



Brussel, 20.10.2014
COM(2014) 646 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de vorderingen van Turkije om volgens de routekaart visumliberalisering mogelijk
te maken**

1. INLEIDING

Op 21 juni 2012 hebben de Turkse autoriteiten de tekst geparafeerd van de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije waarover sinds 2005 met de Europese Commissie werd onderhandeld. Tegelijkertijd heeft de Raad van de Europese Unie conclusies goedgekeurd waarin hij de Europese Commissie verzoekt om parallel met de ondertekening van de overnameovereenkomst maatregelen te nemen met het oog op visumliberalisering als gradueel perspectief voor de lange termijn. In zijn resolutie over het voortgangsverslag 2012 over Turkije van 18 april 2013 deed het Europees Parlement de Commissie eerder al dezelfde aanbeveling.

De overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije is op 16 december 2013 ondertekend. Tezelfdertijd zijn de EU en Turkije een dialoog over visumliberalisering gestart. Het doel daarvan is te evolueren naar de opheffing van de visumplicht voor onderdanen van Turkije die naar het Schengengebied reizen voor een kort verblijf.

In het kader van de dialoog onderzoekt de Europese Commissie de relevante Turkse wetgeving en administratieve praktijken. Zij doet dat op basis van de routekaart naar een visumvrije regeling met Turkije, die de Commissie in nauwe samenwerking met de desbetreffende experts van de EU-lidstaten heeft opgesteld. Aan de hand van de benchmarks in de routekaart zal de Commissie beoordelen of en op welk moment zij aan de Raad en het Europees Parlement kan voorstellen om bij wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 de huidige visumplicht voor onderdanen van Turkije op te heffen.

De voorwaarden van de routekaart zijn in vijf groepen samengebracht: documentbeveiliging, migratiebeheer, openbare orde en veiligheid, grondrechten en overname van onregelmatige migranten.

De Commissie zal regelmatig aan de Raad en het Europees Parlement verslag uitbrengen over de vorderingen van Turkije wat betreft het voldoen aan de voorwaarden van de routekaart. Deze verslagen zullen ook een leidraad zijn voor de Turkse autoriteiten met betrekking tot de specifieke gebieden die maatregelen vereisen. De Commissie heeft ter voorbereiding van dit verslag tussen 16 maart en 20 juni 2014 verschillende bezoeken gebracht aan Turkije om informatie te verzamelen over de wetgeving en procedures op de gebieden die door de routekaart worden bestreken. Zij heeft daarbij ondersteuning gekregen van de EU-delegatie in Turkije en van experts van de EU-lidstaten en van de relevante EU-agentschappen (Frontex, Europol en het EASO).

De Commissie beschrijft in dit verslag de stand van zaken en de vorderingen met betrekking tot elke benchmark, en beoordeelt of Turkije al dan niet aan de voorwaarden van de routekaart voldoet.

De vorderingen per benchmark kunnen als volgt worden beoordeeld:

- *"de voorwaarde is vervuld"*;
- *"de voorwaarde is bijna vervuld"* (d.w.z. er moeten nog maar beperkte inspanningen worden geleverd om volledig aan de voorwaarde te voldoen);
- *"de voorwaarde is gedeeltelijk vervuld en er zijn goede vooruitzichten op verdere vooruitgang"* (d.w.z. er zijn nog grote inspanningen nodig, maar de Turkse autoriteiten hebben al wezenlijke resultaten geboekt en goed werk geleverd, en de ontwikkelingen tot dusver zijn bemoedigend);

- "*de voorwaarde is slechts gedeeltelijk vervuld*" (d.w.z. er moet nog veel werk worden geleverd om aan de voorwaarden van de benchmark te voldoen, en er zijn geen specifieke positieve ontwikkelingen met betrekking tot de voorwaarden vastgesteld);
- "*de voorwaarde is niet vervuld*" (d.w.z. Turkije voldoet helemaal niet aan de voorwaarde van de benchmark).

Wanneer de Commissie van oordeel is dat op een bepaald gebied de voorwaarden van de benchmark nog niet volledig zijn vervuld, stelt zij maatregelen voor die volgens haar de vastgestelde tekortkomingen kunnen helpen wegwerken.

Tot slot moet eraan worden herinnerd dat dit verslag zich toespitst op de vorderingen van Turkije voor het voldoen aan de benchmarks van de "routekaart naar een visumvrije regeling", die werden vastgesteld om aan te geven aan welke voorwaarden moet worden voldaan om op een veilige manier naar een visumvrije regeling te evolueren. Het verslag heeft niet als doel de algehele vorderingen van Turkije ter voorbereiding van EU-lidmaatschap te beoordelen. Die beoordeling wordt gepresenteerd in het voortgangsverslag van Turkije dat de Commissie jaarlijks presenteert. Het meest recente verslag is op 8 oktober 2014 gepubliceerd¹.

¹ Voortgangsverslag over Turkije van de Commissie van 2014 (SWD(2014) 307) bij de mededeling over de uitbreidingsstrategie en de voornaamste uitdagingen 2014-2015 (COM(2014) 700) van 8 oktober 2014.

2. BLOK 1: DOCUMENTBEVEILIGING

2.1. Algemene beoordeling

Turkije heeft gelijke tred gehouden met de internationale technische en beleidsontwikkelingen op het gebied van reizen en identiteitsdocumenten en is van plan verdere stappen te nemen. Turkije voldoet nog niet aan alle voorwaarden van blok 1 van de routekaart, maar is met de meeste voorwaarden al ver gevorderd. Turkije is technisch in staat om aan alle voorwaarden te voldoen, maar moet daartoe tijdig de nodige hervormingen doorvoeren en technische regelingen treffen.

2.2. Specifieke opmerkingen over de benchmarks van het blok "documentbeveiliging"

- *Verder machineleesbare biometrische reisdocumenten afgeven overeenkomstig de ICAO-normen en de door de ICAO aanbevolen praktijken volgen, en alle niet-ICAO-conforme paspoorten geleidelijk afschaffen en geleidelijk internationale paspoorten met biometrische gegevens invoeren die foto's en vingerafdrukken omvatten, conform de EU-normen en met name Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad;*

De Turkse autoriteiten zijn in 2010 overeenkomstig de normen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) gestopt met de afgifte van paspoorten die niet ICAO-conform zijn (d.w.z. paspoorten zonder biometrische gegevens) en gestart met de afgifte van uitsluitend ICAO-conforme paspoorten (d.w.z. paspoorten met zeer sterke veiligheidskenmerken en een aantal biometrische gegevens, in het geval van Turkije een digitale pasfoto van de houder). Er zijn nog een aantal Turkse niet-ICAO-conforme paspoorten in omloop. Deze paspoorten zullen echter tegen 25 november 2015 vervallen.

De Turkse autoriteiten zijn nog niet gestart met de afgifte van paspoorten die aan de normen van Verordening (EG) nr. 2252/2004 voldoen (d.w.z. paspoorten met zeer sterke veiligheidskenmerken en een aantal biometrische gegevens, waaronder vingerafdrukken en een digitale foto). De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan te starten met de systematische afgifte van nieuwe paspoorten die de vingerafdrukken van de houder bevatten.

De Turkse autoriteiten zijn daar technisch toe in staat, aangezien zij van alle burgers die een paspoort aanvragen, al systematisch de vingerafdrukken afnemen en bewaren (tot op heden worden de vingerafdrukken echter niet in de paspoortchip verwerkt). De Commissie is van oordeel dat de voorwaarden van deze benchmark **gedeeltelijk zijn vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

- *Passende administratieve maatregelen nemen die de integriteit en veiligheid van de personaliserings-, verspreidings- en valideringsprocessen voor internationale paspoorten en andere onderliggende documenten garanderen;*

Het huidige systeem in Turkije is ICAO-conform en blijkt betrouwbaar, efficiënt en solide te zijn.

Toch is de Commissie van oordeel dat deze voorwaarde nog maar **bijna vervuld is**. Reden daarvoor is dat de experts tijdens hun missies een aantal problemen hebben opgemerkt die

beperkt zijn, maar desalniettemin moeten worden opgelost om problemen in de toekomst te vermijden.

Een belangrijk punt is de vernietiging door de politie van vervallen paspoorten. Die vernietiging moet beter, zodat er nog minder fysieke onderdelen van de documenten overblijven die frauduleus kunnen worden hergebruikt om paspoorten te vervalsen. Ook wordt aanbevolen de opslagvoorziening voor blanco paspoorten in Ankara beter te beveiligen.

- *Opleidingsprogramma's en ethische codes op het gebied van corruptiebestrijding opstellen die specifiek gericht zijn op de ambtenaren van overheidsinstanties die te maken hebben met visa, onderliggende documenten of paspoorten;*

Turkije beschikt over passende procedures, opleiding en controlesystemen. De Commissie is derhalve van oordeel dat de voorwaarden van deze benchmark **vervuld zijn**.

- *Verloren en gestolen paspoorten snel en systematisch invoeren in de databank van Interpol/LASP;*

Het systeem om aan deze voorwaarde te voldoen, is kennelijk toereikend. De Commissie is derhalve van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **vervuld is**.

- *Een hoog niveau van beveiliging van onderliggende documenten en identiteitskaarten garanderen en strikte procedures vastleggen voor het aanvragen en afgeven van deze documenten;*

De identiteitskaarten die nu in omloop zijn, zijn vanuit materieel oogpunt onvoldoende beveiligd en relatief gemakkelijk te vervalsen. De kans dat bij een administratieve procedure, bijvoorbeeld bij de afgifte van een paspoort, een valse identiteitskaart wordt gebruikt, is evenwel verwaarloosbaar. Turkije beschikt namelijk over een solide en betrouwbaar bevolkingsregister, waarin alle onderdanen met een identificatienummer worden geregistreerd. Het systeem wordt doeltreffend beheerd door de afdeling Bevolking van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Samen met de elektronische databank (MERNIS) ervan, waartoe alle relevante Turkse autoriteiten toegang hebben, vormt het een betrouwbare basis voor de identificatie van Turkse onderdanen.

Een van de punten van zorg van het huidig systeem is dat er identiteitskaarten met een onbeperkte geldigheidsduur worden afgegeven, waardoor de foto van de houder na verloop van tijd verouderd is. Wanneer de foto niet actueel is, kan het bijzonder moeilijk zijn om na te gaan of de persoon die de identiteitskaart voorlegt, de rechtmatige houder is.

De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde van de routekaart **bijna vervuld is**.

Om de voorwaarde volledig te vervullen, beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan bepalingen in te voeren die ervoor zorgen dat identiteitskaarten met een verouderde foto niet langer geldig zijn. Een andere en gelijkwaardige mogelijkheid is de invoering van een geldigheidsduur voor reeds afgegeven identiteitskaarten, of de vervanging van deze kaarten door een nieuwe kaart met biometrische gegevens die niet verouderd kunnen raken.

- *Regelmatig paspoortspecimens, visumformulieren en informatie over valse documenten uitwisselen, en met de EU samenwerken op het gebied van documentbeveiliging;*

Verschillende lidstaten hebben reeds meegedeeld dat zij regelmatig paspoortspecimens ontvangen van de Turkse autoriteiten. Geen enkele lidstaat heeft tot dusver echter gemeld informatie te hebben ontvangen over valse reisdocumenten die door de Turkse autoriteiten zijn ontdekt. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde **slechts gedeeltelijk is vervuld**.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan alle EU-lidstaten regelmatig en tijdig informatie te verstrekken over hun paspoortspecimens en visumformulieren.

Voorts beveelt zij de Turkse autoriteiten aan tijdig alle lidstaten informatie te verstrekken over de valse reisdocumenten en visa die door de Turkse rechtshandavingsinstanties en de in Turkije werkzame reisagentschappen worden ontdekt. De nadruk moet vooral liggen op de valse reisdocumenten en visa die op de Atatürk-luchthaven in Istanbul worden opgemerkt, aangezien deze luchthaven een belangrijke plaats van vertrek en doorreis voor reizen naar de EU is geworden.

De Turkse autoriteiten worden ook aangemoedigd de wederzijdse hulp te bevorderen en de operationele samenwerking met de EU-lidstaten te ontwikkelen, in het bijzonder met de in Turkije gedetacheerde verbindingsfunctionarissen van de politie van de EU-lidstaten. Dat moet de rechtshandavingsinstanties van zowel Turkije als de EU beter in staat stellen valse reisdocumenten en visa op te sporen.

- *Maatregelen nemen en uitvoeren voor de integriteit en de beveiliging van de burgerlijke staat en het proces van civiele registratie, zoals de integratie en het aan elkaar koppelen van de desbetreffende databanken en het toetsen van gescande gegevens aan de databank van de burgerlijke stand, met bijzondere aandacht voor de wijziging van essentiële persoonsgegevens.*

Het systeem om aan deze voorwaarde te voldoen, is toereikend. De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **vervuld is**.

3. BLOK 2: MIGRATIEBEHEER

3.1. Algemene beoordeling

De Turkse grenzen zijn door hun lengte en geografische en milieukekenmerken moeilijk te controleren. Ten gevolge van de situatie in Syrië en Irak is het grensbeheer de afgelopen jaren nog moeilijker geworden. Turkije is van oudsher een plaats van bestemming en doorreis voor onregelmatige migranten uit tal van gebieden ter wereld en is recentelijk blootgesteld aan ongeziene vluchtelingenstromen, waaronder circa 1,5 miljoen Syriërs die op de vlucht zijn voor het conflict in hun land.

