



Bruxelles, den 20.10.2014  
COM(2014) 646 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om Tyrkiets fremskridt med at opfylde kravene i køreplanen for en  
visumliberaliseringsordning**

**DA**

**DA**

## 1. INDLEDNING

Da de tyrkiske myndigheder den 21. juni 2012 paraferede tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet, som de havde forhandlet med Europa-Kommissionen om siden 2005, vedtog Rådet for Den Europæiske Union en række konklusioner, hvori det opfordrede Europa-Kommissionen "til parallelt med undertegnelsen af tilbagetagelsesaftalen mellem Tyrkiet og EU at træffe foranstaltninger til visumlempelse som et gradvist og langsigtet perspektiv". Europa-Parlamentet anbefalede også denne fremgangsmåde i sin beslutning af 18. april 2013 om statusrapporten 2012 om Tyrkiet.

Tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet blev undertegnet den 16. december 2013. Parallelt hermed indledte EU og Tyrkiet en dialog om visumliberalisering. Formålet med dialogen var at bevæge sig hen imod en fjernelse af visumkravet for tyrkiske statsborgere, der rejser ind i Schengenområdet på kortvarigt besøg.

Mens dialogen pågår, ser Europa-Kommissionen nærmere på den relevante tyrkiske lovgivning og administrative praksis. Det sker på grundlag af en køreplan for indførelse af en visumfritagelsesordning med Tyrkiet, som er et dokument, Kommissionen har udarbejdet i tæt samråd med de relevante eksperter i EU-medlemsstaterne. Heri fastsættes de benchmarks, som Kommissionen vil bruge til at beslutte, om og hvornår det vil være hensigtsmæssigt at foreslå Rådet og Europa-Parlamentet, at det visumkrav, der på nuværende tidspunkt gælder for tyrkiske statsborgere, ophæves ved at ændre forordning (EF) nr. 539/2001.

Kravene i køreplanen er inddelt i fem temablokke: dokumentetsikkerhed, migrationsstyring, offentlig orden og offentlig sikkerhed, grundlæggende rettigheder og tilbagetage af ulovlige migranter.

Kommissionen vil regelmæssigt aflægge rapport til Rådet og Europa-Parlamentet om de fremskridt, Tyrkiet gør med hensyn til opfyldelsen af kravene i køreplanen. Disse rapporter vil også tjene som vejledning for de tyrkiske myndigheder på de særlige områder, hvor de er nødt til at gøre en indsats. For at udarbejde denne første rapport foretog Kommissionen flere besøg i Tyrkiet i tidsrummet fra 16. marts til 20. juni 2014 for at indsamle oplysninger om lovgivningen og procedurer på de områder, der er omfattet af køreplanen. Kommissionen blev bistået af EU's delegation i Tyrkiet og eksperter fra EU-medlemsstaterne og de relevante EU-agenturer (Frontex, Europol, EASO).

I denne rapport ses der nærmere på situationen og de fremskridt, der er gjort i forbindelse med hvert benchmark, og rapporten indeholder Kommissionens vurdering af, om Tyrkiet opfylder kravene i køreplanen.

Vurderingen af, hvor store fremskridt der er gjort i forbindelse med hvert benchmark, angives som følger:

- *"kravet er opfyldt"*
- *"næsten opfyldt"* (dvs. at der kun kræves en begrænset indsats for fuldt ud at opfylde kravet)
- *"delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt"* (dvs. at der stadig mangler at bliver gjort meget, men der er opnået betydelige resultater, og de tyrkiske myndigheder har gjort en betydelig indsats, så den hidtidige udvikling er positiv)

- "*kun delvis opfyldt*" (dvs. at der stadig mangler at blive gjort meget for at opfylde kravet i forbindelse med benchmarket, og der er ikke konstateret nogen positive tiltag for at løse problemerne)
- "*kravet er ikke opfyldt*" (dvs. at Tyrkiet langt fra opfylder dette benchmark).

På alle de områder, hvor Kommissionen vurderer, at kravene i forbindelse med et benchmark endnu ikke fuldt ud er opfyldt, gives der i rapporten nogle forslag til foranstaltninger, som efter Kommissionens opfattelse vil kunne være med til at afhjælpe de indkredsede svagheder.

Afslutningsvis skal der mindes om, at der i denne rapport fokuseres på Tyrkiets resultater, hvad angår opfyldelsen af benchmarkene i køreplanen for indførelse af en visumfritagelsesordning, som blev fastsat med henblik på at indkredse de betingelser, der gør det muligt på sikker vis at gøre fremskridt hen imod en visumliberalisering. Denne rapport har derfor ikke til formål at vurdere Tyrkiets fremskridt, hvad angår landets optagelse i EU, overordnet set. Det behandles fortsat i den statusrapport for Tyrkiet, som Kommissionen hvert år fremlægger. Den seneste udgave heraf blev offentliggjort den 8. oktober 2014<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Kommissionens statusrapport 2014 for Tyrkiet (SWD(2014) 307), som ledsager meddelelsen "Udvidelsesstrategi og vigtigste udfordringer 2014-2015" (COM(2014) 700 af 8.10.2014).

## **2. TEMABLOK 1: DOKUMENTSIKKERHED**

### **2.1. Generel vurdering**

Tyrkiet har fulgt trop, hvad angår den tekniske og politiske udvikling i det internationale samfund på området rejsedokumenter og identitetspapirer, og er ved at planlægge yderligere tiltag. Tyrkiet opfylder endnu ikke fuldt ud alle krav under køreplanens temablok 1, men landet er allerede kommet langt med at opfylde de fleste af dem, og det har den tekniske kapacitet til at nå dette mål, forudsat at de relevante reformer og tekniske ordninger gennemføres i god tid.

### **2.2. Detaljerede bemærkninger til benchmarkene under temablokken vedrørende dokumentetsikkerhed**

- *Tyrkiet bør fortsat udstede maskinlæsbare biometriske rejsedokumenter i overensstemmelse med ICAO's standarder og følge ICAO's anbefalede praksis, udfase pas, der ikke lever op til ICAO's krav, samt gradvis indføre internationale pas med biometriske data, herunder foto og fingeraftryk, i overensstemmelse med EU's standarder, navnlig Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004*

I overensstemmelse med de standarder, Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO) har fastsat, ophørte de tyrkiske myndigheder i 2010 med at udstede pas, der ikke overholder ICAO's standarder (dvs. pas, som ikke indeholder biometriske data), og begyndte udelukkende at udstede pas, der er i overensstemmelse med ICAO's standarder (dvs. pas, som indeholder meget stærke sikkerhedselementer og visse biometriske data; i Tyrkiets tilfælde et digitalt foto af indehaverens ansigt). Der er stadig nogle tyrkiske pas i omløb, som ikke overholder ICAO's standarder, men de vil alle udløbe senest 25. november 2015.

De tyrkiske myndigheder er endnu ikke begyndt at indføre pas, der er i overensstemmelse med standarderne i Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 (dvs. pas med meget stærke sikkerhedselementer og flere biometriske data, bl.a. fingeraftryk og et digitalt foto). Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder systematisk begynder at udstede nye pas, der indeholder pasindehaverens fingeraftryk.

Det vil teknologisk være muligt for de tyrkiske myndigheder, da de allerede systematisk indsamler og lagrer fingeraftryk af alle borgere, der ansøger om pas (selv om disse hidtil ikke er blevet medtaget i passets chip). Kommissionen finder derfor, at dette benchmark er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

- *Gennemføre passende administrative foranstaltninger til sikring af integriteten og sikkerheden i personliggørelses-, distributions- og validationsprocessen for internationale pas og andre underliggende dokumenter*

Systemet i Tyrkiet er i overensstemmelse med ICAO's standarder og forekommer pålideligt, effektivt og solidt.

Alligevel finder Kommissionen, at dette krav kun **næsten er opfyldt**, da der under ekspertbesøget blev konstateret visse svagheder, som, selv om de er mindre, fortjener opmærksomhed for at undgå, at de skaber problemer fremover.

Navnlig den måde, hvorpå politiet destruerer udløbne pas, bør forbedres, således at mængden af fysiske dele af dokumentet, som på svingagtig måde kan genbruges til at forfalske pas, mindskes yderligere. Det henstilles også, at sikkerheden ved lagringen af blankopas i Ankara styrkes.

- *Oprette uddannelsesprogrammer og vedtage etiske kodekser om korrupsionsbekæmpelse rettet til embedsmænd i enhver offentlig myndighed, der behandler visa, underliggende dokumenter eller pas*

Der findes hensigtsmæssige procedurer og uddannelses- og kontrolsystemer i Tyrkiet. Kommissionen finder derfor, at dette benchmark er **opfyldt**.

- *Umiddelbart og systematisk indberette mistede og stjålne pas til Interpols LASP-database*

Det system, der er indført for at opfylde dette krav, synes hensigtsmæssigt. Kommissionen mener derfor, at dette benchmark er **opfyldt**.

- *Sikre et højt sikkerhedsniveau for underliggende dokumenter og id-kort samt fastlægge strenge procedurer for deres anvendelse og udstedelse*

De identitetskort, der på nuværende tidspunkt er i omløb, er fysisk set ikke særlig sikre dokumenter og relativt lette at forfalske. Sandsynligheden for, at der anvendes falske identitetskort i forbindelse med administrative procedurer, herunder udstedelse af pas, er dog meget lille. Det skyldes, at der findes et solidt og pålideligt personregistersystem i Tyrkiet, hvori alle borgere registreres og får et identifikationsnummer. Dette system, der forvaltes effektivt af befolkningsdepartementet i indenrigsministeriet, og den tilknyttede elektroniske database (MERNIS), som alle relevante tyrkiske myndigheder kan slå op i, udgør et pålideligt grundlag for at identificere tyrkiske borgere.

En svaghed ved det nuværende system er, at identitetskort udstedes uden udløbsdato, så billedet af indehaveren i tidens løb kan blive forældet. Når der ikke findes et pålideligt billede, kan det i visse tilfælde være meget svært at være sikker på, om den person, der fremviser identitetskortet, rent faktisk også er den legitime indehaver af det.

Som følge heraf finder Kommissionen, at dette krav i køreplanen **næsten er opfyldt**.

For fuldt ud at opfylde dette krav henstiller Kommissionen, at de tyrkiske myndigheder indfører bestemmelser, der sikrer, at ingen identitetskort fortsætter med at være gyldige, hvis billedet er forældet. En anden måde til at opnå et tilsvarende resultat på vil være ved at indføre en tidsbegrænsning for de eksisterende identitetskorts gyldighed eller at erstatte dem med nye kort, der indeholder biometriske data, som ikke risikerer at blive forældede.

- *Regelmæssigt udveksle paseksempler, visumformularer og oplysninger om falske dokumenter og samarbejde med EU om dokumentetsikkerhed*

Flere medlemsstater rapporterer allerede regelmæssigt, når de modtager paseksempler fra de tyrkiske myndigheder. Ingen medlemsstater har dog rapporteret, at de har modtaget oplysninger om forfalskede rejsedokumenter, som de tyrkiske myndigheder har opdaget. Derfor finder Kommissionen, at dette krav kun er **delvis opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder regelmæssigt og rettidigt giver alle EU-medlemsstater oplysninger om paseksempler og visumformularer udstedt af Tyrkiet.

Den henstiller også, at de rettidigt udveksler oplysninger med alle medlemsstaterne om falske rejsedokumenter og visa, som de tyrkiske retshåndhævende myndigheder og rejsearrangører, der opererer i Tyrkiet, opdager. Der bør i den forbindelse sættes særlig fokus på tilfælde heraf, der opdages i Istanbul Atatürk-lufthavn, som er blevet et nøglepunkt for afrejse og transit for passagerer, der rejser til EU.

De tyrkiske myndigheder opfordres også til at udvikle den gensidige bistand og det operationelle samarbejde med EU-medlemsstaterne, navnlig EU-medlemsstaternes forbindelsesofficerer inden for politiet, der er udstationeret i Tyrkiet, for derved at forbedre både Tyrkiets og EU-medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders kapacitet til at opdage falske rejsedokumenter og visa.

- *Vedtage og gennemføre foranstaltninger til sikring af integritet og sikkerhed i civilstands- og civilregistreringsprocessen, herunder integration og sammenkobling af de relevante databaser og kontrol af de scannede data i forhold til civilstandsdatabase, idet der tages særligt hensyn til ændringer af personers basale personoplysninger*

Det system, der er indført for at opfylde dette krav, er hensigtsmæssigt. Kommissionen finder derfor, at dette krav er **opfyldt**.

### **3. TEMABLOK 2: MIGRATIONSSTYRING**

#### **3.1. Generel vurdering**

Det er svært at kontrollere de tyrkiske grænser på grund af deres længde og de geografisk udfordrende forhold. I de senere år er de som følge af situationen i Syrien og Irak blevet endnu mere komplekse at forvalte. Tyrkiet, som traditionelt er bestemmelses- og transitland for strømmen af ulovlige migranter fra forskellige dele af verden, oplevede for nylig en hidtil uset stor flygtningestrøm, bl.a. ankom der ca. 1,5 mio. syrere, der flygtede fra konflikten i deres land.

