



**AVRUPA
KOMİSYONU**

Strazburg, 17.4.2018
SWD(2018) 153 nihai

KOMİSYON ÇALIŞMA DOKÜMANI

2018 Türkiye Raporu

Ekindeki

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

AB Genişleme Politikasına İlişkin 2018 Bilgilendirmesi

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

TR

TR

İÇİNDEKİLER

1. GİRİŞ	5
1.1. Çerçeve	5
1.2. Raporun özeti	5
2. TEMEL İLKELERİN ÖNCELİĞİ: SİYASİ KRİTERLER VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ KAPSAMINDAKİ FASILLAR	12
2.1. Demokratik kurumların işleyişi ve kamu yönetimi reformu	15
2.1.1 Demokrasi	15
2.1.2. Kamu yönetimi reformu	25
2.2. Hukukun üstünlüğü ve temel haklar	28
2.2.1 Fasıllar 23: Yargı ve Temel Haklar	28
2.2.2 Fasıllar 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik	52
3. TEMEL İLKELERİN ÖNCELİĞİ: EKONOMİK KALKINMA VE REKABET EDEBİLİRLİK	66
3.1. İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı	66
3.2. Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme kapasitesi	73
4. BÖLGESEL KONULAR VE ULUSLARARASI YÜKÜMLÜLÜKLER	76
5. ÜYELİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ ÜSTLENEBİLME YETENEĞİ	79
5.1. Fasıllar 1: Malların Serbest Dolaşımı	79
5.2. Fasıllar 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı	81
5.3. Fasıllar 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi	82
5.4. Fasıllar 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı	83
5.5. Fasıllar 5: Kamu Alımları	84
5.6. Fasıllar 6: Şirketler Hukuku	86
5.7. Fasıllar 7: Fikri Mülkiyet Hukuku	87
5.8. Fasıllar 8: Rekabet Politikası	88
5.9. Fasıllar 9: Mali Hizmetler	90
5.10. Fasıllar 10: Bilgi Toplumu ve Medya	91
5.11. Fasıllar 11: Tarım ve Kırsal Kalkınma	93
5.12. Fasıllar 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası	94
5.13. Fasıllar 13: Balıkçılık	95
5.14. Fasıllar 14: Taşımacılık Politikası	96

5.15. Fasıl 15: Enerji	99
5.16. Fasıl 16: Vergilendirme	101
5.17. Fasıl 17: Ekonomik ve Parasal Politika	103
5.18. Fasıl 18: İstatistik	104
5.19. Fasıl 19: Sosyal Politika ve İstihdam	106
5.20. Fasıl 20: İşletme ve Sanayi Politikası	109
5.21. Fasıl 21: Trans-Avrupa Ağları	110
5.22. Fasıl 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	111
5.25. Fasıl 25: Bilim ve Araştırma	113
5.26. Fasıl 26: Eğitim ve Kültür	114
5.27. Fasıl 27: Çevre ve İklim Değişikliği	115
5.28. Fasıl 28: Tüketicinin ve Sağlığın Korunması	118
5.29. Fasıl 29: Gümrük Birliği	120
5.30. Fasıl 30: Dış İlişkiler	121
5.31. Fasıl 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası	122
5.32. Fasıl 32: Mali Kontrol	125
5.33. Fasıl 33: Mali ve Bütçesel Hükümler	127
EK I – TÜRKİYE İLE AB ARASINDAKİ İLİŞKİLER	129
EK II – İSTATİSTİKİ EK	131

1. GİRİŞ

1.1. Çerçeve

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

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

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

1.2. Raporun özeti¹

15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından ilan edilen ve bir yandan Türk yetkililerin, darbe girişiminden sorumlu terör örgütü olarak tanımladığı Gülen hareketini çökertmeyi, bir yandan

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

da Türkiye’de art arda saldırıların gerçekleştiği bir zeminde terörle mücadeleyi desteklemeyi hedefleyen **olağanüstü hâl** devam etmektedir.

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

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

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

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

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

Türkiye, Avrupa Konseyinin ve organlarının kilit öneme sahip tavsiyelerini henüz dikkate almamıştır. Görevi kötüye kullanma iddialarının şeffaf usullerle ve münferiden tespit edilmesi gerekmektedir. Ceza sorumluluğunun şahsiliği ancak kuvvetler ayrılığı ilkesine tam riayet,

yargının tam bağımsızlığı ve kişinin adil yargılanma hakkı ile tesis edilebilir. Türkiye olağanüstü hâli gecikmeksizin kaldırmalıdır.

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

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

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

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

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

Güneydoğu’daki durum, ülkedeki en ciddi sorunlardan biri olmaya devam etmiştir. Kötüye giden güvenlik durumu kısmen kırsal bölgelere kaymıştır. Hükûmetin, AB’nin terör eylemlerine karışan kişi, grup ve kuruluşlar listesinde yer almaya devam eden PKK terör örgütünün tekrar eden şiddet eylemlerinin hüküm sürdüğü bir ortamda, güvenlik operasyonlarını sürdüreceğini ilan etmesi bölgedeki durum açısından belirleyici bir unsur olmaya devam etmiştir. Hükûmetin teröre karşı mücadelesi meşru hakkı olmakla birlikte, hükûmet bunun insan haklarının, hukukun üstünlüğünün, temel özgürlüklerin gözetilmesi kaydıyla yapılmasını sağlamaktan da sorumludur. Terörle mücadele tedbirlerinin orantılı

olması gerekmektedir. Hükûmetin, Güneydoğu'da hasar görmüş alanların yeniden inşa edilmesine yönelik yatırım planı sonucunda, binlerce konutun inşa süreci devam etmektedir ancak şimdiye kadar yerlerinden olmuş kişilerden çok azına tazminat ödenmiştir. Barışçıl ve sürdürülebilir bir çözüme ulaşmak için ihtiyaç duyulan güvenilir bir siyasi sürecin yeniden başlatılması konusunda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir.

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

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

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

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

içtihadıyla uyumlu hâle getirilmesi gerekmektedir. Uygulamada orantılılık ilkesine riayet edilmelidir.

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

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

Türkiye, Kıbrıs meselesinin çözümüne yönelik olarak iki topluluğun liderleri arasında yapılan görüşmelere ve BM Genel Sekreteri ve BM Genel Sekreteri Özel Danışmanı'nın çabalarına yönelik desteğini ifade etmiştir. Ocak 2017'de Cenevre'de ve Temmuz 2017'de Crans-Montana'da toplanan Kıbrıs Konferansları bir anlaşmaya varılmadan sona ermiştir. Türkiye,

Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tam olarak ve ayırım yapmaksızın uygulama yükümlülüğünü hâlâ yerine getirmemiş olup, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) ile doğrudan taşımacılık bağlantılarındaki kısıtlamalar da dâhil, malların serbest dolaşımı önündeki tüm engelleri kaldırmamıştır. GKRY ile ikili ilişkilerin normalleştirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Avrupa Birliği Konseyi tarafından kabul edilen ve Aralık 2006'daki AB Zirvesi'nde onaylanan Türkiye'ye ilişkin kararlar hâlâ yürürlüktedir. Söz konusu karar, Türkiye'nin Ortaklık Anlaşması'na Ek Protokol'ü tamamen uyguladığı Komisyon tarafından teyit edilinceye kadar, Türkiye'nin GKRY'ye yönelik kısıtlamalarıyla bağlantılı sekiz fasılda² müzakerelerin açılmamasını ve hiçbir faslın geçici olarak kapatılmamasını şart koşmaktadır.

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

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

Ekonomik kriterler ile ilgili olarak, Türkiye ekonomisi gelişmiş bir ekonomi olup, işleyen bir piyasa ekonomisi olarak nitelendirilebilir. Hükûmetin teşvik tedbirleri ile desteklenen ekonomi, 2016 darbe girişiminin ardından yaşanan daralmadan toparlanmayı başarmıştır ve 2017'de güçlü bir büyüme kaydetmiştir. Ancak yüksek büyüme önemli makroekonomik dengesizlikleri beraberinde getirmiştir. Cari işlemler açığı yüksek düzeyde seyretmeye devam etmektedir ve 2017'nin sonuna doğru artmıştır. Bu durum ülkeyi sermaye girişlerine bağımlı ve dış şoklara karşı kırılgan hâle getirmektedir. Enflasyon oranının 2017'de iki haneli rakamlara (%11,1) çıkması ve Türk lirasındaki değer kaybının devam etmesi, para politikasını belirleyenlerin fiyat istikrarına verdikleri önem konusunda endişeleri ön plana çıkartmıştır. Yüksek düzeyde kayıtdışılık Türkiye ekonomisinin belirleyici özelliği olmaya devam etmiştir.

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

Genel olarak, bu alanda gerileme olmuştur. Ekonomik alanda devlet kontrolünü artırma eğilimi ile şirketleri, iş adamlarını, siyasi rakipleri ve bu kişilerin işlerini hedef alan eylemler, iş ortamına zarar vermiştir.

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

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

2. TEMEL İLKELERİN ÖNCELİĞİ: SİYASİ KRİTERLER VE HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ KAPSAMINDAKİ FASILLAR

Olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirler

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

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

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

Olağanüstü hâlden bu yana 150.000'den fazla kişi **gözaltına** alınmıştır. Bunların arasında çok sayıda muhalif kişi de bulunmaktadır. Ocak 2018 sonu itibarıyla, 78.000'den fazla kişi terörle ilişkili suçlamalarla tutuklanmış; bunlardan 54.000'i adli kontrol şartıyla tutuksuz

yargılanmak üzere salıverilmiş; 24.660'ının ise yargılama öncesi tutukluluk halleri devam etmiştir. Gülen hareketinin üyesi olduğundan şüphelenilen kişileri ve darbecileri kapsayan yargılama süreçleri, uluslararası standartlara riayet konusunda ciddi soruları da beraberinde getirmiştir. Şüpheli yakınlarının, kamu kurum ve kuruluşlarından ihraç edilmeleri ve pasaportlarına el konulması veya bunların iptal edilmesi gibi doğrudan veya dolaylı olarak bir dizi tedbire hedef olmaları özellikle endişe vericidir. Gülen hareketi ile bağlantı iddialarının tespiti; aralarında çocuklarının örgüt ile bağlantılı okullarda eğitim görmesi, örgüt ile bağlantılı bir banka hesabına para yatırılmış olması veya ByLock mobil mesajlaşma uygulamasının kullanılması da dâhil olmak üzere bir dizi gayri resmi kritere dayandırılmıştır. Eylül 2017'de Yargıtay ByLock kullanımını, Gülen hareketi üyeliği için yeterli delil saymıştır. Ancak Ekim 2017'de Yargıtay, Gülen hareketi sempatzanlığının bu harekete üyelik için yeterli sayılmayacağına, dolayısıyla bunun üyelik için yeterli bir delil teşkil etmeyeceğine karar vermiştir. Aralık 2017'de, yüzlerce kişinin yanlışlıkla ByLock kullanımı ile suçlanmış olduğunun ispatlanmasının ardından söz konusu mobil uygulamayı kullandığı iddiasıyla tutuklanan birçok kişi serbest bırakılmıştır.

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

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

Temmuz 2017'de faaliyete geçen yedi üyeli Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun görevi, aldığı tüm şikâyetleri münferit olarak değerlendirmektir. Komisyonun kararları, Ankara'da tayin edilen bir idari mahkeme ve ardından Anayasa Mahkemesi nezdinde yargı denetimine açık olacaktır. Hâkimler, savcılar, müfettişler, uzmanlar ve kamu görevlileri de dâhil olmak üzere 220 personel, Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunda görevlendirilmiştir. Ağustos 2017'de Anayasa Mahkemesi, yaklaşık 70.000

bireysel başvurunun, tüm iç hukuk yollarının tüketilmemiş olması gerekçesiyle kabul edilemez olduğuna karar vermiş, başvuru sahiplerini İnceleme Komisyonuna ve/veya idari mahkemelere sevk etmiştir. Ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), aldığı yaklaşık 28.000 başvuruyu İnceleme Komisyonuna yeniden yönlendirmiştir. Bunun sonucunda Mart 2018 başı itibarıyla, Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonuna toplamda yaklaşık 107.000 itiraz başvurusunda bulunulmuştur. Komisyon, Aralık 2017’de karar almaya başlamıştır. Mart 2018’in başına kadar, kanun hükmünde kararname ile görevine iade edilen kişiler hakkındaki 1.984 ön inceleme kararı dâhil olmak üzere, toplamda 6.400 dosya incelenmiştir. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonu, 4.400’den fazla inceleme kararı almıştır. Bunların 100’ü kabul edilmiş, 4.316’sı ise reddedilmiştir. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun çalışmalarında şeffaflığın artırılması ve her bir dosyanın kendi özelliklerine göre tek tek değerlendirilmesini takiben Komisyon kararlarının daha net bir biçimde gerekçelendirilmesi gerekmektedir. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerden haksız şekilde etkilenen kişiler için etkili ve şeffaf bir başvuru yolu haline dönüşmesi gerekmektedir.

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

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

2.1. Demokratik kurumların işleyişi ve kamu yönetimi reformu

2.1.1 Demokrasi

Anayasal değişiklikler

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

Darbe girişiminden sonra, iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Türkiye’ye Cumhurbaşkanlığı sistemini getirmeye yönelik Anayasa değişiklikleri üzerinde anlaşmıştır. Anayasa değişiklikleri daha sonra, Ocak 2017’de beşte üç çoğunlukla TBMM’de onaylanmıştır. TBMM’deki oylama sürecinde usule ilişkin bazı eksiklikler yaşanmıştır. Siyasi güçlerin tümünü dâhil edecek açık bir tartışma için gereken fırsat tanınmamıştır ve sivil toplum da sürece katılmamıştır. Ayrıca oylama süreci, Ankara’da ve Türkiye’nin diğer bölgelerinde toplanma ve gösteri yapma yasağının olduğu bir dönemde gerçekleştirilmiştir. Anayasa değişiklikleri, olağanüstü hâl devam ederken 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen ve sonuçları birbirine çok yakın olan referandumda (%51.41 evet, %48.59 hayır) onaylanmıştır. Yüksek Seçim Kurulu ve Türk mahkemeleri, referandum sonuçlarına yapılan tüm itirazları reddetmiştir. Cumhurbaşkanlığı sistemi, en geç Kasım 2019’da yapılacak bir sonraki Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili seçimlerinin ardından tam olarak uygulanacaktır.

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) Demokratik Kurumlar ve İnsan Hakları Ofisi (DKİHB) tarafından yürütülen Uluslararası Referandum Gözlem Misyonu, 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen Anayasa referandumunun genel olarak iyi yönetildiği ve oylamanın bir düzen dâhilinde ilerlediği sonucuna varmıştır. Bununla birlikte, Misyona, olağanüstü hâlden kaynaklanan genel olumsuz etkilerin altını çizerek özellikle referandumun gerçekleştiği daha geniş çevreye ilişkin ciddi endişeleri ön plana çıkartmıştır. Misyona, basının tek taraflı yaklaşımının ve temel özgürlüklere getirilen kısıtlamaların kampanyanın her iki tarafının da eşit fırsatlardan yararlanabileceği bir ortam yaratmadığını ortaya koymuştur. Yüksek Seçim Kurulunun normalde var olan, seçim ve referandum kampanyalarında tek taraflı ve yanlış yayın yapan özel radyo ve televizyon kanallarına ceza verme yetkisi, olağanüstü hâl

kararnamesiyle kaldırılmıştır. AGİT/DKİHB, referandum günü yayımlanan ve oylara ilişkin uygunluk kriterlerini gevşeten talimatların, seçimin dürüstlüğünü koruyan önemli bir güvenceye zarar verdiğini ortaya koymuştur.

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

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

- üst düzey kamu görevlilerinin atanması ve görevlerine son verilmesi,
- ulusal güvenlik politikalarının belirlenmesi ve gerekli uygulama tedbirlerinin alınması,
- olağanüstü hâl ilan edilmesi,
- kanunların kapsamı dışında kalan yürütmeye ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılması,
- yeni milletvekili ve Cumhurbaşkanı seçimi talimatları vererek Meclis'in dolaylı olarak lağvedilmesi,
- hükûmet bütçesinin hazırlanması,
- kanunların veto edilmesi ve
- Hâkimler ve Savcılar Kurulunun 13 üyesinden 4'ünün ve Anayasa Mahkemesinin 15 hâkiminden 12'sinin atanması yer almaktadır.

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

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

Parlamento

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

Hükûmetin, büyük ölçüde, Anayasa uyarınca “kanun hükmünde” olan kararnamelere başvurusuyla, olağan **yasama süreci** yalnızca birkaç anahtar mevzuat için uygulanmıştır. Yayımlanan 31 olağanüstü hâl kararnamesi, olağanüstü hâlin getirdiği ihtiyaçların çok geniş bir biçimde yorumlanmasıyla (at yarışlarının düzenlenmesinden kış lastiklerini kullanmaya kadar) çok çeşitli sosyal ve ekonomik politikalarla ilgili konularda kullanılmış; söz konusu kararnameler 360’dan fazla mevzuatta değişikliğe yol açmış ve bu durum zımni olarak olağan yasama sürecinin önüne geçmiştir. TBMM iç tüzüğünde yapılan değişiklikler, AK Parti ve MHP tarafından diğer siyasi partilerin sürece katılımı olmaksızın Temmuz 2017’de sunulmuştur. Bu değişiklikler, milletvekillerinin ve/veya parti gruplarının müdahalelerinin azaltılması, meclise protesto amaçlı malzeme getiren milletvekillerine ceza verilmesi, Türk ulusunun tarihine ve geçmişine hakaret ve suçlamalarda bulunan ve Türk devletinin bütünlüğü, Cumhuriyetin nitelikleri, milli marşı ve sembollerine ilişkin olarak Anayasanın ilk dört maddesine aykırı demeçler veren veya Anayasa’ya ve kanunlara aykırı isim ve sıfatlar kullanan milletvekillerin vekilliğinin geçici olarak askıya alınması imkânı vermektedir. Söz konusu değişiklikler, yasamanın kapsayıcılığının, şeffaflığının ve kalitesinin artırılması konusunda Türkiye’ye uzun süredir verilen tavsiyelerle ters düşmektedir. Ayrıca bu değişiklikler ile, milletvekili dokunulmazlığının önemli bir unsuru olan yasama sorumsuzluğu ilkesi ihlal edilerek, milletvekillerinin ifade özgürlüğünün kısıtlanması riski de ortaya çıkmaktadır.

Hâlihazırda yetersiz olan, **yürütmenin TBMM tarafından denetlenmesi** olağanüstü hâl kapsamında daha fazla kısıtlanmıştır. Hükûmet tarafından çıkarılan olağanüstü hâl kararnameleri etkili bir TBMM denetiminden geçmemiştir. Şubat 2018’den itibaren, 31 olağanüstü hâl kararnamesi TBMM’ye, belirlenen son tarihlerden çok sonra sunulurken, bunların yalnızca 23’ü üzerinde tartışılmış ve bazı durumlarda, kısıtlı değişikliklerle onaylanmıştır. Komisyon çalışmaları, soru önergeleri veya Meclis soruşturma komisyonları gibi TBMM’nin yürütmeye yönelik olağan denetimlerinde ilerleme kaydedilmemiştir. Bazı

TBMM Komisyonları, başlıca politika ve mevzuat uygulamalarını değerlendirerek hükümet çalışmalarını incelemiştir, ancak sistematik bir yaklaşım söz konusu değildir.

TBMM'nin kamu harcamaları üzerindeki denetiminin iyileştirilmesi yönündeki ihtiyaç devam etmektedir. Sayıştay denetim raporları, yıl sonu hesaplarının ve bir sonraki yıla ait bütçe taslağının onaylanmasıyla bağlantılı olarak yalnızca Plan ve Bütçe Komisyonlarında dikkate alınmaktadır ancak söz konusu raporlar Mecliste görüşülmemiştir. Darbe girişimini araştırmak üzere Ekim 2016'da kurulan Meclis Araştırma Komisyonunda, birçok tanık dinlenmiştir. Komisyonun Mayıs 2017'de yayımladığı taslak raporu, darbe girişimine ilişkin detaylı bilgi vermekte ve darbeden Gülen hareketini sorumlu tutmaktadır. Muhalefet, kilit kişilerin yalnızca yazılı ifade vermesini ve Komisyonun, darbe girişiminin tüm detaylarını açığa çıkarmada başarılı olmadığını iddia ederek eleştirmiştir. Partilerin TBMM'de temsil edilmesi ve siyasi partilerin ve seçim kampanyalarının finansmanı için gereken %10'luk eşik de dâhil olmak üzere, **seçimler ve siyasi partilere ilişkin yasal çerçevenin** Avrupa standartlarıyla uyumlaştırılması konusunda AGİT/DKİHB ile Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubunun (GRECO) önemli tavsiyeleri doğrultusunda bir ilerleme kaydedilmemiştir. Mart 2018'de seçim ve siyasi partilere ilişkin kanunlarda yapılan değişiklikler, MHP'nin desteğiyle iktidardaki AK Parti tarafından onaylanmıştır ve bu durum muhalefet partileri CHP ve HDP tarafından sertçe eleştirilmiştir. Söz konusu değişiklikler partilere seçim ittifakı kurma olanağı tanımakta, Yüksek Seçim Kuruluna güvenlik gerekçeleriyle oy kullanma yerlerinin değiştirilmesi veya oy kullanma yerlerinin birleştirilmesi konusunda yeni yetkiler vermekte ve seçimin dürüstlüğüne dair önemli bir güvence olan oy pusulasının oy kullanma yerlerindeki yetkililer tarafından mühürlenmesi şartını ortadan kaldırmaktadır.

Mayıs 2016'da **milletvekili dokunulmazlığının** tek sefere mahsus olarak kaldırılmasının ardından, genellikle kamuoyuna verdikleri demeçlere ve terör faaliyetlerine destek oldukları iddialarına dayanılarak, çoğunluğu HDP'li olmak üzere, milletvekillerine yönelik bir dizi gözaltı ve tutuklama başlatılmıştır. Mart 2018 başı itibarıyla, iki eş başkan Selahattin Demirtaş ve Figen Yüksekdağ da dâhil olmak üzere HDP'li dokuz milletvekili tutuklanmıştır. Bu milletvekillerinin altısı hüküm giymiştir. Bunun yanı sıra, CHP'li bir milletvekili tutuklanmış ve devlet sırlarının ifşa edilmesi suçlamasıyla başlangıçta verilen 25 yıl hapis cezası, bölge adliye mahkemesinin incelemesi sonucunda beş yıl on aya indirilmiştir. Tüm bu davalarda iddianamelerin mahkemelere sunulmasından önce, milletvekillerinin uzun yargılama öncesi tutukluluk sürelerine maruz kalmıştır. Ocak 2018'e kadar, HDP'li milletvekillerinin duruşmalara katılma talepleri sistematik olarak reddedilmiş, mahkemeler milletvekillerine yalnızca video konferans sistemiyle katılma hakkı tanımıştır. Birçok girişime rağmen, aralarında Avrupa Parlamentosu üyelerinin de bulunduğu uluslararası gözlemciler, HDP'nin tutuklu olan eş başkanlarını ziyaret etme hakkı tanınmamıştır. Eş başkanlarından biri de dâhil olmak üzere HDP'li on milletvekilinin vekilliği düşürülmüştür. Bu durum, Anayasa'da öngörülen güvencelerin kısıtlayıcı bir şekilde yorumlanmasının ve terörle mücadele mevzuatındaki eksikliklerin, milletvekillerinin ifade özgürlüğüne yönelik doğrudan bir risk oluşturmaya devam ettiğinin altını çizmektedir. Milletvekillerinin ifade özgürlüğü demokrasinin temel unsurudur ve bu özgürlük vekiller Meclis dışında konuşma yaptıklarında da korunmalıdır.

