T.C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE TÜTÜN POLİTİKALARINDAN TÜTÜN KONTROL POLİTİKALARINA GEÇİŞ: POLİTİKA DEĞİŞİMİNİN ANALİZİ

DOKTORA TEZİ

Mehmet Fürkan KORKMAZ

BURSA - 2024

T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE TÜTÜN POLİTİKALARINDAN TÜTÜN KONTROL POLİTİKALARINA GEÇİŞ: POLİTİKA DEĞİŞİMİNİN ANALİZİ

DOKTORA TEZİ

Mehmet Fürkan KORKMAZ

DANIŞMAN:
Doç. Dr. Yasemin KAYA

BURSA - 2024

ÖZET

Yazar adı soyadı	**: Mehmet Fürkan KORKMAZ**
Üniversite	**: Bursa Uludağ Üniversitesi**
Enstitü	**: Sosyal Bilimler Enstitüsü**
Anabilim dalı	**: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi**
Bilim dalı	**: Yönetim Bilimleri**
Tezin niteliği	**: Doktora**
Mezuniyet tarihi	**: ……/……/20….**
Tez danışmanı	**: Doç. Dr. Yasemin KAYA**

Türkiye'de Tütün Politikalarından Tütün Kontrol Politikalarına Geçiş: Politika Değişiminin Analizi

Türkiye'de tütün ve tütün ürünlerine yönelik politikalar iki döneme ayrılabilir. Bu dönemlere iki farklı paradigma hakimdir. Birincisi, ekonomi paradigması dönemidir. Bu dönemde hükümetler tütün ve tütün ürünleri devlet ekonomisine katkı sağlaması nedeniyle desteklenmektedir. Aynı dönem tütün ürünleri kullanımı hızlı bir şekilde artmıştır. Bunun sonucunda, akciğer kanseri, kalp krizi gibi hastalıklarda ve bunlara bağlı ölümlerde artış yaşanmıştır. Bu gelişmeler üzerine yapılan araştırmalarla tütün ürünlerinin insan sağlığına olan zararları kanıtlanmıştır. Bilimsel kanıtlar çerçevesinde paradigma değişimi gerçekleşmiştir. Tütün ve tütün ürünleri insan sağlığına zararlı maddeler olarak kabul edilmiştir. Bu döneme ise halk sağlığı paradigması hakimdir. Yani politika paradigması değişmiştir. Böylece, tütün kontrol politikaları ortaya çıkmıştır. Birçok hükümet bu politikaları 183 devletin taraf olduğu Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi çerçevesinde yapmıştır. Bu bağlamda tez çalışmasının konusu, Türkiye'de tütün politikalarında yaşanan değişimdir. Çalışmanın amacı, Türkiye'de tütün politikalarının değişiminde etkili olan nedensel dinamikleri araştırmak ve politika değişim sürecini analiz etmektir. Çalışmada analiz için Fikirler ve Çoklu Akımlar Kuramı'ndan oluşan kuramsal çerçeve kullanılmıştır. Fikirler, kişilerin davranış ve düşüncelerini şekillendiren bilişsel yapılardır. Fikirler, politika değişimini paradigma temelinde incelemektedir. Çoklu Akımlar Kuramı, politika değişiminin nedensel faktörlerini birbirinden bağımsız üç akımın (problem, politika ve siyaset) etkileşimi üzerinden analiz etmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de tütün politikalarının değişimi, paradigma değişiminin, hükümet değişiminin, siyasi lider etkisinin, parti ideolojisinin, Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesinin ve sivil toplum örgütleri faaliyetlerinin bir sonucudur.

Anahtar kelimeler: *Politika Değişimi, Çoklu Akımlar Kuramı, Fikirler, Tütün Politikaları, Tütün Kontrol Politikaları*

ABSTRACT

Name & surname	**: Mehmet Fürkan KORKMAZ**
University	**: Bursa Uludağ University**
Institute	**: Institute of Social Sciences**
Field	**: Political Science and Public Administration**
Subfield	**: Administrative Sciences**
Degree awarded	**: PhD.**
Date of degree awarded	**: ……/……/20….**
Supervisor	**: Doç. Dr. Yasemin KAYA**

The transition from Tobacco Policies to Tobacco Control Policies in Türkiye: Analysis of Policy Change

Türkiye's tobacco and tobacco products policies can be divided into two periods. Two different paradigms dominate these periods. The first is the period of the economic paradigm. During this period, governments supported tobacco and products as they contributed to the state economy. In the same period, the use of tobacco products increased rapidly. As a result, there has been an increase in diseases such as lung cancer, heart attacks, and related deaths. Research on these developments has proven the harm of tobacco products to human health. A paradigm shift has taken place within the framework of scientific evidence. Governments have recognized tobacco and tobacco products as substances harmful to human health. The public health paradigm dominates this period. So, the policy paradigm has changed. Thus, tobacco control policies emerged. Many governments have made these policies within the Framework Convention on Tobacco Control framework, to which 183 states are parties. In this context, the subject of this thesis is the change in tobacco policies in Türkiye. The study aims to investigate the causal dynamics affecting the change of tobacco policies in Türkiye and to analyze the policy change process. The theoretical framework, which consists of ideas and multiple streams theory, was used for the analysis. Ideas are cognitive structures that shape people's behavior and thoughts. Ideas examine policy change on a paradigmatic basis. The Multiple Streams Theory analyzes the causal factors of policy change through the interaction of three independent streams (problem, policy, and politics). In this context, the change of tobacco policies in Türkiye resulted from a paradigm shift, change of government, political leader influence, party ideology, Framework Convention on Tobacco Control, and activities of civil society organizations.

Keywords: *Policy Change, Multiple Streams Framework, Ideas, Tobocco Policy, Tobacco Control Policy*

İÇİNDEKİLER

ÖZET v
ABSTRACT vi
İÇİNDEKİLER vii
TABLOLAR LİSTESİ x
ŞEKİLLER LİSTESİ xi
KISALTMALAR xii
GİRİŞ 1

1. KAMU POLİTİKALARINDA DEĞİŞİMİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ: FİKİRLER VE ÇOKLU AKIMLAR KURAMI PERSPEKTİFİNDEN DEĞİŞİM

1.1. Kamu Politikası ve Politika Değişimi 15
1.2. Politika Değişimi: Temel Kavramlar ve Kuramsal Çerçeve 20
1.2.1. Fikirler (Ideas) 20
1.2.1.1. Fikir Tipolojileri 22
1.2.2. Çoklu Akımlar Kuramı 25
1.2.2.1. Çoklu Akımlar Kuramı'na İlişkin Literatür 26
1.2.2.2. Çöp Kutusu Modeli ve Çoklu Akımlar Kuramı 29
1.2.2.3. Çoklu Akımlar Kuramı'nın Varsayımları 33
1.2.2.4. Çoklu Akımlar Kuramı'nın Yapısal Özellikleri 35
1.2.2.1.1. Problem Akımı 36
1.2.2.1.2. Politika Akımı 40
1.2.2.1.3. Siyaset Akımı 43
1.2.2.1.4. Politika Penceresi 46
1.2.2.1.5. Politika Girişimcileri 50

2. TÜTÜN ÜRÜNLERİ KULLANIMININ ORTAYA ÇIKARDIĞI PROBLEMİN ÇERÇEVELENMESİ VE KÜRESEL BİR KAMU POLİTİKASI OLARAK TÜTÜN KONTROL POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

2.1. Halk Sağlığı Problemi Olarak Tütün Ürünleri Kullanımı: Problemin Yaygınlığı, Tanımlanması, Ortaya Çıkışı ve Farkındalığı 55
2.1.1. Küresel Ölçekte Tütün Ürünleri Kullanımının Yaygınlığı: Tütün Pandemisi 55

2.1.2. Problemin Tanımlanması: Bağımlılık ve Tütün Ürünleri Kullanımının Sonuçları 65
2.1.3. Problemin Ortaya Çıkışı ve Farkındalığı: Gündeme Getirme Çabaları ve Uluslararası Gelişmeler 75
2.2. Tütün Kontrolünün Küresel Bir Kamu Politikası Haline Gelmesi: Kontrol Politikalarının Kritik Dönemeci Olarak Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi 83
2.2.1. Problemden Politikaya Giden Yol: Bir Politika Fikrinin Yaşam Mücadelesi 83
2.2.2. Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi Üzerinde Uzlaşma Arayışı: Müzakere Süreci 90
2.2.3. Tütün Salgınına Karşı Küresel Mücadele: Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi 94
2.3. Tütün Kontrolünün Politika Toplulukları 99
2.3.1. Tütün Kontrol Politikalarının Epistemik Topluluğu: Halk Sağlığı Grubu 99
2.3.2. Tütün Kontrolüne Karşı Direnç Politikaları: Tütün Endüstrisi 102

3. TÜRKİYE'DE TÜTÜN POLİTİKALARINDAN TÜTÜN KONTROL POLİTİKALARINA GEÇİŞ: POLİTİKA DEĞİŞİMİNİN ANALİZİ
3.1. Türkiye'de Tütün Ürünleri Kullanımı Probleminin Ortaya Çıkışı ve Yaygınlığı 110
3.1.1. Türkiye'de Tütün Ürünleri Kullanımının Yaygınlaşmasına Neden Olan Faktörler: Tütünün Hayatın Bir Parçasına Dönüştürülmesi 110
3.1.2. Türkiye'de Tütün Ürünleri Kullanımının Yaygınlığı: Problemin Derinleşmesi 119
3.2. Türkiye'de Tütün, Tütün Ürünleri ve Tütün Ürünleri Kullanımına Yönelik Yaklaşımlar ve Kamu Politikaları 137
3.2.1. Türkiye'de Tütün ve Tütün Ürünlerine Yönelik Politikalar: Tütüne Ekonomi Paradigmasından Bakmak 137
3.2.2. Türkiye'de Tütün Kontrol Politikaları: Tütüne Halk Sağlığı Paradigmasından Bakmak 145
3.3. Türkiye'de Tütün Politikalarından Tütün Kontrol Politikalarına Geçiş: Politika Değişiminin 'Fikirler' ve 'Çoklu Akımlar Kuramı' Perspektifinden Analizi 159
3.3.1. Fikirler: Politika Paradigmasının Değişimi 159
3.3.2. Çoklu Akımlar Kuramı: Politika Değişimi 163
3.3.2.1. Problem Akımı: Sorunun Görünürlüğü ve Tanımlanması 163
3.3.2.2. Politika Akımı: Problemin Çözümü 170

3.3.2.3. Siyaset Akımı: Siyasal İklimin Uygunluğu 176
3.3.2.4. Politika Penceresi: Çözüm İçin Fırsat 186
3.3.2.5. Politika Girişimcisi: Çaba ve Bağlantı 188
3.3.3. Türkiye'de Tütün Kontrol Politikaları: Politika Değişimi, İstikrarı ve Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme 193

SONUÇ 198
KAYNAKÇA 209
ÖZGEÇMİŞ 243

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Çoklu Akımlar Kuramının Temel Özellikleri.....46

Tablo 2: Yıllara ve Ülkelere Göre 15 Yaş ve Üzeri Nüfusta Tüketim Miktarları 61

Tablo 3: Türkiye'de Tütün Kontrolünün Aşamaları 163

Tablo 4: Türkiye'de En Çok Sağlık Sorunlarına ve Ölümlere Neden Olan Temel Risk Faktörleri 164

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Çoklu Akımlar Kuramı 49

Şekil 2: Dünya'da Yıllara Göre 15 Yaş ve Üzeri Nüfusta Tütün Ürünleri Kullanım Yaygınlığı 63

Şekil 3: Yıllar İtibarıyla Sigara İç Satışı (1925-2000) Miktar (Milyar Adet) 121

Şekil 4: Yıllar İtibarıyla Sigara İç Satışı (2001-2022) Miktar (Milyar Adet) 123

Şekil 5: Yıllara Göre Sigara Satış ve Nüfus Sayıları (1935-2022) 124

Şekil 6: Türkiye'de Yıllık Kişi Başına Düşen Sigara Miktarı 125

Şekil 7: Türkiye'de 1992-2022 Yılları Arasında Tütün Ürünleri Kullanımının Oransal Değişimleri 130

Şekil 8: Yıllara Göre Erkeklerde ve Kadınlarda Tütün Ürünleri Kullanım Yaygınlığının Oransal Değişimleri 131

Şekil 9: Yıllar İtibariyle Yaş Gruplarına Göre Tütün Ürünleri Kullanım Oranları 132

Şekil 10: 13-15 Yaş Grubunun Yıllara Göre Tütün Ürünleri Kullanım Yaygınlığı 133

Şekil 11: 2008, 2012 ve 2016 Yıllarında Çeşitli Mekanlarda Pasif İçiciliğe Maruz Kalma Oranları 153

Şekil 12: MPOWER Öncesi ve Sonrasında Tütün Kullanım Yaygınlığı 159

Şekil 13: Türkiye'de Tütün ve Sağlıkla İlgili Bilimsel Çalışmaların Yıllara Göre Dağılımı 162

Şekil 14: 1998 Yılında 100.000 Kişide Akciğer Kanserli Hasta Sayısı 166

Şekil 15: 2007 Yılında 100.000 Kişide Akciğer Kanserli Hasta Sayısı 167

Şekil 16: ÇAK'a Göre Türkiye'de Tütün Politikalarının Değişim Süreci 189

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

AHSD : Amerikan Halk Sağlığı Derneği

AK Parti : Adalet ve Kalkınma Partisi

AKD : Amerikan Kanser Derneği

ANAP : Anavatan Partisi

BM : Birleşmiş Milletler

CHP : Cumhuriyet Halk Partisi

ÇAK : Çoklu Akımlar Kuramı

ÇSİ : Çerçeve Sözleşme İttifakı

DB : Dünya Bankası

DHSDS : Dumasız Hava Sahası Denetim Sistemi

DSK : Dünya Sağlık Kurulu

DSÖ : Dünya Sağlık Örgütü

DSSK : Dünya Sigara ve Sağlık Konferansı

HAMK : Hükümetler Arası Müzakere Kurulu

KYTA : Küresel Yetişkin Tütün Araştırması

MPOWER : Monitor, Protect, Offer, Warn, Enforce, Raise

OECD : Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü/ Organisation for Economic Co-operation and Development

ÖTV : Özel Tüketim Vergisi

RP : Refah Partisi

SDHP : Sosyal Demokrat Halkçı Parti

SSUK : Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi

STK : Sivil Toplum Kuruluşları

TAHV : Türkiye Akciğer Hastalıkları Vakfı

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TKÇS : Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi

TRT : Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu

TTB : Türk Tabipler Birliği

TTD : Türk Toraks Derneği

TÜİK : Türkiye İstatistik Kurumu

TYG : Tütünsüz Yaşam Girişimi

UKMB : Uluslararası Kanserle Mücadele Birliği

UNESCO : Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü/ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNICEF : Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu/ United Nations Children's Fund

GİRİŞ

Yaygın kullanımı ve sebep olduğu önlenebilir hastalıklar ve erken ölümler nedeniyle tütün ürünleri kullanımı en önemli politika problemlerinden biridir. Bu problemin farklı boyutları bulunmaktadır. Aktif ve pasif içicilerde hastalıklara ve erken ölümlere sebep olması nedeniyle bir halk sağlığı problemidir. Aynı zamanda sağlığa verdiği kalıcı hasarlar ve erken ölümler yetişmiş insan kaynağının kaybına neden olmaktadır. Bunun yanında, sebep olduğu hastalıkların tedavisi için devletin yaptığı sağlık harcamalarına bağlı olarak hazineye getirdiği yük ekonomik bir problemi de açığa çıkarmaktadır. Tütün ürünlerinin üretimi ve tüketimi sonrasında ortaya çıkan atıkların çevre sağlığına verdiği zarar ise problemin başka bir boyutunu meydana getirmektedir. Bu çok boyutlu problem, tütün ve tütün ürünleri meselesini önemli bir kamu politikası alanı haline getirmektedir.

Tütün politikaları ve tütün kontrol politikalarının kamu politikası çalışmaları veya araştırmaları açısından da önemli bir alan olduğu söylenebilir. Bu politikaların neden tercih edildiği, politika yapım süreçlerinin nasıl geliştiği, bu süreçte güç dengelerinin nasıl oluştuğu, politikanın neden ve nasıl değiştiğine dair sunduğu önemli bilgiler kamu politikası çalışmaları için güzel bir örnek teşkil etmektedir.

Tütün ürünleri kullanımı hem aktif olarak içen kişinin hem de çevresindekilerin sağlığına ciddi zararlar vermektedir. Bu ürünlerin kullanımı yine hem kendilerinin hem de çevresindekilerin dolaşım sistemi (Kalp ve damar hastalıkları) ve solunum sistemi (Akciğer kanseri vb.) hastalıklarına yakalanmasına neden olmaktadır. Bu hastalıklar ise çoğu zaman ölümle sonuçlanmaktadır. Dünyada her yıl 8 milyondan fazla insan tütün ürünleri kullanımı ve pasif içiciliğe bağlı hastalıklardan dolayı yaşamını yitirmektedir. Günümüzde tütün ürünlerinin yaygın kullanımının devam ettiği göz önünde bulundurulursa hastalık ve ölüm sayılarının katlanarak artacağını söylenebilir. Bu bağlamda tütün ürünleri kullanımı insan sağlığı açısından en büyük risk faktörü ve ciddi bir problem konumundadır.

Tütün ürünlerinin hastalıklara ve ölümlere sebep olacak derecede bir problem haline gelmesine neden olan faktör, bağımlılıktır. Bağımlılık ise bu ürünlerin sürekli olarak uzun yıllar boyunca kullanılması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bununla birlikte, problemin kökenini yalnızca tütün ürünleri kullananların iradelerinde aramak da büyük bir yanılgıya sebep olacaktır. Tütün ve tütün ürünleri kullanımının salgın olarak nitelendirilebilecek bir

halk sağlığı krizine dönüşme süreci tarihsel olarak geçirdiği merhaleler incelenerek anlaşılabilir. Bu bağlamda tütün ürünleri tarihsel olarak iki döneme ayrılarak değerlendirilebilir. Birincisi, 1885-1950 arasındaki yılları kapsayan dönemdir. İkincisi ise 1950'den başlayıp günümüze kadar uzanan dönemdir. Bu tarihsel ayrım devletlerin ve toplumların tütüne olan bakış açılarındaki farklılaşmadan kaynaklanmaktadır. Başka bir ifadeyle, bu iki dönem farklı iki paradigmanın sonuçlarıdır. Birinci dönem ekonomi pardigması, ikinci dönemse halk sağlığı paradigması çerçevesinde şekillenmiştir. Bu doğrultuda, 1885-1950 yılları arasını tütün politikaları dönemi, 1950 ve sonrası yıllar da tütün kontrol politikaları dönemi olarak isimlendirilebilir.

Bir yanılgıya sebebiyet vermemek adına 1885 yılı öncesinde de devletlerde ve toplumlarda tütüne ekonomik bir yaklaşımın hakim olduğunu belirtilmek yerinde olacaktır. Birinci dönemin 1885 yılından başlatılmasının sebebi tütün ürünleri açısından dönüm noktası olan bir gelişmenin yaşanmasıdır. Endüstrileşmeyle birlikte James B. Duke'nin sigarada seri üretime geçilmesini sağlayan Bonsack makinesini icat etmesi tütün ürünleri kullanımını bir halk sağlığı krizine dönüştürecek sürecin başlangıcı olmuştur. Elbette ki bu makinenin icadı öncesinde de tütün ürünleri kullanılmaktaydı. Ancak seri üretime geçilmesi hem ekonomik hem de sosyal olarak sigaranın giderek cazibesini artırmasını ve çiğneme, pipo, puro gibi tütün ürünleri çeşitlerinin yerini almasını sağladı.

Devletler ve toplumlar nazarında sigaranın cazibesinin artmasında etkili olan birçok faktör bulunmaktadır. Tütün, 16. yy.dan itibaren ülkenin çiftçisinin geçimini sağlayan, devletler içinse farklı gelir kalemleri oluşturarak ekonomiye ciddi katkılar sunan bir ürün olmuştur. Tütüne olan bu yaklaşım imparatorluklar ve krallıklardan ulus devletlere kalan bir mirastır. Sigaranın seri üretim halinde üretilmesi ve çokça talep görmesi bu anlayışı daha da perçinlemiştir. Dolayısıyla ilk faktör, devletlerin tütüne karşı olumlu bir yaklaşım sergileyerek sigara ve diğer tütün ürünlerinin üretimini ve ticaretini destekleme ve geliştirme çabası içinde olmasıdır.

Sigaraya olan talebi artıran diğer faktör, yaşanan savaşlardır. Örneğin, Birinci ve İkinci dünya savaşlarında sigara, askerlerin bir öğünü gibi düşünülmüş ve istihkak olarak verilmiştir. Sigara, askerler açısından savaş gibi zorlu bir ortamda psikolojik olarak

rahatlamanın bir aracı olarak görülmüştür. Askerler arasında yayılan bu davranış kalıbı zamanla topluma da sirayet etmiş ve sigaraya olan talep artışını hızlandırmıştır.

Başka bir faktör, sigaranın ticaret hacminin genişlemesine bağlı olarak tütün şirketlerinin ortaya çıkmasıdır. Philip Morris, British American Tobacco gibi tütün piyasasını domine eden şirketler bu süreçte kurulmuşlardır. Şirketler, artan talebi karşılamanın yanında karlılıklarını daha da artırabilmek için farklı yöntemlere başvurmaya başlamışlardır. Şirketler, sigarayı doktorların tavsiye ettiği sağlığa iyi gelen bir ürün olarak lanse etmişlerdir. Bunun yanında, yoğun şekilde reklam, tanıtım ve sponsorluk faaliyetleri yürütmüşlerdir. Film yıldızlarını ve sporcuları reklam ve tanıtım amacıyla kullanarak filmlere ve çeşitli spor müsabakalarına sponsorluk yapmışlardır. Hatta "Taş Devri (The Flintstones)" çizgi filminin ana karakterleri bir sigara markasının reklam filminde oynatılarak çocuklar için çekici bir ürün haline getirilmeye çalışılmış ve kullanmaları teşvik edilmiştir. Böylece sigara ve diğer tütün ürünleri, çocukların dahi kullanmasında sakınca görülmeyen, hayatın olağan akışının bir parçası olarak kabul gören davranış kalıbı yani sosyal bir norm konumuna gelmiştir. Tüm bunlara, hükümetlerin tütün ürünlerinin üretimi ve ticaretini kolaylaştırıcı, geliştirici ve destekleyici bir zemin hazırlamak için oluşturduğu kamu politikalarının eşlik etmesi bu ürünlerin kullanımının hızla yayılması sonucunu doğurmuştur.

Yaygın olarak kullanım zamanla akciğer kanseri gibi belirli hastalıklara yakalanan kişi ve ölüm sayılarında artışa sebep olmuş ve sağlık çalışanlarının dikkatini çekmiştir. Tütün ürünlerinin 1950-1980 yılları arasında daha çok ABD, Birleşik Krallık, Kanada, Japonya, Fransa, Avustralya, İrlanda, Danimarka, Hollanda, Norveç, Almanya, İsveç, İspanya, İtalya, Avusturya gibi ülkelerde yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu ülkeler arasında ABD, Birleşik Krallık ve Kanada'da diğer ülkelere nazaran tütün ürünleri daha yüksek oranlarda kullanılmaktaydı. Dolayısıyla tütün ürünleri kullanımı ve sebep olduğu hastalıklar ve ölümler problemi, bu ülkelerde görünür hale gelmiş ve dikkat çekmiştir. Tütün ürünleri kullanımının sağlık sorunları ve ölümlere neden olup olmadığına dair ilk çalışmalar da probleme bağlı olarak bu ülkeler özelinde yapılmıştır.

1950 ve 1956 yıllarında ABD ve İngiltere'de yapılan çalışmalar, sigara dumanındaki kimyasal maddelerin kansorejen etkisinin olduğunu ortaya koymuştur. Bu çalışmalar, tütün-sağlık arasındaki ilişkinin araştırılmasında diğer çalışmalar için bir altyapı

oluşturmuştur. Hükümetlerin harekete geçmesini 1962 yılında İngiltere Kraliyet Hekimler Birliği ve 1964 yılında ABD Sağlık Bakanlığı tarafından resmi kurumlarca yapılmış çalışmalar sağlamıştır. Bu çalışmalar, tütün kullanımı ile akciğer kanseri arasında doğrudan bir bağlantı kurmuştur. İngiltere ve ABD'de yapılan çalışmalar, tütün ürünleri açısından dönüm noktası olmuştur. Tütün-sağlık ilişkisini araştıran çalışmaların sayısı artmıştır. Tütün ürünlerinin sağlık sorunlarına ve ölümlere sebep olduğuna dair bilimsel kanıtlar da artmış ve bu bilgiler giderek yaygınlaşmıştır. Bilimsel kanıtlar, hükümetlerin politika yaklaşımlarında, toplumların ise sosyal normlarında değişimler başlatmıştır. Daha önce normal olarak görülen tütün ürünleri kullanımı, anormal bir davranış kalıbı olmaya doğru evrilmiştir.

Yaşanan bu süreç münferit olarak devletleri tütün ürünleri kullanımını kısıtlamaya yönelik politikalar izlemeye yönlendirmiştir. Bilimsel kanıtlar ve kısıtlayıcı politikalar, bazı ülkelerde tütüne yönelik ekonomi paradigmasının yerini halk sağlığı paradigmasının almasını sağlamıştır. ABD, İngiltere, Kanada, Danimarka, İspanya, Avustralya, Fransa gibi problemin zirve noktasına ulaştığı sınırlı sayıda devlet, birbirinden farklı önlemler almışlardır. Bazıları 18 yaşından küçüklere satışını yasaklamış, bazıları reklam yasağı getirmiş, bazıları ise tütünün sağlığa olan zararları hakkında eğitici kampanyalar düzenlemiştir. Kontrol politikaları oluşturan devlet sayısı zamanla artmıştır. Ancak her kontrol politikası uygulayan devletin başarıya ulaştığını söylemek de pek mümkün değildir. Uygulanan politikaların kapsamlı olmaması başarının da düşük seviyelerde kalmasına sebep olmuştur.

Başarı yüzdesi düşük olsa da alınan önlemler başka bir sorunun ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Devletlerin kısıtlayıcı politikaları, tütün şirketlerinin yeni pazarlara yönelmesine neden olmuştur. Kısmi de olsa kısıtlayıcı politikalar izleyen ülkelerde tütün ürünleri tüketimi azalmaya başlarken, tütün şirketlerinin agresif satış politikaları nedeniyle herhangi bir kontrol politikası olmayan diğer ülkelerde kullanım oranları artmaya başlamıştır. Estonya, Bugaristan, Yunanistan, Küba, Hindistan, Litvanya, Afganistan, Madagaskar, Myanmar, Nepal, Türkiye, Rusya, Sırbistan gibi ülkeler buna örnek gösterilebilir.

Kontrol politikaları uygulayan ülkelerde kullanım yaygınlığı düşse de hala kritik seviyelerde olması, diğer ülkelerde ise hızlı artış yaşanması, problemin münferit çabalarla

ve dar kapsamlı uygulamalarla çözülemeyeceğinin anlaşılmasını sağlamıştır. 1990'lı yıllardan itibaren tütün ürünleri kullanımı küresel bir halk sağlığı problemi olarak görülmeye başlamıştır. Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) himayesinde kapsamlı tütün kontrol politikaları çerçevesi oluşturabilecek devletlerin taraf olduğu bir uluslararası sözleşme fikri ortaya çıkmıştır. 1990'dan başlayıp 1999 yılına kadar süren uğraşlar sonucunda böyle bir sözleşme oluşturabilmek için ilk adım atılmıştır.

DSÖ bünyesinde devletlerin, devlet dışı aktörlerin, sivil toplum kuruluşlarının, tütün endüstrisinin ve vatandaşların katılım gösterebildiği ve 4 yıl süren konferanslar, toplantılar ve müzakereler sonucunda Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi (TKÇS) oluşturulmuştur. TKÇS, tütün talebini ve arzını azaltmayı amaçlayan stratejilerden oluşmaktadır. Bu stratejiler, insanların tütünün zararlarına karşı bilinçlendirilmesi ve kullanımını bırakmasının sağlanması, tütün ürünlerini çekici hale getiren unsurların yasaklanması, tütün ürünlerine erişelebilirliğin azaltılması ve tütün endüstrisinin piyasadaki etkinliğinin sınırlandırılmasıdır.

TKÇS, müzakere sürecinin ardından 16-22 Haziran 2003 tarihleri arasında Cenevre'de DSÖ genel merkezinde, daha sonra 29 Haziran 2003-30 Haziran 2004 tarihleri arasında New York'ta BM genel merkezinde imzaya açılmıştır. Sözleşmenin imzaya açıldığı ilk gün, DSÖ üyesi 28 devlet ve Avrupa Birliği tarafından imzalanmıştır. Sözleşme, 29 Haziran 2004'te imzaya kapandığında Türkiye dahil 168 devlet tarafından imzalanmıştır. TKÇS, BM tarihindeki en yaygın kabul gören anlaşmalardan biri olmuştur. TKÇS'nin yürürlüğe girmesi içinse en az 40 üye devlet tarafından resmi olarak onaylanması gerekiyordu. Yani, ülkelerin parlamentoları tarafından kabul edilmesine ihtiyaç vardı. Sözleşme, 29 Kasım 2004 tarihinde 40 ülke parlamentosu tarafından onaylanmıştır. TKÇS, 27 Şubat 2005'te yürürlüğe girmiştir. Günümüzde TKÇS'ye 183 devlet taraf konumundadır ve dünya nüfusunun %90'ından fazlasını kapsamaktadır.[1]

Tütün politikaları açısından Türkiye'de de dünyada yaşanan gelişmelere paralel bir süreç gerçekleşmiştir. Türkiye'de de problem, ekonomi ve halk sağlığı paradigmalarının hakim olduğu iki ayrı dönemde incelenebilir. İlk dönemde ekonomi paradigması hakimdir.

[1] "WHO Framework Convention on Tobacco Control," United Nations, Erişim Tarihi Mayıs 10, 2024, https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280055410&clang=_en; "Treaty Series: WHO Framework Convention on Tobacco Control", United Nations, Erişim Tarihi Mayıs 10, 2024, https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IX/IX-4.en.pdf.

Tütüne pozitif bir anlam yüklenmiş ve bu doğrultuda politikalar oluşturulmuştur. Bu paradigma, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne Osmanlı'dan kalan bir mirastır. Tütün, Osmanlı'ya 16. yy.da gelmiştir. Geldiği gibi de kullanılmaya, ekimine ve ticaretine başlanmıştır. Her ne kadar ilk geldiği zamanlar olan 17. yy.ın başlarında I. Ahmet ve IV. Murad tarafından yasaklanmaya çalışılsa da tüketimi ve üretimi artmıştır. Zamanla hem iç hem de dış ticaret hacminin genişlemesiyle birlikte devlet tütün üretimi, tüketimi, ihracatı ve ithalatından vergi almaya başlamıştır. Bunlardan dolayı Osmanlı'da tütün, toplum ve devlet bakımından iyi bir gelir kaynağı haline gelmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra bu durum varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında tütün ürünlerinin üretimi devlet tekeline alınmıştır. Tütün sanayisinin gelişmesi için gerekli yatırımlar da doğrudan devlet tarafından yapılmıştır. Tütün kalitesinin artırılabilmesi için araştırma merkezleri oluşturulmuştur. Tütün ürünleri üretiminde makineleşme sağlanarak fabrikalar açılmıştır. Tütün çiftçisi sürekli olarak devlet tarafından desteklenmiştir. Türkiye'de göreve gelen hemen hemen bütün hükümetler 2000'li yıllara kadar bu politikalarına devam etmişlerdir.

1980 yılından itibaren uluslararası alanda yapılan çalışmaların da etkisiyle sağlık çalışanları ve bilim insanları Türkiye özelinde tütün-sağlık ilişkisini araştırmak ve ülkedeki durumu tespit etmek amacıyla çok sayıda çalışma yapmıştır. Yapılan çalışmalar sayesinde Türkiye'de de aynı problemin var olduğunun farkına varılmış ve tütüne olan pozitif yaklaşım sorgulanmıştır. Bunun sonucunda, tütün piyasasını geliştirmek için yatırımlar yapan, araştırma yardımları ve krediler gibi çeşitli sübvansiyonlar sağlayan, ihracat teşvikleri veren ve yerli ürünü korumak amacıyla ithalat yasağı koyan politika anlayışının değişeceği süreç başlamıştır.

1985-2003 yıllarını kapsayan dönemde problemi çözmek niyetiyle birkaç kez tütün kontrol politikaları oluşturulmaya ve uygulanmaya çalışılmıştır. Ancak, bazen siyasal ortamın imkan vermemesi bazen de politika oluşturulmasına rağmen uygulamaya konulamaması kontrol politikalarına geçişi sağlayamamıştır. Türkiye'nin gönüllü kontrol politikaları yapma çabaları TKÇS'nin kabul edilmesiyle birlikte karşılık bulmuştur. TKÇS, Türkiye adına Sağlık Bakanı Recep Akdağ tarafından 28 Nisan 2004 tarihinde imzalanmıştır. Ardından 25 Kasım 2004 tarihinde TBMM tarafından onaylanarak kanunlaştırılmıştır. 30 Kasım 2004 tarihinde ise Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

TKÇS'nin geçerliliğinin başlangıç tarihi olan 27 Şubat 2005'ten sonra da Türkiye'de yürürlüğe girmiştir. Sonraki süreçte ise ulusal programlar oluşturulmuş, kanunlar çıkarılmış ve etkin bir şekilde uygulamak amacıyla da birçok genelge, yönetmelik vb. yürürlüğe konmuştur. Böylece, Türkiye'nin tütün politikalarında kapsamlı bir değişim yaşanmıştır.

Bu tezin konusu da Türkiye'de tütün politikalarından tütün kontrol politikalarına geçişi sağlayan, diğer bir ifadeyle politika değişiminin gerçekleşmesinde etkili olan dinamiklerdir. Bu noktada tezin kapsamını da belirtmek faydalı olacaktır. Kamu politikası yapımı farklı aşamalardan meydana gelen uzun bir süreçtir. Gündemin değişmesi veya belirlenmesi, politikaların değişimi, oluşturulması, uygulanması, denetlenmesi, geri bildirimi aşamaları kamu politikası yapımında döngüsel bir süreç meydana getirmektedir. Bu aşamalar da kendi içlerinde karmaşık yapılardan ve süreçlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla bu aşamaların her birinin analizini tek bir çalışmaya sığdırmak oldukça zordur. Tez çalışmasının kapsamını da Türkiye'de tütün politikalarında yaşanan değişim oluşturmaktadır.

Tez çalışmasında kamu politikalarında değişim, nitel bir yaklaşım çerçevesinde araştırılacaktır. Nitel yöntem türü olarak örnek olay/vaka çalışması kullanılacaktır. Örnek olay çalışması, bir program, olay, etkinlik, süreç veya bir ya da daha fazla bireyin derinlemesine analizinin gerçekleştirilerek sadece ne olduğu değil, nasıl olduğunun da anlaşılmasını sağlayan bir araştırma desenidir.[2] Bu tez çalışmasının örnek olayı, Türkiye'de tütün politikalarının değişimidir. Bununla birlikte örnek olay çalışmalarının da belirli türleri bulunmaktadır. Bunlar, gerçek örnek olay çalışması, araçsal örnek olay çalışması ve kollektif veya karşılaştırmalı örnek olay çalışmasıdır.[3]

Gerçek örnek olay çalışması, belli bir olayın veya durumun daha iyi anlaşılabilmesi için kullanılmaktadır. Bu olayların bir açıklamasını sunmak için de kuramsal çerçevelerden yararlanır. Araçsal örnek olay çalışması, bir meseleyi açıklığa kavuşturmak için belli bir olayın incelenmesidir. Her iki çalışma türü de bir olaya odaklanmaktadır. Ancak araçsal örnek olay çalışmasının hedefleri arasında kuramsal bir iyileştirme yapmak veya kuramı

[2] John W. Creswell ve J. David Creswell, *Araştırma Tasarımı: Nitel, Nicel ve Karma Yöntem Yaklaşımları*, çeviri ed. Engin Karadağ (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2021), 14.
[3] John W. Creswell, *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (London: SAGE Publications, 2013), 99; Robert E. Stake, *The Art of Case Study Research* (London: SAGE Publications, 1995), 3.

yeniden tanımlamak vardır. Kollektif veya karşılaştırmalı örnek olay çalışması, fenomen, evren veya genel durum hakkında daha fazla bilgi edinmek amacıyla çok sayıda olayı kapsayacak şekilde araştırılmasıdır.[4] Bu bağlamda tez çalışmasında örnek olay türü olarak gerçek örnek olay çalışması kullanılacaktır.

Türkiye'de tütün politikalarının değişiminin neden ve nasıl meydana geldiğini anlamak ve açıklamak için veri toplama türü olarak kamusal ve özel dokümanlar kullanılmıştır. Kamusal dokümanlar, kanunlar, genelgeler, yönetmelikler gibi düzenlemelerden oluşan ulusal mevzuat, faaliyet raporları, tıbbi raporlar, sağlık istatistik raporları, TBMM Komisyon görüşmeleri ve raporları, TBMM kanun görüşmeleri, Genel Kurul konuşmaları, gündem dışı konuşmalar, BM, OECD, DSÖ gibi kuruluşların raporları, TKÇS müzakere toplantılarının dokümanları, Türkiye'de tütün kontrolünün hikayesini anlatan kitaplar ve makaleler, görsel-işitsel ve dijital materyallerden (Haber sitelerinin içerikleri, sosyal medya içerikleri vb) oluşmaktadır. Özel dokümanlar ise tütün şirketlerine ait raporlar, e-postalar, görüşmelerden elde edilen ve "tütün endüstrisi belgeleri" olarak adlandırılan materyallerden meydana gelmektedir. Tütün endüstrisi belgelerine Kaliforniya San Francisco Üniversitesi'nin kütüphane arşivinden erişim sağlanmıştır.[5]

Dokümanlardan elde edilen verilerin analizi için sosyal ve siyasi süreçlerin derinlemesine incelenmesini sağlayan süreç izleme (Process Tracing) tekniğinden yararlanılmıştır.[6] Süreç izleme, örnek olay çalışmalarında yaygın olarak kullanılan bir tekniktir.[7] Süreç izleme, gerçek dünya olaylarında nedensel mekanizmaların izini sürerek, bu mekanizmaların olay örgüsü içinde nasıl işlediğini analiz eden bir tekniktir. Süreç izleme, belirli bir tarihsel olayın sonucunu üreten nedensel dinamikleri daha iyi anlamak ya da sebepleri ve sonuçları birbirine bağlayan nedensel mekanizmaları ortaya çıkarmak için kullanılmaktadır. Bu teknik, olay içi kanıtların incelenmesine dayalı olarak gerçek dünya vakalarındaki nedensel süreçlerin nasıl işlediğine dair çıkarımlar yapılmasını

[4] Creswell, *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*, 99; Stake, *The Art of Case Study Research*, 3; Pascal Vennesson, "Vaka İncelemeleri ve Süreç Takibi: Kuramlar ve Pratikler," iç. *Sosyal Bilimlerde Yaklaşımlar ve Metodolojiler: Çoğulcu Bir Perspektif*, ed. Donatella Della Porta ve Michael Keating, çev. Sabri Gürses (İstanbul: Küre Yayınları, 2019), 276.
[5] "Truth Tobacco Industry Documents," University of California, San Francisco," Erişim Tarihi Mayıs 12, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/.
[6] Uwe Gneiting and Hans Peter Schmitz, "Comparing global alcohol and tobacco control efforts: network formation and evolution in international health governance," *Health Policy and Planning* 31 (2016), 100.
[7] Vennesson, "Vaka İncelemeleri ve Süreç Takibi: Kuramlar ve Pratikler," 280.

sağlamaktadır.[8] Bu bağlamda süreç izleme, Türkiye'de tütün politikalarında değişimi meydana getiren olaylar örgüsünün nedensel mekanizmalarının saptanmasında ve bunların sonuca olan etkisinin analiz edilmesinde yardımcı olacaktır.

Örnek olay çalışması için tütün kontrol politikalarının seçilmesinin bazı nedenleri bulunmaktadır. Birincisi, tütün ürünleri, önlenebilir hastalıkların ve ölümlerin birinci derece risk faktörü olmasına rağmen kullanımının yasal bir davranış olmasıdır. Dolayısıyla tütün meselesi halk sağlığı alanındaki en temel problemlerden biri olarak görülmektedir. Bu nedenle de kamu politikaları araştırmaları açısından önemli bir konu olduğu ifade edilebilir. Bununla birlikte Türkiye'de tütün meselesi özellikle sağlık bilimleri alanında oldukça rağbet gören bir konudur. Sosyal bilimler alanında ise bireylerin tütün ürünleri kullanma alışkanlıkları ve davranışlarını ve bunlara neden olan faktörleri anlamaya veya kontrol politikalarının bireylerin tütün ürünlerini kullanma davranışı üzerindeki etkilerini ve bireylerin kontrol politikalarına dair tutumlarını tespit etmeye yönelik olarak daha çok psikoloji ve sosyoloji bilim alanlarında çalışılmaktadır.[9] Bunun yanında, tütün meselesini iktisadi ve tarihsel perspektiften ele alan çalışmalar da vardır.[10] Ancak Türkiye'de tütün politikalarını siyaset bilimi, kamu yönetimi, kamu politikası gibi alanlarda araştıran az sayıda çalışma bulunmaktadır.[11] Bu bakımdan tütün

[8] Derek Beach and Rasmus Brun Pedersen, *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (Michigan: University of Michigan Press, 2019), 1.

[9] Mahmut Evli, Nuray Şimşek ve Nurcan Uzdil, "Üniversite Öğrencilerinde Sosyal Onay İhtiyacının Sigara Bağımlılığı Üzerine Etkisi: Bir Yapısal Eşitlik Modellemesi," Black Sea Journal of Health Science 4, no. 2 (2021), 104-110; Ahmet Ergin, Ramazan Reha Erken, Ayşen Til ve Havva Kasal, "Yarı kırsal bölgede annelerin gebelik ve doğum sonrası sigara içme davranışı," *Türkiye Aile Hekimligi Dergisi* 24, no. 1 (2020), 23-31; Hüseyin Aslan, Kenan Erdağı, Bülent Işık, Mükerrem Erdoğan ve Alpay Güvenç, "Genç Sporcu ve Antrenörlerde Sigara İçme Alışkanlık ve Davranışları," *Akdeniz İnsani Bilimler Dergisi* 7, no. 1 (2017), 41-55; Aysun Yeşiltaş, "Mpower Politikası Sonrası Ergenlerde Tütün ve Tütün Ürünleri Kullanımı: Sistematik Derleme," *Bağımlılık Dergisi* 21, no. 2 (2020), 137-148; Ruhuşen Kutlu ve Nur Demirbaş, "Üniversite Personelinde Tütün ve Tütün Ürünleri Kullanım Sıklığı ve Tütün Kontrol Yasasına Uyumları," *Avrasya Sağlık Bilimleri Dergisi* 3, no. 2 (2020), 62-68.

[10] Sıtkıcan Saraçoğlu, "Türkiye'de Tütün Kontrol Politikaları ve Tütün Tüketimi Üzerine Bir Değerlendirme," *Politik Ekonomik Kuram* 4, no. 1 (2020), 20-44; Cansu Dağlıoğlu, Gökhan Özkubat, Sercan Demirogları ve Şenay Üçdoğruk, "Türkiye'de Hanelerin Sigara Tüketim Harcamalarında Yasal Düzenlemelerin Etkileri: 2007 ve 2019 Yılları Oaxaca-Blinder Ayrıştırması," *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 24, no. 3 (2022), 961-982; Sezgin Zabun, "Osmanlı Devletinde Tütün Ticareti: Aslıoğlu Serahim'e Ait Adana Tütün Fabrikası Örneği," *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi* 24, no. 2 (2021), 622-634; Kenan Demir, "II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Basınında Tütün Tarımı ve Reji Şirketi," Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 22, no. 41 (2019), 419-446.

[11] Mehtap Çakmak Barsbay, "Türkiye'de ve Birleşik Krallık'taki Tütün Bırakma Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi," *Eurasian Journal of Health Technology Assessment* 6, no. 2 (2022), 102-116; Murat Karaca, "Tütün Kontrol Politikasının Sistem Yaklaşımı ile Analizi: Türkiye'de Gençler için Dumansız Dünya," *Addicta: The Turkish Journal on Addictions* 6, no. 4 (2019), 1-29; Fadime Tülücü, Zeynep Ayfer Aytemur, Süleyman Savaş Hacıevliyagil ve Gülsen Güneş, "Malatya İl Tütün Kontrol

politikaları ve tütün kontrol politikaları süreçlerini de inceleyen araştırmalara ihtiyaç olması bu politika alanının örnek olay olarak seçilmesindeki nedenlerden biridir.

Diğer bir neden, tütüne olan bakış açısındaki değişimin ortaya çıkardığı farklılaşmadır. Başlangıçta tütün, hükümetlerin tarımını ve ticaretini geliştirmeye ve desteklemeye çalıştığı ve toplumların sosyal bir norm haline getirdiği olumlu imaja sahip bir ürün olmuştur. Ancak bilimsel kanıtların etkisiyle hükümetler ve toplumlar nezdinde tütünün imajı bir anda tersine dönerek anormal bir davranış haline gelmiştir. Hükümetler, tütün ve tütün ürünleri kullanımını engellemek ve azaltmak ve tütün şirketlerinin faaliyetlerini sınırlandırmak amacıyla önlemler almaya başlamıştır. Küresel bir sorun olarak görülmesi nedeniyle de daha kapsamlı tütün kontrol politikaları tasarlamak amacıyla uluslararası sözleşme faaliyete geçirilmiştir. Kısacası, tütün ve tütün ürünlerine yönelik politika amaçlarında ve araçlarında ciddi bir farklılaşma gerçekleşmiştir. Bundan dolayı tütün politikaları, kamu politikalarında değişimin en güzel örneklerinden birini temsil etmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de tütün politikaları değişiminin ve kontrol politikalarının ne olduğunu anlatmanın yanında değişimin ve kontrol politikalarının neden ve nasıl benimsendiği açıklanmaya çalışılacaktır.

Türkiye'de tütün politikaları değişiminin neden ve nasıl gerçekleştiğini analiz edebilmek adına "Fikirler (Ideas)" ve "Çoklu Akımlar Kuramı'ndan (ÇAK)" oluşan teorik bir çerçeve çizilmiştir. Türkiye'de tütün politikalarının değişimini açıklamak için kullanılan bu kuramsal çerçevenin tercih edilmesinin bazı nedenleri bulunmaktadır.

Beland'a göre fikirler kavramı, kamu politikası yapım süreçlerinin kavranmasında yardımcı olan açıklayıcı bir faktördür. Fikirler, bireysel veya kollektif olarak aktörlerin davranışlarını ve kararlarını şekillendiren bilişsel yapılar olarak tanımlanmaktadır.[12] Bununla birlikte fikirler kavramının siyaset bilimi ve kamu politikası literatüründe farklı anlamlar yüklenerek geniş bir yelpazede kullanıldığı da görülmektedir. Fikirler, dünya görüşü, ideoloji, paradigma, bilimsel bilgi ve uzmanlık, çıkar grupları tarafından paylaşılan inançlar anlamlarına gelecek şekilde kullanılabilmektedir. Bu tez çalışmasında fikirler kavramı politika paradigması anlamında kullanılacaktır.

Kurulu Üyesi Kurum Çalışanlarının 4207 No'lu Kanunun İçerik ve Yürürlüğü Hakkındaki Tutumları," *Türk Toraks Dergisi* 13 (2012), 99-110.

[12] Daniel Beland, *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 1-3.

Tütün ve tütün ürünlerine yönelik politikalar da iki farklı dönem ve iki farklı paradigma çerçevesinde oluşturulmuştur. İlk döneminde tütün, insanlara gelir ve devletlerin ekonomilerine katkı sağlayan ve pozitif bir anlam yüklenen bir üründür. Dolayısıyla, kamu politikaları da bu bakış açısı bağlamında yapılmıştır. İkinci döneminde ise tütün, insanların sağlığına zarar veren ve devletlerin ekonomilerine yük getiren ve negatif bir anlam yüklenen bir ürün haline gelmiştir. Bu iki dönem birbirine zıt iki farklı politika paradigması çerçevesinde şekillenmiştir. Yani tütün ve tütün ürünlerine hakim olan politika paradigmasında keskin bir değişim yaşanmıştır. Fikirler kavramının bu politika paradigmasında yaşanan değişimin açıklanmasında ve tütün politikalarının neden değiştiği sorusunun cevaplandırılmasında yardımcı olacağı düşünülmektedir.

ÇAK, kamu politikası sürecini incelemek için en çok tercih edilen yaklaşımlardan biridir. Google Akademik verilerine göre sadece John Kingdon'un *Agendas, Alternatives, and Public Policies* kitabına 30.000'in üzerinde atıf yapılmıştır.[13] Bunun yanında yapılan meta analiz çalışmaları, ÇAK'ı uygulayan yüzlerce çalışma olduğunu ortaya koymuştur.[14] Türkiye'de ise politika sürecinin incelenmesinde ÇAK'ı uygulayan az sayıda çalışma bulunmaktadır.[15] Lisanüstü tezlere baktığımızda ise ÇAK'ı konu edinen 3 adet doktora tezi olduğu görülmektedir.[16] Bu bakımdan kamu politikası yapımını ÇAK bağlamında araştıran ve analiz eden çalışmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

---

[13] Rob A. DeLeo, Reimut Zohlnhöfer and Nikolaos Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity* (Cambridge: Cambridge University Press, 2024), 1.

[14] Michael D. Jones, Holly L. Peterson, Jonathan J. Pierce, Nicole Herweg, Amiel Bernal, Holly Lamberta Raney ve Nikolaos Zahariadis, "A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review," *Policy Studies Journal* 44, no. 1 (February, 2016), 13-36; Pragati Rawat ve John Charles Morris, "Kingdon's "Streams" Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century?," *Politics & Policy* 44, no.4 (August, 2016), 608-638.

[15] Fatih Çelik, "Kamu Politikaları Yapımında Çoklu Akımlar Çerçevesi," *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 24, no. 3 (2022), 1493-1516; Mustafa Lamba ve Volkan Ceylan, "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Yönelik Politikaların Çoklu Akış Modeli Çerçevesinde Analizi," içinde *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*, ed. Yüksel Demirkaya (İstanbul: Hiperyayın, 2018), 249-277; Alper Ekmekcioğlu ve Mete Yıldız, "İnsansız Hava Araçlarının Askeri ve Sivil Alanlarda Kullanımı: ABD ve Türkiye Örnekleri ve Bazı Politika Önerileri," *Türk İdare Dergisi* 486, no. 1 (2018), 169-228; Alper Ekmekcioğlu ve Mete Yıldız, "Robotların Kamu Güvenliğinde Kullanımı: Mekânsal Bir Sınıflandırma," *SAVSAD Savunma ve Savaş Araştırmaları Dergisi* 33, no. 1 (2023), 145-176.

[16] Volkan Göçoğlu, "Türkiye'nin Siber Güvenlik Politikalarının Kamu Politikası Analizi Çerçevesinde Değerlendirilmesi" (Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2018), YÖK Tez Merkezi; Alper Ekmekcioğlu, "Afganlı Düzensiz Göçü Bakımından Sınır Güvenlik Yönetiminin İncelenmesi: Van İli Örneği," (Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2021), YÖK Tez Merkezi; Ayça Kuşseven, "Devlette Davranışsal Kamu Politikalarının Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci: Türkiye Örneği" (Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2021), YÖK Tez Merkezi.

Türkiye'de kamu politikası literatüründe az sayıda çalışma bulunmasının ötesinde Kuram'ı önemli kılan diğer bir etken ÇAK'ın meydana getirdiği analiz yöntemidir. Son 30 yıllık dönemin öncesinde kamu politikası yapımının analizinde doğrusal bir model olan politika süreci/döngüsü (gündeme gelme, politika oluşturma, uygulama, denetleme) kullanılmıştır. Bu model politika sürecinin ne olduğuna dair güzel bir çerçeve ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, politika yapım süreçleri bir döngü veya formülasyonla anlaşılabilecek kadar da basit değildir. Dolayısıyla bu model, politika yapım sürecini şekillendiren politika çevresinin dinamizminin sebep olduğu olayların/durumların ve ortaya çıkardığı sonuçların anlaşılması ve açıklanmasında eksik kalmaktadır. Bu nedenle de geçtiğimiz 30 yıllık süreçte politika süreçlerinin karmaşıklığı farklı kuramsal çerçeveler kullanılarak açıklanmaya çalışılmıştır. Bu kuramlar, kamu politikalarının karmaşık ve çok boyutlu doğasına uygun olarak "ne olduğunun" yanında "nasıl olduğunu" anlamaya çalışmaktadır. ÇAK da bu yaklaşımlardan biridir.

ÇAK'ın temel yaklaşımlarından biri kamu politikası yapım sürecinin muğlaklığıdır (ambiguity). Kingdon da ÇAK'ı muğlak koşullar altında politika yapımını açıklamak için tasarlamıştır. Muğlaklık, aynı problem hakkında birden fazla düşünme biçimlerinin olduğu durumları ifade eder. Bu yüzden aynı politika problemi farklı aktörler tarafından farklı biçimlerde tanımlanabilmektedir. Türkiye'de de tütünün ortaya çıkardığı probleme dair farklı tanımlama biçimleri mevcuttur. Bu tanımlama biçimlerinin de politika değişiminde önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Problemin tanımlanmasının yanında ÇAK, çözümün oluşturulma yani politikanın tasarlanma sürecine ve var olan ya da olabilecek siyasi dengelere de vurgu yapmaktadır. Bunlarla birlikte ÇAK, politika girişimcisi kavramsallaştırmasıyla aktörlerin politika yapım sürecindeki rollerine önem atfetmektedir. Türkiye'de tütün politikalarının değişimi, sivil toplum örgütleri veya halk sağlığı gibi grupların etkinliğinin yanında bireysel olarak aktörlerin de ön plana çıktığı bir süreci yansıtmaktadır. Sonuç olarak ÇAK, kamu politikası yapım sürecine etki etme potansiyeli veya gücü olan dinamikleri dikkate alan ve politika değişiminin de bu dinamiklerin etkileşiminin bir sonucu olduğunu ortaya koyan bir kuramdır.

