknoloji, tekstil, hazır giyim ve deri ürünler, tıbbi ilaçlar, bilgi toplumu ve geri dönüşüme ilişkin stratejiler kabul edilmiştir ve uygulamaya konulduğunda sanayide bir ivme yaratması beklenmektedir.

4.21. Fası 21: Trans-Avrupa Ağları

İç pazarı güçlendirmek ve büyüme ve istihdama katkıda bulunmak amacıyla AB, taşımacılık, telekomünikasyon ve enerji alanlarında trans-Avrupa ağlarını teşvik etmektedir.

Trans-Avrupa ağlarına yönelik hazırlıklar **çok ileri düzeydedir**. Özellikle gaz taşımacılığındaki kararlı ilerleme ile Avrupa Elektrik İletim Sistemi Operatörleri Ağı'na tam entegrasyon ve karşılıklı işletilebilirlik dikkate alındığında, geçtiğimiz yıl **iyi düzeyde ilerleme** devam etmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- AB *müktesebatına* uygun şekilde adil ve şeffaf bir gaz transit rejimi kurma yönündeki çabalarını artırması;
- yeni bir çekirdek ağ kurmaya yönelik adımlar atması ve ulusal ulaştırma ana planını tamamlayarak uygulamaya koyması gerekmektedir.

Taşımacılık ağları ile ilgili olarak, ulusal ulaştırma ana planı ve lojistik ana planına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Türkiye, revize TEN-T metodolojisi ve kılavuz ilkeleri ile uyumlu bir çekirdek ağ oluşturmak için hazırlık çalışmalarını başlatmış ve bu yönde katkı sağlamıştır.

Enerji ağları konusunda Türkiye, kaynakları ve güzergâhları çeşitlendirmeye yönelik çalışmalarını sürdürmüş ve gaz geçiş ülkesi olarak konumunu güçlendirmiştir. Trans-Anadolu Boru hattı projesinde ilerleme kaydetmek amacıyla önemli çalışmalar yapılmış ve inşaat işlerine Mart 2015'te başlanmıştır. Rusya, Aralık 2014'te Türkiye ile işbirliği halinde yürütülecek ve Güney Akımı boru hattı projesinin yerine geçecek yeni bir gaz taşımacılığı projesini açıklamıştır; ancak projenin inşası belirsizdir. Türkiye'nin gaz geçiş ülkesi olarak önemli bir rol oynayabilmesi için AB enerji *müktesebatına* uyumlu adil ve şeffaf bir gaz transit rejimi gerekmektedir.

Elektrik şebekeleri ile ilgili olarak, Nisan'da, Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi ve Avrupa Elektrik İletim Sistemi İşletmecileri Ağı, ticari enerji alışverişine yönelik uzun dönemli bir anlaşma imzalamışlardır. Şirket Mayıs ayında elektrik şebeke mevzuatını, ilgili AB mevzuatına uygun olarak değiştirmiş ve Kıta Avrupası İşletme El Kitabı'nın standartlarına uyumunu ve piyasa işlemlerinin AB'nin Üçüncü Enerji Paketine uygun olarak gerçekleştirilmesini taahhüt etmiştir.

4.22. Fasil 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu

AB üye devletlerde bölgesel kalkınmaya finansman sağlamaktadır. Uygulama süreci üye devletlerin sorumluluğunda olup, projelerin iyi idare edilmesi ve güvenilir mali yönetimin sağlanmasını teminen yeterli idari kapasiteye sahip olunması gerekmektedir.

- Türkiye bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu konusunda **kısmen hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:
- IPA fonlarını zamanında kullanmama riskini azaltan faaliyetlere odaklanması;
 - programları uygulama ve kaliteyi sağlama kabiliyetini artırması gerekmektedir.

2014-2023 dönemi için, İBBS II düzeyinde (Türkiye İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması) bölgesel kalkınma planları ile bölgesel kalkınmaya yönelik bir ulusal strateji kabul edilmiştir.

Kalkınma Bakanlığı, **kurumsal çerçeveye** ilişkin koordinasyon görevini yerine getirirken sınırlı düzeyde inisiyatif almaktadır.

Teknik destek projeleri ve eğitim programları, IPA kurumlarının ve kalkınma ajanslarının **idari kapasitelerini** güçlendirmeye devam etmiştir. Ancak, söz konusu çalışmalar, personel değişimi nedeniyle sektöre uğramaktadır. Sorumluluğun yeni büyükşehir belediyelerine devredilmesi, çevre alanındaki IPA programlarını geçici olarak olumsuz etkilemiştir.

Programlama konusunda, ulaştırma, çevre ve iklim, rekabetçilik ve yenilik ile istihdam, eğitim ve sosyal politikalara yönelik olarak 2014-2016 dönemini kapsayan operasyonel programlar Aralık 2014'te kabul edilmiştir.

İzleme ve değerlendirme ile ilgili olarak, mevcut durumda program otoriteleri tarafından

kullanılmayan entegre yönetim bilgi sisteminin geliştirilmesine yönelik ilerleme kaydedilmemiştir.

Mali yönetim, kontrol ve denetim alanında, bileşen III 'Bölgesel Kalkınma' ve Bileşen IV 'İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi' kapsamındaki IPA fonlarının kullanımı konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Mevcut IPA fonlarının zamanında kullanılmamasına ilişkin yüksek risk, 2014'te ortaya çıkmış olup 2015'te artış göstermiştir. Program otoriteleri kapasitelerini artırmayı sürdürmüştür; fakat IPA fonlarının yönetimine ilişkin siyasi iradenin olmaması, yüksek düzeydeki personel değişim oranı, kalite kontrol ve denetim birimlerindeki personel yetersizliği ve ihale dokümanlarının kalitesinin yetersiz olması bu durumu bileşenlere bağlı olarak farklı düzeylerde de olsa, olumsuz yönde etkilemiştir. Bu durum, IPA II kapsamındaki bütçe uygulama yetkilerinin ulusal otoritelere devredilmesi bağlamında değerlendirilmektedir.

4.23. Fasal 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 önemi haizdir.

Türkiye, bu alandaki AB müktesebatının ve Avrupa standartlarının uygulanması bakımından **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Ancak, geçtiğimiz yıl **ilerleme kaydedilmemiştir**. Bağımsızlık, etkinlik ve insan haklarının ve temel özgürlüklerin korunması bakımından 2007 ile 2013 yılları arasında kayda değer ilerlemenin kaydedildiği Türk yargı sisteminde, kuvvetler ayrılığı ilkesinin gözetilmesinin ciddi biçimde sekteye uğradığı gözlemlenmiştir. Hâkimler ve savcılar, güçlü bir siyasi baskı altındadır. Yolsuzlukla mücadele alanındaki soruşturma, kovuşturma ve mahkûmiyetlerin sayısı düşmüştür. Özellikle, üst düzey yolsuzluk davalarına ilişkin soruşturma ve kovuşturmalar sınırlı kalmıştır. Koruma tedbirlerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Yolsuzluk birçok alanda yaygın olmayı sürdürmüş olup, ciddi bir endişe konusu olmaya devam etmektedir. Temel haklar alanında kaydedilen bazı gelişmeler, özellikle de iç güvenlik alanında kabul edilen mevzuat, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) İhlallerinin Önlenmesine İlişkin Eylem Planı ile çelişmektedir. Yetkililerin basına ve özgür ifadeye yönelik baskılarının devam etmesi sonucunda gazetecilere yönelik tutuklamaların, duruşmaların, gözaltıların, adli kovuşturmaların, sansür davalarının ve işten çıkarmaların artması ile ifade özgürlüğü konusu özellikle endişe kaynağıdır.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- uygulamada yargının bağımsızlığına tam olarak riayet edilmesini sağlamak üzere tüm yasal güvenceleri yeniden tesis etmesi;
- özellikle üst düzey davalar olmak üzere, yolsuzluk davalarındaki soruşturmalara, kovuşturmalara ve mahkûmiyet kararlarına ilişkin bir izleme mekanizması kurması;
- özellikle ifade özgürlüğü, suçun cezasız kalmasıyla mücadele, toplanma özgürlüğü, kişisel verilerin korunması ve azınlıklara mensup kişilerin korunması başta olmak üzere, temel hak ve özgürlüklerin tam olarak gözetilmesini sağlaması gerekmektedir.

(Yargı sistemi, yolsuzlukla mücadele ve ifade özgürlüğü ile ilgili belirli tavsiyeler için ayrıca bkz. bölüm 2.3 ve 2.4)

Yargının işleyişi

Strateji belgeleri

Yargı sistemindeki temel eksikliklerin ele alınmasını amaçlayan gözden geçirilmiş Yargı Reformu Stratejisi (2015-2019), Nisan 2015'te kabul edilmiştir. Strateji, ele alınması gereken kilit konulara yönelik 10 hedef içermektedir. Ancak önceki stratejinin uygulamasına ve diğer eksikliklerine yönelik ayrıntılı bir değerlendirme sunmamaktadır. Strateji, sorumlu kuruluşları ve takvimi belirleyen ancak öngörülen adımlar ve eylemler ile ilgili sınırlı ayrıntılar içeren ve bütçesel etkiler ile ilgili herhangi bir değerlendirmenin yer verilmediği çok genel bir planlama belgesidir. Strateji'nin, sivil toplum dâhil, ilgili tüm paydaşların katılımıyla uygulanması büyük önem taşımaktadır.

Yönetim birimleri

2014'teki mevzuat değişikliklerinden sonra, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSYK) bağımsızlığının artırılması için yürütme tarafından herhangi bir adım atılmamıştır. Rapor döneminde, Adalet Bakanı, HSYK'nın re'sen başkanı sıfatıyla, iki toplantıya katılmıştır. Hâkimler ve savcılara karşı yürütülen soruşturmalar ile ilgili HSYK kararlarının oylanmasına dair hiçbir resmi kayıt kamuya açıklanmamaktadır. Adalet Bakanı'nın, HSYK'nın re'sen başkanı olarak, savcı ve hâkimler aleyhine disiplin işlemlerinin başlatılıp başlatılmaması ile ilgili karar verilmesi hususundaki veto hakkı, bir diğer endişe konusudur.

Eylül 2014'te, HSYK'ya Yargıtay ve Danıştaydan beş üye atanmıştır. Hâkimler ve savcılar tarafından seçilen 10 üye için Ekim 2014'te yapılan seçimler, süreçte siyasi nüfuz kullanıldığına ilişkin iddialar yüzünden gölgelenmiştir. Başarılı adayların, seçim kampanyalarında kamu kaynaklarının kullanılması dâhil, hükümet tarafından desteklenmesi, barolar, akademisyenler, hukukçular ve sivil toplumda endişelere yol açmıştır. HSYK'nın diğer üyeleri, bir tanesi Adalet Akademisi tarafından olmak üzere, sonradan Cumhurbaşkanı tarafından atanmıştır.

Bağımsızlık ve tarafsızlık

Hâkimler ve savcılar güçlü bir siyasi baskı altında kalmıştır. Geçen yıl olduğu gibi, çok sayıda hâkimin görev yerleri, isteklerinin dışında değiştirilmiştir. Hem yürütme hem de yasama erki temsilcileri, devam etmekte olan davalar ile ilgili yorumlarda bulunmaya devam etmiştir. Dönemin Anayasa Mahkemesi Başkanı, yüksek mahkemelerin hâkimlerinin maruz kaldıkları baskı ile ilgili endişesini açıkça ifade etmiştir. Yürütme erkinin temsilcileri, zaman zaman hâkimlerin ve savcıların itibarını sarsmak ve onları komplo düzenlemek ve Gülen hareketinin etkisi altında olduğu iddia edilen "paralel yapı"nın üyesi olmak veya son zamanlarda da terör örgütü üyesi olmakla suçlamak suretiyle yargının güvenilirliğini sekteye uğratmıştır. Yürütme erki tarafından yapılan doğrudan eleştiriler üzerine HSYK, yolsuzluk iddiaları ve Suriye'ye silah gönderilmesi iddiaları dâhil olmak üzere, kamuoyunca bilinen davaları yürüten hâkimler ve savcılara karşı bir dizi dava açmıştır. Bu davalar, söz konusu hâkimlerin ve savcıların görevlerinden alınmalarına veya meslekten çıkarılmalarına ve bazılarının gözaltına alınmalarına yol açmıştır.

Venedik Komisyonu, hâkimlerin ve savcıların görevden alınmaları, meslekten çıkarılmaları ve görev yerlerinin değiştirilmesi ile ilgili olarak duydukları ciddi endişeleri ifade etmiştir. Başta kamuoyunca bilinen davalar ile ilgilenen hâkimler ve savcılar hakkında olanlar olmak üzere, bu türden kararlar, disiplin cezası gerektiren bir suç işleyip işlemediklerine bakılmaksızın, HSYK'nın bu kişilerin yargı görevlerine müdahalesi olduğuna dair şüphe uyandırmıştır. HSYK'nın adli davalara müdahalesinin önlenmesi için daha fazla güvence getirilmelidir. Mahkemelerin yeniden yapılandırıldığı durumlar hariç olmak üzere, hâkimlerin ve savcıların görev yerlerinin istekleri dışında değiştirilmesinin önlenmesi için yasal ve anayasal güvencelere de ihtiyaç duyulmaktadır.

Yürütme erkinin, HSYK üzerindeki etkisini azaltmak için HSYK Kanunu'nun da gözden geçirilmesi gerekmektedir. Aralık 2014'te çıkarılan yasa paketiyle, hâkim üyelerin sayısını büyük oranda artırmak ve kıdem şartlarını azaltmak suretiyle yüksek mahkemelerin kuruluşunda önemli bir değişiklik yapılmıştır.

Mart ayında İstanbul Adliye Sarayı'nda bir savcı, sol görüşlü bir terör örgütünün eylemcileri tarafından rehin alınmış ve güvenlik güçlerinin kurtarma operasyonu sırasında rehin alan kişiyle birlikte hayatını kaybetmiştir.

Hesap verebilirlik

Hemen hemen bütün hâkimler, yasalarca öngörüldüğü üzere, malvarlıklarını beyan etmişlerdir. Ekim 2014'ten bu yana bağımsızlık ve tarafsızlıkla ilgili olarak HSYK'ya 256 şikâyetle bulunmuş ve 28 hâkim ve savcı aleyhinde soruşturma başlatılmıştır. Davaların çoğu, "paralel yapı" iddialarına karşı yürütme erki tarafından uygulamaya konulan sıkı tedbirlerin bir parçası olarak açılmıştır. HSYK, 54 hâkim hakkında terör örgütü üyesi olmak iddiasıyla ilgili suçlar nedeniyle cezai soruşturma başlatılmasını onaylamıştır. Hâkimlere ve savcılara karşı açılan disiplin ve ceza davalarında, hukuki usullerin ve usule ilişkin standartların tarafsız ve bağımsız olarak uygulanması gerekmektedir.

Profesyonellik ve mesleki yeterlilik

HSYK, çok sayıda yeni hâkimin atama işlemlerini ivedilikle yapmayı sürdürürken, Adalet Bakanlığı, hâkim ve savcı adaylarının seçiminde belirleyici bir rol oynamaya devam etmiştir. Adayların hâkim ve savcı olarak mesleğe kabul edilmeleriyle ilgili tüm sorumluluğun HSYK'ya devredilmesi gerekmektedir. Adalet Bakanlığının mülâkat kurulu üzerindeki etkisinin azaltılması gerekmektedir. Eğitim gibi beraberinde alınan tedbirler bakımından, hâkimlerin ve savcıların olağan atama ve tayinlerinin daha iyi planlanmasının ve hazırlanmasının sağlanması için tedbirler alınmalıdır.

Yargının kalitesi

Aday hâkim ve savcıların hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimleri Adalet Akademisi tarafından yürütülmektedir. Hizmet içi eğitimlerin beşte biri, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadına ayrılmıştır ancak 2015 için AB hukuku ile ilgili devamlı bir hizmet içi eğitim planlanmamıştır. Geçtiğimiz birkaç yıl içerisinde hâkim ve savcı adaylarının sayısındaki kayda değer artışlar ve hizmet öncesi eğitimin süresinde sıklıkla yapılan değişiklikler - bu süre hâlihazırda 6 aydan daha kısadır - akademinin yüksek kalitede eğitim verme kapasitesini düşürmüştür. Hâkimlere, savcılara ve avukatlara yönelik ortak eğitim programları geliştirilmelidir.

2015 için yargıya ayrılan bütçe 3,2 milyar avro olup, bu rakam GSYH'nin %0,5'ine ve kişi başına 42 avroya denk düşmektedir.

İlk defa, kamuoyunu, paydaşları ve baroları da içeren kalite anketleri yapılmıştır. Özellikle istatistiki raporlama açısından, hâkimlere davaların dağıtılmasına yönelik BT sistemi işlevinin iyileştirilmesi gerekmektedir. Mahkemeler, yıllık raporlar yayımlamamaktadır. Yargı kararlarının kalitesinin artırılması için tedbirler alınmalıdır. Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Danıştay kararları, özel bir sistem aracılığıyla erişilebilir durumdadır, ancak bunlar indekslere veya arama anahtarlarına göre sınıflandırılmamıştır ve özetleri mevcut değildir. Bu durum, içtihadın ülke genelinde uyumlaştırılmasını engellemektedir. Davaya dayanak oluşturacak delillerin uygun biçimde seçilemediği ve bunların davayla ilgisinin değerlendirilemediği iddianamelerin düşük kalitesi ciddi endişelere yol açmaya devam etmiştir. Kapsam ve uygulama bakımından AİHS ile ve AİHM içtihadıyla uyumlu olmayan terörle mücadele mevzuatının uygulanması ve özellikle devletin güvenliği ile ilgili davalarda koruma altına alınmış gizli tanıklara yaygın olarak başvurulması sorun olmaya devam etmiştir. Barolar Birliği, bu tür

davalarda, savunma avukatlarının doğrudan sorgulama yapamadıklarını, bunun yerine sorularını, mahkemenin sorması için iletmeye sıklıkla zorlandıklarını bildirmiştir. Mahkemelerce alınan gizlilik kararlarının sayısı ile ilgili hiçbir veri bulunmamaktadır.

Etkinlik

2012'de uygulamaya konulmasından bu yana, Anayasa Mahkemesine yapılan bireysel başvuruların sayısı, Temmuz'da 43.000'i aşmış, bunların 21.000'e yakını yalnızca 2014'te yapılmıştır. Mahkeme, 800 davada esastan karar vermiş ve 72 davayı reddetmiştir. 10.000'den fazla dava ise kabul edilemez bulunmuştur. Adalet Bakanlığı bünyesindeki İnsan Hakları Tazminat Komisyonuna adli yargılama sürelerinin uzunluğu ile ilgili Ekim 2014'ten bu yana yapılan 7.000'in üzerindeki şikâyet başvurusundan %93'ü ile ilgili karara varılmıştır.

İlk derece mahkemelerinde görülmekte olan ihtilaflı ve ihtilafsız hukuk davalarının ve ticari davaların temizleme oranı 2012'de sırasıyla %116 ve %111 olmuştur. İhtilaflı davalarda sonuçlanma süresi, 134 günle ortalamanın altındadır. İdari davalarda temizleme oranı %127 olmuştur. İlk derece mahkemelerinde görülmekte olan ceza davaları, ortalama sürenin üzerinde seyrederek 226 günde sonuçlanmış ve bu davaların temizleme oranı %108 olarak gerçekleşmiştir. 2013 ve 2014 yıllarına ait karşılaştırılabilir veriler bulunmamaktadır.

Yargı sisteminin etkinliğini ölçmek üzere güvenilir bir kayıt sisteminin oluşturulması veya göstergelerin hazırlanması yönünde herhangi bir adım atılmamıştır. Özellikle beş yıldan fazla sürenler olmak üzere, uzun süren yargılama süreçleri, ağır ceza davalarında bile, genellikle şüphelilerin, mahkûmiyet kararı verilmeksizin, serbest bırakılmaları ile neticelenmektedir. Yargılama sürecinin aşırı uzun sürmesi hususunun ele alınması için yapısal çözümlere ihtiyaç duyulmaktadır. Tutukluluk veya tutukluluğun devamı kararlarında, hukukun gerektirdiği gibi, kişiyi hürriyetinden yoksun kılmayı haklı kılacak, belirli olgulara, delillere ve temellere dayanan uygun bir gerekçelendirme çoğu zama yapılmamaktadır. 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 konuların çözüme kavuşturulmasına yönelik bir kanun tasarısı henüz kabul edilmemiştir. Mahkeme bilirkişileri, uygulamada çapraz sorguya tabi tutulmalıdır.

Bir ilde görüldüğü mahkemeden uzakta bulunan diğer bir mahkemeye nakledilen kamuoyunca bilinen davaların sayısı, 2014'te artış göstererek, 1992'den beri en yüksek sayı olan 20'ye çıkmıştır. Bu türden nakiller, savunma hakkının kullanılmasını karmaşık hale getirmektedir.

Yolsuzlukla mücadele politikası

Rapor Dönemi Performansı

2013 ve 2014 adli yıllarında, yolsuzluk davaları ile ilgili yürütülen soruşturma, kovuşturma ve mahkûmiyetlerin sayısında düşüş yaşanmıştır. Aralık 2013'teki yolsuzluk iddiaları ve Deniz Feneri davası dâhil, üst düzey davaların kovuşturma aşamalarını müteakip herhangi bir mahkûmiyet kararı verilmemiştir. Ekim 2014'te, İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığı, yargılama usulüne aykırılık gerekçesiyle, Aralık 2013'teki yolsuzluk iddialarıyla ilgili 53 sanık hakkında takipsizlik kararı vermiştir. Yolsuzluk soruşturmasını yürüten savcılar, Aralık'ta, HSYK tarafından meslekten çıkarılmış ve daha sonra haklarında, özel soruşturma tedbirlerini kanunsuz bir biçimde kullandıkları suçlamalarıyla kovuşturma başlatılmıştır. Bu davalardan yalnızca bir tanesinin -Fatih Belediyesi Davasının- kovuşturması devam etmiş ve 21 şüpheli, rüşvet, ihaleye fesat karıştırma ve görevi kötüye kullanma gerekçeleriyle itham edilmişlerdir.

Türkiye'de üst düzey kamu görevlilerine ilişkin soruşturma ve kovuşturmaların etkili bir şekilde yürütülmesini teminen dokunulmazlıkların kaldırılmasına ilişkin rapor dönemi performansı

sınırlı kalmaya devam etmiştir. Meclis, Aralık 2013 davalarına konu olan dört eski bakanın kovuşturmaları ile ilgili olarak dokunulmazlıklarının kaldırılmamasına karar vermiştir. Bazıları belediye başkanları ve diğer kamu görevlileri hakkında olmak üzere bir dizi soruşturma başlatılmıştır, ancak, idari hiyerarşi içinde önceden izin alınması gerekliliği başta olmak üzere **kamu görevlilerine sağlanan hukuki imtiyazlar**, söz konusu kamu görevlilerini ceza soruşturması ve idari soruşturmalar karşısında korumaya devam etmiştir.

Yürütmenin üst düzey yolsuzluk soruşturmalarına müdahalede bulunduğu algısı, yolsuzluk algısını önemli ölçüde artırmıştır. Türkiye, Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yıllık Yolsuzluk Algı Endeksinde, yolsuzluğun en az görüldüğü ülkeler sıralamasında 5 puanlık sert bir düşüş göstererek 53. sıradan 64. sıraya gerilemiştir.

Mal beyanlarının kontrolü konusunda, mal beyanlarını sunmadıkları gerekçesiyle mahkemede yargılanan kamu görevlilerinin sayısı 2013'te 257 olarak kaydedilirken, 2014'te bu sayı 287'ye yükselmiştir. **Çıkar çatışmaları** nedeniyle Kamu Görevlileri Etik Kuruluna yapılan şikâyet başvurularının sayısı 2011'de 358 iken, 2014'te 218'e gerilemiştir.

Kurumsal çerçeve

Önleyici tedbirler

Bağımsız bir yolsuzlukla mücadele kurulu olmadığından, teftiş kurulları, Sayıştay ve Cumhuriyet Savcılığı arasındaki işbirliğinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Sayıştay ve teftiş kurulları tarafından kovuşturma için sevk edilen dava sayısının sınırlı olması, kontrol ve denetimden sorumlu birimlerde öngörülü bir tutumun benimsenmediğine işaret etmektedir: Sayıştay, geçtiğimiz 10 yılda sadece 28 davayı Cumhuriyet Savcılığına sevk etmiştir. Standart hale getirilmiş bir idari soruşturma rehberinin, kontrol ve denetimden sorumlu organlar tarafından kabul edilmesi ve yürürlüğe konulması gerekmektedir. Söz konusu rehber, modern soruşturma ve raporlama teknikleri, kurumlar arası işbirliği uygulamaları ve verilerin toplanması ve analizine ilişkin modern metodolojilerle uyum içinde olmalıdır.

Aynı yardımlar şeklinde olanlar başta olmak üzere, beyan edilmemiş finansman konusunda Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO)'nun daha önceki tavsiyelerine uygun olarak, Anayasa Mahkemesinin **siyasi partilerin finansmanını** denetlemesi, bu alanda daha fazla gelişme kaydedileceğini garanti etmektedir. Anayasa Mahkemesinin dış mali denetimlere ilişkin kararları sistematik açıdan gecikmiş; Mahkeme, AK Parti ve CHP'nin 2010 yılı hesaplarına ilişkin mali denetim kararlarını, Aralık 2014'e kadar açıklamamıştır. Bir siyasi parti mensubu ya da bağımsız olması fark etmeksizin, adaylar her türlü mali şeffaflık düzenlemesinden veya gözetiminden muaf olmaya devam etmektedirler. Sayıştay tarafından hazırlanan "Siyasi Partilerin Mali Denetimi Rehberi" nihai hale getirilmemiştir. Partilerin birçoğu, hesaplarını internet sitelerinde yayımlamamaktadır. 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 etkili şekilde uygulanmamıştır. Bakanlıkların neredeyse tamamında etik kurullar oluşturulmuştur; ancak Kamu Görevlileri Etik Kurulu, söz konusu kurulların çalışmalarını izleme ve bunlar arasında eşgüdümü sağlama kapasitesini haiz değildir. **Mal beyanına** ilişkin mevcut sistem, beyanların sınırlı kapsamı, kontrolüne ilişkin düzenlemeler ve açıklanmasını engelleyen şeffaflık tedbirleri nedeniyle etkili şekilde işlememektedir. Türkiye, e-ihale sistemini, rekabetin ve şeffaflığın artırılmasında ve maliyetlerin azaltılmasında önemli bir araç olarak kullanmaktadır (Bkz. *Fasıl 5-Kamu Alımları*). Yolsuzluk eylemlerinin bildirilmesini kolaylaştırmak amacıyla bu olayları yetkili mercilere bildirenlerin korunması, hukuken ve fiilen güçlendirilmelidir.

Halkın bilgiye serbest **erişim hakkına ilişkin olarak**, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, başvuru sahiplerinin itirazlarını etkili biçimde değerlendirmeye ve kararlarını çevrimiçi olarak yayımlamaya 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 dengeyi kurmasını engellemektedir.

Kolluk

Yolsuzluk davalarının soruşturulması konusunda yargıda uzmanlaşma 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 (iletişimin dinlenmesi, el koyma, teknik takip, vb.), yolsuzluk soruşturmalarında etkili bir standart prosedürün oluşturulmasını engellemeye devam etmektedir.

Savcılık makamında, hâlâ maliye ve ekonomi uzmanlarından oluşan **çok disiplinli** bir ekip bulunmamaktadır. Yolsuzluk davalarında sistematik ve etkili mali ve hukuki soruşturmanın gerçekleştirilebilmesi için sürecin 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. Aynı durum, yargılama öncesi soruşturma alanında savcılar ve polis arasında henüz etkili olmayan işbirliği için de geçerlidir.

Yasal Çerçeve

Türkiye, siyasi partilerin finansmanının şeffaflığı ve suç isnadı konusundaki mevzuatını, GRECO tavsiyeleri ile tam olarak uyumlaştırmamıştır. Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi ile getirilen standartlarla karşılaştırıldığında Türk Ceza Kanunu'nun yolsuzlukla ilgili hükümlerindeki eksiklikler devam etmektedir. 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, bağımsız adaylar ve seçilmiş temsilcilerin de seçim kampanyaları süresince siyasi partilere uygulanan mali kontrollere ve şeffaflığa ilişkin düzenlemelere tabi olması gerekmektedir.

Kamu ihale mevzuatı, birçok açıdan AB *müktesebatı* ile uyumlu değildir. Belediye düzeyindeki ihaleler başta olmak üzere çerçeve kanuna çeşitli muafiyetlerin dâhil edilmesi nedeniyle kamu ihaleleri yolsuzluğa elverişli olmaya devam etmiştir.

Türkiye, 2010-2014 Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi'nde öngörülmüş olan pek çok alanda, kilit mevzuatta gerekli değişiklikleri henüz gerçekleştirilmemiştir. **Genel İdari Usul Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Siyasi Etik Kanunu ve Tanık Koruma Kanunu** değişiklik bekleyen mevzuat arasındadır. Kamu görevlilerinin dâhil olduğu çıkar çatışmalarını düzenleyen yasal çerçeve parçalı yapısını korumaktadır. Kamu sektöründe ya da özel sektörde kapsamlı bir kanun bulunmadığından, olayları yetkili mercilere bildirenler, Tanık Koruma Kanunu'nun bu amaca özel hükümlerine istinat etmekle yükümlüdür.

Stratejik Çerçeve

2010-2014 Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi ve

Eylem Planı'nın süresi, başlangıç düzeyindeki hedeflere ulaşılmadan sona ermiştir. Bu alanda öne çıkan bazı hususların ele alınması için yeni bir strateji ve eylem planı çerçevesinde siyasi iradenin de yenilenmesi gerekmektedir. Şeffaflığın artırılmasına ilişkin olarak açıklanan planlara uygun hareket edilmesi gerekmektedir. Yolsuzlukla mücadelede pek çok koruyucu kurumun ve kolluk birimlerinin yer alması nedeniyle, Türkiye'nin, planlanan yolsuzlukla mücadele tedbirlerinin koordine edilmesi, uygulanması ve izlenmesine yönelik genel kapasitesini güçlendirmesi gerekmektedir.

Temel haklar

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) de dâhil olmak üzere Türkiye, **insan haklarına ilişkin birçok uluslararası mekanizmaya** taraftır ve bu mekanizmaları uygulamaya yönelik çabalarını sürdürmektedir. Türkiye'nin, Çocuk Hakları Sözleşmesi İhtiyari Protokolü ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Ek 4, 7, 12 ve 16 No'lu Protokolleri hâlâ onaylaması gerekmektedir. Türkiye'nin Evrensel Periyodik İncelemesi Ocak 2015'te gerçekleştirilmiş ve incelemenin sonucu İnsan Hakları Konseyi tarafından 26 Haziran 2015 tarihinde kabul edilmiştir. 278 tavsiyeden, 215'i Türkiye tarafından desteklenirken, 63 tavsiye not edilmiştir.

Avrupa **İnsan Hakları Mahkemesi** (AİHM), Türkiye'nin, Eylül 2014'ten bu yana çoğunlukla, yaşama hakkı, işkencenin yasaklanması, adil yargılanma hakkı, aile hayatına saygı, ifade özgürlüğü, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü ile özgürlük ve güvenlik hakkı ile ilgili 92 davada Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'ni ihlal ettiğini tespit etmiştir. Toplamda 1997 yeni başvurunun bir karar organına sevk edilmesiyle birlikte, derdest başvuru sayısı 9.224'e yükselmiştir. AB, Türkiye'yi AİHM'in tüm kararlarını uygulama konusundaki çabalarını artırmaya davet etmiştir.

Güney Kıbrıs Rum Yönetimi v. Türkiye davasında, kayıp şahıslar ile yerlerinden olmuş veya Kıbrıs'ın kuzeyinde devamlı olarak yaşayan Kıbrıslı Rumların mülkiyet haklarına ilişkin kısıtlamalar konusu ve "adil tazminat" (12 Mayıs 2014 tarihli AİHM Büyük Daire kararı) hususu hâlâ çözülmemiştir. *Demopoulos v. Türkiye* davasına ilişkin 5 Mart 2010 tarihli kararı takiben, mülk sahibi Kıbrıslı Rumlar tarafından, Taşınmaz Mal Komisyonuna, 321'i Haziran 2014 - Ağustos 2015 döneminde olmak üzere 6.216 başvuru yapılmıştır. Taşınmaz Mal Komisyonu, aynı dönemde 140 davada tazminat verilmesine hükmetmiştir. 15 Eylül 2015 itibarıyla, 700 başvuru uzlaşma yoluyla, 18 başvuru ise resmi duruşmalarla çözümlenmiştir. Taşınmaz Mal Komisyonu bugüne kadar 283 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, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Mart 2015'te AİHM kararlarının uygulanmasını incelemek üzere bir mekanizma oluşturmuştur. Söz konusu mekanizma, bir sonraki meclis döneminde işlevsel hale gelecektir. Anayasa Mahkemesi ve diğer yüksek mahkemeler, toplanma özgürlüğü, düşünce özgürlüğü veya sendikal haklar gibi alanlarda aldıkları kararlarda AİHM içtihadını izlemeye devam etmişlerdir. Ancak, AİHS ihlallerinin önlenmesine yönelik 2014 eylem planının uygulanması konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Genel olarak, söz konusu eylem planının gözden geçirilmesi ve terörle mücadele alanında insan haklarının korunması da dâhil olmak üzere AİHS'nin ihlal edildiği belirlenen tüm alanları kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir. Kolluk birimlerine, arama, el koyma, tutuklama ve silah kullanma yetkisi gibi geniş takdir yetkileri sağlayan ve Mart'ta kabul edilen iç güvenlik mevzuatı, eylem planında yer alan tedbirlerle çelişmektedir. Temmuz'da yürürlüğe giren yönetmelikle birlikte bu durum ayrıca, barışçıl göstericilerin toplanma özgürlüğünü ve ifade özgürlüğünü daha fazla engellemiştir. Terörle Mücadele Kanunu, AİHM içtihadıyla ve AİHS ile henüz uyumlu olmadığı gibi AB'nin terörle mücadeleye ilişkin Konsey Çerçeve Kararı'na da uygun değildir. Özellikle de, Kanun'da

uygulamanın tartışmasız terör suçu olan suçlarla sınırlandırılmasını sağlayacak şekilde bir değişiklik henüz yapılmamıştır. Terör davalarına bakan hâkim ve savcıların, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi konusunda ilgili adli eğitimlerden geçmeleri gerekmektedir.

Türkiye İnsan Hakları Kurumu, bazı raporlar yayımlamıştır. Söz konusu bu raporlardan Gezi Parkı protestolarına ilişkin olan bir tanesi, işkence ve kötü muamele, ifade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, yaşama hakkı ile güvenlik güçleri için etkili soruşturma ve öneriler konularında tavsiyeler içermektedir. Türkiye İnsan Hakları Kurumunun işlevsel açıdan bağımsızlığının, kanunda yapılacak değişikliklerle güçlendirilmesi ve kurumsal kapasitesinin artırılması gerekmektedir. Kurumların ya da bireylerin, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun incelemelerine cevap vermeleri ya da önerilerinin takibine ilişkin Komisyonu bilgilendirmeleri yönünde bir yasal dayanak bulunmamaktadır. İç güvenlik paketi gibi ilgili mevzuat düzenlemelerine ilişkin olarak Komisyona danışılması gerekmektedir.

İşkence ve kötü muamelenin önlenmesine ilişkin durum geçen birkaç yılda iyileşme göstermiştir, ancak bazı sorunlar devam etmektedir. Göstericilere karşı aşırı güç kullanıldığı ve cezaevlerinde kötü muamele vakaları olduğu sıklıkla bildirilmiştir. Özellikle gösterilerde olmak üzere orantılı güç kullanılmasına ilişkin açık ve bağlayıcı kuralların mevcut olmadığı dikkate alındığında bu durum çok ciddi bir endişe kaynağıdır. Türkiye İnsan Hakları Kurumu bünyesinde mevcut olan ulusal önleme mekanizması henüz işlevsel değildir. Kötü muamele vakalarının ve askerlik hizmeti yapan kişilerin haklarının ihlal edildiği yönündeki iddiaların soruşturulması için etkili sivil düzenlemeler bulunmamaktadır.

Kolluk görevlileri tarafından ciddi insan hakları ihlallerine maruz bırakılan mağdurlar için adaletin güvence altına alınmasının önünde önemli engeller bulunmaktadır. Kamu makamlarının neden olduğu zararların veya can kayıplarının tazmin edilmesine ilişkin mevzuatın da ayrıca gözden geçirilmesi gerekmektedir. Göstericiler, kolluk güçleri tarafından kötü muamele gördükleri iddiasıyla yargılama sürecini başlattıklarında, yargı tarafından öncelik verilen aleyhte iddialar ile karşı karşıya kalmaya devam etmektedirler. Mart 2015 tarihli iç güvenlik paketi ile kolluk birimlerine, yeterli bir yargı veya bağımsız meclis denetimi olmaksızın geniş takdir yetkileri verilmiştir. İnsan hakları ihlalleriyle ilgili iddiaların etkili bir şekilde soruşturulması, disiplin cezalarının öngörülmesi ve cezai kovuşturma için davaların sevk edilmesi gibi işlemler için kolluk faaliyetlerine yönelik bağımsız ve sivil bir şikâyet mekanizması oluşturulması gerekmektedir. Bu yönde bir gelişme, kolluk görevlilerinin cezasız kalması konusuna çözüm getirilmesine de katkı sağlayacaktır.

Kayıp şahıslara veya toplu mezarların açılmasına ilişkin kapsamlı bir yaklaşım bulunmamaktadır. Güvenlik ve kolluk görevlileri tarafından yapıldığı iddia edilen yargısız infazların tamamına yönelik olarak bağımsız soruşturmalar yürütülmemektedir.

Cezaevi sistemi konusunda, 2.045 cezaevi personeli, Avrupa Konseyi ve insan hakları mekanizmaları hakkında eğitim almıştır. Psikologların, sosyal hizmet görevlilerinin ve sosyologların sayısında bir artış olmasına rağmen, sayının düşük olması cezaevinde bulunan 173.000 kişinin başarılı bir şekilde rehabilitasyonunu engellemektedir. Cezaevlerindeki duruma ilişkin kaygılar devam etmektedir. Cezaevlerinde aşırı kalabalıklaşmayı kontrol altında tutabilmek için hapis cezası yerine başka alternatifler geliştirilmelidir. Çocuk cezaevlerinde kötü muamele vakaları bildirilmeye devam etmiştir. Hapis cezasının ertelenmesi tedbiri yalnızca ölümcül hasta olan mahkûmlar için uygulanmaktadır. Kötü muamele iddiaları gerektiği şekilde soruşturulmamaktadır veya bunlara yönelik yaptırım uygulanmamaktadır. Cezaevi görevlileri aleyhinde açılmış olan az sayıda dava son derece hafif yaptırımlar ile sonuçlanmıştır. Türkiye, kötü muameleye, cezaevi koşullarına ve yaşam hakkının korunmasına ilişkin AİHM içtihadını hâlâ uygulamamaktadır. Oy hakkının ihlali de bu kapsamda yer almaktadır.

Kişisel verilerin korunmasına yönelik kapsamlı bir çerçeve kanunun kabul edilmesi ve Avrupa standartlarıyla uyumlu bağımsız bir veri koruma denetim otoritesinin kurulması yönünde ilerleme kaydedilmemiştir. İlgili Avrupa Konseyi Sözleşmesi ve Protokolü henüz onaylanmamıştır. AB *müktesebatıyla* uyumlu bir Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun kabul edilmesi, vize serbestisi diyalogu kapsamındaki bir gereklilik olduğu kadar, Eurojust ve Europol ile operasyonel işbirliği anlaşmalarının akdedilmesi ve terörizmle mücadele dâhil olmak üzere AB üye devletleri adli ve polis işbirliğinin güçlendirilmesi için de bir gerekliliktir. Bu alanda bir gelişme kaydedilmemesi nedeniyle, Milli İstihbarat Teşkilatına ilişkin mevcut mevzuat ile Milli İstihbarat Teşkilatına ve Telekomünikasyon İletişim Başkanlığına geniş yetkiler veren tadil edilmiş İnternet Kanunu endişelere yol açmaya devam etmektedir.

Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü konusunda, ibadet özgürlüğüne genel olarak saygı gösterilmeye devam edilmiştir. *Cemevlerine* ve zorunlu din kültürü ve ahlak bilgisi derslerine ilişkin mahkeme kararları, düşünce, vicdan ve din özgürlüğüne saygı için elverişli bir ortamın yaratılmasına katkıda bulunmuştur. Ancak, AİHM kararları, Avrupa Konseyi tavsiye kararları ve AB standartları doğrultusunda hukuki çerçevenin değiştirilmesine ve uygulanmasına ihtiyaç vardır. Zorunlu din kültürü ve ahlak bilgisi derslerinden muafiyet, kimlik kartlarında din hanesinin bulunması, dini topluluk ve kurumların tüzel kişiliği, din adamı seçimlerine katılım kuralları, ibadet yerleri ile yabancı din adamlarına oturma ve çalışma izni verilmesi konularına ilişkin kararların uygulanmasına özel önem verilmelidir. Yargıtayın, *Cemevlerinin* ibadet yeri olarak tanınmasına ilişkin kararının uygulanması ve Alevilere karşı işlenen saldırıların etkili adli takibinin yapılması konuları da dâhil olmak üzere Aleviler ile ilgili bekleyen sorunların da ele alınması gerekmektedir Türkiye, zorunlu askerlik hizmetini yapan kişilere, vicdani ret hakkını tanımayan tek Avrupa Konseyi üyesidir.

Patrikhane, resmi makamlardan “Ekümenik” unvanını serbestçe kullanabileceğine dair bir işaret almamıştır. Avrupa Konseyi Venedik Komisyonunun bu konulara ilişkin 2010 tarihli tavsiyeleri henüz uygulanmamaktadır. Din adamlarının eğitimi konusundaki kısıtlamalar devam etmiştir. 1971’den bu yana kapalı olan Heybeliada Rum Ortodoks Ruhban Okulu'nun açılması konusunda adım atılmamıştır. Ermeni Patrikhanesinin, üniversitede Ermeni diline ve Ermeni din adamlarına yönelik bir bölüm açılması önerisi birkaç yıldır sonuçlanmamıştır. Süryani Ortodoks cemaati, resmi olarak kurulmuş okullarda değil, sadece gayri resmi olarak eğitim verebilmektedir. Hristiyanlara ve Musevilere yönelik nefret söylemi ve nefret suçları bildirilmeye devam etmiştir (Bkz. *Azınlıklar*). İstanbul'daki Ayasofya Müzesi'nin camiye dönüştürülebileceği yönündeki mesajlar tartışmalara yol açmıştır.

İfade özgürlüğü konusunda, gazetecilere yönelik en az dört fiziksel saldırı gerçekleştirilmiş; bir gazeteci ateşli silahla ağır yaralanmıştır. Bu vakaların tümü polis tarafından soruşturulmaktadır. Yargılama öncesi tutukluluk süresinin on yıldan beş yıla indirilmesi, belli bir süre için bazı gazetecilerin ve medya çalışanlarının serbest bırakılmasını sağlamıştır. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatına göre, Türkiye'de cezaevlerindeki gazetecilerin sayısı 20'nin üzerindedir ve bu gazetecilerin birçoğu Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlarla itham edilmektedir veya bu suçlardan hüküm giymişlerdir. Yetkililerin basın üzerindeki güçlü baskıyı sürdürmeleri nedeniyle gözaltıların, adli kovuşturmaların, sansür davalarının ve işten çıkarmaların sayısında hızlı bir artış kaydedilmiştir. Bu durum yalnızca gazeteciler için değil, sosyal medya kullanıcıları ve yazarlar için de geçerlidir. Üst düzey politikacılar, eleştirel haberleri nedeniyle gazetecileri şiddetle kınamayı sürdürmüştür. Bu durum ifade özgürlüğünü olumsuz etkilemekte ve basın mensupları ile basın kuruluşlarına yönelik bir otosansür ortamının oluşmasına yol açmaktadır.

Mart 2015'te yeniden değiştirilen İnternet Kanunu, özel hayatın korunması ve mülkiyet güvenliği, ulusal güvenlik, kamu düzeni, suçun önlenmesi ve genel sağlığın korunması gibi gereğinden fazla gerekçeyle dayanarak mahkeme kararı olmaksızın medya içeriğine erişimin

engellenmesi sürecinin başlaması için hükümetin sahip olduğu yetkileri artırmıştır. Bu değişiklik, Avrupa standartlarını tam olarak yansıtmamıştır. Terörle Mücadele Kanunu'nun veya Türk Ceza Kanunu'nun ifade özgürlüğünü sınırlandıran ilgili hükümlerinde değişiklik yapılmamıştır. Türk Ceza Kanunu'nun gazetecilerin kovuşturulması için kullanılan hakaret suçunu düzenleyen maddesi ya da silahlı örgüte üyelik hakkındaki 314. maddesi gibi bazı maddelerinde hâlâ değişiklik yapılması gerekmektedir. Ayrıca Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'un da, Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun bağımsızlığını daha fazla güçlendirecek şekilde değiştirilmesi gerekmektedir.

Yerli ve uluslararası gazeteci dernekleri, Türkiye'de ifade özgürlüğü ve özgür basın konusunda bir gerileme olduğunu kaydetmeye devam etmiştir. Ekim'de, AİHM'nin *Şener vs. Türkiye* davasındaki kararı, Ergenekon suç örgütüne yardım ve yataklık ile suçlanan araştırmacı gazetecilerin yargılama öncesi tutuklu kalmasının AİHS'yi çeşitli yönlerden ihlal ettiğini teyit etmiştir.

Gazetecilere karşı açılan ceza davaları devam etmiştir. Milli İstihbarat Teşkilatı tarafından Suriye'de yürütüldüğü iddia edilen silah teslimatına ilişkin belgeleri yayımladığı gerekçesiyle Haziran'da muhalif bir gazete ve gazetenin yazı işleri müdürü aleyhinde ceza soruşturması başlatılmıştır. Hükümetin, Gülen Hareketinin etkisi altındaki "paralel yapı" ile mücadelesinin bir parçası olarak, Aralık'ta başka bir gazeteye yönelik müdahalenin ardından, bir gazeteci ve bir basın grubunun yöneticisi hâlâ tutukludur. Bu kişiler "Fethullahçı Terör Örgütü'ne üye olmakla" suçlanmaktadır. Bu olayın ardından, bahse konu basın grubunun TV kanalları da, dijital platformlardan çıkarılmıştır. Tekrarlanan seçimin hemen öncesinde, Gülen Hareketi ile ilişkisi nedeniyle ve "terör örgütüne" destek verdiği suçlamasıyla bir holding grubunu hedef alan operasyon kapsamında, hükümeti eleştiren iki TV kanalı polis müdahalesiyle kapatılmış ve günlük iki gazetenin basımları durdurulmuştur. Bahse konu operasyonun hukuka uygunluğu ve orantınlılığı ciddi endişe yaratmaktadır. Ocak'ta, Charlie Hebdo karikatürlerini yayımlamak suretiyle nefreti teşvik ettikleri suçlamasıyla, iki köşe yazarı aleyhinde de dava açılmıştır. Aralık 2013'teki yolsuzluk iddialarına ilişkin haber yaptıkları gerekçesiyle gazeteciler aleyhinde birtakım davalar açılmıştır. Muhalif gazetelerin, hükümetin düzenlediği etkinliklere akreditasyonları defaten reddedilmiştir.

Bazı gazeteciler ve yazı işleri müdürleri işten çıkarılmıştır. Cumhurbaşkanı'na hakaret gerekçesiyle soruşturma izni verilmesi için Adalet Bakanlığına yapılan başvuruların sayısı, 2014'te 397 iken, 2015'in yalnızca ilk altı ayında bu sayı 962'ye yükselmiştir. Adalet Bakanlığı, 2014 yılındaki 107 soruşturma iznine karşın, 2015'in ilk altı ayında, 486 başvuruya adli soruşturma izni vermiştir. Bazı davalarda, çocuklar hakaret suçlamasıyla yargılanmış ve bazıları yargılama öncesinde kısa bir süre için tutuklu kalmışlardır. Bazı uluslararası gazeteciler, güneydoğudaki faaliyetleriyle ilişkili olarak sınır dışı edilmişlerdir. Son haftalarda, makalelerinde ya da Twitter yoluyla ifade ettikleri fikirleriyle ilgili suçlamalar nedeniyle iki köşe yazarı hapis cezası almış; önde gelen gazetelerden birinin yazı işleri müdürü de tutuklanmıştır.

Milli İstihbarat Teşkilatı tarafından Suriye'de yürütüldüğü iddia edilen silah teslimatı, bir savcının kaçırılması ve öldürülmesi ve eski bakanlar aleyhinde yolsuzluk iddialarına ilişkin Meclis Soruşturma Komisyonuna verilen ifadeler gibi hassas addedilen bazı davalarda yayın yasağı uygulanmıştır. Ekim'de Ankara'da ve Temmuz'da Suroç'ta gerçekleşen terör saldırılarına ilişkin olarak da bu tür yayın yasakları uygulanmıştır.

Doğu ve güneydoğuda tırmanan şiddet ve ülke çapında artan gerilim karşısında, ilgili makamlar, basın özgürlüğünü daha fazla kısıtlayıcı girişimlerde bulunmuştur. Ayrıca, basın kuruluşlarına yönelik bir takım saldırılar gerçekleşmiştir.

Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, geniş yetkilerini, Mart'ta daha da artan bir biçimde,

yaygın şekilde kullanmaya devam etmiştir (Bkz. mevzuata ilişkin bölüm). Ancak yasaklanan internet siteleri ile ilgili olarak resmi bir istatistik yayımlanmamıştır. Konuyu izleyen sivil toplum kuruluşlarına göre, sadece %5'i mahkeme kararıyla olmak üzere, yaklaşık 80.000 internet sitesi yasaklanmıştır. Temmuz 2015'te Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı, terör örgütlerinin propagandasını yaptıkları gerekçesiyle Twitter ve YouTube sitelerine erişimi kısa süreliğine engellemiştir.

Radyo Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), tespit ettiği ihlallere ilişkin Yüksek Seçim Kuruluna (YSK) raporlar sunmuştur, ancak yürütmüş olduğu medya takibine ilişkin kapsamlı bir rapor sunmamıştır. YSK, 39 televizyon kanalına 150'den fazla uyarıda bulunmuştur. Uluslararası gözlemciler, izlenen beş ulusal yayın kanalından üçünün yayınlarında orantısız bir şekilde iktidar partisine yer verdiğini bildirmiştir. Seçim öncesinde RTÜK, tarafsız yayın ilkesini ihlal ettikleri gerekçesiyle bazı televizyon kanallarını (hükümet ve muhalefet yanlısı kanallar) yazıyla uyarı ve para cezasına çarptırmıştır. RTÜK ayrıca, "toplumun ulusal ve ahlaki değerlerine, genel ahlaka ve ailenin korunması ilkelerine aykırı" yayın yaptıkları gerekçesiyle televizyon ve radyo kanallarını para cezasına çarptırmaya devam etmiştir.

Yönetim kurulunun doğrudan hükümet tarafından veya RTÜK'ün önerisi üzerine atanması nedeniyle, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) giderek siyasallaşmaktadır. Toplumun tüm kesimlerini yansıtan gerçek bir kamu yayıncısı olarak hareket edebilmesini teminen kurumun mali özerkliğinin ve yayın bağımsızlığının kanunla korunması gerekmektedir. Kanalin seçim öncesi yayınlarında, büyük ölçüde iktidar partisine ve Cumhurbaşkanı'nın faaliyetlerine ve konuşmalarına yer verilmiştir.

Aralık'ta, çoğunluğu hükümete muhalif basın kuruluşları için çalışan bazı gazetecilere "sürekli basın kartı" verilmemiştir. Örgütlenme hakkına ve sendikalara ilişkin mevzuat, serbest gazetecilerin ve medya çalışanlarının istedikleri herhangi bir derneğe veya sendikaya katılabilmelerine imkân verecek şekilde iyileştirilmelidir. Örgütlenme hakkı ile toplu sözleşme ve grev hakkı, serbest / kısmi zamanlı gazetecileri kapsayacak şekilde genişletilmeli ve AB standartlarına uyumlu hale getirilmelidir.

Toplanma özgürlüğü ülke çapında genel olarak uygulanmıştır. Bununla birlikte, önceki Hükümet toplumsal protestolara karşı hoşgörüsüz yaklaşımını artırmış ve toplanma hakkını kısıtlayıcı yorumlamaya devam etmiştir. Gösterileri sebep göstermeksizin düzenli olarak engellemiş ve böylelikle Avrupa standartlarını karşılayamamıştır. Polis, 1 Mayıs kutlamaları ve 28 Haziran'da İstanbul'da yapılan (LGBTI) onur yürüyüşü gibi birçok olayda aşırı güç kullanmıştır. Taksim Meydanı'nda 1 Mayıs yürüyüşlerine izin verilmemiştir. Kobani'deki durum ve yolsuzluk iddiaları gibi konularda yapılan gösterilerin, Terörle Mücadele Kanunu temelinde ele alınmasına devam edilmiştir. Yetkili makamların, iç güvenlik paketinin ve ilgili uygulama mevzuatının verdiği genişletilmiş yetkileri kullanmaya başlamasıyla, doğuda ve güneydoğuda tırmanan şiddet ortamının da etkisiyle, uygulamada daha fazla kısıtlama getirilmiştir. Bunun yanı sıra, yetkililer, öfkeli grupları, bir takım basın kuruluşlarına ve HDP parti binalarına saldırmaktan alıkoymamıştır. Anayasa Mahkemesinin Haziran'da almış olduğu bir karar doğrultusunda, toplanma özgürlüğü alanındaki ilgili AİHM içtihadının gözetilmesi ve Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu'nun, buna uygun olarak ivedilikle gözden geçirilmesi gerekmektedir. Acil durumlarda tıbbi yardım sağlanması üzerindeki olası kısıtlamalara yönelik endişeler devam etmektedir.

Örgütlenme özgürlüğü Anayasa ile güvence altına alınmıştır. Mahkemeler tarafından, uygulamada örgütlenme özgürlüğünü kısıtlamak için, ulusal güvenlik, genel ahlak ve Türk aile yapısına ilişkin iddialara başvurulmaya devam edilmiştir. İnsan hakları ve Kürt meselesi ile ilgili çalışmalar yürüten en az yedi dernek kapatma davalarıyla karşı karşıya bulunmaktadır. Bu gibi diğer dernekler aleyhinde de davalar açılmıştır. Yerli ve yabancı kuruluşların örgütlenme

özgürlüğüne ilişkin mevzuatın ve bu mevzuatın uygulanmasının, Avrupa standartları ve en iyi uygulamalar ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Derneklere kaydı, derneklerin izin usullerini ve işleyişini kısıtlayan hükümlerin, uygulamaya yönelik olarak net kriterlerle gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Mülkiyet hakları ile ilgili olarak, 2011 yılında revize edilen 2008 tarihli Vakıflar Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin çalışmalar devam etmiştir. Vakıflar Meclisi, taşınmazların iadesini onaylamayı ve tazminat ödemeyi sürdürmüştür. Bununla birlikte, Kanunun uygulanmasına ilişkin daha fazla çabaya ihtiyaç duyulmaktadır. Yürürlükteki mevzuat kapsamının, hâlihazırda devlet tarafından idare edilen vakıfları ve üçüncü kişilere devredilmiş vakıf mallarını kapsayacak şekilde genişletilmesi gerekmektedir.

