KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.10.2014 r.
COM(2014) 646 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z postępów Turcji w zakresie wymogów planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego

1. WPROWADZENIE

W dniu 21 czerwca 2012 r. władze tureckie parafowały tekst umowy o readmisji pomiędzy UE a Turcją, który był przez nie negocjowany z Komisją Europejską od 2005 r. W tym samym dniu Rada Unii Europejskiej przyjęła konkluzje, w których zwróciła się do Komisji o podjęcie, „równolegle do podpisania umowy o readmisji między Turcją a UE, działań mających na celu stopniową liberalizację reżimu wizowego w perspektywie długoterminowej". Również Parlament Europejski zalecił takie podejście Komisji w swojej rezolucji z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie sprawozdania z postępów Turcji w 2012 r.

Umowa o readmisji pomiędzy UE a Turcją została podpisana w dniu 16 grudnia 2013 r. Równolegle UE i Turcja rozpoczęły dialog na temat liberalizacji reżimu wizowego. Dialog ten ma na celu doprowadzenie do zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli Turcji odbywających krótką podróż do strefy Schengen.

W trakcie trwania dialogu, Komisja Europejska analizuje odnośne tureckie prawodawstwo i praktyki administracyjne. Analiza przeprowadzana jest w oparciu o „Plan działania na rzecz ruchu bezwizowego między UE i Turcją", dokument sporządzony przez Komisję przy ścisłej współpracy z odpowiednimi ekspertami z państw członkowskich UE. W dokumencie tym określono kryteria odniesienia, które Komisja wykorzysta w celu podjęcia decyzji, czy i kiedy właściwe będzie złożenie w Radzie i w Parlamencie Europejskim wniosku o zniesienie nałożonego na obywateli Turcji obowiązku wizowego poprzez zmianę rozporządzenia (WE) nr 539/2001.

Wymogi określone w planie działań podzielono na pięć segmentów: bezpieczeństwo dokumentów, zarządzanie migracjami, porządek publiczny i bezpieczeństwo, prawa podstawowe i readmisja nielegalnych migrantów.

Komisja będzie regularnie składać Radzie i Parlamentowi sprawozdania z postępów Turcji w spełnianiu wymogów planu działań. Sprawozdania te będą również służyć jako źródło wskazówek dla władz tureckich, dotyczących konkretnych obszarów, w których należy podjąć działania. W celu przygotowania niniejszego pierwszego sprawozdania Komisja odbyła kilka wizyt do Turcji w dniach od 16 marca do 20 czerwca 2014 r., aby zgromadzić informacje dotyczące prawodawstwa i procedur obowiązujących w obszarach objętych planem działań. Komisja miała zapewnione wsparcie ze strony delegatury Unii w Turcji, ekspertów z państw członkowskich UE i odpowiednich agencji UE (Frontex, Europol, EASO).

W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano stan realizacji i postępy w ramach każdego kryterium odniesienia oraz przedstawiono ocenę Komisji dotyczącą spełnienia przez Turcję wymogów określonych w planie działań.

Każde kryterium odniesienia oceniono w następującej skali:

- „wymóg został spełniony";
- „prawie spełniony" (tj. w celu pełnego spełnienia wymogu konieczne jest podjęcie pewnych ograniczonych działań);
- „częściowo spełniony, ale szanse na dalsze postępy są znaczne" (tj. do wykonania pozostaje jeszcze wiele pracy, ale wyniki osiągnięte przez władze tureckie i praca przez nie wykonana są znaczne, a dotychczas wprowadzone zmiany wyglądają obiecująco);

- „jedynie częściowo spełnione” (tj. w celu spełnienia wymogów tego kryterium odniesienia pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, nie zaobserwowano konkretnych pozytywnych działań mających na celu rozwiązanie tej kwestii);
- „wymóg nie został spełniony” (tj. Turcja jest daleka od spełnienia wymogów tego kryterium odniesienia).

W odniesieniu do wszystkich kwestii, w przypadku których Komisja ocenia, że wymogi któregoś z kryteriów odniesienia nie zostały całkowicie spełnione, w sprawozdaniu przedstawiono pewne sugestie dotyczące środków, które zdaniem Komisji mogłyby pomóc w wyeliminowaniu zidentyfikowanych niedoskonałości.

Podsumowując, należy przypomnieć, że w sprawozdaniu położono nacisk na osiągnięcia Turcji w zakresie spełniania kryteriów odniesienia „Planu działania na rzecz ruchu bezwizowego”, które zostały określone na potrzeby ustalenia warunków umożliwiających poczynienie postępów w bezpieczny sposób prowadzących do liberalizacji reżimu wizowego. W związku z tym niniejsze sprawozdanie nie ma na celu oceny postępów Turcji w przygotowaniach do przyszłego członkostwa w UE, kwestia ta pozostaje przedmiotem „sprawozdania z postępów Turcji”, które jest co rok przedstawiane przez Komisję, i którego ostatnia wersja została opublikowana w dniu 8 października 2014 r.[1].

[1] Sprawozdanie Komisji z postępów Turcji w 2014 r. SWD(2014) 307 towarzyszące komunikatowi „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2014–2015”, COM(2014)700 z 8.10.2014.

2. SEGMENT 1: BEZPIECZEŃSTWO DOKUMENTÓW

2.1. Ogólna ocena

Jeżeli chodzi o dokumenty podróży i dokumenty tożsamości, Turcja nadąża za przemianami technicznymi i politycznymi zachodzącymi w społeczności międzynarodowej oraz planuje podjęcie dodatkowych kroków w tym obszarze. Turcja nie spełnia jeszcze całkowicie wszystkich wymogów określonych w segmencie 1 planu działań, ale poczyniła znaczne postępy pod względem wdrażania większości z nich oraz posiada techniczny potencjał umożliwiający spełnienie tego celu, pod warunkiem że w odpowiednim momencie wprowadzone zostaną stosowne reformy i uzgodnienia techniczne.

2.2. Szczegółowe uwagi na temat kryteriów odniesienia zawartych w segmencie dotyczącym bezpieczeństwa dokumentów

- ***Turcja powinna kontynuować wydawanie biometrycznych dokumentów podróży odczytywanych maszynowo zgodnie z normami ICAO oraz postępować zgodnie z praktykami zalecanymi przez ICAO, stopniowo wycofując paszporty niezgodne z normami ICAO oraz stopniowo wprowadzając paszporty międzynarodowe z danymi biometrycznymi, w tym ze zdjęciem i odciskami palców, zgodnie z normami UE, a zwłaszcza rozporządzeniem Rady 2252/2004***

Zgodnie z normami określonymi przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) w 2010 r. władze tureckie przestały wydawać paszporty niezgodne z normami ICAO (tj. paszporty niezawierające żadnych danych biometrycznych) i zaczęły wydawać tylko paszporty zgodne z normami ICAO (tj. paszporty posiadające bardzo dobre zabezpieczenia i niektóre dane biometryczne; w przypadku Turcji cyfrowe zdjęcie twarzy posiadacza dokumentu). W obiegu znajduje się jeszcze kilka tureckich paszportów niezgodnych z normami ICAO, ale wszystkie stracą ważność do dnia 25 listopada 2015 r.

Władze tureckie nie rozpoczęły jeszcze wprowadzania paszportów zgodnych z normami określonymi przez Radę UE w rozporządzeniu 2252/2004 (tj. paszportów zawierających bardzo dobre zabezpieczenia i szereg danych biometrycznych, w tym odciski palców oraz cyfrowe zdjęcie). Komisja zaleca, aby władze tureckie rozpoczęły systematyczne wydawanie nowych paszportów zawierających odciski palców posiadacza paszportu.

Z technicznego punktu widzenia byłoby to dla władz tureckich możliwe, ponieważ systematycznie gromadzą już i przechowują odciski palców wszystkich obywateli ubiegających się o paszport (chociaż do tej pory nie są one umieszczane na mikroprocesorze zatopionym w paszporcie). W związku z tym Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **spełnione częściowo, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

- ***Wdrożenie właściwych środków administracyjnych zapewniających integralność i bezpieczeństwo procesu personalizacji, dystrybucji i weryfikacji w przypadku międzynarodowych paszportów i innych dokumentów źródłowych***

Obowiązujący w Turcji system jest zgodny z normami ICAO i wydaje się być wiarygodny, skuteczny i trwały.

Komisja uważa jednak, że wymóg ten został jedynie **prawie spełniony**, ponieważ podczas misji ekspertów wykryto pewne niedoskonałości. Są one wprawdzie niewielkie, jednak należy na nie zwrócić uwagę, aby nie dopuścić do powstania problemów w przyszłości.

W szczególności należy poprawić sposób niszczenia przez policję nieważnych paszportów, aby ograniczyć liczbę fizycznych elementów dokumentu, które mogą zostać ponownie wykorzystane w nielegalny sposób, w celu wyrabiania fałszywych paszportów. Zaleca się również wzmocnienie bezpieczeństwa miejsca, w którym składowane są blankiety paszportowe w Ankarze.

- ***Ustanowienie programów szkoleniowych i przyjęcie kodeksów etycznych z antykorupcyjnymi wskazówkami dla urzędników organów publicznych zajmujących się wizami, dokumentami źródłowymi lub paszportami***

W Turcji wdrożono odpowiednie procedury, szkolenia i systemy kontroli. Komisja uznaje zatem, że to kryterium odniesienia zostało **spełnione**.

- ***Szybkie i systematyczne przekazywanie do bazy danych LASP w Interpolu informacji o zgubionych lub skradzionych paszportach***

Wydaje się, że obowiązujący system mający na celu spełnienie tego wymogu jest odpowiedni. Komisja uznaje zatem, że to kryterium odniesienia zostało **spełnione**.

- ***Zapewnienie wysokiego poziomu zabezpieczeń dokumentów źródłowych i dokumentów tożsamości oraz zdefiniowanie rygorystycznych procedur odnoszących się do wnioskowania o te dokumenty i ich wydawania***

Będące obecnie w obiegu dowody tożsamości nie są dokumentami bardzo bezpiecznymi pod względem fizycznym i stosunkowo łatwo je podrobić. Ryzyko wykorzystania fałszywych dowodów tożsamości w procedurach administracyjnych, w tym na potrzeby wydania paszportu, jest jednak znikome. Dzieje się tak ze względu na obowiązujący w Turcji solidny i wiarygodny system ewidencji ludności, w którym rejestrowani są wszyscy obywatele oraz w którym każdemu obywatelowi przypisany zostaje numer identyfikacyjny. System ten jest skutecznie zarządzany przez Departament ds. Ludności Ministerstwa spraw wewnętrznych, a jego elektroniczna baza danych (MERNIS), do której dostęp mają wszystkie właściwe organy tureckie, stanowi rzetelną bazę umożliwiającą identyfikację obywateli Turcji.

Słabą stroną obecnego systemu jest wydawanie bezterminowych dowodów tożsamości; zdjęcie posiadacza może zatem stać się z upływem czasu nieaktualne. Ze względu na brak wiarygodnego zdjęcia w niektórych przypadkach bardzo trudno mieć pewność, czy osoba legitymująca się dowodem tożsamości jest w rzeczywistości jego prawowitym posiadaczem.

W związku z tym Komisja uznaje, że powyższy wymóg planu działań został **prawie spełniony**.

Komisja zaleca, aby w celu całkowitego spełnienia tego wymogu władze tureckie wprowadziły przepisy zapewniające utratę ważności dowodu tożsamości, jeżeli zamieszczone w nim zdjęcie stanie się nieaktualne. Alternatywnym sposobem osiągnięcia porównywalnego skutku byłoby wprowadzenie ograniczonego okresu ważności istniejących

dowodów tożsamości lub zastąpienie ich nowymi dowodami tożsamości zawierającymi dane biometryczne posiadaczy, w przypadku których nie istnieje ryzyko, że staną się nieaktualne.

- ***Regularne wymienianie się wzorami paszportów, formularzy wizowych i informacjami w sprawie fałszywych dokumentów oraz współpraca z UE w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa dokumentów***

Szereg państw członkowskich zgłasza już, że otrzymuje regularnie od władz tureckich wzory paszportów. Żadne z państw członkowskich nie zgłosiło jednak, że otrzymało informacje dotyczących sfałszowanych dokumentów podróży wykrytych przez władze tureckie. W związku z tym Komisja uważa, że wymóg ten został **jedynie częściowo spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie regularnie i terminowo dostarczały wszystkim państwom członkowskim UE informacje dotyczące wzorów paszportów i formularzy wizowych wydawanych przez Turcję.

Zaleca również, aby terminowo przekazywały wszystkim państwom członkowskim informacje dotyczące fałszywych dokumentów podróży i wiz, które zostały wykryte przez tureckie organy ścigania i biura podróży prowadzące działalność w Turcji. W tym względzie szczególny nacisk należy położyć przypadki wykrywania takich dokumentów na lotnisku *Atatürk* w Istambule, które stało się obecnie głównym punktem odlotów i tranzytu pasażerów podróżujących do UE.

Zachęca się równie władze tureckie do rozwijania wzajemnej pomocy i współpracy operacyjnej z państwami członkowskimi UE, a w szczególności z oficerami łącznikowymi policji państw członkowskich UE oddelegowanymi do Turcji, aby poprawić kompetencje w zakresie wykrywania fałszywych dokumentów podróży i wiz zarówno przez organy ścigania Turcji, jak i państw członkowskich UE.

- ***Przyjmowanie i wdrażanie środków zapewniających integralność i bezpieczeństwo procedur w dziedzinie stanu cywilnego i ewidencji ludności, w tym zintegrowanie i połączenie stosownych baz danych oraz weryfikowanie zeskanowanych danych w bazie danych stanu cywilnego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na zmianę podstawowych danych osobowych obywateli***

System wdrożony w celu spełnienia tego wymogu jest odpowiedni. Komisja uważa, że powyższy wymóg został **spełniony**.

3. SEGMENT 2: ZARZĄDZANIE MIGRACJAMI

3.1. Ogólna ocena

Kontrola granic Turcji jest niełatwym zadaniem ze względu na ich długość, ukształtowanie terenu oraz utrudnienia środowiskowe. W ostatnich latach zarządzanie nimi stało się jeszcze bardziej skomplikowane ze względu na sytuację w Syrii i Iraku. Turcja już tradycyjnie jest krajem tranzytowym i docelowym w przypadku nielegalnych przepływów migracyjnych z różnych obszarów świata, zaś ostatnio odnotowała wyjątkowo duży napływ uchodźców, w tym około 1,5 mln obywateli Syrii uciekających przed konfliktem toczącym się w ich kraju.