Bu bağlamda Fikirler ve ÇAK, karmaşık ve çok boyutlu bir yapısı olan politika yapım süreçlerini birçok nedensel dinamiği merkeze alarak anlamaya çalışmaktadır. Buradan yola çıkarak çalışmanın hipotezini Türkiye'de tütün politikaları değişiminin neden ve

nasıl meydana geldiğinin anlaşılması için Fikirler kavramı ve ÇAK'ın temel varsayımları ve yapısal özellikleriyle uygun bir çerçeve sunduğu düşüncesi oluşturmaktadır.

Bu anlatılanlar kapsamında tez çalışmasının amacı, Türkiye'de tütün politikalarından tütün kontrol politikalarına geçiş sürecini incelemek, bu politika değişiminde etkili olan nedensel dinamikleri araştırmak ve değişim sürecini analiz etmektir. Bu amaç ve araştırmanın hipotezi doğrultusunda tez çalışmasının cevaplandırmaya çalışacağı temel araştırma sorusu ve bu soruyla ilişkili alt sorular şu şekildedir:

- Türkiye'de tütün politikaları neden ve nasıl değişmiştir?
  - Tütün ve tütün ürünleri kullanımı problem haline nasıl gelmiştir?
  - Problemin tanınma ve gündeme gelme süreci nasıl gerçekleşmiştir?
  - Problemin tanımlanma biçimleri nelerdir? Bu tanımlanma biçimleri tütün politikalarının değişiminde etkili olmuş mudur?
  - Probleme yönelik politika çözümleri nasıl ortaya çıkmış ve gelişmiştir?
  - Türkiye'de tütün politikalarının değişimine hangi siyasal ve toplumsal faktörler nasıl etki etmiştir?

Tez çalışmasının konusu, amacı, hipotezi ve araştırma soruları çerçevesinde bu araştırma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde kamu politikası ve politika değişimine dair kısa bir kavramsal değerlendirmeden sonra Fikirler ve Çoklu Akımlar Kuramı detaylı bir şekilde anlatılmıştır. İkinci bölümde tütün ve tütün ürünlerinin ortaya çıkardığı problem tanımlanmış ve küresel olarak problemin yaygınlığından bahsedilmiştir. Daha sonra probleme yönelik çözüm geliştiren Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi'nin nasıl ortaya çıktığı ve nasıl bir çözüm meydana getirdiği konu edinilmiştir. İkinci bölümde son olarak tütün politikalarının değişim sürecinde var olma mücadelesi veren halk sağlığı grubu ve tütün endüstrisi politika toplulukları hakkında bilgi verilmiştir. İkinci bölüm, Türkiye'de tütün politikalarının değişim sürecinin nasıl meydana geldiğinin anlaşılması için uygun bir zemin oluşturmaktadır. Üçüncü bölümde öncelikle tütün ve tütün ürünlerinin Türkiye'de yaygınlaşarak bir problem haline gelmesine neden olan faktörler anlatılmıştır. Daha sonra bu problemin Türkiye'de ne kadar yaygın olduğuna dair veriler paylaşılmıştır. Sonrasında uygulanan tütün politikaları ve tütün kontrol politikaları ele alınmıştır. Üçüncü bölümün son kısmı ise Türkiye'de tütün politikaları değişiminin analizinden oluşmaktadır. Bu bağlamda, Fikirler ve ÇAK'ın

yapısal özellikleri olan problem, politika ve siyaset akımları, politika penceresi ve politika girişimcisi kavramları çerçevesinde politika değişiminin neden ve nasıl meydana geldiği açıklanmaya çalışılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KAMU POLİTİKALARINDA DEĞİŞİMİN KURAMSAL ÇERÇEVESİ: FİKİRLER VE ÇOKLU AKIMLAR KURAMI PERSPEKTİFİNDEN DEĞİŞİM

1.1. Kamu Politikası ve Politika Değişimi

Kamu politikası yapımı hayatımızın bütün yönlerine etki edebilecek bir ölçeğe sahip olması nedeniyle modern devletin en temel görevlerinden biridir. Siyasi iktidarların kamu politikaları yapmalarının temel amacı toplumsal sorunları çözme ve vatandaşların taleplerini karşılayarak bir uzlaşı zemini tesis etmek ve toplumsal çatışmaları uzlaştırmaktır.[17] Bu bağlamda, doğumdan ölüme yaşamımızın her anında kamu politikalarını tecrübe ederiz. Ancak, sosyal bilimlerde iyi bilinen birçok kavramdan biri olan kamu politikasının tanımını yapmak deneyimlemek kadar kolay değildir. Bilim insanlarının yorumlamalarıyla ortaya çıkan çeşitli tanımlamalar, politika sürecinin farklı yönlerine ve seviyelerine işaret ederek karmaşıklığını ortaya koymakta ve kamu politikasına da çok boyutlu perspektiflerden bakılmasını sağlamaktadır.[18]

Kamu politikasının basit ve en iyi bilinen tanımı Thomas Dye tarafından yapılmıştır. Dye, kamu politikası tanımını merkeze 'karar' mekanizmasını yerleştirerek şu şekilde yapmıştır[19]: "Hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı seçtikleri şeylerdir".[20] Dye'nin tanımı açıldığında kamu politikasının ne olduğu ve ne olmadığı hakkında fikirler vermektedir.

Birincisi, Dye'nin tanımında kamu politikası yapımının temel aktörü hükümetlerdir. Özel sektörün, sivil toplum kuruluşlarının, çıkar gruplarının, sosyal grupların veya bireylerin kararları kamu politikası değildir. Bunun yanında, hükümet dışı aktörlerin faaliyetlerinin hükümetlerin politika kararlarını etkileyebilmesi, hükümetlerin bazen politikaların uygulanmasını veya başka bir yönünü sivil toplum kuruluşlarına bırakması ve bu tür aktörlerin girişimleri ve çabaları kendi başlarına kamu politikası oluşturmamaktadır. Bu

[17] Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, "Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve," içinde *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, ed. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (Ankara: Adres Yayınları, 2015), 17.
[18] Paul Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), 22.; Michael Howlett, M. Ramesh ve Anthony Perl, *Studying Public Policy: Principles and Processes* (Ontario: Oxford University Press, 2020), 1.
[19] Giliberto Capano and Michael Howlett, *Modern Guide to Public Policy* (Cheltenham: Edward Elgar, 2020), 10.
[20] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (New York: Pearson, 2017), 1.

aktörler politika yapım sürecinde veya farklı süreçlerde önemli rol oynuyor olsalar da hükümetler vatandaşlar adına yetkili karar alma merci olmaları nedeniyle kamu politikası yapımında başat role sahiptirler.[21]

İkincisi, Dye, kamu politikası yapımının hükümetlerin bir sorunla ilgili olarak bir şey yapma veya bir şey yapmama yönünde temel bir seçim veya kararı içerdiğini ve bu kararın politikacılar ve idari yetkililer tarafından verildiğini vurgulamaktadır. Eğitim, sağlık veya başka bir politika alanındaki bir problemin çözümü için bir seçim yapmak bir politika kararı olduğu gibi, mevcut politika eylemini veya statükoyu sürdürmeye yönelik seçimler de bir politika kararıdır. Hükümetin vergileri artırmamaya karar vermesi ya da eğitim, sağlık hizmetleri veya başka politika alanlarına ek bütçe sağlamayı reddetmesi gibi olumlu veya olumsuz hükümet kararları bu duruma örnek olarak gösterilebilir.[22]

Üçüncü olarak, Dye'nin tanımında altı çizilen bir diğer konu kamu politikalarının hükümetin bilinçli seçimleriyle oluşmasıdır. Bu bağlamda, hükümet kararları bazen istenmeyen sonuçları da içerebilmektedir. Örneğin, tütün tüketimi veya başka bir sorunu düzenlemeye yönelik çabalar, faaliyetin yer altına inmesiyle ve karaborsa olarak işlem görmesiyle sonuçlanabilir. Bu istenmeyen veya amaçlanmayan sonuçlar kamu politikası değildir.[23]

Dye'nin tanımı, kamu politikasının hükümetin karar alma sürecinin bir sonucu olarak anlaşılması için merkezi öneme sahiptir. Ancak, kararların içeriğinin ne olduğu ve bu kararlara nasıl ulaşıldığı ve uygulandığı konusunda pek fikir vermemektedir. Başka bir ifadeyle, bu tanım, politika sürecinin karmaşıklığını tam anlamıyla yansıtamamaktadır.

Jenkins ise kamu politikasının kavramsallaştırılmasına yönelik daha net bir tanımlama yapmaktadır. Jenkins kamu politikasını "bir siyasi aktör veya aktörler grubu tarafından hedeflerin seçimi ve bu hedeflere ulaşmanın yollarıyla ilgili alınan birbiriyle ilişkili kararlar dizisi" şeklinde tanımlamaktadır.[24] Bu tanıma göre, politika yapımı dinamik bir süreçtir ve kamu politikası, bir sonuca kümülatif olarak katkıda bulunan birbirleriyle ilişkili bir dizi karardan meydana gelmektedir. Örneğin, bir eğitim politikası, eğitim

[21] Capano and Howlett, *Modern Guide to Public Policy*, 10.
[22] Howlett, Ramesh and Perl, *Studying Public Policy: Principles and Processes*, 2.
[23] Capano and Howlett, *Modern Guide to Public Policy*, 11.
[24] William Leuan Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective* (New York: St. Martins Press, 1978), 15.

kurumlarının inşası, personelin eğitimi ve istihdamı, personel ücretleri, eğitim hizmetlerinin finansmanı ve bunlarla ilgili birçok konuya ilişkin bir dizi karardan oluşmaktadır. Bu kararlar, hükümet içindeki farklı kişiler ve kurumlar tarafından alınmaktadır.[25] Yani, belirli bir politikanın yapımı ve uygulanması süreçlerine Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve bunlarla ilişkili bürokratik kurumlar dahil olabilmektedir. Bunun yanında, bu ilişkili kararların verilme süreçlerine sivil toplum örgütleri, çıkar grupları gibi hükümet dışından aktörler de etki edebilmektedir. Bu farklı aktörler politika alt sistemi içinde etkileşime girmekte ve politika yapım sürecinin birçok unsurunu şekillendirmektedir. Bu da politika yapımının Dye'nin tanımından çok daha dinamik ve karmaşık bir süreç olduğunu göstermektedir.[26]

Görüldüğü gibi kamu politikasını sadece "alınan ve uygulan kararlar" olarak değerlendirmek kavramın eksik anlaşılmasına neden olmaktadır. Kamu politikası, fikirler, kurumlar, siyasal kurumlar, çıkarlar, aktörler ve güç ilişkileri gibi dinamiklerin ağlar oluşturarak sürekli bir etkileşim içerisinde olduğu karmaşık bir olgudur.

Kamu politikaları, sosyal ve siyasal problemlerin tanımlandığı, bunları çözmeye yönelik kararların alındığı ve uygulandığı, politikaların etkilerinin ve sonuçlarının gerçek hayata yansımalarının değerlendirildiği süreçlerdir.[27] Çoğu zaman kamu politikalarının değerlendirme aşaması sonrasında sürecin sona erdiği düşünülür. Ancak, politikaların başarısız olması, yeni bir siyasi iktidarın göreve gelmesi, çıkarların farklılaşması gibi politika dinamiklerinde bir değişimin ortaya çıkması sonucunda politikalar değişebilir veya ortadan kaldırılarak yeni bir politika formüle edilebilir ki bu da politika değişimine işaret etmektedir. Aynı zamanda, değerlendirme aşaması sonrasında mevcut politika korunarak politika devamlılığı veya politika istikrarı sağlanabilir.

Politika yapımı, farklı aktörlerin çevresel belirsizlikleri sınırlamaya, kontrol etmeye ve çözmeye çalışarak kendi çıkarlarını savunduğu asla sona ermeyen dinamik bir süreçtir.[28] Politikaların dinamik olmasının nedeni Heclo'ya göre politikalarla bağlantılı

[25] Capano and Howlett, *Modern Guide to Public Policy*, 12.
[26] Howlett, Ramesh and Perl, *Studying Public Policy: Principles and Processes*, 3.
[27] Giliberto Capano and Michael Howlett, "Introduction: The Multidimensional World of Policy Dynamics," in *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics*, ed. Giliberto Capano and Michael Howlett (New York: Routledge, 2009), 1.
[28] Capano and Howlett, "Introduction: The Multidimensional World of Policy Dynamics," 3.

davranışların dinamik olmasıdır.[29] Dolayısıyla, politika değişimi önlenemez bir olgudur. Yani, politikalar daima değişir. Hogwood ve Peters bu durumu, "Bütün politikalar politika değişimidir" sözleriyle ifade etmiştir.[30]

Değişim, statükodan/mevcut durumdan kopuş veya farklılaşma anlamına gelmektedir. Politika değişimi de belirli bir kamu politikasının temel özelliklerinde (nitelik, içerik, oluşum, durum, süreç mantığı) zaman içinde değişim yaşanmasıyla ortaya çıkar. Politika değişimi, politikaların neden ve nasıl ortaya çıktığını ve geliştiğini anlamanın bir yoludur.[31] Bu bağlamda, politika değişimi kamu politikası çalışmalarında merkezi bir öneme sahiptir.

Politika değişimi oldukça karmaşık bir süreçtir. Bunun nedeni, kamu politikalarının değişimini etkileyen birçok farklı bağımlı ve bağımsız değişkenlerin var olmasının yanında siyasal, ekonomik ve sosyal sistemlerin ve politika alanlarının tarihsel arka plana ve kendine özgü dinamiklere sahip olmasıdır. Dolayısıyla, değişim sürecini anlamlandırmak veya analiz etmek de bir o kadar karmaşık hale gelebilmektedir. Değişim sürecini daha anlaşılır hale getirebilmek adına değişimi oluş biçimleri/mekanizmaları bağlamında ele almak faydalı olacaktır. Değişimin mekanizmaları politika değişimini ortaya çıkaran nedensel faktörlerden meydana gelmektedir.[32] Bu faktörlerin her birini açıklamak çalışmanın sınırlarını aşacaktır. Bu sebeple, nedensel faktörler arasından literatürde ön plana çıkanlar üzerinden bir değerlendirme yapılarak değişimi tetikleyen mekanizmaların anlaşılması için bir çerçeve oluşturulmaya çalışılacaktır.

Politika değişimini ortaya çıkaran nedensel faktörler, siyasal, ekonomik, sosyal ve teknolojik unsurların her birinden tek tek kaynaklanmakta veya bir araya gelmesiyle oluşmaktadır. Literatürde politika değişimine sebep olabilecek birçok nedensel faktör olmakla birlikte hem olay ve durumları açıklayabilme güçleri hem de birçok araştırmacı tarafından analizlerde yaygın olarak kullanılmaları nedeniyle genel kabul görmüş faktörlerden bahsedilebilir.

---

[29] H. Hugh Heclo, "Review Article: Policy Analysis," *British Journal of Political Science* 2, no. 1 (January 1972), 83.
[30] Brian W. Hogwood and Guy B. Peters, *Policy Dynamics* (New York: St. Martin Press, 1983), 25'den aktaran Capano and Howlett, "Introduction: The Multidimensional World of Policy Dynamics," 3.
[31] Capano and Howlett, "Introduction: The Multidimensional World of Policy Dynamics," 3-4.
[32] José Real-Dato, "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework," *Journal of Comparative Policy Analysis* 11, no. 1 (2009), 126.

Nedensel faktörlerin başında siyasal değişimler (seçimler ve hükümet değişimi) gelmektedir. Seçim sonucunda devlet başkanının değişimi veya başka bir partinin hükümete gelmesi politika öncelikleri ve tercihlerinde değişime neden olabilir.[33] Kurumsal (politika sonuçlarında değişime neden olan formal ve informal kurallar, yapılar ve uygulalamalardaki değişimler)[34], paradigmatik (politikanın özünde, amaçlarında ve araçlarındaki değişim)[35] ve demografik (yaşlı nüfusunun artması, göç sonucu sosyal yapıdaki değişimler vb.)[36] değişimler de politikaların değişmesine neden olabilmektedir.

Politika öğrenme (kamu politikasına yönelik bilginin geliştirilmesi)[37], politika geri bildirimi (mevcut politika sonuçlarının siyaset ve politika yapımında değişime neden olması)[38] ve politika transferi (bir yerdeki fikirler, kurumlar ve politikalarla ilgili bilginin başka bir yerdeki politika yapımında kullanıldığı süreç)[39] gibi bilginin yayılması ve işlenmesini içeren süreçler de politika değişimini tetikleyebilmektedir.

Küresel ve uluslararası etkiler (uluslararası antlaşmalar, ticaret ve örgütler ulusal politikalara etki edebilir)[40], krizler ve beklenmeyen olaylar (ekonomik krizler, doğal afetler, güvenlik tehdidi, Ulusalararası sağlık krizleri vb.)[41], teknolojik gelişmeler ve yenilikler de (internetle beraber siber güvenlik politikalarının ortaya çıkması)[42] değişimi ortaya çıkarabilmektedir. Bunların yanında, fikirler, inançlar, değerler, çıkar grupları,

[33] Paul A. Sabatier, "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein," *Policy Sciences* 21 (1988), 137.
[34] Peter A. Hall ve Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies* 44, no. 5 (December 1996), 938.
[35] Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics* 25, no. 3 (April 1993), 280.
[36] William H. Frey, *Diversity Explosion: How New Racial Demographics Are Remaking America* (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2018).
[37] Claire A. Dunlop ve Claudio M. Radaelli, "The lessons of policy learning: types, triggers, hindrances and pathologies," in. *Practical Lessons From Policy Theories*, ed. Christopher M. Weible ve Paul Cairney (Bristol: Bristol University Press, 2021), 83.
[38] Daniel Béland ve Edella Schlager, "Varieties of Policy Feedback Research: Looking Backward, Moving Forward," *Policy Studies Journal* 47, no. 2 (May 2019), 184.
[39] David Dolowitz ve David Marsh, "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature," *Political Studies* 44, no. 2 (1996), 344.
[40] Robert O. Keohane ve Joseph S. Nye Jr, *Power & Interdependence* 4th Ed. (New York: Pearson, 2012).
[41] Thomas A. Birkland, After Disaster: Agenda-Setting, Public Policy and Focusing Events (Washington DC: Georgetown University Press, 1997); Rob A. DeLeo, Kristin Taylor, Deserai A. Crow ve Thomas A. Birkland, "During Disaster: Refining the Concept of Focusing Events to Better Explain Long-Duration Crises," *International Review of Public Policy* 3, no. 1 (2021).
[42] Roberta Benini, "Some key policy issues related to technology change, knowledge and absorption capacities in a country comparison perspective," *Economic Change and Restructuring* 49, no. 2-3 (August 2016).

kamuoyu, yargı kararları gibi politika değişimine sebep olan birçok nedensel faktör sayılabilir.

Nedensel faktörler, politika değişimini tek başlarına ortaya çıkarabilir. Bunun yanında bu faktörler, birbirleriyle etkileşime girerek ve farklı kombinasyonlar veya olaylar örgüsü oluşturarak da değişimi tetikliyebilirler. Bu da değişim sürecini çok boyutlu ve karmaşık bir hale getirmektedir. Nitekim, politika süreci ve değişiminin karmaşık yapısını analiz etmek ve anlamak için araştırmacılar birçok kuram ve çerçeve ortaya koymuşlardır. Bu kuram ve çerçevelerin her biri politika süreci ve değişimini farklı nedensel faktörleri merkeze alarak farklı perspektiflerden değerlendirmektedir.

Bu çalışma, Türkiye'de tütün politikaları değişimini konu edinmektedir. Tütün politikaları değiminin nedensel faktörleri ya da bu değişimin neden ve nasıl meydana geldiği "Fikirler" ve "Çoklu Akımlar Kuramı" çerçevesinde analiz edilecektir. Her iki yaklaşım da kamu politikası literatüründe politika değişiminin analizi için yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu iki kuramsal çerçeve, takip eden bölümde detaylı olarak açıklanmaya çalışılacaktır.

1.2. Politika Değişimi: Temel Kavramlar ve Kuramsal Çerçeve

1.2.1. Fikirler (Ideas)

Fikirler, son yıllarda kamu politikası çalışmalarında oldukça ilgi gören bir kavramdır. Özellikle kamu politikası süreçlerini ve politika değişimini anlamak için kullanılan bir dinamik haline gelmiştir. Fikirler, siyasal davranışların ana kaynağı olması nedeniyle birçok çalışmada kamu politikası süreçlerini, sonuçlarını ve değişimini şekillendiren temel değişkenlerden biri olarak ele alınmaktadır.[43] Bu anlamda fikirler, kişilerin problemleri fark etmesi ve anlamasında yardımcı olan ve bu problemlerin hangisinin önemli, hangisinin daha az önemli veya önemsiz olduğuna dair yorumlayıcı çerçeveler sunan yapılardır. Bunun yanında, problemin siyasi tezahürü için söylemlerin

[43] Daniel Beland and Robert Henry Cox (ed.), *Ideas and Politics in Socail Science* (New York: Oxford University Press, 2011); Franf R. Baumgartner, "Ideas and Policy Change," *Governance* 26, no. 2 (April 2013); Jonathan C. Kamkhaji and Claudio M. Radaelli, "Don't Think It is a Good Idea! Four Building sites of the Idea School," *West European Politics* 45, no. 4 (2022); Martin B. Carstensen and Matthias Matthijs, "Of Paradigms and Power: British Economic Policy Making since Thatcher," *Governance* 31, no. 3 (July 2018); Paul Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues* 2nd ed. (Bloomsbury Publishing, 2019), 192; Sheri Berman, "Ideational Theorizing in the Social Science since Policy Paradigms, Social Learning and the State," *Governance* 26, no. 2 (April 2013).

belirlenmesinde veya iletişimin yapılandırılmasında ve probleme yönelik hedeflerin ve stratejilerin belirlenmesinde temel oluşturmaktadır.[44]

Beland ve Cox'a göre fikirler, bireyler tarafından sahip olunan ve onların tutum ve davranışlarını etkileyen kurumlar tarafından belirlenen inançlardır.[45] Richardson ise fikirleri, siyasal sisteme bulaşan ve mutasyona uğrayan virüsler olarak ifade etmektedir.[46] Bununla birlikte, fikirler kavramının temel bir tanımının olduğunu söylemek de oldukça zordur. Fikirlerin kavramsal olarak bilişsel veya zihniyet süreçlerine işaret etmesi, bu kavramın geniş bir yelpazede değerlendirilmesine ve farklı şekillerde tanımlamasının yapılmasına neden olmaktadır. Kamu politikası literatüründe de yer alan birçok çalışmada yazarlar bu kavrama farklı anlamlar yüklemişlerdir.[47] Buna göre, fikir kavramına yüklenen farklı anlamlar şu şekilde ifade edilebilir:

- Davranışları düzenleyen normlar, düşünce ve eylemi yöneten kurallar[48],
- Siyasal tartışmalarının sınırlarını belirleyen ve kamu politikalarını etkileyen dünya görüşleri, ideolojiler ve paradigmalar[49],
- Politika problemlerini farklı şekilde ifade eden ve yeniden tanımlayan düşünceler[50],
- Politika süreçlerini etkileyen bilimsel bilgi ve uzmanlık[51],
- Bir politika topluluğu içindeki çıkar grupları ve bürokratlar tarafından paylaşılan inançlar ve uluslararası aktörler tarafından paylaşılan inançlar[52],

[44] Daniel Beland and Robert Henry Cox, "Introduction: Ideas and Politics," in *Ideas and Politics in Socail Science*, ed. Daniel Beland and Robert Henry Cox (New York: Oxford University Press, 2011), 3.
[45] Beland and Cox, "Introduction: Ideas and Politics," 6.
[46] Jeremy Richardson, "Government, Interest Groups and Policy Change," *Political Studies* 48, no. 45 (December 2000): 1017.
[47] Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2012, 223; Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2019, 190-191; Paul Cairney, "The role of Ideas in Policy Transfer: The Case of UK Smoking Bans since Devolution," *Journal of European Public* Policy 16, no. 3 (March 2009): 473-474.
[48] John L. Campbell, "Ideas, Politics and Public Policy," *Annual Review of Sociology* 28 (August 2002): 21.
[49] Daniel Beland, "The Idea of Power and the Role of Ideas," *Political Studies Review* 8, no. 2 (2010), 146.
[50] Mark Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century* (Cambridge : Cambridge University Press, 2002), 20-21.
[51] Claudio M. Radaelli, "The Role of Knowledge in the Policy Process," Journal of European Public Policy 2, no. 2 (1995): 160, 165.
[52] Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization* 46, no. 1 (1992), 6.

- Politika süreçlerine hakim olmak için kullanılan dil biçimleri ve söylemler[53],
- Siyasal sistemde yer edinmiş politika çözümleri ve alternatifleri[54],
- Siyasal davranış ve politika sonuçlarını şekillendiren Kurumlar[55]

Yukarıda da ifade edildiği gibi, fikirler, birçok anlamı bünyesinde bulunduran bir kavramlar seti olarak nitelendirilebilir. Ancak, bu çeşitlilik ve çok anlamlılık, fikirlerin hem kavramsal olarak idrak edilmesinde hem de politika süreçleri üzerindeki etkilerinin anlaşılması ve açıklanmasında zorlukları beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla, fikirleri, ilişkisel yapısı ve etkileşim içinde olduğu unsurlarla birlikte değerlendirmek, politika süreçlerine ve politika değişimine olan etkisinin daha iyi anlaşılmasına yardımcı olabilir.

1.2.1.1. Fikir Tipolojileri

Araştırmacıların fikirlere farklı anlamlar yüklemesi kafa karışıklığına neden olabilmektedir. Bu karışıklığı gidermek ve fikirleri daha anlaşılabilir bir düzleme yerleştirmek için farklı fikir tipolojileri kullanılabilir. Nitekim, John L. Campbell bu amaç doğrultusunda bir tipoloji ortaya koymuştur.

Campbell'a göre, farklı fikir türlerini ve bunların etkilerini tanımlamak için iki kavramsal ayrım kullanılabilir. İlk olarak, fikirler, politika sürecinin ve karar alma tartışmalarının *arka planında* yer alan ve genellikle olduğu gibi kabul edilen kurumlardır. Aynı zamanda fikirler, bu tartışmaların *ön planında* yer alan ve karar verici seçkinler tarafından açıkça ifade edilen kavramlar ve teorilerdir[56].

İkinci olarak, fikirler, bilişsel olabilir. Bilişsel düzeyde fikirler, neden-sonuç ilişkilerini belirleyen açıklamalar ve teorik analizlerdir. Bunun yanında fikirler normatif de olabilir. Normatif düzeydeki fikirler, değerler, tutumlar ve kimliklerden oluşur.[57] Bilişsel fikirler, politikaların eldeki sorunlara nasıl çözümler sunduğu, politika programlarının çözülecek

[53] Vivien A. Schmidt, "Speaking of Change: Why Discourse is key to the Dynamics of Policy Transformation," *Critical Policy Studies* 5, no. 2 (2011), 107.
[54] Peter John, "Ideas and Interests, Agendas and Implementation: An Evolutionary Explanation of Policy Change in British Local Governments Finance," *British Journal of Politics and International Relations* 1, no. 1 (April 1999): 42.
[55] Robert C. Lieberman, "Ideas and Institutions in Race Politics," in. *Ideas and Politics in Social Science Research*, ed. Daniel Béland ve Robert Henry Cox (Oxford: Oxford University Press, 2011), 211; R. A. W. Rhodes, "Old Instituonalism," in. The Oxford Handbook of Political Institutions, ed. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman (Oxford: Oxford University Press, 2006), 91
[56] John L. Campbell, *Institutional Change and Globalization* (Princeton: Princeton University Press, 2004), 93.
[57] John L. Campbell, "Ideas, Politics, and Public Policy," *Annual Review of Sociology* 28 (2002), 23-24.

sorunları nasıl tanımladığı ve bunları çözecek yöntemlerin nasıl belirlendiğini ifade eder. Normatif fikirler ise siyasi eyleme değerler atfeder ve uygunluklarına atıfta bulunarak politikaları meşrulaştırmaya hizmet ederler. Normatif fikirler, politikaların kamuoyunun istek ve ideallerini nasıl karşıladığını ve kamusal yaşamın ilke ve normlarında nasıl yankılandığını ifade eder. Bilişsel fikirler, "ne olduğunu ve ne yapılması gerektiğini" açıklarken, normatif fikirler "ne yapılması gerektiği" ışığında "ne olduğu hakkında neyin iyi veya kötü olduğunu" gösterir.[58]

Bu ikili ayrım bağlamında dört tip fikir tanımlaması yapılabilir: Politika paradigması, kamuoyu duyarlılığı (Public sentiments), programlar ve çerçeveler (Frames).[59] Politika paradigması ve kamuoyu duyarlılığı politika sürecinin arka planında yer alırken, programlar ve çerçeveler politika sürecinin ön planında yer almaktadır.[60] Arka plandaki fikirler genellikle kanıksandığı için değişimi zorlaştırma eğilimindedir. Ön plandaki fikirler ise yer edinmemiş veya tartışmalı olduğundan ve statükoya meydan okumak için kullanıldığından, değişimi kolaylaştırma veya mümkün kılma eğilimindedir.[61]

Politika paradigması, karar vericilerin problemin çözümü için algılayabilecekleri alternatifleri sınırlandırarak karar verme ve değişimi kısıtlayan yapılarıdır. Bu çerçevede politika paradigması, statükoyu koruyan veya politika istikrarını sağlayandır. Aynı zamanda politika paradigması, belirli bir aktörler topluluğu tarafından paylaşılan ve sorun çözmeyi kolaylaştıran yapılardır.[62] Bu bağlamda, politika paradigması hem sınırlandıran hem de çözüm üreten bir fonksiyona sahiptir.

Bunların yanında, politika paradigması değişime neden olabilir veya paradigma değişimi politika değişimini tetikleyebilir. Başka bir ifadeyle, politika paradigması değiştirici bir fonksiyona da sahiptir. Örneğin, yirminci yüzyılın başlarında firma yöneticileri, karlılığın ve rekabetin üretimin kontrolüyle sağlanacağı fikrine sahipti. Firma politikaları, organizasyon yapısı ve üretim süreci bu paradigma çerçevesinde şekillendi. Ancak, sonraki yıllarda üretimin kontrolü politikasında birçok problem yaşanmaya başladı.

[58] Vivien A. Schmidt, "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse," *Annual Review of Political Science* 11 (2008), 306-307.
[59] Campbell, "Ideas, Politics, and Public Policy," 22-29.
[60] Beland, *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*, 19.
[61] Campbell, *Institutional Change and Globalization*, 93.
[62] Marcus Carson, *From Common Market to Social Europe? Paradigm Shift and Institutional Change in European Union Policy on Food, Asbestos and Chemicals, and Gender Equality* (Stockholm: Stockholm University, 2004), 38; Campbell, *Institutional Change and Globalization*, 95.

1930'larda problemlerin çözümü ve karlılığın ve rekabetin sağlanması için satış ve pazarlamanın kontrol edilmesi gerektiği düşüncesi hakim oldu.[63] Paradigmanın değişmesi, yönetici tercihlerinde, organizasyon yapısında ve firma politikalarında değişimi ortaya çıkardı.

Kamuouyu duyarlılığı, politikaların veya programların hem politika yapıcılar hem de seçmenler için kabul edilebilirliğini sağlayarak meşrulaştırmaktadır. Kavram, politikaların veya programların çerçevesini belirleyerek karar vermeyi sınırlandırmakta ya da mümkün hale getirmektedir.[64] Beland, kamuoyunun duyarlılığını vatandaş algısı olarak nitelendirmekle birlikte, kavramın sadece bu düşünceyi ifade etmediğini belirtmektedir. Kamuoyu duyarlılığı aynı zamanda kültürel kategorilere ve anlayışlara da işaret edebilmektedir.[65] Değerler, normlar, kimlikler ve ortak olarak paylaşılan beklentiler bu kategoriye örnek olarak verilebilir.[66]

Programlar, politika süreçlerinde ön planda yer almaktadır. Programlar, karar verenlere belirli sorunların nasıl çözüleceği konusunda yol göstererek karar vermeyi ve değişimi mümkün kılan veya kolaylaştıran, politika reçeteleri ve kurumsal stratejiler gibi unsurları içeren kavramlar ve teorilerdir.[67] Programlar, politika yapıcıların net ve belirli bir eylem rotası çizmelerine yardımcı olan yol haritaları oluşturur. Politika yapıcıların amaçlarını ve stratejilerini ortaya koydukları parti programları ve kalkınma planları programlara örnek olarak gösterilebilir.[68]

Bir konuyu tanımlamak/tanıtmak olarak da ifade edilebilen Çerçeveler, politika yapıcıların programlarını ve değişikliklerini seçmenlerine ve zaman zaman da birbirlerine karşı meşrulaştırmalarını sağlayan yapılardır.[69] Diğer bir ifadeyle çerçeveler, politika aktörlerinin politika önerilerini ve programlarını gerekçelendirmek ve tanıtmak,

---

[63] Neil Flingstein, *The Transformation of Corporate Control* (Cambridge: Harvard University Press, 1990), 116-117.
[64] Campbell, *Institutional Change and Globalization*, 96.
[65] Beland, *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*, 19.
[66] Peter J. Katzenstein, "Introduction: Alternative Perspectives on National Security," in *The Culture of National Security*, ed. Peter J. Katzenstein (New York: Columbia University Press, 1996), 7; Campbell, *Institutional Change and Globalization*, 96.
[67] Campbell, *Institutional Change and Globalization*, 98.
[68] Judith Goldstein and Robert O. Keohane, "Ideas and foreign policy: An analytical framework," in *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, ed. Judith Goldstein and Robert O. Keohane (Ithaca: Cornell University Press, 1993), 3-4; Beland, *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*, 19.
[69] Campbell, *Institutional Change and Globalization*, 98.

kamuoyunu ve çıkar gruplarını bunları desteklemeye ikna etmek için harekete geçirdikleri semboller ve kavramlardır.[70] Çerçeveler oldukça stratejik niteliktedir ve destekledikleri politikaları meşrulaştırmak ve karşı oldukları politikaları gayri meşrulaştırmak için ideolojik ve kültürel köklerden yararlanırlar.[71]

Fikirleri farklı türleri bağlamında değerlendirmek politika sürecindeki etkilerinin anlaşılmasına yardımcı olmaktadır. Fikirler, politika sürecinin farklı seviyelerinde rol oynayabilmektedir. Daha açık bir ifadeyle, fikirler, problemlerin tanımı ve gündeme getirilmesi, politikaların oluşturulması, karar verme, politikaların uygulanması, değerlendirilmesi ve değişimi aşamalarının her birinde etki gücüne sahiptir. Örneğin, politika uygulama aşamasında kamu görevlisinin bilgisi, dünya görüşü gibi fikirsel yapılar uygulama programını etkileyerek yeniden şekillendirilebilmektedir. Hatta politikalar değişebilmekte veya politikalar ortadan kaldırılabilmektedir.

1.2.2. Çoklu Akımlar Kuramı

Çoklu Akımlar Kuramı (ÇAK), Kingdon tarafından Amerika'daki federe devletlerin gündem belirleme süreçlerini "akımlar" metaforunu kullanarak analiz etmek için oluşturduğu kamu politikası süreci kuramlarından biridir. ÇAK, problem, politika ve siyaset akımlarının bir araya gelerek oluşturduğu politika penceresi vasıtasıyla kamu politikalarında yaşanan değişimlerin neden ve nasıl meydana geldiğini açıklamaya çalışan teorik bir çerçevedir. Kuram, araştırmacılar tarafından gündem belirlemenin yanında politika sürecinin farklı aşamaları, politika değişimi ve politika başarısı gibi olguların analizi için de kullanılmaktadır.

Bu başlık altında da ÇAK'ın temel bileşenleri anlatılacaktır. Bu bağlamda öncelikle Kuram'ın kamu politikası literatüründeki yerini ve farklı politika alanlarındaki kullanımını görebilmek adına ÇAK'a ilişkin literatürden bahsedilecektir. Daha sonra, karar verme süreçlerini açıklamak için kullanılan ve Kingdon'un Kuram'ı ortaya koyarken esinlendiği bir metafor olan çöp kutusu modeli ve ÇAK arasındaki ilişki açıklanacaktır. Sonrasında ÇAK'ın varsayımları ve ÇAK'ın yapısal özellikleri (Problem, Politika, Siyaset Akımları, Politika Penceresi ve Politika Girişimcileri) ifade edilecektir.

[70] Beland, *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*, 19.
[71] Daniel Beland, "Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective," *Social Policy & Administration* 39, no. 1 (February 2005), 9-10.

1.2.2.1. Çoklu Akımlar Kuramı'na İlişkin Literatür

1984 yılından günümüze sürekli olarak gelişen ve giderek artan bir ilgi gören ÇAK, kamu politikası süreçlerini analiz etmek için kullanılan önemli kuramlardan biri haline gelmiştir. İlk olarak Kingdon tarafından Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) farklı politika alanlarında gündem belirleme süreçlerinin analizi için kullanılmıştır. ÇAK, günümüzde araştırmacılar tarafından farklı ülkelerde, siyasal sistemlerde, yönetim düzeylerinde (ulusal, bölgesel ve yerel) ve politika alanlarında kamu politikası süreçlerini analiz etmek için kullanılmaktadır.

ÇAK, kamu politikası çalışmalarında en çok atıfta bulunulan ve en çok kullanılan yaklaşımlardan biridir. Google Akademik verilerine göre sadece Kingdon'un kitabına 30.000'in üzerinde atıfta bulunulmuştur.[72] Web of Science verilerine göre günümüze kadar 3000'in üzerinde makale (bunların yarısından fazlası 2015 yılı sonrası) ve 1200'ün üzerinde sempozyum metni tarafından farklı politika meselelerinin analizi için kullanılmıştır. Bunların yanında, ÇAK'ın literatürdeki yerini görebilmek adına sistematik literatür araştırmalarından da faydalanılabilir.[73] Bunlardan en dikkat çekeni Jones ve arkadaşları tarafından yapılan ve 311 araştırma makalesini kapsayan çalışmadır. Bu makalelerde 65 farklı ülkede ve çeşitli yönetim düzeylerinde 22 farklı politika alanı analiz edilmiştir.[74] Bu verilere göre Kuram'ın kendine geniş bir uygulama alanı bulduğunu söylemek yanlış olmaz. ÇAK literatürünün daha iyi anlaşılması adına Kuram'ı kullanarak analiz yapan çalışmaları çalışılma yeri, politika alanları, politika sürecinin aşamaları ve çalışmaların kullandıkları yöntem ve teknikler bağlamlarında sınıflandırarak ele almak faydalı olacaktır.[75]

---

[72] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 1.

[73] Christopher M. Weible ve Edella Schlager, "The Multiple Streams Approach at the Theoretical and Empirical Crossroads: An Introduction to a Special Issue," *Policy Studies Journal* 44, no. 1 (February, 2016), 5-12; Jones vd., "A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review," 13-36; Paul Cairney ve Michael D. Jones, "Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?," *Policy Studies Journal* 44, no. 1 (February, 2016), 37-58; Rawat and Morris, "Kingdon's "Streams" Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century?," 608-638; Herweg, Zahariadis ve Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications".

[74] Jones vd., "A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review," *Policy Studies Journal* 44, no. 1 (February, 2016).

[75] Rawat ve Morris, "Kingdon's "Streams" Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century?," 613-616; Reimut Zohlnhöfer, Nicole Herweg ve Friedbert Rüb, "Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction," *European Journal of Political Research* 54, no. 3 (August, 2015), 414.

Kuram'ın ilk olarak ABD siyasal sisteminde ve politikalarında uygulanmış olması farklı ülkelerde ve sistemlerde uygulanabilir olacağına dair endişeler ortaya çıkarmış ve bu yönü itibariyle de eleştirilmiştir.[76] Günümüzde de yapılan çalışmaların çoğunda ABD uygulamalarının yaygın olduğu görülmektedir. Nitekim Jones vd., yaptığı çalışmada ele aldıkları makalelerin yarısına yakınında ABD'deki politikaların analizi yapılmıştır.[77] Bununla birlikte, Kuram'ın ABD dışında da farklı ülkeler ve siyasal sistemlerde oldukça yaygın olarak kullanıldığı söylenebilir.[78] Yukarıda da ifade edildiği gibi Avrupa, Asya, Avusturalya ve Afrika kıtalarında farklı siyasal sistemlerden 65 farklı ülkede ÇAK analiz için kullanılmıştır.[79]

Kingdon, 1970'li yıllarda ABD sağlık, ulaşım ve maliye politikalarını ÇAK'ı kullanarak analiz etmiştir.[80] Kuramın farklı ülkelerde de analiz için kullanılmaya başlanmasıyla birlikte ÇAK'ın uygulandığı politika alanları da çeşitlenmiştir. Araştırmacılar yaptıkları çalışmalarda daha çok sağlık, çevre, yönetim, eğitim, refah, ulaşım, ekonomi alanlarına odaklanmışlardır. Ayrıca, enerji, iklim, halk sağlığı, orman, anayasa, din, teknoloji, tarım, dış politika alanlarında ÇAK kullanılarak birçok analiz yapılmıştır.[81]

Kingdon, 1984 yılında ÇAK'ı belirli politika alanlarında gündem belirlemenin analizi için kullanmıştır. 1991 yılında Sabatier, Kuram'ın politika sürecinin diğer aşamalarının analizi için kullanılmasını önermiştir.[82] 1992 yılında ise Zahariadis, Kuram'ı gündem belirleme yanında karar verme süreçlerinin analizi için kullanmıştır.[83] İlerleyen süreçte

[76] Zohlnhöfer, Herweg ve Rüb, "Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction," 412.
[77] Jones vd., "A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review," 19.
[78] Heather Lovell, "The Role of Internatıonal Policy Transfer Within the Multiple Streams Approach: The Case of Smart Electricity Metering in Australia," *Public Administration* 94, no. 3 (September, 2016), 754-768; Hasan Jafari, Abolghasem Pourreza, AbouAli Vedadhir ve Ebrahim Jaafaripooyan, "Application of the multiple streams model in analysing the new population policies agenda-setting in Iran," *Quality & Quantity* 51, no. 1 (2017), 399-412; Nan Zhou ve Feng Feng, "Applying Multiple Streams Theoretical Framework to College Matriculation Policy Reform for Children of Migrant Workers in China," *Public Policy and Administration Research* 4 (2014): 1-11; Jeremy Ahearne "Public intellectuals within a 'multiple streams' model of the cultural policy process: Notes from a French perspective," *International Journal of Cultural Policy* 12, no. 1 (2006), 1–15.
[79] Rawat ve Morris, "Kingdon's "Streams" Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century?," 613; Jones vd., "A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review," 19.
[80] Zohlnhöfer, Herweg ve Rüb, "Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction," 414.
[81] Jones vd., "A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review," 21; Zohlnhöfer, Herweg ve Rüb, "Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction," 414.
[82] Paul A. Sabatier, "Toward Better Theories of the Policy Process," *Political Science and Politics* 24, no. 2 (Jun, 1991), 151.
[83] Nikolaos Zahariadis, "To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France," *Journal of Public Policy* 12, no. 4 (December 1992), 355-376.

de politika sürecinin farklı aşamaları için ÇAK kullanılarak birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda, karar verme süreçleri[84], politika tasarımı[85], politikanın uygulanması[86] ve politika değişimi[87] gibi farklı aşamaların yanında politika başarısı[88] gibi konular da analiz edilmiştir.

ÇAK'ı kullanarak politika süreçlerini analiz eden çalışmaların uyguladıkları yöntem ve tekniklerden de bahsetmek yararlı olacaktır. Yapılan araştırmaların çoğunluğunda örnek olay incelemesi, görüşmeler, anketler, içerik analizleri ve odak gruplar gibi yöntemler kullanılarak nitel yaklaşımlar tercih edilmiştir.[89] Nicel ve karma yöntemler kullanılarak yapılan çalışma sayısı ise oldukça azdır. ÇAK araştırmacıları arasında nitel metodolojinin güçlü bir şekilde tercih edilmesi, Kuram'ın nicel yöntemler açısından uygulanmasının zor olabileceği yorumunu akıllara getirmektedir.[90]

---

[84] Raquel Gallego, Nicolás Barbieri ve Sheila González, "Reinterpreting the Multiple-Streams Framework from a Process Approach: Decision-Making and Policy-Shift in Public Health Management in Catalonia, 2003–7," in. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*, ed. Reimut Zohlnhöfer ve Friedbert W. Rüb (Colchester, UK: ECPR Press, 2016), 231-250; Philippe De Wals, Maria-Eugenia Espinoza-Moya ve Daniel Béland, "Kingdon's Multiple Streams Framework and the Analysis of Decision-Making Processes Regarding Publicly-Funded Immunization Programs," *Expert Review of Vaccines*, 18, no. 6 (2019), 575-585.

[85] Imelda Simanjuntak, Niki Frantzeskaki, Bert Enserink ve Wim Ravesteijn, "Evaluating Jakarta's flood defence governance: The impact of political and institutional reforms," *Water Policy* 14, no. 4 (2013), 561-580.

[86] Michael Howlett, "Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach," *Public Policy and Administration* 34, no. 4 (October, 2019), 405-430; Luke Fowler, "Problems, politics, and policy streams in policy implementation," *Governance* 32, no. 3 (July 2019), 403-420; Luke Fowler, "Using the Multiple Streams Framework to Connect Policy Adoption to Implementation," *Policy Studies Journal* 50, no. 3 (August 2022), 615-639.

[87] Sabine Saurugger ve Fabien Terpan, "Do crises lead to policy change? The multiple streams framework and the European Union's economic governance instruments," *Policy Sciences* 49 (2016), 35-53; Liting Lin ve Shutao Wang, "China's Higher Education Policy Change from 211 Project and 985 Project to the Double-first-class Plan: Applying Kingdon's Multiple Streams Framework," *Higher Education Policy* 35 (2022), 808-832; Pim Derwort, Nicolas Jager ve Jens Newig, "How to Explain Major Policy Change Towards Sustainability? Bringing Together the Multiple Streams Framework and the Multilevel Perspective on Socio-Technical Transitions to Explore the German 'Energiewende'," *Policy Studies Journal* 50, no. 3 (August 2022), 971-999; Steffen Brunner, "Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany," *Global Environmental Change* 18, no. 3 (August 2008), 501-507.

[88] Nihit Goyal, "Explaining Policy Success Using the Multiple Streams Framework: Political Success Despite Programmatic Failure of the Solar Energy Policy in Gujarat, India," *Politics & Policy* 49, no. 5 (October 2021), 1021-1060; Paul Cairney, "The Transformation of UK Tobacco Control," in. *Great Policy Successes*, ed. Mallory E. Compton ve Paul'T Hart (Oxford: Oxford University Press, 2019), 84-103.

[89] Jones vd., "A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review," 22.

[90] Fabian Engler ve Nicole Herweg, "Of Barriers to Entry for Medium and Large n Multiple Streams Applications: Methodological and Conceptual Considerations," *Policy Studies Journal* 47, no. 4 (November 2019), 905; Jones vd., "A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review," 22; Rawat ve Morris, "Kingdon's "Streams" Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century?, 618.

1.2.2.2. Çöp Kutusu Modeli ve Çoklu Akımlar Kuramı

Kingdon, ÇAK'ı Cohen, March ve Olsen tarafından 1972 yılında geliştirilen çöp kutusu modelinden esinlenerek oluşturmuş ve Kuram'ı 1984 yılında yazmış olduğu "*Agendas, Alternatives and Public Policies"* eseriyle literatüre kazandırmıştır.[91]

Çöp kutusu modeli, karar verme süreçlerinde sorunların ve çözümlerin birbiriyle bağlantı kurarak nasıl bir araya geldiklerini gösteren bir karar verme yaklaşımıdır. Çöp kutusu da organizasyonların verdiği kararları veya seçim fırsatlarını temsil etmesi için kullanılan bir metafordur. Çöp kutusu, karmaşık ve gelişigüzel bir düzeni ifade etmektedir. Çöp kutusu modelinde problemler, çözümler, katılımcılar ve seçim fırsatlarından oluşan dört farklı akım bulunmaktadır. Bu akımlar, bir çöp kutusunun içinde bir araya gelerek problemlerin çözümünü sağlayan kararları meydana getirmektedir.[92] Cohen ve arkadaşları, çöp kutusu modelini "örgütsel anarşiler" olarak adlandırdıkları organizasyonların karar alma süreçlerini analiz etmek amacıyla kullanmışlardır. Örgütsel anarşiler, istikrarlı ve tutarlı kararların alınmadığı ve sistemin sağlıklı bir şekilde işlemediği organizasyonları ifade etmektedir. Bu tür organizasyonlarda kararlar, yanlış tanımlanmış problemler ve çözümler çerçevesinde alınmaktadır. Çöp kutusu modeline göre örgütsel anarşilerin *problematik tercihler*, *belirsiz teknoloji* ve *istikrarsız katılım* olmak üzere üç temel özelliği bulunmaktadır.[93] Örgütsel anarşilerde karar verme süreçleri bu üç özellik çerçevesinde şekillenmektedir.

Problematik tercihler, problemlerin iyi tanımlanmaması ve hedeflerin net bir şekilde ifade edilmemesi nedeniyle karar verme süreçlerinde belirsizliğin ortaya çıkmasını veya bu süreçlerde bilinçsiz bir şekilde hareket edilmesini ifade etmektedir. Bundan dolayı örgütler, tutarsız ve sorunlu tercihlere dayalı olarak faaliyet göstermektedir. Örgüt üyeleri, hem karşı karşıya kaldıkları problemler hem de gerçekleştirmeyi istedikleri hedefler konusunda belirsiz olabilirler. Bu nedenle, tercihlerini gerçekleştirmek veya tercihler temelinde harekete geçmek yerine eyleme geçerek tercihlerin keşfedilmesi söz

[91] John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (NewYork: NY: Harper Collins, 1984).
[92] Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (New York: Routledge, 2016), 292.
[93] John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Edinburgh: Pearson, 2014), 84.

konusudur.[94] Diğer bir ifadeyle, bilinçsiz olarak sürdürülen eylemin bir sonucu olarak tercihlerin ortaya çıkmasıdır.

Belirsiz teknoloji kavramıyla organizasyon teorisindeki standart kullanıma uygun olarak örgüt üyelerinin organizasyonel süreçler ve yöntemler hakkındaki farkındalık düzeyi ifade edilmektedir. Buna göre, organizasyonlarda, örgüt üyeleri kararların alındığı kuralları, yapıları ve süreçleri çok iyi bilmemektedir.[95] Diğer bir ifadeyle, örgütsel anarşilerde, örgüt üyeleri organizasyonların işleyişini anlamamaktadır. Örgütler, deneme yanılma süreci, geçmiş tecrübelerden öğrenme ve ihtiyaçların pragmatik olarak karşılanmasına dayalı olarak çalışmaktadır.[96]

İstikrarsız katılım, farklı aktörlerin farklı zamanlarda alınan kararların bazılarına katılım gösterirken bazılarına ise katılmamasını ifade etmektedir.[97] Aktörler veya katılımcılar karar alma süreçlerine girip çıkarlar, dolayısıyla böyle bir organizasyonun sınırları oldukça değişkendir. Örgüt üyelerinin farklı konulara ayırdıkları zaman ve harcadıkları çaba farklılık gösterir; hatta belirli bir konu içinde bile katılımları bir zamandan diğerine değişir. Örneğin, belirli kritik bir toplantıya kimlerin geldiği ya da davet edildiği ve toplantıdaki etkinlik dereceleri önemli bir farklılık yaratır.[98] Burada vurgulanmak istenen karar alma organlarının yapısının değişkenliğidir.[99] Bu bağlamda, çöp kutusu modeli örgütsel anarşilerin bu üç temel özelliği çerçevesinde karar verme sürecini anlamaya çalışmaktadır.

Kingdon'a göre örgütsel anarşiler federal hükümete oldukça benzemektedir. Buna göre, politika aktörleri hükümetin hangi hedefleri gerçekleştirmesi gerektiği konusunda fikir birliğine sahip değildir ve zaman kısıtlaması nedeniyle genellikle tercihlerini tam olarak tanımlayamadan harekete geçmek zorunda kalabilirler. Bununla birlikte, hedeflerini tanımlayabilseler dahi çoğu zaman bunları nasıl gerçekleştireceklerini bilmezler.

[94] Michael D. Cohen, James G. March and Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly* 17, no. 1 (March, 1972), 1; Michael Lipson, ""Garbage Can Model" of UN Peacekeeping," *Global Governance* 13, no. 1 (January–March 2007), 81.
[95] Lipson, ""Garbage Can Model" of UN Peacekeeping", 82.
[96] Cohen, March and Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," 1.
[97] Lipson, ""Garbage Can Model" of UN Peacekeeping", 82.
[98] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 84.
[99] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 15.