Ocak'ta Vakıflar Meclisi, İstanbul'daki Ermeni Katolik Kilisesi'nin tüzel kişiliğini (vakıf statüsü) iade etmiştir. Mor Gabriel Süryani Ortodoks Manastırı'nın arazi mülkiyeti konusundaki davalar da dâhil olmak üzere, mülkiyet iadesine ilişkin çok sayıda dava devam etmiştir. Süryaniler ve Yezidiler, özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde taşınmazların tescili ile ilgili zorluklarla karşılaşmışlardır. Latin Katolik Kilisesinin tüzel kişiliği ve cemaat vakfı statüsü bulunmamaktadır ve bu durum taşınmazların tescili ile geçmişte el konulmuş olan taşınmazların iadesini veya tazminini imkânsızlaştırmaktadır. Türk makamlarının değiştirilen 2012 tarihli Tapu Kanunu'nun diğer ülke vatandaşlarının dışında Yunanistan vatandaşlarının mülk edinimini kısıtlayan uygulamasını takiben, Yunanistan vatandaşlarının mülkiyetin miras yoluyla edinilmesi ve mülkiyetin tescil edilmesinde hâlâ sorunlarla karşılaştığı bildirilmiştir. Venedik Komisyonunun mülkiyet ve eğitim haklarının korunmasına ilişkin 2010 tavsiyelerinin uygulanması gerekmektedir.

Ayrımcılık yapmama konusunda, ayrımcılıkla mücadeleye ilişkin Avrupa standartları ile uyumlu kapsamlı bir çerçeve kanunun acilen kabul edilmesi gerekmektedir. Ayrımcılıkla mücadeleye ilişkin hukuki çerçeve, etnik köken, cinsel yönelim ve/veya toplumsal cinsiyet kimliğine dayalı ayrımcılık yapılmasını açık bir şekilde yasaklamamaktadır. Türk Ceza Kanunu, etnik kökene dayalı nefret suçlarını kapsamamaktadır. Nefret suçlarına ilişkin veri tabanı bulunmamaktadır. Eşitliği teşvik etmek, ırkçılık, yabancı düşmanlığı, anti-Semitizm ve hoşgörüsüzlük ile mücadele etmek ve ayrımcılık mağdurlarının şikâyetlerini ele almak üzere uzmanlaşmış bir birim oluşturulmamıştır. Etnik ve dini gruplar ile toplumsal cinsiyet çeşitliliğini destekleyen gruplar tarafından sosyal hayat ve istihdam konusunda ayrımcılık vakaları rapor edilmeye devam etmiştir. Uygulamada ayrımcılıkla mücadelenin yürütülmesine yönelik önemli çabalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Kadın-erkek eşitliğine ilişkin hukuki ve kurumsal çerçeve mevcuttur. Jandarma Genel Komutanlığı, kadına yönelik şiddetle mücadele için kapasitesini güçlendirmeye başlamıştır. Bununla birlikte, kadınların geleneksel rolünün desteklenmesi, mevzuatın yeterince etkin bir biçimde uygulanmaması ve hizmetlerdeki düşük kalite, kadına karşı ayrımcılığı ve toplumsal cinsiyet temelli şiddeti önemli endişe konuları haline getirmektedir. Siyasetçiler ve hükümet yetkilileri kanun ile düzenlenmiş toplumsal cinsiyet eşitliği ilkelerine uymak ve kadınlara yönelik küçük düşürücü açıklamalardan kaçınmakla görevlidir. Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair yürürlükteki Kanun'un ve ilgili ulusal eylem planının uygulanmasına yönelik çabaların artırılması ve Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Kadınların şiddetten korunması ve mağdurların adli yollara başvurusu durumunda adli yardım yetersizdir. Kadın ticareti, zorla alıkoyarak fuhuş ve cinsel sömürü konularındaki mevcut durum, özellikle Suriye'den gelen mülteciler arasında ciddi biçimde kötüleşmiştir. Yargı kararlarının önleyici ve caydırıcı etkisinin güçlendirilmesi için hukuki çerçevenin değiştirilmesi gerekmektedir. Resmi yardım talebinde bulunan veya yargı sistemine başvuran kadınların sayısı az miktarda artış göstermekle birlikte hâlâ oldukça

düşüktür. "Rızaya dayalı olma", "haksız tahrik" ve "yaşından büyük gösterme", cinsel dokunulmazlığa karşı suçlarla ilgili cezalarda uygulanan indirimlerin gerekçesini oluşturmaya devam etmiştir. Toplumsal cinsiyet temelli şiddete ilişkin kapsamlı veri toplanması için bir sistem bulunmamaktadır. Adli tıp raporlarının hazırlanmasında ciddi gecikmeler yaşanmaktadır. Bütçede önleyici tedbirlere ayrılmış herhangi bir harcama kalemi yer almamaktadır. Aile içi şiddet mağdurları için sığınma evlerinin kapasitesi artırılmıştır, ancak uluslararası standartlarla uyumlu hale gelecek şekilde daha da geliştirilmesi gerekmektedir. Kolluk görevlilerinin eğitimlerinin kapsamı genişletilmeli ve kurumlar arası işbirliği daha da iyileştirilmelidir.

Özellikle erken yaşta evlilik veya çocuk işçiliği nedeniyle okul terkleri konusunda olmak üzere eğitimde toplumsal cinsiyet farklılığı önemli düzeyde seyretmeye devam etmektedir. Haziran'daki genel seçimlerin sonrasında kadın milletvekillerinin sayısı 79'dan 98'e yükselmiştir. Ancak, bu rakam 1 Kasım seçimlerinde 82'ye düşmüştür ve hâlihazırda TBMM'deki 550 koltuğun %15'ini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler bakımından, 81 il valisinin yalnızca 3'ü ve 30 büyükşehir belediye başkanının da 3'ü kadındır. Kadınların kamu sektöründe ve özel sektördeki yöneticilik pozisyonlarında da temsilleri yetersiz olmuştur. Kadınların istihdama, politika oluşturma süreçlerine ve siyasete daha fazla katılımları gerekmektedir.

Çocuk haklarıyla ilgili olarak, genel politika, mevzuat, koordinasyon ve izleme bakımından sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. 2013-2017 Ulusal Çocuk Hakları Strateji Belgesi ve Eylem Planı uygulanmamıştır ve Çocuk Hakları İzleme ve Değerlendirme Kurulu toplanmamıştır. Kadın ve çocuk hakları konusundan münferiden sorumlu olmak üzere görevlendirilen kamu denetçisi mevcut durumu iyileştirmek için kayda değer çaba sarf etmiştir. Bununla birlikte, çocuk haklarıyla ilgili şikâyetle bulunma ve raporlama konusundaki düzenlemeler kapsamı ve etkililikleri bakımından sınırlıdır.

En kötü biçimleri de dâhil olmak üzere, çocuk işçiliği devam etmektedir ve bu konunun öncelikli olarak ele alınması gerekmektedir. 2014 Ulusal İstihdam Stratejisi çocuk işçiliği olgusunun önlenmesini hedeflemektedir, ancak Stratejinin uygulanması oldukça sınırlı kalmıştır. Çocuk işçileri ölümcül kazaların kurbanı olmaya devam etmiştir. Nakit transferi de dâhil olmak üzere, sosyal koruma tedbirlerinin mevcudiyetine rağmen, yetişkinlerin %23'ü ile kıyaslandığında, çocukların yaklaşık %30'u (7,4 milyon) nispi yoksulluk düzeyinde yaşamaktadır. Bebek ölüm oranlarındaki düşüş sürmektedir. Çocuklara yönelik şiddeti önlemek için ulusal bir strateji bulunmamaktadır. Aynı şekilde, rehabilitasyon merkezlerinin ve kurumlarının izlenmesi için de etkili bir sistem bulunmamaktadır. Çocuklara yönelik cinsel istismar ve kötü muamele vakalarına ilişkin araştırmalar yetersizdir. Evlenme yaşı ortalaması artmaya devam etmiştir, ancak ağırlıklı olarak doğu illerinde olmak üzere erken yaşta ve zorla yaptırılan evlilikler bir sorun olmaya devam etmiştir.

Çocuk adaleti konusunda, çocuk mahkemeleri tüm illerde kurulmamıştır. Çocuk mahkemelerinin bulunmadığı illerde çocuklar yetişkin mahkemelerinde yargılanmaya devam etmiştir. 2014-2015 dönemindeki protestolarda yaklaşık 300 çocuk yakalanmış, gözaltına alınmış veya tutuklanmıştır. Çocuklar, yetişkinler gibi, terör örgütü üyesi olma suçuyla gözaltına alınma, tutuklanma ve yargılama öncesi uzun tutukluluk sürelerine maruz kalmaktadır. Çocuk cezaevlerindeki koşullar farklılık göstermektedir; aşırı kalabalıklaşma, yetersiz hijyen, kötü muamele, personel yetersizliği ve cezaevlerindeki diğer kişiler tarafından uygulanan şiddet ve istismar ile ilgili şikâyetler devam etmiştir. Adli veya idari takibat süreçlerinde, mağdur çocukların, görgü tanıklarının ve ilgili tarafların da dikkate alınması gerekmektedir.

TBMM, **engelli kişilerin entegrasyonu** konusunda, bir bireysel şikâyet mekanizması oluşturan BM Engelli Hakları Sözleşmesi İhtiyari Protokolü'nü kabul etmiştir. İlk ve orta öğretimdeki

engelli öğrencilerin sayısı artmaya devam etmiştir, ancak yükseköğretime erişim sorun olmaya devam etmektedir ve "hayat boyu öğrenme" fırsatları sınırlıdır. Engelli kişiler arasında okuma-yazma bilmeyenlerin oranı yüksektir. Engelli kişilerin erişiminin artırılması için kamu binalarının uygun hale getirilmesine ilişkin geçiş döneminin uzatılması engelli kişilerin entegrasyonuna aykırı bir durum teşkil etmektedir. Taşımacılık hizmetleri de dâhil olmak üzere, erişim sorunları yaygın bir sorun olmaya devam etmiştir.

Evde bakım hizmetleri için mali teşvik alan kişilerin sayısı da artmıştır. Toplum temelli hizmetlere geçiş devam etmiştir ve bu durum bakım hizmetleri sunan kişiler için artırılmış rehberlik ve eğitim ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Çevreleri, sosyal tutum ve hizmetlerin kalitesi bakımından engelli kişilerin entegrasyonu ve güçlendirilmesi konusunda önemli eksiklikler sürmektedir. Erken ve yerinde teşhisin yetersiz olması, engelli veya gelişimsel gecikmesi olan birçok çocuğun uygun hizmetlere erken erişimini aksatmaktadır. Türkiye'de bir ruh sağlığı kanunu henüz bulunmamaktadır. Ruh sağlığı alanında hizmet veren kurumların izlenmesinden sorumlu bağımsız bir birim bulunmamaktadır.

Lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks bireylerin (LGBTI) temel haklarına saygı gösterilmemesi ciddi bir endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Danıştay, Kasım 2014'te bir öğretmenin cinsel yönelimi nedeniyle meslekten çıkarılmasına ilişkin kararı iptal etmiştir. Aralık'ta verilen bir yargı kararı ile LGBTI bireylerin hakları, sivil toplum kuruluşlarının iç tüzüklerine dâhil edilmiştir. Bununla birlikte, nefret suçları ve transseksüellere yönelik saldırı ve cinayetler ciddi bir endişe kaynağıdır. Bu tür nefret suçlarına karşı koruma sağlayan özel bir mevzuat bulunmamaktadır. Transseksüeller keyfi para cezaları, ev baskınları ve polis şiddetine maruz kalmaya devam etmiştir. AİHM, Mart 2015'te cinsiyet değiştirmenin tanınması bakımından Türkiye'deki ulusal gerekliliklerin aşırı olduğuna hükmetmiştir. İstanbul'da Haziran'da gerçekleştirilen LGBTI onur yürüyüşü, zayıf gerekçelerle yasaklanmış ve polisin orantısız güç kullanımıyla sonlandırılmıştır. Eşcinselliği "psikoseksüel bir bozukluk" olarak tanımlayan Türk Silahlı Kuvvetleri, disiplin sisteminin ve eşcinselliği bir hastalık olarak kabul eden TSK yönetmeliğinin kayda değer biçimde revize edilmesi gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi, Nisan 2015'te eşcinselliğin "gayri tabii" olarak tanımlanmasını suç addeden hükmün bir bölümünün yürürlükten kaldırılmaması yönünde karar vermiştir. Bu gelişmeler, LGBTI bireylere ve bu bireylerin insan haklarına yönelik bir hoşgörü atmosferinin oluşması için uygun değildir.

İşçi hakları ve sendikal haklar konusunda, küçük şirket çalışanlarını, sendikal faaliyetleri nedeniyle işten çıkarmalara karşı yasal olarak koruyan ve bankacılık hizmetlerinde ve şehir içi toplu taşıma hizmetlerinde görevli özel sektör çalışanlarının grev yapmalarına yönelik yasağı kaldıran Anayasa Mahkemesi kararlarıyla, sendikal haklarda iyileşmeler gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, işçilerin ve memurların örgütlenme, toplu sözleşme ve grev hakkı üzerinde devam eden kısıtlamaların, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine ve AB standartlarına uygun olarak ele alınması gerekmektedir. Bağımsız sendikaların toplu iş sözleşmesi yapabilmesine dair yetkilendirilmeleri için iş kolu barajı Anayasa Mahkemesi kararı ile %3'ten %1'e düşürülmüştür. Devlet memurlarının hâlâ grev hakkı bulunmamaktadır. Devlet memurlarının sendikalarda örgütlenmelerini yasaklayan ve dolayısıyla memurları toplu sözleşmelerden mahrum bırakan kategorilerin geniş kapsamının daraltılmasına yönelik adım atılmamıştır. Emekli ve işsizler için sendikalarda örgütlenme hakkı tanınmamaktadır. Hükümet tarafından grevlerin ertelenmesi ve temel olmayan hizmetlerde zorunlu arabuluculuk, grev hakkını ciddi biçimde zedelemiştir. Polis, şiddet içermeyen sendikal faaliyetlere karşı aşırı güç kullanmaya devam etmiştir. Türkiye'nin, sendikal hakların kullanılması ve faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi yönünde daha yapıcı bir ortam oluşturması gerekmektedir.

Adli yardım ve çevirmen isteme hakkı gibi usule ilişkin güvencelerin bazı veçheleri yasalarla sağlanmaktadır ancak uygulamadaki sorunlar devam etmektedir. Mağdurların

haklarından Adalet Bakanlığı sorumludur. Ancak, usule ilişkin güvenceler konusundaki mevzuatın Avrupa standartları ile uyumlaştırılması ve mağdurların haklarına ilişkin yeni bir yasal düzenlemenin kabul edilmesi gerekmektedir.

Hükümet ve **azınlık** temsilcileri arasındaki diyalog devam etmiştir. Özellikle gayrimüslim cemaatlere yönelik davalarda olmak üzere, nefretin teşvik edilmesine ilişkin kısıtlayıcı yorumlar mahkemelerde devam etmiştir. Azınlıklara yönelik nefret söylemi ciddi endişeler yaratmaya devam etmektedir. Gökçeada'daki Rum azınlık okulunun ortaokul ve lise kısmı Eylül itibarıyla faaliyete geçmiştir. Geriye kalan ayrımcı söylemlerin silinmesi için ders kitaplarının gözden geçirilmesi ihtiyacı devam etmektedir. Türk vatandaşı olmayan ve azınlık okullarına misafir öğrenci statüsüyle devam eden çocukların, resmi mezuniyet belgesi alabilmeleri yönünde herhangi bir tedbir alınmamıştır ve yasalar uyarınca, bahse konu belgeleri yalnızca Türk vatandaşları alabilmektedir. Türkiye'nin sadece başka bir devlet tarafından Türk vatandaşlarına tanınan haklara benzer hakları tanımamasını ifade eden mütekabiliyet ilkesi geçerliliğini sürdürmüştür. Gayrimüslim cemaat vakıflarının seçim usullerine ilişkin düzenleme halen yayımlanmamıştır ve bu durum, azınlık vakıflarının, kurul üyeleri için seçim yapabilmelerini engellemektedir.

Başbakan, Nisan 2015'te, 1915 olaylarının 100. yıldönümünün arifesinde, hayatlarını kaybedenlerin torunlarına bir kez daha taziyelerini sunmuştur. Avrupa Birliği Bakanı, bir anma törenine katılmış; törende Cumhurbaşkanı'nın mesajı okunmuştur. Sivil toplum örgütleri tarafından İstanbul, Diyarbakır, Ankara, İzmir ve Van'da düzenlenen özel anma etkinlikleri, barışçıl bir şekilde gerçekleşmiştir. Türk makamları, söz konusu olaylar yurtdışında soykırım olarak her tanındığında, sistematik olarak ve güçlü bir biçimde tepki vermiştir. Ermeni gazeteci Hrant Dink'e yönelik 2007'de gerçekleştirilen suikastla ilgili dava yavaş ilerlemektedir. Dink suikastının anılması amacıyla çeşitli etkinlikler gerçekleştirilmiştir.

Romanlara Yönelik **Ulusal Strateji Belgesi** ve Eylem Planı henüz kabul edilmemiştir. Strateji, uygulamaya ilişkin tedbirleri, bütçeyi ve takvimi belirlemelidir. Mart 2015'te, Trakya Üniversitesinde, Roman Dili ve Kültürü Araştırmaları Enstitüsü kurulmuştur. İlk defa ana muhalefet partisi CHP'den bir Roman aday, milletvekili seçilmiştir. Bir Roman STK'nın şikâyeti üzerine, ayrımcı dil kullanan bir televizyon dizisi yayından kaldırılmıştır. Roman vatandaşlara yönelik yeni linç girişimleri olmuştur ve bu suçtan ötürü 30 dava devam etmektedir.

Nüfus cüzdanı olmayan Roman vatandaşların sayısına ilişkin resmi bir istatistik bulunmamaktadır. Roman vatandaşların entegrasyonuna ilişkin verilerin toplanması iletilemelidir. Kişisel belgelerin edinilmesine ilişkin prosedürler masraflı ve külfetlidir. Doğum kaydı yaptırılması ve doğum belgesi çıkartılması kolaylaştırılmalıdır. Sağlık hizmetlerine erişim konusunda gelişme kaydedilmiştir. Roman aileler sağlık hizmetlerine büyük ölçüde erişebilmektedir. Uyuşturucu bağımlılığı, giderek artan bir sorundur. Roman topluluklar, sosyal ve ekonomik hayatta ve istihdam ve kaliteli eğitime erişimde ayrımcılıkla karşılaşmaya devam etmiştir. Roman topluluğunda 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 vatandaşlar için bir dezavantaj oluşturmaya sürdürmüştür.

Kültürel haklar konusunda, siyasi partilerin ve adayların Türkçe dışında dillerde kampanya yapmasına imkân veren 2013 tarihli mevzuat, Haziran ve Kasım genel seçimlerinde herhangi bir engel olmaksızın uygulanmıştır. Bununla birlikte, kamu hizmetlerinde tercih edilen diğer dillerin kullanımına ilişkin olarak uygulamadaki artan özgürlüğe rağmen, Hükümet, başta Kürtçe olmak üzere, Türkçe dışındaki dillerde kamu hizmetleri sağlanmasını meşrulaştırmaya yönelik daha önceki planlarını iletmemiştir.

Kürt dili ve edebiyatı programı bulunan üniversitelerin sayısı dörde çıkmıştır. Kürtçe, Arapça, Süryanice ve Zazaca üniversite programları devam etmiştir. Devlet okullarında Kürtçe seçmeli dersler verilmeye devam etmiştir. Milli Eğitim Bakanlığı, 2013'ten bu yana 28 Kürtçe öğretmenini kadrolu personel olarak atamıştır ancak bu sayı talebi karşılamaktan çok uzaktır. Kürtçenin farklı lehçelerinde yayın yapan ilk özel çocuk kanalı, Mart'ta yayına başlamıştır. İlk 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'da Kürtçe eğitim veren bir okul açılmış fakat yasal dayanağı olmaması nedeniyle devlet okulu olarak resmi kaydı yapılamamıştır.

4.24. Fasil 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 suçlarla mücadele ve terörizm ile adli, polis ve gümrük işbirliği konularında da işbirliği yapılmaktadır.

Türkiye, **adalet, özgürlük ve güvenlik alanında** kısmen hazırlıklıdır. Geçen yıl, zorlu bir ortamda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Türkiye, Suriye ve Irak'tan gelen ve 2,2 milyonu geçen sayısı giderek artan mülteci akını karşısında, önemli ölçüde ve diğer ülkelere nazaran emsalsiz bir insani yardım ile destek sağlamak üzere kayda değer çaba sarf etmeye devam etmiştir. Vize serbestisi yol haritasının kriterlerini karşılamaya yönelik reformları başlatmıştır. Ekim'de, ortak sorumluluk, karşılıklı taahhütler ve bunların yerine getirilmesine dayanan kapsamlı bir işbirliği gündeminin bir parçası olarak mültecilere ve göç yönetimine ilişkin bir AB-Türkiye Ortak Eylem Planı, AB Zirvesi tarafından memnuniyetle karşılanmıştır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun etkili bir şekilde uygulanması için ihtiyaç duyulan kurumsal ve düzenleyici yapıların (örneğin, hizmetler, birimler, mevzuat) oluşturulmasını tamamlaması;
- Geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler için işgücü piyasasına erişimin sağlanmasına ilişkin mevzuatı kabul etmesi ve uygulaması;
- AB üye devletleri ile adli ve polis işbirliğinin kolaylaştırılması amacıyla Avrupa standartları ile uyumlu kişisel verilerin korunmasına ilişkin kanunu kabul etmesi ve uygulaması gerekmektedir.

(Örgütlü suçlarla mücadele ile ilgili belirli tavsiyeler için ayrıca bkz. bölüm 2.3)

Düzenli ve düzensiz göç

Geçen yıl, Suriye ve Irak'ta yaşanan olaylar, Türkiye'nin görülmemiş sayıda mülteci ve yerlerinden olmuş kişi ile muhatap olmasını gerektiren büyük bir sınamayla karşı karşıya kalması sonucunu doğurmuştur. Türkiye, hızla yaygınlaşmakta olan komşu ülkelere giden "yabancı terörist savaşçılar" olgusu bakımından kavşak noktası olmasının yanı sıra kaynak ülke durumundadır. Coğrafi konumu ve bölgedeki gelişmeler nedeniyle Türkiye, Asya ve Afrika'dan Avrupa'ya göç eden düzensiz göçmenler için transit ülke olmaya devam etmektedir.

Yasa dışı sınır geçişlerinde 2013 yılına kıyasla %47'lik bir artış ile 2014'te 58.000'den fazla kişi yakalanmıştır. Türkiye'den Yunanistan'a gitmek üzere Ege Denizi'ni geçen üçüncü ülke vatandaşlarının sayısı 2014'ün aynı dönemine kıyasla altı kat artarak Eylül başı itibarıyla 245.000'e ulaşmıştır. Geçen yıl, üçüncü ülke vatandaşlarını taşıyan daha çok sayıda yük gemisi, Türkiye sahillerinden (büyük ölçüde Mersin limanından) AB'ye, özellikle İtalya'ya

hareket etmiştir. Türkiye'nin kolluk güçlerinin müdahalesi, bu yeni insan kaçakçılığı şeklinin azaltılması ve kaçakçıların rotalarını İtalya'dan Yunanistan'a çevirmeleri sonuçlarını doğurmuştur. Türkiye, caydırıcı yaptırımlar uygulanmasını sağlamak ve suçlu bulunanların malvarlıklarına el koymak suretiyle söz konusu ağlara karşı aldığı ilgili kolluk tedbirlerini ve yasal tedbirleri artırmalıdır. Ayrıca, Yunanistan sahil güvenlik ve polis kuvvetleriyle işbirliği yapılması da dâhil olmak üzere Türkiye'nin Ege sahillerinden düzensiz geçişleri önleme kapasitesini de güçlendirmelidir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 2013'te yürürlüğe girmesinin ardından, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü faaliyetini, düzenleyici ve kurumsal konular üzerinde yoğunlaştırmıştır. Mayıs'ta, Emniyet Genel Müdürlüğünden, il düzeyinde yönetim sorumluluklarını devralmıştır. Hâlihazırda 1.740 olan ve 2017 sonu itibarıyla 3.000 düzensiz göçmeni barındırması hedeflenen "geri gönderme merkezlerinin" kapasitesini artırma çalışmalarına devam edilmiştir.

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Anlaşma 30 Eylül 2017 tarihine kadar sadece, her iki tarafın vatandaşları ile Türkiye'nin geri kabul anlaşması imzaladığı ülkelerden gelen düzensiz göçmenler için geçerlidir. Türkiye-AB Ortak Geri Kabul Komitesinin ilk toplantısı 13 Temmuz 2015 tarihinde yapılmıştır. Geri Kabul Anlaşması'nın tüm üye devletlere için tam ve etkili şekilde uygulanması da vize yol haritasında yer alan kriterlerden biridir.

Türkiye, aynı zamanda düzenli göç konusunda da önemli bir hedef ülke haline gelmiştir. 2014 sonunda, Türk olmayan 314.000 farklı uyruklu kişiye Türkiye'de geçici ikamet izni ve AB vatandaşı olmayan 43.656 kişiye çalışma izni verilmiştir.

İltica

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun tüm hükümleri Nisan 2014'te yürürlüğe girmiştir. Türkiye Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ni, yükümlülüklerini sadece Avrupa'dan gelen mülteciler ile sınırlayan coğrafi sınırlamayla uygulamaya devam ediyor olmasına rağmen söz konusu Kanun büyük ölçüde AB *müktesebatı* ile uyumlu bir iltica sistemi oluşturmaktadır.

Türkiye, Suriyeli mültecilere koruma sağlamak amacıyla önemli ölçüde ve kesintisiz çaba sarf etmiştir. Türkiye bugün, dünyadaki en büyük mülteci nüfusuna ev sahipliği yapmaktadır. Kayıt altına alınan yaklaşık 2 milyon Suriyeliye geçici koruma sağlanmıştır. Mültecilerin yaklaşık 270.000'i Türkiye'de 10 ilde bulunan, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı idaresindeki 25 kampta ve 1,7 milyondan fazlası da ülke çapında halk arasında yaşamaktadır. Sivil toplum kuruluşları, kamplarda hizmet sunulması bakımından sınırlı erişime sahiptir. Kayıtlı ya da kaydedilmeyi bekleyen Suriyeli olmayan toplam sığınmacı sayısı artmaya devam etmiş ve Mayıs'ta yaklaşık 230.000'e ulaşmıştır. Türkiye'deki Suriyeli olmayan mülteci nüfusu arasında en büyük grubu Iraklılar oluşturmakla birlikte Afgan, İranlı ve Somalili mülteciler de büyük gruplar oluşturmaktadır.

Bu kadar büyük bir mülteci ve yerlerinden olmuş kişilerin kitlesel akınının yönetilmesi, hâlihazırda bu amaçla 6,7 milyar avrodan fazla harcama yapmış olan Türkiye için önemli bir sorundur. Ekim 2014'te kabul edilen, geçici korumaya ilişkin yönetmelik Suriyeli mültecilere odaklı olup sağlık, eğitim, sosyal destek ve çeviri hizmetleri gibi temel hizmetlere erişim için ön koşul olarak kayıt şartını getirmektedir. Bu yönetmelik, geçici koruma kapsamındaki kişilerin iltica prosedürlerine erişimlerini kapsamamaktadır.

Yetkililerin övgüye değer çabalarına rağmen, yaklaşık 500.000 mülteci çocuk eğitime erişim sağlayamamıştır. Kampların dışında ikamet eden mülteciler, temel hizmetlere erişimde hâlâ büyük zorluklarla karşı karşıyadır. Türkiye çapındaki 80 uydu şehir, Suriyeli olmayan

mültecilere yönelik ulusal barınma sisteminin bir parçasıdır. Makul yaşam koşulları ve temel hizmetlere erişim bakımından kabul kapasitesi, şehirden şehire değişiklik göstermekle birlikte genel olarak sınırlıdır. Bu durum yerel kapasite ve kaynaklar üzerinde önemli bir yük oluşturmuştur.

Geçici koruma kapsamındaki Suriyeli mültecilerin iş piyasasına erişimlerinin sağlanması, mültecilerin kendi kendilerine yeterliliklerini büyük ölçüde artıracak ve Türkiye'de saygın bir şekilde kalmalarına imkân tanıyacaktır. Geçici ya da şartlı koruma altındaki kişilere çalışma izni başvurusu yapma imkânı sağlayan mevzuatın yasalaşması konusunda herhangi bir gelişme olmamıştır (Ayrıca bkz. *Fasıl 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunma Serbestisi*).

Türkiye'nin "geri göndermeme" ilkesine uymadığı durumların olduğu bildirilmiş ve bunlar sivil toplum tarafından eleştirilmiştir.

Vize politikası

Türkiye yüksek güvenlik özelliklerine sahip yeni vize etiketlerini kullanmaya başlamıştır. Ancak, sınır kapılarında vize vermeye de devam etmiştir. Türkiye, 2013 yılında başlatılan e-vize sistemini kapsamlı olarak kullanmıştır. Fakat sistem, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nden başvuranları "Güney Kıbrıs Rum Yönetimi" ülke seçeneğine yönlendirmek suretiyle *fili* bir ayrımcılığa neden olmaya devam etmektedir. Ayrıca e-vize, AB *müktesebatı* ile uyumlu olmayıp düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye girişinin tespiti ve önlenmesi bakımından da etkili bir araç değildir. Türkiye'nin AB vize gereklilikleri ve muafiyetlerine uyum sağlaması ve vize politikasını AB üye devletleri ile uyumlu hale getirmesi gerekmektedir.

Türkiye-AB vize serbestisi diyalogu devam etmiştir. Ekim 2014'te Komisyon, ilk uygulama raporunu yayımlamıştır. Burada, Türkiye'nin bir dizi kriterin yerine getirilmesi yönünde bazı ilerlemeler kaydettiği teyit edilmekle birlikte, üye devletlere karşı mevcut geri kabul yükümlülüklerinin uygulanmasının iyileştirilmesi de dâhil olmak üzere çok sayıda önemli politika alanında ilerleme kaydetmesi gerektiği de vurgulanmıştır. Komisyon, vize diyalogu çerçevesinde 2016'nın ilk çeyreğinde ikinci vize raporu için temel alacağı uzman ziyaretini, Nisan-Temmuz 2015'te Türkiye'de gerçekleştirmiştir.

Schengen ve dış sınırlar

Türkiye, entegre sınır yönetimi sisteminin ve tek bir sivil sınır birimi oluşturulması yönünde adım atmamıştır. Mevcut sınır yönetimi birimleri arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin iyileştirilmesi gerekmektedir.

Olası güvenlik risklerinin tespiti amacıyla, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı hâlihazırda 307 havayolu şirketinin 200'ünden varış öncesi yolcu bilgisi almaktadır. 200 polis memuru, sahte ve hileli seyahat belgelerinin tespiti konusunda eğitim almıştır. Bununla birlikte, Emniyet Genel Müdürlüğü'nün uluslararası havaalanlarının transit geçiş bölgelerindeki ve sınırlar kapılarındaki pasaport kontrollerini güçlendirmesi gerekmektedir. Emniyet Genel Müdürlüğü, üye ülkelerin Türkiye'de görevlendirilen göç irtibat görevlileri ile bilgi değişimi ve operasyonel işbirliğinin daha fazla geliştirilmesi yönünde teşvik edilmektedir.

Türkiye, ortak kara sınırlarında Bulgaristan ve Yunanistan ile sınır işbirliğini iyileştirmiştir. Mayıs'ta üç ülke, Kaptan Andreevo sınır geçiş noktasında ortak işbirliği merkezinin kurulmasını öngören gümrük ve polis işbirliği anlaşmasını imzalamıştır. Anlaşma'nın hâlihazırda onaylanması ve uygulanmaya başlanması gerekmektedir. AB, kara sınırlarında görevli yerel personel arasındaki günlük irtibatın kolaylaştırılmasına yardımcı olmaya devam etmektedir.

Deniz sınırları ile ilgili olarak, Türkiye ve Yunanistan, ikili geri kabul protokolü kapsamında düzenli toplantılar yapmışlardır. Ege Denizi'nde arama ve kurtarma operasyonlarına yardımcı

olmak amacıyla bilgi değişimi yoğunluk kazanmıştır. Ege ve Doğu Akdeniz'de Türk Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından başlatılan sırasıyla, *Ege'de Umut* ve *Güvenli Akdeniz* operasyonları olumlu gelişmeler olmakla birlikte sorunun tamamen çözülmesi bakımından yetersiz kalmaya devam etmektedir.

Düzensiz geçişlerin engellenmesi amacıyla, başta Suriye sınırı olmak üzere kara sınırı gözetiminin güçlendirilmesi için bazı adımlar atılmıştır. Bununla birlikte kara sınırları büyük ölçüde, sınır yönetimi konusunda uzmanlaşmaları yönünde teşvik edilmeyen görevlilerin yönetimindeki, sınırlı eğitime sahip zorunlu askerlik hizmetini yapan kişilerden oluşan kara kuvvetleri birlikleri tarafından yönetilmeye devam etmektedir. Risk analizini üstlenen sınırdan sorumlu münferit makamlar için üzerinde anlaşmaya varılmış kurallar ve işleyiş prosedürleri bulunmamaktadır. Sınır yönetimi makamları, rotasyona tabi olmayan uzmanlardan oluşmalıdır.

Cezai ve hukuki konularda adli işbirliği

Cezai konularda uluslararası adli işbirliğine ilişkin kanun taslağı hâlâ kabul edilmemiştir. Cezai Konularda Karşılıklı Adli Yardıma ilişkin Avrupa Sözleşmesi'nin ikinci ek protokolü ve Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesi'nin üç ek protokolü hâlâ imzalanmamıştır. Hükümlülerin Nakline Dair Avrupa Sözleşmesi'nin ek protokolü imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır. Türkiye, Rusya Federasyonu ile cezai konularda karşılıklı adli yardıma ve suçluların iadesine ilişkin bir anlaşma imzalamıştır. Ayrıca, Moğolistan ile de cezai ve hukuki konularda adli işbirliğine ilişkin bir anlaşma imzalamıştır. AB üye devletleri, Türkiye'den suçluların iadesine ilişkin 131 talebi, Türkiye ise iade taleplerinden beş tanesini kabul etmiştir. Ayrıca, 27 hükümlünün Türkiye'ye, beş hükümlünün de AB üye devletlerine nakli kabul edilmiştir. Türkiye, Eurojust'un düzenli toplantılarına katılarak bilgi ve belge paylaşımında bulunmaktadır. Bununla birlikte, Avrupa standartları ile uyumlu bir kişisel verilerin korunması kanununun bulunmaması, Eurojust ile işbirliği anlaşması yapılmasına yönelik müzakerelerin başlamasını da engellemeye devam etmektedir.

Cezai ve hukuki konularda adli işbirliği konusunda Türkiye, 1996 tarihli Velayet Sorumluluğu ve Çocukların Korunmasına yönelik Tedbirler Yönünden Yetki, Uygulanacak Hukuk, Tanıma, Tenfiz ve İşbirliği Hakkında Lahey Sözleşmesi'ne hâlâ taraf değildir. Türkiye, Şiddet Suçları Mağdurların Zararlarının Tazmin Edilmesine ilişkin Avrupa Sözleşmesi'ni hâlâ onaylamamıştır. Türkiye, uluslararası Lahey hâkimler ağı için bir temas kişisi hâkim atamıştır.

Polis işbirliği konusunda Türkiye, üye devletlerin çoğu ile terörizmle ve suçla mücadelede bilgi paylaşımı ve ortak operasyonlara imkân tanıyan işbirliği anlaşmaları imzalamıştır. Ancak bu anlaşmalar düzensiz şekilde uygulanmıştır. Avrupa standartları ile uyumlu bir veri koruma kanunun olmaması, stratejik işbirliği anlaşması bulunmasına rağmen, Europol ile operasyonel işbirliği anlaşmasının akdedilmesini ve üye devletlerin emniyet birimleri ile işbirliğini engellemektedir.

Örgütlü suçlarla mücadele

Rapor Dönemi Performansı

Türkiye, Asya ve Batı Avrupa arasındaki uyuşturucu hatları üzerinde bir geçiş ülkesi olmaya devam etmektedir ve Türkiye'deki suç örgütleri, Avrupa'da uyuşturucu ticareti yapılmasında ve uyuşturucunun dağıtımında önemli rol oynamaktadır. Rapor döneminde, Türk kolluk birimlerinin başarılı operasyonları sonucunda 123.115 kg kenevir, 393 kg kokain, 12.756 kg eroin ve 3.600.831 ekstazi tableti ele geçirilmiştir. Yedi ülke ile (Almanya, Fransa, Avusturya, İsveç, İngiltere, Kanada, Gürcistan) on iki operasyon gerçekleştirilmiştir. Erken uyarı sistemi çalışma grubu tarafından yürütülen faaliyetlerin bir sonucu olarak, toplam 340 yeni psikoaktif madde Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun kapsamına dâhil edilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğünün uyuşturucu ile mücadele için 159 narkotik köpeği bulunmaktadır.

2014'de, 14 insan ticareti mağduru tespit edilmiş ve 749 insan taciri şüphelisine karşı 71 adli dava açılmıştır. 25 sanık ceza almıştır. 44 insan tacirine karşı yaptırımlar uygulanmıştır. İnsan ticareti mağdurları için 157 yardım hattı 7/24 çalışmaktadır ve uluslararası aramalar da dâhil olmak üzere farklı dillerde hizmet vermektedir. 157 yardım hattı sayesinde en az 180 mağdur kurtarılmıştır. AB üye devletlerinde yürütülen soruşturmalar, sahte sigara üretimi ve kaçakçılığında Türkiye'yi menşei ülke olarak göstermeye devam etmektedir.

Kurumsal ve operasyonel kapasite

İnsan ticareti ile mücadelenin her veçhesiyle koordinasyonundan ve mağdurların korunmasından sorumlu Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, insan ticareti mağdurlarının korunmasına yönelik bir birim oluşturmuştur. Ulusal yönlendirme mekanizması gözden geçirilmektedir. Bununla birlikte, Türkiye insan ticareti ile mücadeleye ilişkin mevzuatı yürürlüğe koymamış ve İnsan Ticaretine Karşı Eyleme İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni de onaylamamıştır. Türkiye'nin insan ticareti mağdurlarını kabul etme kapasitesi gibi insan ticareti mağdurlarını tespit etme kapasitesi de hâlâ sınırlıdır. İstanbul, Ankara ve Antalya'da, - tamamı STK'lar tarafından işletilen- mağdurlara yönelik sığınma evleri bulunmaktadır. Buralarda, adli, psikolojik ve tıbbi yardım sağlanmaktadır.

Yargı ve kolluk makamları, tanık koruma alanında işbirliğine ilişkin mutabakat zaptı imzalamışlardır. 81 ilin neredeyse tamamında tanık koruma şube müdürlükleri kurulmuştur.

Aralık 2014'te 11 ilde 'narkotimler' kurulmuştur. Narkotimler, psikologların yanı sıra kamu düzeni ve güvenliğine yönelik personelden oluşmaktadır. Narkotimler hükümetin uyuşturucu ile mücadele eylem planının bir parçası olarak ve okullar gibi yüksek risk taşıyan yerlerin yakınlarında önemli rol üstlenmek amacıyla oluşturulmuşlardır. Uyuşturucu ile Mücadele Şurası, en az üç yılda bir toplanacaktır ve Şuranın aldığı kararların uygulanması ile sonuçlarını tartışmak üzere Başbakanın başkanlık ettiği yeni bir izleme komitesi ise yılda bir kez toplanacaktır. Uyuşturucu ile Mücadele Üst Kurulu, izleme komitesinin kararlarını koordine etmek üzere yılda iki kez toplanmaya başlamıştır.

Türkiye'nin, Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezine katılımına ilişkin anlaşma yürürlüğe girmiştir. Koşulları daha iyi olan tedavi ve rehabilitasyon merkezleri kurarak uyuşturucu ile mücadelede dengeli bir yaklaşım takip edilmelidir. Ülke çapında, nüfus ve okul araştırması yapılması gerekmektedir. Veri toplama ve analiz kapasitesinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Yasal çerçeve

Özellikle, Avrupa standartları ile uyumlu kapsamlı bir kişisel verilerin korunması kanununun kabul edilmesi ile Türkiye'nin siber suçlar ve tanık koruma alanlarında mevzuatını iyileştirmesi gerekecektir. Türkiye, temel uluslararası sözleşmelere (Örn. 1961, 1971 ve 1988 tarihli BM Uluslararası Uyuşturucu Kontrol Konvansiyonlarına) taraftır.

Stratejik Çerçeve

Türkiye'nin, hâlihazırda 2013-2015 ikinci eylem planı ile uygulamaya konulan, 2010-2015 Organize Suçlarla Mücadele Ulusal Stratejisi bulunmaktadır. Stratejinin uygulanması İçişleri Bakanlığı tarafından koordine etmektedir. Soruşturma kapasitesine ilişkin olarak bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.

Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı, hâlihazırda Ulaştırma Bakanlığının

koordinasyonunda güncellenmektedir. Stratejinin genel amacı, ortaya çıkan siber tehditleri belirlemek ve ele almaktır.

Türkiye uyuşturucu ile mücadele 2013-2018 Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'ni ve 2013-2015 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı'nı kabul etmiştir. Bunlar, ulusal strateji kapsamında, Türkiye ulusal uyuşturucu ve uyuşturucu bağımlılığı izleme merkezi tarafından koordine edilmektedir. Strateji ve eylem planı, koordinasyon, uyuşturucu arzının azaltılması, önleme, tedavi, rehabilitasyon, uyuşturucunun neden olduğu zararın azaltılması, ulusal işbirliği, veri toplama, araştırma ve değerlendirme gibi konuları kapsamaktadır.

Örgütlü suçlar ve yolsuzlukla mücadele, suç gruplarının siyasi, hukuki ve ekonomik sistemler üzerindeki etkilerinin engellenmesinde özellikle önemli olmaya devam etmektedir.

Terörle Mücadele

Türkiye, terörizmin finansmanı ile mücadele rejimini iyileştirmiştir. Sonuç olarak Mali Eylem Görev Gücü (FATF) Türkiye'yi daimi izleme sürecinden çıkarmıştır (bkz. Fası 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı) Türkiye, Suç Gelirlerinin Aklanması, Aranması, El Konulması ve Müsaderesi ile Terörizmin Finansmanı Hakkındaki Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni henüz onaylamamıştır.

Türkiye'nin AB ile yürütmekte olduğu terörizmle 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 işbirliğini geliştirmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'nin terör tehdidi değerlendirmesi AB'ninkinden daha farklıdır. Emniyet Genel Müdürlüğünün, *diğerlerinin yanı sıra*, profillemesinin iyileştirilmesi yoluyla şüpheli yolcuların tespitine yönelik kapasitesini güçlendirmesi gerekmektedir. Türkiye'de AB standartları ile uyumlu kişisel verilerin korunmasına ilişkin bir kanunun bulunmaması ve Türkiye ile AB'de terörün tanımı ve terör suçlarına verilen cezalar arasında farklılık olması nedeniyle, AB üye devletleri ve AB kurumları ile terörizmle mücadele alanında polis ve adli işbirliği sınırlıdır.

Gümrük işbirliği konusunda daha fazla bilgi için, bkz. *Fası 29-Gümrük İşbirliği*

Avronun sahteciliğe karşı korunmasına yönelik tedbirler için, bkz. *Fası 32-Mali Kontrol*.

4.25. Fası 25: Bilim ve Araştırma

AB, araştırma ve yeniliğe önemli düzeyde destek sağlamaktadır. Bilimsel mükemmeliyetin mevcut olduğu ve araştırmaya önemli düzeyde yatırım yapılan ülkelerde daha fazla olmak üzere, tüm üye devletler, AB'nin araştırma programlarından faydalanabilir.

Türkiye'nin bilim ve araştırma alanındaki hazırlıkları **çok ileri** düzeydedir. Özellikle Türkiye'nin ulusal düzeydeki araştırma ve yenilik kapasitesini güçlendirmek ve Avrupa Araştırma Alanına (AAA) entegrasyonunu hızlandırmak amacıyla geçtiğimiz yıl **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Ancak, Türkiye'nin kendi 2023 hedeflerine ulaşması ve Birlik İnovasyon Skorbordundaki sıralamasını iyileştirmesi için önemli düzeyde finansal kaynağa ihtiyaç duyulacaktır. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- üniversitelerin, araştırma ve yeniliğin organizasyonundaki rolünü, özellikle sanayi ve KOBİ'lerle işbirliğini artırmak suretiyle güçlendirmesi;
- ulusal finansmanı artırması ve bu kaynağı Avrupa Araştırma Alanı (ERA) eylem ve ilkelerine uygun olarak tahsis etmesi gerekmektedir.

Türkiye, AB Araştırma ve Yenilik Programı Ufuk 2020'ye ortak ülke olarak katılmaktadır. Türkiye, tüm Ufuk 2020 Program Komiteleri için iyi bir "Temas Noktaları ve Temsilciler Ağı" oluşturmuştur. İlk istatistiklere göre, katılım iyi düzeydedir; fakat özellikle de toplumsal zorluklar konusunda araştırma ve yenilik eylemlerine katılımı artırmak, KOBİ'leri daha sistematik olarak dâhil etmek ve Ufuk 2020'nin "Bilimsel Mükemmeliyet" olan ilk sütununda başarılı olmak için hâlâ yapılması gerekenler vardır.

Avrupa Araştırma Alanına daha fazla entegre olunması konusunda, Türkiye Avrupa Araştırma Alanı Komitesi (ERAC) ve ilgili ERA istişari organlarındaki temsilcisini belirlemiş ve düzenli katılımı sağlamıştır. Türkiye, teknoloji transferini (ERA eylem 4) canlandırma ve desteklemeye yönelik adımlar atmıştır; fakat genel olarak politika eylemlerinin ERA ilke ve eylemlerine uyumu yeterli düzeyde değildir. Araştırmaya yapılan yatırımların GSYH içindeki payı, %2,07 olan AB ortalamasına kıyasla yaklaşık %0,95'tir. Yenilik Birliği alanıyla ilgili olarak, Türkiye yeniliği ve akademisyenler ve sanayi arasındaki işbirliğini teşvik etmek amacıyla çeşitli eylemler gerçekleştirmiştir. **2015 Birlik İnovasyon Skorbordü'na** göre, Türkiye neredeyse tüm göstergelerde AB ortalamasının oldukça altında kalarak "mütevazı seviyede yenilikçi" olarak sınıflandırılmaya devam etmiştir.

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 göçmen işçilerinin çocuklarının ayrımcılığa maruz kalmasını önlemeli ve eğitimlerini kolaylaştırmalıdır.

Türkiye eğitim ve kültür konusunda **kısmen hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl bu fasılda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- kız öğrenciler başta olmak üzere, eğitime katılımı tüm düzeylerde artırması ve okul terklerini azaltmaya yönelik etkili stratejiler oluşturmaları;
- tüm düzeylerde eğitimin kalitesini artırması ve öğrencilerin temel ve çapraz beceri edinimini iyileştirmesi;
- kültür alanında temel hukuki referans belge olan UNESCO Sözleşmesini onaylaması gerekmektedir.

Eğitim, öğretim ve gençlik alanında Türkiye, Erasmus+ programına tam katılım sağlamaktadır. Erasmus+ programına yönelik projelere yapılan başvurular artmaya devam ettiğinden Türkiye, katkı payını 2015'te 135 milyon avroya çıkarmıştır. Türkiye, AB'nin 'Eğitim ve Öğretim 2020' stratejik çerçevesinde ilerleme kaydetmiştir. 2012 değerlendirmesinde PISA puanını bir miktar artırmıştır; fakat 65 katılımcı ülke arasında 2009'da 41. sıradayken, 44. sıraya gerilemiştir. Türkiye, Bolonya sürecini uygulama bakımından ileri bir aşamdadır; ancak Türkiye'deki 186 yükseköğretim kurumu arasında nitelik açısından farklılıklar süregelmektedir. Türkiye "Yeterlilikler Çerçevesi"nin 2015'te kabul edilmesi beklenmektedir. Yaygın ve serbest öğrenmenin tanınma düzeyi düşüktür.

2014'te, yükseköğretim mezunu gençlerde işsizlik oranı %19,6 olup, bu oran okulu erken terk eden gençlerin %38,3 olan işsizlik oranının yarısı kadardır. Yetişkinlerin yüzde beşi hayat boyu öğrenmeye katılım sağlamıştır. Eğitim harcamalarının GSYH içindeki payı, 2015'te %3,19 ile durağan seyretmiştir. 12 yıllık zorunlu eğitime geçiş, okullaşma oranlarında daha fazla ilerleme kaydedilmesini sağlamıştır. 2014-15 döneminde, çocukların %96'sı ilköğretime kayıt yaptırmış iken, %94'ü ortaokula kayıt yaptırmıştır. Okul öncesi okul kayıt oranı %54'e yükselmiştir.

Ortaöğretime kayıt oranı %79, yükseköğretime kayıt oranı %40 olarak gerçekleşmiştir. Okula devamsızlık yüksektir ve tutarlı bir şekilde izlenmemektedir. Eğitimin, diğerlerinin yanı sıra, Roman çocuklar ve engelli çocuklar için daha kapsayıcı hale gelmesi yönünde hâlâ ilerleme kaydedilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle okul terkleri konusunda olmak üzere toplumsal cinsiyet farklılığı önemli düzeyde seyretmeye devam etmektedir.

Türkiye, yeni "AB Gençlik Raporu"na katkıda bulunmuştur. Erasmus+ Gençlik Bileşenine oldukça aktif şekilde katılım sağlamaktadır. Yüksek genç işsizlik oranı karşısında, Türkiye'nin gençlerin yetkinliğini, becerilerini ve istihdam edilebilirliğini artırmak için uluslararası düzeyde yaygın öğrenimi desteklemek amacıyla Erasmus+ gençlik bileşenini kullanması çok daha önemlidir.

Türkiye, yeni "kültür alt programı"na ve "Yaratıcı Avrupa" programının sektörler arası bileşenine katılım sağlamaktadır. MEDIA alt programındaki işbirliği mevcut bazı tedbirlerle sınırlıdır. Katılımda iyileşme sağlamak amacıyla, Yaratıcı Avrupa masasının kültürel ve yaratıcı sektörlerin kapasitesini ve söz konusu sektörlerin programlar konusundaki farkındalığını artırmaya odaklanması gerekmektedir. Film ve tiyatrolar başta olmak üzere kültürel projelere ilişkin devlet desteği kurallarının uygulanması genellikle tartışmalıdır. Film çekmek için bir sertifika sahibi olmaya yönelik hukuki gereklilik belirli bir kontrol uygulamaya yönelik bir araç gibi görünmektedir. Bazı puanlama/değerlendirme ve film sınıflandırma komiteleri, ifade özgürlüğü ve sanatsal haklar konusunda endişe yaratmaktadır. Türkiye, AB'nin kültür alanındaki temel hukuki referans belgesi 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, gürültü ve sivil koruma konularına ilişkin hükümler içermektedir.

Türkiye, çevre ve iklim değişikliği alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yıl özellikle çevre mevzuatının uyumlaştırılması ile ilgili olarak **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir, ancak özellikle atık yönetimi ve endüstriyel kirlenmeye ilişkin olmak üzere uygulama yetersiz kalmaya devam etmektedir. Yatay mevzuatın uygulanma şeklini iyileştirmeye yönelik çalışmaların yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Çevre konularına ilişkin mahkeme kararlarının düzgün bir şekilde uygulanmaması kamuoyunda kaygı yaratmaktadır. Daha iddialı 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:

- iklim ile ilgili eylemlere ilişkin stratejik planlamasını daha fazla geliştirmesi ve beklenen 2015 Paris İklim Anlaşması'na katkısını uygulamaya başlaması;
- çevresel etki değerlendirmesi mevzuatının doğru bir şekilde uygulanmasını sağlaması;
- halkın katılımı ve halkın çevresel bilgiye erişim hakkı ile sera gazı emisyonlarının izlenmesi ve raporlanmasına ilişkin AB mevzuatı ile uyum sağlaması gerekmektedir.

Türkiye Kasım 2014'te, Mayıs 2013'ten sonra başlayan projeler için çevresel etki değerlendirmesi gereklilikleri getirmek suretiyle, **çevre alanındaki yatay mevzuatını** değiştirmiştir. Sivil toplum, kamuoyu ile yetersiz düzeyde istişare edilmesini ve usule ilişkin

gerekliliklerin yetersizliğini eleştirmeye devam etmektedir. Akkuyu nükleer santrali ve mikro hidroelektrik santralleri dâhil olmak üzere mahkemelerde bazı davalar sürmektedir. Sınır ötesi istişareler yapılmasına yönelik usuller AB *müktesebatına* uyumlu hale getirilmemiştir. Türkiye, ÇED konusunda sınır ötesi işbirliğine yönelik genel ikili anlaşmalar taslağını henüz ilgili üye devletlere göndermemiştir. Stratejik Çevresel Değerlendirme (SÇD) Direktifi hâlâ uyumlaştırılmamıştır. Ayrıca, Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu Aarhus Sözleşmesi ile tesis edilmiş olan, bilgiye erişim, halkın katılımı ve çevresel hususlarda yargıya erişime ilişkin hükümler henüz uyumlaştırılmamıştır. Bu özellikle çevre ve iklim değişikliğine önemli etkileri olacak yatırım kararları ile ilgili devam eden uyuşmazlıkların çözümünde net bir çerçeve oluşturacaktır.

Ulusal **hava kalitesi** mevzuatının, dış ortam hava kalitesi, ulusal emisyon tavanları ve uçucu organik bileşikler konularındaki mevcut AB direktifleri ile uyumlu bir şekilde kabul edilmesi gerekmektedir. Bazı şehirlerde yoğun hava kirliliği olduğu bildirilmiştir. Yerel temiz hava eylem planlarının hazırlanması gerekmektedir.

Atık Çerçeve Direktifi ile uyum sağlanmasına yönelik **Atık Yönetimi** Yönetmeliği Nisan'da kabul edilmiştir. Maden Atıkları Direktifi ile uyum sağlanmasına yönelik Maden Atıkları Yönetmeliği de Temmuz'da kabul edilmiştir. Atık arıtma tesislerinin AB standartlarına getirilmesine yönelik çalışmalar devam etmiştir. Ayırma, geri dönüşüm, tıbbi atıkların arıtılması ve tehlikeli atıkların geri dönüşümüne yönelik kapasite artırılmıştır. Farklı atık çeşitlerinin ayrıştırılarak toplanması ve biyolojik olarak parçalanabilirlerin azaltılması konusunda daha fazla çalışmanın yürütülmesi gerekmektedir. AB Atık Çerçeve Direktifinden kaynaklanan, atık yönetim planlarının hazırlanması ve uygulanması gerekliliği henüz karşılanmamıştır. Yüksek Planlama Kurulu tarafından Aralık 2014'te ulusal bir geri dönüşüm stratejisi ve eylem planı kabul edilmiştir.

Su kalitesi alanında, nehir havzası yönetimi planlarının hazırlanması çalışmaları devam etmektedir. Komşu ülkelerle su konularıyla ilgili sınır ötesi istişareler hâlâ başlangıç aşamasındadır. Devam eden yatırımların neticesi olarak, atık su arıtma kapasitesi artmıştır. Kentsel atık su direktifi gibi çevre mevzuatının uygulanmasını iyileştirmesi beklenen 2014 tarihli Büyükşehir Belediye Kanunu çerçevesindeki kurumsal yeniden yapılanma, kurumsal, mali ve koordinasyon zorlukları arz etmektedir.