Yönetişim

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

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

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

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

Yerel yönetimlerle ilgili olarak, Doğu ve Güneydoğu'daki seçilmiş temsilci ve belediye yöneticilerinin terörle ilgili suçlamalarla gözaltına alınması veya tutuklanmasına devam edilmiştir. Kasım 2017 itibarıyla, son üç yıl içinde 93 belediye başkanı ve eş başkanı görevden alınmış ve tutuklanmıştır. Tutuklanılardan 22'si yargılanmalarının ardından serbest bırakılırken 71'i hâlâ cezaevindedir. 11 yerel yönetici, terörle ilgili suçlamalarla toplamda 89 yıl üç ay hapis cezasına çarptırılmıştır. Kayyum atanan belediyelerin sayısı 33'ten 99'a yükselmiştir. Bu belediyelerden 94'ü HDP'nin bölgesel kolu olan Demokratik Bölgeler Partisi (DBP) tarafından yönetilmekteydi ve PKK terör örgütü ile bağlantıları olduğu iddiaları mevcuttu; ayrıca Güneydoğu Anadolu Bölgesi Belediyeler Birliği yönetimine de kayyum atanmıştır. AK Partili dört belediye ve MHP'li bir belediyeye Gülen hareketiyle bağlantılı oldukları gerekçesiyle kayyum atanmıştır. Türkiye'deki mevzuat ve Türkiye'nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı doğrultusunda, vatandaşların yeni

seçilmiş yerel temsilcileri seçmelerine izin verilmesi gerekmektedir. Venedik Komisyonu, Ekim 2017'deki görüşünde, olağanüstü hâl kararnameleriyle yerel yönetim sistemine yapısal nitelikte değişiklikler getirilmesine ilişkin endişelerini dile getirmiştir. Mart 2017'de Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi görevden alınan belediye başkanlarına ilişkin bir ilke kararı kabul etmiştir. Diğer yandan, Anayasa referandumunun ardından AK Parti tarafından başlatılan kadroların yenilenmesi hareketinin bir parçası olarak İstanbul ve Ankara'daki belediye başkanları da dâhil olmak üzere, AK Partili yedi belediye başkanının istifası istenmiştir ve bu durum Türkiye'deki yerel demokrasiyi daha fazla erozyona uğratacak bir adım olarak görülmüştür.

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

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

Sivil Toplum

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

Güçlü bir sivil toplum, demokratik sistemin çok önemli bir bileşenidir ve devlet kurumları tarafından bu şekilde kabul edilmeli ve bu çerçevede hareket edilmelidir. Türk sivil toplum

kuruluşları (STK'lar), özellikle de eğitim, kadınların iş gücüne katılımı, etnik ve sosyal hoşgörü konusunda farkındalık yaratma ve mültecilere destek alanlarında olmak üzere ülkenin karşı karşıya olduğu temel zorluklara ilişkin önemli katkılar sağlamaya devam etmiştir. Türkiye'de bulunan 23.000'den fazla STK'nın büyük bir kısmı eğitim, toplumsal cinsiyet hakları ve çevresel adalet gibi siyasi ve sosyal konuların araştırılması veya savunulmasına veya mültecilerin desteklenmesine odaklanmış durumdadır. İnsan hakları alanında faaliyet gösteren sınırlı sayıda STK mevcuttur.

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

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

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

Güvenlik güçlerinin sivil gözetimi

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

OHAL KHK'ları ile Türk Silahlı Kuvvetlerinin kurumsal yapısında büyük değişiklikler yapılmıştır. Kuvvet komutanlıkları Milli Savunma Bakanlığına bağlanmıştır. Benzer şekilde, Sahil Güvenlik Komutanlığı da İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Yüksek Askerî Şura Ağustos 2017'de toplanmıştır. Askerî personelin terfi ve ataması konusunda yerleşik uygulamayı büyük oranda sürdürmüştür. Güvenlik ve savunma alanındaki çok sayıda hususun yanı sıra, Milli İstihbarat Teşkilatının (MİT) kurumsal yapısı da, olağan yasama sürecinin dışında, bir OHAL KHK'sı ile gözden geçirilmiştir. MİT, Cumhurbaşkanı'na bağlanmıştır. 2011'de kaldırılan, Türk Silahlı Kuvvetleri ve personeli hakkında istihbarat toplama yetkisi MİT'e yeniden verilmiştir. Anayasa değişiklikleri kapsamında, yüksek askerî mahkemeler kaldırılmıştır.

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

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

Doğu ve Güneydoğu'daki durum

Güneydoğu'daki durum, ülkedeki en ciddi sorunlardan biri olmaya devam etmiştir. 2015'te Kürt meselesine ilişkin çözüm sürecinin başarısızlığa uğramasının ardından, bölgedeki güvenlik durumu kötüye gitmeye devam etmiş; kırsal alanlara yönelik bu kötüye gidiş 2017'de kentsel alanlarını daha az etkilemiştir. PKK terör örgütü ve bağlantılı terör grupları tarafından tekrarlanan şiddet eylemleri karşısında, hükûmetin güvenlik operasyonlarına devam etme sözü, bölgedeki durumun belirleyici bir unsur olmayı sürdürmüştür. PKK terör örgütü, hâlâ AB'nin terör faaliyetlerine karışan kişi, grup ve kuruluşlar listesinde. Terörle mücadele, devletin meşru hakkıdır; bununla birlikte, hükûmet bu mücadelenin insan haklarına, hukukun üstünlüğüne, temel özgürlüklere riayet ederek yürütülmesini güvence altına almakla sorumludur. Terörle mücadele tedbirlerinin orantılı olması gerekmektedir. Hükûmetin, Güneydoğu'da hasar görmüş alanların yeniden inşa edilmesine yönelik olarak Eylül 2016'da açıkladığı

yatırım planı sonucunda binlerce konutun inşa süreci devam etmektedir. Bugüne kadar yalnızca az sayıda yerinden olmuş kişi tazminat almıştır. Barışçıl ve sürdürülebilir bir çözüme ulaşmak için ihtiyaç duyulan güvenilir bir siyasi sürecin yeniden başlatılması konusunda herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir.

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

Bu duruma karşılık olarak, valilikler on bir şehrin en az 47 ilçesinde açık uçlu sokağa çıkma yasağı ve güvenlik bölgeleri ilan etmiştir. Yalnızca bazı bölgelerdeki yasaklar kaldırılmıştır. Sokağa çıkma yasakları, durumdan etkilenen bölgelerde yaşayan 1,8 milyon kişinin sağlık ve eğitime erişimi engelleyerek günlük hayatlarını sekteye uğratmıştır. Venedik Komisyonunun, Haziran 2016'daki sokağa çıkma yasaklarına ilişkin yasal çerçeve konusundaki görüşünde yer alan tavsiyeler henüz uygulanmamıştır. 2015'te sokağa çıkma yasağı kapsamında Cizre gibi ilçelerde yürütülen güvenlik operasyonları esnasında gerçekleşen sivil ölümlerine ilişkin soruşturmalarda ilerleme kaydedilmemiştir. Mart 2017'de Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri, Şırnak'ın Cizre ve Diyarbakır'ın Sur ilçelerindeki sokağa çıkma yasaklarına ve insanların hayatlarını kaybettiği bodrum katlarına ilişkin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde devam eden 34 başvuruya üçüncü taraf olarak müdahil olmayı talep etmiştir.

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

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

Kara mayınlarının temizlenmesine devam edilmiştir. Bölgedeki sosyo-ekonomik kalkınmanın artırılması amacı doğrultusunda Güneydoğu Anadolu Projesi devam etmiştir. Hükûmetin,

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

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

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

Mülteciler ve yerlerinden olmuş kişiler

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

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

2.1.2. Kamu yönetimi reformu

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

Politika geliştirme ve koordinasyon

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

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

Mevzuat ve politika oluşturma konusunda, **kapsayıcı ve belgelere dayalı bir politika geliştirme süreci** izlenmemektedir. Hukuki gerekliliklere rağmen, taslak politika belgeleri ve kanun tasarıları **kamuyla istişare** edilmemektedir. Taslak politika belgeleri ve kanun

tasarıları için orta vadeli maliyet tahminleri ve mali etki analizleri yapılması yönündeki hukuki gerekliliğe hâlâ riayet edilmemektedir. Düzenleyici etki analizleri, olağan bir uygulamadır ancak TBMM'ye gönderilmemekte ya da yayımlanmamaktadır. Kilit hükümet programlarının ve sektör çalışmalarının uygulanması konusunda yeknesak bir izleme ve raporlama sisteminin olmaması, özellikle de birçok rapor kamuya açık olmadığından **hükümet çalışmalarının kamu tarafından etkin bir şekilde incelenmesini** sekteye uğratmaktadır.

Kamu mali yönetimi

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

Kamu hizmetleri ve insan kaynakları yönetimi

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

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

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

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

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

İdarenin hesap verebilirliği

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

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

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

Vatandaşların idari yargıya başvurma hakkı ve tazminat hakkı, olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerden etkilenen gerçek ve tüzel kişiler tarafından doğrudan kullanılamamıştır. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonu bu yasal boşluğu kapatmak amacıyla kurulmuşsa da ancak Aralık 2017’de karar almaya başlamıştır. Komisyonun

kararları yargı denetimine açık olacaktır ve Komisyon henüz etkili bir hukuk yolu haline gelmemiştir. Zararların tazmin edilmemesi, Türkiye'nin doğusundaki ve güneydoğusundaki insanlar için endişe konusu olmaya devam etmektedir.

Vatandaşlara ve işletmelere yönelik hizmet sunumu

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

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

Kamu yönetimi reformuna yönelik stratejik çerçeve

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

2.2. Hukukun üstünlüğü ve temel haklar

2.2.1 Fası 23: Yargı ve Temel Haklar

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

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

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

devam etmektedir.

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

Yargının işleyişi

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin:

- yargının, görevlerini bağımsız ve tarafsız şekilde gerçekleştirmesine imkân tanıyan; yürütme ve yasamanın kuvvetler ayrılığı ilkesine tam olarak riayet etmesinin yanı sıra adli sorumlulukları güçlendiren; ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihadına uygun bir biçimde karar alması gereken Anayasa

Mahkemesi kararlarına alt derece mahkemeleri tarafından riayet edilmesini sağlayan siyasi ve hukuki bir ortam oluşturması;

- yürütme erkinin Hâkimler ve Savcılar Kurulu üzerindeki rolünün ve etkisinin sınırlandırılması ve hâkimlerin görev yerlerinin kendi istekleri dışında değiştirilmesine karşı etkili güvenceleri sağlaması;
- Hâkimler ve Savcılar Kurulunun adli süreçlere müdahalesine karşı daha fazla güvence sağlaması gerekmektedir.

Bunun yanı sıra, Türkiye:

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

Strateji belgeleri

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

Yönetim organları

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

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

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

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

Bağımsızlık ve tarafsızlık

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

Venedik Komisyonunun Aralık 2016 tarihli görüşünde, bir hâkimin ihraç edilmesine hükmeden her kararın şahsi ve gerekçeli olması gerektiği; doğrulanabilir delillere atıfta bulunması ve HSK nezdindeki işlemlerin en azından hukuka uygunluğun asgari standartlarına uyması gerektiği belirtilmiştir. Venedik Komisyonu ayrıca, bu davalarda ortaya çıkan durumun aksine, ihraç edilen hâkimlerin normal olarak, disiplin tedbirlerine itiraz edebilme hakkının bulunması gerektiğinin üzerinde durmaktadır. Bu tür durumlarda verilen ihraç kararlarının yargı mensupları arasında genel bir oto sansüre yol açma potansiyeli bulunmaktadır. Bu durum, bir bütün olarak yargıyı, bağımsızlığını ve kuvvetler ayrılığını zayıflatabilir.

Sulh ceza hâkimleri kurumuna ilişkin herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Sulh ceza hâkimlerinin kararları, yargı yetkileri ve uygulamaları üzerinde yürütme erkini etkisi bulunduğu dair algı ciddi endişeye neden olmaya devam etmektedir. Bu endişeler, özellikle, arama emri çıkarma, gözaltına alma, internet sitelerine erişimi engelleme ve taşınmazlara el koyma gibi ciddi mali sonuçları da olabilecek geniş kapsamlı yetkilere sahip olmalarıyla ve kararlarına yönelik itirazların daha yüksek bir adli merci tarafından değil, bir başka tek

hâkimli yapı tarafından inceleniyor olmasıyla ilgilidir. Sulh ceza hâkimliklerinin kararları, giderek Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadından uzaklaşmakta ve nadiren yeterli düzeyde şahsileştirilmiş gerekçe sunmaktadır. Venedik Komisyonunun Mart 2017 tarihli görüşünde yer alan tavsiyelerinin acilen yerine getirilmesi gerekmektedir.

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

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

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

Hesap verebilirlik

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

Profesyonellik ve mesleki yeterlilik

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

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

Yargının kalitesi

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

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

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

Adalet Bakanlığında arabuluculuk ve **uyuşmazlıkların alternatif çözümü** için iki yeni daire başkanlığı oluşturulmuştur. Olumlu bir adım olarak, cezada pazarlık, dostane çözüm veya uzlaştırma kapsamına giren suçların kapsamı Aralık 2016'da çıkan bir kanunla

genişletilmiştir. Mahkemelerin yükünün azaltılmasına yardımcı olmak amacıyla uyuşmazlıkların alternatif çözüm yöntemlerinin artırılmasına ve teşvik edilmesine yönelik adımlar atılmıştır. 2017’de bir önceki yıla kıyasla yüksek bir artışla, 223.000’den fazla dava uzlaşmayla çözülmüştür.

Etkinlik

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

Türk yargısının büyük bir bölümü, davaların gecikmeden sonuçlandırılması için hâlâ ağır baskı altındadır. Yargının görevlerini etkin bir şekilde yerine getirme kabiliyeti, darbe girişiminin ardından ve bunu takip eden geniş kapsamlı ihraçlar, hazırlanan iddianameler ve alınan diğer idari tedbirler nedeniyle büyük zarara uğramıştır. Yargıya özel bir **insan kaynakları stratejisi** hâlâ bulunmamaktadır.

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

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

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

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

Darbe girişiminin ve olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerin ardından, bireysel başvurular kayda değer biçimde artarak 2016’da (2015’teki 20.376’yı aşarak) 80.576’ye ulaşmıştır. Mahkemeye 2017’de 40.530 yeni başvuru yapılmıştır. Ağustos 2017’de, Anayasa Mahkemesi olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlere yönelik yapılan yaklaşık 70.000

bireysel başvurunun mevcut tüm iç hukuk yollarının tüketilmemiş olması gerekçesiyle kabul edilemez olduğuna karar vermiştir. Mahkeme bu başvuruları Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonuna ve/veya idari mahkemelere yönlendirmiştir. Diğer davalara ilişkin olarak Anayasa Mahkemesi, 2016'da 16.107; 2017'de ise 19.673 davayı karara bağlamıştır.

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

Yolsuzlukla mücadele

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

Rapor Dönemi Performansı

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

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

Kurumsal çerçeve

Önleyici tedbirler

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

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

Kolluk

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

Yasal çerçeve

Genel İdari Usul Kanunu, Kamu İhale Kanunu, Siyasi Etik Kanunu ve yolsuzluk olaylarını yetkili mercilere bildirilenlerin korunmasına ilişkin düzenleme gibi bir önceki yolsuzlukla mücadele stratejisinde öngörülen mevzuat değişiklikleri hâlâ gerçekleştirilmemiştir. Güncellenen yolsuzlukla mücadele eylem planı (2016) henüz

uygulamaya geçirilmemiştir. Türkiye imzacısı olduğu Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'ni tam anlamıyla uygulamalıdır.

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

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

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

Stratejik Çerçeve

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

Temel haklar

Yasal çerçeve, insan hakları ve temel haklara riayet edilmesine ilişkin olarak genel güvenceleri kapsamaktadır. Ancak birçok olağanüstü hâl KHK'sında göz ardı edilen bu güvencelerin etkin biçimde uygulanması gerekmektedir. İfade özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, usuli haklar ve mülkiyet hakları alanlarında daha ciddi **gerileme** olmuştur. Gazetecilerin, insan hakları savunucularının faaliyetlerine ve

tüm eleştirel seslere geniş kapsamlı ciddi kısıtlamalar getirilmiştir. Olağanüstü hâl kapsamında alınan tedbirlerin, gözaltındaki kişileri suistimale karşı koruyan kritik güvenceleri ortadan kaldırması, kötü muamele ve işkence iddialarının yoğunlaştığı bir dönemde, suistimalde bulunan kişilerin suçlarının cezasız kalması riskini de artırmıştır. Hakların uygulanması, insan hakları ve özgürlüklerin korunmasından sorumlu kamu kurumlarının parçalı yapısı, bağımsızlıklarının kısıtlı olması ve yargının bağımsız olmaması nedeniyle engellenmektedir.

Önceki raporlarda belirtilen önemli konularla ilgili ilerleme kaydedilmemiştir.

Türkiye'nin özellikle:

- mümkün olan en kısa süre içinde olağanüstü hâli kaldırması ve her tedbirin yalnızca durumun kesinlikle zorunlu kılması ve gereklilik ve orantılılık değerlendirmelerini karşıladığı hâllerde alınmasını sağlaması; temel hak ve özgürlüklerin tam olarak gözetilmesini sağlaması;
- Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadında yer alan standartlara aykırı yargılama öncesi tutukluluğa son vermesi; görevi kötüye kullanma veya suç iddialarının, başta masumiyet karinesi, ceza sorumluluğunun şahsiliği, hukuki kesinlik, savunma hakkı, adil yargılanma hakkı, silahların eşitliği ve etkili itiraz hakkı olmak üzere, ilgili usuli hakların tam olarak gözetilerek, delillere ve bütünüyle şeffaf usullere dayanan bağımsız yargının yetkisinde, hukuka uygun şekilde incelenmesini sağlaması; Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunu etkili bir başvuru yolu hâline dönüştürmesi;
- Türk Ceza Kanunu ve Terörle Mücadele Kanunu'nu ve bunların yorumlanma biçimini, Avrupa standartları ve AİHM içtihadıyla uyumlu hâle getirmesi;
- suçun cezasız kalmasıyla mücadeleye yönelik tedbirleri uygulaması; kötü muamele ve işkence iddiaları hakkında ivedilikle etkili soruşturmalar yürütmesi; Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin ilgili raporlarında yer alan tavsiyeleri uygulaması; Avrupa İşkencenin ve İnsanlık dışı veya Onur Kırıcı Ceza veya Muamelenin Önlenmesi Komitesinin tüm raporlarını yayımlaması gerekmektedir.

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

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

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), Eylül 2016'dan bu yana, diğerlerinin yanı sıra, çoğunlukla adil yargılanma hakkı, ifade özgürlüğü, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü ile özgürlük ve güvenlik hakkına ilişkin olarak, 163 davada (168 davadan) Avrupa İnsan Hakları

Sözleşmesi'nin (AİHS) ihlal edildiğine karar vermiştir. Rapor döneminde, AİHM'e 33.373 yeni başvuru yapılmıştır. 1 Şubat 2018 itibarıyla, Mahkemede bekleyen derdest davaların sayısı toplam 7.059'dur. Hâlihazırda, güçlendirilmiş izleme usulü kapsamında Türkiye'ye karşı 478 dava devam etmektedir.

Kayıp şahıslar ile yerlerinden olmuş veya Kıbrıs'ın kuzeyinde devamlı olarak yaşayan Kıbrıslı Rumların mülkiyet haklarına ilişkin kısıtlamalarla ilgili *Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) v. Türkiye* davasında karar hâlâ uygulanmadığı gibi “adil tazminat” (tazmin) konusu da çözülmemiştir. 5 Mart 2010 tarihli *Demopoulos v. Türkiye* kararının uygulanmasına ilişkin olarak, Taşınmaz Mal Komisyonuna (IPC) mülk sahibi Kıbrıslı Rumlar tarafından 113'ü rapor döneminde olmak üzere bugüne kadar toplam 6.414 başvuru yapılmıştır. 21 Mart 2018 itibarıyla, 888 başvuru uzlaşma yoluyla, 27 başvuru mahkemeler yoluyla çözümlenmiştir. Taşınmaz Mal Komisyonu bugüne kadar toplamda 310 milyon avro tutarında tazminat ödemiştir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 14 Mart'ta *Güney Kıbrıs Rum Yönetimi (GKRY) v. Türkiye, Varnava ve diğerleri v. Türkiye, ve Xenides-Arestis v. Türkiye* davalarını incelemiştir. Bu davalarda ilerleme kaydedilmemiştir.

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

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

iddialarını etkili bir şekilde ele almalı, incelemeli ve mevcut yasal ve idari boşluğa son vermelidir. Türkiye'nin bu kurumların Paris İlkelerine uygun olmasını da sağlaması gerekmektedir.

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

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

İnsan hakları savunucularının faaliyetlerine ilişkin koşullar daha da kötüleşmiştir. Bu kişilerin çoğu sindirme, kovuşturma, şiddet saldırıları, tehditler, gözetim, uzun süreli keyfi gözaltı ve kötü muameleye maruz kalmaya devam etmektedir. Uluslararası bağışçıların maddi yardımlarını kabul etmeleri de dâhil olmak üzere çeşitli gerekçelerle gözaltına alınan ya da tutuklanan insan hakları savunucuları hakkında bazı basın kuruluşlarında başlatılan karalama kampanyalarının tekrarlanıyor olması, hukuka uygunluğun ve masumiyet karinesinin gözetilmesi konularında ciddi şüphe uyandırmaktadır. İnsan hakları savunucularına ve sivil ve siyasi aktivistlere hukuki yardım sağlayan avukatlar da görevlerini yaparken büyük engellerle karşılaşmakta ve tutuklanma, gözaltına alınma ve haklarında kovuşturma başlatılması riski ile karşı karşıya kalmaktadır. Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi Başkanı'nın tutuklanmasının, aralarında Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi yöneticisinin de bulunduğu on insan hakları savunucusunun terör örgütü ile bağlantıları olduğu suçlamasıyla Büyükkada'da gözaltına alınmasının, hayırsever Anadolu Kültür Yönetim Kurulu Başkanı'nın tutuklanmasının, rapor döneminde gözaltına alınan ve tutuklanan sivil toplum temsilcileri, gazeteciler, akademisyenler ve diğerleri listesine eklenmesi, temel hak ve özgürlükleri daha da yıpratarak, sivil toplumda bir daralmaya neden olmuştur. Gözaltı ve yargılama öncesi tutukluluk sürelerinin uzunluğu, istisnadan ziyade, norm hâline gelmiştir. Bu aktivistlere yönelik kullanılan söylem ve suçlamalar, hukuka uygunluk ve masumiyet karinesi ilkesi konusunda ciddi şüphe doğmasına neden olmaktadır.