De Turkse autoriteiten zijn in 2013 met de goedkeuring van de wet inzake buitenlanders en internationale bescherming, die op 11 april 2014 in werking is getreden, een grondige hervorming van hun systeem voor migratiebeheer gestart. Bij deze wet is onder meer een nieuwe, gespecialiseerde civiele autoriteit opgericht (het directoraat-generaal voor migratiebeheer, dat onder het ministerie van Binnenlandse Zaken valt) die bevoegd is voor migranten en vluchtelingen, voor wie tot dusver de politie bevoegd was.

Vanuit juridisch en institutioneel oogpunt zet Turkije met deze hervorming een stap in de richting van de internationale en EU-normen inzake migratiebeheer, en in de richting van de benchmarks van de routekaart. De wet en de andere aspecten van de hervorming moeten nu worden uitgevoerd. Ook op andere gebieden van blok 2 zijn soortgelijke hervormingen nodig, met name wat het grensbeheer en het visumbeleid betreft.

3.2. Specifieke opmerkingen over de benchmarks van het blok "migratiebeheer"

3.2.1. Grensbeheer

- *Passende controles en bewaking uitvoeren langs alle grenzen, met name aan de grenzen met EU-lidstaten, zodat het aantal personen dat erin slaagt illegaal de Turkse grenzen te overschrijden om Turkije in- of uit te reizen, aanzienlijk en constant daalt;*

Het aantal migranten dat erin slaagt om op onregelmatige wijze de Turkse grens te overschrijden, zonder door de Turkse grensagentschappen te worden opgemerkt, blijft relatief hoog. Toch dient te worden opgemerkt dat de Turkse autoriteiten die bevoegd zijn voor het grensbeheer, grote inspanningen leveren om deze situatie aan te pakken en aanzienlijke personele, financiële en technische middelen in te zetten.

De Commissie is van oordeel dat de **voorwaarden van deze benchmark slechts gedeeltelijk zijn vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan te blijven streven naar vooruitgang op dit gebied, in het bijzonder door hun grensagentschappen te hervormen en aan te sterken. De Commissie is van mening dat de Turkse autoriteiten voor deze benchmark aanzienlijke vorderingen zouden kunnen maken via de volgende maatregelen:

- er zou een degelijke risicoanalyse moeten worden uitgevoerd voor de volledige grens, met bijzondere aandacht voor de gebieden die het meeste aan onregelmatige migratie

en het risico van valse documenten worden blootgesteld. Deze analyse moet helpen te bepalen welke specifieke middelen en methoden nodig zijn per grensgebied.

- de landmacht zou flexibelere monitoringprocedures moeten toepassen om in alle gebieden die onder hun bevoegdheid vallen, mensensmokkelaars beter te kunnen aanpakken.
 - de operationele samenwerking tussen politie en douane zou moeten worden versterkt. De opsporingsmiddelen en de informatie van de douane zouden vaker moeten worden ingezet ter ondersteuning van de politie. De grensdoorlaatposten zouden op zulke wijze moeten worden georganiseerd dat er voldoende tijd, personeel, ruimte en middelen zijn om ook de controle van personen te garanderen.
 - in grens- en kustgebieden zou meer moeten worden gepatrouilleerd door de plaatselijke politie. Dit zal de kans vergroten dat onregelmatige migranten die de oostelijke grenzen van Turkije hebben overschreden buitenom de controlepunten waar de landmacht aanwezig is, of die van plan zijn om Turkije op onregelmatige wijze te verlaten via de grenzen met Griekenland en Bulgarije, worden opgemerkt.
 - de politie zou meer inspanningen moeten doen om valse en vervalste reisdocumenten op te sporen, aan alle Turkse grenzen, maar in het bijzonder op de Atatürk-luchthaven in Istanbul. De betrokken reisdocumenten zouden systematisch in beslag moeten worden genomen en de personen die in het bezit waren van de documenten, zouden moeten worden vervolgd. Voorts is het noodzakelijk dat er steeds een onderzoek wordt gestart om het criminele netwerk dat voor het document heeft gezorgd, op te sporen en te vervolgen.
 - de passagiers in internationale transitzones van Turkse luchthavens, in het bijzonder de passagiers die naar de EU reizen, zouden systematisch aan paspoortcontrole moeten worden onderworpen.
 - de mogelijkheid om de Turkse grenzen te overschrijden met een identiteitskaart die niet ICAO-conform is, die nu geldt voor bepaalde categorieën personen, moet worden herzien.
- *Wetgeving aannemen en uitvoeren met betrekking tot het verkeer van personen aan de buitengrenzen alsook tot de organisatie van de grensinstanties en hun functies, overeenkomstig het nationale actieplan voor de uitvoering van de strategie van Turkije voor geïntegreerd grensbeheer dat op 27 maart 2006 door de Turkse autoriteiten is goedgekeurd en conform de beginselen en beste praktijken die zijn neergelegd in de Schengengrenscodes en de Schengencatalogus van de EU;*

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **niet is vervuld**, aangezien het nationale actieplan voor de uitvoering van de strategie van Turkije voor geïntegreerd grensbeheer nog maar in zeer beperkte mate is uitgevoerd, en één van de belangrijkste elementen ervan nog helemaal niet is uitgevoerd. Dit laatstgenoemde element is de oprichting van één gespecialiseerde, niet-militaire grensautoriteit, die volledig bevoegd wordt voor grensbeheer en waar alle desbetreffende middelen naar worden overgedragen. De bevoegdheden en middelen zijn nu nog bij verschillende agentschappen (o.a. douane, politie, kustwacht en landmacht) ondergebracht.

In het licht van het bovenstaande beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan alle maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het actieplan, goed te keuren, in het bijzonder de wetgeving voor de oprichting van de nieuwe grensorganisatie.

Voorts beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan om in afwachting van de oprichting van de niet-militaire, gespecialiseerde grensautoriteit de werking van en de samenwerking tussen de huidige grensagentschappen te verbeteren met het oog op een modern en geïntegreerd grensbeheer. De Commissie doet de Turkse autoriteiten in het bijzonder de volgende aanbevelingen:

- de werkzaamheden van de landmacht op het gebied van grensbeheer zouden moeten worden herzien, om ervoor te zorgen dat militairen die toezicht moeten houden op de landgrenzen, zo weinig mogelijk worden gehinderd door tegenstrijdige regels en verplichtingen ten gevolge van het feit dat zij deel uitmaken van het leger, en beter in staat worden gesteld om:
 - ❖ ten volle samen te werken met de andere relevante rechtshandhavingsinstanties en grensagentschappen;
 - ❖ flexibelere patrouilleringstechnieken te ontwikkelen; en
 - ❖ hun activiteiten af te stemmen en toe te spitsen op hun prioritaire taak grensoverschrijdende smokkel te bestrijden;
- er zouden maatregelen moeten worden genomen voor een betere samenwerking tussen enerzijds de grensagentschappen onderling en anderzijds de grensagentschappen en de plaatselijke politie. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn:
 - ❖ interoperabele communicatie-instrumenten ontwikkelen en gebruiken;
 - ❖ verbindingsfunctionarissen uitwisselen, om technische middelen en informatie te delen;
 - ❖ onderlinge toegang tot databanken garanderen, zodat de verschillende partijen in bijzondere omstandigheden kunnen optreden op de bevoegdheidsgebieden van de andere partij;
 - ❖ gemeenschappelijke werkmethoden ontwikkelen of gezamenlijke operaties uitvoeren op basis van gemeenschappelijke dreigingsanalyses;
 - ❖ statistieken delen;
 - ❖ gemeenschappelijke opleidingsprogramma's ontwikkelen;
 - ❖ procedures invoeren die de patrouillediensten van de verschillende instanties in staat stellen rechtstreeks met elkaar te communiceren en het initiatief te nemen tot samenwerking wanneer nodig;
 - ❖ mechanismen instellen voor de tijdige uitwisseling van informatie en inlichtingen op operationeel niveau, alsook voor de coördinatie van en samenwerking bij operaties, om ervoor te zorgen dat onregelmatige migranten die onder de bevoegdheid van verschillende agentschappen vallen, via de efficiënte inzet van de middelen van de verschillende agentschappen gemakkelijker worden opgemerkt;
 - ❖ de coördinatietaak van het Bureau voor geïntegreerd grensbeheer versterken.

- *De nodige budgettaire en andere administratieve maatregelen nemen die ervoor zorgen dat aan de grensdoorlaatposten en langs de volledige grens, met name langs de grenzen met de EU-lidstaten, (voldoende) goed opgeleide en gekwalificeerde grenswachten kunnen worden ingezet, en dat efficiënte infrastructuur, uitrusting en IT-technologie beschikbaar zijn, mede door meer gebruik te maken van bewakingsapparatuur, met name mobiele en vaste elektronische middelen, videobewaking, infraroodcamera's en andere sensorsystemen;*

De Turkse autoriteiten zetten zeer veel menselijke en technische middelen en infrastructuur in aan de grenzen. Ze tonen zich vastberaden om de paraatheid van het personeel van de grensagenschappen, en de kwaliteit van de middelen die hen ter beschikking staan, te blijven verbeteren. Het werk van de landmacht die toezicht houdt aan de landgrenzen van Turkije, en de deskundigheid van de kustwacht, zijn zeer indrukwekkend. De politie beschikt over een databank, POLNET, waarmee op doeltreffende wijze de binnenkomst en het vertrek van passagiers wordt geregistreerd en hun recht daartoe wordt gecontroleerd.

Er is echter nog veel ruimte voor verbetering. De Commissie is derhalve van oordeel dat de voorwaarden van deze benchmark slechts **gedeeltelijk zijn vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten in het bijzonder aan de volgende maatregelen te nemen:

- het inzetten van dienstplichtigen voor de monitoring van de groene grenzen zou geleidelijk moeten worden beperkt tot hulptaken. Mogelijk zal er dan meer gebruik moeten worden gemaakt van technische middelen voor monitoring (in het bijzonder radars in voertuigen, drones en thermische camera's, en gecentraliseerde monitoring van bewakingsgegevens).
 - het personeel dat aan de groene grenzen werkt, zou geen normale legeropleiding moeten krijgen, maar een specifieke opleiding waarbij specifieke nadruk ligt op het grensbeheer.
 - binnen het personeel van de landmacht zou alleen voor de grensbrigade een rotatiesysteem mogen gelden, zodat specialisatie, een specifieke cultuur en een methodologie worden ontwikkeld op het gebied van grenswerkzaamheden. Als dit niet haalbaar is, zouden stimulansen moeten worden geboden aan personen die zich in grensaangelegenheden wensen te specialiseren. Dezelfde aanpak zou moeten worden gehanteerd met betrekking tot de politie, zodat echte specialisten in het opsporen van valse en vervalste reisdocumenten worden gevormd.
 - er zou geleidelijk een geïntegreerd systeem van kustradars moeten worden ontwikkeld voor het toezicht op de zeegrenzen, aan de hand waarvan een realistisch situatiebeeld kan worden gevormd. Ter aanvulling zou meer toezicht moeten worden gehouden vanuit de lucht, zodat snel kan worden gereageerd op onregelmatig vertrek van migranten in de territoriale wateren van Turkije.
- *Verbeteren van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen personeel en instanties die bevoegd zijn voor grensbeheer, de douanedienst en andere rechtshandavingsinstanties, met het oog op het vergroten van de capaciteit om*

inlichtingen te verzamelen, personele en technische middelen efficiënt in te zetten en op een gecoördineerde manier op te treden;

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde slechts **gedeeltelijk vervuld is**. De belangrijkste reden daarvoor is dat de huidige maatregelen van de Turkse autoriteiten slechts leiden tot beperkte coördinatie tussen de grensagentschappen, op basis van regelmatige bijeenkomsten op hoog niveau. Er bestaan geen degelijke institutionele mechanismen die ervoor zorgen dat de verschillende organen daadwerkelijk op geïntegreerde wijze samenwerken.

Om aan de voorwaarde van deze benchmark te voldoen, zouden de Turkse autoriteiten de maatregelen moeten uitvoeren die eerder ook voor andere voorwaarden zijn genoemd, zodat de rechtshandavingsinstanties en de landmacht nauwer gaan samenwerken en er een geïntegreerd grensbeheer tot ontwikkeling kan komen.

- ***Opleidingsprogramma's en ethische codes op het gebied van corruptiebestrijding opstellen die specifiek gericht zijn op grenswachten, douane- en andere bij grensbeheer betrokken ambtenaren;***

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang**. De Turkse autoriteiten beschikken over regelgeving waarin de ethische codes zijn vastgelegd voor alle leden van de overheid en de rechtshandavingsinstanties.

De Commissie doet Turkije evenwel de volgende aanbevelingen:

- er zouden afzonderlijke versies van de algemene ethische code moeten worden opgesteld die specifiek op de situatie van grensbeheerfunctionarissen zijn afgestemd;
 - er zouden passende opleidingsmodules moeten worden ontwikkeld om het bewustzijn van de ethische codes te vergroten; en
 - er zouden monitoringmechanismen moeten worden ingesteld.
- ***Op een doeltreffende manier het memorandum van overeenstemming uitvoeren dat met Frontex is ondertekend, onder meer door samenwerkingsinitiatieven te ontwikkelen en gegevens en risicoanalyses uit te wisselen;***

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **is vervuld**.