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. Söz konusu kanun taslağıyla, hâlihazırda Milli Parklar Kanunu'nun yürürlükten kaldırılması öngörüldüğünden, herhangi bir yasal boşluğun önlenmesi adına ilgili uygulama mevzuatının da zamanında kabul edilmesi büyük önem taşımaktadır. Potansiyel Natura 2000 alanları henüz belirlenmemiştir. Hidroelektrik yatırımlarının, özellikle yüksek tabiat değeri olan alanlardakilerin, çevre mevzuatı ile uyumlu olmasının sağlanması gerekmektedir.

Endüstriyel kirlenmenin kontrolü ve risk yönetimi konusunda, Endüstriyel Emisyonlar Direktifi'nin uygulanmasına yönelik mevzuat henüz kabul edilmemiştir. 2014'te Soma ve Ermenek'te yaşanan iki büyük maden kazasının nedenlerini araştırmaya yönelik incelemeler, hem madencilik şirketlerine verilen ilk işletme izinlerine hem de madencilik faaliyetlerinin ilgili makamlar tarafından teftiş ve denetimine ilişkin olarak ciddi risk yönetimi eksikliklerinin olduğunu göstermiştir. Bu konuya ilişkin bazı davalar devam etmektedir.

Kimyasallar ile ilgili olarak, Kimyasalların Kaydı, Değerlendirilmesi, İzni ve Kısıtlanması hakkındaki AB Tüzüğü, küçük bölümleri uygulanmakla birlikte hâlâ uyumlaştırılmamıştır.

Gürültü konusundaki mevzuat uyumu çok iyi düzeydedir.

AB **Sivil Koruma** Mekanizması ile ilgili olarak, onay süreci tamamlandığında Türkiye katılımcı devlet olacaktır. Türkiye'nin, insan kaynaklı ve doğal afet risklerinin azaltılması ve yönetilmesine odaklanan bir afet yönetim stratejisi oluşturmaya ve afetler hakkındaki bilgileri iletmek ve paylaşmak amacıyla, AB'deki ile bağlantılı bir acil durum sistemi kurması gerekmektedir. Afet risklerinin azaltılmasına yönelik eylem ve kapasitenin artırılması kaza kayıplarını azaltabilir.

İklim değişikliği ile ilgili olarak, Türkiye, Eylül 2015'te, beklenen 2015 Paris İklim Anlaşması'na yönelik niyet edilen, ulusal olarak belirlenmiş katkısını sunmuştur. İklim konusundaki AB *müktesebatına* uyum sağlanması ile ilgili olarak Türkiye, bir izleme, raporlama ve doğrulama sistemi kurmaya ve uygulamaya ve arazi kullanımı, ormancılık ve florlu gazlar konularında kapasitesini artırmaya hazırlanmaktadır. Türkiye, AB'nin 2030 iklim ve enerji politikaları çerçevesi ile tutarlı, kapsamlı bir politika ve strateji geliştirmelidir. Söz konusu politika ve strateji, AB'nin 2030 çerçevesi ile tutarlı ve ilgili tüm sektörel politikalara iyi bir şekilde entegre edilmiş olmalıdır. Türkiye'nin karbon piyasası mekanizmalarını daha fazla geliştirmesi gerekmektedir. Öncelikli olarak Türkiye'nin, AB İzleme Mekanizması Tüzüğü ile uyum sağlaması ve beklenen 2015 Paris İklim Anlaşması'nı uygulama kapasitesini artırması gerekmektedir. İklim ile ilgili eylemlere ihtiyaç duyulduğuna ilişkin farkındalık yaratma çalışmalarının önemli ölçüde geliştirilmesi gerekmektedir.

4.28. Fasal 28: Tüketicinin ve Sağlığın Korunması

AB kuralları, ürün güvenliği, tehlikeli taklitler ve ayıplı ürün sorumluluğuna ilişkin olarak tüketicileri korumaktadır. AB ayrıca, tütün kontrolü, kan, doku, hücre ve organ, hasta hakları ve bulaşıcı hastalıklar gibi konularda yüksek düzeyli ortak standartlar sağlamaktadır.

Tüketicinin ve sağlığın korunması alanında **iyi düzeyde** hazırlıklıdır. Geçen yıl Türkiye'nin mevzuat uyum sürecine devam etmesi ve AB *müktesebatını* uygulamak için gerekli yapıları oluşturmaya ile **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Türkiye'nin sağlık tehditleriyle ilgili görevlerin yerine getirilmesine yönelik idari kapasitesini geliştirmesi gerekmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- bulaşıcı hastalıklara ilişkin AB *müktesebatına* uyumunda bazı küçük düzenlemeler yapması ve salgınların fark edilmesi, bildirilmesi ve kontrol edilmesine yönelik idari kapasitesini güçlendirmesi;
- ulusal sağlık bilgi sisteminde tutulan verilerin gizliliğini ve güvenliğini sağlaması;
- tüketici şikayetlerine ilişkin hakem heyetlerinin düzgün işlemlerini sağlaması gerekmektedir.

Türkiye, kısa bir süre önce kabul edilen **Tüketicinin Korunması Kanunu** ile ilgili ikincil mevzuatı kabul etmeye ve uygulamaya devam etmiştir. Ticari reklam ve haksız ticari uygulamalar gibi **ürün güvenliği ile ilgili olmayan konularda** on iki adet yönetmelik kabul edilmiştir. 2015-2017 dönemini kapsayan piyasa gözetimi ve denetimi stratejisi, piyasa gözetimi ve denetimi faaliyetlerinin **ürün güvenliğine** ilişkin risk analizine dayalı olarak kapsam ve boyutunun artırılması gibi mevcut zayıflıkları ele almak amacıyla sağlam stratejik hedefler ortaya koymaktadır. Denetçilerin sayısı 2014'te %15 oranında artmıştır.

Hakem heyetlerinin etkin bir şekilde çalışması için atanan uzmanların hukuki kabiliyetleri ve tarafsızlıkları bakımından daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de **halk sağlığı** genel olarak gelişme göstermiştir. Kişi başına düşen doktor sayısı dâhil olmak üzere sağlık hizmetlerinin nicel kapasitesi artmıştır. Doğumda yaşam beklentisi on yıl içinde 72,4 yıldan 76,9 yıla yükselmiştir. Toplam sağlık harcamaları rapor döneminde GSYH'nin %5,4'ü düzeyinde gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'nin kişi başına düşen toplam sağlık harcamaları AB ortalamasının yalnızca üçte biri düzeyindedir.

Tütün kontrolü konusunda 2015-2018 dönemine yönelik bir eylem planı yürürlüğe girmiştir.

Sağlıkta eşitsizlik ile ilgili olarak, herkesin sağlık hizmetlerine eşit şekilde erişebilmesini sağlamaya yönelik daha fazla ilerleme kaydedilmesi gerekmektedir. Ulusal sağlık bilgi sistemine çok az sayıda kalite göstergesi dâhil edilmiştir, ancak buradaki kişisel verilerin gizliliği ve güvenliği çözüm bulunması gereken hassas bir konu olmaya devam etmektedir.

Haziran 2015'te Avrupa Komisyonu ve Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi tarafından **bulaşıcı hastalıklar** alanında sağlık yönetişimi, gözetim, hazırlık durumu ve yanıt verme kapasitesi başlıklarında bir değerlendirme gerçekleştirilmiştir. Söz konusu değerlendirmeden çıkan tavsiyelerin uygulanması, bulaşıcı hastalıklara ilişkin *müktesebatın* daha fazla uyumlaştırılması ve uygulanmasına ve ilgili idari kapasitenin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

Kan, doku, hücre ve organ alanında, kapasite artırımı ve farkındalık yaratma devam etmiştir. Beyin ölümlerinin teşhisinde, kadavradan organ bağışı oranında ve bağışlanan kan miktarında artış gerçekleşmiştir. Bu alandaki mevzuatın kapsamlı bir analizi yapılmıştır ve yasal boşluklar tespit edilmiştir. Türkiye, Organ Kaçakçılığına Karşı Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni ilk imzalayan ülkelerden biri olmuştur.

Ruh sağlığı alanında, toplum temelli ruh sağlığı hizmetlerinin sunumuna yönelik eğitimler, ihtisas merkezlerin sayısındaki artışa paralel olarak devam etmektedir.

Tıbbi ilaçlar konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

4.29. Fasil 29: Gümrük Birliği

Tüm üye devletler AB gümrük birliğinin bir parçasıdır ve aynı gümrük kural ve usullerine tabidir. Bu durum, mevzuat uyumunun yanı sıra, yeterli uygulama ve yürütme kapasitesini ve bilgisayarlı ortak gümrük sistemlerine erişimi gerekli kılmaktadır.

Türkiye Gümrük Birliği (GB) alanında **iyi düzeyde hazırlıklıdır**, ancak rapor döneminde **daha fazla ilerleme** kaydedilmemiştir. Vergi muafiyeti, serbest bölgeler, gözetim tedbirleri ve tarife kotalarının yönetimi AB *müktesebatına* ve/veya Türkiye'nin GB çerçevesindeki yükümlülüklerine tam uyumlu değildir. AB'de serbest dolaşımda bulunan mallara yönelik ek vergiler ve bunların denetime tabi tutulması için ihtisas gümrüklerinin belirlenmesi GB'yi ihlal etmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- bir yandan güvenlik ve emniyeti sağlarken, diğer yandan da yasal ticaretin kolaylaştırılması amacıyla, risk temelli kontrolleri ve basitleştirilmiş usulleri geliştirmeye yönelik ilave çaba sarf etmesi;
- malların etkili bir şekilde serbest dolaşımını engelleyen ithalat ve ihracat kısıtlamalarını kaldırması gerekmektedir.

Gümrük mevzuatı alanında düzensiz ilerleme kaydedilmiştir. Gümrük Kanunu, Birlik gümrük kodu ile henüz uyumlaştırılmamıştır. Yerinde gümrüklemenin veya yetkilendirilmiş yükümlü kavramının uygulanmasına ilişkin ilerleme kaydedilmemiştir.

Türkiye'nin Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GTS) çerçevesindeki menşe kurallarını AB menşe kuralları ile uyumlaştırması ve çok sayıda vadeli ödemeli ithal ürün üzerindeki özel harçların kaldırılması kaydedilen olumlu gelişmeler arasındadır. Bununla birlikte, gözetim ve tarife kotalarının yönetimine ilişkin kurallar AB *müktesebatına* tam uyumlu değildir. Özellikle, ithalat lisanslarının otomatik olarak verilmediği dikkate alındığında, asgari mal bedeli, sigorta ve navlun (asgari gümrüklenmiş değer/CIF) veya gümrük kıymeti üzerinden yapılan izleme uygulaması bir endişe kaynağıdır. Serbest bölgelere ve vergi muafiyetine ilişkin kurallar AB *müktesebatıyla* henüz uyumlaştırılmamıştır. Özellikle, giriş noktalarındaki gümrüksüz satış mağazaları AB *müktesebatına* veya GB hükümlerine uyumlu değildir. Bilhassa malların niteliğinin özel bir uzmanlık gerektirmediği bir durumda, ithalat işlemlerinin tamamlanması için ihtisas gümrüklerinin belirlenmesi GB hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bazı tekstil ürünleri ve ayakkabılar üzerindeki ek gümrük vergilerine ilave olarak Türkiye, GB ilkelerine aykırı biçimde geniş bir yelpazedeki mallara yeni ithalat vergileri getirmiştir. Bu mallar arasında halılar, kilimler, çeşitli el aletleri, bazı ev gereçleri, lambalar ve bazı mobilyalar yer almaktadır. İthalat tedbiri üçüncü ülke menşeli mallarla sınırlı olmasına rağmen, söz konusu tedbir AB'de serbest dolaşımda olan mallara uygulanmaktadır ve bunun sonucu olarak GB'yi ihlal etmektedir.

4 Ağustos 2015 tarihine kadar devam eden, belirli alüminyum ürünler üzerindeki gümrük vergilerinin Türkiye tarafından askıya alınması uygulaması GB'yi ihlal eden bir uygulama olmuştur.

İdari ve operasyonel kapasite ile ilgili olarak, Türkiye'nin gümrük uygulama kapasitesini güçlendirmeye yönelik çabaları özellikle kaçakçılıkla mücadele ve güvenlikle ilgili operasyonlara odaklanmıştır. Ortak transit hareketlerinin sayısı artmıştır. Ancak, daha sıkı incelenmesi istenen ve analiz için gümrük laboratuvarlarına gönderilen gümrük beyanlarının sayısındaki genel artış, risk temelli kontrollerin gerçekleştirilmesi ve ticaretin kolaylaştırılması hedefleriyle uyuşmayan bir şekilde gümrüklemede gecikmelere yol açmıştır. Fikri mülkiyet hakları (*Bkz. Fası 7*) konusunda, elektronik başvuru sistemi tatmin edici biçimde işlemeye devam etmiştir. Ancak, AB *müktesebatına* ve özellikle fikri mülkiyet haklarının gümrüklerde uygulanmasına ilişkin 2014 yılı Tüzüğü'ne ve ilgili uygulama mevzuatına daha fazla uyum sağlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Yeni bilgisayarlı transit sisteminden farklı olarak, tarife BT sistemleri (TARIC, Quota ve Surveillance) henüz mevcut değildir. BT faaliyetlerini ve iş dünyası girişimlerini bir araya getirmeye yönelik bir strateji henüz hazırlanmamıştır ve onaylanmamıştır.

Gümrük birliğinin olası genişletilmesi ve modernize edilmesine ilişkin olarak, *bkz. Fası 30*.

4.30. Fası 30: Dış İlişkiler

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

Türkiye, özellikle de Gümrük Birliği sayesinde, dış ilişkiler alanında hâlâ **iyi düzeyde hazırlıklıdır**. Rapor döneminde **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. AB menşe kurallarının (coğrafi kapsam ve ürün kapsamı hariç) kabul edilmesiyle birlikte Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi (GTS) konusunda AB *müktesebatına* daha fazla uyum sağlanmıştır. Ancak, Türkiye'nin uyguladığı ithalat vergilerinin giderek artan sayısı, Gümrük Birliği'ni de ihlal ederek Ortak Gümrük Tarifesi'nden (OGT) sapma göstermektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- GTS ve çift kullanımlı malların ihracat kontrolü konularında uyumunu tamamlaması;
- ithalat tarifesini OGT ile uyumlu hale getirmesi gerekmektedir.

Ortak ticaret politikası alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye, GTS ile ilgili menşe kurallarını, kayıtlı ihracatçılara ilişkin hükümler dışında, AB'nin GTS menşe kurallarıyla uyumlu hale getirmiştir. Coğrafi kapsam ve ürün kapsamı konusunda daha fazla uyum sağlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Korunma tedbirlerinin uzun süreli ve yoğun kullanımı endişe konusu olmaya devam etmektedir. Rapor döneminde, Türkiye polietilen tereftalat ithalatına uygulanan korunma tedbirini uzatmış, duvar kâğıdı ithalatına ilişkin yeni bir tedbir kabul etmiş ve cep telefonu, kâğıt ve seramik ile porselen sofraya gereçleri ve mutfak gereçleri ithalatına ilişkin yeni soruşturmalar başlatmıştır. Türkiye, yürürlükteki tedbirleri sistematik olarak uzatmak, zayıf kanıtlarla yeni soruşturmalar başlatmak ve anti-damping gibi amaçlanan hedefe daha uygun olan ticaret koruma önlemleri yerine diğer korunma tedbiri türlerine başvurmak suretiyle DTÖ korunma enstrümanının oldukça aktif bir kullanıcısı durumundadır.

DTÖ'de, özellikle de Doha Kalkınma Gündemi, OECD ve G-20 bağlamında, AB ve Türkiye arasındaki koordinasyon güçlendirilmelidir. Gümrük Birliği sayesinde, Türkiye'nin AB ortak ticaret politikasına uyumu yüksek düzeyde seyretmektedir. Türkiye, çok sayıdaki ürüne ek vergi uyguladığından, OGT'ye bağlı kalmamaktadır. Ancak Türkiye, çift kullanımlı malların ihracat kontrollerine ilişkin olarak, kontrol mevzuatını AB *müktesebatına* uyumlu bir biçimde güncellememiş ve Konvansiyonel Silahlar ve Çift Kullanımlı Malzeme ve Teknolojilerin İhracat Kontrolüne İlişkin Wassenaar Düzenlemesi gibi belirli çok taraflı ihracat kontrolü düzenlemelerine üyelik konusunda AB tutumuyla uyum sağlamamıştır. Türkiye ayrıca, şirketlere orta ve uzun vadede ihracat kredisi verilmesi konusunda AB pozisyonu ile uyum sağlamamıştır.

Türkiye'nin Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS) taahhütleri, AB taahhütleriyle tam olarak uyumlu değildir.

Avrupa Komisyonu ve Türkiye, yürütülmesi muhtemel müzakereler bağlamında, gümrük birliğinin genişletilmesi ve modernizasyonu olasılığı konusunda mutabakata varmıştır.

Üçüncü ülkelerle yapılan ikili anlaşmalar konusunda, Türkiye Moldova ile serbest ticaret anlaşması imzalamış ve AB ile uyum sağlamak amacıyla diğer birkaç ülkeyle de serbest ticaret müzakerelerini sürdürmüştür. Ancak Türkiye, AB ve Malezya arasında serbest ticaret anlaşmasının akdedilmesinden önce Malezya ile serbest ticaret anlaşmasını uygulamaya karar vererek Gümrük Birliği'ni bir kere daha ihlal etmiştir. Bunlara ilaveten Türkiye, Güney Kore ile Mayıs 2013'ten beri yürürlükte olan serbest ticaret anlaşmasını derinleştirerek hizmetler ve yatırım alanında bir ticaret anlaşması imzalamıştır.

Kalkınma politikası ve insani yardım konularında, Türkiye tarafından yapılan toplam resmi kalkınma yardımı miktarı 2014'te 2,8 milyar avroya veya RKY/GSMG'nin %0,46'sına ulaşmıştır. Bu yardımın büyük bir bölümü Suriye ile ilgili eylemlere ayrılmıştır.

4.31. Fasil 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 diyalogu yürütebilmelidir.

Türkiye, dış, güvenlik ve savunma politikası alanında AB'ye uyum konusunda **kısmen hazırlıklıdır**. Dış ve güvenlik politikası konusunda AB ve Türkiye arasındaki siyasi diyalog yoğunlaşmaya devam ettiğinden **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Türkiye, muhalifleri desteklemek ve hayati nitelikli insani yardımda bulunmak suretiyle Suriye konusundaki politikasını sürdürmüştür. Sivil ve askeri kriz yönetimi misyonlarına aktif olarak katılmaya devam etmiştir. Bu kapsamdaki önemli bir gelişme de, Türkiye'nin DEAŞ karşıtı uluslararası koalisyonu katılmasıyla terörle mücadele konusundaki diyalogun güçlendirilmesidir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

→ AB'nin beyanlarına ve Konsey Kararlarına daha sıkı bir biçimde uyum sağlaması gerekmektedir.

Türkiye ile AB arasındaki **siyasi diyalog**, Kuzey Afrika, Orta Doğu ve Körfez, Afganistan, Pakistan, Rusya, Ukrayna, Güney Kafkasya ile Orta Asya'daki gelişmeler, terörle mücadele, yabancı savaşçılar ve silahsızlanma konularını da kapsayacak şekilde devam etmiştir. Ortak güvenlik ve savunma politikası alanında daha yakın işbirliği ve Afrika, Orta Doğu ve Batı Balkanlar konularında Türkiye-AB gayri resmî istişareleri de gerçekleştirilmiştir. (Diğer genişleme ülkeleri ve üye devletlerle ilişkiler hakkında daha fazla bilgi için *bkz. Siyasi Kriterler – Bölgesel konular ve uluslararası yükümlülükler*). AB Terörle Mücadele Koordinatörü, Ekim 2014'te ve Haziran 2015'te Türkiye'yi ziyaret etmiştir.

Ortak dış ve güvenlik politikası konusunda Türkiye, uyum sağlamaya üzere davet edildiği, 40 AB deklarasyonu ve Konsey kararından 16 tanesine uyum sağlamıştır (2014 İlerleme Raporu referans dönemindeki %29 oranına karşın %40 uyum). Türkiye, Kırım'ın Rusya tarafından yasadışı bir şekilde ilhakını tanımamış; kınamış ve azınlık olan Kırım Tatarlarına ilişkin endişesini ifade etmiştir. Ancak Kırım'daki ve Doğu Ukrayna'daki olaylara ilişkin olarak Türkiye, bu alandaki AB **kısıtlayıcı tedbirleri** dâhil olmak üzere, Konsey kararlarına katılmamıştır. Türkiye, Uluslararası Ceza Divanı Statüsü'nü henüz imzalamamıştır. Türkiye, **Suriye** rejiminin sivillere yönelik şiddetini güçlü bir şekilde ve birçok kez kınamak suretiyle, Suriye'de yaşanan krize ve bu krizin yayılma etkilerine ilişkin görüşlerini dile getirmeye devam etmiştir. Suriye Muhalifler ve Devrimci Güçler Ulusal Koalisyonu'na desteğini sürdürmüş ve yaklaşık 2 milyon mülteciye önemli ölçüde ve diğer ülkelere kıyasla emsalsiz bir insani yardımda bulunmuştur. Suriye'ye yönelik kısıtlayıcı tedbirler devam etmektedir. **Irak**'taki yeni hükümetle olan ilişkiler önemli ölçüde gelişmiştir. Buna paralel olarak, Kuzey Irak'taki Irak Kürt Bölgesel Yönetimi ile ilişkiler de gelişmeye devam etmiştir. DEAŞ karşıtı uluslararası koalisyonu katılan Türkiye, bu kapsamda, yabancı terörist savaşçılar çalışma grubunun eş başkanlığını da yürütmektedir. Güvenlik ve terörle mücadele konularında **Amerika Birleşik Devletleri** ile düzenli istişarelerde bulunmaktadır. Türkiye ve ABD, Eylül 2014'te yabancı terörist savaşçılar tehdidiyle mücadeleye ilişkin en iyi uygulamaların uluslararası düzeyde kabul edildiği Terörle Mücadele Küresel Forumu'nun Beşinci Bakanlar Kurulu'na eş başkanlık yapmıştır. Ayrıca ABD ile birlikte Suriyeli muhaliflere ve aynı bağlamda Irak'a ve Irak Kürt Bölgesel Yönetimi'ne bağlı peşmergelere yönelik bir "eğit ve donat" programı başlatmıştır. Türkiye, Temmuz'da Suruç'ta DEAŞ tarafından düzenlenen terör saldırısının ardından angajmanını güçlendirmiş ve Suriye'deki DEAŞ mevzilerine yönelik bir dizi hava saldırısı başlatmıştır. İncirlik üssünün koalisyon güçleri tarafından kullanılmasına ilişkin olarak da ABD ile anlaşmaya varmıştır.

İsrail ile olan ilişkiler hâlâ gergindir ve Mart 2013'te başlatılan normalleşme sürecinin tamamlanması için hiçbir kayda değer adım atılmamıştır. Türkiye, Gazze'ye insani yardımda bulunmaya devam etmiş ve hem El Fetih hem de Hamas ile iletişim kanallarını açık tutmuştur. **Mısır** ile olan ilişkilerde gelişme kaydedilmemiştir. Mısır, ikili ro-ro taşımacılığı ile ilgili

anlaşmasını Nisan 2015 itibariyle sonlandırmaya karar vermiştir. **Libya**'nın uluslararası toplum tarafından tanınan makamlarıyla ilişkilerde de gelişme kaydedilmemiştir. Ancak Türkiye, BM'nin bu ülkedeki çalışmalarını resmi olarak desteklemiştir. Türkiye, **Körfez İşbirliği Konseyi** ülkeleri ile olan iyi ilişkilerini sürdürmüştür. **İran** ile olan ilişkilerde, Suriye ve Yemen'e yönelik olarak izlenen farklı politikalara rağmen gelişme kaydedilmiştir. Türkiye, **Suudi Arabistan** öncülüğünde Yemen'deki Huti isyancılarına karşı oluşturulan koalisyona destek vermiş ve bu çatışmada arabuluculuk yapma konusunda çaba göstermiştir. **Afganistan ve Pakistan** ile ve bu ülkeler arasındaki işbirliğini iyileştirmeye devam etmiştir. Türkiye, ayrıca **Asya, Afrika ve Orta/Latin Amerika'daki** ülkelerle ilişkilerini geliştirmeye ve güçlendirmeye devam etmiştir. Orta Amerika Entegrasyon Sistemi'nde bölge dışı gözlemci olmuştur.

Devlet Başkanı Putin'in Aralık 2014'te Ankara'ya yaptığı ve "Güney Akım" projesi yerine yeni bir doğal gaz boru hattı projesi olan "Türk Akımı"nın teklif edildiği ziyaret de dâhil, **Rusya** ile yüksek düzeyli bir dizi temas gerçekleşmiştir. Türkiye, **Ukrayna** ile olan iyi ilişkilerini sürdürmüştür. Türkiye-Ukrayna Yüksek Düzeyli Stratejik İşbirliği Konseyi'nin Mart 2015'te gerçekleştirilen toplantısının ardından, iki ülke ilişkilerini daha da geliştireceklerini beyan etmiş ve Türkiye Ukrayna'nın AB ile olan ortaklığını derinleştirme çabalarını desteklediğini açıklamıştır.

Türkiye, **Güney Kafkasya ve Orta Asya'daki** angajman politikasını sürdürmüştür. Trans-Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı'nın Mart'ta açılması, bölge ve AB ile enerji işbirliğinin güçlendirilmesi bakımından önemli bir adım olmuştur. Nisan 2015'te Başbakan yine, 1915 olaylarında hayatını kaybeden Ermenilerin torunlarına taziyelerini sunmuştur. Ancak Türk makamları, söz konusu olaylar yurtdışında soykırım olarak her tanındığında, sistematik olarak ve güçlü bir biçimde tepki vermiştir. **Ermenistan** ile ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik 2009 yılı protokolleri henüz onaylanmamıştır. Türkiye, **Batı Balkan** ülkeleriyle yakın ilişkilerini sürdürmeye devam etmiştir.

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. *Fasıl 30 - Dış İlişkiler*) ile Füze Teknolojisi Kontrol Rejimine üyelik konusundaki tutumunu halen AB tutumuyla uyumlaştırmamıştır.

Türkiye, özellikle Bosna Hersek'te yürütülen EUFOR ALTHEA ve Kosova'da yürütülen EULEX olmak üzere, **Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası** (OGSP) çerçevesinde sivil ve askeri kriz yönetimi operasyonlarına katılmaya devam etmiştir. Türkiye, Libya'daki EUFOR RCA ve EUBAM'a, Mali'deki EUTM'ye ve Ukrayna'daki EUAM'a katkıda bulunmayı teklif etmiştir. "Berlin artı" düzenlemelerinin ötesine geçen ve tüm AB üye devletlerini kapsayan AB-NATO işbirliği konusu hâlâ çözüme kavuşturulmamıştır.

4.32. Fasıl 32: Mali Kontrol

AB mali kontrol kuralları, uluslararası standartlara dayanarak, ulusal gelir ve harcamaların sağlam mali yönetimini teşvik etmektedir. Bu kurallar ayrıca, AB fonlarının yönetiminde dolandırıcılığa karşı AB'nin mali çıkarlarını ve sahteciliğe karşı da avroyu korumaktadır.

Türkiye mali kontrol alanında **oldukça hazırlıklıdır**. Geçtiğimiz yılda, özellikle mali kontrol hakkında ulusal uyum stratejisi ve eylem planının kabulü sayesinde **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Dış denetimde de ilerleme görülmüştür.

Bununla birlikte, kamu iç mali kontrol sisteminin (KİMK) yönetimin her seviyesinde ve kamu iktisadi teşekküllerinde uygulanması için daha fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir. Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- KİMK politika belgesini güncellemesi ve tercihen, bir kamu mali yönetimi reform programının bir parçası olarak yeni bir eylem planını uygulamaya başlaması;
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulanmasını iyileştirmek üzere kamu sektöründe iç kontrol ve iç denetim düzenlemelerinde değişiklikler yapması;
- dış denetim mevzuatının tam olarak uygulanmasını sağlaması gerekmektedir.

Kamu iç mali kontrolü (KİMK)

Türkiye 2002'de KİMK **stratejisi ve bir eylem planı** kabul etmiştir. Hükümet bunların güncellenmesi konusunda karardır. Stratejinin uygulanmasının düzenli olarak izlenmesi ve raporlanmasına ilişkin hâlihazırda bir mekanizma bulunmamaktadır.

Maliye Bakanlığında iki **merkezi uyumlaştırma birimi** (MUB) KİMK uygulanmasını gözetmektedir. Mali Yönetim ve Kontrol (MYK) alanından sorumlu MUB, metodolojik rehberlik sağlamakta ve bakanlıkların MYK uygulamalarını koordine etmektedir. Bütçe kullanıcılarına yönelik yıllık bir anket temelinde hükümete yıllık genel faaliyet raporu hazırlamaktadır. Bununla birlikte, hükümet bu rapora dayalı herhangi bir karar almamaktadır. İç denetimden sorumlu Merkezi Uyumlaştırma Birimi ise, icracı bakanlıklarda iç denetimin uygulanmasını koordine etmektedir. Rapor döneminde bazı düzenlemeler ve el kitapları yayımlanmış ve bazı birimlerin kalite güvence alanında dış değerlendirmesini gerçekleştirmiştir. Ayrıca yıllık genel yönetim iç denetim raporu yayımlamaktadır. MUB'ların idari kapasitelerinin giderek güçlendirilmesi gerekmektedir.

KİMK mevzuatı **mali yönetim ve kontrolü**, büyük ölçüde Sponsor Organizasyonlar Komitesi (COSO) modeli ve Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI) rehberleri doğrultusunda düzenlenmektedir. Merkezi yönetim kurumları, 2014 yılı başında güncellenen KİMK rehberini kapsamlı biçimde takip etmektedir. Bununla birlikte, mali yönetim ve kontrole, yalnızca mali bir sistem değil, bir yönetim sistemi olarak yeniden odaklanma ihtiyacı bulunmaktadır. Türkiye'de risk yönetiminde sistematik bir yaklaşım sağlamak kilit bir zorluktur. Türkiye'de, bakanlıklar içerisinde kapsamlı bir **bütçe teftişi** fonksiyonu bulunmaktadır. Her iki fonksiyonun da özellikle 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 mevcuttur. İç denetim birimi oluşturması gereken 386 kurumun 246'dan fazlası bunu yerine getirmiştir. Bugüne kadar, genel yönetim kurumlarındaki iç denetçi kadrolarının %46'sı doldurulmuştur. Başbakanlık gibi bazı kilit kurumlar henüz iç denetçi atamamıştır. 941 iç denetçiye MUB tarafından sertifika verilmiştir. İç denetçilerin %9'u uluslararası sertifikaya sahiptir. Kurumların çoğu iç denetim birim yönergesine sahiptir ve denetim planları uyarınca denetimlerini gerçekleştirmektedir. 2014'te 65 kamu kurumunda iç denetim yazılımı kullanılmaya başlanmıştır.

Dış denetim

Anayasal ve yasal çerçeve ile ilgili olarak, Sayıştayın bağımsızlığı Anayasa'ya dayanmaktadır. Türkiye'nin mevcut Sayıştay Kanunu, INTOSAI standartları ile uyumludur. Kanun, Sayıştaya geniş kapsamlı bir denetim yetkisi sağlamak 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. **Kurumsal kapasite** konusunda, toplam 891 personelin 654'ü denetçidir. Sayıştay, kurumsal kapasitesini geliştirmek üzere 2014-2018 dönemini kapsayan ve bir eğitim stratejisini de içeren

stratejik kalkınma planını kabul etmiştir. Aralık 2014'te Sayıştay, 2016'ya kadar iç kontrol standartlarına uyum sağlamaya yönelik bir eylem planı kabul etmiştir.

Sayıştay, 2014'te, performans denetimi için değerlendirme rehberleri ve faaliyet raporları kabul etmek ve ayrıca dış denetimin geliştirilmesi ile eğitim merkezini güçlendirmek suretiyle **denetim işinin kalitesini** artırmıştır. Denetim işinin planlanması çoğunlukla risk odaklıdır. Sayıştay, TBMM'ye genel uygunluk bildiriminin yanı sıra dört denetim raporu (genel değerlendirme, hesap verebilirlik, mali istatistikler ve KİT'ler) 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 olmamasını, bunun yanı sıra kamu kurumlarının ekonomisine, verimliliğine ve etkililiğine de odaklanmasını sağlamalıdır.

Denetim işinin etkisine ilişkin olarak, Sayıştay denetim işinin bir parçası olarak denetlenen kurumun iç kontrol ortamını değerlendirmektedir. TBMM'ye sunduğu yıllık denetim raporu Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenmekte ve genel kurulda tartışılmaktadır. Bununla birlikte, TBMM'de bir izleme mekanizması olsa da, bu süreç sistematik değildir ve iyi işlememektedir. Sayıştay ve Maliye Bakanlığı arasında kurulan çalışma grubu işlevseldir. TBMM ile de benzer bir çalışma grubuna ihtiyaç duyulmaktadır. Sayıştay internet sitesini sıklıkla güncellemekte ve basınla iyi bir iletişim sağlamaktadır.

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 korunması yükümlülüğünü düzenlemektedir. Başbakanlığa bağlı bağımsız bir birim olan, **Türkiye'nin sahtecilikle mücadele koordinasyon birimi (AFCOS)**, Komisyon ile iyi bir şekilde çalışmaya devam etmektedir. İlgili diğer birimleri kapsayan bir ulusal dolandırıcılıkla mücadele ağı da mevcuttur. Türkiye, 2010-2014 ulusal yolsuzlukla mücadele ve şeffaflığı artırma stratejisini ve eylem planını uygulamaya devam etmektedir. Türkiye'nin, yolsuzlukla mücadele strateji ve eylem planının güncellenmesi gerekecektir. Türkiye, 2014'te farklı vakalarda **Avrupa Komisyonu müfettişleri ile işbirliği** yapmıştır. Usulsüzlüklerin ve şüphelenilen dolandırıcılık vakalarının raporlanması için temel prosedürleri ve usulsüzlük yönetim sistemini oluşturmuştur. Türkiye Komisyona düzenli rapor sunmaktadır. Soruşturma faaliyetleri ve raporlamaya ilişkin sağlam bir izleme kaydı oluşturulması gerekmektedir.

Avronun sahteciliğe karşı korunması

Türkiye'nin **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. Çalışanlar düzenli eğitim almakta, Pericles 2020 Programına aktif katılım sağlamaktadır. 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 veya Avrupa Merkez Bankası ile resmi **işbirliği anlaşmaları** imzalamamış olsa da, uygulamada yakın işbirliği mevcuttur. Buna ilaveten Türkiye, Europol ile işbirliğini güçlendirmek için bir yol haritası hazırlamıştır.

4.33. Fasil 33: Mali ve Bütçesel Hükümler

AB bütçesinin finansmanına ilişkin kurallar, ağırlıklı olarak her üye devletin Gayri Safi Milli Gelirlerine dayalı katkılarla birlikte katma değer vergisi ve gümrük vergilerinden gelen katkılar sağlamaktadır.

Bu alandaki hazırlıklar **başlangıç aşamasındadır**. Geçtiğimiz yıl **ilerleme kaydedilmemiştir**. Sağlam koordinasyon yapılarının, idari kapasitenin ve uygulama kurallarının zamanı geldiğinde oluşturulması gerekecektir.

Öz kaynaklar sisteminin uygulanmasına ilişkin politika alanlarında temel ilke ve kurumlar halen mevcuttur. *(Bu alanlardaki ilerleme için bkz. Fası 16 - Vergilendirme, Fası 18 - İstatistik, Fası 29- Gümrük Birliğı ve Fası 32 - Mali Kontrol)*

Geleneksel öz kaynaklar konusunda, Türkiye'nin gümrük mevzuatı AB *müktesebatına* büyük ölçüde uyumludur. Bu alandaki gelişmeler için bkz. Fası 29- Gümrük Birliğı

KDV'ye dayalı kaynak alanında, istatistiki KDV matrahının hesaplanmasına ilişkin hazırlıklar henüz başlamamıştır. Türkiye'nin katılımı birlikte öz kaynaklar sistemi için uygun katkıda bulunmasını teminen, KDV'deki ve gümrük vergilerindeki yolsuzlukla mücadelede güçlü önlemler alması gerekecektir. **Gayri Safi Milli Gelir kaynağı** ile ilgili olarak, Türkiye'nin finansal ve istatistiki verileri Avrupa Hesaplar Sistemi ile uyumlu olmaya devam etmektedir.

Üyeliğe kadar, Türkiye'nin **idari altyapı** alanında bir dizi önlem alması gerekecektir. Türkiye'nin, öz kaynakların doğru tahsil edilmesi, muhasebesi, izlenmesi, ödenmesi, kontrol edilmesi ve bunların AB'ye raporlanmasına yönelik koordinasyon yapılarını ve uygulama kurallarını oluşturması gerekmektedir.

Ek I - AB ile Türkiye arasındaki ilişkiler

Katılım müzakereleri **çerçevesinde**, bugüne kadar 14 fasıl müzakereye açılmış olup, bunlardan biri geçici olarak kapatılmıştır. Komisyon, Türkiye ile planlanan yüksek düzeyli ekonomik diyaloga zemin teşkil etmesi için Ekonomik ve Parasal Politika başlıklı 17. faslın müzakerelere açılmasını önermiştir. 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** organları kapsamında desteklenmekte ve takip edilmektedir. Ortaklık Komitesi, Şubat 2015'de başlatılan yeni alt komite toplantı döngüsünü takiben yaklaşık 3 yıllık bir aranın ardından Nisan 2015'te toplanmıştır. Alt Komiteler, 11 Aralık 2006 tarihli Konsey Sonuçlarına hâle getirmeksizin, Türkiye'nin AB *müktesebatına* uyum ve fasıllardaki açılış-kapanış kriterlerini karşılama yönündeki çalışmalarında faydalı bir rol oynamaktadır. Ortaklık Konseyi Mayıs 2015'te toplanmıştır. Karma Parlamento Komisyonu Kasım 2014 ve Mart 2015'te toplanmıştır.

Mevcut Komisyon Türkiye ile **geniş perspektifli stratejik ilişki** politikası benimsemiş ve bu politika AB Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi/Komisyon Başkan Yardımcısı'nın Aralık ayında Avrupa Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri Komiseri Hahn ve İnsani Yardım ve Kriz Yönetimi Komiseri Stylianides ile Türkiye'ye yaptığı ziyaret ile temsiliyet kazanmıştır. Türkiye, AB'ye katılım konusundaki kararlılığını ifade etmeye devam etmiştir: Başbakan Ocak 2015'te Brüksel'i ziyaret ederek Avrupa Konseyi Başkanı ve Avrupa Komisyonu Başkanı ile temaslarda bulunmuştur. Avrupa Parlamentosu Başkanı Nisan 2015'te, Avrupa Konseyi Başkanı ise Eylül 2015'te Türkiye'yi ziyaret etmişlerdir. AB ile Türkiye arasındaki **güçlendirilmiş siyasi diyalog** devam etmiştir. Kasım 2014'te siyasi direktörler seviyesinde bir siyasi diyalog toplantısı yapılmıştır. Terörizmle mücadele dâhil olmak üzere, dış politika ve güvenlik politikası alanlarındaki düzenli görüşmeler, Türkiye'nin DEAŞ karşıtı uluslararası koalisyonu katıldığı bir dönemde gerçekleştirilmiştir. Birçok konu ve *başta* Suriye, Kuzey Afrika, Afrika Boynuzu, Orta Doğu ve Körfez, Afganistan, Pakistan, Rusya, Ukrayna, Güney Kafkasya ve Orta Asya olmak üzere birçok bölge hakkında görüşmeler gerçekleştirilmiştir

Vize, göç ve iltica alanında, vize yol haritasının uygulanmasına ilişkin ilk rapor⁴, Aralık 2013'te başlatılan vize serbestisi diyalogunun bir parçası olarak ve 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması'nı müteakip, Ekim 2014'te yayımlanmıştır. Rapor, teknik uzman ziyaretleri ve değerlendirmeleri temel alınarak hazırlanmıştır. Raporda, Türkiye'nin göç ve uluslararası koruma ile belge güvenliği alanlarında kaydettiği ilerleme memnuniyetle karşılanmıştır. Rapora göre, özellikle sınır yönetimi ile polis ve adli işbirliği olmak üzere, pek çok alanda hâlâ çalışma yapılmasına da ihtiyaç duyulmaktadır. Geri Kabul Anlaşması'nın tüm üye devletler için tam ve etkili şekilde uygulanması da vize yol haritasında yer alan kriterlerden biridir. Nisan'da yapılan AB Zirvesi özel oturumunu takiben AB ve Türkiye, göçmen kaçakçılığı dâhil olmak üzere, göç alanında güçlendirilmiş işbirliği tesis edilmesine ilişkin planların hızlandırılması konusunda mutabakata varmıştır. Türkiye, Suriye ve Irak'tan gelen ve sayıları giderek artan mülteci akınına, önemli ölçüde ve diğer ülkelere nazaran emsalsiz bir insani yardım ile destek sağlamak üzere kayda değer çaba sarf etmeye devam etmiştir.

Türkiye ile yakın ekonomik bağların geliştirilmesi diğer bir ortak önceliktir. Türkiye, AB'nin Ekonomik ve Parasal Birliğinin bir gereği olan çok taraflı gözetim ve ekonomik politika koordinasyonu çalışmalarına hazırlık amacıyla, Avrupa Komisyonu ve üye ülkeler ile çok

⁴ 20.10.2014 tarihli COM(2014) 646

tarafli **ekonomik diyaloga** katılım saglamaktadir. Bu kapsamda yapilan toplantilardan sonuncusu 12 Mayıs 2015 tarihinde duzenlenmis ve ortak tavsiyeler benimsenmistir. AB ve Türkiye, Türkiye'nin 2015 yılında başkanligini üstlendiği G-20 çerçevesinde de yakın çalışmiştir. Türkiye ve AB, **enerji** alanında işbirliğini geliştirmeye devam etmiş ve Mart 2015'te Yüksek Düzeyli Enerji Diyalogu başlatılmıştır. Söz konusu diyalog, Güney Gaz Koridoru dâhil, doğal gaz sektörünü ve arz güvenliğini; elektrik sektörünü, nükleer sektörü, enerji verimliliğini ve yenilenebilir enerji kaynaklarını kapsamaktadır. Türkiye ve AB Mayıs 2015'te, Dünya Bankasının **Gümrük Birliği** Değerlendirme Raporunu tamamlanmasının ardından, gümrük birliğinin modernizasyonu ve genişletilmesi sürecinin başlatılmasına ilişkin mutabakata varmıştır. Komisyon Ağustos 2015'te, Gümrük Birliğinin modernizasyonu alanında 2016'da başlatılacak müzakerelerin çerçevesini belirlemek amacıyla, bir Etki Analizi⁴ çalışması başlatmıştır. 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 gitmekte ve doğrudan yabancı yatırımların %70'inden fazlası AB'den gelmektedir. **Afet yönetiminde** işbirliği ile ilgili olarak Türkiye, Mayıs 2015'te AB Sivil Koruma Mekanizması'nın üyesi olmuştur.

Mali yardım konusunda Türkiye, AB fonlarının önemli yararlanıcılarından biridir. Komisyon, Türkiye için 4,45 milyar avronun tahsisatını öngören Endikatif Strateji Belgesi (2014-2020) doğrultusunda yeni Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA II) kapsamındaki hazırlıklarını sürdürmektedir. Komisyon, 366 milyon avro bütçesi olan ve öncelikli olarak demokrasi ve yönetim ile hukukun üstünlüğü ve temel haklar konularına odaklanılan 2014 yılı Programı'nı Aralık 2014'te kabul etmiştir. Komisyon ayrıca, çevre ve iklim değişikliği, ulaştırma, rekabet edebilirlik, istihdam ve sosyal içerme alanlarında toplam bütçeleri 793 milyon avroya ulaşan dört adet çok yıllık sektörel programı (2014-2016) kabul etmiştir. IPA II Çerçeve Anlaşması Haziran 2015'te yürürlüğe girmiştir. 2015 yılı Programına yönelik hazırlıklar devam etmektedir. AB aynı zamanda, Suriyeli mülteci krizinin Türkiye üzerinde yarattığı dikkate değer baskıyı kabul etmiş ve farklı AB araçları kapsamında şimdiye kadar 176 milyon avroyu Türkiye'ye tahsis etmiştir.

Türkiye, aşağıdaki **AB programlarına** aktif olarak katılmıştır: Yedinci Araştırma Çerçeve Programı, Gümrük, Fiscalis, Rekabet Edebilirlik ve Yenilikçilik Çerçeve Programı, Progress Programı, Kültür Programı, Hayat Boyu Öğrenme ve Gençlik Programı. Türkiye, yakın dönemde de birkaç program için yeni anlaşmalar akdetmiştir veya akdetme sürecindedir: Ufuk 2020, Erasmus+, İşletmelerin ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Rekabet Edebilirliği, Yaratıcı Avrupa ile İstihdam ve Sosyal Yenilik. Türkiye, Avrupa Çevre Ajansı ile Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezinin (EMCDDA) üyesidir.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_trade_035_turkey_en.pdf

Ek II - İstatistiki Ek

İSTATİSTİKİ VERİLER (18 Eylül 2015 itibariyle)

Türkiye

Temel veriler	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Nüfus (bin)	1)	65.603e	72.561b	73.723	74.724	75.627	76.668
Ülkenin toplam yüzölçümü (km2)		785.347	785.347	785.347	785.347	785.347	785.347

Ulusal hesaplar	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla (GSYH) (milyon ulusal para birimi)		350.476	1.098.799	1.297.713	1.416.798	1.567.289	1.749.782
Gayri safi yurt içi hasıla (GSYH) (milyon avro)		243.569	547.347	556.278	611.909	620.682	601.298
GSYH (kişi başına avro)		3.690	7.483	7.494	8.139	8.161	7.819
GSYH (kişi başına Satın Alma Gücü Paritesine (SGP) göre)	2)	7.400e	12.200b	13.400	13.800	14.100	14.400
GSYH (kişi başına Satın Alma Gücü Paritesine (SGP) göre), AB ortalamasına göre (AB-28 = 100)	3)	35	49b	51	52	53	53
GSYH gerçek büyüme hızı (GSYH hacmi büyüme hızı, ulusal para, geçen yıla göre % değişim)		6,2	9,2	8,8	2,1	4,2	2,9
Temel sektörler itibarıyla gayrisafi katma değer							
Tarım, ormancılık ve balıkçılık (%)	4)	10,3	8,4	8,0	7,9	7,4	7,1
Sanayi (%)	4)	21,0	19,4	19,9	19,4	19,1	19,5
İnşaat (%)	4)	4,2	4,2	4,5	4,4	4,4	4,6
Hizmetler (%)	4)	55,0	57,2	56,3	57,5	57,6	57,7
Nihai tüketim harcamaları, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		80,7	86,0	85,1	85,0	85,9	84,1
Gayrisafi sabit sermaye oluşumu, GSYH içindeki payı		16,7	18,9	21,8	20,3	20,3	20,1
Stok değişmesi, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		0,9	0,6	1,7	-0,1	0,3	0,2
Mal ve hizmet ihracatı, GSYH'ye oranla (%)		25,2	21,2	24,0	26,3	25,6	27,7
Mal ve hizmet ithalatı, GSYH'ye oranla (%)		23,6	26,8	32,6	31,5	32,2	32,1

İş	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Sanayi üretim endeksi, hacim (2010=100)	5)	:	100,0	110,1	112,9	116,3	120,5
Aktif şirket sayısı (sayı)		:	3.003.116	3.422.163	3.474.992	3.529.541	3.525.431
Doğum oranı: t'de aktif olarak faaliyet gösteren şirket sayısının (t) referans döneminde kurulan şirket sayısına oranı(%)		:	4,2	23,2	12,8	12,4	12,2
Ölüm oranı: t'de aktif olarak faaliyet gösteren şirket sayısının (t) referans döneminde kapatılan şirket sayısına oranı(%)		:	12,5	12,0	12,1	:	:
KOBİ'lerde çalışan kişilerin, çalışanlar içindeki payı (finansal olmayan iş dünyası) (%)		:	76,3	76,0	75,8	:	:
KOBİ'ler itibarıyla katma değer (finansal olmayan iş dünyası) (milyon avro)		:	80.088	81.593	91.208	:	:
Toplam katma değer (finansal olmayan iş dünyası) (milyon avro)		:	146.841	153.201	170.420	184.376	:

Enflasyon oranı	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Uyumuştürülmüş tüketici fiyatları endeksi (uyumuştürülmüş TÜFE) (geçen yıla göre % değişim)		47,0	8,6	6,5	9,0	7,5	8,9

Ödemeler dengesi	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Ödemeler dengesi: Cari işlemler hesabı (milyon avro)		-662	-34.282	-53.945	-36.400	:	:
Ödemeler dengesi cari hesap: Ticaret dengesi (milyon avro)		-6.758	-42.553	-64.037	-51.115	-60.200s	:
Ödemeler dengesi cari hesap: Net hizmetler (milyon avro)		8.339	12.565	14.461	18.845	17.679s	:
Ödemeler dengesi cari hesap: Net gelir (milyon avro)		-4.816	-5.442	-5.633	-5.196	:	:
Ödemeler dengesi cari hesap: Net cari transferler (milyon avro)		2.573	1.149	1.263	1.067	:	:
Hükümet tarafından yapılan transferler (milyon avro)		526	425	570	430	:	:
**Cari dengenin GSYH'ye oranı (son 3 yıllık ortalama) (%)		:	:	:	:	:	:
Net doğrudan yabancı yatırım (DYY) (milyon avro)		993	5.712	9.840	6.573	:	:
Yurtdışına doğrudan yabancı yatırım (milyon avro)		151	1.104	1.688	3.171	:	:
Rapor düzenlenen ülkenin AB-28'deki DYY'si (milyon avro)		:	447	1.004	2.256	:	:
Rapor düzenlenen ülkedeki doğrudan yabancı yatırım (DYY) (milyon avro)		1.144	6.816	11.528	9.744	:	:
AB-28'in rapor düzenlenen ülkedeki DYY'si (milyon avro)		:	4.075	6.795	6.140	:	:
**Net uluslararası yatırım pozisyonu (GSYH'ye oranı %)		:	:	:	:	:	:
Bir önceki yılın aynı dönemine göre göçmen işçilerden gelen brüt döviz gelirlerindeki (ulusal para birimi cinsinden) değişim oranı (%)		-33,7e	0,7	5,0	1,1	-12,9e	:

Kamu maliyesi	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
*** Genel devlet açığı/fazlası, GSYİH'ye oranla (%)		-10,1	-2,9	-0,8f	-0,2	0,2	:
***Genel devlet borç stoğu, GSYİH'ye oranla (%)		73,5	42,7	39,3f	36,2	36,0	:
Toplam devlet gelirleri, GSYH'ye oranı (%)		:	35,6	35,0	36,5	37,8	:
Toplam devlet gideri, GSYH'ye oranla (%)		:	38,4	35,8	36,7	37,6	:

Mali göstergeler	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Tüm ekonomideki brüt dış borç, GSYH'ye oranla (%)		50,7	39,5	:	:	:	:
Tüm ekonomideki brüt dış borç, toplam ihracata oranla (%)		359,3	254,0	:	:	:	:
Para arzı: M1 (banknot, madeni para, gecelik mevduat, milyon avro)	6)	9.291	65.976b	65.555	72.816	:	:
Para arzı: M2 (M1 artı iki yıla kadar vadeli mevduat, milyon avro)	7)	36.325	286.595b	274.239	300.693	:	:
Para arzı: M3 (M2 artı pazarlanabilir araçlar, milyon avro)	8)	38.041	300.348b	288.210	317.047	:	:
Parasal mali kuruluşların ülke mukimlerine verdikleri toplam kredi (konsolide) (milyon avro)		20.035	231.862	255.706	303.509	:	:
Faiz oranları: günlük oran, yıllık (%)		49,59	6,59	7,28	7,59	:	:
Borçlanma faiz oranı (bir yıllık vadeli), yıllık (%)	9)	53,65	14,83	12,27	9,00	:	:
Mevduat faiz oranı (bir yıl vadeli), yıllık (%)	10)	53,88	14,99	14,19	5,00	:	:
Avro döviz kuru: dönem ort. (1 avro=...resmi para birimi)		1.430	1.989	2.322	2.314	2.534	2.906
Ticaret ağırlıklı efektif döviz kuru endeksi (2005=100)	11)	116,2	86,8	74,4	74,5		
Rezerv varlıkların değeri (altın dahil)(milyon avro)		26.949	64.874	68.391	90.332	:	:

Mallarda dış ticaret	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
İthalat miktarı: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		54.478	138.720	173.099	184.087	189.783	182.364
İhracat miktarı: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		38.137	85.298	96.973	118.644	114.533	118.736
Ticaret dengesi: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		-16.341	-53.422	-76.126	-65.443	-75.250	-63.628
Dış ticaret haddi (ihracat fiyat endeksi/ithalat fiyat endeksi*100) (sayı)	12)	95	96	93	96	98	98
AB-28'ye yapılan ihracatın toplam ihracat içindeki payı (%)		56,7	46,4	46,4	38,9	41,5	43,5
AB-28'den yapılan ithalatın toplam ithalat içindeki payı (%)		49,8	39,1	37,9	37,0	36,7	36,7

Nüfus	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Doğal büyüme oranı: Doğal değişim (doğumlardan ölümler çıkarılarak) (1000 kişi başına)	13)	12,1e	12,2b	11,7	12,2	12,1	12,2
Bebek ölüm oranı: 1000 canlı doğum başına 1 yaşından küçük çocuk ölümleri	13)	25,4e	12,0b	11,7	11,6	10,8	11,1
Doğumda yaşam beklentisi: erkek (yaş)	14)	70,5e	74,2e	74,4e	74,6e	74,7e	74,8e
Doğumda yaşam beklentisi: kadın (yaş)	14)	74,7e	78,7e	78,9e	79,1e	79,2e	79,3e

İşgücü piyasası	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Ekonomik faaliyet oranı (20-64): 20-64 yaş arası ekonomik olarak aktif nüfusun oranı (%)		:	55,9	57,2	57,4	58,4	58,9b
* İstihdam oranı (20-64): 20-64 yaş arası istihdam edilen nüfusun oranı (%)		50,2	50,0	52,2	52,8	53,4	53,2b
20-64 yaş arası istihdam edilen erkek nüfus (%)		72,9	72,7	75,1	75,0	75,3	75b
20-64 yaş arası istihdam edilen kadın nüfus (%)		27,7	28,0	29,8	30,9	31,8	31,6b
Yaşlı çalışan istihdam oranı (55-64): 55-64 yaş arası istihdam edilen nüfus (%)		35,3	29,6	31,4	31,9	31,5	31,4b
Temel sektörler itibarıyla istihdam							
Tarım, ormancılık ve balıkçılık (%)	15)	:	25,2	25,5	24,6	23,6	21,1b
Sanayi (%)		:	19,9	19,5	19,1	19,4	20,5b
İnşaat (%)		:	6,3	7,0	6,9	7,0	7,4b
Hizmetler (%)		:	48,6	48,1	49,4	50,0	51,0b
20-64 yaş aralığındaki kişilerin (%) kamu istihdamının toplam istihdama oranı		16,9	13,5	13,3	13,8	13,5	13,1b
20-64 yaş aralığındaki kişilerin (%) özel sektör istihdamının toplam istihdama oranı		83,1	86,5	86,7	86,2	86,5	86,9b
İşsizlik oranı: işsiz olan işgücü oranı (%)	16)	:	10,8	8,8	8,2	8,8	9,9b
Erkeklerde işsizlik oranı (%)	16)	:	10,5	8,3	7,7	8,0	9,1b
Kadınlarda işsizlik oranı (%)	16)	:	11,6	10,1	9,4	10,6	11,9b
Genç işsizlik oranı: 15-24 yaş aralığındaki kişilerin toplam işsizlik içindeki payı (%)	16)	:	19,9	16,7	15,7	16,9	17,8b
Uzun dönemli işsizlik oranı: 12 ay ve daha uzun süre işsiz olan işgücünün payı (%)	17)	:	3,0	2,3	2,0	2,1	2,4b
Azami ortaokul mezunlarının (25-64 yaş aralığındaki) işsizlik oranı (ISCED 0-2) (%)	18)	:	9,6	7,6	7,0	7,5	8,5b
Yükseköğretim mezunlarının (25-64 yaş aralığındaki) işsizlik oranı (ISCED 5 & 6) (%)	18)	:	7,2	6,8	6,7	6,9	8,1b

Sosyal uyum	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Ortalama aylık nominal maaş ve ücretler (ulusal para birimi)	19)	419	1.142	1.242	1.327	:	:
Reel maaş ve ücret endeksi: Endeksin TÜFE'ye oranı (2000=100)		:	:	:	:	:	:
GINİ katsayısı-tanımlara bakınız	20)	46,0	40,2	40,4	40,2	40,0	:
Yoksulluk açığı	20)	32,0	28,7	29,2	29,2	26,7	:
* Okulu terk edenler: 18-24 yaş arası ortaokulu tamamlamamış ve daha fazla eğitim ya da öğrenim görmeyen nüfus oranı (%)	21)	55,1	43,1b	41,9	39,6	37,6p	38,3b

Yaşam standardı	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
1000 kişiye düşen özel araç sayısı		70,2e	104,0b	110,0	115,7	122,8	126,9
1000 kişiye düşen mobil telefon servislerine abonelik sayısı		356e	837b	874	895	909	:

Altyapı	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Demiryolu ağı yoğunluğu (çalışır durumdaki hatlar, 1000km ² başına)		11,1	12,2	12,3	12,3	12,4	12,8
Otoyol uzunluğu (bin km)		1.714	2.080	2.119	2.127	2.127	2.155

Yenilik ve araştırma	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
İnsan kaynaklarına yapılan harcama (eğitime yapılan kamu harcamaları, % GSYH olarak)		4,8	:	4,1	:	:	:
* Araştırma ve geliştirmeye yönelik yurtiçi harcama, % GSYH olarak	22)	0,52	0,84b	0,86	0,92	0,95	:
Evde internet erişimi olan hane halkı oranı (%)		:	41,6	42,9	47,2	49,1	60,2
Çevre	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Ekonominin enerji yoğunluğu (2005 sabit fiyatlarıyla 1000 avro GSYH başına petrol eşdeğeri, kg)		259,1	252,5	:	:	:	:
Yenilenebilir kaynaklardan üretilen elektriğin toplam elektrik tüketimindeki payı (%)		25,7	26,5	25,3	27,0	28,9	:
Karayolu yük taşımacılığının ülke içi yük taşımacılığı içindeki payı (% ton-km olarak)		95,4	94,6	94,3	94,5	95,4s	94,9

Enerji	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Tüm enerji ürünlerinin birincil üretimi (bin TOE)		24.281	32.487	32.229	31.964	31.944	:
Ham petrolün birincil üretimi (bin TOE)		2.564	2.671	2.555	2.440	2.485	:
Kömür ve linyitin birincil üretimi (bin TOE)		11.360	17.523	17.869	17.018	15.451	:
Doğal gazın birincil üretimi (bin TOE)		344	625	652	533	443	:
Tüm enerji ürünlerinde net ithalat (bin TOE)		55.467	79.400	84.087	91.827	90.784	:
Toplam yurt içi enerji tüketimi (bin TOE)		78.331	109.260	114.480	120.093	120.290	:
Elektrik üretimi (bin GWh)		129,4	211,2	229,4 :	239,5	240,2	252,0

Tarım	Not	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Tarımsal mal ve hizmetlerin üretim endeksi, hacim (üretici fiyatları, önceki yıl=100)		108,5	:	:	:	:	:
Kullanımdaki toplam tarım arazisi (bin hektar)		41.196	39.012	38.231	38.399	38.423	38.560
Hayvancılık: Büyükbaş (bin baş, dönem sonu)	23)	9.803	11.370	12.386	13.915	14.415	14.123
Hayvancılık: Domuz (bin baş, dönem sonu)		4	2	2	3	3	3
Hayvancılık: Koyun ve keçi (bin baş, dönem sonu)		31.954	29.383	32.310	35.783	38.510	41.462
Çiftliklerde süt üretimi ve kullanımı (toplam süt, bin ton)		8.409	13.544	15.056	17.401	18.224	18.499
Bitkisel üretim: Hububat (pirinç dâhil) (bin ton, hasat edilen ürün)		30.831	32.773	35.202	33.377	37.489	32.714
Bitkisel üretim: Şeker pancarı (bin ton, hasat edilen ürün)		16.523	17.942	16.126	14.920	16.489	16.573
Bitkisel üretim: Sebze (bin ton, hasat edilen ürün)		25.824	25.997	27.547	27.820	28.448	28.570

: = mevcut değil

b = seride bozulma

e = tahmini değer

f = öngörülen değer

p = geçici değer

s = Eurostat tahmini

*= Avrupa 2020 göstergesi

** = Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü (MIP) göstergesi

*** = Devlet açığı ile genişleme ülkelerinin borç verileri "olduğu gibi" ve kalite ve ESA kurallarına bağlılık konusunda hiç bir güvence olmadan yayımlanmaktadır.