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

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

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

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

Ulusal önleme mekanizması olarak işlev gören TİHEK, İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi İhtiyari Protokolü çerçevesindeki temel gereklilikleri karşılamamaktadır ve kendisine yapılan başvuruları henüz etkili bir şekilde incelememektedir. Türkiye bu kurumun, münhasır bir yapıyla ve bu doğrultudaki uygun kaynaklarla görevini etkin bir şekilde yerine getirmesini sağlamalıdır. Cezaevi izleme kurullarının üyeleri değişmiştir, ancak bu kurulların etkinlikleri, raporları kamuya açık olmadığı için değerlendirilememektedir. İşkenceye Karşı BM Komitesi'nin gerçekleştirdiği dördüncü periyodik incelemeden çıkan tavsiyeler bugüne kadar uygulanmamıştır. Avrupa Konseyi İşkencenin Önlenmesi Komitesi Mayıs 2017'de Türkiye'ye bir ziyaret gerçekleştirmiştir. Bu ziyaretin odak noktasında, polis/jandarma tarafından gözaltına alınan kişiler, cezaevlerindeki durum ve göçmenler için geri gönderme merkezlerindeki durum yer almıştır. Türkiye, biri özellikle İstanbul Atatürk Havalimanı'nın transit bölgesindeki alıkoyma merkezine ve daha genel olarak da idari gözetim koşullarını iyileştirilmesine ilişkin tavsiyelere yer verilen, yabancılar mevzuatı kapsamında gözetim altında tutulan yabancı uyruklulara odaklanılmış olan Haziran 2015'teki ziyaret ve fiziksel koşulların iyileştiğinin belirtildiği, ancak mahkûmların dış dünyayla temasının neredeyse hiç bulunmadığına dair ciddi endişelerin dile getirildiği, İmralı Özel Cezaevine Nisan 2016'da

gerçekleştirilen ziyaret olmak üzere CPT'nin daha önceki ziyaretlerine ilişkin iki raporun yayımlanmasına izin vermiştir. İşkenceye karşı sıfır tolerans politikası beyanı doğrultusunda Türkiye, CPT'nin darbe girişiminin ardından 2016 yazında gerçekleştirdiği özel ziyarete ilişkin olan da dâhil olmak üzere, bekleyen tüm CPT raporlarının yayımlanmasına izin vermelidir.

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

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

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

adamlarının yetiştirilmesine yönelik müfredat talepleri hâlâ yerine getirilmemiştir. Hristiyanlara ve Musevilere yönelik nefret söylemi ve nefret suçları bildirilmeye devam etmiştir (Bkz. Azınlıklar). Türkiye, zorunlu askerlik hizmetini yapan kişilere, vicdani ret hakkını tanımayan tek Avrupa Konseyi üyesidir.

İfade özgürlüğü

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

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

- tutuklu yargılanan gazetecileri, insan hakları savunucularını, yazarları ve akademisyenleri serbest bırakması; devlet ve devlet dışı aktörler tarafından basın kuruluşlarına yöneltilen çeşitli sindirme, müdahale ve baskı eylemlerinden kaçınması ve bunları sona erdirmesi; basının görevini bağımsız şekilde ve misilleme kaygısı duymaksızın yerine getirebileceği güvenli, çoğulcu ve elverişli bir ortamı sağlaması;
- Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Kriz Zamanlarında Bilgi Edinme ve İfade Özgürlüğünün Korunması Konusunda Kılavuz İlkeleri uyarınca, terörle mücadele faaliyetleriyle ilgili olanlar da dâhil olmak üzere ifade özgürlüğü konusunda aşırı kısıtlamalardan kaçınması;
- başta Terörle Mücadele Kanunu, Türk Ceza Kanunu ve İnternet Kanunu olmak üzere, mevcut mevzuatın Avrupa standartlarına uygun hale getirilmesini ve ifade özgürlüğünü kısıtlamayacak ve orantılılığı ve kanun önünde eşitliği güvence altına alacak biçimde uygulanmasını sağlaması ve mahkemelerin AİHM içtihadına başvurmalarını temin etmek ve bağımsız hareket edebilmelerini sağlamak suretiyle, başta hakaret suçu ve diğer benzer suçlar ile ilgili maddeler olmak üzere ceza kanunu hükümlerinin muhalif kişiler üzerinde baskı kurma aracı olarak kullanılmamasını sağlaması gerekmektedir.

Gazetecilerin sindirilmesi

Basın kuruluşları üzerindeki baskı, tutuklamalar, gözaltılar, kovuşturmalar ve basın personelinin ihracının yanı sıra artan sansür ve otosansür ile birlikte devam etmiştir. Çok sayıda kaynağa göre, Türkiye’de cezaevlerindeki gazetecilerin sayısı Mart 2018 itibarıyla 150’nin üzerindedir. Sivil toplum, gazetecilere ve basın kuruluşlarına yönelik tehditleri ve fiziksel saldırıları, hükûmetin editoryal bağımsızlığa müdahalesini ve hükûmeti eleştiren gazetecilerin görevine son verilmesi için basın kuruluşları üzerindeki baskısını, özel basın şirketlerinin devlet tarafından devralınmasını veya kapatılmasını, yayın araçlarına erişimdeki kısıtlamaları ve hükûmeti eleştiren TV ve radyo kanallarına para cezası uygulanmasını ve bu kanalların kapatılmasını belgelemiştir.

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

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

tarihinde verdiği ilk kararlarında, her iki gazetecinin başvurusunu da incelemiş ve Türk makamlarının bu gazetecilerin özgürlük ve güvenlik haklarını ve ifade özgürlüklerini ihlal ettiğine hükmetmiştir.

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

Yasama ortamı

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

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

Uygulama/kurumlar

Hükûmet, başlangıçta esas olarak Gülen hareketiyle bağlantıları olduğu iddiasıyla, ancak zaman içinde Kürtçe yayın yapan birkaç kanalı, bir Alevi kanalını ve bazı muhalif kanalları da kapsayacak şekilde, TV kanallarının ve radyo istasyonlarının kapatılmasını öngören KHK’lar yayımlamaya devam etmiştir. 25 basın kuruluşunun yeniden açılmasına izin verilmiş olmasına rağmen, 175 basın kuruluşu hâlâ kapalıdır. AGİT/DKİHB, Anayasa referandumunun “eşit olmayan şartlar altında gerçekleştiği” ve basın üzerindeki kısıtlamaların seçmenlerin görüş çoğulluğuna erişimini azalttığı sonucuna varmıştır. Cumhurbaşkanı’na hakaret iddiasıyla gazeteciler, yazarlar, sosyal medya kullanıcıları, diğer vatandaşlar ve hatta çocuklara yönelik kovuşturma vakaları devam etmiştir. Söz konusu vakalar genellikle hapis cezası, cezanın ertelenmesi veya adli para cezasıyla sonuçlanmıştır. En üst düzeydekiler de dâhil olmak üzere, kamu görevlileri tarafından herhangi bir eleştirel sese karşı artan şekilde sert

söylemlerin kullanılması özellikle endişe vericidir. Bu kısıtlama ve sindirme ortamı, giderek artan bir biçimde otosansüre yol açmaktadır; bu durum, devlet başkanlarına hakaretin suç olmaktan çıkartılması veya verilecek cezaları hapis cezasını içermeyecek şekilde kısıtlarken suçun yalnızca en ciddi sözlü saldırılarla sınırlı tutulması yönündeki Avrupa uygulamalarıyla uyumlu değildir. İnternete ilişkin olarak, Nisan 2017’den bu yana Türkiye’den Wikipedia’ya erişim engellenmektedir. Twitter Şeffaflık Raporuna göre 2017’nin ilk yarısında, Türk makamlarından toplam 2.700 içerik kaldırma ve 9.200 hesap bilgisi talebinde bulunulmuştur. Resmi olmayan kaynaklara göre, yalnızca %2,6’sı bir mahkeme kararı ile olmak üzere yaklaşık 110.000 internet sitesi yasaklanmıştır. Bir davada Anayasa Mahkemesi, yerel mahkemenin bir haber sitesine erişim yasağı kararının bozulmasına hükmetmiştir. Dini değerlerin aşağılanması gerekçesiyle hapis cezasına çarptırılan kişilerin sayısı giderek artmıştır. Bağımsız sanatçılar da, yetkililerin baskısından ve azalan kamu finansmanından olumsuz yönde etkilenmiştir. Birçok Kürt belediye, seçilmiş yetkililerin yerine atanan kayyumların sanatsal üretim üzerindeki baskısı artmıştır.

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

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

Kamu yayın kuruluşları

Kararlarını ve destekleyici uzman raporlarını yayımlaması nedeniyle Radyo Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK) çalışmaları nispeten şeffaftır ancak Kurulun bağımsızlığı ve tarafsızlığı konusunda endişeler mevcuttur. Üyeler, sivil toplum veya meslek örgütlerinin sürece katılımı olmaksızın TBMM tarafından seçilmektedir. Kamu yayın kuruluşlarına ilişkin düzenleme Avrupa standartlarıyla uyumlu değildir. Kamu Yayın Kuruluşu olan Türkiye Radyo Televizyon Kurumunun (TRT) yayın politikası, önemli ölçüde hükümet yanlısı bir çizgi izlemektedir. Olağanüstü hâl çerçevesinde RTÜK, “toplumun ulusal ve ahlaki değerlerine, genel ahlaka ve ailenin korunması ilkelerine aykırı” yayın yaptıkları gerekçesiyle televizyon ve radyo kanallarını para cezasına çarptırmaya, yayınlarını geçici olarak durdurmaya ve bazı televizyon ve radyo kanallarının yayınına son vermeye devam etmiştir.

Ekonomik faktörler

Medya sahipliği konusunda şeffaflığın bulunmaması, yayın politikalarının bağımsızlığı konusunda şüphe doğmasına neden olmaya devam etmektedir. Doğan Holding’in Demirören Holding’e satışının ardından basın piyasasındaki yoğunlaşma hızlı bir artış göstermiştir. Basın kuruluşlarının devralınması ve basın gruplarını kontrol edecek kayyumların atanması, yaşanan

yüzlerce iş kaybıyla birlikte ekonomiyi olumsuz şekilde etkilemektedir. Olağanüstü hâl kapsamında çıkarılan KHK'lar sonucunda çok sayıda basın kuruluşu kapatılmıştır.

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

Meslek örgütleri, mesleki koşullar

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

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

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

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

Kadın-erkek eşitliğine ilişkin yasal ve kurumsal çerçeve genel olarak mevcuttur. Ancak, mevzuatın yeterince etkin bir şekilde uygulanmaması ve mevcut destek hizmetlerinin kalitesinin düşük olması sebebiyle, kadına karşı ayrımcılık ve toplumsal cinsiyet temelli şiddet yeterince ele alınmamıştır. Üst düzey yetkililerin kamuoyu önünde sıklıkla kadınların rolüne ilişkin muhafazakâr görüşü yansıtan açıklamaları ile örneklediği üzere, toplumsal cinsiyet eşitliğine yönelik güçlü bir siyasi taahhüt bulunmamaktadır. Orta öğretim başta olmak üzere, kız çocuklarının okula kayıt oranının iyileştirilmesi gerekmektedir. Erken yaşta ve zorla yaptırılan evlilikler, hâlâ ciddi endişe kaynağıdır. Olağanüstü hâl döneminde, 11 bağımsız kadın STK'sı kapatılmış ve bazı illerde, Dünya Kadınlar Günü etkinlikleri yasaklanmıştır. İl ve ilçe müftülüklerine resmi nikâh kıyma yetkisinin verilmesi, Medeni Kanun'un laik ilkelerini sekteye uğratarak erken yaşta ve zorla yaptırılan evliliklerin

önlenmesi konusunda risk oluşturmuştur. Türkiye, Kadınlara Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni 2014'te onaylayan ilk ülke olmasına rağmen, bu konuya ilişkin mevzuatını henüz kabul etmemiştir fakat Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planını (2016-2020) onaylayarak bu konuda farkındalık yaratmaya başlamıştır. 2017'de aile içi şiddet sonucu 282 kadın hayatını kaybetmiştir. Aile içi şiddet vakalarının takibi oldukça sınırlıdır ve sosyal hizmetlere herhangi bir yönlendirme yapılmamaktadır. Ocak 2018 itibarıyla, 68 ilde Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri faaliyet göstermektedir. Aile içi şiddet mağdurları için 137 sığınma evi bulunmakla birlikte, Güneydoğu'daki bazı sığınma evleri kapatılmıştır. Toplumsal cinsiyet temelli şiddete ilişkin kapsamlı verilerin bulunmaması ve bildirilen vaka sayısının düşük olması, raporlama düzeyi konusunda şüphe doğmasına neden olmaktadır.

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

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

Lezbiyen, eşcinsel, biseksüel, transseksüel ve interseks bireylerin (LGBTI) temel haklarının korunması konusunda ciddi endişeler bulunmaktadır. Eşcinselliği, "psikoseksüel bir rahatsızlık/hastalık" olarak tanımlayan askerî disiplin sistemi ve TSK Sağlık Yeteneği Yönetmeliği'nde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. LGBTI yürüyüşleri üç yıl arka arkaya, güvenlik gerekçesiyle yasaklanmıştır. "İzinsiz gösteriye katıldıkları" gerekçesiyle aktivistler hakkında dava açılmıştır. LGBTI konulu etkinliklerin Ankara ve diğer şehirlerde

yasaklanması, uluslararası düzeyde protestolara neden olmuştur. Ankara Valiliğinin LGBTİ etkinliklerini süresiz olarak yasaklaması ile ilgili olarak sosyal medyada gönderiler paylaşan bir aktivistin gözaltına alınarak adli kontrol şartıyla serbest bırakılması, bu alanda aktivistlere karşı uygulanan baskıyı kanıtlar niteliktedir. Şubat 2018’de, iki STK’nın bu yasağın uygulanmasının kaldırılmasına yönelik talebi, idare mahkemesi tarafından reddedilmiştir. LGBTİ bireylerine karşı sindirme ve şiddet eylemleri büyük bir sorun olmaya devam etmektedir ve LGBTİ bireylerine karşı nefret söylemi, çoğunlukla ifade özgürlüğü sınırları içinde değerlendirildiğinden, etkili bir şekilde kovuşturulmamaktadır. Bu tür suçların ele alınmasına yönelik özel bir mevzuat bulunmamaktadır. Tehdide maruz kalan LGBTİ topluluklarına sınırlı koruma sağlanmaktadır. LGBTİ bireylerine karşı ayrımcılık hâlâ yaygındır.

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

Cezai konularında adli yardım ve çevirmen isteme hakkı gibi **usuli hakların** bazı veçheleri yasalarla sağlanmaktadır ancak mevzuatın Avrupa standartlarıyla daha uyumlu hâle getirilmesi gerekmektedir. Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu (CEPEJ) tarafından derlenen 2014 verilerine göre, Türkiye dava başına 780 avroluk önemli bir adli yardım tutarı ayırmıştır fakat bu yardım, kişi başı toplam 1,33 avroya denk gelen belirli bir oranda olmak üzere, sınırlı sayıdaki uygun davaya (171.000) sağlanmıştır. Türkiye, özellikle yargılamaların makul bir sürede gerçekleştirilememesi nedeniyle, adil yargılanma hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından defalarca eleştirilmiştir. Terörle Mücadele Kanunu kapsamında, gözaltı sırasında, avukatların müvekkilleri ile ilk 24 saat içinde görüşmesi kanuni olarak yasaklanabilmektedir. Olağanüstü hâl KHK’ları, savunma hakları da dâhil olmak üzere, usuli haklara ilave kısıtlamalar getirmiştir. Ocak 2017’de, savunma hakkına bir takım iyileştirmeler getirilmesinin ardından dâhi, bazı avukatlar, müvekkilleri ile gizli görüşebilmeleri konusunda sınırlı imkânlarının olduğunu iddia etmektedir. Avukatların, müvekkillerinin davaları ile ilgili olarak suçlanması riski giderek artmaktadır. Kasım 2016’da, hükümet, adil yargılanma standartları ve gözaltındaki kişiler ile sanıkların haklarının iyileştirilmesi konusunda önemli bir rol üstlenmiş olan üç avukat derneğinin kapatılmasına ilişkin olağanüstü hâl kapsamında bir KHK çıkarmıştır. Aralık 2017 tarihli başka bir KHK ile, hükümlü veya tutuklulara belirli suçlarla ilgili olarak hâkim önüne çıkarıldıklarında tek tip üniforma giyme zorunluluğunun getirilmesi, masumiyet karinesi ilkesi ile adil yargılanma hakkını tehlikeye atmaktadır.

Hükümet ve **azınlık** temsilcileri arasındaki görüşmeler devam etmiştir. Ancak, azınlıklara yöneltilen nefret söylemleri ve tehditler ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir. Basına yansıyan nefret söylemlerine ilişkin bir sivil toplum anketine göre, rapor döneminde ulusal, etnik ve dini grupları hedef alan makalelerde/haberlerde artış görülmüştür. Basında yer alan ve kamu görevlilerince dile getirilen anti-semitizm yanlısı söylemler devam etmiştir. Ders kitaplarında kalan ayrımcı atıfların silinmesi için bunların gözden geçirilmesi gerekmektedir. Azınlık okullarına yönelik devlet sübvansiyonları azalmıştır. Ermeni gazeteci Hrant Dink’e yönelik 2007’de gerçekleştirilen suikastla ilgili dava devam etmiştir. Şubat 2018’de Yargıtay,

devlet tarafından el konulan eğitim merkezi Sanasaryan Han'ın iadesi ile ilgili olarak Ermeni Patrikhanesi tarafından açılan davayı kabul etmiştir. Bu kararla, Türkiye Ermenileri Patrikliğinin tüzel kişiliği, ilk kez hukuken tanınmıştır. 2017'de, Gökçeada'da Rum azınlık anaokulu açılmıştır.

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

Kültürel haklar konusunda hükümet, kamu hizmetlerinin Türkçe dışındaki dillerde sunulmasını yasal hâle getirmemiştir. İlk ve orta dereceli okullarda anadilde eğitim imkânının önündeki yasal kısıtlamalar devam etmiştir. Kürtçe, Arapça, Süryanice ve Zazaca üniversite programlarının yanı sıra devlet okullarında Kürtçe seçmeli dersler verilmeye devam edilmiştir. Kürt dili ve edebiyatı dersi veren bazı üniversite öğretim elemanları, Ocak 2017'de çıkarılan bir OHAL kararnamesi ile ihraç edilmiş ve bu ihraçlar Kürtçe'de nitelikli öğretim elemanı açığını artırmıştır. Sivil toplum kuruluşlarına göre, söz konusu KHK uyarınca çok sayıda tiyatro, kütüphane ile kültür ve sanat merkezi kapanmıştır. Darbe girişiminin ardından kapatılan çocuk kanalı Zarok TV'nin Aralık 2016'da yayına tekrar başlaması olumlu bir gelişmedir. Bununla birlikte, 2017'de, Kürtçe yayın yapan bir TV kanalı daha devlete ait uydu TÜRKSAT'tan çıkarılmış ve Kürtçe yayın yapan iki haber kuruluşu daha kapanmıştır (*Bkz. Fası 10: Bilgi Toplumu ve Medya*) Güneydoğuda, Süryaniler için önem atfeden iki heykelini yanı sıra, önemli Kürt şahsiyetleri anma amaçlı ve edebi birçok anıt, yetkililer tarafından kaldırılmıştır. Bazı Kürt festivalleri, güvenlik gerekçesiyle yasaklanmıştır.

2.2.2 Fasil 24: Adalet, Özgürlük ve Güvenlik

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

Örgütlü suçlarla mücadele

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- *Europol ve Eurojust ile kişisel verilerin paylaşılmasını mümkün kılan uluslararası bir anlaşmanın müzakere edilmesi için gereken koşulları yerine getirmesi;*
- *özellikle suç şebekelerinin çökertilmesi ve suçtan kaynaklanan mal varlıklarına el konulması suretiyle, performansın iyileştirilmesine yönelik tedbirler alması;*
- *tehdit değerlendirmesini, politika oluşturulmasını ve uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla uygun toplu istatistikleri derlemesi ve kullanması;*
- *Mali Eylem Görev Gücünün mali soruşturma kavramının benimsenmesi de dâhil olmak üzere mali soruşturmalara yönelik stratejik bir yaklaşım geliştirmesi; örgütlü suçlar, terör ve ciddi yolsuzluk davaları ile ilgilenirken mali soruşturmaları standart olarak uygulaması; cezai soruşturmanın başından itibaren mali soruşturmaları başlatması; mali soruşturmalarla ilgili olarak çok disiplinli bir iş birliği ve proaktif bir yaklaşım benimsemesi gerekmektedir.*

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

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

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

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

Uygulama ve yürütme kapasitesi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Terörle mücadele

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

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

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

Uygulama ve yürütme kapasitesi

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

Düzenli ve düzensiz göç

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Bu alandaki mevzuat AB müktesebatıyla kısmen uyumludur. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 2013'te yürürlüğe girmesinin ardından Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

(GİGM), kapasitesini geliştirmeye devam etmiştir. GİGM, düzenli göç, düzensiz göç, uluslararası koruma, insan ticareti ile mücadele, uyumun ve iletişimin geliştirilmesi ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi amaçlarını içeren 2017-2021 Stratejik Planı'nı hazırlamıştır. GİGM'in, merkez teşkilatı ve Türkiye'nin tüm illerinde çalışan personel sayısı toplam 3.675'tir ve 1.500 boş kadrosu bulunmaktadır. İşe alım ve eğitimler devam etmiştir ve GİGM'in yurtdışı teşkilatının oluşturulmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Ülkede ikamet eden her yabancıya ilişkin verileri içeren çevrimiçi ulusal bir platform olan GöçNet, artık Türkiye'nin 81 ilinde faaliyettedir. Uluslararası korumadan sorumlu personele, doğru menşe ülke bilgisi sağlayabilmek amacıyla Türkiye, menşe ülke raporu sağlayan bir sistem olan KÜRE'yi oluşturmuştur.

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

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

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

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

2017’de, Göç Politikaları Kurulu dört kez toplanmıştır. GİGM’yi desteklemek üzere kanunla kurulmuş bir mekanizma olan Göç Danışma Kurulunun, alanda çalışan akademisyenlerin ve hak temelli sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla toplanması, göç yönetimine ilişkin olarak hükümet ve sivil toplum arasındaki diyalogu artıracak ve göç politikasının gelişimini destekleyecektir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun uygulanmasına ilişkin olarak yayımlanan düzenlemelerin tamamı kamuya açıklanmamıştır ve OHAL KHK’ları ve düzenlemeleri de dâhil olmak üzere göç ile ilgili mevzuat konusunda kamuoyunun farkındalığı eksiktir.

