



Брюксел, 20.10.2014 г.
COM(2014) 646 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**относно напредъка на Турция по отношение на изпълнението на изискванията от
нейната пътна карта за либерализиране на визовия режим**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 21 юни 2012 г., когато турските органи парафираха текста на споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция, по което водиха преговори с Европейската комисия от 2005 г., Съветът на Европейския съюз прие заключения, в които прикани Европейската комисия „наред с подписването на споразумението между Турция и ЕС за обратно приемане да предприеме стъпки по пътя на либерализирането на визовия режим с Турция като постепенна и дългосрочна перспектива“. Европейският парламент също препоръча този подход на Комисията в своята резолюция от 18 април 2013 г. относно доклада от 2012 г. за напредъка на Турция.

Споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция беше подписано на 16 декември 2013 г. Успоредно с това ЕС и Турция започнаха диалог за либерализиране на визовия режим. Целта на този диалог е да се премине към премахване на изискването за притежаване на виза за турски граждани, пътуващи до Шенгенското пространство за краткосрочно посещение.

По време на диалога Европейската комисия разглежда приложимото турско законодателство и съответните административни практики. Това става въз основа на „Пътна карта за установяване на безвизов режим с Турция“ — документ, изготвен от Комисията при провеждане на консултации отблизо със съответните експерти от държавите — членки на ЕС. В него се определят референтните показатели, които Комисията ще използва при вземането на решение дали и кога ще бъде целесъобразно да предложи на Съвета и на Европейския парламент отмяна на изискването за притежаване на виза, което понастоящем е наложено на турските граждани, като бъде изменен Регламент (ЕО) № 539/2001.

Изискванията в пътната карта са групирани в пет тематични блока: сигурност на документите, управление на миграцията, обществен ред и сигурност, основни права и обратно приемане на незаконни мигранти.

Комисията ще докладва редовно на Съвета и на Парламента относно напредъка на Турция в изпълнението на изискванията на пътната карта. Тези доклади ще служат и като насоки за турските органи в конкретни области, на които трябва да бъде обърнато внимание. С цел да изготви този първи доклад, Комисията извърши няколко посещения в Турция в периода между 16 март и 20 юни 2014 г., за да събере информация за законодателството и процедурите в областите, обхванати от пътната карта. Комисията беше подпомагана от делегацията на ЕС в Турция, както и от експерти от държавите — членки на ЕС, и съответните агенции на ЕС (Frontex, Европол, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището).

В настоящия доклад се прави преглед на актуалното състояние и напредъка по всеки референтен показател и се представя оценката на Комисията за това дали Турция изпълнява изискванията, посочени в пътната карта.

За всеки референтен показател се правят следните оценки за напредъка:

- *„изпълнено изискване“*;
- *„почти изпълнено“* (т.е. остава да се свърши само малко по обем работа, за да се изпълни изцяло изискването);
- *„изпълнено частично, но с добри перспективи за по-нататъшен напредък“* (т.е. предстои още много работа, но постигнатите резултати и работата, извършена от турските органи, са значителни, и промените досега са обнадеждаващи);

- „само частично изпълнено“ (т.е. предстои още много работа, за да се изпълнят изискванията на референтния показател, не са наблюдавани конкретни положителни промени за изпълнение на изискванията);
- „изискването не е изпълнено“ (т.е. Турция е далече от изпълнението на този референтен показател).

Във всички области, в които Комисията прецени, че изискванията на референтен показател все още не са изцяло изпълнени, в доклада се правят предложения за мерки, които според Комисията биха спомогнали за преодоляване на установените слабости.

В заключение следва да се напомни, че настоящият доклад е съсредоточен върху резултатите на Турция, постигнати при изпълнението на референтните показатели на пътната карта за установяване на безвизов режим, които са заложили с цел определяне на условията, даващи възможност да се постигне по безопасен начин напредък към либерализиране на визовия режим. Ето защо настоящият доклад няма за цел да направи оценка на цялостния напредък, постигнат от Турция в подготовката ѝ за членство в ЕС. Това продължава да бъде предмет на доклада за напредъка на Турция, който Комисията представя ежегодно и чието последно издание бе публикувано на 8 октомври 2014 г.¹.

¹ Доклад на Комисията за 2014 г. относно напредъка на Турция SWD(2014) 307, придружаващ съобщението „Стратегия за разширяване и основни предизвикателства за периода 2014—15 г.“, COM(2014)700, 8.10.2014 г.

2. ТЕМАТИЧЕН БЛОК 1: СИГУРНОСТ НА ДОКУМЕНТИТЕ

2.1. Обща оценка

Турция е в крак с техническите развития и развитията в политиката, които протичат в рамките на международната общност в областта на документите за пътуване и документите за самоличност, и планира да предприеме допълнителни стъпки в тази насока. Турция все още не отговаря изцяло на всички изисквания по тематичен блок 1 от пътната карта, но тя е вече доста напреднала в намирането на решение на повечето от тях и разполага с техническия капацитет за постигането на тази цел, при условие че бъдат въведени своевременно съответните реформи и технически мерки.

2.2. Подробни коментари по отношение на референтните показатели в тематичен блок „Сигурност на документите“

- *Турция следва да продължи да издава машинночитаеми документи за пътуване с биометрични данни, съответстващи на стандартите на ИКАО, и да следва препоръчителната практика на ИКАО, като постепенно изтегля от употреба паспортите, които не съответстват на изискванията на ИКАО, и започне да въвежда международни паспорти с биометрични данни, включително снимка и пръстови отпечатъци, в съответствие със стандартите на ЕС, и по-специално на Регламент № 2252/2004 на Съвета;*

В съответствие със стандартите, установени от Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО), през 2010 г. турските органи спряха издаването на паспорти, неотговарящи на стандартите на ИКАО (т.е. паспорти, които не съдържат биометрични данни), и започнаха да издават само паспорти, отговарящи на изискванията на ИКАО (т.е. паспорти, които съдържат защитни елементи с много висока степен на защита и някои биометрични данни; за Турция това означава цифрова снимка на лицето на притежателя на паспорта). Малък брой турски паспорти, неотговарящи на стандартите на ИКАО, все още са в обращение, но срокът на валидност на всички ще изтече до 25 ноември 2015 г.

Турските власти все още не са започнали да издават паспорти в съответствие със стандартите, определени в Регламент № 2252/2004 на Съвета (т.е. паспорти, съдържащи защитни елементи с много висока степен на защита и няколко вида биометрични данни, включително пръстови отпечатъци и цифрова снимка). Комисията препоръчва на турските органи да започнат системно издаването на нови паспорти, които включват пръстовите отпечатъци на притежателя на паспорта.

Това би било възможно от техническа гледна точка за турските органи, тъй като те вече системно събират и съхраняват пръстовите отпечатъци на всички граждани, които подават заявления за паспорт (въпреки че към днешна дата те не са включени в паспортния чип). Комисията следователно счита, че този референтен показател е изпълнен частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.

- *Да прилага подходящи административни мерки, гарантиращи*

интегритета и сигурността на персонализирането и на процеса на разпространение и валидиране на международните паспорти и на други документи за легитимация;

Въведената система в Турция е в съответствие със стандартите на ИКАО и изглежда надеждна, ефективна и стабилна.

Независимо от това Комисията счита, че това изискване е само **почти изпълнено**. Това е така, защото по време на експертните мисии бяха отбелязани някои слабости, които, макар и малки, заслужават внимание, за да се избегне създаването на бъдещи проблеми.

По-специално следва да се подобри начинът, по който полицията унищожава паспортите с изтекъл срок на валидност, така че допълнително да се намали количеството физически части от документа, които могат да се използват повторно с цел измама, за да се изработят фалшиви паспорти. Препоръчва се също така да се засили сигурността на съоръжението за съхранение на празни паспорти в Анкара.

- ***Да създаде програми за обучение и да приеме етични кодекси в областта на борбата с корупцията, предназначени за служителите от всички публични органи, които се занимават с визи, документи за легитимация или паспорти;***

В Турция са въведени подходящи процедури, обучение и системи за контрол. Следователно Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен**.

- ***Бързо и систематично да докладва на Интерпол/базата данни LASP за изгубени и откраднати паспорти ;***

Въведената система за изпълнение на това изискване изглежда подходяща. Следователно Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен**.

- ***Да гарантира високо ниво на сигурност на документите за легитимация и картите за самоличност и да определи стриктни процедури за подаване на молби и издаване на такива документи;***

Картите за самоличност, които са в обращение в момента, физически не са съвсем сигурни документи и са относително лесни за фалшифициране. Въпреки това вероятността в административните процедури да се използват фалшиви карти за самоличност, включително при издаването на паспорт, е незначителна. Това се дължи на наличието на солидна и надеждна система за гражданския регистър в Турция, в която всички граждани са регистрирани и получават идентификационен номер. Тази система, управлявана ефективно от отдел „Население“ в Министерството на вътрешните работи, и електронната база данни към нея (MERNIS), в която могат да правят справки всички съответни турски органи, предоставят надеждна база за идентифициране на турските граждани.

Слабост на настоящата система е, че картите за самоличност се издават с неограничен срок на валидност, така че снимката на притежателя може да загуби актуалността си с течение на времето. При липсата на надеждна снимка в някои случаи би могло да бъде

много трудно да се твърди със сигурност дали лицето, показващо картата за самоличност, в действителност е нейният законен притежател.

В резултат на това Комисията счита, че това изискване по пътната карта е **почти изпълнено**.

С цел изцяло да се изпълни изискването Комисията препоръчва на турските власти да въведат разпоредби, които да гарантират, че картата за самоличност не може да продължи да бъде валидна, ако снимката върху нея вече не е актуална. Алтернатива за постигане на равностоен резултат може да бъде въвеждането на срок за валидността на съществуващите карти за самоличност или замяната им с нови карти, включващи биометрични данни на притежателя, за които няма опасност да остаряят.

- ***Редовно да обменя образци на паспорти, формуляри за визи и информация относно фалшиви документи и да си сътрудничи с ЕС в областта на сигурността на документите;***

Няколко държави членки вече съобщават, че редовно получават образци на паспорти от турските органи. Въпреки това нито една държава членка не е съобщила за получаване на информация относно фалшифицирани документи за пътуване, открити от турските органи. По тази причина Комисията счита, че това изискване е **само частично изпълнено**.

Комисията препоръчва на турските органи да предоставят на всички държави — членки на ЕС, редовна и навременна информация относно образците на паспорти и формулярите за виза, издавани от Турция.

Тя също така препоръчва да обменят своевременно информация с всички държави членки относно фалшивите документи за пътуване и визи, открити от турските правоприлагащи органи и пътническите компании, извършващи дейност в Турция. В тази връзка особено внимание трябва да се обърне на случаите на откриване на такива документи на летище „Ататюрк“ в Истанбул, което вече е основен пункт за заминаване и транзитно преминаване на пътници, пътуващи до ЕС.

Турските органи също се насърчават да развият взаимопомощ и оперативно сътрудничество с държавите — членки на ЕС, и особено с разположените в Турция полицейски служители за връзка от държавите — членки на ЕС, с цел подобряване на капацитета както на турските правоприлагащи органи, така и на тези от държавите — членки на ЕС, за откриване на фалшиви документи за пътуване и визи.

- ***Да приема и да прилага мерки за гарантиране на интегритета и сигурността на процеса, свързан с гражданското състояние и регистрацията на гражданското състояние, включително интегрирането и свързването на съответните бази данни и сверяването на сканирани данни с информацията в базата данни по гражданското състояние, като обръща особено внимание на изменението на основните лични данни на лицето.***

Въведената система за изпълнение на това изискване е подходяща. Комисията смята, че това изискване е **изпълнено**.

3. ТЕМАТИЧЕН БЛОК 2: УПРАВЛЕНИЕ НА МИГРАЦИЯТА

3.1. Обща оценка

Турските граници се контролират трудно поради дължината им и предизвикателствата, свързани с техните географски характеристики и околна среда. През последните години те станаха още по-сложни за управление поради положението в Сирия и Ирак. Тъй като по традиция е място на дестинация и на транзитно преминаване на незаконни миграционни потоци от различни региони на света, Турция наскоро бе изложена на безпрецедентно големи бежански потоци, включително и на пристигането на около 1,5 милиона сирийци, бягащи от конфликта в своята страна.