De Turkse autoriteiten worden evenwel aangemoedigd om de driejaarlijkse samenwerkingsagenda die met Frontex in het kader van het memorandum van overeenstemming is overeengekomen, verder en grondiger uit te voeren.

- ***Ervoor zorgen dat het grensbeheer wordt uitgevoerd overeenkomstig het internationale vluchtelingenrecht, waarbij van het beginsel van non-refoulement volledig in acht wordt genomen en personen die internationale bescherming behoeven, daadwerkelijk toegang krijgen tot asielprocedures;***

De Turkse autoriteiten hebben de afgelopen jaren aan meer dan één miljoen asielzoekers uit onder meer Syrië internationale bescherming verleend. Er zijn geen gevallen van teruggrijving gemeld. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat deze voorwaarde op dit moment **is vervuld**.

- *Op passende wijze samenwerken met naburige EU-lidstaten, met name om het beheer van de grenzen met de EU-lidstaten te verbeteren;*

De samenwerking aan de landgrenzen tussen de Turkse autoriteiten en de Griekse en de Bulgaarse autoriteiten ter voorkoming van onregelmatige migratie is recentelijk verbeterd. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde **gedeeltelijk vervuld** is.

Om volledig aan deze voorwaarde te voldoen, beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan de volgende maatregelen te nemen:

- de samenwerking met de Griekse en Bulgaarse autoriteiten aan de landgrenzen zou moeten worden geïntensiveerd en geconsolideerd, onder meer door regelmatige vergaderingen met de Turkse landmacht, om beveiligde communicatiekanalen te ontwikkelen en een stabiel en gestructureerd mechanisme voor het coördineren en het delen van informatie in te voeren, in het bijzonder door te helpen bij de oprichting van een driepartijencontactcenter aan de grensdoorlaatpost "Capitan Andreevo".
- de operationele samenwerking met de Griekse autoriteiten in de Egeïsche regio zou moeten worden ontwikkeld, om ervoor te zorgen dat de samenwerking op zee ter voorkoming van onregelmatige migratie informatie-uitwisseling behelst, en dat er niet alleen formeel tussen het hoofdkwartier van de betrokken kustwachten wordt gecommuniceerd, maar ook operationele uitwisseling plaatsvindt tussen functionarissen op plaatselijk niveau. Met betrekking tot dit laatste punt zou het bijzonder nuttig zijn om een systeem in te stellen voor het delen van informatie en vroegtijdige waarschuwingen tussen alle plaatselijke autoriteiten die betrokken zijn bij de preventie en bestrijding van onregelmatige migratie.
- Zoals onder blok 1 is aanbevolen, zou ervoor moeten worden gezorgd dat de Turkse politie samenwerkt en informatie deelt met en wederzijdse hulp biedt aan de verbindingsfunctionarissen van de politie van de EU-lidstaten voor het opsporen van valse en vervalste documenten bij vertrek uit Turkije of bij doorreis in Turkije op weg naar een luchthaven in de EU.

3.2.2. Visumbeleid

- *Het Turkse consulaire en grenspersoneel beter opleiden met betrekking tot documentbeveiliging en het Turkse visuminformatiesysteem ontwikkelen en gebruiken;*

De Turkse autoriteiten maken reeds werk van het programma voor de opleiding van grens- en consulaire personeel in het opsporen van valse reisdocumenten, en er bestaan reeds een aantal databanken van afgegeven visa die allen toegankelijk zijn voor de politie. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de voorwaarden van deze benchmark **gedeeltelijk vervuld zijn, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang**.

De Commissie doet de Turkse autoriteiten evenwel de volgende aanbevelingen:

- het grens- en consulaire personeel zou beter moeten worden opgeleid, in het bijzonder om hun kennis van de paspoorten en visa van de Schengenlanden en OESO-landen, en van de nieuwe sterk beveiligde Turkse visa die binnenkort zullen worden afgegeven, te verbeteren; en
 - er zou verder moeten worden gewerkt aan de volledige integratie van de huidige visumdatabanken, zodat elke Turkse rechtshandavingsinstantie die werkzaam is op het gebied van grensbeheer of de bestrijding van onregelmatige migratie, snel de authenticiteit kan controleren van Turkse visa in reisdocumenten van buitenlanders die Turkije wensen binnen te komen of zijn binnengekomen.
- *Stoppen met de afgifte van visa aan de grenzen als gewone procedure voor onderdanen van bepaalde landen van buiten de EU, met name voor de landen die een hoog migratie- en veiligheidsrisico vormen voor de EU;*

De Turkse autoriteiten geven aan hun grens nog steeds visa af aan burgers van 89 landen. Veel van deze landen zijn een potentiële bron van onregelmatige migratie naar de EU. Sinds de nieuwe wet inzake buitenlanders en internationale bescherming, die in april 2014 in werking is getreden, is het wettelijk gezien evenwel niet meer mogelijk voor Turkije om als gewone procedure visa af te geven aan de grenzen. De Turkse autoriteiten hebben aangegeven dat het systeem van visumafgifte aan de grenzen wellicht binnenkort zal worden opgeheven (waarschijnlijk tegen eind 2014). De Commissie is dan ook van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang**. De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan om deze verandering zo snel mogelijk door te voeren.

- *De nieuwe Turkse visumstickers met krachtigere veiligheidskenmerken in gebruik nemen en stoppen met het gebruik van visa met stempels;*

De Turkse autoriteiten gebruiken nog steeds visa met stempels, die gemakkelijk te vervalsen zijn, maar hebben ondertussen de technische voorbereidingen afgerond voor nieuwe visumstickers met sterke veiligheidskenmerken. Deze visumstickers zullen binnenkort worden ingevoerd. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang**.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan niet langer visa met stempels, maar wel de nieuwe, beter beveiligde visumstickers te gebruiken, en te zijner tijd het gebruik van deze visumstickers uit te breiden en alle andere soorten visa erdoor te vervangen.

- *Luchthaventransitvisa invoeren;*

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **bijna vervuld** is. Op grond van de nieuwe wet inzake buitenlanders en internationale bescherming kunnen de Turkse autoriteiten namelijk van buitenlandse vliegtuigpassagiers die via Turkije wensen te reizen, en bijgevolg van plan zijn de internationale zone van een Turkse luchthaven binnen te komen, vereisen dat zij vóór hun reis een transitvisum aanvragen bij een Turks consulaat.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan de desbetreffende wetsbepalingen uit te voeren.

- *De regels wijzigen op basis waarvan onderdanen van landen die een belangrijke bron van illegale migratie naar de EU zijn, Turkije kunnen binnenkomen, met als doel de toegang te bemoeilijken voor personen die het Turkse grondgebied willen binnenkomen om vervolgens te proberen illegaal de buitengrenzen van de EU te overschrijden;*

Zoals eerder vermeld kunnen burgers van 89 landen, waarvan een groot deel als potentiële bron van onregelmatige migratie wordt beschouwd, het Turkse grondgebied binnenkomen door eenvoudigweg een visum aan te vragen aan de Turkse grens. De Turkse autoriteiten hebben evenwel aangekondigd dat zij van plan zijn de visumafgifte aan de grenzen stop te zetten.

De burgers van de bovengenoemde landen zullen in principe wel nog steeds gemakkelijk een visum kunnen krijgen, maar dan via het elektronische visumsysteem. Dat systeem is in 2013 getest en in 2014 in gebruik genomen, maar vertoont dezelfde gebreken als het systeem van visumafgifte aan de grenzen.

Een verschil is wel dat op basis van de huidige regels van het elektronische visumsysteem, het systeem niet algemeen toegankelijk zal zijn. Burgers van landen die als een potentiële bron van onregelmatige migratie worden beschouwd (met enkele uitzonderingen), zullen slechts een elektronisch visum voor Turkije kunnen aanvragen indien zij op het moment van hun verzoek reeds in het bezit zijn van een door een OESO- of Schengenland afgegeven geldig visum of geldige verblijfsvergunning.

De Commissie is derhalve van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark voorlopig slechts **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

Om met betrekking tot deze benchmark verdere vooruitgang te boeken, beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten het volgende aan:

- de mogelijkheid voor burgers van landen die een potentiële bron van onregelmatige migratie vormen om aan de grens een visum te krijgen, zou onmiddellijk moeten worden stopgezet;
- de visumafgifte via het elektronische visumsysteem zou aan strenge voorwaarden moeten blijven worden onderworpen en zou selectief moeten zijn;
- er zou nauwlettend moeten worden toegezien op de wijze waarop personen die Turkije kunnen binnenkomen via het elektronisch visumsysteem of zonder visum, van deze maatregelen gebruikmaken; en
- er zouden passende maatregelen moeten worden genomen om tijdig op potentieel misbruik te kunnen reageren, als blijkt dat onder bepaalde nationaliteiten of categorieën van personen het misbruik wijdverspreid is.

Om de Commissie in staat te stellen de vooruitgang van Turkije met betrekking tot deze benchmark te beoordelen, zouden de Turkse autoriteiten wat dit laatste punt betreft regelmatig informatie moeten verstrekken over:

- het aantal visa dat zij hebben afgegeven aan de burgers van bepaalde landen, met vermelding van de soorten visa (visa afgegeven aan de grens, via het elektronisch systeem of door de ambassade);
- het aantal onregelmatige migranten van een zekere nationaliteit dat in Turkije is opgemerkt, indien van toepassing met vermelding van het soort visum waarover zij beschikten; en
- het aantal gevallen waarin de Turkse autoriteiten hebben vastgesteld dat de houders van een Turks elektronisch visum beschikten over valse of vervalste visa of verblijfsvergunningen van een OESO- of Schengenland, met vermelding van de soort documenten.

Indien een aanzienlijke stijging zou worden vastgesteld van het aantal onregelmatige migranten van een bepaalde nationaliteit dat in Turkije of langs de grens tussen de EU en Turkije wordt opgemerkt, zouden de Turkse autoriteiten aan de Commissie informatie moeten verstrekken over de maatregelen die zij hebben genomen of van plan zijn te nemen om het probleem een halt toe te roepen.

- *Het beleid, de wetgeving en de administratieve capaciteit van Turkije op het gebied van visa verder afstemmen op het EU-acquis, met name ten aanzien van de landen die een belangrijke bron van illegale migratie naar de EU zijn;*

Zoals hierboven is vermeld, hebben de Turkse autoriteiten aangekondigd dat zij van plan zijn de visumafgifte aan de grenzen stop te zetten en visa met stempels te vervangen door sterk beveiligde visumstickers, overeenkomstig de regels en kenmerken van het Schengensysteem. Zodra het systeem van visumafgifte aan de grenzen is stopgezet, zal de negatieve visumlijst van Turkije al veel beter (maar nog niet volledig) overeenstemmen met de negatieve lijst van de Schengenlanden.

De bovengenoemde hervormingen zijn echter nog niet uitgevoerd.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat de controles van de Turkse consulaire autoriteiten op visumaanvragers gering zijn in vergelijking met de controles in de EU-lidstaten. Een visum wordt doorgaans afgegeven nadat de autoriteiten hebben gecontroleerd dat de aanvrager aan bepaalde voorwaarden voldoet (bv. er mag jegens de persoon geen inreisverbod wegens juridische of veiligheidsredenen gelden en de persoon moet kunnen bewijzen dat hij over voldoende middelen beschikt om de kosten voor zijn verblijf in Turkije en de terugkeer naar zijn land te dekken). Er worden geen aanvullende documenten verzameld en er wordt evenmin een meer diepgaande analyse uitgevoerd waarbij wordt nagegaan of de visumaanvrager van plan is Turkije binnen te komen met de intentie om er op onregelmatige wijze te verblijven of om vanaf het Turkse grondgebied op onregelmatige wijze de grens met de EU te overschrijden.

De Commissie is derhalve van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **slechts gedeeltelijk is vervuld**.

Om met betrekking tot deze benchmark vooruitgang te boeken, beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan alle aangekondigde hervormingen door te voeren, en het systeem voor visumafgifte en de opleiding van voor visumafgifte bevoegd consulair personeel te herzien, naar het voorbeeld van het Schengenvissumsysteem. Om de vooruitgang van Turkije met betrekking tot deze aanbeveling te kunnen evalueren, heeft de Commissie het volgende nodig:

- kopieën van de instructies voor het Turkse consulaire en grenspersoneel wat betreft de criteria en procedures die moeten worden gehanteerd bij de goedkeuring of weigering van een visumaanvraag, met inbegrip van de lijst van documenten die visumaanvragers moeten voorleggen; en
- nauwkeurige statistieken over de goedgekeurde en geweigerde visumaanvragen, en de redenen voor weigering.

De Turkse autoriteiten worden er ook toe aangemoedigd de negatieve visumlijst verder af te stemmen op de negatieve visumlijst van de Schengenlanden, en in ieder geval verdere differentiëring tegen te gaan.

➤ *De burgers van alle EU-lidstaten niet-discriminerende, visumvrije toegang tot het Turkse grondgebied verlenen.*

De Commissie is van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **niet vervuld** is, omdat voor reizen naar Turkije slechts voor 19 van de 28 EU-lidstaten een visumvrije regeling bestaat.

De feitelijke discriminatie van visumaanvragers van de Republiek Cyprus blijft een probleem. Burgers van de Republiek Cyprus hebben een visum nodig om naar het Turkse grondgebied te reizen, en kunnen dat aanvragen via het Turkse elektronische visumsysteem. Op de website waar de aanvraag kan worden ingediend, wordt evenwel naar de Republiek Cyprus verwezen als de "Grieks-Cypriotische administratie van Zuid- Cyprus".