Uygulama ve Yürütme Kapasitesi

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

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

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması’nın uygulaması hâlâ tatmin edici düzeyde değildir. Türk vatandaşları için uygulanacak anlaşma hükümleri, AB’deki tüm Türk diplomatik misyonları

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

Türkiye, düzenli göç konusunda da önemli bir hedef ülke haline gelmiştir. Türk vatandaşı olmayıp Türkiye’de geçici ikamet izni alan kişilerin sayısı 2016’da 461.217 iken 2017 sonunda 593.151’e yükselmiştir. TBMM tarafından Temmuz 2016’da kabul edilen Uluslararası İşgücü Kanunu, çalışma izinlerinin verilmesi konusunda basitleştirilmiş usuller getirmiştir. Nitelikli iş gücünü Türkiye’ye çekmek amacıyla “Turkuaz Kart” adı verilen bir çalışma izni sistemi oluşturulmuştur. Mayıs 2017’de, yabancıların özel ekonomik bölgelerde çalışmasına imkân veren çalışma izinlerini düzenleyen bir genelge çıkarılmıştır. Uluslararası İşgücü Kanunu ile Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü de kurulmuştur; söz konusu Genel Müdürlük, diğerlerinin yanı sıra, çalışma politikaları, doğrudan yabancı yatırımlar ve uluslararası koruma ve geçici koruma ile ilgili konulardan sorumlu 157 personele sahiptir.

İltica

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

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

Suriyeli olmayan sığınmacılar ikili sığınma sistemine tabidir. Ülkeye yeni girenlerin, GİGM’ye bağlı İl Göç İdaresi Müdürlüğüne (İGİM) sığınma başvurusunda bulunması

gerekmektedir. Bu kişiler ayrıca BMMYK adına, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği tarafından da kayıt altına alınmaktadır. Kayıtları yapıldığında, “uluslararası koruma başvuru sahibi” statüsü kazanmaktadırlar. İGİM’ler her başvuru sahibi için, söz konusu kişinin Türkiye’de kalmasına meşruiyet kazandıran bir kimlik kartı düzenlenmektedir. Uluslararası koruma (şartlı mülteci statüsü dâhil olmak üzere) ve geçici koruma başvurusu sahipleri, çalışma izni için başvuruda bulunabilmektedir. Türk makamlarına göre, Geçici Koruma altındaki Suriyelilere 2017 sonuna kadar 15.700 çalışma izni verilmiştir. Uluslararası koruma başvurusu sahipleri ve geçici koruma altındaki kişiler, genel sağlık sigortası kapsamına alınabilmekte, devlet okullarına kaydolabilmekte, ücretsiz tercümanlık hizmeti alabilmekte ve sosyal yardım için başvuruda bulunabilmektedirler.

Uygulama ve yürütme kapasitesi

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

3,5 milyon Suriyeli sığınmacıdan yaklaşık 228.000’i, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) idaresindeki, Türkiye-Suriye sınırında kurulmuş olan 21 kampta ve 3,2 milyondan fazlası da tüm ülkede kendilerine ev sahipliği yapan halkın arasında yaşamaktadır. 2017 boyunca, Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı kapsamındaki AB desteği ile birlikte, geçici koruma altındaki Suriyelilerin eğitim ve sağlık hizmetlerine daha çok erişim sağlayabilmeleri için kayda değer çaba sarf edilmiştir. Türkiye’de okul çağındaki 1,1 milyon Suriyelinin yaklaşık 605.000’inin hâlihazırda ilk ve orta öğretime erişimi vardır. Milli Eğitim Bakanlığı ve AFAD’ın daha fazla çocuğun eğitime erişim sağlaması yönündeki çabaları devam etmektedir. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin, sisteme ilk kayıt yaptırıldıkları ildeki hastanelerde sağlık hizmetlerine erişim hakları bulunmaktadır. Mesleki yetki belgesi sahibi Türk ve Suriyeli doktorların istihdam edildiği göçmen sağlığı merkezleri kurulmuştur.

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

Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin, Türkiye’de doğan çocuklarının, babalarının bulunmaması halinde vatansız olma riski söz konusudur. Bu, kayıt ve belgelendirme sürecinde dikkate alınmalıdır. Göçmen ve mültecilere, hakları ile ilgili daha fazla

bilgilendirme yapılmalı ve ev sahipliği yapan halk arasında farkındalığın artırılması için daha fazla çaba sarf edilmelidir.

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

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

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

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

Vize politikası

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

Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyaloğu devam etmiştir. Türkiye, AB standartlarını karşılayan biyometrik pasaportları tanzim etmeye yönelik hazırlıklarında bazı ilerlemeler kaydetmiştir ancak 72 kriterden; yolsuzlukla mücadele, cezai konularda adli iş birliği, Europol ile iş birliği, veri koruma mevzuatı, terörle mücadele mevzuatı, Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, biyometrik pasaportlar olmak üzere yedisini henüz yerine getirmemiştir. Türkiye Şubat 2018 başında, vize serbestisi ile ilgili olarak tamamlanmamış yedi kriterin yerine getirilmesine

ilişkin çalışma planını Avrupa Komisyonuna sunmuştur. Komisyon, Türkiye'nin önerilerini değerlendirmektedir ve Türk muhataplarıyla istişarelerde bulunacaktır.

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

Schengen ve dış sınırlar

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

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

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

Uygulama ve yürütme kapasitesi

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

GİGM, hava yoluyla seyahat eden yolculara ilişkin varış öncesi yolcu bilgilerinin alınmasının ve risk analizleri yapılmasının yönetimi sorumluluğunu üstlenmiştir. İleri Yolcu Bilgisi/Yolcu

İsim Kaydı (API/PNR) verileri, riskin yüksek olduğu durumlarda, yolcuların etkin bir biçimde belirlenmesi ve bu yönde tedbirlerin alınması amacıyla, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından paylaşılmalı ve analiz edilmelidir.

Rapor döneminde, kara ve deniz sınırlarındaki mobil sınır gözetimi kapasitesi önemli ölçüde artmıştır. Yeni teknoloji sunulmuş ve altyapı modernize edilmiştir. Doğu sınırlarındaki mayınların temizlenmesine, Türkiye-İran sınırında, Iğdır'da devam edilmiştir. Düzensiz sınır geçişlerinin önlenmesi amacıyla, transit geçiş bölgesi dâhil olmak üzere, sahte ve tahrif edilmiş belgelerin belirlenmesine yönelik olarak Emniyet Genel Müdürlüğü'nün kapasitesi daha fazla artırılmalıdır. Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın deniz gözetim kapasitesi artırılmalıdır. Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün, söz konusu alanlarda uzmanlaşmış profesyonel personel istihdam etmesi gerekmektedir.

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

Cezai ve hukuki konularda adli iş birliği

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

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

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

2017'de AB üye devletleri, Türkiye'den suçluların iadesine ilişkin gelen 202 talebin 13'ünü kabul etmiş ancak Türkiye, AB üye devletlerinden gelen 16 iade talebinden hiçbirini kabul

etmemiştir. AB üye devletleri, hiçbir hükümlünün Türkiye'ye naklini kabul etmezken, Türkiye iki hükümlünün AB üye devletlerine naklini kabul etmiştir.

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

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

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

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

Uyuşturucu alanında iş birliği

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

Uyuşturucu ile Mücadele Yüksek Kurulu, uyuşturucu ile mücadele politikasına ilişkin meselelerde bakanlıklar arası koordinasyonun sağlanmasından sorumludur. Kurul, üst düzeyde strateji geliştirilmesi, kurumlararası koordinasyonun sağlanması ve strateji uygulamalarının izlenmesi ile görevlendirilmiştir. Yüksek Kurul, ulusal uyuşturucu strateji belgesindeki hedeflerin gerçekleştirilmesinde yer alan tüm bakanlıkların bakanlarından oluşmaktadır. Uyuşturucu ile Mücadele Kurulu, Yüksek Kurulun çalışmalarını desteklemektedir. İçişleri Bakanlığı, bu alanda belirli projeleri yürütebilmek amacıyla Temmuz 2017'de "Uyuşturucu ile Mücadele Uygulama Politikası (2017-2018)" başlıklı kendi kurumsal planını kabul etmiştir. Kasım 2017'de, madde bağımlılığı ve madde bağımlılığının yeni türleri konusunda araştırma yapmak ve bağımlılık sebepleri ile bunlara yönelik alınacak tedbirleri belirlemek üzere bir araştırma komisyonu kurulmuştur. Uyuşturucu maddeye talebin

azaltılması konusunda yapılacak çalışmalara yönelik tavsiyelerde bulunulması ve eğitimler verilmesi amacıyla, akademisyenlerden oluşan bir bilim kurulu oluşturulmuştur. Ayrıca, ilgili mevzuat kapsamında yer alacak yeni maddelerin tespit edilmesi görevi verilen Türkiye Ulusal Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezindeki kontrol prosedürlerine yönelik Ulusal Erken Uyarı Sistemi bulunmaktadır.

Uygulama ve yürütme kapasitesi

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

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

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

3. TEMEL İLKELERİN ÖNCELİĞİ: EKONOMİK KALKINMA VE REKABET EDEBİLİRLİK

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

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

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

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

3.1. İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı

Türkiye ekonomisi **oldukça gelişmiş** bir ekonomi olup işleyen bir piyasa ekonomisi olarak nitelendirilebilir. Hükümetin teşvik tedbirleri ile desteklenen ekonomi, 2016 darbe girişiminin ardından yaşanan daralma sonrasında toparlanmayı başarmış ve 2017'de güçlü bir büyüme kaydetmiştir. Ancak yüksek büyüme önemli makroekonomik dengesizlikleri beraberinde getirmiştir. Cari işlemler açığı yüksek düzeyde seyretmeye devam etmekte olup, 2017'nin sonuna doğru artmıştır; bu da ülkeyi sermaye girişlerine bağımlı ve dış şoklara karşı kırılgan hale getirmektedir. Enflasyon oranının 2017'de iki haneli rakamlara çıkması ve Türk lirasındaki değer kaybının devam etmesi, para politikasını belirleyenlerin fiyat istikrarı konusundaki taahhütlerine ne derece bağlı

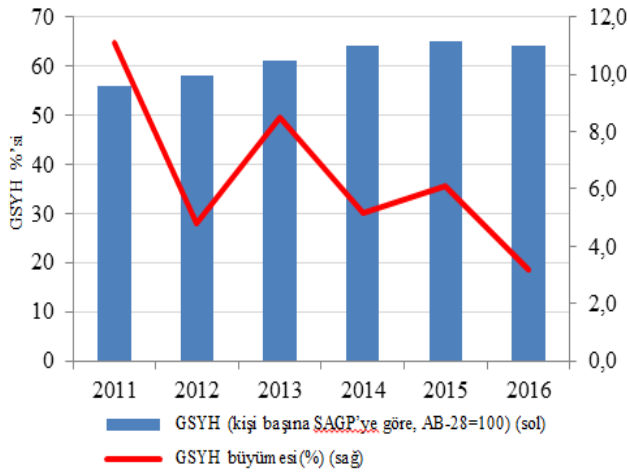
olduklarına dair endişeleri ön plana çıkarmıştır. Ekonomik alandaki devlet kontrolünü artırma eğilimi ile şirketleri, iş adamlarını, siyasi rakipleri ve onların işlerini hedef alan eylemler, iş ortamına zarar vermiştir. Genel olarak, bu alanda **gerileme** olmuştur.

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

- yurt içi tasarrufları teşvik ederek makroekonomik dengesizlikleri azaltması;
- esnekliği artırmak ve kayıt dışılığını azaltmak suretiyle işgücü piyasasını daha kapsayıcı hale getirmesi;
- hukukun üstünlüğü ve yargının güçlendirilmesi de dâhil olmak üzere iş ortamını iyileştirmesi gerekmektedir.

Ekonomik Yönetişim

Grafik 1: Türkiye GSYH büyümesi



Kaynak: Eurostat, ulusal kaynaklar

Hâlen işleyen bir piyasa ekonomisi olduğu değerlendirilmekte birlikte, kötüleşen iş ortamı ve genişleyen makroekonomik dengesizlikler ile Türkiye'nin piyasa odaklı yaklaşımlara olan bağlılığı gerilemiştir. Mayıs 2017'de ortaklaşa kabul edilen politika tavsiyeleri sadece sınırlı düzeyde uygulanmıştır. Hükûmetin, Ocak 2018'de Komisyona iletilen 2018-2020 Ekonomik Reform Programı, GSYH hızla büyümeye devam edip yatırımlar artarken işsizliğin, enflasyonun, bütçe açığı ve cari işlemler açığının azaldığı iyimser bir makroekonomik senaryoyu

yansıtmaktadır. Temmuz 2017'de yapılan kabine değişikliği ile ekonomi politikasının koordinasyonunda Hazine'den sorumlu Başbakan Yardımcısı'nın rolü artırılarak ekonomi yönetimi güçlendirilmiştir. Bununla birlikte, hükûmetin şirketleri, işadamlarını, siyasi rakipleri ve onların işlerini hedef alan eylemleri ve hâkim ve savcılarının büyük çaplı ihraçları devam etmiştir. Bu durum iş ortamını daha da olumsuz etkilemiştir. Para politikasının yürütülmesinde Merkez Bankasının bağımsızlığına ilişkin belirsizlik makroekonomik istikrara zarar verecek şekilde artmıştır.

Makroekonomik istikrar

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

Türkiye'nin cari işlemler açığındaki daralma son yıllarda durmuş ve 2017'de cari açık artmıştır. Düşen petrol fiyatları ve Türk lirasındaki değer kaybının desteğiyle cari açık, 2013'te GSYH'nin %7,7'si iken 2016'da %3,7'ye gerilemiştir. Ancak, 2017'nin üçüncü çeyreğinde cari açık, 12 aylık ortalamalara göre GSYH'nin %4,5'ine yükselmiştir. Darbe girişiminin ardından yaşanan siyasi belirsizlik, bölgesel istikrarsızlık ve ikili krizler (özellikle Rusya ile) ile birleşince, ticaret gelirleri ve doğrudan yabancı yatırımlar (DYY) üzerinde olumsuz bir etki yaratmıştır. Çoğu sermaye girişi portföy yatırımları olma eğilimindedir. Türkiye'ye doğrudan yabancı yatırım girişleri 2016'da %30,5'lik keskin bir düşüş göstererek GSYH'nin yaklaşık %1,5'ine gerilemiştir. Dalgalı sermaye girişlerine bağımlılık, Türk lirasını ve ekonomisini yatırımcı güvenindeki ani düşümlere karşı kırılgan hale getirmiştir. GSYH'nin bir yüzdesi olarak brüt dış borç stoku, 2016'da %46,9'a yükselmiş olup, bunun büyük bir kısmı özel sektöre aittir.

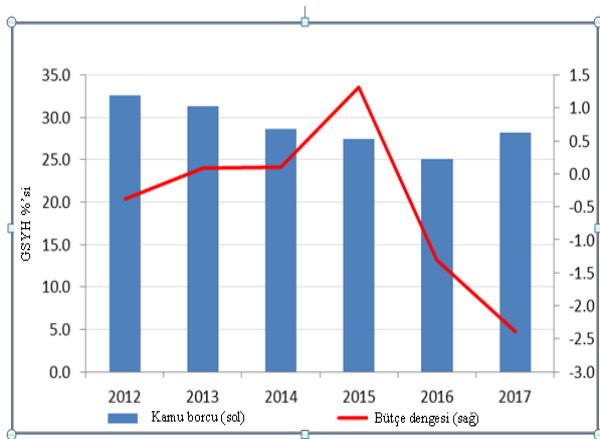
Revize edilen ulusal hesap metodolojisi kapsamında yurt içi tasarruflar yukarı yönlü revize edilmiş olmakla birlikte hâlen yurt içi yatırımlar için yetersiz kalmaktadır. Yurt içi tasarruflardaki yetersizliğin yabancı sermaye girişleriyle telafi edilmesi gerekmektedir. Yurt içi tasarrufları teşvik etmek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

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

zamanda, merkez bankasının kredibilitesini düşürme ve para politikasının etkinliğini azaltma riski taşımaktadır.

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

Grafik 2: Türkiye Kamu Maliyesi Gelişmeleri



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

oranında artırılmış ve daha sonra ilave bir %5 artış yapılmıştır. TBMM, aynı zamanda net borçlanma miktarına 37 milyar TL eklemiştir. 2016'da merkezi yönetim bütçe açığı, az da olsa bir önceki yılın (%1,2) ve planlananın (%1,6) altında, GSYH'nin %1,1'i olarak gerçekleşmiştir. Gelirler geçen yılın aynı dönemine göre %14,8 yükselirken harcamalar %15,3 artmıştır. Bütçe rakamları revize edilen ulusal hesaplar metodolojisi ile daha olumlu bir görünüm kazanmıştır. 2017'de kamu gelirleri geçen yılın aynı dönemine göre %13,8 oranında, kamu harcamaları ise %16,0 oranında yükselmiştir. Genel devlet borç stoku sürdürülebilir seviyede kalmaya devam etmiştir. 2015'te %27,5 olan genel devlet borcunun GSYH'ye oranı 2016'da %28,1'e çıkmıştır. Daha geniş bir makroekonomik perspektiften bakıldığında ise, maliye politikası duruşunun Türkiye'nin son yıllardaki kalıcı dış dengesizliklerine karşı yeterince çözüm üretmediği görülmektedir. Kamu maliyesi, sıkı bir

Teşvik tedbirleri kamu maliyesinin kötüleşmesine ve koşullu yükümlülüklerin artmasına neden olmuştur. Hükûmet, daha düşük faiz ödemelerinden yararlanmış ve son yıllarda faiz dışı açık sıfıra yaklaşmıştır. Bununla birlikte, kamu-özel sektör ortaklıkları ve KGF kredi fonu için sağlanan devlet garantileri nedeniyle kamu maliyesinde koşullu yükümlülükler, bankacılık sektöründe artmıştır. Kamu borçları yılın ilk sekiz ayı sonunda 2017 için belirlenen yasal limiti aşmıştır. Borçlanma limiti, Meclis tarafından ilk kez Ekim 2017'de %5

maliye politikası duruşu ile toplam yurt içi tasarrufların artırılması ve sermaye girişlerine olan ihtiyacın azaltılmasında önemli bir rol oynamaktadır.

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

Ürün Piyasalarının İşleyişi

İş ortamı

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

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

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

Geçtiğimiz yıl yargı sisteminde ciddi gerilemeler olmuştur. Hâkim ve savcılara yönelik siyasi baskının devam etmesi ve 2016 darbe girişiminin ardından hâkim ve savcılarının toplu ihraçları, yargının bağımsızlığı ile genel kalitesi ve etkinliği üzerinde oldukça olumsuz bir etki yaratmıştır. Mülkiyet hakları konusunda iyi işleyen hukuk sistemi varlığını muhafaza etmektedir. 2015'te mahkeme hizmetlerinden faydalananlar için elektronik başvuru sisteminin hayata geçirilmesi sözleşmelerin uygulamaya geçirilmesini kolaylaştırmışsa da, 2016'da ticari sözleşmelerin uygulamaya geçirilebilmesi hâlâ ortalama 580 gün gibi uzun bir süre almaktadır. 2016-2017 Dünya Ekonomik Forumu Küresel Rekabet Edebilirlik Raporuna göre Türkiye yargı bağımsızlığında 138 ülke arasında 107. sırada yer almıştır. Türkiye hukuk çerçevesinde anlaşmazlıkların çözümündeki etkinlik bakımından da 96. sıra ile zayıf bir skor

almıştır. Dünya Adalet Projesi Hukukun Üstünlüğü Endeksine göre 2015'ten 2017'ye kadar Türkiye 80. sıradan (102 ülke arasında) 101. sıraya (113 ülke arasında) gerilemiştir.

Devletin ürün piyasaları üzerindeki etkisi

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

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

Özelleştirme ve yeniden yapılanma

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

2017'de kamu varlıklarının büyük kısmı Türkiye Varlık Fonuna (TVF) devredilmiştir. Varlık Fonu Ağustos 2016'da Türkiye'deki büyük ölçekli altyapı ve gayrimenkul projelerinin finansmanının sağlanması için kurulmuştur. Bahse konu kamu varlıkları daha önce büyük oranda Hazine'nin pay sahibi olduğu büyük şirketler ve bankalardan (Ziraat Bankası, Halkbank, Borsa İstanbul, Türk Telekom, THY, PTT, TÜRKSAT, BOTAŞ, Eti Maden ve Çaykur gibi) oluşmaktadır. Bu varlıklar Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılacak herhangi bir

teftiş, denetim ya da izlemeye tabi olmayıp, Fon tarafından hayata geçirilen her eylem doğrudan Başbakan'a raporlanmaktadır. Ocak 2018'de Fon'un, varlıklarına karşılık yabancı kaynaklardan borçlanmasına olanak sağlayacak bir OHAL kararı çıkarılmıştır.

Finansal Piyasaların İşleyişi

Finansal istikrar

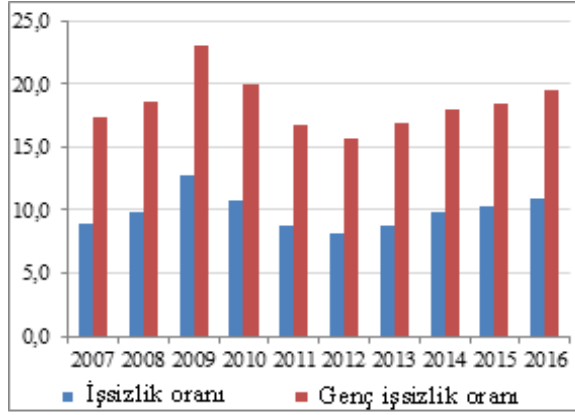
Finans sektörü iyi bir performans göstermiş olup, dayanıklılık sergilemeye devam etmiştir. Bankacılık sektörü sermaye yeterlilik oranı 2016'da 2015'teki %15,6 seviyesinde kalmayı sürdürmüştü, 2017'de ise %16,9'a çıkmıştır. Sermaye yeterlilik oranı düzenleyici hedef değeri olan %12'nin oldukça üzerinde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

Finansmana erişim

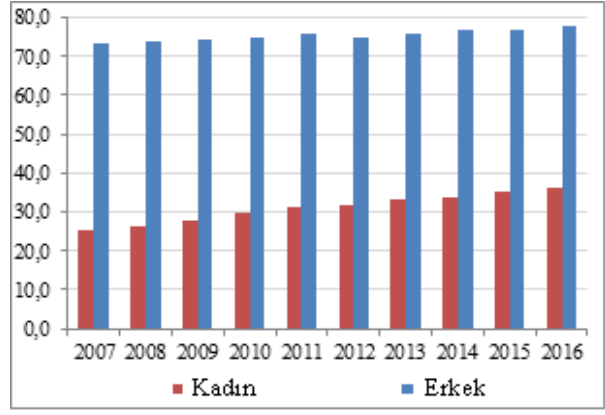
Bankalar finans sektöründeki ağırlıklı konumunu muhafaza etmiştir. Hızlı kredi genişlemesi 2017'de de sürmüştü ve bankaların verdiği toplam krediler yıllık bazda %22 oranında artmıştır. 2015'te %121 olan bankacılık sektörü varlıklarının değerinin GSYH'ye oranı 2016'da %105'e düşmüştür. Görece düşük olan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

İşgücü piyasasının işleyişi

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



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



Kaynak: Eurostat, ulusal kaynaklar

Güçlü büyüme ve hükümet teşviklerine karşın işsizlik yüksek seyretmeye devam etmiştir. 2017'de başlatılan istihdam seferberliği kampanyasının sınırlı bir etki yarattığı görülmektedir. 2016'da işsizlik oranı (15-64 yaş aralığı için) 2015'e göre 0,6 puan artarak %10,9 olarak gerçekleşmiştir. İşgücündeki artış, çalışma yaşına gelenlerdeki ve işgücü katılım oranındaki artışla tetiklenerek 2015'teki %56,1 değerinden 2016'da %57 değerine ulaşmıştır. 2015'te %53,9 olan toplam istihdam oranı 2016'da %54,3'e çıkarken, erkek istihdam oranı (%75,5) ile kadın istihdam oranı (%33,2) arasındaki fark yüksek kalmaya devam etmiştir. Türkiye kayıt dışılığı azaltıp esnekliği artırarak daha kapsayıcı bir işgücü piyasası oluşturmaya odaklanmalıdır. Yükseköğrenim görenler arasında işsizlik oranı Kasım 2017'de %12,2'ye ulaşmıştır.