Турските власти предприеха цялостна реформа на системата за управление на миграцията чрез приемането през 2013 г. на Закона за чужденците и международната закрила, който влезе в сила на 11 април 2014 г. Със закона също така бе създаден нов, специализиран единен граждански орган (Главна дирекция за управление на миграцията към Министерството на вътрешните работи), който отговаря за мигрантите и бежанците, с които преди това се занимаваше полицията.

От правна и институционална гледна точка тази реформа помага на Турция да направи стъпка към постигане на международните стандарти и стандартите на ЕС в областта на управлението на миграцията, както и за изпълнение на изискванията на пътната карта. Този закон и другите аспекти на тази реформа сега трябва да бъдат приложени на практика. Необходими са подобни реформи и в други области в рамките на тематичен блок 2, а именно в управлението на границите и визовата политика.

3.2. Подробни коментари по отношение на референтните показатели в тематичен блок „Управление на миграцията“

3.2.1. Управление на границите

- *Да извършва адекватни гранични проверки и гранично наблюдение по всички граници на страната, особено по границите с държавите — членки на ЕС, по начин, който да доведе до съществено и трайно намаляване на броя на лицата, които успяват да преминат незаконно границите на Турция, както при влизане, така и при излизане от страната;*

Броят на незаконните мигранти, които успяват да преминат незаконно границите на Турция и не са открити от турските гранични служби, се запазва сравнително висок. Въпреки това трябва да се признае, че турските власти, натоварени с управлението на границите, полагат значителни усилия да се справят със ситуацията и предоставят значителни човешки, финансови и технически ресурси за това начинание.

Комисията счита, че Турция е изпълнила само частично изискванията на този референтен показател, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.

Комисията препоръчва на турските власти да продължат да работят за подобряване на своята работа в тази област, по-специално чрез реформиране и укрепване на граничните служби. Според Комисията следните мерки биха могли да помогнат на

турските власти да постигнат значителен напредък в изпълнението на този референтен показател:

- Подходящ анализ на риска трябва да се извършва за цялата граница, особено за онези райони, които са изложени най-много на натиск от страна на незаконната миграция и на риск от използване на фалшиви документи. Този анализ следва да помогне да се оценят специфичните ресурси и най-подходящите методи, необходими за всеки граничен район.
 - Сухопътните сили следва да използват по-гъвкави процедури за мониторинг, за да се справят по-добре с контрабандистите във всички гранични зони, за които отговарят.
 - Оперативното сътрудничество между полицията и митническите служби следва да се засили. Средствата за разследване и съответната информация, които са на разположение на митническите служби, следва да се използват все повече в помощ на полицията. Гранично-пропускателните пунктове следва да се организират и управляват по такъв начин, че да се гарантира предоставянето на достатъчно време и персонал и подходящи помещения и средства с цел проверка и на хора.
 - Дейността на жандармерията за патрулиране на зоните в непосредствена близост до границата и крайбрежните райони следва да се засили. Това ще увеличи вероятността от залавянето на незаконни мигранти, които са преминали източните граници на страната, заобикаляйки проверките от сухопътните сили, и на тези мигранти, които се подготвят да напуснат страната незаконно по нейните граници с Гърция и България.
 - Полицията следва да положи повече усилия за откриване на подправени документи за пътуване и на автентични документи за пътуване, които се използват от измамници, особено на летище „Ататюрк“ в Истанбул, но също така и по всички други граници на Турция. Откритите документи за пътуване не само следва да се изземват систематично, а използващите ги лица да бъдат съдебно преследвани, но също така винаги трябва да се провежда разследване с цел разкриване и разбиване на престъпните мрежи, които са осигурили документите.
 - Паспортните проверки следва да се извършват системно за пътниците в международните транзитни зони на турските летища, особено за пътници, които пътуват до ЕС.
 - Следва да се преразгледа възможността, която понастоящем съществува по отношение на определени категории лица, за преминаване през турската граница с карти за самоличност, неотговарящи на стандартите на ИКАО.
- *Да приеме и ефективно да прилага законодателство, уреждащо движението на хора по външните граници, както и законодателство относно организацията на граничните власти и техните функции, в съответствие с Националния план за действие за прилагане на Стратегията на Турция за интегрирано управление на границите, одобрен от турските власти на 27 март 2006 г., и в съответствие с принципите и най-добрите практики, залегнали в Кодекса на шенгенските граници и*

Шенгенския каталог на ЕС;

Комисията счита, че това изискване **не е изпълнено**, тъй като Националният план за действие за прилагане на Стратегията на Турция за интегрирано управление на границите е изпълнен само в много ограничена степен, а един от неговите основни компоненти въобще не е изпълнен. По този компонент се предлага създаването на единна, невоенна, специализирана организация, отговорна за границите, и прехвърлянето към тази организация на всички отговорности и ресурси за управление на границите. В момента те са разпределени между няколко различни органа (митници, полиция, брегова охрана, както и сухопътни сили).

Поради това Комисията препоръчва на турските органи да приемат всички необходими мерки, за да изпълнят плана за действие, и по-специално законодателството, необходимо за създаването на новата организация, отговорна за границите.

Освен това за периода, докато се изгради тази единна, невоенна, специализирана организация, отговорна за границите, Комисията препоръчва на турските власти подобряване на начина, по който различните съществуващи гранични органи работят и си сътрудничат, за да се гарантира модерно и интегрирано управление на границите. По-специално Комисията препоръчва на турските органи:

- да преразгледат начина, по който функционират сухопътните сили във връзка с управлението на границите, за да се гарантира, че войските, отговарящи за наблюдението на сухопътните граници, са ограничени във възможно най-малка степен от противоречащи си правила и задължения, произтичащи от това, че тези войски са част от армията, и за да могат все повече:
 - ❖ да си сътрудничат пълноценно с другите съответни правоприлагащи и гранични органи;
 - ❖ да разработват по-гъвкави техники за патрулиране; както и
 - ❖ да организират работата си и да съсредоточават дейностите си върху приоритетните задачи на борбата с трансграничната контрабанда;
- да приемат мерки, за да гарантират, че граничните органи си сътрудничат по-тясно помежду си, както и с жандармерията. Подобни мерки, *inter alia*, могат да включват:
 - ❖ използване и създаване на оперативно съвместими инструменти за комуникация;
 - ❖ обмен на служители за връзка с цел споделяне на техническите ресурси и информация;
 - ❖ взаимно предоставяне на достъп до съответните бази данни, за да си осигуряват взаимно възможност да предприемат действия в съответните реципрочни сфери на компетентност при изключителни обстоятелства;
 - ❖ разработване на общи методи за работа или провеждане на съвместни операции въз основа на съвместно разработени анализи на заплахите;
 - ❖ споделяне на статистически данни;
 - ❖ разработване на общи програми за обучение;

- ❖ установяване на процедури, които позволяват на патрулите от различните институции да общуват пряко помежду си и да поемат инициативата да действат съвместно, когато е необходимо;
 - ❖ създаване на механизми за навременен обмен на информация и разузнавателни данни на оперативно ниво, както и за координация и сътрудничество при дейностите, така че да се гарантира, че незаконните мигранти, преминаващи транзитно през областите, попадащи в сферата на компетентност на няколко органа, да могат по-лесно да бъдат засечени чрез ефективно използване на ресурсите, с които разполагат всички органи;
 - ❖ засилване на координиращата роля на Бюрото за интегрирано управление на границите.
- *Да предприеме необходимите бюджетни и други административни мерки, които да осигурят разполагане по граничните пропускателни пунктове и по цялата дължина на границите на страната, особено по границите с държавите — членки на ЕС, на добре обучени и квалифицирани гранични служители (достатъчно на брой), както и наличие на ефективна инфраструктура, оборудване и информационни технологии, включително чрез по-широка употреба на оборудване за слеждане, по-специално мобилни и фиксирани електронни средства, видео наблюдение, инфрачервени камери и други сензорни системи;*

Турските власти разполагат значителни човешки ресурси, технически средства и инфраструктура по границите на страната. Те показват ясна воля за непрекъснато подобряване на степента на готовност на персонала в органите за граничен контрол и за подобряване на качеството на оборудването, с което разполагат. Работата, извършена от сухопътните сили, извършващи наблюдение по сухопътните граници на Турция, и професионализмът на бреговата охрана са особено впечатляващи. Полицията разполага с базата данни POLNET, която е ефективен инструмент за регистриране на влизането и излизането на пътниците през границите и за проверка на това дали имат право да го правят.

Въпреки това съществуват значителни възможности за подобрене, поради което Комисията счита, че този референтен показател е само **частично изпълнен, но с добри перспективи за по-нататъшен напредък**.

По-специално Комисията препоръчва на турските власти да предприемат следните мерки:

- Използването на наборни войници за наблюдение на „зелените“ граници следва да бъде постепенно ограничено само до спомагателните задачи. Това може също така да изисква по-застъпено използване на технически средства за наблюдение (по-специално използването на закрепени върху автомобили радары, безпилотни летателни апарати и термични камери, както и централизирано проследяване на данните от наблюдението).
- Обучението на персонала, който работи по „зелените“ граници, следва да се различава от обичайната учебна програма за армията и да акцентира върху въпросите, свързани с управлението на границите.

- Ротацията на професионалните служители от сухопътните сили следва да се ограничава до граничните бригади, за да могат да се развият специализацията, културата и методиката, свързани с работата по границите. Ако това не е възможно, следва да се предлагат стимули на тези, които желаят да специализират в тази област. Същото се отнася и за полицията, като целта е да се изградят истински специалисти по откриване на подправени документи за пътуване и на измамници.
 - Постепенно трябва да се развие интегрирана система за брегови радиолокационни станции за наблюдение на морските граници, която да дава възможност да се получи реална картина на ситуацията. Това следва да бъде допълнено от по-застъпена употреба на наблюдението от въздуха, така че да се осигури бърз отговор на случаите на незаконно заминаване на мигранти от териториалните води на Турция.
- *Да разшири сътрудничеството и обмена на информация между персонала и органите, отговарящи за управлението на границите, митническите служби и другите правоприлагащи органи, с цел подобряване на капацитета за събиране на разузнавателни данни, ефективно използване на човешките и техническите ресурси и координирани действия;*

Комисията смята, че това изискване е **изпълнено само частично**, по-специално поради факта, че мерките, предприети понастоящем от турските органи, гарантират само слаба координация между граничните органи, базирана на редовни срещи на равнище висши служители, без подходящи институционални механизми, които да гарантират, че различните органи действително работят съвместно по интегриран начин.

За да се изпълни изискването по този референтен показател, турските власти се приканват да приложат мерките, които са вече препоръчани за предишните изисквания, за да гарантира, че правоприлагащите органи и сухопътните сили си сътрудничат по-тясно, и за да се даде създаде възможност за въвеждане на интегрирано управление на границите.

- *Да създаде програми за обучение и да приеме етични кодекси в областта на борбата с корупцията, предназначени за граничните, митническите и други служители, участващи в управлението на границите;*

Комисията смята, че това изискване е **изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък**. Турските власти са създали наредби, определящи етичните кодекси, които трябва да се спазват от всеки служител на публичната администрация и на правоприлагащите органи.

Въпреки това Комисията препоръчва на Турция:

- да изработи варианти на този общ етичен кодекс, които се отнасят по-конкретно до положението на служителите, отговарящи за управлението на границите;
- да разработи подходящи модули за обучение, за да повиши осведомеността за етичните кодекси; както и

- да изгради механизми за мониторинг.
- *Ефективно да прилага меморандума за разбирателство, подписан с FRONTEX, включително чрез разработване на съвместни инициативи за сътрудничество и обмен на данни и анализи на риска;*

Комисията смята, че това изискване понастоящем е **изпълнено**.

Турските власти обаче се насърчават да продължават и задълбочават изпълнението на тригодишна програма за сътрудничество, договорена с FRONTEX в рамките на техния меморандум за разбирателство.