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan deze discriminatie te stoppen, zodat de voorwaarde van deze benchmark als vervuld kan worden beschouwd.

3.2.3 Verantwoordelijkheid van vervoerders

➤ *Wetgeving inzake de verantwoordelijkheid van vervoerders aannemen en doeltreffend uitvoeren, en sancties bepalen;*

Vervoerders die werkzaam zijn in Turkije, waren reeds verplicht om hun passagiers die door de Turkse autoriteiten de toegang tot het Turkse grondgebied wordt geweigerd, terug te brengen naar hun vertrekpunt. Deze regel is bevestigd in de nieuwe wet inzake buitenlanders en internationale bescherming. De Commissie is dan ook van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

Om een dwingend systeem te ontwikkelen, de aankomst van onregelmatige personen op het Turkse grondgebied te voorkomen en met betrekking tot deze benchmark vooruitgang te boeken, beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan een sanctieregeling in het leven te roepen voor nalatige vervoerders, naar het voorbeeld van de beste praktijken op internationaal en EU-niveau.

3.2.4. Internationale bescherming

- *Wetgeving en uitvoeringsbepalingen aannemen en doeltreffend uitvoeren, overeenkomstig het EU-acquis en de normen van het vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 en het bijbehorende protocol van 1967, en zo enige geografische beperking uitsluiten, teneinde de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen; daarbij moet er ook voor worden gezorgd dat het Europees Verdrag voor de rechten van de mens wordt geëerbiedigd, een asielaanvraag kan worden ingediend en de vluchtelingenstatus of een subsidiaire vorm van bescherming kan worden verkregen door eenieder die internationale bescherming behoeft, en de UNHCR op het Turkse grondgebied zijn mandaat doeltreffend en ongehinderd kan uitvoeren;*

De Commissie is van mening dat Turkije met de goedkeuring en de inwerkingtreding in april 2014 van de nieuwe wet inzake buitenlanders en internationale bescherming een grote stap heeft gezet voor deze benchmark. De wet voorziet namelijk in de instelling van een nationale asielprocedure en beschermingsstatussen die over het algemeen overeenstemmen met de internationale en EU-normen.

De wet zorgt er ook voor dat het effect van de "geografische beperking" die de Turkse autoriteiten op het Verdrag van Genève van 1951 toepassen en voorlopig zullen blijven toepassen, tot een verwaarloosbaar niveau wordt gebracht. De geografische beperking houdt in dat het toepassingsgebied van dat verdrag in Turkije beperkt is tot personen die vluchteling zijn geworden door gebeurtenissen die zich in Europa hebben afgespeeld. Op grond van de nieuwe wet hebben ook personen die niet onder de geografische beperking vallen ("voorwaardelijke vluchtelingen" in de wet) toegang tot de Turkse internationale beschermingsstatus. De status die aan "voorwaardelijke vluchtelingen" wordt toegekend, is iets minder voordelig dan de status die wordt toegekend aan personen die onder de "geografische beperking" vallen, maar het verschil is niet groot. De wet laat enige beoordelingsmarge voor de uitvoering, en het onderscheid zou dus nagenoeg symbolisch kunnen worden.

De Commissie merkt evenwel op dat de regels nieuw zijn en er dus nog geen stand van zaken kan worden gegeven met betrekking tot de uitvoering. Een aantal aspecten in verband met de situatie van asielzoekers en begunstigen van internationale bescherming in Turkije worden niet door de wet bestreken. Deze aspecten zullen worden geregeld in secundaire wetgeving die nog moet worden aangenomen.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **gedeeltelijk vervuld is, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

Voor een betere beoordeling van de Commissie dienen de Turkse autoriteiten ervoor te zorgen dat:

- alle secundaire wetgeving die noodzakelijk is voor de doeltreffende en volledige uitvoering van de wet, wordt aangenomen; en
- de wettelijke bepalingen in het hele land doeltreffend en consequent worden uitgevoerd.

Met betrekking tot het eerste punt is het met name belangrijk dat:

- de wettelijke bepalingen, in het bijzonder de bepalingen betreffende de toegang tot een procedure voor de vaststelling van de internationale beschermingsstatus en inzake

het verwerven van deze status, ook daadwerkelijk worden toegepast op verzoekers en (door de UNHCR erkende) vluchtelingen die reeds op het Turkse grondgebied aanwezig waren vóór de inwerkingtreding van de wet;

- personen die overeenkomstig de wet tijdelijke bescherming genieten, via de nog goed te keuren secundaire wetgeving rechten worden toegekend die vergelijkbaar zijn met de in de EU-richtlijn inzake tijdelijke bescherming vastgestelde rechten en toegang krijgen tot individuele procedures voor het vaststellen van de internationale beschermingsstatus, indien van toepassing; en
 - "voorwaardelijke vluchtelingen" een status wordt toegekend die in de praktijk niet verschilt van de status die wordt toegekend aan vluchtelingen die onder de "geografische beperking" vallen, zodat voor beide groepen vluchtelingen wordt voorzien in een werkvergunning, sociale bijstand en integratiemogelijkheden, in overeenstemming met de erkenningsrichtlijn van de EU.
- *Een gespecialiseerd orgaan instellen dat verantwoordelijk is voor de procedures ter bepaling van de vluchtelingenstatus, met de mogelijkheid van beroep in rechte en in feite voor een rechterlijke instantie, en voor het verlenen van bescherming en bijstand aan asielzoekers en vluchtelingen, en dat orgaan en het personeel ervan voldoende werkingsmiddelen en opleiding verstrekken;*

Met betrekking tot deze voorwaarde zijn twee belangrijke stappen genomen. Allereerst is het directoraat-generaal voor migratiebeheer opgericht. Daarnaast is de wet inzake buitenlanders en internationale bescherming in werking getreden, die onder meer bepalingen omvat over de herziening op zowel administratief als juridisch niveau van de weigering van een verzoek om internationale bescherming en daarmee verband houdende beslissingen zoals een aanhoudingsbevel.

De oprichting van het directoraat-generaal is nog niet voltooid, met name op provinciaal niveau, en de verantwoordelijkheid ervan voor de uitvoering van de wet is nog steeds grotendeels ondergebracht bij de andere overheidsorganen die onder zijn bevoegdheid vallen. Nog niet alle noodzakelijke institutionele regelingen voor de uitvoering van de nieuwe wetgeving zijn reeds in orde gebracht, in het bijzonder wat betreft het delegeren van centrale bevoegdheden aan regionale en provinciale autoriteiten.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat deze voorwaarde **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

Voor een betere beoordeling door de Commissie zouden de Turkse autoriteiten ervoor moeten zorgen dat:

- de wettelijke bepalingen betreffende het instellen van een beroep op administratief en juridisch niveau tegen de weigering van een verzoek om internationale bescherming en daarmee verband houdende beslissingen zoals een aanhoudingsbevel, in het hele land doeltreffend en consequent worden uitgevoerd, ook met betrekking tot de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke toetsing;
- het directoraat-generaal voor migratiebeheer zijn intra-institutionele regelingen afrondt en over voldoende personeel beschikt, in het bijzonder op provinciaal niveau, en dat het de verantwoordelijkheid opneemt voor de uitvoering van de asielpedures in de praktijk;

- er een duidelijke verdeling van bevoegdheden is wat betreft het waarborgen van de rechten van enerzijds verzoekers van internationale bescherming en anderzijds begunstigen van internationale bescherming.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten ook aan een geïntegreerd en betrouwbaar systeem in te stellen voor de identificatie van personen die om internationale bescherming verzoeken en personen die internationale bescherming genieten. Het systeem zou uitvoerige en geharmoniseerde statistische gegevens moeten voortbrengen.

- *Passende infrastructuur en voldoende personele en financiële middelen ter beschikking stellen voor een degelijke opvang van asielzoekers en vluchtelingen en om hun rechten en waardigheid te garanderen;*

Personen die in Turkije om internationale bescherming verzoeken, of daar internationale bescherming genieten, krijgen doorgaans geen huisvesting van de Turkse autoriteiten. De autoriteiten hebben ondertussen evenwel 220 000 Syrische vluchtelingen hoogwaardig onderdak geboden in vluchtelingenkampen. De Commissie is van oordeel dat de voorwaarden van deze benchmark **gedeeltelijk vervuld zijn, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

Het zou in de huidige omstandigheden niet realistisch zijn om van de Turkse autoriteiten te verwachten dat zij alle asielzoekers en begunstigen van internationale bescherming huisvesting zouden bieden. De Commissie doet de Turkse autoriteiten evenwel de volgende aanbevelingen:

- er zou een passend aantal opvangcentra moeten worden ingericht voor personen uit andere landen dan Syrië die om internationale bescherming verzoeken of reeds internationale bescherming genieten en geen huisvesting hebben, en er zou op zijn minst moeten worden gezorgd voor huisvesting voor de meest kwetsbare groepen, naar het voorbeeld van de normen van de richtlijn opvangvoorzieningen en de erkenningsrichtlijn;
- er zouden beleidsmaatregelen en institutionele instrumenten moeten worden ontwikkeld om de discriminatie van begunstigen van internationale bescherming te voorkomen en om gelijke huisvesting te garanderen voor alle begunstigen van internationale bescherming, naar het voorbeeld van de normen van de erkenningsrichtlijn.

- *Personen aan wie de vluchtelingenstatus wordt toegekend, moeten de mogelijkheid krijgen in hun eigen onderhoud te voorzien en moeten toegang krijgen tot openbare diensten, sociale rechten en mogelijkheden om zich in Turkije te integreren.*

Turkije heeft in verband met deze voorwaarde een grote stap gezet door de inwerkingtreding van de wet inzake buitenlanders en internationale bescherming, die bepalingen over het recht van begunstigen van internationale bescherming op toegang tot openbaar onderwijs, gezondheidszorg en de arbeidsmarkt omvat, en door de financieringsmaatregelen voor de uitvoering van de bepalingen inzake onderwijs en gezondheidszorg.

Om verscheidene redenen zijn deze rechten in Turkije echter niet overal en voor iedereen op gelijke wijze gegarandeerd. In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel

dat deze voorwaarde **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

De Commissie doet de Turkse autoriteiten de volgende aanbevelingen:

- alle begunstigden van internationale bescherming, ook de begunstigden van tijdelijke bescherming en de in de nieuwe wet gedefinieerde "voorwaardelijke vluchtelingen", zouden hun rechten met betrekking tot identiteitskaarten en toegang tot de arbeidsmarkt daadwerkelijk en systematisch moeten kunnen uitoefenen, zodat hun zelfvoorziening en integratie worden bevorderd;
- er zou een beleid moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd dat begunstigden van internationale bescherming, die van de maatschappij dreigen te worden uitgesloten, in het bijzonder degenen die geen huisvesting van de staat hebben, gemakkelijkere toegang tot hun rechten garandeert;
- er zou moeten worden gemonitord en gecontroleerd in hoeverre begunstigden van internationale bescherming werkelijk toegang hebben tot overheidsdiensten en de wettelijk voorziene mogelijkheden voor sociale bijstand.

3.2.5. Illegale migratie

- *Wetgeving aannemen en uitvoeren die voorziet in doeltreffend migratiebeheer, met op de normen van de EU en de Raad van Europa afgestemde regels inzake de binnenkomst, de uitreis en het verblijf van korte en lange duur van vreemdelingen en hun gezinsleden, en inzake de opvang, de terugkeer en de rechten van vreemdelingen die Turkije illegaal zijn binnengekomen of er illegaal verblijven;*

In het licht van de recente goedkeuring en inwerkingtreding van de wet inzake buitenlanders en internationale bescherming is de Commissie van oordeel dat deze voorwaarde **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

Voor een betere beoordeling van de Commissie zullen de Turkse autoriteiten ervoor moeten zorgen dat de bepalingen van deze nieuwe wet doeltreffend en breed worden uitgevoerd in het hele land, en alle relevante secundaire wetgeving wordt aangenomen.

- *Een mechanisme opzetten en gebruiken voor het toezicht op migratiestromen, met gegevens over zowel reguliere als illegale migratie; organen instellen voor het verzamelen en analyseren van gegevens over migratieaantallen en -stromen; een situatieschets creëren over illegale migratiestromen op nationaal, regionaal en lokaal niveau, en over de verschillende landen van herkomst van illegale migratie, waarbij ook risicoanalyses worden uitgevoerd en inlichtingen worden verzameld;*

In het licht van de nieuwe rol van het directoraat-generaal voor migratiebeheer voor het verzamelen en analyseren van statistieken over migratie, en de samenwerking tussen de Turkse autoriteiten en Frontex, is de Commissie van oordeel dat deze voorwaarden van de benchmark **gedeeltelijk vervuld** zijn.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan het directoraat-generaal voor migratiebeheer de middelen te geven die het nodig heeft voor de praktische uitvoering van

zijn taak statistische gegevens met betrekking tot alle relevante aspecten van migratie te verzamelen en te analyseren.

Voorts beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan te blijven samenwerken met Frontex en een analyse uit te voeren van het risico van bepaalde landen als bron van onregelmatige migratie naar Turkije.

- *De factoren analyseren die illegale migratiestromen naar een land in de hand werken, en maatregelen nemen om gevallen van georganiseerde illegale migratie of hulp daarbij beter te kunnen onderzoeken;*

Deze voorwaarde is **gedeeltelijk vervuld**, en er zijn goede vooruitzichten op verdere vooruitgang.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan de recentelijk goedgekeurde hervormingen van de visumregeling en het asielstelsel uit te voeren, Turkse paspoorten zonder biometrische kenmerken af te schaffen en het ministerie van Arbeid meer capaciteit te geven voor het controleren en voorkomen van de aanwezigheid van onregelmatige migranten op de arbeidsmarkt.