Dipnotlar:

- Değerler 2000-2006 Nüfus Tahminlerinden ve 2007-2014 Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçlarından alınmıştır.
- 2013 ve 2014: kaynak, Eurostat.
- Kaynak: Eurostat.
- Katma değerdeki payı artı vergiler ve sübvansiyonlar eksi FISIM; bu nedenle payların toplamı %100'ü vermemektedir fakat sektörlerin görece büyüklüğünü göstermektedir."
- Takvime göre ayarlanmış brüt endeks.
- Seride bozulma. Aralık 2005'ten itibaren, tedavüldeki para birimleri, resmi para biriminin yanı sıra, döviz cinsinden mevduat talepleri de M1'e dâhildir. Bunun yanı sıra, Aralık 2005'ten itibaren Katılım Bankaları, Kalkınma ve Yatırım Bankaları ve Para Piyasası Fonları miktarı para arzı verilerine ilave edilmiştir.
- Seride bozulma. Aralık 2005'ten itibaren M2, M1'i ve resmi para biriminin yanı sıra döviz cinsinden vadeli mevduatı da içermektedir. M1 için seride bozulmaya bakınız.
- Seride bozulma. Aralık 2005'ten itibaren M3 (daha önce dahil edilmiş olan M2 ve resmi mevduatlara (vadeli mevduat/ mevduat talebi) ek olarak, M2'yi ve repo işlemlerinden elde edilen fonları ve para piyasası fonlarını (B tipi likit fonları) içermektedir. M1 ve M2 için seride bozulmaya bakınız.
- Aylık verilerin ortalaması. Bir yıldan uzun süreli olmak üzere, işletmelere verilen borçlar.
- Aylık verilerin ortalaması. Bir yıl veya daha uzun süreli.
- Kaynak: Eurostat.
- 2000=100 endeksi ile ifade edilmiştir. Zaman serileri orijinalinde farklı referans yıllar esas alınmıştır (2002,1994= 100; 2010'dan beri, 2010 = 100).
- 2002: Daha detaylı bilgi için, TÜİK internet sitesinde "Demografik Göstergeler"i ilgili meta veri dosyasına bakınız.
- Daha detaylı bilgi için, TÜİK internet sitesinde "Demografik Göstergeler"i ilgili meta veri dosyasına bakınız.
- 2010-13: NACE Rev. 2 Grup 98.1'i kapsamaktadır (özel hane halkının kendi kullanımlarına yönelik ayrıştırılmamış mal ürete faaliyetleri).
- 2013-14: sadece iş araştırma metodlarını kullanan 4 hafta kriterine göre işsizlik.
- 2012-14: sadece iş araştırma metodlarını kullanan 4 hafta kriterine göre işsizlik.
- Sadece iş araştırma metodlarını kullanan 4 hafta kriterine göre işsizlik.
- 2002: veriler Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmasına dayanmaktadır.
- 2010-13: veriler Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırmasına dayanmaktadır.
- Yıllık LFS sonuçları. Yaygın eğitime veya mesleki eğitime katılım "değişkeninin 2004'ten itibaren eklenmesinden kaynaklanan seride bozulma.
- 2007'den itibaren, revize GSYH serisinin kullanımından kaynaklanan seride bozulma.
- Mandaların sayısı dâhil değildir.

PRESS STATEMENT OF THE MINISTRY FOR EU AFFAIRS
ON THE 2015 TURKEY REPORT
10 November 2015

The European Commission has announced the 2015 Enlargement Package today. Enlargement Strategy Document and country reports on all candidate countries including Turkey, as well as potential candidates have been published. This Report is the 18th report prepared for Turkey since 1998.

The EU, which has struggled with multiple crises in the past decade, has tried to resolve the “Greek and the Euro-zone crisis” and to control the irregular migration crisis albeit belatedly in the past year. The refugee crisis is one of the most significant challenges that the EU has faced to this day. Differences between member states have emerged and some states have even overlooked the EU’s founding principles during this period. Furthermore, crises at the international level and different regions within the EU neighbourhood, in particular those in Ukraine, Syria and Libya, had direct consequences on the EU.

The significance of togetherness between Turkey and the EU which face unprecedented challenges in a critical region has emerged once more in the past few months. Past experiences demonstrate that we can overcome challenges with ease when acting in solidarity. More than ever, Turkey-EU relations need to be based on a vision going beyond crisis-management. The common need for a new impetus in Turkey's EU accession process has also become more evident. The conditions of our time require us to act coherently and cohesively, with a strategic understanding.

In fact, the recent high-level contacts with the EU have demonstrated that the existing political will on both sides has been strengthened to further advance Turkey-EU relations and have created a platform conducive to developing all dimensions of our relations.

In addition to making progress in the accession negotiations which is the core of the Turkey-EU common agenda, it has become crucial more than ever for both sides to take decisive and rapid steps regarding the visa liberalisation dialogue, Turkey’s participation in EU summits, modernisation and extension of the Customs Union, close cooperation in strategic areas such as energy, and the management of irregular migration.

This Report on Turkey, which is the first evaluation of the new Commission, has a different approach when compared with the past reports. According to the new approach, besides developments in the past year, the candidate countries’ level of overall alignment with the EU acquis in all areas has been assessed in the reports. Turkey had recommended to the European Commission number of times that the progress reports to be more comprehensive and also be reflective of reforms carried out in the previous years. Turkey welcomes that this year’s country report has been prepared in the light of this recommendation.

Progress reports by definition are critical and provide candidate countries with the opportunity to reflect on their current conditions. As has been the case every year, objective and reasonable criticisms will be noted carefully. Turkey will make use of the Report as a constructive element in making progress in Turkey's EU accession and reform processes. However, those criticisms which we do not agree and found to be unfair will be brought to the attention of the Commission.

Regarding political criteria, while reforms made in the last years have been evaluated as positive,

criticisms have focused on the areas of the rule of law, the judicial system and the freedoms of expression, assembly and the media. Some of the comments in the Report do not duly reflect Turkey's reforms on 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. Assessments and comments based on generalisations on cases for which the judicial proceedings are on-going, primarily contradict the principle of the independence of the judiciary. Turkey has adopted six Judicial Reform Packages in the past years in order to strengthen the independence and impartiality of the judiciary and freedom of expression. The Judicial Reform Strategy updated this year is a clear indicator that reforms in these fields will continue. Furthermore, the comments regarding the ever first directly-elected President's use of powers conferred by the Constitution are unacceptable.

In some parts of the Report there are references to the parallel structure. Turkey will continue with determination its fight against this structure, which threatens national security, impairs public order, damages the internal independence of judiciary and conducts domestic and international illegal activities under the guise of legality. In this respect, Turkey expects the EU to read the realities regarding the parallel structure correctly and demonstrate the necessary sensitivity regarding this illegal structure and its activities.

Turkey is determined to continue reforms in the area of political rights, as well as, economic, social and cultural rights. The general elections held on 1 November 2015 have once again demonstrated the deep rootedness of the culture of democracy in Turkey. The general elections, with nearly 90% voter turnout, were held in a safe environment and the results of the elections reflected the will of the Turkish citizens. In the forthcoming period, Turkey will continue to take steps necessary to achieve higher standards in the areas of fundamental rights and rule of law, under the guidance of European and international human rights mechanisms in which Turkey participates.

While it is significant that the Report has underlined that the PKK is a terrorist organisation, it appears that the decisive steps taken by Turkey in its fight against the PKK, DHKP-C, Da'esh and other terrorist organisations without discrimination have not been comprehended well enough by the EU. The primary duty of the state in fight against terrorism, which is a crime against humanity, is to protect the lives of its citizens. The Report also underlines that Turkey is also a member of the international coalition against Da'esh.

Furthermore, the Report also emphasizes the pressure created by the influx of migrants and underlines the unprecedented efforts of Turkey in providing humanitarian aid for more than two million Syrians.

Regarding the Cyprus issue, the Report has referred to Turkey's support for on-going negotiations between the two parties on the island under the auspices of the United Nations. However, at a time when efforts for a comprehensive settlement have intensified, the EU continues to present a biased point of view. Turkey supports a comprehensive settlement based on political equality and bi-zonality. The EU will be able to contribute to a comprehensive settlement if it abandons its biased point of view. The EU should take into account the realities of the island and should be impartial and encouraging for a settlement. This is necessary for sake of EU's own consistency and credibility.

Turkey continues to be decisively committed to good neighbourly relations. Exploratory talks could not be held due to the internal political developments in Greece even though Turkey has repeatedly proposed a date. Apparently, there has not been a lack of will on Turkish side. Turkey wishes to find comprehensive and lasting solutions to all Aegean issues through peaceful means of parties' mutual choice including those stipulated in the UN Charter as settlement of disputes and on the basis of

equity and makes sincere efforts in this regard.

With regard to the economic criteria, the Report indicates that there is an increasingly high level of commercial and economic integration between Turkey and the EU. It also underlines that Turkey has a functioning market economy; expresses Turkey's high capacity to deal with competitive pressure and market forces despite some macroeconomic imbalances and recommends accelerating the structural reforms for long-term growth.

The Report reflects the fact that Turkey, which has aligned its legislation with the EU acquis since the completion of the Customs Union, has achieved alignment with EU standards in many areas. With respect to the alignment with the acquis in the past year, the European Commission has confirmed that Turkey has achieved various levels of progress in 27 Chapters out of 33. The political will to be demonstrated by the EU in the forthcoming period regarding the opening of new chapters to negotiations will give further impetus for Turkey's efforts to align with the EU acquis.

Turkey's EU vocation is the result of a permanent and strategic approach regardless of cyclical issues. This process strengthens the European Project shaped over several centuries which serves to the stability, welfare and peace of the wider region. Turkey will decisively continue the reform process through mechanisms such as the Reform Action Group in the forthcoming period, aiming at further strengthening the democratization and modernisation processes of the country while increasing the living standards of our citizens in all areas.



Brussels, 10.11.2015
COM(2015) 611 final

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

EU Enlargement Strategy

{SWD(2015) 210final}
{SWD(2015) 211final}
{SWD(2015) 212final}
{SWD(2015) 213final}
{SWD(2015) 214final}
{SWD(2015) 215final}
{SWD(2015) 216final}

I. THE ENLARGEMENT AGENDA – ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES

This Communication sets out a medium-term strategy for EU enlargement policy to cover the period of the mandate of the Commission. It provides clear guidance and sets out the framework and tools to support the countries concerned to address the core issues and requirements of the accession process. It provides a clear opportunity for the aspiring Member States to make both significant progress on their respective EU paths in the period ahead as well as to reap benefits of closer integration already before accession.

The EU's enlargement policy is an investment in peace, security and stability in Europe. It provides increased economic and trade opportunities to the mutual benefit of the EU and the aspiring Member States. The prospect of EU membership has a powerful transformative effect on the countries concerned, embedding positive democratic, political, economic and societal change.

The most recent enlargements to central and eastern Europe have provided many new opportunities for EU citizens, companies, investors, consumers and students from new and established Member States. Trade and investment have increased. The EU's single market is the largest in the world, serving 500 million citizens and generating 23% of world GDP.

Enlargement is a strict but fair process built on established criteria and lessons learned from the past. Ensuring future Member States are well prepared is crucial for the credibility of enlargement policy, as well as for public support in both current and future Member States. Each country is assessed on the basis of its own merit so as to provide incentives to pursue far-reaching reforms.

The current enlargement agenda covers the countries of the Western Balkans and Turkey¹. Accession negotiations have been open with Turkey since 2005 but are moving forward only slowly. Accession negotiations have been underway with Montenegro since 2012 and with Serbia since 2014. The EU accession process with the former Yugoslav Republic of Macedonia – a candidate country since 2005 – remains at an impasse. Albania was granted candidate status in 2014 and is addressing a number of key priorities before the Commission can recommend the opening of accession negotiations. A Stabilisation and Association Agreement (SAA) with Bosnia and Herzegovina entered into force in June. An SAA with Kosovo² was signed in October.

While there has been important progress by many countries in many areas over the past year, the challenges faced by these countries are such that none will be ready to join the EU during the mandate of the current Commission, which will expire towards the end of 2019. All countries face major challenges with respect to the rule of law. Judicial systems are not sufficiently independent, efficient or accountable. Serious efforts are still needed to tackle organised crime and corruption.

While fundamental rights are often largely enshrined in law, shortcomings persist in practice. Ensuring freedom of expression is a particular challenge, with negative developments in a number of countries. Public administration reform needs to be pursued with vigour, to ensure the necessary administrative capacity as well as to tackle high levels of politicisation and a lack of transparency. The functioning of democratic institutions also requires attention. In terms of democratic transformation, national parliaments need to be at the heart of the reform process in each of the enlargement countries to ensure democratic accountability and inclusiveness, a pre-requisite not least for a successful reform process.

There is a need to work even more closely with local civil society actors to anchor reforms across society.

¹ Following a decision of Iceland's government, Iceland is no longer engaged in accession negotiations.

² This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/99 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

The Western Balkans and Turkey have been seriously affected by the refugee crisis. Conflicts such as the civil wars in Syria and Iraq have resulted in substantially increased refugee flows through Turkey and the Western Balkans. Turkey is providing substantial support to more than 2 million Syrian refugees on its territory. The Western Balkans, in particular the former Yugoslav Republic of Macedonia and Serbia, have managed an influx of more than two hundred thousand third country nationals transiting their countries since the beginning of the year.

Increased cooperation with the wider region is urgently required to address this phenomenon, in order to identify people in need of protection, to provide assistance, to secure the EU's external borders and to dismantle criminal networks engaged in people smuggling. The EU is providing substantial support to this end. Moreover, the Commission has proposed that the EU list of safe countries of origin include all enlargement countries. In October, the European Council welcomed the Joint EU-Turkey Action Plan for refugees and migration management as part of a comprehensive cooperation agenda based on shared responsibility, mutual commitments and delivery. The response to the current refugee crisis was discussed at the high-level conference on the Eastern Mediterranean and Western Balkans route on 8 October in Luxembourg and at a meeting on 25 October on the Western Balkans migration route where leaders from Albania, Austria, Bulgaria, Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Germany, Greece, Hungary, Romania, Serbia and Slovenia agreed on a 17-point plan of action.

Most countries also face significant challenges in terms of economic governance and competitiveness, with low levels of investment and high levels of unemployment. Income levels remain very low compared to those in the EU and convergence towards the EU is also slow. With the notable exception of Turkey, most of these economies are small with limited exports. Economic reforms are crucial for job creation and growth and increasing the interest of investors. In this Communication particular emphasis is given to regional cooperation and boosting regional economic development and connectivity. Important progress has been achieved here, notably through the "Berlin process" and the "Western Balkans Six" format, which brings together heads of state and government from the region and is strengthening the countries' ownership of regional co-operation.

The longer-term nature of the challenges faced by the enlargement countries underlines the need to reaffirm the strong focus on the principle of "fundamentals first" in the accession process. Progress is being made, particularly with the introduction of legislation and establishment of necessary administrative structures. However, across the board, effective implementation is very often lacking. The Commission will continue to focus its efforts on ensuring that countries prioritise reforms in the key areas of rule of law, including judicial reforms and tackling organised crime and corruption, fundamental rights, including freedom of expression and fighting discrimination, notably against the LGBTI community and Roma, and the functioning of democratic institutions including public administration reform. It will also work on promoting economic development and strengthening competitiveness. This focus on the fundamentals linked to core EU values will be the backbone of enlargement policy under this Commission.

Enlargement needs to be understood as a process which supports reform and the fundamental changes needed to meet the obligations of EU membership. Such changes inevitably require time. This makes it all the more important to reaffirm unequivocally the European perspective of the enlargement countries. If the prospect of moving forward on the road to the EU is seen as real and credible, the risk of countries turning away from the EU will be mitigated, as will the risk of disillusionment with the process or even failing in or backsliding on reforms. Enlargement can only be of benefit to the EU and to partner countries if there is genuine, sustainable reform. Through this process countries will become fully ready to join the EU and be able to reap the benefits and assume the obligations that arise from membership.

This Commission has introduced this year a strengthened approach to its assessments in the annual reports. In addition to reporting on progress, much more emphasis is put on the state of play in the countries and where they stand in terms of preparedness for taking on the obligations of membership. At the same time, the reports provide even clearer guidance for what the countries are expected to do in both the short and long term. Harmonised assessment scales are used to assess both the state of play and the level of progress, increasing comparability between the countries. The new style of reporting

provides greater transparency in the accession process. This should facilitate greater scrutiny of reforms by all stakeholders. This new approach has been applied in particular to a number of pilot areas directly linked to the fundamental reform required on the EU path. Further details are provided in annex 2.

A stronger role for civil society organisations and a much more supportive and enabling environment to foster their development is needed in the enlargement countries. This is necessary to enhance political accountability and promote deeper understanding of accession related reforms. Public understanding of the benefits that the EU has already brought and can bring to the region is vital to encourage political leaders to pursue the required reforms vigorously. Effective communication on how the enlargement process works its implications for citizens' lives remains essential for ensuring public support. This requires a joint effort of the EU and its Member States as well as of the governments and civil society in the enlargement countries.

For the countries of the Western Balkans, the clear perspective of EU membership is a key stabilising factor. It supports progress towards fulfilment of the necessary conditions, including those of the Stabilisation and Association Process. Good neighbourly relations and inclusive regional cooperation are essential. Engagement, both bilaterally and regionally, is also at a level unseen thus far. At the same time, continuous efforts are needed to tackle bilateral issues among enlargement countries and with Member States, including under UN auspices where relevant. This should contribute to overcoming the legacy of the past, particularly in the Western Balkans, where despite much progress, the wounds of recent conflicts still need time to fully heal. Supporting stability and prosperity in the Western Balkans is an investment not only in the future of the region, but also in the EU's own interest.

As regards Turkey, the encouraging positive steps on the Cyprus settlement talks offer an important opportunity for increased engagement across the board, including in the accession negotiations.

To support reform efforts in all enlargement countries, the Commission aims to make maximum use of existing mechanisms and fora, whether through the structures of the Association Agreement/Stabilisation and Association Agreements, the accession negotiations or Commission-led country-specific initiatives such as high-level dialogues. The Commission will also continue to ensure appropriately targeted financial support under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II). Through IPA II, the EU is providing €11.7 billion for the period 2014-2020 to support the enlargement countries in their preparation for accession as well as regional and cross-border cooperation. IPA support will also fund measures promoting economic development and growth and assist the countries in dealing with the effects of the current refugee crisis. An overview of the EU funding provided to the Western Balkans and Turkey for the period 2007-2014 to support the enlargement strategy, including results and impact, is available on the website of the European Commission.

II. REAFFIRMING THE FOCUS ON THE FUNDAMENTALS

Enlargement policy remains focused on the "fundamentals first" principle. Core issues of the rule of law, fundamental rights, strengthening democratic institutions, including public administration reform, as well as economic development and competitiveness remain key priorities in the enlargement process. These issues reflect the importance the EU attaches to its core values and general policy priorities.

The political, economic and institutional fundamentals are both indivisible and mutually reinforcing. The rule of law and economic development can be seen as two sides of the same coin. Strengthening the rule of law increases legal certainty, encourages and protects investment and contributes significantly to supporting economic development and competitiveness. Conversely, economic reforms and integration have the capacity to stabilise countries in the longer term. It is imperative that the enlargement process facilitates these synergies, to provide a stronger impetus to economic reforms

so that the aspiring Member States enjoy the benefits of functioning market economies with a strong rule of law before they join, thus contributing to the well-functioning of the Union as a whole.

Properly addressing the fundamentals is key to meeting the Copenhagen and Madrid² membership criteria. It will also help ensure both the future and current Member States can fully reap the benefits of future EU enlargement.

The focus on fundamentals is reflected in the specific areas subject to the strengthened reporting in the country reports. Further details on these areas (judiciary, fight against corruption and organised crime, freedom of expression, economic criteria, public administration reform, public procurement, statistics and financial control) are included in the annex.

a) Rule of Law

The rule of law is a fundamental value on which the EU is founded and is at the heart of the accession process. Countries aspiring to join the Union need to establish and promote from an early stage the proper functioning of the core institutions necessary for securing the rule of law. The rule of law is not only a fundamental democratic principle but also crucial for a stable business environment, providing legal certainty for economic operators, supporting consumers and stimulating investment, jobs and growth.

Strengthening the rule of law remains a key challenge for most of the countries in the enlargement process, in particular in terms of improving the functioning and independence of the judiciary, which continues to be undermined by examples of selective justice and political interference in the work of judicial bodies. In the fight against organised crime some success in prosecuting individuals is not matched in terms of dismantling criminal networks and confiscating assets. Corruption also remains widespread in all countries, with continued impunity, especially for high level corruption. Further progress in these fields will require strong political will, leading to tangible results.

There have been some positive developments on the rule of law over the past year. This has been primarily in terms of putting in place legal frameworks and institutional structures. In Montenegro for example, good progress has been achieved in this regard since the opening of negotiations. Implementation now needs to be fully ensured.

The last twelve months have also seen a number of serious threats to the rule of law. In Turkey, the independence of the judicial system has been undermined not only by political interference in individual cases and reassignment of judicial and law enforcement officials, but also by judges being arrested or moved for their rulings. The wiretapping case in the former Yugoslav Republic of Macedonia has also brought to light widespread attacks on the rule of law, abuses of fundamental rights and weaknesses in the democratic functioning of the State. These issues need to be urgently addressed. These shortcomings have occurred despite many rule of law and other reforms having been introduced both in terms of legislation and the establishment of relevant institutional structures. These examples highlight the importance of countries in the enlargement process delivering on reforms in practice and not only on paper.

This also underlines the importance of continued strong attention to rule of law issues in the accession process and, in particular, implementation of the new approach in the accession negotiations to Chapters 23-Judiciary and fundamental rights and 24-Justice, freedom and security. This approach, introduced by the Commission in 2012, prioritises reforms in the rule of law field, ensuring they are addressed as early as possible in the accession process. This allows the countries maximum time before accession to build up a track record of concrete results ensuring the sustainability of reforms. For example, countries need to build up credible track records of investigations, prosecutions and final

² This concerns in particular building the necessary administrative capacity to effectively implement the acquis.

convictions in cases of organised crime and corruption, including at high-level, with adequate sentencing and confiscation of assets.

As in a number of EU Member States, the region has also been affected by the phenomenon of foreign terrorist fighters and increasing radicalisation. Several hundred persons have left the region to fight in areas of conflict such as Syria and Iraq. A comprehensive strategy with the requisite political support is needed to effectively prevent and counter radicalisation, in close co-operation with religious leaders and communities, social and front-line workers, the education system and youth organisations. Cases of hate speech need to be addressed more forcefully. A dedicated approach by the intelligence and law enforcement community is required to disrupt terrorist activity and prevent terrorist travel and the flow of illegal weapons. A coherent judicial policy towards offenders is also needed.

b) Fundamental rights

Fundamental rights are at the heart of EU values and an essential element in the accession process. Fundamental rights are largely enshrined in the legislation of the enlargement countries but more needs to be done to ensure they are fully implemented in practice.

Freedom of expression and media remains a particular concern. Already in 2014 instances of backsliding were noted in this field. This trend has continued in 2015. There has been undue political interference in the work of public broadcasters in the Western Balkans, as well as intimidation of journalists and limited progress with media self-regulation. Freedom of expression has also been further curtailed in Turkey, both through legislative changes as well as in practice through prosecutions for allegedly insulting high level politicians, including the President, and through high fines having a deterrent effect on free media reporting. The Commission continues to prioritise work on freedom of expression and the media in the EU accession process. On 4 November 2015, the Commission held the third edition of the Speak-Up! Conference, bringing together key stakeholders from the media, civil society and national authorities to address key challenges and strengthen efforts to support freedom of expression in the region.

There is a need to better protect minorities, in particular Roma. Roma in the Western Balkans and in Turkey continue to be the victims of racism, discrimination and social exclusion and most Roma live in deep poverty, lacking sufficient access to healthcare, education and training, housing and employment.

Discrimination and hostility towards other vulnerable groups, including on grounds of sexual orientation or gender identity, is also a serious concern. A zero tolerance approach is needed to violence, intimidation and hate speech against these and other vulnerable persons. Further work is required to promote equality between women and men, including tackling domestic violence, to improve the rights of the child and support persons with disabilities, as well as better facilitate access to justice. A more robust institutional framework for the protection of fundamental rights is needed, especially to promote the work of Ombudsmen and to support the work of non-governmental organisations (NGOs) and human rights defenders.

c) Economic development and competitiveness

Becoming a member of the EU is not just about complying with EU rules and standards; it is also about making a country economically fit for membership to make sure that it can reap all the benefits of EU accession, while at the same time contributing to the growth and prosperity of the EU economy.

Significant challenges remain in all enlargement countries in terms of economic reform, competitiveness, job creation, fiscal consolidation and inclusive growth. While all enlargement countries have largely maintained overall macroeconomic stability and modest recovery is continuing, all Western Balkan countries face major structural economic and social challenges, with high unemployment rates and low levels of revenues. Infrastructure and education systems need to be improved. A lack of attractive job opportunities domestically is reflected in a number of countries in significant inflows of remittances from abroad. In Kosovo and in Bosnia and Herzegovina these make up over 11% and 12.6% of GDP respectively. While these remittances partially offset persistent trade deficits and fuel consumption, they also reduce the incentive to work.

Legal certainty, a functioning independent judicial system to enforce fundamental rights, including property rights, a functioning public administration and uniform application of rules are also preconditions to attract investors and to stimulate economic growth and jobs. Weaknesses with the rule of law, the enforcement of competition rules, public financial management and frequent changes in permits and taxes exacerbate the risk of corruption, negatively impacting on the investment climate. The Western Balkans suffers from low levels of industrialisation as well as low productivity of the existing industrial enterprises and weaknesses with governance of the industrial sector. These factors explain why foreign investment in the Western Balkans remains modest; this hampers the necessary transfer of best practice and know-how, and hence faster productivity growth.

Latest economic developments and projections include:

- ⇒ Macro-economic stability has been largely maintained in the enlargement countries but fiscal consolidation remains a challenge, with high public debt an issue in a number of countries.
- ⇒ The candidate countries in the Western Balkans are expected to grow by 2.5% on average in 2015.
- ⇒ This increased rate of growth has not translated into more jobs, however. Unemployment remains high, particularly among the young and women, and is on average around 22% in the Western Balkans, but much higher in Bosnia and Herzegovina, Kosovo and the former Yugoslav Republic of Macedonia. High poverty levels remain a serious concern.
- ⇒ The EU is the main trading partner for the Western Balkan countries, receiving approximately 60% of the exports from the region. The EU is also by far the biggest provider of foreign direct investment.
- ⇒ In 2014, Turkey has seen growth stabilise at 2.9%, down from 4.2% the year before. Slightly stronger growth is forecast for 2015. The Turkish lira has weakened and the current account deficit narrowed from almost 8% of GDP in 2014 to less than 6% in 2015, reflecting lower domestic demand growth and lower energy prices. Turkey's recent economic performance illustrates both the high potential and the continuing imbalances of its economy.
- ⇒ The EU remains the main trading partner of Turkey with over 40% of its exports going to the EU. Turkey has become an investment base for European business with increasing integration into the EU's supply and production chain. Around 60% of the foreign direct investments in Turkey come from the EU.

Building on the experience of EU Member States in the European Semester, the Commission is strengthening its support to improving economic governance and competitiveness in enlargement countries. This should help the enlargement countries to release the potential for sustainable growth

and job creation, to better plan and sequence structural reforms and, ultimately, to meet the economic criteria. This support is particularly important in relation to the Western Balkan countries since none of them is yet considered to be a functioning market economy.

In early 2015 all enlargement countries submitted Economic Reform Programmes addressing both the medium-term macroeconomic and fiscal policy framework as well as, for the countries of the Western Balkans, structural reforms. Based on the Commission's analysis of these programmes and its recommendations, finance ministers from the EU and the countries concerned met in May 2015 and adopted joint recommendations on the reforms needed to support long-term growth and competitiveness. These recommendations are fully reflected in the Commission's underlying annual reports which provide further guidance for reform priorities. IPA funding is also being better targeted.

From next year, the Economic Reform Programmes will be presented as a single integrated document with a stronger focus on employment and social challenges. The Economic Reform Programmes exercise will continue on an annual basis.

As regards Turkey, this country and the EU have a shared interest in promoting economic reform, exchanging experience, aligning positions in the G20 and deepening economic integration. The Commission has launched a comprehensive impact assessment that will underpin a negotiation mandate for a modernisation and extension of the EU-Turkey Customs Union. The aim is to enhance trade relations to a level commensurate with the strategic importance of EU-Turkey relations and the significance of their economic exchanges. An EU-Turkey high-level economic dialogue will be launched, complemented by an EU-Turkey business forum and the high level energy dialogue will be pursued.

Increasing competitiveness and introducing measures fostering job creation in the region should mitigate migratory pressures from the enlargement countries to the EU. Similar to the situation in the past, the possible need for and nature of transitional measures and/or a safeguard mechanism on the free movement of workers will be addressed in the course of accession negotiations on future enlargement, taking into account a future impact assessment.

d) Functioning of democratic institutions and public administration reform

The proper functioning and stability of core institutions guaranteeing democracy remains to be fully addressed. Democratic institutions remain fragile in a number of countries. A culture of compromise building is lacking, with the role of national parliaments underdeveloped. Boycotting of parliament has occurred in the reporting period in the former Yugoslav Republic of Macedonia, Albania and Montenegro. In Kosovo and Montenegro, members of the opposition have been involved in incidents of violence against the government. Parliamentary scrutiny is often undermined by excessive use of urgent procedures for legislation, weak parliamentary committee systems and procedures and insufficient stakeholder consultation, with minimal input from experts.

While there are fewer issues to be addressed around the conduct of free and fair elections as such, elections are often seen as an opportunity to gain political control of state institutions. Public administration reform is key in this regard, including professionalisation and de-politicisation of the civil service.

Public administration reform is together with the rule of law and economic governance a cross-cutting issue of fundamental importance for success in political and economic reforms and building a basis for implementing EU rules and standards.

A well-functioning public administration is necessary for democratic governance and accountability. The quality of administration also directly impacts governments' ability to provide public services, to prevent and fight against corruption and to foster competitiveness and growth. Embedding meritocratic principles in the management of the civil service and ensuring adequate administrative procedures are essential. There has been progress over the past year in some countries but much more remains to be done.

Countries also 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. The role of regional and local authorities in the EU alignment process and eventual application of EU rules is also key.

Citizens have not only a right to good administration, but also to be actively involved in policy-making. More needs to be done to strengthen participatory democracy and develop dialogue between decision makers and stakeholders. An empowered civil society is a crucial component of any democratic system. It enhances political accountability and social cohesion, deepening understanding and inclusiveness of accession-related reforms, as well as supporting reconciliation in societies divided by conflict.

In some cases, a more supportive and enabling environment needs to be developed that improves the conditions for policy dialogue and non-partisan input to the decision making process, supported by good quality statistics provided by independent national statistical bodies. The independence and effectiveness of key bodies such as the ombudsman and state audit institutions need to be ensured and their recommendations appropriately followed-up.

III. REGIONAL COOPERATION

a) The connectivity agenda

Connectivity is at the very heart of the Commission's efforts to promote integration among the individual countries and between these countries and the EU. Such efforts also serve to drive forward their European perspective. Improving connectivity requires both investments to improve transport and energy infrastructure and the implementation of "soft" measures to open markets, remove barriers to integration and create a transparent regulatory environment.

Improved connectivity within the Western Balkans and with the EU is a key factor for growth and jobs, as it strengthens the countries' backbone of competitiveness. It will bring clear benefits for citizens in the aspiring Member States already before accession and open opportunities for EU investors. The connectivity agenda is closely linked to economic governance and the Economic Reform Programmes prepared by the enlargement countries. In addition the connectivity agenda contributes to building bridges in the region, developing good neighbourly relations and promoting peace and reconciliation.

Important progress is being made in the context of the 'Berlin process' and the Western Balkans Six format, which is supporting a regional approach to setting realistic priorities for core connectivity infrastructure projects and investments as well as encouraging necessary reforms. In Vienna in August, heads of State and government from both the region and a number of Member States took stock of progress and agreed priorities for further infrastructure developments.

In the area of **transport**, the Vienna Summit built on the agreement of the countries of the Western Balkans in April 2015 on the core network and in June 2015 on extending three Trans-European Transport Networks core corridors to the Western Balkans. The countries identified the priority projects along sections of these corridors to be implemented by 2020. To ensure sustainability and also achieve short term results, the countries agreed to implement before the next summit in Paris in summer 2016 a number of soft measures such as aligning and simplifying border crossing procedures, road safety and maintenance schemes. This will also be supported by completing the Transport Community Treaty which will promote integration of land transport markets and infrastructure whilst helping the Western Balkan countries implement EU land transport standards.

A selection of priority projects among the already agreed 35 Projects of **Energy** Community Interest (PECI) was also identified, notably power interconnectors. In addition, the countries have agreed to take steps to establish a regional electricity market. Measures that will allow results to be achieved also in the short term include ensuring full compliance with existing legal requirements under the

Energy Community Treaty, including in the fields of unbundling, third party access, and strengthening regulatory independence.

As regards climate change, aspiring Member States will need to carry out significant reforms consistent with the EU2030 framework for climate and energy policies and implement their international climate commitments.

The investment projects identified will require significant funding and co-financing including through the Western Balkans Investment Framework in order to support investments boosting jobs and growth and promoting connectivity in the region. Coordination with international financial institutions (IFIs) is being strengthened. The Western Balkan countries have established National Investment Committees that have elaborated draft single project pipelines which will need to become credible planning and prioritisation mechanisms ensuring that the countries have the budgetary resources and fiscal space to take up the necessary loan financing to get all the projects implemented on time.

Youth and education is another key priority. The Commission welcomes the agreement on the "Positive agenda for the Youth in the Western Balkans" and the agreement at the Western Balkans Platform on Education and Training on eleven regional projects aimed at supporting reforms and increasing capacity. The initiatives under the Erasmus+ programmes will be further promoted including the specific Youth window, as well as entrepreneurship. The Commission also supports the Regional Cooperation Council's work with the countries on mutual recognition of diplomas which would improve regional mobility and make labour markets more efficient.

Further **market integration** is another priority for the region. Through the Central European Free Trade Area (CEFTA), tariffs and quotas for agricultural and industrial products have been eliminated. The limited intra-regional trade flows are largely a consequence of uncompetitive businesses. Countries have identified specific competitiveness measures in the Economic Reform Programs they submitted to the European Commission in January 2015. It will also be important to get the right mix of incentives for business, avoiding damaging tax competition. The Commission will conduct a comparative study on business incentives.

In the field of **ICT and electronic communications**, the EU digital single market should be seen as a model for the enlargement countries to ensure better access for consumers and businesses to digital goods and services; to create the right conditions and a level playing field for digital networks and innovative services to flourish; and to maximise the growth potential of the digital economy. The Regional Cooperation Council and the countries, through the e-SEE initiative, have already started working on concrete cooperation in this field, such as a roaming-free zone in the Western Balkans.

The Commission fully supports the work of the South-East European Cooperation Process and the RCC, including the Regional 2020 strategy and its emphasis on supporting economic cooperation and development in the region. The Commission welcomes the intensification of the work of the Western Balkans Six initiative, which has also supported the focus on connectivity under the Berlin process.

The Commission will continue to support the work on these areas and to explore with the countries of Western Balkans new areas of co-operation. This will include EU best practices for regional priority setting such as the Smart Specialisation Strategy, which can encourage further investment in research and innovation and vocational education and training.

b) Good neighbourly relations and regional cooperation

Good neighbourly relations and regional cooperation are essential elements of the Stabilisation and Association and enlargement processes, which continue to drive transformation and anchor stability in the countries of south-east Europe aspiring to EU membership. There have been intensified contacts and cooperation at bilateral and regional level, also in sensitive areas such as war crimes, refugee return, organised crime and police cooperation. Good neighbourly relations also continue to be

reinforced through various regional cooperation initiatives. Regional contacts at prime ministerial and ministerial level have also been increasingly frequent. It is important that these initiatives are complementary, inclusive and regionally-owned and driven. In August, border agreements were signed between Montenegro and Bosnia and Herzegovina, and Montenegro and Kosovo. Regional cooperation on environmental issues should continue, with particular attention to flood prevention and water (trans-boundary river basins), air pollution and nature protection (cross-border protected areas).

At the same time further efforts are needed to overcome **bilateral disputes** among enlargement countries and with Member States. Many unresolved issues continue to burden bilateral relations in the region, especially those stemming from the break-up of the former Yugoslavia such as inter-ethnic and status disputes, the situation of minorities, accountability for war crimes, displaced persons, missing persons and border demarcation. Reconciliation and responsible political leadership is essential to promote stability and support the creation of an environment in south-east Europe conducive to overcoming the legacy of the past, thereby minimising the risk of open bilateral issues being politically instrumentalised or new disputes arising. Greater support in the region should be provided to reconciliation efforts such as through the truth and reconciliation initiative of the Coalition for Reconciliation Commission (RECOM).

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. The Commission urges parties to make every effort towards solving outstanding disputes in line with established principles and means, including referring issues as appropriate to the International Court of Justice or other existing or ad hoc dispute settlement bodies. The positive climate surrounding the Vienna summit in August - when the leaders of the Western Balkan countries signed an agreement committing not to block each other's EU progress and to make use of international arbitration whenever bilateral issues cannot be resolved by the parties concerned – is welcome and should be further built on.

There has been important progress in the process of normalisation between Serbia and Kosovo, with further landmark agreements in August. This process needs to be followed up and all agreements (including the Brussels Agreement³) need to be implemented. The EU has integrated the requirement for normalisation of relations into the framework for accession negotiations with Serbia and into the SAA with Kosovo. 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 the auspices of the UN, which needs to be found without further delay.

The Commission will continue to offer political support to all countries concerned to find solutions to bilateral issues as early as possible and continue to actively support the efforts in other fora to find solutions.

The Commission welcomes the support of **Turkey** to the resumption of the UN-led settlement talks in Cyprus. It is now important that progress is made on these talks as soon as possible. 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. 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.

³ April 2013 'First agreement of principles governing the normalisation of relations'.

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 is an investment in **peace, security and stability** in Europe. It provides increased economic and trade opportunities to the mutual benefit of the EU and the aspiring Member States.
2. The enlargement countries must meet the well-established criteria in order to join the EU. A rigorous accession process, built on strict but fair **conditionality and the principle of own merits**, is crucial for the credibility of enlargement policy, for providing incentives to enlargement countries to pursue far-reaching reforms and for ensuring the support of EU citizens.
3. The challenges faced by the enlargement countries are such that none will be ready to join the EU during the mandate of the current Commission. This underlines the need to reaffirm the strong focus on the principle of **"fundamentals first"** in the accession process, which will be the **backbone of enlargement policy** under this Commission.
4. Accordingly, the Commission will continue to focus its efforts on ensuring that countries prioritise reforms in the fields of **rule of law**, including judicial reforms and tackling organised crime and corruption, **fundamental rights**, including freedom of expression and fighting discrimination, notably against the LGBTI community and Roma, and the functioning of democratic institutions, including **public administration reform**. It will also work on promoting **economic development** and strengthening competitiveness.
5. The **fundamentals are both indivisible and mutually reinforcing**. Strengthening the rule of law increases legal certainty, encourages and protects investment and contributes significantly to supporting economic development and competitiveness. It is imperative that the enlargement process facilitates these synergies, to provide a stronger impetus to economic reforms so that the aspiring Member States enjoy the benefits of functioning market economies with the rule of law before they join, and contribute to the well-functioning of the Union as a whole.
6. The Western Balkans and Turkey have been seriously affected by the **refugee crisis**, with Turkey in particular playing a crucial role in providing humanitarian support to refugees. Increased cooperation with the wider region is urgently required to address this phenomenon, in order to identify people in need of protection, to provide assistance, to secure the EU's external borders and to dismantle criminal networks engaged in people smuggling. The EU is providing substantial support to this end. Moreover, the Commission has proposed that the EU list of safe third countries include all enlargement countries.
7. The clear perspective of EU membership for the Western Balkans is a key stabilising factor in a region where continued efforts are needed to overcome the legacy of the past and foster reconciliation. **Good neighbourly relations and regional cooperation** are essential elements of the Stabilisation and Association Process and good progress has been achieved in the past year.
8. The Commission is providing strong support to the **connectivity agenda**, which saw important progress at the Vienna Summit in August. Agreement has been reached on the core transport network and key transport and energy infrastructure projects will now be implemented. The Commission will continue to support this process, including with significant funding from the Instrument for Pre-Accession Assistance.
9. This Communication sets out an **overarching medium-term strategy for EU enlargement policy**. The Commission will continue to adopt annual communications to take stock of

progress, draw conclusions, make recommendations on thematic or country issues and propose adjustments to the overall strategy as necessary.

10. The Commission has introduced a new, strengthened approach to its assessments in its **annual country reports** on a pilot basis in a number of key reform areas. In addition to reporting on progress, much more emphasis is put on the actual level of preparedness for taking on the obligations of membership and providing clearer guidance to the countries on addressing reforms. This will increase transparency, facilitating greater scrutiny of the reform process by all stakeholders, including civil society, for which a more enabling environment needs to be developed. The more harmonised assessments also increase comparability between the countries.

II

-
17. **Turkey:** Turkey is a key partner for the European Union. Over the past year, the EU and Turkey continued to enhance cooperation in key areas of joint interest. Turkey is facing serious foreign policy and security issues, including the rising threat of terrorism. Turkey is also at the forefront of a major refugee crisis and is providing substantial support to more than 2 million Syrian refugees on its territory. Increased political dialogue, cooperation and partnership between the EU and Turkey are crucial. The European Council welcomed the Joint Action Plan for refugees and migration management as part of a comprehensive cooperation agenda based on shared responsibility, mutual commitments and delivery. The EU and its Member States expressed readiness to increase cooperation with Turkey and step up their political and financial engagement substantially within the established framework. Successful implementation of the Joint Action Plan will contribute to accelerating the fulfilment of the visa liberalisation roadmap towards all participating Member States and the full implementation of the readmission agreement. Progress will be assessed in spring 2016, by which time the Commission will issue the second visa implementation report.

Turkey's progress on reforms has however been held back by a context of repeated elections and political confrontation. Significant shortcomings affected the judiciary. The situation regarding freedom of expression and freedom of assembly continued to deteriorate. The settlement process of the Kurdish issue has come to a halt. As regards alignment with the EU *acquis* more broadly, Turkey has reached a good level of preparation in many areas. Turkey is a functioning market economy with moderate growth but it still needs to address macroeconomic imbalances and conduct further structural reforms. The EU and Turkey have intensified their work to raise the profile of joint economic and trade relations, including by endorsing the principles of a modernisation and extension of the Customs Union and improving policy dialogue in the energy sector.

The EU stands ready to re-engage with Turkey on the entire spectrum of our shared agenda. Turkey needs to reinvigorate reforms in the areas of rule of law and fundamental rights. It is imperative that the peace talks resume without delay. The Commission looks forward to work on these key priorities with the new government following the elections on 1 November.

The European Council also concluded that the accession process needs to be re-energised with a view to achieving progress in the negotiations in accordance with the negotiating framework and the relevant Council conclusions. The Commission has proposed the opening of Chapter 17 and calls on the Council to hold an intergovernmental conference before the end of 2015. An updated screening report for Chapter 31 was submitted in December 2013. The Commission will review progress in other chapters and plans to submit updated preparatory documents for Chapters 15, 23, 24, 26 by Spring 2016. Discussions can then start in Council on all these chapters, without prejudice to the position of Member States. In particular, re-launching preparations towards opening chapters 23 and 24 would provide Turkey with a

comprehensive roadmap for reforms in the essential areas of the rule of law and fundamental rights.

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 resumption of the UN-led settlement talks in Cyprus. It is now important that progress is made on these talks as soon as possible. Turkey's commitment and contribution in concrete terms to a comprehensive settlement is crucial. The EU has declared its readiness 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 COUNTRY REPORTS

.....

Turkey

As regards the **political criteria**, the pace of reforms slowed down, also due to protracted elections. The outgoing government made efforts to reinvigorate the EU accession process. However, this repeated commitment was offset by the adoption of key legislation in the area of the rule of law, freedom of expression and freedom of assembly that ran against European standards. The political landscape continues to be divided.

The 7 June general election saw a record 84% turnout, a clear sign of the strength of Turkish democracy with all major political parties being represented in the new parliament. However, a government could not be formed by the constitutional deadline and repeat elections took place on 1 November. Amongst the shortcomings in the legal framework regulating elections, the 10% threshold of votes for parties to be represented in parliament need to be addressed as a priority.

In the reporting period Turkey saw its security situation increasingly deteriorate. The authorities launched an extensive anti-terror military and security campaign against the Kurdistan Workers' Party (PKK), which remains on the EU list of terrorist organisations, both in Turkey and in Iraq. The settlement process of the Kurdish issue came to a halt despite earlier positive developments on the issue.

Turkey was struck by the deadliest terrorist attack in its modern history, on 10 October in Ankara, claiming the lives of scores of demonstrators gathering for a peace rally sponsored by trade unions and opposition parties' youth branches. It is essential that swift and transparent investigations are conducted into these heinous acts which were aimed to destabilise and harm Turkey's democracy.

Turkey is moderately prepared in the area of public administration reform. It has a strong public service and is committed to a user-oriented administration. However, impetus for a more comprehensive reform is weak. Recent dismissals and demotions in the context of the fight against the 'parallel structure' were a source of concern.

Civil society has remained active, growing in numbers and continuing to be involved in many spheres of public life, but restrictions to freedom of assembly remain a serious concern.

Turkey's judicial system has some level of preparation. The independence of the judiciary and the principle of separation of powers have been undermined and judges and prosecutors have been under strong political pressure. The government's campaign against the alleged 'parallel structure' within the state was actively pursued, at times encroaching on the independence of the judiciary. Substantial efforts are needed to restore and ensure its independence.

As regards the fight against corruption, Turkey has some level of preparation to effectively prevent and fight corruption. Turkey's track record in the fight against corruption remains inadequate. Corruption remains widespread. The undue influence by the executive in the investigation and prosecution of high-profile corruption cases continues to constitute a major concern.

Turkey has achieved some level of preparation in the fight against organised crime. Financial investigations remain under-used. Precautionary freezing of assets is rarely applied and the level of assets confiscated is low. The absence of data protection legislation is an impediment for wider cooperation with EU agencies and Member States.

Turkey's Constitution guarantees the protection of human rights and fundamental freedoms. Implementation had considerably improved over the past few years. However, major shortcomings remain. 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 fully ensured. There is an urgent need to adopt a comprehensive framework law on combating discrimination in line with European standards. Turkey also needs to effectively guarantee the rights of women, children, and lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) individuals and ensure sufficient attention to the social inclusion of vulnerable groups such as the Roma.

There was significant backsliding in the areas of freedom of expression and freedom of assembly. Legislation on internal security contradicts the measures outlined in the March 2014 action plan on the prevention of violations of the ECHR by granting broad discretionary powers to the law enforcement agencies without adequate oversight. After several years of progress on freedom of expression, serious backsliding was seen over the past two years, with some level of preparation in this field. While it had been possible to discuss some sensitive and controversial issues in a free environment, ongoing and new criminal cases against journalists, writers or social media users are of considerable concern. Changes to the internet law, which are a significant setback from European standards, increased the government's powers to block content without a court order on an unduly wide range of grounds.

Turkey supported the resumption of the talks on the Cyprus settlement in May and expressed its support for the UNSG Special Advisor's efforts. Turkey's continued 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 on 14/15 December 2006 remain in force. They stipulate that negotiations will not be opened on eight chapters⁴ 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 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. Economic growth has been moderate. Turkey continued to face external and internal imbalances, calling for adjustments in monetary and fiscal policies as well as an acceleration of comprehensive structural reforms. The large current account deficit continued to contribute to the economy's vulnerability to shifts in global monetary conditions and risk sentiment. On the internal side, inflation continued to run at a relatively high rate, which is problematic in terms of macro-economic stability, resource allocation and re-distributive effects. It again exceeded the official target; nevertheless the central bank cut interest rates. Public debt has attained a sustainable level, but the general government structural balance has been significantly negative. Unemployment increased slightly to an annual average of 9.9 %. Some progress was made in structural reforms such as improving schooling rates and further liberalising the energy sector. Such reforms need to accelerate to improve the functioning of the markets for goods, services and labour.

Turkey has a good level of preparation in acquiring the capacity to cope with the competitive pressure and market forces within the EU. The quality of education and gender equality in education needs particular attention. Efforts are needed to ensure the transparency of state aid and to remove constraints and exceptions in the area of public procurement.

Regarding its **ability to take on the obligations of membership**, Turkey has continued to align with the *acquis*, albeit at a slower pace, and has achieved a good level of preparation in many areas. Turkey is well advanced in the areas of company law, financial services, trans-European networks and science and research. The country has also achieved a good level of preparation in the areas of free movement

⁴ 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.

of goods, intellectual property law, enterprise and industrial policy, customs union and external relations. Turkey remained highly mobilised to tackle the extraordinary migration and asylum challenges. Turkey has achieved a good level of preparation in the area of financial control. Further significant efforts are however needed to implement public internal financial control at all levels. 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 where further significant efforts are needed across the board. 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*.

In the past year, events in Syria and Iraq meant Turkey had to face a further increase in the number of **refugees and displaced people**. Turkey is currently hosting the largest refugee population in the world, of which close to 2 million are Syrians. Managing such a huge influx of refugees and displaced persons is a major challenge for Turkey, which has already spent more than EUR 6.7 billion to this purpose.