- *Да осигури управление на границите, което да се осъществява в съответствие с международното бежанско право, при пълно зачитане на принципа на забрана за връщане, и да предоставя ефективно достъп до процедурите за убежище на лицата, нуждаещи се от международна закрила;*

През последните години турските органи са предоставили международна закрила на повече от един милион търсещи убежище лица от Сирия и от много други страни. Не се съобщават случаи на отблъскване на мигранти. В резултат на това Комисията счита, че това изискване понастоящем е **изпълнено**.

- *Да осигури адекватно сътрудничество със съседните държави — членки на ЕС, с цел по-специално да се укрепва управлението на границите с държавите — членки на ЕС.*

Неотдавнашните подобрения в сътрудничеството по сухопътните граници между турските власти и гръцките и българските власти за предотвратяване на незаконната миграция дават основание на Комисията да счита, че това изискване е **частично изпълнено**.

За да се изпълни изцяло този референтен показател, Комисията препоръчва на турските власти да предприемат следните мерки:

- Да задълбочат и укрепят сътрудничеството с гръцките и българските органи по цялата дължина на сухопътните граници, включително чрез редовни срещи, в които участват турските сухопътни сили, създаване на сигурни канали за комуникация и изграждане на стабилен и структуриран механизъм за координация и обмен на информация, по-специално чрез подпомагане на изграждането на тристранен център за контакти, разположен на граничния контролно-пропускателен пункт „Капитан Андреево“.
- Да развият оперативното сътрудничество с гръцките власти в района на Егейско море, за да се гарантира, че сътрудничеството по море включва предотвратяването на незаконната миграция чрез обмен на информация и използва не само официалните контакти между централите на двете брегови охрана, но също и оперативния обмен между служителите, работещи на местно равнище. Що се отнася до последната точка, би било особено полезно да се създаде система за обмен на информация и взаимни предупреждения на ранен

етап между всички местни органи, участващи в предотвратяването на незаконната миграция и борбата с нея.

- Както се препоръчва в тематичен блок 1, да гарантират, че турската полиция си сътрудничи и обменя информация с полицейските служители за връзка от държавите — членки на ЕС, и си оказва взаимопомощ с тях, при откриването на фалшиви и подправени документи, които е възможно да се използват от пътници, заминаващи от Турция или преминаващи транзитно през Турция до летища в ЕС.

3.2.2. Визова политика

- *Да засили обучението по въпросите на сигурността на документите за консулските и граничните служители на Турция и да развива и използва турската визова информационна система;*

Като се има предвид вниманието, което турските власти отделиха на учебните програми за обучение на персонала на граничните и консулските служби за разкриване на подправени документи за самоличност, и фактът, че вече съществуват няколко бази данни, които включват издадените визи, и че полицията може да прави справки във всички тях, Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък**.

Въпреки това Комисията препоръчва на турските органи:

- да разработят по-добро обучение за граничните и консулските служители, по-специално с цел повишаване на техния капацитет да разпознават паспортите и визите от Шенгенското пространство и от страните от ОИСР, както и новите турски визи с висока степен на защита, които предстоят да бъдат въведени; както и
 - да продължат да работят за пълното интегриране на съществуващите бази данни за визите, за да се гарантира, че всеки правоприлагащ орган в Турция, работещ в областта на управлението на границите или борбата с незаконната миграция, може бързо да проверява автентичността на турска виза в документа за пътуване на чужденец, който желае да влезе или е влязъл на територията на Турция.
- *Да премахне практиката за издаване на визи на границата като обикновена процедура за гражданите на някои държави извън ЕС, и особено за гражданите на държавите, представляващи висок миграционен риск и риск за сигурността на ЕС;*

Турските власти продължават да издават визи на границата за гражданите на 89 държави, много от които са потенциален източник на незаконна миграция към ЕС. Новият закон за чужденците и международната закрила обаче, който влезе в сила през април 2014 г., премахва правната възможност Турция да издава визи на границата като обикновена процедура и според декларациите от страна на турските власти има вероятност системата за издаване на визи на границата да бъде преустановена в скоро време (вероятно до края на 2014 г.). Вземайки предвид това, Комисията счита, че този

референтен показател е **изпълнен частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък**. Комисията препоръчва на турските органи да приведат тази промяна в действие възможно най-рано.

- *Да започне да използва новите турски визови стикери, които съдържат защитни елементи с по-голяма степен на защита, и да прекрати използването на визови печати;*

Макар че турските власти продължават да използват визови печати, които са лесни за фалшифициране, те вече са приключили техническата подготовка за новите визови стикери, които съдържат защитни елементи с висока степен на защита, и обявиха предстоящото им въвеждане. Комисията следователно счита, че този референтен показател е **изпълнен частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък**.

Комисията препоръчва на турските власти се прекратят използването на визови печати, да започнат да използват вместо тях новите визови стикери с по-висока степен на защита и своевременно да разширят използването на последните и да заменят всички други видове визи, които се използват понастоящем.

- *Да въведе летищни транзитни визи;*

Комисията смята, че това изискване е **почти изпълнено**, тъй като новият закон за чужденците и международната закрила дава на турските органи правната възможност да поискат от чужденците, които желаят да преминат транзитно през Турция със самолет по време на пътуване до по-нататъшна дестинация и които поради това имат намерение да влязат в международната зона на турско летище, преди заминаването си да се сдобият от съответното консулство на Турция с виза за транзитно преминаване.

Комисията препоръчва на турските власти да започнат да прилагат съответните разпоредби на новия закон.

- *Да измени правилата, въз основа на които Турция дава достъп до територията си на граждани на основните държави, представляващи значими източници на незаконна миграция към ЕС, с цел да затрудни достъпа за лица, желаещи да влязат на територията на Турция с цел впоследствие да направят опит за незаконно преминаване на външните граници на ЕС;*

Както бе споменато по-горе, за гражданите на 89 държави, много от които се считат за потенциален източник на незаконна миграция, понастоящем се допуска да влязат на територията на Турция, като просто се сдобият с виза на границата на Турция. Турските власти обаче обявиха намерението си да прекратят системата за издаване на визи на границите.

Когато това стане, гражданите на тези държави по принцип ще могат и занапред да получават виза лесно, като кандидатстват чрез системата за електронни визи. Тази система беше въведена като пилотен проект през 2013 г. и влезе в нормална експлоатация през април 2014 г., но тя има същите слабости като системата за издаване на визи на границите.

При все това, съгласно настоящите правила на системата за електронни визи не всички ще имат възможност да получат електронна виза. Гражданите на държавите (с няколко изключения), които се разглеждат като потенциални източници на незаконна миграция, ще могат да подадат заявление за електронна виза за Турция само ако към момента на подаване на заявлението за виза вече притежават валидни визи или разрешения за пребиваване, издадени от държави от ОИСР и Шенген.

С оглед на това Комисията счита, че понастоящем този референтен показател е **изпълнен само частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

С цел да се осъществи напредък в изпълнението на този показател Комисията препоръчва на турските органи:

- незабавно да прекратят възможността за получаване на визи на границата за гражданите на държави, които са потенциални източници на незаконна миграция;
- да продължат да прилагат строги правила и да възприемат селективен подход за издаването на визи чрез системата за електронни визи;
- да следят отблизо как се използват тези мерки от страна на лицата, които имат право да влязат в Турция благодарение на системата за електронни визи или за които не е необходима виза; както и
- да предприемат подходящи мерки да реагират своевременно на евентуални злоупотреби, ако се окаже, че са широко разпространени сред лица с определено гражданство или сред определени категории лица.

Във връзка с последната точка и за да може Комисията да оцени напредъка на Турция в изпълнението на този референтен показател, турските власти ще трябва да представят редовна информация относно:

- брой визи, издадени от тях на граждани на определени държави, с посочване на вида на издадените визи (визи, издадени на границите, електронни визи или визи, издадени от посолство);
- брой незаконни мигранти с определено гражданство, задържани в Турция, с посочване на вида виза, с която са разполагали, ако са имали такава; както и
- брой и видове подправени и фалшиви визи и разрешения за пребиваване от държави от ОИСР и от шенгенски държави, разкрити от турските власти сред притежателите на турски електронни визи.

Ако бъде забелязано значително увеличение на броя на незаконните мигранти с определено гражданство, задържани в Турция или по протежение на границата между ЕС и Турция, Комисията ще трябва да получи от турските органи и информация относно вида мерки, които Турция е предприела или възнамерява да предприеме, за да реши този проблем.

- ***Да продължава да привежда турската визова политика, законодателство и административен капацитет в съответствие с достиженията на правото на ЕС, по-специално по отношение на основните държави, представляващи значими източници на незаконна миграция към ЕС;***

Както е обяснено по-горе, турските органи обявиха намерението си да прекратят

издаването на визи по границите и да заменят визовите печати с визови стикери, които се характеризират с висока степен на защита, в съответствие с правилата и характеристиките, които се използват в Шенгенската система. След като се преустанови системата за издаване на визи на границите, отрицателният списък на Турция за визов режим ще бъде значителна крачка напред към привеждането в съответствие (въпреки че все още няма да има пълно съответствие) с отрицателния списък за визов режим, използван от шенгенските държави.

Въпреки това, нито една от тези реформи все още не е приведена в изпълнение.

Въз основа на наличната информация изглежда, че проверките, които турските консулски органи правят на кандидатите за виза, са ограничени в сравнение с тези, които се правят в държавите — членки на ЕС. По принцип виза се издава, когато органите проверят дали кандидатът за виза отговаря на определени изисквания (например че няма забрана за влизането му на територията на Турция поради законови причини или по причини, свързани със сигурността, и че кандидатът е в състояние да докаже, че разполага с достатъчно финансови средства за покриване на разходите за своя престой в Турция и за завръщането си у дома). Не се събират други документи, нито се прави по-задълбочен анализ, в резултат на който може например да се установи дали кандидатът за виза възнамерява да влезе в Турция с цел впоследствие да пребивава в Турция като незаконен мигрант или да използва Турция като своеобразен трамплин за незаконно преминаване на границата на ЕС.

С оглед на това Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен само частично**.

С цел да се осъществи напредък в изпълнението на този показател Комисията препоръчва на турските органи да приведат в изпълнение всички реформи, които са обявили, и да преразгледат своята система за издаване на визи и обучението на консулските служители, които издават визи, като черпят вдъхновение от шенгенската визова система. За да оцени напредъка на Турция в изпълнението на тази препоръка, на Комисията ще бъдат необходими:

- екземпляр от инструкциите, предназначени за консулските и граничните служители на Турция и отнасящи се до критериите и процедурите, които трябва да се следват за приемането или отхвърлянето на заявления за визи, включително и екземпляр от списъка с документи, които кандидатите за виза трябва да подадат; както и
- подробни статистически данни относно заявленията за визи, които са били приети и отхвърлени, както и причините за отказ.

Турските власти се насърчават също така да продължат работата по привеждането в съответствие на отрицателния списък на Турция за визов режим с отрицателния списък, използван от шенгенските държави, и при всички случаи да избягват по-нататъшна диференциация.

➤ ***Да разреши недискриминационен, безвизов достъп до територията на Турция за гражданите на всички държави — членки на ЕС;***

Комисията счита, че този референтен показател **не е изпълнен**, тъй като в момента гражданите само на 19 от 28-те държави — членки на ЕС, имат право да пътуват до територията на Турция без виза.

Остават опасенията по отношение на фактичката дискриминация на кандидатите от Република Кипър. Последните трябва да имат виза, за да пътуват до територията на Турция, и могат да получат такава, като подадат заявление чрез турската система за електронни визи, но на уебсайта за подаване на заявления до системата за електронни визи Република Кипър фигурира като „Кипърска гръцка администрация на Южен Кипър“.

Комисията препоръчва на турските власти преустановяване на това дискриминационно третиране, за да се изпълни този показател.

3.2.3 Отговорност на превозвачите

- *Да приеме и ефективно да прилага законодателство, което да урежда отговорността на превозвачите и да предвижда санкции.*

За превозвачите, извършващи дейност в Турция, вече има изискване да връщат пътниците до мястото, от което са тръгнали, ако турските власти им откажат достъп до територията на Турция, и това изискване беше потвърдено в новия закон за чужденците и международната закрила. Вземайки предвид това, Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен частично, но има добри перспективи за понатъшен напредък**.