Om deze voorwaarde beter te kunnen beoordelen, moet de Commissie kunnen vaststellen dat de Turkse rechtshandavingsinstanties er beter in slagen onregelmatige migranten en personen die onregelmatige migratie bevorderen op te sporen en aan te houden en complexer onderzoek te voeren voor het opsporen en ontmantelen van netwerken van mensensmokkelaars.

- *Op doeltreffende wijze trachten overnameovereenkomsten te sluiten en uit te voeren met landen die een belangrijke bron van illegale migratiestromen naar Turkije of de EU-lidstaten vormen;*

De Turkse autoriteiten hebben een aantal overnameovereenkomsten gesloten, maar slechts in enkele gevallen met landen die een belangrijke bron van onregelmatige migratie zijn. In het geval van sommige van deze landen is over een overnameovereenkomst onderhandeld of zijn onderhandelingen voorgesteld, echter zonder resultaat, mede doordat enkele door Turkije ondertekende overeenkomsten niet werden geratificeerd. Turkije heeft met enkele buurlanden op het gebied van grenssamenwerking een overeenkomst gesloten die bepalingen omvat over de overname van onregelmatige migranten, maar deze bepalingen worden zelden uitgevoerd. In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark slechts **gedeeltelijk vervuld** is.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan al het mogelijke te doen om ervoor te zorgen dat:

- de reeds ondertekende overnameovereenkomsten in werking treden;
- de overnamebepalingen in de overeenkomsten over grenssamenwerking die met een aantal buurlanden zijn gesloten, daadwerkelijk worden uitgevoerd;
- vorderingen worden gemaakt bij de onderhandelingen over en het sluiten van overnameovereenkomsten met ten minste een aantal van de landen die een belangrijke bron van onregelmatige migratie naar Turkije vormen.

- *Zorgen voor voldoende financiële en personele middelen voor doeltreffend migratiebeheer, waaronder passende opleidingsprogramma's;*

De Commissie is van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **bijna vervuld** is.

Om verdere vooruitgang te boeken, zouden de Turkse autoriteiten:

- de oprichting en de organisatie van het directoraat-generaal voor migratiebeheer moeten voltooien;
- het directoraat-generaal voldoende middelen moeten blijven toewijzen voor de uitvoering van zijn taken.

- *Zorgen voor doeltreffende uitwijzing van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen;*

De Commissie is van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **bijna vervuld** is.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan hun capaciteit te verhogen voor het vaststellen van de nationaliteit van de onregelmatige migranten die zij tegenhouden, zodat minder personen erin slagen hun uitwijzing te voorkomen door valse informatie over hun land van herkomst te verstrekken.

- *Voorwaarden vaststellen met betrekking tot de vrijwillige terugkeer van onderdanen van derde landen die van het grondgebied zullen worden verwijderd en die bereid zijn tot vrijwillige terugkeer;*

Gezien de bepalingen van de wet inzake buitenlanders en internationale bescherming en het beperkte aantal proefprogramma's voor begeleide vrijwillige terugkeer in Turkije, is de Commissie van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **gedeeltelijk is vervuld, en er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang**.

Voor een betere beoordeling moet aan de Commissie het volgende worden verstrekt:

- informatie op basis waarvan zij kan nagaan hoe de nieuwe wettelijke bepalingen voor de vrijwillige terugkeer van onregelmatige migranten in de praktijk worden uitgevoerd;
- statistische gegevens over het aantal gevallen van vrijwillige terugkeer waarmee wordt ingestemd en het aantal gevallen van daadwerkelijke terugkeer door de Turkse autoriteiten.

- *In passende infrastructuur voorzien (inclusief detentiecentra) en de verantwoordelijke organen versterken om ervoor te zorgen dat illegaal verblijvende en/of doorreizende onderdanen van derde landen daadwerkelijk van het Turkse grondgebied worden verwijderd, en daarbij alle benodigde juridische steun en sociale en psychologische bijstand verlenen en voorzien in fatsoenlijke en billijke detentievoorwaarden en uitzettingsprocedures voor de terugkeerders.*

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **gedeeltelijk is vervuld en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang**.

Om verdere vorderingen te maken voor deze benchmark, beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan centra te blijven bouwen en uitrusten, zodat onregelmatige migranten op een waardige manier worden opgevangen tijdens overname- of verwijderingsprocedures.

De Commissie beveelt ook aan de praktische toegang van deze personen tot sociale, psychologische en rechtsbijstand en tot fatsoenlijke en billijke detentievoorwaarden en procedures te verbeteren, in het bijzonder door samen te werken met gespecialiseerde organisaties, voldoende middelen toe te kennen en goed opgeleid en gemotiveerd personeel in te zetten.

4. BLOK 3: OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

4.1. Algemene beoordeling

De situatie in Turkije op dit gebied is wisselend en soms tegenstrijdig.

De rechtshandavingsinstanties beschikken over voldoende middelen en zijn bedrijvig. Het personeel is doorgaans hooggekwalificeerd en geëngageerd en de instanties hebben met hun aanzienlijke inspanningen om criminaliteit tegen te gaan, al tal van belangrijke successen geboekt. Wat betreft de opsporing en ontmanteling van criminele netwerken die werkzaam zijn in Turkije of over de grenzen heen, blijven de resultaten echter beneden de verwachtingen.

Turkije beschikt over belangrijke en goed werkende instrumenten voor politieke en justitiële samenwerking met internationale partners, waaronder de EU-lidstaten en de EU-agentschappen. De resultaten van de samenwerking zijn echter onvoldoende, zowel voor de EU als voor Turkije. De samenwerking wordt bemoeilijkt door onder meer de verschillen tussen de Turkse wetgeving en de EU-wetgeving, de verschillende overeenkomsten die de EU en Turkije hebben gesloten en de soms verschillende aanpak die zij hanteren.

De Turkse autoriteiten hebben reeds tal van wetsontwerpen en ontwerpovereenkomsten opgesteld die de samenwerking en de werking van de Turkse rechtshandavingsinstanties zouden bevorderen. De goedkeuring en ondertekening van de voorstellen laat echter al jaren op zich wachten, om redenen die de Commissie onbekend zijn.

Er zouden op de korte termijn belangrijke vorderingen kunnen worden gemaakt, indien ter ondersteuning de nodige politieke hervormingen worden doorgevoerd.

4.2. Specifieke opmerkingen over de benchmarks van het blok "openbare orde en veiligheid"

4.2.1. Voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en corruptie

- *De uitvoering van de nationale strategie en het nationale actieplan ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit (met name de grensoverschrijdende aspecten ervan) voortzetten en voltooiën, en zorgen voor passende personele en financiële middelen voor de uitvoering;*

Turkije stelt aanzienlijke financiële, technische en personele middelen beschikbaar voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Zoals vermeld in onder meer het verslag van de Turkse politie over de bestrijding van smokkel en georganiseerde criminaliteit van 2013, behalen de Turkse rechtshandavingsinstanties belangrijke resultaten op dit gebied.

De Commissie heeft op dit moment echter nog onvoldoende informatie over de specifieke maatregelen die de Turkse autoriteiten nemen voor de uitvoering van het actieplan ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, en over de wijze waarop deze maatregelen en de algemene strategie inzake georganiseerde criminaliteit de dreiging van criminele organisaties in Turkije doeltreffend zullen helpen aanpakken. Voorts is er kennelijk geen analyse beschikbaar van de structuur en de werking van criminele organisaties in Turkije. De

Commissie is bijgevolg van oordeel dat de voorwaarden van deze benchmark slechts **gedeeltelijk vervuld** zijn.

Voor een betere beoordeling van de Commissie dienen de Turkse autoriteiten te zorgen voor:

- informatie over de specifieke maatregelen die in de praktijk worden genomen ter uitvoering van het actieplan;
 - informatie op basis waarvan de Commissie inzicht kan krijgen in de aard en omvang van de criminele organisaties die in Turkije gevestigd zijn, vooral van de organisaties die nationaal of transnationaal actief zijn, met vermelding van hun geografische en economische werkgebieden; en toelichting over de aanpak die de Turkse autoriteiten ontwikkelen om deze criminele organisaties te ontmantelen en hun activiteiten te bestrijden.
- *Het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel ondertekenen en ratificeren, en wetgeving aannemen en doeltreffend uitvoeren die bepalingen omvat die afgestemd zijn op de normen van dat verdrag en van het EU-acquis met betrekking tot het voorkomen van mensenhandel, het vervolgen van mensenhandelaars en het beschermen en bijstaan van slachtoffers;*

Het Turkse strafwetboek en de wet inzake buitenlanders en internationale bescherming bevatten bepalingen voor de vervolging van mensenhandelaars en de bijstand aan slachtoffers van mensenhandel. Er is evenwel nog geen alomvattend rechtskader inzake mensenhandel tot stand gebracht, en het desbetreffende verdrag van de Raad van Europa is ondertekend maar nog niet geratificeerd.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat deze voorwaarde **slechts gedeeltelijk vervuld is**.

De Commissie doet de Turkse autoriteiten de volgende aanbevelingen:

- het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bestrijding van mensenhandel zou moeten worden geratificeerd; en
 - er zou een wet moeten worden aangenomen om mensenhandel op alomvattende wijze en in overeenstemming met de normen van het verdrag en het EU-acquis aan te pakken.
- *Passende infrastructuur en voldoende personele en financiële middelen ter beschikking stellen om een fatsoenlijke opvang en bescherming van de rechten en de waardigheid van slachtoffers van mensenhandel te garanderen, en hun maatschappelijke en beroepsmatige re-integratie ondersteunen;*

De Commissie is van oordeel dat, gezien het werk dat Turkije reeds heeft geleverd ter ondersteuning van slachtoffers van mensenhandel, de voorwaarden van deze benchmark **gedeeltelijk vervuld** zijn.

De Commissie doet de Turkse autoriteiten de volgende aanbevelingen:

- er zou meer steun beschikbaar moeten worden gesteld om de hoeveelheid slachtoffers aan te kunnen, in het bijzonder door meer opvangplaatsen te creëren en te gebruiken;
- er zouden programma's moeten worden ontwikkeld die slachtoffers ondersteunen bij

hun maatschappelijke en beroepsmatige re-integratie; en

- het personeel dat met slachtoffers van mensenhandel werkt, zou passende opleiding moeten krijgen.
- *Het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme (CETS 198) ratificeren en de bepalingen ervan in interne wetgeving omzetten, en wetgeving aannemen en doeltreffend uitvoeren om te voldoen aan de eisen van dat verdrag en de aanbevelingen van de Financiële Actiegroep (FATF) betreffende een systeem voor het bevriezen van vermogensbestanddelen en een begripsomschrijving van terrorismefinanciering;*

Turkije heeft het verdrag nog niet geratificeerd, maar heeft desondanks reeds nationale wetgeving en administratieve capaciteit ontwikkeld ter bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat deze voorwaarden **gedeeltelijk zijn vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

De Commissie doet de Turkse autoriteiten de volgende aanbevelingen:

- het verdrag zou moeten worden geratificeerd en uitgevoerd;
- de nationale wetgeving zou volledig in overeenstemming moeten worden gebracht met de bepalingen van het verdrag;
- er zou een centraal systeem moeten worden ingesteld voor het verzamelen van statistieken over de confiscatie van de opbrengsten van misdrijven; en
- de aanbevelingen van de Financiële Actiegroep zouden volledig moeten worden uitgevoerd.

De Turkse autoriteiten worden ook aangemoedigd de oprichting te overwegen van een bureau voor de confiscatie en invordering van opbrengsten van misdrijven.

- *Het Verdrag van de Raad van Europa over cybercriminaliteit ratificeren en wetgeving aannemen en maatregelen uitvoeren ter omzetting van het verdrag;*

Turkije heeft het verdrag recentelijk geratificeerd, maar is nog niet gestart met de uitvoering ervan, en de rechtshandhavingsinstanties beschikken over een goede capaciteit voor de bestrijding van cybercriminaliteit. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan het verdrag uit te voeren en de nationale wetgeving volledig in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het verdrag, met bijzondere nadruk op de artikelen 9, 16, 17 en 18.

- *Doorgaan met het uitvoeren van de nationale strategie en de nationale actieplannen tegen drugs en drugsverslaving en de samenwerking met het Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) ontwikkelen;*

De Turkse autoriteiten zijn kennelijk zeer actief bij de bestrijding van drugshandel. Ze werken ook samen met het EWDD en leggen de strategie en het actieplan ten uitvoer.

Het drugsverslag over 2013 dat het Turkse ministerie van Binnenlandse Zaken heeft uitgebracht, bevat relatief uitgebreide informatie over drugshandel en drugsverslaving in Turkije en over het desbetreffende beleid van de Turkse autoriteiten. Over de specifieke maatregelen ter uitvoering van het actieplan hebben de Turkse autoriteiten echter geen gedetailleerde informatie verstrekt.