De tyrkiske myndigheder har iværksat en fuldstændig reform af deres system til forvaltning af migrationen ved i 2013 at vedtage loven om udlændinge og international beskyttelse, som trådte i kraft den 11. april 2014. Med loven blev der også oprettet en ny specialiseret civil myndighed (generaldirektoratet for migrationsstyring i indenrigsministeriet), som har ansvaret for indvandrere og flygtninge, hvilket tidligere var politiets opgave.

Ud fra et retligt og institutionelt perspektiv er denne reform med til at bringe Tyrkiet et skridt nærmere EU og internationale standarder på området migrationsstyring og hen imod opfyldelsen af kravene i køreplanen. Denne lov og andre aspekter af reformen skal nu gennemføres. Der er også behov for lignende reformer på andre områder under temablok 2, navnlig grænseforvaltning og visumpolitik.

#### **3.2. Detaljerede bemærkninger til benchmarkene under temablokken vedrørende migrationsstyring**

##### **3.2.1. Grænseforvaltning**

- *Foretage passende ind- og udrejsekontrol og grænseovervågning langs alle landets grænser, navnlig langs grænserne til EU-medlemsstaterne, på en sådan måde, at det vil resultere i en væsentlig og varig nedgang i antallet af personer, der har held til ulovligt at krydse de tyrkiske grænser med henblik på enten udrejse fra eller indrejse til Tyrkiet*

Antallet af ulovlige migranter, for hvem det lykkes at passere de tyrkiske grænser ulovligt og uden at blive opdaget af de tyrkiske grænsemyndigheder, er fortsat relativt højt. Det må dog erkendes, at de tyrkiske myndigheder med ansvar for grænseforvaltningen gør en betydelig indsats for at klare situationen og er ved at indsætte betydelige menneskelige, økonomiske og tekniske ressourcer i disse bestræbelser.

Kommissionen finder, at Tyrkiet **kun delvis opfylder disse krav i forbindelse med benchmarket, men har gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt.**

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder fortsat arbejder for at forbedre deres resultater på dette område, navnlig ved at reformere og styrke deres grænsemyndigheder. Følgende foranstaltninger kunne efter Kommissionens opfattelse være med til at sikre, at de tyrkiske myndigheder gør betydelige fremskridt med at opfylde dette benchmark:

- Der bør gennemføres en ordentlig risikoanalyse af hele grænsen, navnlig de områder, der er mest udsatte, hvad angår ulovlig migration og risikoen for, at der anvendes falske dokumenter. Denne analyse bruges til at vurdere, hvor mange ressourcer der specifikt er brug for til hvert grænseområde, og hvilke metoder det vil være mest hensigtsmæssigt at anvende.
  - Landstyrkerne bør også anvende mere fleksible overvågningsprocedurer for i højere grad at pågribe menneskesmulere i alle de grænseområder, de er ansvarlige for.
  - Det operationelle samarbejde mellem politiet og toldmyndighederne bør styrkes. De efterforskningsredskaber og oplysninger, som toldmyndighederne råder over, bør i stigende grad komme politiet til nytte. Grænseovergangsstederne skal organiseres og forvaltes således, at det sikres, at der er tilstrækkelig tid og personale og passende plads og midler til også at kontrollere personer.
  - Gendarmeriets aktiviteter med at patruljere de områder, der støder op til grænse- og kystområder bør øges. Det vil øge sandsynligheden for at pågribe ulovlige migranter, der har passeret landets østlige grænser ved at undgå landstyrkernes kontrol, og dem, der er ved at forberede en ulovlig udrejse af landet langs grænserne til Grækenland og Bulgarien.
  - Politiet bør lægge større vægt på at opdage forfalskede rejsedokumenter og ægte rejsedokumenter, der anvendes af bedragere, navnlig i Istanbuls Atatürk-lufthavn, men også ved andre af Tyrkiets grænser. Ikke blot de rejsedokumenter, der opdages, bør systematisk beslaglægges, og de personer, der bruger dem, retsforfølges, men der bør også altid iværksættes en efterforskning for at identificere og opløse de kriminelle net, der fremskaffede dokumenterne.
  - Paskontrollen bør være mere systematisk for passagerer i internationale transitområder i tyrkiske lufthavne, navnlig for passagerer, der rejser til EU.
  - Den mulighed, som visse personkategorier på nuværende tidspunkt har for at passere den tyrkiske grænse ved fremvisning af identitetskort, der ikke overholder ICAO's standarder, bør genovervejes.
- *Vedtage og effektivt gennemføre lovgivning til regulering af personbevægelser ved de ydre grænser samt lovgivning om organisering af grænsemyndighederne og deres opgaver i overensstemmelse med den nationale handlingsplan for gennemførelse af Tyrkiets integrerede grænseforvaltningsstrategi, som blev godkendt af de tyrkiske myndigheder den 27. marts 2006, og de principper og den bedste praksis, der er fastlagt i EU's Schengengrænsekodeks og Schengenkatalog*

Kommissionen finder, at dette krav **ikke er opfyldt**, fordi den nationale handlingsplan for gennemførelsen af Tyrkiets integrerede grænseforvaltningsstrategi kun i meget begrænset omfang er blevet gennemført, og et af nøgleelementerne heri er ikke blevet gennemført overhovedet. Der er tale om et forslag om at oprette en enkelt ikke-militær, specialiseret grænseorganisation og overføre alt ansvar for og alle ressourcer til grænseforvaltning til den. De er på nuværende tidspunkt fordelt på mange forskellige myndigheder (dvs. toldmyndighederne, kystvagten og landstyrkerne).



Kommissionen henstiller derfor, at de tyrkiske myndigheder vedtager alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre handlingsplanen, navnlig den lovgivning, der er nødvendig for at oprette den nye grænseorganisation.

Indtil denne fælles, ikke-militære og specialiserede grænseorganisation kan oprettes, henstiller Kommissionen derudover, at de tyrkiske myndigheder i stedet forbedrer den måde, hvorpå de forskellige eksisterende grænsemyndigheder fungerer og samarbejder med hinanden for at sikre en moderne og integreret grænseforvaltning. Kommissionen henstiller bl.a., at de tyrkiske myndigheder:

- gennemgår den måde, hvorpå landstyrkerne fungerer i relation til grænseforvaltningen for at sikre, at de tropper, der har ansvaret for at overvåge landgrænserne, begrænses mindst muligt af modstridende regler og forpligtelser som følge af, at de er en del af hæren, og i stigende grad får mulighed for:
    - ❖ fuldt ud at samarbejde med andre relevante retshåndhavende myndigheder og grænsemyndigheder
    - ❖ at udvikle mere fleksible patruljerings teknikker og
    - ❖ at tilrettelægge deres arbejde og aktiviteter med henblik på deres prioriterede opgave, nemlig at bekæmpe smugling på tværs af grænserne
  - at vedtage foranstaltninger for at sikre, at grænsemyndighederne samarbejder tættere med hinanden og med gendarmeriet. Sådanne foranstaltninger kan bl.a. omfatte:
    - ❖ indførelse og anvendelse af interoperable kommunikationsredskaber
    - ❖ udveksling af forbindelsesofficerer for at deles om de tekniske ressourcer og oplysninger
    - ❖ gensidig adgang til hinandens databaser, således at de hver især under ekstraordinære omstændigheder kan fungere inden for deres respektive gensidige kompetenceområde
    - ❖ udvikling af fælles arbejdsmetoder eller gennemførelse af fælles operationer på grundlag af trusselsanalyser, de har foretaget i fællesskab
    - ❖ udveksling af statistiske oplysninger
    - ❖ udvikling af fælles uddannelsesprogrammer
    - ❖ indførelse af procedurer, der gør det muligt for patruljer fra forskellige institutioner at kommunikere direkte med hinanden og tage initiativ til at handle sammen, når det er nødvendigt
    - ❖ oprettelse af mekanismer til rettidig udveksling af oplysninger og efterretningsoplysninger på operationelt plan samt til koordinering af og samarbejde om operationerne for at sikre, at ulovlige indvandrere, der er i transit på steder, hvor flere myndigheder er kompetente, lettere kan pågribes ved effektivt at anvende de ressourcer, der står til rådighed for disse myndigheder
    - ❖ styrkelse af den koordinerende rolle, kontoret for integreret grænseforvaltning har.
- *Træffe de nødvendige budgetmæssige og andre administrative foranstaltninger til at sikre deployering af veluddannede og kvalificerede grænsevagter (i tilstrækkeligt*

*antal) ved grænseovergangsstederne og langs alle landets grænser, navnlig ved grænserne til EU's medlemsstater, og sikre, at effektiv infrastruktur, effektivt udstyr og effektiv it-teknologi er til rådighed, bl.a. gennem en mere udbredt anvendelse af overvågningsudstyr, navnlig såvel mobile som faste elektroniske midler, videoovervågning, infrarøde kameraer og andre sensorsystemer*

De tyrkiske myndigheder er ved at indsætte betydelige menneskelige og tekniske ressourcer samt infrastruktursystemer langs landets grænser. Det viser, at de er fast besluttet på løbende at forbedre grænsepersonalets beredskab og kvaliteten af det udstyr, de har til deres rådighed. Det arbejde, landstyrkerne udfører med at overvåge Tyrkiets landgrænser og kystvagtens professionalisme er navnlig imponerende. Politiet har en database, POLNET, som er et effektivt redskab til at registrere passagerers ind- og udrejse på tværs af grænserne og kontrollere deres ret til at gøre det.

Der er dog plads til betydelige forbedringer, så Kommissionen finder, at dette benchmark kun er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt.**

Kommissionen henstiller bl.a., at de tyrkiske myndigheder træffer følgende foranstaltninger:

- Brugen af værnepligtige til at overvåge de "grønne grænser" bør gradvis begrænses til hjælpefunktioner alene. Det kan også kræve øget brug af tekniske overvågningsredskaber (bl.a. brug af radarer på biler, ubemandede luftfartøjer og termografikameraer samt centraliseret kontrol af overvågningsdata).
- Uddannelsen af personale, der arbejder langs den "grønne grænse", bør være anderledes end det normale pensum i hæren, idet der skal fokuseres på grænseforvaltningsspørgsmål.
- Rotationen for landstyrkernes professionelle personale bør begrænses til grænsebrigaderne for at muliggøre specialisering og udvikling af kulturen og metoderne vedrørende grænsearbejde. Hvis det ikke er muligt, bør der gives et incitament til alle dem, der ønsker at specialisere sig på dette område. Det samme gælder for politiet med henblik på at udvikle reelle specialister i at afsløre forfalskede rejsedokumenter og bedragere.
- Der bør gradvis udvikles et integreret system af kystradarer til at overvåge søgrænserne og gøre det muligt at få et reelt situationsbillede. Det bør suppleres af øget brug af luftovervågning, således at der sikres en hurtig reaktion på migranters ulovlige afrejse fra Tyrkiets territorialfarvand.

➤ *Fremme samarbejdet og informationsudvekslingen mellem personale og organer med ansvar for grænseforvaltning, toldmyndighederne og de øvrige retshåndhævende myndigheder med henblik på at styrke kapaciteten til at indhente efterretninger, anvende menneskelige og tekniske ressourcer effektivt og handle på en koordineret måde*

Kommissionen finder, at dette krav **kun er delvis opfyldt**, navnlig fordi de foranstaltninger, som de tyrkiske myndigheder træffer på nuværende tidspunkt kun sikrer en løs koordinering mellem grænsemyndighederne baseret på regelmæssige møder på højtstående plan uden ordentlige institutionelle mekanismer, der kan sikre, at de forskellige organer rent faktisk arbejder sammen på integreret vis.

For at opfylde kravet i forbindelse med dette benchmark opfordres de tyrkiske myndigheder til at gennemføre de foranstaltninger, der allerede er anbefalet i forbindelse med de tidligere krav for derved at sikre, at de retshåndhævende myndigheder og landstyrkerne arbejder tættere sammen og gør det muligt at skabe en integreret grænseforvaltning.

- *Tilrettelægge uddannelsesprogrammer og vedtage etiske regler for bekæmpelse af korrupsion, der er målrettet grænsevagter, toldere og andet personale, der er beskæftiget med grænseforvaltning*

Kommissionen finder, at dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**. De tyrkiske myndigheder har retsfor skrifter med de etiske kodekser, som alle i den offentlige forvaltning og de retshåndhævende myndigheder skal overholde.

Kommissionen henstiller dog, at Tyrkiet:

- udarbejder udgaver af den generelle etiske kodeks, som mere specifikt gælder for den situation, de ansvarlige for grænseforvaltningen befinder sig i
- udarbejder hensigtsmæssige uddannelsesmoduler for at skabe øget bevidsthed om disse og
- indfører overvågningsmekanismer.

- *Gennemføre det aftalememorandum, der er undertegnet sammen med Frontex, på en effektiv måde, bl.a. ved at udvikle fælles samarbejdsinitiativer og udveksle data og risikoanalyser*

Kommissionen finder, at dette krav på nuværende tidspunkt **er opfyldt**.

De tyrkiske myndigheder opfordres dog til at fortsætte og udbyde gennemførelsen af den treårige samarbejdsdagsorden, de enedes om med Frontex inden for rammerne af aftalememorandummet.