Władze tureckie rozpoczęły pełną reformę systemu zarządzania migracjami, przyjmując w 2013 r. ustawę o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej, która weszła w życie w dniu 11 kwietnia 2014 r. Na mocy tej ustawy utworzono również nowy wyspecjalizowany organ cywilny (Dyrekcja Generalna ds. Zarządzania Migracjami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych) odpowiedzialny za migrantów i uchodźców, którymi wcześniej zajmowała się policja.

Z prawnego i instytucjonalnego punktu widzenia reforma ta pomoże Turcji przybliżyć się do unijnych i międzynarodowych standardów w dziedzinie zarządzania migracjami, jak również do spełnienia wymogów planu działań. Teraz należy wdrożyć wspomnianą ustawę i zrealizować inne aspekty tej reformy. Konieczne jest również wprowadzenie podobnych reform w innych obszarach w ramach segmentu 2, w szczególności zarządzania granicami i polityki wizowej.

3.2. Szczegółowe uwagi na temat kryteriów odniesienia zawartych w segmencie dotyczącym zarządzania migracjami

3.2.1. Zarządzanie granicami

- ***Przeprowadzanie należytych odpraw granicznych i ochrona wszystkich granic kraju, na całej długości, zwłaszcza granic z państwami członkowskimi UE, w sposób powodujący znaczny i trwały spadek liczby osób, którym udaje się nielegalnie przekroczyć granicę turecką, czy to wjeżdżając do Turcji, czy z niej wyjeżdżając***

Liczba nielegalnych migrantów, którym udaje się nielegalnie przekroczyć granicę Turcji i którzy nie zostają wykryci przez tureckie organy służby granicznej, utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie. Należy jednak zauważyć, że organy tureckie odpowiadające za zarządzanie granicami podjęły istotne starania zmierzające do zaradzenia tej sytuacji i uruchamiają znaczne zasoby ludzkie, finansowe i techniczne w celu realizacji tego działania.

Komisja uważa, że Turcja **jedynie częściowo spełniła wymogi powyższego kryterium odniesienia, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie w dalszym ciągu pracowały na rzecz zwiększenia skuteczności działań w tym obszarze, w szczególności poprzez reformowanie i wzmocnienie organów służby granicznej. Zdaniem Komisji następujące środki pomogą Turcji poczynić znaczące postępy w dążeniu do spełnienia tego kryterium odniesienia:

- Należy przeprowadzić odpowiednią analizę ryzyka w odniesieniu do całej granicy, a w szczególności obszarów najbardziej narażonych na nielegalną presję migracyjną i ryzyko wykorzystywania fałszywych dokumentów. Analiza ta powinna pomóc w ocenie konkretnych środków i najodpowiedniejszych metod w odniesieniu do każdego z obszarów przygranicznych.
- Wojska lądowe powinny stosować bardziej elastyczne procedury monitorowania, aby lepiej radzić sobie z przemytnikami na wszystkich obszarach przygranicznych, za które odpowiadają.
- Należy wzmocnić współpracę operacyjną między policją i administracją celną. Narzędzia dochodzeniowe i informacje, do których administracja celna ma dostęp, powinny być w większym stopniu wykorzystywane do wspierania policji. Przejścia graniczne powinny być zorganizowane i zarządzane w taki sposób, aby zapewnić wystarczającą ilość czasu i liczbę pracowników oraz odpowiednią przestrzeń i środki, również w celu kontroli osób przekraczających granicę.
- Należy nasilić działania żandarmerii w zakresie patrolowania stref przygranicznych i przybrzeżnych. Zwiększy to prawdopodobieństwo zatrzymywania nielegalnych imigrantów, którzy przekroczyli wschodnie granice kraju, omijając kontrole przeprowadzane przez wojska lądowe, oraz osób przygotowujących się do nielegalnego opuszczenia państwa wzdłuż jego granic z Grecją i Bułgarią.
- Policja powinna przykładać większą wagę do wykrywania podrobionych dokumentów podróży i autentycznych dokumentów podróży wykorzystywanych przez oszustów, w szczególności na lotnisku *Atatürk* w Istambule, ale również na każdej innej granicy Turcji. Nie tylko należy systematycznie konfiskować wykryte dokumenty podróży i ścigać osoby posługujące się nimi, ale również należy w każdym przypadku rozpocząć dochodzenie mające na celu wykrycie i rozbicie siatek przestępczych, które sporządziły dany dokument.
- Należy systematycznie przeprowadzać kontrole paszportów pasażerów znajdujących się w międzynarodowych strefach tranzytowych na tureckich lotniskach, w szczególności w przypadku pasażerów podróżujących do UE.
- Należy ponownie rozważyć dostępną obecnie dla niektórych kategorii osób możliwość przekraczania granicy Turcji na podstawie dowodów tożsamości niezgodnych z normami ICAO.

- ***Przyjęcie i skuteczne wykonywanie przepisów regulujących przepływ osób na granicach zewnętrznych oraz przepisów w sprawie organizacji organów zarządzających granicami i ich funkcji zgodnie z krajowym planem działania na rzecz realizacji strategii Turcji dotyczącej zintegrowanego zarządzania granicami, zatwierdzonej przez tureckie władze w dniu 27 marca 2006 r., oraz zgodnie z zasadami i najlepszymi praktykami zapisanymi w unijnym kodeksie granicznym Schengen i w unijnym katalogu Schengen***

Komisja uważa, że powyższy wymóg **nie został spełniony**, ponieważ krajowy plan działania na rzecz realizacji strategii Turcji dotyczącej zintegrowanego zarządzania granicami został wdrożony jedynie w bardzo ograniczonym zakresie, a jeden z jego kluczowych elementów

nie został wdrożony w ogóle. Element ten zakładał utworzenie centralnej specjalistycznej służby granicznej o charakterze niewojskowym oraz przeniesienie do niej wszystkich obowiązków i zasobów związanych z zarządzaniem granicami. Obecnie są one rozdzielone między kilka różnych organów (tj. organy celne, policję, straż przybrzeżną i wojska lądowe).

W związku z tym Komisja zaleca, aby władze tureckie przyjęły wszystkie środki niezbędne do wdrożenia planu działania, w szczególności prawodawstwo konieczne do stworzenia nowej służby granicznej.

Ponadto do czasu utworzenia przedmiotowej centralnej specjalistycznej służby granicznej o charakterze niewojskowym Komisja zaleca, aby władze tureckie usprawniły sposób działania i współpracę organów służby granicznej w celu zapewnienia nowoczesnego i zintegrowanego zarządzania granicami. W szczególności Komisja zaleca, aby władze tureckie:

- dokonały przeglądu sposobu funkcjonowania wojsk lądowych w odniesieniu do zarządzania granicami i zapewniły, aby działalność oddziałów odpowiedzialnych za monitorowanie granic lądowych była w możliwie najmniejszym stopniu ograniczona sprzecznymi zasadami i obowiązkami wynikającymi z przynależności tych oddziałów do sił zbrojnych, a także w większym stopniu umożliwiły im:
  - ❖ pełną współpracę z innymi odpowiednimi organami ścigania i organami kontroli granicznej;
  - ❖ opracowanie elastyczniejszych technik patrolowania; oraz
  - ❖ organizację ich pracy i koncentrację ich działań na priorytetowym zadaniu, jakim jest zwalczanie transgranicznego przemytu;
- przyjmowania środków mających na celu zapewnienie ściślejszej współpracy innych organów służby granicznej ze sobą oraz ich współpracy z żandarmerią. Takie środki mogą między innymi obejmować:
  - ❖ tworzenie i wykorzystywanie interoperacyjnych narzędzi komunikacji;
  - ❖ wymianę urzędników łącznikowych w celu wspólnego korzystania z zasobów technicznych i informacji;
  - ❖ zapewnienie wzajemnego dostępu do odpowiednich baz danych w celu umożliwienia, w wyjątkowych okolicznościach, działania w odpowiednim obszarze objętym nadzorem innego organu;
  - ❖ stworzenie wspólnych metod pracy lub przeprowadzania wspólnych działań w oparciu o opracowaną wspólnie analizę zagrożeń;
  - ❖ wymianę informacji statystycznych;
  - ❖ opracowanie wspólnych programów szkoleń;
  - ❖ wprowadzanie procedur umożliwiających patrolom różnych instytucji bezpośrednią komunikację wzajemną oraz w razie potrzeby wystąpienie z inicjatywą wspólnych działań;
  - ❖ stworzenie mechanizmów bieżącej wymiany informacji i danych wywiadowczych na poziomie operacyjnym oraz koordynacji i współpracy w zakresie operacji w celu zapewnienia łatwiejszego zatrzymywania nielegalnych migrantów przejeżdżających przez obszary znajdujące się pod nadzorem kilku

organów dzięki skutecznemu wykorzystaniu zasobów dostępnych dla nich wszystkich;

- ❖ wzmocnienie koordynacyjnej roli zintegrowanego biura ds. zarządzania granicami.

- ***Przyjęcie niezbędnych środków budżetowych i innych środków administracyjnych zapewniających rozmieszczenie na przejściach granicznych i wzdłuż wszystkich granic kraju, zwłaszcza granic z państwami członkowskimi UE, dobrze wyszkolonych i wykwalifikowanych funkcjonariuszy straży granicznej (w wystarczającej liczbie) oraz dostępność skutecznej infrastruktury, sprzętu i technologii IT, w tym poprzez szerzej zakrojone wykorzystanie sprzętu do obserwacji, zwłaszcza środków elektronicznych, przenośnych i stałych, nadzoru wideo, kamer na podczerwień i innych systemów czujników***

Władze tureckie przeznaczają na ochronę granic państwa znaczne zasoby ludzkie, środki techniczne i infrastrukturę. Są zdecydowane nieustannie zwiększać gotowość pracowników służb granicznych oraz podnosić jakość sprzętu, jakim dysponują. Szczególne imponująca jest praca wykonywana przez wojska lądowe nadzorujące lądowe granice Turcji oraz profesjonalizm straży przybrzeżnej. Policja posiada bazę danych POLNET, która stanowi skuteczne narzędzie służące rejestrowaniu przekraczania granic przez pasażerów podczas wjazdu i wyjazdu oraz sprawdzaniu, czy są do tego uprawnieni.

Istnieją jednak obszary wymagające istotnej poprawy, w związku z tym Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało jedynie **częściowo spełnione, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

W szczególności Komisja zaleca, aby władze tureckie podjęły następujące środki:

- Wykorzystywanie poborowych do nadzorowania tzw. „zielonej granicy" powinno zostać stopniowo ograniczane jedynie do zadań pomocniczych. Może to również wymagać większego wykorzystania technicznych narzędzi monitorujących (w szczególności wykorzystania radarów montowanych w samochodach, bezpilotowych statków powietrznych, kamer termowizyjnych oraz centralnego monitorowania danych dotyczących nadzoru).
- Szkolenia dla pracowników kontrolujących tzw. „zieloną granicę" powinny różnić się od normalnych programów szkoleniowych przeznaczonych dla armii i koncentrować się na kwestiach związanych z zarządzaniem granicami.
- Rotacja zawodowych żołnierzy lądowych sił zbrojnych powinna być ograniczona do brygad przygranicznych, aby umożliwić rozwój specjalizacji, kultury i metodologii związanych z pracą przygraniczną. Jeżeli nie jest to możliwe, należy zaoferować zachęty żołnierzom którzy zechcą specjalizować się w tej dziedzinie. To samo dotyczy policji, a celem jest wykształcenie prawdziwych specjalistów w wykrywaniu sfałszowanych dokumentów podróży i oszustów.
- Należy stopniowo rozwijać zintegrowany system przybrzeżnych radarów monitorujących granice morskie, który pozwoli na dokonywanie oceny sytuacji faktycznej. Rozwiązanie to należy uzupełnić o wzmożone wykorzystanie obserwacji przestrzeni powietrznej w celu zapewnienia szybkiej reakcji na przypadki nielegalnego opuszczania tureckich wód terytorialnych przez migrantów.

- ***Wzmocnienie współpracy i wymiany informacji między personelem i organami odpowiadającymi za zarządzanie granicami, służbą celną i pozostałymi organami ścigania z myślą o zwiększaniu zdolności gromadzenia danych wywiadowczych, efektywnym wykorzystaniu zasobów ludzkich i technicznych oraz skoordynowanym działaniu***

Komisja uważa, że wymóg ten został **jedynie częściowo spełniony**, szczególnie ze względu na fakt, że środki stosowane obecnie przez władze tureckie gwarantują jedynie luźną koordynację między organami służby granicznej, polegającą na regularnych spotkaniach na wysokim szczeblu bez odpowiednich mechanizmów instytucjonalnych gwarantujących rzeczywistą i zintegrowaną współpracę między różnymi organami.

W celu spełnienia wymogu niniejszego kryterium odniesienia zachęca się władze tureckie do wdrożenia środków zalecanych już w przypadku poprzednich wymogów, zapewniających ściślejszą współpracę między organami ścigania i lądowymi siłami zbrojnymi oraz umożliwiających ustanowienie zintegrowanego zarządzania granicami.

- ***Ustanowienie programów szkoleniowych i przyjęcie kodeksów etycznych w zakresie zwalczania korupcji dla funkcjonariuszy służby granicznej, służby celnej i innych funkcjonariuszy zajmujących się zarządzaniem granicami***

Komisja uważa, że wymóg ten został **częściowo spełniony, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.** W Turcji obowiązują przepisy określające kodeksy etyczne, których przestrzegać musi każdy pracownik administracji publicznej i organów ścigania.

Komisja zaleca jednak, aby Turcja:

- opracowała wersje tego ogólnego etycznego kodeksu, w których bardziej szczegółowo potraktowane zostaną sytuacje, z jakimi mają do czynienia urzędnicy odpowiedzialni za zarządzanie granicami;
- opracowała odpowiednie moduły szkoleniowe, służące poszerzaniu wiedzy o tych kodeksach; oraz
- stworzyła mechanizmy monitorowania.