Örneğin, hükümet yoksulluğu bitirmek isteyebilir, ancak bu hedefi tanımlamak ve nasıl gerçekleşeceğini planlamak oldukça zordur.[100]

Karar verme süreçlerine katılım ise oldukça istikrarsız ve değişkendir. Bürokrasi, yasama ve yürütme gibi birçok organ ve kurumun sürece dahil olması nedeniyle örgütsel sınırlar bulanıklaşmakta ve katılım değişkenlik göstermektedir. Örneğin, hiyerarşik bürokrasi içinde bile bazı kişiler resmi konumlarıyla orantılı olmayan bir rol üstlenirken, bazı kişiler ise ciddi yetkilere sahip olmalarına rağmen etkisiz kalmaktadır. Bunun yanında, hükümet dışı aktörler de karar alma süreçlerine girip çıkmaktadır. Dolayısıyla, katılım bir karardan diğer bir karara ve bir zamandan başka bir zamana değişiklik gösterebilmektedir. Kingdon, bu benzerlikler nedeniyle federal hükümeti örgütsel anarşi olarak tanımlamanın yanlış olmayacağını ifade etmektedir.[101]

Çöp kutusu modeline göre bu tür organizasyonlar veya onların karar yapılarında dört ayrı akım vardır. Karar, bir organizasyonda nispeten birbirinden bağımsız 'akımların' sonucu veya yorumudur.[102] Bu akımlar, problemler, çözümler, katılımcılar ve seçim fırsatlarıdır.[103] Problemler dikkat gerektiren ancak belirsizlik koşulları altında tam anlaşılamaması nedeniyle eksik veya yanlış yorumlanarak zayıf bir şekilde tanımlanan sorunlardır. Çözümler, problemlerle ilişkilendirilebilecek fikirler, teknolojiler, politikalar ve diğer seçeneklerden oluşmaktadır. Katılımcılar, belirli bir zamanda bir karar sürecine dahil olanlardır. Bunlar, zaman içinde ve sorunlara göre çeşitlenir veya farklılaşır. Seçim fırsatları, bir organizasyonun karar olarak adlandırılabilecek davranışlar üretmesinin beklendiği durumlardır.[104]

Rasyonel karar verme modeli, bir sorunun tanımlanmasını, çözümlerin üretilmesini ve sorunu çözen kararı vermeyi içeren doğrusal bir süreç gerektirir. Örgütsel anarşilerde ise organizasyonun çok daha karmaşık ve öngörülemez bir ilişkiye sahip olan 'nispeten bağımsız akımlardan' oluştuğu varsayılır.[105] Çöp kutusu modelinde çözümler veya tercih edilen politikalar herhangi bir problemden önce ve bağımsız olarak var olabilir. Yani,

[100] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 84.
[101] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 15; Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 84.
[102] Özer Köseoğlu, "Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri," içinde *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, ed. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı (Ankara: Adres Yayınları, 2013, 2. Baskı), 258.
[103] Cohen, March and Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," 3.
[104] Lipson, ""Garbage Can Model" of UN Peacekeeping", 82.
[105] Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2nd ed., 196.

problemler tanımlanmadan veya net bir şekilde ifade edilmeden önce çözümler ya da politikalar formüle edilmiş olabilir. Bunun yanında, belirli bir çözüm veya politikayı savunanlar onları bir probleme veya seçim fırsatına eklemlemeye çalışabilir. Problemler ve çözümler arasındaki bağ, çözümlerin problemlere rasyonel olarak uygun olmasından ziyade aynı anda ortaya çıkan problemler ve çözümlerin seçim fırsatlarıyla bağlanmasından oluşur.[106]

Organizasyon veya kurumda seçim fırsatı ortaya çıktığında her biri kendi kaynaklarına sahip çeşitli katılımcılar sürece dahil olur. Bu katılımcılar, seçim fırsatına çeşitli problemler eklemleyebilir veya problemler için çeşitli çözümler ortaya koyabilir. Bu bağlamda seçim fırsatı, çeşitli türden problemlerin ve çözümlerin katılımcılar tarafından üretildikçe içine atıldığı bir çöp kutusudur. Tek bir kutudaki çöp karışımı, mevcut kutuların karışımına, alternatif kutulara verilen etiketlere, o anda üretilen çöplere ve çöplerin toplanma ve ortamdan kaldırılma hızına bağlıdır.[107]

Kararlar, kutudaki çöplerin (problemler, çözümler, katılımcılar ve katılımcıların kaynakları) karışımının ve bunların nasıl işlendiğinin bir fonksiyonudur. Buradaki önemli nokta, karar verme sürecine dahil olan katılımcıların kim olduğunun sonucu önemli ölçüde etkilediğidir.[108] Bu nedenle sonuçlar genellikle kurumsal hedeflere değil, organizasyon içinde karar verme süreçlerine hangi katılımcıların daha çok dahil olacağına bağlıdır.[109] Dolayısıyla, katılımcıların belirlediği problemler ve sunmuş olduğu çözümler kritik bir öneme sahiptir. Bir katılımcı tarafından sunulan çözüm, diğer katılımcılar tarafından problemle ilgisiz görülerek reddedilebilir ya da katılımcılar bir çözüm belirlemiş ve bu çözüme yönelik bir problem tespit etmeye yönelmiş ve mevcut problemleri görmezden gelmiş olabilirler. İşte bu seçim bağlamlarında nispeten bağımsız olan akımlar bir araya gelir ve sonuç üretilir.[110]

Cohen ve arkadaşları, çöp kutusu modelini ilk olarak üniversitelerdeki karar alma süreçlerine uygulamıştır. Daha sonra ilkokullar, devlet kurumları ve askeri operasyonların analizinde kullanılmıştır. Kingdon'un bu modeli gündem oluşturma

[106] Lipson, ""Garbage Can Model" of UN Peacekeeping", 82.
[107] Cohen, March and Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," 2.
[108] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 86.
[109] Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2nd ed., 196.
[110] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 86.

konusuna uyarlamasıyla birlikte geniş bir ilgi gördüğü söylenebilir.[111] Kingdon, Amerikan federal yönetiminin örgütsel anarşilere oldukça benzediğini ve çöp kutusu modelinin federal yönetimde gündem belirleme ve kamu politikası yapımı süreçlerinin anlaşılması için uyarlandığını ifade etmiştir.[112]

1.2.2.3. Çoklu Akımlar Kuramı'nın Varsayımları

ÇAK, gündem belirleme ve politika süreçlerinin arka planındaki karmaşık ve dinamik süreçleri göstermektedir. Kingdon, çöp kutusu modeline benzer şekilde, politika yapıcıların problemleri ve hedefleri belirlediği, bürokrasi vb. kurumların hedeflere ulaşmak ve çeşitli çözümler üretmek için kapsamlı analizler yaptığı ve politika yapıcıların da bu çözümler içinden en iyisini seçeceği varsayımına dayanan doğrusal politika yapım sürecini reddetmektedir.[113] Doğrusal modelin aksine Kingdon, bu üç eylemin (problem, çözüm ve seçim) herhangi bir sırada gerçekleşebileceğinden bahseder.[114] Bu bağlamda, ÇAK'a rehberlik eden bazı varsayımlar bulunmaktadır.[115]

Birinci varsayım politika süreçlerinin *muğlaklığıdır* (ambiguity).[116] Muğlaklık, belirsizlik (uncertainty) kavramı ile karıştırılmamalıdır. Belirsizlik, genel bir anlayış veya bilgi eksikliğini ifade etmektedir. Muğlaklık ise aynı durum veya olgu hakkında birçok düşünme biçiminin olması anlamına gelmektedir.[117] Yani, problemlerin farklı bağlamlarda ve farklı aktörler tarafından farklı şekilde tanımlanma ve yorumlanması ve politika gündemine farklı biçimlerde girme potansiyelidir.[118] Örneğin, AIDS bir sağlık problemi olarak görülebilir. Ancak, AIDS'in yayılımı problemi birçok farklı yaklaşımı beraberinde getirmektedir. AIDS sağlık problemi midir? Eğitim problemi midir? Ahlaki bir problem midir? Burada her yaklaşımın savunucuları vardır ve her yaklaşım problemi

[111] Lipson, ""Garbage Can Model" of UN Peacekeeping," 83.
[112] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public* Policies, 86.
[113] Paul Cairney and Nikokaos Zahariadis, "Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Prensents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes," in. *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, ed. Nikolaos Zahariadis (Cheltenham: Edward Elgar, 2016), 93.
[114] Cairney and Zahariadis, "Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Prensents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes," 87.
[115] Nikolaos Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," in. *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier (Cambridge: Westview Press, 2007), 68.
[116] Nicole Herweg, Nikolaos Zahariadis, and Reimut Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," in. *Theories of the Policy Process*, ed. Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier (New York: Routledge, 2018), 18.
[117] Martha S. Feldman, *Order Without Design: Information Production and Policy Making* (Stanford: Stanford University Press, 1989), 5.
[118] Benjamin Hawkins and Jim McCambridge, "Policy Windows and Multiple Streams: An Analysis of Alcohol Pricing Policy in England," *Policy & Politics* 48, no. 2 (2020): 317.

farklı perspektiflerden tanımlamaktadır.[119] Bir başka örnek olarak COVID-19 krizi verilebilir. Bu kriz temelde halk sağlığı problemi olarak görülmektedir. Ancak, bu krizi insan hakları meselesi, ekonomi politikası meselesi veya küreselleşmeyle ilgili bir mesele olarak da düşünmek mümkündür.[120]

İkinci varsayım, *zaman kısıtı* veya *sınırlı zamandır*. Politika yapıcıların politika problemleri ve bunlara yönelik potansiyel çözümler hakkında düşünmek için kısıtlı zamanları vardır. Zaman kısıtı, politika yapıcıların bir probleme hızlı şekilde yanıt verme ihtiyacının yanında ilgilenmeleri gereken çok sayıda meseleden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, politika yapıcılar her bir problemi derinlemesine ele almak için son derece sınırlı bir zamana sahiptir. Politika yapıcıların problemlerle ilgilenme kapasitesinin sınırlı olması nedeniyle sorunlar ve bunlara çözüm sunan politika girişimcileri arasında dikkat çekmek için rekabet vardır.[121]

Üçüncü varsayım, politika yapıcıların *problematik politika tercihleridir*. Problematik politika tercihleri, muğlaklık ve sınırlı zamandan kaynaklanmaktadır. Politika yapıcıların tercihleri şekillendirilebilirdir ve bir konu hakkındaki düşünme biçimleri dikkate aldıkları bilgilere bağlıdır.[122] Politika yapıcılar bilgiyi doğrudan kendileri edinmezler. Politika yapıcılar bilgiyi kısa yollar kullanarak çevrelerindeki çeşitli kaynaklardan edinirler.[123] Sonuç olarak, politika yapıcıların tercihleri sabit ve dışsal olarak verili değildir, bilgi edinme sürecinde ortaya çıkar ve bilgi edinme manipülasyona açık bir süreçtir.[124] Dolayısıyla politika tercihleri, örgütlü çıkarlar, seçmenler, uzmanlar, diğer politika yapıcılar ve politika sürecine dahil olan diğer aktörlerle etkileşimlere yanıt olarak zaman içinde düzeltilebilir, geliştirilebilir veya değiştirelebilir.[125] Başka bir ifadeyle, değişen tercihler, mevcut bilgilerin yerini yeni bilgilerin almasıyla ortaya çıkar. Bu, politika

[119] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 66.
[120] Nicole Herweg, Nikolaos Zahariadis and Reimut Zohlnhöfer, "Travelling Far and Wide? Applying the Multiple Streams Framework to Policy-Making in Autocracies," *Polit Vierteljahresschr* 63, 207.
[121] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "Travelling Far and Wide? Applying the Multiple Streams Framework to Policy-Making in Autocracies," 207.
[122] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 19.
[123] Cairney and Zahariadis, "Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Prensents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes," 93.
[124] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 19.
[125] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 14; Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "Travelling Far and Wide? Applying the Multiple Streams Framework to Policy-Making in Autocracies," 206.

süreçlerine farklı kurumlar ve kişilerin katılımıyla yeni fikirlerin ortaya çıkabileceği anlamına gelir.[126]

Son varsayım, *bağımsız akımlar* veya süreçlerdir. Bu akımlar, problem akımı, politika akımı ve siyaset akımıdır. Çöp kutusu modeline paralel olarak ÇAK, birbirinden bağımsız akımların karar verme süreci veya siyasal sistem içinde aktığını varsaymaktadır.[127] Bir akımdaki gelişmeler diğer iki akımı etkilememektedir.[128] Diğer bir ifadeyle, problemler, politika çözümleri ve siyasi koşullar sürekli olarak ve birbirleriyle bağlantıları olmadan değişmektedir.[129] Örneğin, problemler hükümetten veya halktan bağımsız olarak ortaya çıkmaktadır. Benzer şekilde, gündemde hangi sorunların olduğundan bağımsız olarak başka problemlere çözümler geliştirilmektedir.

Kingdon, muğlaklık, sınırlı zaman ve problematik tercihler varsayımları bağlamında bu üç akımı, bazı problemler siyasallaşabilirken diğerlerinin nasıl siyasallaşamadığını ve bazı politika çözümleri kabul görürken diğerlerinin nasıl süreç dışında kaldığını açıklayabilmek için tanımlamıştır. Karar verilmesi, politika oluşturulması veya politika değişikliğinin gerçekleşebilmesi için her üç akımın da bir politika penceresi yaratacak şekilde bir araya gelmesi gerekmektedir.[130] Başka bir ifadeyle, gündemde olan bir problemin varlığı, uygulanabilir bir çözümün mevcut olduğu ve politika yapıcıların bunu seçme güdüsü ve fırsatına sahip olmasıyla üç akımın aynı anda bir araya gelerek politika penceresi oluşturması gerekmektedir.[131]

1.2.2.4. Çoklu Akımlar Kuramı'nın Yapısal Özellikleri

Kingdon, gündem belirleme, karar verme ve politika değişikliğinin nasıl gerçekleştiğini anlamak için dört temel soruyu yanıtlamaya çalışmaktadır: Problemler politika yapıcıların dikkatini nasıl çeker? Hükümet gündemleri nasıl belirlenir? Kamu politikası tercihleri için alternatifler listesi nasıl oluşturulur ve daraltılır? Bir politika fikrinin

[126] Richard Hoefer, "The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach," *Journal of Policy Practice and Research* 3, no. 1 (March, 2022): 2.
[127] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 20.
[128] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "Travelling Far and Wide? Applying the Multiple Streams Framework to Policy-Making in Autocracies," 207.
[129] Hoefer, "The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach," 2.
[130] Hawkins and McCambridge, "Policy Windows and Multiple Streams: An Analysis of Alcohol Pricing Policy in England," 317.
[131] Cairney and Zahariadis, "Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Prensents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes," 87.

zamanı nasıl gelir? Kingdon bu soruları yanıtlamak amacıyla sağlık kuruluşları, ulusal sağlık sigortası, havacılık, kamyon taşımacılığı ve demiryollarının deregülasyonu konularında vaka çalışmaları yapmıştır.[132] Bu vaka çalışmalarını da çoklu akımlar kuramı çerçevesinde analiz etmiştir.

Bir önceki başlıkta da ifade edildiği gibi ÇAK'ın başlangıç noktası birbirinden bağımsız üç akımdır. Bir problemin önem kazanarak gündeme gelmesi ve nihayetinde bir çözüm bulunarak karara bağlanması için bu bağımsız akımların bir noktada bir araya gelmesi gerekmektedir. Bu akımların bir araya gelmesi politika penceresinin açılmasını sağlamaktadır. Bununla birlikte, ÇAK'a göre bir problem ile bir çözüm arasında doğal bir bağlantı bulunmamaktadır. Bu ikisinin politika girişimcisi tarafından bir araya getirilmesi ve politika yapıcılara sunulması gerekmektedir.[133]

Bu bağlamda, ÇAK beş yapısal bileşenden oluşmaktadır. Bunlar: Problem akımı, politika akımı, siyaset akımı, politika penceresi ve politika girişimcisidir. Bu başlığın devamında beş yapısal bileşen açıklanmaya çalışılacaktır.

1.2.2.1.1. Problem Akımı

ÇAK'a göre, sorun olarak gözlemlenen her durum veya olgu problem değildir. Siyasi bir mesele haline gelebilmesi veya politika gündemine girebilmesi için bir durum veya olgunun problem olarak tanımlanması gerekmektedir. Ancak, aynı durum veya olgu birçok farklı biçimde problem olarak tanımlanabilmektedir. İşsizlik yardımı ya da sosyal yardım alan kişi sayısının yüksek olması bazı aktörler tarafından problem olarak görülmeyebilir. Başka aktörler ise bu durumu bir problem olarak tanımlayabilir ve ilgili kişileri çözüme yönelik politika oluşturulması gerektiğine ikna etmeye çalışabilir. Örneğin, bir aktör bu durumu, hükümetin bu kadar çok sayıda kişiye sosyal yardımda bulunmak için yeterli bütçeye sahip olmadığı ekonomik bir sorun olarak görebilir. Diğer bir aktör, duruma ahlaki bir problem olarak bakabilir ve bu kadar çok insanın çalışarak geçimlerini sağlamak yerine yardım almayı tercih ettiğini belirtebilir. Bir başka aktör ise bu duruma ülkedeki çok sayıda yasadışı göçmenin sebep olduğunu ifade edebilir. Görüldüğü gibi, durum veya olguyu bir problem olarak tanımlamanın birçok potansiyel

[132] John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (NewYork: NY: Harper Collins, 1984); John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Edinburgh: Pearson, 2014).
[133] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 20.

yolu mevcuttur. Burada ÇAK, problemlerin tanımlamasının muğlak ve siyasi doğasını vurgulamaktadır.[134]

Kingdon problemi, gözlemlenen durumlar ile kişinin ideal durum anlayışı arasındaki uyumsuzluk olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma göre problemler algısal ve yorumlayıcı unsurlar içermektedir.[135] Bu yüzden, bazı durumlar diğerlerine göre daha çok dikkat çekmekte ve problem haline gelmektedir. Yani, belirli durumlardaki değişiklikler kişilerin değerlerini ihlal ederek ilgi ve dikkatlerini çekebilir. İnsanlar, değer ve inançları çerçevesinde kararlarını belirleyerek, duruma yönelik mevcut ve geçmiş performansı değerlendirerek veya farklı ülkelerdeki koşulları karşılaştırarak durumları problem olarak tanımlayabilmektedir.[136]

Problem akımının temel meselesi de hükümetin gündemine problemlerin nasıl geldiği veya dikkatini nasıl çektiğidir.[137] Başka bir ifadeyle, bir durumun tanımlanmaya değer bir problem haline nasıl geldiğidir. Bir problemin dikkat çekmesi veya bir durumun problem olarak tanımlanabilmesi için bazı faktörler vardır. Bunlar, *göstergeler* (indicators), *odaklayan olaylar* (focusing events) ve *geri bildirimlerdir* (feedback).[138]

Göstergeler, bir durumun varlığını tespit etmek, süreci gözlemlemek ve varsa değişimin kapsamını değerlendirmek için kullanılan işaretlerdir.[139] Kingdon'a göre göstergeler, sürekli olarak belirli problemlerle ilgili çalışmalar yürüten ve ülkedeki faaliyetleri ve olayları gözlemleyen hükümet, hükümet dışı kuruluşlar, bürokratik kurumlar ve akademisyenler aracılığıyla ortaya konmaktadır.[140] Bir programın maliyeti, bütçe açıkları, işsizlik oranları, bebek ölüm oranları, trafik kazalarındaki ölümler, enerji bağımlılık oranları, akademisyenlerin yapmış oldukları çalışmalar, düşünce kuruluşlarının hazırladıkları raporlar göstergelere örnek olarak verilebilir.[141]

---

[134] Hoefer, "The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach," 2.
[135] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 110.
[136] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 71.
[137] Reimut Zohlnhöfer, Nicole Herweg, and Nikolaos Zahariadis, "How to Conduct a Multiple Streams Study," in. *Methods of the Policy Process*, ed. Christopher M. Weible and Samuel Workman (New York: Routledge, 2022), 29; Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 90.
[138] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 90-103.
[139] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 70.
[140] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 91.
[141] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 70; Nicole Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy* (Cham: Palgrave Macmillan, 2017), 26.

Odaklayan olaylar, planlanmamış, öngörülemeyen, aniden ve nadiren gerçekleşen ve politika yapıcılar ile kamuoyunun aynı anda haberdar olduğu sorunlu durumlardır.[142] Krizler (ekonomik, siyasi, sosyal vb.), doğal afetler (depremler, kasırgalar, seller vb.), teknik kazalar (tren kazaları, uçak kazaları, nükleer kazalar vb.), şiddet suçları (terör saldırıları, okul saldırıları vb.) gibi durumlar odaklayan olaylar olarak adlandırılabilir.[143] Bu olayların yanında Kingdon, politika yapıcıların kişisel tecrübelerini ve güçlü sembollerin etkilerini de odaklayan olaylar olarak nitelendirmektedir. Örneğin, bir konuya etkili bir politika yapıcının kişisel deneyimlerine dayanarak dikkat çekmesi, o konunun hükümet gündeminin merkezine yerleşmesine sebep olabilir.[144] Diğer bir örnek, belirli bir politika alanında sembol hale gelmiş bir politika yapıcının seçilmesi veya göreve gelmesi gündem ve politika değişimine neden olabilir.

Geçmişte uygulanan programlardan alınan *geri bildirimler*, programın çalışıp çalışmadığının veya işe yarayıp yaramadığının anlaşılmasını sağlamaktadır.[145] Hükümet yetkilileri mevcut politikaların işleyişi hakkında geri bildirimler almaktadır. Yetkililer, politikanın uygulanmasını ve buna yönelik harcamaları izler, değerlendirir ve denetler ve şikayetleri tespit eder. Planlandığı gibi çalışmayan veya uygulanmayan politikalar, bir politikanın uygulanmaya başlamasıyla ortaya çıkan yeni sorunlar veya düzeltilmesi gereken beklenmedik sonuçlar, politika yapıcıların dikkatini problemlere çekmektedir.[146] Başka bir ifadeyle, uygulanan politikaların siyaset ve politika çevrelerine etki etmesidir.[147] Bununla birlikte, geri bildirimler olumsuz olabileceği gibi olumlu da olabilmektedir. Bir politika alanında çözümün başarılı bir şekilde uygulanması başka bir politika alanında da bu çözümün uygulanmasını ve politikanın değişmesini, hatta başka ülkelere yayılmasını sağlayabilir. Örneğin, 1980'li yıllarda İngiltere'de başlayan özelleştirme politikaları, ilerleyen yıllarda başka ülkelerde de uygulanmıştır.[148]

---

[142] Thomas A. Birkland, *After Disaster: Agenda-Setting, Public Policy and Focusing Events* (Washington DC: Georgetown University Press, 1997), 133.
[143] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 21.
[144] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 96.
[145] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 72.
[146] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 100-101.
[147] Paul Pierson, "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change," *World Politics* 45, no. 4 (July, 1993).
[148] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 72.

Göstergeler, odaklayan olaylar ve geri bildirimler, politika yapıcıların mevcut durum ile arzu ettikleri arasında fark olduğunu gösterebilir. Bununla birlikte, politika yapıcılar günlük olarak çok sayıda problemle karşı karşıya kalmaktadır. Çoğu zaman bu problemlerin büyük bir kısmını görmezden gelmek zorunda kalarak çok azına dikkat edebilmekte ve ilgilenebilmektedir. Bir problemin politika yapıcıların dikkatini çekip çekmemesi, o anda tartışılan diğer problemlere de bağlıdır. Bu yüzden ÇAK problemleri nesnel gerçekler olarak değil, sosyal yapılar olarak görmektedir. Bu, politika yapıcıların dikkatini çekmesi için problem akımında "belirli aktörlerin" bir sorunu tanımlaması gerektiğinin önemli olduğu anlamına gelmektedir. Dahası, bir problemin tanımlanma tarzı çözümleri önemli ölçüde etkilemektedir.[149]

Son yapılan çalışmalarda da problem akımında sorunları tanımlayan belirli aktörlerin olması gerekliliğinden bahsedilmektedir.[150] Bu aktörler, problem aracısı (problem brokers) veya problem girişimcisi (problem entrepreneurs) olarak nitelendirilmektedir. Problem girişimcileri, bir durum veya olguyu problem olarak tanımlayan ve bu problemi politika yapıcılara kabul ettirmek için çalışan kişi olarak tanımlanmaktadır. Problem girişimcileri, tanımladıkları probleme hükümetin dikkatini vermesini ve bununla ilgili harekete geçmesini isterler.[151] Problem girişimcileri, politika girişimcisine benzetilebilir. Ancak iki kavram arasında bir fark bulunmaktadır. Problem girişimcileri, belirli bir durum hakkında harekete geçilmesi gerektiğini savunur. Politika girişimcisi ise probleme yönelik çözümler önermektedir.[152]

[149] Nicole Herweg, Christian Huß, and Reimut Zohlnhöfer, "Straightening the Three Streams: Theorizing Extensions of the Multiple Streams Framework," *European Journal of Political Research* 54, no. 3 (August, 2015): 436; Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 22.

[150] Ishani Mukherjee, ve Michael Howlett, "Who Is a Stream? Epistemic Communities, Instrument Constituencies and Advocacy Coalitions in Public Policymaking," *Politics and Governance* 3, no. 2 (2015); Åsa Knaggård, "The Multiple Streams Framework and the problem broker," *European Journal of Political Research* 54, no. 3 (August, 2015); Åsa Knaggård, "Framing the Problem: Knowledge-Brokers in the Multiple-Streams Framework," In. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints. Assessing the Multiple-Streams Framework*, ed. Reimut Zohlnhöfer and Friedbert W. Rüb (Colchester, UK: ECPR Press, 2016).

[151] Knaggård, "The Multiple Streams Framework and the Problem Broker," 452; Hoefer, "The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach," 3.

[152] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 22.

Sonuç olarak, problem akımında bir durumun problem olarak tanımlanması ve problemin diğer sorunlardan önce hükümetin dikkatini çekerek gündeme gelmesi gerekmektedir. Bu koşullar sağlandığında problem akımı hazır hale gelmektedir.

1.2.2.1.2. Politika Akımı

Politika akımı, tanımlanan problemlere yönelik politika alternatiflerinin/çözümlerinin oluşturulduğu akımdır. Bu farklı çözümler zaman içinde birbirleriyle etkileşime girer ve rekabet eder. Bunların içinden probleme çözüm olabilecek nitelikte olanlar ön plana çıkar ve değerlendirilmeye alınır. Bir çözümün değerlendirilmeye alınıp alınmayacağını ise politika topluluğu belirler. Bu bağlamda, politika akımının iki temel bileşeni *politika topluluğu* ve *politika çorbası*/politika ilkel çorbasıdır (policy primeval soup).[153]

Politika topluluğu, belirli bir politika alanındaki problemlere yönelik politika alternatifleri geliştiren parlamento uzmanları, bürokratlar, çıkar grupları, akademisyenler, gazeteciler, düşünce kuruluşlarındaki araştırmacılar ve danışmanlar gibi aktörlerden oluşan ve politika alanlarına göre farklı aktör bileşimleri gösteren topluluktur.[154] Bir topluluğun yapısı ve bileşimi, bir çözümün veya fikrin özellikleri üzerinde derin bir etkiye sahip olabilir.[155] Bir politika topluluğunun parçası olmanın ön koşulu, politika topluluğunun diğer üyeleriyle etkileşim kurmaktır. Etkileşim, bir politika topluluğunun üyelerinin birbirlerinin fikirlerine, önerilerine ve araştırmalarına aşina olmaları durumunda söz konusu olmaktadır.[156]

Politika topluluğundaki üyeler, farklı politika fikirlerini savunan ve bunlar hakkında tartışan politika uzmanlarıdır. Bu politika fikirleri, Kingdon'un *politika çorbası*nı oluşturmaktadır.[157] Zahariadis politika çorbasını, fikirlerin çorbası olarak da adlandırmaktadır.[158] Kingdon'a göre politika topluluğunda üretilen fikirler, doğal seleksiyon sürecini andırmaktadır. Biyologların ilkel çorba olarak adlandırdıkları

[153] Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, 28; DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 18.
[154] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 117; Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 72; Nicole Herweg, "Clarifying the Concept of Policy-Communities in the Multiple-Streams Framework," in *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*, ed. Reimut Zohlnhöfer and Friedbert W. Rüb (Colchester, UK: ECPR Press, 2016), 132.
[155] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 18.
[156] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 120.
[157] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 23.
[158] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 72.

ortamda moleküllerin yaşam oluşmadan önce yüzdüğü gibi fikirler de politika çorbasının yani politika topluluklarının içinde yüzmektedir.[159]

Politika fikirleri, topluluk üyeleri arasında akarak birbirlerini etkilemektedir. Bu etkileşim sürecine yumuşama (softening up) adı verilmektedir. Bu sürecin ilk aşamasında, fikirler ortaya atılır ve fikirler hakkında raporlar, dokümanlar ve tasarılar hazırlanır, makaleler yayınlanır, konferanslar düzenlenir, konuşmalar ve tartışmalar gerçekleştirilir. Sonrasında, ilk aşamada alınan geri bildirimler ve tepkiler çerçevesinde fikirler revize edilir, değiştirilir veya birbirleriyle birleşir ve yeni haliyle tekrar sunulur.[160]

Tartışma, ikna etme ve eleme, yumuşama sürecinin temel özellikleridir. Başlangıçta politika çorbasında yüzen fikirlerin sayısı oldukça fazladır. Ancak, yumuşama sürecinde fikirler, her birinin politika topluluğunun önemli bir kısmı tarafından desteklendiği, sayılarının oldukça azaldığı ve uygulanabilir hale geldiği noktaya kadar elenmektedir. Kısacası, birçok politika fikri içinden bazıları ön plana çıkmakta ve daha ciddi biçimde ele alınmaktadır.[161] Bunlar, 'hayatta kalan fikirler' olarak ifade edilmektedir.

Fikirlerin hayatta kalabilmeleri ve seçim aşamasına gelebilmeleri için bazı kriterleri karşılamaları gerekmektedir. Bunlar, teknik uygulanabilirlik, bütçeye uygunluk, politika topluluğunun baskın değerlerine uyum, kamuoyunun rızası, siyasal destek ve öngörülebilir engellerdir.[162]

Teknik uygulanabilirlik ve bütçeye uygunluk, bir politika fikrinin amaçlandığı gibi uygulanmasının mümkün olup olmadığının ele alınmasıdır.[163] Politika topluluğunun baskın değerlerine uyum meselesinde ise akla ilk gelen ideolojik (liberal, muhafazakar, milliyetçi vb.) bir değerlendirmedir. Kingdon'a göre ise bu değerler sadece ideolojik değildir. Eşitlik, etkinlik, verimlilik, adalet gibi kavramlar da politika topluluğu üyelerinin savunduğu değerler arasında yer alabilmektedir. Örneğin, ideolojik olarak uygun olmakla birlikte, eşitsizliğe ve haksızlığa neden olan bir fikir elenebilmektedir.[164]

---

[159] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 116-117.
[160] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 18; Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 117.
[161] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 23.
[162] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 131.
[163] Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, 28; Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2020, 198.
[164] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 135-137.

Bunların yanında, fikirlerin halk tarafından kabul edilebilir olması ve karar alma sürecine geçişini sağlayacak siyasal desteği de alabilmesi gerekmektedir.[165] Bu kriterleri sağlayabilen fikirler hayatta kalabilecek ve politika haline gelebilecektir.

Bu kriterlerin dışında fikirlerin hayatta kalabilmesi için farklı etkenlerden de bahsetmek mümkündür. Örneğin, fikirlerin anayasal düzenlemelere uygun olması gerekir veya Avrupa Birliği'ne (AB) üye ülkelerde AB hukukuna uygun olmayan fikirlerin hayatta kalma şansı yok denilecek kadar azdır. Başka bir örnek patika bağımlılığı üzerinden verilebilir. Bir fikir geçmişte uygulanan başarılı bir politikadan güçlü bir şekilde sapıyorsa bir alternatif olma ihtimali oldukça düşüktür. Bunların yanında, politika akımında etkili olan dış faktörlerin de dikkate alınması gerekmektedir. Ortaya konan fikirlerin daha önce başka ülkelerdeki başarılı uygulamaları politika çözümü olarak meşruiyet kazanmalarını sağlamakta ve kabul edilebilirliğini artırmaktadır.[166]

Uluslararası devlet dışı aktörler de politika çözümlerini etkileyebilmektedir. Günümüzde Birleşmiş Milletler, Dünya Sağlık Örgütü, Dünya Ticaret Örgütü gibi aktörler, iklim değişikliği, salgınlar ve hastalıklar, sürdürülebilirlik, yoksulluk, eşitsizlik, kalkınma, kriz ve güvenlik gibi küresel sorunlarla mücadele etmek ve çözüm üretebilmek için uluslararası işbirliği zemini oluşturmaya çalışarak küresel kamu politikaları üretebilmektedir.[167] Dolayısıyla devlet dışı aktörler, devletlerin ulusal politikalarına ve bunların tasarımlarına etki ederek değiştirebilmektedir.[168]

Politika akımı, hayatta kalma kriterlerini karşılayan en az bir uygulanabilir politika alternatifi mevcut olduğunda hazır hale gelmektedir.

---

[165] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 139; Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2020, 198.

[166] Reimut Zohlnhöfer ve Friedbert W. Rüb, "Introduction: Policy-Making under Ambiguity and Time Constraints," in. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints Assessing the Multiple-Streams Framework*, ed. Reimut Zohlnhöfer ve Friedbert W. Rüb (Colchester, UK: ECPR Press, 2016), 5; Herweg, Zahariadis ve Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 23-24.

[167] Kim Moloney and Tim Legrand, "Actors, alterations, and authorities: three observations of global policy and its transnational administration," *Policy and Society* 43, no. 1 (2024), 1; Diane Stone and Kim Moloney, "The Rise of Global Policy and Transnational Administration," in. *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*, ed. Diane Stone and Kim Moloney (Oxford: Oxford University Press, 2019), 3; Diane Stone, "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Network," *Policy Studies Journal* 36, no. 1 (2008), 20.

[168] Diane Stone, *Making Global Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), 22; Moloney and Legrand, "Actors, alterations, and authorities: three observations of global policy and its transnational administration," 5.

1.2.2.1.3. Siyaset Akımı

Bağımsız akımlardan sonuncusu siyaset akımıdır. Politika akımı, politika alt sistemleriyle ilişkiliyken, siyaset akımı doğrudan siyasal sistemle ilgilidir. Politika akımında tartışma ve ikna etme temel etkileşim biçimidir. Siyaset akımında ise pazarlık ve güç kullanma ön plana çıkmaktadır.[169] Siyaset akımı, bir fikir veya çözümü kimin desteklemeye istekli ya da kimin karşı çıktığıyla ilgilidir. Bu akımın temel meselesi, bir çözümün gündeme gelmesi veya politikanın değişmesi için gerekli olan siyasal desteğin olup olmadığıdır. Siyaset akımı, kamuoyu görüşü veya psikolojisi, baskı gruplarının kampanyaları, seçim sonuçları, meclisteki parti veya ideolojik dağılım, yönetimin değişmesi gibi unsurlardan oluşmaktadır. Kingdon bu unsurları üç kategori altında toplamaktadır: *Ulusal psikoloji/ruh hali* (National mood), *çıkar grupları* ve *hükümet ve yönetimdeki değişim*.[170]

Ulusal psikoloji, belirli bir ülkedeki oldukça fazla sayıda bireyin ortak noktada buluştuğu ve aynı biçimde düşünme eğiliminde olduğu ve bu psikolojinin de zaman zaman değişebildiği fikrini ifade etmektedir. Kingdon ulusal psikolojinin ülkedeki iklim, kamuoyu değişimi ve toplumsal hareketler olarak da nitelendirilebileceğini ifade etmektedir.[171]

Politika yapıcılar ulusal psikolojiye karşı duyarlı davranmakta ve buna göre programlama yapmaktadır. Dolayısıyla, ulusal psikolojideki değişimler politika gündemi ve sonuçları üzerinde önemli etkilere sahiptir.[172] Bu değişimi gözlemleyen politika yapıcılar, gündemdeki bazı maddeleri desteklemekte ya da tam tersine diğerlerinin beklentilerini azaltmaktadır.[173] Daha açık bir ifadeyle, politika yapıcılar ulusal psikolojinin belirli bir proje ya da programdan yana olduğunu düşünüyorlarsa gündeme alma ihtimalleri yükselir. Aksine şüpheyle yaklaşan bir ulusal psikoloji varsa projenin gündeme alınması önemli ölçüde zorlaşır.[174] Ulusal psikoloji, politika akımındaki teknik uygulanabilirlik kavramıyla karıştırılmamalıdır. Ulusal psikoloji, tutum ve davranışlarla ilgili algısal bir durumdur. Politikaların hayata geçirilebilmesi veya uygulanabilir olması için dikkate

[169] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 24.
[170] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 145-146;
[171] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 20; Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 146.
[172] Zohlnhöfer, Herweg, and Zahariadis, "How to Conduct a Multiple Streams Study," 35; Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 147.
[173] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 73.
[174] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 20.

alınması veya sağlanması gereken unsurlardan biridir. Bunun yanında, yukarıda da ifade edildiği gibi siyaset akımı içerisinde gündem ve politika değişimine de sebep olmaktadır.

Çıkar grupları siyasal sistem içinde birçok bağlantıya sahip olması ve siyasi aktörlerle ilişkileri nedeniyle siyaset akımının önemli bir unsurudur.[175] Çıkar gruplarının bir meseleye desteği veya muhalefeti gündemin belirlenmesi ve politika değişimi üzerinde etkili olabilmektedir. Bir fikre çıkar gruplarının destek olması, o fikrin gündeme gelme olasılığını güçlendirmektedir. Aksine, çıkar gruplarının bir fikre karşı çıkması, o fikrin yok olmasına neden olabilmektedir.[176] Ancak, her destek ve muhalefet durumunun da siyasette bir karşılık bulduğunu söylemek zordur. Politika yapıcılar, belirli bir konuya yönelik çıkar gruplarının destek ve muhalefeti arasındaki dengeyi tartarlar ve konuya yönelik bir politika oluşturmanın faydalı olup olmayacağını değerlendirirler.[177]

Politka yapıcılar ile çıkar gruplarının ilişkisi kaynaklar, yoğunluk ve bağlantı faktörleri çerçevesinde belirlenmektedir. Finansal araçlar, insan vb. kaynakları elinde bulunduran bir çıkar grubu, bu tür kaynaklara sahip olmayan diğer çıkar gruplarından daha güçlü kabul edilir. Yoğunluk ise bir çıkar grubunun elindeki konuya ne kadar zaman ayırdığı, enerji harcadığı ve düzenli olarak ilgilendiğiyle alakalıdır. Çıkar grubu, bir konu hakkında ne kadar çok faaliyette bulunur ve sesini duyurmaya çalışırsa karşılık bulma ve gündemi belirleme ihtimali o kadar yüksek olmaktadır. Bağlantı, çıkar gruplarının hükümetin içindeki ve çevresindeki insanlarla olan güçlü ilişkisini ifade eder. Böyle bir ilişkiye sahip olan çıkar grubu diğerlerine göre daha avantajlı bir konumdadır. Bu faktörler çerçevesinde politika yapıcılar hangi konunun destek görüp görmeyeceğini belirlemektedir.[178]

Hükümet ve yönetimdeki değişimler siyaset akımının diğer bir unsurudur. Seçim sonucunda devlet başkanının değişimi, meclisteki sandalye dağılımının değişimi, hükümetin değişimi, bir bakanın değişimi, bürokrasi içinde önemli bir aktörün değişimi gibi durumlar gündem ve politika değişimine neden olabilir.[179] Örneğin, bazı bakanlar

[175] Cairney and Zahariadis, "Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Prensents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes," 99.
[176] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 24.
[177] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 150; Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 73.
[178] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 151.
[179] Zohlnhöfer, Herweg, and Zahariadis, "How to Conduct a Multiple Streams Study," 34; Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 153.

veya parlamento üyeleri bir takım politika önerilerine karşı daha açık fikirli olabilir ve benimseyebilir. Bazı fikirler hükümetin veya partinin ideolojisiyle örtüşürken, başka bir hükümetin ya da partinin ideolojisiyle uyuşmayabilir. Dolayısıyla hükümetin bir fikri ideolojisine uygun bulması o fikrin gündeme alınma ihtimalini artırabilmektedir.[180]

Siyaset akımının üç unsuru açıklandıktan sonra şu soru sorulabilir: Ne zaman siyaset akımı birleşmeye hazır hale gelmektedir? Bu soruya siyaset akımı bağlamında cevap vermek problem ve politika akımlarına göre biraz daha zordur. Siyaset akımının üç unsuru belirli bir politika fikri için aynı görüşte olmayabilir. Örneğin, hükümet bir politika önerisine sıcak bakabilir ve bu öneri kamuoyu tarafından da desteklenirken, çıkar grupları bu öneriye karşı çıkabilir.[181] Başka bir örnek, daha etkili veya büyük çıkar grubunun başka bir çıkar grubunun politika önerisine karşı çıkması ve bunun için elindeki kaynakları kullanması siyasi bir karşılık bulmayabilir.[182] Bu bağlamda, siyaset akımının tüm unsurlarının bir öneriye karşı olumlu yaklaşmasına veya bir fikir birliğine varmasına gerek yoktur. Ancak, ÇAK literatüründe siyaset akımı unsurlarından hangisinin diğerlerine göre daha belirleyici olduğu konusu da çok açık değildir.[183]

Herweg, HuB ve Zohlnhöfer yaptıkları çalışmada, politika süreçlerine yönelik nihai karar vericilerin hükümet ve yasama organlarının olması nedeniyle siyaset akımının diğer unsurlarına göre daha belirleyici olduğunu ifade etmektedir. Bu organların bir öneriye yönelik görüşü veya kararı ulusal psikoloji ve çıkar gruplarının kampanyalarından etkilenebilir ancak bu unsurlar tarafından belirlenemez. Dolayısıyla, çıkar gruplarının ve ulusal psikolojinin bir öneriye karşı çıkmasına rağmen o öneriyi siyasi aktörler dikkate alabilir ve politika oluşturabilirler.[184]

[180] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 25; DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 21.
[181] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 25.
[182] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 153.
[183] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 25.
[184] Herweg, HuB, and Zohlnhöfer, "Straightening the Three Streams: Theorizing Extensions of the Multiple Streams Framework," 438-440.

Tablo 1: Çoklu Akımlar Kuramının Temel Özellikleri

ÇAK'ın Bileşenleri	Temel Özellikler
Problem Akımı	Problem tanıma ve tanımlama süreci
Politika Akımı	Politika alternatiflerini oluşturma ve iyileştirme süreci
Siyaset Akımı	Siyasal iklimi belirleyen süreçler
Politika Girişimcisi	Zaman, enerji, itibar ve para gibi kaynaklarını gündemi değiştirmek için kullanan kişi
Politika Penceresi	Politika girişimcilerinin çözümlerini politikaya çevirebilmeleri için oluşan fırsat

Kaynak: Nikolaos Zahariadis, Nicole Herweg, Reimut Zohlnhöfer, Evangelia Petridou, and Vilem Novotny, "Advancing the Multiple Streams Framework," in. *A Modern Guide to the Multiple Streams Framework*, ed. Nikolaos Zahariadis, Nicole Herweg, Reimut Zohlnhöfer and Evangelia Petridou (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023).

1.2.2.1.4. Politika Penceresi

Problem, politika ve siyaset akımları siyasal sistem içinde bağımsız olarak akmaktadır. Gündem ve politika değişiminin mümkün hale gelmesi için bu üç akımın hazır olması ve bir araya gelmesi gerekmektedir.[185] Yani, bir problemin ortaya çıkması, politika topluluğu tarafından probleme yönelik bir çözüm geliştirilmesi ve siyasetin de problemi çözüme kavuşturmak için istekli olması (hükümet değişimi, parti ideolojisi, paradigma değişimi vb.) gerekmektedir.[186] Diğer bir ifadeyle, ÇAK'a göre politika değişimi için üç koşulun gerçekleşmesi gerekmektedir: Birincisi, akımlar birleşme için hazır hale gelmelidir. İkincisi, bir politika penceresi açık olmalıdır. Üçüncüsü, politika girişimcileri akımları bir araya getirmelidir.[187] Kingdon'a göre politika penceresi, politika girişimcilerinin çözümlerini sunmaları veya dikkatleri problemlere çekmeleri için bir fırsattır.[188] Politika girişimcileri de akımları bir araya getirmenin yollarını aramalıdır.[189] Akımların birleştirilmesi bir problemin gündemde kendine yer edinmesini sağlayan veya

[185] Zohlnhöfer and Rüb, "Introduction: Policy-Making under Ambiguity and Time Constraints," 5.
[186] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 172-173.
[187] Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, 29.
[188] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 165.
[189] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 24.

konumunu kaybetmesine neden olan bir faaliyettir.[190] Bu yüzden akımların birleştirilmesi, ÇAK'ın temel özelliklerinden biridir.[191]

Üç bağımsız akımın birleşmesi politika penceresine bağlı olmakla birlikte pencerenin açılması da akımlara bağlıdır. Politika penceresi, herhangi bir akımda meydana gelen değişimlerin bir sonucu olarak açılmaktadır. Yeni bir problem hükümet yetkililerinin veya onlara yakın aktörlerin dikkatini çekerek problem akımında bir değişime neden olabilir ve politika penceresinin açılmasını sağlayabilir. Politika akımında ortaya çıkan yeni bir politika fikri var olan bir problemi çözmek için dikkate değer bir hale getirebilir ve politika penceresini açabilir. Hükümet, meclisteki parti dağılımı veya ulusal psikolojideki değişimler siyaset akımında bir değişime neden olarak politika penceresini açabilir.[192]

Kingdon, pencereyi açan veya gündem değişimine sebep olan unsura göre politika pencerelerini sınıflandırmaktadır. Bunlar problem, siyaset, öngörülebilir ve öngörülemeyen pencerelerdir. Problem ve siyaset pencereleri yukarıda da ifade edildiği gibi problem ve siyaset akımında meydana gelen değişimler sonucunda açılmaktadır.[193] Öngörülebilir pencereler, düzenli olarak gerçekleşen işlemler olarak ifade edilebilir. Bütçe görüşmeleri, faaliyet raporları, düzenli olarak yapılan seçimler öngörülebilir pencerelere örnek olarak verilebilir. Öngörülemeyen pencereler ise beklenmeyen veya kazara gerçekleşen olay ve durumların yaşanması sonucunda açılmaktadır. Tren kazası, sel felaketi veya hükümet krizi sonucunda yapılan yeni seçimler bunlara örnek olarak verilebilir.[194]

Howlett ve Ramesh, Kingdon'un oluşturduğu modelde pencerenin kökeni (problem ya da siyaset) ile kurumsallaşma ve rutinleşme dereceleri arasındaki ilişkiye dayalı olarak dört pencere türü tanımlaması yaptığını ifade etmişlerdir. Ancak, pencerelerin

[190] Dana A. Dolan and Sonja Blum, "The beating heart of the Multiple Streams Framework: Coupling as a process," in. *A Modern Guide to the Multiple Streams Framework*, ed. Nikolaos Zahariadis, Nicole Herweg, Reimut Zohlnhöfer and Evangelia Petridou (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023), 82; Nikolaos Zahariadis, Nicole Herweg, Reimut Zohlnhöfer, Evangelia Petridou, and Vilem Novotny, "Advancing the Multiple Streams Framework," 6.
[191] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 24.
[192] Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2020, 201; Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 168.
[193] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 173-174.
[194] Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, 29; Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 186-190.

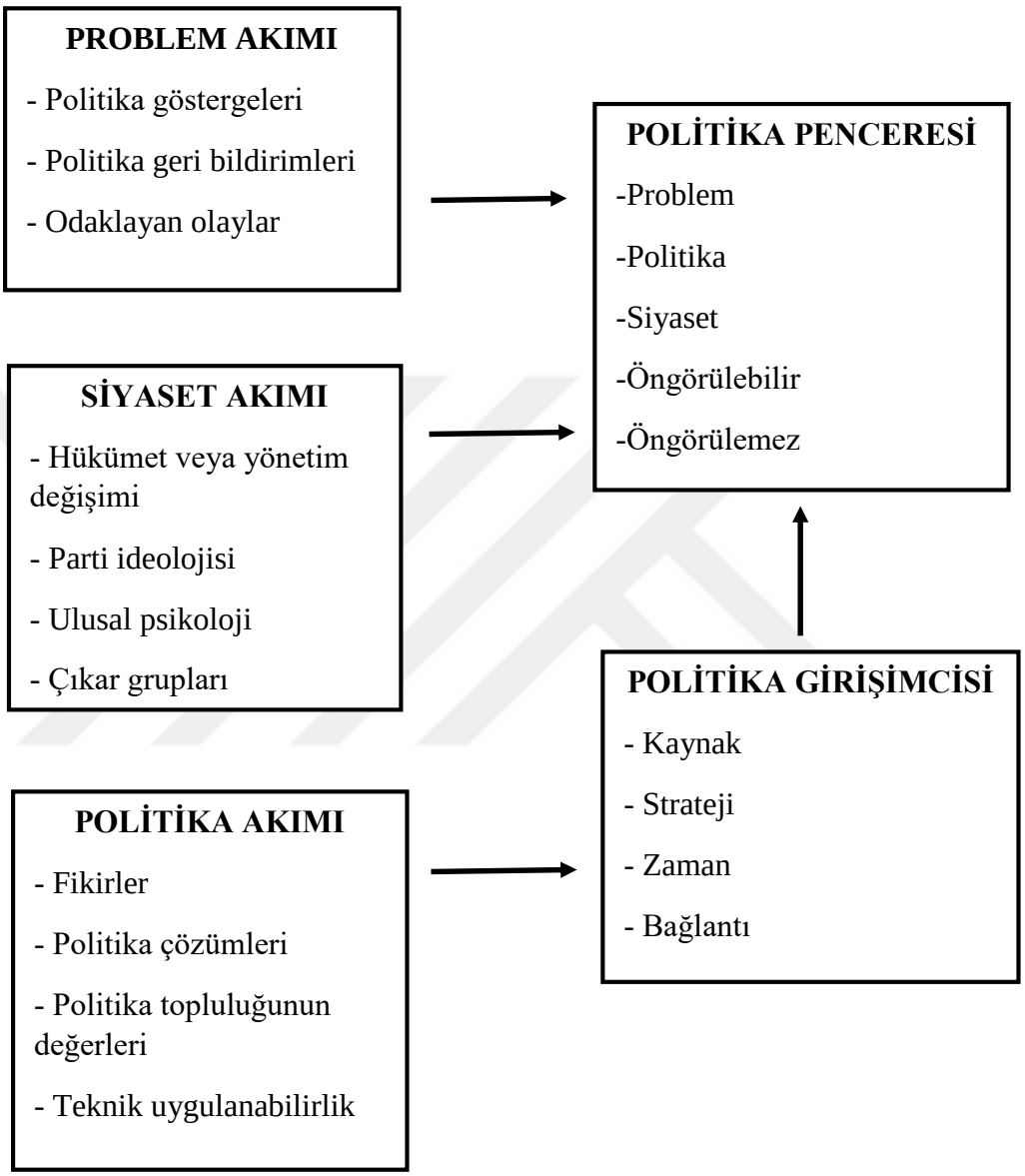
isimlendirilmesi ve kategorileştirilmesinde eksikler olduğunu belirterek yeniden tanımlama yapmışlardır. *Rutin siyaset penceresi*, düzenli olarak yapılan seçimler gibi kurumsallaşmış olaylar sonucunda açılmaktadır. *İsteğe bağlı siyaset penceresi*, bireysel siyasi aktörlerin davranışlarıyla bağlantılı olarak açılan pencerelerdir. *Yayılan problem penceresi*, başka bir yerde zaten açılmış olan politika penceresine paralel olarak bir gündem maddesinin ortaya çıkmasıyla açılan penceredir. *Beklenmeyen problem pencereleri*, aniden ortaya çıkan afet, kriz gibi öngörülemeyen olaylar sonucunda açılan penceredir.[195]

Politika pencerelerinin boyutlarına göre de ayrım yapılmaktadır. Büyük oy oranlarıyla kazanılan seçim zaferleri, hükümetin yeniden seçilmesinin tehlikeye girmesi veya ekonomik, siyasal, toplumsal vb. yaşanan ciddi krizler, çok sayıda ve geniş kapsamlı gündem değişikliklerine neden olarak büyük politika pencereleri açabilir. Yani, politika fikirlerinin kabul ettirebilmesi için büyük fırsatlar doğurabilir. Aksine, sınırda kazanılan bir seçim veya görünürlüğü az olan bir problem daha küçük politika pencerelerinin açılmasına neden olacaktır.[196] Dolayısıyla, politika pencerelerinin boyutları gündemin ve politikanın değişme ihtimalini artırmakta ya da azaltmaktadır.

Bir politika penceresi açılır açılmaz, bir problem hükümet gündemine girmektedir.[197] Hükümet gündemi, hükümet yetkililerinin ve bunlarla yakından ilişkili olan hükümet dışı aktörlerin dikkatlerini verdikleri konuların ve problemlerin listesi olarak tanımlanabilir.[198] Ancak, gündem ve politika değişimi için problemin hükümet gündeminden karar gündemine geçmesi gerekmektedir. Karar gündemi, hükümet gündeminin bir alt kümesidir ve meclisin bir teklifi kanunlaştırması ve yürürlüğe girmesi veya devlet başkanının bir seçim yapması gibi yetkili mercilerin bir konu hakkında karar vermesini içermektedir. Bir problemin hükümet gündeminden karar gündemine geçişini sağlayan ise politika girişimcilerinin bağımsız akımları birleştirme faaliyetleridir.[199]

[195] Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 137.
[196] DeLeo, Zohlnhöfer and Zahariadis, *Multiple Streams and Policy Ambiguity*, 24.
[197] Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, 29
[198] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 3.
[199] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 178.

Şekil 1: Çoklu Akımlar Kuramı



Kaynak: Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 71.