.....

.....0.....



EUROPEAN
COMMISSION

Brussels, 10.11.2015
SWD(2015) 216 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

**TURKEY
2015 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**

EU Enlargement Strategy

{COM(2015) 611 final}
{SWD(2015) 210 final}
{SWD(2015) 211 final}
{SWD(2015) 212 final}
{SWD(2015) 213 final}
{SWD(2015) 214 final}
{SWD(2015) 215 final}

EN

EN

Table of Contents

1.	INTRODUCTION.....	3
1.1.	Context	3
1.2.	Summary of the report.....	3
2.	POLITICAL CRITERIA AND ENHANCED POLITICAL DIALOGUE.....	6
2.1.	Democracy	6
2.2.	Public administration reform.....	10
2.3.	Rule of law	13
2.4.	Human rights and the protection of minorities.....	20
2.5.	Regional issues and international obligations	25
3.	ECONOMIC CRITERIA	26
3.1.	The existence of a functioning market economy.....	27
3.2.	The capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union	31
4.	ABILITY TO ASSUME THE OBLIGATIONS OF MEMBERSHIP.....	33
4.1.	Chapter 1: Free movement of goods	33
4.2.	Chapter 2: Freedom of movement for workers	35
4.3.	Chapter 3: Right of establishment and freedom to provide services.....	35
4.4.	Chapter 4: Free movement of capital	36
4.5.	Chapter 5: Public procurement.....	36
4.6.	Chapter 6: Company law	39
4.7.	Chapter 7: Intellectual property law	39
4.8.	Chapter 8: Competition policy	40
4.9.	Chapter 9: Financial services	41
4.10.	Chapter 10: Information society and media	41
4.11.	Chapter 11: Agriculture and rural development.....	42
4.12.	Chapter 12: Food safety, veterinary and phytosanitary policy.....	43
4.13.	Chapter 13: Fisheries.....	44
4.14.	Chapter 14: Transport policy.....	45
4.15.	Chapter 15: Energy.....	46
4.16.	Chapter 16: Taxation.....	47
4.17.	Chapter 17: Economic and monetary policy	48
4.18.	Chapter 18: Statistics.....	49
4.19.	Chapter 19: Social policy and employment	50
4.20.	Chapter 20: Enterprise and industrial policy	52
4.21.	Chapter 21: Trans-European networks.....	53
4.22.	Chapter 22: Regional policy & the coordination of structural instrument	54
4.23.	Chapter 23: Judiciary and fundamental rights.....	54
4.24.	Chapter 24: Justice, freedom and security	68
4.25.	Chapter 25: Science and research.....	73

4.26. Chapter 26: Education and culture	74
4.27. Chapter 27: Environment and climate change	75
4.28. Chapter 28: Health and consumer protection	77
4.29. Chapter 29: Customs union	78
4.30. Chapter 30: External relations	79
4.31. Chapter 31: Foreign, security and defence policy	80
4.32. Chapter 32: Financial control	82
4.33. Chapter 33 — Financial and budgetary provisions	84
Annex I – Relations between the EU and Turkey	85
Annex II – Statistical Annex	87

1. INTRODUCTION¹

1.1. Context

Turkey has been linked to the EU by an Association Agreement since 1964 and a customs union was established in 1995. The European Council granted the status of candidate country to Turkey in December 1999 and accession negotiations were opened in October 2005.

Within the framework of accession negotiations, 14 chapters have been opened so far and one of these was provisionally closed. Preparations started for the opening of chapter 17-economic and monetary policy which would underpin the envisaged high level economic dialogue with Turkey. 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. 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. Political dialogue on foreign and security policy continued, including on counter-terrorism, against the background of Turkey joining the international coalition against Da'esh. Cooperation on visas, mobility and migration was pursued in the framework of the visa liberalisation dialogue launched in December 2013. Turkey continued to provide unprecedented humanitarian aid and support to about 2.2 million refugees from Syria and Iraq. A Joint EU-Turkey Action Plan for refugees and migration management was welcomed by the European Council in October. The Commission and Turkey agreed to step up cooperation on energy and launched a High Level Energy Dialogue. Developing further close economic ties was also a shared priority and both sides agreed to initiate procedures in view of a modernisation and extension of the Customs Union.

1.2. Summary of the report

As regards the **political criteria**, the pace of reforms slowed down, also due to protracted elections. The outgoing government made efforts to reinvigorate the EU accession process. However, this repeated commitment was offset by the adoption of key legislation in the area of the rule of law, freedom of expression and freedom of assembly that ran against European standards. The political landscape continues to be divided.

The 7 June general election saw a record 84% turnout, a clear sign of the strength of Turkish democracy with all major political parties being represented in the new parliament. However, a government could not be formed by the constitutional deadline and repeat elections took place on 1 November. Amongst the shortcomings in the legal framework regulating elections, the 10% threshold of votes for parties to be represented in parliament need to be addressed as a priority.

In the reporting period Turkey saw its security situation increasingly deteriorate. The authorities launched an extensive anti-terror military and security campaign against the Kurdistan Workers' Party (PKK), which remains on the EU list of terrorist organisations, both

¹ This report covers the period from October 2014 to September 2015. 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.

in Turkey and in Iraq. The settlement process of the Kurdish issue came to a halt despite earlier positive developments on the issue.

Turkey was struck by the deadliest terrorist attack in its modern history, on 10 October in Ankara, claiming the lives of scores of demonstrators gathering for a peace rally sponsored by trade unions and opposition parties' youth branches. It is essential that swift and transparent investigations are conducted into these heinous acts which were aimed to destabilise and harm Turkey's democracy.

Turkey is moderately prepared in the area of public administration reform. It has a strong public service and is committed to a user-oriented administration. However, impetus for a more comprehensive reform is weak. Recent dismissals and demotions in the context of the fight against the 'parallel structure' were a source of concern.

Civil society has remained active, growing in numbers and continuing to be involved in many spheres of public life, but restrictions to freedom of assembly remain a serious concern.

Turkey's judicial system has some level of preparation. The independence of the judiciary and the principle of separation of powers have been undermined and judges and prosecutors have been under strong political pressure. The government's campaign against the alleged 'parallel structure' within the state was actively pursued, at times encroaching on the independence of the judiciary. Substantial efforts are needed to restore and ensure its independence.

As regards the fight against corruption, Turkey has some level of preparation to effectively prevent and fight corruption. Turkey's track record in the fight against corruption remains inadequate. Corruption remains widespread. The undue influence by the executive in the investigation and prosecution of high-profile corruption cases continues to constitute a major concern.

Turkey has achieved some level of preparation in the fight against organised crime. Financial investigations remain under-used. Precautionary freezing of assets is rarely applied and the level of assets confiscated is low. The absence of data protection legislation is an impediment for wider cooperation with EU agencies and Member States.

Turkey's Constitution guarantees the protection of human rights and fundamental freedoms. Implementation had considerably improved over the past few years. However, major shortcomings remain. 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 fully ensured. There is an urgent need to adopt a comprehensive framework law on combating discrimination in line with European standards. Turkey also needs to effectively guarantee the rights of women, children, and lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) individuals and ensure sufficient attention to the social inclusion of vulnerable groups such as the Roma.

There was significant backsliding in the areas of freedom of expression and freedom of assembly. Legislation on internal security contradicts the measures outlined in the March 2014 action plan on the prevention of violations of the ECHR by granting broad discretionary powers to the law enforcement agencies without adequate oversight. After several years of progress on freedom of expression, serious backsliding was seen over the past two years, with some level of preparation in this field. While it had been possible to discuss some sensitive and controversial issues in a free environment, ongoing and new criminal cases against journalists, writers or social media users are of considerable concern. Changes to the internet law, which are a significant setback from European standards, increased the government's powers to block content without a court order on an unduly wide range of grounds.

Turkey supported the resumption of the talks on the Cyprus settlement in May and expressed its support for the UNSG Special Advisor's efforts. Turkey's continued 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 on 14/15 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 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. Economic growth has been moderate. Turkey continued to face external and internal imbalances, calling for adjustments in monetary and fiscal policies as well as an acceleration of comprehensive structural reforms. The large current account deficit continued to contribute to the economy's vulnerability to shifts in global monetary conditions and risk sentiment. On the internal side, inflation continued to run at a relatively high rate, which is problematic in terms of macro-economic stability, resource allocation and re-distributive effects. It again exceeded the official target; nevertheless the central bank cut interest rates. Public debt has attained a sustainable level, but the general government structural balance has been significantly negative. Unemployment increased slightly to an annual average of 9.9 %. Some progress was made in structural reforms such as improving schooling rates and further liberalising the energy sector. Such reforms need to accelerate to improve the functioning of the markets for goods, services and labour.

Turkey has a good level of preparation in acquiring the capacity to cope with the competitive pressure and market forces within the EU. The quality of education and gender equality in education needs particular attention. Efforts are needed to ensure the transparency of state aid and to remove constraints and exceptions in the area of public procurement.

Regarding its **ability to take on the obligations of membership**, Turkey has continued to align with the *acquis*, albeit at a slower pace, and has achieved a good level of preparation in many areas. Turkey is well advanced in the areas of company law, financial services, trans-European networks and science and research. The country has also achieved a good level of preparation in the areas of free movement of goods, intellectual property law, enterprise and industrial policy, customs union and external relations. Turkey remained highly mobilised to tackle the extraordinary migration and asylum challenges. Turkey has achieved a good level of preparation in the area of financial control. Further significant efforts are however needed to implement public internal financial control at all levels. Turkey is only moderately prepared on public procurement as important gaps remain in its alignment. Turkey is also

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.

moderately prepared in the area of statistics where further significant efforts are needed across the board. 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*.

In the past year, events in Syria and Iraq meant Turkey had to face a further increase in the number of **refugees and displaced people**. Turkey is currently hosting the largest refugee population in the world, of which close to 2 million are Syrians. Managing such a huge influx of refugees and displaced persons is a major challenge for Turkey, which has already spent more than EUR 6.7 billion to this purpose.

2. POLITICAL CRITERIA AND ENHANCED POLITICAL DIALOGUE

2.1. Democracy

Elections

The 7 June general election saw a very high 84 % turnout, a clear sign of the strength of Turkish democracy. All major political parties won seats in the new parliament. Fundamental freedoms in the election period were generally respected but a substantial number of attacks on candidates and party offices took place. The President's active role in the campaign, perceived as favouring the ruling party, and the increased pressure on the media gave cause for concern. A government could not be formed and repeat elections took place on 1 November, again with a very high turnout of 85 %. All major political parties re-won seats in the parliament with the ruling party securing enough votes to form a majority government. The security of the repeat election was ensured despite concerns due to the situation notably in the east and southeast of the country. Media freedom remained an area of serious concern. Shortcomings in the legal framework regulating elections need to be addressed as a priority, particularly the 10 % threshold of votes to be represented in parliament.

The general election took place on 7 June. The 550 members of parliament were elected for a four-year term under a proportional representation system. All four major parties won representation in the new parliament. The ruling Justice and Development Party, AKP, obtained 40.87 % (258 seats); the main opposition Republican People's Party, CHP, 24.95 % (132 seats); the Nationalist Movement Party, MHP, 16.29 % (80 seats); and the Peoples' Democratic Party, HDP, 13.12 % (80 seats). HDP competed for the first time as a party, instead of putting forward independent candidates. It succeeded in reaching out beyond its core voters to pass the 10 % national threshold necessary to obtain seats in parliament, the highest such threshold among Council of Europe member countries. Civil society played a valuable role in monitoring the electoral operations.

The campaign was confrontational and focused on a possible shift to a presidential system of governance, the Kurdish peace process and socioeconomic issues. Fundamental freedoms were generally respected. However, a high number of attacks on candidates and party offices took place, some resulting in fatalities. According to international observers, the involvement of the President was perceived as favouring the ruling party and as overstepping the President's constitutional prerogatives. The use of public resources to support the AKP campaign was criticised. The media faced increased pressure and intimidation, which contributed to self-censorship. Concerns were raised over the transparency and independence of the Radio and Television Supreme Council (RTÜK) and the transparency of the election administration, in particular the lack of judicial remedy in election matters.

A government could not be formed by the constitutional deadline and repeat elections took place on 1 November, again with a very high turnout of 85 %. Reported results show that the

AKP obtained 49.5 % (317 seats), CHP 25.3 % (134 seats), MHP 11.9 % (40 seats) and HDP 10.8 % (59 seats). The ruling AKP secured enough votes to form a majority government. The atmosphere of the campaign was affected by a challenging security environment, in particular the terrorist bomb attack in Ankara on 10 October. There were the increased tensions across the country which included attacks on media outlets and on party members, offices and campaign staff. According to international observers, citizens could choose between genuine and diverse political alternatives, however the campaign environment limited the ability to campaign freely and media freedom was an area of serious concern. Adopting a legal basis for international and domestic election observers would increase trust in the electoral process. Campaign financing is not regulated in a comprehensive manner, limiting the transparency and accountability of the process.

Parliament

Political confrontation ahead of the general election continued to hamper parliament's work. The parliament in office after the 7 June election convened only exceptionally as elections were repeated on 1 November. There was no progress in aligning the legal framework on political parties and parliamentary immunity with European standards. A comprehensive reform of parliament's rules and procedures is also needed to improve the inclusivity, transparency and quality of law-making and effective oversight of the executive. Structured civil society consultation arrangements should be developed as part of the legislative and policy-making processes. The new parliament needs to give priority to addressing these long-standing shortcomings.

The system of **parliamentary immunity** lacks specific and objective criteria for taking decisions on lifting immunity. Such decisions should be based on the merits of the case and not subject to political considerations. A restrictive interpretation of the Constitution and shortcomings in anti-terror legislation continue to pose a risk to the freedom of expression of members of parliament (MPs).

Legal framework on elections and political parties needs to be aligned with European standards. The election requirement that a party must obtain at least 10 % of valid votes to be represented in parliament is still in place. The rules on the closure of political parties are unchanged. There are important shortcomings on funding for political parties and election campaigns (see *Fight against corruption*). Comprehensive ethical regulations for members of parliament, such as declaration of assets and rules on conflict of interest, are yet to be adopted.

Parliament's ability to perform its key functions of **law-making and oversight of the executive** continued to be dominated by political confrontation and several plenary debates were marred by incidents. Key laws were most often prepared and adopted without sufficient consultation with stakeholders and debate in parliament. Drafts with significant impact on fundamental freedoms were not referred to the committee on human rights or to the committee for EU harmonisation. Omnibus laws were again widely used to amend legislation in unrelated policy fields. The absence of a stable and forward-looking agenda hampered the involvement of MPs and stakeholders. Media accreditation and rules for inviting stakeholders were applied selectively, limiting the transparency of parliamentary work. There was no progress on reforming the parliamentary rules and procedures to improve the inclusiveness, transparency and quality of law-making. Traditional instruments of parliamentary oversight of the executive, including parliamentary questions and investigative committees, were frequently used. However, the effectiveness of these instruments remained limited as the follow-up by the executive was generally insufficient. The work and reports of parliamentary investigative committees received good media coverage, but a court decision prohibited

media from reporting on the outcome of the investigative committee on allegations of high level corruption cases.

The parliament in office after the 7 June election convened only exceptionally as elections were repeated on 1 November.

There was no improvement in parliament's **oversight of public spending**. Scrutiny of public expenditure remained superficial in the absence of a specialised committee with technical expertise to follow up reports from the Turkish Court of Accounts.

Governance

A government could not be formed after the 7 June election and an interim government took office in the run up to the repeat election. The outgoing government made efforts to reinvigorate the EU accession process, which needs to be pursued with renewed determination. The outgoing government's campaign against the alleged 'parallel structure' within the state was actively pursued, at times encroaching on the independence of the judiciary. The President remained engaged in a wide range of domestic and foreign policy issues which led within Turkey to criticism that he was overstepping constitutional prerogatives. The Kurdish peace process effectively came to a halt in the wake of a resurgence of violence by the PKK leading to an extensive governmental response. It is imperative to resume the Kurdish peace process as a matter of urgency.

In his first year as Turkey's first directly elected **President**, Recep Tayyip Erdoğan remained actively engaged in key domestic and foreign policy issues. His priorities included the adoption of a new constitution setting up a presidential system of governance and fighting against the alleged 'parallel structure' within the state under the influence of the Gülen Movement. On several occasions the President publicly challenged other institutions, notably the judiciary and the central bank. He made a number of statements against the media or other forms of expression. The opposition criticised the President for overstepping his powers, in particular for not keeping to the traditional conciliatory role assigned by the Constitution. A **government** could not be formed after the 7 June election and an interim government took office on 30 August in the run up to the repeat election. In the period before the elections, the outgoing government led by Prime Minister Davutoğlu maintained continuity in key policy areas and put emphasis on the EU accession process. It implemented its communication strategy, including by holding a series of consultations with civil society across Turkey. Only a few reforms were introduced, and several pieces of legislation that were adopted, such as the internal security package, were not meeting key European standards.

After initial positive developments in settling the Kurdish issue, the peace process effectively came to a halt in July, in the wake of a resurgence of violence by the PKK and the government's extensive response that followed. The government holds a key responsibility to create the conditions for the resumption of the peace process (see *Situation in the east and south-east*).

The fight against the alleged 'parallel structure' was formally included in the governmental programme and in the agenda of the National Security Council. Significant reassignments and dismissals in the police, civil service and judiciary continued (see also *Public administration reform*). Members of the executive made public statements on the ongoing judicial investigations targeting members of the alleged 'parallel structure', thus interfering with the independence of the judiciary. These judicial investigations expanded significantly, with charges ranging from illegal wiretapping and espionage to belonging to an armed terror organisation. Any such allegation needs to be examined with due respect for the separation of

powers and the independence of the judiciary. Transparent procedures and due process need to be applied in line with the Constitution.

Regarding **local government**, fiscal decentralisation remains limited despite the 2012 amendment to the Law on Metropolitan Municipalities, which extended the scope of municipalities' powers. Municipalities need the necessary financial resources to carry out the responsibilities transferred to them.

The **Ombudsman** was active and has built up its capacity of handling ordinary cases of maladministration. In 2014, it took decisions on 89 % of 7 167 complaints received. In 2015, the caseload increased sharply, reaching 25 000 at the end of August. Public administration improved its follow-up on the Ombudsman's recommendations to 38 % in 2014 from 24 % in 2013. The Ombudsman lacks *ex officio* powers to initiate investigations and to intervene in cases with legal remedies. The institution was not involved in cases of human rights' violations in the east and south-east.

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 has remained active, growing in numbers and continuing to be involved in many spheres of public life in Turkey, including electoral monitoring. Some progress was made in improving cooperation between the government and civil society organisations. The authorities have continued their engagement, albeit to a lesser degree, with organisations focused on human rights. Systematic and inclusive mechanisms for consulting civil society need to be put in place, notably on new legislation. 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. There are good examples of interaction between the authorities and civil society, including preparation of the Tenth National Development Plan (2014-2018) and four well-attended meetings across the country focusing on EU issues. The EU-Turkey Civil Society Dialogue programmes have now involved more than 1 650 Turkish civil society organisations (CSOs) with their counterparts in the EU. The programmes contribute to the development of civil society and enable greater recognition of CSOs at the local level.

However, in the absence of structured arrangements for their participation, CSOs have frequently not been able to take an active part in the policy and legislative processes. Systemic problems, such as restrictions on registering and the procedures for the authorisation and functioning of associations, need to be addressed. A number of CSOs have also continued to see their regular operations challenged through court closure cases, penalties, restrictions or discriminatory practices by public authorities. Restrictions on freedom of assembly remained a problem for segments of civil society (see *freedom of association* and *freedom of assembly*). In some cases the activities of human rights defenders were also subject to penalties, investigations and court cases.

Current legislation, including tax rules, is not conducive to stimulating private donations to CSOs. 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 situation in this area remained stable, without undue interference in politics by the military. Civilian oversight of the law enforcement duties of the gendarmerie was widened. The military and intelligence services lack accountability in parliament.

In the reporting period, the armed forces did not exert any undue influence on politics and abstained from commenting on political issues beyond their professional remit. The Supreme Military Council, composed of civilian and military leaders, appointed a new Chief of the General Staff and force commanders. The Chief of the General Staff continued to report to the Prime Minister rather than to the Minister of Defence. In March 2015, a High Criminal Court acquitted all defendants in the re-trial of the ‘Sledgehammer’ case of an alleged coup plot. The judicial investigation into the 28 February ‘postmodern coup’ of 1997 continued.

The parliamentary security and intelligence committee continued to have a very limited oversight mandate. The legal framework for overseeing military expenditure is yet to be improved. Access to audit reports from the Turkish Court of Accounts on security, defence and intelligence agencies remains constrained. On the positive side, the internal security package widened civilian oversight of the law enforcement duties of the gendarmerie. The authority to appoint, suspend and supervise gendarmerie personnel in the provinces was transferred from the Gendarmerie General Command to the Ministry of Interior. The Law on Provincial Administrations still provides for the involvement of the armed forces in domestic security operations without civilian oversight.

2.2. Public administration reform

Turkey is **moderately prepared** with the reform of its public administration. **Some progress** was made in the past year, mainly with service delivery to citizens and businesses, thanks to a strong commitment to a user-oriented administration.

Turkey benefits from a strong public service and administrative capacity. However, political and administrative engagement for a more comprehensive public administration reform remains a challenge. Recent dismissals and demotions in the context of the fight against the ‘parallel structure’ were a source of concern. In the coming year, Turkey should in particular:

- focus on more coordinated management of human resources, including introduction of a modern and integrated information system and more transparent procedures for recruitments, promotions and dismissals to safeguard merit-based principles;
- start to develop and systematically implement impact assessments to support policy- and law-making;
- allocate more funding to support strategic plans and legislative proposals.

Public service and human resources management

Turkey’s public service is regulated by the Law on Civil Servants which establishes several categories of civil servants covered by specific legal acts. **Recruitments and promotions** are in principle **merit-based** following mandatory centralised entry examinations. However, concerns remain as regards the application of the merit-based principle to senior management positions. As there is possible political influence during the oral interview phase of the entry examination and as a high number of employees have been converted into permanent civil servants without entry examinations, the credibility of the system is undermined. Female representation has slightly increased, reaching 36.5 % in the civil service and 9.7 % at senior management level in 2015. The 3 % quota for disabled persons could not be filled and more than 24 000 such posts remained vacant. Merit-based principles for **dismissals** have been legally established and procedures are in place to allow dismissed civil servants to appeal.

However, the recent dismissals and demotions of a significant number of civil servants in managerial positions on grounds of alleged participation in the ‘parallel structure’ within state institutions are a source of concern.

The State Personnel Administration, under the supervision of the Ministry of Labour and Social Security, has the central coordination responsibility for the **management of human resources**. However, it lacks the coordination and monitoring capacity to ensure that modern human resources management standards are systematically implemented. Human resources management units are in place in various services, but implement different approaches. A modern human resources management information system providing real-time data on the civil service is necessary to ensure efficient overall management of the civil service. The civil service **remuneration system** is regulated according to the principle of equal pay for equal work. In practice, however, there are some flaws when it comes to transparency. Training strategies and plans are in place to ensure **professional development** of civil servants, but they could be further improved.

Turkey has established an ethics board for civil servants in the Prime Ministry and has set up ethics committees in public authorities to foster **integrity in the civil service**. The Criminal Code criminalises active and passive bribery, corruption and abuse of office. Disciplinary procedures are regulated in the Law on Civil Servants. However, there are no integrity plans in place. In addition, the existing system of asset declaration and disclosure, conflict of interest and post-employment of civil servants fails to actively promote integrity in the civil service.

Policy development and coordination

Turkey has the legal and institutional structure in place to ensure a consistent **policy-making system**, including on European integration. Policy coordination among central government units is generally strong. However, there is no coordinated annual planning and monitoring of whole-of-government performance. Sectoral strategies are not developed in a uniform manner and they are not systematically costed, therefore potentially jeopardising their implementation, in case budgetary needs have been underestimated.

Current arrangements partially ensure that **policy and legislative development is inclusive and evidence-based**. Ministries have well-developed capacities with dedicated policy and legal units. The Ministry for European Affairs, in coordination with the Directorates-General for EU Affairs in relevant ministries, has developed a well-functioning system to steer alignment with the *acquis*, the body of EU law. A regulatory obligation exists for inter-ministerial and public consultations on draft policies and legislation, but in practice public consultations are neither systematically organised nor monitored. Regulatory impact assessments are also not systematically carried out, despite the legal requirement. Financial impact assessments are not generally published for strategy documents. Ensuring the quality and uniform application of impact assessments is a key challenge.

Public scrutiny of government work is weak and parliamentary scrutiny suffers from the limited capacity of the parliamentary committees. The oversight role has been weakened by the government’s slow response to parliamentary questions.

Accountability of the administration

The state administration is organised in a hierarchical and rational way. Ministries report to the Council of Ministers and constitutional bodies to the parliament. Public agencies have clearly established **lines of accountability** to their parent institutions. State institutions are required to submit annual accountability reports on the use of resources to achieve targets. These reports are, however, not specifically followed up by the Council of Ministers.

Regarding lines of accountability within institutions, there is a culture of managerial accountability and delegation of responsibilities (see *Chapter 32*). Legal privileges granted to public officials, notably the requirement for prior authorisation from their administrative hierarchy, continue to protect public officials from criminal and administrative investigations.

The relevant internal and external oversight arrangements are in place to ensure the **citizens' right to good administration**. The Ombudsman's active approach in this area is a positive development. In 2014 the administration improved its follow-up of the Ombudsman's recommendations (See *Governance*). The **right to access public information** is regulated by the law on the right to information. Broad exemptions are, however, allowed on the grounds of protecting state secrets, commercial secrets and personal data. There is no central body or independent commissioner to oversee the implementation of the law.

The **right to administrative justice** and fair treatment is regulated in the Code of Administrative Procedures. Administrative disputes are dealt with by the administrative courts, tax courts, regional administrative courts and the Council of State. The efficiency of administrative courts is considered to be high. The Constitution ensures public liability and the **right to seek compensation**, but practical application is difficult to assess since no institution is responsible for collecting the relevant data.

Public financial management

Turkey has pursued reforms in various public finance areas, but there is no overarching **public financial management reform programme** that would better ensure sequencing of these reforms. The annual budget is prepared as part of the medium-term budgetary framework. Overall fiscal discipline is ensured despite the absence of an independent fiscal council. The main elements for ensuring **budget transparency** are in place as the annual financial report includes full information and is made available to parliament on time. Since January a new accounting regulation aims to improve financial reporting during the year and provides a new format for end-of-year reporting. Revolving funds are a specific cause of concern as they are not included in the annual budget process or in the Treasury single account.

Service delivery to citizens and businesses

Turkey has a strong commitment to a **user-oriented administration**, in particular by expanding e-government services. The number of services provided through the e-government gateway has doubled over the past two years. At the end of 2014 a quarter of the population was using the e-services, and public satisfaction rate with them is high. General access to public services is good but disabled persons' access to public services, including public buildings, remained low.

In the absence of a law on general administrative procedures, the legal framework on administrative procedures is very fragmented. Further efforts are needed to **simplify administrative procedures**.

Strategic framework for public administration reform

Turkey has no overarching **strategy for public administration reform** but several planning documents, especially the 10th development plan, its 2014 annual programme and the strategic plans of the institutions, cover a number of relevant areas. **Political support** and administrative impetus for a more comprehensive reform agenda are a challenge. There is no cross-cutting system for monitoring and reporting on the planning documents, since management of public administration reform is highly decentralised and the department in the

Prime Ministry responsible for strengthening the administration lacks sufficient coordination mandate and capacity.

Financial sustainability of the overall public administration reform is not ensured, as the key planning documents do not specify the expected costs. They are also not reflected in the medium-term expenditure framework.

2.3. Rule of law

Functioning of the judiciary

Turkey's judicial system reached **some level of preparation**. Between 2007 and 2013, the judicial system had achieved significant improvements, related to its independence, the quality of trials, juvenile justice, a substantial reduction in use of police custody, more limited use of pre-trial detention, and respect for human and fundamental rights, including abiding by the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR). Turkey also worked towards making the judiciary more efficient, achieving some real successes such as wider use of information and communication technologies.

However, there has been **no progress** since early 2014. The independence of the judiciary and respect of the principle of separation of powers have been undermined and judges and prosecutors have been under strong political pressure. In the coming year, Turkey should in particular:

- create a political and legal environment that allows the judiciary to perform its duties in an independent and impartial manner, 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.

Strategic documents

A revised judicial reform **strategy** was adopted in April 2015. The strategy targets the main shortcomings of the judicial system. However, it is a very general planning document, specifying lead institutions and broad timelines, but providing only limited detail on envisaged steps and actions and no assessment of budgetary implications.

Management bodies

The High Council of Judges and Prosecutors (HSYK) is the key institution managing the judiciary. It is responsible for **appointing**, transferring, promoting, suspending and **dismissing** judges and prosecutors, as well as for dealing with **disciplinary** issues. The Council also renders final decisions on Ministry of Justice proposals to abolish a court or change a court's jurisdiction. 15 of the HSYK's 22 members are chosen from among judges and prosecutors. The Council independently administers a **budget** of EUR 12.5 million. HSYK is supported by a well-staffed office led by a Secretary-General. However, annual reports, minutes of meetings and other relevant documents are not published.

Between 2007 and 2013 the process of judicial reform in Turkey has progressed towards implementing European standards of effectiveness, independence and impartiality. The most important building block was the reform of the HSYK in 2010. However, following legislative changes in 2014 and personnel changes in the Council, the executive reasserted its influence over the Council. As *ex officio* members, the Minister of Justice, acting as president

of the Council, and his Undersecretary play an extensive role in the work of the HSYK, particularly on disciplinary issues and transfers. The 2014 legislation also gave the Minister increased powers to appoint the **staff** of the Council's secretariat. More **transparency** in the work of HSYK and its strict adherence to procedures are needed to strengthen its credibility and trust in the judiciary.

Independence and impartiality

Judicial independence and impartiality are enshrined in the Constitution and the law. On the basis of the existing legislation, an electronic system **allocates cases** to the courts and judges which is though not entirely **random**. However, in practice, there are numerous reports of selective justice and political interference in court cases. Representatives of the executive have continued to publicly undermine the credibility of the judiciary as a whole.

The strong role of representatives of the executive in the HSYK raises concerns about the Council's independence. Decisions to launch disciplinary proceedings against judges and public prosecutors, as well as the annual routine inspection schemes, require approval by the Minister of Justice who, as *ex officio* president of the Council, supervises the inspection board. The Minister's power, again as *ex officio* president of the Council, to appoint the personnel of the Council secretariat also undermines the Council's independence. There are important limitations to the principle of **immovability** of judges. Accusations of conspiracy by the executive in the fight against the 'parallel structure' led to a high number of judges being transferred against their will in the past two years. With the exception of dismissals, HSYK decisions such as transfers of judges against their will are not open to judicial review. A number of disciplinary and criminal cases against judges and prosecutors have lacked due process, and in some instances have been based on their rulings. This contradicted basic principles of the rule of law and considerably undermined the independence of the judiciary. (See Chapter 23)

Accountability

There is no **code of ethics** for judges and prosecutors. Lawyers have to abide by the professional principles of the Union of Turkish Bar Associations. Integrity training is part of the curriculum for initial training but is not a criterion in the initial selection and nomination process, or in the appointments to senior positions. The HSYK inspection board is the authority responsible for launching disciplinary proceedings and for taking decisions on **disciplinary and ethical matters**. In 2013, 2014 and 2015, respectively, 13, 6 and 9 judges and prosecutors were dismissed. All judges/judges of High Courts, including members of HSYK, have to **declare their assets**.

Professionalism and competence

Candidates to become judges and prosecutors are **recruited** through a combination of a written examination and an interview. The interview is conducted by a board of seven members. Currently, five of them are senior officials of the Ministry of Justice and the other two come from the Justice Academy. The HSYK does not play any role in this process.

The HSYK exercises the power to **appoint** and transfer judges and public prosecutors. The Undersecretary of the Ministry of Justice has full voting rights on these issues. The HSYK is also responsible for **evaluating** the performance of and **promoting** judges and prosecutors. Assessment criteria for the promotion process are published in the Official Gazette. The HSYK can also **dismiss** a judge or prosecutor from his profession following a specified procedure. The dismissed judge or prosecutor has the right to appeal to judicial bodies. However, there have been numerous cases of dismissals being processed hastily.

Quality of justice

Pre-service and in-service **training** of candidate judges and prosecutors is given by the Justice Academy. The executive appoints the President of the academy and deputies, following the 2014 February legislative changes. There is no strategy for developing systematic training for legal practitioners and increasing the capacity of the academy.

With 11.9 professional judges and 6.2 prosecutors per 100 000 inhabitants and a **budget** of EUR 3.2 billion in 2015, representing 0.5% of GDP and 42 € per inhabitant, the judiciary's human and financial resources in 2015 seem proportionate to the challenges.

Mediation and other various alternative dispute resolution mechanisms are in place but are only marginally used. Overall, the quality of judicial decisions has improved in recent years, but the weak reasoning and poor quality of certain indictments – without appropriate selection and assessment of relevance of evidence to support the case – remain a serious criminal justice issue (e.g. in terrorism-related cases). Consideration is being given to establishing a court of appeals, which would help ensure consistency of case law.

Courts across the country tend to have modern **ICT** equipment. In most courts, cases are assigned through an automated IT system which offers lawyers and parties protected access to important information about judicial proceedings, and is used for the purpose of statistical reporting. Turkey has observer status in the European Judicial Training Network (EJTN). However, Courts do not issue regular activity reports.

Efficiency

In general, the Turkish judicial system has the capacity to handle the caseload it receives. In 2012, the **backlogs** of civil, criminal and administrative cases were reduced, with a **clearance** rate, at first instance, at 116% for civil cases, 127% for administrative cases and 108% for criminal cases. However, comparable data for the years 2013 and 2014 are not available and this positive trend cannot at present be confirmed. The heavy and increasing workload of the court of cassation supports the ongoing reflection on creating an appellate court system. The issue of **length of proceedings** has been a long-standing problem in the Turkish judiciary. Additionally, public authorities' disrespect towards some court rulings has also a negative impact on their enforcement.

Reflecting the size of the country, the judicial network is complex. There is a sufficient number of support staff but no human resources management strategy exists.

Fight against corruption

Turkey has reached **some level of preparation** in the fight against corruption. **No progress** has been achieved in the past year, in the absence of legislative developments on public transparency. Corruption perception remains widespread. The legal and institutional framework that allows undue influence by the executive in the investigation and prosecution of high-profile corruption cases constitutes a major source of concern. Turkey does not have an independent anti-corruption body. A broad political consensus is required to tackle corruption properly. In the coming year, Turkey should in particular:

- strengthen the independence of prosecution and law enforcement agencies in high-level corruption cases;
- adopt legislation ensuring deterrent sanctions for corruption offences and ensure their effective enforcement;

→ adopt an updated anti-corruption strategy and action plan setting out a clear vision and selecting a realistic number of priorities to tackle corruption effectively as well as establish an independent anti-corruption body in line with UNCAC provisions.

Track record

The track record of **investigations, prosecutions and convictions remained inadequate**. This was particularly true of high-level corruption cases implicating political figures. Prosecutions in such cases, including the Deniz Feneri case and the December 2013 corruption investigations, resulted in no convictions. Serious concerns remain over the effectiveness of these investigations due to interference by the executive. Political authorities should ensure law enforcement bodies are fully empowered to act effectively and impartially when investigating corruption allegations.

A total of 279 574 corruption investigations were conducted in 2014, leading to 64 239 convictions. Public procurement — in particular concessions and public and private partnerships — as well as land administration, energy, construction and transportation remain particularly vulnerable to corruption.

Financial investigations are not conducted systematically in cases of corruption and organised crime. The freezing of alleged criminal assets as a protective measure continued to work effectively. The number of corruption cases in which criminal assets were **confiscated** increased from 11 048 in 2013 to 12 324 in 2014. The level of detection and investigation of foreign bribery offences remained limited. With few exceptions, sentences are not deterrent and courts defer judgments on major corruption offences.

Political influence on judges and prosecutors and other law enforcement officers was a serious cause of concern as politicians continued to frequently publicly criticise and exert pressure on ongoing corruption investigations. This was exemplified by the removal, suspension or subsequent prosecution of judges, prosecutors and law enforcement officers, in particular those who led the 17-25 December 2013 corruption investigations and the Deniz Feneri case.

The Constitutional Court was systematically late with its decisions on external financial audits, publishing its financial audit decisions on AKP and CHP 2010 accounts only in December 2014 (see also *Chapter 23- Judiciary and fundamental rights*). In the past five years no political party has been referred to the Public Prosecutor for violating the **party financing** provisions of the Law on Political Parties.

The existing system of **asset declaration** and verification has limited scope and asset declarations are not made public. In 2014, nine public officials were convicted and 42 acquitted on charges of illicitly acquiring or concealing property. One judgment was deferred. Turkey still needs to establish a proper asset disclosure and **conflict of interest mechanism**. **Whistle-blowing** is rare given the inadequate protection provided by the current law.

The track record of **access to information** is positive. In 2014, only 2.7 % of requests for access to information were refused, against 3.4 % in 2013. The share of appeals refused by the Board of Review of the Access to Information fell from 50.6 % in 2013 to 36.3 % in 2014. However, at just a quarter of the population, public awareness of the right to information remained low. Protection of state secrets, commercial secrets and individual privacy were the most common grounds for refusing information requests.

Institutional framework

On **prevention of corruption**, an independent anti-corruption body has not been established yet. The inadequate policy coordination among the various institutions in charge of preventing corruption constitutes a major impediment to the effectiveness of the anti-corruption policy.

The Prime Ministry Inspection Board coordinates preventive anti-corruption measures. However, the board lacks both independence and *ex officio* investigation powers. The Prime Ministry Communications Centre (BIMER) continued to act as the primary body for receiving corruption and maladministration complaints. In 2014 alone, the centre received more than 460 000 complaints, 95 % of which were submitted online or via a hotline. Anti-corruption awareness-raising campaigns have not been conducted on a systematic basis. The Ombudsman remained silent on corruption. No comprehensive policy is in place yet to fight corruption in the private sector.

As regards **the law enforcement and prosecution side**, the country lacks a specialised court and prosecution service designated by the Supreme Board of Judges and Prosecutors (HSYK) with the permanent authority to deal with anti-corruption investigations. In addition to the lack of independence of the HSYK and law enforcement officers, the existing legal framework prevents effective anti-corruption investigations. Information-sharing between police and the Financial Intelligence Unit is automated and electronic access to databases by the relevant agencies is broadly in place.

Legal framework

Although passive and active bribery are defined in the Criminal Code, the definition of the latter is not in line with the recommendations of the Group of States against Corruption (GRECO). The legislation on political party and electoral campaign financing is deficient. The parliamentary elections in June and November 2015 took place in a legal and institutional context in which individual persons such as party candidates and independent candidates were not subject to any of the transparency requirements that apply to political parties. Due to numerous exceptions allowed by the public procurement law, public tenders remain particularly vulnerable to corruption. In the Penal Code as amended in 2013, penalties imposed for bid-rigging are not deterrent and suspects convicted of tender-rigging charges can benefit from deferred judgments. These were applied to 572 convicts in 2014. Anti-corruption legislation is inadequate to prevent, prosecute and penalise conflicts of interest effectively and to ensure that asset declarations become an effective tool in the fight against corruption. The penalties for these offences are not deterrent and enforcement remains weak. Turkey has no legislation governing lobbying. Frequent changes to protective measures in the Criminal Procedures Code, such as legal limitations on probation, arrest, search and confiscation, hamper the effectiveness of investigations.

Turkey is party to the **UN Convention against Corruption** and has criminalised the unfair acquisition of property by public officials. The first implementation review was published in June. The country signed and ratified the relevant Council of Europe anti-corruption conventions and the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. However, the OECD's Foreign Bribery Report published in December 2014 expressed concern over Turkey's limited enforcement of the foreign anti-bribery legislation.

Strategic framework

The initial objectives set out in the 2010-2014 anti-corruption strategy and action plan have not been met in the absence of legislative developments on public transparency. The initial action plan highlighted a total of 28 preventive, enforcement and awareness-raising measures. Initial objectives such as revising the legislation on state and trade secrets, public procurement and the permission system in investigations related to public officials have not been addressed

so far. Civil society has participated only marginally in the implementation of the strategy. There was no transparency in the work of the working groups as reports on their work are not public. Turkey has not updated its anti-corruption strategy or action plan.

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 investigation capacity and adopt and implement new strategies in the field.

However, statistics on the number of final convictions and other important indicators are not available. Financial investigations remain under-used. Precautionary freezing of assets is rarely applied and the level of assets confiscated is low. In the coming year, Turkey should in particular:

- adopt sound 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

There are no statistics available for final convictions for serious and organised crime. Police carried out 61 operations in 2015 compared with 65 in 2014 and almost the double in 2013 for illegal possession of guns. The number of arrested suspects was 69, substantially less than in previous years (129 in 2014 and 653 in 2013). The number of migrants' smugglers in 2014 was 803, most of them (624) of Turkish nationality. The number of suspicious transaction reports submitted to the Financial Crimes Investigation Board was 36 483 in 2014 compared with 25 592 in 2013; those on terrorism financing was 1 159 in the first semester of 2015 and 744 in 2014. There are no available statistics on trafficking in human beings, investigations and convictions for money laundering, precautionary freezing of assets during the initial phase of investigations or confiscation of criminal assets. The Turkish law enforcement authorities detained 117 686 suspects in 2014 in relation to 77 664 drug related crimes.

Institutional and operational capacity

Turkey has 432 768 police officers which corresponds to 557 per 100 000 inhabitants. Initial and in-service training is provided by the police academy. However, its capacity to provide specialised training is limited.

Specialised units are in place to combat terrorism and trafficking in human beings, drugs and cybercrime, and for witness protection and financial investigations. Specialisation and effectiveness need to be developed through training and retention of staff in the respective units. The general level of police equipment is good in terms of vehicles, radio communication systems, software, hardware and premises. However, as part of the government's response to anti-corruption allegations in December 2013, the national police faced a high number of staff changes and reassignments as well as arrests and suspensions, which have impacted on the effective functioning of the relevant institutions.

The various law enforcement agencies have numerous databases, for example on passports, human trafficking and gun licences. However, clear procedures governing mutual access and data sharing are lacking. Further specialisation of courts to deal with organised crime is needed. Inter-agency cooperation on the ground needs to be improved. An operational **agreement with Europol** is not in place due to the lack of data protection legislation in line with European standards. This is despite Turkey having concluded a strategic cooperation agreement with Europol in July 2004. International cooperation needs to be stepped up. There have been only a few cases of successful international cooperation on asset confiscation in the past five years despite requests for assistance in many cases.

Since a Law on **Witness Protection** was adopted in January 2008, witness protection units have been established under the national police and Gendarmerie General Command in 78 provinces. A Witness Protection Board composed of 11 officials decides whether to launch protection measures. The witness protection law is applicable to crimes punishable by solitary confinement for life, life imprisonment and imprisonment for 10 years or more, as well as crimes committed as part of a criminal organisation as defined in the Penal Code and other laws with criminal provisions. There were 185 people enrolled in the witness protection scheme. The police and judiciary have signed a memorandum of understanding; however, their respective roles need to be defined more clearly to improve coordination.

In the **fight against cybercrime**, Turkey established a 24/7 contact point in the national police in line with the Council of Europe Convention on Cybercrime ratified in May 2014. Turkey signed the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data in January 1981 but has yet to ratify it. An amendment to the internet law in March 2015 allowing the Telecommunications Communications Presidency to remove or block access to content within four hours without a court order is a matter of concern (*see also political criteria and Chapter 23 on Judiciary and fundamental rights*).

A National Cyber Security Council including senior representatives from relevant ministries and institutions has been set up. The Council has been tasked with developing a national policy to counter the cybercrime threat and, in particular, to defend key strategic assets and raise public awareness. The strategy and action plan on cyber security (2013-2014) are currently being updated, with the Ministry of Transport coordinating.

A financial intelligence unit is in place within MASAK, the Financial Crimes Investigation Board. The number of suspicious transactions analysed by the board has been rising every year. The board has increased the number of investigation staff and is upgrading its IT infrastructure. Currently, it collects crime statistics on an annual basis. Information on suspicious transactions is used to help improve threat assessments and the development of national policies and strategies.

Legal framework

The Criminal Code is largely in line with the *acquis* covering specific types of crimes. A number of shortcomings in the investigation phase need to be addressed, including the timeline and detailed arrangements for using special investigation measures. The investigative powers of the border police and customs remain very limited and highly dependent on the police. The law on confiscation of criminal assets is partially in line with the *acquis*. Rules on third-party confiscation and extended confiscation and 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, which has removed Turkey from its

permanent monitoring process. Turkey has committed to work with the task force to address all issues identified in its mutual evaluation report.

Strategic framework

Turkey is providing input to the Serious and Organised Crime Threat Assessment, although it has not yet adopted Europol's reporting methodology. Turkey is implementing its 2010-2015 national strategy and 2013-2015 action plan against organised crime under the coordination of the Ministry of Interior.

On drugs, Turkey is implementing its 2013-2018 national strategy against drugs and 2013-2015 action plan under the coordination of the national police. The strategy and action plan address topics such as coordination, reduction of supply, prevention, treatment, rehabilitation, harm reduction, international cooperation, data collection, research and assessment. Following a Prime Ministry circular of November 2014, an anti-drug emergency action plan has entered into force with a number of complementary objectives.

Turkey is currently updating its 2013-2014 strategy and action plan on cyber security in order to identify and address emerging cyber threats.

A comprehensive multi-disciplinary and victim-oriented approach to human trafficking remains to be developed.

Fight against terrorism

Turkey was struck by the deadliest terrorist attack in its modern history, on 10 October in Ankara, an attack which followed a similar pattern to the one in Suruç in July, which claimed more than 30 lives and was attributed to Da'esh.

Turkey has in recent months been giving priority to the PKK in its efforts to fight terrorism, particularly following a severe surge of violence in the country since July. The PKK remains on the EU list of terrorist organisations. Turkey is legitimate to defend itself against such terrorist violence, but measures taken need to be proportionate (*see Situation in the east and south east*). Turkey joined the international coalition against Da'esh in September 2014. Following the Da'esh attributed terrorist attack in Suruç in July, Turkey strengthened its engagement with the coalition and launched several air-strikes against Da'esh positions in Syria. It also reached an agreement with the US on the use of 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 for terrorist fighters. It has improved its regime for combating the financing of terrorism. Turkey's active counter-terrorism dialogue with the EU has continued, with particular attention paid to foreign terrorist fighters on which an experts' meeting was held in June. The phenomenon of foreign terrorist fighters needs a dedicated approach by the intelligence and law enforcement community and a consistent judicial policy. A comprehensive strategy is needed 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

Turkey's Constitution guarantees the protection of human rights and fundamental freedoms. Implementation had considerably improved in the last decade. However, major shortcomings remain. 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. There was significant backsliding in the past two years notably in the areas of

freedom of expression and freedom of assembly. Legislation on internal security was adopted which contradicts the measures outlined in the March 2014 action plan on the prevention of violations of ECHR by granting broad discretionary powers to the law enforcement agencies without adequate judicial or independent parliamentary oversight. Most recently, the escalation of violence in the east and south east since July gave rise to serious concerns over human rights violations. Anti-terror measures taken in this context need to be proportionate. Turkey should widen the scope and improve the monitoring of the implementation of the action plan to cover all rights and the case law of the ECtHR.

Shortcomings particularly affect the following areas:

- Freedom of expression is frequently challenged, in particular through arbitrary and restrictive interpretation of the legislation, political pressure, dismissals and frequent court cases against journalists which also lead to self-censorship.
- Freedom of assembly is overly restricted, in law and practice, in particular through disproportionate use of force in policing demonstrations and a lack of sanctions for law enforcement officers.
- Non-discrimination is not sufficiently enforced, in law and in practice, and the rights of the most vulnerable groups and of persons belonging to minorities are not sufficiently upheld. Gender-based violence, discrimination and hate speech against minorities, and respect for the rights of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons are major areas of concern.
- Criminal and anti-terror legislation is not yet in line with the ECtHR case law and the proportionality principle needs to be observed in practice.

In line with the new reporting methodology, a detailed analysis of freedom of expression as a pilot area follows below. 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 has reached **some level of preparation** on respect for freedom of expression, the media and the internet. After several years of progress, serious **backsliding** has been seen over the past two years. While in recent years it had been possible to discuss some sensitive and controversial issues in a free environment, ongoing and new criminal cases against journalists, writers or social media users are of serious concern. Changes to the internet law, which are a significant step back from European standards, increased the government's powers to block content without court order on an unduly wide range of grounds. In addressing the shortcomings outlined here, in the coming year the country should in particular:

- act against intimidation of journalists in all its forms: notably investigate all physical attacks and threats against journalists and actively prevent attacks on media outlets but also defuse the tense political climate which creates an environment curtailing freedom of speech in the media and on the internet;
- ensure that defamation law and other similar offenses are not used as a means of putting pressure on critics by ensuring courts are fully aware of and apply the case law of the ECtHR;
- ensure that existing legislation notably the internet law complies with European standards and is implemented in a manner which ensures proportionality and equality before the law.

Intimidation of journalists

While the number of journalists in prison in Turkey decreased significantly since 2011, it currently still exceeds 20, many of whom face or were convicted for charges under the anti-terror law. A high number of arrests, hearings, detentions, prosecutions as well as censorship cases and layoffs occurred, as the government maintained a strong pressure on media. Several international journalists were deported. Frequent threats and various types of intimidation from state and non-state agents against journalists and media outlets continue to be an issue of serious concern. Sporadic physical attacks against journalists have taken place, which are being investigated by the authorities. In the context of the escalating violence in the east and south east and increasing tensions across the country, a number of attacks on media outlets took place and the authorities took actions curtailing further freedom of media. Old cases of killings and assaults on journalists, including from the 1990s, continue to be investigated while some are closed due to the statute of limitations. There is a widened practice of court cases for alleged insult against the President being launched against journalists, writers, social media users and other members of the public, which may end with prison sentences, suspended sentences or punitive fines. This intimidating climate leads to increased self-censorship.

Legislative environment

By permitting undue restrictions, the Constitution does not fully protect the right to freedom of expression. A number of laws restrict freedom of expression and are not in line with European standards. The legislation on the internet was again changed in March 2015, increasing the government's prerogatives to block content without a court order on an unduly wide range of grounds. Under the Criminal Code, prosecution for insulting high-level politicians, including the President, can result in a jail sentence of one to four years, which can be increased if the offence is committed publicly through media or social media. Such legislation is not in line with ECtHR case law. Insulting religion and blasphemy are criminal offences carrying penal sentences. In addition to prison terms, high fines have a deterrent effect on free media reporting. The legislation on hate speech is not in line with ECtHR case law. Legislation on the registration and accreditation of journalists as well as legislation on access to information are not entirely in line with international standards.

Implementation/institutions

Media blackouts about information considered as sensitive, including reporting on the terrorist attacks in Ankara and Süruç, 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 and government officials. Blocking of websites with or without a court order continues. Turkey has made more requests to Twitter to delete content or suspend accounts than any other country in the world.

The distinction between freedom of expression and hate speech is not clearly delineated. Divisions in the media prevent the profession from regulating itself and drawing up and implementing common rules on professional ethics.

Public Service Broadcasters

There are concerns about the editorial independence of the public service broadcaster, including its election coverage, which displayed a significant bias towards the ruling AKP party. Regulation of the public service broadcaster is not in line with European standards. The independence and neutrality of the Radio and Television Supreme Council (RTÜK) remain a matter of concern as its members are elected by the parliament without civil society and

professional and other relevant organisations being involved or represented in the Council. The Council's work is fairly transparent as its decisions are published together with the supporting expert reports. RTÜK is also responsible for licensing. The lack of precise licensing rules can make the tender process vulnerable to undue political pressure.

Economic factors

The media market in Turkey is diverse. However, the lack of transparency on media ownership casts doubts on the independence of editorial policies. A small number of media groups dominate the media market which affiliated businesses have interests in energy, construction, real estate, trade, finance and tourism. Through these related interests, media outlets may be vulnerable to economic pressure from major customers, including the state. State-sponsored advertising is not fairly distributed across the media organs, distorting the market and adding to the economic pressures 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 and job security. Working conditions, insufficient trade union rights and application of labour legislation, the difficulty of obtaining a press card and arbitrary accreditation decisions are major concerns.

Situation in the east and south-east

After initial positive developments in settling the Kurdish issue, the peace process effectively came to a complete halt in July, in the wake of a resurgence of violence by the Kurdistan Workers' Party (PKK) and the government's extensive response that followed. There were numerous casualties among civilians and members of the security forces. It is imperative that the Kurdish peace process resumes. It remains the best opportunity in a generation to solve a conflict that has claimed far too many lives. The new government needs to give priority to making progress towards democratisation and reconciliation. Regional disparities affecting the eastern and south-eastern regions, which are also shouldering a great number of refugees from the conflicts in Syria and Iraq, should also be gradually addressed.

The year was marked by escalating violence, resulting in the halt of the settlement process of the Kurdish issue.

Some initial positive developments had given reasons for hope of a new impetus. In February, a joint press conference by the Government and the pro-Kurdish party HDP was held and the call of the imprisoned PKK leader Abdullah Öcalan to discuss the organisation's disarmament was announced. Options for a solution were widely and freely discussed, including the positions of the PKK, which remains on the EU list of terrorist organisations. However, already in October 2014 violent incidents took place, with some 50 casualties, in the context of the events in Syria and Kobane. The pre-election and election period were also tense, with a number of incidents, including a bomb attack on a HDP rally.

The security situation deteriorated dramatically in July, shortly after the PKK announced considering ending the ceasefire, introduced in March 2013. A spiral of violence followed a Da'esh attributed terrorist attack in Suruç on 20 July. PKK conducted repeated terrorist attacks targeting Turkish police and military, which grew in scale in September. The EU firmly condemned these terrorist acts. In response, the government undertook extensive security and

military operations against the PKK, including many air strikes on PKK bases in both Turkey and Iraq. Between July and September, dozens of civilians including 20 children and over 120 security forces were killed. A large number of PKK members were reportedly killed in Turkey, and many more in the air strikes in Iraq. There were disquieting reports of alleged severe human rights violations committed by security forces. More than 20 civilians were reportedly killed during a 9-day curfew imposed on the town of Cizre. Tensions also increased across the country, with several attacks on media outlets and HDP party headquarter and offices. The authorities took actions curtailing the free exercise of media freedom during the period.

As a result, the settlement effectively came to a halt. The government also blamed HDP for its relations with PKK, whilst HDP leadership made several calls on PKK and the government to stop the violence.

Criminal cases related to the Kurdish issue continued at a very slow pace. No steps were taken to abolish the village guard system, a paramilitary force of around 50 000 people paid and armed by the state. 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 the PKK. Mass graves discovered in the south-east were not adequately investigated. The recommendations of the UN Special Rapporteur about lack of prosecutions over extrajudicial, summary or arbitrary executions were not addressed. The statute of limitations for cases of missing persons and extrajudicial killings dating from the 1990s remained in force. As a result, several cases were dropped in 2014 and 2015. Only 12 cases involving past crimes continued. Turkey should consider ratifying the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance and the Rome Statute.

The South-East Anatolia Project to improve the socioeconomic development of the region continued, with notable improvements in infrastructure. However, socioeconomic and educational indicators show strong disparities with the rest of the country. The east and south east received a huge influx of refugees from Syria and Iraq, putting local communities under additional strain.