С цел изграждане на по-строга система, предотвратяване на незаконно пристигащите лица на територията на Турция и постигане на напредък в изпълнението на този референтен показател, Комисията препоръчва на турските власти да създадат схема за налагане на санкции за небрежност на превозвачите, като се вземат предвид най-добрите международни практики и практики на ЕС.

3.2.4. Международна закрила

- *Да приеме и ефективно да прилага законодателство и разпоредби за изпълнение в съответствие с достиженията на правото на ЕС и със стандартите, установени в Женевската конвенция за бежанците от 1951 г. и Протокола към нея от 1967 г., като по този начин изключи всякакво ограничение по географски признак, така че да осигури спазване на принципа за забрана на връщането при отчитане и на Европейската конвенция за правата на човека, възможност за подаване на молба за убежище и за получаване на закрила по силата на статут на бежанец или на субсидиарна форма на закрила за всички лица, нуждаещи се от международна закрила, и даде възможност на Върховния комисар на ООН за бежанците да изпълнява ефективно мандата си без ограничения на територията на Турция;*

Комисията счита, че с приемането и влизането в сила през април 2014 г. на новия закон за чужденците и международната закрила Турция е предприела значителна стъпка към изпълнението на този референтен показател, тъй като този закон предвижда

въвеждането на национална процедура за предоставяне на убежище и статут на закрила, които като цяло са в съответствие с международните стандарти и стандартите на ЕС.

Законът също така свежда до съвсем малка степен влиянието на „географското ограничение“, което Турция прилага по отношение на Женевската конвенция от 1951 г. и което турските власти решиха да продължат да прилагат за момента. Това ограничение стеснява обхвата на Конвенцията в Турция и се отнася до „лица, които са станали бежанци в резултат на събития, случили се в Европа“. С новия закон обаче достъп до турския статут на международна закрила се предоставя и на всяко лице, което не е обхванато от „географското ограничение“ (наричано „условен бежанец“ в закона). Статутът, който се предлага на „условните бежанци“, е донякъде по-малко благоприятен в сравнение със статута, който се предлага на лицата, обхванати от „географското ограничение“, но разликите не са големи. В случаите, в които законът предвижда свобода на преценката по отношение на своето прилагане, тези различия имат потенциала да станат почти символични.

Комисията обаче отбелязва, че тъй като тези правила са нови, все още няма резултати от тяхното прилагане. Някои ключови аспекти, свързани с положението, в което се намират лицата, търсещи убежище, и лицата, ползващи се с международна закрила в Турция, не са обхванати в законодателството, а ще зависят от разпоредбите на вторичното законодателство, които все още не са приети.

С оглед на това Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

За да може Комисията да повиши своята оценка, турските органи ще трябва да гарантират, че:

- всички актове на вторичното законодателство, необходими за ефективното и пълно прилагане на закона, са приети; както и
- разпоредбите на закона се прилагат ефективно и последователно в цялата страна.

Що се отнася до първата точка, ще бъде от особено значение да се гарантира, че:

- разпоредбите на закона, по-специално възможността за достъп до процедура за определяне на статут на международна закрила и придобиване на статут на международна закрила, се прилагат ефективно и спрямо кандидатите за международна закрила и бежанците (признати от ВКБООН), които вече са били на територията на Турция, когато законът е влязъл в сила;
- на лицата, ползващи се с „временна закрила“ в съответствие със закона, ще бъдат предоставени, по силата на вторично законодателство, което ще бъде прието, права, сравними с тези, предоставени съгласно Директивата на ЕС относно временната закрила, както и възможността за достъп до индивидуални процедури за определяне на статут на международна закрила, ако е необходимо; както и
- „условните бежанци“ получават статут, който не се различава на практика от този на бежанците, попадащи в обхвата на „географското ограничение“, и който предоставя и на двете групи разрешения за работа, социално подпомагане и

възможности за интеграция, в съответствие с подхода в Директивата на ЕС относно признаването.

- ***Да създаде специализиран орган, отговарящ за процедурите за определяне на статут на бежанец, с възможност за ефективни фактически и правни средства за защита пред съд или трибунал, както и за предоставяне на закрила и помощ на търсещи убежище лица и на бежанци, и да осигури на този орган и на неговия персонал адекватен работен капацитет и обучение;***

Две важни стъпки към изпълнението на това изискване са създаването на главна дирекция „Управление на миграцията“ и влизането в сила на Закона за чужденците и международната закрила, който *inter alia* включва разпоредби за преразглеждане на отхвърлени молби за международна закрила и на свързани с тях решения, като например заповеди за задържане, както на административно, така и на съдебно равнище.

Главната дирекция все още е в процес на изграждане, особено на местно ниво, и отговорността ѝ за прилагането на закона все още до голяма степен се делегира на други органи от публичния сектор, действащи от нейно име. Необходимите институционални мерки за прилагането на новото законодателство все още не са предприети, по-специално по отношение на делегирането на правомощия от органа на централно равнище към органите на ниво региони и провинции.

Предвид това Комисията счита, че това изискване е **изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

С оглед на това Комисията да подобри оценката си турските власти трябва да гарантират, че:

- разпоредбите на закона относно обжалването по административен и съдебен ред на решения, с които се отхвърлят молби за международна закрила, и на свързаните с това решения, като например заповеди за задържане, се изпълняват ефективно и последователно в цялата страна, включително по отношение на независимостта и безпристрастността на съдебния контрол;
- главна дирекция „Управление на миграцията“ е приключила с въвеждането на вътрешноинституционалните си мерки и разполага с достатъчно персонал, особено на местно равнище, и поема отговорността за извършването на практика на процедурите за предоставяне на убежище;
- съществува ясно разделение на отговорностите за гарантирането на правата съответно на лицата, търсещи международна закрила, и на тези, които се ползват с такава.

Комисията също така препоръчва на турските власти да изградят интегрирана и надеждна система за идентифициране на лицата, търсещи международна закрила, и тези, които се ползват с такава. Системата следва да предоставя всеобхватна и хармонизирана статистическа информация.

- ***Да предостави подходяща инфраструктура и достатъчно човешки ресурси***

и средства, осигуряващи достойни условия на приемане и защита на правата и достойнството на търсещите убежище лица и на бежанците;

В Турция на лицата, търсещи международна закрила, и на тези, ползващи се с такава, властите обикновено не предлагат настаняване. Въпреки това турските власти предлагат качествени условия на настаняване в бежанските лагери на 220 000 сирийски бежанци. Комисията счита, че Турция отговаря на изискванията на този референтен показател **частично и има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

При сегашните обстоятелства не би било реалистично да се очаква, че турските власти ще осигуряват настаняване за всички лица, търсещи убежище, и лица, ползващи се с международна закрила, които пребивават в Турция. Въпреки това Комисията препоръчва на турските органи:

- да разкрият достатъчно центрове за прием и на търсещи и ползващи се с международна закрила лица, които не са сирийци и които нямат никакъв подслон, като осигурят настаняване поне за лицата от най-уязвимите групи и черпят вдъхновение от стандартите, определени в Директивата относно условията на приемане и Директивата относно признаването;
 - да изработят политики и да въведат институционални инструменти за предотвратяване на дискриминацията срещу лицата, които получават международна закрила, и да гарантират равнопоставен достъп до жилищно настаняване на всички лица, ползващи се с международна закрила, като черпят вдъхновение от стандартите, заложиени в Директивата относно признаването.
- ***Лицата, на които е предоставен статут на бежанец, следва да разполагат с възможност да се самоиздържат, да имат достъп до публични услуги, да се ползват от социални права и да бъдат поставени в условия, които позволяват интегрирането им в Турция.***

Турция направи значителна стъпка към изпълнението на това изискване с влизането в сила на Закона за чужденците и международната закрила, който включва разпоредби относно правата на лицата, ползващи се с международна закрила, да имат достъп до обществено образование, здравеопазване и до пазара на труда, както и с предприетите мерки за осигуряване на финансиране за прилагането на практика на разпоредбите относно образованието и здравеопазването.

По различни причини обаче ефективният достъп до тези права не е гарантиран по един и същи начин навсякъде и за всекиго в Турция. С оглед на това Комисията счита, че това изискване е **изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

Комисията препоръчва на турските органи:

- да гарантират, че всички лица, ползващи се с международна закрила, включително лицата, ползващи се с временна закрила, и „условните бежанци“, съгласно определението в новия закон, могат да упражняват ефективно и системно правата си по отношение на документите за самоличност и достъпа до пазара на труда, така че да се подпомагат самоиздръжката и интеграцията;

- да изработят и прилагат политики, подпомагащи достъпа до права за лица, ползващи се с международна закрила, за които има риск да станат социално маргинализирани, особено живеещите в жилища, които не са държавни;
- да следят и проверяват, включително чрез събиране на статистическа информация, реалната способност на ползващите се с международна закрила лица да разполагат с достъп до обществените услуги и да се възползват от възможностите за социално подпомагане, предвидени в закона.

3.2.5. Незаконна миграция

- *Да приеме и прилага законодателство, уреждащо ефективно управление на миграцията и предвиждащо хармонизирани със стандартите на ЕС и Съвета на Европа правила за влизане, излизане, краткосрочен и дългосрочен престой на чужденци и членове на техните семейства, както и относно приемането, връщането и правата на чужди граждани, разкрити, че влизат или пребивават незаконно на територията на Турция;*

С оглед на неотдавнашното приемане и влизане в сила на Закона за чужденците и международната закрила Комисията счита, че това изискване е **изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

За да може Комисията да повиши своята оценка, турските власти ще трябва да гарантират, че разпоредбите на този нов закон се прилагат ефективно и цялостно на територията на цялата страна и че всички съответни актове на вторичното законодателство са приети.

- *Да създаде и да започне да прилага механизъм за наблюдение на миграционните потоци, съдържащ данни за законната и незаконната миграция; да създаде органи, отговарящи за събирането и анализа на данни относно миграционното присъствие и потоци; и да разработи картина на ситуацията на незаконните миграционни потоци на национално, регионално и местно равнище, както и на различните държави на произход на незаконна миграция, включваща прилагане на анализ на риска и разузнавателни данни;*

С оглед на новата роля на главна дирекция „Управление на миграцията“ в събирането и анализа на статистически данни относно миграцията, както и на сътрудничеството на турските органи с Frontex, Комисията счита този референтен показател за **частично изпълнен.**

Комисията препоръчва на турските органи да предоставят на главна дирекция „Управление на миграцията“ необходимите средства, за да започне да изпълнява на практика своята задача да събира и анализира статистически данни, свързани с всички значими аспекти на миграцията.

Комисията също така препоръчва на Турция да продължава сътрудничеството си с Frontex и да започне да изготвя анализ на риска, който различните държави създават като източници на незаконна миграция към Турция.

- *Да се земе с притегателните фактори, улесняващи незаконните миграционни потоци към страната, и да вземе мерки за подобряване на капацитета за разследване на случаи на организирана или улеснена незаконна миграция;*

Това изискване е изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.

Комисията препоръчва на турските власти да започнат да прилагат наскоро приетите реформи във визовата система и в системата за предоставяне на убежище, да премахнат издаването на турски паспорти без биометрични данни и да засилят капацитета на Министерството на труда да прави проверки и да предотвратява навлизането на незаконни мигранти на пазара на труда.

За да може Комисията да оцени напредъка в изпълнението на това изискване, тя ще трябва да се убеди, че турските правоприлагащи органи имат по-голям капацитет да идентифицират и арестуват незаконните мигранти и лицата, подпомагащи незаконната миграция, а също така и да провеждат по-сложни разследвания, благодарение на които да могат да разкриват и разбиват престъпни мрежи, занимаващи се с контрабанда на мигранти.