1.2.2.1.5. Politika Girişimcileri

Politika girişimcileri ÇAK için merkezi bir öneme sahiptir. Politika girişimcisi, kendi önerileri ve önemli gördükleri problemleri kabul ettirerek gelecekte sağlayabilecekleri kazanç karşılığında bir durumu destekleyen ve bunun için zaman, enerji, itibar, para gibi kaynakları kullanan aktörlerdir.[200] Politika girişimcileri iki nedenden dolayı önemlidir. Birincisi, politika fikirleri üzerinde çalışırlar ve bunları politika topluluğunun diğer üyelerine sunarlar. İkincisi, birbirinden bağımsız olan akımları bir araya getirirler. Politika girişimcileri, bireysel veya kurumsal aktörler olabilirler ve belirli bir resmi pozisyonla da tanımlanamazlar ve ilişkilendirilemezler.[201] Burada önemli olan bu aktörlerin pozisyonları değil eylemleridir.[202] Bu girişimcilerin herhangi bir politika topluluğunun içinde yer almasına da gerek yoktur. Hükümet içinde veya dışında, seçilmiş veya atanmış pozisyonlarda, çıkar gruplarında ya da araştırma kuruluşlarında olabilirler.[203] Bu bağlamda, politika yapıcılar, bürokratlar, akademisyenler, gazeteciler, bir çıkar grubunun temsilcisi, parlamento üyeleri gibi politika ile ilgili herhangi bir aktör politika girişimcisi olabilir. Politika girişimcileri, politika topluluğu üyeleri arasında destek bulmak ve çözümlerini uygulanabilir alternatifler haline getirebilmek için politika akımı içinde faaliyette bulunurlar.[204]

Politika girişimcileri, kendi çözümlerini kabul ettirebilmeleri halinde diğer adıma geçmektedirler. Çözümlerini problem ve siyaset akımlarıyla birleştirmeye hazır hale getirmeleri ve politika pencereleri açıldığında da hemen harekete geçme fırsatı yakalamaları gerekmektedir.[205] Politika girişimcilerinin akımları birleştirmeye çalışma yöntemi politika penceresinin türüne bağlıdır. Problem pencereleri söz konusu olduğunda girişimciler, fikirlerini politika penceresini açan probleme bir çözüm olarak sunarak politika yapıcıların desteğini almaya çalışmaktadır. Örneğin, hava kirliliğinin çevre

[200] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 179.
[201] Herweg, Zahariadis ve Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 28.
[202] Stijn Brouwer and Frank Biermann, "Towards Adaptive Management: Examining the Strategies of Policy Entrepreneurs in Dutch Water Management," *Ecology and Society* 16, no. 4, article 5 (December, 2011), 2.
[203] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 122.
[204] Herweg, Zahariadis and Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 28.
[205] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 74; Herweg, Zahariadis ve Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 28.

sorunu olarak kabul edilmesi problem akımından kaynaklanan bir politika penceresi açabilir ve politika girişimcileri doğalgaz piyasasının serbestleştirilmesini sera gazı emisyonlarının azaltılması için bir çözüm olarak sunabilir. Buradaki iddiaları şöyledir: Bu sektörün serbestleştirilmesinin doğalgaz fiyatlarında düşüşe yol açacağı bunun da enerji tüketicilerine diğer fosil yakıtları doğalgazla ikame etme yönünde bir teşvik sağlayabileceğidir. Doğalgaz daha temiz yanan bir fosil yakıt olduğundan hava kalitesinin iyileşmesine katkıda bulunacak ve politika penceresini açan problemi çözecektir.[206]

Yeni bir hükümetin göreve gelmesiyle siyaset akımından kaynaklanan bir politika penceresi de açılabilir. Bu durumda politika girişimcileri değişen siyasi iklimden faydalanmaya ve fikirlerini mevcut bir probleme çözüm olarak sunmaya çalışabilirler.[207] Örneğin, yeni gelen hükümet ekonomik büyümeyi vaat ederek seçilmiş olabilir. Politika girişimcileri de bu hedefe nasıl ulaşılacağı konusunda çok farklı fikirlerle ortaya çıkabilir. Kendi fikirlerini içeren mali teşvik programını ve liberalleşme politikalarını çözüm olarak sunabilir.[208]

Bunların yanında, daha önce de belirtildiği gibi ÇAK'a göre gündemin belirlenmesi ve politikaların değişmesi rasyonel modelde olduğu gibi doğrusal bir süreci takip etmemektedir. Bir problem ortaya çıkar ve politika girişimcileri bu sorunu daha önce var olan bir politika fikri ile birleştirebilir ya da yeni bir hükümetin göreve gelmesi bir politika fikrini gündeme getirmek için siyasi bir zemin hazırlar ve daha sonra politika girişimcileri bu fikrin bir problemle birleşmesi için çaba harcayabilir.[209]

Politika girişimcileri kendi tercih ettikleri politikanın hükümet ve karar gündemine girmesi için uğraşırlar. Politika girişimcisinin gündemi değiştirebilmek için fırsat yakalayabilmesi ve akımları birleştirme stratejilerini uygulayabilmesi son derece önemlidir.[210] Bu yüzden, gündemin değiştirilebilmesi politika girişimcilerinin özellikleriyle doğrudan ilişkilidir. İlk olarak, bir politika girişimcisinin akımları birleştirmeyi başarıp başaramayacağı siyasi bağlantılarına, pazarlık gücüne ve ısrarcılığına bağlıdır. Politika girişimcisi, politika uzmanı olarak biliniyorsa, bir çıkar

[206] Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, 29-30.
[207] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 203.
[208] Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, 30.
[209] Herweg, Zahariadis ve Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 29.
[210] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 74; Herweg, *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, 30.

grubunu temsil ediyorsa ve/veya karar verme yetkisiyle donatılmışsa gündemi değiştirebilme ihtimali daha yüksektir.[211] Örneğin, Adam Smith Enstitüsü, İngiltere'de Margaret Thatcher'ın iktidar olduğu dönemde ideolojik olarak uyuşmaları nedeniyle hükümete daha fazla erişim sağlayabilmiştir. Dolayısıyla, enstitüyle bağlantılı kişiler tarafından ortaya konan politikalar hükümet tarafından daha fazla kabul görmüştür.[212]

İkinci olarak, politika fikirlerini hayata geçirmek için daha fazla kaynağa sahip olan, daha fazla zaman, enerji veya para harcayabilen politika girişimcilerinin başarı oranı daha yüksektir.[213] Örneğin, girişimciler fikirlerine dikkat çekmek ve kabul ettirebilmek amacıyla konferanslar düzenleyerek, makale, rapor vb. hazırlayarak, kilit aktörlere mektuplar göndererek, yasa tasarıları hazırlayarak, parlamento komisyonlarıyla görüşerek büyük bir zaman ve enerji harcayabilir.[214]

Politika girişimcileri, politika penceresi açıldığında hazır halde bulunan üç akımı birleştirmeyi başarabilirse gündem ve politika değişikliğini gerçekleştirebilirler. Ancak, politika pencereleri kısa bir süre için açık kalmaktadır.[215] Politika pencereleri, politika girişimcileri kaynaklarını kullanmaktan vazgeçmişse, politika penceresini açan koşullar ortadan kalkmışsa, politika yapıcılar bir uzlaşmaya varamamışsa veya bir probleme yönelik politika akımında çalışılmış bir çözüm mevcut değilse kapanırlar.[216]

Anlaşıldığı üzere Fikirler, bir kamu politikasının paradigmatik temellerine işaret ederken, ÇAK, belirli bir politika alanında politika yapım sürecinin hangi dinamikler çerçevesinde nasıl meydana geldiğine ışık tutmaktadır. Yani ÇAK, politika sürecinin karmaşık ve çok boyutlu yapısını denkleme birçok dinamiği dahil ederek anlamaya çalışmaktadır. Daha açık ifade etmek gerekirse ÇAK, problemin varlığını ortaya koymak için tanımlanması ve tanıtılması süreçlerini, probleme yönelik çözüm oluşturulması ve gündeme getirilmesinde rol oynayan politika topluluklarını, halk, çıkar grupları, parti ve hükümet

[211] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 180-181.
[212] Herweg, Zahariadis ve Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 29.
[213] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 74.
[214] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 181.
[215] Neomi Frisch Aviram, Nissim Cohen and Itai Beeri, "Wind(ow) of Change: A Systematic Review of Policy Entrepreneurship Characteristics and Strategies," *Policy Studies Journal* 48, no. 3, 2020, 614;
[216] Nicole Herweg, Nikolaos Zahariadis, and Reimut Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," in *Theories of the Policy Process*, ed. Christopher M. Weible (New York: Routledge, 2023), 37-38; Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 169-170.

gibi siyasal iklimin belirleyicileri olan unsurları hesaba katmaktadır. Kısacası ÇAK, politika yapımının farklı bileşenlerini oluşturan yapı, kurum ve aktörlerin meydana getirdiği örgüsel süreçlerin kamu politikalarına olan etkisini açıklamaya çalışan bir kuramdır.

Fikirler ve ÇAK'ın temel özellikleri ve bileşenlerine uygun olarak bundan sonraki bölümde tütün ürünleri kullanımının ortaya çıkardığı problemin tanımlanması yapılacak ve gündeme geliş süreci ifade edilecektir. Daha sonra tütün ve tütün ürünlerine yönelik paradigma değişiminin tarihsel seyri anlatılarak politika değişiminin dinamikleri olan yapı, kurum ve aktörler, bunların problemi çözmek için oluşturdukları politika fikirleri veya alternatifleri ve bu fikirleri benimsetmek için verilen mücadele sürecinden bahsedilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜTÜN ÜRÜNLERİ KULLANIMININ ORTAYA ÇIKARDIĞI PROBLEMİN ÇERÇEVELENMESİ VE KÜRESEL BİR KAMU POLİTİKASI OLARAK TÜTÜN KONTROL POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

Tütün, tütün ürünleri ve bunların kullanımı dünya tarihinde oldukça uzun bir geçmişe sahiptir. 15. yy.'da keşfedilen tütünün kullanımına başlanması da aynı tarihlere denk gelmektedir. İnsanlar tarafından çokça talep görmesi nedeniyle tütün kısa bir süre içinde önemli bir üretim ve tüketim unsuru haline gelmiştir. Ekonomik ve ticari açıdan iyi bir gelir kaynağı olması tütünün ekiminin, ticaretinin ve hatta tüketiminin devletler tarafından desteklenmesini sağlamıştır. Böylece devletler tütün ve tütün ürünlerine yönelik politikaları ticaret ve ekonomi perspektifinden değerlendirerek oluşturmuşlardır. Tütün ekimi için çiftçiye tarım arazileri verilmiş, ekim için sübvansiyonlar sağlanmış, destekleme alımları yapılmış ve ihracatı için muafiyetler sağlanmıştır. Bu politikalar 1970'li yıllara kadar devam etmiştir.

Tütün ürünleri açısından dönüm noktası endüstrileşmeyle birlikte sigara makinelerinin icadı ve tütün ürünlerinde seri üretime geçilmesidir. Bu durum tütün şirketlerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Şirketler ise karlılıklarını artırabilmek amacıyla yoğun bir şekilde reklam, tanıtım ve sponsorluk faaliyeti yürütmüşlerdir. Buna devletlerin tütün yanlısı izlediği politikalar da eklenince tütün ürünleri kullanımı hızlı bir şekilde yaygınlaşmıştır.

Zamanla tütün ürünü kullanan kişilerde görülen hastalıklar ve ölümler sağlık çalışanları ve bilim insanlarının dikkatini çekmiş ve tütün ürünleri-sağlık arasındaki ilişkiyi araştırmaya başlamışlardır. 1950'li yıllarda tütün ürünleri kullanımı ile akciğer hastalıkları arasında doğrudan bir ilişki olduğu bilimsel olarak kanıtlanmıştır. Bu kanıtlar yeni araştırmalara kapı açmış ve tütün ürünleri-sağlık ilişkini araştıran çalışma sayısı giderek artmıştır.

Bilimsel kanıtlara rağmen tütün ürünleri artarak yaygın bir şekilde kullanılmaya devam etmiş ve salgın olarak nitelendirilebilecek bir noktaya gelmiştir. Hastalıklar ve ölümler açısından tablonun giderek daha vahim bir hal alması devletleri tütün ürünleri kullanımına yönelik önlemler almaya mecbur bırakmıştır. Böylece tütün kontrol politikalarının da ilk örnekleri ortaya çıkmıştır. Ancak güçlü bir ekonomik yapıya sahip

olan tütün şirketlerinin faaliyetleri nedeniyle yaygın kullanım önlem almayan ülkelere sıçramıştır. Bu durum tütün ürünleri kullanımı probleminin devletlerin münferit çabalarıyla çözülemeyeceğini göstermiştir. Devletlerin, devlet dışı aktörlerin ve sivil toplum kuruluşlarının beraber hareket ederek çözebileceği bir problem olduğunun anlaşılması, devletleri bağlayıcı bir uluslararası sözleşme vasıtasıyla tütün kontrolünün sağlanması çabalarını meydana getirmiştir.

Bu bağlamda, bu bölümde tütün ürünleri kullanımının ortaya çıkardığı problem tanımlanacak ve bu probleme karşılık olarak uluslararası düzeyde geliştirilen politikaların anlatısı yapılacaktır. Bu anlatıya çerçeve oluşturacak sorular şöyledir:

Dünyada tütün politikaları neden ve nasıl değişti? Tütün ve tütün ürünlerine yönelik politikalar hangi paradigmalar çerçevesinde oluşturuldu? Tütün ürünleri kullanımı neden bir problem haline geldi? Bu problemi tanıma ve tanımlama süreçleri nasıl gelişti? Problemin görünür hale gelmesi ve hükümetlerin gündemine yerleşmesi nasıl gerçekleşti? Tütün kontrolünün politika topluluğu nasıl oluştu? Probleme karşı geliştirilen politika çözümleri nasıl ortaya çıktı? Çözümlerin politika haline getirilmesinde hangi aktörler rol oynadı? Tütün kontrolü neden ve nasıl küresel bir kamu politikası haline geldi?

Bu sorulara verilecek cevapların Fikirler'in ve Çoklu Akımlar Kuramı'nın özellikleri ve yapısal bileşenlerinin gerçek hayattaki karşılığı ya da gerçek bir olayda neye tekabül ettiği hakkında somut bir fikir vereceği düşünülmektedir. Aynı zamanda Türkiye'deki tütün kontrol politikaları değişiminin neden ve nasıl meydana geldiğinin anlaşılmasında ve değerlendirilmesinde faydalı bir zemin oluşturacaktır.

2.1. Halk Sağlığı Problemi Olarak Tütün Ürünleri Kullanımı: Problemin Yaygınlığı, Tanımlanması, Ortaya Çıkışı ve Farkındalığı

2.1.1. Küresel Ölçekte Tütün Ürünleri Kullanımının Yaygınlığı: Tütün Pandemisi

Tütün ürünleri kullanımı* tarihsel olarak uzun bir geçmişe sahip olmakla birlikte 19. yüzyıldan itibaren tütünün ticari olarak kullanılması ve piyasasının oluşması gibi nedenlerle tütün üretimi ve kullanımı artış göstermeye başlamıştır. O yıllarda tütün

* Tütün ürünlerinin dumanlı ve dumansız olmak üzere iki kullanım tarzı bulunmaktadır. Dumanlı tütün ürünleri sigara, puro, pipo, nargile, elektronik sigara gibi tütünün yakılması yoluyla kullanılmaktadır. Dumansız tütün ürünleri ise tütünün çiğneme ve burun yoluyla çekme şeklinde kullanılmasıdır.

ürünlerinin tütünün çiğnenmesi, yaprak sarma, burundan çekilerek (burunotu), tütün piposu, sarma sigara ve sigara gibi çeşitli tüketim formları bulunmaktaydı. Ancak günümüzdeki durumun aksine sigaranın tüketimi oldukça azdı. 1880'li yıllarda tütün en çok çiğnenerek tüketilirken (% 58), sigara (% 1) en az kullanılan ve üretilen tütün ürünüydü.[217]

Tütün piyasasında sigaranın payı çok düşük olmasına rağmen dünyada tütün ürünleri kullanımı oldukça yaygındı. Trall, bu yaygınlığı şu şekilde ifade etmiştir: "Tütün ürünleri kullanımı erkekler ve kadınların yanı sıra çocuklar arasında dahi fazladır. Hatta çocuklar çok erken yaşlarda tütün ürünleriyle tanışmaktadır. Hindistan ve Çin gibi ülkelerde 14-15 yaşlarındaki genç erkek ve kızlar yanlarında pipo ve tütün taşıyarak yoğun olarak bunları kullanmaktaydı. Güney Amerika'da Paraguay ve Peru gibi ülkelerde günlük olarak yaprak sarma ve çiğneme biçiminde tütün ürünleri tüketilmekteydi. Almanya, Fransa ve İspanya'da insanlar zamanının çoğunu tütün ürünleriyle geçirmekteydi. İngiltere'de burunotu olarak kullanımı oldukça yaygındı. Amerika'da ise diğer tüm ülkelerden daha fazla tütün yetiştirilmekte ve tüketilmekteydi."[218]

Tütün ürünleri ve özellikle sigaranının üretimi ve tüketimi endüstrileşmeyle birlikte farklı bir boyuta taşınmıştır. Başka bir ifadeyle, makineleşme ve sanayileşme, tütün ürünlerinin üretimini yüksek seviyede kapasiteye ulaştırmış ve tüketiminde de ciddi bir değişimi başlatmıştır. Seri üretim makinelerinin sigara üretim maliyetlerini düşürmesinin yanında taşınabilir kibritin icadı, sosyal koşullardaki değişim ve hükümet politikaları sigarayı hem üretim hem de tüketim açısından tütün piyasasının baskın biçimi haline getirmiştir. Sigaraların küçük paketlerde taşınabilmesi ve taşınabilir kibritler, sigaranın ucuz olması gibi nedenlerle büyüyen, gelişen ve kentleşen toplumlarda daha çok ilgi uyandırmış ve hızlı bir şekilde kullanımını artırmıştır. Hatta bölgeler arasında göçleri bile teşvik etmiştir. Bunun temel nedeni, sigaranın tütün ürünleri içinde merkezi konuma gelmesi ve üretimindeki gelişmelerin yeni istihdam alanları oluşturmasıdır.[219]

---

[217] Cassandra Tate, *Cigarette Wars: The Triumph of the Little White Slaver* (Oxford: Oxford University Press, 1999), 11.

[218] Joan Hanafin and Luke Clancy, "History of Tobacco Production and Use," in. *The Tobacco Epidemic*, ed. Robert Loddenkemper and Michael Kreuter (Basel: Karger, 2015), 6; Russell Thacher Trall, *Tobacco: Its History, Nature, and Effects, with Facts and Figures for Tobacco-users* (New York, Fowlers & Wells, 1855), 3-5.

[219] Donley T. Studlar, *Tobacco Control: Comparative Politics in the United States and Canada* (Toronto: Broadview Press, 2002), 25.

Sigara kullanımının yaygınlaşması açısından bir dönüm noktası da 1. Dünya Savaşı olmuştur. Savaşla birlikte sigaranın dünyanın farklı bölgelerinde kullanımı artmıştır. Böylece, tütün piyasasındaki payı açısından sigara, kalıcı kazanımlar elde etmeye başlamış ve 1920'li yıllarda tütün piyasasında % 20'lik bir paya ulaşmıştır. Aynı yıllarda, daha önce piyasanın yarısına hakim olan çiğneme tütünün kullanımı hızlı bir şekilde düşerken, sigara gibi pipo ve yaprak sarma da piyasadaki payını artırmıştır. Bununla birlikte, 2. Dünya Savaşı da tütün tüketiminin yaygınlaşmasında önemli bir rol oynamıştır. 1. Dünya Savaşında olduğu gibi sigara, bir rahatlama metası, vatanseverliğin sembolü ve savaş bölgelerinde para birimi haline gelmiştir.[220]

Siyasal ve teknolojik gelişmelerin yanında tütün üretim şirketlerinin piyasayı ve hedef kitlelerini genişletmek amacıyla yapmış oldukları teşvik edici hamleler de sigara kullanımının yaygınlaşmasında önemli bir rol oynamıştır. Tütün şirketleri reklamlar aracılığıyla daha fazla insana ulaşmıştır. Sporcular, sinema oyuncuları, popüler radyo yayıncılarına sigaranın reklamı yaptırılarak hem toplum içindeki kabul edilebilirliği artırılmış hem de tüketimi yaygınlaştırılmıştır.[221] Bazı markaların reklamlarında sigara kullanımının doktorlar tarafından onaylandığı bile söylenmiştir. Bu konudaki en çarpıcı örnek, sigara reklamlarının ders kitapları kapaklarına basılarak lise ve üniversite öğrencilerine ücretsiz olarak dağıtılması ve uzun yıllar boyunca bu uygulamanın devam etmesidir. Reklam dışında tütün şirketleri farklı hedef kitlelere özel söylemler de geliştirmişlerdir. Örneğin, 'kadının özgürlük hareketi' adı altında kadının bağımsızlığı ve eşit haklara sahip olduğu vurgulanarak sigara kullanımı cazip hale getirilmiştir.[222]

Tütün endüstrisinin faaliyetlerine paralel olarak hükümetlerin izlediği politikalar tütün ürünleri ve özellikle sigara üretimi ve tüketimindeki artışın tetiklenmesinde önemli bir pay sahibi olmuştur. Hükümetler, sigaranın önemli bir vergi ve denizaşırı ihracat kaynağı olması nedeniyle tütün yaprağı üretimini de sübvanse ederek tütün ürünlerinin devlet ekonomisine olan katkısından maksimum seviyede faydalanmışlardır. Dolayısıyla,

---

[220] Richard McGowan, *Business, Politics, and Cigarettes: Multiple Levels, Multiple Agendas* (Westport: Quorum Books, 1995), 13-16; Tate, *Cigarette Wars: The Triumph of the Little White Slaver*, 32-33; Studlar, *Tobacco Control: Comparative Politics in the United States and Canada*, 31.

[221] Gary L. Huber and Robert J. Pandina, "The Economics of Tobacco Use," in. *The Tobacco Epidemic*, ed. Christoph T. Bolliger and Karl-Olov Fagerström (Basel: Karger, 1997), 29.

[222] C. Wyser and Christoph T. Bolliger, "Smoking-Related Disorders," in. *The Tobacco Epidemic*, ed. Christoph T. Bolliger and Karl-Olov Fagerström (Basel: Karger, 1997), 101; Huber ve Pandina, "The Economics of Tobacco Use," 28-31.

hükümetlerin tarım, ticaret ve hazine gibi ekonomi birimleri tütün şirketleriyle yakın bir şekilde çalışmıştır.[223] Tüm bu gelişmeler çerçevesinde tütün piyasasında sigaranın payı 1930'larda % 40'a çıkarken 1960'lı yılların ortalarında % 85'e kadar yükselmiş ve dünyada sigara tüketimi iki katına çıkmıştır. Sigara, çekici bir davranış kalıbı ve evrensel bir kabul haline gelmiştir.[224]

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tarafından tütün ürünleri tüketimi yaygınlığını tespit etmek amacıyla dünya nüfusunun %85'ini oluşturan 87 ülkede gerçekleştirilen ve 1970-1992 yıllarını kapsayan bir araştırma yapılmıştır.[225] Araştırmanın sonuçlarından bahsetmeden önce çalışmanın bazı hususlarını ifade etmek faydalı olacaktır. Çalışmada 87 ülkenin de tütün ürünleri kullanımına dair verileri yer almaktadır. Çalışmada tütün ürünleri kullanımının dünyadaki genel durumunun analizi, gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler ayrımı yapılarak gerçekleştirilmiştir. Ancak çalışmada hangi ülkelerin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olduğuna dair bir sınıflandırma yapılmamıştır. Bunun yanında, literatürde 2000 yılı öncesindeki tütün ürünleri kullanımının yaygınlığına yönelik olarak yapılan birçok çalışmada da gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ya da yüksek-orta-düşük gelirli ülkeler ayrımları üzerinden değerlendirme yapılmıştır.[226] Bu çalışmalar incelendiğinde ikili ayrımın iki nedenden dolayı tercih edildiği düşünülmektedir. Birincisi, tütün ürünleri 1950-1990 yılları arasında daha çok gelişmiş ülkelerde yaygın olarak kullanılmıştır. Daha sonra gelişmekte olan ülkelerde yayılmaya başlamıştır. İkincisi, tütün kontrol politikaları ilk olarak ABD, Kanada, Yeni Zelanda, İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde yapılmaya başlanmıştır. Bunun nedeni gelişmekte olan ülkelerde tütün ürünleri kullanımı ve buna bağlı hastalıkların gelişmiş ülkelere göre çok daha az

[223] Donley T. Studlar ve Paul Cairney, "Conceptualizing punctuated and non-punctuated policy change: tobacco control in comparative perspective," *International Review of Administrative Sciences* 80, no. 3 (2014), 519-520.

[224] John Slade, "Historical Notes on Tobacco," in. *The Tobacco Epidemic,* ed. Christoph T. Bolliger ve Karl-Olov Fagerström (Basel: Karger, 1997), 4-6; William U. Chandler, "Banishing tobacco," *World health* (Jun, 1986), 8-10; Allan Brandt, *The Cigarette Century: The Rise, Fall, and Deadly Persistence of the Product That Defined America* (New York: Basic Books, 2007), 2.

[225] World Health Organization, *Tobacco or Health: A Global Status Report* (Geneva: World Health Organization, 1997).

[226] Prabhat Jha ve Frank J. Chaloupka (Ed.) *Tobacco control in developing countries* (New York: Oxford University Press, 2000); World Bank, *Curbing the Epidemic Governments and the Economics of Tobacco Control* (Washington D.C.: The World Bank, 1999); Donley T. Studlar, "Diffusion of Tobacco Control in North America," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 566 (November, 1999), 68-79; Paul Cairney, Donley T. Studlar and Hadii M. Mamudu, *Global Tobacco Control: Power, Policy, Governance and Transfer* (London: Palgrave Macmillan, 2012); Judith Mackay and Neil Schluger, "Global Tobacco Epidemic," in. *The Tobacco Epidemic*, ed. ed. Robert Loddenkemper ve Michael Kreuter (Basel: Karger, 2015), 19-26.

olmasıdır. Başka bir ifadeyle, dünyada tütün ürünleri kullanımına bağlı hastalıkların ve ölümlerin büyük bir çoğunluğu gelişmiş ülkelerde gerçekleşmekteydi.[227] Dolayısıyla, kontrol politikalarının ilk olarak gelişmiş ülkelerde yapılmasının nedeni problemin daha çok görünür ve dikkat çekici durumda olmasıdır. Bu bağlamda, 2000 yılı öncesi hakkında yapılan çalışmalarda bu ikili ayrım tercih edildiği söylenebilir. Tez çalışmasında da 2000 yılı öncesi tütün kullanım yaygınlığı durumunu ifade etmek için literatür çerçevesinde bu ayrım kullanılmıştır.

DSÖ'nün araştırmasına göre 1970'li yıllarda gelişmiş ülkelerde 15 yaş ve üzeri nüfusta yıllık kişi başına düşen sigara tüketimi 2.860 adetken, 1980'li yıllarda 2.980 ve 1990'lı yıllarda 2.590 adettir. Gelişmekte olan ülkelerde ise 15 yaş ve üzeri nüfusta yıllık kişi başına düşen sigara tüketimi 1970'li yıllarda 860 adet civarındayken, bu rakam 1980'li yıllarda 1.220 ve 1990'lı yıllarda 1.410 adete kadar yükselmiştir. 1990'lı yıllarda gelişmiş ülkelerde sigara tüketimi azalmaya başlamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise 1970-1990 yılları arasında sürekli olarak artmıştır. Bunun sebeplerinden biri, 1950'li yıllarda ABD ve İngiltere'de yapılan çalışmalarla tütün ürünlerinin insan sağlığına olan zararlarının kanıtlanmasıdır. Hükümetler, bu çalışmaları ilk yayınlandığı yıllarda dikkate almamışlardır. 1962 ve 1964 yıllarında İngiltere ve ABD'de yayınlanan resmi raporlar sonrasında bu konu tartışılmaya başlanmıştır. Bu raporların oluşturduğu etki ve tütün ürünlerinin başta kanser olmak üzere birçok hastalığa sebep olduğuna dair çalışmaların artması, bu bilgilerin yaygınlaşması ve akciğer kanseri gibi hastalıklarda ciddi artışlar olmasıyla birlikte bazı hükümetler harekete geçmişlerdir. Daha önce de ifade edildiği gibi sigara tüketiminin yoğun olduğu Amerika, Yeni Zelanda, Kanada, İngiltere gibi devletlerde tütün ürünlerinin kontrolüne yönelik politikalar izlenmeye başlanmıştır.

Diğer bir neden, tütün ürünlerinin kontrolüne yönelik atılan adımlar şirketleri hem tütün piyasasını genişletme çabalarına hem de üretim, pazarlama ve satış konularında yeni politikalar oluşturmaya yönlendirmiştir. Bu döneme kadar hem üretimde hem de pazarlamada daha çok gelişmiş ülkelerde faaliyette bulunan tütün şirketleri buralarda sigaraya karşı kısıtlı da olsa tedbirler alınmaya başlanmasıyla hedeflerini genişleterek

[227] Donley T. Studlar, "Tobacco Control Policy Instruments in a Shrinking World: How Much Policy Learning?," *International Journal of Public Administration* 29, no. 4-6 (2006), 367-396; Ruth Roemer, *Legislative Action to Combat the World Tobacco Epidemic* (Geneva: World Health Organization, 1993), 1.

gelişmekte olan ülkelere yönelmişlerdir. Nitekim, 1970'li yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkelerde tütün ürünleri kullanımının yaygınlığı artmaya başlamıştır.[228]

DSÖ'nün aynı raporuna göre 1990'lı yıllarda dünyada toplam bir milyar yüz milyon kişinin günlük olarak tütün ürünlerini tükettiği tahmin edilmektedir. Bu rakamın büyük bir çoğunluğunu gelişmekte olan ülkelerde yaşayan tütün ürünleri kullanıcıları (800 milyon) oluşturmuştur. Gelişmekte olan ülkeler arasındaki Çin ise tek başına 300 milyonluk bir tüketim kapasitesine ulaşmıştır. Gelişmiş ülkelerde de 300 milyon kişi tarafından tütün ürünleri kullanılmıştır. Bu rakamlar, o dönemdeki dünya nüfusunun 15 yaş üstündeki insan sayısının üçte birini temsil etmektedir. Dünya genelini oransal olarak ifade edersek, 15 yaş ve üzeri nüfusta erkeklerin %47'si kadınların %12'si tütün ürünlerini kullanmıştır. Çalışmaya dahil edilen 87 ülkenin 72'sinde 15 yaş ve üzeri erkek nüfusun %30'dan fazlası, 38'inde ise 15 yaş ve üzeri kadın nüfusun %20'den fazlasının tütün ürünleri kullandığı tespit edilmiştir.[229] Dolayısıyla, rakamlar ve oranlar günlük tütün ürünleri kullanımı yaygınlığının ulaştığı boyutları gözler önüne sermektedir. Sebep olduğu hastalıklar ve ölümlere rağmen tütün ürünlerinin yüksek oranda kullanımı nedeniyle bu dönem *tütün pandemisi* olarak nitelendirilmiştir.[230]

Diğer taraftan 1970-1990 yılları arasındaki tütün kullanım yaygınlığına ülke verileri üzerinden bakmak gelişmiş-gelişmekte olan ülkeler ayrımına dair resmin daha net görülmesine yardımcı olacaktır. Ancak, burada bütün ülkelerin verilerini paylaşmak mümkün değildir. Sıralamada 1990 yılı baz alınarak 15 yaş ve üzeri nüfusta kişi başına düşen tüketim (Adet) miktarı en yüksek olan 30 ülkenin verileri paylaşılmıştır (Tablo 2).

Tablo 2 incelendiğinde 1970'li yıllarda en fazla tüketim miktarlarına sahip olan Kanada, İsviçre, ABD, Avustralya ve Birleşik Krallık'tır. 1990'lı yılların başlarında ise bu ülkelerin tüketim miktarlarında önemli düşüşler gerçekleşmiştir. Polonya, Yunanistan, Japonya, Yugoslavya, Suudi Arabistan gibi ülkelerin tüketim miktarlarında ise önemli artışlar yaşanmıştır. Bunun yanında, 1990-1992 döneminde tüketim miktarı en yüksek ilk 30 ülkenin çoğunun Avrupa ve Batı ülkeleri olduğu da göze çarpmaktadır.

[228] World Bank, *Curbing the Epidemic Governments and the Economics of Tobacco Control*, 13.
[229] World Health Organization, *Tobacco or Health: A Global Status Report*, 1997, 12-27.
[230] John Slade, "The Tobacco Epidemic: Lessons from History," *Journal of Psychoactive Drugs* 24, no. 2 (1992); Allyn L. Taylort, "An International Regulatory Strategy for Global Tobacco Control," *Yale Journal of International Law* 21 (1996).

Tablo 2: Yıllara ve Ülkelere Göre 15 Yaş ve Üzeri Nüfusta Tüketim Miktarları

Ülke	1970-1972		1980-1982		1990-1992	
	Tüketim	Sıralama	Tüketim	Sıralama	Tüketim	Sıralama
Polonya	3010	11	3400	6	3620	1
Yunanistan	2640	16	3440	4	3590	2
Macaristan	2940	13	3320	7	3260	3
Japonya	2950	12	3430	5	3240	4
Kore	2370	20	2750	15	3010	5
İsviçre	3700	2	3060	10	2910	6
İzlanda	2940	14	3230	9	2860	7
Hollanda	3150	6	3290	8	2820	8
Yugoslavya	2330	21	3030	12	2800	9
Avustralya	3410	4	3440	3	2710	10
ABD	3700	3	3560	2	2670	11
İspanya	2190	22	2440	21	2670	12
Kanada	3910	1	3800	1	2540	13
Yeni Zelanda	3060	9	2890	13	2510	14
İrlanda	3050	10	3030	11	2420	15
Almanya	2430	18	2420	22	2360	16
Belçika	3090	7	2880	14	2310	17
İsrail	2060	23	2400	23	2290	18
Küba	2690	15	2630	17	2280	19
Bulgaristan	1770	35	1880	36	2240	20
Birleşik Krallık	3250	5	2740	16	2210	21
Avusturya	2390	19	2620	18	2210	22
Suudi Arabistan	1220	52	1940	35	2130	23
Fransa	1860	31	2080	29	2120	24
Türkiye	1950	29	2250	25	2100	25
Lüksemburg	3090	8	2580	19	2080	26
Portekiz	1440	40	1800	41	2010	27
Suriye	950	63	1730	45	2000	28
İtalya	1800	34	2310	24	1920	29
Venezuela	2060	24	2210	26	1920	30

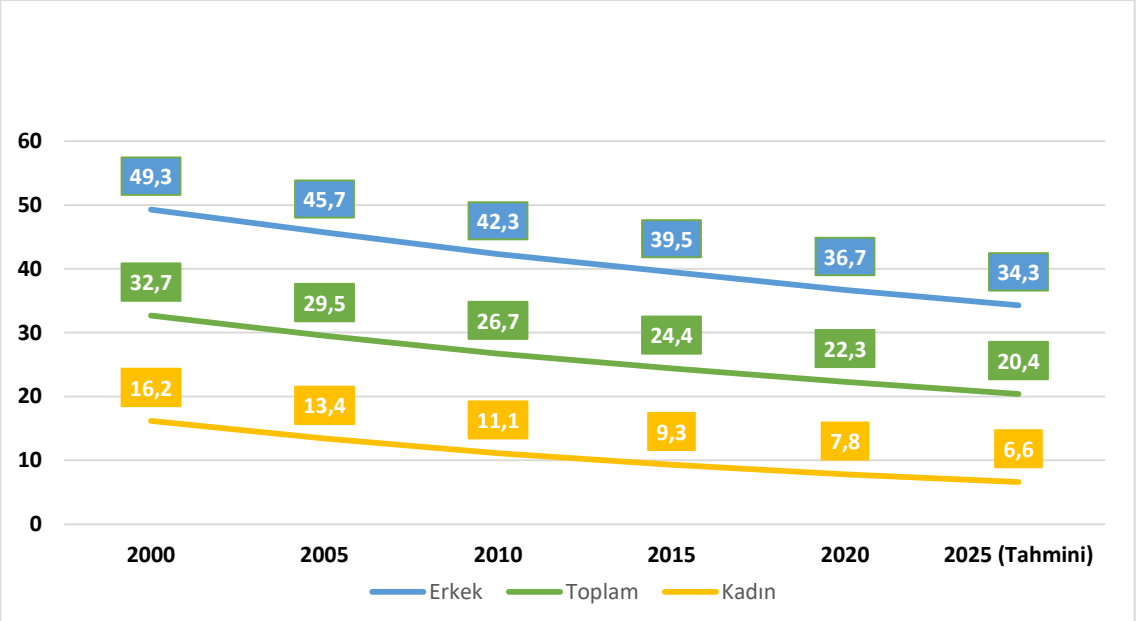
Kaynak: World Health Organization, *Tobacco or Health: A Global Status Report*, 1997, 25-27.

DSÖ tarafından 2002 yılında hazırlanan "The Tobacco Atlas" raporunda da dünya genelinde bir milyardan fazla insanın tütün ürünleri tükettiği tespit edilmiştir. Tütün ürünü kullananların yaklaşık bir milyarı erkeklerden, yaklaşık 250 milyonu kadınlardan oluşmuştur. Çin, Rusya, Türkiye, Moğolistan, Kazakistan, Romanya, Yemen, Kenya, Nambiya ve Tunus'ta 15 yaş ve üzeri erkeklerin %60'dan fazlası tütün ürünlerini kullanmaktadır. Fransa, Almanya, İrlanda, Norveç, Grönland, Venezuela, Arjantin, Kenya, Nambiya, Slovakya, Hırvatistan, Makedonya ve Lübnan'da 15 yaş ve üzeri kadınların %30'undan fazlası tütün ürünleri kullanmaktadır. Dünya genelinde 2000'li yılların başlarında yıllık kişi başına sigara tüketimi 5.500 adete yükselmiştir. Günlük sigara tüketimi ise toplamda 15 milyar adetten fazladır. Çin, ABD, Japonya, Rusya ve Endonezya en çok tüketim miktarına sahip ülkelerdir. Bunların yanında raporda seçilmiş bazı ülkelerin geçmiş verilerine de yer verilmiştir. Örneğin, İngiltere'de 16 ve üzeri erkek nüfusun 1960'da %61'i, 1970'te %55'i, 1980'de %42'si, 1990'da %31'i, 1998'de %28'inin tütün ürünleri kullandığı saptanmıştır.[231] Dünya genelinde 15 yaş ve üzeri nüfusta tütün ürünlerini kullananların oranı ise %32,7 olarak saptanmıştır.[232]

Tütün ürünleri kullanımının sağlığa zararlı olduğuna yönelik farkındalığın artması devletlerin münferit (gönüllü) olarak ulusal tütün kontrol politikaları oluşturmalarını sağlamıştır. 2003 yılında ise küresel düzeydeki tütün pandemisiyle mücadele edebilmek amacıyla DSÖ tarafından hazırlanan Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi 168 devlet tarafından imzalanmış ve 27 Şubat 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Hem uluslararası hem de ulusal düzeylerde artan kontrol politikaları tütün ürünleri kullanımını azaltmış olsa da oldukça yaygın olarak tüketilmeye devam etmiştir. DSÖ'nün hazırladığı raporlarda dünyadaki 15 yaş ve üstü nüfusun 2005 yılında %29,5'i, 2010 yılında %26,7'si, 2015 yılında %24,4'ü, 2020 yılında ise %22,3'ünün tütün ürünleri tükettiği ifade edilmiştir. 2025 yılında bu oranın %20,4 olacağı tahmin edilmektedir (Şekil 2).

[231] Judith Mackay ve Michael Eriksen, *The Tobacco Atlas* (Geneva: World Health Organization, 2002), 24-31.
[232] World Health Organization, *WHO Global Report on Trends in Prevalence of Tobacco Use 2000–2025* (Geneva: World Health Organization, 2021), 7.

Şekil 2: Dünya'da Yıllara Göre 15 Yaş ve Üzeri Nüfusta Tütün Ürünleri Kullanım Yaygınlığı



Kaynak: World Health Organization, *2021 global progress report on implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control* (Geneva: World Health Organization, 2022), 108; World Health Organization, *Who Report on the Global Tobacco Epidemic: Raising Taxes on Tobacco* (Geneva: World Health Organization, 2015), 52; World Health Organization, *WHO Global Report on Trends in Prevalence of Tobacco Use 2000–2025*, 7.

2019 yılında dünyada 1,14 milyar 15 yaş ve üstü insan tarafından tütün ürünleri kullanılmıştır. Bu rakamın üçte ikisini 10 ülkede (Çin, Hindistan, Endonezya, ABD, Rusya, Bangladeş, Japonya, Türkiye, Vietnam ve Filipinler) yaşayan tütün ürünleri kullanıcıları oluşturmaktadır. Çin ise bu ülkeler arasında en çok paya (341 milyon-%30) sahip olandır. Bununla birlikte, 1990'dan 2020 yılına kadar olan dönemde yaklaşık 130 ülkede tütün kullanımı azalmıştır. En çok azalış gösteren ülkeler Brezilya, Norveç, Senegal, İzlanda, Danimarka, Haiti, Avustralya, Kosta Rika, Kanada ve Kolombiya'dır. 32 ülkede ise tütün kullanımı ciddi oranda artış göstermiştir. Afganistan, Suudi Arabistan, Lübnan, Mısır, Kırgızistan, Özbekistan, Moğolistan, Endonezya, Portekiz, Bosna Hersek, Sırbistan, Belarus ve Rusya ise en çok artış gösteren ülkelere örnek olarak verilebilir.[233]

[233] Global Burden of Disease Study 2019 (GBD 2019), "Spatial, temporal, and demographic patterns in prevalence of smoking tobacco use and attributable disease burden in 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2019", *Lancet* 397, no. 10292 (June 2021), 2341-2346; OECD, *Health at a Glance 2021: OECD Indicators* (Paris: OECD Publishing, 2021), 106.

Tütün ürünleri kullanımı yaygınlığının daha iyi anlaşılabilmesi için günlük tüketim ve bunun cinsiyet ve yaş grupları arasındaki dağılımını gösteren verilere bakmak faydalı olabilir. 2019 yılında 7,41 trilyon adet sigara eşdeğeri[234] tütün tüketilmiştir. Bu rakam dünya genelinde her gün tüketilen 20,3 milyar adet sigaraya denk gelmektedir. Dünyada 30 yaş ve üzeri tütün ürünlerini günlük olarak kullanan 865 milyon kişi bulunmakta ve bunun büyük bir çoğunluğunu erkekler oluşturmaktadır. 719 milyon erkek kullanıcıdan 83,2 milyonu 1-4 adet, 139,2 milyonu 5-9 adet, 144 milyonu 10-14 adet, 120,5 milyounu 15-19 adet ve 231,9 milyonu 20 ve üzeri adet sigara eşdeğeri tütün ürününü günlük olarak kullanmaktadır. 146 milyon kadın kullanıcıdan 27 milyonu 1-4 adet, 39 milyonu 5-9 adet, 32,4 milyonu 10-14 adet, 20,8 milyounu 15-19 adet ve 27,1 milyonu 20 ve üzeri adet sigara eşdeğeri tütün ürününü günlük olarak kullanmaktadır.[235] 2020 yılında dünya genelinde 15 yaş ve üzeri nüfus arasında erkeklerin tütün ürünleri kullanım oranı %36,7 iken, kadınların kullanım oranı ise %7,8'dir. Bu oranların 2025 yılında erkeklerde %34,3, kadınlarda %6,6 olması beklenmektedir.[236]

15-24 yaş aralığındaki ergen ve genç yaş gruplarında da tütün ürünleri kullanımı oldukça fazladır ve giderek yaygınlaşmaktadır. Dünya genelinde bu yaş grubunda 155 milyon kullanıcı günlük olarak tütün ürünlerini tüketmektedir. Dünyadaki 15-24 yaş grubu erkek nüfusunun %20,1'i, kadın nüfusunun %4,95'i tütün ürünleri kullanmaktadır. Kullanım yaygınlığı 120 ülkede 15-24 yaş aralığında erkeklerde %20'yi, kadınlarda 43 ülkede %20'yi aşmış durumdadır. Fransa, Türkiye, Hırvatistan, Bulgaristan, Şili, Grönland Adası, Kiribati ve Papua Yeni Gine'de bu oranlar %33'e kadar çıkmaktadır. 14-25 yaş aralığındaki erkeklerde tütün ürünlerinin en çok kullanıldığı ülkeler Doğu Timor, Papua Yeni Gine ve Türkiye, kadınlarda ise Bulgaristan, Şili ve Hırvatistan'dır. 1990-2020 yılları arasındaki tütün kullanımının artış seyrine baktığımızda 14-25 yaş aralığında

[234] Tütün ürünlerinin dumanlı ve dumansız olmak üzere iki kullanım tarzı bulunmaktadır. Dumanlı tütün ürünleri sigara, puro, pipo, nargile gibi tütünün yakılması yoluyla kullanılmaktadır. Dumansız tütün ürünleri ise çiğneme ve çekme şeklinde tütün ürünlerinin kullanılmasıdır. Sigaraya eşdeğer ile kastedilen dumanlı ve dumansız olarak kullanılan toplam tütün ürünlerinin adet sigara karşılığıdır.

[235] Global Burden of Disease Study 2019 (GBD 2019), "Spatial, temporal, and demographic patterns in prevalence of smoking tobacco use and attributable disease burden in 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2019," 2347.

[236] World Health Organization, *WHO Global Report on Trends in Prevalence of Tobacco Use 2000–2025*, 7.

erkekler bakımından en çok artışın olduğu ülkeler Hindistan, Mısır ve Endonezya, kadınlar bakımından ise Türkiye, Ürdün ve Zambiyadır.[237]

Başlangıçta Amerika, İngiltere, Kanada, Yeni Zelanda, Almanya, Fransa gibi gelişmiş ülkelerde yaygın olarak kullanılan tütün ürünleri, yaşanan teknolojik, ekonomik, siyasal ve toplumsal gelişmeler ve dönüşümlerle birlikte gelişmekte olan ülkelerde de kullanımının artmasına ve yaygınlaşmasına neden olmuştur. 1950'li yıllarda Amerika ve İngiltere'de yapılan çalışmaların sigaranın insan sağlığına olan zararlarını ortaya koyması da tütün ürünleri kullanımı yaygınlığının coğrafi ve bölgesel bazda değişimine neden olan önemli bir faktör olmuştur. Bu yıllarda birçok ülke, tütün kullanımına karşı tedbirler almaya başlamıştır. Bunlardan dolayı, bir yandan bazı bölgelerde tütün ürünleri kullanımı azalırken, diğer yandan bazı bölgelerde artış göstermektedir. Diğer bir ifadeyle, kullanım yaygınlığı bölgeler arasında kaymaktadır. Bunun yanında, dünya genelinde tütün ürünleri kullanma yaygınlığı nüfus artışı nedeniyle oransal olarak düşüş gösterse de rakamsal olarak sabit kalmakta veya artış göstermektedir. Dünyada tütün ürünleri kullanıcı sayısının yüksek olmasının yanında tütün ürünleri kullanımına erken yaşlarda başlanması ve düşük yaş grupları arasında yaygın olarak kullanılması nedeniyle bu konu karşımızda küresel bir problem olarak durmaktadır.

2.1.2. Problemin Tanımlanması: Bağımlılık ve Tütün Ürünleri Kullanımının Sonuçları

Tütün ürünleri kullanımı tarihi olarak 15. yüzyıla kadar dayanmaktadır. Tütün ürünlerinin uzun yıllar devam eden bir hikayesinin olmasına rağmen bir problem haline gelmesi epey zaman almıştır. Bunun temel nedeni ise 20. yüzyılın başlarına kadar tütün ürünlerinin yaygın olarak kullanılmamasıdır. 1880 yılından başlayarak 1950 yılına kadar olan dönem tütün ürünleri kullanımının arttığı ve yaygınlaştığı zamanlardır. Bu dönemlerde sigara medikal bir meseleden ziyade bir tüketim faaliyeti olarak görülmüştür. Tütün kullanımının bir problem haline gelmesinin kritik dönemeci 1962 ve 1964 yıllarında İngiltere ve Amerika'da sigaranın sağlığa zararlı olduğunu ortaya koymak için yayınlanan raporlardır.[238] Daha sonrasında uzun yıllar boyunca birçok ülkede yapılan epidemiyolojik

[237] Marissa B. Reitsma, Luisa S. Flor, Erin C. Mullany, Vin Gupta, Simon I. Hay ve Emmanuela Gakidou, "Spatial, temporal, and demographic patterns in prevalence of smoking tobacco use and initiation among young people in 204 countries and territories, 1990–2019," *Lancet Public Health* 6, no. 7 (July 2021), 476.
[238] U.S. Department of Health and Human Services, *Reducing Tobacco Use: A Report of the Surgeon General* (Atlanta, Georgia: U.S. Department of Health and Human Services, 2000), 40; Constance A.

araştırmalar ve ilgili sağlık otoritelerinin raporları, tütün kullanımının çok ciddi sağlık risklerini ortaya çıkardığına ilişkin belgeler sağlamıştır.[239] Farklı ülkelerde yapılan çalışmalar tütün ürünlerinin sağlığa zararlı olduğuna dair bilginin gelişmesini ve yayılmasını sağlamış ve bu mesele bir halk sağlığı problemi olarak görülmüştür.[240] Bunun yanında, meselenin merkezinde sağlık olsa da tütün ürünleri kullanımının ekonomik, sosyal, psikolojik ve çevresel bakımdan neden olduğu problemler de vardır. DSÖ, Dünya Bankası (DB), Avrupa Birliği (AB) gibi uluslararası örgütler yayınladıkları raporlarda bu problemleri birçok kez ifade etmişlerdir.[241]

Tütün-sağlık arasındaki ilişkiden bahsetmeden önce tütün ürünlerinin içeriğinde bulunan maddelerin etkilerinin ifade edilmesi gerekmektedir. Tütün ürünlerinin içerisinde bağımlılık oluşturan maddeler bulunmaktadır. Bağımlılık ise tütün ürünlerinin sürekli ve düzenli kullanımına neden olmaktadır. Tütün ürünlerinin bağımlılığa sebep olan yapısı problemin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Dolayısıyla, tütün kontrol politikaları açısından problemin sağlık yönü kadar davranışsal ve psikolojik yönü de önem kazanmaktadır.

Tütün ürünleri içerisinde nikotin, katran, amonyak ve birçok kimyasal madde ve bileşen bulunmaktadır. Bunlar arasından oluşturduğu etki bakımından öne çıkan madde ise nikotindir. Nikotin, tütün ürünlerinin bağımlılık yapıcı etken maddesidir. Tütün ürünlerinden özellikle sigara, dumanın hızla solunmasından sonraki birkaç saniye içinde nikotinin beyine hızla ulaşmasını sağlamakta ve merkezi sinir sistemine doğrudan etki etmektedir. Bu ise bir ilaç gibi etki oluşturarak (farmakolojik etki) algı ve duygu durumlarında değişimi (psikoaktif etki) ortaya çıkarmakta ve pekiştirici davranış kalıbının hızlı bir şekilde oluşmasını sağlamaktadır. Daha açık bir ifadeyle, nikotin güçlü bir fiziksel ve psikolojik bağımlılığa neden olmaktadır. 1960'lı yıllarda tütün şirketleri de

Nathanson, "Social Movements as Catalysts for Policy Change: The Case of Smoking and Guns," *Journal of Health Politics, Policy and Law* 24, no. 3 (June, 1999), 424.

[239] Roemer, *Legislative Action to Combat the World Tobacco Epidemic*, 2.

[240] Allyn L. Taylor, "Global governance, international health law and WHO: looking towards the future," *Bulletin of the World Health Organization* 80, no. 12 (2002), 976; Derek Yach ve Douglas Bettcher, "Globalisation of tobacco industry influence and new global responses," *Tobacco Control* 9, no. 2 (2000), 206.

[241] European Commission, *Tobacco or Health in the European Union Past, Present and Future* (October, 2004); World Bank, *Curbing the Epidemic Governments and the Economics of Tobacco Control*, 1999; Prabhat Jha ve Frank J. Chaloupka (Ed.) *Tobacco control in developing countries* (New York: Oxford University Press, 2000); World Health Organization, *The world health report 1999: Making a difference* (Geneva: World Health Organization, 1999).

nikotinin bağımlılığa neden olduğunu biliyordu ve sigara değil bağımlılık yapan bir uyuşturucu olan nikotin sattıklarını söylüyorlardı.[242]

DSÖ'nün Uluslararası Hastalık Sınıflandırması ve Amerikan Psikiyatri Birliği'nin Mental Bozuklukların Tanısal ve İstatistiksel El Kitabı hastalıkların sınıflandırılması için kullanılan temel kaynaklardandır. Her ikisinde de tütün kullanımı bir bağımlılık olarak yani hastalık olarak sınıflandırılmakta ve bağımlılığın insanlarda yoksunluk sendromuna neden olduğunu vurgulamaktadır. Yoksunluk sendromu, bireylerin sigara içmeye devam etmesindeki en önemli faktörlerden biridir. Tütün yoksunluğu belirtileri arasında anksiyete, huzursuzluk, konsantrasyon bozukluğu, sinirlilik, depresyon, aşerme (sigara içme dürtüsü) ve iştah artışı sayılabilir.[243] Sonuç olarak, tütün ürünleri kullanımının sebep olduğu bağımlılık ciddi davranışsal ve psikolojik problemleri ortaya çıkarmaktadır. Sigara içme güdüsünü pekiştiren bağımlılığın uzun yıllar sürmesi ise sağlık sorunlarına neden olmaktadır.

Tütün ürünleri kullanımı vücudun büyük bir bölümünü ve organları etkilemekte ve birçok bulaşıcı olmayan hastalığa neden olmaktadır. Bu hastalıklar kanserler (Akciğer, ağız boşluğu, gırtlak, panreas, böbrek, meme kanserleri gibi), solunum yolu hastalıkları (Kronik akciğer hastalıkları, akut solunum yolu hastalıkları, KOAH, astım gibi), kalp ve damar hastalıkları (Kalp krizleri, kalp ve damar tıkanıklıklarına bağlı hastalıklar, damar sertliği gibi) ve diğer hastalıklar (Üreme hastalıkları, erken doğum gibi) olarak gruplandırılmaktadır.[244] Kanser grubu içinde en yaygın olarak görülen hastalık akciğer kanseridir. Uzun süreli sigara kullanımı olan toplumlarda sigara içiminden kaynaklanan akciğer kanseri vakalarının oranı %90'a ulaşmış durumdadır. Bunun yanında, sigara içenlerin tüm kanser türlerinden ölme riski hiç sigara içmeyenlere kıyasla 2 kat, ağır

[242] World Bank, *Curbing the Epidemic Governments and the Economics of Tobacco Control*, 21; European Commission, *Tobacco or Health in the European Union Past, Present and Future*, 60; John Slade, Lisa A. Bero, Peter Hanauer, Deborah E. Barnes ve Stanton A. Glantz "Nicotine and Addiction: The Brown and Williamson Documents," *JAMA* 274, no. 3 (July, 1995), 228.

[243] European Commission, *Tobacco or Health in the European Union Past, Present and Future*, 60.