Refugees and internally displaced persons

Turkey continued to make considerable efforts to give shelter to Syrian **refugees**. Turkey is the country hosting the largest refugee population in the world, with about 2.2 million, of which close to 2 million from Syria. Sheltering and integrating such a large population of refugees is a major challenge for the country which has already spent about EUR 6.7 billion in this endeavour. The regulation on temporary protection issued in October 2014 should improve their integration. Syrians under temporary protection can benefit from health, translation and education services. However, some legislative loopholes exist. Turkey should still adopt legislation giving Syrians under temporary protection access to the labour market. This involves in particular drawing up detailed rules and procedures for labour market access, including a list of sectors and provinces where Syrians under temporary protection can be employed. Turkey should also adopt secondary legislation to implement the law on foreigners and international protection, notably as obtaining residence permits and health insurance remains difficult. Further progress on these issues would help Syrians in Turkey to become more self-subsistent (*see Chapter 24*).

There are close to one million **internally displaced persons** (IDPs) in Turkey, most of whom fled their homes between 1986 and 1995 due to the armed conflict in the south-east of the country. The process of compensating IDPs continued. Damage assessment commissions processed over 340 000 applications and granted compensation in half of them totalling over

EUR 1.1 billion. There is no comprehensive national action plan and strategy to address all challenges faced by IDPs such as security zones, village guards, lack of infrastructure and the presence of landmines in some places hamper their return to their villages.

2.5. Regional issues and international obligations

Cyprus

Turkey welcomed the resumption of the talks on a comprehensive settlement between the leaders of the two communities in May 2015, expressing its support for the UNSG Special Advisor's efforts and for the newly elected leader of the Turkish Cypriot Community.

Turkey had however previously, from October to April, issued statements and engaged into actions challenging the Republic of Cyprus's right to exploit hydrocarbon resources in Cyprus's Exclusive Economic Zone for the benefit of all Cypriots. The EU has repeatedly stressed the sovereign rights of EU Member States which include 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 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 for 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 needs to be 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 2014. 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 the Republic of Cyprus joining several international organisations, such as the OECD.

Peaceful settlement of border disputes

No 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. The Turkish Prime Minister visited Greece in December 2014, to co-chair the third Turkey-Greece High-Level Cooperation Council. The Greek Foreign Minister visited Turkey in May 2015. 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. President Erdoğan visited Albania and Bosnia and Herzegovina in May 2015. Prime Minister Davutoğlu visited the former Yugoslav Republic of Macedonia in December 2014 and met with the Serbian Prime Minister in Davos. 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 mission in Kosovo*.

3. ECONOMIC CRITERIA

Key economic figures	2013	2014
Gross domestic product per capita (% of EU28 in PPS)	53	53
GDP growth (%)	4.2	2.9
Unemployment rate (female; male) (%)	8.8 (10.6; 8.0)	9.9 (11.9; 9.1)
Economic activity rate for persons aged 20–64: proportion of the population aged 20–64 that is economically active (female; male) (%)	58.4 (35.6*; 81.6*)	58.9
Current account balance (% of GDP)	-7.9*	-5.8*
Foreign direct investment (FDI) (% of GDP)	1.5*	1.6*

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 be seen in the context of the increased importance of economic governance in the enlargement process. In order to improve their economic governance, in 2015 the enlargement countries were asked to prepare Economic Reform Programmes (ERPs), which set out a medium-term macro-fiscal policy framework together with key structural reforms aimed at supporting the framework. The ERPs were the

* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/99 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

basis for country-specific recommendations jointly adopted by the EU and the Western Balkans and Turkey in the Economic and Financial Dialogue meeting on 12 May 2015.

3.1. The existence of a functioning market economy

The Turkish economy is well advanced and can be considered a functioning market economy. Economic growth was moderate in 2014. There was, however, **no progress** in reducing the underlying macroeconomic imbalances. The large external deficit continued to make the Turkish economy vulnerable to financial uncertainty and changes in global risk sentiment. Inflation was running at a relatively high rate and exceeded the official target again; nevertheless the central bank cut interest rates.

Monetary and fiscal policy should be adjusted to lower macroeconomic imbalances. At the same time, structural reforms should be accelerated to improve the functioning of the markets for goods, services and labour. In line with the ERP recommendations and in order to support long-term growth, in the coming year 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 policy essentials

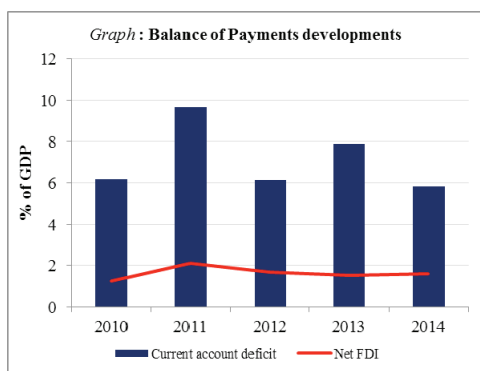
Turkey's resolve to address its underlying macroeconomic imbalances has been uneven. The government's Economic Reform Programme for 2015-17, submitted to the Commission in March 2015, projects an optimistic macroeconomic scenario in which GDP growth strengthens while unemployment, inflation and the current account deficit decrease. Under the programme, structural reforms will be implemented as part of Turkey's 10th Development Plan, covering the period 2014-2018. However, the fragmentation of responsibilities between government bodies continued to complicate the coordination of budgeting and medium-term economic policy-making. Uncertainty increased over the central bank's independence in carrying out monetary policy to the detriment of macroeconomic stability.

Macroeconomic stability



The Turkish economy has grown at an average annual rate of 3 % over the past three years. In 2014, GDP growth started strongly, but slowed down after the introduction of targeted policy measures to rein in consumer borrowing and a hike in interest rates. Annual GDP growth of 2.9 % was mainly driven by net exports, which benefited from a temporarily more competitive exchange rate and a sharp fall in gold imports. Domestic demand was relatively subdued, particularly investment. In the first half of 2015, GDP growth remained relatively

constant (3.1 % year-on-year), but now with consumer spending as the main driver in the wake of the lower oil price while exports declined. GDP per capita was 53% of the EU average in 2014, based on purchasing power parity.



Turkey's long-standing current account deficit has remained very high. The deficit has averaged 6.6 % of GDP over the past three years, the largest of all G20 countries. It narrowed somewhat in 2014 in the context of lower domestic demand growth, a temporary surge in exports and a sharp fall in imports of non-monetary gold. With Turkey being a large energy importer, the lower dollar price for crude oil has also been favourable.

Turkey's current account deficit reflects a persistent shortfall of domestic savings, which needs to be offset with capital inflows. Most capital inflows are portfolio investments by foreign investors and foreign borrowing by Turkish banks. In recent years, only a small proportion of the required capital inflow has been in the form of relatively stable foreign direct investment. The dependence on volatile types of capital inflows has made the Turkish currency and economy vulnerable to a sudden loss of investor confidence. This was most recently seen before the general elections on 7 June and 1 November 2015 when uncertainties about the future direction of Turkey's economic policies put the lira under strong downward pressure and again during the unrest in global financial markets starting in July 2015.

Gross external debt as a percentage of GDP has edged higher, reaching 57.5 % of GDP at the end of March 2015. 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 debt-servicing capability deteriorates.

The number of jobs increased at a rate commensurate with output growth, but markedly below the growth rate of the labour force. In 2014, the unemployment rate increased by 1.1 percentage points to an annual average of 9.9 % as the labour force continued to grow faster than available jobs. Labour force growth is mainly driven by a growing number of people of working age, but also by some rise in the economic activity rate.

The employment rate of women has remained at a very low level. The overall employment rate fell to 53.2 % in 2014, with a large difference between men (75.0 %) and women (31.6 %). 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. One quarter of young people were not in employment, education or training.

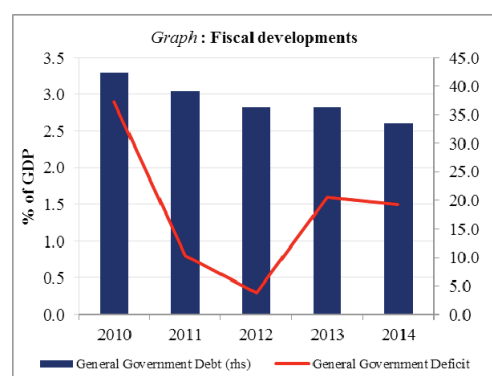
The efficient functioning of the labour market continued to be impeded by a lack of flexibility, for example on labour contracts, while undeclared work remained widespread. This calls for a deepening and widening of labour market reforms, which also need to be more inclusive.

Despite declining oil prices, inflation remained in high single digits. This has significant costs in terms of macroeconomic stability, resource allocation and redistributive effects. Fuelled by a depreciating currency and accelerating food prices, consumer price inflation increased from 7.4 % year-on-year at the end of 2013 to 8.2 % in December 2014, i.e. clearly above the official target of 5 %. In 2015, headline inflation has fallen only slightly despite a much lower oil price year-on-year. The Turkish lira depreciated by 12.9 % against the euro and by 8.2 % in real effective terms over the twelve months to August 2015.

The central bank continued to pursue multiple objectives as part of an overly complex monetary policy framework that hampered transparency and predictability. 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 lowered its key interest rate from 10 % to 8.25 % between May and July 2014 and to 7.5 % in January-February 2015, i.e. to below the inflation rate. These interest rate cuts were inconsistent with the inflation target and took place against the background of repeated strong calls for lower interest rates from the President and parts of the government. Furthermore, negative real interest rates are contrary to the need to raise the low private saving rate.

ERP recommendation 2: ‘Continue to take consistent steps to reinforce the focus of monetary policy on the pursuit of price stability, with other policy objectives being pursued with separate measures, and thereby contribute to improving both the functioning and the credibility of the inflation targeting regime.’

Turkey has reversed the limited simplification it made to its complex monetary policy framework in January 2014. Monetary policy should be focused more on its primary objective of price stability to attain the official inflation target (ERP recommendation 2).



On public finances, the budget deficit remained moderate and public debt continued on a sustainable path. The 2014 central government budget deficit is estimated at 1.3 % of GDP, which is marginally higher than in the preceding year (1.2 %) but lower than the revised target of 1.4 %. Revenues increased by 9.3 % year-on-year while expenditures rose by 9.8 %, which is below nominal GDP growth for the first time in many years. General government debt increased by 3.5 % in absolute terms in 2014, but declined by 0.6 percentage points as a percentage of GDP to 33.5 %, i.e. it is clearly at a sustainable

level.

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 (ERP recommendation 1).

Interplay of market forces

Privatisation slowed down and there was

no further progress on price liberalisation as the government continued to intervene in the price-setting mechanism in key sectors. Following a surge in 2013, privatisation activity has decelerated recently, with the total volume of completed deals decreasing from EUR 9.4 billion (1.5 % of GDP) in 2013 to EUR 4.8 billion (0.8 % of GDP) in 2014. The share of the energy sector in privatisation tenders remained high. Competition could be increased by continued liberalisation of product and services markets.

ERP recommendation 1: ‘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.’

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, are 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.

Market entry and exit

Starting a business became more cumbersome and expensive. Market exit also remained costly and long and insolvency proceedings were still heavy and inefficient. The number of newly established businesses increased by 16.3 % in 2014 even though the costs and difficulties of starting a new business increased. Starting a business required seven separate procedures and took 6.5 days on average. The average cost of starting a business increased to 16.7 % of per capita income in 2014 from 12.7 % in the preceding year. Obtaining a construction permit is still very burdensome and time-consuming.

The number of businesses closing down or being liquidated fell by 3.3 % compared with 2013. Closing a business also remained expensive and time-consuming. Insolvency procedures lasted an average of 3.3 years and recovery rates — at 27.9% on average — remained very low in 2014 although somewhat better than in the preceding year. Making it easier to start a business should be part of a more wide-ranging improvement of the business environment, as outlined in ERP recommendation 3.

ERP recommendation 3: ‘Take sustained efforts to improve the business environment and Turkey’s attractiveness as an investment destination, not least for foreign direct investments, in view of the continuing dependence on large capital inflows. This requires wide-ranging reforms, including strengthening the rule of law, making it easier to start businesses, and strengthening competition through continued liberalisation of product and service markets.’

Legal system

The legal system continued to function relatively well in the area of property rights, but in general no further progress was observed. The legal appeal by the dispossessed owners of Bank Asya should reassure investors about the strength and independence of the legal system. 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, partly because commercial court judges were insufficiently specialised. The expert witness system still operated as a parallel judicial system, without improving overall quality.

Out-of-court dispute settlement mechanisms are seldom used, except in the insurance sector, tax and customs. The judicial system and its administrative capacity could be further improved. A proposal for a new amnesty on interest payments related to tax arrears has been submitted to parliament. Recurrent amnesties and restructuring mechanisms of this kind discriminate against regular taxpayers and harm the tax and social security administrations’ collection capacity in the long term. Taxpayers and other citizens subject to fines had a clear advantage in delaying their payments, especially in the current inflationary environment.

Financial sector development

Despite declining profitability in banking, the financial sector generally performed well and continued to demonstrate resilience. Banks continued to dominate the financial sector, with their share of the sector’s total assets remaining stable at around 87 %. The value of banking sector assets as a ratio of GDP continued to increase, rising from 111 % in 2013 to 114 % in 2014. State-owned banks’ share of total banking sector assets increased slightly,

while the share of foreign banks also increased slightly to 14.6 % in February 2015. The share of the relatively small insurance sector (including private pensions) remained around 5 %.

Macro-prudential measures to rein in lending growth, combined with the central bank's January 2014 interest rate hike, led to a decline in the growth rate in bank lending. Nevertheless, total bank lending still increased by 18.5 % in 2014. The net profit of the banking sector was flat in 2014. The sector's capital adequacy ratio remained significantly above the regulatory target of 12 %, with the figure standing at 15.1 % in July 2015. The proportion of non-performing loans in total banking sector loans remained broadly stable at just below 3 %.

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. Some progress was made, particularly on improving educational attainment and schooling rates and on further liberalising the energy sector. However, significant problems remained over the quality of education and gender equality in education. Moreover, there was no progress in improving the transparency of state aid and further constraints and exceptions were introduced in the area of public procurement. The depreciation of the lira improved overall 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:

→ improving the functioning of the markets for goods, services and labour, which would increase potential growth and competitiveness on a sustainable basis;

→ improving qualifications of low-skilled workers through training and increasing women's labour force participation through more flexible working conditions.

Human and physical capital

Reforms and increased spending on education have so far generated a positive impact on educational attainment and schooling rates. However, significant problems remain over gender equality and the quality of education. Schooling rates continued to increase at all levels of education, reaching 99.6 % for the first four years and 94.5 % for the second four years of primary school and 76.7 % for secondary school in 2013/14. However, sizeable gaps persist in schooling rates for girls, especially in secondary school. Participation in higher education remained low by international standards, although the percentage of the population aged 30-34 with tertiary education qualifications increased from 19.5 % in 2013 to 20.5 % in 2014.

According to the most recent of the OECD's regular assessments of educational performance for 15-year-old students (PISA), the mean score of Turkish students improved in the three categories of 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.

ERP recommendation 4: 'In particular, Turkey should upgrade and make better use of its human capital through the pursuit of the education agenda and the deepening and widening of labour market reforms. Specifically, the qualifications of low-skilled workers should be improved through training and female labour force participation should be stimulated through flexible working conditions.'

Turkey needs to make better use of its human capital in order to stimulate sustainable and inclusive growth and competitiveness, both through raising qualifications of the workforce and labour market reforms stimulating female employment, in line with ERP recommendation 4.

Improvements in the country's physical capital were modest. Total investment declined by 0.2 percentage points to 20.1 % of GDP in 2014, while private investment increased its share of GDP by 0.3 percentage points to 15.9 %. Public investment, however, was cut back significantly following a surge in 2013 and its share of GDP was 4.2 %. Gross foreign direct investment (FDI) inflows to Turkey increased slightly to 1.6 % of GDP and the FDI stock as a proportion of GDP increased from 19.3 % to 22.3 % in the course of 2014. R&D expenditure (both public and private) is continuing to edge higher but was still low at 0.95 % of GDP in 2013, far below the government's current target of 1.8 % of GDP by 2018.

Little progress was made in upgrading Turkey's transport infrastructure in 2013: the motorway network remained unchanged while the total length of other roads and of the railway network was only extended slightly. In telecommunications, there was a switch from fixed line subscribers to mobile phone subscribers and a rise in the internet penetration rate for households from 49 % in 2013 to 54 % in 2014. No progress was made on aligning telecommunications legislation with the EU framework. The regulator launched a call for tenders over the operating rights for 4G licences in five frequencies, but interrupted the procedure after the President intervened.

Progress continued in the liberalisation of the energy sector. Following the entry into force of a new electricity market law in March 2013, the proportion of the market open to competition was increased further in 2014 with the aim of achieving 100 % by 2016. Progress also continued in the privatisation of electricity-generating assets. 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 Turkish Energy Stock Company (EPIAS) was established in April 2015 to carry out the financial reconciliation transactions on organised wholesale electricity markets.

Sectoral and enterprise structure

In 2014, GDP grew by 2.9 %, while employment increased only by 1.6 %, indicating an increase in labour productivity in the overall economy. The sectoral breakdown of employment growth shows only a small shift towards the services sector, which accounts for 51 % of total employment. Industry accounts for 20.5 % of employment, while construction and agriculture employ 7.4 % and 21.1 % respectively. The share of agriculture in GDP continued its long-standing downward trend.

The private sector's share of GDP declined from 86.4 % in 2013 to 84.6 % in 2014, but is still quite large by EU standards.

State influence on competitiveness

There was no progress in improving the transparency of state aid and there was some backsliding in the alignment of public procurement rules. 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 2015. 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*. New amendments to the legal framework for public procurement (see Chapter 5 below) moved the legislation further away from the EU *acquis*.

Turkey's trade and economic integration with the EU is high and increased further in 2014. Moreover, Turkey recently gained some international price competitiveness as a result of currency depreciation. The openness of the economy, measured by the value of exports and imports of goods and services as a percentage of GDP, increased in 2014. The proportion of trade with the EU out of Turkey's total trade increased from 38.5 % to 39.3 %. The EU proportion of Turkey's exports increased from 41.5 % to 43.5 %, while its proportion of Turkish imports remained stable at 36.7 %.

The EU remained the largest source of FDI flows into Turkey and its share of the total increased from 51.7 % to 55.9 %. Close to three quarters of the FDI stock in Turkey originates in the EU. The depreciation of the Turkish lira between June 2014 and June 2015 has improved Turkey's international price competitiveness.

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 has achieved a **good level of preparation** in this chapter. There was **some progress** in the past year towards further aligning legislation with the *acquis*, notably in eco-design requirements, medical devices and improving market surveillance for certain goods. However, some technical barriers to trade delay or prevent the free movement of goods in violation of Turkey's obligations under the Customs Union. These include additional testing and conformity assessment requirements applied at the border. In the coming year, Turkey should in particular:

- improve the free movement of goods in the 'old approach' area of the harmonised *acquis* by abolishing prior approval and licensing;
- abolish export restrictions.

On the **general principles** applying to the free movement of goods, the risk-based electronic import control system, 'TAREKS', is operational and grants free circulation to goods coming from the EU unless a specific risk profile is attributed to them. However, additional tests and conformity assessment checks are carried out for imports of goods such as toys and shoes, against the established product safety legislation and the rules of the Customs Union. Products in the 'old approach' area, particularly textiles, chemicals and foodstuffs, are subject to prior approval and licensing, while EU type approvals are accepted in the area of motor vehicles. The mutual recognition principle for the non-harmonised area continues to apply. Technical barriers to trade persist in areas such as textiles, second-hand goods and alcoholic beverages. Registration requirements for importing textiles, footwear, and clothing continue. Surveillance measures for imports have continued to hamper trade flows. Licences are still required for second-hand goods. Licensing requirements for alcoholic beverages have been reduced but labelling requirements continue to create barriers. Exports of aluminium, paper and copper scrap, chrome and leather are subject to restrictions which constitute a *de facto* ban, contrary to Customs Union provisions.

The alignment of **horizontal measures** is advanced. Adoption of a new Consumer Product Safety Regulation, which was to achieve full alignment with the General Product Safety

Directive, is still pending. In the area of **standardisation**, Turkey has to date adopted 18 981 standards set by the European Committee for Standardisation (CEN) and the European Committee for Electro-technical Standardisation (CENELEC) and 427 standards set by the European Telecommunication Standards Institute (ETSI). The overall rate of harmonisation with European standards stands at 97 %. Turkey has continued to adopt new mandatory specifications and to replace existing ones, mostly in the non-harmonised area. It has started to abide by its notification obligation in this field. On **conformity assessment**, there are currently 36 notified bodies and 1 technical approval body. In 2015, the number of accreditations increased by 13 %. As for legal metrology, Turkey adopted new or amending legislation on pre-packed products, bottles used as measuring containers, taximeters, measures and measuring instruments and on the inspection of the latter. A national metrology strategy was also prepared and adopted in 2015 with an implementation period of 3 years.

A **market surveillance** strategy was adopted setting out strategic objectives for 2015-2017 based on an assessment of the strengths and weaknesses of the current system. Legislation was amended to introduce or improve market surveillance of radio telecommunication terminal equipment, fertilisers, waste batteries and accumulators. Market surveillance has yet to be implemented effectively. This could be done by expanding the scope of surveillance, based on risk analysis, and by developing awareness-raising on product safety.

On **‘Old Approach’ product legislation** under the harmonised *acquis*, new and amending legislation was adopted on motor vehicles, some of which postponed the entry into force of legislation aligned with the *acquis*. Amending regulations on cosmetics and textile fibre were issued in order to align the Turkish legislation with the latest EU *acquis* in this field. A Cabinet decree revised the exchange rate between the Euro and the Turkish lira used for the pricing of pharmaceuticals; however, the amended rate is still far from the market exchange rate and thus excessive price controls continue in the sector to the detriment of imported products. The legislation on chemicals aiming at alignment with REACH still needs to be adopted although some steps were taken in order to harmonise some aspects related to certain dangerous substances.

In the already advanced area of **‘New and Global Approach’ product legislation**, Turkey adopted amending legislation aimed at aligning itself with the latest *acquis* on machinery safety and construction products. New legislation was issued on the eco-design requirements of a range of domestic appliances and of electric motors. New and amending regulations were adopted in the area of medical devices as related to clinical trials, to electronic instructions for use, to sales, promotion and advertising, as well as to testing, control and calibration. Administrative and legislative arrangements were made on the operation, maintenance and periodical control of lifts and inspection bodies for lifts. Turkey has lifted, only for equipment already in use on mining sites and effectively until 2017, the implementation of the EU Directive on equipment and protective systems intended for use in potentially explosive atmospheres (ATEX). This legislation had already been in force since 2006. The apparent need for its suspension raises questions on the reliability of the market surveillance system on ATEX since 2006. Harmonised standards were published on personal protective equipment.

As regards **procedural measures**, notifications of technical legislation under Directive 98/34/EC have increased since September 2014, although still not all legislation is notified.

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**. There has been **no progress** in the past year. So far, Turkey has concluded 13 bilateral social security agreements with EU Member States.

There have been no developments on **access to the labour market** or **EURES**, the European employment services network. On **coordination of social security systems**, no new bilateral social security agreement has been concluded with EU Member States.

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 work permits for foreigners. Substantial efforts are still needed to align further with the *acquis*. In the coming year, Turkey should in particular:

→ align with the Services Directive to provide cross-border services and set up a Point of Single Contact.

On the **right of establishment**, Turkey modified implementing legislation under the Law on Work Permits for Foreigners. The changes enable multiple-entry stay up to three months within a period of one year from the date of entry in areas such as the installation or maintenance of machinery and other goods and services imported to or exported from Turkey, or related training. The adoption of legislation, giving people under temporary or conditional protection the possibility to apply for a work permit, is still pending.

Regarding **freedom to provide cross-border services**, registration, licensing and authorisation requirements continue to apply for service providers registered in the EU. An implementing regulation on tourist guides maintains the nationality requirement contrary to the *acquis*. Turkey still needs to align with the Services Directive and to set up a Point of Single Contact in line with the expertise it is receiving to this end.

On **postal services**, Turkey ratified the Seventh Additional Protocol to the Constitution of the Universal Postal Union. It has not yet adopted a revised postal law clarifying the scope of licensing, the universal service fee and the extent of price regulation.

On **mutual recognition of professional qualifications**, a revised law now allows foreign-trained pharmacists to work in Turkey if their diplomas are recognised by a Turkish educational institution registered at the Ministry of Health. The Vocational Qualifications Authority continued to issue occupational standards. Some regulated professions remain subject to reciprocal recognition and/or nationality and language requirements. Turkey needs to further align with the *acquis* in this area on the basis of the expertise it is receiving to this end.

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. It has made **some progress** in the past year, in particular in setting up and implementing the legal framework to counter financing of terrorism. The legislation on real estate acquisition is not yet aligned with the *acquis* and remains opaque and restrictive of the rights of a number of Member States' nationals. In the coming year, Turkey should in particular:

- prepare and adopt an action plan for liberalising the purchase of real estate by foreigners;
- implement effectively the recommendations of the Financial Action Task Force on combating money laundering through closer inter-institutional coordination.

Regarding **capital movements and payments**, Turkey's legislation on real estate acquisition by foreigners lacks transparency 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, in line with the *acquis*. Sectoral restrictions are also in place on foreign ownership in radio and TV broadcasting, transport, education and the electricity market.

Turkey has already reached a good standard on **payment systems** and there has been no further progress in this area.

Turkey has made significant progress in the **fight against money laundering** and terrorism financing. The Financial Action Task Force stopped monitoring Turkey under its global compliance programme. However, Turkey still needs to address issues identified in its last mutual evaluation report. The Financial Crimes Investigation Board has continued to strengthen its capacity and has investigated a greater number of suspicious transactions. However, the number of convictions, confiscations, seizures and freezing of assets remains limited and better cooperation with law enforcement agencies is needed. Turkey is encouraged to ratify the Council of Europe's Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism.

4.5. Chapter 5: Public procurement

EU rules ensure public sector procurement of goods and services in any Member State is open to all EU companies on the basis of non-discrimination.

Turkey is **moderately prepared** on public procurement, an area that could potentially be included in a modernised and extended Customs Union. Important gaps remain in its alignment with the *acquis*, and public procurement is particularly vulnerable to corruption. **Some progress** was achieved in the past year, especially in strengthening Turkey's capacity to implement and enforce the rules. However, new amendments to the legal framework for public procurement moved the legislation further away from the EU *acquis*.

In the coming year, Turkey should in particular:

- revise its public procurement legislation to bring it in line with the 2014 EU public procurement directives, addressing in particular utilities and concessions, and to increase transparency;
- start repealing exceptions which contradict the *acquis* as envisaged in the harmonisation schedule of the national action plan for EU accession and eliminating restrictive measures such as domestic price advantages and civilian offsets

Institutional setup and legal alignment

The **legal framework** provided by Turkey's public procurement legislation broadly reflects the principles of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), such as value for money, free competition and transparency. However, on non-discrimination, Turkey applies a compulsory domestic price advantage to certain goods.

The Law on Public Procurement, which is broadly aligned with the 2004 EU public procurement directives, applies to tenders both above and below the threshold. 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 law has several inconsistencies with the *acquis* and needs to be aligned with the 2014 EU public procurement directives. Its scope is reduced by a range of sector-specific laws which limit transparency for economic agents and establish different strands of legal remedy (administrative or judicial), depending on the sector. The legislation for the utilities sector is more restrictive than allowed under the EU Utilities Directive. The thresholds remain higher than those in the EU directives. Regulations governing defence and security procurement are largely in line with the *acquis* but Turkey does not have a comprehensive legislative framework for concessions.

Amendments adopted in February 2014 and implementing legislation from 2015 have made the previously optional domestic price advantage of up to 15 % compulsory for 'medium and high-technology industrial products'. This applies only to Turkish companies and not to joint ventures or consortia involving EU companies. Amendments have also introduced an offset option in public tenders, by which the buyer (the government) can require the supplier to agree to non-pecuniary deliverables typically favouring domestic production. Such acquisitions have been exempted from the public procurement law. These restrictive measures contradict the *acquis*. On the basis of 2014 statistics, which do not yet reflect these measures, the domestic price advantage was applied for 29 % of the overall contract value (38 % in 2013) and in 9 % of the number of contracts above the minimum threshold (10 % in 2013). The average number of bidders in public tenders was 4.49. Turkey should eliminate all restrictive measures and consider applying the new means provided for under the 2014 EU directives for promoting innovation.

Turkey does not have a specific public procurement **strategy**. The national action plan for EU accession of November 2014 includes a harmonisation schedule aiming 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 the public procurement law and monitoring the public procurement system. The Ministry of Finance is in charge of coordinating policy formulation and implementation. However, amendments to the public procurement legislation via sector-specific laws undermine this structure. The February 2014 amendments gave competence to the Ministry of Science, Industry and Technology to determine the list of items for which a domestic price advantage is compulsory.

Implementation and enforcement capacity

Turkey's **public procurement market** remained stable at 6.4 % of GDP in 2014. Procedures generally respect the principles of transparency and efficiency. There is a well-functioning central public procurement portal (EKAP). Turkey's capacity to implement and enforce its rules is well developed. The Ministry of Finance, the PPA and the Ministry of Development

have sufficient resources to do their job. The market and competition work satisfactorily in most sectors. Framework agreements are used effectively 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 the operation of public-private partnerships, despite their significant increase in volume. The public-private partnership unit in the Ministry of Development provides an early-stage review of some projects along with the Treasury and the Ministry of Finance. Allegations of political interference in some public tenders have been reported, in particular regarding large partnerships which are exempt from the public procurement law.

Monitoring of the award and implementation of contracts is satisfactory. The PPA issues quarterly statistics which provide the basis for measuring performance and results as well as for improving the public procurement system.

Contracting authorities' **capacities to manage public procurement processes** continues to improve. The authorities have well-defined procurement functions and the necessary capacity to implement them effectively. Turkey uses e-procurement as an important tool to improve competition and transparency and to reduce costs. The PPA provides sufficient regulatory, advisory and operational support to the contracting authorities. It should target its training and operational support at institutions with less capacity, such as municipalities. In 2014, municipalities contracted out 32 % of the total value of tenders and received 28 % of all complaints.

Mechanisms to identify and address corrupt and fraudulent practices are in place, including rules on **integrity and conflict of interest**. However, Turkey should develop a risk indicator system that flags up potential integrity problems in the procurement process.

Efficient remedies system

The **right to legal remedy** is stipulated in the Constitution and in the Law on Public Procurement. The legislation on review procedures has a good level of alignment with the 2007 EU Remedies Directive and general EU Treaty principles. Any decision on complaints by a contracting authority can be appealed against to the Public Procurement Board within the PPA. Fewer than 20 % of the board's decisions are challenged in administrative courts. But the PPA's review function does not include areas exempted from the public procurement law, such as utilities or concessions. In concessions, the tenderer may submit a complaint to the granting authority and then directly appeal in administrative courts; decisions under public-private partnerships can be challenged in ordinary first instance courts. The delineation between these areas and their different appeal procedures is often not clear.

Regarding **implementation capacity**, the PPA review and remedies system provides for speedy, effective and competent handling and resolution of complaints and sanctions. In 2014, the Public Procurement Board, which acts as a separate body within the PPA, examined 3 942 complaints, some 4 % of the overall number of tenders. To avoid possible conflicts of interest the PP Board's integration into the PPA needs to be reconsidered. The fees for complaints, which have doubled in one year, seem to be excessive. Court decisions may take two to three years.

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. **Some progress** was made in particular by extending the scope of compulsory independent audit. Furthermore, the Public Oversight, Accounting and Auditing Standards Authority improved its capacity and online services. In the coming year, Turkey should in particular:

→ finalise the technical alignment with a few pieces of legislation including on mergers and divisions.

On **company law**, Turkey's level of alignment is already high. To implement the Commercial Code, Turkey continued adopting secondary legislation on commercial registries and to extend online company registration. Implementing regulations on mergers and divestitures, material events and stock buybacks were revised. A small number of issues concerning the alignment of legislation on mergers and divisions remain open.

Turkey continued to adopt new **corporate accounting** and financial reporting standards and amendments to the existing ones, based on International Financial Reporting Standards. The Turkish Public Oversight, Accounting and Auditing Standards Authority further improved its administrative capacity through training and further development of its online services.

The scope of compulsory independent **auditing** has been extended further by reducing capital thresholds. The number of approved independent auditors and audit firms further increased.

4.7. Chapter 7: Intellectual property law

The EU has harmonised rules for the legal protection of copyright and related rights. This covers, for instance, computer programs, broadcasting and trademarks, designs, biotechnological inventions and pharmaceuticals.

Turkey has a **good level of preparation** in this area. There was **some progress** in the past year but counterfeiting and piracy remain widespread. In the coming year, Turkey should in particular:

→ adopt pending industrial property and copyright legislation;

→ improve enforcement measures in the fight against piracy and counterfeiting;

→ further increase awareness of intellectual property protection beyond current initiatives.

In the area of **copyright and neighbouring rights**, collective management of rights is still problematic, particularly with the treatment of foreign producers, as much as on public performance rights and the licensing of reproduction rights. The draft copyright law is still pending in the Ministry of Culture.

The law on **industrial property rights** has yet to be adopted, perpetuating an unpredictable legal environment for right holders. Turkish patent law is still not in line with EU *acquis* and with the European Patent Office's standards on pharmaceutical inventions. The Turkish Patent Institute improved its online services by giving access to the design database of the Office for Harmonization in the Internal Market, as well as its administrative capacity. The quality of the institute's decisions on bad faith trademarks and industrial designs improved. It increased awareness-raising and cooperation activities with domestic and international institutions. In March 2015, the EU-Turkey Intellectual Property Rights (IPR) working group witnessed participation of many IPR-related industry representatives. A structured and

comprehensive dialogue with IPR holders on systemic IPR problems is yet to be established. The national strategy on IPR and geographical indications was published in July 2015 along with an action document for 2015-2018. However, further work is needed on geographical indications, plant variety and regulatory data protection for pharmaceuticals.

On judicial **enforcement**, one additional specialised court was established. However, the permanent expertise of the 25 IP courts should be strengthened by developing training on IPR issues. Patentability criteria should be drawn up in cooperation with judges and expert witnesses to ensure consistency. The professionalism and impartiality of expert witnesses should be strengthened in patent cases, among other things with guidelines on their qualifications and liabilities. Alignment with the Enforcement Directive is still needed, in particular on returning counterfeit goods to offenders, storage by right holders of confiscated goods and inconsistencies in obtaining preliminary injunctions. Customs enforcement against counterfeit goods improved further and the number of customs applications for seizures increased. The fight against piracy was strengthened through an encrypted laser code system which enabled more seizures. Yet, despite large-scale *ex officio* and complaint-based police raids, counterfeiting and piracy remain widespread, posing risks to public health and consumer protection and causing damage to the registered economy. Customs enforcement legislation needs to be further aligned with the *acquis*. Stronger political will is needed on IPR enforcement.

4.8. Chapter 8: Competition policy

EU rules protect free competition. They include anti-trust rules against restrictive agreements between companies and abuse of dominant position. EU rules also prevent governments from granting state aid which distorts competition.

Turkey is **moderately prepared** in the area of competition policy. **Some progress** was made, particularly on antitrust and mergers policy where the legislation is largely aligned and the competition authority continues to fulfil its tasks effectively. However, there was no progress on state aid policy. The entry into force of the legislation implementing the state aid law was postponed for a third time. In the coming year, Turkey should in particular:

→ implement the state aid law without further delay to ensure effective monitoring of aid schemes and proper alignment with the *acquis*. It should also finalise an updated inventory

The Competition Authority built up its enforcement record on **antitrust and mergers policy** further, in line with the 2014-2018 strategic plan. It issued 332 decisions in the reporting period, as well as a guidebook to help authorities understand Turkey's national legislation from a competition perspective. It issued a report identifying 215 pieces of legislation which may restrict competition. The authority maintains a satisfactory level of administrative and operational independence which should be preserved.

The entry into force of legislation implementing the **state aid** law was again postponed, until 31 December 2015, delaying the requirement to notify state aid schemes and measures. A comprehensive state aid inventory is yet to be set up and an action plan for aligning all state aid schemes with the *acquis* is yet to be adopted. The 2012 decree on the incentives package was amended twice, extending its scope to sectors such as chemicals, mining and technology-intensive products; it now also grants additional tax incentives for large-scale, regional or strategic projects. A number of aid schemes continue to breach Turkey's obligations under the Customs Union.

4.9. Chapter 9: Financial services

EU rules aim at ensuring fair competition between and the stability of financial institutions, namely banking, insurance, supplementary pensions, investment services and securities markets. They include rules on 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 the banking regulator adopted new implementing regulations for capital adequacy and the capital market regulator regulated the right of squeeze-out. However, the perception continued that decisions in the banking sector are politically motivated, calling into question the independence of supervisory agencies. In the coming year, Turkey should in particular:

→ take measures to re-establish trust in the independence of supervisory agencies, in particular the Banking Regulatory and Supervisory Agency.

There was some progress in the areas of **banks and financial conglomerates**. The Banking Regulatory and Supervisory Agency revised the rules on banks' capital and on measuring their capital adequacy. Revisions incorporated new developments on core capital adequacy, credit derivatives and hedging instruments, and on standard method and internal ratings-based approaches. However, the perception of politically motivated regulatory decisions continued, in particular when public authorities took over the management of Bank Asya. The regulator's action and the context in which the seizure took place raised questions about the proportionality of the decision.

Some progress was made on **insurance and occupational pensions**, as the Treasury revised the implementing regulation on insurance agencies, scaling up the requirements to establish agencies and open new branches.

There was no further progress on **financial market infrastructure** and there was some progress on **securities markets and investment services**. The regulator revised the implementing regulation on foreign securities markets instruments to facilitate the issuing of different types of equity instruments.

4.10. Chapter 10: Information society and media

The EU supports the good functioning of the internal market for electronic communications, electronic commerce and audio-visual services. The rules protect consumers and support universal availability of modern services.

Turkey is **moderately prepared** in the area of information society and media. It made **some progress** in the past year, notably by adopting an e-commerce law and bringing the broadcasting law more closely into line with the EU *acquis*. However, the insufficient protection of freedom of expression, privacy and personal data and market access, and the overregulation in the sector, remain issues of serious concern. In the coming year, Turkey should in particular:

→ strengthen the institutional independence in electronic communications in particular in terms of financing and oversight.

→ revise the law on internet to support an environment conducive for freedom of speech on the internet and protection of privacy and personal rights.

→ further align the authorisation regime in electronic communications with the EU *acquis*.

→ take the necessary steps to complete the digital switchover as soon as possible.

On **electronic communications, information and communication technologies**, there have been no major developments in aligning legislation on authorisation, spectrum management,

market access and the universal service regime. Full independence of the Information and Communication Technologies Authority (ICTA), including the Telecommunications Communication Presidency (TIB), needs to be secured. Further improvements are needed to ensure the fair allocation of spectrum bands and the effective use of frequencies, and to lift restrictions on concession operators applying to offer multiple bundled services. Contrary to the EU *acquis*, the incumbent fixed telecom operator is not able to offer retail broadband services. Regarding rights of way, municipalities regularly charge operators additional fees. Mobile broadband (including 3G) penetration rate significantly increased to 41.7 % in 2014, while remaining stable, at 11.5% for fixed broadband. In August, Turkey held a 4G license tender divided into 20 frequency lots. Results were announced on 26 August 2015. Total bids amounted to € 3.4 billion, which represents about € 4 billion (with the 18% VAT included) as revenue for the government. Operators will be required to launch 4G services by April 2016.

The law on internet was amended in March for the third time, granting the Telecommunications Communication Presidency further extensive and restrictive powers over internet content and usage. The legal framework raises serious concern about freedom of expression, freedom of internet, protection of privacy and personal rights. (*See Chapter 23 — Judiciary and fundamental rights*)

On **information society services**, Turkey's e-commerce law entered into force in May. An information society strategy for 2015-2018 and a related action plan were published.

In the field of **audiovisual policy**, the digital switchover process was delayed by a lawsuit brought by some media service providers. Broadcasting in languages and dialects other than Turkish continued without restrictions. The broadcasting law, amended in 2014, is to a large extent in line with the EU *acquis*. However, the restrictive way in which it is implemented raises concern. (*see Chapter 23 — Judiciary and fundamental rights*).

As regards transparency, in the reporting period the Radio and TV Supreme Council RTÜK published 1365 decisions, together with the internal experts' report. Council members nominated by the opposition complaint about biased election coverage favouring the ruling party. The Supreme Board of Elections accepted some of the media complaints based on RTÜK reports. In total 265 violation reports have been prepared by RTÜK. As a result, 197 sanctions were issued in the form of warnings and programme suspensions to 67 out of 77 media service providers. Nevertheless, the independence and neutrality of council members should be strengthened by improved procedures for their election.

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 implementation of the pre-accession rural development programme IPARD. The farm accountancy data network now covers the entire country, but its integration into relevant databases and use for policy analysis are yet to be addressed. In the coming year, Turkey should in particular:

- completely eliminate any restrictions on imports of live cattle and beef;
- adopt a strategy for agricultural statistics.

Regarding **general agricultural issues**, preparations for the agricultural census are ongoing

and yet to be completed, and the strategy for agricultural statistics is yet to be adopted. To improve the collection and reliability of statistical data, a statistics and evaluation department has been established in the Ministry of Food, Agriculture and Livestock. The farm accountancy data network, based on automated data collection procedures, was further expanded to cover all 81 provinces. Data from the network is currently being integrated with the ongoing census, agricultural land parcel database and other related databases.

On direct support to producers Turkey has made no further steps towards preparing a strategy for adjusting its agricultural support policy in line with the common agricultural policy. Work on developing a land parcel identification system has started, with EU support, together with an integrated agricultural data information system for individual support decisions to farmers.

Unjustified restrictions on imports of live cattle, beef and derivative products from the EU have continued. Despite the progress on imports of live cattle for further fattening and the recent opening of a beef quota, Turkey has made little progress 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 the field of **rural development**, Turkey's ability to absorb funding under the IPARD programme improved further thanks to a constantly increasing number of applications, smooth contracting and rising payments. In 2014, EUR 250 million of EU funding was paid to beneficiaries. The IPARD programme under IPA II for 2014-2020 was adopted in January. Turkey adopted the second national rural development strategy, covering 2014-2020, which aims to ensure that the rural development activities of different institutions are coordinated. The IPARD Managing Authority started implementing the technical assistance measure to manage the IPARD programme, including capacity building for the LEADER measure. The 1 952 staff of the Agriculture and Rural Development Support Institution, at central and provincial level, received in-service training, while the institution participated in the accreditation process under IPARD II. Further efforts are needed to make information available and ensure IPARD programmes are publicised and made more visible.

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 seed, plant protection material, 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, 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 by-products.

Progress in aligning and implementing the *acquis* on **general food safety** issues has been limited. Efforts should be stepped up to align **veterinary policy** fully with the *acquis*. Work on identifying and register bovines as well as small ruminants has continued. Border inspection posts at land and sea borders and at Sabiha Gökçen Airport in Istanbul still do not function fully.

Turkey's fight against animal diseases continued. The number of foot and mouth disease outbreaks has fallen considerably following mass vaccination and the introduction of strict movement controls to ensure the Thrace region remained a foot and mouth disease-free zone with vaccination. 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 for the de facto import ban on live cattle, beef meat and derivative products*). Regulations on the welfare of farm animals and on the protection of laying hens have been brought into force. However, further structural and administrative efforts are required to fully implement the *acquis* on animal welfare. There has been no progress on zoonoses.

Turkey continued implementing training, inspection and monitoring programmes concerning **placing on the market of food, feed and animal by-products**. Progress in developing the national upgrading plan for agri-food establishments has remained limited. Significant efforts are still needed to implement the new rules for registering and approving food establishments. Initial work on animal by-products has started but adapting the new rules to this sector still requires substantial efforts. The funding of inspections has not yet been aligned with the EU system.

Progress was made in aligning and implementing **food safety legislation** on issues such as labelling, additives and purity criteria, flavourings and food supplements. For food enzymes and novel foods alignment has not yet been completed. Although the trade disruption affecting food enzymes produced from genetically modified organisms (GMOs) was solved by a recommendation from the Biosafety Board, this is expected to be translated into an amendment to the biosafety law. On **specific rules for feed**, a regulation on maximum levels of coccidiostats or histomonostats in food has been adopted.

Regarding **phytosanitary policy**, a regulation on recommendation, application and registration processes for plant protection products has been adopted.

4.13. Chapter 13: Fisheries

The Common Fisheries Policy protects living resources of the sea and limits the environmental impact of fisheries. This includes setting catch quotas, managing fleet capacity, rules for 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 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.

The Ministry of Food, Agriculture and Livestock expanded its **administrative and organisational capacity** by establishing fisheries and aquaculture branch offices in 43 provincial directorates. The draft fisheries law has not yet been adopted.

Regarding **resources and fleet management**, a national sea research strategy aimed at contributing to a sustainable development approach in fisheries management was adopted. The scheme subsidising the decommissioning of fishing vessels has made possible significant progress in fleet management, with a total of 820 vessels decommissioned, of which 456 were recalled in 2014. Marine fisheries data started to be collected in 2014 as part of a joint programme between the ministry and the Turkish Statistical Institute.

On **inspection and control**, some progress has been made in implementing the recommendations of the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas

(ICCAT) on bluefin tuna. The EU-Turkey Fisheries Dialogue Group is helping to steer inspections in this area. Inspections of baby clam production sites have intensified.

No progress can be reported on **structural actions** and **state aid**. On **market policy**, the EU supports efforts to build up the ministry's capacity. However, more needs to be done to prepare and implement a strategy and action plan.

Regarding **international agreements**, the 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 at a **moderately prepared** level on transport. There was **some progress** in the past year in this field, particularly in civil aviation. Legal and institutional alignment is lagging significantly in the rail sector. In the coming year, Turkey should in particular:

→ make further efforts to implement legislation aligned with the EU *acquis* in the rail sector, particularly ensuring independence of the infrastructure manager to carry out essential functions.

→ improve cooperation with the EU and in particular with the European Aviation Safety Agency on civil aviation.

The Directorate-General for **Road Transport** continued to increase its administrative capacity and inspections of vehicles' roadworthiness. The implementing legislation on transporting dangerous goods by road was amended in April to further align it with the *acquis*. Capacity was increased for training truck drivers to be professionally competent and for testing and certifying vehicles transporting dangerous goods. The amended road traffic legislation aligns driving licences format requirements with EU rules over a five-year period.

On **rail transport**, the law on liberalisation of railways does not comply with the *acquis* in creating the conditions for a competitive and transparent market where the independence of essential functions is ensured. Secondary legislation on network access was published in May, but other secondary legislation, on issues such as licensing, rolling stock registry and safety, is still lacking and preventing any effective opening-up to the private sector. The incumbent railway operator, Turkish State Railways, has still not been unbundled as required by law. In its role as infrastructure manager, the company owns and finances rail operations, contrary to the *acquis*. The Directorate-General for Rail Regulation still acts as both the regulatory authority and the safety authority and does not enjoy sufficient independence from the Ministry of Transport. Further alignment efforts are required. The regulation on the transport of dangerous goods by rail and the decree on the minimum standards for professional competence of the staff working on dangerous goods transport operations by rail were approved in July.

Legislation to promote **intermodal transport** has not yet been adopted. The capacity of the Directorate-General for Combined Transport and Dangerous Goods needs further strengthening.

On **air transport**, signature of the EU horizontal agreement on air transport services with Turkey is still pending. 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 directorate is working on aligning technical requirements and administrative procedures related to air operations with those of the EU and European Aviation Safety Agency (EASA). Turkey has reached a good degree of convergence with the EU-EASA rules on airworthiness of foreign aircraft but there is no progress on aircrew. Turkey adopted a national civil aviation security programme. The absence of a working arrangement with EASA to extend the scope of inspections to air traffic management and air navigation services means that Turkey's level of progress in this domain 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.

In **maritime transport**, Turkey should continue its efforts to become party to all basic conventions of the International Maritime Organization. A regulation on maritime transport of dangerous goods was published in March and a training programme on this issue has been set up. Turkey has not aligned yet with the *acquis* on reporting formalities for ships.

As long as restrictions remain in place on vessels and aircrafts registered in or related to Cyprus or whose last port of call was in 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 competition and state aids, equal access to resources, the internal energy market, energy efficiency, nuclear energy and nuclear safety and radiation protection.

Turkey is **moderately prepared** in the field of energy. There was **good progress** in the past year, especially on security of supply, the internal market for electricity, and renewable energy. Liberalisation of the electricity sector and the level of alignment with the third energy market package in electricity are well advanced. Efforts have continued to foster renewable energies. In the coming year, Turkey should in particular:

- establish a functioning competitive market in the natural gas sector in line with the *acquis*;
- implement a transparent and cost-based pricing mechanism for electricity and gas;
- make urgent progress on aligning with the *acquis* on nuclear energy, to create the necessary legal framework required for planning and construction of its nuclear plants.

Good progress has been made on **security of supply**. The Ministry of Energy and Natural Resources adopted its new strategic plan for 2015-2019 which aims to improve security of energy supply, diversify supply sources and promote energy efficiency and renewable energy, with incentives to use domestic sources. Turkey continues to comply with the oil stocks *acquis*. In April, the Turkish Electricity Transmission Company and the European Network of Transmission System Operators for Electricity signed a long-term agreement on commercial energy exchanges. Turkey's efforts to strengthen the electric interconnection with all its neighbours have also continued. A gas transportation agreement between Turkey and Turkmenistan was ratified in May. Operations related to the trans-Anatolian natural gas pipeline project moved forward decisively. In December 2014, Russia announced a new gas transportation project in cooperation with Turkey to replace the South Stream pipeline project, but its construction remains uncertain. A fair and transparent gas transit regime in line with the EU energy *acquis* is needed to enable Turkey to play a major role as a gas transit country to the EU. (See Chapter 21 on Trans-European networks).

Important progress was made on the **internal energy market**, particularly on organising the wholesale electricity markets with the establishment of the Energy Markets Operation Joint Stock Company. The company will facilitate the creation of a fully liberalised electricity and gas market in Turkey. A regulation on balancing and settlement was amended in March with a view to introducing an intra-day market, coordinating losses in the transmission system and increasing switching possibilities for eligible consumers. The privatisation of power generation facilities assets continued. The minimum consumption level at which consumers can freely choose their electricity supplier was further reduced from 4500 kWh to 4000 kWh for 2015. Cost-based tariffs, envisaged by the electricity market law, have not yet been properly implemented. Existing cross-subsidies will continue until 2016.

There was some progress in the natural gas sector. The threshold at which eligible consumers can choose their supplier was further reduced to 75 000 m³/year in 2015. The Energy Market Regulatory Authority set the gas demand forecast for 2015 to 50.86 billion m³. The tendering process for gas distribution continued and the network was extended to 70 of Turkey's 81 provinces. There have been no developments on revising the natural gas market law or on a new gas strategy.

Good progress can be reported in the field of **renewable energy**. In February 2015, the Ministry of Energy and Natural Resources issued a new national renewable energy action plan which aims to increase the country's renewable energy generation capacity to 61 GW by 2023, mostly in the form of hydro, wind and solar generation. Implementing regulations were adopted to set up a wind-power forecasting centre and on water usage rights agreements. Private sector investment in renewable energy, particularly in wind and unlicensed solar, is growing fast. Development of renewable energy must consider the *acquis* requirements on State aid and on environment. In 2014 21% of electricity generation was from renewable sources, down from 29 % in 2013 due to reduced hydropower output as result of the draught.

There was no progress on **energy efficiency**. The strategic plan for 2015-2019 does not include any specific target. The capacity of the Directorate-General for Renewable Energy needs strengthening. The energy efficiency law and related legislation are not aligned with the Energy Efficiency Directive.

On **nuclear energy, nuclear safety and radiation protection**, no progress can be reported on alignment with the *acquis*. The intergovernmental agreement with Japan to build Turkey's second nuclear power plant, in Sinop, was ratified in May. Construction of the marine structures of Turkey's first nuclear power plant, in Akkuyu, has already started. However, the law on acceding to the Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management has not been adopted. The same goes for the draft framework law on nuclear energy and radiation and the establishment of an independent regulatory authority.

4.16. Chapter 16: Taxation

EU rules on taxation cover value-added tax and excise duties as well as aspects of taxing income from savings of individuals and of corporate taxes. They also deal with cooperation between tax administrations, including information exchange to prevent tax evasion.

Turkey is **moderately prepared** in the area of taxation. **Some progress** was made on excise duties and operational capacity. In the coming year, Turkey should in particular:

- comply with the 2009 action plan as regards excise duties on alcoholic beverages;
- align the excise legislation on energy products with the *acquis*.

In the area of **indirect taxation**, Turkey's value added tax (VAT) legislation does not fully

comply with the EU *acquis*. It needs to be further aligned in terms of structure, exemptions, special schemes and the scope of reduced rates. Regarding excise duties on tobacco products, in January Turkey reduced the specific duty that finances the Tobacco Fund on imported and blended tobacco, in line with the 2009 taxation action plan. This is a positive step towards eliminating discriminatory practices. There are still some discrepancies between Turkey's legislation on taxing cigarettes and the *acquis* regarding the specific and ad valorem components of the tax. However, the overall level of the excise duty on cigarettes is now close to EU levels. Regarding excise duties on alcoholic beverages, discriminatory differentials in taxation between domestic and imported products were reduced in January. The increase in excise duties on raki was proportionally higher than on other alcoholic drinks, thereby significantly reducing taxation differentials. Although not fully compliant with the agreed differentials for 2015 included in the 2009 taxation action plan, this is a positive step towards meeting them. An across the board rise of excise duties in July 2015 increased again the taxation differentials. Continuing to gradually eliminate discriminatory practices in line with the action plan is key for further progress under this chapter. Discrepancies with the *acquis* in excise duty legislation on energy products, such as ad valorem excise duties, have not been corrected.

On **operational capacity and computerisation**, the Revenue Administration continued taking measures to increase voluntary compliance by simplifying procedures, strengthening enforcement and improving taxpayer services. Procedures for electronic VAT refunds are operational. Monitoring of how the action plan to combat the informal economy is being implemented continued, but needs to be transparent about the results achieved. The capacity of the Tax Inspectors Board was further strengthened.

4.17. Chapter 17: Economic and monetary policy

EU rules require the independence of central banks and prohibit them 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, though **no progress** was made in the past year. Turkey has a generally good capacity for economic analysis and planning. Increased political pressure on the central bank undermined 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 Economic Reform Programme (ERP) by the set deadlines.

On **monetary policy**, further progress is needed to ensure the central bank's independence, as its statute fails to provide sufficient guarantees in this regard. For example, the inflation target is jointly decided by the government and the central bank, which implies a lack of institutional independence for the latter. The executive continued to increase political pressure on the central bank to lower interest rates. As regards privileged access to financial institutions by the public sector, full alignment with the *acquis* requires further steps.

On **economic policy**, Turkey submitted its first ERP in March 2015, with considerable delay. The programme presents an optimistic macroeconomic scenario for 2015-2017, with a sizeable increase in growth compared to the previous three years. However, this scenario is not in line with recent trends and market developments. The ERP failed to address a number of elements in the Commission's guidelines for such programmes, most notably the implementation of the policy guidance provided in the Conclusions of the Ministerial Dialogue between the Economic and Finance Ministers of the EU and the Candidate

Countries on 6 May 2014.