- ***Skuteczna realizacja protokołu ustaleń podpisanego z Fronteksem, w tym poprzez rozwijanie wspólnych inicjatyw na rzecz współpracy oraz wymianę danych i analizy ryzyka***

Komisja uważa, że wymóg ten jest obecnie **spełniony**.

Zachęca się jednak władze tureckie do dalszego i pogłębionego wdrażania trzyletniego programu współpracy uzgodnionego z Fronteksem w ramach ich protokołu ustaleń.

- ***Dbanie o to, by zarządzanie granicami było prowadzone zgodnie z międzynarodowym prawem uchodźczym, przy pełnym poszanowaniu zasady non-refoulement i by umożliwiało osobom wymagającym ochrony międzynarodowej***

uzyskanie skutecznego dostępu do procedur azylowych

W ostatnich latach władze tureckie przyznały międzynarodową ochronę ponad milionowi osób ubiegających się o azyl, pochodzących z Syrii i wielu innych państw. Nie odnotowano przypadków zawracania tych osób. W związku z tym Komisja uważa, że niniejszy wymóg jest obecnie **spełniony**.

- ***Zapewnienie właściwej współpracy z sąsiadującymi państwami członkowskimi UE, zwłaszcza w celu wzmocnienia zarządzania granicami z państwami członkowskimi UE***

Niedawna poprawa współpracy granicznej, która realizowana jest na granicach lądowych przez władze tureckie oraz władze greckie i bułgarskie, i która ma na celu zapobieganie nielegalnej migracji, umożliwia Komisji uznanie tego wymogu za **częściowo spełniony.**

Komisja zaleca, aby – dążąc do pełnego spełnienia tego kryterium odniesienia – władze tureckie podjęły następujące środki:

- pogłębiły i wzmocniły współpracę z władzami greckimi i bułgarskimi wzdłuż granic lądowych, obejmującą regularne spotkania z udziałem tureckich wojsk lądowych, ustanawiając bezpieczne kanały komunikacyjne oraz wdrażając stabilny i zorganizowany mechanizm służący do współpracy i wymiany informacji, szczególnie dzięki pomocy w ustanowieniu trójstronnego centrum kontaktowego na przejściu granicznym *Capitan Andreevo;*
- rozwijały współpracę operacyjną z greckimi władzami w rejonie Morza Egejskiego, dążąc do zapewnienia, aby współpraca na morzu objęła zapobieganie nielegalnej migracji dzięki wymianie informacji oraz wykorzystaniu nie tylko formalnej komunikacji między siedzibami dwóch zaangażowanych straży przybrzeżnych, ale również wymiany operacyjnej między urzędnikami działającymi na szczeblu lokalnym. W odniesieniu do tej drugiej kwestii szczególnie pomocne byłoby utworzenie systemu wymiany informacji i wzajemnego wczesnego ostrzegania między lokalnymi organami zajmującymi się zapobieganiem i zwalczaniem nielegalnej migracji;
- zapewniły – zgodnie z zaleceniami zawartymi w segmencie 1 – współpracę tureckiej policji z urzędnikami łącznikowymi policji państw członkowskich UE, wymianę informacji między nimi oraz wzajemną pomoc w wykrywaniu fałszywych lub podrobionych dokumentów, które mogą być potencjalnie wykorzystywane przez pasażerów wyjeżdżających z terytorium Turcji lub przejeżdżających przez nią tranzytem w celu dotarcia do innych lotnisk w UE.

3.2.2. Polityka wizowa

- ***Wzmocnienie szkolenia na temat bezpieczeństwa dokumentów dla pracowników tureckich urzędów konsularnych i posterunków granicznych oraz przygotowanie i wykorzystywanie tureckiego wizowego systemu informacyjnego***

Ze względu na wagę, jaką władze tureckie już teraz przywiązują do programów szkoleń dla pracowników tureckich urzędów konsularnych i posterunków granicznych, dotyczących

wykrywania sfałszowanych dokumentów tożsamości, oraz ze względu na fakt, że istnieje już kilka baz danych obejmujących informacje o wydanych wizach, do których dostęp ma policja, Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **częściowo spełnione, a szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca jednak, aby władze tureckie:

- opracowały lepsze programy szkoleń dla pracowników tureckich urzędów konsularnych i posterunków granicznych, przede wszystkim w celu poprawy ich umiejętności w zakresie rozpoznawania paszportów i wiz państw strefy Schengen i państw OECD, a także nowych tureckich wiz o wysokim stopniu bezpieczeństwa, które mają zostać wprowadzone; oraz
- kontynuowały działania prowadzące do pełnej integracji obecnych baz danych dotyczących wiz w celu zapewnienia, aby każdy organ ścigania w Turcji zajmujący się zarządzaniem granicami lub zwalczaniem nielegalnej migracji mógł szybko sprawdzić autentyczność tureckiej wizy w dokumencie podróży cudzoziemca, który chce wjechać na terytorium Turcji lub który już na nie wjechał.

- ***Zniesienie możliwości wydawania wiz na granicach jako zwykłej procedury dla obywateli pewnych państw nienależących do UE, a zwłaszcza państw stanowiących dla UE wysokie ryzyko migracyjne i ryzyko w zakresie bezpieczeństwa***

Władze tureckie w dalszym ciągu wydają na granicy wizy dla obywateli 89 państw, wiele z tych państw stanowi potencjalne źródło nielegalnej migracji do UE. Nowa ustawa o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej, która weszła w życie w kwietniu 2014 r., zniosła jednak możliwość wydawania przez Turcję wiz na granicach w ramach zwykłej procedury i zgodnie z oświadczeniami władz tureckich system wydawania wiz na granicy zostanie prawdopodobnie niedługo zlikwidowany (prawdopodobnie do końca 2014 r.). W związku z tym Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **częściowo spełnione, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.** Komisja zaleca, aby władze tureckie jak najszybciej wprowadziły tę zmianę w życie.

- ***Wprowadzenie do użycia nowych tureckich naklejek wizowych z zabezpieczeniami o wyższej jakości oraz zaprzestanie wykorzystywania pieczątek wizowych***

Chociaż władze tureckie nadal używają pieczątek wizowych, które łatwo jest podrobić, ukończyły one obecnie techniczne przygotowania do wprowadzenia nowych naklejek wizowych posiadających wysokiej jakości zabezpieczenia i zapowiedziały ich wprowadzenie w najbliższym czasie. W związku z tym Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **spełnione częściowo, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie zaprzestały wykorzystywania pieczątek wizowych i wprowadziły do użycia zamiast nich nowe bezpieczniejsze naklejki wizowe oraz we właściwym czasie rozszerzyły ich stosowanie, zastępując nimi wszystkie inne obecnie stosowane rodzaje wiz.

- ***Wprowadzenie wiz lotniskowych;***

Komisja uważa, że wymóg ten został **prawie spełniony**, ponieważ nowa ustawa o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej zapewnia władzom tureckim prawną możliwość zwracania się do cudzoziemców, którzy planują podróż samolotem do bardziej odległych miejsc przeznaczenia tranzytem przez Turcję i w związku z tym zamierzają wejść na międzynarodowy obszar tureckiego lotniska, o uzyskanie przed podróżą w tureckim konsulacie wiz lotniskowych.

Komisja zaleca, aby władze tureckie wdrożyły odpowiednie przepisy nowej ustawy.

- ***Zmiana zasad, na podstawie których Turcja zezwala na wjazd na swoje terytorium obywatelom państw będących głównym poważnym źródłem nielegalnej migracji do UE, w celu utrudnienia dostępu tym osobom, które chcą wjechać na terytorium Turcji z myślą o późniejszej próbie nielegalnego przekroczenia zewnętrznych granic UE***

Jak już wspomniano, obywatele 89 państw, spośród których wiele uznawane jest za potencjalne źródło nielegalnej migracji, mogą obecnie wjeżdżać na terytorium Turcji po prostu uzyskując wizę na tureckiej granicy. Władze tureckie zapowiedziały jednak zamiar zlikwidowania systemu wydawania wiz na granicy.

Po zrealizowaniu tego zamiaru obywatele wspomnianych krajów zasadniczo nadal bez problemów będą mogli uzyskać wizę, występując o nią za pośrednictwem elektronicznego systemu wizowego. System ten powstał w 2013 r. jako projekt pilotażowy i wszedł do normalnego użytku w kwietniu 2014 r., ma on jednak takie same słabe strony jak system wydawania wiz na granicy.

W oparciu o obecne zasady elektronicznego systemu wizowego możliwość uzyskania elektronicznej wizy nie będzie jednak dostępna dla wszystkich. Obywatele państw uznawanych za potencjalne źródło nielegalnej migracji (z pewnymi wyjątkami) będą mogli ubiegać się o elektroniczną wizę do Turcji tylko wtedy, gdy w momencie ubiegania się o wizę będą posiadać ważne wizy lub dokumenty pobytowe wydane przez państwa OECD i państwa strefy Schengen.

W związku z tym Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało na razie jedynie **częściowo spełnione, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie – dążąc do osiągnięcia postępów w spełnianiu tego kryterium odniesienia:

- natychmiast zniosły możliwość uzyskiwania wiz na granicy dla obywateli państw, które stanowią potencjalne źródło nielegalnej migracji;
- nadal stosowały restrykcyjne zasady i przyjęły selektywne podejście w zakresie wydawania wiz za pośrednictwem elektronicznego systemu wizowego;
- ściśle monitorowały sposób, w jaki osoby mające prawo wjazdu do Turcji z wykorzystaniem elektronicznego systemu wizowego lub osoby niepotrzebujące wizy, korzystają z tych możliwości; oraz
- wdrożyły stosowne środki pozwalające szybko reagować na ewentualne nadużycia, jeżeli okaże się, że występują one powszechnie wśród obywateli danego kraju lub konkretnych kategorii osób.

W odniesieniu do ostatniej kwestii i w celu umożliwienia Komisji oceny postępów poczynionych przez Turcję w zakresie tego kryterium odniesienia, władze tureckie będą musiały regularnie przedstawiać informacje na temat:

- liczby wiz wydanych obywatelom danych państw, wraz ze wskazaniem rodzaju wydanej wizy (wizy wydane na granicy, wizy elektroniczne lub wizy wydane przez ambasady);
- liczby nielegalnych migrantów danej narodowości zatrzymanych na terytorium Turcji, wraz ze wskazaniem jaki rodzaj wizy posiadali, jeżeli w ogóle posiadali wizę; oraz
- liczby i rodzaju podrobionych i fałszywych wiz oraz dokumentów pobytowych z państw OECD i państw strefy Schengen wykrytych przez władze tureckie wśród posiadaczy tureckich wiz elektronicznych.

W razie stwierdzenia znacznego wzrostu liczby nielegalnych migrantów konkretnej narodowości zatrzymanych w Turcji lub wzdłuż granicy między UE a Turcją, Komisja będzie także potrzebowała od władz tureckich informacji dotyczących rodzaju środków, jakie Turcja podjęła lub planuje podjąć, aby rozwiązać ten problem.

- ***Dalsze dostosowywanie tureckiej polityki wizowej, przepisów i zdolności administracyjnych do unijnego dorobku prawnego, zwłaszcza wobec najważniejszych państw będących poważnym źródłem nielegalnej migracji do UE***

Jak wyjaśniono powyżej władze tureckie zapowiedziały zamiar zaprzestania wydawania wiz na granicach oraz zastąpienia pieczątek wizowych naklejkami wizowymi posiadającymi wysokiej jakości zabezpieczenia, zgodnie z zasadami i zabezpieczeniami wykorzystywanymi w systemie Schengen. Z chwilą zlikwidowania systemu wydawania wiz na granicy, sporządzony przez Turcję wykaz negatywny wiz będzie stanowił istotny krok w kierunku dostosowania (chociaż nadal nie będzie ono całkowite) do wykazu negatywnego wiz stosowanego przez kraje strefy Schengen.

Żadna z tych reform nie została jednak jeszcze wprowadzona.

W oparciu o dostępne informacje wydaje się, że kontrole osób ubiegających się o wizę przeprowadzane przez organy konsularne są ograniczone w porównaniu z kontrolami przeprowadzanymi w państwach członkowskich UE. Wiza jest zazwyczaj przyznawana po zweryfikowaniu przez te organy spełnienia przez osobę ubiegającą się o wizę określonych wymogów (na przykład osoba ta nie ma zakazu wjazdu na terytorium Turcji z powodów prawnych lub bezpieczeństwa, oraz może udowodnić, że posiada wystarczające środki finansowe na pokrycie kosztów pobytu w Turcji i powrotu do swojego kraju). Nie gromadzi się żadnej dodatkowej dokumentacji, ani nie przeprowadza bardziej gruntownej analizy, która mogłaby na przykład wykazać, czy osoba ubiegająca się o wizę planuje wjechać do Turcji z zamiarem późniejszego pobytu w tym kraju jako nielegalny migrant, czy wykorzystania Turcji w celu nielegalnego przekroczenia granic UE.

W związku z tym Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **jedynie częściowo spełnione**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie – dążąc do osiągnięcia postępów w spełnianiu tego kryterium odniesienia – wprowadziły wszystkie zapowiedziane reformy i zmodyfikowały system wydawania wiz oraz system szkoleń pracowników urzędów konsularnych

wydających wizy, biorąc za przykład system wizowy obowiązujący w strefie Schengen. Aby móc dokonać oceny postępów Turcji w spełnianiu tego zalecenia, Komisja będzie potrzebować:

- kopii wytycznych wydanych pracownikom tureckich urzędów konsularnych i posterunków granicznych w sprawie kryteriów i procedur, których należy przestrzegać w trakcie przyjmowania lub odrzucania wniosku o wydanie wizy, w tym wykazów dokumentów, które osoba ubiegająca się o wizę ma przedłożyć; oraz
- szczegółowych statystyk dotyczących wniosków wizowych, które zostały przyjęte i które odrzucono, oraz powodów odmowy udzielenia wizy.

Zachęca się również władze tureckie do kontynuacji działań mających na celu dostosowanie tureckiego wykazu negatywnego wiz do wykazu negatywnego stosowanego przez państwa należące do strefy Schengen, a w każdym razie do zapobiegania jakimkolwiek dalszym rozbieżnościom.