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

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

Uzun vadeli büyümeyi desteklemek için Türkiye'nin özellikle:

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

Eğitim ve yenilik

15 yaşındaki öğrencilerin eğitim performansına ilişkin en güncel PISA³ sonuçlarına göre, 2012 ve 2015 arasında Türk öğrencilerin performansı değerlendirmeye konu her 3 alanda da (fen, matematik ve okuma) düşüş göstermiştir. 2016'daki darbe girişiminin ardından hükümet tarafından alınan tedbirler neticesinde eğitim kurumlarındaki çok sayıda personelin görevden uzaklaştırılması ve değiştirilmesi, Türkiye'nin eğitim sektörünün istikrarı açısından risk yaratmaktadır. Eğitim sisteminde meydana gelen sürekli değişimler de gerek öğrenciler gerekse öğretmenler açısından belirsiz bir ortam yaratmaktadır.

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

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

Fiziki sermaye ve altyapı kalitesi

Revize edilmiş ulusal hesaplar metodolojisine göre ekonomide brüt sabit sermaye oluşumu tahminleri kayda değer şekilde artmıştır. Bu artıştaki en büyük pay inşaat yatırımlarındaki artışa atfedilebilir. 2016'da toplam yatırımların GSYH'ye oranı %0,2 azalarak %28,2'ye düşmüştür. 2015-2016 arasında özel yatırımların GSYH içerisindeki payı küçük bir azalışla %24,2'den %24,1'e, kamu yatırımlarının GSYH içerisindeki payı ise küçük bir düşüşle %4,2'den %4,1'e gerilemiştir.

Türkiye geçtiğimiz 10 yıl içerisinde önemli altyapı yatırımları gerçekleştirmiş olup, hâlihazırda hemen hemen tüm il merkezleri birbirlerine çift yönlü bölünmüş yollarla bağlanmış durumdadır. İstanbul Boğazı'nın altından geçen Avrasya Tüneli ve Boğazın üzerindeki üçüncü köprü gibi başlıca altyapı çalışmaları 2016'da tamamlanmış ve trafiğe açılmıştır. Telekomünikasyon alanında, internet abonesinin sayısı 2016'da %28,1 artmış ve

³ OECD'nin Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı

2015'te %59,6 olan hane halkının internete erişim oranı 2016'da %61,5'e, 2017'de ise %66,8'e yükselmiştir.

Enerji sektöründe, özellikle doğal gaz piyasasında, bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.

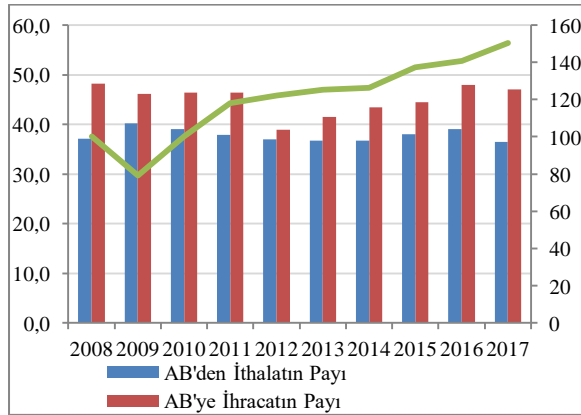
Tarifeler ve organize toptan doğal gaz satış piyasasına ilişkin yeni uygulama yönetmeliklerinin mevcut tarife metodolojisini daha da geliştirmesi ve doğal gaz ticaretiyle uğraşanlar için daha adil ve şeffaf bir platform tesis etmesi beklenmektedir. Türkiye Elektrik İletim A.Ş. (TEİAŞ) 2016'dan beri Avrupa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

Sektör ve işletme yapıları

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

AB ile ekonomik bütünleşme ve fiyat rekabet gücü

Grafik 5: Türkiye'nin AB ile Ticari Bütünleşmesi



Kaynak: Eurostat, ulusal kaynaklar

Türkiye'nin AB ile ticari ve ekonomik bütünleşmesi ileri düzeyde olup, 2016 ve 2017'de daha da artmıştır. Türkiye AB'nin en büyük beşinci ticaret ortağı iken, AB Türkiye'nin açık ara en büyük ticaret ortağı konumundadır. Mutlak verilere göre Türkiye'nin AB ile ticareti 2017'de daha da artmış olmakla birlikte, AB'nin Türkiye'nin ihracatındaki payı (2016'da %48 iken 2017'de %47,1) ve ithalatındaki payı oransal olarak (2016'da %39 iken 2017'de %36,4) gerilemiştir. 2016'da Türkiye'deki toplam doğrudan yabancı yatırım stokunun %73'ünü

elinde bulunduran AB Türkiye'nin en büyük doğrudan yabancı yatırım kaynağı olmaya devam etmiştir. Öte yandan 2015'te 11,9 milyar avro ile tarihi zirvesine ulaşan **AB'den Türkiye'ye gelen doğrudan yatırım akışı, 2016'da sıra dışı bir düşüş göstererek 0,3 milyar avroya gerilemiştir.** Türk lirasındaki değer kaybının fiyatlar seviyesindeki artışı geride bırakması neticesinde Türkiye'nin uluslararası fiyat rekabet gücü 2016'da sınırlı olarak, 2017'de ise güçlü bir şekilde artmıştır. Bununla beraber, 2016'da zorunlu asgari ücrete yapılan %30'luk artışın reel ücretleri artırması neticesinde, ücret seviyesi bazlı rekabet gücü geçtiğimiz iki yılda iyileşme kaydetmemiştir.

4. BÖLGESEL KONULAR VE ULUSLARARASI YÜKÜMLÜLÜKLER

Kıbrıs

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

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

Müzakere Çerçeve Belgesi ve Konsey deklarasyonlarında vurgulandığı üzere, Türkiye'den, ilgili BM Güvenlik Konseyi kararlarına uygun olarak ve AB'nin üzerine inşa edildiği ilkeler doğrultusunda, Kıbrıs meselesine BM çerçevesinde adil, kapsamlı ve uygulanabilir bir çözüm bulmayı amaçlayan müzakerelere aktif olarak destek vermesi beklenmektedir. Bugüne kadar kaydedilen ilerlemenin muhafaza edilmesi ve meselenin dış boyutları da dâhil olmak üzere, adil, kapsamlı ve uygulanabilir bir çözüme yönelik hazırlıklara devam edilmesi önemlidir. Türkiye'nin bu kapsamlı çözüme yönelik kararlılığı ve somut anlamdaki katkısı hâlâ büyük önem arz etmektedir. Türkiye'nin Kayıp Şahıslar Komitesine, ilgili bütün arşivlere tam erişim ve askerî alanlara giriş izni vermesi süreci memnuniyetle karşılanmıştır ancak bu sürecin daha da hızlandırılması gerekmektedir. Türkiye, Konsey ve Komisyonun mükerrer çağrılarına rağmen, Avrupa Topluluğu ve Topluluğa üye devletler tarafından 21 Eylül 2005 tarihinde yapılan Deklarasyonda ve Aralık 2006 ile Aralık 2015 tarihli olanlar da dâhil, Zirve Sonuçlarında belirlenen yükümlülüklerini hâlâ yerine getirmemiştir. Türkiye, Ortaklık

Anlaşması'na Ek Protokol'ü tam olarak ve ayrımcılık yapmaksızın uygulama yükümlülüğünü yerine getirmemiş olup, GKRY ile doğrudan taşımacılık bağlantılarındaki kısıtlamalar da dâhil, malların serbest dolaşımı önündeki tüm engelleri kaldırmamıştır. GKRY ile ikili ilişkilerin normalleştirilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

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

Sınır anlaşmazlıklarının barışçıl çözümü

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

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

Bölgesel iş birliği

İyi komşuluk ilişkileri, Türkiye'nin AB sürecinin temel unsurlarından birini teşkil etmektedir. **Diğer genişleme ülkeleri ve kendisine komşu AB üye devletleriyle ikili ilişkiler** genellikle olumlu seyretmiştir. Göç konusunda Yunanistan ve Bulgaristan ile yapılan iş birliği daha fazla yoğunlaştırılmıştır. Ancak Ege Denizi'nde ve Doğu Akdeniz'de yaşanan gerginlikler iyi

komşuluk ilişkileri açısından elverişli bir ortam oluşturmamış ve bölgesel istikrarı ve güvenliği zayıflatmıştır.

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

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

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

5. ÜYELİK YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ ÜSTLENEBİLME YETENEĞİ

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

Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle:

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

Genel ilkeler

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

Düzenlenmemiş alan

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

Düzenlenmiş alan: Kalite altyapısı

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

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

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

Düzenlenmiş alan: sektörel mevzuat

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

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

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

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

5.2. Fısl 2: İşçilerin Serbest Dolaşımı

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

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

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

5.3. Fasal 3: İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

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

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

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

5.4. Fasil 4: Sermayenin Serbest Dolaşımı

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

Türkiye sermayenin serbest dolaşımı alanında **kısmen hazırlıklıdır**. Rapor döneminde, kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanı ile mücadele konusunda, bir önceki raporda yer alan tavsiyeler doğrultusunda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Gayrimenkul edinimine ilişkin mevzuat AB müktesebatıyla uyumlu değildir.

Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle:

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

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

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

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

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

5.5. Fası 5: Kamu Alımları

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

Kurumsal yapılanma ve mevzuat uyumu

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

Kamu İhale Kanunu, 2004 AB kamu alımları direktifleriyle büyük ölçüde uyumludur ancak Türkiye, henüz 2014 AB kamu alımları direktiflerini iç hukukuna tamamıyla aktarmamıştır. Mevzuat, bütçe ve harcama düzenlemeleriyle uyumludur ve bu düzenlemelerle desteklenmektedir; böylece, kamu ihale sözleşmeleri sağlam proje yönetimi ilkelerine uygun

biçimde hazırlanabilmekte, sonuçlandırılabilen ve yönetilebilmektedir. Bununla birlikte, kamu alımları mevzuatı ile AB müktesebatı arasında birtakım uyumsuzluklar mevcuttur. Bir dizi sektörel kanun, sektörüne bağlı olarak, şeffaflığı sınırlandırmakta ve farklı hukuk yolları tesis etmektedir. Savunma, güvenlik ve istihbarata ilişkin alımlarda yeni istisnalar getirilmiştir.

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

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

Uygulama ve yürütme kapasitesi

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

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

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

Şikâyetlerin etkili şekilde incelenmesi sistemi

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

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

5.6. Fası 6: Şirketler Hukuku

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

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

Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle:

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

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

Muhasebe ve bağımsız denetim konusunda, Türkiye finansal raporlama standartları ve denetim standartları, uluslararası finansal raporlama standartlarına ve uluslararası denetim standartlarına dayanmaktadır. Temmuz 2017’de yayımlanan Büyük ve Orta Boy İşletmeler için Finansal Raporlama Standardı Hakkında Tebliğ, bağımsız denetime tabi olan ancak

Türkiye finansal raporlama standartlarını uygulamayan işletmelere ilişkin çerçeve kuralları düzenlemeyi amaçlamaktadır. Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu ve Sermaye Piyasası Kurulu idari kapasitelerini personel alımı, eğitimler ve farkındalık artırma faaliyetleri vasıtasıyla daha da güçlendirmiştir. Bağımsız denetime ilişkin olarak bir soruşturma ve yaptırım sistemi oluşturulmuştur ve kamu yararını ilgilendiren kuruluşların denetimi için özel şartlar mevcut bulunmaktadır. Bağımsız Denetçiler için Sürekli Eğitim Tebliği yürürlüğe girmiştir. Muhasebe ve bağımsız denetim alanındaki güncel AB müktesebatıyla uyum sağlanması için daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

5.7. Fası 7: Fikri Mülkiyet Hukuku

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

Ocak 2017'de yeni **Sınai Mülkiyet Kanunu** yürürlüğe girmiş ve ardından Nisan 2017'de bu Kanun'un uygulanmasına dair yönetmelik kabul edilmiştir. Sınai Mülkiyet Kanunu, markalar ve tasarımlarla ilgili olarak fikri mülkiyet hakları müktesebatına yasal bakımdan daha fazla uyum sağlanmasını temin etmektedir ve Türk fikri mülkiyet hakları sistemini uluslararası anlaşmalar ve uygulamalar doğrultusunda güncellemektedir. Kanun'la basitleştirilmiş tescil süreçleri getirilmiştir. Yeni Kanun'da biyoteknolojik buluşlara ilişkin özel hükümler yer almamaktadır. Temmuz 2017'de kamu görevlilerine yönelik tüm fikri mülkiyet hakkı konulu

eğitimlerden sorumlu olacak bir Fikri Mülkiyet Akademisi kurulmuştur. Mayıs 2017’de Türk Patent ve Marka Kurumu Patent Vekilleri ve Marka Vekilleri Meslek Kuralları ve Disiplin Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik Türk Patent ve Marka Kurumu nezdinde kayıtlı patent vekilleri ve marka vekillerinin sorumluluklarına ilişkin yasal bir boşluğu doldurmaktadır. Türk Patent ve Marka Kurumu fikri mülkiyet hakkı sahipleriyle ve vekilleriyle marka tescil hizmetlerine ilişkin istişare kapasitesini geliştirmiştir.

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

5.8. Fası 8: Rekabet Politikası

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

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

Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle:

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

Anti-tröst ve birleşmeler

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

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

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

Devlet desteği

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

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

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

Serbestleşme

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

5.9. Fası 9: Mali Hizmetler

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

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

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

5.10. Fası1 10: Bilgi Toplumu ve Medya

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

Elektronik haberleşme ile bilgi ve iletişim teknolojileri konusunda, mevzuatın, piyasa erişimi ve evrensel hizmet ile ilgili AB müktesebatıyla uyumlaştırılmasında ilerleme kaydedilmemiştir. Sabit telefon ve geniş bant piyasasında rekabet etkili değildir. Sabit telefon operatörlerine yönelik asgari sermaye gerekliliği piyasaya girişin önünde hâlâ engel oluşturmaktadır. Belediyeler tarafından geçiş hakları ve baz istasyonlarının kurulumu için istenen ücretler maliyetleri daha da yükseltmektedir. Aralık 2017'de, elektronik haberleşme hizmetlerine uygulanan özel iletişim vergisi %7,5 oranına sabitlenmiş; böylece internete uygulanan %5'lik oran yükselirken, cep telefonu çağrılarında uygulanan %25'lik oran düşmüştür. Vergilendirme rejimi hâlâ karmaşıktır ve vergiler aşırı yüksektir. Mobil geniş bant

penetrasyon oranı önemli ölçüde artarak %65'e ulaşmakla birlikte yine de bu oran %95 düzeyindeki OECD ortalamasının altındadır. %30'luk OECD ortalaması ile karşılaştırıldığında sabit geniş bant penetrasyon oranı %13'tür. 8 aylık uygulama süresince, 4G kullanıcısı sayısı 52 milyona ulaşmıştır. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun tam bağımsızlığının güvence altına alınması gerekmektedir. İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun, BM'nin ve Avrupa Konseyinin tavsiyelerine uygun olarak tadil edilmemiştir ve konuyla ilgili ciddi endişeler devam etmektedir. (Bkz. Fası 23- Yargı ve Temel Haklar)

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

Görsel-ışitsel politika alanında, OHAL KHK'ları ile Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'da, tekelin önlenmesi bakımından Avrupa Sınır Ötesi Yayıncılık Anlaşması'na aykırı olarak tek verici tesis üzerinden yayın yapılmasına ilişkin yaptırımlara ve kısıtlayıcı koşullara zemin hazırlayacak şekilde sürekli değişiklik yapılması nedeniyle, ilgili Kanun'un AB müktesebatıyla uyumunda gerileme olmuştur. Radyo Televizyon Üst Kurulunun (RTÜK), seçim sürecine katılmak isteyen tüm siyasi kesimlerin ve kişilerin ayrımcılık olmaksızın basına engelsiz erişimlerini sağlaması engellenmiş; bu durum 16 Nisan referandumunda eşit şartlarda kampanya yapılmasını etkilemiştir. Bunun yanı sıra terörün övülmesi, kamu düzeninin bozulması ve devletin bölünmez bütünlüğü ilkesinin ihlal edilmesi gerekçeleriyle yayıncılara uygulanan yaptırımların sayısında artış yaşanmıştır. OHAL'in başlamasından bu yana, 36 TV kanalı (bunlardan 3'ü yurtdışı lisanslıdır ve yurtdışından yayın yapmaktadır) ve 37 radyo kanalı, TÜRKİSAT'tan çıkarılmış ve kapatılmıştır. Bunların büyük bir kısmı, hükûmete eleştirel yaklaşan kanallardır; bazıları Gülen hareketi ile bağlantıları olduğu iddiasıyla kapatılmıştır ve bazıları da Kürtçe yayın yapan kanallardır.

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

TRT Genel Müdürü'nün hükûmet tarafından değiştirilmesinden sonra kamu yayıncısı olan bu kurumun editoryal bağımsızlığına ilişkin tereddütler hasıl olmuştur. Yeni ihale süreci henüz

başlamadığı için dijital yayıncılığa geçişin tamamlanması konusundaki belirsizlik devam etmektedir.

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

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

Kırsal kalkınma konusunda, tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik AB katılım öncesi programı (IPARD II) kapsamında, IPARD I döneminde uygulanan dört tedbir için bütçe uygulama yetkileri devredilmiş durumdadır. Ayrıca, söz konusu yetki devri Komisyon tarafından tarım-çevre, iklim ve organik tarım tedbirlerinin pilot faaliyeti için de verilmektedir. IPARD için yapılan birinci teklif çağrısında yaklaşık 1.600 sözleşme imzalanmıştır. IPARD Ajansı ilaveten 200 personel istihdam etmiştir. LEADER yaklaşımına yönelik hazırlıklarda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir ve Kırsal Kalkınma Ulusal Ağı oluşturulmuştur.

Kalite politikasına ilişkin olarak, 2017'de Sınai Mülkiyet Kanunu'nun ve ilgili yönetmeliklerin kabul edilmesiyle iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Söz konusu mevzuat

coğrafi işaretler konusunda AB müktesebatıyla daha fazla uyum sağlanmasını amaçlamaktadır.

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

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

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

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

çalışma gerekmektedir. Zoonozlar konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.

Türkiye, **gıda, yem ve hayvansal yan ürünlerin piyasaya arzı** konularında eğitim, denetim ve izleme programlarını uygulamaya devam etmiş ve resmi kontrollere yönelik idari kapasite iyileştirilmiştir. Tarımsal gıda işletmeleri için ulusal bir modernizasyon planı oluşturulması konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Gıda işletmelerinin kayıt altına alınmasına ve onaylanmasına yönelik yeni kuralların uygulanması konusunda hâlâ kayda değer çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Hayvansal yan ürünler konusunda da hâlâ kayda değer çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Denetimlerin finansmanı ile ilgili düzenlemeler hâlâ AB sistemi ile uyumlu hale getirilmemiştir.

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

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

5.13. Fası 13: Balıkçılık

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

Kaynak ve filo yönetimi konularında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Devam etmekte olan destekleme programıyla 214 balıkçı gemisi filodan çıkarılarak avcılıktan çekilmiştir ve böylece avcılıktan çekilen balıkçı teknelerinin sayısı 1.225 olmuştur. Gemi izleme sistemi kapsamında izlenen gemilerin sayısı 1.350'ye ulaşmıştır. Balıkçılık yönetiminin sürdürülebilirliğini temin etmek amacıyla, denizlerdeki ve iç sulardaki küçük ölçekli balıkçı gemilerine ait verilerin güncellenmesi amacıyla yeni bir destek planı ile elektronik seyir

defteri yürürlüğe konulmuştur. Türkiye, Akdeniz'deki su ürünleri kaynaklarının sürdürülebilirliğinin iyileştirilmesine yönelik Akdeniz'de Malta MedFish4Ever Bakanlar Deklarasyonu'nu imzalamıştır.

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

5.14. Fasıll 14: Taşımacılık Politikası

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

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

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

- karayolu kullanıcı davranışlarının eğitim, öğretim ve uygulama yoluyla iyileştirilmesi de dâhil olmak üzere, karayolu güvenliği için stratejik bir çerçeve hazırlanmasında Vizyon Sıfır Stratejisi'ni/güvenli sistem yaklaşımını benimsemesi;

- demiryolu sektörünün gerçek anlamda serbestleşmesine yönelik gerekli koşulları sağlaması;
- hava güvenliği de dâhil havacılık sektörü, akıllı ulaşım sistemleri ve tüm ulaştırma türlerinde AB yolcu hakları alanlarında AB müktesebatıyla uyum sağlanmasına yönelik adımları atması gerekmektedir.

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

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

Demiryolu taşımacılığı sektöründe görev ve sorumlulukların açık bir biçimde dağılımının yapıldığı yeni bir kurumsal yapılanma oluşmaktadır; ancak bu yapılanma AB'nin ayrıştırma alternatifleriyle tam olarak uyumlu değildir. Şebekeden sorumlu devlete ait şirket olan TCDD Altyapı, demiryolu kapasite tahsisi için şebeke bildirimini yayımlamış ve bir internet uygulaması başlatmıştır. Bununla birlikte, uygulamaya yönelik mevzuat, 1 Ocak 2020 tarihine kadar yalnızca yurt içinde üretilen demiryolu araçlarının tescil edilmesini öngörmektedir. Bu durum, demiryolu araçlarının temin edilmesi, demiryolu piyasasının esnekliği ve yeni gelenlerin sektöre girişi açısından zorluk yaratmaktadır. Demiryolu araçlarını yöneten bir devlet şirketi olan TCDD Taşımacılık, serbest bir piyasada işleyen bağımsız bir ticari şirket değildir. Şirket, TCDD Altyapı ana şirketinden gelen sübvansiyonlara ve TCDD Holdinginin ortak teşebbüsleri olan üç demiryolu araç tedarikçisinden gelen transfer ücretlerine bağımlı durumdadır. TCDD Holdingi, altyapı yöneticisi rolünü üstlenmiştir ve bu şekilde diğer piyasa oyuncularıyla adil bir rekabet için gereken yeterli koşulları sağlamamaktadır. Demiryolu Düzenleme Genel Müdürlüğü, hâlâ hem düzenleyici makam, hem de emniyet makamı işlevini görmektedir ve Ulaştırma Bakanlığında yeterince bağımsız değildir. Bakanlık, hâlihazırda ekonomik düzenleyici işlevlerini yürütmektedir ve bu durum Tek Avrupa Demiryolu Alanını kuran 2012/34 sayılı Direktif'le uyumlu değildir. Bu nedenle, bu alanda daha fazla uyum sağlanması gerekmektedir.