[244] Prabhat Jha ve Richard Peto, "Global Effects of Smoking, of Quitting, and of Taxing Tobacco," in. *Readings in Global Health,* ed. David J. Hunter ve Harvey V. Fineberg (New York: Oxfrod University Press, 2016), 150; U.S. Department of Health and Human Services, *The Health Consequences of Smoking: A Report of the Surgeon General* (Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2004); U.S. Department of Health and Human Services, *The Health Consequences of Smoking: 50 Years of Progress (A Report of the Surgeon General)* (Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2014).

sigara tiryakilerinin ise 3 kat daha fazladır. Herhangi bir solunum yolu hastalığından ölme riski sigara içenlerde hiç içmeyenlere göre 3 kat, ağır sigara tiryakilerinde ise 5 kat daha fazladır. Aynı şekilde, kalp ve damar hastalıklarına bağlı olarak sigara içen ve ağır sigara tiryakilerinin ölüm riski hiç içmeyenlere göre kat kat fazladır.[245]

20. yüzyılda çoğu gelişmiş ülkelerde olmak üzere 100 milyon insan ölmüştür. DSÖ verilerine göre her yıl yaklaşık 8,7 milyon insan tütün ürünleri kullanımına bağlı olarak ölmektedir. 2019 yılında da tütün ürünleri kullanımına bağlı olarak 7,69 milyon insan hayatını kaybetmiştir. 1,68 milyonu kalp hastalıklarından, 1,59 milyonu akciğer hastalıklarından, 1,31 milyonu akciğer ve diğer kanser türlerinden ve 930 bin kişi ise inme sonucu tütün ürünleri kullanımına bağlı olarak vefat etmiştir. Bunun yanında, tütün ürünlerinin farklı kullanımlarına bağlı olarak tütünden kaynaklı ölüm nedenleri bölgelere göre farklılık gösterebilmektedir. Asya, Doğu Asya ve Okyanusya bölgelerinde kronik akciğer hastalıklarına bağlı ölümler ve Kuzey Amerika ve Avrupa'da akciğer kanserine bağlı ölümler daha fazlayken diğer bölgelerde kalp hastalıklarına bağlı ölümler daha fazladır. 1990 yılından 2019 yılına kadar olan tütün ürünleri kullanımına bağlı ölüm verilerine bakıldığında, 69 ülkede ölüm oranları azalırken, 65 ülkede yıllara göre ölüm oranları aynı kalmış, 71 ülkede ise ölüm oranları artış göstermiştir.[246]

Tütün kullanımı dünya genelinde toplam hastalık yükünün %4'ünü oluşturarak sağlık sorunlarına neden olan en büyük dördüncü ve ölüme neden olan en büyük ikinci risk faktörüdür.[247] Mathers ve Loncar'ın yaptığı araştırmaya göre 2030 yılında tütün ürünleri kullanımının ölüm ve sakatlıklara neden olan en büyük risk faktörü olabileceği düşünülmektedir.[248] Mevcut tütün ürünleri kullanma alışkanlıkları devam ederse 21.

[245] European Commission, *Tobacco or Health in the European Union Past, Present and Future*, 27-29.
[246] Prabhat Jha, "Avoidable global cancer deaths and total deaths from smoking," *Nature Reviews Cancer* 9 (August, 2009), 655; World Health Organization, *WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke* (World Health Organization, 2023), 17; Global Burden of Disease Study 2019 (GBD 2019), "Spatial, temporal, and demographic patterns in prevalence of smoking tobacco use and attributable disease burden in 204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2019," 2347-2348.
[247] U.S. National Cancer Institute and World Health Organization, *The Economics of Tobacco and Tobacco Control* (National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21, NIH Publication No. 16-CA-8029A; Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, 2016), 74.
[248] Colin D. Mathers ve Dejan Loncar, "Projections of Global Mortality and Burden of Disease from 2002 to 2030," *Plos Medicine* 3, no. 11 (2006), 442.

yüzyılda çoğu düşük ve orta gelirli ülkelerde olmak üzere 1 milyar insanın öleceği tahmin edilmektedir.[249]

Tütün ürünlerini aktif olarak kullananlar kendilerine zarar vermenin yanında çevresindeki bireyleri de tütün ürünlerinin etkilerine maruz bırakarak pasif içiciliğe neden olmaktadır. Pasif içici olan kişilerde de tütün ürünlerine bağlı olarak ciddi oranda sağlık sorunlarına ve ölümlere rastlanmaktadır. Pasif içicilik yetişkinlerde akciğer kanseri ve meme kanseri başta olmak üzere farklı kanser türleri hastalıklarına, kalp ve damar hastalıklarına, kronik akciğer hastalıklarına, astıma, bronşite, inmeye ve erken doğum gibi rahatsızlıklara sebep olurken, çocuklarda astıma, bronşite, farklı solunum yolu hastalıklarına, orta kulak hastalıklarına ve hatta ani ölüm sendromuna neden olmaktadır.[250] Yılda 1,3 milyon insan pasif içicilik nedeniyle ölmektedir. Bu rakam, her yıl trafik kazalarında ölen kişi sayısına eşittir.[251]

Tütün ürünleri kullanımının neden olduğu sağlık sorunları ve ölümler ekonomik problemleri beraberinde getirmektedir. Bu problemler, bireylerin, ailelerin, toplumların ve hükümetlerin hastalık, erken ölüm ve hastalıkların tedavisi için harcanan ekonomik kaynaklar nedeniyle uğradıkları mali kayıplardır.[252] Tütün ürünleri kullanımı hem kullananlara hem de kullanmayanlara doğrudan ve dolaylı olarak birtakım ekonomik yükler getirmektedir. Doğrudan maliyetler genellikle tütün ürünleri kullananların ve pasif içici mağdurlarının yakalandığı hastalıklar nedeniyle gerçekleştirilen sağlık harcamalarıdır. Dünya genelinde doğrudan maliyetlerin yıllık 442 milyar ABD doları olduğu tahmin edilmektedir. Bu rakam küresel sağlık harcamalarının %5,7'sini oluşturmaktadır.[253] Dolaylı maliyetler ise hastalık, sakatlık ve erken ölümlerin sonucunda ortaya çıkan üretkenlik kayıplarına bağlı olan ekonomik maliyetlerdir. Bunun en iyi örneği beşeri sermayenin kaybıdır. Tütün ürünleri kullanımından kaynaklanan hastalıklar ve ölümler özellikle de erken ölümler beşeri sermayenin kaybına sebep olarak devleti ve

[249] Jha, "Avoidable global cancer deaths and total deaths from smoking," 655.
[250] Anne Gulland, *Towards smoke-free public places* (London: British Medical Association, 2002), 2-3; European Commission, *Tobacco or Health in the European Union Past, Present and Future*, 35.
[251] World Health Organization, *WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke*, 17.
[252] Lili Shi, Lumin Zhong ve Yuyang Cai, "Economic burden of smoking-attributable diseases in China: A systematic review," *Tobacco Induced Diseases* 18, no. 42 (May, 2020), 1.
[253] Mark Goodchild, Nigar Nargis ve Edouard Tursan d'Espaignet, "Global economic cost of smoking-attributable diseases," *Tobacco Control* 27, no. 1 (2018), 61.

toplumu belirli beceri ve yeteneklerden yoksun bırakmaktadır.[254] Dünya genelinde dolaylı maliyetlerin yıllık 1,014 trilyon ABD doları olduğu tahmin edilmektedir. Bu maliyetlerin 357 milyarı sakatlık ve 657 milyarı ise ölüm nedeniyle ortaya çıkan maliyettir. Tütün ürünleri kullanımından kaynaklanan doğrudan ve dolaylı maliyetlerin toplamı 1,456 trilyon ABD dolarıdır. Bu maliyetler yıllara göre farklılık gösterebilmekle beraber tütün ürünleri kullanımının neden olduğu ortalama ekonomik maliyetin 1,4 trilyon ABD doları olduğu tahmin edilmektedir.[255]

Tütün ürünlerini kullanan bireyler bu maliyetlere tek başlarına neden olurken, bu maliyetlerin ekonomik yükünü hem kendileri hem de tütün ürünlerini kullanmayan bireyler, toplumlar ve devletler çekmektedir. En fazla ekonomik yükün sırtına bindiği devletler birçok maliyete katlanmaktadır. Yapılan sağlık harcamalarının yanında tütün ürünleri kullanımını önleme ve halk sağlığı hizmetleri için yapılan harcamalar, maluliyet ve sosyal yardım ödemelerindeki artışlar, erken ölümlere bağlı olarak ortaya çıkan gelir vergisi ve sosyal yardım fonlarına destek kayıpları devletlerin katlandığı maliyetlere örnek olarak verilebilir.[256] Tütün kullanımının devletler açısından ortaya çıkardığı bu maliyetler ekonomik kalkınma üzerinde de etkili olmaktadır. Tütün tüketimindeki artış hem tütüne yapılan özel harcamaların artması hem de yüksek tütün vergisi gelirlerinin elde edilmesi yoluyla kısa vadede Gayri Safi Yurtiçi Hasılayı (GSYH) artırmaktadır. Diğer taraftan, tütün kullanımındaki artış, becerilerinin ve deneyimlerinin zirvesinde olan orta yaşlı erkekler ve kadınlar arasında hastalık ve ölüm oranlarındaki artışa neden olmaktadır. Dolayısıyla, tütün kullanımı kaynaklı hastalıkların ve ölümlerin üretkenliğe olan olumsuz yansımaları bir ülkenin refahı ve ekonomik kalkınması üzerinde negatif bir etkiye sahiptir.[257]

Devlet gibi özel sektörün de katlanmak zorunda kaldığı bazı maliyetler bulunmaktadır. Bunlara, daha yüksek sigorta maliyetleri (Sağlık, yangın, kaza, hayat sigortası vb.), tütün ürünü kullananlar (sigara için verilen molalar ve devamsızlık) ve buna maruz kalan pasif

[254] European Commission, *Tobacco or Health in the European Union Past, Present and Future*, 73.
[255] Goodchild, Nargis ve d'Espaignet, "Global economic cost of smoking-attributable diseases," 61-62; U.S. National Cancer Institute and World Health Organization, *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*, 74.
[256] European Commission, *Tobacco or Health in the European Union Past, Present and Future*, 70.
[257] U.S. National Cancer Institute and World Health Organization, *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*, 580.

içicilerin düşük üretkenlik maliyetleri, hastalık ve erken ölüm nedeniyle ortaya çıkan işgücü ve bu işgücünün yerini doldurabilme maliyetleri örnek olarak verilebilir.[258]

Tütün ürünleri kullanmayan kişilerin de kullanıyormuş gibi yüklendikleri maliyetler vardır. Bunlara, daha yüksek sağlık sigortası primleri, pasif içicilikten kaynaklanan tıbbi harcamalar, daha yüksek vergi ödemeleri örnek olarak verilebilir.[259] Bunun yanında, tütün ürünleri kullanımının maliyetine en çok katlanan kurumlardan biri de ailelerdir. Aile bireylerinin tütün tüketimi sağlık harcamalarını artırmakta ve üretkenliği azalmaktadır. Bu da gelir elde etme potansiyelini ve ailelerin genel refahını olumsuz etkileyerek aile ekonomisine zarar vermektedir. Tütün ürünleri için yapılacak harcamalar temel ihtiyaçlar için ayrılabilecek fonların kaybedilmesi anlamına gelmektedir.[260]

Tütün kullanımının gıda, su ve giysi gibi bir dizi asgari insan ihtiyaçlarına tercih edilmesi yoksullukla da yakından ilişkilidir. Burada yoksulluğu birincil ve ikincil yoksulluk ayrımını yaparak değerlendirmek gerekmektedir. Birincil yoksulluk, gelirin veya diğer kaynakların yaşamın temel gereksinimlerini karşılamak için yetersiz olduğu bir durumdur. İkincil yolsulluk, kaynakların temel ihtiyaçları karşılamak için yeterli olduğu ancak bu kaynakların etkin bir şekilde kullanılmadığı durumdur. Aile kaynaklarının önemli bir kısmının tütün veya alkol gibi bağımlılık davranışlarını desteklemek için kullanılması ve kalan kaynakların temel ihtiyaçlar için yetersiz kaldığı durumlarda ortaya ikincil yoksulluk çıkmaktadır.[261]

Tütün ürünleri kullanımı düşük gelirli ailelerde yoksulluk döngüsüne neden olmaktadır. Yoksul aileler gelirlerinin büyük bir kısmını gıdaya harcamakta ve barınma, giyim, sağlık hizmetleri, eğitim ve yakıt gibi gıda dışı ihtiyaçlar içinse sınırlı bir gelir bırakmaktadır. Sınırlı gelirlerinin bir kısmını tütün harcamalarına ayırmaları hem gıda hem de gıda dışı ihtiyaçları karşılamak için gerekli olan kaynağın azalması anlamına gelmekte ve bu da yoksulluğa ve daha düşük yaşam standartlarına neden olmaktadır.[262] Bunun yanında, aile

[258] European Commission, *Tobacco or Health in the European Union Past, Present and Future*, 75-76.
[259] European Commission, *Tobacco or Health in the European Union Past, Present and Future*, 76.
[260] Lori Jones ve Debra Efroymson, *Making the Tobacco and Poverty Link: Results from Research for Advocacy Projects in Africa, Asia, and Latin America* (Ottawa: Health Bridge Foundation of Canada, August 2011), 1-2.
[261] B. Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life* (London: Macmillan & Co., 1901), 86-87; U.S. National Cancer Institute and World Health Organization, *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*, 577.
[262] Paul Streeten, "Poverty Concepts and Measurement," *The Bangladesh Development Studies* 18, no. 3 (September, 1990), 7-8.

ekonomisine en çok katkı sağlayan kişinin tütün tüketimi nedeniyle hastalanması, bu hastalığın tedavisi için masraf yapması ve üretkenliğini ve kazancını kaybetmesi aileler için daha fazla gelirden vazgeçilmesi anlamına gelmektedir. Bu gibi etkiler yoksulluk sınırında veya altında yaşayan aileler için yıkıcı olabilmektedir. Örneğin, aile kaynaklarının tütün tüketimine yönlendirilmesi çocukların beslenmesi, çocuk enfeksiyonlarındaki yaygınlık, çocukluk çağının olumsuz etkilenmesi gibi sağlık çıktıları üzerinde doğrudan bir etkiye sahiptir.[263] Birleşmiş Milletler, tütün kullanım oranının yüksek olduğu ülkelerde yaşayan 5 yaşından küçük 150 milyondan fazla çocuğun yetersiz beslendiğini ve düşük kilolu olduğunu tahmin etmektedir.[264]

Tütün ürünleri kullanımının sağlık üzerindeki etkisi ve bunun bilinirliği uzun bir geçmişe sahiptir. Sağlık meselesinin merkezde olması nedeniyle ihmal edilen ve daha az tartışılan konulardan biri gezegenin sağlığı yani tütün ürünlerinin çevre üzerindeki ve buna bağlı olarak insan sağlığına olan negatif etkileridir. Tütünün ekiminden tüketici atıklarına kadar olan tütünün yaşam döngüsünün çevre üzerindeki etkileri çeşitli aşamalarda ortaya çıkmaktadır. Bunlar, tütünün ekimi ve yetiştirilmesi, tütün ürünlerinin üretimi ve dağıtımı, tütün ürünlerinin kullanımı ve tüketim sonrası ortaya çıkan atıklar gibi aşamalardır.[265]

Tütünün ekimi ve yetiştirilmesi açısından ilk sorun arazi ve tarım üzerindeki olumsuz etkileridir. Her yıl yaklaşık 200.000 hektar alan yetiştirme ve kurutma için temizlenmektedir. Daha açık bir ifadeyle, tütün yetiştiriciliği için ormanlar yok edilmektedir. Orman alanlarının yok edilmesinin biyoçeşitlilikte kayıp, toprak erozyonu ve bozulması, su kirliliği ve atmosferik karbondioksit artışı gibi birçok ciddi çevresel sonuçları vardır.[266] İkinci sorun, tütün yetiştiriciliği toprağın bozulmasına neden olan yoğun miktarda kimyasal maddelerin (Zirai ilaçlar, gübre, gelişme düzenleyicileri vb.)

---

[263] Joy de Beyer, Chris Lovelace ve Ayda Yürekli, "Poverty and tobacco," *Tobacco Control* 10, no. 3 (September, 2001), 211; Jones ve Efroymson, *Making the Tobacco and Poverty Link: Results from Research for Advocacy Projects in Africa, Asia, and Latin America*, 7.

[264] Kofi A. Annan, *We the children: meeting the promises of the World Summit for Children* (New York: UNICEF, 2001), 27.

[265] World Health Organization, *Tobacco: Poisoning Our Planet* (Geneva: World Health Organization, World No Tobacco Day 2022), 1; Thomas E. Novotny, Stella Aguinaga Bialous, Lindsay Burt, Clifton Curtis, Vera Luiza da Costa, Silvae Usman Iqtidar, Yuchen Liu, Sameer Pujari and Edouard Tursan d'Espaignet, "The environmental and health impacts of tobacco agriculture, cigarette manufacture and consumption," *Bulletin of the World Health Organization* 93, no. 12 (December, 2015), 877.

[266] World Health Organization, *Tobacco control for sustainable development* (Geneva: World Health Organization, 2017), 32; Novotny vd., "The environmental and health impacts of tobacco agriculture, cigarette manufacture and consumption," 877.

kullanımını gerektirmektedir. Bu kimyasallar su ortamına karışarak gölleri, nehirleri ve içme sularını kirletmektedir.[267] Ayrıca tütün, topraktaki besin maddelerini tüketerek kalitesini de azalttığı için diğer gıda ürünlerinin yetiştirilmesinde toprağın verimliliğini oldukça düşürmektedir. Bu bağlamda, tütünün ekonomik cazibesi, düşük ve orta gelirli ülkelerde sürdürülebilir gıda üretimine verilen zararı telafi edemeyebilir.[268]

Tütün yetiştirmede kullanılan kimyasal maddeler ve kalıcı organik kirleticiler tütün tarımı yapan topluluklarda çevresel sağlık sorunlarına neden olmaktadır. Tütün üreticileri her gün bu kimyasallara ve tütün tozuna maruz kalmaktadır. Tütün eken, yetiştiren ve hasat eden tütün çiftçisinin vücudu 50 sigarada bulunan nikotin miktarı kadar tütünü emebilmektedir. Bunun sonucunda tütün çiftçileri, deri yoluyla emilen nikotinin sebep olduğu yeşil tütün hastalığından (Nikotin zehirlenmesi) etkilenmektedir. Bu duruma doğrudan maruz kalan çiftçiler hastalığı vücutlarında, elbiselerinde veya ayakkabılarında eve getirerek ailelerinin pasif maruziyetine sebep olmaktadır.[269]

Tütün ve tütün ürünlerinin üretimi ve taşınmasından kaynaklanan kirlilik, tütünün çevreye verdiği zararın en büyük kaynaklarından biri olmasına rağmen bugüne kadar araştırmacılar tarafından oldukça az ilgi görmüştür.[270] Tütün ürünlerinin üretimi ve dağıtımı enerji, su ve diğer kaynakların yoğun olarak kullanımı nedeniyle çevreye zarar vermektedir. Örneğin, tütün yaprağının parçalanmasında, ticari ve sarma sigara kağıtlarının üretiminde, sigara filtrelerinin üretiminde yoğun bir kaynak kullanımı söz konusudur. Üretim ve dağtım süreçlerinde kullanılan kaynaklar önemli miktarda karbon emisyonu üretmektedir. Bunun yanında, tütün yaprağının ithalatı ve üreticilerden toptancılara ve perakendecilere karayolu, denizyolu, demiryolu araçları veya diğer taşıt

[267] AKM Ghulam Hussain, Abu Shara Shamsur Rouf, Shafiun Nahin Shimul, Nigar Nargis, Tara Mona Kessaram, Syed Mahfuzul Huq, Jagdish Kaur, Md Khairul Alam Shiekh ve Jeffrey Drope, "The Economic Cost of Tobacco Farming in Bangladesh," *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17, no. 24 (December, 2020), 7.

[268] Natacha Lecours, Guilherme E. G. Almeida, Jumanne M. Abdallah ve Thomas E. Novotny, "Environmental health impacts of tobacco farming: a review of the literatüre," *Tobacco Control* 21, no. 2 (2012), 192.

[269] Robert H. McKnight ve Henry A. Spiller, "Green Tobacco Sickness in Children and Adolescents," Public Health Reports 120, no. 6 (November–December, 2005), 603; Margarete C. Kulik, Stella Aguinaga Bialous, Spy Munthali ve Wendy Max, "Tobacco growing and the sustainable development goals, Malawi," *Bulletin of the World Health Organization* 95, no. 5 (May, 2017), 363; World Health Organization, *Tobacco: Poisoning Our Planet*, 2.

[270] World Health Organization, *Tobacco and its environmental impact: an overview* (Geneva: World Health Organization, 2017), 11.

araçlarıyla dağıtımı karbon ayak izi oluşturmaktadır.[271] Üretim ve dağıtım dışında tütün ürünleri tüketimi ve orman alanlarının yok edilmesi de karbon emisyonuna neden olmaktadır. Tütün kullanımı doğrudan 2.6 milyon ton karbondioksit ve 5.2 milyon ton metan emisyonuna yol açmaktadır. Orman alanlarının yok edilmesi atmosfere karbondioksit salınımına neden olan insan kaynaklı en büyük ikinci nedendir. Tütün üretimi için orman alanlarının yok edilmesi ciddi miktarda karbon salınımına sebebiyet vermektedir.[272]

Tütün ürünlerinin tüketilmesi daha önce ifade edildiği gibi karbon emisyonuna ve pasif içiciliğe neden olmaktadır. Ayrıca tütün ürünleri kaza sonucu çıkan yangınların ve buna bağlı ölümlerin önemli bir nedeni olmaya devam etmektedir. İngiltere'de 2013-2014 yıllarında çıkan yangınların %7'sine ve Amerika'da son 10 yılda çıkan yangınların %10'una sigara neden olmuştur. Bu yangınlar Amerika'da 621 milyon dolarlık bir zarar meydana getirmiştir.[273]

Tütün ürünlerinin tüketimi sonrasında ortaya çıkan sigara filtreleri ve paketleri gibi atıklar da çevre açısından ciddi sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Her yıl tahminen 6 trilyon adet sigara üretilmekte ve bunlar 300 milyar paket halinde pazarlanmaktadır. 2021'de tütün ürünlerinin dağtımı ve paketlenmesi için kullanılan karton ve kutulardan en az 2 milyon ton atık üretilmiştir. Sigara izmaritleri ise en yaygın şekilde karşılaşılan atıklardandır. Su kaynakları ve deniz kenarlarında ve hatta içinde, caddelerde, sokaklarda hemen hemen her yerde izmaritlerle karşılaşmak mümkündür. Her bir sigara filtresinin ortalama 175 miligram ağırlığında olduğu varsayıldığında filtrelerin ortaya çıkardığı atıkların ağırlığı her yıl yaklaşık 175.000 tondur. İçildikten sonra çevreye atılan sigara izmaritleri milyonlarca ton sera gazı emisyonuna sebebiyet vermektedir.[274] Sigara filtreleri biyolojik olarak parçalanamaz ve mikroplastikler şeklinde çok uzun süreler boyunca çevrede

[271] Yogi Hale Hendlin ve Stella A. Bialous, "The environmental externalities of tobacco manufacturing: A review of tobacco industry reporting," *Ambio* 49, no. 1 (January, 2020), 26; World Health Organization, *Tobacco: Poisoning Our Planet*, 3.
[272] Novotny vd., "The environmental and health impacts of tobacco agriculture, cigarette manufacture and consumption," 878.
[273] World Health Organization, *Tobacco control for sustainable development*, 31; Novotny vd., "The environmental and health impacts of tobacco agriculture, cigarette manufacture and consumption,", 878.
[274] World Health Organization, *Tobacco: Poisoning Our Planet*, 4; Novotny vd., "The environmental and health impacts of tobacco agriculture, cigarette manufacture and consumption,", 878; Maria Zafeiridou, Nicholas S. Hopkinson ve Nikolaos Voulvoulis, "Cigarette Smoking: An Assessment of Tobacco's Global Environmental Footprint Across Its Entire Supply Chain," *Environmental Science & Technology* 52, no. 15 (August, 2018), 8093.

kalabilir.[275] Bu da çevreye, su ortamlarına ve ekosisteme önemli zararlar vermektedir. Filtreler emdikleri nikotin, ağır metaller ve diğer kimyasalları ekosistemlere bırakmaktadır. Bu da kıyı bölgelerinde yaşayan balıkçı topluluklarının ve kirlenmeden etkilenen deniz ürünlerini tüketenlerin geçim kaynaklarını ve sağlıklarını etkilemektedir.[276]

Diğer dumanlı ve dumansız tütün ürünlerinin kullanımı ve atıkları da sigara gibi çevreye zarar vermektedir. Çiğneme tütünü ve nikotin keseleri gibi dumansız tütün ürünlerinin plastik ve metalden yapılan ambalajları ve elektronik nikotin dağıtım sistemlerinin (elektronik sigara, ısıtılmış tütün ürünleri vb.) kartuşları ve bataryaları katı atık üretmekte ve çevreye toksik kimyasal sızıntıya neden olmaktadır.[277]

Tütün ürünlerinin üretimi ve tüketimi insan sağlığı ve psikolojisine, ekonomiye ve çevreye ciddi zararlar vererek birçok probleme neden olmaktadır. Tütün ürünleri sadece kullananlar açısından değil kullanmayan bireyler, toplumlar, devletler ve çevre için de riskler oluşturmaktadır. Bununla birlikte, geçmişe nazaran tütün ürünleri kullanımında oransal olarak bir düşüş yaşansa da dünyada hala milyonlarca kişi tarafından tüketilmektedir. Bu ürünlerin sebep olduğu problemler uzun vadede görünür hale gelmekte ve dikkat çekmektedir. Bu bağlamda, uzun yıllardır yaygın bir şekilde tütün kontrol politkaları uygulanmaya çalışılsa da tütün ürünleri kullanımı dünyanın önünde ciddi bir problem olarak durmaya devam etmektedir.

2.1.3. Problemin Ortaya Çıkışı ve Farkındalığı: Gündeme Getirme Çabaları ve Uluslararası Gelişmeler

Tütün ürünleri kullanımının problem haline gelmesi inanç ve bilimsel bilgi dönemleri şeklinde ikiye ayrılarak incelenebilir. İnanç dönemi, bilimsel kanıt olmadan tütünün zararlı olduğuna yönelik gözlemlere dayalı şüpheler ve söylemlerin geliştirilmesini kapsamaktadır. Bilimsel bilgi dönemi ise 1950'li yıllar sonrasında yapılan araştırmalarla tütün ürünleri kullanımı ve akciğer kanseri arasındaki ilişkinin bilimsel kanıtlarla

[275] Francisco Belzagui, Valentina Buscio, Carmen Gutiérrez-Bouzán ve Mercedes Vilaseca, "Cigarette butts as a microfiber source with a microplastic level of concern," *Science of The Total Environment* 762 (March, 2021), 2.
[276] World Health Organization, *Tobacco: Poisoning Our Planet*, 4.
[277] Hoshing Chang, "Research gaps related to the environmental impacts of electronic cigarettes," *Tobacco Control* 23, no. 2 (2014), 56; World Health Organization, *Tobacco: Poisoning Our Planet*, 4-5.

kurulduğu ve sonrasında tütün kullanımının sağlığa zararlı olduğuna yönelik bilginin geliştiği ve yaygınlaştığı yılları kapsamaktadır.

Tütün ve tütün ürünlerinin zararlarına yönelik şüpheler oldukça eski tarihlere dayanmaktadır. Bu durumun en bilinen örneği İngiltere Kralı I. James tarafından 1604 yılında kaleme alınan *The Counterblaste to Tobacco (Tütünün Zararları)* adlı kitaptır.[278] James, tütünü göz için tiksindirici, burun için nefret uyandırıcı, beyin için zararlı, ciğerler için tehlikeli, siyah ve pis kokulu duman şeklinde tarif etmiştir.[279]

Tütünün insan vücudundaki etkilerine yönelik söylemler olsa da tütünün sağlığa zararlı olduğuna ilişkin bilimsel kanıtların olmaması nedeniyle insanların tütüne karşı tutumları farklı perspektifler çerçevesinde gelişmiştir. 19. yüzyılın başlarında tütüne ilşikin ahlak, din, çevre ve temizlik konularındaki söylemler dikkat çekmekteydi. Tütün, dinsiz bitki olarak nitelendirilmekte ve Katolikler kiliselerde tütün içerken yakaladıkları kişileri aforoz etmekteydi.[280] ABD'de şehirlerin tüm atmosferinin tütün dumanıyla kaplandığı ve bu durumun boğucu ve zarar veren bir hale geldiği düşünülmekteydi. Kamusal alan ve özel mekanların tümünde tütünün çiğnenmesinden sonra çevreye bırakılan atıklar rahatsızlık oluşturmaya başlamış ve çözüm bulunması gerektiği belirtilmiştir.[281]

19. yüzyılın ilerleyen yıllarında ise tütünün dudak ve dile zarar verebileceği ifade edilmiş ve tütünü lüks göstergesi olarak kullanmanın iğrenç bir alışkanlık olduğunu belirten metinler yazılmıştır. Aynı dönemlerde, tütünün psikolojik etkileri olabileceği dillendirilmeye başlamıştır. Dr. Coles, tütünün bağımlılık yaptığını belirtmiş ve kafa karışıklığı, akıl zayıflığı, baş ağrıları ve gece kabusları gibi psikolojik etkileri olabileceğini ifade etmiştir. Bununla birlikte, tütünün sürekli kullanımının aşırı yorgunluk, bronşit, vücutta ödem, inme gibi hastalıkların ve erken ölümlerin nedeni olabileceği tahmin edilmekteydi.[282]

20. yüzyılın başlarında makineleşmeyle birlikte tütün ürünleri içinde sigaranın yaygın olarak kullanılması ve bu zamanlara kadar nadir bir hastalık olan akciğer kanseri vakaları ve buna bağlı ölümlerde ciddi bir artış yaşanmaya başlaması dikkat çekmiştir.

[278] Hanafin ve Clancy, "History of Tobacco Production and Use," 9.
[279] King James I, *A Counter-Blaste to Tobacco* (London: R. B. Anno, 1604), numaralandırılmamış sayfalar (C3-D).
[280] Huber ve Pandina, "The Economics of Tobacco Use," 16.
[281] Trall, *Tobacco: Its History, Nature, and Effects, with Facts and Figures for Tobacco-users*, 5.
[282] Trall, *Tobacco: Its History, Nature, and Effects, with Facts and Figures for Tobacco-users*, 3-12.

1920'lerden itibaren akciğer kanseri vakalarındaki artış, ABD ve Avrupa'da akciğer kanserinin nedenlerine yönelik epidemiyolojik araştırmaların yapılmasına yol açmıştır.[283] Bilimsel ve tıbbi dergilerde sigaranın sağlığa olan etkileri üzerine makaleler yayınlanmaya başlamıştır. 1929'da Alman araştırmacı Fritz Lickint, sigara içen kişilerin akciğer kanseri olma olasılığının yüksek olduğunu gösteren bir makale yayınlamıştır.[284] 1939 yılında Ochsner ve DeBakey akciğer kanseri hastaları üzerinde yaptıkları çalışmada, akciğerde meydana gelen tahribatın sigaradan kaynaklandığını öne sürmüşlerdir.[285] Sonraki yıllarda sigara içenler ve içmeyenler arasında akciğer kanseri oluşumu ve ölüm oranlarını karşılaştıran çalışmalar başlatılmıştır. Diğer taraftan, bu yapılan çalışmalar, tütün şirketilerinin, hükümetleri ve insanları etkilemeye yönelik faaliyetleri (siyasi ilişki, reklam vb.) nedeniyle gündeme gelememiş ve sigara tüketimi daha da artmıştır.[286] Bu dönemler, yaygın olmasa da sigaranın sağlığa olan zararlarının bilindiği ancak görmezden gelindiği zamanlardır.[287]

1950'li yıllarda Amerika'da Wynder ve Graham[288], İngiltere'de Doll ve Hill'in[289] yaptığı epidemiyolojik araştırmalar ve ilgili sağlık otoritelerinin hazırladığı raporlar, tütün kullanımının sağlık bakımından büyük risklere ve akciğer kanserine neden olduğuna ilişkin belgeler sağlamıştır.[290] Bu çalışma ve raporlarda, laboratuvar çalışmalarından elde edilen bulgular, sigara dumanındaki kimyasal maddelerin kanserojen etkilerinin tanımlanması ve sigara tüketimi ve hastalık oranları arasındaki ilişkiye yönelik analizler

[283] U.S. Department of Health and Human Services, *The Health Consequences of Smoking: 50 Years of Progress (A Report of the Surgeon General)*, 2014, 20.
[284] Hanspeter Witschi, "A Short History of Lung Cancer," *Toxicological Sciences* 64, no. 1 (November, 2001), 4.
[285] Alton Ochsner ve Michael DeBakey, "Primary Pulmonary Malignancy: Treatment by Total Pneumonectomy; Analysis of 79 Collected Cases and Presentation of 7 Personal Cases," *Journal of the American College of Surgeons* 8 (1939), 109.
[286] U.S. Department of Health and Human Services, *The Health Consequences of Smoking: 50 Years of Progress (A Report of the Surgeon General)*, 2014, 20.
[287] Robert N. Proctor, *Golden Holocaust Origins of the Cigarette Catastrophe and the Case for Abolition* (California: University of California Press, 2012), 306.
[288] Ernest L. Wyender ve Evart A. Graham, "Tobacco smoking as a possible etiologic factor in bronchiogenic carcinoma; a study of 684 proved cases," *The Journal of American Medical Association* 143, no. 4 (May, 1950), 329-336.
[289] Richard Doll ve A. Bradford Hill, "Smoking and Carcinoma of the Lung," *British Medical Journal* 2 (September, 1950), 739-748; Richard Doll ve A. Bradford Hill, "Lung Cancer and Other Causes of Death in Relation to Smoking," *British Medical Journal* 2 (November, 1956), 1071-1081.
[290] Roemer, *Legislative Action to Combat the World Tobacco Epidemic*, 2.

yer almıştır. Bu araştırmalar daha sonra yapılacak olan sigara ve akciğer kanseri konusundaki çalışmalar için önemli göstergeler sağlamıştır.[291]

19. yüzyılın ikinci yarısı sağlık otoriteleri tarafından tütün ürünleri kullanımının sağlığa zararlı olduğuna dair bilimsel kanıtların ortaya koyulduğu yıllar olmuştur. 1962 yılında İngiltere Kraliyet Hekimler Birliği'nin (Royal College of Physicians) ve 1964 yılında ABD Sağlık Bakanlığı'nın (U.S. Surgeon General) yayınladıkları raporlar tütün ürünleri-sağlık arasındaki ilişki açısından tarihi bir dönemeç olmuştur.[292] 1962 tarihli rapor, sigara kullanımı ile hastalıklar ve ölümler arasında doğrudan bir ilişki olduğunu ortaya koymuştur. 1964 tarihli rapor, akciğer kanseri ile sigara arasında açık bir bağlantı kurmuştur. Bunun yanında, raporda mesane, pankreas, böbrek ve mide kanserleriyle ilişkili olabileceği ve sigaranın sakatlıklara ve ölümlere yol açabileceği ifade edilmiştir.[293] Bu yıllara kadar tütün kullanımının sağlığa zararlı olduğuna dair kanıtlar sunulmuş olsa da bu iki rapor tütün kullanımı ve sağlık arasındaki ilişkiyi ilk defa resmi olarak tanımlamasından dolayı oldukça önemliydi.[294] Bunun dışında raporların iki önemi daha bulunmaktaydı. Birincisi, sağlık çalışanlarının medyayı da kullanarak halkı sigaranın sağlığa zararlı olduğu hakkında bilgilendirmesi ve farkındalık oluşturarak kamusal bilincin artırılmasıydı. İkincisi, hükümet ve sağlık çalışanlarını bir araya getirerek merkezinde halk sağlığı olan bir politika topluluğunun oluşmasına zemin hazırlamasıydı.[295]

19. yüzyılın ikinci yarısı aynı zamanda tütün ürünleri ve sağlık arasındaki ilişki bağlamında bireysel ve gayri resmi ilk uluslararası temasların kurulduğu ve bilginin yaygınlaştırılmaya çalışıldığı yıllar olmuştur. Örneğin, Bradford Hill, sigara ve akciğer kanseri ilişkisi hakkında yaptığı çalışmalarla ilgili Harvard'da konferans vermiştir. Benzer şekilde, Ernest L. Wyender yaptığı çalışmalar hakkında bilgi vermek için İngiltere sağlık bakanıyla bir görüşme gerçekleştirmiştir.[296] İlk gayri resmi temaslar ve 1962 ve

[291] U.S. Department of Health and Human Services, *The Health Consequences of Smoking: 50 Years of Progress (A Report of the Surgeon General)*, 2014, 20-21.
[292] Nathanson, "Social Movements as Catalysts for Policy Change: The Case of Smoking and Guns," 424.
[293] Ruth Roemer, "A brief history of legislation to control the tobacco epidemic," in. Tobacco and Public Health: Science and Policy, ed. Peter Boyle, Nigel Gray, Jack Henningfield, John Seffrin ve Witold Zatonski (New York: Oxford University Press, 2004), 678.
[294] Proctor, *Golden Holocaust Origins of the Cigarette Catastrophe and the Case for Abolition*, 235-236.
[295] Virginia Berridge, *Marketing Health Smoking and the Discourse of Public Health in Britain, 1945–2000* (New York: Oxford University Press, 2007), 53.
[296] Berridge, *Marketing Health Smoking and the Discourse of Public Health in Britain, 1945–2000*, 36-39.

1964 tarihli resmi raporlar 1965'li yıllardan itibaren tütün ürünlerine karşı resmi ve sürekli bir uluslararası mücadele için yol açmıştır.[297]

Bu dönemdeki uluslararası tütün kontrolüne yönelik en önemli girişim Amerikan Kanser Derneği (AKD) öncülüğünde gerçekleştirilen *Dünya Sigara ve Sağlık Konferansı*'dır (DSSK). İlk üç konferans, 1967'de New York'ta, 1971'de Londra'da ve 1975'te yine New York'ta gerçekleştirilmiştir. Bu konferanslar, tütün ürünleri kullanımına karşı gelişmekte olan çabaları, uluslararası düzeyde mücadele edilmesi amacıyla bir araya getirmesi açısından kritik öneme sahiptir. Bu konferanslar 30 ülkeden farklı disiplin, sektör ve meslek gruplarından 500'den fazla delegenin katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Bu delegeler, doktorlar, epidemiyologlar, sağlık eğitimcileri, hemşireler, psikologlar, farmokologlar, ekonomistler, hükümet yetkilileri, politikacılar ve gazeteciler gibi geniş bir temsiliyete sahip bir topluluk meydana getirmişlerdir.[298] Bu konferanslar, yeni tıbbi ve bilimsel bulguları rapor etmek, deneyimleri karşılaştırmak ve fikir alışverişinde bulunmak, kendi ülkelerinde tütün ürünlerine karşı harekete geçmelerini sağlamak ve verdikleri mücadelede birbirlerini desteklemek, sigaraya karşı araştırma, eğitim ve eylem programları önermek ve sigaraya karşı dünya çapında bir hareket oluşturmak için eşsiz bir fırsat sunmuştur.[299]

Bu konferansların ardından iki önemli girişim daha gerçekleşmiştir. Birincisi, 1970'lerde DSÖ tütün ürünleri kullanımını kritik bir problem olarak kabul etmiş ve kampanya başlatarak tütün ürünlerinin sağlık risklerine ilişkin bilimsel kanıtların yaygınlaşmasını sağlamak amacıyla programlar oluşturulması ve insanları bu tehlikeye karşı korumak için politikalar geliştirilmesi yönünde adım atmıştır. Bu doğrultuda, DSÖ tütün kullanımının tehlikelerini kabul eden ve üye devletleri harekete geçmeye çağıran bir dizi karar ve iki rapor yayınlamıştır.[300] İkincisi, Uluslararası Kanserle Mücadele Birliği'nin (UKMB) Sigara ve Akciğer Programı'nın geliştirilmesiydi. AKD'nin desteğiyle Avustralyalı

[297] David Reubi ve Virginia Berridge, "The Internationalisation of Tobacco Control, 1950–2010," *Medical History* 60, no. 4 (October, 2016), 456.
[298] Reubi ve Berridge, "The Internationalisation of Tobacco Control, 1950–2010," 457; G. W. O. Moss, "The Second World Conference on Smoking and Health," *Canadian Journal of Public Health* 62, no. 6 (December, 1971), 537.
[299] Reubi ve Berridge, "The Internationalisation of Tobacco Control, 1950–2010," 457-458.
[300] Roemer, "A brief history of legislation to control the tobacco epidemic," 678; World Health Organization, *Smoking and its Effects on Health* (Geneva: World Health Organization, 1975); World Health Organization, *Controlling the Smoking Epidemic* (Geneva: World Health Organization, 1979); Roemer, *Legislative Action to Combat the World Tobacco Epidemic*, 3-4.

doktor Nigel Gray tarafından yönetilen program, ulusal kanser dernekleri için sigaranın kontrolü ve kanser hastalıklarıyla bağlantısı hakkında gerekli bilgileri merkezileştirmeyi ve yayınlamayı amaçlamıştır.[301]

Uluslararası düzeyde ve uluslararası örgütler aracılığıyla bu tür hamleler ileriki yıllarda daha da yaygılaşacaktı. Ancak, 1970'lerde yapılan bu manevralar tütüne karşı eyleme geçmek için bir fikir birliği ve ittifak oluşturması açısından oldukça kıymetliydi.[302] Başka bir ifadeyle, sigaranın engellenmesi gerektiğine yönelik aynı inancı paylaşan ve ortak bir kimlik oluşturma becerisine sahip bir topluluk oluşturulması çok önemliydi. Tütün karşıtı uzmanların asıl hedefi de tütün ürünlerinin zararlarını vurgulamaktan ziyade tütün salgınına karşı geliştirilecek stratejilerdi. Nitekim, konferanslarla birlikte ortaya çıkan bu uluslararası çabalar pekiştirilerek yoğun bir şekilde devam ettirildi. Konferanslar, etki alanını genişletmek ve katılımcı sayısını artırmak için hem daha sık yapılmaya hem de Amerika ve Avrupa dışındaki farklı kıtalar ve ülkelerde düzenlenmeye başlandı. 1979'da Stockholm'de, 1983'te Winnipeg'de, 1987'de Tokyo'da, 1990'da Perth'de ve 1992'de Buenos Aires'te DSSK düzenlendi.[303]

İlk üç konferansta gerçekleşen katılımların neredeyse tamamı gelişmiş ülkelerdendi. Bunun nedeni tütün ürünleri kullanımının gelişmiş ülkelerde oldukça yaygın olmasıydı ve bu mesele gelişmiş ülkelerin bir problemi olarak görülmekteydi. Gelişmiş ülkeler bakımından son 20 yılda verilen mücadeleler meyvesini sınırlı da olsa vermişti. Gelişmiş ülkelerde probleme yönelik farkındalığın artması tütün endüstrisinin yeni pazar arayışlarına neden oldu ve endüstri gelişmekte olan ülkelerde yoğun olarak faaliyete geçti. Bu nedenle tütün salgını gelişmekte olan ülkeleri de sarmaya başlamıştı. Bu durum konferans yetkilileri ve uzmanları tarafından fark edilmeye başlandı ve tütün ürünleri kullanımının gelişmekte olan ülkeler için de problemleştirilmesi gerektiği anlaşıldı.[304] 1979'da düzenlenen 4. DSSK'nın açılış konuşmasında Olle Hillerdal, gelişmekte olan ülkelerde tütün ürünleri üretimi ve tüketiminde çok ciddi bir artış olduğunu ve bazı ülkelerde tütün ürünleri kullanımı azalırken, bazılarında ise yaygınlaşarak sağlık

[301] Reubi ve Berridge, "The Internationalisation of Tobacco Control, 1950–2010," 457.
[302] Berridge, *Marketing Health Smoking and the Discourse of Public Health in Britain, 1945–2000*, 163.
[303] Reubi ve Berridge, "The Internationalisation of Tobacco Control, 1950–2010," 458-461.
[304] John Crofton, "The gathering smoke clouds: a worldwide challenge," *International Journal of Epidemiology* 13, no. 3 (September, 1984), 269.

sorunlarına neden olmasının birçok alanda daha fazla çaba sarf etmeyi ve uluslararası işbirliği gerektirdiğini ifade etti.[305]

DSÖ'nün 1979 tarihli raporuna göre, uluslararası işbirliği, hükümetler, hükümetler arası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarını (STK) kapsaması gerekmekteydi. Başta DSÖ olmak üzere Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü, Uluslararası Çalışma Örgütü, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı ve Dünya Bankası tütünle mücadele sürecinde işbirliği içinde çalışmalıydı. UKMB, Uluslararası Halk Sağlığı ve Eğitim Birliği, Uluslararası Türberkülozla Mücadele Birliği gibi STK'lar da uluslararası işbirliğine dahil edilmeliydi. Bunun yanında, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerdeki siyasi ve bürokratik yetkililer, dini liderler, kanaat önderleri, doktorlar ve diğer sağlık çalışanları, gönüllü kuruluşlar ve öğretmenler tütünle mücadelede halkın eğitilmesi ve yönlendirilmesi için bu uluslararası işbirliğinin bir parçası olmalıydı.[306]

4. ve 5. DSSK'lar ile birlikte gelişmekte olan ülkelerdeki tütün kullanımına yönelik farkındalık uluslararası dikkatin buraya yoğunlaşmasını sağlayarak tütünle mücadelenin kapsamını oldukça genişletti. Bu konferanslar sonucunda, gelişmekte olan ülkelerde tütün kontolüne yönelik önlemlerin mevcut olmaması nedeniyle gelişmiş ülkelerdeki tütün kontrol politikaları hakkındaki gerekli bilgi, fikir ve başarılı uygulamaların gelişmekte olan ülkelere aktarılması konusunda fikir birliğine varılmıştır.[307] Bu doğrultuda öncelikle yapılması gereken hamle gelişmekte olan ülkelerden doktorları, sağlık çalışanlarını ve hükümet yetkililerini davet etmek ve onların tütün kontrol politikaları hakkında bilgilendirilmesiydi. Bu bilgilendirmenin tamamlayıcı hamlesi ise gelişmiş ülkelerdeki uzmanları gelişmekte olan ülkelere göndererek yerel doktorlar, aktivistler ve halk sağlığı çalışanlarına tütün kontrol politikalarının öğretilmesiydi. Buradaki tek amaç tütün kontrol politikalarının öğretilmesi değildi. Başka bir amaç, eğitilen bu kişilerin tütün karşıtı bir

[305] Lars M. Ramstrom (ed.), *The Smoking Epidemic: A Matter of Worldwide Concern: Proceedings of the Fourth World Conference on Smoking and Health* (Stockholm: Almqvist and Wiksell International, 4th World Conference on Smoking and Health, 1979), 6-7'den aktaran Hadii M. Mamudu, "The Politics of the Evolution of Global Tobacco Control: The Formation and Functioning of the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)" (PhD diss., University of West Virginia, Morgantown, 2005), 179, ProQuest Dissertations & Theses Global.

[306] World Health Organization, *Controlling the smoking epidemic: Report of a WHO Expert Committee on Smoking Control* (Geneva: World Heallh Organization Technical Report Series 636, 1979), 40-43.

[307] Kenneth E. Warner, "Toward a Global Strategy to Combat Smoking: The 5th World Conference on Smoking and Health," *Journal of Public Health Policy* 5, no. 1 (March, 1984), 32-33; World Health Organization, *Controlling the smoking epidemic: Report of a WHO Expert Committee on Smoking Control*, 41-42.

organizasyon oluşturmaları ve kapsamlı bir ulusal tütün kontrol politikaları geliştirebilmeleriydi.[308]

6. DSSK'da hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde uygulanan tütün kontrol programlarının etkinliği gözden geçirildi. Bu ülkelerdeki programların başarılı olduğu görüldü. Ancak, uygulanan programlar tüm çabalara rağmen sınırlı kalmaktaydı. Tütün kullanımına bağlı hastalıklar ve ölümlerdeki artışın sürmesi nedeniyle kontrol politikaları daha da sıkılaştırılmalıydı. Her ülke tütün konusunda ulusal koordinasyonu sağlayacak bir organ kurmalıydı. Bunun yanında hükümetler, tütün kullanımını teşvik edici faaliyetlerde bulunan tütün endüstrisini engellemeliydi.[309]

7. DSSK'da içerik olarak bir önceki konferansla aynıydı. Konferansta uluslararası tütün karşıtı hareketin amacı ve bütünlüğü ve giderek artan siyasi başarısından bahsedildi. Diğer taraftan, elde edilen başarının sınırlı olduğu ve daha fazla kazanım elde edilmesi gerektiği de vurgulandı. Ayrıca, bu konferansta 1988'de DSÖ tarafından başlatılan ve günümüzde de tütünle mücadelede simgesel bir güce sahip olan "Dünya Tütüne Hayır Günü" küresel bir strateji olarak tanımlandı.[310]

1992'de Buenos Aires'de düzenlenen 8. DSSK da öncekilerle aynı olmakla birlikte iki önemli gelişme yaşandı. Birincisi, ilk defa bir DSSK gelişmekte olan bir ülkede gerçekleştirildi.[311] İkincisi, DB, Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) ve Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO) DSSK'ya ilk kez katılım sağladı.[312] DB, 1990'ların başına kadar tütün yetiştiriciliği ve imalatını gelişmekte olan ülkelerin ekonomik kalkınmasının önemli bir parçası olarak görmesi nedeniyle ciddi bir şekilde desteklemiştir. 1950'den 1992'ye kadar olan dönemde çiftçilere tütün yetiştirmeleri için kredi sağlamış ancak gelişmekte olan ülkelerde tütün kontrol

[308] World Health Organization, *Smoking control strategies in developing countries: Report of a WHO Expert Committee* (Geneva: World Health Organization Technical Report series 695, 1983), 27-29; Reubi ve Berridge, "The Internationalisation of Tobacco Control, 1950–2010," 464.
[309] William M. Castleden, "Report on the Sixth World Conference on Smoking and Health," *The Medical Journal of Australia* 148 (May, 1988), 521.
[310] John Crofton, "The Seventh World Conference on Tobacco and Health: Conference Report," *Thorax* 45, no. 7 (July, 1990), 560; Betty Durston ve Konrad Jamrozik (eds.), *Tobacco & Health 1990, The Global War: Proceedings of the Seventh World Conference on Tobacco and Health* (Australia: Lamb Printers Pty Ltd., 1990), 9'dan aktaran Mamudu, "The Politics of the Evolution of Global Tobacco Control: The Formation and Functioning of the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)," 185.
[311] Monique E. Muggli ve Richard D. Hurt, "Tobacco industry strategies to undermine the 8th World Conference on Tobacco or Health," *Tobacco Control* 12, no. 2 (June, 2003), 195.
[312] Thomas E. Novotny ve Hadii M. Mamudu, *Progression of Tobacco Control Policies: Lessons from the United States and Implications for Global Action* (Washington, DC: The World Bank, 2008), 26.

önlemlerinin uygulanması için hiçbir girişimde bulunmamıştır. DB'nin bu eğilimi konferansa katılımıyla birlikte tütün üretimini desteklememe yönünde değişmiştir.[313] Bu bağlamda, DB'nin tütüne karşı uluslararası harekete katılması oldukça önemli bir gelişmeydi.

Buenos Aires sonrasındaki DSSK'lar 1994'te Paris'te, 1997'de Pekin'de, 2000'de Chicago'da ve 2003'te Helsinki'de düzenlendi. Bu konferanslarda tütünün zararlarına ilişkin bilimsel kanıtların güçlendirilmesi ve tütün kontrolüne yönelik başarılı politikaların belirlenmesi ve yaygınlaştırılması anlayışı devam ettirildi. Bu konferansların asıl önemi ise küresel düzeyde ilk sağlık rejimi olarak nitelendirilen Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi'nin hayata geçirilmesine zemin hazırlamasıydı.[314] Bununla birlikte hem dünyanın hem de hükümetlerin gündemine gelmesine ve gündeminde kalmasına ve konferansa farklı sektörlerden katılımın sağlanması nedeniyle tütünle mücadeleye desteğin artmasına önemli bir katkı sağladı. Konferansların dışında küreselleşmenin etkisiyle uluslararası tütün kontrol politikalarında yaşanan paradigmatik değişim de Sözleşme'nin ortaya çıkmasında önemli bir rol oynadı.