- ***Umożliwienie niedyskryminacyjnego dostępu do terytorium Turcji obywatelom wszystkich państw członkowskich UE***

Komisja uważa, że to kryterium odniesienia nie **zostało spełnione**, ponieważ obecnie do podróżowania na terytorium Turcji bez wizy uprawnieni są obywatele tylko 19 spośród 28 państw członkowskich.

Istnieją zastrzeżenia w odniesieniu do faktycznej dyskryminacji wnioskodawców pochodzących z Republiki Cypryjskiej. Aby móc podróżować na terytorium Turcji, muszą oni posiadać wizę, którą mogą uzyskać jedynie, składając wniosek za pośrednictwem tureckiego elektronicznego systemu wizowego, w którym Republika Cypryjska nazwana została „Grecko-Cypryjską Administracją Południowego Cypru".

Komisja zaleca, aby w celu spełnienia przedmiotowego kryterium odniesienia władze tureckie zaprzestały tego dyskryminującego traktowania.

3.2.3 Odpowiedzialność przewoźników

- ***Przyjęcie i skuteczne wykonywanie przepisów w sprawie odpowiedzialności przewoźników wraz z określeniem kar***

Przewoźnicy prowadzący działalność w Turcji zostali już zobowiązani do transportu pasażerów, którym władze tureckie nie udzieliły pozwolenia na wjazd na terytorium Turcji, z powrotem do miejsca rozpoczęcia podróży. Wymóg ten został potwierdzony przez nową ustawę o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej. W związku z tym Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **częściowo spełnione, przy czym szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca, aby w celu stworzenia bardziej rygorystycznego systemu, zapobiegania napływowi nielegalnych migrantów na terytorium Turcji i poczynienia postępów w spełnianiu tego kryterium odniesienia, władze tureckie stworzyły system sankcji dla przewoźników, którzy nie przestrzegają tego obowiązku, uwzględniając najlepsze praktyki unijne i międzynarodowe.

3.2.4. Ochrona międzynarodowa

- ***Przyjęcie i skuteczne wykonywanie przepisów i przepisów wykonawczych, zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym oraz ze standardami określonymi w konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej uchodźców i jej protokole z 1967 r., a zatem z wyłączeniem wszelkich ograniczeń geograficznych, tak aby zapewnić poszanowanie zasady non-refoulement, uwzględniając również europejską konwencję praw człowieka, możliwość złożenia wniosku o azyl i otrzymania przez osoby wymagające ochrony międzynarodowej ochrony w ramach statusu uchodźcy lub uzupełniającej formy ochrony, a także umożliwienie UNHCR skutecznego wykonywania mandatu na terytorium Turcji bez jakichkolwiek ograniczeń***

Komisja uważa, że dzięki przyjęciu nowej ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej oraz jej wejściu w życie w kwietniu 2014 r. Turcja znacząco przybliżyła się do spełnienia tego kryterium odniesienia, ponieważ przedmiotowa ustawa przewiduje ustanowienie krajowej procedury azylowej i statusów ochrony zgodnych, ogólnie rzecz biorąc, z międzynarodowymi i unijnymi standardami.

Ustawa ogranicza również do minimalnego poziomu wpływ „limitu geograficznego" stosowanego przez Turcję w odniesieniu do konwencji genewskiej z 1951 r., który władze tureckie zdecydowały się na razie nadal zachować. Limit ten zawęża zakres stosowania konwencji w Turcji do „osób, które zostały uchodźcami w wyniku wydarzeń mających miejsce w Europie". Nowa ustawa zapewnia jednak możliwość uzyskania tureckiego statusu ochrony międzynarodowej również każdej osobie nieobjętej „limitem geograficznym" (określanej w ustawie „uchodźcą warunkowym"). Status przyznawany „uchodźcom warunkowym" jest nieco mniej korzystny niż status przyznawany osobom objętym „limitem geograficznym", ale różnice nie są znaczne. W kwestiach, w których ustawa pozostawia pewien margines swobody pod względem jej wdrażania, różnice te mogą stać się prawie symboliczne.

Komisja zauważa jednak, że ponieważ zasady te są nowe, nie zgromadzono jeszcze doświadczeń w ich wdrażaniu. Ustawa nie obejmuje niektórych kluczowych aspektów sytuacji, w jakiej znajdują się osoby ubiegające się o azyl i osoby korzystające z ochrony międzynarodowej w Turcji, będą one zależeć od przepisów zawartych w prawie wtórnym, które nie zostało jeszcze przyjęte.

W związku z tym Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **częściowo spełnione, ale szanse na dalsze postępy są znaczne**.

Aby Komisja mogła zweryfikować swoją ocenę, władze tureckie będą musiały zapewnić:

- przyjęcie całego prawa wtórnego niezbędnego do skutecznego i pełnego wdrożenia ustawy; oraz
- skuteczne i spójne wdrożenie przepisów ustawy w całym państwie.

W odniesieniu do pierwszego punktu szczególnie ważne będzie:

- zapewnienie skutecznego stosowania przepisów ustawy, w szczególności możliwości dostępu do procedury określania statusu ochrony międzynarodowej i uzyskania

statusu ochrony międzynarodowej, również w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl i uchodźców (uznanych przez UNHCR), którzy byli już obecni na terytorium Turcji, gdy ustawa weszła w życie;

- przyznanie osobom określonym na podstawie ustawy jako korzystające z tymczasowej ochrony – za pośrednictwem przepisów prawa wtórnego, które zostanie przyjęte – praw porównywalnych do praw gwarantowanych przez dyrektywę UE w sprawie tymczasowej ochrony oraz, w razie potrzeby, możliwości dostępu do indywidualnych procedur określania statusu ochrony międzynarodowej; oraz
- zagwarantowanie „uchodźcom warunkowym" statusu, który w praktyce nie różni się od statusu przyznawanego uchodźcom objętym „limitem geograficznym", a tym samym zapewnienie obydwu grupom pozwolenia na pracę, pomocy społecznej i możliwości integracji, zgodnie z podejściem przyjętym w dyrektywie UE w sprawie kwalifikowania.

- ***Ustanowienie wyspecjalizowanego organu odpowiadającego za procedury określania statusu uchodźcy, które będą przewidywać możliwość wnoszenia do trybunału lub sądu, faktycznie i prawnie, skutecznego środka odwoławczego, oraz za zapewnianie ochrony i pomocy osobom ubiegającym się o azyl i uchodźcom, a także zapewnienie temu organowi i jego personelowi odpowiednich zdolności działania oraz odpowiedniego szkolenia***

Dwa istotne kroki w kierunku spełnienia tego wymogu stanowią utworzenie Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracjami oraz wejście w życie ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej, która obejmuje między innymi przepisy dotyczące rozpatrywania odrzuconych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i związanych z nimi decyzji, takich jak postanowienie o zastosowaniu środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności, zarówno na poziomie administracyjnym, jak i sądowym.

Dyrekcja Generalna nadal powstaje, w szczególności na poziomie prowincji, a jej obowiązek wdrożenia ustawy spoczywa w dalszym ciągu w dużym stopniu na innych organach publicznych działających pod jej nadzorem. Nie podjęto jeszcze wszystkich koniecznych przygotowań na szczeblu instytucjonalnym, które mają na celu wdrożenie nowej ustawy, w szczególności w odniesieniu do przekazania uprawnień władzy centralnej władzom regionów i prowincji.

W związku z tym Komisja uważa, że wymóg ten został **częściowo spełniony, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Aby Komisja mogła zweryfikować swoją ocenę, władze tureckie powinny zapewnić:

- skuteczne i spójne wdrażanie w całym kraju przepisów ustawy odnoszących się do składania odwołań od dorzucenia wniosku o ochronę międzynarodową na poziomie administracyjnym i sądowym oraz związanych z nimi decyzji, takich jak postanowienie o zastosowaniu środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności, w tym w odniesieniu do niezależności i bezstronności kontroli sądowej;
- zakończenie wewnątrzinstytucjonalnych uzgodnień przez Dyrekcję Generalną ds. Zarządzania Migracjami i wzmocnienie jej zasobów kadrowych, szczególnie na

poziomie prowincji, oraz przejęcie przez nią odpowiedzialności za praktyczną realizację procedur azylowych;

- jasny podział obowiązków w zakresie zapewnienia praw odpowiednio osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową i osobom z niej korzystającym.

Komisja zaleca również, aby władze tureckie utworzyły zintegrowany i wiarygodny system identyfikacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i osób z niej korzystających. System powinien zapewniać uzyskiwanie kompleksowych i jednolitych danych statystycznych.

- ***Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury i wystarczających zasobów ludzkich i finansowych pozwalających zadbać o przyzwoite warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl i uchodźców oraz o ochronę ich praw i godności***

W Turcji władze na ogół nie oferują zakwaterowania osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową i osobom z niej korzystającym. Władze tureckie uczyniły jednak wyjątek i zapewniły 220 000 syryjskim uchodźcom wysokiej jakości zakwaterowanie w obozach dla uchodźców. Komisja uważa, że Turcja **częściowo** spełniła wymogi powyższego kryterium odniesienia, **ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Oczekiwanie, że władze tureckie zapewnią zakwaterowanie wszystkim osobom ubiegającym się o azyl i osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej przebywającym w Turcji byłoby w obecnych okolicznościach nierealne. Komisja zaleca jednak, aby władze tureckie:

- utworzyły odpowiednią liczbę ośrodków recepcyjnych również dla osób niepochodzących z Syrii, ubiegających się o ochronę międzynarodową i z niej korzystających, które nie mają żadnego innego zakwaterowania, zapewniając zakwaterowanie przynajmniej osobom z najsłabszych grup społecznych, biorąc za przykład standardy określone w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania i dyrektywie w sprawie kwalifikowania;

- opracowały strategie w formie pisemnej i wdrożyły instrumenty instytucjonalne w celu zapobiegania dyskryminacji osób, które otrzymują ochronę międzynarodową, oraz zapewniły równy dostęp do zakwaterowania wszystkim osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, biorąc za przykład standardy określone w dyrektywie w sprawie kwalifikowania.

- ***Osobom, którym przyznano status uchodźcy, należy umożliwić utrzymanie się we własnym zakresie, dostęp do usług publicznych, korzystanie z praw socjalnych i należy im stworzyć warunki do integracji w Turcji***

Turcja poczyniła istotny krok w kierunku spełnienia przez nią tego wymogu, wprowadzając w życie ustawę o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej, która zawiera przepisy określające prawa osób korzystających z ochrony międzynarodowej, zapewniające im dostęp do publicznej edukacji, opieki zdrowotnej i rynku pracy, oraz podejmując środki mające na celu zapewnienie funduszy na wdrożenie przepisów dotyczących edukacji i opieki zdrowotnej w praktyce.

Z różnych względów faktyczny dostęp do tych praw nie jest jednak w Turcji zagwarantowany w taki sam sposób wszędzie i w odniesieniu do wszystkich osób. W

związku z tym Komisja uważa, że wymóg ten został **częściowo spełniony, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie:

- zapewniły wszystkim osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w tym osobom korzystającym z tymczasowej ochrony i „uchodźcom warunkowym" zgodnie z ich definicją w nowej ustawie, możliwość skutecznego i systematycznego korzystania z ich praw w odniesieniu do dowodów tożsamości i dostępu do rynku pracy, co przyczyni się do ich samowystarczalności i integracji;
- opracowały i wdrożyły strategie ułatwiające dostęp do praw osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, w przypadku których istnieje ryzyko społecznej marginalizacji, szczególnie osobom nieposiadającym państwowego zakwaterowania;
- monitorowały i weryfikowały, w tym gromadziły dane statystyczne, rzeczywiste możliwości osób korzystających z ochrony międzynarodowej w zakresie dostępu do usług publicznych i przewidzianej w ustawie pomocy społecznej.

3.2.5. Nielegalna migracja

- ***Przyjęcie i wykonywanie przepisów zapewniających skuteczne zarządzanie migracjami i obejmujących zasady dostosowane do standardów UE i Rady Europy w sprawie wjazdu, wyjazdu, pobytu krótko- i długoterminowego obcokrajowców i członków ich rodzin oraz w sprawie przyjmowania, powrotu i praw cudzoziemców, w przypadku których stwierdzono, że nielegalnie wjechali do Turcji lub nielegalnie w niej przebywają***

W związku z niedawnym przyjęciem i wejściem w życie ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej Komisja uważa, że wymóg ten został **częściowo spełniony, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Aby Komisja mogła zweryfikować swoją ocenę, władze tureckie będą musiały zapewnić skuteczne i kompleksowe wdrożenie przepisów nowej ustawy w całym kraju oraz przyjęcie właściwego prawa wtórnego.

- ***Ustanowienie i rozpoczęcie stosowania mechanizmu monitorowania przepływów migracyjnych, z danymi na temat uregulowanej i nielegalnej migracji; ustanowienie organów odpowiadających za gromadzenie i analizowanie danych na temat stanu migracji i przepływów migracyjnych; oraz przygotowanie obrazu sytuacji w zakresie nielegalnych przepływów migracyjnych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w zakresie poszczególnych krajów pochodzenia nielegalnej migracji, w tym wdrożenie analizy ryzyka i danych wywiadowczych***

W związku z nową rolą Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracjami, polegającą na gromadzeniu i analizowaniu statystyk dotyczących migracji, oraz współpracą władz tureckich z Fronteksem Komisja uznaje to kryterium odniesienia za **częściowo spełnione**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie przydzieliły Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracjami zasoby niezbędne do rozpoczęcia praktycznej realizacji jej zadania polegającego

na gromadzeniu i analizowaniu danych statystycznych odnoszących się do wszystkich istotnych kwestii związanych z migracją.

Komisja zaleca również, aby Turcja kontynuowała współpracę z Fronteksem i rozpoczęła analizę ryzyka w odniesieniu do różnych państw jako źródeł nielegalnej migracji do Turcji.

- ***Zajęcie się czynnikami przyciągającymi, które ułatwiają przepływy migracyjne do kraju, oraz podjęcie środków zwiększających zdolność do prowadzenia dochodzeń w sprawie zorganizowanej lub ułatwianej nielegalnej migracji***

Wymóg ten został **częściowo spełniony, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie wdrożyły przyjęte ostatnio reformy systemu wizowego i azylowego, zlikwidowały tureckie paszporty pozbawione identyfikatorów biometrycznych i poszerzyły kompetencje Ministerstwa Pracy w zakresie kontroli i zapobiegania podejmowaniu pracy przez nielegalnych migrantów.