- *Sikre, at grænseforvaltningen finder sted i overensstemmelse med den internationale flygtningelovgivning og under fuldstændig overholdelse af non-refoulement-princippet, samtidig med at de personer, der har behov for international beskyttelse, sikres adgang til asylprocedurer*

I de senere år har de tyrkiske myndigheder ydet international beskyttelse til mere end en million asylansøgere fra Syrien og mange andre lande. Der er ikke rapporteret om tilfælde af afslag. Kommissionen finder derfor, at dette krav på nuværende tidspunkt **er opfyldt**.

- *Sikre passende samarbejde med tilgrænsende EU-medlemsstater og navnlig sigte mod at styrke forvaltningen af grænserne til EU-medlemsstaterne*

De nylige forbedringer af grænsesamarbejdet ved landgrænsen mellem de tyrkiske myndigheder og de græske og de bulgarske myndigheder for at forhindre ulovlig migration gør, at Kommissionen finder, at dette krav er **delvis opfyldt**.

For fuldt ud at opfylde dette benchmark henstiller Kommissionen, at de tyrkiske myndigheder træffer følgende foranstaltninger:

- Uddyber og konsoliderer samarbejdet med de græske og de bulgarske myndigheder langs landgrænsen, bl.a. gennem regelmæssige møder, som omfatter tyrkiske landstyrker, oprettelse af sikre kommunikationskanaler og indførelse af en stabil og struktureret mekanisme til koordinering og informationsudveksling, navnlig ved at hjælpe med til at oprette et kontaktcenter mellem de tre parter med sæde ved grænseovergangsstedet "Kapitan Andreevo".
- Udvikler det operationelle samarbejde med de græske myndigheder i den ægæiske region for at sikre, at samarbejdet til søs omfatter forebyggelse af ulovlig migration ved hjælp af informationsudveksling, og benytter ikke kun formelle meddelelser mellem de to involverede kystvagters hovedkvarterer, men også operationelle udvekslinger mellem dem, der arbejder på lokalt plan. Under henvisning til sidstnævnte punkt vil det være særdeles nyttigt at etablere et system for informationsudveksling og gensidig tidlig varsling mellem alle lokale myndigheder, der er involveret i forebyggelsen og bekæmpelsen af ulovlig migration.
- Som henstillet under temablok 1 sikrer, at det tyrkiske politi samarbejder og udveksler oplysninger med samt yder gensidig bistand til EU-medlemsstaternes forbindelsesofficerer i forbindelse med afsløring af falske og forfalskede dokumenter, som passagerer, der rejser fra eller er i transit gennem Tyrkiet til lufthavne i EU, potentielt kan anvende.

### **3.2.2. Visumpolitik**

- *Styrke uddannelsen i dokumentsikkerhed for Tyrkiets konsulære personale og grænsepersonale og udvikle og anvende det tyrkiske visuminformationssystem*

I lyset af den vægt, de tyrkiske myndigheder allerede har lagt på planen for uddannelse af personale ved grænsemyndighederne og i konsulater i at opdage forfalskede identitetspapirer, og det forhold, at der allerede findes adskillige databaser med oplysninger om udstedte visa, som kan konsulteres af politiet, finder Kommissionen, at dette benchmark er **delvis opfyldt, og at der er gode muligheder for yderligere fremskridt.**

Kommissionen henstiller dog, at de tyrkiske myndigheder:

- udvikler bedre uddannelsesmuligheder for personale ved grænsemyndighederne og i konsulaterne, navnlig for at forbedre deres evne til at genkende pas og visa fra Schengen- og OECD-landene samt de nye højsikrede tyrkiske visa, som man er ved at indføre, og
- fortsætter med at arbejde hen imod fuld integrering af den nuværende visumdatabase for at sikre, at de retshåndhavende myndigheder i Tyrkiet, som arbejder med grænseforvaltning eller bekæmpelse af ulovlig migration hurtigt kan kontrollere, om et tyrkisk visum på en udlændings pas er ægte, når den pågældende ønsker at indrejse eller allerede er indrejst på tyrkisk område.

- *Afskaffe udstedelse af visa ved grænserne som den almindelige procedure for statsborgere fra visse tredjelande og navnlig lande, der udgør en stor migrations- og sikkerhedsrisiko for EU*

De tyrkiske myndigheder udsteder stadig visa ved grænsen til borgere i 89 lande, hvoraf mange er lande, som de personer, der forsøger ulovligt at indvandre i EU, kommer fra. Den nye lov om udlændinge og international beskyttelse, der trådte i kraft i april 2014, har imidlertid fjernet Tyrkiets retlige mulighed for at udstede visa ved grænserne som almindelig procedure, og ifølge erklæringer fra de tyrkiske myndigheder vil visumsystemet ved grænserne sandsynligvis snart forsvinde (sandsynligvis ved udgangen af 2014). I lyset heraf finder Kommissionen, at dette benchmark er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**. Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder snarest muligt gennemfører denne ændring.

- *Bringe de nye tyrkiske visummærkater med bedre sikkerhedselementer i anvendelse og ophøre med at anvende visumstempler*

De tyrkiske myndigheder anvender stadig visumstempler, som er lette at forfalske, men de har nu afsluttet de tekniske forberedelser i forbindelse med de nye visummærkater med højsikkerhedselementer og bebudet, at de snart vil blive indført. Kommissionen finder derfor, at dette benchmark er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder bringer anvendelsen af visumstempler til ophør, begynder at anvende nye og mere sikre visummærkater i stedet og i rimelig tid udvider anvendelsen af sidstnævnte og erstatter alle andre former for visa, der anvendes på nuværende tidspunkt.

- *Indføre lufthavnstransitvisa.*

Kommissionen finder, at dette krav **næsten er opfyldt**, eftersom den nye lov om udlændinge og international beskyttelse giver de tyrkiske myndigheder mulighed for at anmode udlændinge, der ønsker at være i transit gennem Tyrkiet pr. fly på vej til et andet bestemmelsessted, og som således planlægger at indrejse i det internationale område i en tyrkisk lufthavn, at få et transitvisum fra et tyrkisk konsulat inden rejsen.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder gennemfører de relevante bestemmelser i den nye lov.

- *Ændre reglerne for, hvornår Tyrkiet giver statsborgere fra de lande, der primært udgør en vigtig kilde til ulovlig migration for EU, adgang til sit område, med henblik på at vanskeliggøre adgang for dem, der ønsker at rejse ind på tyrkisk område med det formål efterfølgende at forsøge ulovligt at krydse EU's ydre grænser*

Som nævnt tidligere, har statsborgere fra 89 lande, hvorfra mange anses for at udgøre en potentiel kilde til ulovlig migration, på nuværende tidspunkt mulighed for at indrejse på Tyrkiets område alene ved at indhente et visum ved den tyrkiske grænse. De tyrkiske myndigheder har dog bebudet, at de har til hensigt at stoppe visumsystemet ved grænserne.

Når det sker, vil statsborgere fra disse lande i princippet stadig let kunne opnå et visum ved at ansøge i e-visumsystemet. Dette system blev iværksat som et pilotprojekt i 2013 og blev taget rigtigt i brug i april 2014, men det har samme svagheder som visumsystemet ved grænserne.

På grundlag af de nuværende regler for e-visumsystemet er det dog ikke alle, der vil have mulighed for at få et e-visum. Statsborgere i lande (med få undtagelser), der anses som potentielle kilder til ulovlig migration, vil i stedet kun kunne ansøge om et e-visum til Tyrkiet, hvis de på tidspunktet for visumansøgningen allerede har et gyldigt visum eller en opholdstilladelse, der er udstedt af OECD- eller Schengenlandene.

I lyset heraf finder Kommissionen, at dette benchmark på nuværende tidspunkt kun er **delvis opfyldt, men at der er gode muligheder for at gøre fremskridt**.

For at gøre fremskridt, hvad angår opfyldelsen af dette benchmark, henstiller Kommissionen, at de tyrkiske myndigheder:

- straks bringer muligheden for, at statsborgere fra lande, der udgør en potentiel kilde til ulovlig migration, kan få visum ved grænsen, til ophør
- fortsat anvender strenge regler og anvender en selektiv tilgang til udstedelsen af visa via e-visumsystemet
- nøje kontrollerer, hvordan personer, der har ret til at indrejse i Tyrkiet via e-visumsystemet eller uden at behøve et visum, anvender disse foranstaltninger, og
- iværksætter hensigtsmæssige foranstaltninger for rettidigt at gribe ind over for potentielt misbrug, hvis det viser sig at være et udbredt problem blandt særlige nationaliteter eller personkategorier.

Under henvisning til sidstnævnte punkt og for at Kommissionen kan vurdere de fremskridt, Tyrkiet gør, hvad angår opfyldelsen af dette benchmark, skal de tyrkiske myndigheder regelmæssigt fremlægge oplysninger om:

- antallet af visa, de har udstedt til statsborgere fra bestemte lande med angivelse af, hvilke typer visa de har udstedt (grænsevisa, e-visa eller ambassadevisa)
- antallet af ulovlige migranter af bestemte nationaliteter, der pågribes i Tyrkiet, med angivelse af, hvilken type visa de havde, hvis de havde visa, og
- antallet og typen af forfalskede og falske visa og opholdstilladelser fra OECD- og Schengenlande, som de tyrkiske myndigheder fandt hos indehaverne af tyrkiske e-visa.

Hvis der sker en betydelig stigning i antallet af ulovlige migranter af en bestemt nationalitet, som pågribes i Tyrkiet eller langs grænsen mellem EU og Tyrkiet, vil Kommissionen også have brug for oplysninger fra de tyrkiske myndigheder om, hvilke foranstaltninger Tyrkiet har truffet eller har til hensigt at træffe for at løse dette problem.

- *Fortsette tilpasningen af Tyrkiets visumpolitik, lovgivning og administrative kapacitet til gældende EU-ret, navnlig over for de lande, der primært udgør en vigtig kilde til ulovlig migration for EU*

Som forklaret ovenfor har de tyrkiske myndigheder bebudet, at de har til hensigt at bringe udstedelsen af visa ved grænserne til ophør og erstatte visumstempler med højsikkerhedsvisummærkater i overensstemmelse med de regler og sikkerhedselementer, der anvendes i

Schengensystemet. Når visumsystemet ved grænserne er bragt til ophør, vil det indebære, at Tyrkiets negativliste for visumpligt kommer tættere på en tilpasning (selv om den stadig ikke vil være fuldt tilpasset) med den negativlist, Schengenlandene bruger.

Ingen af disse reformer er dog endnu blevet vedtaget.

På grundlag af de foreliggende oplysninger ser det ud til, at de tyrkiske konsulære myndigheder kun foretager en begrænset kontrol af visumansøgere sammenlignet med den kontrol, EU-medlemsstaterne foretager. Der udstedes normalt et visum, når myndighederne har kontrolleret, at ansøgeren opfylder visse krav (f.eks. at den pågældendes indrejse på tyrkisk område ikke er forbudt af retlige eller sikkerhedsmæssige årsager, og at den pågældende kan bevise, at han eller hun har tilstrækkelige midler til at dække de økonomiske udgifter ved opholdet i Tyrkiet og tilbagerejsen til hjemlandet). Der indsamles ingen supplerende dokumentation eller foretages en mere tilbundsående analyse for f.eks. at undersøge, om visumansøgeren har til hensigt at indrejse i Tyrkiet med henblik på efterfølgende at blive der som ulovlig indvandrer eller at anvende Tyrkiet som springbræt til ulovligt at passere EU's grænser.

I lyset heraf finder Kommissionen, at dette benchmark **kun er delvis opfyldt**.

For at gøre fremskridt, hvad angår opfyldelsen af dette benchmark, henstiller Kommissionen, at de tyrkiske myndigheder vedtager alle de reformer, de har bebudet, og ændrer deres system for udstedelse af visa og uddannelsen af det konsulære personale, der udsteder visa, idet de lader sig inspirere af Schengenvisumsystemet. For at vurdere, om Tyrkiet gør fremskridt og efterkommer denne henstilling, har Kommissionen brug for:

- kopier af de instrukser, der er sendt til tyrkiske konsulater og tyrkisk grænsepersonale, vedrørende de kriterier, der skal opfyldes, og de procedurer, der skal følges, når visumansøgninger skal accepteres, eller der skal gives afslag herpå, herunder listen over de dokumenter, som visumansøgere skal fremlægge, og
- detaljerede statistikker over de visumansøgninger, der er blevet accepteret, og dem, der er givet afslag på, og årsagerne til afslaget.

De tyrkiske myndigheder opfordres også til fortsat at arbejde på at tilpasse Tyrkiets negativliste til den negativlist, der anvendes af Schengenlandene og under alle omstændigheder undgå, at den afviger yderligere.

➤ ***Give borgere fra alle EU's medlemsstater ikkediskriminerende visumfri indrejse til tyrkisk område***

Kommissionen finder, at dette benchmark **ikke er opfyldt**, fordi det på nuværende tidspunkt kun er statsborgere fra 19 ud af de 28 EU-medlemsstater, der har ret til at indrejse på tyrkisk område uden visum.

Det vækker fortsat bekymring, at der reelt foretages diskriminering af ansøgere fra Republikken Cypern. De skal have visum for at indrejse på tyrkisk område og kan få det ved at ansøge i det tyrkiske e-visumsystem, men på webstedet for ansøgninger i e-visumsystemet henvises der til Republikken Cypern som "Den Græsk-Cypriotiske Administration af det Sydlige Cypern".

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder bringer denne diskriminerende behandling til ophør for at opfylde dette benchmark.