2.2. Tütün Kontrolünün Küresel Bir Kamu Politikası Haline Gelmesi: Kontrol Politikalarının Kritik Dönemeci Olarak Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi

2.2.1. Problemden Politikaya Giden Yol: Bir Politika Fikrinin Yaşam Mücadelesi

1990'lı yıllara kadar uluslararası işbirliği veya eylem, ülkeler arası bilgi paylaşımına ve gelişimine odaklanan bir anlayışı yansıtmaktaydı. 1990'lı yıllarla birlikte DSSK'nın etkisi, çevre, enerji gibi alanlarda yaşanan sorunlar ve teknolojik gelişmeler nedeniyle uluslararası işbirliğinin küreselleşme fikri etrafında yeniden tanımlanması ve yapılandırılması düşüncesi gelişti.[315] Bu doğrultuda, giderek artan sayıda halk sağlığı

[313] Brodie Ramin, "Science, Politics, and Tobacco in the Developing World," *Canadian Journal of Development Studies* 27, no. 3 (2006), 384; Mitsuru Mukaigawara, Janelle Winters, Genevie Fernandes and Devi Sridhar, "Balancing science and political economy: Tobacco control and global health," *Wellcome Open Research* 3, no. 40 (2018), 3-4.
[314] Mamudu, "The Politics of the Evolution of Global Tobacco Control: The Formation and Functioning of the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)," 186-187.
[315] Reubi ve Berridge, "The Internationalisation of Tobacco Control, 1950–2010," 468.

uzmanı, halk sağlığı, uluslararası sağlık ya da sağlık ve kalkınma gibi söylemler yerine 'küresel sağlık' kavramını dile getirmeye başladı.[316]

Uzmanlar, o dönemde yaygın olan küreselleşme teorilerini referans alarak dünyanın ekonomik, siyasal ve sosyal bir bütünleşme sürecinden geçtiğine inanıyorlardı. Bununla birlikte, ticaretin serbestleşmesi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki devrimler siyasi ve coğrafi sınırları aşarak bilgi, mal, sermaye ve insan akışının giderek artmasına yol açıyordu. Uzmanlara göre küreselleşme süreci, ulaşımdaki gelişmelere bağlı olarak enfeksiyonların hızla yayılmasına, ticaretin serbestleştirilmesiyle birlikte sağlıksız gıdaların, alkollü içeceklerin ve sigaranın tüm dünyaya yayılarak insan sağlığını tehdit etmesine neden olmaktaydı. Ulus devlet merkezli mevcut uluslararası sağlık sistemi küreselleşmenin ortaya çıkardığı bu sorunlarla baş edebilecek donanıma sahip değildi. Dolayısıyla, devlet dışı aktörlerin merkezde olduğu yeni küresel eylem biçimleri geliştirilmeliydi. Bu eylem biçimlerine, uluslararası düzenleyici çerçeveler, küresel fonlar, uluslararası destek kampanyaları ve küresel epidemiyolojik gözetim sistemleri örnek olarak verilebilir.[317]

Tütüne karşı uluslararası bir mücadele verilmesine rağmen kullanımının ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sağlık sorunları ve ölümlerin kontrol altına alınamaması nedeniyle tütün kontrol politikalarının küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni sorunlar çerçevesinde yeniden ele alınması gerekiyordu. Brundtland, tütünle mücadelenin yeni bir bağlama yerleştirilmesi veya yeni bir rejim oluşturulması ihtiyacını dört neden çerçevesinde açıklamıştır. Birincisi, politika yapıcılar zamanında müdahale etmek için gerekli motivasyona sahip olmamaları nedeniyle harekete geçmekte oldukça geç kalmıştır. İkincisi, tütün kontrolüne yönelik girişimler tütün şirketlerinin direnişiyle karşılaşmıştır. Tütün şirketleri tütün kullanımının zararlarına ilişkin bilimsel kanıtlar hakkında şüphe oluşturarak kamuoyunu manipüle etmiş ve yanıltmıştır. Üçüncüsü, sağlık sektörünün tek başına hareket etmesi tütün kontrol çabalarının sınırlı bir etkide kalmasına sebep olmuştur. Başarılı tütün kontrolü için ekonomi, eğitim, tarım, spor gibi farklı sektörler sürece dahil olmalıdır. Dördüncüsü, tütün ticareti ve alışverişinin küreselleşmesi devletlerin tütün kontrolüne yönelik bireysel politikalarının etkisini sınırlandırmıştır. Bu

[316] Derek Yach and Douglas Bettcher, "The Globalisation of Public Health," *American Journal of Public Health* 88, no. 5 (May, 1998), 735-744; Gill Walt, "Globalisation of international health," *The Lancet* 351, no. 9100 (February, 1998), 434-437.
[317] Reubi ve Berridge, "The Internationalisation of Tobacco Control, 1950–2010," 468.

nedenlerle, tütünle mücadelenin temel amacı olan halk sağlığı, 'küresel halk sağlığı' olarak yeniden tanımlanmalı ve yapılandırılmalıydı.[318]

Brundtland'ın belirttiği nedenler ve yaşanan paradigma değişimi çerçevesinde küresel halk sağlığını sağlamaya yönelik uluslararası düzenleyici bir mekanizma fikrinin ilk tohumları akademik bir çalışmada atılmıştır. Allyn Lise Taylor, 1993 yılında *American Journal of Law and Medicine* dergisinde yayınlanan makalesinde[319] '2000 Yılına Kadar Herkes İçin Sağlık' hedefine ulaşmak için DSÖ'nün uluslararası hukukun geliştirilmesi ve uygulanmasını teşvik etmek amacıyla sahip olduğu yasal mekanizmaları kullanması gerektiğini ifade etmiştir. Bu fikirden oldukça etkilenen Ruth Roemer[320], Taylor ile iletişime geçerek fikirlerini tütün kontolüne yönelik uluslararası bir mekanizma geliştirmek için uygulamasını önermiştir.[321] Daha sonra, Roemer ve Taylor'un yaptıkları toplantı sonrasında Ruth Roemer, tütün kontrolüne yönelik uluslararası yasal çerçeve fikrini hem ulusal hem de uluslararası düzeyde teşvik etme misyonunu üstlenmiştir.[322]

Roemer, 1993 yılında düzenlenen Afrika Tütün ve Sağlık Konferansı'na katılarak tütün kontrolüne yönelik uluslararası yasal çerçeve fikrini sunmuştur. Aynı yılın ilerleyen günlerinde Roemer, DSÖ merkezini ziyaret ederek bu fikri yetkili kişilerle müzakere etmiştir. Daha sonra, Amerikan Halk Sağlığı Derneği'nin (AHSD) yıllık toplantısında tütün kontrolü konusunda çalışan meslektaşlarından bu fikri değerlendirmeye almalarını istemiştir. Hem DSÖ hem de AHSD'de yaptığı görüşmelerde tütün kontrolüne yönelik uluslararası yasal çerçeve fikrine sıcak bakılmamıştır. Ancak, AHDS üyelerinden Judith Mackay, bu fikri desteklemiş ve sonrasında da bu girişimin önemli savunucularından biri olmuştur.[323]

Mackay, tütün kontrolü konusunda uluslararası bir sözleşme veya anlaşma fikrinin DSÖ'ye iletilmesi ve ikna edilmesi için aracı rolünü üstlenmiştir. Mackay, DSÖ

[318] Gro Harlem Brundtland, "Achieving Worldwide Tobacco Control," *Journal of the American Medical Association* 284, no. 6 (August, 2000), 750-751; Derek Yach ve Douglas Bettcher, "Globalisation of tobacco industry influence and new global responses," *Tobacco Control* 9, no. 2 (June, 2000), 206-207.
[319] Allyn Lise Taylor, "Making the World Health Organization Work: A Legal Framework for Universal Access to the Conditions for Health," *American Journal of Law & Medicine* 18, no. 4 (1992), 301-346.
[320] Kaliforniya Üniversitesi, Halk Sağlığı Bölümü, Sağlık Hukuku Profesörü.
[321] Judith Mackay, "The making of a convention on tobacco control," *Bulletin of the World Health Organization* 81, no. 8 (October, 2003), 551.
[322] Ruth Roemer, Allyn Taylor ve Jean Lariviere, "Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control," *American Journal of Public Health* 95, no. 6 (June, 2005), 936-937.
[323] Roemer, Taylor ve Lariviere, "Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control," 937.

yetkilileri ve Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansın'da uluslararası sözleşme fikri için görüşmeler gerçekleştirmiştir. Ancak, hem DSÖ hem de Birleşmiş Milletler (BM) konuya olumsuz yaklaşmıştır. Onlara göre, DSÖ'ye üye devletlerin desteğini alamayacağı, tütün endüstrisinin güçlü muhalefetiyle karşılaşacağı ve en az on yıl sürecek mücadeleyi gerektiren bir durum olması nedeniyle bu fikrin gerçekleştirilmesi oldukça zordu. Roemer ve Mackay'ın ilk girişimleri başarısız olmuştu. Tüm bunlara rağmen Roemer, Mackay ve Taylor bu fikri savunma konusunda ısrarcı davranmışlardır. 1994 yılının Haziran ayında Taylor, BM Akademik Konseyi'nin yıllık toplantısında tütün kontrolüne yönelik uluslararası sözleşme veya protokol fikrine ilişkin bir sunum gerçekleştirmiştir. 1994 yılının Ekim ayında Paris'te düzenlenen DSSK'da Taylor, uluslararası sözleşme fikrini anlatan bir sunum yapmıştır. Aynı konferansta Roemer, Mackay aracılığıyla tütün kontrolü için uluslararası bir sözleşmenin hazırlanmasına yönelik bir önerge sunmuştur. Bu önergede, ulusal hükümetler, sağlık bakanları ve DSÖ, uluslararası tütün kontrolü sözleşmesi hazırlamalı ve bu sözleşme BM tarafından kabul edilmeli ve hayata geçirilmeli ifadeleri yer almaktaydı. Nihayetinde bu önerge, Mackay'ın da çabalarıyla konferansta alınan kararlardan biri oldu.[324]

Paris konferansından kısa bir süre sonra, Kanada Sağlık Bakanlığı'nda çalışan ve Dünya Sağlık Kurulu'nda (DSK) delege olan Jean Lariviere, dünya konferansına katılan ve tütün kontrolü için uluslararası sözleşme fikrini güçlü bir şekilde destekleyen kişilerle temasa geçti. Bu kişilerin de desteğiyle Lariviere, Ocak 1995'te gerçekleştirilen 95. DSÖ yönetim kurulu toplantısına sunulmak üzere bir tasarı hazırladı. Kuruldan gelen bazı itirazlara rağmen bu tasarı kabul edildi. Diğer yandan, Mackay'ın girişimleriyle 1995 yılının Mayıs ayında düzenlenen 48. DSK'da "tütün kontrolü için uluslararası strateji" başlıklı bir karar (WHA 48.11) alındı. Bu karar, DSÖ'nün önderliğinde uluslararası bir sözleşme hazırlanmasına ilişkin süreci başlatan ilk resmi adım niteliğindeydi.[325]

WHA 48.11 kararının içeriği şu şekildeydi: İlk olarak, 49. DSK'ya sunulmak üzere bir rapor hazırlanması istendi. Bu rapor, BM tarafından kabul edilebilecek tütün kontrolü için kılavuz, deklarasyon veya sözleşme gibi uluslararası bir araç geliştirmenin uygulanıp uygulanamayacağı hakkında olmalıydı. Ayrıca bu rapor, mevcut ticari ve diğer sözleşme ve anlaşmaları da dikkate alarak hazırlanmalıydı. İkinci olarak, BM Ekonomik ve Sosyal

[324] Mackay, "The making of a convention on tobacco control," 551.
[325] Roemer, Taylor ve Lariviere, "Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control," 937.

Konseyi'nin WHA 48.11 kararıyla ilgili bilgilendirilmesi istendi. Üçüncü olarak, DSÖ'nün tütün ve sağlık konusundaki rolünün ve kapasitesinin güçlendirilmesi gerektiği ifade edildi. Bunun yanında DSÖ'den 49. DSK'ya sunulmak üzere 1996-2000 yıllarını kapsayan tütün ve sağlık eylem planı hazırlanması istendi.[326]

Temmuz 1995'te DSÖ, Roemer ve Taylor'dan DSK'nın WHA 48.11 kararı uyarınca tütün kontrolüne yönelik uluslararası düzeyde atılabilecek adımlara ilişkin bir rapor hazırlamasını istemiştir. Hazırlanan raporda tütün kontrolüne yönelik uygulanabilecek uluslararası yasal stratejiler için 40 farklı seçenek ortaya konmuştur. Bununla birlikte, küresel işbirliğini ve ulusal eylemi teşvik etmek üzere DSÖ himayesinde çerçeve sözleşme hazırlanmasını tavsiye etmişlerdir. Bu rapor, Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi'nin temelini oluşturmuştur.[327]

Başlangıçta bazı DSÖ yetkilileri, Roemer ve Taylor'un hazırladığı rapora ve böyle bir uluslararası sözleşmenin DSÖ'nün himayesinde geliştirilmesine karşı direnç göstermiştir. Bir DSÖ yetkilisi ise raporu çok iddialı bularak gerçekçi olunması gerektiğini ifade etmiş ve raporun gözden geçirilerek yeniden hazırlanmasını tavsiye etmiştir. Roemer ve Taylor raporu revize etmelerine rağmen yine de dirençle karşılaşmışlardır. Ancak, Ocak 1996'da Jean Lariviere'nin girişimleriyle ve bazı üyeleri de ikna etmesiyle tüm muhalefete rağmen DSÖ yürütme kurulu "Tütün Kontrolü İçin Uluslararası Çerçeve Sözleşmesi" adlı kararı kabul etmiştir.[328] Bu kararda, DSÖ'nün uluslararası bir sözleşmenin hazırlıklarına başlayacağı ifade edilmiştir.[329] Mayıs 1996'da ise DSK, DSÖ'nün çerçeve sözleşme ve ilgili protokollerin geliştirilmesine yönelik kararını kabul etmiştir.[330]

DSÖ ve DSK'nın kararlarıyla çerçeve sözleşmeye dair resmi olarak bir ilerleme kaydedilmiştir. Alınan bu kararlara rağmen çerçeve sözleşme, küresel düzeyde yeterli siyasal desteği bulamamış ve devletlerin uluslararası tütün kontrol politikalarına yöneliminden yoksun kalmıştır. Bu süreç, 1998 yılında Gro Harlem Brundtland'ın DSÖ

[326] World Health Assembly, *An international strategy for tobacco control (WHA 48.11)* (Agenda item 19, May 1995), 1-2.
[327] Mackay, "The making of a convention on tobacco control," 551.
[328] Roemer, Taylor ve Lariviere, "Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control," 938.
[329] World Health Organization, *An international framework convention for tobacco control* (EB97.R8, January 1996).
[330] World Health Assembly, *Tobacco or health programme (WHA 49.16)* (Agenda item 17, May 1996); Roemer, Taylor ve Lariviere, "Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control," 938.

genel direktörü seçilmesiyle birlikte değişmeye başlamış ve siyasi bir ivme kazanmıştır.[331]

Bir sağlık çalışanı ve Norveç'in ilk kadın ve en genç başbakanı olan Brundtland, tütün kontrolü ve çerçeve sözleşme fikrine oldukça önem vermiştir. Norveç sağlık bakanı olarak görev yaparken de tütün kontrolüne yönelik ulusal eylem planlarını güçlü bir şekilde desteklemiştir. Brundtland bakan olarak görevde olduğu süre boyunca tütün satışı, promosyonu ve pazarlanmasının yasaklanması çabasında olmuş ve uluslararası tütün şirketleriyle mücadele etmiştir.[332] DSÖ genel direktörü seçilmesinden sonra yaptığı konuşmasında tütüne karşı acil bir şekilde küresel eyleme ve geniş katılımlı bir mücadeleye ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir.[333] Philip Morris, Brundtland'ın genel direktör olarak göreve gelmesinden sonra şu ifadeleri dile getirmiştir: Brundtland'ın seçilmesi tütün kontrol meselesinin DSÖ'nün gündeminde hızlı bir şekilde en üst sıraya yükselmesini sağlamıştır. Ayrıca genel direktör tütüne karşı uluslararası bir politika oluşturma gayretine ciddi bir enerji katmıştır.[334]

DSÖ'nün başına tütün kontrolünü güçlü bir şekilde destekleyen ve uluslararası politika oluşturma düşüncesini benimseyen birinin gelmesi çerçeve sözleşme fikrinin önünü açmıştır. Nitekim, göreve gelir gelmez çerçeve sözleşme üzerine çalışacak "Tütünsüz Yaşam Girişimi (TYG) (Tobacco Free Initiative)" adında özel bir kabine kurmuştur. Kabinenin başına uluslararası sözleşme fikrinin ilk destekçilerinden olan Derek Yach getirilmiştir. Daha sonra Brundtland, siyasal, ekonomik ve sosyal destek sağlayabilmek adına girişimlerde bulunmuştur. İlk olarak, BM yetkilileriyle görüşerek oluşturulan kabinenin çalışmaları için önemli bir mali kaynak sağlamıştır. Bu sayede hem siyasal destek sağlanmış hem de çerçeve sözleşmenin hazırlanması için gerekli olan altyapı oluşturulmuştur. Brundtland'ın diğer bir girişimi hükümetlere ve sivil topluma yönelik olmuştur. Brundtland, DSÖ bölge ofislerini koordine edip harekete geçirmiştir. Buradaki amaç, medya desteği sağlayarak ve sosyal kampanyalar düzenleyerek hükümetleri ve

[331] World Health Organization, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 5.
[332] Derek Yach, "The origins, development, effects, and future of the WHO Framework Convention on Tobacco Control: A personal perspective," *Lancet* 383, no. 9930 (January, 2014), 1772.
[333] World Health Organization, "Dr. Gro Harlem Brundtland Director-General Elect The World Health Organization: Speech to the Fifty-first World Health Assembly", 1998, Erişim tarihi Ekim 22, 2023, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA51/eadiv6.pdf.
[334] World Health Organization, *New WHO director-general makes international regulation of tobacco one of the WHO's central objectives: A report on the 51st world health assembly and 102nd meetingof the WHO's executive board* (Geneva: World Health Organization, 1998), 6.

sivil toplumu tütün kullanımına acil olarak küresel bir karşılık verilmesine ikna etmekti. DSÖ, tütün kontrolünde sivil toplumun rolüne oldukça önem vermiştir. TYG tütün kontrolü üzerine hükümet dışı kuruluşlarla müzakereler gerçekleştirmiştir. Bu görüşmeler sonucunda Ekim 1998'de "Çerçeve Sözleşme İttifakı (ÇSİ) (Framework Convention Alliance)" kurulmuştur. Tütün kontrol ve çerçeve sözleşme çalışmaları için BM tarafından sağlanan fonun bir kısmı, bu konulara yönelik çalışma kapasitelerini geliştirmeleri için sivil toplum kuruluşlarına aktarılmıştır.[335]

Brundtland'ın önemli başarılarından biri BM'yi uluslararası sözleşme oluşturma sürecine dahil etmesi olmuştur. Aslında BM bu sürece daha önce girmişti ancak Brundtland, BM'nin tütün kontrolü meselesini sahiplenmesini sağlamıştır. 1999 yılında, BM genel sekreteri tarafından BM'nin farklı kurumlarının tütün kontrolüne yönelik çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak için özel bir kurul oluşturulmuştur. Koordinasyon kurulu, çerçeve sözleşmenin oluşturulması ve uygulanması için BM Gıda ve Tarım Örgütü, Uluslararası Çalışma Örgütü, UNICEF ve DB gibi kurumlar arasında işbirliğini artırması bakımından oldukça önemliydi. DB ise tütün kontrolünün ekonomik yanlarını araştırarak çerçeve sözleşmenin uygulanabilir olmasına katkı sağlamıştır. Ayrıca DB, yayınladığı "*Curbing the Epidemic (Salgınla Mücadele)"*[336] adlı kitapla etkili bir tütün kontrol politikasının uygun maliyetli olması gibi ekonomik argümanlarını ortaya koyarak çerçeve sözleşmesinin müzakere aşamasına önemli bir katkı sunmuştur.[337]

Mayıs 1999'ta düzenlenen 52. DSK'da çerçeve sözleşmenin hazırlanan taslak yapısını müzakere etmek ve "Hükümetler Arası Müzakere Kurulunu (HAMK) (The Intergovernmental Negotiating Body/INB)" oluşturmak üzere çalışma grubu kurulmuştur.[338] Hükümetler arası çalışma grubu toplantılarında oluşturulan metinler bağlamında yapılan tartışmaların ardından müzakere sürecinde kullanılması için çerçeve sözleşmenin taslak bir metini üzerinde mutabık kalınmıştır. Böylece, güçlü bir çerçeve sözleşme oluşturabilmek için kurumlar, sektörler ve hükümetler arası işbirliği, sivil toplum örgütleri, medya ve kamuoyu desteği gibi gerekli olan tüm faktörler bir araya

[335] World Health Organization, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control,* 5-8.
[336] World Bank, *Curbing the Epidemic Governments and the Economics of Tobacco Control*, 1999.
[337] World Health Organization, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control,* 7.
[338] Jeff Collin , Kelley Lee and Karen Bissell, "The framework convention on tobacco control: The politics of global health governance," *World Quarterly* 23, no. 2 (2002), 275.

getirilmiş ve güçlü bir politika topluluğu meydana getirilmiştir.[339] Başka bir ifadeyle, bireysel bir fikir olarak ortaya çıkan çerçeve sözleşmenin politika haline gelmesi için gerekli olan politika çevresi hazır hale getirilmiştir.

Çerçeve sözleşmesinin politika girişimcileri olarak nitelendirilebilecek Roemer ve Taylor, tütün kullanımına karşı uluslararası düzenleyici bir sistem kurulması fikrini Mackay'ın da desteğiyle küresel gündeme getirmişlerdir. Daha sonra, STK'lar tarafından desteklenmesi, DB'nin analizleriyle önünün açılması, BM tarafından mali kaynak temin edilmesi ve son olarak DSÖ genel direktörü Brundtland'ın gerekli olan siyasi desteği sağlamasıyla çerçeve sözleşme fikrinin uluslararası bir politikaya dönüşmesi sağlanmıştır.

2.2.2. Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi Üzerinde Uzlaşma Arayışı: Müzakere Süreci

TKÇS'nin müzakere süreci, Ekim 1999 ve Mart 2003 tarihleri arasında yapılan çalışma grubu toplantılarından ve hükümetler arası oturumlardan oluşmaktadır. Çalışma grubu toplantıları Ekim 1999-Mart 2000 tarihleri arasında yapılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği gibi çalışma grubu, hükümetler arası oturumlarda görüşülmek ve karara bağlanmak üzere bir taslak metin hazırlamıştır.[340] Bu taslak metin, 53. DSK'da kabul edilmiş ve HAMK'ın resmi olarak çerçeve sözleşme müzakerelerine başlaması çağrısında bulunulmuştur. HAMK görüşmeleri, Ekim 2000-Mart 2003 tarihleri arasında 6 oturum şeklinde yapılmıştır.[341] Çalışma grubu toplantıları ve HAMK görüşleriyle birlikte 4 yıllık zaman dilimi boyunca bölgeler arası toplantılar, konferanslar ve kamuya açık oturumlar gerçekleştirilmiştir. Bu gibi platformlar aracılığıyla vatandaşların, STK'ların ve çıkar gruplarının sürece dahil olması sağlanmıştır. Bu sayede, özellikle STK'lar hem çalışma grubu toplantılarında hem de HAMK görüşmelerinde etkin bir rol oynamışlardır. Bu bağlamda, müzakere sürecinin temel amaçlarından biri meselenin tüm paydaşlarını sürece dahil ederek tütün kullanımının ortaya çıkardığı problemlere yönelik farkındalığı ve

[339] World Health Organization, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 9.
[340] World Health Organization, *WHO framework convention on tobacco control: Report of the first meeting of the working group* (First Meetıng of the Working Group on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, 28 October 1999); World Health Organization, *Secretariat update on progress since the first meeting of the working group: Report to the working group from the Kobe, New Delhi and Oslo conferences* (Second Meetıng of the Working Group on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, 14 February 2000).
[341] World Health Organization, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 10.

çerçeve sözleşmenin kabul edilebilirliğini artırmaktı. Müzakerelerin en dikkat çekici yanı da sağlamış olduğu geniş katılım fırsatı olmuştur.

Bu doğrultuda DSÖ genel direktörü Brundtland, Mart 2000'de Cenevre'de yapılan ilk çalışma grubu toplantısında çerçeve sözleşme ile ilgili konuların görüşülmesi için kamuya açık oturumların gerçekleştirilmesi çağrısında bulundu.[342] Ekim 2000'de Cenevre'de Brundtland'ın çağrısı doğrultusunda HAMK'ın birinci oturumu öncesinde STK'ların ve tütün şirketlerinin çalışma grubunun hazırladığı taslak metin hakkında görüş bildirmeleri için iki gün süren kamuya açık oturumlar gerçekleştirildi. Bu oturumlara halk sağlığı toplulukları, araştırma enstitüleri, akademisyenler, ilaç şirketleri, tüketici dernekleri ve uluslararası tütün şirketlerinin oluşturduğu dünyanın birçok farklı bölgesinden 160'tan fazla organizasyon katılmıştır.[343]

Katılımcılar çerçeve sözleşmeye dair yazılı ve sözlü olarak görüşlerini dile getirmişlerdir. Kamu sağlığı toplulukları, tütünün kullananların yarısından fazlasının ölümüne neden olan tek yasal ürün olduğuna vurgu yapmışlardır. Ayrıca, tütün şirketlerinin müzakere boyunca ortaya koyduğu görüşlerin DSÖ tarafından değerlendirme dışında bırakılmasını talep etmişlerdir. Katılımcıların çoğunluğunu oluşturan tütün üreticileri ve şirketleri ise çerçeve sözleşmeye yönelik itirazlarını ifade etmişlerdir. Tütün üreticileri, kontrol politikalarının tütün ürünleri kullanımını düşürecek olması nedeniyle üretimde yaşanacak azalmaya bağlı olarak işsizliğin meydana geleceğini belitmişlerdir. Tütün şirketleri, tütün ürünlerinin zararlarını ve bağımlılık yapıcı bir madde olduğunu kabul etmekle birlikte tütün kullanımının bireysel bir tercih olduğu argümanı üzerinden hareket etmiştir. Bu minvalde birçok görüş farklı kişi ve kurum temsilcileri tarafından oturumlarda ifade edilmiştir. Bu oturumların en büyük faydası tütün kontrol politikalarını savunan birçok STK'yı aynı çatı altında buluşturarak bir araya getirmesi olmuştur.[344]

Cenevre'de iki gün boyunca devam eden kamuya açık oturumlar müzakerelere katılım sürecini başlatmıştır. Daha sonrasında HAMK oturumlarının başlamasından önce ve

[342] Khabir Ahmad, "WHO calls for international public hearing on tobacco control," *The Lancet* 355 (April, 2000), 1168.
[343] World Health Organization, *Secretariat update: public hearings on the framework convention on tobacco control* (Intergovernmental Negotiating Body on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, 14 Ekim 2000), 2.
[344] Clare Kapp, "Public hearings on tobacco hailed a success," *The Lancet* 356 (October, 2000), 1420; World Health Organization, *Secretariat update: public hearings on the framework convention on tobacco control*, 2-3; World Health Organization, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 11-12.

başladıktan sonra çerçeve sözleşmenin kabul edildiği zamana kadar birçok yerel, ulusal ve bölgesel toplantılar ve konferanslar düzenlenmiştir. Buralarda da başta halk sağlığı grupları ve tütün şirketleri olmak üzere birçok farklı sektörden katılımcı görüşlerini belirtme ve süreci etkileme imkanına sahip olmuştur. Örneğin, ABD'de Nashville, Tennessee, San Francisco, California ve Washington DC'de çerçeve sözleşmeye dair birçok yerel ve ulusal toplantı düzenlenmiştir. Bununla birlikte, Güney Afrika, Cezayir, Kenya ve Togo'da Afrika'da, Estonya, Bulgaristan ve Polonya'da Avrupa'da, Brezilya ve Meksika'da Güney Amerika'da, Malezya ve Myammar'da Asya'da, İran ve Mısır'da Orta Doğu'da ve birçok farklı ülkede bölgesel danışma toplantıları, seminerler ve konferanslar düzenlenmiştir. Bu toplantılar, ülkelerin çerçeve sözleşmeye ilişkin görüşlerini ifade etme ve pozisyonlarını belirlemelerine yardımcı olmuş ve çerçeve sözleşmenin tüm düzeylerde tartışılmasını ve sahiplenilmesini sağlamıştır.[345]

Gerçekleştirilen toplantılardan elde edilen görüş ve fikirler çerçevesinde ve çalışma grubunun çerçeve sözleşmeye yönelik hazırladığı taslak metin bağlamında HAMK oturumları Ekim 2000'de başlamıştır. Oturumlar, tütün üreticisi olan bazı ülkelerin çerçeve sözleşmeye sert muhalefeti nedeniyle şiddetli başlamıştır. Bu ülkeleri ikna edebilmek adına hem tütün üreticisi olan hem de bireysel olarak tütün kontrol politikalarını kapsamlı bir şekilde uygulayan Brezilya'nın BM temsilcisi oturum başkanı olarak seçilmiş ve ilk üç oturuma başkanlık etmiştir. Brezilya'nın müzakerelere başkanlık etmesiyle ilk hedeflenen, tütün üreticisi olan ve olmayan ülkeler arasında siyasi bir köprü kurulmasına yardımcı olması ve farklı bakış açıkları ve çıkarları uzlaştırabilecek gerçekçi öneriler etrafında tartışmaların yürütülmesiydi. İkinci hedeflenen ise tütünün yetiştirilmesi, üretilmesi ve tütün kullanımının kontrol edilmesinin aynı anda mümkün olduğunun muhalif ülkelere gösterilmesiydi.[346]

İlk üç oturuma Brezilya'nın başkanlık etmesi muhalif ülkeleri ikna edebilmek adına bilinçli bir tercih ve taktikti. Ayrıca, çerçeve sözleşmeye karşı çıkan ve tütün şirketlerinden yana taraf tutan delegelerin ikna edilmesi için kullanılan farklı yöntemler

[345] Gregory F. Jacob, "Without Reservation," *Chicago Journal of International Law* 5, no. 1 (2004), 291; Hadii M. Mamudu ve Stanton A. Glantz, "Civil society and the negotiation of the Framework Convention on Tobacco Control," *Global Public Health* 4, no. 2 (2009), 154; WHO Framework Convention on Tobacco Control, "Intersessional consultations", Erişim tarihi Ekim 25, 2023, https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/default-document-library/intersessional-consultations-who-fctc.pdf?sfvrsn=40396431_1.

[346] World Health Organization, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 13.

de oturumlar boyunca devam ettirilmiştir. Bu yöntemlerin etkili ve dikkat çeken örneklerinden biri ÇSİ tarafından günlük olarak yayınlanan "İttifak Bülteni"dir. Bülten, küresel halk sağlığı konularını ve küresel tütün kontrolünün kapsamını anlamayan delegelere tütün ve pasif içiciliğin tehlikeleri ve tütün kontrol programlarının etkinliği hakkında bilimsel bilgi sağlayan bir kaynaktı. Bültenin yayınlanma amacı, sözleşme yanlısı delegelere destek olmak ve muhalif delegeleri bilgilendirerek ikna etmekti.[347]

Tütün kullanımının küresel bir halk sağlığı sorunu olarak görülmesi için sembol niteliğinde kullanılan diğer bir yöntem de "Ölüm saati"dir. Saat, oturumların yapıldığı salonun hemen girişine konumlandırılmıştır. Çerçeve sözleşme müzakerelerinin başlangıcından bu yana dünya genelinde tütün kaynaklı hastalıklardan ölenlerin sayısı bu saatte gösterilmiştir. Aynı zamanda saat, sorunun ciddiyetini sürekli hatırlatması nedeniyle delegelerde müzakerelerin hızlandırılması gerektiği düşüncesini uyandırmıştır. Ölüm saati, delegeler üzerinde oldukça etkili olmuştur. Tütün şirketleri ise saatin müzakerelere olan etkisinden oldukça rahatsız olmuştur. ÇSİ başka bir yöntem olarak delegelere yönelik doğrudan lobi faaliyetlerinde bulunmuştur. ÇSİ, sözleşmeye muhalif olan ülkelerden gelen delegelere brifingler vermiş, uzman desteği sağlamış, yüz yüze görüşmeler yapmış ve metinlerde değişiklik önerileri sunmuştur. Bunun yanında ÇSİ üyesi bazı STK'lar, yoksul ülkelerden gelen delegelerin çerçeve sözleşme müzakerelerine katılmak üzere Cenevre'ye seyahat etmelerine sponsor olmuştur.[348] Bu ve benzeri yöntemler müzakereler sonuçlanana kadar devam ettirilmiştir.

Bir yandan delegeleri ikna etme çabaları devam ettirilmişken diğer yandan müzakere oturumlarında çerçeve sözleşmenin ve kontrol politikalarının kapsamını belirleme ve maddeler üzerinde anlaşmaya yönelik faaliyetler sürdürülmüştür. İlk dört oturuma DSÖ üyesi devletlerin aktif katılımı nedeniyle çerçeve sözleşmeye yönelik alternatif taslak metinler ortaya çıkmıştır. Beşinci oturumda çerçeve sözleşmeye yönelik seçenekler daraltılmış ve altı öncelikli alan belirlenmiştir. Bunlar, reklam, tanıtım ve sponsorluk, mali kaynaklar, tütün ürünlerinde yasa dışı ticaret, sorumluluk ve tazminat, paketleme ve etiketleme ve ticaret ve sağlıktır. Bu konular bağlamında stratejik diplomasi ve dikkatli tartışmalar gerçekleştirilerek müzakerelerde ilerleme kaydedilmiş ve fikir birliğine

[347] Mamudu ve Glantz, "Civil society and the negotiation of the Framework Convention on Tobacco Control," 155.
[348] Mamudu ve Glantz, "Civil society and the negotiation of the Framework Convention on Tobacco Control," 159.

varılmıştır. Beşinci oturum sonucunda, müzakere başkanı uzlaşılan maddeler kapsamında bir metin hazırlamış ve yayınlamıştır. Ancak, uzlaşılan maddeler olsa da çerçeve sözleşme hala son halini almamış ve müzakereler sonuçlandırılmamıştır.[349]

Şubat 2003'de yapılan altıncı ve son oturumda müzakereler yoğunlaşmış ve oldukça tartışmalı geçmiştir. Tartışmaya neden olan ve uzlaşılamayan konular reklam, tanıtım ve sponsorluk ve mali kaynaklardır. Bazı ülkelerin bu maddelere çekince koymak istemesi yoğun tartışmalara sebebiyet vermiştir. Ülkelerin bazı maddelere çekince koyması demek, sözleşmeyi onaylamaları ancak sadece belirli hükümlere bağlı olmaları anlamına gelmekteydi. Bu istek kurul tarafından kabul edilmemiştir. Altıncı oturumun son gününde yoğun uğraşlar sonucunda çerçeve sözleşme maddeleri üzerinde anlaşma sağlanmış ve DSK'ya sunulması için karar taslağının[350] hazırlanması kabul edilmiştir. 21 Mayıs 2003'te gerçekleştirilen 56. DSK'da DSÖ Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi[351] oybirliğiyle kabul edilmiştir. TKÇS, DSÖ'nün ilk küresel halk sağlığı anlaşması olmuştur.[352]

2.2.3. Tütün Salgınına Karşı Küresel Mücadele: Tütün Kontrol Çerçeve Sözleşmesi

TKÇS, küreselleşen tütün salgınıyla mücadele etmek için DSÖ himayesinde müzakere edilen ilk halk sağlığı anlaşmasıdır. TKÇS, müzakere sürecinin ardından 16-22 Haziran 2003 tarihleri arasında Cenevre'de DSÖ genel merkezinde, daha sonra 29 Haziran 2003-30 Haziran 2004 tarihleri arasında New York'ta BM genel merkezinde imzaya açılmıştır. Sözleşmenin imzaya açıldığı ilk gün, DSÖ üyesi 28 devlet ve Avrupa Birliği tarafından imzalanmıştır. Sözleşme, 29 Haziran 2004'te imzaya kapandığında Türkiye dahil 168 devlet tarafından imzalanmıştır. TKÇS, BM tarihindeki en yaygın kabul gören anlaşmalardan biri olmuştur. TKÇS'nin yürürlüğe girmesi içinse en az 40 üye devlet tarafından resmi olarak onaylanması gerekiyordu. Yani, ülkelerin parlamentoları tarafından kabul edilmesine ihtiyaç vardı. Sözleşme, 29 Kasım 2004 tarihinde 40 ülke parlamentosu tarafından onaylanmıştır. TKÇS, 27 Şubat 2005'te yürürlüğe girmiştir.[353]

---

[349] World Health Organization, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 16.
[350] World Health Organization, *Draft WHO framework convention on tobacco control* (Intergovernmental Negotiating Body on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, 3 Mart 2003).
[351] World Health Assembly, "Resolutions: WHA56.1 WHO Framework Convention on Tobacco Control", Erişim Tarihi Ekim 26, 2023, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA56/ea56r1.pdf.
[352] "WHO Framework Convention on Tobacco Control Parties," World Health Organization, Erişim Tarihi Ekim 27, 2024, https://fctc.who.int/who-fctc/overview/parties.
[353] World Health Organization, *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 26.

Günümüzde TKÇS'ye 183 devlet taraf konumundadır ve dünya nüfusunun %90'ından fazlasını kapsamaktadır.[354]

TKÇS, tütün salgınının küreselleşmesi nedeniyle ortaya çıkmıştır. Daha açık bir ifadeyle TKÇS, ticaretin serbestleşmesi ve tütün şirketlerinin yatırımları, tütünün reklam, tanıtım ve sponsorluk faaliyetlerinin ulusal sınırları aşması ve tütün ürünlerinin yasadışı ticareti gibi uluslararası etkileri olan birçok faktör nedeniyle tütünle mücadelenin bir zaruret haline gelmesinin sonucudur. Bu bağlamda, 38 maddeden oluşan TKÇS'nin amacı da şu şekilde ifade edilmiştir: Tütün kullanımının ve tütün dumanına maruz kalmanın yaygınlığını sürekli ve önemli ölçüde azaltmak amacıyla taraflarca ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde uygulanacak tütün kontrol önlemleri için bir çerçeve sağlayarak, bugünkü ve gelecek nesilleri tütün tüketiminin ve tütün dumanına maruz kalmanın yıkıcı sağlık, sosyal, çevresel ve ekonomik sonuçlarından korumaktır.[355]

TKÇS'de tütün kontrol politikalarıyla ilgili kısım 2 bölüm ve 12 maddeden oluşmaktadır. Bölümler, tütün arzınının azaltılmasına yönelik önlemler (6-14. maddeler) ve tütün ürünlerine olan talebin azaltılmasına yönelik önlemlerden (15-17. maddeler) meydana gelmektedir. Bununla birlikte, bazı maddelerin TKÇS'nin ülke parlamentosu tarafından onaylanmasının ardından ulusal mevzuata da uygun şekilde belirli bir zaman diliminde uygulamaya konulması istenmiştir. Buna göre, tütün ürünlerinin paketlemesi ve etiketlenmesi (Madde 11) tedbirlerinin 3 yıl, tütün ürünlerinin reklamı, tanıtımı ve sponsorluğuna (Madde 13) ilişkin tedbirler ise 5 yıl içerisinde yürürlüğe konulmalıdır.

TKÇS'nin ülkeler tarafından onaylanarak ulusal mevzuatlarda yer alması kontrol politikaları sürecinin ilk adımıdır. Bu adımdan daha önemli olan ise sözleşmeyi onaylamanın ötesine geçerek belirlenen politikaların uygulanmasıdır. Birçok ülke de sözleşme çerçevesinde tütün kontrol politikalarını uygulamaya başlamıştı. Örneğin, Malezya, tütün vergilerini artırarak sigara fiyatlarını %40 yükseltmiştir; Mısır, sigara paketleri üzerinde resimli sağlık uyarılarını zorunlu kılmıştır; Tayland, yazılı basın, radyo

[354] United Nations, "Treaty Series: WHO Framework Convention on Tobacco Control", Erişim Tarihi Ekim 27, 2023, https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IX/IX-4.en.pdf; Kelley Lee, Catherine O. Egbe, Eduardo Bianco ve Monika Arora, "The 20th anniversary of the WHO Framework Convention on Tobacco Control: Hard won progress amid evolving challenges," *The Lancet* 402, no. 10402 (August, 2023), 592.
[355] World Health Organization, *WHO Framework Convention on Tobacco Control* (Geneva: World Health Organization, 2003), 5.

ve televizyonlarda tütün reklamlarını yasaklamıştır.[356] Ancak, önlemlerin artırılmasına rağmen tütün ürünleri kullanımının yaygınlığı azaltılamamıştır. Bu nedenle, 2008 yılında DSÖ, ülkelerin TKÇS gereğince yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri ve sözleşme hükümlerini uygulamaya koyabilmeleri amacıyla MPOWER (Monitor, Protect, Offer, Warn, Enforce, Raise) programını başlatmıştır. MPOWER, tütün ürünleri kullanımını azalttığı kanıtlanmış önlemleri temel alan bir politika paketidir. Bu paket, bir nevi TKÇS'nin uygulama rehberi ve sözleşmeye taraf olan devletler için bir referans niteliğindedir. Paket, tütün kontrol faaliyetleri için mali kaynakların oluşturulmasının kolaylaştırılması, ulusal ve uluslararası işbirliklerinin planlanması, kurulması ve değerlendirilmesine yardımcı olmayı amaçlamakta ve bunlar için gerekli olan araçları sağlamaktadır.[357] MPOWER paketini oluşturan politikalar şu şekildedir:

Tütün kullanımını *gözlemlemek* (monitor): Tütün salgınına karşı mücadelenin başarıya ulaşabilmesi için ulusal ve uluslararası gözlemleme şarttır. Politika paketi, kanıtlanmış tütün kontrol politikalarının ve müdahalelerinin uygulanmasını ve uygulamaları iyileştirmek amacıyla tasarlanmış sistematik araştırmalar yapılmasını gerektirmektedir. Kapsamlı bir gözlemleme sistemi, tütün kullanımının yaygınlığı, politika müdahalelerinin etkisi ve tütün endüstrisinin pazarlama, tanıtım ve lobicilik faaliyetlerine yönelik göstergeleri takip etmelidir. Buradan elde edilen veriler MPOWER paketindeki diğer 5 politikanın da başarısını sağlamak için gereklidir. Tütünün yol açtığı sorunlar ancak doğru ölçümlerle anlaşılabilir ve müdahaleler etkili bir şekilde yönetilebilir ve iyileştirilebilir.[358]

İnsanları tütün dumanından *korumak* (protect): İşyerleri, restoranlar, barlar, kamu binaları, sağlık ve eğitim tesisleri gibi tüm kapalı kamusal alanlarda tütün kullanımının tamamen yasaklanarak dumansız ortamların oluşturulması için yasaların çıkartılması ve uygulanması gerekmektedir.[359] Tüm kapalı alanlarda tütün kullanımının yasaklanması,

[356] World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: The MPOWER package* (Geneva: World Health Organization, 2008b), 23.
[357] World Health Organization, *A Policy Package to Reverse the Tobacco Epidemic: MPOWER* (Geneva: World Health Organization, 2008a), 9-10.
[358] World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: The MPOWER package*, 24.
[359] "MPOWER Measures: Protecting people from tobacco smoke," World Health Organization, Erişim Tarihi Ekim 28, 2024, https://www.who.int/activities/protecting-people-from-tobacco-smoke; World Health Organization, *A Policy Package to Reverse the Tobacco Epidemic: MPOWER*, 10.

insanları pasif içiciliğin zararlarından etkili bir şekilde koruyan tek yöntemdir.[360] DSÖ, dumansız ortamlar oluşturmak için adım adım ilerleyen bir süreç önermektedir. Öncelikle hükümetler, pasif içiciliğin tehlikeleri hakkında halk ve iş çevrelerine yönelik eğitim kampanyaları düzenlemelidir. Dumansız alanlar için yaygın bir destek sağlanmasıyla birlikte gerekli mevzuat taslağı hazırlanmalı, kamuoyunun görüşüne sunulmalı ve sonrasında yasalaştırılmalıdır.[361] Dumansız hava sahası yasalarının yürürlüğe girer girmez tam olarak uygulanması güvenilirliklerinin sağlanması açısından kritik bir önem taşımaktadır. Yasaklanan yerlerde tütün kullanımına yönelik yaptırımlar açık ve eşit şekilde uygulanmalıdır.[362]

Tütün kullanımını bırakmak için yardım *önermek* (offer): Bağımlılık oluşturan herhangi bir maddeye bağımlı olan kişiler gibi çoğu tütün kullanıcısının kendi başına bırakması zordur. Tütün kullanan kişiler bağımlılıklarının üstesinden gelebilmek için yardım ve destekten yararlanmalıdır. Bundan dolayı, birinci basamak sağlık hizmetleri, sigara bırakma hatları ve özel danışmanlık gibi klinik yöntemler aracılığıyla kolay erişilebilir ve düşük maliyetli ilaç tedavisi ile birlikte tütün bırakma tavsiyelerinin sunulması için sağlık sistemlerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Tedavi yöntemleri, yerel koşullara ve kültürlere uyarlanmalı ve bireysel tercihlere ve ihtiyaçlara göre şekillendirilmelidir.[363]

Tütünün tehlikeleri hakkında *uyarmak* (warn): Yüksek düzeyde farkındalık sağlamak amacıyla insanlara tütün kullanımının sağlık risklerine ve erken ölüme neden olduğunun anlatılması gerekmektedir. Tütünün tehlikelerine ilişkin kesin kanıtlara rağmen çok az sayıda tütün kullanıcısı tütünün sağlık risklerini tam olarak kavrayabilmektedir. Çoğu insan ve özellikle genç yaş grupları tütünün verdiği zararın boyutlarını anlayamamaktadır. Tütünün aşırı bağımlılık yapıcı özelliği ve sağlığa yönelik tüm tehlikeleri kamuoyuna yeterince açıklanamamıştır. İnsanlar sağlık sorunları ortaya çıkmadan önce tütün kullanımını azaltabileceklerine ve bırabileceklerine inanabilmelidir.

---

[360] Ross C. Brownson, David P. Hopkins ve Melanie A. Wakefield, "Effects of smoking restrictions in the workplace," *Annual Review of Public Health* 23 (2002), 335.
[361] World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: The MPOWER package*, 28.
[362] World Health Organization, *Building blocks for tobacco control: A handbook* (Geneva: World Health Organization, 2004), 137; World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: The MPOWER package*, 28.
[363] World Health Organization, *A Policy Package to Reverse the Tobacco Epidemic: MPOWER*, 16-17; "MPOWER Measures:Quitting Tobacco," World Health Organization, Erişim Tarihi Ekim 28, 2024, https://www.who.int/activities/quitting-tobacco.

Yazılı ve görsel medyada tütün karşıtı reklam kampanyalarının yapılması, sigara paketlerinin üzerinde resimli ve yazılı uyarıların yer alması gibi tütünün tehlikelerini gözler önüne seren kapsamlı uyarılarda bulunmak insan davranışlarının değiştirilebilmesinde büyük bir önem taşımaktadır.[364]

Tütün reklamı, promosyonu ve sponsorluğuna ilişkin *yasakları uygulamak* (enforce): Doğrudan ve dolaylı tütün reklamı, promosyonu ve sponsorluğunu kapsamlı şekilde yasaklayan bir mevzuat yürürlüğe konmalı ve uygulanmalıdır. Reklam, promosyon ve sponsorluk, tütün satışlarını artırmakta ve mevcut tütün içicilerini daha fazla tüketmeye teşvik ederek bırakma motivasyonlarını azaltmakta ve daha fazla insanın ölümüne neden olmaktadır. Ayrıca, potansiyel kullanıcıları ve özellikle gençleri tütün ürünlerini denemeye teşvik etmektedir. Reklam, promosyon ve sponsorluğa karşı alınacak sert önlemler tütün salgınına karşı mücadelede en güçlü silahlardan biridir.[365]

Tütün ürünleri vergilerini *artırmak* (raise): Yüksek vergiler yoluyla tütün ürünleri fiyatlarının artırılması tüketimi azaltmanın ve tütün kullanıcılarını bırakmaya teşvik etmenin en etkili yoludur. Tütün ürünleri fiyatlarında %70'lik bir artış dünya genelinde tütüne bağlı ölümlerin %25'ini önleyebilme potansiyeline sahiptir.[366] Vergi artışı, hükümetlerin gelirlerini artırarak tütünle mücadele ve diğer sağlık ve sosyal programlara kaynak aktarımı için doğrudan fayda sağlar. Yüksek vergilerin asıl önemi, gençler ve yoksullar arasında tütün kullanımını azaltmasından kaynaklanmaktadır. Yüksek fiyatlar, bu sosyoekonomik gruplardaki insanların tütün kullanımını bırakmalarını ya da hiç başlamamalarını sağlamaktadır. Birçok tütün vergisi türü vardır. Bunların içinden en etkili olanı paket veya karton başına alınan tüketim vergileridir. Fiyatların artmasına

[364] David Hammond, Geoffrey Fong, Ann McNeill, Ron Borland ve K. Michael Cummings, "Effectiveness of cigarette warning labels in informing smokers about the risks of smoking: findings from the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey," *Tobacco Control* 15 (2006), 21-22; World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: The MPOWER package*, 33-34.
[365] World Health Organization, *A Policy Package to Reverse the Tobacco Epidemic: MPOWER*, 24-26; World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: The MPOWER package*, 36-37.
[366] World Health Organization, *Building blocks for tobacco control: A handbook*, 183; Prabhat Jha, Frank J. Chaloupka, James Moore, Vendhan Gajalakshmi, Prakash C. Gupta, Richard Peck, Samira Asma ve Witold Zatonski, "Tobacco Addiction," in. *Disease Control Priorities in Developing Countries*, eds. Dean T. Jamison, Joel G. Breman, Anthony R. Measham, George Alleyne, Mariam Claeson, David B. Evans, Prabhat Jha, Anne Mills ve Philip Musgrove (New York: Oxford University Press, 2006), 875.

karşılık tüketim ikamelerini engellemek için ucuz tütün ürünleri de ağır bir şekilde vergilendirilmelidir.[367]

MPOWER politikaları, kanıtlarla desteklenen ve hükümetlerin uygulayabileceği önlemlerdir. Bu altı tütün kontrol politikası kapsamlı bir şekilde yürürlüğe konulduğu ve uygulandığı takdirde her ülkenin vatandaşlarını tütün salgınının kaçınılmaz olarak sebep olacağı hastalık ve ölümlerden koruyacaktır. TKÇS vizyonu, MPOWER politikalarının uygulanması yoluyla küresel bir gerçekliğe dönüşecektir.[368]

2.3. Tütün Kontrolünün Politika Toplulukları

2.3.1. Tütün Kontrol Politikalarının Epistemik Topluluğu: Halk Sağlığı Grubu

Tütün karşıtı hareket ya da halk sağlığı grubu, DSÖ ve DB gibi hükümetler arası kuruluşlar, Uluslararası Kanserle Mücadele Birliği ve Avustralya Kanser Konseyi gibi uluslararası ve ulusal STK'lar, akademisyenler, gazeteciler, aktivistler ve hükümet yetkilileri gibi aktör ve kuruluşların bir araya gelmesiyle oluşmuş ve tütün meselesine yönelik politika yapım sürecine etkin bir şekilde dahil olmuş politika topluluğudur. Bu topluluğun amacı, bilimsel kanıtlar çerçevesinde tütün kullanımı yaygınlığını azaltmak ve tütünün yol açtığı zararları engellemek için yeni yöntemler geliştirerek tütün kontrolünü siyaset alanında karşılık bulan bir politika haline getirmektir.[369]

Halk sağlığı grubu, farklı aşama ve süreçlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bireysel çabalarla başlayan bu süreç, tütünün sağlığa olan zararını gösteren bilimsel kanıtların artması, bu bilimsel bilgilerin konferanslar ve toplantılar vasıtasıyla yaygınlaşması ve tütün karşıtlarının bu bilgiler etrafında kümelenmesi, küreselleşmenin getirdiği paradigma değişimi ve bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmelerle birlikte kolektif bir tütün karşıtı harekete dönüşmüştür. Bu hareket, uluslararası tütün kontrol politikaları yapımında büyük bir rol oynamıştır.

Tütün kontrolünün küresel bir kamu politikası haline gelmesinde rol oynayan politika topluluğunun ilk adımları 1950'li yıllarda atılmıştır. Bireysel çalışmalar yoluyla tütün ürünlerinin sağlığa olan zararlarının kanıtlanması sonrasında tütüne karşı mücadeleler

[367] World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: The MPOWER package*, 39-40.
[368] World Health Organization, *A Policy Package to Reverse the Tobacco Epidemic: MPOWER*, 35.
[369] Karen Farquharson, "Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks," *Australian Journal of Public Administration* 62, no. 4 (December, 2003), 87.

verilmiş ancak bu çabalar ulusal sınırların ötesine geçememiştir. Problemi ulusal düzeyden uluslararası düzeye taşınmasını sağlayan gelişmelerle birlikte tütün kontrol politikaları da farklı boyutlarda ele alınmaya başlanmıştır.[370] Bu gelişmelerin başlangıç noktası, 1960'lı yıllarda tütünün zararlarının resmi kurumlarca yapılan çalışmalar tarafından ortaya konmasıdır. 1962 yılında İngiltere Kraliyet Hekimler Birliği'nin ve 1964'te ABD Sağlık Bakanlığı'nın yayınladığı raporlar tütün kullanımının zararlarına ilişkin farkındalık seviyesini artırmış ve problemin uluslararası düzeyde karşılık bulmasını ve tartışılmasını sağlamıştır.

Bu raporlar sonrasında başta DSSK'lar olmak üzere çeşitli konferanslar, toplantılar, uzman panelleri, danışma grupları ve ortak araştırma projeleri düzenlenmiştir. Bu sayede tütünün sağlığa olan zararlarının bilinirliğinin yaygınlaşması ve buna yönelik yeni bilimsel kanıtların paylaşılması ve tütün kontrolüne yönelik ulusal uygulamaların aktarılması sağlanmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler de bilginin daha hızlı yayılması ve paylaşılmasına ve aktörler ve kurumlar arasında yeni ilişkiler kurulmasına ortam hazırlamıştır.[371] Örneğin, tütün kontrolü destekçileri için e-posta tabanlı bir forum olan GlobaLink geliştirilmiştir. GlobaLink, üyelerine dünya çapında tütün kontrolündeki gelişmelerden ve birbirlerinin çalışmalarından haberdar olmaları için bir fırsat sunmuştur.[372]

Bilginin ortaya çıkması ve yaygınlaşmasının yanında konferans ve toplantılar farklı aktör ve kurumların sürece dahil olmasında önemli bir rol oynamıştır. Örneğin DSSK'lar, DSÖ'nün ve sonrasında farklı devletlerin, hükümetler arası kuruluşların, STK'ların ve bireysel ya da kolektif aktivistlerin tütün karşıtı harekete dahil olmasını sağlamıştır. Uluslararası düzeyde sağlanan bu etkileşimin iki önemli katkısı olmuştur. Birincisi, ulusal ve yerel tütün karşıtı kişi ve grupların fikir ve strateji sağlayarak kendi bölgelerinde

[370] Hadii M. Mamudu, Maria Elena Gonzalez ve Stanton Glantz, "The Nature, Scope, and Development of the Global Tobacco Control Epistemic Community," *American Journal of Public Health* 101, no. 11 (November, 2011), 2044.
[371] Derek Yach, Heather Wipfli, Ross Hammond ve Stanton Glantz, "Globalization and Tobacco," in. *Globalization and Health*, eds. Ichiro Kawachi ve Sarah Wamala (New York: Oxford University Press, 2007), 54.
[372] Prakit Vateesatokit, "Tailoring Tobacco Control Efforts to the Country: The Example of Thailand," in. *Tobacco Control Policy Strategies, Successes, and Setbacks*, eds. Joy de Beyer ve Linda Waverley Brigden (Washington DC: World Bank, 2003), 159; Farquharson, "Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks," 87.

politika oluşturmaları ve geliştirmeleri için yol açmıştır. İkincisi, tütün karşıtı hareketin oluşmasına ve ivme kazanarak bir politika topluluğuna dönüşmesine katkı sunmuştur.[373]

Tütün ürünlerinin kullanıcılarda sebep olduğu sağlık sorunları ve ölümlerin yanında yeni bilimsel kanıtlar ve küreselleşmenin getirdiği sonuçlar tütünle mücadelenin ulusal ve uluslararası düzeylerde yoğunlaşmasını sağlamıştır. Tütünün kullanıcılarının çevrelerinde bulunan insanları maruz bıraktıkları tütün dumanından etkilendiklerine yönelik yeni bilimsel kanıtlar ortaya konmuştur. Pasif içiciliğin de sağlık sorunlarına sebep olduğu anlaşılmıştır. Küreselleşmeye bağlı olarak tütün şirketlerinin faaliyetleri başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere tüm dünyaya yayılmış ve tütün ürünleri kullanımı hızla artmıştır. Tütünle mücadelenin sadece ulusal düzeyde veya devletlerin bireysel politikalarıyla gerçekleştirilemeyeceği görülmüştür.