Deniz taşımacılığı konusunda, petrol sızıntısı müdahale ekipmanlarının tedariki hâlâ devam ettiği için, Tekirdağ ve Antalya'da bulunan acil müdahale merkezleri tam olarak faaliyete

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

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

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

Kombine taşımacılık konusunda ise ilerleme kaydedilmemiştir. 2014’te kabul edilen Türkiye Kombine Taşımacılık Strateji Belgesi henüz uygulanmamıştır. Türkiye’nin uzun vadedeki tür değişim arzusu dikkate alındığında, 92/106/AET sayılı Direktif ve AB Beyaz Kitap

hedefleriyle uyumlu olarak, yük taşımacılığını demiryolu, iç suyuolları veya kısa mesafeli deniz taşımacılığına yönlendirecek düzenleyici tedbirlerin onaylanması gerekmektedir.

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

5.15. Fası 15: Enerji

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

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

Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle:

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

Arz güvenliği konusunda iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye, arz güvenliğini artırmayı, ülke içi kaynakları teşvik etmeyi ve piyasadaki öngörülebilirliği artırmayı amaçlayan yeni Milli Enerji ve Maden Stratejisi’ni kabul etmiştir. Doğal gaz konusunda kayda değer ilerleme kaydedilmiştir. Trans-Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı Projesi’nin (TANAP) ilk aşamasının inşaatı 2017 sonunda büyük ölçüde tamamlanmıştır. (Bkz. Fası 21: *Trans-Avrupa Ağları*). Türkiye, ikisi faal olan, yüzer depolama ve sıvılaştırılmış doğal gaz terminalleri dâhil olmak üzere, gaz depolama ve sıvılaştırılmış doğalgaz (LNG) tesislerinin kapasitesini artırmak amacıyla güçlü bir program hazırlamıştır. Türkiye ayrıca, 2017’de, ikinci yer altı doğal gaz depolama tesisini (1 milyar metre küp) hizmete sokmuştur. Türkiye, iki LNG terminalinin giriş kapasitesini iki yıl içerisinde iki katına çıkarma ve ayrıca ilave iki terminal kurma amacıyla bir program hazırlamıştır. Türkiye’ye gaz teminine yönelik altyapı bakımından, TürkAkım Boru Hattı Projesi’nde kayda değer ilerleme kaydetmiştir. Hattın 2019’a kadar faaliyete geçmesi beklenmektedir. Açık deniz boru hatlarının inşaatına, Mayıs

2017’de başlanmış ve hâlihazırda üçte biri tamamlanmıştır. Bulgaristan ile doğal gaz enterkoneksiyon hattı projesinde sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Şeffaf ve maliyet tabanlı ancak ayrımcı nitelikte olmayan bir gaz transit sisteminin kurulması yönünde ilerleme kaydedilmemiştir. Türkiye, zorunlu petrol stoklarına ilişkin AB müktesebatının uygulanması bakımından ileri bir aşamada ve gerekli hacmin depolanmasını sağlamaktadır. Ancak, acil petrol stokları ve petrol güvenliği konularını düzenleyen Akaryakıt Piyasası Kanunu henüz kabul edilmemiştir. Elektrik şebekeleri ile ilgili olarak olumlu gelişmeler devam etmiştir. Avrupa Elektrik İletim Sistemi İşletmecileri Ağı’nda (ENTSO-E) gözlemci statüsüne sahip Türkiye Elektrik İletim Anonim Şirketi (TEİAŞ), komşu ülkelerle ara bağlantı kapasitesini iyileştirmiştir.

Enerji iç piyasasına ilişkin olarak, elektrik piyasasında iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, kritik öneme sahip enerji altyapısının bilişim güvenliği ve siber güvenliğini iyileştirmek ve elektrik yan hizmetlerini yeniden tasarlamak amacıyla iki yönetmelik çıkarmıştır. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (ETKB), Elektrik Dağıtım Şirketlerinin Faaliyetlerinin İncelenmesi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik’i yayımlamıştır. Elektrik tüketicilerinin tedarikçi değiştirmesine imkân tanıyan serbest tüketici eşiği 3600 kWh’den 2400 kWh’ye düşürülmüştür; bu da, teorik anlamda %90 oranında piyasa açıklığına denk gelmektedir. Elektrik için şeffaf ve maliyet esaslı bir fiyatlandırma mekanizması henüz gerektiği şekilde uygulanmamaktadır. Doğal gaz piyasasında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Türkiye, gaz ticaret ile uğraşanlara yönelik adil ve şeffaf bir platform oluşturmak amacıyla, AB’nin Üçüncü Enerji Paketi uyarınca tarifeler ve organize toptan piyasalara ilişkin uygulamaya yönelik yeni mevzuat çıkarmaya devam etmiştir. Doğal gaz için serbest tüketici eşiği, 75.000 m³’te bırakılmıştır; bu da, teorik anlamda %80 oranında piyasa açıklığına denk gelmektedir. Doğal gaz dağıtım lisansı ihale süreci, Türkiye’nin 81 ili için tamamlanmış ve gaz şebekesi, 77 ile ulaşmıştır. AB müktesebatıyla uyum konusunda birçok eksikliği ele alması beklenen Doğal Gaz Piyasası Kanunu’nda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı, 2014’ten bu yana TBMM’de beklemektedir. Tam olarak işleyen ve maliyet tabanlı fiyatlandırma gerektiği gibi uygulanmamaktadır.

Türkiye’nin **hidrokarbonlar** konusundaki mevzuatı AB müktesebatıyla ileri düzeyde uyumludur. Türkiye, Hidrokarbonların Üretimi, Aranması ve Çıkarılmasına İlişkin Ruhsatların Verilmesi ve Kullanılmasına İlişkin Direktif’i hâlihazırda uygulamaktadır; ancak hidrokarbonların geçişi konusundaki AB Direktifi dâhil olmak üzere Açık Denizde Petrol ve Doğal Gaz Faaliyetlerinin Güvenliğine İlişkin Direktif ile de uyum sağlanması gerekmektedir. Milli Enerji Stratejisi’nin kilit unsuru olan **yenilenebilir enerji** alanında iyi düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. Hükûmet, güneş enerjisine dayalı uygulamaların teknik değerlendirmesi ve büyük çaplı yenilenebilir enerji kaynak alanları kurulmasına ilişkin iki yönetmelik çıkarmıştır. Türkiye, 10 yıllık bir süre boyunca Ar-Ge yatırımını güvence altına almanın yanı sıra Ar-Ge ve üretimin %80’ini yerli kaynakların oluşturduğu, sabit tarife garantisi esas alınarak tasarlanmış ve her birinin toplam kurulu kapasitesi 1.000 megavat olan iki büyük güneş ve rüzgâr enerjisi ihalesi başlatmıştır. %34’ü hidroelektrik olmak üzere yenilenebilir enerji ile

sağlanan toplam kurulu güç kapasitesi, %44'lük bir orana karşılık gelirken elektrik üretim oranı 2016'da %33'e ulaşmıştır.

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

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

5.16. Fası 16: Vergilendirme

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

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

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

İdari iş birliği ve karşılıklı yardımlaşma alanında Türkiye, Mayıs 2017'de Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Sözleşmesi'ni onaylamış ve Kasım 2017'de yürürlüğe koymuştur; söz konusu Sözleşme, tarafların, otomatik bilgi alışverişinin kapsamını ve uyulması gereken usulleri karşılıklı olarak kabul etmesini gerektirmektedir. Haziran

2017’de Türkiye, Matrah Aşındırma ve Kâr Aktarımının Önlenmesi Amacıyla Vergi Anlaşması ile İlişkili Önlemlerin Uygulanmasına Yönelik Çok Taraflı Konvansiyon’u imzalamıştır. Bu Konvansiyon, mevcut ikili vergi antlaşmaları ağını güncellemeye ve çok uluslu işletmelerin vergiden kaçınma olanaklarını azaltmaya yönelik bir dizi vergi antlaşması tedbirinin uygulanmasını öngörmektedir.

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

5.17. Fasıll 17: Ekonomik ve Parasal Politika

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

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

Gelecek yıl, Türkiye’nin özellikle:

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

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

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

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

5.18. Fasıll 18: İstatistik

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

Makroekonomik istatistikler alanında, Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 2008) ve Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA 2010) ile daha fazla uyum sağlamak amacıyla GSYH verileri revize edilmiştir. Kamu kurumlarının idari kayıtlarının ulusal muhasebe sistemine entegrasyonu, söz

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

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

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

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

Çevre istatistikleri alanında, başta tarımsal atık ve inşaat atıkları ile ekonomik faaliyetlere göre çevre vergilerine ilişkin veriler konusunda olmak üzere daha fazla ilerlemeye ihtiyaç

duyulmaktadır. Türkiye, Nisan 2017’de Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS) kapsamında sunulan, ulusal sera gazı emisyonlarına ilişkin 2009-2015 istatistiklerini yayımlamıştır. Ancak, çevresel hesaplar başlangıç aşamasındadır. Enerji istatistikleri AB müktesebatına uyumludur. Yıllık enerji istatistikleri ve enerji fiyatları kaliteli şekilde bulunmakta olup Eurostat’a iletilmektedir.

5.19. Fası1 19: Sosyal Politika ve İstihdam

Sosyal alandaki 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 teşvik etmektedir.

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

Gelecek yıl, Türkiye’nin:

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

Kamu sektöründe geniş çaplı ihraçlar ve açığa almalar sonucunda çalışma hakları konusunda gerileme yaşanmaktadır. Yüksek kayıt dışılık oranları (toplamda %34,8; tarım dışı sektörde %22) nedeniyle, çalışan nüfusun büyük bir kesimi **İş Kanunu** ile korunmamaktadır. Bu Kanun, iş sağlığı ve güvenliğini ilgilendiren konular hariç olmak üzere, 50’den az işçi çalıştırılan tarım ve orman işyerlerinde veya ev hizmetlerinde uygulanmamaktadır. Bazı sektörlerde, çalışanın rızasına bağlı olarak, gece vardiyasının 7,5 saati aşamayacağına dair zorunluluk kaldırılmıştır. Toplu sözleşme mekanizmalarının genellikle zayıf olduğu durumlarda bu zorunluluğun ortadan kaldırılması özellikle endişe vericidir. Bazı olumsuz sosyal yansımaları ve işyeri uygulamaları ile birlikte hanehalkı yoksulluğu, çocukların mevsimlik tarım işinde çalışması, dilencilik veya diğer sokak işleri yapması gibi en olumsuz biçimleri de dâhil olmak üzere çocuk işçiliğine yol açmaya devam etmektedir. Mart 2017’de Türkiye, 2023’e kadar çocuk işçiliğinin en olumsuz biçimlerini ortadan kaldırmak ve çocuk

işçiliğini %2'nin altına düşürmek amacıyla bir program kabul etmiştir. Mevcut iş müfettişi sayısı, Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından belirlenen kriterlerin oldukça altındadır.

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

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

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

2018’de de devam edecektir. Kamu istihdam hizmetlerinden yararlanan kişilerin sayısı artmaktadır.

Sosyal içerme ve koruma alanında Türkiye, sosyal yardım ve hizmetlerin kapsamını, giderek artan sayıdaki mültecileri de içerecek şekilde genişletmeye devam etmiştir. 2016’da Gini katsayısı 0,404 kaydedilirken, gelir eşitsizliği AB üye devletleri ile kıyaslandığında daha yüksek seyretmeye devam etmiştir. Batı illerinde ortalama hanehalkı gelirin, özellikle çocuk yoksulluğunun yüksek düzeyde olduğu Güney Doğu Anadolu illerinden üç kat fazla olduğu göz önüne alındığında, bölgeler arası farklılıklar hâlen yüksek seviyededir. Yoksulluğun azaltılmasında sosyal transferlerin etkisi sınırlıdır. Nispi yoksulluk oranı %21,2’ye düşmüş olup ciddi maddi yoksunluk oranı %32,9’a yükselmiştir. Genel olarak yoksulluk riski ve sosyal dışlanma az bir miktar artış göstermiştir. Engelli kişiler, iş gücü piyasasına erişimde zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Roman vatandaşların iş gücü piyasasına katılımlarıyla ilgili olarak etkin izleme mekanizmalarına ve daha fazla bütçe tahsisine ihtiyaç bulunmaktadır. Yoksulluğun azaltılması, sosyal içerme ve koruma konusunda entegre bir politika çerçevesi bulunmamaktadır. Yaklaşık yarısı, yaşlılık aylığına tahsis edilmiş olan sosyal koruma harcamaları, 2016’da GSYH’nin %12,8’ine tekabül etmiştir. İhtiyaç sahibi yaklaşık 8,7 milyon kişinin genel sağlık sigortası primleri devlet tarafından karşılanmaktadır. Yüksek kayıt dışı istihdam oranları, sosyal güvenlik sisteminin sürdürülebilirliğini zayıflatmaktadır. Sosyal yardım yararlanıcıları, aktif iş gücü piyasası tedbirleri açısından Türkiye İş Kurumuna yönlendirilmektedir. Ayrıca istihdamın teşvik edilmesine yönelik olarak, düzenli nakit sosyal yardım programlarından yararlanan kişilerin sosyal sigorta primlerinin karşılanmasını amaçlayan bir yönetmelik Haziran ayında yayımlanmıştır. Söz konusu tedbirlerin, yardım alan kişilerin istihdamı üzerindeki etkisi henüz görülmemiştir. Savunmasız çocuklar, yaşlı kişiler ve engelli bireyler için kurumsal bakımdan toplum temelli bakıma geçiş süreci devam etmektedir ancak söz konusu sürecin etkisi sınırlı olup bunun artırılması gerekmektedir. Tüm evde bakım hizmetleri için izleme, değerlendirme ve denetleme sisteminin güçlendirilmesi gerekmektedir.

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

İstihdam ve sosyal politika alanında kadın-erkek eşitliği konusunda, kamuda çalışan ebeveynlerin kısmi süreli çalışmasına ilişkin düzenleme, Kasım 2016’da kabul edilmiştir. Kadınlar ile erkeklerin istihdam oranları arasında büyük bir fark mevcut olup tüm eğitim düzeylerindeki kadınlar ile erkekler arasında ücret farklılıkları gözlemlenmektedir. Kadın istihdamının desteklenmesi amacıyla çocuklar için evde bakım hizmetleri, artık ulusal bütçeden finanse edilmemektedir. Bakım yükümlülüklerinin kadın tarafından yerine

getirilmesi gerektiğine ilişkin bakış açısı nedeni ile çocukların, yaşlı ve hasta kişilerin bakımına yönelik kurum ve hizmetlerin yetersiz kalmış olması, kadın istihdamını engellemeye devam etmektedir (bkz. Fası 23).

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

5.20. Fası 20: İşletme ve Sanayi Politikası

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

Türkiye, işletme ve sanayi politikası alanında **oldukça hazırlıktır**. Ticaret yapma ve finansmana erişim konusundaki yasal çerçeveye ilişkin **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir, ancak kayıt dışı ekonomiyle mücadele, küçük ve orta ölçekli işletmelerin uzun vadeli finansmanı ve mikrofinansla ilişkin yasal çerçeve alanlarında sorunlar devam etmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

kabul edilmiş, istihdam ve standardizasyon konusunda birbirini tamamlayan iki strateji yayımlanmıştır. Türk mevzuatı, Geç Ödemeler Direktifi ile hâlâ tam uyumlu değildir. Kayıt dışı ekonomi hâlâ büyüktür ve hukukun üstünlüğünün OHAL altında zayıflaması iş ortamı hakkında endişeye neden olmaktadır.

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

5.21. Fası 21: Trans-Avrupa Ağları

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

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

5.22. Fasil 22: Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

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

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

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

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

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

5.25. Fasl 25: Bilim ve Araştırma

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

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

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

5.26. Fasıll 26: Eğitim ve Kültür

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

Eğitim, ğretim ve gençlik alanında Türkiye, Erasmus+ programına başarılı bir biçimde katılmaya devam etmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'nin Bologna sürecinin hayata geçirilmesine ilişkin taahhüdü uygulamada devam ettirilememiştir. Türkiye Yeterlilikler Çerçevesi (TYÇ) artık Avrupa yeterlilikler çerçevesine referanslanmış olsa da, Türkiye'nin, kalite güvencesi, kredi sistemleri, yeterliliklerin uyumu ve yaygın ve serbest öğrenimin geçerlilik kazanmasıyla ilgili ilke ve prosedürlerin tam olarak yerine getirilmesini sağlaması gerekecektir. Örgün mesleki eğitim ve ğretim sektöründe, mevcut sınıf geçme sisteminin yerine modüler müfredat ve kredili modül sisteminin uygulanması, TYÇ'nin etkin bir şekilde uygulanması açısından önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Ayrıca, Türkiye'deki yükseköğretim kurumları arasında kalite açısından önemli farklılıklar da devam etmektedir. Türkiye, kalite değerlendirme ve güvencesinden sorumlu Yükseköğretim Kalite Kurulunu kurmuştur. Ancak, Türkiye henüz, Avrupa Yükseköğretimde Kalite Güvence Birliği'ne ye olmamıştır. OHAL kapsamında alınan tedbirleri müteakip, 8.800 yükseköğretim personelinin yanı sıra, 33.600'den fazla devlet okulu ve 22.400' aşkın özel okul ğretmeni ve yöneticisi ihraç edilmiştir. Binlerce kurum (zel okullar, niversiteler, dernekler, ğrenci yurtları vb.) kapatılmıştır. Başta yükseköğretim olmak üzere eğitim, uygun olmayan siyasi etkiler nedeniyle hâlâ yüksek risk altındadır.

%52 oranında gerçekteşen okul öncesi eğitim başta olmak üzere, çocukların okula kayıt olma oranlarında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak bu oran, AB'nin %95 hedefinin oldukça altında kalmaya devam etmektedir. %6 oranında gerçekteşen yetişkinlerin hayat boyu öğrenmeye katılım oranının da artırılması gerekmektedir. 2016-2017 eğitim-ğretim yılında, çocukların okullaşma oranı ilkokullarda %91, ortaokullarda %96, ortaöğretimde %83 ve kız çocukları için ise %82 şeklinde gerçekteşmiştir. %34 oranında gerçekteşen erken okul

terklerinin azaltılması için Türkiye'nin bir sistem geliştirmesi gerekmektedir. Eğitimin, özellikle Roman çocuklar ve engelli çocuklar için, daha kapsayıcı hâle getirilmesi açısından ilerleme kaydedilmesine hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır. Son PISA sonuçlarına göre, Türkiye'nin sıralama tablosunun en sonunda yer alması, eğitimin genel kalitesine ilişkin ciddi sorunlara işaret etmektedir.

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- su, atık yönetimi ve endüstriyel kirlenme ile ilgili direktiflere ilişkin uyumunu tamamlaması ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi'nin doğru olarak uygulanmasını sağlaması;
- halkın katılımı ile çevresel bilgiye erişim hakkına ilişkin AB müktesebatı dâhil olmak üzere, ortak mevzuat ile uyumu ve bu mevzuatın etkili bir şekilde uygulanmasını sağlaması;
- iklim değişikliğine ilişkin AB müktesebatına uyumunu tamamlaması, iklim değişikliği ile ilgili Paris Anlaşması'nı onaylaması ve Anlaşma'ya yönelik katkısını uygulaması gerekmektedir.

Çevre

Türkiye **yatay mevzuat** alanında belirli düzeyde hazırlıklıdır. Birçok sektöre 2020 ilâ 2023 yılları arasındaki dönemde geçiş süreci tanınması ile 2017'de, Stratejik Çevresel Değerlendirme Direktifi'ne uyum tamamlanmıştır. Mekânsal Veri Altyapısının Kurulması

Direktifi'nin uygulanması hâlâ başlangıç aşamasındadır. Sivil toplum, Çevresel Etki Değerlendirmesi Direktifi'nin uygulanması, çevresel konularda verilen mahkeme kararlarında hukukun üstünlüğünün uygulanması, halkın katılımı ve çevresel bilgiye erişim hakkının gözetilmesi konusunda eleştirel olmaya devam etmiştir. Türkiye, Aarhus Sözleşmesi'ne hâlâ taraf değildir. Stratejik önemi haiz yatırım projeleri için lisans verme konusundaki kısıtlamalar ile diğer kısıtlamaları kaldıran 2016 tarihli kanun, AB müktesebatına uyum sağlanması açısından endişe kaynağı olmaya devam etmektedir. Sınır aşan istişarelere dair usuller henüz AB müktesebatına uyumlu hâle getirilmemiştir.

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

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

Su kalitesi alanında uyum, orta düzeydedir ve rapor döneminde, kayda değer bir ilerleme kaydedilmemiştir. 2 500 su kütlesi arasından 780'den fazla su kütlesi, kentsel atık su deşarjlarına ve nitratlara karşı hassas alanlar olarak belirlenmiştir. 25 nehir havzası arasından 11 havzaya yönelik yönetim planları, AB direktifleri ile uyumlu bir şekilde hazırlanmaktadır. Türkiye, komşu ülkelerle Meriç nehri ile ilgili sınır ötesi istişarelere başlamıştır, ancak genellikle bu istişareler hâlâ başlangıç aşamasındadır. Atık su arıtma kapasitesi nispeten artmıştır. Deniz stratejisi ve yüzme suyu konularındaki direktiflere uyum henüz başlamamıştır. Su Çerçeve Direktifi'ne uyum hâlâ tamamlanmamıştır.

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

Endüstriyel kirlenme ve risk yönetimi konusunda, birçok AB direktifi ve tüzüğü ile uyum düzeyi başlangıç aşamasındadır. Seveso II Direktifi'ne uyum yüksektir, ancak Endüstriyel Emisyonlar ve Seveso III Direktifleri, Eko-Yönetim ve Denetim Programı, Eko Etiket

Tüzükleri, uçucu organik bileşikler ve boyalardaki uçucu organik bileşikler ile ilgili Direktiflere hâlâ uyum sağlanmamıştır.

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

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

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

İklim değişikliği

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

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

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

5.28. Fasal 28: Tüketicinin ve Sağlığın Korunması

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- uygulayıcı birimler ile tüketici örgütleri dâhil olmak üzere, tüm paydaşlar arasında iş birliği ve koordinasyonu artırması;
- ulusal sağlık bilgi sisteminde kayıtlı tutulan sağlık verilerinin gizliliğini ve güvenliğini sağlaması;
- halk sağlığına ilişkin sorunların merkez ve taşra düzeyinde ele alınması için kurumsal/idari kapasitesini, sektörler arası iş birliğini, mali kaynaklarını ve uygun teşhis imkânlarını artırması gerekmektedir.