### 3.2.3 Transportvirksomheders ansvar

- *Vedtage og effektivt gennemføre lovgivningen om transportvirksomheders ansvar og fastlægge sanktioner*

Transportvirksomheder, der opererer i Tyrkiet, skal allerede tage passagerer med tilbage til deres afrejsested, hvis de tyrkiske myndigheder nægter dem indrejse på tyrkisk område, og dette krav blev bekræftet i den nye lov om udlændinge og international beskyttelse. I lyset heraf finder Kommissionen, at dette benchmark er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

For at opbygge et mere stringent system, forhindre ulovlige migranter i at ankomme til tyrkisk område og gøre fremskridt hen imod opfyldelsen af dette benchmark henstiller Kommissionen, at de tyrkiske myndigheder indfører en sanktionsordning for forsømmelige transportvirksomheder, idet der tages hensyn til bedste praksis i EU og internationalt.

### 3.2.4. International beskyttelse

- *Vedtage og effektivt gennemføre lovgivning og gennemførelsesbestemmelser i overensstemmelse med gældende EU-ret og med standarderne i Genèvekonventionen af 1951 om flygtnings retsstilling og protokollen hertil fra 1967 og således udelukke enhver geografisk begrænsning for at sikre overholdelse af non-refoulement-princippet, under hensyntagen til også den europæiske menneskerettighedskonvention og muligheden for at indgive en asylansøgning og for at opnå beskyttelse i form af flygtningestatus eller en lignende form for beskyttelse for enhver person, der har brug for international beskyttelse, samt give UNHCR mulighed for effektivt og uden restriktioner at gennemføre sit mandat på tyrkisk område*

Kommissionen finder, at Tyrkiet med vedtagelsen og ikrafttrædelsen i april 2014 af den nye lov om udlændinge og international beskyttelse har taget et betydeligt skridt hen imod opfyldelsen af dette benchmark, da det i loven fastsættes, at der skal indføres en national asylprocedure og beskyttelsesstatus, som overordnet er i overensstemmelse med internationale og EU's standarder.

Loven mindsker også virkningerne af den "geografiske begrænsning" til et meget marginalt niveau, som Tyrkiet anvender på Genèvekonventionen af 1951, og som de tyrkiske myndigheder har besluttet på nuværende tidspunkt fortsat at anvende. Denne begrænsning indskrænker konventionens anvendelsesområde i Tyrkiet til "personer, der er blevet flygtninge som følge af begivenheder i Europa". Den nye lov giver også enhver, der ikke er omfattet af den "geografiske begrænsning" (i loven henvises der til dem som "flygtninge omfattet af betingelser"), adgang til international beskyttelse i Tyrkiet. Den status, der gives til "flygtninge omfattet af betingelser" svarer ikke helt til den status, der gives til dem, der er omfattet af den "geografiske begrænsning", men forskellen er ikke stor. De steder, hvor loven giver skønsmæssige beføjelser med hensyn til dens gennemførelse, kan denne forskel blive næsten symbolsk.



Kommissionen bemærker dog, at da disse regler er nye, foreligger der ingen resultatliste over gennemførelsen. Nogle af de vigtigste aspekter af den situation, asylansøgere og personer, der er omfattet af international beskyttelse i Tyrkiet, står i, er ikke omfattet af lovgivningen, men afhænger af afledt ret, som endnu ikke er blevet vedtaget.

I lyset heraf finder Kommissionen, at dette benchmark er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

For at Kommissionens vurdering kan blive bedre, er det nødvendigt, at de tyrkiske myndigheder sikrer, at

- al den afledte ret, der er nødvendig for effektivt og fuldt ud at gennemføre loven vedtages
- lovens bestemmelser gennemføres effektivt og ensartet i hele landet.

Hvad angår det første punkt, vil det navnlig være vigtigt at sikre, at:

- lovens bestemmelser, navnlig muligheden for at få adgang til den procedure, hvor der træffes afgørelse om og gives international beskyttelsesstatus, også reelt anvendes på de asylansøgere og flygtninge (der er anerkendt af UNHCR), der allerede befandt sig på tyrkisk område, da loven trådte i kraft
- personer, om hvem det hedder, at de har opnået "midlertidig beskyttelse" i medfør af loven, vil i medfør af den afledte ret, der vil blive vedtaget, opnå en række rettigheder, der svarer til dem, EU's direktiv om midlertidig beskyttelse giver, og om nødvendigt mulighed for at få adgang til de procedurer, hvor det afgøres, om den enkelte skal have international beskyttelsesstatus
- "flygtninge omfattet af betingelser" får en status, som i praksis ikke er forskellig fra den, der gives til flygtninge, der er omfattet af den "geografiske begrænsning", som giver begge grupper ret til arbejdstilladelse, social bistand og mulighed for at integrere sig i overensstemmelse med fremgangsmåden i EU's kvalifikationsdirektiv.

- *Oprette et specialiseret organ, der er ansvarligt for procedurer for fastlæggelse af flygtningestatus med mulighed for effektive retsmidler, faktisk og retligt, ved en domstol, eller en ret og for at sørge for beskyttelse af og bistand til asylansøgere og flygtninge samt sikre dette organ og dets personale passende arbejdskapacitet og uddannelse*

Der er taget to betydelige skridt hen imod opfyldelsen af dette krav med oprettelsen af generaldirektivet for migrationsstyring og ikrafttrædelsen af loven om udlændinge og international beskyttelse, som bl.a. indeholder bestemmelser om fornyet behandling af ansøgninger om international beskyttelse, der er givet afslag på, og tilknyttede afgørelser om f.eks. frihedsberøvelse, både på administrativt og retsligt niveau.

Generaldirektoratet er endnu ikke færdigoprettet, navnlig ikke i provinsen, og dets ansvar for gennemførelsen af loven er i vid udstrækning stadig uddelegeret til andre myndigheder i den offentlige sektor, som handler under dets ansvar. De nødvendige institutionelle foranstaltninger til gennemførelse af den nye lov er endnu ikke alle blevet truffet, navnlig hvad angår uddelegeringen af beføjelser fra de centrale til de regionale og provinsielle myndigheder.

I lyset heraf finder Kommissionen, at dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt.**

For at Kommissionens vurdering kan blive bedre, er det nødvendigt, at de tyrkiske myndigheder sikrer, at

- lovens bestemmelser vedrørende indgivelse af klager og appeller på administrativt og retsligt niveau af afslag på ansøgninger om international beskyttelse og tilknyttede afgørelser om f.eks. frihedsberøvelse gennemføres effektivt og ensartet i hele landet, herunder at domstolsprøvelsen er uafhængig og upartisk
- generaldirektoratet for migrationsstyring afslutter sine intrainstitutionelle foranstaltninger og har det krævede personale, navnlig i provinsen, og at det tager ansvar for gennemførelsen af asylprocedurene i praksis
- der er en klar adskillelse af ansvaret for at sikre de rettigheder, som henholdsvis personer, der ansøger om international beskyttelse, og personer, der er omfattet heraf, har.

Kommissionen henstiller også, at de tyrkiske myndigheder opretter et integreret og pålideligt system til identificering af personer, der ansøger om international beskyttelse, og personer, der allerede har opnået dette. Systemet skal give omfattende og harmoniserede statistiske oplysninger.

- *Sørge for passende infrastrukturer og tilstrækkelige menneskelige ressourcer og midler til at sikre anstændig modtagelse og beskyttelse af asylansøgere og flygtnings rettigheder og værdighed*

Personer, der ansøger om international beskyttelse, og personer, der allerede er omfattet heraf i Tyrkiet, får normalt ikke tilbudt indlogering af myndighederne. De tyrkiske myndigheder tilbyder imidlertid indlogering af høj kvalitet i flygtningelejre til 220 000 syriske flygtninge. Kommissionen finder, at Tyrkiet opfylder kravene i forbindelse med dette benchmark **delvis, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt.**

Under de nuværende omstændigheder er det ikke realistisk at forvente, at de tyrkiske myndigheder sikrer indlogering til alle asylansøgere og personer, der er omfattet af international beskyttelse, i Tyrkiet. Kommissionen henstiller dog, at de tyrkiske myndigheder:

- opretter et passende antal modtagelsescentre, også for ikke-syriske ansøgere og personer, der er omfattet af international beskyttelse, og som ikke har nogen anden bolig, idet der sikres indlogering af i det mindste de mest udsatte grupper, idet der tages udgangspunkt i standarderne i direktivet om modtagelsesforhold og kvalifikationsdirektivet
  - tilrettelægger strategier og indfører institutionelle redskaber til at forhindre forskelsbehandling af dem, der får international beskyttelse, og sikrer lige adgang til indlogering af alle personer, der er omfattet af international beskyttelse, idet der tages udgangspunkt i standarderne i kvalifikationsdirektivet.
- *Give personer, der har fået tildelt flygtningestatus, mulighed for at forsørge sig selv,*

### ***adgang til offentlige tjenester, udøvelse af sociale rettigheder og mulighed for at integrere sig i Tyrkiet***

Tyrkiet har taget et betydeligt skridt hen imod opfyldelsen af dette krav med ikrafttrædelsen af loven om udlændinge og international beskyttelse, som indeholder bestemmelser om de rettigheder, personer, der har fået international beskyttelse, har til at få adgang til offentlig uddannelse, sundhedsvæsenet og arbejdsmarkedet, og med de foranstaltninger, landet har truffet for at sikre finansieringen af gennemførelsen af bestemmelserne om uddannelse og adgang til sundhedsvæsenet i praksis.

Af forskellige årsager er det imidlertid ikke alle og ikke overalt i Tyrkiet, at disse rettigheder reelt er garanteret. I lyset heraf finder Kommissionen, at dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder:

- sikrer, at alle, der er omfattet af international beskyttelse, herunder dem, der er omfattet af midlertidig beskyttelse og "flygtninge omfattet af betingelser" som defineret i den nye lov, effektivt og systematisk kan udøve deres rettigheder, hvad angår identitetskort og adgang til arbejdsmarkedet for derved at hjælpe dem med at blive selvforsørgende og integrere sig
- udformer og gennemfører strategier, der gør det lettere for dem, der har opnået international beskyttelse, at få adgang til disse rettigheder, da de risikerer at blive socialt marginaliserede, navnlig hvis de ikke er indlogeret af staten
- overvåger og kontrollerer, bl.a. ved at indsamle statistiske oplysninger, at personer, der har opnået international beskyttelse, at de reelt kan få adgang til offentlige tjenesteydelser og nyde godt af de muligheder for social bistand, der er fastsat i loven.

### **3.2.5. Ulovlig migration**

- ***Vedtage og gennemføre lovgivning om effektiv styring af migrationen indeholdende bestemmelser, der er i overensstemmelse med EU's og Europarådets standarder, om udlændinges og deres familiemedlemmers ind- og udrejse, korte eller lange ophold samt om modtagelse og tilbagesendelse af udlændinge, der er indrejst til eller opholder sig ulovligt i Tyrkiet, samt om disses rettigheder***

I lyset af vedtagelsen for nylig af loven om udlændinge og international beskyttelse og dens ikrafttrædelse finder Kommissionen, at dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

For at Kommissionens vurdering kan blive bedre, er det nødvendigt, at de tyrkiske myndigheder sikrer, at bestemmelserne i den nye lov gennemføres effektivt og samlet i hele landet, og at al relevant sekundær lovgivning vedtages.

- ***Etablere og begynde at anvende en mekanisme til overvågning af migrationsstrømme med data både om lovlig og ulovlig migration, oprette organer med ansvar for at indsamle og analysere data om antallet af migranter og migrationsstrømme og udarbejde et situationsbillede af ulovlige migrationsstrømme på nationalt, regionalt og lokalt plan samt af de forskellige oprindelseslande for den***

### *ulovlige migration, herunder gennemførelse af risikoanalyse og efterretning.*

I lyset af den nye rolle, generaldirektivet for migrationsstyring har fået med at indsamle og analysere statistiske oplysninger om migration, og de tyrkiske myndigheders samarbejde med Frontex finder Kommissionen, at dette benchmark er **delvis opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder giver generaldirektivet for migrationsstyring de nødvendige ressourcer til i praksis at begynde at udføre sin opgave med at indsamle og analysere statistiske data vedrørende alle relevante aspekter af migrationen.

Kommissionen henstiller også, at Tyrkiet fortsætter samarbejdet med Frontex og begynder at foretage en analyse af den risiko, forskellige lande, hvorfra der kommer ulovlige migranter til Tyrkiet, udgør.

- *Behandle de pullfaktorer, der letter de ulovlige migrationsstrømme ind i landet, og træffe foranstaltninger til at forbedre kapaciteten til at undersøge sager vedrørende organiseret ulovlig migration eller ulovlig migration med bistand*

Dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder gennemfører de nyligt vedtagne reformer af visum- og asylsystemet, afskaffer de tyrkiske pas uden biometriske identifikatorer og styrker arbejdsministeriets kapacitet til at føre tilsyn med og forhindre ulovlige migranter i at komme ind på arbejdsmarkedet.

For at Kommissionen kan vurdere de fremskridt, der gøres hen imod opfyldelsen af dette krav, er det nødvendigt, at den kan konstatere, at de tyrkiske retshåndhævende myndigheder har fået større kapacitet til at identificere og anholde ulovlige migranter og menneskesmuglere samt at udføre mere komplekse undersøgelser, der gør det muligt at opdage og opløse kriminelle net, der smugler migranter ind.