Bu gelişmeler sonucunda tütünle uluslararası mücadele fikri ortaya çıkmış ve tütün karşıtı harekete destek giderek artmıştır. 1990'lı yıllarda birçok STK ve UNICEF, DB gibi uluslararası kuruluşlar küresel tütün kontrol politikalarına destek vermiştir. DB'nin bu yıllara kadar ülkelerin tütün yetiştiriciliğine ekonomik olarak destek olması nedeniyle bu harekete katılması büyük bir önem arz etmekteydi. DB yaptığı araştırmalarda tütün kullanımının devletlere ekonomik bir yük getirdiği ve tütünle mücadelenin uygun maliyetli olduğunu ortaya koyması tütün kontrol politikalarının ve tütün karşıtı hareketin dönüm noktalarından biri olmuştur.[374]

Tütünle mücadele açısından önemli olan ve tütün karşıtı hareketin daha konsolide hale gelmesini sağlayan gelişme, Gro Harlem Brundtland'ın DSÖ'nün başına geçmesidir. Brundtland, tütünle mücadelenin siyasi destek almasını sağlamış ve STK'ların sürece aktif olarak katılımı için yol açmıştır. Nitekim, STK'lar tütün kontrolünde uluslararası sözleşme fikrinin savunulması ve çerçeve sözleşmenin müzakere sürecine ÇSİ çatısı altında katkı sunarak önemli bir rol oynamışlardır.[375]

[373] Farquharson, "Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks," 87.
[374] Novotny ve Mamudu, *Progression of Tobacco Control Policies: Lessons from the United States and Implications for Global Action*, 25.
[375] Mamudu ve Glantz, "Civil society and the negotiation of the Framework Convention on Tobacco Control," 155.

Görüldüğü gibi, tütün kullanımının zararlarına ilişkin bilimsel kanıtların ortaya konması ve yaygınlaşması tütün karşıtı hareketi meydana getirmiştir. Bu hareket, tütün kontrolü için uluslararası politika yapımında etkin olan bir politika topluluğuna dönüşmüştür.

2.3.2. Tütün Kontrolüne Karşı Direnç Politikaları: Tütün Endüstrisi

Tütün endüstrisi, Philip Morris, British American Tobacco, Rothmans, R. J. Reynolds, Japan Tobacco International gibi uluslararası tütün şirketlerinin yanında yerel ve ulusal tütün şirketleri ve tütünle ilgili ticaret örgütlerinden oluşmaktadır.[376] Endüstrinin amacı, tütün piyasasını genişletmek, satışlarını ve karlılığını artırmak için kaynaklarını ve siyasi bağlantılarını kullanarak tütün kullanımının sağlığa olan zararlarını inkar etmek ve ulusal, bölgesel ve küresel düzeylerdeki tütün kontrol politikaları yapımına etki ederek engel olmaktır.[377]

1960 yılından sonra tütünün sağlığa zararlı olduğuna yönelik çalışmaların artması, konferansların düzenlenmesi, devletlerin bireysel olarak tütün kontrol politikaları uygulamaları ve tütünle mücadelede uluslararası sözleşme çalışmalarına paralel olarak tütün endüstrisi, 1970'li yıllardan itibaren bu çalışmalara karşılık olarak ulusal ve uluslararası düzeylerde politika yapım süreçlerine etki etmeye yönelik birçok strateji oluşturmuştur. Tütün endüstrisinin TKÇS yani uluslararası tütün kontrol politikaları yapım sürecine etki etmek için oluşturduğu stratejiler ikiye ayrılarak incelenebilir: Birincisi, tütün karşıtı hareketin sağlık argümanlarına karşılık ekonomik, ticari ve siyasi argümanlar oluşturmaktır. İkincisi, bu argümanlar çerçevesinde farklı taktikler yoluyla politika yapım sürecini etkilemektir.

Tütün endüstrisi, ilk olarak ekonomik argümanlar geliştirmiştir. 1999 yılında DB'nin yayınladığı rapor, tütün kontrol politikalarının ekonomiler üzerinde olumsuz etkisi olacağına yönelik korkuların temelsiz olduğunu ve aksine çoğu ulusal ekonomiye fayda sağlayacağını göstermiştir.[378] Tütün endüstrisi ise tütün yetiştiriciliği ve üretimi gelirlerinde kayıp yaşanacağı ve istihdam olanaklarının azalarak özellikle tarıma dayalı

[376] Farquharson, "Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks," 85.
[377] Elisa K. Ong ve Stanton A. Glantz, "Constructing "Sound Science" and "Good Epidemiology": Tobacco, Lawyers, and Public Relations Firms," *American Journal of Public Health* 91, no. 11 (November, 2001), 1749; Mark Neuman, Asaf Bitton ve Stanton Glantz "Tobacco industry strategies for influencing European Community tobacco advertising legislation," *The Lancet* 359, no. 9314 (April, 2002), 1323.
[378] World Bank, *Curbing the Epidemic Governments and the Economics of Tobacco Control*, 67-79.

bir ekonomiye sahip ülkelerde fakirleşmeye neden olacağı argümanını ileri sürmüştür.[379] Endüstri, uluslararası tütün kontrol politikalarının oluşturulmasının İtalya, Yunanistan, Türkiye, Brezilya, Arjantin, Zimbabve, Hindistan, Rusya gibi devletlerin ekonomilerine zarar vereceğini iddia etmiştir.[380] Dolayısıyla, TKÇS'yi geçimini tütün yetiştiriciliğinden sağlayan 30 milyondan fazla insan için kötü sonuçlar doğurabilecek bir girişim olarak nitelendirmişlerdir.[381]

Tütün endüstrisi ekonominin yanında ticarete yönelik argümanlar da ortaya koymuşlardır. Endüstri, önerilen uluslararası çerçeve sözleşmesinin mevcut uluslararası ticaret anlaşmaları kapsamındaki yükümlülüklerle uyuşmadığını ve tutarsız olduğunu göstermeye çalışmıştır. Bu argüman, çerçeve sözleşme müzakerelerinin merkezinde yer almış ve halk sağlığı ile ticaret politikaları arasındaki uyuşmazlıklar ve gerilimler çokça tartışılmıştır.[382] Ayrıca tütün endüstrisi, DSÖ'nün tütün meselesi sınırlarının dışına çıkarak farklı sektörlerdeki şirketler için bir tehdit oluşturabileceğini ifade etmiştir. Dolayısıyla bu durumun çerçeve sözleşmeye benzer yeni çalışmalarla ticaret karşıtı eylemlere dönüşebileceği ileri sürülmüştür.[383]

Geliştirilen diğer bir argümanda ise endüstri, tütün kontrolünü gelişmekte olan ülkelerden ziyade gelişmiş ülkeleri ilgilendiren bir konu olarak tasvir etmiştir. Buna göre, gelişmekte olan ülkelerin asıl probleminin yetersiz beslenme, gıda güvenliği, ani bebek ölümleri ve yetersiz sağlık hizmetleri gibi konular olduğu ifade edilmiştir.[384] Bunun yanında, tütün kullanımının bireysel bir hak, bağımsızlık göstergesi ve iradi bir seçim olduğu yönünde

[379] Martin G. Otanez, Hadii M Mamudu ve Stanton A. Glantz, "Tobacco companies' use of developing countries' economic reliance on tobacco to lobby against global tobacco control: the case of Malawi," *American Journal of Public Health* 99, no. 10 (October, 2009), 1759.
[380] "Convention Anti-Tobacco," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi Kasım 3, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=kqxl0197.
[381] "Who's Tobacco Free Initiative: 33 Million of Growers Claim for an Evaluation," UNITAB ve ITGA, Erişim Tarihi Kasım 3, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=ftbx0053.
[382] Cynthia Callard, Hatai Chitanondh ve Robert Weissman, "Why trade and investment liberalisation may threaten effective tobacco control efforts," *Tobacco Control* 10, no. 1 (March, 2001), 68-69.
[383] "Note from Martin Broughton to Maria Livanos Cattaui regarding activities and role of ICC," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi Kasım 3, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=msxl0204.
[384] "Martin Broughton's Remarks to World Economic Forum," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi Kasım 3, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=kxmf0205.

siyasi söylemler kullanılarak tütün ürünlerinin sosyal olarak kabul edilebilirliği artırılmaya çalışılmıştır.[385]

Tütün endüstrisi, tütünün sınır ötesi bir sorun olmadığını ve küresel düzeyde ele alınmaması gerektiğini iddia etmiştir.[386] Buna paralel olarak endüstri, DSÖ'nün uluslararası bir sözleşme yapmaya yetkisi ve yeterliliği olup olmadığı konusunda soru işaretleri oluşturmaya çalışmıştır. Çerçeve sözleşmedeki bazı maddelerin DSÖ'nün temel yetki alanlarının çok ötesine geçtiği ve DSÖ himayesinde alınan kararlarının hukuki olarak tartışmalı olduğunu gündeme getirme çabasında olmuşlardır.[387] Yetki sınırları dışına çıkması nedeniyle DSÖ'nün önceliklerini yanlış belirlediğini öne sürmüşlerdir. Endüstri, DSÖ'nün çerçeve sözleşme sürecini "iyi yönetişim" ilkelerini ihlal ederek yönettiği görüşü üzerinden de yetki ve yetersizliğini sorgulamaya ve sorgulatmaya çalışmıştır.[388] Tütün endüstrisi bu argümanı, çerçeve sözleşme müzakerelerinden haksız yere dışlandıklarını iddia etmek için kullanmıştır. Endüstri, DSÖ'nün müzakere sürecinde uzman görüşlerini ihmal ettiğini ve önyargılı tartışmaları kolaylaştırdığını öne sürmüş ve bu durumun bir istişare başarızlığı ve kamu politikası oluşturma ilkelerine aykırı bir tutum olduğunu belirtmiştir.[389] Bu bağlamda endüstri, DSÖ'yü demokratik olmayan ve hesap vermekten uzak bir örgüt olarak tanımlamış ve ulusal devletleri egemenlik haklarına aykırı hareket edildiği konusunda ikna etmeye çalışmıştır.[390]

Tütün endüstrisi, bu argümanları yayarak farklı kesimlere de benimsetmek ve politika yapım süreçlerine etki edebilmek için farklı taktikler uygulamışlardır. Bu taktiklerden ilki, tütün karşıtı hareketin kurmuş olduğu ittifaka karşılık ulusal ve uluslararası tütün yanlısı ittifaklar kurmak olmuştur. Bu ittifakta, tütün yetiştiricileri, sendikalar, fabrika işçileri, tütün toptancıları ve perakendecileri, bilim insanları, gazeteciler, avukatlar gibi

[385] Heide Weishaar, Jeff Collin, Katherine Smith, Thilo Grüning, Sema Mandal ve Anna Gilmore, "Global health governance and the commercial sector: a documentary analysis of tobacco company strategies to influence the WHO framework convention on tobacco control," *PLoS Medicine* 9, no. 6 (June, 2012), 4.
[386] "WHO Tobacco Free Initiative," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi Kasım 3, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=nskf0205.
[387] "The WHO Convention on Tobacco Control a Briefing Document," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi Kasım 3, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=sfmf0205.
[388] British American Tobacco Records, "WHO Tobacco Free Initiative."
[389] "Policy Implication of the Framework Convention on Tobacco being Developed by the World Health Organization," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi Kasım 3, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=zzjh0213.
[390] British American Tobacco Records, "WHO Tobacco Free Initiative."

farklı meslek gruplarından aktörler ve kurumlar yer almıştır.[391] Bununla birlikte, uluslararası tütün şirketleri tütün kontrol politikalarına karşı kendi aralarında işbirliği oluşturmak adına Uluslararası Tütün Bilgi Merkezi'ni (INFOTAB) kurmuşlardır. Aynı zamanda tütün endüstrisi, ortaya koydukları argümanların güvenilirliğini artırmak için tütün endüstrisi dışındaki turizm, ulaşım, reklam gibi farklı sektör temsilcileri, sektör birlikleri ve dernekleri, düşünce kuruluşları ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği kurarak desteklerini almaya çalışmıştır. Ulusal ve uluslararası düzeyde oluşturulan bu ittifak ve işbirliklerinin amacı kamuoyunu şekillendirmek ve siyasi aktörler üzerinde baskı kurarak politika yapım sürecini etkilemektir.[392]

Hem geliştirilen argümanlar hem de kurulan ittifak ve işbirlikleri çerçevesinde tütün endüstrisi, DSÖ delegelerini ve hükümet yetkililerini çerçeve sözleşmenin müzakere sürecinde etki altına almaya çalışmıştır. Endüstri, çerçeve sözleşmeye yönelik çekinceleri olan delegeleri ve siyasi aktörleri tespit ederek müzakere sürecinde tütün yanlısı bir tutum sergilemeleri için çaba sarf etmiştir.[393] Endüstri, özellikle geliştirdikleri argümanlara uygun davranabilecek hükümetlere yönelmiştir. Çalışma toplantıları ve müzakere oturumlarında ülke delegelerinin sözleşme hakkındaki fikirleri tek tek tespit edilmiş ve yapılan lobi faaliyetlerinin ardından müttefiklik kurulabilecek ülkeler saptanmıştır.[394] Endüstri özellikle Brezilya, Türkiye, Şili, Arjantin gibi tütün yetiştiricisi ülkelerin delegelerine yönelmiştir.[395] Örneğin, müzakere sürecinde tütün şirketleri Türk delegelerini Türkiye'nin tarım ve tütün yetiştiricisi bir ülke olduğu ve kontrol politikalarının sosyal ve ekonomik zararlar vereceği iddialarıyla sözleşmeye karşı

[391] Heide Weishaar, "The Tobacco Epidemic and the Commercial Sector: Tobacco Industry Strategies to Increase Profits and Prevent Regulation," in. *The Tobacco Epidemic,* ed. Robert Loddenkemper ve Michael Kreuter (Basel: Karger, 2015), 28-29.
[392] Farquharson, "Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks," 85.
[393] World Health Organization, *Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization: Report of the Committee of Experts on Tobacco Control Documents* (Geneva: World Health Organization, 2000), 48.
[394] "Interventions of European Countries During The First Working Group on The Framework Convention on Tobacco Control A Summary, 2000 March," Philip Morris Records, Erişim Tarihi Kasım 3, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=trjj0074; "Report of The 2nd Meeting of the Working Group on the Framework Convention on Tobacco Control European Union Region, 2000 May 22," Philip Morris Records, Erişim Tarihi Kasım 3, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=tjvm0010.
[395] "Millson, Simon, WHO Tobacco Initiative, 1999 March 25," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi Kasım 3, 2025, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=ptbv0207.

olumsuz bir tavır sergilemeleri konusunda ikna etmiştir.[396] Bunların yanında, Almanya, Danimarka, Fransa ve Japonya potansiyel destekçi ülkeler olarak tespit edilmiştir. Örneğin, Almanya tütün ürünleri tüketimini azaltmanın ekonomi üzerinde olumsuz etkisi olacağı gerekçesiyle sözleşmeye tamamen karşı çıkmıştır. Japonya, reklam yasağının anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle sözleşme dışında tutulmasını istemiştir. Rusya ise tütün vergilerinin ve reklam yasağının sözleşme kapsamı dışında kalmasını talep etmiştir.[397] Nitekim tütün endüstrisi belgelerinde bu devletlerden çerçeve sözleşme hakkındaki endişeleri dile getirebilecek "kilit ülkeler" olarak bahsedilmektedir.[398] Buradaki amaç, çerçeve sözleşmeye karşı destek koalisyonu oluşturarak müzakere sürecinde delegeler arasında çatışma çıkarmaktı. Endüstri bu amacında bir miktar başarılı olmuştur. Örneğin, ticaret anlaşmaları ve sözleşme arasında oluşacak bir çatışmada sözleşmenin öncelikli tutulmasına yönelik madde tütün endüstrisinin de lobi faaliyetleri nedeniyle çokça tartışılmıştır. Bazı ülkeler bu maddenin sözleşmeden çıkarılmasını, bazı ülkeler daha detaylı olarak açıklanmasını, bazı ülkeler ise bu maddeyi desteklediklerini bildirmişlerdir.[399]

Bu taktiğe benzer şekilde tütün endüstrisi, DB, Gıda ve Tarım Örgütü, Uluslararası Çalışma Örgütü, Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşlara ve DSÖ'nün merkez ve bölge ofisi çalışanları ve danışmanlarına yönelik lobi faaliyeti yürütmüştür. DB'nin gelişmekte olan ülkelerdeki ve diğer uluslararası kuruluşlar üzerindeki etkisi nedeniyle tütün endüstrisi, DB'na yönelik lobi faaliyetleri daha yoğun olmuştur. Örneğin, doğrudan DB Başkanı ile temas kurularak tütün kontrol politikalarının ulusal ekonomilerde

[396] Mesut Kosku, "Tütün Kontrolü ve Sivil Toplum Örgütleri," içinde *Tütün ve Tütün Kontrolü*, ed. Ayfer Aytemur, Şule Akçay ve Osman Elbek (İstanbul: Toraks Kitapları, 2010), 118.
[397] "Information on the Outcome of the WHO 2nd Working Group Meeting: 27-29 March 2000," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi Kasım 3, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=lrny0202.
[398] "Appendix 2 - Key Countries," Brown & Williamson Records, Erişim Tarihi Kasım 4, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=lgdy0054; "CORA Strategy," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi Kasım 4, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=nxlh0208; British American Tobacco Records "Millson, Simon, WHO Tobacco Initiative, 1999 March 25."
[399] "Intergovernmental Negotiating Body on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Fifth Session," World Health Organization, Erişim Tarihi Kasım 4, 2024, https://apps.who.int/gb/fctc/PDF/inb5/FINAL_FCTC_INB5_SR_COMPILATION.pdf;
"Intergovernmental Negotiating Body on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Sixth Session," World Health Organization, Erişim Tarihi Kasım 4, 2024, https://apps.who.int/gb/fctc/PDF/inb6/FINAL_FCTC_INB6_SR_COMPILATION.pdf.

oluşturacağı olumsuz etkiler üzerine hatırlatmalar yapılmıştır.[400] Bu faaliyetler yanında, endüstri sahip olduğu kaynakları da kullanarak bu kuruluşlara nüfuz etmeye çalışmıştır. Bir ülkede gerçekleştirilecek aşı programını fonlamak veya DSÖ bölge ofisleri için bütçeler oluşturmak bu duruma örnek olarak verilebilir.[401]

Tütün endüstrisi bilimsel yöntemleri de taktik olarak kullanmıştır. Bilimsel söylemler geliştirerek kamuoyunu şekillendirmek için bilim insanlarıyla işbirliği yapmıştır.[402] Bilim insanları ve uzmanlar, çerçeve sözleşme ve ulusal egemenlik arasındaki ilişikiyi tartışmalı hale getirmek için çaba göstermişlerdir. Bunun yanında, tütünün önemli bir ticari meta olduğunun altını çizerek sözleşmenin ekonomiye vereceği zararı vurgulayan çalışmalar yapmışlardır. Örneğin, DB'nin tütün kontrolüne yönelik çalışmalarına karşılık vermek ve çerçeve sözleşmenin neden olduğu ekonomik zararları belirtmek için bilimsel araştırmalar gerçekleştirmişlerdir.[403] Sağlık alanında ise tütünden daha çok önem ve öncelik verilmesi gereken sorunlar olduğuna dikkat çekmek ve tütünün zararlarını ortaya koyan araştırmaları yanlışlamak ve bilimsel kanıtları şüpheye düşürebilmek için birçok çalışma yapmışlardır.[404] Mesela, kontrol politikaları kapsamında uygulanacak yasakların tütün kullanımını artıracağına ilişkin bilimsel kanıtlar ortaya koymaya çalışmışlardır. Tütün kontrol politikalarına karşılık bilimsel çalışmalar üretmenin yanında, tütün karşıtı hareketin DSSK gibi bilimsel faaliyetleri de sabote edilmeye çalışılmıştır. Tütün endüstrisi, DSSK'lara katılan bilim insanlarını, gazetecileri ve STK'ları etki altına alarak bu konferansları manipüle etmeye çalışmıştır. Endüstri konferanslara müdahil olmaya çalışmanın yanında dikkatleri DSSK'lardan farklı bir yöne çekebilmek için bilimsel etkinlikler de düzenlemiştir. Örneğin, 8. DSSK'nın yapılacağı tarihlerde tütün endüstrisi

[400] Hadii M. Mamudu, Ross Hammond ve Stanton Glantz, "Tobacco industry attempts to counter the World Bank report curbing the epidemic and obstruct the WHO framework convention on tobacco control," *Social Science & Medicine* 67, no. 11 (December, 2008), 1696.
[401] World Health Organization, *Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization: Report of the Committee of Experts on Tobacco Control Documents*, 38.
[402] Thilo Grüning, Anna B. Gilmore ve Martin McKee, "Tobacco Industry Influence on Science and Scientists in Germany," *American Journal of Public Health* 96, no. 1 (January, 2006), 21; Frances A. Stillman, Mai Hoang, Rhoda Linton, Bungon Ritthiphakdee ve William Michael Trochim, "Mapping tobacco industry strategies in South East Asia for action planning and surveillance," *Tobacco Control* 17, no. 1 (2008), 4.
[403] Novotny ve Mamudu, *Progression of Tobacco Control Policies: Lessons from the United States and Implications for Global Action*, 28-29.
[404] "Planning Meeting: Notes and Action Steps," Philip Morris Records, Erişim Tarihi Kasım 5, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=tfkj0074; "International Public Health Strategy," Philip Morris Records, Erişim Tarihi Kasım 5, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=zqfn0073.

"Kapalı mekanlarda hava kalitesi" adlı bir konferans planlamıştır.[405] Bununla birlikte, tütünün sosyoekonomik önemini vurgulamak için Birleşik Krallık'ta konferans düzenlenmeye çalışılmıştır.[406]

Tütün endüstrisi, ulusal ve uluslararası düzeylerde siyasi aktörlerin ve kamuoyunun yönlendirilmesinde medyayı etkili bir şekilde kullanmıştır. Tütün kontrol politikalarına karşı geliştirilen argümanların yayılmasında medya araçlarından faydalanılmıştır. Örneğin, TKÇS'nin müzakere süreçlerini etkilemek amacıyla kontrol politikalarının serbest ticareti olumsuz etkileyeceğine yönelik gazetelerde köşe yazıları yayınlatılmıştır. Yukarıda da ifade edildiği çerçevede, DSÖ'nün yetki sınırları ve sorumluluklarına yönelik birçok haber yaptırılmıştır. DSÖ'nün Afrika ve Asya'da milyonlarca insanın yetersiz beslendiğini ve sağlık hizmetlerinden yeterince yararlanamadığını gözden kaçırdığını ifade eden birçok haber yayınlanmıştır.[407]

Tütün endüstrisi oluşturdukları argümanlar ve geliştirdikleri taktikler yoluyla ulusal ve uluslararası düzeylerde tütün kontrol politikalarına karşı direnç göstermeye çalışmıştır. Endüstri, çerçeve sözleşmeyle tütün kontrol politikalarının uluslararası düzeyde kurumsallaşmasını engellemek için birçok girişimde bulunmuştur. Devletlerin, uluslararası kurumların ve sivil toplum örgütlerinin ulusal ve uluslararası tütün kontrol politikalarına yönelik düşüncesini değiştirmeye çalışarak politika yapım süreçlerini lehine çevirmek için çaba göstermiştir.

Görüldüğü gibi bu bölümde tütün ürünleri kullanımının ortaya çıkardığı problemin ne olduğunun tanımlanması yapılmış ve bu problemin gündeme gelme süreci anlatılmıştır. Probleme çözüm olarak geliştirilen TKÇS'nin yapım süreci, bu süreçte destek ve muhalif olan gruplar ifade edilmiş ve TKÇS'nin etki gücü yani devletlerin ulusal tütün kontrol politikaları yapım sürecinde olan etkinliği gösterilmiştir.

Sonraki bölümde ise küresel ölçekte yaşanan gelişmelerin oluşturduğu etki bağlamında Türkiye'de tütün ve tütün ürünlerine yönelik paradigma ve politika değişim süreçleri ve

[405] World Health Organization, *Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization: Report of the Committee of Experts on Tobacco Control Documents*, 139-148.
[406] "International Tobacco Growers' Association Meeting," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi, Kasım 5, 2023, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=nhwn0192.
[407] Weishaar vd. "Global health governance and the commercial sector: a documentary analysis of tobacco company strategies to influence the WHO framework convention on tobacco control," 8.

bu süreçte etkili olan dinamikler anlatılarak tütün kontrol politikalarının neden ve nasıl benimsendiği analiz edilecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE TÜTÜN POLİTİKALARINDAN TÜTÜN KONTROL POLİTİKALARINA GEÇİŞ: POLİTİKA DEĞİŞİMİNİN ANALİZİ

3.1. Türkiye'de Tütün Ürünleri Kullanımı Probleminin Ortaya Çıkışı ve Yaygınlığı

3.1.1. Türkiye'de Tütün Ürünleri Kullanımının Yaygınlaşmasına Neden Olan Faktörler: Tütünün Hayatın Bir Parçasına Dönüştürülmesi

Türkiye'de tütün ürünlerinin kullanılmaya başlanması Osmanlı Devleti zamanlarına kadar dayanmaktadır. Osmanlı zamanında yaşanan ekonomik, ticari ve siyasi olaylar çerçevesinde de kullanımı giderek yaygınlaşmıştır. Tütünün Osmanlı'ya gelişi konusunda çeşitli kaynaklarda farklı tarihler belirtilmekle birlikte 16. yy. sonları 17. yy. başlarında geldiği ifade edilebilir.[408] Osmanlı'da tütün, Avrupalı tüccarlar tarafından ticari bir ürün olarak başta İstanbul olmak üzere büyük şehirlere getirilmesi ve her hastalığa çare diye tanıtılmasıyla birlikte tüketimi yayılmaya başlamıştır.[409]

Önce I. Ahmet daha sonra IV. Murad zamanında hem üretimi hem de tüketimi yasaklanmaya çalışılsa da başarılı olunamıştır. Bu başarısızlığın en temel sebebi tütünün Osmanlı tarım ve ekonomisine getirdiği canlılıktır. Tütünün geleneksel tarım ürünlerinden daha fazla gelir getirmesi çiftçinin tütün ekimine yönelmesine neden olmuştur. Üretimdeki artış iç piyasadaki tüketim amaçlı satışı da tetiklemiştir. Tütünün artan üretim, tüketim ve ihracat hacmi sebebiyle devletin vergi almaya başlaması ve buna bağlı olarak devlet ekonomisine yaptığı katkı tütünü vazgeçilmez bir meta haline getirmiştir. Yaşanan bu gelişmeler tütün üretimi ve tüketiminin daha da yaygınlaşmasının önünü açmıştır.

19. yy. sonlarında kıyılmış tütünün kağıt veya tütün yaprağına sarılı halde paketlere konularak satılması tütün tüketim kültürünün yerleşik hale gelmesini sağlayan başka bir gelişme olmuştur. Bu paketleri alamayanlar için ikili satışlar yapılmıştır. Bu uygulama

---

[408] Fatma Doğruel ve Suut Doğruel, *Osmanlı'dan Günümüze Tekel* (İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 2000), 25; Güven Şahin ve Nuran Taşlıgil, "Türkiye'de Tütün (Nicotiana Tabacum L.) Yetiştiriciliğinin Tarihsel Gelişimi ve Coğrafi Dağılımı," *Eastern Geographical Review* 18, no. 30 (Ocak, 2013), 73; Fatma Gül Karagöz, "17. Yüzyılda Mühimme Defterleri ve Ayntâb/Antep Şer'İye Sicilleri Örneklerinde Kahvehânelerin Kapatılması ve Tütün Yasaklarının Uygulanması," *Hacettepe Hukuk Fakiltesi Dergisi* 10, no. 2 (2020), 497-498.

[409] Fehmi Yılmaz, "Tütün," içinde *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi* (Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı, 2012, 42. Cilt), 1.

tütün ürünlerine erişimi kolaylaştırarak yaygınlaşmasını da hızlandırmıştır. Tütün ürünlerinin hem dünyada hem de Osmanlı'da yaygınlaşmasını sağlayan bir diğer unsur savaşlardır. Özellikle I. Dünya Savaşı'nda sigara askerlere istihkak olarak verilmiştir. Savaş sırasında sigara içme alışkanlığı kazanan askerler, savaş sonrasında evlerine döndüklerinde bu alışkanlıklarını topluma da taşımışlardır.[410]

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde de tütün, üretim ve tüketim açısından konumunu korumaya devam etmiş ve kullanımı da giderek artmıştır. Türkiye'de tütün ürünlerinin yaygın olarak kullanılması ve kültürel bir unsur haline gelmesinde bazı uygulama ve faktörler önemli rol oynamışlardır. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında ve ilerleyen yıllarda yapılan bazı hukuki düzenlemeler, daha sonraki yıllarda gerçekleştirilen kültürel faaliyetler ve tütün endüstrisinin doğrudan veya dolaylı tanıtım ve promosyon girişimleri tütün kullanımının yaygınlaşmasına sebebiyet vermiştir.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında çıkarılan bazı kanunlar ve kanun değişiklikleri tütün ürünleri kullanımının yaygınlaşmasının ve tütün ürünlerine kolaylıkla erişilebilmesinin önünü açmıştır. Bunlar arasında ilk dikkati çeken düzenleme 1931 yılında askerlerin günlük istihkakını belirlemek amacıyla çıkarılan 1776 sayılı Kuvvetli Tayin Kanunu'nda[411] aynı yıl içinde yapılan değişikliktir. Bu değişiklikle başkumandanın iznine tabi tutularak "…*Tütün içenlere on gramı geçmemek üzere tütün istihkakı ilave edilebilir.*" hükmü 1776 sayılı Kanunun 3. maddesine eklenmiştir.[412] Bu değişiklikte 1954 yılında yeniden bir değişiklik yapılarak askerlere tütün verilmesi başkumandanın insiyatifinden çıkarılarak zorunlu hale getirilmiştir. İlgili kanun maddesi şu şekildedir:[413] "*Kara, Deniz, Hava, Harita, Jandarma ve Gümrük Muhafaza teşkilatındaki er, onbaşı ve kıta çavuşlarının günlük tayın istihkaklarına sigara kâğıdı ile birliktke 10 gram tütün veya 10 aded sigara istihkakı ilâve edilmiştir. Bu istihkak aynen verilir ve mübadele edilemez.*" Hatta bu kanunun meclis görüşmelerinde Seyhan milletvekili Sinan Tekelioğlu, askerlere

[410] Cevdet Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu* (Ankara: Sağlık Bilimleri Üniversitesi Yayınları, 2019), 29-30.
[411] "Kuvvetli Tayin Kanunu," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Şubat 15, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc009/kanuntbmmc009/kanuntbmmc00901776.pdf.
[412] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 49-50.
[413] "Er, onbaşı ve kıta çavuşlarının günlük istihkaklarına sigara ilâvesi hakkında Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Şubat 15, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc036/kanuntbmmc036/kanuntbmmc03606332.pdf.

verilen 10 sigaranın az olduğunu günlük 20 sigara yani bir paket verilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ancak bu teklif, bütçeye mali bir yük getireceği gerekçesiyle reddedilmiştir.[414] Böylece, kullansın veya kullanmasın bütün askerlere tütün veya sigara verilmiştir. Bu ürünleri kullanmayanlar ise ya satmış ya da bunları memleketlerine hediye olarak götürmüş veya göndermiştir. Bu uygulama tütün ürünleri kullanımının yaygınlaşmasına hizmet etmiştir.[415]

Diğer bir göze çarpan hukuki düzenleme de yine askerlikle ilgilidir. 1930 yılında çıkarılan 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu'nda tütün ürünleri cezai bir unsur olarak yer almıştır. Bu durum Kanun'un 26. maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir:[416] "*Katıksız hapis, mahkûma bir katı minder ve gıda olarak yalnız su ve istihkak miktarı ekmek verilmek ve tütün ve saire verilmemek suretile tenfiz olunur…*".

Bir başka yasal ancak şaşkınlık uyandıran 1934 yılında yapılan düzenleme de tütün veya sigaranın askeri hastanelerde doktorlar tarafından reçete edilebilmesidir. 2615 sayılı Askerî Hastahaneler ile Hastahane Gibi Kullanılacak Revirlerde Hastaların Beslenme ve Bakımları Hakkında Kanun'da yer alan *"…Sigara içen hastalara tabibin yazdığı sayıda sigara verilir…"* ifadesiyle doktorlara yatan hastalara istedikleri miktarda sigara reçete etme yetkisi verilmiştir.[417] Bu kanun maddesi 73 yıl yürürlükte kalmış ve 2007 yılında çıkarılan 5715 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.[418]

Bu tarz düzenlemelere örnek olarak verilebilecek başka bir kanun da 1924 yılında çıkarılan 394 sayılı Hafta Tatili Kanunu'nda[419] 1926 yılında yapılan değişikliktir. Bu

---

[414] "Er, onbaşı ve kıta çavuşlarının günlük istihkaklarına sigara ilâvesi hakkında Kanun'un Meclis Görüşmeleri," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Şubat 15, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=537&sayfa_no_son=538&sayfa_no=538&v_meclis=1&v_donem=9&v_yasama_yili=&v_cilt=29&v_birlesim=062.

[415] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 55.

[416] "Askeri Ceza Kanunu," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Şubat 15, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc008/kanuntbmmc008/kanuntbmmc00801632.pdf.

[417] "Askerî Hastahaneler ile Hastahane Gibi Kullanılacak Revirlerde Hastaların Beslenme ve Bakımları Hakkında Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Şubat 15, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc014/kanuntbmmc014/kanuntbmmc01402615.pdf.

[418] "Türk Silâhlı Kuvvetleri Hasta Besleme Kanunu," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Şubat 15, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc092/kanuntbmmc092/kanuntbmmc09205715.pdf.

[419] "Hafta tatili hakkında kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Şubat 15, 2024, www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200394.pdf.

kanununda hafta tatilinde açık bulundurulabilecek iş yerleri açık bir şekilde belirtilmiştir. Daha sonra Kanunu'nun 5. maddesi "*Fırıncılar, kasablar, yalnız sebze ve yaş meyva ve tütün satanlar, berberler, nalbandlarla alât ve edevatı ziraiye tamircileri müesseselerini dördüncü maddedeki müesseseler gibi açık bulundurabilirler.*" şeklinde değiştirilmiştir.[420] Kanun'un ilk halinde ise "tütün satanlar" ifadesi yer almamaktadır. Yapılan bu düzenlemeyle tütün satanlar açık bulundurulabilecek iş yerleri arasına eklenmiş ve tütün zaruri bir ihtiyaç gibi görülmüştür. Bunlara benzer düzenlemelerin örneklerini çoğaltmak mümkündür. Bu örneklerle dikkat çekilmek istenen husus, devletin kendi yaptığı hukuki düzenlemeler ile tütün ürünleri kullanımının normalleşmesine ve yaygınlaşmasına neden olduğudur.

Tütün şirketleri için askerlik sadece Türkiye'de değil tüm dünyada tütün ürünleri kullanımının alışkanlık haline gelmesi için bulunmaz bir nimettir. Türkiye'de ise her erkeğin 20 yaşına geldiğinde askere gitmesi zorunludur. Yani bu uygulamalar, tüm toplumda tütün ürünlerini yaygınlaştırmanın en kolay ve en kestirme yollarından biridir.[421] Türkiye'de sigara ve askerlik arasındaki ilişki fazlasıyla içselleştirilerek kültürel bir unsur haline gelmiştir. Askere giden gençlere harçlığın yanında birkaç paket sigara verilmesi bu durumu yansıtan örneklerden biridir.

1946 yılında Tekel Genel Müdürlüğü'nün kurulması, Tekel aracılığıyla sigara fabrikalarının açılması ve 1959'da devlet eliyle Tekel'in ilk filtreli sigaraları üretmeye başlaması, tütün ürünleri kullanımının yaygınlaşmasını da beraberinde getirmiştir. 1925 yılında kullanılan tütün ürünleri arasında sigara %34'lük bir paya sahiptir. Bu oran, 1965'de %90, 1992'de ise %99,5'a çıkmıştır. Filtreli sigaraların üretilmeye başlandığı ilk yıllarda filtreli sigara tüketim oranı %1,3'tür. 1992 yılında ise filtreli sigara içilme oranı %93,2'ye yükselmiştir.[422] Böylece sigara, tütün ürünleri çeşitlerinin üretim ve tüketim bakımından baskın formu haline gelmiştir.

Filtreli sigaraların hayatımıza girmesi sonrasındaki yıllarda sigara tüketimini artırmak amacıyla farklı isim ve çeşitlerde sigaraların üretilmesi tütün ürünleri kullanımının

[420] "Hafta Tatili Kanununun dördüncü ve beşinci maddelerinin tadili hakkında Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Şubat 15, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc005/kanuntbmmc005/kanuntbmmc00500936.pdf.
[421] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 48.
[422] Ali Kocabaş, "Türkiye'de Sigara İçme Yaygınlığı ve Bazı Özellikleri," içinde *Sigara ve Sağlık* (Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1994), 15.

yaygınlaşmasına neden olan bir diğer faktördür. Tekel tarafından üretilen sigaralara çeşitli yer adları (Karadeniz, Tokat, Samsun, Bafra, İzmir, Ege, Bitlis), meslek grubu adları (Silahlı Kuvvetler, Polis, Subay, Diplomat), cinsiyet bildiren adlar (Bay, Bayan, Hanım, Hanımeli), tütünün kalitesine göre verilen adlar (Birinci, İkinci, Üçüncü), siyasi olaylara göre verilen adlar (27 Mayıs, Cumhuriyet Senatosu), kamu kurumları adları (PTT, Türk Hava Kurumu, Köy İşleri ve Kooperatiflar Bakanlığı, Ziraat Bankası), siyasi parti adları (Cumhuriyet Halk Partisi, Adalet Partisi), spor kulübü adları (Galatasaray, Fenerbahçe, Beşiktaş) verilmiştir. Bunun yanında, üniversite fakülte isimlerine (Siyasal Bilgiler Fakültesi), özel gün ve haftalara (İbni Sina Haftası, Öğretmenler Günü), sempozyumlara (Milli Saraylar Sempozyumu), festivallere (Antalya Müzik Tiyatro Film Festivali), fuarlara (İzmir Uluslararası Atatürk Fuarı), şenliklere (Nasreddin Hoca Şenliği), özel sigaralar yapılmıştır.[423] İnsanların coğrafi, siyasi, toplumsal, kurumsal, kültürel vb. aidiyet duygularına hitap eden veya farklı cinsiyet isimleri kullanılarak özgürlüğe dair bir çağrışım oluşturan sigara isimleri tercih edilerek tütün ürünleri kullanımı teşvik edilmiştir.

Türkiye'de sigara tüketiminin yayılmasında etkin olan düzenlemelerden biri de 1984 yılında yabancı sigaraların Tekel aracılığıyla ithal edilmesi ve satılmasına izin verilmesidir. 1986 yılında çıkarılan kanunla tütün ürünleri üzerindeki tekel kaldırılmış ve 1991 yılında çıkarılan bir kararname ile yabancı tütün şirketlerinin Türkiye'de sigara fabrikası kurmasına izin verilmiştir. Böylece, yabancı tütün şirketleri kendilerine Türkiye'den ortaklar bularak fabrikalar kurmuş ve yoğun reklam ve tanıtım kampanyalarıyla ülke pazarındaki etkinliklerini giderek artırmışlardır.[424] Daha önce ülkeye kaçak yollarla getirilerek satılan yabancı sigaraların resmi olarak satışına izin verilmesiyle birlikte 1980'li yıllardan itibaren Türkiye'de tütün ürünleri kullanımı hızlı bir şekilde artış göstermiştir.

Türkiye'de tütün ürünleri kullanımının yaygınlaşmasına sebep olan faktörlerden biri de sinema ve televizyon dizileridir. İnsanlar görsel olarak sinema ve dizilerden oldukça etkilemekte ve bunlarda gördükleri davranış kalıplarını kendi hayatlarına

[423] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 31-32; "Türkiye'de Sigara Paketleri Koleksiyonu," Igor Sergeev, Erişim Tarihi Şubat 15, 2024, http://www.tttt.ru/countries_tools/countries/turkey/show.htm.
[424] Y. İzzettin Barış, "Tütünün Dünyada ve Türkiye'de Tarihçesi," içinde *Sigara ve Gençlik*, ed. Y. İzzettin Barış (Ankara: Kültür Bakanlığı, 1997), 7-8.

yansıtabilmektedir. Dolayısıyla, sinema ve dizilerde sigara ve diğer tütün ürünlerinin içilmesi ve sigarayı hatırlatan görüntüler, yetişkinlerin ve özellikle gençlerin alışkanlık haline gelebilecek bu davranışları edinmelerine yol açmaktadır.

Film ve dizilerin tütün ürünleri kullanımını pekiştirmesi ve ergenlik çağındaki çocukların tütün ürünlerine başlaması üzerinde etkin bir rol oynadığı epidemiyololojik araştırmalar, deneysel araştırmalar, odak gruplar, film içeriği analizleri gibi yöntemler kullanılarak yapılan çalışmalarla da ortaya konmuştur.[425] Odak grup çalışmalarında, 12-13 yaş grubu ve 16-17 yaş gruplarındaki gençlere filmlerin sigara sahneleri izletilmiş ve daha sonra bu görseller hakkındaki düşünceleri sorulmuştur. Gençler sigara görüntülerini günlük yaşamın bir yansıması olarak kabul etmiş ve sigara içmeyi stres atmanın yaygın ve kabul edilebilir bir yolu olarak algılamışlardır. Bunun yanında, sigara içmeyle ilgili sağlık risklerini kabul etmekle birlikte sigara içmeyi cazip/çekici bulmaları nedeniyle sigara kullanmanın bir sağlık sorunu olmadığını belirtmişlerdir. Gençler, filmlerde genellikle yetişkinlerin sigara içmeleri nedeniyle sigarayı yetişkinlerin doğal bir davranışı olarak görmektedir.[426]

Filmlerde sigara içilmesinin oluşturduğu etkiyi ölçmenin bir başka yolu da genç yaş gruplarının en sevdiği film yıldızlarının sigara içmesi durumunda sergilediği tavırların gözlemlenmesidir.[427] Sigara kullanmayan 3104 Kaliforniyalı ergen yaş grubu üzerinde bir takip çalışması yapılmıştır. Çalışma sonucunda, sevdikleri yıldızların film ve dizilerde sigara içmesi nedeniyle ergenlerin 3 yıl sonra sigaraya başlama olasılığının yüksek olduğu saptanmıştır.[428]

Tütün şirketleri, sinema ve dizilerde tütün ürünleri gösteriminin insanlar tarafından bilinçsizce kabul edildiğini ve kişilerin davranışları üzerinde etkili olduğunu bilmekte ve

[425] Annemarie Charlesworth and Stanton A. Glantz, "Smoking in the movies increases adolescent smoking: a review," *Pediatrics* 116, no. 6 (December, 2006), 1516-1528; Reiner Hanewinkel and James D. Sargent, "Exposure to smoking in internationally distributed American movies and youth smoking in Germany: a cross-cultural cohort study," *Pediatrics* 121, no. 1 (January, 2008), 108-117; James D. Sargent, Mike Stoolmiller, Keilah A. Worth, Sonya Dal Cin, Thomas A. Wills, Frederick X. Gibbons, Meg Gerrard and Susanne Tanski, "Exposure to smoking depictions in movies: its association with established adolescent smoking," *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 161, no. 9 (September, 2007), 849-856.
[426] Charlesworth and Glantz, "Smoking in the movies increases adolescent smoking: a review," 1518-1519.
[427] Charlesworth and Glantz, "Smoking in the movies increases adolescent smoking: a review," 1524.
[428] Janet M. Distefan, John P. Pierce and Elizabeth A. Gilpin, "Do Favorite Movie Stars Influence Adolescent Smoking Initiation?," *American Journal of Public Health* 94, no. 7 (July, 2004), 1240.

bu doğrultuda çalışmalar yapmaktadır.[429] Bu şirketler, film ve dizi sektörlerini tütün ürünlerinin doğrudan veya dolaylı reklam ve tanıtımını yapan bir araç olarak görmektedir.[430] Nitekim 1972 yılında Robert Richards adlı bir film yönetmeni RJ Reynolds adlı tütün şirketine gönderdiği mektupta sigara sahnelerinin yer aldığı filmlerin televizyonlarda ya da dergilerde yayınlanan reklamlardan daha etkili olduğunu belirtmiştir. Çünkü izleyici bunun bir reklam olduğunun farkında değildir ve hayatın doğal akışındaki normal bir durum olarak kabul etmektedir.[431]

Tütün şirketleri, filmlere ürün yerleştirme girişimlerine 1970'li yıllarla birlikte başlamıştır. Philip Morris şirketi 1978-1988 yılları arasında gösterime giren 191 filmde kendi sigara markalarının reklamını yaptırmıştır.[432] Philip Morris, *Superman II, Rocky II* gibi dünyaca ünlü filmlere para vererek ve *James Bond* filmine 350.000 dolar ödeyerek kendi sigara markalarının gösterimini sağlamıştır.[433] Brown and Williamson şirketi, iki filminde şirketin tütün ürünlerini kullanması için Sylvester Stallone ile 500.000 dolarlık sözleşme imzalamıştır.[434]

Benzer uygulamalar Türkiye'de de diziler, yabancı ve yerli filmler aracılığıyla hayata geçirilmiştir. Türkiye'de hem yerli hem de yabancı tütün şirketleri sinema ve dizilerde ürün yerleştirme taktiğini kullanmışlardır. Bu taktik çerçevesinde, sinema ve dizilerde sigara ve diğer tütün ürünleri bazen marka gösterimi bazen marka isminin sesli olarak ifade edilmesi bazen de marka gösterimi ve ifadesi yer almaksızın sadece tüketimi şeklinde ekrana yansıtılmıştır.

Türkiye sinemasının başlangıcı 19. yy. sonları 20 yy. başları olsa da 1950'li yıllar sonrasında gelişmiş ve popüler hale gelmiştir. Zaman aralığı vermek zor olsa da 1950-

[429] Judith P. McCool, Linda D. Cameron and Keith J. Petrie, "Interpretations of smoking in film by older teenagers," *Social Science & Medicine* 56, no. 5 (March, 2003), 1031.
[430] World Health Organization, *Smoke-free Movies: From Evidence to Action* (Geneva: World Health Organization, 2009), 2.
[431] Robert P. Richards, "We are about to go into production with the motion picture, "Run Sheep Run," a suspense, thriller, set in Los Angeles," RJ Reynolds Records, Erişim Tarihi Şubat 16, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/kqnb0102.
[432] Curt Mekemson and Stanton A. Glantz, "How the tobacco industry built its relationship with Hollywood," *Tobacco Control* 11, no. 1 (March, 2002), 84.
[433] Charlesworth and Glantz, "Smoking in the movies increases adolescent smoking: a review," 1516; Mekemson and Glantz, "How the tobacco industry built its relationship with Hollywood," 83.
[434] Mekemson and Glantz, "How the tobacco industry built its relationship with Hollywood," 85.

1980 arasındaki yılları kapsayan zaman dilimi Yeşilçam dönemi olarak adlandırılabilir.[435] Yeşilçam filmleri tütün ürünlerinin yaygınlaşmasında önemli bir rol oynamıştır. Özellikle 1965-1980 yılları arasındaki Yeşilçam filmlerinde sigara ve diğer tütün ürünleri gösterimi zirve noktasına ulaşmıştır. Bu dönemde hemen hemen bütün sinema filmlerinde hem başrol hem de yardımcı oyuncular hatta çocuk oyuncular tarafından sigara ve diğer tütün ürünleri kullanılmıştır.

"Vurun Kahpeye" filminde çocuklar okulda rahatça sigara içebilmektedir.[436] 1979 yapımı "Taşı Toprağı Altın Şehir" filminde ise çocuklar hem sigara satmakta hem de sigara içmektedir. Ayrıca bu filmde o yıllarda Tükiye'de ithal sigara satışı yokken Philip Morris şirketine ait sigara markasının reklamı açık bir şekilde yapılmaktadır.[437] Dikkat çeken örneklerden biri de "Kelepçe" adlı filmde başrol oyuncusunun doktordan sigara almasıdır.[438] Amerikan sigaralarının kötülenerek Türk sigara markalarının daha kaliteli olduğu algısını oluşturmaya çalışan filmlerde bulunmaktadır.[439] Tütün şirketlerinin kullandığı tatktiklerden biri de yukarıda da ifade edildiği gibi dönemin en gözde aktör ve aktrislerinin oynadığı filmlerde özellikle başrol oyuncuları tarafından sigara markalarının açık bir şekilde gösterilmesidir.[440] Bir başka örnek de sigara markalarının filmlerde başrol oyuncuları tarafından sesli olarak ifade edilmesidir.[441] Yeşilçam dönemi filmlerine dair bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Yeşilçam dönemi sonrası sinema filmlerinde tütün ürünleri gösterimi yoğun bir şekilde devam etmiştir. Yapılan bir çalışmada, 1990'lı yıllar ve 2000'li yılların başlarında çekilen ve bir milyon izleyici sayısını geçen 15 filmde sigara kullanımı analiz edilmiştir. Bu filmlerin tamamında başrol oyuncuları sigara içmektedir. Bunun yanında, filmlerde hem

---

[435] Kerem Tomur, İmren Kol ve Cihan Bilaçlı, *Sinema Hizmetleri Sektör Raporu* (Ankara, Rekabet Kurumu, 2016), 18, Erişim Tarihi Şubat 17, 2024, https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/sektor-raporlari/11-sinema-hizmetleri-se.

[436] Halit Refik, "Vurun Kahpeye," 1973, https://www.imdb.com/title/tt0279509/?ref_=fn_al_tt_1.

[437] Orhan Aksoy, "Taşı Toprağı Altın Şehir," 1979, https://www.imdb.com/title/tt0280416/?ref_=fn_al_tt_1.

[438] Çetin İnanç, "Kelepçe," 1982, https://www.imdb.com/title/tt0492094/?ref_=fn_al_tt_4.

[439] Melih Gülgen, "Cemil," 1975, https://www.imdb.com/title/tt0182882/?ref_=nm_flmg_t_168_act.

[440] Melih Gülgen, "Cemil Dönüyor," 1977, https://www.imdb.com/title/tt0182883/?ref_=fn_al_tt_1 Ertem Eğilmez, "Hababam Sınıfı," 1975, https://www.imdb.com/title/tt0252487/?ref_=fn_al_tt_1; Ertem Eğilmez, "Hababam Sınıfı Sınıfta Kaldı," 1975, https://www.imdb.com/title/tt0252488/?ref_=fn_al_tt_4; Ertem Eğilmez, "Hababam Sınıfı Uyanıyor," 1976, https://www.imdb.com/title/tt0252490/?ref_=fn_al_tt_5

[441] Mehmet Dinler, "Melek mi Şeytan mı?," 1971, https://www.imdb.com/title/tt0263730/?ref_=fn_al_tt_1; Orhan Aksoy, "İstanbul 79," 1980, https://www.imdb.com/title/tt0291271/?ref_=fn_al_tt_1.

görsel hem de sesli olarak sigara markalarının tanıtımı yapılmaktadır.[442] 2008 yılında tütün kontrolüne yönelik kapsamlı yasakların başlatılmasına rağmen Türkiye'de gösterime giren hem yerli hem de yabancı sinema filmlerinde sigara veya sigarayı andıran ve sigara markalarının da yer aldığı sahnelerin yayınlanmasına devam edilmiştir.[443]

Türkiye'de televizyon dizilerinde de sigara gösterimi yapılmıştır. Burada ilk akla gelen dizi ise Kurtlar Vadisi'dir.[444] Dizinin yayınlandığı dönemde ergen yaşlarda olan çocuklar için sigara açısından kayıp nesil demek yanlış bir ifade olmaz. Dizide başrol oyuncuları yoğun ve özendirici bir şekilde sigara içmektedir. Dizi, o dönemde birçok ergen yaşlardaki gencin sigaraya başlamasına neden olmuştur. Dizinin başrol oyuncularından birinin içtiği sigara markasının satışlarında artış dahi olmuştur.

Geçmiş dönemlerde çocuklar tarafından yoğun bir ilgiyle izlenen çizgi filmlerde bile tütün ürünlerine yer verilmiştir. Temel Reis, Red Kit, Tom ve Jerry, Duffy Duck, Peter Pan, Bugs Bunny gibi çizgi filmler bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Tütün şirketleri, tütün ürünlerine çizgi filmlerde dahi yer verilmesini sağlayarak, bu ürünlerin çocukların beyinlerine kodlanması ve gençlik yıllarında da sigaraya başlamalarını amaçlamıştır. Türkiye'de yayınlanmamış olmakla birlikte durumun vehametini ve tütün şirketlerinin sınır tanımadığını bize gösteren bir örnek daha vardır. 1950'li yıllarda çocukların ilgiyle izlediği Taş Devri çizgi film karakterleri bir sigara markası tarafından reklam filminde kullanılmıştır.[445]

Günümüzde ise başta gençler olmak üzere geniş kitleler tarafından takip edilen Netflix, Blu Tv gibi dizi ve film yayınları yapan internet tabanlı platformlar tarafından üretilen içeriklerde de sigara gösterimine devam edilmektedir.[446] Son yıllarda tütün ürünleri

---

[442] Ergün Yolcu, "Sigara Markalarının Ürün Yerleştirme Bağlamında Türk Filmlerinde Gösterimi," *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi* 23 (2005), 337.

[443] Todd Phillips, "Joker," 2019, https://www.imdb.com/title/tt7286456/?ref_=fn_al_tt_1; Brian Helgeland, "Efsane (Legend)," 2015, https://www.imdb.com/title/tt3569230/?ref_=fn_al_tt_1; Cemal San, "Ali'nin Sekiz Günü," https://www.imdb.com/title/tt1422811/?ref_=fn_al_tt_1; Serdar Akar, "Behzat Ç.: Seni Kalbime Gömdüm," 2011, https://www.imdb.com/title/tt2010914/?ref_=fn_al_tt_4; Ozan Açıktan, "Aile Arasında," 2017, https://www.imdb.com/title/tt7642818/?ref_=fn_al_tt_1.

[444] Osman Sınav, Serdar Akan, Mustafa Şevki Doğan, "Kurtlar Vadisi," 2003-2005, https://www.imdb.com/title/tt0421384/?ref_=fn_al_tt_1.