W celu umożliwienia Komisji oceny postępów Turcji w spełnianiu tego wymogu konieczne będzie zwiększenie potencjału tureckich organów ścigania w zakresie identyfikacji i zatrzymywania nielegalnych migrantów oraz pośredników ułatwiających nielegalną migrację, a także prowadzenia bardziej kompleksowych dochodzeń, pozwalających wykrywać i rozbijać siatki przestępcze przemycające migrantów.

- ***Rzeczywiste dążenie do zawarcia i realizacji umów o readmisji z państwami, które są źródłem poważnych przepływów nielegalnej migracji w kierunku Turcji lub państw członkowskich UE***

Władze tureckie wdrożyły niektóre umowy o readmisji, jednak niewiele z nich zawarto z państwami stanowiącymi istotne źródła nielegalnej migracji. W niektórych przypadkach władze negocjowały lub proponowały negocjacje w sprawie umów o readmisji z takimi państwami, niestety nie zakończyło się to sukcesem, w szczególności ze względu na fakt, że niektóre umowy, które Turcja podpisała, nie zostały później ratyfikowane. Z niektórymi ze swoich sąsiadów Turcja zawarła umowy o współpracy transgranicznej, które zawierają postanowienia dotyczące readmisji nielegalnych migrantów, jednak postanowienia te są rzadko wykonywane. W związku z tym Komisja uznaje, że Turcja tylko **częściowo spełniła** to kryterium odniesienia.

Komisja zaleca, aby władze tureckie dołożyły wszelkich starań i zapewniły:

- wejście w życie podpisanych do tej pory umów o readmisji;
- skuteczne wykonanie postanowień o readmisji zawartych w umowach o współpracy transgranicznej podpisanych z niektórymi państwami sąsiadującymi;
- postęp w negocjacjach dotyczących umów o readmisji i zawieraniu takich umów, co najmniej z niektórymi państwami będącymi głównym źródłem nielegalnej migracji do Turcji.

- ***Zapewnienie wystarczających zasobów finansowych i ludzkich dla skutecznego zarządzania migracjami, w tym także odpowiednich programów szkoleniowych***

Komisja uważa, że powyższe kryterium odniesienia zostało **prawie spełnione**.

W celu poczynienia dalszych postępów władze tureckie będą musiały:

- dokończyć proces tworzenia i organizacji Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracjami;
- w dalszym ciągu przydzielać wystarczające zasoby na rzecz Dyrekcji Generalnej, aby mogła wypełniać swoje obowiązki.

➢ ***Zapewnienie skutecznego wydalania ze swojego terytorium nielegalnie tam przebywających obywateli państw trzecich***

Komisja uważa, że powyższe kryterium odniesienia zostało **prawie spełnione**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie wzmocniły swoją zdolność do wykrywania narodowości zatrzymywanych nielegalnych migrantów, zmniejszając ryzyko, że niektórzy z nich unikną wydalenia dzięki podaniu fałszywych informacji o swoim pochodzeniu.

➢ ***Ustanowienie warunków pozwalających na dobrowolny powrót obywatelom państw trzecich wydalonym z kraju i chcącym skorzystać z takiego rozwiązania***

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej oraz ograniczone programy pilotażowe dotyczące wspomaganego dobrowolnego powrotu, które były już realizowane w Turcji, Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **częściowo spełnione, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Aby zweryfikować swoją ocenę, Komisja będzie musiała otrzymać:

- informacje, które umożliwią jej weryfikację sposobu faktycznego wdrażania przepisów wprowadzonych do tureckiego prawodawstwa, umożliwiających nielegalnym migrantom dobrowolny powrót;
- dane statystyczne dotyczące liczby dobrowolnych powrotów zatwierdzonych i faktycznie przeprowadzonych przez władze tureckie.

➢ ***Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury (włącznie z ośrodkami detencyjnymi) i wzmocnienie odpowiedzialnych organów w celu zapewnienia efektywnego wydalania nielegalnie przebywających lub przejeżdżających tranzytem obywateli państw trzecich z terytorium Turcji, wraz z zaoferowaniem osobom powracającym potrzebnej pomocy prawnej, pomocy społecznej i psychologicznej, jak również sprawiedliwych i godnych warunków zatrzymania oraz procedury wydalania***

Komisja uważa, że kryterium to zostało **częściowo spełnione, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie – dążąc do dalszych postępów w spełnianiu tego kryterium odniesienia – kontynuowały prace w zakresie budowy i wyposażania ośrodków, pozwalających na umieszczanie w godnych warunkach nielegalnych migrantów, wobec których prowadzone są procedury readmisji i wydalenia.

Komisja zaleca również poprawę praktycznego dostępu tych osób do pomocy prawnej, pomocy społecznej i psychologicznej oraz zapewnienie godnych i sprawiedliwych warunków i procedur zatrzymania, w szczególności w drodze współpracy z wyspecjalizowanymi

organizacjami, przydzielania odpowiednich funduszy i zatrudniania dobrze wyszkolonych i umotywowanych pracowników.

4. SEGMENT 3: PORZĄDEK PUBLICZNY I BEZPIECZEŃSTWO

4.1. Ogólna ocena

Sytuacja w Turcji w tym obszarze jest zróżnicowana i czasem sprzeczna.

Organy ścigania wykazują się operatywnością i aktywnością. Zatrudniani są w nich zwykle wysoko wykwalifikowani i zaangażowani specjaliści. Podejmują oni ogromne wysiłki na rzecz walki z przestępczością, osiągając liczne i istotne sukcesy. Jednakże wyniki w zakresie wykrywania i rozbijania organizacji przestępczych działających w kraju lub w obrębie międzynarodowych sieci są poniżej oczekiwań.

Państwo dysponuje istotnymi i powszechnie stosowanymi narzędziami współpracy policji i sądów z międzynarodowymi partnerami, w tym z państwami członkowskimi i agencjami UE. Wyniki tej współpracy znajdują się jednak poniżej poziomu, jaki jest niezbędny w odniesieniu zarówno do UE jak i Turcji. Trudności są powodowane przez różne czynniki, w tym przez różnice między prawodawstwem UE i tureckim, różne umowy zawarte przez strony oraz różnice w podejściu do pewnych kwestii.

W wielu przypadkach tureccy urzędnicy przygotowywali do zatwierdzenia lub podpisania przez rząd projekty ustaw i umowy, których wykonanie zacieśniłoby współpracę lub umożliwiło lepsze wykorzystanie potencjału tureckich organów ścigania, ale z przyczyn nieznanych Komisji pozostają one od lat nieruszone.

Wydaje się, że istnieje możliwość podjęcia i szybkiego wdrożenia wielu istotnych działań, pod warunkiem, że uzyskają one wsparcie w postaci politycznej woli reform.

4.2. Szczegółowe uwagi na temat kryteriów odniesienia zawartych w segmencie dotyczącym porządku publicznego i bezpieczeństwa

4.2.1. Zapobieganie przestępczości zorganizowanej, terroryzmowi i korupcji oraz ich zwalczanie

- ***Kontynuowanie i zakończenie wdrażania krajowej strategii i planu działania na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej (a zwłaszcza aspektów transgranicznych) i zapewnienie odpowiednich zasobów ludzkich i finansowych dla ich wdrożenia***

Turcja przeznacza na zwalczanie przestępczości zorganizowanej znaczące zasoby finansowe, techniczne i ludzkie. Jak udokumentowano między innymi w sprawozdaniu z 2013 r. dotyczącym zwalczania przemytu i przestępczości zorganizowanej, sporządzonym przez turecką policję, turecka policja i organy ścigania osiągają w tym obszarze znaczące rezultaty.

Komisja wciąż jednak nie posiada informacji na temat konkretnych środków podjętych przez władze tureckie w celu wdrożenia planu działania na rzecz zwalczania przestępczości zorganizowanej ani informacji na temat sposobu, w jaki takie środki i ogólna strategia zwalczania przestępczości zorganizowanej mogą pomóc w skutecznej ochronie przed zagrożeniem, jakie stanowią organizacje przestępcze działające w Turcji. Ponadto wydaje się, że nie jest dostępna żadna analiza dotycząca struktur i działania organizacji przestępczych w

Turcji. W związku z tym Komisja uznaje, że wymogi tego kryterium odniesienia zostały jedynie **częściowo spełnione**.

Aby Komisja mogła zweryfikować swoją ocenę, władze tureckie będą musiały dostarczyć:

- informacje o konkretnych środkach faktycznie podjętych w celu wdrożenia planu działania;
- informacje, które pozwolą Komisji zrozumieć charakter i rozmiary organizacji przestępczych działających w Turcji, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które działają na poziomie krajowym i międzynarodowym, ze wskazaniem ich typowych geograficznych i gospodarczych obszarów działalności; oraz objaśnienie podejścia, jakie władze tureckie opracowują w celu rozpracowania tych organizacji i zwalczania ich działalności.

- ***Podpisanie i ratyfikowanie Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi oraz przyjęcie i skuteczne wykonywanie przepisów, w tym przepisów dostosowanych do standardów określonych w tej konwencji oraz w unijnym dorobku prawnym związanym z zapobieganiem handlowi ludźmi, ściganiem handlarzy oraz ochroną i pomocą dla ofiar tego procederu***

Kodeks karny Turcji oraz ustawa o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej zawierają przepisy umożliwiające ściganie handlarzy ludźmi i udzielanie pomocy ofiarom handlu ludźmi. Nie stworzono jednak jeszcze całościowych ram prawnych dotyczących handlu ludźmi, a właściwa Konwencja Rady Europy została podpisana, ale nie została ratyfikowana.

W związku z tym Komisja uważa, że powyższy wymóg został **jedynie częściowo spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie:

- ratyfikowały Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi; i
- przyjęły ustawę w celu kompleksowego zajęcia się problemem handlu ludźmi, zgodnie ze standardami określonymi w konwencji i unijnym dorobku prawnym.

- ***Zapewnienie odpowiedniej infrastruktury oraz wystarczających zasobów ludzkich i finansowych w celu zapewnienia godnych warunków przyjmowania oraz ochrony praw i godności ofiar handlu ludźmi, a także wspierania ponownej integracji społecznej i zawodowej tych osób***

Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **częściowo spełnione** dzięki działaniom, jakie Turcja już podejmuje w celu udzielenia wsparcia ofiarom handlu ludźmi.

Komisja zaleca, aby władze tureckie:

- zwiększyły udzielane wsparcie, aby było ono odpowiednie do liczby ratowanych ofiar, w szczególności otwierając i utrzymując dodatkowe ośrodki pomocy;
- opracowały programy wspierania ponownej integracji społecznej ofiar, zarówno w wymiarze społecznym jak i zawodowym; oraz
- zapewniły właściwe przeszkolenie personelu pracującego z ofiarami handlu ludźmi.

- ***Ratyfikowanie Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu (CETS 198), transpozycja jej postanowień do ustawodawstwa krajowego oraz przyjęcie i skuteczne wprowadzenie w życie przepisów pozwalających spełnić wymogi tej konwencji i zalecenia Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) w sprawie ustanowienia systemu zamrażania aktywów i definicji finansowania terroryzmu***

Turcja nie ratyfikowała jeszcze właściwej konwencji, jednak ustanowiła przepisy krajowe i stworzyła zdolności administracyjne w celu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W związku z tym Komisja uważa, że wymóg ten został **częściowo spełniony, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie:

- ratyfikowały i rozpoczęły wykonywanie konwencji;
- dokonały rewizji prawodawstwa krajowego, aby zapewnić pełne dostosowanie do postanowień konwencji;
- ustanowiły system pozwalający na centralne gromadzenie danych statystycznych dotyczących konfiskaty dochodów z przestępstwa; oraz
- w pełni wdrożyły zalecenia Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy.

Zachęca się władze tureckie, aby rozważyły ustanowienie biura ds. odzyskiwania mienia w celu konfiskaty i odzyskiwania dochodów z przestępstwa.

- ***Ratyfikowanie Konwencji Rady o cyberprzestępczości i przyjęcie przepisów oraz wdrożenie środków umożliwiających wprowadzenie w życie tej konwencji***

W związku z niedawną ratyfikacją przez Turcję konwencji, której wdrażania władze tureckie jeszcze nie rozpoczęły, oraz ze względu na pokaźny potencjał zgromadzony przez organy ścigania w celu przeciwdziałania cyberprzestępczości, Komisja uważa wymóg ten **za spełniony częściowo i uznaje szanse na dalsze postępy za znaczne.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie przystąpiły do wykonywania konwencji i zmieniły prawodawstwo krajowe, dostosowując je do postanowień konwencji, przy szczególnym uwzględnieniu art. 9, 16, 17 i 18 konwencji.

- ***Dalsza realizacja krajowej strategii i planów działania na rzecz zwalczania narkotyków i narkomanii oraz rozwijanie współpracy z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii***

Wydaje się, że władze tureckie są bardzo zaangażowane w przeciwdziałanie handlowi narkotykami. Ponadto współpracują z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, a także realizują strategię i plan działania.

Turecki raport w sprawie narkotyków z 2013 r., opublikowany przez tureckie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, zawierał dość wyczerpujące dane na temat zjawisk handlu narkotykami i narkomanii w Turcji, jak również na temat strategii opracowanych przez władze tureckie w celu przeciwdziałania tym zjawiskom. Władze tureckie nie udostępniły

jednak szczegółowych informacji na temat konkretnych środków podjętych w celu realizacji planu działania.

Umowę o współpracy z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii Turcja ratyfikowała dnia 29 czerwca 2012 r., jednak jej oficjalny dokument nie został nigdy złożony przez władze tureckie, co uniemożliwia wejście tej umowy w życie w Turcji.

W związku z tym Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **częściowo spełnione, ale szanse na dalsze postępy są znaczne**.

Aby mieć możliwość zweryfikowania oceny, Komisja będzie musiała otrzymać szczegółowe informacje na temat środków podjętych przez władze tureckie w celu skutecznego wdrożenia obecnego planu działania na rzecz zwalczania narkotyków i narkomanii.