De Turkse autoriteiten hebben de samenwerkingsovereenkomst met het EWDD op 29 juni 2012 geratificeerd, maar hebben de officiële akte nooit neergelegd, waardoor de overeenkomst nog niet in werking is getreden in Turkije.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de voorwaarden van deze benchmark **gedeeltelijk zijn vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

Voor een betere beoordeling heeft de Commissie gedetailleerde informatie nodig over de maatregelen die de Turkse autoriteiten nemen voor de daadwerkelijke uitvoering van het huidige actieplan tegen drugs en drugsverslaving.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten ook aan de (nu reeds goede) kwaliteit van hun jaarverslag verder te verbeteren en de officiële akte van ratificering neer te leggen zodat de samenwerkingsovereenkomst met het EWDD in werking kan treden.

➤ *De nationale strategie en het actieplan ter bestrijding van corruptie, en de aanbevelingen van de GRECO (Ie, IIe en IIIe evaluatieronde), verder uitvoeren.*

Uit de beperkte informatie die de Turkse autoriteiten hebben verstrekt, blijkt dat aan slechts enkele aanbevelingen van de GRECO naar behoren follow-up is gegeven, en dat slechts enkele maatregelen van het actieplan ter bestrijding van corruptie zijn uitgevoerd. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **slechts gedeeltelijk vervuld is.**

De Commissie doet de Turkse autoriteiten de volgende aanbevelingen:

- er zou follow-up moeten worden gegeven aan alle aanbevelingen van de GRECO;
- het actieplan ter bestrijding van corruptie zou volledig moeten worden uitgevoerd;
- er zou nauwkeurige informatie moeten worden verstrekt over de maatregelen ter uitvoering van de twee bovenstaande aanbevelingen.

Aangezien de huidige strategie en het actieplan ter bestrijding van corruptie eind 2014 aflopen, beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten ook aan een nieuwe strategie en een nieuw actieplan goed te keuren en uit te voeren.

De betrokken documenten moeten gebaseerd zijn op een grondige analyse van corruptiepreventie en -bestrijding en moeten de volgende elementen omvatten:

- strikte termijnen voor de uitvoering van de geplande maatregelen;
- begrotingstoewijzingen;
- de bevoegde instellingen en personen; en
- succesindicatoren.

Het maatschappelijk middenveld zou betrokken moeten worden bij het opstellen en monitoren van deze documenten. Het algemene toezicht op en de verslaglegging over de uitvoering van het actieplan moeten evenwel worden toevertrouwd aan een publiekrechtelijke instantie of een werkgroep die over de nodige onafhankelijkheid beschikt.

4.2.2. Justitiële samenwerking

- *Uitvoeren en naleven van internationale verdragen over justitiële samenwerking in strafzaken (met name de verdragen van de Raad van Europa betreffende uitlevering (nr. 24 van 1957, inclusief de nog niet uitgevoerde aanvullende protocollen van 1975, 2010 en 2012), wederzijdse rechtshulp in strafzaken (nr. 30 van 1959, inclusief het nog niet uitgevoerde aanvullende protocol van 2001) en de overbrenging van gevonniste personen (nr. 112 van 1983, inclusief het nog niet uitgevoerde aanvullende protocol van 1997);*

Turkije is reeds partij bij een groot aantal van de in deze benchmark genoemde verdragen en protocollen, en voert deze uit. Voorts is Turkije van plan om in de toekomst nog andere verdragen en protocollen te tekenen. De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan de drie protocollen bij het Verdrag betreffende uitlevering, het Protocol bij het Verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken en het Protocol bij het Verdrag inzake de overbrenging van gevonniste personen, waarbij Turkije nog geen partij is, te tekenen, te ratificeren en uit te voeren.

- *Maatregelen nemen die ervoor zorgen dat rechters en aanklagers op justitieel niveau in strafzaken beter samenwerken met de EU-lidstaten en landen in de regio;*

De Turkse autoriteiten en experts bereiden een uitgebreide wettekst voor waarin op een duidelijke en eenvoudige manier de procedures worden beschreven die de Turkse autoriteiten moeten volgen om zo efficiënt en doeltreffend mogelijk verzoeken om internationale justitiële samenwerking in strafzaken in te dienen en in te willigen. De wettekst is tot op heden echter nog niet aangenomen.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat deze voorwaarde **gedeeltelijk is vervuld, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

Om vorderingen te maken met betrekking tot deze benchmark, beveelt de Commissie Turkije aan de goedkeuring van deze wettekst te overwegen.

Voorts beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan om verdere administratieve, technische en juridische maatregelen te nemen op dit gebied, zoals opleiding, om sneller te kunnen reageren op verzoeken om rechtshulp in strafzaken.

- *Het opbouwen van werkrelaties met Eurojust;*

De Turkse autoriteiten grijpen iedere kans om hun betrekkingen met Eurojust verder te ontwikkelen. De ontwikkeling van een volwaardige samenwerking met Eurojust wordt echter structureel belemmerd door het feit dat Turkije niet beschikt over nationale gegevensbeschermingswetgeving die in overeenstemming is met het EU-acquis. Door het

ontbreken van dergelijke wetgeving kan Eurojust geen persoonlijke en vertrouwelijke informatie met betrekking tot specifieke rechtszaken met de Turkse autoriteiten delen.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat deze voorwaarde **slechts gedeeltelijk vervuld** is.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan nationale gegevensbeschermingswetgeving die in overeenstemming is met het EU-acquis, aan te nemen en uit te voeren.

Voorts beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan mee te delen welke maatregelen zij van plan zijn te nemen om hun werkrelatie met Eurojust te verbeteren.

- *Doorgaan met het uitvoeren van het Verdrag van Den Haag van 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen, en toetreden tot het Verdrag van Den Haag van 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen en tot het Verdrag van Den Haag van 2007 inzake de internationale inning van levensonderhoud voor kinderen en andere familieleden;*

Turkije brengt het Verdrag van Den Haag van 1980 ten uitvoer, maar de procedures lopen vaak vertraging op. Turkije is geen partij bij de verdragen van 1996 en 2007, maar wel bij andere verdragen waarbij soortgelijke kwesties op een andere manier worden aangepakt. In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat deze voorwaarde **slechts gedeeltelijk vervuld** is.

De Commissie doet de Turkse autoriteiten de volgende aanbevelingen:

- Turkije zou moeten toetreden tot het Verdrag van Den Haag van 1996 en het Verdrag van Den Haag van 2007;
- er zouden doeltreffende maatregelen moeten worden genomen om de vertraging bij procedures naar aanleiding van het Verdrag van Den Haag van 1980 tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.

Met betrekking tot dit laatste punt worden de Turkse autoriteiten ertoe aangemoedigd bijzondere aandacht te besteden aan de hervorming van de huidige procedure voor de uitvoering van het Verdrag van Den Haag, zodat de gerechtelijke procedures sneller worden gestart en afgerond (in het bijzonder voor beroepsprocedures) en onder de verantwoordelijkheid van gespecialiseerde rechters vallen.

De Turkse autoriteiten worden er ook toe aangemoedigd de aanstelling te overwegen van een rechter als contactpersoon bij het Internationale Haagse Netwerk van rechters, om tot een gemakkelijkere samenwerking te komen bij kwesties die onder de Haagse verdragen vallen.

- *Doeltreffende justitiële samenwerking in strafzaken verlenen aan alle EU-lidstaten, ook in uitleveringszaken, onder meer door het bevorderen van rechtstreekse contacten tussen centrale autoriteiten*

De mogelijkheid voor Turkije om de EU-lidstaten volledige medewerking te verlenen op het gebied van uitlevering, wordt hoofdzakelijk belemmerd door een aantal structurele beperkingen, in het bijzonder het feit dat de grondwet uitlevering van Turkse burgers niet toestaat. Evenzo geldt dat EU-burgers niet aan Turkije kunnen worden uitgeleverd. In

beginsel is Turkije evenwel bereid om, binnen de bestaande beperkingen en rekening houdend met het wederkerigheidsbeginsel en de toepasselijke internationale verdragen, met de EU-lidstaten samen te werken voor de uitlevering van onderdanen van derde landen. Het Turks recht omvat ook bepalingen op grond waarvan Turkse burgers die na het plegen van strafbare feiten in het buitenland naar Turkije zijn gevlucht, in Turkije kunnen worden vervolgd of daar aan de tenuitvoerlegging van een buitenlandse veroordeling kunnen worden onderworpen.

Een andere factor die de samenwerking in strafzaken verstoort, is de terughoudendheid van de Turkse autoriteiten om verzoeken om justitiële samenwerking van bepaalde EU-lidstaten in te willigen omdat de justitiële autoriteiten van die lidstaat reeds verzoeken van Turkije weigerden. Of deze weigering er kwam om technische redenen, meer bepaald vanwege de verschillen in wetgeving en waarborgen van de EU-lidstaat en Turkije met betrekking tot het strafbare feit waarvoor het verzoek wordt ingediend, maakt voor de Turkse autoriteiten geen verschil. Deze belangrijke beperking neemt echter niet weg dat de Turkse autoriteiten met het merendeel van de EU-lidstaten wel goed samenwerken op het gebied van strafzaken, al kan de omvang en de doeltreffendheid van de samenwerking sterk variëren.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **gedeeltelijk vervuld** is.

De Commissie doet de Turkse autoriteiten de volgende aanbevelingen:

- de Turkse autoriteiten zouden zich bereidwillig moeten opstellen tegenover de autoriteiten van de lidstaten die verzoeken om samenwerking in strafzaken, zouden een goede onderlinge uitwisseling van informatie over de toepasselijke wetgeving en procedures moeten opbouwen en zouden zich ervan moeten weerhouden het wederkerigheidsbeginsel strikt toe te passen;
- het Turkse strafrechtstelsel en strafrecht zouden verder moeten worden hervormd om een betere overeenstemming met de Europese en EU-normen te garanderen, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en met versterking van de procedurele waarborgen;
- de autoriteiten van de lidstaten zouden moeten worden geholpen bij het identificeren en toepassen van procedures op grond van de Turkse wetgeving, zodat vervolging kan worden ingesteld voor strafbare feiten die in de EU zijn gepleegd door Turkse onderdanen die vervolgens naar Turkije zijn gevlucht;
- de Turkse autoriteiten zouden ten aanzien van alle EU-lidstaten bereid moeten zijn tot justitiële samenwerking in strafzaken, zonder enige discriminatie, ook niet ten aanzien van de Republiek Cyprus.

4.2.3. Samenwerking bij rechtshandhaving

- *De noodzakelijke stappen nemen om te zorgen voor doeltreffende en efficiënte samenwerking bij rechtshandhaving tussen de bevoegde nationale instanties, met name tussen grenswachten, politie en douanebeambten, via volledige samenwerking tussen de agentschappen op het gebied van inlichtingen en informatie-uitwisseling, en voor samenwerking met de justitiële autoriteiten;*

De Turkse rechtshandavingsinstanties delen niet systematisch hun middelen en instrumenten en verlenen elkaar geen toegang tot databanken en inlichtingen. Ze hebben evenwel

mechanismen voor coördinatie en informatie-uitwisseling ingesteld, delen via de UYAP-databank de toegang tot alle relevante procedures met het gerechtelijk apparaat, en de politie en douane hebben via een protocol voor gegevensuitwisseling hun samenwerking versterkt. De Commissie is derhalve van oordeel dat de voorwaarden van deze benchmark **bijna vervuld** zijn.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan de samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties en andere relevante overheidsorganen te blijven stimuleren, en met name deze instanties en organen beter in staat te stellen gezamenlijk dreigingsanalyses en operaties uit te voeren en vaker elkaars vaardigheden te gebruiken bij het inleiden en voeren van onderzoek.

- *De samenwerking tussen de regionale rechtshandavingsinstanties versterken en bilaterale en multilaterale operationele samenwerkingsovereenkomsten uitvoeren, onder meer door het tijdig delen van relevante informatie met de bevoegde rechtshandavingsinstanties van de EU-lidstaten;*

Turkije is aangesloten bij verschillende internationale organisaties inzake politie-aangelegenheden, waaronder Interpol, en heeft met de meeste EU-lidstaten veiligheidsovereenkomsten gesloten. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat deze voorwaarde **bijna vervuld** is.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan de politieke samenwerking te garanderen, onder meer via Interpol, met alle EU-lidstaten, ook met de Republiek Cyprus.

- *De kwaliteit en de capaciteit van de rechtshandavingsinstanties op operationeel gebied en met betrekking tot bijzonder onderzoek bevorderen, om grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder identiteitsfraude en fraude met reisdocumenten, efficiënter aan te pakken;*

De Turkse rechtshandavingsinstanties lijken over voldoende middelen te beschikken wat de in deze benchmark genoemde capaciteiten betreft. De Commissie is van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **vervuld** is.

- *Doeltreffend samenwerken met OLAF en Europol voor het beschermen van de euro tegen namaak;*

De Turkse autoriteiten werken doeltreffend en op regelmatige basis samen met de relevante instellingen en lidstaten van de EU om de euro te beschermen tegen namaak. De Commissie is van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **vervuld** is.