- *Effektivt søge at indgå og gennemføre tilbagetagelsesaftaler med de lande, der udgør en kilde til betydelige ulovlige migrationsstrømme mod Tyrkiet eller EU's medlemsstater*

De tyrkiske myndigheder har indgået nogle tilbagesendelsesaftaler, men meget få af dem er med lande, hvorfra der kommer et betydeligt antal ulovlige migranter. I nogle tilfælde har myndighederne forhandlet eller foreslået at forhandle om tilbagesendelsesaftaler med disse lande, men de har desværre ikke opnået resultater, navnlig da nogle af de aftaler, Tyrkiet indgik, efterfølgende ikke blev ratificeret. Tyrkiet har grænsesamarbejdsaftaler med nogle af sine naboer, som indeholder bestemmelser om tilbagetagelse af ulovlige migranter, men disse bestemmelser gennemføres sjældent. I lyset heraf finder Kommissionen, at Tyrkiet **kun delvis har opfyldt** dette benchmark.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder gør deres bedste for at sikre, at:

- de tilbagesendelsesaftaler, der hidtil er blevet undertegnet, træder i kraft
- bestemmelserne om tilbagetagelse i de aftaler om grænsesamarbejde, de har indgået med nabolande, gennemføres effektivt

- der gøres fremskridt, hvad angår forhandlinger om og indgåelse af tilbagesendelsesaftaler med mindst nogle de lande, hvorfra det største antal ulovlige migranter kommer til Tyrkiet.
- *Sikre tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til effektiv styring af migrationen, herunder også passende uddannelsesprogrammer*

Kommissionen finder, at dette krav **næsten er opfyldt**.

For at gøre yderligere fremskridt er det nødvendigt, at de tyrkiske myndigheder:

- afslutter oprettelsen af generaldirektoratet for migrationsstyring
- fortsat afsætter tilstrækkelige ressourcer til generaldirektoratet til, at det kan udføre sine opgaver.
- *Sikre effektiv udvisning af tredjelandstatsborgere, som opholder sig ulovligt på dets område*

Kommissionen finder, at dette krav **næsten er opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder styrker deres kapacitet til at fastslå nationaliteten på de ulovlige migranter, de pågriber, hvorved de mindsker risikoen for, at nogle af dem ikke bliver sendt ud, fordi de har givet falske oplysninger om deres oprindelse.

- *Fastlægge betingelserne for at give tredjelandstatsborgere, der er blevet udvist fra landet, mulighed for frivillig tilbagevenden samt være villig til at anvende denne metode*

Under hensyntagen til bestemmelserne i loven om udlændinge og international beskyttelse og de begrænsede pilotprogrammer for støtte til frivillig tilbagevenden, der allerede er blevet gennemført i Tyrkiet, finder Kommissionen, at dette benchmark er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

For at Kommissionens vurdering kan blive bedre, er det nødvendigt, at den får:

- oplysninger, der gør det muligt at kontrollere, hvordan de nye bestemmelser i tyrkisk lovgivning, der muliggør støtte til frivillig tilbagevenden, rent faktisk gennemføres
- statistiske oplysninger om antallet af personer, der får tilladelse til frivilligt at vende tilbage, og hvor mange der rent faktisk gør det.
- *Sørge for passende infrastruktur (herunder centre for frihedsberøvede) og styrke de ansvarlige organer for at sikre effektiv udvisning fra det tyrkiske område af tredjelandstatsborgere, som opholder sig ulovligt og/eller er ulovligt i transit på dets område, samtidig med at tilbagesendte tilbydes al nødvendig juridisk bistand samt social og psykologisk assistance og anstændige og retfærdige vilkår under frihedsberøvelsen og tilbagesendelsesprocedurer*

Kommissionen finder derfor, at dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

For at komme videre med opfyldelsen af dette benchmark henstiller Kommissionen, at de tyrkiske myndigheder fortsætter arbejdet med at opbygge og udstyre centre, der kan modtage ulovlige migranter på ordentlige vilkår, mens procedurerne for tilbagetagelse og tilbagesendelse pågår.

Kommissionen henstiller også, at disse personer i praksis får adgang til retshjælp, social og psykologisk bistand og ordentlige og rimelige detentionsforhold, navnlig gennem samarbejde med specialiserede organisationer, tildeling af de nødvendige ressourcer og anvendelse af veluddannet og motiveret personale.

## **4. TEMABLOK 3: OFFENTLIG ORDEN OG OFFENTLIG SIKKERHED**

### **4.1. Generel vurdering**

Situationen i Tyrkiet på dette område varierer og er undertiden selvmodsigende.

De retshåndhævende myndigheder er ressourcerige og aktive. Deres personale er sædvanligvis meget professionelle og engagerede specialister, og de gør en stor indsats for at bekæmpe kriminalitet og har opnået mange og væsentlige resultater. Resultaterne af indsatsen med at opdage og opløse kriminelle organisationer, der opererer i landet eller er involveret i tværnationale netværk, ligger dog under forventningerne.

Landet har betydelige og veletablerede redskaber til, at politiet og retsvæsenet kan samarbejde med internationale partnere, herunder EU-medlemsstaterne og EU-agenturerne. Resultaterne af dette samarbejde ligger imidlertid under det niveau, der er nødvendigt for både EU og Tyrkiet. Forskellige faktorer skaber problemer, bl.a. forskelle mellem EU-retten og tyrkisk lovgivning, de forskellige aftaler, parterne har indgået, og forskelle i den måde, hvorpå visse problemer tackles.

I mange tilfælde har tyrkiske embedsmænd udarbejdet udkast til love og aftaler - hvis gennemførelse ville styrke samarbejdet eller i højere grad udnytte Tyrkiets retshåndhævende myndigheders potentiale - som regeringen skal godkende eller undertegne, men af for Kommissionen ukendte årsager er disse ikke kommet videre i årevis.

Mange vigtige skridt fremad synes inden for rækkevidde og ville hurtigt kunne tages, forudsat at der er politisk vilje til reform.

### **4.2. Detaljerede bemærkninger til benchmarkene under temablokken vedrørende offentlig orden og offentlig sikkerhed**

#### **4.2.1. Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, terrorisme og korrupsion**

- *Fortsætte og afslutte gennemførelsen af sin nationale strategi og handlingsplan for bekæmpelse af organiseret kriminalitet (navnlig grænseoverskridende aspekter) og sikre passende menneskelige og økonomiske ressourcer til gennemførelsen heraf*

Tyrkiet stiller med betydelige finansielle, tekniske og menneskelige ressourcer til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Som det bl.a. fremgår af det tyrkiske politis rapport om bekæmpelse af smugling og organiseret kriminalitet for 2013, opnår de retshåndhævende myndigheder betydelige resultater på dette område.

Kommissionen mangler dog stadig oplysninger om de konkrete foranstaltninger, de tyrkiske myndigheder har truffet for at gennemføre handlingsplanen for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, eller om, hvordan sådanne foranstaltninger og den overordnede strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet kan være med til effektivt at dæmme op for den trussel, som de kriminelle organisationer, der opererer i Tyrkiet, udgør. Der synes desuden ikke at foreligge en analyse af den måde, hvorpå de kriminelle organisationer er struktureret og opererer i Tyrkiet. Som følge heraf finder Kommissionen, at kravet i forbindelse med dette benchmark kun er **delvis opfyldt**.

For at Kommissionens vurdering kan blive bedre, er det nødvendigt, at de tyrkiske myndigheder:

- fremlægger oplysninger om de konkrete foranstaltninger, de rent faktisk har truffet for at gennemføre handlingsplanen
  - fremlægger oplysninger, der gør det muligt for Kommissionen at forstå arten og størrelsen af de kriminelle organisationer i Tyrkiet, og som fokuserer på dem, der opererer nationalt eller tværnationalt, med angivelse af deres typiske geografiske og økonomiske aktivitetsområder, og forklarer, hvordan de tyrkiske myndigheder vil opløse disse kriminelle organisationer og bekæmpe deres aktiviteter.
- *Undertegne og ratificere Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel samt vedtage og effektivt gennemføre lovgivning, herunder bestemmelser i overensstemmelse med standarderne i denne konvention samt gældende EU-ret vedrørende bekæmpelse af menneskehandel, retsforfølgelse af menneskehandlere og beskyttelse af og bistand til deres ofre*

Tyrkiets straffelov og loven om udlændinge og international beskyttelse indeholder bestemmelser, der gør det muligt at retsforfølge menneskehandlere og yde bistand til ofre for menneskehandel. Der er dog endnu ikke blevet vedtaget en samlet retligt ramme for menneskehandel, og Europarådets relevante konvention er blevet undertegnet, men ikke ratificeret.

I lyset heraf finder Kommissionen, at dette krav **kun er delvis opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder:

- ratificerer Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel
  - vedtager en lov, der overordnet set tackler problemet med menneskehandel i overensstemmelse med konventionens og EU-rettens standarder.
- *Sørge for passende infrastrukturer og tilstrækkelige menneskelige ressourcer og midler til at sikre anstændig modtagelse og beskyttelse af ofre for menneskehandels rettigheder og værdighed samt til at støtte deres sociale og erhvervsmæssige reintegration*

Kommissionen finder, at dette benchmark er **delvis opfyldt** takket være det arbejde, Tyrkiet allerede har gjort for at yde støtte til ofre for menneskesmuglere.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder:

- øger deres støtte for at klare det antal ofre, der reddes, navnlig ved at åbne og drive supplerende centre
  - udvikler programmer for at hjælpe ofrene med at blive reintegreret i samfundet både social og professionelt og
  - sikrer, at det personale, der arbejder med ofre for menneskehandel, får en hensigtsmæssig uddannelse.
- *Ratificere Europarådets konvention om hvidvaskning, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold samt om finansiering af terrorisme (CETS 198) og gennemføre dens bestemmelser i den*



*nationale lovgivning og vedtage og effektivt gennemføre lovgivning, der gør det muligt at opfylde kravene i denne konvention samt i Den Finansielle Aktionsgruppes henstillinger om at indføre et system til indefrysning af aktiver og en definition af finansiering af terrorisme*

Selv om Tyrkiet endnu ikke har ratificeret den relevante konvention, har landet udformet national lovgivning og skabt administrativ kapacitet til at bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Kommissionen finder derfor, at dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt.**

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder:

- ratificerer og gennemfører konventionen
- reviderer den nationale lovgivning for at sikre en yderligere tilpasning til konventionens bestemmelser
- etablerer et system for at centralisere indsamlingen af statistikker om konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold
- fuldt ud efterkommer henstillingerne fra Den Finansielle Aktionsgruppe.

De tyrkiske myndigheder opfordres også til at overveje at etablere et kontor for inddrivelse af aktiver med henblik på konfiskation og inddrivelse af udbyttet fra strafbart forhold.

➤ *Ratificere Europarådets konvention om it-kriminalitet og vedtage lovgivning og gennemføre foranstaltninger, der gør det muligt at gennemføre denne konvention*

I lyset af Tyrkiets nylige ratifikation af konventionen, som de tyrkiske myndigheder endnu ikke er begyndt at gennemføre, og den betydelige kapacitet, de retshåndhavende myndigheder har fået til at bekæmpe internetkriminalitet, finder Kommissionen, at dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt.**

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder begynder at gennemføre konventionen og revidere den nationale lovgivning, så den fuldt ud bliver i overensstemmelse med bestemmelserne i konventionen, idet der især skal fokuseres på konventionens artikel 9, 16, 17 og 18.

➤ *Fortsætte med gennemførelsen af den nationale strategi og handlingsplanen mod narkotika og narkotikamisbrug og udvikle samarbejdet med Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN)*

De tyrkiske myndigheder synes at være meget engageret i bekæmpelsen af narkotikasmugling. Desuden samarbejder de med EMCDDA og er ved at gennemføre strategien og handlingsplanen.

Det tyrkiske indenrigsministeriums narkotikarapport for 2013 indeholder ret omfattende oplysninger om fænomenet narkotikahandel og narkotikamisbrug i Tyrkiet samt om, hvilke strategier de tyrkiske myndigheder har fastlagt for at dæmpe op herfor. De tyrkiske myndigheder giver dog ingen detaljerede oplysninger om, hvilke konkrete foranstaltninger der er truffet for at gennemføre handlingsplanen.

Tyrkiet ratificerede samarbejdsaftalen med EMCDDA den 29. juni 2012, men de tyrkiske myndigheder deponerede aldrig det officielle dokument, hvilket forhindrer, at aftalen træder i kraft i Tyrkiet.

I lyset heraf finder Kommissionen, at dette benchmark er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt.**

For at Kommissionens vurdering kan blive bedre, har den brug for at få detaljerede oplysninger om, hvilke foranstaltninger de tyrkiske myndigheder har truffet for effektivt at gennemføre den nuværende handlingsplan til bekæmpelse af narkotika og narkotikamisbrug.

Kommissionen henstiller desuden, at de tyrkiske myndigheder fortsat forbedrer den (allerede høje) kvalitet af deres årlige rapporter og muliggør ikrafttrædelsen af samarbejdsaftalen med EMCDDA ved at deponere det officielle ratifikationsdokument.