- *Ефективно да се стреми към сключване и прилагане на споразумения за обратно приемане с държави, които са източник на значителни потоци от незаконни мигранти към Турция или държавите — членки на ЕС;*

Турските власти са сключили някои споразумения за обратно приемане, но много малко от тях са с държави, които са значими източници на незаконна миграция. В някои случаи властите са провели или предложили да проведат преговори за споразумения за обратно приемане с тези държави, но за съжаление не са постигнали резултати, най-вече поради това, че някои от споразуменията, подписани от Турция, впоследствие не са били ратифицирани. С някои свои съседи Турция е сключила споразумения за гранично сътрудничество, които включват разпоредби за обратно приемане на незаконни мигранти, но тези разпоредби рядко се прилагат. С оглед на това Комисията счита, че Турция е **изпълнила само частично** този референтен показател.

Комисията препоръчва на турските органи да направят всичко възможно, за да гарантират, че:

- вече подписаните споразумения за обратно приемане ще влязат в сила;
- разпоредбите за обратно приемане в споразуменията за гранично сътрудничество с някои съседни държави се прилагат ефективно;
- има напредък по договарянето и сключването на споразумения за обратно приемане с поне някои от страните, които са основните източници на незаконни мигранти към Турция.

- *Да осигури достатъчни финансови и човешки ресурси за ефективно управление на миграцията, в т.ч. и подходящи програми за обучение;*

Комисията счита, че този референтен показател е **почти изпълнен**.

За да постигнат по-нататъшен напредък, турските власти ще трябва:

- да приключат изграждането на главна дирекция „Управление на миграцията“;
- да продължат да отпускат достатъчно ресурси на главната дирекция, за да може тя да изпълнява задълженията си.

➤ *Да осигури ефективно експулсиране от територията си на незаконно пребиваващи граждани на трети държави;*

Комисията счита, че този референтен показател е **почти изпълнен**.

Комисията препоръчва на турските власти да подобрят капацитета си за установяване на гражданството на незаконните мигранти, които са задържали, като така ще се намали рискът някои от тях да избегнат експулсиране чрез предоставяне на невярна информация за своя произход.

➤ *Да регламентира условията за доброволно връщане на граждани на трети държави, експулсирани от страната и желаещи да използват тази опция;*

Като взема предвид разпоредбите на Закона за чужденците и международната закрила, както и ограничения брой пилотни програми за подпомагане на доброволното връщане, които вече се изпълняват в Турция, Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък**.

За да може Комисията да повиши своята оценка, тя ще трябва да получи:

- сведения, които да ѝ позволят да провери как реално се прилагат новите разпоредби, въведени в турското законодателство, за да се даде възможност за доброволно връщане на незаконните мигранти;
- статистически данни относно броя на доброволните връщания, разрешени и реално осъществени от турските органи.

➤ *Да предостави адекватна инфраструктура (включително центрове за задържане) и да укрепи отговарящите органи, за да се осигури ефективно експулсиране от територията на Турция на незаконно пребиваващи и/или транзитно преминаващи граждани на трети държави, като на връщаните лица се предоставя необходимата правна помощ, както и социално и психологическо подпомагане и достойни и справедливи условия на задържане и процедури на извеждане.*

Комисията смята, че това изискване е **изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък**.

С цел да се постигне допълнителен напредък в изпълнението на референтния показател Комисията препоръчва на турските органи да продължат работата си по изграждането и оборудването на центрове, в които незаконните мигранти получават достоен прием, докато преминават през процедурите за обратно приемане и извеждане.

Комисията също така препоръчва да се подобри на практика достъпът на тези лица до правна помощ, социално и психологическо подпомагане и достойни и справедливи условия и процедури на задържане, особено чрез работа със специализирани организации, отпускане на подходящо финансиране и използване на добре обучени и мотивирани служители.

4. ТЕМАТИЧЕН БЛОК 3: ОБЩЕСТВЕН РЕД И СИГУРНОСТ

4.1. Обща оценка

Ситуацията в Турция в това отношение е различна и понякога противоречива.

Правоприлагащите органи са изобретателни и активни. Техният персонал обикновено се състои от много добри и отдадени професионалисти, които полагат огромни усилия в борбата с престъпността и имат много на брой и значителни постижения. Въпреки това резултатите в разкриването и разбиването на престъпните организации, които действат в страната или участват в транснационални мрежи, не оправдават очакванията.

Страната разполага със значителни и утвърдени инструменти за полицейско и съдебно сътрудничество с международните партньори, включително с държавите — членки на ЕС, и с агенциите на ЕС. Резултатите от това сътрудничество обаче са под равнището, необходимо както за ЕС, така и за Турция. Трудностите се дължат на различни фактори, включително различията между законодателството на ЕС и на Турция, различните споразумения, по които ЕС и Турция са страни, и разликите в подхода, възприет по някои въпроси.

В много случаи турски длъжностни лица изготвят проекти на закони и споразумения, — чието прилагане би подобрило сътрудничеството или би довело до по-добро оползотворяване на потенциала на турските правоприлагащи органи, — и ги внасят за одобрение или подписване от правителството, но тези проекти остават да чакат реда си години наред по причини, неизвестни на Комисията.

Редица значителни стъпки напред изглеждат постижими и бързо осъществими, стига да е налице политическа воля за реформа.

4.2. Подробни коментари по отношение на референтните показатели в тематичен блок „Обществен ред и сигурност“

4.2.1. Предотвратяване на организираната престъпност, тероризма и корупцията и борба с тях

- *Да продължи и да завърши изпълнението на националната стратегия и плана за действие за борба с организираната престъпност (по-специално на трансграничните им аспекти) и да осигури адекватни човешки и финансови ресурси за тяхното изпълнение;*

Турция предоставя значителни финансови, технически и човешки ресурси за борба с организираната престъпност. Както е документирано, *inter alia*, в изданията от турската полиция доклад за 2013 г. относно борбата с контрабандата и организираната престъпност, турските правоприлагащи органи постигат значителни резултати в тази област.

Все още обаче на Комисията ѝ липсва информация относно конкретните мерки, предприети от турските органи за изпълнение на плана за действие за борба с организираната престъпност, или за това как тези мерки и цялостната стратегия

относно организираната престъпност могат да способстват за ефективното преодоляване на заплахата, която представляват престъпните организации, осъществяващи дейност в Турция. Освен това изглежда не е налице анализ на начина, по който престъпните организации са структурирани и извършват дейността си в Турция. В резултат на това Комисията счита, че изискванията на този референтен показател са **изпълнени само частично**.

За да може Комисията да повиши своята оценка, турските органи ще трябва да предоставят:

- информация за конкретните мерки, които са реално предприети за осъществяване на плана за действие;
- информация, която дава възможност на Комисията да разбере характера и мащабите на престъпните организации, установени в Турция, с акцент върху тези от тях, които осъществяват дейност в национален или транснационален план, с посочване на техните типични географски и икономически сфери на дейност; и обяснение на подхода, който турските власти разработват с цел разбиване на тези престъпни организации и борба с дейността им.

➤ *Да подпише и ратифицира Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, както и да приеме и ефективно да прилага законодателство, включващо разпоредби, приведени в съответствие с установените в тази конвенция стандарти, както и с достиженията на правото на ЕС в областта на превенцията на трафика на хора, наказателното преследване на трафикантите и закрилата и оказването на помощ за жертвите на трафик;*

В Наказателния кодекс на Турция и в Закона за чужденците и международната закрила са включени разпоредби, с които се предвиждат наказателно преследване на трафикантите на хора и подпомагане на жертвите на трафик на хора. При все това все още не е създадена цялостна правна рамка относно трафика на хора, а съответната конвенция на Съвета на Европа е подписана, но не е ратифицирана.

С оглед на това Комисията счита, че това изискване е **изпълнено само частично**.

Комисията препоръчва на турските органи:

- да се ратифицира Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора; както и
 - да се приеме закон за всеобхватна борба с трафика на хора в съответствие със стандартите, установени в Конвенцията и достиженията на правото на ЕС.
- *Да осигури подходяща инфраструктура и достатъчно човешки ресурси и средства, гарантиращи достойни условия на приемане и защита на правата и достойнството на жертвите на трафик и подкрепящи тяхната социална и професионална реинтеграция;*

Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен частично** благодарение на вече свършената работа в Турция за предоставяне на подкрепа на жертвите на трафика на хора.

Комисията препоръчва на турските органи:

- да засилят подкрепата, която предоставят, за да се справят с броя на спасяваните жертви, по-специално чрез разкриване и управление на допълнителни приюти;
- да разработят програми за подпомагане на реинтеграцията на жертвите в обществото както в социално, така и в професионално отношение; както и
- да гарантират, че служителите, които работят с жертвите на трафик, получават подходящо обучение.

➤ *Да ратифицира Конвенцията на Съвета на Европа относно изпирането, издирването, изземването и конфискацията на облагите от престъпления и относно финансирането на тероризма (CETS 198) и да транспонира разпоредбите ѝ във вътрешното си законодателство, и да приеме и ефективно да прилага законодателство, даващо възможност да бъдат изпълнени изискванията на тази конвенция, както и препоръките на Специалната група за финансови действия (FATF) относно създаването на система за замразяване на активи и определението за финансиране на тероризъм;*

Въпреки че Турция все още не е ратифицирала тази конвенция, тя е изработила национално законодателство и е развила административен капацитет за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма. Следователно Комисията смята, че това изискване е **изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

Комисията препоръчва на турските органи:

- да ратифицират и да започнат да прилагат Конвенцията;
- да преразгледат националното законодателство, за да осигурят пълно привеждане в съответствие с разпоредбите на Конвенцията;
- да създадат система, чрез която да се събират централизирано статистически данни относно конфискацията на облаги от престъпна дейност; както и
- да изпълнят в пълна степен препоръките на Специалната група за финансови действия.

Турските власти се насърчават също така да обмислят създаването на служба за възстановяване на активи с цел конфискация и възстановяване на средства, придобити от престъпна дейност.

➤ *Да ратифицира Конвенцията на Съвета на Европа за престъпленията в кибернетичното пространство и да приеме законодателство и да прилага мерки, позволяващи прилагането на тази конвенция;*

С оглед на това, че Турция наскоро ратифицира Конвенцията, но турските органи все още не са започнали да я прилагат, както и на развития значителен капацитет на правоприлагащите органи за борба с киберпрестъпността, Комисията счита, че това

изискване е **изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

Комисията препоръчва на турските органи да започнат да прилагат Конвенцията и да преразгледат националното законодателство с цел постигане на пълно съответствие с разпоредбите на Конвенцията, като по-специално се обърне внимание на членове 9, 16, 17 и 18 от Конвенцията.

- ***Да продължи да прилага Националната стратегия и плановете за действие за борба с наркотиците и с наркоманиите и да развива сътрудничество с Европейския център за мониторинг на наркотици и наркомании (ЕЦМНН);***

Турските органи изглежда са активно ангажирани в борбата с трафика на наркотици. Освен това те работят с ЕЦМНН и изпълняват стратегията и плана за действие.

В турския доклад относно наркотиците за 2013 г., публикуван от турското министерство на вътрешните работи, се съдържа доста подробна информация относно трафика на наркотици и наркоманиите в Турция, както и относно политиките, разработвани от турските власти за борба с тези явления. Не е предоставена обаче подробна информация от страна на турските органи относно конкретните мерки, предприети за изпълнение на плана за действие.

Споразумението за сътрудничество с ЕЦМНН беше ратифицирано от Турция на 29 юни 2012 г., но официалният документ никога не е бил депозиран от страна на турските органи, което пречи на влизането в сила на споразумението в Турция.

С оглед на това Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

За да може да повиши своята оценка, Комисията ще трябва да получи подробна информация относно мерките, предприети от турските органи за ефективно изпълнение на настоящия план за действие за борба с наркотиците и наркоманиите.

Комисията също така препоръчва на турските власти да продължат да подобряват качеството (което вече е високо) на своите годишни доклади и да способстват за влизането в сила на споразумението за сътрудничество с ЕЦМНН, като депозират официалния документ за ратификация.

- ***Да продължи да изпълнява Националната стратегия и плана за действие за борба с корупцията, както и препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO) (кръгове на оценка I, II и III).***

Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен само частично**, тъй като въз основа на ограничената информация, получена от турските власти, са предприети подходящи последващи действия въз основа само на някои от препоръките на Групата държави срещу корупцията (GRECO) и само някои от мерките, определени в плана за действие за борба с корупцията, са изпълнени.