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

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

Türkiye'nin tütün kontrolüne ilişkin mevzuatı, AB müktesebatı ile tam olarak uyumludur, fakat Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin Yasadışı Ticarete Dair Protokolü henüz

onaylanmamıştır. Sigara kullanımının yaygınlığı konusundaki en son verilere göre, nüfusun %26,5'i sigara kullanmaktadır.

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

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

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

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

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

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

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

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

5.29. Fası 29: Gümrük Birliği

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

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

İdari ve uygulamaya ilişkin kapasite konusunda, fikri mülkiyet haklarına ilişkin gümrük uygulama kapasitesi artmıştır (*Bkz. Fası 7 — Fikri Mülkiyet Hukuku*). Güvenlik ve emniyet tedbirlerinin uygulanmasına ilişkin risk temelli kontroller konusunda daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir. Türkiye, Ortak Transit Rejimi Sözleşmesi'ne katılmasının bir parçası olarak, Yeni Bilgisayarlı Transit Sistemini uygulamaktadır. Ancak, tarife bilgi teknolojileri (BT) sistemleri (TARIC, Quota ve Surveillance) henüz mevcut değildir. BT faaliyetleri ile iş dünyası girişimlerini bir araya getirmeye yönelik strateji henüz onaylanmamıştır.

5.30. Fası 30: Dış İlişkiler

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

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

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

5.31. Fası 31: Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası

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

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

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

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

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

Afganistan, Orta Afrika Cumhuriyeti, Mali/Sahel ve Suriye konularında AB tarafından düzenlenen bir dizi konferansa katılmıştır.

(Diğer genişleme ülkeleri ve üye ülkelerle ikili ilişkiler hakkında daha fazla bilgi için *bkz. Bölgesel Konular ve Uluslararası Yükümlülükler*).

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

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

Mart 2017'de Türkiye, **Suriye'nin** kuzeyinde, yaklaşık 2.000 km²'lik bir alanın DEAŞ'ın elinden alındığı Fırat Kalkanı sınır ötesi askerî kara harekâtının tamamlandığını açıklamıştır. Ocak 2018'de Türkiye, PKK'ya bağlı bir terör örgütü olarak kabul ettiği Demokratik Birlik Partisi/ Halk Savunma Birliklerinin (PYD/YPG) kökünü kazımak amacıyla, Suriye'nin kuzeyindeki Afrin yerleşim bölgesinde Özgür Suriye Ordusuyla iş birliği içinde "Zeytin Dalı Harekâtını" başlatmıştır. Türkiye, Aralık 2016'dan itibaren Rusya ve İran'la birlikte Astana müzakerelerine katılmış, ateşkesin garantörlerinden biri olmuş ve çatışmasızlık bölgelerinin kurulmasına katkı sağlamıştır. Ancak bu, insani erişiminin artmasını ve sivillerin ve sivil altyapının yeterli düzeyde korunmasını sağlamamıştır. Türkiye, merkezi İstanbul'da bulunan Suriye Muhalif ve Devrimci Güçler Ulusal Koalisyonu'nu desteklemeye devam etmekte ve Suriye muhalefetinin Cenevre görüşmelerine katılan temsilcilerinin güç kaybetmesini engellemeye çalışmaktadır. Türkiye 3,5 milyondan fazla Suriyeli sığınmacıya çok geniş kapsamlı insani yardım sağlamaya devam etmiştir. 30.000'den fazla Suriyeli sığınmacının çatışmasızlık bölgelerine döndüğü bildirilmiştir.

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

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

daha teyit etmiş ve bu amaç doğrultusunda sonuç odaklı bir mekanizma kurmaya karar vermişlerdir.

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

Ukrayna'yla ilişkiler gelişmiştir. Türkiye, Kırım'ın Rusya tarafından ilhakını kınadığını ve Tatar topluluğuna ilişkin endişelerini yinelerken, Rusya ve AB'nin Ukrayna'ya yönelik kısıtlayıcı tedbirleri de dâhil olmak üzere, Konsey kararlarına katılmamıştır.

Türkiye'nin **Katar** krizi karşısındaki tutumu, **Suudi Arabistan'la**, **BAE'yle** ve **Bahreyn'le** ilişkilerini de etkilemiştir. Türkiye'nin **İran'la** diyalogu artmış ve bunun sonucunda bazı somut iş birliği adımları atılmıştır. Türkiye, **Afganistan'a** insani yardım ve kalkınma yardımları sağlamaya devam etmiştir. Türkiye, BM'nin **Yemen'le** ilgili girişimlerini desteklemeye devam etmiştir. Türkiye, **Libya'ya** yönelik angajmanını artırmaya devam etmiştir. **Mısır'la** ilişkilerde gelişme kaydedilmemiştir. ABD yönetiminin Kudüs'ü İsrail'in başkenti olarak tanıması ve İİT olağanüstü Zirvesinde Doğu Kudüs'ün Filistin'in başkenti olarak tanınması **İsrail'le** ikili ilişkilerin düzeltilmesine yönelik çabaları etkilemiştir. **Güney Kafkasya** ve **Orta Asya** konusunda, Türkiye dış politika, taşımacılık ve enerji alanlarında sahip olduğu üç taraflı diyalog mekanizmaları aracılığıyla, **Azerbaycan**, **Gürcistan** ve **Türkmenistan'la** yakın ilişki içinde olmaya devam etmiştir. İkili temaslar düzenli şekilde ilerlemiştir. Ermenistan ile ilişkilerin normalleştirilmesine yönelik 2009 protokolleri onaylanmamıştır ve Şubat 2018'de protokoller Ermenistan tarafından iptal edilmiştir. Türkiye, **Batı Balkan** ülkeleriyle yakın ilişkilerini sürdürmeye devam etmiştir.

Türkiye, **Afrika'daki** ve **Asya'daki** ortaklarıyla ve daha küçük bir ölçüde de olsa **Latin Amerika'yla** ilişkilerini daha da güçlendirmiştir. Türkiye 5 Ağustos 2017'de ASEAN Sektörel Diyalog Ortağı olmuştur. Türkiye, Myanmar'daki Rohingya mültecileriyle ilgili konularda sağlam bir duruş sergilemiştir.

Türkiye, tüm uluslararası ihracat kontrolü düzenlemelerine ve **silahsızlanma** araçlarına katılmaya devam etmiştir. Konvansiyonel Silahlar ve Çift Kullanımlı Malzeme ve Teknolojilerin İhracat Kontrolüne İlişkin Wassenaar Düzenlemesi ile Füze Teknolojisi Kontrol Rejimine üyelik konusundaki tutumunu AB tutumuyla henüz uyumlaştırmamıştır. (bkz. Fası 30- Dış İlişkiler)

Türkiye, başta Bosna Hersek'teki EUFOR ALTHEA olmak üzere, **Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP)** çerçevesinde askerî kriz yönetimi operasyonlarına katılmaya devam etmiştir. 2016'daki darbe girişimi sonrasında geçici görevli Türk personelin geri çekilmesiyle birlikte Türkiye'nin EM Ukrayna ve EULEX Kosova'ya katılımı askıya alınmıştır ancak Türkiye daha sonra bu misyonlara katkıda bulunmaya devam etme isteğini bildirmiş ve bu doğrultuda başvuruda bulunmuştur. "Berlin artı" düzenlemelerinin ötesine

geçen, AB-NATO iş birliğinin tüm AB üye devletlerini kapsamaması konusu hâlâ çözüme kavuşturulmamıştır.

5.32. Fası 32: Mali Kontrol

AB, gelir ve harcamaların sağlam mali yönetimini geliştirmek, idari hesap verebilirliği ve kamu fonlarının dış denetimini artırmak amacıyla ulusal yönetim sistemlerinin reformunu teşvik etmektedir. Mali kontrol kuralları ayrıca, AB fonlarının yönetiminde dolandırıcılığa karşı AB'nin mali çıkarlarını ve sahteciliğe karşı da avroyu korumaktadır.

Türkiye mali kontrol alanında **oldukça hazırlıklıdır**. Rapor döneminde, esas itibarıyla merkezi uyumlaştırma birimlerinin metodolojik rehberliğinin geliştirilmesiyle ilgili olarak **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Ancak, kamu iç mali kontrol sistemine (KİMK) ilişkin olarak Komisyon tarafından 2016'dan bu yana yapılan tavsiyelerin büyük bölümü yerine getirilmemiştir. Kamu yönetiminin her seviyesinde ve kamu iktisadi teşebbüslerinde daha fazla çalışma yapılması gerekmektedir.

Gelecek yıl, Türkiye'nin özellikle:

- KİMK politika belgesi ile eylem planını güncellemesi ve güncellenen KİMK eylem planı için resmi bir izleme ve raporlama çerçevesi oluşturulmasını sağlaması;
- AB'ye Katılım İçin Ulusal Eylem Planı doğrultusunda Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nu değiştirmesi;
- Kabul edilen denetim tavsiyelerinin denetlenen kurumlar tarafından uygulanmasını takip etmek amacıyla Sayıştay bünyesinde etkili bir izleme sistemi kurması gerekmektedir.

Kamu İç Mali Kontrolü

Kamu İç Mali Kontrolü (KİMK) politika belgesi 2012'de hazırlanmış olduğundan bu alandaki **stratejik çerçevenin** güncellenmesi gerekmektedir. Uygulamanın koordine edilmesi ile düzenli olarak izlenmesinin ve raporlanmasının sağlanmasına ilişkin bir mekanizma bulunmamaktadır.

Türk kamu yönetimi, **idari hesap verebilirlik** ve yetki devri öğelerini sonuç-odaklı performans yönetimi sistemiyle birleştiren yeknesak bir yönetim yapısına sahiptir. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol (KMYK) Kanunu, tüm kamu kuruluşlarına uygulanmakta olup idari görevler ile amirlere yetki devirleri de dâhil olmak üzere, kamu kuruluşlarındaki yöneticilerin ilgili sorumluluklarını belirlemektedir. Ancak, risk yönetimi ile usulsüzlüklerin raporlanması ve izlenmesine ilişkin olarak, kurumlar arasında hesap verebilirlik düzenlemelerinde zayıflıklar ve denetim sistemlerinin işleyişinde boşluklar mevcuttur (bkz. Kamu Yönetimi Reformu).

KMYK Kanunu, **iç kontrol uygulamasını**, büyük ölçüde Sponsor Organizasyonlar Komitesi modeli ve Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI) rehberleri doğrultusunda düzenlemektedir. Türkiye’de risk yönetiminde sistematik bir yaklaşım sağlamak önemli bir zorluktur. Ayrıca, usulsüzlüklerin daha iyi bir şekilde raporlanması gerekmektedir.

İç denetim uygulaması da KMYK Kanunu ile düzenlenmektedir. Bir iç denetim rehberi ve etik davranış kuralları ile merkezi uyumlaştırma birimi (MUB) tarafından hazırlanan kılavuzlar mevcuttur. Kamu kuruluşlarındaki iç denetçi kadrolarının yarısından fazlası hâlen boştur. Kalite güvencesinin sistematik bir şekilde uygulanması gerekmektedir. İç denetim planlaması ve tavsiyelerin uygulanması konusunda veriler genellikle eksiktir.

Maliye Bakanlığında iki **merkezi uyumlaştırma birimi**, kamu mali yönetimi ve kontrolünün uygulanmasını gözetmektedir. Mali yönetim ve kontrolden sorumlu merkezi uyumlaştırma birimi, metodolojik rehberlik sağlamakta ve bakanlıkların iç kontrol uygulamalarını koordine etmektedir. Ancak, iç kontrolün ilk seviye bütçe kurumlarında nasıl uygulandığını sistematik olarak takip etmemektedir. Rapor döneminde, iç denetim için merkezi uyumlaştırma birimi, kalite güvence ve geliştirme ile kamu idarelerindeki iç denetçiler için performans denetimine ilişkin el kitapları yayımlamıştır.

Dış denetim

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

Sayıştay kurul üyeleri TBMM tarafından seçilmektedir. **Kurumsal kapasiteye** ilişkin olarak, Sayıştay personelinin %10’u kanun hükmünde kararnameler uyarınca ihraç edilmiş olup mevcut durumda Sayıştayın, 759’u denetçi olmak üzere 1.414 personeli bulunmaktadır. Sayıştayın, 2014-2018 dönemini kapsayan ve bir eğitim stratejisini de içeren stratejik kalkınma planı vardır. Yerel düzeyde potansiyel olarak denetlenecek çok sayıda kurum olduğu dikkate alındığında, Sayıştayın yerel yönetimleri, belediye şirketlerini ve iştiraklerini denetleme kapasitesinin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Sayıştay, performans denetimi ve faaliyet raporları için değerlendirme rehberleri kabul etmek ve dış denetim eğitim merkezini güçlendirmek suretiyle **denetim işinin kalitesini** artırmayı hedeflemektedir. Performans göstergelerini dikkate almaya devam eden performans denetim raporları hariç olmak üzere, denetim raporları uluslararası standartlarla uyumludur. Denetim işinin planlanması çoğunlukla risk odaklıdır. Sayıştay, genel uygunluk bildirimiminin yanı sıra dört denetim raporunu (genel değerlendirme, hesap verebilirlik, mali istatistikler ve KİT’ler) yıllık olarak TBMM’ye sunmaktadır.

Denetim işinin etkisine ilişkin olarak, Sayıştay denetim işinin bir parçası olarak denetlenen kurumun iç kontrol ortamını değerlendirmektedir. Sayıştay, raporlarını internet sitesinde

yayımlamaktadır. TBMM'ye sunulan yıllık denetim raporu, Plan ve Bütçe Komisyonunda incelenmekte ve genel kurulda tartışılmaktadır. Bununla birlikte, TBMM'de bir izleme mekanizması olsa da, bu süreç sistematik ve etkili değildir. Sayıştay ve Maliye Bakanlığı arasında kurulan çalışma grubu işlevseldir. TBMM ile de benzer bir çalışma grubuna ihtiyaç duyulmaktadır.

AB'nin mali çıkarlarının korunması

Müktesebata uyum konusunda Türkiye, mevzuatını, ceza hukuku yoluyla Birlik'in mali çıkarlarını etkileyen dolandırıcılık suçu ile mücadeleye ilişkin yeni AB direktifi ile uyumlu hale getirmelidir. Türkiye'nin ulusal **Yolsuzlukla Mücadele Koordinasyon Birimi**, Avrupa Komisyonu ile çalışmayı sürdürmektedir. İlgili diğer birimleri kapsayan bir dolandırıcılıkla mücadele ağı mevcuttur. Ancak söz konusu ağ, OHAL KHK'ları kapsamında yapılan ihraçlardan etkilenmiştir. 2016-2019 Yolsuzlukla Mücadele Stratejisi ve Eylem Planının kapsamlı ve katılımcı bir şekilde uygulanması ve bir izleme mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. AB'nin mali çıkarlarının korunmasına ilişkin olarak ulusal bir dolandırıcılıkla mücadele stratejisi henüz mevcut değildir.

Türkiye, 2017'de farklı vakalarda **Avrupa Komisyonu müfettişleri ile iş birliği** yapmıştır. Türkiye, usulsüzlük yönetim sistemi üzerinden Komisyona çevrim içi raporlama da dâhil olmak üzere, usulsüzlüklerin ve şüpheli dolandırıcılık vakalarının raporlanması için temel prosedürleri oluşturmuştur. 2016'da 57 vaka ve 2017'de 83 vaka dâhil olmak üzere, 2006'dan bu yana sistem üzerinden 371 vaka bildirilmiştir. Soruşturma faaliyetlerine ve usulsüzlüklerin raporlanmasına ilişkin sağlam bir izleme kaydının oluşturulması gerekmektedir.

Avronun sahteciliğe karşı korunması

Türkiye'nin bu alanda **AB müktesebatına uyum düzeyi** yüksektir. Türkiye 1929 tarihli Uluslararası Para Sahteciliğinin Önlenmesi Konvansiyonu'na taraftır. Avro banknotları ve madeni paralar da dâhil, sahte paranın **teknik analizi** merkez bankası tarafından gerçekleştirilmektedir. Sahte paraları piyasadan çekmeyen kredi kuruluşlarına karşı mali cezalar uygulanmaktadır. Türkiye, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası ile yakın iş birliği yapmaktadır ve Pericles 2020 Programı'nın faaliyetlerine katılmaktadır.

5.33. Fası 33: Mali ve Bütçesel Hükümler

Bu fasıl AB bütçesinin finansmanına ("öz kaynaklar") ilişkin kuralları kapsamaktadır. Bu kaynaklar ağırlıklı olarak; i) her üye devletin gayrisafi milli gelirin dayanan katkılardan; ii) gümrük vergilerinden ve iii) katma değer vergisine dayanan bir kaynaktan oluşmaktadır. Üye devletlerin, AB bütçesine yapacakları katkıların doğru hesaplanması, tahsili, ödenmesi ve kontrolünü sağlamaya ve bunu yeterli şekilde koordine etmeye yönelik uygun idari kapasiteye sahip olması gerekmektedir.

Türkiye, mali ve bütçesel hükümler alanında **belirli düzeyde hazırlıklıdır**. Gayrisafi milli gelire dayalı kaynak için gerekli olan istatistiklerin AB standartlarıyla uyumlaştırılması hususunda **bazı ilerlemeler** kaydedilmiştir. Somut koordinasyon yapılarının, idari kapasitenin ve uygulama kurallarının zamanı geldiğinde oluşturulması gerekecektir.

Öz kaynaklar sisteminin uygulanması ile bağlantılı temel politika alanlarında temel ilke ve kurumlar hâlihazırda mevcuttur (*bkz. Fası 16- Vergilendirme, Fası 18- İstatistik, Fası 29- Gümrük Birliği ve Fası 32- Mali Kontrol*). İşlenmiş tarım ürünleri ve sanayi ürünleri (kömür ve çelik ürünleri hariç) ile ilgili olarak AB ile tesis edilen gümrük birliği, Türkiye'nin gümrük mevzuatının AB gümrük müktesebatı ile kayda değer şekilde uyumlu olmasını sağlamaktadır. Bu durum, Türkiye'nin hâlen usulleri belirlenmesi gereken **geleneksel öz kaynaklar** sistemini oluşturmasını kolaylaştıracaktır.

Katma Değer Vergisine dayalı kaynak alanında, istatistiki KDV matrahının, ağırlıklı ortalama oranının ve AB müktesebatından sapmaların getireceği etkilerin telafi edilmesi için uygulanacak pozitif ve negatif düzeltmelerin doğru bir şekilde hesaplanmasına ilişkin hazırlıklara ihtiyaç duyulmaktadır. Türkiye'nin üyelikle birlikte AB öz kaynaklar sistemine uygun bir biçimde katkıda bulunabilmesini sağlamak üzere, KDV'deki ve gümrük vergilerindeki yolsuzlukla ve kayıt dışı ekonomiyle mücadele için tedbirler alınması gerekmektedir.

Gayrisafi milli gelire dayalı kaynaklara ilişkin olarak, Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA 2008) ve Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA 2010) ile daha fazla uyum sağlamak amacıyla GSYH verileri Aralık 2016'da revize edilmiştir. Türkiye'nin, ulusal hesaplar ve gayrisafi milli gelir (GSMG) hesaplamalarının kapsayıcı olmasını ve kayıt dışı ekonomiyi de dikkate almasını sağlamak için kayda değer çaba sarf etmesi gerekecektir.

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

EK I – TÜRKİYE İLE AB ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Katılım müzakereleri çerçevesinde, bugüne kadar 16 fasıl müzakereye açılmış olup, bunlardan biri geçici olarak kapatılmıştır. Mevcut koşullar altında yeni fasılların müzakerelere açılması düşünülmemektedir. Türkiye'deki reformlar ve gelişmeler, **Ortaklık Anlaşması** organları tarafından izlenmeye devam etmektedir. Rapor dönemi boyunca alt komiteler toplanmaya devam ederken, Ortaklık Komitesi Kasım 2017'de toplanmıştır.

Komisyon, Avrupa Dış Eylem Servisi ile birlikte, **kapsamlı bir stratejik taahhüde** bağlı olarak kilit öneme sahip tüm ortak menfaat alanlarında Türkiye-AB ilişkilerini sürdürmüştür. Rapor döneminde Komisyon üyeleri tarafından Türkiye'ye çeşitli ziyaretlerde bulunulmuştur. Cumhurbaşkanı Erdoğan, NATO Devlet ve Hükümet Başkanları toplantısı vesilesiyle 25 Mayıs 2017'de Brüksel'i ziyaret etmiş ve Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Komisyonu Başkanları ile bir araya gelmiştir. Akabinde, 26 Mart 2018'de Bulgaristan'ın Varna şehrinde Başbakan Borissov'un ev sahipliğinde Başkanlar Tusk, Juncker ve Erdoğan arasında bir liderler toplantısı gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, Türkiye ile AB arasındaki güçlendirilmiş siyasi diyalog devam etmiştir. 25 Temmuz 2017'de, Yüksek Temsilci/Komisyon Başkan Yardımcısı Mogherini ve Komisyon Üyesi Hahn, Haziran 2017 tarihinde direktörler düzeyinde gerçekleştirilen bir siyasi diyalogla hazırlanan ve Brüksel'de gerçekleştirilen **Yüksek Düzeyli Siyasi Diyalog** toplantısına Bakanlar Çavuşoğlu ve Çelik ile birlikte katılmıştır. Aralarında Suriye, Irak, İran, Suudi Arabistan, Orta Doğu ve Körfez, Afganistan, Libya, Rusya, Ukrayna, Batı Balkanlar, Güney Kafkasya ve Orta Asya'nın da bulunduğu birçok konu ve bölge hakkında düzenli görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Kasım 2017'de Ankara'da terörle mücadele konulu bir diyalog toplantısı gerçekleştirilmiştir.

Türkiye ile yakın ekonomik bağların geliştirilmesi diğer bir ortak önceliktir. Türkiye, AB'nin beşinci en büyük ticari ortağı, AB ise Türkiye'nin en büyük ticari ortağıdır. Türkiye'nin ticaret yaptığı beş üründen ikisi AB'den gelmekte ya da AB'ye gitmektedir ve Türkiye'deki doğrudan yabancı yatırımların %70'inden fazlası AB kaynaklıdır. Her iki tarafın da makro-ekonomik ve yatırım alanlarındaki gelişmeleri görüştüğü ve iş dünyası ile bir araya geldiği bir **Üst Düzey Ekonomik Diyalog** toplantısı, Aralık 2017'de Brüksel'de gerçekleştirilmiştir. AB'nin Ekonomik ve Parasal Birliği'nin bir parçası olan çok taraflı gözetim ve ekonomik politika koordinasyonuna katılım hazırlıkları amacıyla Türkiye, Avrupa Komisyonu ve üye devletlerle çok taraflı ekonomik diyaloga katılım sağlamaya devam etmektedir. Türkiye ve AB, G-20 çerçevesinde de birlikte çalışmaya devam etmektedir. Türkiye ve AB, aralarındaki sektörel iş birliğini geliştirmeye devam etmiş; Kasım 2017'de, **taşımacılık** konulu bir **Üst Düzey Diyalog** toplantısı ve Şubat 2018'de **enerji** konusunda bir teknik diyalog toplantısı gerçekleştirilmiştir. **Gümrük Birliği**'yle ilgili olarak, Komisyon, 21 Aralık 2016'da, Gümrük Birliği'nin güncellenmesi için Türkiye ile müzakerelerin başlatılması yönünde bir Tavsiye kabul etmiştir. Bu Tavsiye, üye devletlerin konuyla ilgili tutumları saklı kalmak kaydıyla değerlendirilmek üzere Konseye gönderilmiştir. Gümrük Birliği Ortak Komitesi henüz karara bağlanmamış çok sayıda konuyu ele almak üzere Mayıs 2017'de toplanmıştır.