➤ *Fortsætte med gennemførelsen af den nationale strategi og handlingsplanen mod korruption og Greco-anbefalingerne (I., II. og III. evalueringsrunde)*

Kommissionen finder, at dette benchmark kun er **delvis opfyldt**, fordi der ifølge de sparsomme oplysninger fra de tyrkiske myndigheder kun er blevet fulgt op på nogle af Greco-anbefalingerne, og kun nogle af foranstaltningerne i handlingsplanen til bekæmpelse af korruption er blevet gennemført.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder:

- følger op på alle Greco-anbefalingerne
- færdiggør gennemførelsen af handlingsplanen mod korruption
- fremlægger detaljerede oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet for at gennemføre disse to henstillinger.

Da den nuværende strategi og handlingsplan til bekæmpelse af korruption udløber i 2014, henstiller Kommissionen også, at de tyrkiske myndigheder vedtager og begynder gennemførelsen af en ny strategi og en ny handlingsplan.

Disse dokumenter bør baseres på en grundig undersøgelse af, hvordan korruptionen kan forebygges og bekæmpes, og indeholde:

- strenge frister for gennemførelsen af de planlagte foranstaltninger
- budgetbevillinger:
- oplysninger om de institutioner og personer, der er ansvarlige for gennemførelsen af foranstaltningerne
- indikatorer for, hvor vellykkede de er.

Civilsamfundet bør indgå i processen med at udarbejde og kontrollere disse dokumenter, mens den overordnede kontrol af og rapportering om gennemførelsen af handlingsplanen bør forestås af et organ i den offentlige sektor eller en arbejdsgruppe, der har beføjelse til at handle med den nødvendige grad af uafhængighed.

#### 4.2.2. Retligt samarbejde

- *Gennemføre og overholde internationale konventioner vedrørende retligt samarbejde om strafferetlige spørgsmål (navnlig Europarådets konvention om udlevering (nr. 24 fra 1957, herunder de endnu ikke gennemførte tillægsprotokoller fra 1975, 2010 og 2012), om gensidig retshjælp i straffesager (nr. 30 fra 1959, herunder den endnu ikke gennemførte tillægsprotokol fra 2001) og om overførelse af domfældte (nr. 112 fra 1983, herunder den endnu ikke gennemførte tillægsprotokol fra 1997)*

Tyrkiet er allerede part i mange af de konventioner og protokoller, der er nævnt i dette benchmark, er ved at gennemføre dem og har til hensigt at undertegne flere. Kommissionen finder derfor, at dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder undertegner, ratificerer og gennemfører de tre protokoller til konventionen om udlevering, protokollen til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager og protokollen om overførelse af domfældte, som Tyrkiet endnu ikke er part i.

- *Træffe foranstaltninger, der sigter mod at forbedre effektiviteten af dommeres og anklageres retlige samarbejde om strafferetlige spørgsmål med EU's medlemsstater og med landene i regionen*

De tyrkiske myndigheder og eksperter har arbejdet på at udarbejde en enkelt overordnet retsakt, hvori det klart og tydeligt fastsættes, hvilken procedure de tyrkiske myndigheder skal følge for mest effektivt at anmode om og indgå i internationalt juridisk samarbejde i straffesager. Der er dog endnu ikke vedtaget en sådan retsakt.

I lyset heraf finder Kommissionen, at dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

For at komme videre med opfyldelsen af dette benchmark opfordrer Kommissionen Tyrkiet til at overveje at vedtage en sådan omfattende retsakt.

Kommissionen henstiller desuden, at Tyrkiet fortsætter med at træffe relevante administrative, tekniske og retlige foranstaltninger, herunder uddannelse, for at sikre, at de tyrkiske myndigheder hurtigere kan reagere på anmodninger om retlig bistand i straffesager.

- *Udvikle arbejdsrelationer med Eurojust*

De tyrkiske myndigheder udnytter alle foreliggende muligheder for at udvikle de arbejdsrelationer, Eurojust tilbyder dem. Tyrkiets evne til at indgå i et fuldt samarbejde med Eurojust er imidlertid strukturelt begrænset, da der ikke findes en national lovgivning om databeskyttelse i overensstemmelse EU-retten. Eurojust kan derfor ikke udveksle personoplysninger og fortrolige oplysninger, der er relevante for konkrete retssager med de tyrkiske myndigheder.

I lyset heraf finder Kommissionen, at dette krav **kun er delvis opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder vedtager og begynder at gennemføre national lovgivning om databeskyttelse i overensstemmelse med EU-retten.

Kommissionen henstiller også til dem i mellemtiden at fremlægge oplysninger om de foranstaltninger, de har til hensigt at gennemføre for at udvikle deres arbejdsrelationer med Eurojust.

- *Fortsætte med gennemførelsen af Haagerkonventionen af 1980 om de civile retlige virkninger af internationale barnebortførelser og tiltræde Haagerkonvention af 1996 om kompetence, lovvalg, anerkendelse, fuldbyrdelse og samarbejde vedrørende forældreansvar og foranstaltninger til beskyttelse af børn samt Haagerkonventionen af 2007 om international inddrivelse af børnebidrag og andre former for underholdsbidrag*

Tyrkiet er ved at gennemføre Haagerkonventionen fra 1980, selv om der ofte er forsinkelser i den forbindelse. Landet er ikke part i konventionerne fra 1996 og 2007, selv om det er part i andre konventioner vedrørende lignende spørgsmål, men på en anden måde. Som følge heraf finder Kommissionen, at dette krav **kun er delvis opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder:

- tiltræder Haagerkonventionerne af 1996 og 2007
- træffer effektive foranstaltninger for at sikre acceptable mindskelser af forsinkelserne i de procedurer, der følger af Haagerkonventionen fra 1980.

Under henvisning til dette sidste punkt opfordres de tyrkiske myndigheder til at lægge særlig vægt på at reformere den procedure, hvorved Haagerkonventionen på nuværende tidspunkt gennemføres for derved at sikre, at retssagerne indledes hurtigere og varer kortere (navnlig i forbindelse med appelsager), og at disse sager behandles ved specialiserede domstole.

De tyrkiske myndigheder opfordres også til at overveje at udnævne en dommer som kontaktpunkt for det internationale Haagnetværk af dommere, således at samarbejdet om sager, der er omfattet af Haagerkonventionerne, bliver lettere.

- *Tilbyde alle EU's medlemsstater effektivt retligt samarbejde om strafferetlige spørgsmål, herunder i udleveringssager, bl.a. ved at fremme direkte kontakter mellem de centrale myndigheder*

Tyrkiets mulighed for at tilbyde fuldt ud at samarbejde med EU-medlemsstaterne i sager om udlevering hindres hovedsageligt af visse strukturelle begrænsninger, især bestemmelserne i forfatningen om ikke at tillade udlevering af dets statsborgere. På samme måde kan EU-borgere ikke udleveres til Tyrkiet. Inden for disse begrænsninger og under hensyn til princippet om gensidighed og gældende internationale konventioner er Tyrkiet dog principielt parat til at samarbejde med EU-medlemsstaterne om udlevering af udenlandske statsborgere. I Tyrkiets retsorden er der også bestemmelser, der gør det muligt for landet på nationalt plan at iværksætte retsforfølgning eller at håndhæve udenlandske domme over tyrkiske statsborgere, der er flygtet til Tyrkiet, efter at de har begået forbrydelser i udlandet.

En anden begrænsning i Tyrkiets mulighed for at samarbejde med EU-medlemsstaterne i straffesager er, at de tyrkiske myndigheder er tilbageholdende med at give en positiv opfølgning på anmodninger om retligt samarbejde fra visse EU-medlemsstater, hvis retslige myndigheder har afvist tidligere anmodninger om retligt samarbejde fra Tyrkiet. De tyrkiske myndigheder følger denne fremgangsmåde selv i sager, hvor en medlemsstats afvisning havde tekniske årsager, navnlig forskelle i lovgivningen og de retlige garantier mellem EU-

medlemsstaten og Tyrkiet vedrørende den specifikke straffelovsovertrædelse, anmodningen vedrørte. Trods denne vigtige begrænsning indgår de tyrkiske myndigheder i et effektivt samarbejde om straffesager med de fleste af EU-medlemsstaterne, selv om omfanget og effektiviteten af samarbejdet med dem kan variere betydeligt.

I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at dette benchmark er **delvis opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder:

- indtager en mere samarbejdsvillig holdning over for myndighederne i medlemsstater, som retter henvendelse til dem i forbindelse med det strafferetlige samarbejde, for derved at udvikle en høj grad af gensidig informationsudveksling om de respektive landes gældende lovgivninger og procedurer og afstå fra en streng anvendelse af princippet om gensidighed
- fortsætter reformen af det tyrkiske strafferetlige system og strafferetten for derved at sikre en yderligere harmonisering med EU og europæiske standarder, samtidig med at domstolenes uafhængighed opretholdes, og de retssikkerhedsmæssige garantier styrkes
- hjælper myndighederne i medlemsstaterne med at indkredse og anvende procedurer i medfør af tyrkisk lovgivning, som gør det muligt at retsforfølge tyrkiske statsborgere, der har begået straffelovsovertrædelser på EU's område, og som er flygtet til Tyrkiet
- tilbyder retligt samarbejde i straffesager med alle EU-medlemsstater uden forskel, også med myndighederne i Republikken Cypern.

#### **4.2.3. Samarbejde om retshåndhævelse**

- *Træffe de nødvendige skridt til at sikre et effektivt samarbejde om retshåndhævelse mellem de relevante nationale organer, navnlig grænsevagter, politi og toldere gennem samarbejde mellem organerne inden for efterretning og informationsudveksling, samt samarbejde med de retlige myndigheder*

De tyrkiske retshåndhævende myndigheder deler ikke rutinemæssigt deres ressourcer og arbejdsredskaber og deler ikke adgangen til deres respektive databaser og efterretninger. De har dog oprettet koordinations- og informationsudvekslingssystemer, de deler adgangen til alle relevante retssager via UYAP-databasesystemet med domstolene, og politi- og toldmyndighederne har forbedret deres samarbejde ved hjælp af en protokol, der muliggør dataudveksling. Som følge heraf finder Kommissionen, at dette benchmark er **næsten opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder fortsætter udviklingen af samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder og andre relevante organer i den offentlige sektor, navnlig for at forbedre deres kapacitet til at udarbejde fælles trusselsvurderinger, gennemføre fælles operationer og i stigende grad gøre brug af hinandens evner, når der iværksættes og gennemføres efterforskning.

- *Styrke det regionale samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder og gennemføre de bilaterale og multilaterale operative samarbejdsaftaler, herunder gennem rettidig udveksling af relevante oplysninger med de kompetente retshåndhævende myndigheder i EU's medlemsstater*

I lyset af Tyrkiets deltagelse i forskellige internationale organisationer vedrørende politisamarbejde, navnlig Interpol, og det forhold, at landet har indgået sikkerhedsaftaler med de fleste EU-medlemsstater, finder Kommissionen, at dette krav næsten er **opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder tilbyder politisamarbejde, bl.a. i sager, der involverer Interpol, med myndighederne i alle EU-medlemsstater, inklusive Republikken Cypern.

- *Forbedre kvaliteten af den operationelle og særlige efterforskning og de retshåndhævende myndigheders evne til mere effektivt at håndtere alvorlig kriminalitet og grænseoverskridende kriminalitet, herunder forfalskning af identitetspapirer og rejsedokumenter*

De tyrkiske retshåndhævende myndigheder synes at have den nødvendige kapacitet, der er omhandlet under dette benchmark. Kommissionen finder, at dette benchmark **opfyldt**.

- *Samarbejde effektivt med OLAF og Europol om at beskytte euroen mod forfalskning*

De tyrkiske myndigheder samarbejder effektivt og regelmæssigt med de relevante EU-institutioner og institutioner i EU-medlemsstaterne om at beskytte euroen mod falskmøntneri. Kommissionen finder, at dette benchmark er **opfyldt**.

- *Styrke kapaciteten i det tyrkiske organ for efterforskning af økonomisk kriminalitet (MASAK) og udvikle sit samarbejde med andre finansielle efterretningsenheder i EU's medlemsstater*

MASAK er en relativ ung institution, men i lyset af dens mange aktiviteter og de mange former for samarbejde, den allerede har udviklet med finansielle efterretningsenheder i EU-medlemsstaterne, finder Kommissionen, at dette krav er **delvis opfyldt, men der er gode muligheder for at gøre yderligere fremskridt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder træffer visse supplerende foranstaltninger for at yderligere at udbygge MASAK's kapacitet og udvikler arbejdsredskaber, der sætter den i stand til at øge kvaliteten, omfanget og spektret for dets efterforskning, navnlig ved:

- at forbedre MASAK's kapacitet til at indsamle, behandle og analysere oplysninger om mistænkelige transaktioner med henblik på at foretage en mere effektiv og vellykket efterforskning
- at indsamle og udarbejde statistikker over antallet af mistænkelige transaktioner, der førte til retsforfølgning på grund af hvidvaskning af penge, og antallet af domfældelser

- at foretage en intern gennemgang af ressourcerne med henblik på at se nærmere på, hvor hensigtsmæssige systemerne og størrelsen af personalet og ressourcerne er i MASAK
- at foretage en national risikovurdering for at indkredse de metoder, der anvendes i Tyrkiet til at hvidvaske penge, indkredse finansielle produkter og virksomheder, der indebærer en høj finansiell risiko, og samarbejde med regulerede sektorer for at mindske disse trusler; en sådan risikovurdering kan anvendes til at udforme en ny tyrkisk handlingsplan til bekæmpelse af hvidvaskning af penge
- at analysere de tilsynsprocesser, der er indført med henblik på nævnte handlingsplan og for at bekæmpe finansiering af terrorisme for derved at sikre, at de er i overensstemmelse med og tilpasses EU-medlemsstaternes praksis
- at udvikle et system til at evaluere kompetencerne hos de overvågningsansvarlige, der arbejder med handlingsplanen og bekæmpelse af finansiering af terrorisme
- at gennemføre fælles uddannelse om handlingsplanen til bekæmpelse af hvidvaskning af penge/bekæmpelse af finansiering af terrorisme.