Комисията препоръчва на турските органи:

- да предприемат последващи действия по всички препоръки на GRECO;
- да завършат изпълнението на плана за действие за борба с корупцията;

- да предоставят подробна информация за предприетите мерки за изпълнение на тези две препоръки.

Тъй като срокът на действие на сегашната стратегия и план за действие за борба с корупцията ще изтече през 2014 г., Комисията също така препоръчва на турските власти да приемат и да започнат изпълнението на нова стратегия и нов план за действие.

Тези документи следва да се основават на задълбочен анализ на превенцията и борбата с корупцията и следва да включват:

- стриктни срокове за прилагане на планираните мерки;
- бюджетни средства;
- институции и лица, отговорни за осъществяване на действията; както и
- показатели за успех.

Гражданското общество следва да участва в изготвянето и мониторинга на тези документи, докато общият мониторинг на изпълнението на плана за действие и изготвянето на докладите следва да бъдат възложени на публичен орган или на работна група, упълномощена да действа с необходимата степен на независимост.

4.2.2. Съдебно сътрудничество

- *Да прилага и да спазва международните конвенции в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, по-специално Европейската конвенция за екстрадиция на Съвета на Европа (№ 24 от 1957 г., в т.ч. все още неприлаганите допълнителни протоколи от 1975 г., 2010 г. и 2012 г.), Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси (№ 30 от 1959 г., в т.ч. все още неприлагания Допълнителен протокол от 2001 г.), и Конвенцията за трансфер на осъдени лица (№ 112 от 1983 г., в т.ч. все още неприлагания Допълнителен протокол от 1997 г.);*

Турция вече е страна по много конвенции и протоколи, посочени в този референтен показател, прилага ги и възнамерява да подпише още такива. Комисията смята, че това изискване е **изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

Комисията препоръчва на турските органи да подпишат, ратифицират и започнат да прилагат трите протокола към Конвенцията за екстрадиция, Протокола към Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси и Протокола към Конвенцията за трансфер на осъдени лица, по които Турция все още не е страна.

- *Да предприеме мерки за подобряване на ефективността на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси между съдии и прокурори с държавите — членки на ЕС, и със страните от региона;*

Турските органи и експерти работят за изготвянето на единен всеобхватен правен акт, в който се установяват ясно и просто процедурите, които трябва да бъдат следвани от

турските власти, за да могат да искат и да предоставят международно съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси по най-ефикасния и резултатен начин. До момента обаче такъв акт все още не е приет.

С оглед на това Комисията счита, че това изискване е **изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък.**

С цел да се осъществи напредък в изпълнението на този референтен показател, Комисията насърчава Турция да обмисли приемането на такъв всеобхватен правен акт.

Освен това Комисията препоръчва на Турция да продължи въвеждането на съответните административни, технически и правни мерки, включително обучение, за да се гарантира, че турските органи могат да реагират по-бързо на молбите за правна помощ по наказателноправни въпроси.

➤ *Да развива работни взаимоотношения с Евроюст*

Турските органи използват всяка възможност за развиване на отношенията, която им се предлага от Евроюст. Въпреки това способността на Турция да развие пълноправно сътрудничество с Евроюст е ограничена в структурно отношение от липсата на национално законодателство в областта на защитата на данни, което да е в съответствие с достиженията на правото на ЕС. Поради това Евроюст не е в състояние да обменя с турските органи лична и поверителна информация, свързана с конкретни съдебни дела.

С оглед на това Комисията счита, че това изискване е **изпълнено само частично.**

Комисията препоръчва на турските органи да приемат и да започнат да прилагат национално законодателство за защита на личните данни в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

Междувременно Комисията им препоръчва също така да предоставят информация за действията, които възнамеряват да предприемат, за да развият своите работни взаимоотношения с Евроюст.

➤ *Да продължи да прилага Хагската конвенция от 1980 г. за гражданските аспекти на международното отвлечане на деца и да се присъедини към Хагската конвенция от 1996 г. за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата, както и към Хагската конвенция от 2007 г. за международното събиране на издръжка на деца и на други членове на семейството;*

Турция прилага Хагската конвенция от 1980 г., въпреки че производствата често се забавят. Тя не е страна по конвенциите от 1996 г. и от 2007 г., въпреки че е страна по други конвенции, които разглеждат подобни въпроси по различен начин. В резултат на това положение Комисията счита, че това изискване е **изпълнено само частично.**

Комисията препоръчва на турските органи:

- да се присъединят към Хагските конвенции от 1996 и 2007 г.;

- да предприемат ефективни мерки за осигуряване на приемливо съкращаване на забавянето при производства, които са резултат от Хагската конвенция от 1980 г.

Що се отнася до последната точка, турските органи се насърчават да обърнат особено внимание на реформирането на процедурата, чрез която Хагската конвенция се прилага понастоящем, с цел да се гарантира по-бързото започване и по-кратката продължителност на съдебните производства (по-специално на обжалването), както и разглеждането на тези производства от специализирани съдилища.

Турските власти се приканват също така да обърнат подобаващо внимание на назначаването на съдия като звено за връзка в Международната хагска мрежа на съдиите, така че да се улесни сътрудничеството по въпроси, уредени от Хагските конвенции.

- *Да осигури ефективно съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси с всички държави — членки на Европейския съюз, включително по въпроси на екстрадирането, наред с другото като насърчава преките контакти между централните органи.*

За способността на Турция да предложи на държавите — членки на ЕС, пълно сътрудничество по въпросите на екстрадирането основно пречат някои структурни ограничения, и по-специално заложените в конституцията избор на Турция да не допуска екстрадиция на гражданите си. Аналогично гражданите на ЕС не могат да бъдат екстрадирани в Турция. В рамките на тези ограничения обаче и като се имат предвид принципът на реципрочност и приложимите международни конвенции, турските власти са готови, по принцип, да си сътрудничат с държавите — членки на ЕС, при екстрадицията на чужди граждани. Съществуват и разпоредби в турската правна система, благодарение на които Турция може да започне национално наказателно преследване или да приведе в изпълнение чуждестранни присъди на турски граждани, избягали на територията на Турция, след като са извършили престъпления в чужбина.

Друго ограничение на способността на Турция да си сътрудничи с държавите — членки на ЕС, по наказателноправни въпроси се състои в наблюдаваната съдържаност от страна на турските органи да предприемат положителни последващи действия във връзка с искания за съдебно сътрудничество, представени от някои държави членки, чиито съдебни органи в миналото са отхвърлили искания на Турция за съдебно сътрудничество. Турските органи следват този подход дори в случаи, при които отхвърлянето от страна на държава членка е било поради технически причини, а именно поради съществуващите между държавата членка и Турция разлики в законодателството и предпазните мерки относно конкретното престъпление, което е предмет на искането. Въпреки това важно ограничение турските органи осигуряват ефективно сътрудничество по наказателноправни въпроси с повечето държави — членки на ЕС, макар че обхватът и ефективността на предлаганото сътрудничество могат да варират значително.

С оглед на горепосоченото Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен частично**.

Комисията препоръчва на турските органи:

- да заемат благоприятстваща сътрудничеството позиция спрямо органите в държавите членки, които се обръщат към тях по въпроси в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, като изграждат добро ниво на взаимен обмен на информация относно приложимите законодателство и процедури и се въздържат от стриктното прилагане на принципа на реципрочност;
- да продължат реформата на турската наказателноправна система и законодателство, за да се гарантира нейното по-нататъшно хармонизиране със стандартите на ЕС и европейските стандарти, като същевременно се запази независимостта на съдебната система и се засилят процесуалните гаранции;
- да помагат на съответните органи в държавите членки да установяват и прилагат процедурите съгласно турското законодателство, които ще дадат възможност за наказателно преследване на престъпленията, извършени на територията на ЕС от турски граждани, които впоследствие са избягали в Турция;
- да предлагат съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси с всички държави — членки на ЕС, без дискриминация, включително с органите на Република Кипър.

4.2.3. Сътрудничество в областта на правоприлагането

- *Да предприеме необходимите стъпки за осигуряване на ефективно и ефикасно сътрудничество в областта на правоприлагането между съответните национални органи, по-специално между граничните, полицейските и митническите служители, чрез цялостно междуведомствено сътрудничество в областта на обмена на разузнавателни данни и информация, както и сътрудничество със съдебните органи;*

Турските правоприлагащи органи обикновено не споделят своите ресурси и работни инструменти и нямат взаимен достъп до съответните бази данни и разузнавателни данни. Те обаче са установили механизми за координация и обмен на информация, имат общ достъп заедно със съдебните органи до всички съответни съдебни производства чрез системата от бази данни UYAP, а полицейските и митническите служби са подобрили сътрудничеството си чрез протокол, който допуска да се обменят данни. В резултат на това Комисията счита, че този референтен показател е **почти изпълнен**.

Комисията препоръчва на турските власти да продължават да развиват сътрудничеството между правоприлагащите органи и другите съответни органи от публичния сектор, и по-специално да подобрят своя капацитет за изготвяне на съвместни оценки на заплахите, да провеждат съвместни операции и все повече да ползват взаимно уменията си при започването и провеждането на разследвания.

- *Да засили сътрудничеството между регионалните правоприлагащи органи и да прилага двустранни и многостранни споразумения за оперативно сътрудничество, включително чрез своевременен обмен на релевантна*

информация с компетентните правоприлагащи органи на държавите — членки на ЕС;

В оглед на участието на Турция в различни международни организации по полицейските въпроси, особено в Интерпол, и на факта, че е сключила споразумения за сигурност с повечето държави — членки на ЕС, Комисията счита, че това изискване е **почти изпълнено**.

Комисията препоръчва на турските органи да предложат полицейско сътрудничество, включително по свързани с Интерпол въпроси, на органите на всички държави — членки на ЕС, включително на Република Кипър.

- ***Да подобри оперативните и специфичните за разследването качество и капацитет на правоприлагащите органи за по-ефективно справяне с тежките трансгранични престъпления, включително злоупотребата с чужда самоличност и измамите с документи за пътуване;***

Турските правоприлагащи органи изглежда разполагат във висока степен с капацитета, посочен в настоящия показател. Комисията счита, че този референтен показател е **изпълнен**.

- ***Ефективно да сътрудничи с OLAF и Европол за защита на еврото срещу подправяне;***

Турските органи ефективно и редовно си сътрудничат със съответните институции на ЕС и на държавите членки в областта на защитата на еврото срещу подправяне. Комисията смята, че този референтен показател е **изпълнен**.

- ***Да укрепи капацитета на Съвета на Турция за разследване на финансови престъпления (MASAK) и да развива сътрудничеството между този съвет и други звена за финансово разузнаване в държавите — членки на ЕС;***

MASAK е сравнително млада институция, но като има предвид значителния ѝ диапазон от дейности и сътрудничеството, което вече е развила със звената за финансово разузнаване в държавите — членки на ЕС, Комисията счита, че това изискване е **изпълнено частично, но има добри перспективи за по-нататъшен напредък**.

Комисията препоръчва на турските органи да предприемат някои допълнителни мерки за по-нататъшното изграждане на капацитета на MASAK и за разработването на работни инструменти, които позволяват да се подобри качеството, да се увеличи количеството и да се разшири спектърът на разследванията ѝ, по-специално чрез:

- подобряване на капацитета на MASAK за събиране, обработка и анализ на данни относно съмнителни трансакции с цел провеждане на по-ефективни и успешни разследвания;
- събиране и изготвяне на статистически данни относно броя на съмнителните трансакции, в резултат на които започва наказателно преследване за изпиране на пари, и относно броя на постановените осъдителни присъди;

- провеждане на вътрешен преглед на ресурсите във връзка с адекватността на системите, набирането на персонал и нивото на ресурсите в MASAK;
- извършване на национална оценка на риска, за да се определят методите на изпиране на пари в Турция, да се идентифицират високорисковите финансови продукти и предприятия и да се работи съвместно с регулираните сектори за свеждане до минимум на тези заплахи. Тази оценка на риска може да се използва за разработването на нов план за действие на Турция за борба с изпирането на пари (БИП);
- анализиране на действащите процедури за надзор при БИП и борбата с финансирането на тероризма (БФТ), за да се осигурят спазване и привеждане в съответствие с практиките на държавите — членки на ЕС;
- създаване на система за оценка на компетентността на служителите, отговарящи за спазването, които работят в областта на БИП/БФТ; както и
- провеждане на съвместно обучение по БИП/БФТ с турските правоприлагащи органи.