There is a need to improve the credibility of forecasts, an important element of the Directive on requirements for budgetary frameworks. Closer alignment with other elements of this Directive also requires substantial work, such as introducing numerical fiscal rules and their independent monitoring.

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. **Some progress** was achieved in the past year, notably on labour statistics.

Still, further efforts are needed across the board, especially to align macroeconomic and agricultural statistics with the EU *acquis*. In the coming year, Turkey should in particular:

- strengthen coordination between the National Statistics Office and some other data providers, while improving the quality and use of administrative records;
- submit key national accounts indicators to the Commission;
- improve statistics on agriculture, asylum and migration.

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 Statistics Office (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. However, the cooperation between the NSO and some of the main data providers, particularly the Ministry of Finance and the Social Security Institution, needs to be improved; cooperation with the Ministry of Food, Agriculture and Livestock needs to be considerably enhanced. Access to administrative records is difficult and the often poor quality of data in registers held by different institutions is problematic. The often poor quality of data in registers held by different institutions has led to more 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 records.

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. Regional accounts are not yet available at level III of the nomenclature for statistical regions. Turkey started producing the balance of payments data according to the sixth version of the manual, while also making available old data as from 1975 on the basis of the new manual, for comparability purposes. The harmonised index of consumer prices is implemented 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**, full implement the regulation on structural business statistics is ongoing but 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. 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*.

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 the continuous labour force survey introduced in 2014. Turkey revised its methodology for employment data in 2014 and now follows EU practice. 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. The address-based registration system does not make it easy to follow the movement of foreign nationals for statistics on external migration and asylum.

In **agriculture statistics**, no agricultural census has been implemented 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 economic accounts for agriculture are outdated. The coverage and availability of the farm registry, agricultural labour index and agricultural production data are in need for considerable improvement. Further work is needed to strengthen the coordination between the NSO and the Ministry of Food, Agriculture and Livestock, and revise the strategy for improving agricultural statistics to allow for the progress made in setting up a farm register to be described in detail.

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 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 anti-discrimination. They also promote social dialogue at European level.

Turkey remains **moderately prepared** in this chapter. There was **some progress** over the past year, mainly on health and safety legislation. In the coming year, Turkey should in particular:

- remove obstacles such as the double threshold requirement for trade unions, which is hindering effective social dialogue;
- better implement and enforce health and safety legislation;
- step up social protection, social inclusion and anti-discrimination policies, with the aim of ensuring equal treatment for all.

In the field of **labour law**, new legislation was adopted in September 2014 to regulate subcontracting in the public sector. Still, subcontracted workers not covered by the law continue to be particularly at risk of poor working conditions, unjustified dismissals and difficulties in joining trade unions. Workers in the mining sector are particularly affected by subcontracting. Turkey has still not regulated all forms of employment, such as temporary work, in line with the EU *acquis*. The rate of unregistered workers, who are also not covered by the labour law and without access to trade unions, increased to 34.0 % from 33.6 % last year. The rate is lower for non-agricultural work (22.3 %) but more efforts are needed to reach the national target of 17 % by 2018. Child labour persists, including some of its worst forms, and continues to be a critical issue. Limited actions have been taken to prevent child labour in seasonal hazelnut harvesting.

On **health and safety at work**, Turkey ratified ILO Convention No 167 on safety and health in construction work and ILO Convention No 176 on safety and health in mines. Legislation has been adopted that introduces more stringent measures against mining accidents, obliges employers in very hazardous workplaces to strengthen occupational health measures and protects occupational health and safety experts. The law aiming to align with the *acquis* in the field of health and safety at work is still not fully applicable as central elements of the law on alignment with the EU Framework Directive will apply in 2016. Work-related accidents are a serious concern as official statistics show that 191 389 occurred in 2013, with 1 360 fatalities, predominantly in the construction sector. Greater transparency in reporting is needed as non-governmental figures indicate casualties 40 % higher. Significant under-reporting of occupational accidents and diseases and shortcomings in labour inspections need to be addressed.

Regarding **social dialogue**, a ruling by the Constitutional Court means workers in small companies are now legally protected against being dismissed for their trade union activities. Another ruling of the Court reduced from 3 % to 1 % the sector level threshold for independent trade unions to obtain authorisation to negotiate collective agreements. Trade union membership in the private sector increased from 9.5 % to 11.2 % in 2015, but the proportion of workers covered by collective agreements remains significantly lower. This is mainly due to the continued existence of ‘double thresholds’ which limit trade unions’ ability to engage in collective agreements. Moreover, a large number of unregistered workers do not have access to trade unions. Unlawful dismissals of trade union members and long-lasting trials discourage workers from joining trade unions. The Constitutional Court lifted a ban on strikes in banking and urban transport, but the postponement by the government of strikes in non-essential services and forced arbitration seriously impaired the right to strike. The Court also ruled that public employees should enjoy their right to strike as guaranteed by the Constitution and ILO conventions, but this ruling, which does not cover civil servants, has not been followed up in practice yet. Turkey needs to respect civil servants’ right to strike and to lift obstacles to collective bargaining, among other things by considering changes to the Constitution. The Economic and Social Council has not convened since 2009. In the public sector, especially in educational institutions and civilian functions of the armed forces, there are reports of discriminatory practices against members of certain unions.

In **employment policy** the targets of the national employment strategy remain ambitious compared with a weakening labour market performance. Employment rates for those aged 20-64, at 75 % for men and 31.6 % for women, have stagnated and remain low, especially for women. The unemployment rate increased to 9.9 % and is significantly higher for women. Youth unemployment rose to 17.8 %, and a quarter of all young people are not in employment, education or training. The public employment service continued to increase its capacity and outreach. Work on the first employment and social reform programme continues.

Preparations for the programming and management required for the **European Social Fund** continued. The IPA sectoral programme for employment, education and social affairs for 2014-2020 was adopted in December. Intensive tendering and operations in employment, education and social inclusion continued under the 2007-2014 IPA human resources development programme.

On **social inclusion**, no progress was made towards establishing an integrated policy framework for social policy, assistance and poverty alleviation. However, some indicators improved, although they remained worse than the EU average. The national employment strategy envisages penalties for institutions that fail to recruit persons with disabilities, but this group continued to account for fewer than 2 % of public employees. The share was even lower in the private sector. The law discourages persons with disabilities from entering the

profession of judges or prosecutors. Measures to encourage the employment of persons with disabilities have limited impact in the absence of a comprehensive approach. A national strategy for integrating Roma has not yet been adopted.

Total expenditures for **social protection** continued to increase reaching 13.8 % of GDP in 2013. The proportion of health expenditures increased in 2013 for the first time in four years, to 5.4 % of GDP. Low employment rates of women and the high proportion of informal work remain challenges for a sustainable pension system, whose deficit further increased in 2014. With the elderly population and elderly dependency rates increasing, active ageing policies need to be stepped up. The social assistance scheme for persons with disabilities expanded, with an increase in the number of beneficiaries covered and in the capacity of institutional and semi-institutional care centres and services.

There were no developments in **anti-discrimination** policy. Groups promoting gender diversity and ethnic groups continued to report cases of discrimination in employment. In a recent academic study, one third of LGBTI persons reported discrimination in access to work, working conditions and salary; and do not take legal action due to mistrust towards the legal system and anxieties over possible breach of privacy (*See chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*).

In the field of **equal opportunities**, there is no progress in increasing women's low participation rate in the labour force. The lack of institutions to care for children, the elderly and the sick hinders women's employment and reinforces their role as carers. Only partial measures have been taken to create more flexible working conditions in the public sector. The social security coverage of domestic workers requires attention. The legislation and policies on balance of work and private life need take into account gender equality. The gender pay-gap remains problematic. The equality body required by the *acquis* has still not been established. (*See chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*)

4.20. Chapter 20: Enterprise and industrial policy

EU 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. **Some progress** in developing policy was made in the past year with the adoption of the new industrial strategy, SME strategy, a strategy on entrepreneurship and several sector strategies. However, restrictive instruments not in line with EU industrial policy principles are in place. In the coming year, Turkey should in particular:

→ improve policy compliance following the Small Business Act process results and the review of recently adopted strategies and action plans

On the **enterprise and industrial policy principles**, the Ministry of Science, Industry and Technology adopted an updated industrial strategy for 2015-2018. The small and medium-sized enterprise strategy and action plan were also revised for the same period. In addition, horizontal strategies were issued on entrepreneurship, public-industry-university cooperation and productivity.

Regarding **enterprise and industrial policy instruments**, a new 'industry cooperation programme' provides for an offset possibility in public procurements exceeding EUR 7.5 million involving innovation, technology transfer and delocalisation to the domestic market. This obliges foreign bidders to cooperate with Turkish companies in joint production, investment and/or integration of Turkish companies into their supply chain. Such restrictive instruments are not in line with EU industrial policy principles. Turkey continued to

comprehensively support industrial and technology development zones.

Turkey has several public funding schemes for industrial development, from the Ministry of Science, Industry and Technology and its affiliated bodies TUBITAK (R&D and technology) and KOSGEB (SME development) as well as from the Ministries of Economy, Development, and Finance. However, these schemes are not part of a comprehensive framework. SMEs use about 39 % of available business loans, which is still below their share in the economy. Reliance on venture capital is low but increasing. Turkey participates in the COSME programme and established its new European Enterprise Network. It is currently participating in the assessment exercise on the Small Business Act (SBA). Initial results confirm that Turkey is performing well in a number of dimensions. Strategies were adopted on industrial design, intellectual property rights, geographical indications, biotechnology, textile, ready-wear and leather products, pharmaceuticals, information society and recycling, and are expected to give industry a boost once implemented.

4.21. Chapter 21: Trans-European networks

The EU promotes trans-European networks in the areas of transport, telecommunications and energy to strengthen the internal market and contribute to growth and employment.

Preparations on Trans-European networks remain **well advanced**. **Good progress** continued in the past year, in particular decisive progress in gas transportation and in the full integration and interoperability with the European Network of Transmission Systems Operators for Electricity. In the coming year, Turkey should in particular:

- step up efforts to establish a fair and transparent gas transit regime in line with the *acquis*;
- take steps towards establishing a new core network, and conclude and start implementing the national transport master plan.

On **transport networks**, studies for a national transport master plan and a logistical master plan are under way. Turkey has taken preparatory steps and contributed to establishing a core network in line with the revised TEN-T methodology and guidelines.

Regarding **energy networks**, Turkey has continued its efforts to diversify both sources and routes and has strengthened its role as a gas transit country. Major efforts have been made to move forward the trans-Anatolian pipeline project and construction work was launched in March 2015. In December 2014, Russia announced a new gas transportation project in cooperation with Turkey, to replace the South Stream pipeline project, but its construction is uncertain. A fair and transparent gas transit regime in line with the EU energy *acquis* is necessary for Turkey to play a major role as a gas transit country to the EU.

On electricity networks, in April the Turkish Transmission Electricity Corporation and the European Network of Transmission System Operators for Electricity signed a long-term agreement on commercial energy exchanges. The corporation revised in May the electricity network regulation in line with EU's and committed to the standards of the Continental Europe Operation Handbook and to carrying out market transactions in line with the EU's Third Energy Package.

4.22. Chapter 22: Regional policy and the coordination of structural instruments

The EU funds regional development in the Member States. Implementation is the responsibility of the Member States that must have adequate administrative capacity to ensure the good handling and sound financial management of the projects.

Turkey is **moderately prepared** in the area of regional policy and the coordination of structural instruments. **Some progress** was made in the past year. In the coming year, Turkey should in particular:

- focus on activities that reduce the risks of not using the IPA funds on time;
- strengthen its ability to implement programmes and deliver quality.

A national strategy for regional development and regional development plans at NUTS II level (Nomenclature of Units for Territorial Statistics) have been adopted for the period 2014-2023.

The Ministry of Development is taking only limited initiatives in exercising its coordination role regarding the **institutional framework**.

Technical assistance projects and training programmes continued building the **administrative capacity** of IPA institutions and development agencies. However, these efforts are undermined by staff turnover. The transfer of responsibility to the new metropolitan municipalities had a temporary negative impact on the IPA programme in environment.

Regarding **programming**, in December 2014 operational programmes covering the period 2014-2016 were adopted for transport, environment and climate action, competitiveness and innovation, and employment, education and social policies.

On **monitoring and evaluation**, there has been no progress in developing the integrated monitoring information system which is not currently used by the operating structures.

In the area of **financial management, control and audit**, little progress has been registered in the absorption of IPA funds under components III 'Regional Development' and IV 'Human Resources Development'. The high risk of not using the available IPA funds on time emerged in 2014 and has increased in 2015. The operating structures continued to strengthen their capacity but this has been offset, though to different degrees amongst the components, by a lack of political commitment to managing IPA funds, high staff turnover, insufficient staffing in the quality control and audit units and the insufficient quality of tender documents. This is being assessed in the context of the entrustment of budget implementation tasks for IPA II to the national authorities.

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 **no progress** in the past year. The Turkish judicial system, which had significantly improved between 2007 and 2013 in terms of independence, efficiency, and the protection of human rights and fundamental freedoms, has seen respect for the principle of separation of powers seriously undermined. Judges and prosecutors have been under strong political pressure. In the fight against corruption, the number of investigations, prosecutions and convictions declined. In particular, investigation and prosecution of high-level corruption cases remained limited. Prevention measures need to

be improved. Corruption remains prevalent in many areas and continues to be a serious cause of concern. On fundamental rights, some developments were at odds with the action plan for the prevention of violations of the European Convention on Human Rights (ECHR), in particular the legislation adopted on internal security. Freedom of expression is of particular concern, with arrests, hearings, detentions, judicial prosecutions, censorship cases and layoffs of journalists increasing as the authorities maintained their pressure on the media and free speech.

In the coming year, Turkey should in particular:

→ restore all legal guarantees to ensure full respect for the independence of the judiciary in practice;

→ establish a track record of investigations, prosecution and final convictions in corruption cases, in particular high-level cases;

→ ensure full respect for fundamental rights and freedoms, in particular freedom of expression, the fight against impunity, freedom of assembly and protection of personal data and of persons belonging to minorities.

(See also the specific recommendations on the judicial system, the fight against corruption and freedom of expression in sections 2.3 and 2.4.)

Functioning of the judiciary

Strategic documents

A revised strategy for 2015-2019 was adopted in April 2015 to address the main shortcomings in the justice system. The strategy contains 10 goals targeting the key issues that need to be addressed. However, it does not provide a detailed assessment of the implementation of the previous strategy and of remaining gaps. It is a very general planning document, specifying lead institutions and broad timelines, but including only limited detail on envisaged steps and actions and no assessment of budgetary implications. It is crucial that the strategy be implemented with the involvement of all relevant stakeholders, including the civil society.

Management bodies

No action has been taken to strengthen the independence of the High Council of Judges and Prosecutors (HSYK) from the executive following the legislative changes in 2014. Over the reporting period the Minister of Justice, in his capacity as *ex officio* President of HSYK, participated in two meetings. No official record of votes of HSYK decisions on investigations against judges and prosecutor is made public. The minister's veto right, as *ex officio* President of HSYK, over decisions to initiate or not disciplinary proceedings against judges and public prosecutors, is another issue of concern.

In September 2014, the Court of Cassation and the Council of State appointed five members to HSYK. Elections for the 10 members elected by judges and prosecutors held in October 2014 were marred by allegations of political influence over the process. Bar associations, academics, jurists and civil society raised concerns over government support to successful candidates, including the use of public resources for their campaigns. The remaining members of HSYK were subsequently appointed by the President and one by the Justice Academy.

Independence and impartiality

Judges and prosecutors have remained under strong political pressure. As in the previous year, a high number of judges have been transferred against their will. Representatives of both the executive and legislative branches have continued to make comments on ongoing judicial

cases. The then President of the Constitutional Court publicly expressed concern over pressure faced by the judges of high courts. Representatives of the executive have at times undermined the credibility of the judiciary by discrediting judges and prosecutors and accusing them of conspiracy and membership of an alleged ‘parallel structure’ under the influence of the Gülenist movement or lately also of a terrorist organisation. In the context of direct public criticism from the executive, HSYK launched several cases against prosecutors and judges dealing with high-profile cases, including allegations of corruption and alleged transfer of weapons to Syria. These cases led to their suspension or dismissal, as well as to several detentions.

The Venice Commission expressed strong concerns over the removal, dismissal and transfer of judges and prosecutors. Such decisions, especially those on judges and prosecutors involved in high-profile cases, irrespective of whether they committed any disciplinary offence, bring a suspicion of interference by HSYK in their judicial tasks. Further safeguards need to be introduced to avoid any interference by the HSYK in judicial proceedings. Legal and constitutional guarantees are also needed to prevent judges and prosecutors from being transferred against their will, except in cases of reorganisation of the courts.

The law on HSYK also needs to be revised to reduce the executive’s influence within the Council. The legislative package of December 2014 made a substantial change to the composition of the high courts by significantly increasing the number of judge members and by reducing their seniority requirement.

In March, a prosecutor of the Istanbul Court House was taken hostage by activists of a leftist terrorist group and killed, together with the hostage-takers, during a rescue operation by security forces.

Accountability

Nearly all judges have declared their assets as required by law. Since October 2014, out of 256 complaints to the HSYK about lack of independence and impartiality, investigations were initiated against 28 judges and prosecutors. Most cases were part of the crackdown instigated by the executive against the alleged ‘parallel structure’. HSYK approved launching criminal investigations against 54 judges on charges related to their alleged membership of a terrorist organisation. Due process and procedural standards need to be applied objectively and independently to both disciplinary and criminal cases against judges and prosecutors.

Professionalism and competence

The Ministry of Justice continued to play a decisive role in the selection of the candidates to become judges and public prosecutors, while the HSYK continued to process appointments of large numbers of new judges in haste. The full responsibility for recruiting the candidates for the position of judges and public prosecutors needs to be transferred to the HSYK. The influence of the Ministry of Justice on the boards of interview needs to be reduced. Measures should be taken to ensure that ordinary movements of judges and prosecutors are better planned and prepared in terms of accompanying measures such as training.

Quality of justice

Pre-service training of candidate judges and prosecutors as well as on-the-job training is carried out by the Justice Academy. One fifth of on-the-job training sessions are dedicated to European Court of Human Rights (ECtHR) case law but no continuous on-the-job training in EU law was planned for 2015. The dramatic increase in the number of candidate judges and prosecutors in the past couple of years and the frequent changes in the duration of the pre-service training – now less than 6 months – reduces the academy’s capacity to deliver high-

quality training. Common training courses for judges, prosecutors and lawyers need to be developed.

The **budget** of the judiciary is EUR 3.2 billion in 2015, representing 0.5% of GDP and 42 € per inhabitant.

Quality surveys were carried out for the first time, involving the public, stakeholders and bar associations. Particularly for statistical reporting, the function of the IT system for allocating cases to judges needs to be improved. Courts do not issue annual reports. Measures should be taken to improve the quality of judicial decisions. The decisions of the Constitutional Court, Court of Cassation and Council of State are accessible through a dedicated system but they are not classified according to indexes or research keys, nor are they summarised. This hampers the harmonisation of case law across the country. The poor quality of indictments, without appropriate selection and assessment of the relevance of the evidence supporting the case, has been a recurrent source of serious concern. The application of the anti-terror legislation, which scope and application is not in line with ECHR and ECtHR case law, as well as the extensive use of protected anonymous witnesses, particularly in cases related to state security, remained a problem. Bar associations reported that in such cases, courts often force defence attorneys to submit questions for the court to ask, rather than being able to conduct direct questioning themselves. No data was available regarding the number of court decisions with a confidentiality clause.

Efficiency

The number of individual applications made to the Constitutional Court since its introduction in 2012 exceeded 43 000 in July of which close to 21 000 had been filed in 2014 alone. The court took decisions on the merits of some 800 cases and rejected 72 cases. Over 10 000 cases were declared inadmissible. Decisions were taken on 93 % of over 7 000 complaints about the length of judicial proceedings lodged since October 2014 with the Human Rights Compensation Commission within the Ministry of Justice.

In 2012, the clearance rate of civil and commercial litigious and non-litigious cases at first instance had stood at 116 % and 111 % respectively. The disposition time for litigious cases was 134 days, which is below average. The clearance rate for administrative cases was 127 %. For criminal cases at first instance, the clearance rate was 108 % with a disposition time of 226 days, which is above average. No comparable data for 2013 and 2014 has been made available.

No action has been taken to introduce a reliable registration system or draw up indicators to measure the justice system's efficiency. Lengthy trials, especially those lasting more than five years, often result in the suspects being released without conviction, even in serious crimes cases. Systemic solutions are needed to address trials' excessive length. Decisions on detention or continued detention frequently lacked proper reasoning based on specific facts, evidence and grounds to justify the deprivation of liberty, as required by law. The court experts system should be revised. Excessive recourse to court experts by judges, low quality of expert reports and low fees remain as problems. A draft law to overcome the issues is yet to be adopted. Court experts should be subject to cross-examination in practice.

The number of high-profile cases referred from a city court to another remote court increased to reach a total of 20 cases in 2014, the highest since 1992. Such referrals complicate the exercise of the right to defence.

Anti-corruption policy

Track record

The 2013 and 2014 judicial years saw the number of investigations, prosecutions and convictions in corruption cases fall. The prosecution of high-level corruption cases, including most cases involving the corruption allegations of December 2013 and the Deniz Feneri case, did not result in convictions. In October 2014, the Istanbul Court decided for reasons of procedural infringements not to prosecute the 53 suspects in the December 2013 corruption allegations. In December the prosecutors leading the corruption investigation were dismissed by the High Council of Judges and Prosecutors (HSYK) and subsequently prosecuted on charges of illegal use of special investigative measures. The prosecution of only one of these cases — ‘the Fatih municipality case’ — continued and 21 suspects were charged on grounds of bribery, tender-rigging and abuse of power.

Turkey’s track record on lifting immunities to effectively investigate and prosecute high-level public officials remained limited. The parliament decided against lifting the immunity from prosecution of four former ministers implicated in the December 2013 cases. Several investigations were launched, including some against mayors and other public officials; however, **legal privileges granted to public officials**, notably the requirement for prior authorisation from their administrative hierarchy, continue to protect public officials from criminal and administrative investigations.

The perceived interference of the executive in the high-level corruption investigations significantly increased the perception of corruption. Turkey registered a sharp drop in Transparency International’s Annual Corruption Perception Index by 5 points, falling from 53rd to 64th least corrupt country.

As regards checks on **asset declarations**, the number of public officials tried in court for failing to file asset declarations increased to 287 in 2014 from 257 in 2013. Complaints to the Council of Ethics over **conflicts of interest** dropped to 218 in 2014 from 358 in 2011.

Institutional framework

Prevention measures

In the absence of an independent anti-corruption body, the cooperation between the inspection boards, the Turkish Court of Accounts and the public prosecution office needs to be strengthened. The limited number of cases referred by the Court of Accounts and inspection boards for prosecution points to the lack of a proactive attitude in the units responsible for checks and inspections: the Court has referred only 28 cases to the Public Prosecutor’s office in the past 10 years. A standardised administrative investigation guide needs to be adopted and enforced by bodies responsible for checks and inspections. This should be done in line with modern investigation and reporting techniques, inter-agency cooperation practices and methodologies on data collection and analysis.

The Constitutional Court’s supervision of **political party financing** warrants further improvement, in line with previous recommendations from the Group of States against Corruption (GRECO), on undeclared funding, in particular in the form of in-kind donations. The Constitutional Court’s decisions on external financial audits were systematically late: the Court did not publish its financial audit decisions on the AKP and CHP 2010 accounts until December 2014. Whether belonging to a political party or independent, candidates continue to be exempt from any financial transparency regulation or oversight. The ‘Guidebook to Financial Audit of Political Parties’ has not been finalised by the Court of Accounts. Most parties do not publish their accounts on their websites. Further

legal and administrative regulations are needed to ensure transparency and timely review and disclosure of audit reports.

Regarding **prevention of conflicts of interest**, the enforcement of ethics regulations has been ineffective. Ethics boards have been established in almost all ministries but the Council of Ethics for Public Service lacks the capacity to coordinate and monitor their work. The existing system of **asset declarations** has been ineffective due to their limited scope, the arrangements for checking them and transparency measures preventing their disclosure. Turkey uses e-procurement as an important tool to improve competition and transparency and reduce costs (*See also Chapter 5 — Public procurement*). Protection of whistle-blowers needs to be strengthened in law and in practice to facilitate reporting of corrupt acts.

As regards 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 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 being struck between confidentiality and transparency of the work of public institutions and officials.

Law enforcement

The lack of specialisation within the judiciary to investigate corruption cases limits their effective prosecution. 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 (i.e. interception of communication, confiscation, technical surveillance, etc.) in the Code of Criminal Procedure continue to prevent an effective standard procedure in corruption investigations from being established.

The Special Prosecutor's office still lacks a **multi-disciplinary team** with financial and economic experts. Further legal empowerment and specialised training is needed to 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. The same goes for cooperation between prosecutors and police in the area of pre-trial investigations, which is not yet effective.

Legal framework

Turkey did not fully align its legislation with GRECO recommendations on transparency of political party financing and incriminations. Shortcomings remain in the corruption-related provisions of the Penal Code, as compared with the standards created by the Criminal Law Convention on Corruption. The shortcomings concern in particular the provisions on private sector bribery, the criminalisation of unilateral acts of bribery and the special defence of effective regret. On the transparency of political financing, independent candidates and elected representatives should also be subject to the financial checks and transparency regulations that apply to political parties during their campaigns.

Public procurement legislation is not in line with the *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.

Turkey has not yet amended key legislation in a number of areas as envisaged in the 2010-2014 anti-corruption strategy. Pending legislative amendments include the **code on general**

administrative procedures, the law on public procurement, the code of ethics for members of parliament and the **law to protect whistle-blowers**. The legal framework regulating conflicts of interest involving public officials remains fragmented. Whistle-blowers are obliged to rely on ad hoc provisions of the witness protection law as there is no comprehensive law in either the public or private sector.

Strategic framework

The 2010-2014 anti-corruption strategy and action plan have expired without their initial objectives being met. Renewed political commitment is needed under a new strategy and action plan to address the outstanding aspects. Plans announced to increase transparency should be pursued. Given the many preventive institutions and law enforcement bodies involved in the fight against corruption, Turkey needs to strengthen its overall capacity to coordinate, implement and monitor all the anti-corruption measures planned.

Fundamental rights

Turkey is party to a number of **international human rights instruments**, including the European Convention on Human Rights (ECHR), and continues its efforts to implement them. It still needs to ratify the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child and Additional Protocols 4, 7, 12 and 16 to the ECHR. Turkey's Universal Periodic Review took place in January 2015 and The Human Rights Council adopted its outcome on 26 June 2015. Out of 278 recommendations, 215 gained the country's support while 63 were noted.

Since September 2014, the **European Court of Human Rights** (ECtHR) has found that the country violated the European Convention on Human Rights (ECHR) in 92 cases relating mainly to the right to life, prohibition of torture, right to a fair trial, right to respect for family life, freedom of expression, freedom of thought, conscience and religion and right to liberty and security. A total of 1997 new applications have been allocated to a decision-making body, bringing the number of pending applications to 9224. The EU has called on Turkey to enhance its efforts to implement all the judgments of the ECtHR.

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). Following the *Demopoulos v. Turkey* decision of 5 March 2010, 6 216 applications from Greek Cypriot owners have been lodged with the Immovable Property Commission (IPC), 321 of them between June 2014 and August 2015. In the same period, the IPC has ruled for compensation in 140 cases. As of 15 September 2015, 700 applications have been concluded through amicable settlements and 18 through formal hearings. The IPC has so far paid out the equivalent of EUR 283 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 **promotion and enforcement of human rights**, in March 2015 the parliament's Human Rights Inquiry Committee set up a mechanism to follow the implementation of ECtHR judgments. This will become functional in the next parliamentary term. The Constitutional Court and other higher courts have continued to follow the case law of the ECtHR in their rulings in areas such as freedom of assembly, freedom of thought or trade union rights. However, there has been limited progress in implementing the 2014 action plan for the prevention of violations of the ECHR. In general, the action plan needs to be revised and extended to cover all the areas identified as violating the ECHR, including the protection of human rights in the field of counter-terrorism. In March, legislation on internal security was adopted which contradicts the measures outlined in the action plan by granting broad

discretionary powers to the law enforcement agencies, such as the power to seize, search and detain and to use arms. Together with implementing legislation passed in July, it also further curtailed the freedom of expression and freedom of assembly of peaceful demonstrators. The Anti-Terror law is not yet in line with the ECHR and ECtHR case-law, nor does it comply with the EU's Council Framework Decision on combating terrorism. Specifically, it has not yet been amended to ensure that its application is limited to offences that are indisputably terrorist offences. Judges and prosecutors dealing with terrorism cases should undergo relevant judicial training on the European Convention of Human rights.

The National Human Rights Institution (NHRI) released several reports. The one on the Gezi protests includes recommendations on torture and ill-treatment, freedom of expression, freedom of assembly, right to life, effective investigation and recommendations for security forces. The functional independence of NHRI needs to be strengthened by amending the law, and its capacity needs to be built further. There is no legal basis for institutions or individuals to respond to the parliament's Human Rights Inquiry Committee's inquiries or to inform it of the follow-up of its recommendations. The committee should be consulted on relevant legislation such as the internal security package.

The situation regarding **prevention of torture and ill-treatment** has improved over the past several years but a number of problems remain. There have been frequent reports of use of excessive force against demonstrators and cases of ill-treatment in prisons. This is an issue of serious concern given the lack of clear and binding rules on the proportionate use of force, especially in demonstrations. The NHRI's national preventive mechanism is not yet functional. There are no effective civilian arrangements to investigate alleged violations of conscripts' rights and cases of ill-treatment.

Significant obstacles remain to securing justice for victims of serious human rights abuses by law enforcement officials. The legislation on compensation for damages or loss of life caused by public authorities also needs to be revised. When launching proceedings for ill-treatment by law enforcement bodies, protestors continue to face counter-claims, which receive priority from the judiciary. The internal security package of March 2015 granted broad discretionary powers to the law enforcement agencies without adequate judicial or independent parliamentary oversight. An independent civilian law enforcement complaints procedure needs to be established to investigate allegations of human rights violations effectively, recommend disciplinary sanctions and refer cases for criminal prosecution. This would also help to address the issue of the impunity of law enforcement officials.

There is no comprehensive approach to missing persons or the exhumation of mass graves. Independent investigation of all alleged cases of extrajudicial killing by security and law-enforcement officers is also lacking.

As regards the **prison system**, 2 045 prison staff members have received training on Council of Europe and human rights mechanisms. Despite an increase in the number of psychologists, social workers, and sociologists, the low number hinders successful rehabilitation of 173 000 inmates. Concerns over the situation in prisons continue. Alternatives to imprisonment should be developed to curb overcrowding. Ill-treatment in juvenile prisons has continued to be reported. Suspended sentence measures are granted restrictively to terminally ill prisoners. Allegations of ill-treatment are not properly investigated or sanctioned. Only a small number of judicial cases against prison staff have been concluded with overly lenient sanctions. Turkey still fails to implement ECtHR case law on mistreatment, conditions in prisons and protection of the right to life. This also includes violation of the right to vote.

A comprehensive framework law on **personal data protection** and the establishment of an independent data protection supervisory authority in line with European standards are yet to

be taken forward. The relevant Council of Europe Convention and Protocol are not yet ratified. Adoption of a law on personal data protection in line with the *acquis* is a requirement within the visa liberalisation dialogue, as well as for concluding operational cooperation agreements with Eurojust and Europol and strengthening judicial and police cooperation with EU Member States, including on counter-terrorism. In the absence of progress in this field, the existing legislation on the National Intelligence Service and the amended internet law, which grant wide powers to the National Intelligence Service and the Telecommunications Communication Presidency, continue to raise concerns.

Regarding **freedom of thought, conscience and religion**, freedom of worship continued to be generally respected. Court judgements on *Cem* houses and on compulsory religious and ethics classes contributed to creating the enabling environment for the respect of this freedom. There is however a need to amend and implement the legal framework in line with ECtHR rulings, Council of Europe recommendations and EU standards. Particular attention should be given to the implementation of judgement on the exemption from compulsory religion and ethics classes, indication of religious affiliation on identity cards, legal personality of religious bodies and institutions, rules on participation in religious elections, places of worship and work and residence permits for foreign clergy. Pending issues concerning the Alevi community also need to be tackled, including the implementation of the recent Court of Cassation judgement on the recognition of *Cem* houses as places of worship and effective judicial follow-up of attacks against Alevis. Turkey is the only member of the Council of Europe that does not recognise the right to conscientious objection for conscripts.

The Ecumenical Patriarchate received no indication from the authorities that it may use the ‘ecumenical’ title freely. The relevant 2010 recommendations of the Council of Europe’s Venice Commission on these issues are yet to be implemented. Restrictions on the training of clergy continued. No steps have been taken to open the Halki (Heybeliada) Greek Orthodox Seminary, closed since 1971. The Armenian Patriarchate’s proposal to open a university department for the Armenian language and Armenian clergy has been pending for several years. The Syriac Orthodox community was only able to provide informal training outside official schools. Hate speech and hate crimes against Christians and Jews continued to be reported (*see below — minorities*). References to the possible transformation of Hagia Sophia in Istanbul into a mosque raised controversy.

Concerning **freedom of expression**, at least four physical assaults against journalists took place, one of whom was seriously injured by a firearm. All these cases are under police investigation. The reduction of pre-trial detention from ten to five years has for a certain period led to the release of several journalists and media workers. According to the OSCE, the number of journalists in prison in Turkey exceeds 20, many of whom face or were convicted for charges under the anti-terror law. The number of detentions, judicial prosecutions, censorship cases and layoffs has soared as the authorities maintained strong pressure on the media. This applies not only to journalists but also to writers and users of social media. High-level politicians continue strongly condemning journalists for their critical reporting. This has a negative impact on freedom of expression and helps create a climate of self-censorship among members of the media and outlets.

The internet law, as again amended in March 2015, increased the government’s prerogatives to initiate the blocking of media content without court order on an unduly wide range of grounds: protection of life and safety of property, national security, public order, prevention of crime and protection of general health. This change did not fully reflect European standards. No revision of the relevant provisions limiting freedom of expression of the anti-terror law or of the Criminal Code has taken place. A number of provisions still need to be amended, such as on defamation or Article 314 of the Criminal Code on membership of an

armed organisation used to prosecute journalists. The broadcasting legislation also needs to be reviewed to anchor the broadcasting council's independence more firmly.

Domestic and international journalist associations continued to record a deterioration in freedom of expression and free media in Turkey. The *Şener vs Turkey* judgement of the ECtHR confirmed in October that the pre-trial detention of investigative journalists accused of aiding and abetting the criminal organisation Ergenekon violated the ECHR in several ways.

Criminal cases against journalists have continued. In June, a criminal investigation was launched against a critical newspaper and its editor-in-chief over publication of documents on arms deliveries allegedly conducted by the National Intelligence Service in Syria. Following the crackdown in December on another newspaper, as part of the government's fight against the 'parallel structure' under the influence of the Gülen Movement, a journalist and a director of the media group are still detained. They face charges of 'affiliation to the Fethullah Terror Organisation'. TV channels of that media group were also lately removed from digital platforms. Two TV channels critical of the government were shut down by the police and printing of two dailies was stopped just before the repeat election in an operation targeting a holding due to its links with the Gülen Movement and under accusations of support to a 'terror organisation'. The legality and proportionality of this operation raise serious concern. In January a case was also launched against two columnists on charges of inciting hatred in relation to the re-print of Charlie Hebdo caricatures. Several cases have been brought against journalists for reporting about the alleged corruption cases of December 2013. Opposition papers faced repeated refusals of accreditation for government events.

Several journalists and editors-in-chief were dismissed. Files submitted to the Ministry of Justice for permission to launch investigation on insult to the President increased from 397 in 2014 to 962 in the first six months of 2015 alone. In the first six months of 2015 the Ministry of Justice authorised judicial investigation in 486 files, against 107 in 2014. In some cases, minors were prosecuted on defamation charges, and some of them endured short periods of pre-trial detention. Several international journalists were deported in relation to their activities in the south east. In recent weeks, two columnists received prison sentences and the editor in chief of a leading newspaper was detained on charges related to views they had expressed in their paper or via twitter.

Media blackouts were imposed in several cases considered as sensitive such as the arms deliveries allegedly conducted by the National Intelligence Service in Syria, the kidnapping and killing of a prosecutor and the statements given to the parliamentary inquiry committee on corruption charges against former ministers. Such media blackouts were also applied to the terror attacks of October in Ankara and of July in Süruç.

In the context of the escalating violence in the east and south east and increasing tensions across the country, the authorities took actions curtailing further freedom of media. There were as well a number of attacks on media outlets.

The Telecommunications Communication Presidency has continued to apply widely its extensive prerogatives, further increased in March (see section on legislation). However, no official statistics on banned sites are published. Monitoring by civil society organisations indicate that close to 80 000 websites have been banned, of which only 5 % following a court decision. In July 2015, the Telecommunications Communication Presidency banned briefly access to Twitter and YouTube on grounds of relaying propaganda of terrorist organisations.

The Radio and TV Supreme Council (RTÜK) submitted reports on detected violations to the Supreme Board of Elections (SBE) but no comprehensive reports on its media monitoring

findings. The SBE issued over 150 warnings to 39 television channels. International observers found that three out of five monitored national broadcasters provided disproportionate coverage to the ruling party. Before the election, RTÜK issued warnings to and fined a number of television stations (both pro-government and pro-opposition), claiming that they violated the principle of objective broadcasting. RTÜK also kept fining channels for broadcasting content that is 'contrary to the national and moral values of society, general morality and the principle of family protection'.

Turkish Radio and Television Corporation (TRT) is increasingly politicised, as its board of directors is appointed by the government, either directly or with the involvement of RTÜK. The Corporation's financial autonomy and editorial independence need to be protected by law to enable it to act as a true public broadcaster, reflecting all segments of society. Its reporting ahead of the election focused to a very large extent on the governing party and the President's activities and speeches.

In December, several journalists, many working for government-critical media, were denied permanent press cards. Legislation on the right to association and on trade unions needs to be improved to allow freelance journalists and media workers to join any association or trade union organisation of their choice. The right to organise and to enter into collective bargaining, and the right to strike, should be extended to freelance / part-time journalists and brought into line with EU standards.

Freedom of assembly has been generally exercised across Turkey. However, the outgoing government showed a growing intolerance of public protests and maintained a restrictive interpretation of the right of assembly. It regularly prevented demonstrations without compelling reasons, thus failing to meet European standards. The police used excessive force on many occasions, such as the 1 May celebrations and the pride parade in Istanbul on 28 June. The 1 May Taksim Square marches were not authorised. Demonstrations on issues such as the situation in Kobane or the corruption allegations have continued to be judged on the basis of the anti-terror law. As authorities started to put into application the extended powers granted by the internal security package and related implementing legislation, further restrictions were imposed in practice, also in the context of the surge of violence in the east and south east. At the same time, authorities were not able to contain aggressive groups from attacking a number of media outlets and HDP party offices. The relevant ECtHR case law in the area of freedom of assembly needs to be observed, in line with a ruling of the Constitutional Court in June, and the law on meetings and demonstration marches needs to be urgently revised accordingly. Concerns over possible restrictions on providing medical assistance in emergencies remain.

The Constitution guarantees **freedom of association**. Claims relating to national security, morality and the Turkish family structure continued to be applied by courts to restrict freedom of association in practice. At least seven associations dealing with human rights and Kurdish issues are facing court cases intended to close them down. Legal proceedings have been started against other such associations. The legislation and implementation of the freedom of association for national and foreign organisations should be brought in line with European standards and best practices. Provisions restricting registrations, procedures for permissions and the functioning of associations need to be revised with clear criteria for implementation.

On **property rights**, work continued to implement the 2008 Law on Foundations, revised in 2011. The Foundations Council continued to approve the return of properties and to pay compensation. Further efforts are needed to implement the law. The scope of the current legislation needs to be broadened to cover foundations currently managed by the state and properties of foundations transferred to third persons.

In January, the Foundations Council restored the legal personality (foundation status) of the patriarchal church of the Armenian Catholics in Istanbul. A significant number of court cases related to property restitution continued, including cases on land ownership of the Syriac Orthodox Mor Gabriel Monastery. Syriacs and Yazidis faced difficulties to register property, especially in the south east. Latin Catholic churches have no legal personality nor a minority foundation status, making it impossible for them to register property and seek the return of, or compensation for, property confiscated in the past. 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 limits the acquisition of property by Greek nationals, among others. The relevant 2010 recommendations of the Venice Commission on protecting property rights and education rights need to be implemented.

Regarding **non-discrimination**, there is an urgent need to adopt a comprehensive framework law on combating discrimination in line with European standards. The legislative framework on non-discrimination does not explicitly prohibit discrimination on the basis of ethnic origin, sexual orientation and/or gender identity. The Penal Code does not include hate offences based on ethnic origin. There is no database on hate crimes. No specialised body was established to promote equality, combat racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance and to deal with complaints from victims of discrimination. Ethnic, religious groups and groups promoting gender diversity continued to report cases of discrimination in social life and in employment. Substantial efforts are needed to enforce anti-discrimination in practice.

The legislative and institutional framework on **equality between women and men** is in place. The gendarmerie has started to strengthen its capacity to combat violence against women. However, promotion of the traditional role of women, ineffective implementation of the legislation and the low quality of services make discrimination against women and gender-based violence major areas of concern. Politicians and government officials have a duty to uphold gender equality principles enshrined in law and to refrain from making derogatory statements against women. Efforts to implement the existing law and national action plan on the protection of family and prevention of violence against women need to be stepped up and brought into line with the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Protection of women from violence and legal redress in cases when victims pursue judicial proceedings is insufficient. The situation has seriously worsened as regards trafficking of women, forced prostitution and sexual exploitation, especially among refugees from Syria. The legislative framework needs to be amended to strengthen the preventive and deterring effect of judicial decisions. The number of women who seek formal help or report to the justice system increased slightly but is still very low. 'Consent', 'undue provocation' and 'appearing older' continued to be used to justify milder sentences for sex crimes. No system for collecting comprehensive data on gender-based violence exists. There are excessive delays in preparing forensic reports. The budget does not include any spending dedicated to preventive measures. Shelters for victims of domestic violence increased their capacity, but they still need to be developed further in line with international standards. Training of law enforcement personnel needs to be expanded and coordination between institutions further improved.

Gender disparity in education remains substantial, particularly as regards drop-outs due to early marriage or child labour. The number of women members of parliament increased as a result of the June general election from 79 to 98. However, this number decreased in the 1 November election to 82, constituting currently 15 % in the 550-seat parliament. As for the local authorities, only 3 out of 81 provincial governors and 3 out of 30 mayors of metropolitan areas are women. Women also remain under-represented in managerial positions in the public

and private sectors. More involvement and participation by women is needed in employment, policy-making and politics.

On the **rights of the child** there was limited progress in overall policy, legislation, coordination and monitoring. The 2013 national children's rights strategy and action plan were not implemented and the Children's Rights Monitoring and Evaluation Board did not meet. The special Ombudsperson designated for children's and women's rights made substantial efforts to improve the situation. However, the arrangements for making complaints about children's rights and reporting on them are limited in their scope and effectiveness.

Child labour persisted, including in its worst forms, and needs to be tackled as a matter of priority. The 2014 national employment strategy committed to prevent the phenomenon but its implementation is very limited. Child workers continued to be victims of fatal accidents. Despite existence of social protection measures, including cash transfers, around 30 % of children (7.4 million) live in relative poverty, compared with 23 % of adults. Infant and child mortality continued to fall. No national strategy is in place to prevent violence against children. Nor is there an effective system of monitoring rehabilitation centres and institutions. Research on sexual abuse and ill-treatment of children is insufficient. The average marrying age continued to rise but child and forced marriage persists, mainly in the eastern provinces.

As regards juvenile justice, juvenile courts have not been set up in all provinces. Where they do not exist, children continued to be tried in adult courts. Almost 300 children were arrested, taken into custody or detained during protests in 2014-2015. Juveniles are exposed, like adults, to arrest and detention on charges of membership of a terrorist organisation and to long pre-trial detention. Prison conditions for juvenile offenders varied; there continued to be complaints of overcrowding, inadequate hygiene, ill-treatment, staff shortages and violence and abuse by inmates. Attention also needs to be paid to children victims, witnesses and interested parties in judicial or administrative proceedings.

Concerning the **integration of persons with disabilities**, the parliament adopted the Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities setting up an individual complaints mechanism. The number of disabled pupils in primary and secondary education continued to increase but access to higher education remains a problem and 'lifelong learning' opportunities are limited. The illiteracy rate among disabled persons is high. The extension of the transitional period for adapting public buildings for increased accessibility for persons with disabilities goes counter to their integration. Inaccessibility remains a widespread problem, including in transport services.

The number of people receiving financial incentives for home-based care also increased. The transition to community-based services has continued, underlining the need to offer care providers enhanced guidance and training. Significant shortcomings persist on integration and empowerment of persons with disabilities with respect to their environment, social attitudes and quality of services. Lack of early and suitable diagnosis hinders many children with disabilities or developmental delays from early access to appropriate services. Turkey still has no mental health law. There is no independent body to monitor mental health institutions.

Respect for the fundamental rights of **lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI)** persons remains a matter of serious concern. In November 2014 the Council of State annulled the dismissal of a teacher on sexual orientation grounds. In December, a judicial decision approved the inclusion of rights of LGBTI persons in the statute of non-governmental organisations. However, hate crimes, attacks and murders of transgender persons are a cause of deep concern. There is no specific legislation affording protection against such hate crimes. Transgender persons continued to be subject of arbitrary fines, house raids and police violence. In March 2015 the ECtHR ruled on Turkey's excessive

domestic requirements for the recognition of the preferred gender. Istanbul's LGBTI pride parade in June was forbidden on weak grounds and was broken up by the police with disproportionate use of force. The armed forces' disciplinary system that defines homosexuality as a 'psychosexual disorder' and the military's medical regulation that refers to it as illnesses need significant revision. In April 2015, the Constitutional Court decided not to repeal part of a criminal provision that criminalises the depiction of sexual behaviour in 'unnatural ways'. These developments are not conducive to an atmosphere of tolerance towards LGBTI persons and their human rights.

On **labour and trade union rights**, Constitutional Court rulings improved trade union rights by legally protecting workers in small companies against dismissal based on their trade union activities, and by lifting the ban on striking for private sector employees in banking services and urban public transport services. However, continued limitations on the right to organise, collectively bargain and strike both for workers and civil servants need to be addressed in line with International Labour Organisation (ILO) conventions and EU standards. The sector level threshold for the independent trade unions to receive authorisation for the collective agreements has been reduced from 3% to 1 % by a constitutional court decision. Civil servants still have no right to strike. No steps have been taken to reduce the broad scope of the categories of civil servants prohibited from organising in trade unions, who are thus deprived of collective agreements. The right to organise in trade unions is not recognised for the retired and the unemployed. Postponement of strikes by the government and forced arbitration in non-essential services seriously impaired the right to strike. Police continued using excessive force against non-violent trade union activities. Turkey needs to create a more conducive environment for exercising trade union rights and activities.

Some aspects of the **procedural safeguards** are guaranteed by the law, including legal aid and the right to translation and interpretation, but challenges remain in its implementation. The Ministry of Justice deals with victims' rights. However, the legislation on procedural safeguards needs to be aligned with European standards and new legislation on victims' rights needs to be adopted.

The dialogue between the government and representatives of **minorities** continued. A restrictive interpretation on provoking hatred prevailed in court practice, especially in the case of acts against non-Muslim communities. Hate speech directed against minorities continued to raise serious concerns. The secondary part of the Greek School on Gökçeada (Imvros) Island started functioning as of September. School textbooks still need to be revised to delete remnants of discriminatory rhetoric. No measures were taken to allow children who are not Turkish citizens and who attended minority schools as guest students to receive official graduation certificates; such certificates are restricted by law to Turkish nationals. The reciprocity principle, according to which Turkey recognises only rights similar to those granted to Turkish citizens by another state, continued to apply. The regulation on election procedures for non-Muslim foundations was still not published, which prevented minority foundations from holding elections for their board members.

In April 2015, on the eve of the 100th anniversary of the 1915 events, the Prime Minister again offered deep condolences to the descendants of the victims. The Minister of EU Affairs attended a commemorative mass where the President's message was read out. Dedicated commemoration events organised by civil society were held peacefully in Istanbul, Diyarbakır, Ankara, İzmir and Van. The Turkish authorities responded strongly and systematically whenever the events were recognised as genocide abroad. The main case launched in connection with the assassination of Armenian journalist Hrant Dink in 2007 continued at a slow pace. Several events took place to commemorate his murder.

A national strategy and action plan for **Roma** citizens have yet to be adopted. The strategy should establish measures, budget and timeline for implementation. A Roma Language and Culture Research Institute was established at Trakya University in March 2015. For the first time, one Roma candidate, from the main opposition CHP, was elected to parliament. A TV series using discriminatory language was taken off the air following a complaint from a Roma NGO. There were new attempts to lynch Roma and 30 court sentences on this are ongoing.

There are no official statistics on the numbers of undocumented Roma. Collection of data on Roma integration should be increased. Procedures for obtaining civil documentation are expensive and cumbersome. The registration of births and issuing of birth certificates should be made easier. Access to health services improved. Medical services were largely accessible for Roma families. Drug addiction is a growing problem. Roma groups continued to face discrimination in social and economic life and in accessing employment and quality education. Absenteeism in school remained high 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.

As regards **cultural rights**, the 2013 legislation allowing campaigning in languages other than Turkish by political parties and candidates was implemented without impediment in the June and November general election. However, despite greater freedom in practice in the use of languages of choice in public services, the government did not take forward its earlier plans to legalise the provision of public services in languages other than Turkish, and notably Kurdish.

The number of universities offering Kurdish language and literature programmes increased to four. University programmes in Kurdish, Arabic, Syriac and Zaza continued. The teaching of elective courses in Kurdish in public state schools continued. The Ministry of National Education appointed 28 teachers of the Kurdish language as permanent staff since 2013 but this number does not meet the demand by far. The first private children's channel broadcasting in several dialects of Kurdish started operating in March. 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 minority schools recognised under the Lausanne Treaty. A Kurdish-teaching school in Diyarbakır opened but could not be formally registered as a state school due to the lack of legal basis.

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 **some 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 refugees from Syria and Iraq of about 2.2 million. It introduced reforms aimed at meeting the benchmarks of the visa liberalisation roadmap. In October, the European Council welcomed the Joint EU-Turkey Action Plan for refugees and migration management as part of a comprehensive cooperation agenda based on shared responsibility, mutual commitments and delivery. In the coming year, Turkey should in particular:

→ complete establishing the institutional and regulatory structures (e.g. services, bodies, legislation) needed to effectively implement the law on foreigners and international protection;

→ adopt and implement legislation on labour market access for Syrians under temporary protection;

→ adopt and implement a law on personal data protection aligned with European standards in order to facilitate judicial and police cooperation with EU Member States.

(See also the specific recommendations on the fight against organised crime in section 2.3.)

Legal and irregular migration

In the past year, events in Syria and Iraq meant Turkey had to face the huge challenge of coping with an unprecedented number of refugees and displaced people. It is also a major crossroads, as well as a source country, for the rapidly growing phenomenon of foreign terrorist fighters on their way to neighbouring countries. Turkey, due to its geographical location and developments in the region, continues to be a transit country for irregular migrants from Asia and Africa heading to Europe.

More than 58 000 people were intercepted in 2014 while crossing the border illegally, an increase of 47% from 2013. The number of third country nationals crossing the Aegean Sea from Turkey to Greece reached 245 000 by the beginning of September, more than six-fold increase compared with the same period in 2014. In the past year, an increased number of cargo vessels with third country nationals sailed from Turkey's coasts (mainly from the port of Mersin) to the EU and in particular to Italy. Turkey's law enforcement response has already yielded results in reducing this new form of organised smuggling of people and pushed smugglers to change their route from Italy to Greece. Turkey should consider substantially stepping up law enforcement and judicial action against such networks, ensuring deterrent sanctions and confiscating the assets of those found guilty. It should also strengthen its capacity to prevent irregular departures from Turkey's Aegean coasts including through increased cooperation with the Greek coast guard and police.

Following the entry into force in 2013 of the Law on Foreigners and International Protection, the General Directorate for Migration Management concentrated its activity on regulatory and institutional matters. In May, it took over management responsibilities at the provincial level from the national police. It also continued work on increasing the capacity of 'removal centres' to host irregular migrants by 3 000 people by the end of 2017 from 1 740 today.

On 1 October 2014 the EU-Turkey readmission agreement entered into force. Until 30 September 2017 it applies only to nationals of the two sides and irregular migrants originating from countries with which Turkey has signed readmission agreements. The first meeting of the EU-Turkey Joint Readmission Committee was held on 13 July 2015. Full and effective implementation of the Readmission Agreement towards all Member States is crucial and one of the benchmarks in the visa roadmap.

Turkey has at the same time become a major destination country for regular migration. At the end of 2014, 314 000 non-Turkish nationals held a temporary residence permit in Turkey and 43 656 non-EU citizens acquired a work permit.

Asylum

All the provisions of the Law on Foreigners and International protection entered into force in April 2014. The law established an asylum system largely in line with the EU *acquis*, although Turkey continues to implement the 1951 Geneva Convention on Refugees with a geographical limitation which limits its obligations only to refugees originating in Europe.

Turkey made huge and continuous efforts to shelter Syrian refugees. Turkey is now the country which hosts the largest refugee population in the world. Close to 2 million are Syrians

which have been registered and granted temporary protection. Around 270 000 of them live in 25 camps, managed by the Disaster and Emergency Management Agency, in 10 Turkish provinces and more than 1.7 million in host communities across the country. Civil society organisations have limited access to provide services in the camps. The total number of non-Syrian refugees, either registered or awaiting registration, continued to increase and reached some 230 000 in May. Iraqis are by far the largest non-Syrian refugee population in Turkey, while Afghans, Iranians and Somalis also comprise large groups.

Managing such a huge influx of refugees and displaced persons is a major challenge for Turkey, which has already spent more than EUR 6.7 billion to this purpose. A regulation on temporary protection adopted in October 2014 focused on Syrian refugees and made registering a pre-condition for access to basic services such as health, education, social aid and translation services. The regulation excludes people under temporary protection from access to asylum procedures.

Despite commendable efforts by the authorities, around 500 000 refugee children have no access to education. Refugees living outside the camps still face difficult living conditions and considerable challenges in accessing essential services. Some 80 satellite cities across Turkey are part of the national hosting system for non-Syrian refugees. Their reception capacity to provide decent living conditions and access to basic services differs from city to city but is generally limited. This has put local capacity and resources under significant strain in many places.

Giving Syrian refugees under temporary protection access to employment would help greatly to increase their self-sufficiency and allow them a dignified stay in Turkey. The adoption of such legislation, giving people under temporary or conditional protection the possibility to apply for a work permit, is still pending (*see also in Chapter 3: Right of establishment and freedom to provide services*).

Incidents where Turkey did not respect the principle of “non-refoulement” were reported and criticised by civil society.

Visa policy

Turkey introduced new visa stickers with high security features. However, it has continued to issue visas at its borders. Turkey has extensively used the e-visa system introduced in 2013. But the system continues to discriminate against *de facto* applicants from the Republic of Cyprus by referring to the country option Greek Cypriot Administration of Southern Cyprus. In addition, the e-visa is not in line with the *acquis* and is not an effective tool to identify and prevent the entry into Turkey of irregular migrants. Turkey also still needs to align itself further with the EU visa requirements and exemptions and to harmonise its visa policy towards EU Member States.