➤ *Fortsætte med gennemførelsen af den strategiske aftale med Europol*

Kommissionen finder derfor, at dette krav **næsten er opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder fortsætter arbejdet med at udvikle alle mulige former for samarbejde inden for rammerne af den strategiske aftale.

➤ *Indgå og fuldt ud og effektivt gennemføre en operativ samarbejdsaftale med Europol*

Dette krav er **ikke opfyldt**.

For at Tyrkiet kan gøre fremskridt hen imod undertegnelsen af en operationel samarbejdsaftale med Europol, henstiller Kommissionen, at de tyrkiske myndigheder vedtager og begynder at gennemføre databeskyttelseslovgivning i overensstemmelse med EU-retten.

#### **4.2.4 Databeskyttelse**

➤ *Undertegne, ratificere og gennemføre relevante internationale konventioner, navnlig Europarådets konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger fra 1981 og den dertil knyttede protokol nr. 181*

Kommissionen finder, at dette krav **ikke er opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder ratificerer og gennemfører konventionen og den dertil knyttede protokol.

- *Vedtage og gennemføre lovgivning om beskyttelse af personoplysninger i overensstemmelse med EU's standarder, navnlig hvad angår den myndigheds uafhængighed, som er ansvarlig for at sikre beskyttelsen af personoplysninger*

Kommissionen finder, at dette krav **ikke er opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder vedtager og begynder at gennemføre national lovgivning om databeskyttelse i overensstemmelse med EU-retten.



## **5. TEMABLOK 4: GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER**

### **5.1. Generel vurdering**

For så vidt som det er relevant for vurderingen af de fremskridt, Tyrkiet gør hen imod en visumliberalisering, kan det konstateres, at landet har gjort gode fremskridt og taget et betydeligt skridt fremad på de områder, der er omfattet af benchmarkene under denne temablok. I flere tilfælde er der allerede reformer og nye strategier på vej. Kommissionen opfordrer Tyrkiet til at fortsætte disse.

### **5.2. Detaljerede bemærkninger til benchmarkene under temablokken vedrørende grundlæggende rettigheder**

#### **5.2.1. Fri bevægelighed for Tyrkiets borgere**

- *Sikre, at den frie bevægelighed for Tyrkiets borgere ikke underlægges ubegrundede begrænsninger, herunder foranstaltninger af en diskriminerende art, på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering. Gennemføre fuldstændige undersøgelser i den forbindelse, når det er nødvendigt*

Da retten til fri bevægelighed i vid udstrækning er sikret i Tyrkiet, og der ikke synes at være nogen større hindringer for at udøve denne ret i praksis, finder Kommissionen, at dette krav er **opfyldt**.

#### **5.2.2. Betingelser og procedurer for udstedelse af identitetspapirer.**

- *Oplyse om betingelserne og omstændighederne for erhvervelse af tyrkisk statsborgerskab*

Tyrkiet har fremlagt tilstrækkelige oplysninger om betingelserne for at opnå tyrkisk statsborgerskab. Kommissionen finder derfor, at Tyrkiet har **opfyldt** dette krav.

- *Oplyse om betingelserne for ændring af personoplysninger*

Tyrkiet har fremlagt tilstrækkelige oplysninger om betingelserne for at ændre personoplysninger. Kommissionen finder derfor, at Tyrkiet har **opfyldt** dette krav.

- *Sikre fuld og reel adgang til rejsedokumenter og identitetspapirer for alle borgere, herunder kvinder, børn, handicappede personer, personer, der tilhører mindretal, internt fordrevne og andre sårbare grupper*

Tyrkisk lovgivning giver ret til adgang til rejsedokumenter og identitetspapirer for alle

borgere. Kommissionen finder derfor, at Tyrkiet har **opfyldt** dette krav.

- *Sikre, at flygtninge og statsløse personer, der opholder sig i Tyrkiet, har fuld og reel adgang til identitetspapirer*

Kommissionen finder derfor, at dette krav **næsten er opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder fortsat arbejder for at sikre både en rettidig registrering og adgang til ordentlige identitetspapirer for alle, der ansøger om eller har opnået international beskyttelse i landet.

- *Sørge for tilgængelige oplysninger om registreringskrav for udlændinge, der ønsker at opholde sig i Tyrkiet, og sikre lige og gennemsigtig gennemførelse af den respektive lovgivning*

I lyset af bestemmelserne i den nye lov om udlændinge og international beskyttelse finder Kommissionen, at dette krav er **opfyldt**.

### **5.2.3. Borgerlige rettigheder, respekt for og beskyttelse af mindretal**

- *Udvikle og gennemføre politikker, der effektivt håndterer spørgsmålet vedrørende romaers sociale udstødelse, marginalisering og diskriminering i forbindelse med adgang til uddannelse og sundhedstjenester og deres vanskelige adgang til identitetskort, boliger, beskæftigelse og deltagelse i det offentlige liv*

Derfor finder Kommissionen, at dette krav kun er **delvis opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder:

- vedtager en omfattende strategi og handlingsplan for at forbedre romaernes situation i Tyrkiet, som tager udgangspunkt i bestemmelserne i EU-ramme fra 2011 for nationale strategier for integration af romaer, og som inddrager romaorganisationer i civilsamfundet i gennemførelsen af og kontrollen med strategien
- sikrer de relevante offentlige myndigheder de nødvendige ressourcer til effektivt at koordinere gennemførelsen af strategien og handlingsplanen
- øger indsamlings af kvalitative og kvantitative data om integrationen af romaerne og om de fremskridt, der gøres gennem gennemførelsen af denne omfattende strategi og handlingsplan for romaerne
- sikrer, at indlægningsforanstaltningerne som en del af de planlagte indlægningsforanstaltninger for romaerne ledsages af integrerede programmer for social inklusion
- vedtager lovgivning til bekæmpelse af diskrimination, der tager udgangspunkt i EU-retten om ligebehandling af personer uanset race eller etnisk oprindelse.

➤ *Ratificere protokol nr. 4 og 7, der er knyttet til den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK)*

Da Tyrkiet har undertegnet, men ikke ratificeret protokol nr. 4 og 7 til konventionen, finder Kommissionen, at dette krav er **delvis opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder ratificerer og gennemfører konventionen og de to dertil knyttede protokoller.

Tyrkiet kan også gennemføre en undersøgelse for at kontrollere, at dets nationale lovgivning er i overensstemmelse med bestemmelserne i ovennævnte protokoller. Hvis undersøgelsen viser, at der er betydelige mangler, henstiller Kommissionen, at Tyrkiet vedtager de nødvendige foranstaltninger.

- *I overensstemmelse med EMRK og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (ECHR) retspraksis, gældende EU-ret og praksis i EU-medlemsstaterne revidere den juridiske ramme med hensyn til organiseret kriminalitet og terrorisme samt domstolenes, sikkerhedsstyrkernes og de retshåndhævende myndigheders fortolkning heraf med henblik på at sikre retten til frihed og sikkerhed, retten til retfærdig rettergang samt ytringsfriheden, forsamlingsfriheden og foreningsfriheden i praksis*

Kommissionen finder, at dette krav kun er **delvis opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder:

- fortsætter gennemførelsen af handlingsplanen til forebyggelse af overtrædelser af menneskerettighedskonventionen og stiller de nødvendige menneskelige og finansielle ressourcer til rådighed for at sikre, at den gennemføres og overvåges
- fortsætter deres konstruktive engagement i "Incal"-gruppen af sager for at sikre, at Ministerkomitéen i sidste ende afslutter kontrollen med denne gruppe af sager
- træffer foranstaltninger til at sikre en effektiv gennemførelse af den enkeltes ret til at forelægge sager for forfatningsdomstolen og styrke ombudsmanden og de nationale menneskerettighedsinstitutioner
- fortsætter gennemgangen og ændringen af lovgivningen til bekæmpelse af terrorisme, idet der tages udgangspunkt i EU-standarder, og samarbejdet med repræsentanter for civilsamfundsorganisationer
- træffer alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at embedsmænd ved de retshåndhævende myndigheder, dommere og anklagere fortolker den eksisterende lovgivning ensartet, idet der tages hensyn til menneskerettighedskonventionens bestemmelser og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, herunder bevidstgørelse, uddannelse og oprettelse af et uafhængigt og upartisk organ til at efterforske lovovertrædelser i politiet.

## **6. TEMABLOK 5: TILBAGETAGELSE AF ULOVLIGE INDVANDRERE**

### **6.1. Generel vurdering**

På dette område kræves der en betydelig større indsats. Tyrkiet har allerede taget visse positive initiativer, som fortjener anerkendelse, navnlig ratificeringen af tilbagesendelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet og indførelsen af en ny administrativ struktur i forbindelse med tilbagesendelsesproceduren.

Aftalen trådte dog først i kraft den 1. oktober 2014, og det har derfor endnu ikke været muligt at indsamle resultaterne af gennemførelsen heraf. En vigtig bestemmelse i aftalen vedrørende tilbagetagelse af migranter, der er tredjelandstatsborgere, vil desuden først begynde at finde anvendelse tre år efter denne dato, og det vil derfor ikke være muligt at foretage en overordnet vurdering af disse krav inden da. Opfyldelsen af et andet vigtigt krav vedrørende den fuldstændige gennemførelse af de eksisterende tilbagetagelsesforpligtelser over for individuelle EU-medlemsstater kan vurderes på nuværende tidspunkt, men det er desværre ikke sket på tilfredsstillende vis.

### **6.2. Detaljerede bemærkninger til benchmarkene under temablokken vedrørende dokumentsikkerhed**

- *Fuldt ud og effektivt gennemføre tilbagetagelsesforpligtelserne over for medlemsstaterne*

Da de tyrkiske myndigheder kun godkender få af de anmodninger om tilbagetagelse, som Grækenland sender, og det forhold, at de i 2013 ensidigt besluttede at afbryde samarbejdet med Bulgarien om spørgsmål vedrørende tilbagetagelse (et samarbejde, der indtil da havde eksisteret), finder Kommissionen, at dette krav **ikke er opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at Tyrkiet opfylder alle sine forpligtelser, hvad angår tilbagetagelse, over for medlemsstaterne og opretholder et godt samarbejde på dette område.

- *Ratificere tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet paraferet den 21. juni 2012*

Da Tyrkiet har ratificeret tilbagesendelsesaftalen, er dette krav **opfyldt**.

- *Fuldt ud og effektivt gennemføre alle bestemmelserne i tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet på en sådan måde, at der er klart belæg for, at tilbagetagelsesprocedurerne over for alle medlemsstaterne fungerer korrekt*

Da tilbagesendelsesaftalen med EU først trådte i kraft den 1. oktober 2014, og nogle af aftalens bestemmelser først begynder at finde anvendelse efter den dato, finder Kommissionen, at dette benchmark **ikke er opfyldt**.

- *Fastlægge og gennemføre interne procedurer for hurtig og effektiv identifikation og tilbagesendelse af tyrkiske borgere, tredjelandstatsborgerne og statsløse, som ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse til, ophold i eller bopæl*

***på en medlemsstats område samt for forenklet transit for personer, der skal sendes tilbage til deres bestemmelsesland på en samarbejdsbetonet måde***

Tyrkiet har en række interne procedurer for tilbagetagelse af ulovlige migranter, og de gennemføres normalt uden problemer, når det drejer sig om tyrkiske statsborgere. Der fandtes ingen dokumentation for de procedurer, der skal sikre, at ulovlige migranter, navnlig dem, der er tredjelandstatsborgere, tages tilbage inden for de krævede frister. Derfor finder Kommissionen, at dette krav derfor **kun er delvis opfyldt**.

Kommissionen henstiller, at de tyrkiske myndigheder indfører de interne procedurer, der er nævnt i forbindelse med dette krav, herunder de procedurer, der skal sikre gennemførelsen af fremskyndede grænseprocedurer, og holder Kommissionen orienteret om de fremskridt, der gøres.

De tyrkiske myndigheder skal afslutte rekrutteringen og uddannelsen af personalet i generaldirektoratet for migrationsstyring, der varetager tilbagetagelsen og tilbagesendelsen af tredjelandstatsborgere. Myndighederne skal også fastsætte klare bestemmelser om generaldirektoratets ansvarsområder og den måde, hvorpå det skal samarbejde med det relevante personale inden for andre retshåndhavende myndigheder og grænsemyndigheder, der er beskæftiget med ulovlige migranter.