- *De capaciteiten van de Turkse dienst recherche financiële criminaliteit (MASAK) versterken en de samenwerking ervan met andere financiële inlichtingeneenheden in de EU-lidstaten bevorderen;*

De relatief jonge instelling MASAK voert tal van verschillende activiteiten uit en werkt reeds samen met de financiële inlichtingeneenheden in de EU-lidstaten. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde **gedeeltelijk vervuld is, en dat er goede vooruitzichten zijn op verdere vooruitgang.**

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan verdere maatregelen te nemen voor de verdere ontwikkeling van de capaciteit van MASAK en instrumenten te ontwikkelen om de kwaliteit, de kwantiteit en het spectrum van het onderzoek door MASAK te bevorderen, met name door:

- MASAK beter in staat te stellen gegevens over verdachte transacties te verzamelen, te verwerken en te analyseren, om de doeltreffendheid en de goede afloop van onderzoek te bevorderen;
- statistieken te verzamelen en te genereren over het aantal verdachte transacties dat heeft geleid tot vervolging om het witwassen van geld, en over het aantal succesvolle veroordelingen;
- een analyse uit te voeren van de interne middelen, wat betreft de toereikendheid van de systemen, het personeel en de beschikbare middelen van MASAK;
- een nationale risicobeoordeling uit te voeren om na te gaan op welke manier geld wordt witgewassen in Turkije, zeer risicovolle financiële producten en ondernemingen op te sporen en met gereguleerde sectoren samen te werken om de dreiging te minimaliseren. De risicobeoordeling zou kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van een nieuw Turks actieplan tegen geldwitwaspraktijken.
- de toezichtsprocedures met betrekking tot de bestrijding van geldwitwaspraktijken en terrorismefinanciering te analyseren, om ervoor te zorgen dat deze compatibel zijn en overeenstemmen met de praktijken van de EU-lidstaten;
- een systeem te ontwerpen voor de evaluatie van de competenties van toezichthouders die werkzaam zijn op het gebied van de bestrijding van geldwitwaspraktijken en terrorismefinanciering; en
- met de Turkse rechtshandavingsinstanties gezamenlijke opleiding te organiseren over de bestrijding van geldwitwaspraktijken en terrorismefinanciering.

➤ *De strategische overeenkomst met Europol verder uitvoeren;*

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **bijna vervuld** is.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan zich verder in te spannen voor de ontwikkeling van iedere samenwerkingsvorm die mogelijk is in het kader van de strategische overeenkomst.

➤ *Met Europol een operationele samenwerkingsovereenkomst sluiten en deze overeenkomst volledig en doeltreffend uitvoeren.*

Deze voorwaarde is **niet vervuld**.

Om vooruitgang te boeken in de richting van de ondertekening van een operationele samenwerkingsovereenkomst met Europol, beveelt de Commissie de Turkse autoriteiten aan nationale gegevensbeschermingswetgeving die in overeenstemming is met het EU-acquis, aan te nemen en uit te voeren.

4.2.4. Gegevensbescherming

- *De relevante internationale verdragen ondertekenen, ratificeren en uitvoeren, met name het Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van 1981 en het aanvullende protocol nr. 181;*

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **niet is vervuld**.

Ze beveelt de Turkse autoriteiten aan het Verdrag en het aanvullende protocol te ratificeren en uit te voeren.

- *Wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens aannemen en uitvoeren die in overeenstemming is met de EU-normen, met name wat betreft de onafhankelijkheid van de instantie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de bescherming van persoonsgegevens.*

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **niet is vervuld**.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan nationale gegevensbeschermingswetgeving die in overeenstemming is met het EU-acquis, aan te nemen en uit te voeren.

5. BLOK 4: GRONDRECHTEN

5.1. Algemene beoordeling

Voor zover dit relevant is voor de beoordeling van de vooruitgang in de richting van visumliberalisering, is vastgesteld dat Turkije goede vooruitgang heeft gemaakt en belangrijke stappen heeft gezet met betrekking tot de benchmarks van dit blok. Er worden reeds verschillende hervormingen doorgevoerd en nieuwe aanpakken toegepast. De Commissie moedigt Turkije aan de huidige inspanningen voort te zetten.

5.2. Specifieke opmerkingen over de benchmarks van het blok "grondrechten"

5.2.1. Vrij verkeer van de burgers

- *Ervoor zorgen dat het vrije verkeer van de burgers van Turkije niet aan ongerechtvaardigde beperkingen wordt onderworpen, bijvoorbeeld door maatregelen waarbij wordt gediscrimineerd op grond van geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere meningen, behoren tot een nationale minderheid, eigendom, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, en indien nodig een volledig onderzoek voeren ter zake;*

Het vrije verkeer wordt in Turkije doorgaans gegarandeerd en wordt kennelijk niet in grote mate belemmerd in de praktijk. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde **vervuld** is.

5.2.2. Voorwaarden en procedures voor de afgifte van identiteitsdocumenten

- *Informatie verstrekken over de voorwaarden en omstandigheden voor het verwerven van het Turkse staatsburgerschap;*

Turkije heeft voldoende informatie verstrekt over de voorwaarden voor het verwerven van het Turkse staatsburgerschap. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde **vervuld** is.

- *Informatie verstrekken over de voorwaarden voor het wijzigen van persoonsgegevens;*

Turkije heeft voldoende informatie verstrekt over de voorwaarden voor het wijzigen van persoonsgegevens. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde **vervuld** is.

- *Zorgen voor volledige en daadwerkelijke toegang tot reis- en identiteitsdocumenten voor alle burgers, waaronder vrouwen, kinderen, personen met een handicap, personen die tot een minderheid behoren, ontheemden en andere kwetsbare*

groepen;

De Turkse wetgeving voorziet in toegang tot reis- en identiteitsdocumenten voor alle burgers. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde **vervuld** is.

- *Zorgen voor volledige en daadwerkelijke toegang tot identiteitsdocumenten voor in Turkije verblijvende vluchtelingen en staatlozen.*

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **bijna vervuld** is.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan zich te blijven inspannen om ervoor te zorgen dat alle personen die in Turkije om internationale bescherming verzoeken of internationale bescherming genieten, tijdig worden geregistreerd en toegang hebben tot passende identiteitsdocumenten.

- *Toegankelijke informatie verstrekken over registratievereisten voor vreemdelingen die in Turkije wensen te verblijven, en zorgen voor een gelijke en transparante uitvoering van de desbetreffende wetgeving.*

In het licht van de bepalingen van de nieuwe wet inzake buitenlanders en internationale bescherming is de Commissie van oordeel dat deze voorwaarde **vervuld** is.

5.2.3. Burgerrechten en de eerbiediging en bescherming van minderheden

- *Beleid ontwikkelen en uitvoeren waarmee de sociale uitsluiting, de marginalisatie en de discriminatie van de Roma bij de toegang tot onderwijs en gezondheidsdiensten, alsmede hun moeilijke toegang tot identiteitskaarten, huisvesting, werkgelegenheid en het openbare leven, worden aangepakt;*

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde **slechts gedeeltelijk vervuld** is.

De Commissie doet de Turkse autoriteiten de volgende aanbevelingen:

- er zou een brede strategie en een breed actieplan moeten worden aangenomen ter verbetering van de situatie van de Roma in Turkije, waarbij inspiratie wordt gehaald uit de bepalingen van het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma van 2011, en bij de uitvoering van en het toezicht op de strategie zouden maatschappelijke organisaties van de Roma moeten worden betrokken;
- de desbetreffende overheidsdienst zou passende middelen moeten krijgen om de uitvoering van de strategie en het actieplan op doeltreffende wijze te coördineren;
- er zouden meer kwalitatieve en kwantitatieve gegevens moeten worden verzameld over de integratie van de Roma en over de vorderingen die zijn gemaakt dankzij de uitvoering van de brede Roma-strategie en het brede actieplan;
- de geplande huisvestingsmaatregelen voor de Roma zouden vergezeld moeten gaan van geïntegreerde programma's voor sociale inclusie; en

- er zou antidiscriminatiewetgeving moet worden aangenomen, waarbij inspiratie wordt gehaald uit het EU-acquis inzake gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afkomst.

➤ *De aanvullende protocollen nr. 4 en nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) ratificeren;*

Turkije heeft de protocollen nr. 4 en nr. 7 bij het verdrag ondertekenend, maar niet geratificeerd. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde **gedeeltelijk vervuld** is.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan de beide protocollen te ratificeren en uit te voeren.

Turkije zou ook kunnen onderzoeken of de nationale wetgeving in overeenstemming is met de bepalingen van bovengenoemde protocollen. De Commissie beveelt Turkije aan om, ingeval er grote lacunes worden vastgesteld, passende maatregelen te nemen.

- *Conform het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), het EU-acquis en de praktijken van de EU-lidstaten het rechtskader inzake georganiseerde criminaliteit en terrorisme herzien, alsmede de uitlegging daarvan door de rechters, veiligheidsdiensten en rechtshandavingsinstanties, om het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op een eerlijk proces en op vrijheid van meningsuiting en het recht van vergadering en vereniging in de praktijk te garanderen.*

De Commissie is van oordeel dat deze voorwaarde slechts **gedeeltelijk vervuld** is.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan:

- het actieplan ter voorkoming van inbreuken op het EVRM verder uit te voeren, en de nodige personele en financiële middelen toe te kennen voor de uitvoering van en het toezicht op het actieplan;
- zich constructief te blijven opstellen ten aanzien van "Incal"-zaken, om ervoor te zorgen dat het Comité van ministers het toezicht op deze zaken kan beëindigen;
- maatregelen te nemen om de daadwerkelijke uitoefening van het recht van individuen om beroep in te stellen bij het grondwettelijk hof, te garanderen, en de ombudsman en de nationale mensenrechtenorganisaties te versterken;
- de antiterreurwetgeving verder te herzien en te wijzigen naar het voorbeeld van de EU-normen, en te blijven samenwerken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties;
- alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat rechtshandavingsambtenaren, rechters en aanklagers de geldende wetgeving consequent toepassen, met inachtneming van de bepalingen van het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waaronder het organiseren van bewustmakingscampagnes en opleiding en het instellen van een onafhankelijk en onpartijdig orgaan voor het onderzoek naar overtredingen door de politie.

6. BLOK 5: OVERNAME VAN ONREGELMATIGE MIGRANTEN

6.1. Algemene beoordeling

Op dit gebied moeten nog aanzienlijke uitvoeringsinspanningen gebeuren. Er dient te worden erkend dat Turkije al een aantal positieve initiatieven heeft genomen, met name de ratificering van de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije en de instelling van een nieuwe administratieve structuur voor het beheer van de overnameprocessen.

De overnameovereenkomst is pas op 1 oktober 2014 in werking getreden, waardoor op dit moment nog geen stand van zaken van de uitvoering kan worden gegeven. Bovendien zal een van de belangrijkste bepalingen van de overeenkomst, met betrekking tot de overname van migranten die onderdaan zijn van een derde land, pas drie jaar later van toepassing worden. Dit betekent dat de uitvoering van de voorwaarden van dit blok pas dan uitgebreid zal kunnen worden beoordeeld. Een andere belangrijke voorwaarde van dit blok is de volledige uitvoering van de bestaande overnameverplichtingen ten aanzien van individuele EU-lidstaten. Deze voorwaarde is nog niet naar behoren vervuld.

6.2. Specifieke opmerkingen over de benchmarks van het blok "overname"

- *De bestaande overnameverplichtingen ten aanzien van de lidstaten volledig en doeltreffend uitvoeren;*

De Turkse autoriteiten aanvaardden slechts af en toe een overnameverzoek van Griekenland en hebben in 2013 eenzijdig een einde gesteld aan de (tot dan wel degelijk uitgevoerde) samenwerking met Bulgarije inzake overname. In het licht daarvan is de Commissie van oordeel dat deze voorwaarde **niet vervuld** is.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan alle overnameverplichtingen ten aanzien van de lidstaten uit te voeren en een goed samenwerkingsniveau te handhaven op dit gebied.

- *De overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije, die op 21 juni 2012 is geparafeerd, ratificeren;*

Turkije heeft de overnameovereenkomst geratificeerd. Deze voorwaarde is bijgevolg **vervuld**.

- *Alle bepalingen van de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije volledig en doeltreffend uitvoeren, zodat een goede staat van dienst wordt opgebouwd wat betreft het functioneren van overnameprocedures met alle lidstaten;*

Aangezien de overnameovereenkomst met de EU pas op 1 oktober 2014 in werking is getreden en een aantal belangrijke elementen ervan pas drie jaar later van toepassing zullen worden, is de Commissie van oordeel dat de voorwaarde van deze benchmark **niet vervuld** is.

- *Interne procedures instellen en uitvoeren die een snelle en doeltreffende*

identificatie en terugkeer mogelijk maken van Turkse burgers, onderdanen van derde landen en staatlozen die niet (meer) voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf op het grondgebied van een van de lidstaten, en die de doorreis vergemakkelijken van personen die moeten terugkeren naar hun land van bestemming, in een sfeer van samenwerking;

Turkije beschikt over interne procedures voor de terugkeer van onregelmatige migranten, en deze procedures worden doorgaans vlot uitgevoerd voor Turkse burgers. Er was geen informatie beschikbaar over het bestaan van procedures die garanderen dat de overname van onregelmatige migranten, in het bijzonder die welke onderdaan zijn van een derde land, binnen de vastgestelde termijnen gebeurt. De Commissie is derhalve van oordeel dat deze voorwaarde **slechts gedeeltelijk vervuld** is.

De Commissie beveelt de Turkse autoriteiten aan de in de benchmark genoemde interne procedures te ontwikkelen, ook de procedure voor de vlotte uitvoering van versnelde grensprocedures, en de Commissie op de hoogte te houden van de vorderingen op dit gebied.