Vize, göç ve iltica alanında, Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Ortak Açıklaması'nın uygulanması, Ege Denizi'nde düzensiz ve tehlikeli geçişlerin azaltılmasında ve hayat kurtarılmasında somut sonuçlar vermeye devam etmiştir. Aralık 2016'da, Mart, Haziran, Eylül ve Kasım 2017'de ve Mart 2018'de uygulama raporları yayımlanmıştır. Türkiye, Suriye'den gelen 3,5 milyondan fazla sığınmacıya ve başka ülkelerden gelen yaklaşık 365.000 sığınmacıya büyük miktarda ve emsalsiz bir insani yardım ve destek sağlama yönündeki muazzam çabalarını sürdürmüştür. Vize Serbestisi Diyaloğuna ilişkin olarak Türkiye, vize yol haritasında sıralanan 72 madde arasında yer alan ve henüz karşılanmamış yedi kriterin yerine getirilmesine ilişkin çalışma planını Şubat 2018'de sunmuştur. Türkiye ve AB, Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı çerçevesinde tesis edilen iş birliğini ilerletmiştir. Aralık 2017 sonu itibarıyla, 3 milyar avroluk toplam finansman başta insani yardım, eğitim, göç yönetimi, sağlık, belediye altyapıları ve sosyoekonomik destekler ile ilgili olmak üzere 72 proje sözleşmeye bağlanmıştır ve en savunmasız yaklaşık 1,2 milyon sığınmacı Acil Sosyal Güvenlik Ağı kapsamında aylık nakit ödemelerden yararlanmıştır. Şu ana kadar yapılan harcamalar 1,9 milyar avroya ulaşmıştır.

Mali yardımlar konusunda, 2017'de Komisyon, finansmanı yeniden, hukukun üstünlüğü, temel haklar ve sivil toplumun geliştirilmesine yönlendirmiş ve sivil topluma sağlanan desteğin idaresini yeniden merkezileştirmiştir. 123,1 milyon avroluk AB katkısı içeren 2017 yıllık programı, temel haklar alanındaki faaliyetleri desteklemek ve Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki insandan insana iletişimi geliştirmeye devam etmek amacıyla Türkiye'nin Birlik programlarına ve ajanslarına katılımının ortak finansmanını sağlamak üzere tasarlanmıştır. Sivil Toplum Aracı ve Medya Programı 2016-2017 kapsamında, sivil topluma 18 milyon avro tutarında bir destek sağlanacaktır. Çevre ve iklim eylemi, eğitim, istihdam ve sosyal politikalar, rekabet edebilirlik ve yenilikçilik ile ulaştırma alanlarındaki çok yıllık eylem programları, 2017 için 221,5 milyon avro tutarında ilave bir AB tahsisatını öngörecektir. Ayrıca, Komisyon, 2018-2020 yılları için IPA II dönemi ara dönem performans değerlendirmesinin bir parçası olarak, Türkiye'nin, katılım öncesi fonların etkin kullanımına ilişkin performansını gözden geçirmiştir. Genişleme politikasının iki temel alanı olan kamu yönetimi reformu ile hukukun üstünlüğü ve temel haklarda meydana gelen gerilemenin yanı sıra yetersiz hazmetme kapasitesi de göz önünde bulundurularak, Komisyon, Türkiye'ye 2018-2020 yılları için aktarılacak tahsisat miktarının önemli ölçüde azaltılması ve finansmanın sivil toplum ile demokrasi ve hukukun üstünlüğüne yeniden yönlendirilmesi önerisinde bulunmuştur.

Türkiye, Erasmus+, Ufuk 2020, Gümrük 2020, Fiscalis 2020, COSME (İşletmelerin ve Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Rekabet Edebilirliği) ve EASI (İstihdam ve Sosyal Yenilik) **AB programlarına** katılım sağlamaktadır. 1 Ocak 2017 itibarıyla, Türkiye, Yaratıcı Avrupa programından çekilmiştir. Avrupa Çevre Ajansı ile Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezi'ne katılım sağlayan Türkiye, 2015'ten bu yana AB Sivil Koruma Mekanizması'nın üyesidir.

EK II – İSTATİSTİKİ EK
İSTATİSTİKİ VERİLER (09.03.2018 itibarıyla)
Türkiye

Temel veriler	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Nüfus (bin)		68.010	74.724	75.627	76.668	77.696	78.741
Ülkenin toplam yüzölçümü (km ²)		785.347	785.347	785.347	785.347	783.562	783.562s

Ulusal hesaplar	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Gayrisafi Yurt İçi Hasıla (GSYH) (milyon ulusal para birimi)		673.703	1.569.672	1.809.713	2.044.466	2.338.648	2.608.526
Gayrisafi Yurt İçi Hasıla (GSYH) (milyon avro)		401.707	678.484	714.313	703.412	772.979	780.225
GSYH (kişi başına avro)		5.907	9.080	9.445	9.175	9.949	9.909
GSYH (kişi başına Satın Alma Gücü Paritesine (SGP) göre)		10.100	15.600	16.400	17.800	18.900	18.800
GSYH (kişi başına Satın Alma Gücü Paritesine (SGP) göre), AB ortalamasına göre (AB-28 = 100)		43	58	61	64	65	64
Reel GSYH büyüme hızı (GSYH hacmi büyüme hızı, geçen yıla göre % değişim)		9,0	4,8	8,5	5,2	6,1	3,2
İstihdam artışı (ulusal hesaplar, geçen yıla göre % değişim)		:	:	:	:	:	:
İşgücü verimliliği artışı: çalışan kişi başına GSYH'de büyüme (hacme göre) (geçen yıla göre % değişim)		:	:	:	:	:	:
Birim emek maliyetinde artış (geçen yıla göre % değişim)		:	:	:	:	:	:
** Nominal birim emek maliyeti büyüme endeksindeki 3 yıllık değişim (T/T-3) (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Çalışan kişi başına emek verimliliği: Çalışan kişi başına GSYH (SGP'ye göre), AB ortalamasına göre (AB-28=100)		:	:	:	:	:	:
Temel sektörler itibarıyla gayrisafi katma değer							
Tarım, ormancılık ve balıkçılık (%)		10,6	8,8	7,7	7,5	7,8	7,0
Sanayi (%)		22,6	21,9	22,4	22,7	22,4	22,3
İnşaat (%)		6,4	8,5	9,2	9,2	9,3	9,7
Hizmetler (%)		60,4	60,8	60,7	60,6	60,5	61,0
Nihai tüketim harcamaları, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		76,4	76,6	76,0	74,9	74,3	74,6
Gayrisafi sabit sermaye oluşumu, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		26,7	27,3	28,5	28,9	29,7	29,3
Stok değişmesi, GSYH içindeki payı itibarıyla (%)		0,4	1,0	1,2	0,1	-1,4	:
Mal ve hizmet ihracatı, GSYH'ye oranla (%)		21,0	23,7	22,3	23,8	23,3	22,0
Mal ve hizmet ithalatı, GSYH'ye oranla (%)		24,4	28,6	28,1	27,6	26,0	24,9
GSYH'nin payı olarak, Genel Devlet Gayrisafi Sabit Sermaye Oluşumu (%)		:	:	:	:	:	:

İş	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Sanayi üretim hacmi endeksi (2010 = 100)		86,4	112,5	116,5	120,5	124,1	126,3
Aktif şirket sayısı (sayı)		:	2.646.117	2.695.131	2.677.316	2.689.910	:
Doğum oranı: t'de aktif olarak faaliyet gösteren şirket sayısının (t) referans döneminde kurulan şirket sayısına oranı(%)		:	12,8	12,4	12,2	12,1	:
Ölüm oranı: t'de aktif olarak faaliyet gösteren şirket sayısının (t) referans döneminde kapatılan şirket sayısına oranı(%)		17,1	11,9	12,4	10,8	:	:
KOBİ'lerde çalışan kişilerin, çalışanlar içindeki payı (finansal olmayan iş dünyası) (%)		:	75,8	74,2	73,5	72,7	:
KOBİ'ler itibarıyla katma değer (finansal olmayan iş dünyası) (milyon avro)		:	91.137	97.399	95.399	104.876	:
Toplam katma değer (finansal olmayan iş dünyası) (milyon avro)		:	168.180	184.511	178.415	207.088	:

Enflasyon oranı ve ev fiyatları	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Uyumlaştırılmış tüketici fiyatları endeksi (uyumlaştırılmış TÜFE) (geçen yıla göre % değişim)		8,1	9,0	7,5	8,9	7,7	7,7
** Deflate konut fiyat endeksinde yıllık fark (2010=100)		:	:	:	:	:	:

Ödemeler dengesi	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Ödemeler dengesi: Cari işlemler hesabı (milyon avro)	1)	-16.864	-37.330	-47.894	-32.783	-29.059	:
Ödemeler dengesi cari hesap: Ticaret dengesi (milyon avro)	1)	-26.474	-50.877	-60.174	-47.871	-43.404	:
Ödemeler dengesi cari hesap: Net hizmetler (milyon avro)	1)	12.758	17.581	17.830	20.149	21.738	:
Ödemeler dengesi cari işlemler hesabı: birincil gelir dengesi (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
Ödemeler dengesi cari işlemler hesabı: ikincil gelir dengesi (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
Birincil ve ikincil gelir net dengesi: hükümet transferleri (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
** Cari dengenin GSYH'ye oranı (son 3 yıllık ortalama) (%)	1)	:	-6,8	-7,1	-5,6	-5,0	:
** Mal ve hizmet ihracatının dünyadaki payı (Beş yıllık değişim) (%)		:	:	:	:	:	:
Net doğrudan yabancı yatırım (DYY) (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
Yurtdışına doğrudan yabancı yatırım (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
Rapor düzenlenen ülkenin AB-28'deki DYY'si (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
Rapor düzenlenen ülkedeki toplam DYY (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
AB-28'in rapor düzenlenen ülkedeki DYY'si (milyon avro)		:	:	:	:	:	:
**Net uluslararası yatırım pozisyonu (GSYH'ye oranı) (%)		-36,3	-53,9	-48,1	-55,1	-51,1	:
Bir önceki yılın aynı dönemine göre göçmen işçilerden gelen brüt döviz gelirlerindeki (ulusal para birimi cinsinden) değişim oranı (%)		:	:	:	:	:	:

Kamu maliyesi	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
*** Genel devlet açığı/fazlası, GSYH'ye oranla (%)		:	-0,2	0,2	0,2	1,3	:
*** Genel devlet borç stoğu, GSYH'ye oranla (%)		:	32,6	31,3	28,6	27,5	:
Toplam devlet gelirleri, GSYH'ye oranla (%)		:	34,9	34,7	33,9	34,4	:
Toplam devlet giderleri, GSYH'ye oranla (%)		:	35,1	34,5	33,7	33,1	:

Mali göstergeler	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Tüm ekonomideki brüt dış borç, GSYH'ye oranla (%)		35,9	38,0	39,7	47,0	47,1	:
Tüm ekonomideki brüt dış borç, toplam ihracata oranla (%)		160,6	165,5	186,1	182,1	199,6	216,0
Para arzı: M1 (banknot, madeni para, gecelik mevduat, milyon avro)		38.978	76.513	78.110	91.571	97.885	:
Para arzı: M2 (M1 artı iki yıla kadar vadeli mevduat, milyon avro)		150.152	315.960	309.213	360.158	373.608	:
Para arzı: M3 (M2 artı pazarlanabilir araçlar, milyon avro)		164.302	333.144	323.062	375.844	387.048	:
Parasal mali kuruluşların ülke mukimlerine verdikleri toplam kredi (konsolide) (milyon avro)		83.772	318.918	341.791	418.789	443.147	:
** Finans sektörü yükümlülüklerindeki yıllık değişim		:	:	:	:	:	:
** Özel kredi akışı, konsolide, GSYH'ye oranı (%)		:	:	:	:	:	:
** Özel borç, konsolide, GSYH'ye oranı (%)		:	:	:	:	:	:
Faiz oranları: günlük oran, yıllık (%)	2)	19,67	11,20	10,05	10,94	11,02	:
Borçlanma faiz oranı (bir yıllık vadeli), yıllık (%)		18,72	10,87	7,56	11,68	10,79	:
Mevduat faiz oranı (bir yıl vadeli), yıllık (%)	3)	14,72	5,00	3,81	7,75	7,27	:
Avro döviz kuru: dönem ortalaması (1 avro=...ulusal para birimi)		1,670	2,314	2,534	2,906	3,026	:
Ticaret ağırlıklı efektif döviz kuru endeksi, 42 ülke (2010 = 100)		89	92	90	86	85	84
** Ticaret ağırlıklı efektif döviz kuru endeksinde 3 yıllık değişim (T/T-3), 42 ülke (2010 = 100)		25,8	1,3	-9,6	-2,3	-7,1	-7,3
Rezerv varlıkların değeri (altın dâhil)(milyon avro)		42.142	92.748	98.640	95.824	99.620	:

Dış ticaret (mallar)	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
İthalat miktarı: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		93.362	184.087	189.784	182.338	186.536	179.468
İhracat miktarı: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		58.778	118.644	114.563	118.654	129.555	128.792
Ticaret dengesi: tüm mallar, tüm ortaklar (milyon avro)		-34.584	-65.443	-75.222	-63.684	-56.981	-50.676
Dış ticaret haddi (ihracat fiyat endeksi/ithalat fiyat endeksi*100) (sayı)	4)	107	97	98	100	107	111
AB-28'e yapılan ihracatın toplam ihracat içindeki payı (%)		56,7	38,9	41,5	43,5	44,5	47,9
AB-28'den yapılan ithalatın toplam ithalat içindeki payı (%)		45,3	37,0	36,7	36,7	38,0	39,0

Nüfus	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Nüfusun doğal değişim oranı (doğal büyüme oranı): doğum sayısından ölüm sayısı çıkarılarak (1000 kişi başına)		12,3	11,7	12,0	12,3	11,8	11,2
Bebek ölüm oranı: 1 yaşından küçük çocuk ölümleri (1000 canlı doğum başına)		25,8	11,6	10,8	11,1	10,7	:
Doğumda yaşam beklentisi: erkek (yaş)		:	74,8	75,4	75,4	75,4	:
Doğumda yaşam beklentisi: kadın (yaş)		:	80,5	81,1	80,9	81,0	:

İşgücü piyasası	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Ekonomik faaliyet oranı (20-64): 20-64 yaş arası ekonomik olarak aktif nüfusun oranı (%)		52,9	57,4	58,4	58,9	59,9	60,9
* İstihdam oranı (20-64): 20-64 yaş arası istihdam edilen nüfusun oranı (%)		48,1	52,8	53,4	53,2	53,9	54,3
20-64 yaş arası erkek istihdam oranı (%)		73,6	75,0	75,3	75,0	75,3	75,5
20-64 yaş arası kadın istihdam oranı (%)		23,6	30,9	31,8	31,6	32,6	33,2
Yaşlı çalışan istihdam oranı (55-64): 55-64 yaş arası istihdam edilen nüfusun oranı (%)		27,9	31,9	31,5	31,4	31,9	33,4
Temel sektörler itibarıyla istihdam							
Tarım, ormancılık ve balıkçılık (%)	5)	:	24,6	23,6	21,1b	20,6	19,5
Sanayi (%)		:	19,1	19,4	20,5b	20,0	19,5
İnşaat (%)		:	6,9	7,0	7,4b	7,2	7,3
Hizmetler (%)		:	49,4	50,0	51,0b	52,2	53,7
20-64 yaş aralığındaki kişilerin kamu istihdamının toplam istihdama oranı (%)		15,7	13,8	13,5	13,1b	13,5	13,8
20-64 yaş aralığındaki kişilerin özel sektör istihdamının toplam istihdama oranı (%)		84,3	86,2	86,5	86,9b	86,5	86,2
İşsizlik oranı: işsiz olan iş gücü oranı (%)	6)	9,3	8,2	8,8	9,9	10,3	10,9
Erkeklerde işsizlik oranı (%)	6)	9,2	7,7	8,0	9,1	9,3	9,6
Kadınlarda işsizlik oranı (%)	6)	9,4	9,4	10,6	11,9	12,6	13,6
Genç işsizlik oranı: 15-24 yaş aralığındaki işsizlerin bu yaş aralığındaki iş gücüne oranı (%)	6)	17,4	15,7	16,9	17,8	18,4	19,5
Uzun dönemli işsizlik oranı: 12 ay veya daha uzun süre işsiz olan iş gücünün oranı (%)	6)	3,5	2,0	2,1	2,0	2,2	2,2
Azami ortaokul mezunlarının (25-64 yaş aralığındaki) işsizlik oranı (ISCED 0-2) (%)	6)	7,7	6,7	7,3	8,4b	8,9	9,1
Yükseköğretim mezunlarının (25-64 yaş aralığındaki) işsizlik oranı (ISCED 5-8) (%)	6)	5,9	6,7	6,9	8,1	8,4	9,3

Sosyal uyum	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Ortalama aylık nominal maaş ve ücretler (ulusal para birimi)	7)	667	1.327	1.509	1.648	1.828	2.031
Reel maaş ve ücret endeksi: Endeksin TÜFE'ye oranı (2010=100)		:	:	:	:	:	:
GİNİ katsayısı		38	43	42	41	42	:
Yoksulluk açığı		:	30,3	27,9	28,4	27,8	:
* Okulu terk edenler: 18-24 yaş arası azami ortaokulu tamamlamış ve daha fazla eğitim ya da öğrenim görmeyen nüfus oranı (%)		49,8	39,6	37,6p	38,3	36,7	34,3

Yaşam standardı	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
1000 kişiye düşen özel araç sayısı		84,9	115,7	122,8	128,6	136,3	143,7
1000 kişiye düşen mobil telefon servislerine abonelik sayısı		640e	895,0	909,0	925,3	935,2	940,4
Mobil geniş bant penetrasyonu (100 kişi başına)		2	10	11	12	12	13
Sabit geniş bant penetrasyonu (100 kişi başına)		0	26	32	42	50	65

Altyapı	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Demiryolu ağı yoğunluğu (çalışır durumdaki hatlar, 1000km ² başına)	8)	11,3	12,5	12,6	13,1	13,2	:
Otoyol uzunluğu (km)		1.667	2.127	2.244	2.278	2.282	2.542

Yenilik ve araştırma	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Eğitime yapılan kamu harcamaları, GSYH'ye oranla (%)		:	4,4	4,4	4,4	4,3	4,6
* Araştırma ve geliştirmeye yönelik yurtiçi harcama, GSYH'ye oranla (%)		0,57	0,83	0,82	0,86	0,88	0,94
Ar-Ge için tahsis edilen merkezi yönetim ödenekleri veya harcamaları (GBAORD), GSYH'ye oranla (%)		:	0,32	0,37	0,32	0,32	0,29
Evde internet erişimi olan hane halkı oranı (%)		8,7	47,2	49,1	60,2	69,5	76,3

Çevre	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
* Sera gazı emisyonları endeksi, CO2 eş değeri (1990=100)		157,6	209,8	206,6	212,9	222,0	:
Ekonominin enerji yoğunluğu (2010 sabit fiyatlarıyla 1000 avro GSYH başına petrol eş değeri, kg)		172,2	176,4	157,5	157,3	160,7	165,3
Yenilenebilir kaynaklardan üretilen elektriğin toplam elektrik tüketimindeki payı (%)		24,5	27,2	28,8	20,9	32,0	32,9
Karayolu yük taşımacılığının ülke içi yük taşımacılığı içindeki payı ton-km olarak (%)		94,8	94,9	95,2	95,1	95,9	95,6

Enerji	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Tüm enerji ürünlerinin birincil üretimi (bin TOE)		23.710	30.596	29.161	28.661	31.248	35.519
Ham petrolün birincil üretimi (bin TOE)		2.264	2.438	2.484	2.534	2.566	2.641
Katı yakıtların birincil üretimi (bin TOE)		10.575	15.554	13.542	13.814	12.799	15.498
Doğal gazın birincil üretimi (bin TOE)		739	521	443	395	314	302
Tüm enerji ürünlerinde net ithalat (bin TOE)		62.035	90.290	87.470	93.575	102.791	105.287
Toplam yurt içi enerji tüketimi (bin TOE)		85.302	119.320	115.592	121.452	131.561	139.687
Brüt elektrik üretimi (GWh)		161.956	239.496	240.154	251.963	261.783	274.408

Tarım	Not	2005	2012	2013	2014	2015	2016
Tarımsal mal ve hizmetlerin üretim hacmi endeksi (üretici fiyatları) (2010 = 100)		:	:	:	:	:	:
Kullanımdaki toplam tarım arazisi (bin hektar)		41.223	38.399	38.423	38.558	38.551	38.328p
Hayvancılık: Büyükbaş (bin baş, dönem sonu)	9)	10.526	13.915	14.415	14.223	13.994	14.080
Hayvancılık: Domuz (bin baş, dönem sonu)		2	3	3	3	2	1
Hayvancılık: Koyun ve keçi (bin baş, dönem sonu)		31.822	35.783	38.510	41.485	41.924	41.329
Çiftliklerde mevcut çiğ süt miktarı (bin ton)		11.108	17.401	18.224	18.631	18.655	18.489
Hasat edilen bitkisel üretim: Hububat (pirinç dâhil) (bin ton)		36.472	33.377	37.489	32.714	38.637	35.281
Hasat edilen bitkisel üretim: Şeker pancarı (bin ton)		15.181	14.920	16.489	16.743	16.023	19.593
Hasat edilen bitkisel üretim: Sebze (bin ton)		26.472	27.820	28.448	28.487	29.552	30.267

: = mevcut değil

b = seride bozulma

e = tahmini değer

p = geçici değer

* = Avrupa 2020 göstergesi

** = Makroekonomik Dengesizlik Prosedürü (MIP) göstergesi

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

Dipnotlar

- 1) 5 No.lu ödemeler dengesi kitapçığı temelinde (BPM5).
- 2) Aylık verilerin ortalaması. Bir yıldan uzun süreli olmak üzere, işletmelere verilen borçlar..
- 3) Aylık verilerin ortalaması. Gecelik mevduat kolaylığı.
- 4) Temelindeki indeksler Fisher endeksi formülü kullanılarak hesaplanmıştır.
- 5) 2012 ve 2013: (NACE Rev.2 Grup 98.1 (hanelerin kendi tüketimleri için çeşitlendirilmemiş mal üretim faaliyetleri)
- 6) Sadece iş araştırma metodlarını kullanarak ve 4 hafta kriterine göre işsizlik.
- 7) 2005: veriler ulusal para birimine çevrilmiştir (uyarlanmıştır).
- 8) Sadece ana hatlar.
- 9) Mandaların sayısı dâhil değildir.