Komisja zaleca również, aby władze tureckie nadal poprawiały (już wysoką) jakość ich rocznych sprawozdań i umożliwiły wejście w życie umowy z Europejskim Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii poprzez złożenie oficjalnego dokumentu ratyfikującego.

- ***Dalsza realizacja krajowej strategii i planu działania na rzecz zwalczania korupcji oraz realizacja zaleceń GRECO (I, II i III. tura oceny)***

Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **spełnione tylko częściowo,** ponieważ, zgodnie z ograniczonymi informacjami otrzymanymi od władz tureckich, tylko w przypadku niektórych zaleceń GRECO podjęto odpowiednie działania następcze i tylko niektóre środki wskazane w planie działania na rzecz zwalczania korupcji zostały wdrożone.

Komisja zaleca, aby władze tureckie:

- podjęły działania następcze w odniesieniu do wszystkich zaleceń GRECO;
- ukończyły wdrażanie planu działania na rzecz zwalczania korupcji;
- udzieliły szczegółowych informacji na temat środków podjętych w celu wdrożenia tych dwóch zaleceń.

W związku z tym, że obecna strategia oraz plan działania na rzecz zwalczania korupcji zakończą się w 2014 r. Komisja zaleca również, aby władze tureckie przyjęły i zaczęły wdrażać nową strategię i plan działania.

Dokumenty te powinny powstać w następstwie dokładnej analizy zapobiegania korupcji i przeciwdziałania jej i powinny obejmować:

- dokładne terminy wdrożenia planowanych środków;
- przyznane środki budżetowe;
- instytucje i osoby odpowiedzialne za realizację działań; oraz
- wskaźniki powodzenia.

W procesie przygotowywania i monitorowania tych dokumentów powinno mieć swój udział społeczeństwo obywatelskie, natomiast ogólny monitoring i sprawozdawczość dotyczące wdrażania planu działania należy powierzyć podmiotowi sektora publicznego lub grupie roboczej upoważnionej do działania z zachowaniem niezbędnego stopnia niezależności.

4.2.2. Współpraca sądowa

- ***Wdrożenie i wypełnianie postanowień konwencji międzynarodowych dotyczących współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (zwłaszcza Konwencji Rady Europy o ekstradycji (nr 24 z 1957 r., w tym jeszcze niewprowadzonych w życie protokołów dodatkowych z 1975 r., 2010 r. i 2012 r.), w sprawie pomocy prawnej w sprawach karnych (nr 30 z 1959 r., w tym niewprowadzonego jeszcze w życie protokołu dodatkowego z 2001 r.) oraz w sprawie przekazywania osób skazanych (nr 112 z 1983 r., w tym niewprowadzonego jeszcze w życie protokołu dodatkowego z 1997 r.)***

Turcja jest już stroną wielu konwencji i protokołów wspomnianych w tym kryterium odniesienia, wdraża je i zamierza podpisać kolejne. Komisja uważa, że wymóg ten został **częściowo spełniony, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie podpisały, ratyfikowały i przystąpiły do realizacji trzech protokołów do konwencji o ekstradycji, protokołu do konwencji w sprawie pomocy prawnej w sprawach karnych i protokołu do konwencji w sprawie przekazywania osób skazanych, w których Turcja jeszcze nie uczestniczy.

- ***Podjęcie środków mających na celu poprawę skuteczności współpracy sądowej w sprawach karnych sędziów i prokuratorów z państwami członkowskimi UE i z krajami w regionie***

Władze tureckie i eksperci pracują nad przygotowaniem jednego kompleksowego aktu prawnego, określającego w jasny i prosty sposób procedury, które mają być przestrzegane przez władze tureckie, aby w możliwie najefektywniejszy i najskuteczniejszy sposób wnioskowały o międzynarodową współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych lub udzielały w ramach tej współpracy wsparcia. Akt taki nie został jednak przyjęty do chwili obecnej.

W związku z tym Komisja uważa, że wymóg ten został **częściowo spełniony, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Aby Turcja poczyniła postępy w spełnianiu przedmiotowego kryterium odniesienia, Komisja zachęca ją do rozważenia przyjęcia takiego kompleksowego aktu prawnego.

Ponadto Komisja zaleca, aby Turcja nadal wprowadzała właściwe środki administracyjne, techniczne i prawne, w tym szkolenia, w celu zapewnienia szybszej odpowiedzi władz tureckich na wnioski o pomoc prawną w sprawach karnych.

- ***Rozwijanie stosunków roboczych z Eurojustem***

Władze tureckie wykorzystują wszelkie możliwości, jakie stwarza Eurojust, aby rozwijać wzajemne stosunki. Jednakże zdolność Turcji do rozwinięcia współpracy z Eurojustem w pełnym zakresie jest ograniczona strukturalnie ze względu na brak krajowego prawodawstwa dotyczącego ochrony danych, które byłoby zgodne z unijnym dorobkiem prawnym. W związku z tym Eurojust nie może wymieniać danych osobowych i informacji poufnych dotyczących konkretnych spraw sądowych z władzami tureckimi.

W związku z tym Komisja uważa, że powyższy wymóg został **jedynie częściowo spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie przyjęły krajowe prawodawstwo dotyczące ochrony danych, które będzie zgodne z unijnym dorobkiem prawnym, i przystąpiły do jego wdrażania.

W międzyczasie Komisja zaleca również, aby władze tureckie udzieliły informacji na temat działań, które planują przeprowadzić w celu rozwijania stosunków roboczych z Eurojustem.

- ***Dalsze wdrażanie konwencji haskiej z 1980 r. dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę oraz przystąpienie do konwencji haskiej z 1996 r. o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci, a także konwencji haskiej z 2007 r. o międzynarodowym dochodzeniu alimentów na rzecz dzieci i innych członków rodziny***

Turcja wdraża konwencję haską z 1980 r., aczkolwiek postępowania są często opóźnione. Nie jest stroną konwencji z 1996 r. i z 2007 r., jednak jest stroną innych konwencji, które w inny sposób odnoszą się do podobnych spraw. W związku z tą sytuacją Komisja uważa, że powyższy wymóg został jedynie **częściowo spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie:

- przystąpiły do konwencji haskich z 1996 r. i 2007 r.;
- podjęły skuteczne środki, aby w możliwy do przyjęcia sposób ograniczyć opóźnienia w postępowaniach wynikających z konwencji haskiej z 1980 r.

W odniesieniu do ostatniego punktu zachęca się władze tureckie do zwrócenia szczególnej uwagi na reformę procedury, w ramach której obecnie wdraża się konwencję haską, aby zapewnić szybsze rozpoczynanie postępowań sądowych oraz krótszy czas ich trwania (zwłaszcza w przypadku odwołań) oraz przeniesienie tych postępowań do wyspecjalizowanych sądów.

Władze tureckie są również proszone do wnikliwego rozważenia, czy możliwe jest powołanie sędziego jako punktu kontaktowego w Międzynarodowej Haskiej Sieci Sędziów (ang. *International Hague Network of Judges*), co pozwoli na ułatwienie współpracy w sprawach objętych konwencjami haskimi.

- ***Zapewnienie skutecznej współpracy sądowej w sprawach karnych ze wszystkimi państwami członkowskimi UE, w tym w kwestiach ekstradycji, m.in. dzięki promowaniu bezpośrednich kontaktów między organami centralnymi***

Zdolność Turcji do oferowania państwom członkowskim pełnej współpracy w sprawach dotyczących ekstradycji ograniczają przede wszystkim pewne przeszkody strukturalne, w szczególności jej konstytucyjnie umocowana decyzja o niedopuszczaniu do ekstradycji obywateli Turcji. Podobnie obywatele UE nie mogą być wydani w drodze ekstradycji do Turcji. W ramach tych ograniczeń i biorąc pod uwagę zasadę wzajemności oraz obowiązujące konwencje międzynarodowe, władze tureckie są jednak zasadniczo gotowe do współpracy z państwami członkowskimi w zakresie ekstradycji cudzoziemców. W tureckim porządku prawnym znajdują się przepisy umożliwiające Turcji wszczynanie postępowań krajowych lub wykonywanie wyroków wydanych w innych państwach na obywateli tureckich, którzy zbiegli na terytorium Turcji po popełnieniu przestępstwa za granicą.

Innym ograniczeniem zdolności Turcji do współpracy z państwami członkowskimi w sprawach karnych jest widoczna niechęć władz tureckich do podejmowania skutecznych działań w związku z wezwaniami do współpracy sądowej przedkładanymi przez niektóre państwa członkowskie, których organy sądowe w przeszłości odrzuciły wezwania do współpracy sądowej przedłożone przez Turcję. Władze tureckie stosują to podejście nawet w sprawach, w których odrzucenie wezwania przez państwo członkowskie wynikło z powodów technicznych, zwłaszcza istniejącej różnicy między danym państwem członkowskim a UE w odniesieniu do prawodawstwa i gwarancji dotyczących konkretnego przestępstwa będącego przedmiotem wezwania. Pomimo tego istotnego ograniczenia władze tureckie zapewniają skuteczną współpracę w sprawach karnych z większością państw członkowskich UE, choć zakres i skuteczność oferowanej im współpracy może znacznie się różnić.

W związku z tym Komisja uważa, że to kryterium odniesienia zostało **częściowo spełnione.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie:

- przyjęły nastawienie otwarte na współpracę wobec organów w państwach członkowskich, które zwracają się do nich w sprawie współpracy sądowej w sprawach karnych, i zapewniły wysoki poziom wzajemnej wymiany informacji dotyczących odpowiedniego obowiązującego prawodawstwa i procedur, a także odstąpiły od rygorystycznego wykonywania zasady wzajemności;
- kontynuowały reformę tureckiego systemu sądownictwa i prawodawstwa karnego w celu zapewnienia jego dalszej harmonizacji z normami UE i europejskimi, równocześnie utrzymując niezależność sądownictwa i wzmacniając gwarancje proceduralne;
- pomagały władzom państw członkowskich w identyfikowaniu i stosowaniu procedur obowiązujących w prawodawstwie tureckim, które umożliwiłyby ściganie przestępstw popełnionych na terytorium UE przez obywateli Turcji, którzy następnie zbiegli do Turcji;
- zaoferowały współpracę sądową wszystkim państwom członkowskim, włącznie z Republiką Cypryjską, bez dyskryminacji.

4.2.3. Współpraca w zakresie egzekwowania prawa

- ***Podjęcie niezbędnych kroków w celu zapewnienia efektywnej i skutecznej współpracy w dziedzinie egzekwowania prawa między odpowiednimi agencjami krajowymi – zwłaszcza strażą graniczną, policją, funkcjonariuszami celnymi – dzięki pełnemu międzyagencyjnemu współdziałaniu w dziedzinie wymiany informacji i danych wywiadowczych – oraz współpracy z organami sądowymi***

Tureckie organy ścigania nie udostępniają rutynowo swoich zasobów i narzędzi pracy i nie udostępniają swoich odpowiednich baz danych i danych wywiadowczych. Ustanowiły jednak mechanizmy koordynacji i wymiany informacji, zapewniają organom sądowym dostęp do wszystkich właściwych postępowań sądowych za pośrednictwem systemu baz danych UYAP, a policja i służba celna poprawiły swoją współpracę, sporządzając protokół umożliwiający wymianę danych. W związku z tym Komisja uznaje, że to kryterium odniesienia zostało **prawie spełnione**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie nadal rozwijały współpracę między organami ścigania i innymi właściwymi instytucjami sektora publicznego oraz aby w szczególności poprawiły

swoją zdolność do tworzenia wspólnych ocen zagrożenia i przeprowadzania wspólnych operacji. Powinny też w większym stopniu wzajemnie wykorzystywać swoje umiejętności wszczynając i prowadząc dochodzenia.

- ***Wzmocnienie regionalnej współpracy organów ścigania i realizacja dwustronnych i wielostronnych umów o współpracy operacyjnej, w tym dzięki udostępnianiu na czas stosownych informacji właściwym organom ścigania w państwach członkowskich UE***

Turcja przystąpiła do różnych organizacji międzynarodowych zajmujących się kwestiami policyjnymi, w szczególności do Interpolu, a także zawarła umowy dotyczące bezpieczeństwa z większością państw członkowskich UE; w związku z tym Komisja uważa, że wymóg ten został **prawie spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie zaoferowały władzom wszystkich państw członkowskich UE, włącznie z Republiką Cypryjską, współpracę policyjną, w tym w sprawach dotyczących Interpolu.

- ***Poprawa jakości, jeśli chodzi o prowadzenie operacji i dochodzeń specjalnych, oraz poprawa zdolności organów ścigania do skuteczniejszego zwalczania poważnej przestępczości transgranicznej, w tym oszustw dotyczących tożsamości i dokumentów podróży***

Wydaje się, że tureckie organy ścigania mają odpowiedni potencjał, o który jest mowa w tym kryterium odniesienia. Komisja uznaje to kryterium odniesienia za **spełnione**.

- ***Skuteczna współpraca z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Europolem przy ochronie euro przed podrabianiem***

Władze tureckie skutecznie i regularnie współpracują z właściwymi instytucjami w UE i w państwach członkowskich UE w zakresie ochrony euro przed fałszowaniem. Komisja uznaje to kryterium odniesienia za **spełnione**.