- ***Styrke den kompetente myndigheds kapacitet til at behandle tilbagetagensanmodninger inden for den i tilbagetagensaftalen angivne tidsramme og nedbringe antallet af udestående tilbagetagensanmodninger, herunder dem, der vedrører tredjelandstatsborgere***

Tilbagetagensaftalen mellem EU og Tyrkiet er først for nylig begyndt at blive gennemført. De første tre år efter aftalens ikrafttrædelse vil den desuden kun blive delvis gennemført, da nogle af bestemmelserne heri ikke finder anvendelse. Det er derfor endnu ikke muligt at vurdere, i hvor høj grad fristerne i aftalen for behandlingen af ansøgninger om tilbagetagelse overholdes. Kommissionen finder derfor, at dette krav **ikke er opfyldt**.

- ***Sikre, at tilbagetagensanmodninger behandles i overensstemmelse med nationale databeskyttelseskrav og EU-databeskyttelseskrav.***

Da Tyrkiet endnu ikke har vedtaget lovgivning om databeskyttelse i overensstemmelse med EU-standarderne, er dette krav **ikke opfyldt**.

- ***Rettidigt udarbejde og udveksle detaljerede statistikker om tilbagetagelse med medlemsstaternes kompetente myndigheder og Europa-Kommissionen***

Da tilbagetagensaftalen mellem EU og Tyrkiet endnu ikke er begyndt at blive gennemført, er det endnu ikke muligt at se, hvordan statistikkerne om tilbagetagelse udarbejdes og udveksles, og Kommissionen finder derfor, at dette krav **ikke er gennemført**.

## **7. STATISTIK**

### **7.1. Generel vurdering**

De statistiske indikatorer i køreplanen, der blev valgt til at overvåge ændringerne i Tyrkiets risikoprofil viser en moderat positiv tendens, dog med to undtagelser. Den ene er samarbejdet på området tilbagetagelse, som fortsat er beskedent. Den anden undtagelse vedrører det stigende antal mennesker, der ankommer til EU fra Tyrkiet, og for hvem det konstateres, at de anvender falske eller forfalskede rejsedokumenter.

### **7.2. Detaljerede bemærkninger til statistikkerne**

#### **➤ *Antallet af visumafslag for ansøgere fra Tyrkiet***

Antallet af afslag på visum i Tyrkiet er faldet lidt, men støt.

- I 2010 blev der givet afslag på 6,73 % af de C-visa, der blev ansøgt om (lidt over procentsatsen for afslag i EU-medlemsstaternes ambassader på verdensplan, som lå på 5,79 %).
- I 2011 blev der givet afslag på 5,04 % af de C-visa, der blev ansøgt om (lidt under procentsatsen for afslag i EU-medlemsstaternes ambassader på verdensplan, som lå på 5,5 %).
- I 2012 blev der givet afslag på 4,51 % af de C-visa, der blev ansøgt om (lidt under procentsatsen for afslag i EU-medlemsstaternes ambassader på verdensplan, som lå på 4,77 %).
- I 2013 blev der ansøgt om 780 846 C-visa, og der blev givet afslag på 36 901, hvilket svarer til 4,7 % (lidt under procentsatsen for afslag i EU-medlemsstaternes ambassader på verdensplan, som lå på 4,8 %).

Selv om der er sket et fald i antallet af afslag på visum, fortsatte antallet af ansøgninger om Schengenvisum, der blev indgivet i Tyrkiet, med at stige (med 61 % i tidsrummet 2009-2013) til 780 846 ansøgninger om C-visum i 2013.

#### **➤ *Antallet af tyrkiske borgere, der er nægtet indrejse til det fælles Schengenområde***

Antallet af tyrkiske statsborgere, der fik afslag på indrejse i Schengenområdet, faldt fra 1 889 i 2011 til 1 763 i 2012 og til 1 715 i 2013.

#### **➤ *Antallet af tyrkiske borgere, der er blevet taget i ulovligt at rejse ind i eller opholde sig på medlemsstaternes område***

Antallet af tyrkiske statsborgere, om hvem det blev konstateret, at de var indrejst ulovligt i Schengenområdet, faldt fra 700 i 2011 til 416 i 2012 og til 317 i 2013.

Antallet af tyrkiske statsborgere, om hvem det blev konstateret, at de opholdt sig ulovligt på EU-medlemsstaternes område, faldt fra 7 803 i 2011 til 7 220 i 2012 og til 6 744 i 2013.

I begge ovennævnte tilfælde kan der konstateres en positiv tendens.

➤ ***Det samlede antal asylansøgninger fra tyrkiske borgere i EU-medlemsstaterne***

Det samlede antal asylansøgninger fra tyrkiske borgere er faldet siden 2008. Antallet af ansøgninger faldt fra 7 115 i 2008 til 7 030 i 2009, 6 360 i 2010, 6 505 i 2011, 6 210 i 2012 og 5 625 i 2013. Selv om antallet er relativt højt for et stabilt og demokratisk land som Tyrkiet, er tendensen, hvad angår dette krav, positiv.

Andelen af positive asylafgørelser er dog steget fra 11 % i 2008 til 19,3 % i 2013, hvilket tyder på, at antallet af tyrkiske statsborgere, der anerkendes som havende behov for international beskyttelse, er steget.

➤ ***Antallet af tilbagetagelsesansøgninger, herunder anmodninger vedrørende tredjelandstatsborgere, som medlemsstaterne har forelagt Tyrkiet, og som er blevet afvist af sidstnævnte***

Antallet af ulovlige migranter, som EU-medlemsstaterne sendte tilbage til Tyrkiet, var i 2011, 2012 og 2013 på henholdsvis 2 643, 2 161 og 1 777, hvoraf 1 866, 1 666 og 1 445 var tyrkiske statsborgere.

Antallet af ulovlige migranter (for det meste ikke-tyrkiske statsborgere), for hvem de græske myndigheder fremsatte begæringer om tilbagetagelse i 2011, 2012 og 2013, var på henholdsvis 18 758, 20 464 og 3 413. Antallet af begæringer, som de tyrkiske myndigheder gav afslag på eller ikke traf en positiv afgørelse om, var ekstremt højt, nemlig 17 206 (91 %) i 2011, 19 641 (96 %) i 2012 og 3 079 (90 %) i 2013.

➤ ***Antallet af tredjelandstatsborgere, som er ankommet direkte fra tyrkisk område, og som er taget i forsøg på ulovligt at krydse EU's ydre grænser eller som ulovligt opholder sig på EU's område***

Antallet af tredjelandstatsborgere, der ankommer direkte fra Tyrkiet til EU var i 2011 på 56 201, i 2012 på 36 307 og i 2013 på 24 262. Disse tal er relativt høje, men tendensen er faldende.

➤ ***Antallet af tredjelandstatsborgere, der er ankommet til EU eller forsøger at krydse EU's ydre grænser, som kommer direkte fra tyrkisk område, og som er blevet taget med ulovlige rejsedokumenter***

Antallet af personer (både tyrkiske og ikke-tyrkiske statsborgere), der kommer direkte fra Tyrkiet, og om hvem det ved alle EU's grænseovergangssteder blev konstateret, at de havde ulovlige dokumenter, var i 2011 på 629, i 2012 på 927 og i 2013 på 1 693. Antallet er stigende. Flertallet af disse personer (84 % af det samlede antal i 2013) ankom fra Tyrkiet med fly.

- *Antallet af aktioner, som de tyrkiske retshåndhævende myndigheder har gennemført over for kriminelle organisationer, der beskæftiger sig med menneskehandel og menneskesmugling, og antallet af pågrebne menneskehandlere og menneskesmuglere*

Det var ikke muligt at få klare statistiske data fra de tyrkiske myndigheder som helhed om de samlede resultater vedrørende disse problemer, men kun særskilte statistiske data vedrørende de resultater, nogle af de retshåndhævende myndigheder havde opnået. Af rapporten fra det tyrkiske politi om bekæmpelse af smugling og organiseret kriminalitet i 2013 fremgår det, at der i 2012 og 2013 blev gennemført henholdsvis 312 og 335 aktioner i forbindelse med bekæmpelse af menneskesmugling og 24 og 17 aktioner i forbindelse med bekæmpelse af menneskehandel. Disse aktioner førte til retsforfølgelse af henholdsvis 1 036 og 918 menneskesmuglere og 140 og 89 menneskehandlere.



## **8. KONKLUSIONER**

Dialogen mellem EU og Tyrkiet om visumliberalisering blev reelt indledt med Kommissionens fremlæggelse den 16. december 2013 af køreplanen for indførelse af en visumfritagelsesordning med Tyrkiet.

Den første rapport om gennemførelsen af køreplanen, som er resultatet af det første års drøftelser, viser, at Tyrkiet allerede er kommet langt med opfyldelsen af adskillige benchmarks i køreplanen og har kapacitet til at gøre yderligere fremskridt med opfyldelsen af benchmarkene, forudsat at de tyrkiske myndigheder udvikler deres samarbejde med EU og alle EU-medlemsstaterne på de relevante områder og iværksætter og gennemfører flere vigtige lovgivningsmæssige og administrative reformer. Den retlige og administrative situation og udvikling i Tyrkiet samt landets samarbejde med EU overordnet set har endnu ikke nået en fase, hvor Kommissionen kan fremsætte forslag til Rådet og Europa-Parlamentet om, at kravet om Schengenvisum for tyrkiske statsborgere ophæves.

Denne rapport indeholder detaljerede anvisninger på de områder, hvor der er behov for reformer og samarbejde. På nedenstående liste opsummeres de vigtigste spørgsmål.

- **Dokumentsikkerhed:** det er nødvendigt, at Tyrkiet begynder at udstede nye pas, som indeholder biometriske data, i overensstemmelse med EU-retten og indgår et reelt samarbejde om informationsudveksling med EU-medlemsstaterne om at opdage falske og forfalskede rejsedokumenter.
- **Migrationsstyring:** det er nødvendigt, at Tyrkiet sikrer en effektiv og omfattende gennemførelse af den nye lov om udlændinge og international beskyttelse, bl.a. ved at vedtage hensigtsmæssig afledt lovgivning, og at landet afslutter oprettelsen af generaldirektoratet for migrationsstyring.
- Tyrkiet bør træffe foranstaltninger til at komme videre med oprettelsen af et mere moderne, effektivt og integreret grænseforvaltningssystem og sikre en styrkelse af visumsystemet samt udviklingen af et stærkere grænsesamarbejde med EU-medlemsstaterne.
- **Tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet** trådte i kraft den 1. oktober 2014. EU forventer nu, at den fuldt ud gennemføres i forhold til alle medlemsstater. De forpligtelser i den bilaterale tilbagesendelsesaftale, der allerede gælder for Tyrkiet og EU-medlemsstaterne bør i mellemtiden overholdes mere effektivt.
- **Offentlig orden og offentlig sikkerhed:** det er nødvendigt, at de tyrkiske myndigheder undertegner, ratificerer og begynder at gennemføre flere internationale konventioner for at gennemføre dem på grundlag af en samarbejdsorienteret tilgang, at vedtage national lovgivning, der er i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder og fortsætter reformen af Tyrkiets retssystem med henblik på at bevare dets uafhængighed og effektivitet. Det vil være en støtte for Tyrkiets retshåndhævende myndigheder i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og være med til at udvikle politisamarbejdet og det retlige samarbejde med modparterne i EU-medlemsstaterne.
- **Fremskridtene på databeskyttelsesområdet** vil bl.a. gøre det muligt at forbedre forholdet til Europol og Eurojust.
- **Grundlæggende rettigheder:** Tyrkiet bør fortsat revidere sin lovgivning vedrørende

bekæmpelse af terrorisme og arbejde på at sikre, at denne lovgivning gennemføres i overensstemmelse med bestemmelserne i menneskerettighedskonventionen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

- Det vil også være nødvendigt, at Tyrkiet vedtager og gennemfører en omfattende strategi og handlingsplan for at forbedre situationen for romaer, der bor i Tyrkiet, og at landet vedtager lovgivning for at forhindre forskelsbehandling og lette den sociale inklusion.

Kommissionen har tillid til, at de tyrkiske myndigheder vil gøre deres bedste for at udvikle og gennemføre disse reformer og dette samarbejde og opfordrer dem til at holde Kommissionen orienteret om ændringer, der er relevante for opfyldelsen af kravene i forbindelse med benchmarkene.

Kommissionen vil fortsat arbejde for, at alle EU's disponible finansielle og tekniske ressourcer, navnlig ressourcerne under instrumentet til førtiltrædelsesbistand, anvendes til at støtte Tyrkiet i dets bestræbelser.

Kommissionen gør det ud fra et ønske om partnerskab og byrdedeling, men også fordi den er klar over, at de fleste af de foranstaltninger, der støtter Tyrkiets bestræbelser hen imod en visumliberalisering som fastsat i køreplanen og anbefalet i denne rapport også vil fremme en yderligere tilpasning af Tyrkiets lovgivning, administrative kapacitet og praksis til EU-standarderne, hvis de gennemføres korrekt.

Kommissionen vil fortsat overvåge de fremskridt, Tyrkiet gør hen imod opfyldelsen af benchmarkene i køreplanen for indførelse af en visumfritagelsesordning og de specifikke anbefalinger i denne rapport. Den vil fremlægge endnu en rapport inden for de kommende tolv måneder.