➤ *Да продължи да прилага Стратегическото споразумение с Европол;*

Комисията смята, че това изискване е **почти изпълнено**.

Комисията препоръчва на турските власти да продължат да работят за развитието на всички форми на сътрудничество, които са възможни в рамките на Стратегическото споразумение.

➤ *Да сключи с Европол споразумение за оперативно сътрудничество и да го прилага цялостно и ефективно.*

Това изискване **не е изпълнено**.

За да може Турция да постигне напредък за подписването на споразумение за оперативно сътрудничество с Европол, Комисията препоръчва на турските власти да приемат и да започнат да прилагат национално законодателство в областта на защитата на данните, което съответства на достиженията на правото на ЕС.

4.2.4 Защита на данните

➤ *Да подпише, ратифицира и прилага съответните международни конвенции, по-специално Конвенцията на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизирана обработка на лични данни от 1981 г. и Допълнителния протокол № 181 към нея;*

Комисията смята, че това изискване **не е изпълнено**.

Комисията препоръчва на турските власти да ратифицират и прилагат Конвенцията и Допълнителния протокол към нея.

- *Да приеме и прилага законодателство за защита на личните данни, съответстващо на стандартите на ЕС, по-специално по отношение на независимостта на органа, отговарящ за осигуряване на защитата на личните данни.*

Комисията смята, че това изискване **не е изпълнено**.

Комисията препоръчва на турските органи да приемат и да започнат да прилагат национално законодателство в областта на защитата на данните, което съответства на достиженията на правото на ЕС.

5. ТЕМАТИЧЕН БЛОК 4: ОСНОВНИ ПРАВА

5.1. Обща оценка

Доколкото това е от значение за оценката на напредъка, постигнат по отношение на либерализирането на визовия режим, възможно е да се каже, че Турция отбеляза добър напредък и предприе значителни стъпки в областите, обхванати от референтните показатели в този блок. В няколко случая вече са в ход реформи и нови подходи. Комисията насърчава Турция да продължи в тази насока.

5.2. Подробни коментари по отношение на референтните показатели в тематичен блок „Основни права“

5.2.1. Свобода на движение на гражданите

- *Да гарантира, че свободата на движение на турските граждани не се подлага на неоправдани ограничения, включително на мерки с дискриминационен характер на каквото и да било основание, като напр. пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, генетични особености, език, религия или убеждения, политически или други възгледи, принадлежност към национално малцинство, имущество, рождение, увреждане, възраст или сексуална ориентация. При необходимост да провежда свързаните с това пълни разследвания.*

Тъй като свободата на движение до голяма степен е гарантирана в Турция и изглежда не съществуват големи пречки пред тази свобода на практика, Комисията счита, че това изискване е **изпълнено**.

5.2.2. Условия и процедури за издаване на документи за самоличност

- *Да предостави информация за условията и обстоятелствата, необходими за придобиване на турско гражданство;*

Турция е предоставила адекватна информация относно условията за придобиване на турско гражданство. Поради това Комисията счита, че Турция е **изпълнила** това изискване.

- *Да предостави информация за условията за промяна на личните данни;*

Турция е предоставила адекватна информация относно условията за промяна на личните данни. Поради това Комисията счита, че Турция е **изпълнила** това изискване.

- *Да осигури пълен и ефективен достъп до документи за пътуване и документи за самоличност за всички граждани, включително жени, деца,*

хора с увреждания, лица с малцинствена принадлежност, вътрешно разселени лица и други уязвими групи;

Турското законодателство предвижда достъп до документи за пътуване и документи за самоличност за всички граждани. Поради това Комисията счита, че Турция е **изпълнила** това изискване.

- *Да осигури пълен и ефективен достъп до документи за самоличност за бежанците и лицата без гражданство, които пребивават в Турция.*

Комисията смята, че това изискване е **почти изпълнено**.

Комисията препоръчва на турските власти да продължат да работят за гарантирането както на своевременна регистрация, така и на достъп до подходящи документи за самоличност за всички търсещи и ползващи се с международна закрила лица, пребиваващи в страната.

- *Да предостави достъпна информация относно изискванията за регистрация на чужденци, които желаят да пребивават в Турция, и да гарантира еднакво и прозрачно прилагане на съответното законодателство.*

В светлината на разпоредбите на новия Закон за чужденците и международната закрила Комисията смята, че това изискване е **изпълнено**.

5.2.3. Права на гражданите и зачитане и защита на малцинствата

- *Да разработи и прилага политики, насочени към ефективно разрешаване на проблема със социалното изключване, маргинализирането и дискриминацията при достъпа до образование и здравно обслужване на ромското население, както и със затруднения достъп на това население до документи за самоличност, жилищно настаняване, трудова заетост и участие в обществения живот;*

Комисията смята, че това изискване е само **частично изпълнено**.

Комисията препоръчва на турските органи:

- да приемат всеобхватна стратегия и план за действие за подобряване на положението на ромите в Турция, като черпят вдъхновение от разпоредбите на Рамката на ЕС за национални стратегии за интегриране на ромите от 2011 г. и като включват на ромски организации на гражданското общество в изпълнението и наблюдението на изпълнението на стратегията,
- да предоставят на съответната държавна институция подходящи ресурси за ефективното координиране на изпълнението на стратегията и на плана за действие,

- да подобрят събирането на качествени и количествени данни за интегрирането на ромите и за напредъка, постигнат посредством прилагането на всеобхватната стратегия и плана за действие за ромите ,
- да гарантират, че като част от планираните мерки за жилищно настаняване на ромите самите мерки са придружени от интегрирани програми за социално приобщаване, както и
- да приемат законодателство за борба с дискриминацията, като черпят вдъхновение от достиженията на правото на ЕС относно равното третиране на лицата, независимо от техния расов или етнически произход.

➤ ***Да ратифицира допълнителни протоколи № 4 и 7 към Европейската конвенция за правата на човека;***

Тъй като Турция е подписала, но не е ратифицирала протоколи № 4 и 7 към Конвенцията, Комисията смята, че това изискване е **частично изпълнено**.

Комисията препоръчва на турските органи да ратифицират и прилагат тези два протокола.

Турция би могла също да проведе проучване, за да провери съответствието на своето национално законодателство с разпоредбите на горепосочените протоколи. Ако проучването разкрие значителни пропуски, Комисията препоръчва на Турция да приеме подходящи мерки.

- ***Да преразгледа — в съответствие с ЕКПЧ и със съдебната практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), достиженията на правото на ЕС и практиките на държавите — членки на ЕС — правната рамка в областта на организираната престъпност и тероризма, както и тълкуването ѝ от съдилищата и от силите за сигурност и правоприлагащите органи, така че да гарантира на практика правото на свобода и сигурност, правото на справедлив съдебен процес и свободата на изразяване на мнение, на сдружаване и на събрания.***

Комисията смята, че това изискване е само **частично изпълнено**.

Комисията препоръчва на турските органи:

- да продължат да прилагат плана за действие за предотвратяване на нарушения на ЕКПЧ и да предоставят необходимите човешки и финансови ресурси, за да се гарантира изпълнението му и наблюдението на изпълнението;
- да продължат своя конструктивен ангажимент по групата случаи „Incal“ с цел да се гарантира, че Комитетът на министрите в крайна сметка ще приключи своето наблюдение на тази група случаи;
- да предприемат мерки, за да гарантират, че ефективното прилагане на правата на човека важи и по отношение на Конституционния съд, както и да укрепят позицията на омбудсмана и на националните институции за правата на човека;

- да продължат да преразглеждат и да изменят законодателството за борба с тероризма, като черпят вдъхновение от стандартите на ЕС, и да работят с представители на организациите на гражданското общество;
- да предприемат всички необходими стъпки, за да гарантират, че правоприлагащите служители, съдии и прокурори тълкуват по последователен начин действащото законодателство, като се вземат предвид разпоредбите на ЕКПЧ и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, включително повишаване на осведомеността, обучение, както и определяне на независим и безпристрастен орган, който да разследва извършени от полицията престъпления.

6. ТЕМАТИЧЕН БЛОК 5: ОБРАТНО ПРИЕМАНЕ НА НЕЗАКОННИ МИГРАНТИ

6.1. Обща оценка

Изпълнението в тази област изисква значителни допълнителни усилия. Някои положителни инициативи, предприети вече от Турция, заслужават признание, а именно ратифицирането на споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция и създаването на нова административна структура, отговорна за управлението на процеса за обратно приемане.

Споразумението обаче влезе в сила едва на 1 октомври 2014 г. и следователно не беше възможно събирането на информация за неговото прилагане. Освен това една от ключовите разпоредби на споразумението за обратно приемане на мигранти, които са граждани на трети държави, ще започне да се прилага три години след тази дата и следователно дотогава няма да е възможно да се извърши цялостна оценка на прилагането на този тематичен блок от изисквания. Друго основно изискване по този тематичен блок, свързано с пълното прилагане на съществуващите задължения за обратно приемане спрямо отделни държави — членки на ЕС, може да бъде оценено към настоящия момент, но за съжаление не е изпълнено по задоволителен начин.

6.2. Подробни коментари по отношение на референтните показатели в тематичен блок „Обратно приемане“

- *Да прилага цялостно и ефективно съществуващите задължения за обратно приемане спрямо държавите членки;*

Поради ниската степен на удовлетворяване от страна на турските органи на искания за обратно приемане, изпратени от Гърция, и поради факта, че през 2013 г. турските органи взеха едностранно решение да прекратят сътрудничеството си с България по въпроси, свързани с обратно приемане (като до този момент те си сътрудничеха), Комисията смята, че това изискване **не е изпълнено**.

Комисията препоръчва Турция да изпълни всички свои задължения към държавите членки за обратно приемане и да поддържа добро ниво на сътрудничество в тази област на работа.

- *Да ратифицира парафираното на 21 юни 2012 г. Споразумение за обратно приемане между ЕС и Турция;*

Тъй като Турция ратифицира споразумението за обратно приемане, това изискване е **изпълнено**.

- *Да прилага цялостно и ефективно всички разпоредби на Споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция по начин, който да дава възможност за безспорно установяване на факта, че процедурите за обратно приемане функционират правилно спрямо всички държави членки;*

Тъй като споразумението за обратно приемане с ЕС влезе в сила едва на 1 октомври 2014 г., и някои основни разпоредби на споразумението ще започнат да прилагат едва три години след тази дата, Комисията счита, че този референтен показател **не е изпълнен**.

- *Да установи и да прилага в дух на сътрудничество вътрешни процедури, даващи възможност за бързо и ефективно идентифициране и връщане на турски граждани, граждани на трети държави и лица без гражданство, които не отговарят или са престанали да отговарят на условията за влизане, престой или пребиваване на територията на държава членка, както и за облекчено транзитно преминаване на лица, които ще бъдат върнати в страната на местоназначението им;*

Турция има вътрешни процедури за връщане на незаконни мигранти и по принцип те се прилагат безпроблемно, що се отнася до турските граждани. Няма налични доказателства за процедури, с които се гарантира, че обратното приемане на незаконни мигранти, особено на тези, които са граждани на трети държави, се извършва в рамките на изискваните срокове. Поради тази причина Комисията смята, че това изискване е **само частично изпълнено**.

Комисията препоръчва на турските органи да създадат вътрешните процедури, споменати в това изискване, включително тези, с които да се гарантира безпрепятственото прилагане на ускорените гранични процедури, и да държат Комисията в течение относно напредъка.

Турските органи следва да приключат наемането и обучението на персонала в главната дирекция „Управление на миграцията“, която понастоящем ръководи действията, свързани с обратното приемане и връщането по отношение на граждани на трети държави. Органите следва също така ясно да определят отговорностите на главната дирекция и начина, по който тя ще работи със съответните служители в други правоприлагащи и гранични органи, които са ръководещи по въпроси, свързани с незаконни мигранти.