- ***Wzmocnienie zdolności tureckiej Komisji ds. Ścigania Przestępczości Finansowej (MASAK) oraz rozwijanie jej współpracy z innymi jednostkami analityki finansowej w państwach członkowskich UE***

MASAK to stosunkowo młoda instytucja, jednak w związku ze istotnym zakresem jej działalności i współpracy, którą zdołała do tej pory nawiązać z jednostkami analityki finansowej w państwach członkowskich UE, Komisja uważa, że wymóg ten został **częściowo spełniony, ale szanse na dalsze postępy są znaczne.**

Komisja zaleca, aby władze tureckie podjęły dodatkowe działania w celu dalszego budowania zdolności MASAK i rozwijania narzędzi, które pozwolą jej podnieść jakość oraz zwiększyć liczbę i zakres prowadzonych przez nią dochodzeń. Do działań tych należą przede wszystkim:

- zwiększenie zdolności MASAK do gromadzenia, przetwarzania i analizowania danych dotyczących podejrzanych transakcji w celu prowadzenia efektywniejszych i skuteczniejszych dochodzeń;
- gromadzenie i tworzenie statystyk dotyczących liczby podejrzanych transakcji, które prowadzą do postępowań karnych w sprawach związanych z praniem pieniędzy, oraz dotyczących liczby wyroków skazujących;
- prowadzenie wewnętrznych przeglądów zasobów dotyczących adekwatności systemów, personelu i poziomów zasobów w MASAK;
- prowadzenie krajowych ocen ryzyka w celu identyfikowania metod prania pieniędzy w Turcji, identyfikowania produktów finansowych i przedsiębiorstw wysokiego ryzyka oraz podjęcia współpracy z regulowanymi sektorami w celu minimalizowania tych zagrożeń. Można zastosować tę ocenę ryzyka na potrzeby opracowania nowego tureckiego planu przeciwdziałania praniu pieniędzy (AML);
- analizowanie procesów nadzorczych wdrożonych w związku z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy (AML) i zwalczaniem finansowania terroryzmu (CFT) w celu zapewnienia zgodności z praktykami państw członkowskich UE i dostosowania się do nich;
- opracowanie systemu oceny kompetencji pracowników odpowiedzialnych za zachowanie zgodności z prawem w sektorach przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu (AML/CFT); oraz
- prowadzenie wspólnych szkoleń w zakresie AML/CFT z tureckimi organami ścigania.

➢ ***Dalsze wdrażanie umowy strategicznej z Europolem***

Komisja uważa, że wymóg ten został **prawie spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie kontynuowały prace nad rozwojem wszystkich form współpracy możliwych w oparciu o umowę strategiczną.

➢ ***Zawarcie z Europolem umowy o współpracy operacyjnej oraz jej pełne i skuteczne wdrożenie***

Wymóg ten **nie został spełniony**.

Komisja zaleca, aby Turcja – dążąc do osiągnięcia postępów w kierunku podpisania umowy o współpracy z Europolem – przyjęła i zaczęła wdrażać krajowe prawodawstwo dotyczące ochrony danych zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym.

4.2.4 Ochrona danych

➢ ***Podpisanie, ratyfikowanie i wdrożenie odpowiednich konwencji międzynarodowych, zwłaszcza konwencji Rady Europy z 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych oraz jej protokołu dodatkowego nr 181***

Komisja uważa, że powyższy wymóg **nie został spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie ratyfikowały i wdrożyły konwencję oraz jej protokół dodatkowy.

- ***Przyjęcie i wdrożenie przepisów o ochronie danych osobowych zgodnie ze standardami UE, w szczególności w odniesieniu do niezależności organu odpowiadającego za zapewnienie ochrony danych osobowych***

Komisja uważa, że powyższy wymóg **nie został spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie przyjęły i przystąpiły do wdrażania krajowego prawodawstwa dotyczącego ochrony danych zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym.

5. SEGMENT 4: PRAWA PODSTAWOWE

5.1. Ogólna ocena

W stopniu, w jakim dotyczy to oceny postępów poczynionych w kierunku liberalizacji reżimu wizowego, można stwierdzić, że Turcja dokonała znacznego postępu i podjęła istotne działania w obszarach, których dotyczą kryteria odniesienia w ramach niniejszego segmentu. W kilku przypadkach realizowane są już reformy i nowe podejście. Komisja zachęca Turcję do kontynuowania tych działań.

5.2. Szczegółowe uwagi na temat kryteriów odniesienia zawartych w segmencie dotyczącym praw podstawowych

5.2.1. Swoboda przemieszczania się obywateli

- ***Zapewnienie, aby swoboda przemieszczania się obywateli Turcji nie podlegała nieuzasadnionym ograniczeniom – w tym środkom o charakterze dyskryminacyjnym – ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub światopogląd, poglądy polityczne lub inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Przeprowadzanie w razie potrzeby odnośnych pełnych dochodzeń.***

W związku z tym, że swoboda przemieszczania się jest w Turcji w dużym stopniu zagwarantowana i wydaje się, że w praktyce nie ma większych przeszkód w odniesieniu do swobody przemieszczania się, Komisja uważa, że ten wymóg został **spełniony**.

5.2.2. Warunki i procedury wydawania dokumentów tożsamości

- ***Udzielanie informacji o warunkach i okolicznościach nabywania tureckiego obywatelstwa***

Turcja udzieliła odpowiednich informacji na temat warunków nabywania tureckiego obywatelstwa. W związku z tym Komisja uważa, że Turcja **spełniła** ten wymóg.

- ***Udzielanie informacji o warunkach zmiany danych osobowych***

Turcja udzieliła odpowiednich informacji na temat warunków zmiany danych osobowych. W związku z tym Komisja uważa, że Turcja **spełniła** ten wymóg.

- ***Zapewnienie pełnego i skutecznego dostępu do dokumentów podróży i dokumentów tożsamości wszystkim obywatelom, w tym kobietom, dzieciom, osobom niepełnosprawnym, osobom należącym do mniejszości narodowych, osobom wewnętrznie przesiedlonym oraz innym grupom szczególnie wrażliwym***

Prawodawstwo tureckie zapewnia dostęp do dokumentów podróży i dokumentów tożsamości wszystkim obywatelom. W związku z tym Komisja uważa, że Turcja **spełniła** ten wymóg.

- ***Zapewnienie pełnego i skutecznego dostępu do dokumentów tożsamości uchodźcom i bezpaństwowcom przebywającym w Turcji***

Komisja uważa, że powyższy wymóg został **prawie spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie kontynuowały prace w celu zapewnienia terminowej rejestracji i dostępu do właściwych dokumentów tożsamości wszystkim osobom wnioskującym o ochronę międzynarodową i z niej korzystającym, obecnym na terenie kraju.

- ***Udzielanie przystępnych informacji o wymogach w zakresie rejestracji cudzoziemców, którzy pragną zamieszkać w Turcji, oraz zapewnienie stosowania odpowiednich przepisów na zasadzie równości i w sposób przejrzysty.***

W świetle przepisów nowej ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej Komisja uważa, że wymóg ten został **spełniony**.

5.2.3. Prawa obywatelskie oraz poszanowanie i ochrona mniejszości

- ***Opracowanie i realizacja polityk skutecznie zajmujących się kwestią wykluczenia społecznego Romów, ich marginalizacją i dyskryminacją w dostępie do kształcenia i świadczeń zdrowotnych oraz ich trudnościami w dostępie do dowodów tożsamości, lokali mieszkalnych, zatrudnienia i uczestnictwa w życiu publicznym***

Komisja uważa, że powyższy wymóg został **jedynie częściowo spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie:

- przyjęły całościową strategię i plan działania w celu poprawy sytuacji Romów w Turcji, biorąc za przykład unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów z 2011 r. i włączając organizacje romskiego społeczeństwa obywatelskiego we wdrażanie i monitorowanie tej strategii;
- zapewniły właściwemu departamentowi rządowemu odpowiednie zasoby w celu skutecznego koordynowania procesu wdrażania strategii i planu działania;
- powiększyły zbiór danych jakościowych i ilościowych na temat integracji Romów oraz postępów osiągniętych dzięki realizacji tej kompleksowej strategii i planu działania dotyczących Romów;
- zapewniły, aby w ramach planowanych wydatków na budownictwo mieszkalne dla Romów, przewidziano zintegrowane programy włączenia społecznego towarzyszące działaniom w zakresie budownictwa mieszkalnego; oraz
- przyjęły prawodawstwo dotyczące zwalczania dyskryminacji, biorąc za przykład unijny dorobek prawny w sprawie równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne.

- ***Ratyfikowanie protokołów dodatkowych nr 4 i 7 do europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC)***

Ponieważ Turcja podpisała, ale nie ratyfikowała protokołów nr 4 i 7 do konwencji, Komisja uważa, że wymóg ten został **częściowo spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie ratyfikowały i wdrożyły te dwa protokoły.

Turcja może również przeprowadzić analizę w celu sprawdzenia zgodności krajowego prawodawstwa z postanowieniami zawartymi we wspomnianych wyżej protokołach. Jeżeli analiza wykaże znaczące luki, Komisja zaleca Turcji podjęcie właściwych działań.

- ***Zmiana – zgodnie z europejską konwencją praw człowieka oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, unijnym dorobkiem prawnym i praktykami państw członkowskich UE – ram prawnych dotyczących przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz ich interpretowania przez sądy oraz siły bezpieczeństwa i organy ścigania w taki sposób, by zapewnić w praktyce prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do rzetelnego procesu sądowego oraz wolność wypowiedzi, wolność zrzeszania się i zgromadzeń.***

Komisja uważa, że powyższy wymóg został **jedynie częściowo spełniony**.

Komisja zaleca, aby władze tureckie:

- kontynuowały wdrażanie planu działania w zakresie zapobiegania naruszeniom EKPC oraz w dalszym ciągu przeznaczały niezbędne zasoby ludzkie i finansowe na potrzeby jej wdrażania i monitorowania;
- kontynuowały swoje konstruktywne zaangażowanie w grupę spraw „Incal", aby umożliwić Komitetowi Ministrów zakończenie nadzoru nad tymi sprawami;
- podjęły działania w celu zapewnienia skutecznego wykonania prawa indywidualnych osób do występowania do Sądu Konstytucyjnego oraz wzmocnienia funkcji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i krajowych instytucji ochrony praw człowieka;
- kontynuowały przegląd i korektę ustaw antyterrorystycznych, biorąc za przykład normy UE i współpracując z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- podjęły wszelkie niezbędne kroki, aby zapewnić jednolite interpretowanie obecnego prawodawstwa przez funkcjonariuszy organów ścigania, sędziów i prokuratorów, uwzględniając postanowienia EKPC i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, włącznie ze zwiększaniem świadomości, szkoleniem i ustanowieniem niezależnego i bezstronnego organu w celu badania wykroczeń popełnianych przez policję.

6. SEGMENT 5: READMISJA NIELEGALNYCH MIGRANTÓW

6.1. Ogólna ocena

Wdrażanie w tym obszarze wymaga jeszcze znacznej pracy. Niektóre pozytywne inicjatywy podjęte już przez Turcję zasługują na uznanie; w szczególności ratyfikacja umowy o readmisji między UE i Turcją oraz stworzenie nowej struktury administracyjnej odpowiedzialnej za zarządzanie procesem readmisji.

Umowa ta weszła jednak w życie dopiero dnia 1 października 2014 r., w związku z czym nie zgromadzono jeszcze dostatecznych doświadczeń z jej wdrażania. Ponadto kluczowe postanowienie tej umowy, odnoszące się do readmisji migrantów będących obywatelami państw trzecich, zacznie obowiązywać dopiero trzy lata od powyższej daty i w związku z tym do tego czasu nie będzie możliwe dokonanie całościowej oceny wykonania wymagań w obrębie tego segmentu. Kolejny kluczowy wymóg w tym segmencie, związany z pełnym wdrożeniem istniejących obowiązków wobec indywidualnych państw członkowskich UE, może zostać poddany ocenie już teraz, jednak nie został on niestety spełniony w sposób satysfakcjonujący.

6.2. Szczegółowe uwagi na temat kryteriów odniesienia zawartych w segmencie dotyczącym readmisji

- ***Pełne i skuteczne wdrożenie istniejących obowiązków w zakresie readmisji wobec państw członkowskich***

Ze względu na niski wskaźnik przyjmowania przez władze tureckie wniosków o readmisję wysyłanych przez Grecję oraz ze względu na fakt, że w 2013 r. zdecydowały one jednostronnie o przerwaniu współpracy z Bułgarią w zakresie readmisji (prowadzonej do tamtego momentu), Komisja uważa, że wymóg ten **nie został spełniony**.

Komisja zaleca, aby Turcja wdrożyła wszystkie swoje zobowiązania w zakresie readmisji wobec państw członkowskich i utrzymywała dobry poziom współpracy w tym obszarze.

- ***Ratyfikacja umowy o readmisji między UE a Turcją, parafowanej w dniu 21 czerwca 2012 r.***

W związku z tym, że Turcja ratyfikowała umowę o readmisji, wymóg ten został **spełniony**.

- ***Pełne i skuteczne wdrożenie wszystkich postanowień umowy o readmisji pomiędzy UE a Turcją w sposób umożliwiający dostarczenie solidnych dowodów, że procedury readmisji funkcjonują właściwie w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich***

W związku z tym, że umowa o readmisji z UE weszła w życie dnia 1 października 2014 r., a niektóre kluczowe postanowienia umowy zaczną obowiązywać dopiero po upływie trzech lat od tej daty, Komisja uważa, że to kryterium odniesienia **nie zostało spełnione.**

- ***Ustanowienie i realizacja wewnętrznych procedur pozwalających na szybkie i skuteczne rozpoznawanie i odsyłanie obywateli tureckich, obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy nie spełniają warunków wjazdu, przebywania lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać, oraz na ułatwiony tranzyt osób, które mają zostać odesłane do swojego państwa przeznaczenia, w duchu współpracy***

Turcja posiada wewnętrzne procedury wydalania nielegalnych migrantów; są one zazwyczaj wdrażane sprawnie, jeżeli chodzi o obywateli Turcji. Nie stwierdzono dotychczas istnienia procedur zapewniających, że readmisja nielegalnych migrantów, w szczególności będących obywatelami państw trzecich, odbywa się w wymaganych terminach. W związku z tym Komisja uważa, że powyższy wymóg został **jedynie częściowo spełniony**.

Komisja zaleca władzom tureckim opracowanie wewnętrznych procedur, o których mowa w niniejszym wymogu, włącznie z procedurami mającymi na celu zapewnienie sprawnego wykonywania przyspieszonych procedur granicznych i przekazywania Komisji aktualnych informacji na temat postępów.

Władze tureckie powinny ukończyć rekrutację i szkolenie pracowników Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracjami, która jest obecnie odpowiedzialna za operacje readmisji i wydalania w odniesieniu do obywateli państw trzecich. Władze tureckie powinny również jasno określić obowiązki Dyrekcji Generalnej i sposób, w jaki będzie ona współpracować z pracownikami innych organów ścigania i organów granicznych, które zajmują się nielegalnymi migrantami.