The EU-Turkey visa liberalisation dialogue continued. The Commission issued its first visa implementation report in October 2014. This acknowledged that Turkey had made some progress in fulfilling several benchmarks, but also highlighted that it needed to advance in a large number of important policy areas, including improving implementation of the existing readmission obligations towards Member States. In the framework of the visa dialogue, the Commission conducted experts’ missions in Turkey from April to July 2015, on the basis of which it will issue its second visa report in the first quarter of 2016.

Schengen and external borders

Turkey did not make steps towards the establishment of an integrated border management system and a single border civilian agency. Coordination and cooperation among existing

border management agencies needs to be improved. To identify potential security risks the Ministry of Customs and Trade now obtains pre-arrival passenger information from 200 of the 307 airlines flying to Turkey. Some 200 police staff were trained in identifying forged and fraudulent travel documents. Nevertheless, the police needs to strengthen checks of passports at borders and in the transit zones of international airports. Turkish police is encouraged to further develop information exchange and operational cooperation with Member States' immigration liaison officers deployed in Turkey.

Turkey has improved border cooperation with Bulgaria and Greece across their common land border. In May the three countries signed a customs and police cooperation agreement establishing a joint cooperation centre at Capitan Andreevo crossing point. They now need to ratify the agreement and start implementing it. The EU continues to help facilitate daily contacts between local border staff at land borders.

Concerning sea borders, Turkey and Greece held regular meetings under their bilateral readmission protocol. The exchange of information to aid search and rescue operations in the Aegean Sea intensified. The launches of the Turkish coastguard's operations *safe-Med* and *Aegean hope* in the eastern Mediterranean and the Aegean respectively were positive developments but remain insufficient to fully address the issue.

Some steps have been taken to step up land border surveillance, notably along the Syrian border, with the aim to prevent irregular crossings. However, land borders continue to be managed by land forces detachments composed mainly by conscripts with limited training and led by officials who are not encouraged to specialise on border management. There are no agreed rules and operating procedures for individual border authorities undertaking risk analysis. Border management authorities should be staffed by professionals who are not subject to rotation.

Judicial cooperation in civil and criminal matters

The draft law on international **judicial cooperation in criminal matters** has not yet been adopted. The second additional protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters and three additional protocols to the European Convention on Extradition remain to be signed. The additional protocol to the European Convention on Transfer of Sentenced Persons has been signed but not yet ratified. Turkey signed an agreement with the Russian Federation on mutual judicial assistance in criminal matters and an extradition agreement. It also signed an agreement with Mongolia on civil and criminal judicial cooperation. EU Member States accepted 131 extradition requests from Turkey and Turkey accepted five such requests. In addition, 27 transfers of convicts to Turkey and five transfers to an EU Member State were accepted. Turkey participated in regular meetings of Eurojust and shares information and documents. However, the lack of a personal data protection law aligned with European standards continues to hamper the start of negotiations for a cooperation agreement with Eurojust.

On **judicial cooperation in civil matters**, Turkey is not yet party to the 1996 Hague Convention on Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children. Turkey has not yet ratified the European Convention on the Compensation of Victims. Turkey appointed a judge as contact point to the international network of judges in The Hague.

On **police cooperation** Turkey signed cooperation agreements with most Member States allowing for information sharing and joint operations in the fight against crime and terrorism. They are, however, implemented unevenly. The absence of a data protection law in line with European standards is hampering cooperation with Member States' police services and the

conclusion of an operational cooperation agreement with Europol, although a strategic cooperation agreement is in place.

Fight against organised crime

Track record

Turkey remains a transit country on the drug routes between Asia and Western Europe, with Turkish criminal groups playing a key role in trafficking and distributing drugs in Europe. Successful operations by the Turkish law enforcement bodies in the reporting period resulted in the seizure of 123 115 kg of cannabis, 393 kg of cocaine, 12 756 kg of heroin and 3 600 831 ecstasy tablets. Twelve operations were carried out with seven countries (Germany, France, Austria, Sweden, United Kingdom, Canada and Georgia). A total of 340 new psychoactive substances have been 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 national police has 159 sniffer dogs to fight drugs.

Fourteen victims of trafficking have been identified and 71 criminal files were opened against 749 suspect traffickers in 2014. Twenty-five defendants received sentences. Sanctions were applied to 44 traffickers. The 157 helpline for victims of trafficking operates on a 24/7 basis and is available in different languages, including for international calls. At least 180 victims were rescued through the 157 helpline. Investigations in EU Member States continue to point to Turkey as being a country of origin for producing and trafficking counterfeit cigarettes.

Institutional and operational capacity

The General Directorate for Migration Management, responsible for coordinating all aspects of the fight against human trafficking and the protection of victims, has set up a department for the protection of trafficking victims. The national referral mechanism is being reviewed. However, Turkey has neither adopted anti-trafficking legislation nor ratified the Council of Europe anti-trafficking convention. Turkey's capacity to detect victims of trafficking remains limited as is also Turkey's capacity to receive victims of trafficking. Shelters for victims — all of them run by NGOs — exist in Istanbul, Ankara and Antalya. They provide judicial, psychological and medical assistance.

The judiciary and law enforcement authorities have signed a memorandum of understanding on cooperation in the field of witness protection. Witness protection units have been set up in nearly all 81 provinces.

'Narco-teams' were established in December 2014 in 11 provinces. They comprise staff for public order and security, as well as psychologists. Narco-teams have been formed as part of the government's anti-drug action plan and are set to play a significant role near places deemed to be at high risk, such as schools. An anti-drug council will convene at least once every three years and a new monitoring committee chaired by the Prime Minister will meet annually to discuss the implementation and results of the decisions taken by the council. A supreme anti-drug board has started to meet twice a year to coordinate the monitoring committee's decisions.

The agreement on Turkey's participation in the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction has entered into force. A balanced approach to combating drugs needs to be followed by establishing better treatment and rehabilitation facilities. A nationwide survey of the population and schools needs to be carried out. The capacity to collect and analyse data needs to be improved.

Legal framework

Turkey will need to improve its legislation in the fields of cybercrime and witness protection, in particular, by adopting a comprehensive law on personal data protection in line with European standards. Turkey is party to the main international conventions (e.g. the UN International Drug Control Conventions of 1961, 1971 and 1988).

Strategic framework

Turkey has a national strategy against organised crime covering 2010-2015 which is currently being implemented by the second action plan, for 2013-2015. The Ministry of Interior coordinates implementation. Some progress has been achieved on investigation capacity.

The 2013-2014 strategy and action plan on cyber security is currently being updated for 2015-2017 under the coordination of the Ministry of Transport. The strategy's overall purpose is to identify and address emerging cyber threats.

Turkey has adopted a national strategy against drugs covering 2013-2018 and an action plan for 2013-2015. These are coordinated by the Turkish national monitoring centre for drugs and drug addiction under the national police. The strategy and action plan encompass topics such as coordination, supply reduction, prevention, treatment, rehabilitation, harm reduction, international cooperation, data collection, research and assessment.

Fighting organised crime and corruption remains fundamental to countering the illicit influence of criminal groups on the political, legal and economic systems.

Fight against terrorism

Turkey has improved its regime for countering the financing of terrorism. As a consequence, the Financial Action Task Force removed Turkey from its permanent monitoring process (see Chapter 4 — Free movement of capital). However, Turkey has not yet ratified the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism.

Turkey's counter-terrorism dialogue with the EU has continued actively with specific attention being paid to foreign terrorist fighters. Turkey has developed cooperation with Member States in view of detecting foreign fighters willing to reach Syria or Iraq across Turkey. However, Turkey's assessment of the terrorist threat differs from that of the EU. Turkish police needs to strengthen its capacity to identify suspicious travellers *inter alia* through improved profiling. Police and judicial cooperation with EU Member States and EU agencies in combating terrorism is limited by the absence of a personal data protection law in line with EU standards and differences over the definition of, and penalties for, terrorism.

For more information on **customs cooperation**, see also Chapter 29- Customs union.

For measures against **counterfeiting of the euro**, see Chapter 32- Financial control.

4.25. Chapter 25: Science and research

The EU provides significant support to research and innovation. All Member States can benefit from the EU's research programmes, the more so where there is scientific excellence and solid investment in research.

Turkey's preparations in the area of science and research are **well advanced**. Some progress was made in the past year, notably to strengthen Turkey's research and innovation capability at national level and to facilitate integration into the European Research Area (ERA). However, substantial financial resources will be necessary to reach Turkey's own 2023 targets and to improve its ranking in the Innovation Union Scoreboard. In the coming year, Turkey

should in particular:

- strengthen the role of Universities in the organisation of research and innovation, in particular through stepping up the cooperation with the Industry and SMEs;
- increase national funding and allocate it in line with ERA actions and principles.

Turkey participates in the EU Research and Innovation Programme Horizon 2020 as associated country. It nominated good Network of Contact Points (NCPs) and representatives in all Horizon 2020 Programme Committees. Based on first statistics, participation is good but there is room for improvement notably to increase participation in research and innovation actions on societal challenges, involve SMEs more systematically, and be successful in the first pillar of Horizon 2020 on Scientific Excellence.

As regards further integration into the **European Research Area**, Turkey nominated its representative in the European Research Area Committee (ERAC) and related ERA advisory bodies and ensured regular participation. Turkey has taken actions to stimulate and support transfer of technology (ERA action 4) but overall the policy actions are not sufficiently in line with the ERA principles and actions. The level of investment in research is about 0.95 % of GDP, compared with the EU average of 2.07 %. With respect to Innovation Union, Turkey has taken several actions to stimulate innovation and cooperation between Academia and Industry. According to the **Innovation Union Scoreboard** for 2015, Turkey remains a modest innovator well below the EU average on 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 education of children of EU migrant workers.

Turkey is **moderately prepared** on education and culture. There was **some progress** in the past year in this chapter. In the coming year, Turkey should in particular:

- further increase participation in education at all levels, especially for girls, and draw up effective strategies to reduce school drop-out;
- improve the quality of education at all levels and the acquisition of basic and transversal skills of students.
- ratify the UNESCO Convention, the main legal reference in the area of culture.

In the area of **education, training and youth**, Turkey participates fully in the Erasmus+ programme. As applications for projects for the Erasmus+ programme continued to grow, the country increased its contribution to EUR 135 million in 2015. Turkey made progress on the EU's 'Education and Training 2020' strategic framework. It slightly increased its PISA score in the 2012 evaluation but dropped from its ranking of 41st place in 2009 to 44th place out of the 65 participating countries. Turkey is at an advanced stage of implementing the Bologna process but differences in quality persist among Turkey's 186 higher education institutions. The Turkish Qualifications Framework is expected to be adopted in 2015. Recognition of non-formal and informal learning remains low.

In 2014, 19.6 % of young people with tertiary education were unemployed, half the 38.3 % rate for early school leavers. Five per cent of adults participated in lifelong learning. Spending on education is somewhat stable at 3.19 % of GDP in 2015. The transition to 12-year compulsory education has led to further progress in schooling rates. In 2014-15, 96 % of children were enrolled in primary education and 94 % in lower secondary education. Pre-school enrolment rates rose to 54 %. The enrolment rates for secondary stood at 79 % and for

higher education at 40 %. Absenteeism is high and not monitored consistently. Progress is still needed to make education more inclusive, among others for Roma and children with disabilities. Gender disparity, notably for drop-outs, remains substantial.

Turkey contributed to the new EU Youth Report. It participates very actively in the Erasmus+ Youth in Action strand. Against the backdrop of the high youth unemployment rate it is all the more important that Turkey uses the Erasmus+ youth strand to foster young people's non-formal learning at international level so as to enhance their competences, skills and employability.

Turkey is participating in the new **culture** sub-programme and the cross-sectoral strand of the Creative Europe programme. Cooperation in the MEDIA sub-programme is limited to some of the measures available. To improve participation, the Creative Europe desk needs to focus both on building up the capacity of the cultural and creative sectors and on raising their awareness of the programmes. Implementation of state funding rules for cultural projects, especially film and theatres, is often disputed. The legal requirement to have a certificate for screening a film appears to be a means of exercising a certain control. Some rating and film classification committees raise concerns about freedom of expression and artistic rights. 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.

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 **moderately prepared** in the area of environment and climate change. In the past year, there was **some progress**, mainly in aligning environmental legislation, whereas enforcement remains weak, especially on waste management and industrial pollution. There is considerable room to improve the way horizontal legislation is implemented. Poor implementation of court rulings on environmental issues is causing public concern. 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:

- further build up its strategic planning on climate action, and start implementing its contribution to the expected 2015 Paris climate agreement;
- ensure correct implementation of the environmental impact assessment legislation;
- ensure its alignment with EU legislation on public participation and the public's right to environmental information, as well as on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions.

Turkey amended its **environment horizontal legislation** in November 2014 by introducing environmental impact assessment requirements for projects started after May 2013. Civil society remains critical of the inadequate level of public consultations and of procedural requirements. Several cases are being challenged in court, including the Akkuyu nuclear power plant and micro-hydro power plants. Procedures for transboundary consultations have not been aligned with the *acquis*. Turkey has not yet sent to the relevant Member States its draft for general bilateral agreements on environmental impact assessment cooperation in a transboundary context. Alignment with the Strategic Environmental Assessments Directive is

still pending. Provisions on access to information, public participation and access to justice in environmental matters established in the UN Economic Commission for Europe Aarhus Convention also have yet to be aligned with. This would in particular provide a clear framework for solving ongoing disputes on investment decisions with substantial impacts on the environment and climate change.

National **air quality** 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. Local clean air action plans have to be prepared.

Waste management implementing legislation aimed at aligning with the Waste Framework Directive was adopted in April. Implementing legislation aligning with the Mining Waste Directive was also adopted in July. Work has continued to bring waste treatment facilities up to EU standards. Sorting, recycling, medical waste treatment capacity and hazardous waste recycling have increased. Further work is needed on separate collection of different types of waste and on reducing biodegradables. The requirement to prepare and implement waste management plans, stemming from the EU Waste Framework Directive, has not yet been met. A national recycling strategy and action plan were adopted by the Higher Planning Council in December 2014.

In the area of **water quality**, the preparation of river basin management plans is under way. Transboundary consultations on water issues with neighbouring countries are still at an early stage. Wastewater treatment capacity has increased as a result of continuous investment. Institutional restructuring under the 2014 metropolitan municipality law, which is expected to improve implementation of environmental legislation such as the urban waste water directive, poses organisational, financial, and coordination challenges.

Framework legislation on **nature protection**, the national biodiversity strategy and 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*. It is crucial that implementing legislation also be adopted on time to avoid any legal vacuum, as the draft currently envisages repeal of the national parks law. The potential Natura 2000 sites have not yet been identified. Investments in hydropower need to ensure compliance with environment legislation, especially in areas of high natural value.

As regards **industrial pollution control and risk management**, legislation implementing the Industrial Emissions Directive still needs to be adopted. Investigations into the causes of the two major mining accidents in Soma and Ermenek in 2014 revealed serious risk management shortfalls regarding both delivery of initial permits given to the mining companies and the inspection and monitoring of the mining operations by the relevant authorities. Several court cases are under way.

On **chemicals**, alignment with the EU's Regulation on Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals is still pending, although minor parts of it have been implemented.

Legislative alignment in the field of **noise** is well advanced.

On the EU **Civil Protection** Mechanism Turkey will become a participating state once ratification is completed. It needs to establish a disaster management strategy focused on reducing and managing the risks of man-made and natural disasters and to set up an emergency system, linked to the EU's, to communicate on and share information about disasters. Stepping up action and capacity to reduce disaster risks could cut accident losses.

On **climate change**, Turkey submitted in September 2015 its intended nationally determined contribution to the expected 2015 Paris climate agreement. Regarding alignment with the EU climate *acquis*, Turkey is preparing to set up and implement a monitoring, reporting and verification system, and build up its capacity on land use, forestry and fluorinated gases. Turkey has to develop a comprehensive policy and strategy consistent with the EU 2030 framework. It needs to become consistent with the EU 2030 framework and it should be well-integrated into all relevant sectoral policies. The country needs to further develop its carbon market mechanisms. As priority, Turkey needs to align with the EU Monitoring Mechanism Regulation and ensure that it improves the capacity to implement the expected 2015 Paris climate agreement. Awareness-raising of the need for climate action needs to be considerably improved.

4.28. Chapter 28: Health and consumer protection

EU rules protect consumers in relation to product safety, dangerous imitations and liability for defective products. The EU also ensures high common standards for tobacco control, blood, tissues, cells and organs, patients' rights and communicable diseases.

Good level of preparation in the area of health and consumer protection. There has been **some progress** in the past year as Turkey continued the legislative alignment process and set up the structures needed to implement the EU *acquis*. It needs to build up its administrative capacity to carry out the duties related to health threats. In the coming year, Turkey should in particular:

- fine-tune alignment with the EU *acquis* on communicable diseases and strengthen the administration's capacity to recognise, report and control outbreaks;
- ensure the confidentiality and security of data held in the national health information system;
- ensure that arbitration committees on consumer complaints function properly.

Turkey continued to adopt and implement secondary legislation related to the recently adopted **consumer protection** law. Twelve pieces of implementing legislation were adopted on **non-safety-related issues**, such as commercial advertising and unfair commercial practices. A horizontal market surveillance strategy for 2015-2017 sets sound strategic objectives to address existing weaknesses, such as increasing the scope and extent of surveillance activities based on risk analysis of **product safety**. The number of inspectors increased by 15 % in 2014.

For the arbitration committees to run efficiently, more needs to be done in terms of legal capabilities and impartiality of the assigned experts.

Public health in Turkey has generally improved. Quantitative capacity of health services improved, including the number of doctors per capita. Life expectancy at birth has risen to 76.9 years from 72.4 years in ten years. Total health spending held at 5.4 % of GDP during the reporting period. However, Turkey's total health expenditure per capita amounts to only one third of the EU average.

In the area of **tobacco control**, an action plan for 2015-2018 became effective.

Regarding **health inequalities**, further progress is needed to give everyone equal access to health services. Few quality indicators have been included in the national health information system, whereas the confidentiality and security of personal data therein remains a sensitive issue to be resolved.

An assessment of health governance, surveillance, preparedness and response in the field of

communicable diseases was undertaken in June 2015 by the European Commission and the European Centre for Disease Prevention and Control. Implementing the recommendations of that assessment will contribute to further alignment and implementation of the communicable diseases *acquis* and development of related administrative capacity.

Capacity building and awareness raising continued in the field of **blood, tissues, cells and organs**. There was an increase in the diagnosis of brain deaths, the cadaveric organ donation rate and the volume of blood donated. A comprehensive analysis of legislation in the field has been completed and legal gaps have been identified. Turkey became one of the first signatories of the Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs.

In the area of **mental health**, training for the provision of community-based mental health services is ongoing in parallel with the increase in the number of specialised centres.

No progress can be reported on **pharmaceuticals**.

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 as well as adequate implementing and enforcement capacity and access to the common computerised customs systems.

Turkey has reached a **good level of preparation** in the area of the Customs Union (CU), though **no further 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 CU. Additional duties and designation of specialised customs offices for goods in free circulation in the EU violate the CU. 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.

There was uneven progress in the area of **customs legislation**. The customs law has yet to be harmonised with the Union customs code. There was no progress on implementing local clearance or the authorised economic operator concept.

Positive developments were Turkey's alignment of its rules of origin in the context of the Generalised Scheme of Preferences (GSP) to the EU's GSP rules of origin and the abolition of the special charge on numerous imported products with term payment. On the other hand, rules on surveillance and management of tariff quotas are not fully in line with the *acquis*. In particular, the implementation of surveillance based on minimum cost, insurance and freight (CIF) or customs value is a cause for concern, given that import licences are not granted automatically. The rules on free zones and duty relief have yet to be aligned with the *acquis*. In particular, the existence of duty free shops at entry points is not in line with the *acquis* or the CU provisions. The designation of specialised customs offices for completing import formalities is contrary to the provisions of the CU, especially when the nature of the goods does not require special expertise.

As well as additional customs duties on certain textile goods and footwear, Turkey introduced new duties on imports of a wide range of goods in breach of CU principles. These goods include carpets, rugs, various hand tools, some household appliances, lamps and some furniture. Even though the measure is limited to goods originating from third countries, it applies to goods in free circulation in the EU and is thus in violation of the CU.

The suspension of customs duties by Turkey on certain aluminium products applied until 4

August 2015 was in breach of the CU.

On **administrative and operational capacity**, efforts to strengthen Turkey's customs enforcement capacity focused particularly on anti-smuggling and security-related operations. The number of common transit movements increased. However, the general increase in the number of customs declarations sent for further scrutiny and to customs laboratories for analysis caused delays in customs clearance, conflicting with the objectives of conducting risk-based controls and facilitating trade. In the area of intellectual property rights (see also in Chapter 7), the system of online applications continued to operate satisfactorily. However, further alignment with the *acquis* is needed, in particular with the 2014 Regulation on customs enforcement of intellectual property rights and its implementing regulation.

Unlike the new computerised transit system, tariff IT systems (TARIC, Quota and Surveillance) are not yet in place. A strategy for bringing together IT activities with business initiatives has yet to be prepared and adopted.

Regarding the possible extension and modernisation of the customs union, see chapter 30.

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. Further alignment with the EU *acquis* was achieved on the Generalised System of Preferences (GSP) with the adoption of EU rules of origin (except product and geographical coverage). However, a growing number of Turkish import duties deviate from the Common Customs Tariff (CCT), in breach of the Customs Union. In the coming year, Turkey should in particular:

→ complete its alignment with the GSP and dual-use export control.

→ align its import tariff with the CCT

Some progress can be reported in the area of the **common commercial policy**. Turkey aligned its GSP-related rules of origin with the EU GSP rules of origin, except provisions on registered exporters. Further alignment is needed regarding product and geographical coverage. Prolonged and intensive use of safeguard measures remains a cause of concern. During the reporting period, Turkey extended the safeguard measure on imports of polyethylene terephthalate, adopted new measure on imports of wallpapers and launched new investigations on imports of mobile phones, paper and ceramic and porcelain tableware and kitchenware. Turkey is 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 other types of trade defence measures would be more targeted, such as the anti-dumping instrument.

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. Thanks to the Customs Union, Turkey's level of alignment with the EU common commercial policy continues to be high. Turkey does not respect the CCT as it applies additional duties to a large number of products. However, on dual-use export controls Turkey has not updated its control regulations 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 Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies. It has also not aligned with the EU position on medium and long-term export credits to companies.

Turkey's General Agreement on Trade in Services commitments are not entirely aligned with those of the EU.

The European Commission and Turkey agreed a possible extension and modernisation of the customs union in the context of prospective negotiations.

Regarding **bilateral agreements with third countries**, Turkey signed a free trade agreement with Moldova and continued free trade negotiations with several other countries in order to align with the EU. However, Turkey also decided to implement the free trade agreement with Malaysia ahead of the conclusion of the EU-Malaysia FTA negotiations, resulting in another breach of the Customs Union. Furthermore, Turkey signed an agreement on trade in services and investment with South Korea, deepening the free trade agreement in place since May 2013.

In the fields of **development policy** and **humanitarian aid**, the total amount of official development aid granted by Turkey reached EUR 2.8 billion or 0.46% of ODA/GNI in 2014. Most of this was for Syria related action.

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. **Some progress** was made as the political dialogue between the EU and Turkey on foreign and security policy continued to intensify. Turkey maintained its policy on Syria, supporting the opposition and providing vital humanitarian assistance to Syrian refugees. It has continued to participate actively in civil and military crisis management missions. An importing development was the development of the dialogue on counter-terrorism, with Turkey joining the international coalition against Da'esh. 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 continued, covering developments in North Africa, the Middle East and the Gulf, Afghanistan, Pakistan, Russia, Ukraine, South Caucasus, Central Asia, counter-terrorism, foreign fighters and non-proliferation issues. Informal EU-Turkey consultations also took place on closer common security and defence policy cooperation, Africa, the Middle East, and the Western Balkans. (For more information on relations with other enlargement countries and EU Member States, *see Political criteria—Regional issues and international obligations*). The EU counter-terrorism coordinator visited Turkey in October 2014 and June 2015.

Regarding the **common foreign and security policy**, Turkey aligned itself, when invited, with 16 out of 40 EU declarations and Council decisions (40 % alignment, against 29 % during the reference period of the 2014 Progress Report). Turkey did not recognise and condemned the illegal annexation of Crimea by Russia and expressed concern for the Crimean Tatar minority. However, on Crimea and events in eastern Ukraine Turkey did not align with Council decisions, including EU **restrictive measures** in that field. Turkey has not yet signed the statute of the International Criminal Court. Turkey continued to be vocal on the crisis in **Syria** and its spill-over effects, strongly and repeatedly condemning the Syrian regime's violence against civilians. It maintained its support for the Syrian Opposition Coalition and provided massive and unprecedented humanitarian assistance to close to 2 million refugees. Restrictive measures against Syria remained in place. Relations with the new government in

Iraq improved significantly. In parallel, relations with the Kurdistan Regional Government in northern Iraq continued to develop. Turkey joined the international coalition against Da'esh, co-chairing the working group on foreign terrorist fighters. It consulted regularly with the **United States** on security and counter-terrorism issues. In September 2014, Turkey and the US co-chaired the Fifth Ministerial Plenary of the Global Counterterrorism Forum, which adopted internationally agreed best practices on countering the threat of foreign terrorist fighters. It engaged with the US in a 'train and equip' programme for the Syrian opposition, and in the same context with Iraq and Kurdistan Regional Government Peshmergas. Following the Da'esh terrorist attack in Suruç in July, Turkey strengthened its engagement and launched several air-strikes against Da'esh positions in Syria. It also struck a deal with the US on the use of Incirlik base for the coalition forces.

Relations with **Israel** remained strained, with no significant steps taken to conclude the normalisation process initiated in March 2013. Turkey continued to provide humanitarian assistance to Gaza and kept open communication channels with both Fatah and Hamas. Relations with **Egypt** did not improve. Egypt decided to terminate the bilateral Ro-Ro transport agreement as of April 2015. Relations with the internationally recognised authorities of **Libya** did not improve, either. However, Turkey officially supported the UN's efforts in the country. Turkey maintained good relations with the countries of the **Gulf Cooperation Council**. Relations with **Iran** improved despite diverging policies on Syria and Yemen. Turkey supported the **Saudi Arabia**-led coalition against the Houthi rebels in Yemen and also sought to mediate in the conflict. It continued to improve cooperation with and between **Afghanistan and Pakistan**. Turkey also continued to develop and strengthen its relations with countries in **Asia, Africa and Central/Latin America**. It became a non-regional observer in the Central American Integration System.

A series of high-level exchanges with **Russia** took place, including a visit by President Putin to Ankara in December 2014, during which a new gas pipeline project, 'Turk Stream', was proposed as a possible substitute for the 'South Stream' project. Turkey maintained good relations with **Ukraine**. After the meeting of the Turkey-Ukraine High Level Strategic Cooperation Council in March 2015, the two countries declared they would improve their relationship further, with Turkey announcing support for Ukraine's efforts to deepen its partnership with the EU.

Turkey maintained its policy of engagement in **South Caucasus and Central Asia**. The inauguration of the trans-Anatolian natural gas pipeline in March was an important step in strengthening energy cooperation with the region and the EU. In April 2015, the Prime Minister again offered deep condolences to the descendants of the 1915 events. However, the Turkish authorities responded systematically and strongly whenever the events were recognised as genocide abroad. 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 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 civil and military crisis management operations under the **common security and defence policy** (CSDP), in particular EUFOR ALTHEA Bosnia Herzegovina and EULEX Kosovo. It has offered to contribute to EUFOR RCA, EUBAM Libya, EUTM Mali and EUAM Ukraine. The issue of EU-NATO cooperation, going beyond the 'Berlin plus' arrangements, involving all EU Member States, has not yet been resolved.

4.32. Chapter 32: Financial control

Based on international standards, EU financial control rules promote sound financial management of national income and expenditure. They also 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 in the past year, thanks especially to the adoption of the national alignment strategy and action plan on financial control. External audit also saw progress.

However, further significant efforts are needed to implement public internal financial control (PIFC) at all levels of the administration and in state-owned companies. In the coming year, Turkey should in particular:

- update the PIFC policy paper and start implementing a new action plan, preferably as part of a public financial management reform programme;
- amend internal control and internal audit arrangements in the public sector to improve implementation of the Law on Public Financial Management and Control;
- ensure full implementation of the legislation on external audit.

Public internal financial control (PIFC)

Turkey adopted its PIFC **strategy and an action plan** in 2002. The government has committed to updating them. No mechanism is currently in place to provide regular monitoring and reporting on the strategy's implementation.

Two **central harmonisation units** (CHU) in the Ministry of Finance supervise implementation of PIFC. The CHU for FMC provides methodological guidance and coordinates FMC implementation in line ministries. It prepares an annual general accountability report to the government based on an annual survey to budget users. The government does not, however, adopt conclusions on the basis of the report. The CHU for internal audit coordinates implementation of internal audit in line ministries. During the reporting period it published regulations and handbooks and carried out the external quality review of some units. 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 Committee of Sponsoring Organisations (COSO) model and the guidelines of the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Central government institutions broadly follow the PIFC manual, which was revised in early 2014. However, there is a need to refocus on FMC as a management system rather than a purely financial one. Ensuring a systematic approach to risk management in Turkey is a key challenge. Turkey has an extensive **budget inspection** function within individual ministries. There are potential overlaps with internal audit, as both functions are focused especially on legal compliance.

Internal audit is regulated in the PIFC law generally in line with the international standards. An internal audit manual and a code of ethics are in place. More than 246 out of the 386 institutions requested to do so have set up internal audit units. 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. 941 internal auditors have been certified by the CHU. 9 % of auditors hold an international certification. Most institutions have an audit charter and perform audits according to audit plans. In 2014, internal audit software was introduced in 65 public institutions.

External audit

On the **constitutional and legal framework**, the independence of the Turkish Court of Accounts (TCA) is anchored in the Constitution. The current TCA law is in line with the INTOSAI standards. It provides for an exhaustive 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. The board members of the TCA are elected by parliament. Concerning **institutional capacity**, from a total of 891 staff, 654 are auditors. To develop its institutional capacity the TCA has adopted a strategic development plan for the period 2014-2018, including a training strategy. In December 2014, the TCA adopted an action plan for aligning with the internal control standards by 2016.

In 2014, the TCA improved the **quality of audit work** by adopting assessment manuals for performance audit and activity reports as well as by strengthening the external audit improvement and training centre. Planning of audit work is mostly risk-based. The TCA submits to parliament four audit reports (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.

Regarding the **impact of audit work**, the TCA assesses the internal control environment of audited entities as part of its audit work. Its annual audit report to parliament is analysed in the Plan and Budget Committee and discussed in the plenary. However, despite the existence of a parliamentary follow-up mechanism, this process is neither systematic nor does it work well. The working group between 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.

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 regulates the obligation to safeguard evidence. The **national anti-fraud coordination service (AFCOS)** — an independent unit under the Prime Minister's Office — continues to work well with the Commission. An anti-fraud network, involving other relevant authorities, is in place. Turkey continued to implement the national anti-corruption and enhancing transparency strategy and action plan for 2010-2014. It will need to update its anti-corruption strategy and action plan. Turkey ensured **cooperation with the European Commission** investigators in various cases in 2014. It has established the main procedures for reporting irregularities and suspected fraud cases and an irregularity management system. Turkey regularly reports to the Commission. 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**. 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. Employees are trained regularly and participate actively in the Pericles 2020 programme. The police serves as the national central office for ensuring cooperation with the 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 or the European Central Bank, but in practice there is close cooperation. In addition, Turkey has prepared a roadmap for strengthening cooperation with Europol.

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.

Preparations are at an **early stage** in this area. **No progress** was made in the past year. 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 linked to the application of the own resources system are already in place. *(For developments in these areas, see Chapters 16; — Taxation, 18 — Statistics, 29 — Customs Union and 32 — Financial Control)*

In the area of **traditional own resources**, Turkey's customs legislation is largely aligned with the *acquis*. Please see Chapter 29 — Customs Union for developments in this area.

Preparations for the **value added tax-based resource** so as to calculate the statistical VAT base have yet to start. Turkey will need to take solid measures to combat fraud in VAT and customs duties to ensure appropriate contributions to the EU own resources system upon accession. Regarding the **gross national income-based resource**, Turkey continues to align the compilation of its financial and statistical data with the European System of Accounts.

By the time of accession Turkey will need to take several measures in the field of **administrative infrastructure**. It needs to establish coordination structures and implementing rules for accurately collecting, accounting for, monitoring, paying and controlling own resources, as well as for reporting to the EU.

Annex I – Relations between the EU and Turkey

Within the framework of **accession negotiations**, 14 chapters have been opened so far and one of these was provisionally closed. The Commission has tabled a proposal to open Chapter 17 - economic and monetary affairs, in order to underpin the envisaged high level economic dialogue with Turkey. 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 April 2015 after a new cycle of sub-committees was launched in February 2015, following a nearly three-year break. Sub-committees 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. The Association Council met in May 2015. The Joint Parliamentary Committee met in November 2014 and March 2015.

This Commission has maintained a policy of **broad strategic engagement** with Turkey, exemplified by the December 2014 visit by the High Representative/Vice President and Commissioners Hahn and Stylianides. Turkey itself continued to express its commitment to EU accession: the Prime Minister visited Brussels in January 2015 and met with the Presidents of the European Council and of the European Commission. The President of the European Parliament visited Turkey in April 2015 and the President of the European Council in September 2015. The **enhanced political dialogue** between the EU and Turkey continued. A political dialogue meeting at political directors' level took place in November 2014. Regular discussions on foreign and security policy were held, including on counter-terrorism, against the background of Turkey joining the international coalition against Da'esh. Discussions were held on a wide range of topics and regions, *inter alia*, Syria, North Africa, the Horn of Africa, the Middle East and the Gulf, Afghanistan, Pakistan, Russia, Ukraine, the South Caucasus, Central Asia.

In the area of **visa migration and asylum**, the first implementation report³ on the visa roadmap was issued in October 2014 as part of the visa liberalisation dialogue launched in December 2013 and after the EU-Turkey Readmission agreement had entered into force on 1 October 2014. The report was prepared on the basis of several peer assessment missions. It welcomed the progress achieved by Turkey in the fields of migration and international protection, as well as in document security. At the same time, work was still needed in many areas, in particular border management, and police and judicial cooperation. Full and effective implementation of the Readmission Agreement towards all Member States is one of the benchmarks in the visa roadmap. As a follow up to the Special European Council in April, the EU and Turkey agreed to step up plans on reinforced cooperation in the area of migration, including on the fight against smuggling of migrants. Turkey continued making considerable efforts to provide massive and unprecedented humanitarian aid and support to a continuously increasing influx of refugees from Syria and Iraq.

Developing further close economic ties was another shared priority. Turkey participates in 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 12 May 2015, where joint recommendations were adopted. The EU and Turkey have also closely

³ COM(2014) 646 of 20.10.2014

worked together in the framework of the G-20, which Turkey has been chairing in 2015. Turkey and the EU continued to improve their cooperation on **energy**, and a high level energy dialogue was launched in March 2015. The dialogue covers the gas sector and security of supplies, including the Southern Gas Corridor; the electricity sector; the nuclear sector; energy efficiency and renewable energy sources. In May 2015, the Commission and Turkey agreed to initiate procedures in view of a modernisation and extension of the **Customs Union**. This followed an evaluation of the World Bank issued in May 2014. The Commission launched an Impact Assessment⁴ in August 2015, with a view to prepare negotiating directives in the course 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 cooperation in **disaster management**, Turkey became a member of the EU Civil Protection Mechanism in May 2015.

Regarding **financial assistance** Turkey is an important recipient of EU funds. The Commission and Turkey continued preparations under the new Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), in line with the Indicative Strategy Paper for Turkey for the period 2014-2020 which earmarked EUR 4.45 billion of funding. In December 2014, the Commission adopted the annual programme for 2014, with a budget of EUR 366 million focusing primarily on democracy and governance, rule of law and fundamental rights. It also adopted four sectoral multi-annual programmes for the period 2014-2016, for an amount of EUR 793 million, in the areas of environment and climate change, transport, competitiveness, employment and social inclusion. The Framework Agreement covering IPA II entered into force in June 2015. The preparations for the annual programme 2015 are well under way. The EU also acknowledged the considerable pressure the Syrian refugee crisis imposes on Turkey and has so far set aside EUR 176 million under different EU instruments.

Turkey participates in the following **EU programmes**: the Seventh Research Framework Programme, Customs, Fiscalis, the Competitiveness and Innovation Framework Programme, Progress, Culture, Lifelong Learning and Youth in Action. Turkey has also recently concluded or is in the process of concluding new agreements for a number of programmes, including: Horizon 2020, Erasmus+, Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises, Creative Europe and Employment and Social Innovation. Turkey participates in the European Environmental Agency and in the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_trade_035_turkey_en.pdf

Annex II – Statistical Annex

STATISTICAL DATA (as of 18.09.2015)

Turkey

Basic data	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Population (thousand)	1)	65 603e	72 561b	73 723	74 724	75 627	76 668
Total area of the country (km²)		785 347	785 347	785 347	785 347	785 347	785 347

National accounts	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Gross domestic product (GDP) (million national currency)		350 476	1 098 799	1 297 713	1 416 798	1 567 289	1 749 782
Gross domestic product (GDP) (million euro)		243 569	547 347	556 278	611 909	620 682	601 298
GDP (euro per capita)		3 690	7 483	7 494	8 139	8 161	7 819
GDP (in Purchasing Power Standards (PPS) per capita)	2)	7 400e	12 200b	13 400	13 800	14 100	14 400
GDP (in Purchasing Power Standards (PPS) per capita), relative to the EU average (EU-28 = 100)	3)	35	49b	51	52	53	53
Real GDP growth rate: change on previous year of GDP volume (%)		6.2	9.2	8.8	2.1	4.2	2.9
Gross value added by main sectors							
Agriculture, forestry and fisheries (%)	4)	10.3	8.4	8.0	7.9	7.4	7.1
Industry (%)	4)	21.0	19.4	19.9	19.4	19.1	19.5
Construction (%)	4)	4.2	4.2	4.5	4.4	4.4	4.6
Services (%)	4)	55.0	57.2	56.3	57.5	57.6	57.7
Final consumption expenditure, as a share of GDP (%)		80.7	86.0	85.1	85.0	85.9	84.1
Gross fixed capital formation, as a share of GDP (%)		16.7	18.9	21.8	20.3	20.3	20.1
Changes in inventories, as a share of GDP (%)		0.9	0.6	1.7	-0.1	0.3	0.2
Exports of goods and services, relative to GDP (%)		25.2	21.2	24.0	26.3	25.6	27.7
Imports of goods and services, relative to GDP (%)		23.6	26.8	32.6	31.5	32.2	32.1

Business	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Industrial production volume index (2010 = 100)	5)	:	100.0	110.1	112.9	116.3	120.5
Number of active enterprises (number)		:	3 003 116	3 422 163	3 474 992	3 529 541	3 525 431
Birth rate: number of enterprise births in the reference period (t) divided by the number of enterprises active in t (%)		:	4.2	23.2	12.8	12.4	12.2
Death rate: number of enterprise deaths in the reference period (t) divided by the number of enterprises active in t (%)		:	12.5	12.0	12.1	:	:
People employed in SMEs as a share of all persons employed (within the non-financial business economy) (%)		:	76.3	76.0	75.8	:	:
Value added by SMEs (in the non-financial business economy) (EUR million)		:	80 088	81 593	91 208	:	:
Total value added (in the non-financial business economy) (EUR million)		:	146 841	153 201	170 420	184 376	:

Inflation rate	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Harmonised consumer price index (HICP), change relative to the previous year (%)		47.0	8.6	6.5	9.0	7.5	8.9

Balance of payments	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Balance of payments: current account total (million euro)		-662	-34 282	-53 945	-36 400	:	:
Balance of payments current account: trade balance (million euro)		-6 758	-42 553	-64 037	-51 115	-60 200s	:
Balance of payments current account: net services (million euro)		8 339	12 565	14 461	18 845	17 679s	:
Balance of payments current account: net income (million euro)		-4 816	-5 442	-5 633	-5 196	:	:
Balance of payments current account: net current transfers (million euro)		2 573	1 149	1 263	1 067	:	:
of which government transfers (million euro)		526	425	570	430	:	:
**3 year backward moving average of the current account balance relative to GDP (%)		:	:	:	:	:	:
Net inward foreign direct investment (FDI) (million euro)		993	5 712	9 840	6 573	:	:
Foreign direct investment (FDI) abroad (million euro)		151	1 104	1 688	3 171	:	:
of which FDI of the reporting economy in the EU-28 countries (million euro)		:	447	1 004	2 256	:	:
Foreign direct investment (FDI) in the reporting economy (million euro)		1 144	6 816	11 528	9 744	:	:
of which FDI of the EU-28 countries in the reporting economy (million euro)		:	4 075	6 795	6 140	:	:
**Net international investment position, relative to GDP (%)		:	:	:	:	:	:
Year on year rate of change in gross inflow of remittances (in national currency) from migrant workers (%)		-33.7e	0.7	5.0	1.1	-12.9e	:

Public finance	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
***General government deficit / surplus, relative to GDP (%)		-10.1	-2.9	-0.8f	-0.2	0.2	:
***General government gross debt relative to GDP (%)		73.5	42.7	39.3f	36.2	36.0	:
Total government revenues, as a percentage of GDP (%)		:	35.6	35.0	36.5	37.8	:
Total government expenditure, as a percentage of GDP (%)		:	38.4	35.8	36.7	37.6	:

Financial indicators	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Gross foreign debt of the whole economy, relative to GDP (%)		50.7	39.5	:	:	:	:
Gross foreign debt of the whole economy, relative to total exports (%)		359.3	254.0	:	:	:	:
Money supply: M1 (banknotes, coins, overnight deposits, million euro)	6)	9 291	65 976b	65 555	72 816	:	:
Money supply: M2 (M1 plus deposits with maturity up to two years, million euro)	7)	36 325	286 595 b	274 239	300 693	:	:
Money supply: M3 (M2 plus marketable instruments, million euro)	8)	38 041	300 348 b	288 210	317 047	:	:
Total credit by monetary financial institutions to residents (consolidated) (million euro)		20 035	231 862	255 706	303 509	:	:
Interest rates: day-to-day money rate, per annum (%)		49.59	6.59	7.28	7.59	:	:
Lending interest rate (one year), per annum (%)	9)	53.65	14.83	12.27	9.00	:	:
Deposit interest rate (one year), per annum (%)	10)	53.88	14.99	14.19	5.00	:	:
Euro exchange rates: average of period (1 euro = ... national currency)		1.430	1.989	2.322	2.314	2.534	2.906
Trade-weighted effective exchange rate index (2005 = 100)	11)	116.2	86.8	74.4	74.5		
Value of reserve assets (including gold) (million euro)		26 949	64 874	68 391	90 332	:	:

External trade in goods	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Value of imports: all goods, all partners (million euro)		54 478	138 720	173 099	184 087	189 783	182 364
Value of exports: all goods, all partners (million euro)		38 137	85 298	96 973	118 644	114 533	118 736
Trade balance: all goods, all partners (million euro)		-16 341	-53 422	-76 126	-65 443	-75 250	-63 628
Terms of trade (export price index / import price index * 100) (number)	12)	95	96	93	96	98	98
Share of exports to EU-28 countries in value of total exports (%)		56.7	46.4	46.4	38.9	41.5	43.5
Share of imports from EU-28 countries in value of total imports (%)		49.8	39.1	37.9	37.0	36.7	36.7

Demography	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Crude rate of natural change of population (natural growth rate): number of births minus deaths (per thousand inhabitants)	13)	12.1e	12.2b	11.7	12.2	12.1	12.2
Infant mortality rate deaths of children under one year of age (per thousand live births)	13)	25.4e	12.0b	11.7	11.6	10.8	11.1
Life expectancy at birth: male (years)	14)	70.5e	74.2e	74.4e	74.6e	74.7e	74.8e
Life expectancy at birth: female (years)	14)	74.7e	78.7e	78.9e	79.1e	79.2e	79.3e

Labour market	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Economic activity rate for persons aged 20–64: proportion of the population aged 20–64 that is economically active (%)		:	55.9	57.2	57.4	58.4	58.9b
*Employment rate for persons aged 20–64: proportion of the population aged 20–64 that are in employment (%)		50.2	50.0	52.2	52.8	53.4	53.2b
Male employment rate for persons aged 20–64 (%)		72.9	72.7	75.1	75.0	75.3	75b
Female employment rate for persons aged 20–64 (%)		27.7	28.0	29.8	30.9	31.8	31.6b
Employment rate for persons aged 55–64: proportion of the population aged 55–64 that are in employment (%)		35.3	29.6	31.4	31.9	31.5	31.4b
Employment by main sectors							
Agriculture, forestry and fisheries (%)	15)	:	25.2	25.5	24.6	23.6	21.1b
Industry (%)		:	19.9	19.5	19.1	19.4	20.5b
Construction (%)		:	6.3	7.0	6.9	7.0	7.4b
Services (%)		:	48.6	48.1	49.4	50.0	51.0b
People employed in the public sector as a share of total employment, persons aged 20–64 (%)		16.9	13.5	13.3	13.8	13.5	13.1b
People employed in the private sector as a share of total employment, persons aged 20–64 (%)		83.1	86.5	86.7	86.2	86.5	86.9b
Unemployment rate: proportion of the labour force that is unemployed (%)	16)	:	10.8	8.8	8.2	8.8	9.9b
Male unemployment rate (%)	16)	:	10.5	8.3	7.7	8.0	9.1b
Female unemployment rate (%)	16)	:	11.6	10.1	9.4	10.6	11.9b
Youth unemployment rate: proportion of the labour force aged 15–24 that is unemployed (%)	16)	:	19.9	16.7	15.7	16.9	17.8b
Long-term unemployment rate: proportion of the labour force that has been unemployed for 12 months or more (%)	17)	:	3.0	2.3	2.0	2.1	2.4b
Unemployment rate for persons (aged 25–64) having completed at most lower secondary education (ISCED 0–2) (%)	18)	:	9.6	7.6	7.0	7.5	8.5b
Unemployment rate for persons (aged 25–64) having completed tertiary education (ISCED 5 & 6) (%)	18)	:	7.2	6.8	6.7	6.9	8.1b

Social cohesion	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Average nominal monthly wages and salaries (national currency)	19)	419	1 142	1 242	1 327	:	:
Index of real wages and salaries (index of nominal wages and salaries divided by the inflation index) (2000 = 100)		:	:	:	:	:	:
GINI coefficient — see definitions	20)	46.0	40.2	40.4	40.2	40.0	:
Poverty gap	20)	32.0	28.7	29.2	29.2	26.7	:
*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 (%)	21)	55.1	43.1b	41.9	39.6	37.6p	38.3b

Standard of living	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Number of passenger cars relative to population size (number per thousand population)		70.2e	104.0b	110.0	115.7	122.8	126.9
Number of mobile phone subscriptions relative to population size (number per thousand population)		356e	837b	874	895	909	:

Infrastructure	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Density of railway network (lines in operation per thousand km ²)		11.1	12.2	12.3	12.3	12.4	12.8
Length of motorways (kilometres)		1 714	2 080	2 119	2 127	2 127	2 155

Innovation and research	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Public expenditure on education relative to GDP (%)		4.8	:	4.1	:	:	:
*Gross domestic expenditure on R&D relative to GDP (%)	22)	0.52	0.84b	0.86	0.92	0.95	:
Percentage of households who have internet access at home (%)		:	41.6	42.9	47.2	49.1	60.2

Environment	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Energy intensity of the economy (kg of oil equivalent per 1 000 euro GDP at 2005 constant prices)		259.1	252.5	:	:	:	:
Electricity generated from renewable sources relative to gross electricity consumption (%)		25.7	26.5	25.3	27.0	28.9	:
Road share of inland freight transport (based on tonne-km) (%)		95.4	94.6	94.3	94.5	95.4s	94.9

Energy	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Primary production of all energy products (thousand TOE)		24 281	32 487	32 229	31 964	31 944	:
Primary production of crude oil (thousand TOE)		2 564	2 671	2 555	2 440	2 485	:
Primary production of hard coal and lignite (thousand TOE)		11 360	17 523	17 869	17 018	15 451	:
Primary production of natural gas (thousand TOE)		344	625	652	533	443	:
Net imports of all energy products (thousand TOE)		55 467	79 400	84 087	91 827	90 784	:
Gross inland energy consumption (thousand TOE)		78 331	109 260	114 480	120 093	120 290	:
Electricity generation (thousand GWh)		129.4	211.2	229.4	239.5	240.2	252.0

Agriculture	Note	2002	2010	2011	2012	2013	2014
Agricultural production volume index of goods and services (at producer prices) (previous year = 100)		108.5	:	:	:	:	:
Utilised agricultural area (thousand hectares)		41 196	39 012	38 231	38 399	38 423	38 560
Livestock numbers: live bovine animals (thousand heads, end of period)	23)	9 803	11 370	12 386	13 915	14 415	14 123
Livestock numbers: live swine (thousand heads, end of period)		4	2	2	3	3	3
Livestock numbers: live sheep and live goats (thousand heads, end of period)		31 954	29 383	32 310	35 783	38 510	41 462
Production and utilisation of milk on the farm (total whole milk) (thousand tonnes)		8 409	13 544	15 056	17 401	18 224	18 499
Harvested crop production: cereals (including rice) (thousand tonnes)		30 831	32 773	35 202	33 377	37 489	32 714
Harvested crop production: sugar beet (thousand tonnes)		16 523	17 942	16 126	14 920	16 489	16 573
Harvested crop production: vegetables (thousand tonnes)		25 824	25 997	27 547	27 820	28 448	28 570

: = not available

b = break in series

e = estimated value

f = forecast

p = provisional

s = Eurostat estimate

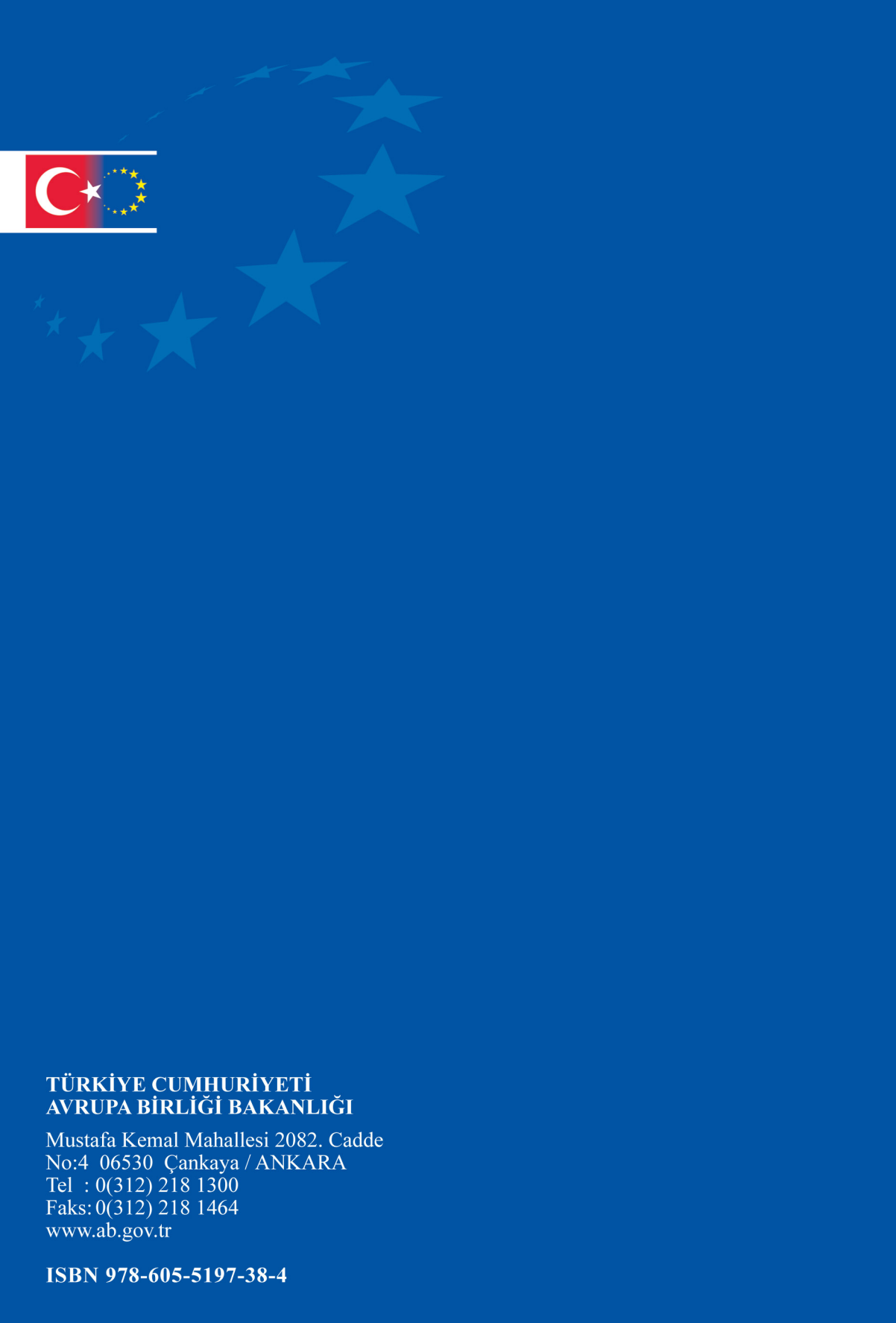
* = Europe 2020 indicator

** = 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 2007–14 Results of Address Based Population Registration System.
- 2) 2013 and 2014: source, Eurostat.
- 3) Source: Eurostat.
- 4) Calculated as a share of value added plus taxes and subsidies minus FISIM; shares therefore do not sum to 100% but show the relative size of the sectors.
- 5) Gross index, not calendar adjusted.
- 6) 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.
- 7) 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.
- 8) 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.
- 9) Average of monthly data. Lending to enterprises more than one year.
- 10) Average of monthly data. Up to one year or longer.
- 11) Source: Eurostat.
- 12) Expressed as an index with 2000 = 100. Time series were originally based on different reference years (2002, 1994 = 100; since 2010, 2010 = 100).
- 13) 2002: for detailed information, see the relevant metadata file of "Demographic Indicators" table on TurkStat Web site.
- 14) For detailed information, see the relevant metadata file of "Demographic Indicators" table on TurkStat Web site.
- 15) 2010–13: includes NACE Rev. 2 Group 98.1 (undifferentiated goods-producing activities of private households for own use).
- 16) 2013–14: unemployment based on 4 weeks criterion + using only active jobs search methods.
- 17) 2012–14: unemployment based on 4 weeks criterion + using only active jobs search methods.
- 18) Unemployment based on 4 weeks criterion + using only active jobs search methods.
- 19) 2002: data from the income and living conditions survey.
- 20) 2010–13: data from the income and living conditions survey.
- 21) Annual LFS results. Break in series caused by the addition of 'participation in non formal education or training' from 2004.
- 22) Break in series due to the use of revised GDP series since 2007.
- 23) Excluding buffaloes.



TÜRKİYE CUMHURİYETİ
AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLIĞI

Mustafa Kemal Mahallesi 2082. Cadde
No:4 06530 Çankaya / ANKARA
Tel : 0(312) 218 1300
Faks: 0(312) 218 1464
www.ab.gov.tr

ISBN 978-605-5197-38-4