- *Да укрепи капацитета на компетентния орган за обработка на молби за обратно приемане в определените в Споразумението за обратно приемане срокове и да намали броя на висящите молби за обратно приемане, включително на молбите, отнасящи се до граждани на трети държави;*

Прилагането на споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция започна едва наскоро. Освен това в продължение на три години след влизането му в сила споразумението ще се прилага само отчасти поради неприложимостта на някои от неговите разпоредби. Поради тези причини все още не е възможно да се прецени до каква степен се спазват точно сроковете, определени в споразумението, за обработване на заявленията за обратно приемане и следователно Комисията смята, че това изискване **не е изпълнено**.

- *Да гарантира, че заявленията за обратно приемане се обработват в съответствие с националните изисквания и с изискванията на ЕС за защита на данните ;*

Тъй като Турция все още не е приела законодателство за защита на личните данни, което да е в съответствие със стандартите на ЕС, това изискване **не е изпълнено**.

- *Да събира и своевременно да обменя с компетентните органи на държавите членки и Европейската комисия подробни статистически данни относно обратното приемане;*

Тъй като прилагането на споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция все още не е започнало, все още не е възможно да се прецени по какъв начин се съставят и споделят статистическите данни относно обратното приемане и следователно Комисията смята, че това изискване **не е изпълнено**.

7. СТАТИСТИКА

7.1. Обща оценка

Статистическите показатели в пътната карта, подбрани за извършването на мониторинг на промените в рисковия профил на Турция, показват умерено положителна тенденция с две изключения. Едното изключение е сътрудничеството в областта на обратното приемане, което продължава да бъде незадоволително. Другото изключение е увеличаването на броя на лицата, пристигащи в ЕС от Турция, за които е установено че са използвали подправени и фалшиви документи за пътуване.

7.2. Подробни коментари относно статистиката

➤ Процентът на откази за издаване на визи на кандидати от Турция;

Процентът на откази за издаване на визи в Турция намалява слабо, но постоянно.

- През 2010 г. процентът на откази на визи от тип „С“ е 6,73 % (малко над средния процент от 5,79 % на откази от страна на посолствата на държави — членки на ЕС в световен мащаб).
- През 2011 г. процентът на откази на визи от тип „С“ е 5,04 % (малко под средния процент от 5,5 % на откази от страна на посолства на държави — членки на ЕС в световен мащаб).
- През 2012 г. процентът на откази на визи от тип „С“ е 4,51 % (малко под средния процент от 4,77% на откази от страна на посолства на държави — членки на ЕС в световен мащаб).
- През 2013 г. бяха поискани 780 846 визи от тип „С“, а 36 901 бяха отхвърлени, процентът на откази е 4,7 % (малко под средния процент от 4,8 % на откази от страна на посолства на държави — членки на ЕС в световен мащаб).

Макар броят на отказаните визи да намалява, броят на подадените в Турция заявления за „шенгенски“ визи продължава да се увеличава (с 61 % между 2009 г. и 2013 г.) и през 2013 г. достигна 780 846 заявления за виза от тип „С“.

➤ Процентът на отказано влизане в общото Шенгенско пространство за турски граждани;

Броят на турските граждани, на които е отказано влизане в Шенгенското пространство, е намалял от 1 889 през 2011 г. до 1 763 през 2012 г. и до 1 715 през 2013 г.

➤ Броят на турските граждани, заловени да влизат или пребивават незаконно на територията на държавите членки;

Броят на турските граждани, заловени да влизат незаконно на територията на държава — членка на ЕС, е намалял от 700 през 2011 г. до 416 през 2012 г. и до 317 през 2013 г.

Броят на турските граждани, заловени да пребивават незаконно на територията на държава — членка на ЕС, е намалял от 7 803 през 2011 г. до 7 220 през 2012 г. и до 6 744 през 2013 г.

И в двата горепосочени случая може да се каже, че е налице положителна тенденция.

➤ ***Общият брой молби за предоставяне на убежище, подадени от турски граждани в държавите — членки на ЕС;***

От 2008 г. насам броят на молбите за предоставяне на убежище, подадени от турски граждани намалява. Броят на молбите намаля от 7 115 през 2008 г., на 7 030 през 2009 г., 6 360 през 2010 г., 6 505 през 2011 г., 6 210 през 2012 г. и 5 625 през 2013 г. Въпреки че броят е относително висок за стабилна и демократична държава като Турция, тенденцията във връзка с това изискване е положителна.

Дялът на удовлетворените молби за предоставяне на убежище обаче нарасна от 11 % през 2008 г. на 19,3 % през 2013 г., което означава, че броят на турските граждани, определяни като нуждаещи се от международна закрила, нараства.

➤ ***Броят на молбите за обратно приемане, включително молби от граждани на трети държави, подадени от държавите членки до Турция и отхвърлени от Турция;***

Броят на незаконните мигранти, които са върнати в Турция през 2011 г., 2012 г. и 2013 г., беше съответно 2 643, 2 161 и 1 777, от които 1 866, 1 666 и 1 445 бяха турски граждани.

Броят на незаконните мигранти (предимно граждани, които не са турски граждани), за които гръцките органи представиха искания за обратно приемане през 2011 г., 2012 г. и 2013 г. беше съответно 18 758, 20 464 и 3 413. Броят на молбите, които турските органи отхвърлиха или не удовлетвориша беше изключително висок: 17 206 (91 %) през 2011 г., 19 641 (96 %) през 2012 г. и 3 079 (90 %) през 2013 г.

➤ ***Броят на гражданите на трети държави, пристигнали директно от територията на Турция, заловени при опит за незаконно преминаване на външните граници на ЕС или пребиваващи незаконно на територията на ЕС;***

Броят на гражданите на трети страни, пристигащи директно от територията на Турция в ЕС, беше 56 201 през 2011 г., 36 307 през 2012 г. и 24 262 през 2013 г. Тези цифри са относително високи, но се наблюдава низходяща тенденция.

➤ ***Броят граждани на трети държави, пристигнали в ЕС или правещи опит да преминат външните граници на Съюза, идващи директно от територията на Турция и заловени с незаконни документи за пътуване;***

Броят на лицата (вкл. турски граждани и граждани на трети държави), идващи директно от турска територия, които са били заловени на някой от гранично-пропускателните пунктове на ЕС с незаконни документи беше 629 през 2011 г., 927

през 2012 г. и 1 693 през 2013 г. Техният брой се увеличава. Най-голямата част от тези лица (84 % от общия брой през 2013 г.) е пристигнала от Турция със самолет.

- ***Броят на операциите, осъществени от турски правоприлагащи органи срещу престъпни организации, занимаващи се с трафик на хора и контрабанда на мигранти, както и броят на заловените трафиканти и контрабандисти.***

Не беше възможно да се получат ясни статистически данни относно общите резултати, постигнати по тези въпроси от страна на турските органи като цяло, а само отделни статистически данни, свързани с резултатите, постигнати от някои от правоприлагащите органи. В доклада за борба с контрабандата и организираната престъпност от 2013 г., издаден от турската полиция, са посочени 312 и 335 операции, проведени съответно през 2012 г. и 2013 г., свързани с борбата с незаконното превеждане през граница на мигранти, както и 24 и 17 операции, свързани с борбата с трафика на хора. Тези операции са довели до наказателно преследване на съответно 1 036 и 918 „куриери“ за незаконно превеждане през границата на мигранти и 140 и 89 трафиканти на хора.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Диалогът за либерализиране на визовия режим между ЕС и Турция започна ефективно с представянето на 16 декември 2013 г. от страна на Комисията на „Пътната карта за установяване на безвизов режим с Турция“.

Този първи доклад относно прилагането на пътната карта, който е резултат от първата година на дискусии, показва, че Турция вече е постигнала значителен напредък в изпълнението на няколко от референтните показатели от пътната карта и има капацитет да постигне по-нататъшен напредък в изпълнението на всички референтни показатели, при условие че турските органи развият сътрудничеството си с ЕС и с всички негови държави членки в съответните области, както и започнат и приложат няколко основни законодателни и административни реформи. Правната и административна ситуация и събитията в Турция, както и цялостното ѝ сътрудничество с ЕС обаче все още не са достигнали до етап, който да позволи на Комисията да предложи на Съвета и на Европейския парламент да бъде отменено изискването за притежаване на „шенгенска“ виза за турските граждани.

В настоящия доклад са посочени подробни указания относно областите, в които са необходими реформи и сътрудничество. По-долу се изброяват общо най-важните въпроси.

- В областта на сигурността на документите Турция ще трябва да започне издаването на нови паспорти с биометрични данни, които са в съответствие с достиженията на правото на ЕС, и да разработи ефективен обмен на информация и сътрудничество с държавите — членки на ЕС за откриване на подправени и фалшиви документи за пътуване.
- В областта на управлението на миграцията Турция ще трябва да гарантира ефективното и цялостно прилагане на новия Закон за чужденците и международната закрила, включително чрез приемане на съответно вторично законодателство, и ще трябва да приключи изграждането на главната дирекция „Управление на миграцията“.
- В Турция следва да бъдат взети мерки за постигане на напредък по изграждането на по-модерна, ефективна и интегрирана система за управление на границите и за гарантиране на укрепването на визовата система, както и развитието на по-силно гранично сътрудничество с държавите — членки на ЕС.
- Споразумението за обратно приемане между ЕС и Турция влезе в сила на 1 октомври 2014 г. Сега ЕС очаква неговото пълно и ефективно прилагане по отношение на всички държави членки. Междувременно двустранните задължения за обратно приемане, които вече съществуват между Турция и държавите — членки на ЕС, следва да бъдат спазвани по по-ефективен начин.
- В областта на обществения ред и сигурност турските органи трябва да подпишат, ратифицират и започнат да прилагат няколко международни конвенции, да ги прилагат въз основа на подход на сътрудничество, да приемат национално законодателство в съответствие с европейските и международните стандарти и да продължат реформата на турската съдебна система с оглед на запазването на нейната независимост и ефективност. Това ще спомогне за подкрепата на турските правоприлагащи органи в борбата с организираната

престъпност и ще спомогне развиването на полицейско и съдебно сътрудничество с техните партньори в държавите — членки на ЕС.

- По-специално постигането на напредък по отношение на защитата на данните ще позволи, наред с другото, подобряването на отношенията с Европол и Евроюст.
- В областта на основните права Турция трябва да продължи да преразглежда законодателството в областта на борбата с тероризма и да работи за гарантиране, че това законодателство се прилага в съответствие с разпоредбите на Европейската конвенция за правата на човека и съдебната практика на Европейския съд по правата на човека.
- Турция също ще трябва да приеме и да прилага цялостна стратегия и план за действие за подобряване на положението на хората с ромско потекло, които живеят в Турция, и ще трябва да приеме законодателство за предотвратяване на дискриминацията и за улесняване на социалното приобщаване.

Комисията е уверена, че турските органи ще положат максимални усилия, за да разработят и осъществят тези реформи и сътрудничество, и ги приканва да информират Комисията за всяка промяна, свързана с изпълнението на изискванията на референтните показатели.

Комисията поддържа ангажимента си да използва всички налични финансови и технически ресурси на ЕС, по-специално, *inter alia*, тези, които са на разположение в рамките на Инструмента за предприсъединителна помощ, за да подкрепи Турция в това начинание.

Комисията прави това от желание да си партнира и да споделя тежестта, но също така защото разбира, че повечето от мерките, подкрепящи напредъка на Турция по отношение на либерализирането на визовия режим, посочени в пътната карта и препоръчани в настоящия доклад, ще насърчат, ако се прилагат правилно, по-нататъшното привеждане в съответствие на турското законодателство и административен капацитет и практики със стандартите на ЕС.

Комисията ще продължи да наблюдава напредъка на Турция по отношение на изпълнението на референтните показатели от „Пътна карта за установяване на безвизов режим“ и на специфичните препоръки в настоящия доклад. Тя ще изготви втори доклад в рамките на следващите дванадесет месеца.