- ***Zwiększenie zdolności właściwego organu do rozpatrywania wniosków o readmisję w ramach czasowych określonych w umowie o readmisji oraz zredukowanie liczby wniosków o readmisję oczekujących na załatwienie, w tym wniosków dotyczących obywateli państw trzecich***

Wdrażanie umowy o readmisji między UE i Turcją zaczęło się dopiero niedawno. Ponadto przez trzy lata od jej wejścia w życie umowa będzie wdrażana jedynie częściowo ze względu na niestosowanie niektórych jej postanowień. Z tych powodów ocena, na ile przestrzega się terminów ustalonych w ramach umowy dla rozpatrywania wniosków o readmisję, nie jest możliwa. W związku z tym Komisja uważa, że wymóg ten **nie został spełniony**.

- ***Zapewnienie rozpatrywania wniosków o readmisję zgodnie z wewnętrznymi i unijnymi wymogami w zakresie ochrony danych***

Ponieważ Turcja nie przyjęła jeszcze prawodawstwa dotyczącego ochrony danych zgodnego z normami UE, wymóg ten **nie został spełniony**.

- ***Zestawienie szczegółowych statystyk dotyczących readmisji i ich terminowe udostępnianie właściwym organom państw członkowskich i Komisji Europejskiej***

Ponieważ wdrażanie umowy o readmisji między UE i Turcją jeszcze się nie zaczęło, nie wiadomo jeszcze, w jaki sposób odbywa się zestawianie i udostępnianie danych statystycznych na temat readmisji. W związku z tym Komisja uważa, że powyższy wymóg **nie został spełniony.**

7. STATYSTYKA

7.1. Ogólna ocena

Zawarte w planie działania wskaźniki statystyczne, wybrane w celu monitorowania zmian w profilu ryzyka Turcji, wykazują umiarkowanie pozytywną tendencję, z dwoma wyjątkami. Jednym wyjątkiem jest współpraca w obszarze readmisji, która w dalszym ciągu jest słaba. Kolejnym wyjątkiem jest rosnąca liczba osób przybywających do UE z Turcji, w przypadku których stwierdzono, że korzystały ze sfałszowanych i nielegalnych dokumentów podróży.

7.2. Szczegółowe uwagi dotyczące statystyki

- ***Wskaźnik decyzji odmownych w sprawie wiz udzielonych wnioskodawcom z Turcji***

Wskaźnik decyzji odmownych w sprawie wiz spada w Turcji powoli, ale systematycznie.

- W 2010 r. odrzucono 6,73 % wniosków o wizy krótkoterminowe (nieco powyżej średniego wskaźnika decyzji odmownych wydanych przez ambasady państw członkowskich UE na całym świecie, wynoszącego 5,79 %).
- W 2011 r. odrzucono 5,04 % wniosków o wizy krótkoterminowe (nieco poniżej średniego wskaźnika decyzji odmownych wydanych przez ambasady państw członkowskich UE na całym świecie, wynoszącego 5,5 %).
- W 2012 r. odrzucono 4,51 % wniosków o wizy krótkoterminowe (nieco poniżej średniego wskaźnika decyzji odmownych wydanych przez ambasady państw członkowskich UE na całym świecie, wynoszącego 4,77 %).
- W 2013 r. złożono 780 846 wniosków o wizy krótkoterminowe, z których odrzucono 36 901, co daje wskaźnik decyzji odmownych 4,7 % (nieco poniżej średniego wskaźnika decyzji odmownych wydanych przez ambasady państw członkowskich UE na całym świecie, wynoszącego 4,8 %).

Wskaźnik decyzji odmownych w sprawie wiz uległ wprawdzie zmniejszeniu, jednak nadal rosła liczba wniosków o wizy Schengen składanych w Turcji (o 61 % między 2009 r. i 2013 r.), osiągając poziom 780 846 wniosków o wizy krótkoterminowe w 2013 r.

- ***Wskaźnik decyzji odmownych w sprawie wjazdu do wspólnej strefy Schengen dla obywateli Turcji***

Liczba obywateli Turcji, którym odmówiono wjazdu do strefy Schengen, zmniejszyła się z 1 889 w 2011 r. do 1 763 w 2012 r. i do 1 715 w 2013 r.

- ***Liczba obywateli Turcji, w przypadku których stwierdzono nielegalny wjazd lub pobyt na terytorium państw członkowskich***

Liczba obywateli Turcji, w przypadku których stwierdzono nielegalny wjazd na terytorium państwa członkowskiego UE, zmniejszyła się z 700 w 2011 r. do 416 w 2012 r. i do 317 w 2013 r.

Liczba obywateli Turcji, w przypadku których stwierdzono nielegalny pobyt na terytorium państwa członkowskiego, zmniejszyła się z 7 803 w 2011 r. do 7 220 w 2012 r. i do 6 744 w 2013 r.

W obu powyższych przypadkach można zaobserwować pozytywną tendencję.

- ***Całkowita liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych przez obywateli Turcji w państwach członkowskich UE***

Całkowita liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych przez obywateli Turcji zmniejsza się od 2008 r. Liczba wniosków spadła z 7 115 w 2008 r. do 7 030 w 2009 r., 6 360 w 2010 r., 6 505 w 2011 r., 6 210 w 2012 r. i 5 625 w 2013 r. Liczba ta jest stosunkowo wysoka, jak na stabilne i demokratyczne państwo, jakim jest Turcja, ale tendencja w przypadku tego wymogu jest pozytywna.

Jednak odsetek pozytywnych decyzji azylowych zwiększył się z 11 % w 2008 r. do 19,3 % w 2013 r., co znaczy, że rośnie liczba obywateli Turcji uznanych za potrzebujących ochrony międzynarodowej.

- ***Liczba wniosków o readmisję, w tym wniosków dotyczących obywateli państw trzecich, złożonych w Turcji przez państwa członkowskie i przez nią odrzuconych***

Liczba nielegalnych migrantów zawracanych do Turcji z państw członkowskich UE w 2011 r., 2012 r. i 2013 r. wyniosła odpowiednio 2 643, 2 161 i 1 777, przy czym odpowiednio 1 866, 1 666 i 1 445 osób stanowili obywatele Turcji.

Liczba nielegalnych migrantów (w większości obywateli państw trzecich innych niż Turcja), w odniesieniu do których władze Grecji złożyły wnioski o readmisję w 2011 r., 2012 r. i 2013 r. wyniosła odpowiednio 18 758, 20 464 i 3 413. Liczba wniosków, które władze tureckie odrzuciły lub na które nie udzieliły pozytywnej odpowiedzi, była niezwykle wysoka i wynosiła 17 206 (91 %) w 2011 r., 19 641 (96 %) w 2012 r. i 3 079 (90 %) w 2013 r.

- ***Liczba obywateli państw trzecich, którzy przybyli bezpośrednio z terytorium Turcji i w przypadku których stwierdzono, że próbują nielegalnie przekroczyć zewnętrzne granice UE lub że nielegalnie przebywają na terytorium UE***

Liczba obywateli państw trzecich przybywających bezpośrednio z terytorium Turcji do UE wyniosła 56 201 w 2011 r., 36 307 w 2012 r. i 24 262 w 2013 r. Liczby te są stosunkowo wysokie, jednak odnotowuje się tendencję spadkową.

- ***Liczba obywateli państw trzecich, którzy przybyli do UE lub próbowali przekroczyć zewnętrzne granice UE, przybywając bezpośrednio z terytorium Turcji, w przypadku których stwierdzono, że posiadają nielegalne dokumenty podróży***

Liczba osób (włącznie z obywatelami Turcji i państw trzecich) przybywających bezpośrednio z terytorium Turcji, zatrzymanych na którymkolwiek przejściu granicznym z UE z nielegalnymi dokumentami podróży, wyniosła 629 w 2011 r., 927 w 2012 r. i 1 693 w 2013 r. Liczby te rosną. Największy odsetek tych osób (84 % całkowitej liczby w 2013 r.) to osoby przybywające z Turcji samolotem.

- ***Liczba operacji przeprowadzonych przez tureckie organy ścigania przeciwko organizacjom przestępczym zajmującym się handlem ludźmi i przemytem ludzi oraz liczba zatrzymanych handlarzy i przemytników***

Nie udało się uzyskać przejrzystych statystyk dotyczących zbiorczych wyników, jakie władze tureckie uzyskały w odniesieniu do tych kwestii; dostępne są tylko oddzielne statystyki związane z wynikami uzyskanymi przez niektóre organy ścigania. W sprawozdaniu dotyczącym zwalczania przemytu i przestępczości zorganizowanej z 2013 r., sporządzonym przez turecką policję, wymienia się 312 operacji przeprowadzonych w 2012 r. i 335 operacji przeprowadzonych w 2013 r. w związku ze zwalczaniem przemytu ludzi oraz 24 operacje przeprowadzone w 2012 r. i 17 operacji przeprowadzonych w 2013 r. w związku ze zwalczaniem handlu ludźmi. Operacje te doprowadziły do postępowań karnych przeciwko odpowiednio 1036 i 918 przemytnikom ludzi oraz 140 i 89 handlarzom ludźmi.

8. WNIOSKI

Dialog między Turcją i UE w sprawie liberalizacji systemu wizowego rozpoczął się od przedstawienia przez Komisję Planu działania na rzecz ruchu bezwizowego między UE i Turcją w dniu 16 grudnia 2013 r.

Pierwsze sprawozdanie dotyczące realizacji planu działania, które jest wynikiem pierwszego roku rozmów pokazuje, że Turcja jest już na bardzo zaawansowanym etapie wdrażania szeregu kryteriów odniesienia zawartych w planie działania i posiada zdolność do dokonania dalszych postępów w zakresie wypełniania wszystkich kryteriów odniesienia, pod warunkiem, że władze tureckie będą rozwijać swoją współpracę z UE i państwami członkowskimi w odpowiednich obszarach oraz rozpoczną i wykonają kilka niezbędnych reform ustawodawczych i administracyjnych. Jednakże sytuacja prawna i administracyjna w Turcji oraz zachodzące w niej zmiany, jak również całościowa współpraca Turcji z UE, nie osiągnęły jeszcze etapu, na którym Komisja mogłaby zaproponować Radzie Unii Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu zniesienie obowiązku wizowego dla obywateli Turcji.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono szczegółowe wskazania dotyczące obszarów, w których wymagane są reformy i współpraca. Poniższa lista stanowi podsumowanie kwestii o największym znaczeniu.

- Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo dokumentów, Turcja będzie musiała rozpocząć wydawanie nowych paszportów zawierających dane biometryczne, zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym, oraz rozwinąć skuteczną wymianę informacji i współpracę z państwami członkowskimi w zakresie wykrywania sfałszowanych i nielegalnych dokumentów podróży.
- W kwestii zarządzania migracjami Turcja będzie musiała zapewnić skuteczne i całościowe wdrożenie nowej ustawy o cudzoziemcach i ochronie międzynarodowej, włącznie z przyjęciem właściwego prawa wtórnego, oraz dokończyć proces ustanawiania Dyrekcji Generalnej ds. Zarządzania Migracjami.
- Turcja powinna wprowadzić środki w celu poczynienia postępów w zakresie ustanowienia bardziej nowoczesnego, skutecznego i zintegrowanego systemu zarządzania granicami i zapewnić wzmocnienie systemu wizowego oraz rozwinięcie silniejszej współpracy granicznej z państwami członkowskimi UE.
- Umowa o readmisji między UE i Turcją weszła w życie dnia 1 października 2014 r. Obecnie UE oczekuje jej pełnego i skutecznego wdrożenia w stosunku do wszystkich państw członkowskich. W międzyczasie należy skuteczniej wypełniać dwustronne obowiązki w zakresie readmisji, które obowiązują obecnie między Turcją i państwami członkowskimi UE.
- W kwestii porządku i bezpieczeństwa publicznego władze tureckie muszą podpisać, ratyfikować i rozpocząć wdrażanie kilku międzynarodowych konwencji, wdrożyć je na zasadzie współpracy, przyjąć prawodawstwo krajowe zgodne z normami europejskimi i międzynarodowymi i kontynuować reformę wymiaru sprawiedliwości w celu ochrony jego niezależności i skuteczności. Będzie to pomocne przy wspieraniu tureckich organów ścigania w walce przeciwko przestępczości zorganizowanej oraz ułatwi rozwijanie współpracy policji i wymiaru sprawiedliwości z ich odpowiednikami w państwach członkowskich UE.

- Na poprawę stosunków z Europolem i Eurojustem pozwoli w szczególności postęp w zakresie ochrony danych.
- W obszarze praw podstawowych Turcja musi kontynuować zmianę uregulowań dotyczących zwalczania terroryzmu i pracować nad zapewnieniem wykonania tego prawodawstwa zgodnie z postanowieniami EKPC i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- Turcja będzie również musiała przyjąć i wdrożyć kompleksową strategię i plan działania w celu poprawy sytuacji osób z romskim dziedzictwem kulturowym, mieszkających w Turcji, oraz przyjąć prawodawstwo mające na celu zapobieganie dyskryminacji i sprzyjające włączeniu społecznemu.

Komisja jest pewna, że władze tureckie dołożą wszelkich starań, aby rozwijać i wykonywać wspomniane reformy i realizować współpracę, i zachęca je do informowania o każdej zmianie istotnej dla spełnienia wymogów zawartych w powyższych kryteriach odniesienia.

Komisja w dalszym ciągu zobowiązuje się wykorzystywać wszystkie dostępne zasoby finansowe i techniczne UE, zwłaszcza zasoby, które są dostępne w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, w celu wspierania Turcji w realizacji tego zadania.

Motywem Komisji jest pragnienie budowania stosunków partnerskich i dążenie do podziału obciążeń, ale również świadomość, że większość środków służących wspieraniu postępów Turcji na rzecz liberalizacji reżimu wizowego, przedstawionych w planie działania i zalecanych w niniejszym sprawozdaniu, przyczyni się za sprawą ich właściwego wdrożenia do dostosowania prawodawstwa Turcji, jej potencjału administracyjnego i praktyk do norm UE.

Komisja będzie nadal monitorować postępy Turcji w zakresie wdrażania kryteriów odniesienia zawartych w Planie działań na rzecz ruchu bezwizowego między UE i Turcją i szczegółowych zaleceniach tego sprawozdania. Drugie sprawozdanie zostanie wydane w ciągu kolejnych dwunastu miesięcy.