De Turkse autoriteiten moeten de aanwerving en de opleiding afronden van het personeel van het directoraat-generaal voor migratiebeheer, dat nu een leidende rol heeft op het gebied van overname en terugkeer van onderdanen van derde landen. De Turkse autoriteiten moeten duidelijk de bevoegdheden het directoraat-generaal vastleggen en de wijze waarop het zal samenwerken met het relevante personeel van andere rechtshandavingsinstanties en grensautoriteiten die bevoegd zijn voor onregelmatige migranten.

- *De bevoegde autoriteit beter in staat stellen overnameaanvragen binnen de in de overnameovereenkomst gestelde termijn te verwerken en het aantal hangende aanvragen te verminderen, ook die welke betrekking hebben op onderdanen van derde landen;*

De uitvoering van de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije is nog maar zeer recent van start gegaan. Bovendien zal de overeenkomst de eerste drie jaar slechts gedeeltelijk worden uitgevoerd, gezien de niet-toepasselijkheid van een aantal bepalingen ervan. Om deze redenen is het nog niet mogelijk na te gaan in hoeverre de in de overeenkomst vastgelegde termijnen voor de behandeling van overnameaanvragen worden nageleefd. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat deze voorwaarde **niet vervuld** is.

- *Ervoor zorgen dat de overnameverzoeken worden verwerkt overeenkomstig de nationale en EU-eisen inzake gegevensbescherming;*

Turkije heeft nog geen gegevensbeschermingswetgeving aangenomen die in overeenstemming is met de EU-normen. Deze voorwaarde is bijgevolg **niet vervuld**.

- *Tijdig gedetailleerde statistieken over overname verzamelen en deze delen met de bevoegde instanties van de lidstaten en de Europese Commissie;*

Aangezien de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije nog niet wordt uitgevoerd, is het niet mogelijk na te gaan hoe overnamestatistieken worden verzameld en gedeeld. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat deze voorwaarde **niet vervuld** is.

7. STATISTIEKEN

7.1. Algemene beoordeling

De statistische indicatoren in de routekaart die zijn geselecteerd om veranderingen van het risicoprofiel van Turkije te volgen, duiden op een licht positieve trend, behalve op twee gebieden. De eerste uitzondering betreft de samenwerking op het gebied van overname, die nog steeds ontoereikend is. De tweede uitzondering is het stijgend aantal personen dat met valse of vervalste reisdocumenten van Turkije naar de EU reist.

7.2. Specifieke opmerkingen over de statistieken

➤ ***Het percentage geweigerde visa voor aanvragers uit Turkije:***

Het percentage geweigerde visa in Turkije daalt licht, maar gestaag.

- In 2010 werd 6,73 % van de verzoeken om een visum van het type C geweigerd (iets meer dan het gemiddelde weigeringspercentage van 5,79 % voor de ambassades van de EU-lidstaten wereldwijd).
- In 2011 werd 5,04 % van de verzoeken om een visum van het type C geweigerd (iets minder dan het gemiddelde weigeringspercentage van 5,5 % voor de ambassades van de EU-lidstaten wereldwijd).
- In 2012 werd 4,51 % van de verzoeken om een visum van het type C geweigerd (iets minder dan het gemiddelde weigeringspercentage van 4,77 % voor de ambassades van de EU-lidstaten wereldwijd).
- In 2013 werden 780 846 visa van het type C aangevraagd, waarvan er 36 901 werden geweigerd, d.w.z. een weigeringspercentage van 4,7 % (iets minder dan het gemiddelde weigeringspercentage van 4,8 % voor de ambassades van de EU-lidstaten wereldwijd).

Het percentage geweigerde visa is gedaald, terwijl het aantal aanvragen voor een Schengenvisum in Turkije voortdurend is gestegen, tot 780 846 aanvragen voor een visum van het type C in 2013 (d.w.z. een stijging van 61 % tussen 2009 en 2013).

➤ ***Het percentage Turkse burgers dat de toegang tot de gemeenschappelijke Schengenruimte geweigerd is;***

Het aantal Turkse burgers dat de toegang tot de Schengenruimte geweigerd is, is gedaald van 1 889 in 2011, tot 1 763 in 2012 en 1 715 in 2013.

➤ ***Het aantal Turkse burgers waarvoor illegale binnenkomst of illegaal verblijf op het grondgebied van de lidstaten is vastgesteld;***

Het aantal Turkse burgers dat op onregelmatige wijze het grondgebied van een EU-lidstaat is binnengekomen, is gedaald van 700 in 2011, tot 416 in 2012 en 317 in 2013.

Het aantal Turkse burgers waarvoor illegaal verblijf op het grondgebied van een EU-lidstaat is vastgesteld, is gedaald van 7 803 in 2011 tot 7 220 in 2012 en 6 744 in 2013.

Zowel voor illegale binnenkomst als illegaal verblijf wordt een positieve trend waargenomen.

➤ ***Het totale aantal asielaanvragen van Turkse burgers in de EU-lidstaten;***

Het aantal asielaanvragen van Turkse burgers gaat sinds 2008 in dalende lijn, van 7 115 in 2008 tot 7 030 in 2009, 6 360 in 2010, 6 505 in 2011, 6 210 in 2012 en 5 625 in 2013. Hoewel het aantal aanvragen relatief hoog is voor een stabiel en democratisch land als Turkije, is de trend voor deze voorwaarde positief.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat het percentage positieve beslissingen over asielaanvragen gestegen is van 11 % in 2008 naar 19,3 % in 2013, hetgeen betekent dat voor steeds meer Turkse burgers wordt vastgesteld dat zij internationale bescherming behoeven.

➤ ***Het aantal overnameverzoeken, met inbegrip van verzoeken betreffende onderdanen van derde landen, dat door de lidstaten werd ingediend bij Turkije, en door Turkije werd afgewezen;***

In 2011, 2012 en 2013 werden door de EU-lidstaten respectievelijk 2 643, 2 161 en 1 777 onregelmatige migranten teruggebracht naar Turkije, waarvan respectievelijk 1 866, 1 666 en 1 445 Turkse burgers.

De Griekse autoriteiten dienden in 2011, 2012 en 2013 voor respectievelijk 18 758, 20 464 en 3 413 onregelmatige migranten (vooral niet-Turkse burgers) een overnameverzoek in. Het aantal geweigerde en niet ingewilligde verzoeken van de Turkse autoriteiten was extreem hoog: 17 206 (91 %) in 2011, 19 641 (96 %) in 2012 en 3 079 (90 %) in 2013.

➤ ***Het aantal rechtstreeks van het Turkse grondgebied komende onderdanen van derde landen dat probeerde op illegale wijze de buitengrenzen van de EU te overschrijden of waarvoor illegaal verblijf in de EU werd vastgesteld;***

Het aantal onderdanen van derde landen dat rechtstreeks van het grondgebied van Turkije de EU is binnengekomen, bedroeg 56 201 in 2011, 36 307 in 2012 en 24 262 in 2013. De cijfers zijn relatief hoog, maar gaan in dalende lijn.

➤ ***Het aantal rechtstreeks van het Turkse grondgebied komende onderdanen van derde landen dat met valse reisdocumenten de EU binnenkwam of de buitengrenzen van de EU probeerde te overschrijden;***

Het aantal rechtstreeks van het Turkse grondgebied komende personen (zowel Turkse onderdanen als onderdanen van derde landen) dat aan een EU-grensdoorlaatpost werd aangetroffen met valse reisdocumenten, bedroeg 629 in 2011, 927 in 2012 en 1 693 in 2013. De cijfers blijven stijgen. Het merendeel van deze personen (84 % van het totale aantal personen in 2013) was per vliegtuig uit Turkije vertrokken.

➤ ***Het aantal operaties van Turkse rechtshandavingsinstanties tegen criminele organisaties die zich met mensenhandel en migrantensmokkel bezighouden, en het***

aantal gearresteerde mensenhandelaars en -smokkelaars.

Het is niet mogelijk gebleken duidelijke statistieken te verzamelen over de algemene resultaten die de Turkse autoriteiten met betrekking tot deze kwesties in hun geheel hebben behaald. Er zijn enkel afzonderlijke statistieken beschikbaar over de resultaten van enkele rechtshandhavingsinstanties. In het verslag van de Turkse politie over de bestrijding van smokkel en georganiseerde criminaliteit van 2013 werden voor 2012 en 2013 respectievelijk 312 en 335 operaties tegen migrantensmokkel genoemd. In het kader van deze operaties werden respectievelijk 1 036 en 918 migrantensmokkelaars vervolgd. Verder werden respectievelijk 24 en 17 operaties ter bestrijding van mensenhandel genoemd. In het kader van deze operaties werden respectievelijk 140 en 89 mensenhandelaars vervolgd.

8. CONCLUSIES

Op 16 december 2013 heeft de Commissie de routekaart naar een visumvrije regeling met Turkije gepresenteerd en is de dialoog tussen de EU en Turkije over visumliberalisering van start gegaan.

Dit eerste verslag over de uitvoering van de routekaart, dat het resultaat is van het eerste jaar van besprekingen, toont aan dat Turkije al ver gevorderd is bij de uitvoering van een aantal benchmarks van de routekaart. Uit het verslag blijkt verder dat de Turkse autoriteiten alle benchmarks zouden kunnen halen indien zij op de relevante gebieden de samenwerking met de EU en alle lidstaten verder zouden ontwikkelen en een aantal essentiële wettelijke en bestuurlijke hervormingen zouden starten en doorvoeren. Op dit moment zijn de wettelijke en bestuurlijke omstandigheden en ontwikkelingen in Turkije, evenals de algehele samenwerking met de EU, echter nog onvoldoende voor de Commissie om aan de Raad en het Europees Parlement voor te stellen de visumplicht voor Turkse burgers om naar het Schengengebied te reizen, op te heffen.

In dit verslag wordt in detail beschreven op welke gebieden er behoefte is aan hervorming en samenwerking. De belangrijkste kwesties kunnen als volgt worden samengevat.

- wat documentbeveiliging betreft, zou Turkije moeten starten met de afgifte van nieuwe paspoorten met biometrische gegevens, overeenkomstig het EU-acquis. Voorts zou Turkije een doeltreffende informatie-uitwisseling en samenwerking met de EU-lidstaten moeten ontwikkelen voor het opsporen van valse en vervalste reisdocumenten.
- met betrekking tot migratiebeheer zou Turkije ervoor moeten zorgen dat de nieuwe wet inzake buitenlanders en internationale bescherming volledig en doeltreffend wordt uitgevoerd, onder meer door de nodige secundaire wetgeving aan te nemen, en Turkije zou de oprichting van het directoraat-generaal voor migratiebeheer moeten afronden.
- Turkije zou maatregelen moeten nemen om tot een moderner, doeltreffender en meer geïntegreerd grensbeheersysteem te komen, om het visumsysteem te versterken en om de grenssamenwerking met de EU-lidstaten te bevorderen.
- de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije is op 1 oktober 2014 in werking getreden. De EU verwacht nu dat de overeenkomst volledig en doeltreffend zal worden uitgevoerd ten aanzien van de lidstaten. In afwachting zouden de reeds bestaande overnameverplichtingen tussen Turkije en de EU-lidstaten beter moeten worden nagekomen.
- wat openbare orde en veiligheid betreft, zouden de Turkse autoriteiten een aantal internationale verdragen moeten tekenen, ratificeren en beginnen uit te voeren, en bij de uitvoering een bereidwillige houding moeten aannemen. Ook zouden de Turkse autoriteiten nationale wetgeving in overeenstemming met de Europese en internationale normen moeten aannemen en het Turkse rechtsstelsel verder moeten hervormen om de onafhankelijkheid en doeltreffendheid ervan te garanderen. Dit zal de Turkse rechtshandhavingsinstanties helpen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en zal de politieke en justitiële samenwerking met de rechtshandhavingsinstanties in de EU-lidstaten helpen te bevorderen.

- vooruitgang op het gebied van gegevensbescherming zal in het bijzonder onder meer de betrekkingen met Europol en Eurojust verbeteren.
- op het gebied van de grondrechten zou Turkije de antiterrorwetgeving verder moeten hervormen en ervoor zorgen dat deze wetgeving wordt uitgevoerd, overeenkomstig de bepalingen van het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.
- Turkije zou ook een brede strategie en een breed actieplan moeten aannemen en uitvoeren om de situatie van personen met een Roma-achtergrond in Turkije te verbeteren, en zou wetgeving moeten aannemen om discriminatie te voorkomen en sociale inclusie te bevorderen.

De Commissie heeft er vertrouwen in dat de Turkse autoriteiten al het mogelijke zullen doen op het gebied van hervormingen en samenwerking. Zij verzoekt de Turkse autoriteiten haar op de hoogte te houden van alle relevante ontwikkelingen met betrekking tot de voorwaarden van de benchmarks.

Om Turkije te steunen bij zijn opdracht, zal de Commissie alle beschikbare financiële en technische EU-middelen inzetten, met name de middelen in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun.

De Commissie wordt daarbij gedreven door haar wens om partnerschap en lastendeling. Zij is zich er echter ook van bewust dat de meeste in de routekaart beschreven en in dit verslag aanbevolen maatregelen voor Turkije om vooruitgang te boeken in de richting van visumliberalisering – indien zij goed worden uitgevoerd – de wetgeving, administratieve capaciteit en praktijken van Turkije dichter bij de EU-normen zullen brengen.

De Commissie zal de vorderingen van Turkije bij de uitvoering van de benchmarks van de routekaart naar een visumvrije regeling met Turkije, en de specifieke aanbevelingen in dit verslag, blijven volgen. Binnen twaalf maanden zal een tweede verslag worden uitgebracht.