[445] Joseph Barbera and William Hanna, "The Flinstones Winston Cigarette Commercial," 1960, https://www.imdb.com/title/tt8545362/.

[446] Çağan Irmak, "Yeşilçam," 2021, https://www.imdb.com/title/tt13592218/?ref_=fn_al_tt_1;
Steven Knight, "Peaky Blinders," 2013-2022, https://www.imdb.com/title/tt2442560/?ref_=fn_al_tt_1; Kadri Beran Taskin, "Sıfır Bir," 2016-2019, https://www.imdb.com/title/tt6543986/?ref_=fn_al_tt_1; Devrim Yalçin, "Çekiç ve Gül: Bir Behzat Ç. Hikayesi," 2022,

tanıtımında rol oynayan diğer bir faktör de sosyal medya platformlarıdır. Tütün şirketleri, bu platformları tütün ürünlerinin tanıtımı amacıyla kullanmaktadır. Özellikle sosyal medya fenomenleri aracılığıyla yapılan tanıtımlar gençleri tütün ürünleri kullanmaya teşvik etmektedir.[447] Ayrıca, geçmişten günümüze çekilen ve tütün ürünleri sahnelerinin olduğu filmlere ve dizilere farklı internet siteleri ve sosyal medya platformları üzerinden başta gençler olmak üzere birçok kişi tarafından kolaylıkla erişilebiliyor ve izlenebiliyor olması özendiricilik bakımından problem teşkil eden bir diğer faktördür.

Sinema filmleri ve diziler Türkiye'de tütün ürünlerinin yaygınlaşmasında önemli bir rol oynamıştır. Film ve dizilerde sigara ve diğer tütün ürünlerinin özellikle öfke, üzüntü, mutluluk vb. duyguların yoğun olarak yaşandığı sahnelerde kullanılması veya gösterilmesi, izleyiciler tarafından bu ürünlerin duyguların bir parçasıymış gibi algılanmasını sağlamaktadır. Bunun yanında, evde, işte, tatilde, restoranlarda kısacası hayatımızı geçirdiğimiz tüm mekan ve yerlerde tütün ürünlerinin tüketilmesi oldukça normal bir durum olarak ekrana yansıtılmıştır. Böylece, tütün ürünleri hayatımızın bir parçasına dönüştürülmüş ve kültürel bir unsur haline gelmiştir. Bayramlarda şeker ve çikolatanın yanında sigara ikram edilmesi, tütün ürünü kullansın veya kullanmasın birçok kişinin evine gelen misafirler için sigara ve kül tablaları bulundurması bu durumun örneklerindendir.

3.1.2. Türkiye'de Tütün Ürünleri Kullanımının Yaygınlığı: Problemin Derinleşmesi

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de tütün ürünleri oldukça yaygın olarak kullanılmakta ve en önemli halk sağlığı tehditlerinden biri olarak karşımızda durmaktadır.

Osmanlı döneminde tütün kullanımının yaygınlığını rakamsal olarak ifade etmek oldukça zordur. Ancak, o dönem yaşamış tarihçilerin verdikleri bilgiler ve yaptıkları betimlemeler tütünün yaygın olarak kullanıldığını bizlere göstermektedir.

İbrahim Peçevi Efendi, Peçevi Tarihi adlı eserinde İstanbul'da tütün kullanımı yaygınlığını şu şekilde ifade etmiştir:[448] "*İnsanlar arasında o kadar yaygınlaştı ki, bazı*

https://www.imdb.com/title/tt21095396/?ref_=fn_al_tt_2; Cem Yılmaz, "Erşan Kuneri," 2022, https://www.imdb.com/title/tt13238304/?ref_=fn_al_tt_1.

[447] Amrit Kaur Purba, Rachel M, Thomson, Paul M. Henery, Anna Pearce, Marion Henderson and S. Vittal Katikireddi, "Social media use and health risk behaviours in young people: systematic review and meta-analysis," *The BMJ* 383 (2023).

[448] İbrahim Peçevi, *Peçevi Tarihi*, c. I, İstanbul 1283, s. 196-197'den aktaran Fehmi Yılmaz, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tütün: Sosyal Siyasi ve Ekonomik Tahlili (1600-1883)" (Yayımlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2005), 16-17.

insanların tütünü çok içmelerinden kaynaklanan duman nedeniyle kahvehanelerde insanlar birbirlerini göremez hale gelirdi. Sokaklarda ve pazarlarda insanların ellerinden lüle eksik olmazdı. Bu nedenle sokakları ve mahalleleri kokuturlardı. Tütünün kötü kokusu her içenin sakalına, bıyığına, sarığına, elbisesine ve evinin içine sinerdi. Kül ve kömürünün her tarafı kirlettiği yetmezmiş gibi tütünü sürekli olarak kullananlar çalışmaktan ve iş görmekten geri kalırlardı". Diğer bir tarihçi Naima, tütün kullanımını "*gördüğü ilgi ve sevgi nedeniyle yaygınlaştığını ve ülkenin seçkin insanlarının tütün tiryakisi olmasına neden olduğu*" şeklinde betimlemiştir.[449] Osmanlı'da tütünün yaygın olarak kullanıldığının anlaşılmasında bize yardımcı olacak diğer bir gösterge de tütün ticareti yapan kişi veya esnaf sayısındaki artışlardır. 1696'da İstanbul'da kıyılmış tütünü perakende olarak satan 366 tütüncü esnafı vardı. Bu esnafın sayıları 1782 tarihinde 1.709'a 1831 tarihinde ise 1.744'e ulaşmıştır.[450]

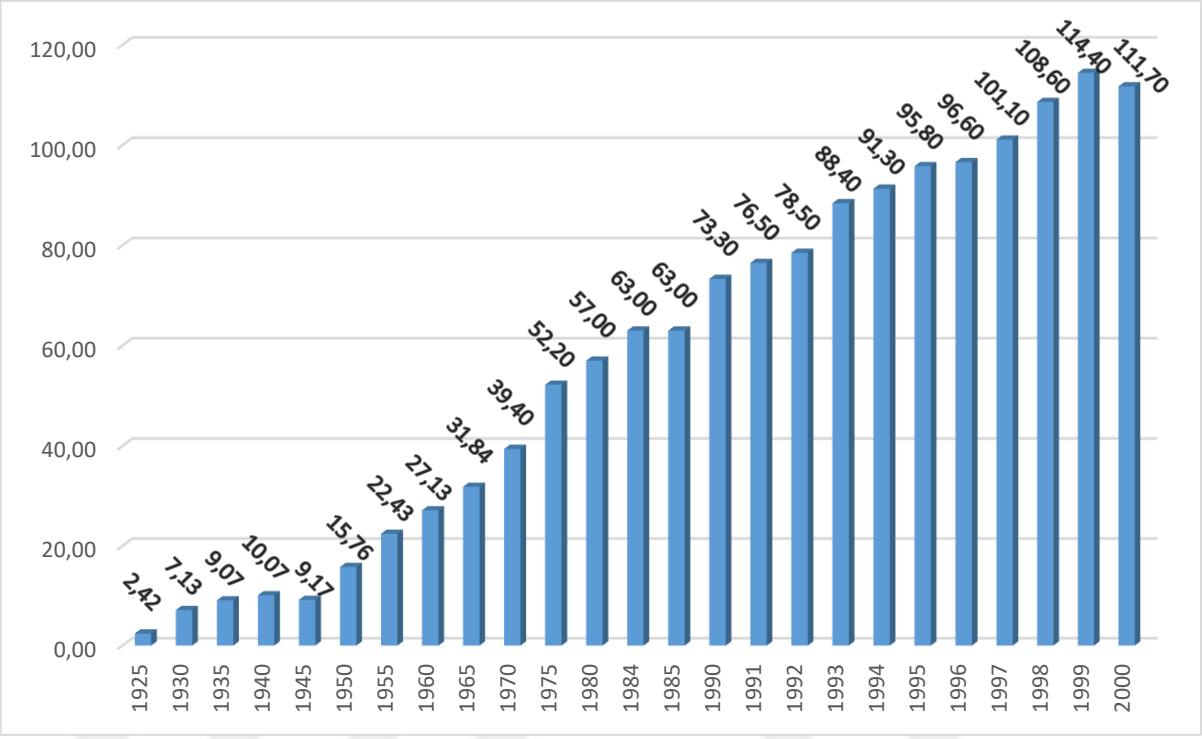
2. bölümde bahsedildiği gibi savaş zamanları diğer ülkelerde olduğu gibi Osmanlı'da da tütün ürünleri kullanımının daha da yaygınlaştığı dönemlerdir. Başta Kırım, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları olmak üzere savaş zamanlarında sigara birinci derece asker ihtiyaçlarından biri olarak görülmüş ve askerlere dağıtılmıştır. Bunun yanında, Osmanlı'da 19. yy. sonlarında 10'lu veya 500'lü paketlerde sigara satışı yapılırken, bu paketleri alamayanlar için "ikiz" adıyla açıktan satılan ikili sigaralar hazırlanmıştır. Bu uygulamalar tütün ürünlerini yaygınlaştırmak için kullanılan farklı promosyon çeşitleri olarak yorumlanabilir.[451]

Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde de tütün ürünleri bir önceki başlıkta belirtilen faktörler çerçevesinde oldukça yaygın olarak kullanılmaya devam etmiştir. Şekil 3'e bakıldığında 1925-1950 yılları arasında çok hızlı bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Bu dönemdeki hızlı yükselişin sebebinin Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan hukuki düzenlemeler olduğu söylenebilir. Askerlere sigaranın zorunlu istihkak olarak verilmesi, bu ürünlerin sadece askeri alanlar içerisinde değil toplumda da yaygınlaşmasına neden olduğu şeklinde yorumlanabilir. 1950-1980 yılları arasındaki dönemde tütün ürünlerinin kullanım miktarının yine sıçrama yaptığı görülmektedir. Bu sıçramanın 1950'li yıllarda filtreli

[449] Naima, *Tarih-i Naima*, c. II, İstanbul 1304, s. 195-198'den aktaran Fehmi Yılmaz, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tütün: Sosyal Siyasi ve Ekonomik Tahlili (1600-1883)" (Yayımlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2005), 17.
[450] Fehmi Yılmaz, "Tütün," 2.
[451] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 29-30.

sigaraların hayatımıza girmesi ve farklı markalar adı altında sigara üretilmeye başlanması nedeniyle olduğu ifade edilebilir.

Şekil 3: Yıllar İtibarıyla Sigara İç Satışı (1925-2000) Miktar (Milyar Adet)



Kaynak: "Yıllar İtibarıyla Sigara İç Satışı (1925-2022)," Tarım ve Orman Bakanlığı Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı, Erişim Tarihi Şubat 18, 2024, https://www.tarimorman.gov.tr/TADAB/Menu/22/Tutun-Ve-Tutun-Mamulleri-Daire-Baskanligi.

1980-1999 yılları arasındaki dönemde de sigara kullanım miktarı yüzde yüzlük bir artış göstermiştir. Bunun temel nedeni 1980'li yıllarda yapılan hukuki düzenlemelerle yabancı sigara şirketlerinin ülkeye girişine izin verilmesidir. 1984 yılında yapılan düzenleme ülkede tütün ürünlerinin kullanımı açısından dönüm noktasıdır. Daha önce devlet tekelinde bulunan iç piyasa yabancı şirketlere açılmıştır. Yabancı şirketler bu yıllar öncesinde de kaçak yollarla Türkiye iç piyasasında yer edinmeye çalışmışlardır. Uluslararası tütün şirketlerinin Türkiye piyasasına girmeye çalışmasının iki temel nedeni olduğu söylenebilir. Birincisi, batılı ülkelerde uygulanmaya başlayan tütün kontrol politikaları nedeniyle tütün şirketlerinin bu ülkelerdeki satışları azalmıştır. Dolayısıyla bu

şirketler yeni pazar arayışına başlamıştır. İkincisi ise Türkiye'nin hızla artan genç nüfusa sahip olması nedeniyle cazip bir potansiyel pazar haline gelmesidir.[452]

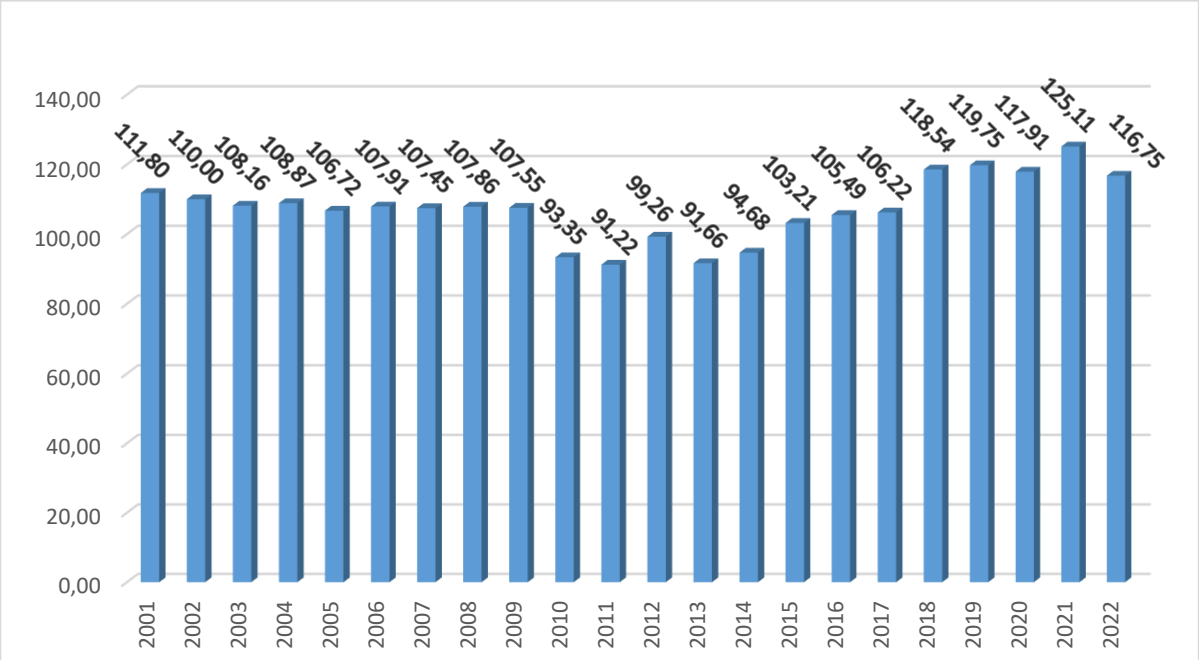
1984 yılında başlayan yabancı sigara ithalatı 2.300 tondur. Bu rakam 1997 yılında sigara ve tütün olmak üzere 45.000 tona ulaşmıştır. Başlangıçta sadece sigara ithalatı yapan şirketler daha sonra Türkiye'ye fabrikalar kurararak sigara üretmiştir. Bunun yanında, Amerikan Virginia ve Burley cinsi tütünler de ithal edilmeye başlanmıştır. Devlet tekeli döneminde iç tüketime yönelik 100 bin ton yerli tütün üretimi yapılırken, bu rakam yabancı tütün ithal edilmeye başlanmasıyla 55 bin tona düşmüştür.[453] Yani, yabancı sigara markaları Türkiye'de pazar paylarını artırmıştır. 1984 yılında yabancı sigara içme oranı %15 iken, 1991 yılında bu oran %24'e yükselmiştir. Yabancı sigaraların pazar payları aynı yıllar içerisinde %17,1'den %33,6'ya yükselmiş ve bu oranlar her geçen yıl daha da artmıştır.[454] Bunun yanında, bu yıllarda ülkede tütün ürünlerine yönelik herhangi bir önlem veya kontrol faaliyeti olmaması nedeniyle uluslararası tütün şirketleri yoğun bir şekilde reklam ve tanıtım faaliyetleri yürütebilmiştir. Bundan dolayı Türkiye'de sigara kullanım oranları hızlı bir şekilde artış göstermiştir.[455]

Cumhuriyetin kurulumundan 2000 yılına kadar olan dönemde tütün ürünleri kullanımı sürekli olarak artış göstermiştir. Şekil 4'te görüldüğü gibi 2000-2009 yılları arasındaki dönemde benzer seviyede tüketim miktarı gerçekleşmiştir. Bu yılları kapsayan dönemde ortalama sigara tüketim miktarı 109 milyar adettir. 2010-2014 yıllarını kapsayan dönemde 2008'de uygulanmaya başlanan tütün kontrol politikalarının etkisiyle tüketim miktarında önemli bir düşüş yaşanmıştır. Bu 5 yıllık periyotta tüketim miktarı ortalama 95 milyar adetin üzerine çıkmamıştır. 2015 yılı itibariyle tüketim miktarı yeniden artışa

[452] Nazmi Bilir, *Türkiye'de Tütün Kontrolünün Öyküsü* (Ankara, Mart 2017), 20-21.
[453] Bilir, *Türkiye'de Tütün Kontrolünün Öyküsü*, 20.
[454] Altay Şahin, "Türkiye'de Sigara İçmenin Boyutu," içinde *Sigara ve Gençlik*, ed. Y. İzzettin Barış (Ankara: Kültür Bakanlığı, 1997), 80.
[455] Bilir, *Türkiye'de Tütün Kontrolünün Öyküsü*, 21.

geçmiştir. 2021 yılında ise hem tüm önlem ve uyarılara hem de koronavirüs salgınına rağmen Türkiye Cumhuriyeti tarihinin en yüksek tüketim miktarına ulaşılmıştır.

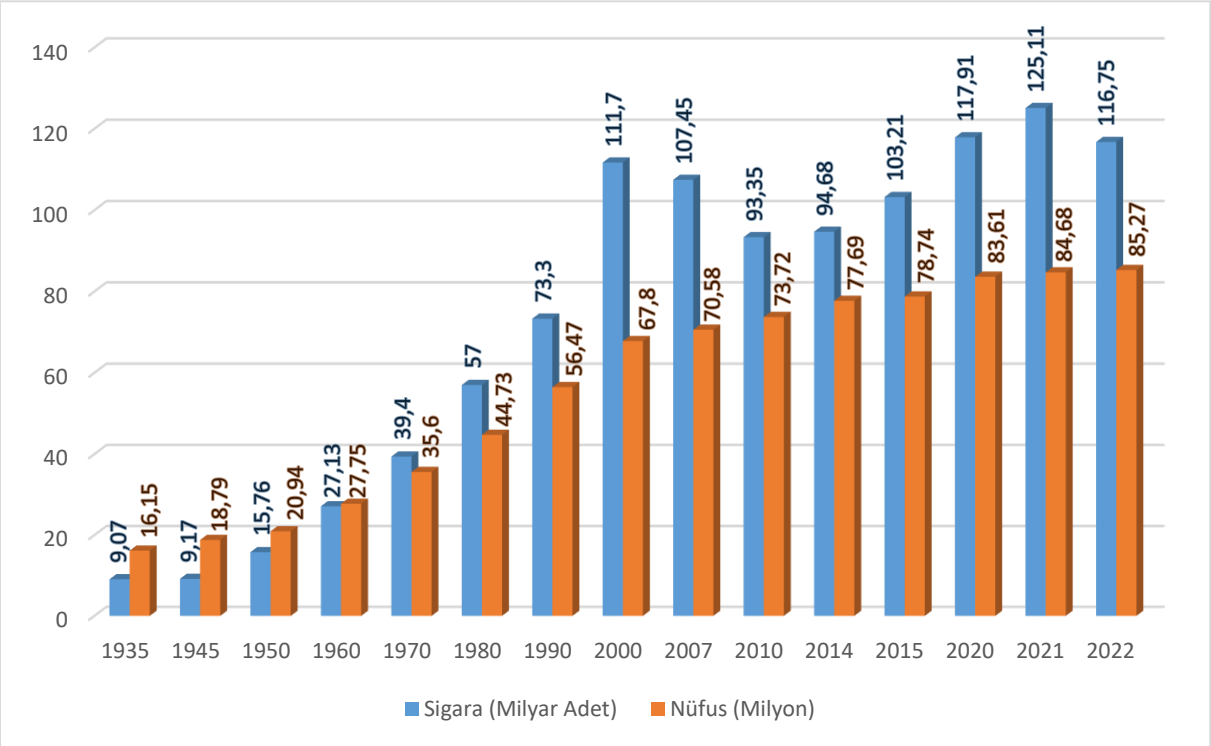
Şekil 4: Yıllar İtibarıyla Sigara İç Satışı (2001-2022) Miktar (Milyar Adet)



Kaynak: "Yıllar İtibarıyla Sigara İç Satışı (1925-2022)," Tarım ve Orman Bakanlığı Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı, Erişim Tarihi Şubat 18, 2024, https://www.tarimorman.gov.tr/TADAB/Menu/22/Tutun-Ve-Tutun-Mamulleri-Daire-Baskanligi.

Yıllara göre sigara tüketim miktarının Türkiye nüfusu ile karşılaştırmalı incelemesi de bize tütün ürünleri kullanımının yaygınlığını açık bir şekilde göstermektedir. 1935 ve 1945 yıllarında nüfus artış hızı sigara tüketim miktarının artış hızından daha fazladır. 1950 yılından sonra tüketim miktarının artış hızı nüfusunkinden fazladır. Özellikle 1980-2000 yılları arasında olan dönemde nüfus %50 artarken, tüketim miktarı yaklaşık %100 artış göstermiştir. 2008 yılında uygulanmaya başlanan tütün kontrolüne yönelik yasaklar çerçevesinde 2009-2014 yılları arasında tüketim miktarında düşüş gerçekleşmiştir. 2015 yılında ise tüketim miktarı yeniden artışa geçmiştir. 2022 yılındaki kullanım miktarındaki düşüş ekonomik krize bağlı olarak yükselen vergi oranları nedeniyle sigara fiyatlarındaki artıştan kaynaklanmış olabilir (Şekil 5).

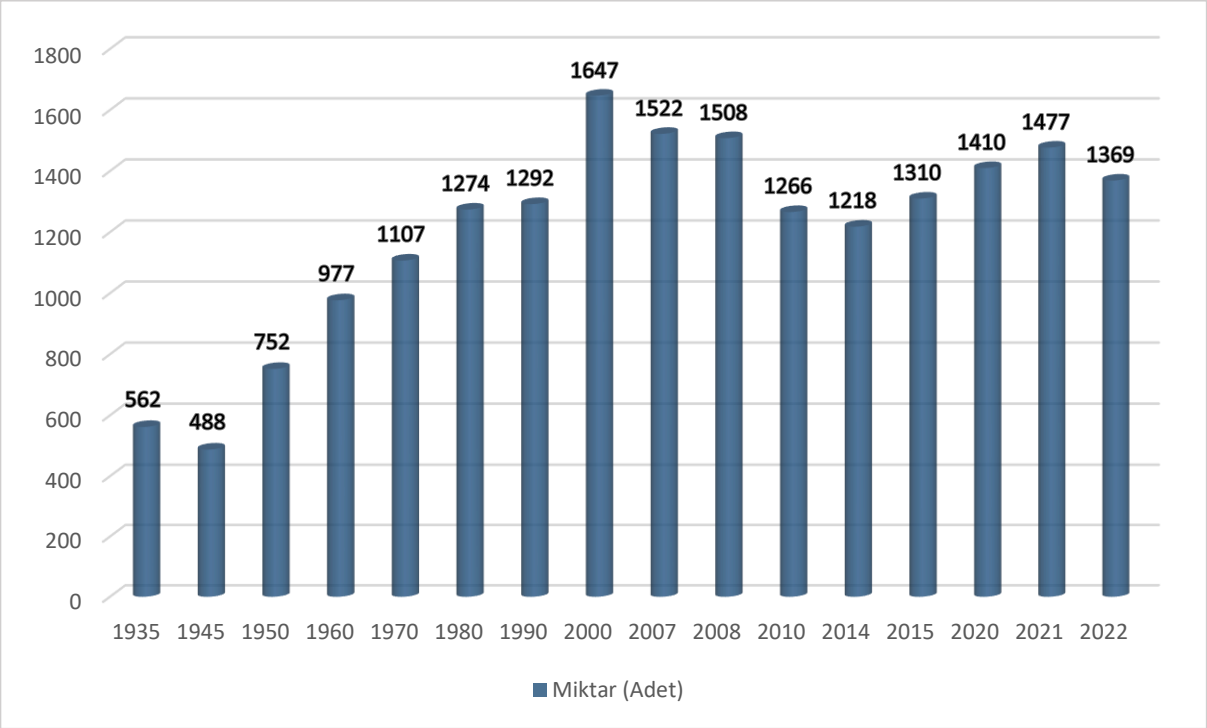
Şekil 5: Yıllara Göre Sigara Satış ve Nüfus Sayıları (1935-2022)



Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı, "Yıllar İtibarıyla Sigara İç Satışı (1925-2022)."; "Genel Nüfus Sayımı sonuçları (1927-2000) ve Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçları (2007-2022)," Türkiye İstatistik Kurumu Nüfus İstatistikleri Portalı, Erişim Tarihi Şubat18, 2024,

Sigara kullanımının yaygın olduğunu tespit etmenin diğer bir yolu da yıllık kişi başına düşen sigara miktarının hesaplanmasıdır. Şekil 6'ya bakıldığında 2000 yılında Cumhuriyet tarihinin yıllık kişi başına düşen en yüksek sigara miktarına ulaşıldığı görülmektedir. İkinci en yüksek miktar ise 2007 yılında, üçüncüsü ise 2008 yılında gerçekleşmiştir. 2000-2007 yılları arasında kalan dönemde nüfus sayımı yapılmamış olsa da yıllık kişi başına düşen sigara tüketim miktarı tahmini olarak ifade edilebilir. Şekil 2'ye göre 2000-2007 yılları arasında kişi başı sigara miktarı paralellik göstermektedir. Nüfus artış hızı dikkate alındığında bu yıllar arasında kişi başına tüketim miktarının 1500 adetin altına düşmediği söylenebilir. Bu bağlamda, 2000-2008 yıllları arası Türkiye'de sigara kullanımının zirve yaptığı dönem olarak nitelendirilebilir (Şekil 6).

Şekil 6: Türkiye'de Yıllık Kişi Başına Düşen Sigara Miktarı



Kaynak: Tarım ve Orman Bakanlığı Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı, "Yıllar İtibarıyla Sigara İç Satışı (1925-2022)."; Türkiye İstatistik Kurumu Nüfus İstatistikleri Portalı, "Genel Nüfus Sayımı sonuçları (1927-2000) ve Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçları (2007-2022)."

Tütün ürünleri kullanımı yaygınlığını tespit etmeye yönelik diğer bir yöntem de epidemiyolojik araştırmalar yapılmasıdır. Türkiye'de 1988 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından 2500 kişiyle ülkeyi temsilen bu tür bir araştırma yapılmıştır. Bu çalışmaya göre sigara kullanım yaygınlığı %44'tür (Erkeklerde %63, Kadınlarda %24).[456] 1992 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından 27.408 kişiyle yapılan diğer bir çalışmada ise Türkiye'de tütün ürünleri kullanımı yaygınlığı %33,6 (Erkeklerde %57,8, Kadınlarda %13,5) olarak saptanmıştır. Bu çalışmaya göre yaş grupları bakımından tütün ürünleri kullanım yaygınlığı 15-24 yaş aralığında %21,5, 25-34 aralığında %41, 35-44 aralığında %39,1, 45-54 aralığında %32,9, 55-64 aralığında %25,9, 65 yaş ve üstünde ise %18,3 oranlarındadır.[457] Bununla birlikte, 2000 yılı öncesinde ise çoğunluğu akademisyenler

[456] Smoking habits and attitudes of Turkish population towards smoking and antismoking campaigns: a report of Turkish Health Ministry (Turkish), PIAR (Ocak 1988)'den aktaran Ali Kocabas, Refik Burgut, Nafiz Bozdemir, Atilla Akkoçlu, Orhan Çildağ, Elif Dağlı, Levent Erkan, Recep Işık and Haluk Türktaş, "Smoking Patterns at Different Medical Schools in Turkey," *Tobacco Control* 3, no. 3 (Autumn 1994), 234.
[457] Aykut Toros ve Zafer Öztek (ed.), *Health Sevices Utilization Survey in Turkey* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 1995), 78-79.

tarafından yapılmış olan ve Ankara, Erzurum, Elazığ, Sivas gibi yerel ölçekli veya yaş, cinsiyet ya da meslek grupları gibi ayrımlar çerçevesinde araştırmalar gerçekleştirilmiştir.[458]

1994 yılında 7 farklı üniversitede 5474 (3073 tıp fakültesi öğrencileri ve 2401 diğer fakülte öğrencileri) öğrenciyle sigara kullanım yaygınlığına yönelik çalışma yapılmıştır. Tıp fakültesi öğrencilerinin %35,7'si (Erkeklerde %48,4, Kadınlarda %22,9) sigara kullanmaktadır. Diğer fakülte öğrencileri arasında sigara içme yaygınlığı ise %39,4 (Erkeklerde %47,7, Kadınlarda %31,1) olarak tespit edilmiştir.[459] 1996 yılında Ankara'da yapılan bir çalışmada ortaokul öğrencilerinde %3,5, lise öğrencilerinde %28,3, öğretmenlerde %50,8, öğrenci annelerinde %30,2, doktorlarda %43,9, opera ve bale sanatçılarında %46, sporcularda %34,9, gazetecilerde %63,9 ve milletvekillerinde %27,1 oranlarında sigara kullanma yaygınlığı tespit edilmiştir.[460] Benzer bir çalışma da ulusal ölçekte 1998 ve 1999 yıllarında 12.500 kişinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmada öğrencilerde %15,7, doktorlarda %43,1, öğretmenlerde %48,6, polislerde %64,7, şoförlerde %74,3, imam ve müezzinlerde %25,1 oranlarında sigara içme yaygınlığı saptanmıştır.[461]

2003 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından tütün ürünleri kullanımı yaygınlığını tespit etmeye yönelik çalışmalardan bir diğeri olan 'Ulusal Hane Halkı Araştırması' yapılmıştır. Bu çalışmaya göre Türkiye'de 18 yaş ve üzeri nüfusta tütün ürünleri kullanma yaygınlığı %33,8'dir. Erkeklerde tütün ürünleri kullanım oranı %52,8, kadınlarda ise %19,4'tür. 18-54 yaşları arasında tütün ürünleri yaygınlığı %37'dir. 55 ve üzeri yaş grubunda ise bu

[458] Recep Erol Sezer, "Ankara'nın ortaokul, lise ve lise dengi okullarında sigara içme durumu ve sigaraya başlama nedenleri," *Doğa Bilim Dergisi* 8, no. 3 (1984), 375-384; Recep Erol Sezer, Ş. Zafer Öztürk, Nevzat Bilgin, Yasemin Açık, Zühal Çandır ve Nermin Özdemir, "Elazığ'da görev yapan hekimlerin ve diş hekimlerinin sigara konusundaki davranışları tutumları," *Doğa-Turkish Journal of Medical Sciences* 14 (1990), 381-390; Ali Kocabaş, Refik Burgut, Nafiz Bozdemir, Atilla Akkoçlu, Orhan Çildağ, Elif Dağlı, Ļevent Erkan, Recep Işık and Haluk Türktaş, "Smoking Patterns at Different Medical Schools in Turkey," *Tobacco Control* 3, no. 3 (Autumn 1994), 228-235; Nazmi Bilir, A. Naci Yıldız, B. Güçiz Doğan and Fuat Kalyoncu, "Smoking behaviour and attitudes of key at-risk groups in Turkey," in. *Tobacco: The Growing Epidemic (Proceedings of the tenth World Conference on Tobacco or Health)*, ed. Rushan Lu, Judith Mackay, Shiru Niu and Richard Peto (Londom: Springer, 2000), 57-58.

[459] Kocabaş, Burgut, Bozdemir, Akkoçlu, Çildağ, Dağlı, Erkan, Işık and Türktaş, "Smoking Patterns at Different Medical Schools in Turkey," 230.

[460] Bilir, Yıldız, Doğan and Kalyoncu, "Smoking behaviour and attitudes of key at-risk groups in Turkey," 58.

[461] Nazmi Bilir, Bahar Güçiz ve Ali Naci Yıldız, *Assessing Tobacco Control Strategies in Turkey: Final Project Report* (Ankara: Hacettepe Public Health Foundation and International Development Research Centre, 2003), 17.

oran %17,3'tür. Tütün ürünlerinin en çok yaygın olduğu grup ise %40,1'lik oranla 25-34 yaş aralığıdır. Bu yaş grubunu sırasıyla %39,6'lık oranla 35-44, %34,7'lik oranla 18-24, %33,5'lik oranla 45-54 yaş aralıkları izlemektedir. Erkeklerde 6-11 yıl arası eğitim alanlar, kadınlarda ise 12 ve üzeri yıl eğitim alanlarda sigara içme yaygınlığı daha fazladır. Çalışmada dikkat çeken bir diğer husus ise annesi, babası, eşi veya arkadaşının kullandığı tütün ürününün dumanına maruz kalan kişi sayısının ciddi oranda yüksek olmasıdır. Yani 2003 yılında Türkiye'de pasif içici oranı %45,4'tür.[462] 2003 yılında DSÖ tarafından da "Dünya Sağlık Araştırması 2003" adlı bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu araştırmaya göre Türkiye'de tütün ürünleri kullanma yaygınlığı %32,3 olarak tespit edilmiştir.[463]

2006 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) işbirliğiyle hazırlanan Türkiye Aile Yapısı Araştırması'nda 18 yaş ve üzeri bireylerde sigara kullanma oranı tespit edilmiştir. Bu araştırmaya göre Türkiye'de sigara kullanma yaygınlığı %33,4'tür (Erkeklerde 50,6, Kadınlarda 16,6). Önceki çalışmalardan farklı olarak sigara kullananlar alt grup, orta grup ve üst grup olarak sosyoekonomik statüleri bakımından da değerlendirilmiştir. Alt grupta %26,1, orta grupta %34, üst grupta %36 oranlarında sigara kullanma yaygınlığı saptanmıştır.[464]

2008 yılında yapılan Küresel Yetişkin Tütün Araştırması'na (KYTA) göre Türkiye'de 15 yaşından büyük yetişkinlerin tütün ürünleri kullanma yaygınlığı %31,2'dir (Erkeklerde %47,9, Kadınlarda %15,2). Erkekler kadınlara göre günde ortalama daha fazla sayıda adet sigara tüketmektedir (Erkekler 19,3, Kadınlar 12,2). Tütün ürünü kullananların %19,6'sı 15 yaş öncesinde, %39,3'ü 15-17 yaş aralığında, %21,4 18-19 yaşlarında, %19,7'si ise 20 yaşından sonra bu ürünleri düzenli olarak kullanmaya başlamıştır. Bu oranlara göre 2008 yılında tütün ürünleri kullananların %80,3'ü 20 yaşından önce bu ürünleri kullanmaya başlamıştır. 2008 yılında sigara dumanına maruz kalma oranları ise oldukça yüksektir. İnsanların pasif etkilenime en çok maruz kaldığı mekanlar %55,9'luk oranla restoranlardır. Toplu taşıma araçlarında %16,5, kamu binalarında %11,3, sağlık

[462] Necdet Ünüvar, Salih Mollahaliloğlu, Nazan Yardım ve Berrak Bora Başara (ed.), *National Household Survey 2003: Basic Findings* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2006), 31-34.
[463] World Health Organization, *Turkey World Health Survey 2003* (Geneva, Switzerland: World Health Organization, 2005).
[464] Mustafa Turğut (ed.), *Türkiye Aile Yapısı Araştırması 2006*, 2. Basım (Ankara: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2014), 178-179.

kuruluşlarında %6 oranlarında pasif etkilenime maruz kalınmaktadır. Aynı araştırmaya göre Türkiye'de 30,5 milyon kişi (%59,7) sigara kullanılan evlerde yaşamaktadır.[465]

2011 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından 15 ve üzeri yaş grupları için yapılan çalışmada Türkiye'de tütün ürünleri kullanma oranı %30,1'dir (Erkeklerde 43,2, Kadınlarda 17,1). Bu oranın %3'ü nargile, puro, pipo gibi diğer tütün mamullerine, kalan %27,1'lik oran ise sigara tüketimine aittir. Günde ortalama içilen adet sigara sayısı erkeklerde 17,2, kadınlarda ise 11'dir. Sigaraya başlama yaşı ortalama 17'dir (Erkeklerde 17, Kadınlarda 18). Pasif etkilenim oranı ise 2008 yılına göre daha düşüktür. Evlerin %33,5'inde, iş yerlerinin %23,5'inde sigara içilmektedir.[466]

2012 yılında yapılan KYTA'ya göre Türkiye'de 15 yaş ve üzeri nüfusta tütün ürünleri kullanma yaygınlığı % 27,1'dir (Erkeklerde %41,5, Kadınlarda %13,1). Bu çalışmaya göre tütün ürünleri çeşitleri arasında en çok mamul sigara (%25,7), sonra sarma sigara (%2,6), daha sonra ise nargile, puro, pipo gibi diğer tütün ürünleri (%1,2) tüketilmektedir. Günlük içilen ortalama sigara adeti 19,2'dir. Tütün ürünlerinden kaynaklanan dumana maruz kalma oranları 2008 yılına göre ciddi oranda düşmüştür. Pasif etkilenime maruz kalanların oranları evde %38,3, kafe ve kahvehanelerde %26,6, iş yerlerinde %15,6, restoranlarda %12,9, okullarda %11,4, toplu taşıma araçlarında %10,4, kamu binalarında %6,5, sağlık kuruluşlarında %3,8 olarak tespit edilmiştir.[467]

TÜİK, 2010 yılından itibaren Türkiye'de tütün ürünleri kullanım yaygınlığını düzenli olarak tespit etmeye yönelik çalışma başlatmıştır. TÜİK, 2010, 2012, 2014, 2016, 2019 ve 2022 yıllarında buna yönelik araştırmalar gerçekleştirmiştir. Türkiye'de 2010 yılında tütün ürünleri kullanma yaygınlığı %29,5'tir (Erkeklerde %43,5, Kadınlarda %16). 2010 yılında tütün ürünleri kullananların %71,6'sı bu ürünleri kullanmaya 20 yaşından önce başlamıştır. Bu kişilerin tütün ürünleri kullanmaya başlamasına en çok etki eden faktörler merak (%34,5), özenti (%23,3) ve arkadaş etkisidir (%22,7). Ev içerisinde tütün dumanına maruz kalan birey oranı %26,6'dır.[468]

---

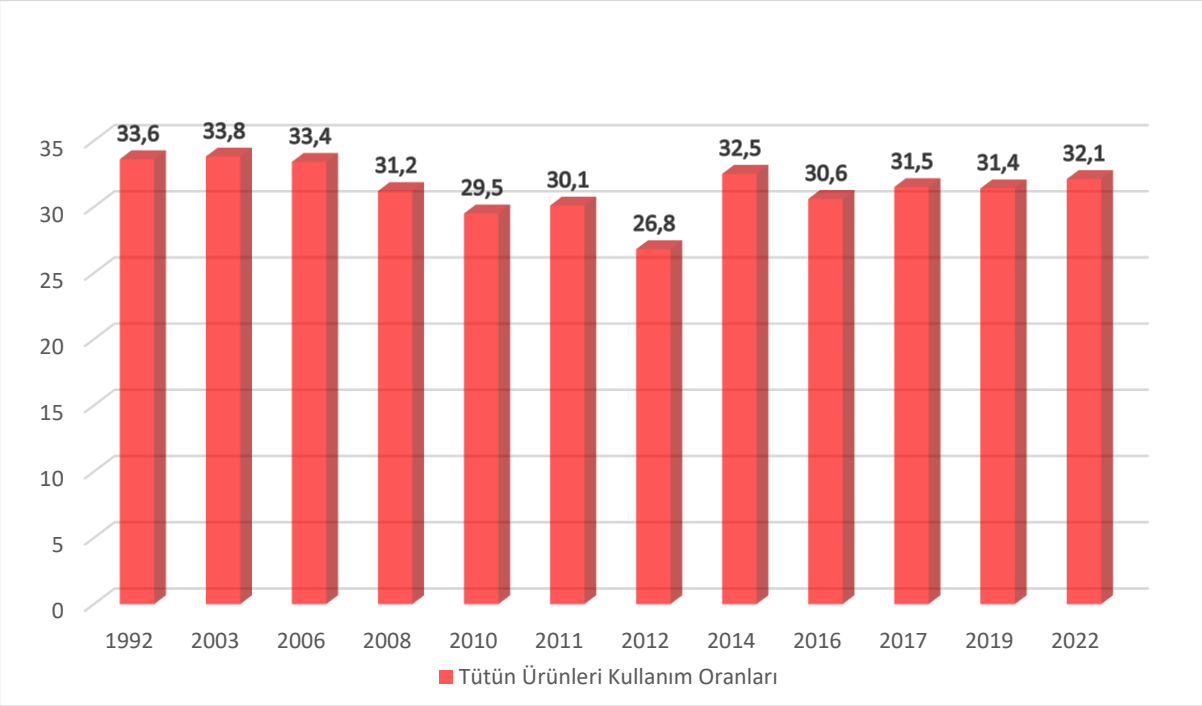
[465] Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, *Küresel Yetişkin Tütün Araştırması Türkiye Raporu* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2010), 37-65.
[466] Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, *Türkiye Kronik Hastalıklar ve Risk Faktörleri Sıklığı Çalışması* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2013), 43-52.
[467] Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, *Küresel Yetişkin Tütün Araştırması Türkiye 2012* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2014), 33-72.
[468] Türkiye İstatistik Kurumu, *Sağlık Araştırması 2010* (Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, 2010), 45-47.

TÜİK verilerine göre 2012 yılında tütün ürünleri kullanım yaygınlığı %26,8'dir (Erkeklerde %40,2, Kadınlarda 13,8). 2012 yılında tütün ürünlerini kullananların %93,8'i 20 yaşından önce bu ürünleri kullanmaya başlamıştır. Merak (%40), özenti (%26,5) ve arkadaş etkisi (%16) tütün ürünlerine başlamayı etkileyen faktörlerin başlıcalarıdır. Evde pasif etkilenime maruz kalan birey oranı %23,1'dir.[469] 2014 yılında tütün ürünleri kullanım oranı %32,5'tir (Erkeklerde %47,4, Kadınlarda %17,9). Merak, arkadaş etkisi ve özenti faktörleri bireylerin tütün ürünlerine başlamasına neden olan en büyük etkenlerdir (%82,4).[470] 2016 yılında ise tütün ürünleri kullanım yaygınlığı %30,6'dır (Erkeklerde %44,1, Kadınlarda %17,4). Arkadaş etkisi, özenti ve merak tütün ürünlerine başlamada en büyük paya sahiptir (%80,4).[471] 2019 yılında ise bu oran %31,4 (Erkeklerde %44,8, Kadınlarda %18,1), 2022 yılında ise %32,1 olarak saptanmıştır.[472] 1992-2022 yılları arasında Türkiye'de tütün ürünleri kullanım yaygınlığının yıllara göre değişimi Şekil 7'de gösterilmektedir.

Şekil 7'ye bakıldığında 1992-2006 yılları arasında tütün kullanım oranları paralellik göstermektedir. 2006 yılı sonrasında düşmeye başlamış ve bu düşüş 2014 yılına kadar devam etmiştir. Tütün ürünleri kullanım yaygınlığında 2006'dan 2012'ye kadar %6,6'lık bir azalma olmuştur. 2008 yılında tütün kontrol politikalarında yapılan yeni hukuki düzenlemelerin etkisiyle en düşük kullanım yaygınlığı 2012 yılında gerçekleşmiştir. 2014 yılında kullanım oranlarında yeniden yükseliş başlamıştır. 2014 sonrasındaki yıllarda yaygınlık oranlarında paralellik gözlenmektedir.

[469] Türkiye İstatistik Kurumu, *Sağlık Araştırması 2012* (Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, 2012), 50-53.
[470] Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2016* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2017), 49-51; "Türkiye Sağlık Araştırması, 2016," Türkiye İstatistik Kurumu, Erişim Tarihi Şubat 26, 2024, https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Turkey-Health-Survey-2016-24573; "Türkiye Sağlık Araştırması 2022," Türkiye İstatistik Kurumu, Erişim Tarihi Şubat 26, 2024, https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Turkiye-Saglik-Arastirmasi-2022-49747.
[471] Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2017* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2018), 55; Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2019* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2021), 56.
[472] Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2020* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2022), 55.

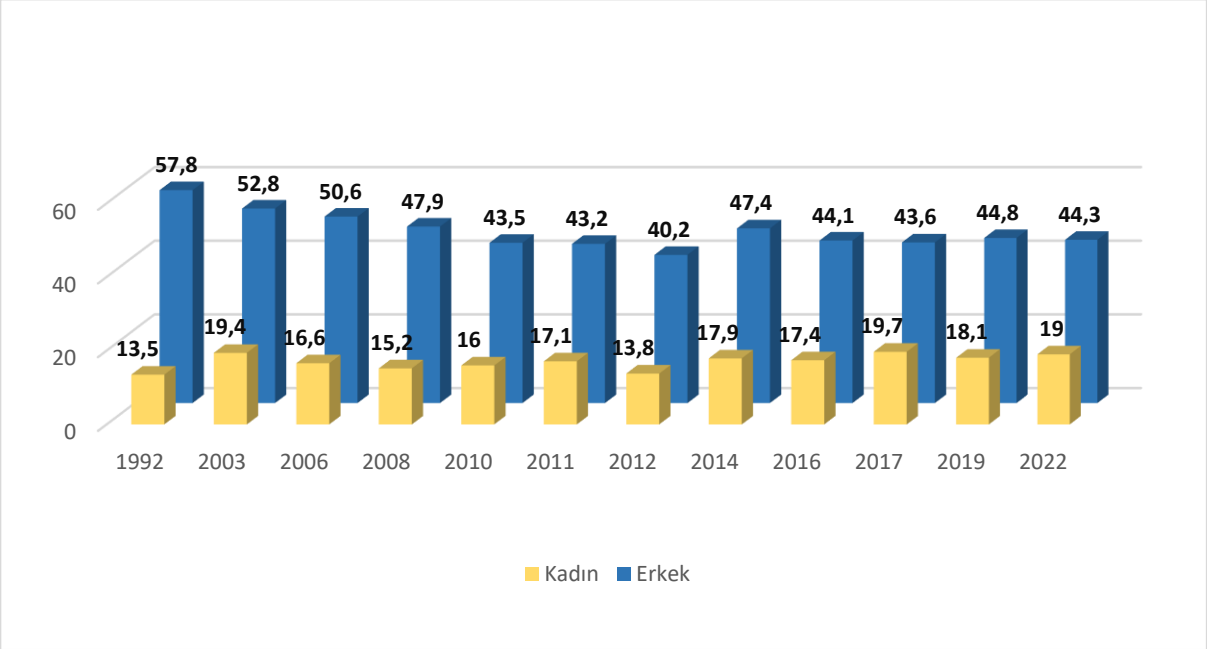
Şekil 7: Türkiye'de 1992-2022 Yılları Arasında Tütün Ürünleri Kullanımının Oransal Değişimleri



Kaynak: Toros ve Öztek, *Health Sevices Utilization Survey in Turkey, 1995;* Ünüvar, Mollahaliloğlu, Yardım ve Bora Başara, *National Household Survey 2003: Basic Findings;* Turğut, *Türkiye Aile Yapısı Araştırması 2006;* Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, *Küresel Yetişkin Tütün Araştırması Türkiye Raporu 2010;* Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Kronik Hastalıklar ve Risk Faktörleri Sıklığı Çalışması, 2013;* Türkiye İstatistik Kurumu, *Sağlık Araştırması, 2010;* Türkiye İstatistik Kurumu, *Sağlık Araştırması, 2012;* Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2017, 2018;* Dünya Sağlık Örgütü, *Türkiye Hanehalkı Sağlık Araştırması: Bulaşıcı Olmayan Hastalıkların Risk Faktörleri Prevalansı 2017 (STEPS)* (Ankara: Dünya Sağlık Örgütü Türkiye Ofisi, 2018), *40;* Sağlık Bakanlığı, Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2019, 2021; Türkiye İstatistik Kurumu "Türkiye Sağlık Araştırması, 2022."

Şekil 8'de erkek ve kadınlarda tütün ürünleri kullanımı yaygınlığının yıllara göre değişimi verilmektedir. Buna göre, tüm yıllarda erkekler kadınlardan 3 kat daha fazla tütün ürünü tüketmektedir. Erkeklerde en yüksek kullanım oranı 1992 yılında, en düşük kullanım oranı ise 2012 yılında gerçekleşmiştir. Kadınlarda en yüksek kullanım oranı 2017 yılında, en düşük kullanım oranları ise 1992 yılından sonra 2012 yılında gerçekleşmiştir (Şekil 8).

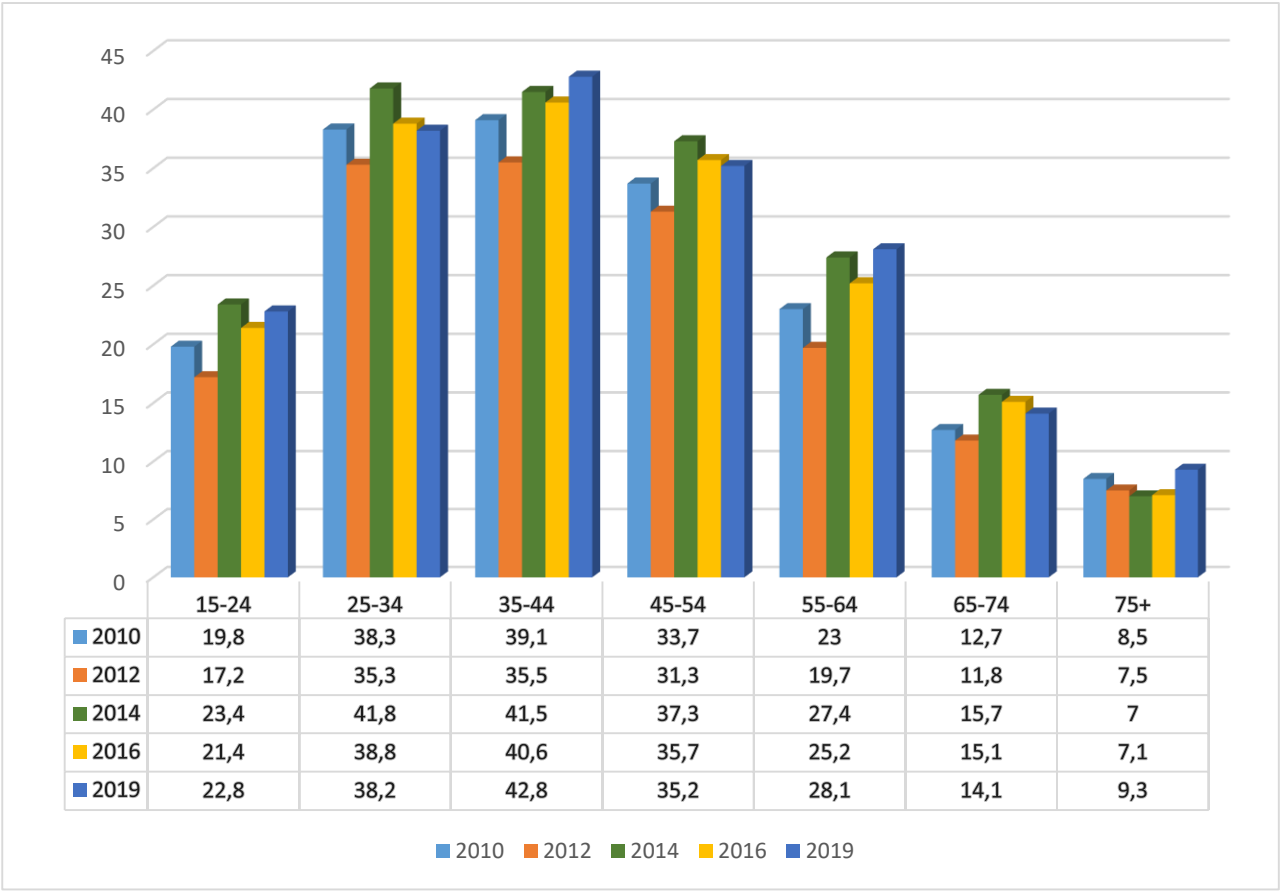
Şekil 8: Yıllara Göre Erkeklerde ve Kadınlarda Tütün Ürünleri Kullanım Yaygınlığının Oransal Değişimleri



Kaynak: Toros ve Öztek, *Health Sevices Utilization Survey in Turkey*, 1995; Ünüvar, Mollahaliloğlu, Yardım ve Bora Başara, *National Household Survey 2003: Basic Findings*; Turğut, *Türkiye Aile Yapısı Araştırması 2006*; Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, *Küresel Yetişkin Tütün Araştırması Türkiye Raporu* 2010; Sağlık Bakanlığı, *Türkiye Kronik Hastalıklar ve Risk Faktörleri Sıklığı Çalışması*, 2013; Türkiye İstatistik Kurumu, *Sağlık Araştırması, 2010*; Türkiye İstatistik Kurumu, *Sağlık Araştırması, 2012*; Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2017*, 2018; Dünya Sağlık Örgütü, *Türkiye Hanehalkı Sağlık Araştırması: Bulaşıcı Olmayan Hastalıkların Risk Faktörleri Prevalansı 2017 (STEPS)* (Ankara: Dünya Sağlık Örgütü Türkiye Ofisi, 2018), 40; Sağlık Bakanlığı, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2020*, 2021; Türkiye İstatistik Kurumu, *İstatistiklerle Türkiye* (Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, 2022), 36.

Şekil 9'da yaş gruplarına göre tütün ürünleri kullanım oranları verilmiştir. Bütün yıllarda tütün ürünleri kullanımının zirve yaptığı gruplar 25-34 ve 35-44 yaşlarıdır. 45 ve üzeri yaşlar sonrasında kullanım oranlarında hızlı bir düşüş yaşandığı görülmektedir. Bu durum, bireylerin 45 yaşından itibaren tütün ürünlerini kullanmayı bırakmaya başladığı şeklinde yorumlanabilir. 75 ve üzeri yaş grubu hariç diğer yaş gruplarında en düşük kullanım oranları 2012 yılında gerçekleşmiştir. 2014 yılında 75 ve üzeri yaş grubu hariç diğer yaş gruplarında tütün ürünleri kullanımının 2012 yılına göre büyük bir oranda arttığı görülmektedir.

Şekil 9: Yıllar İtibariyle Yaş Gruplarına Göre Tütün Ürünleri Kullanım Oranları

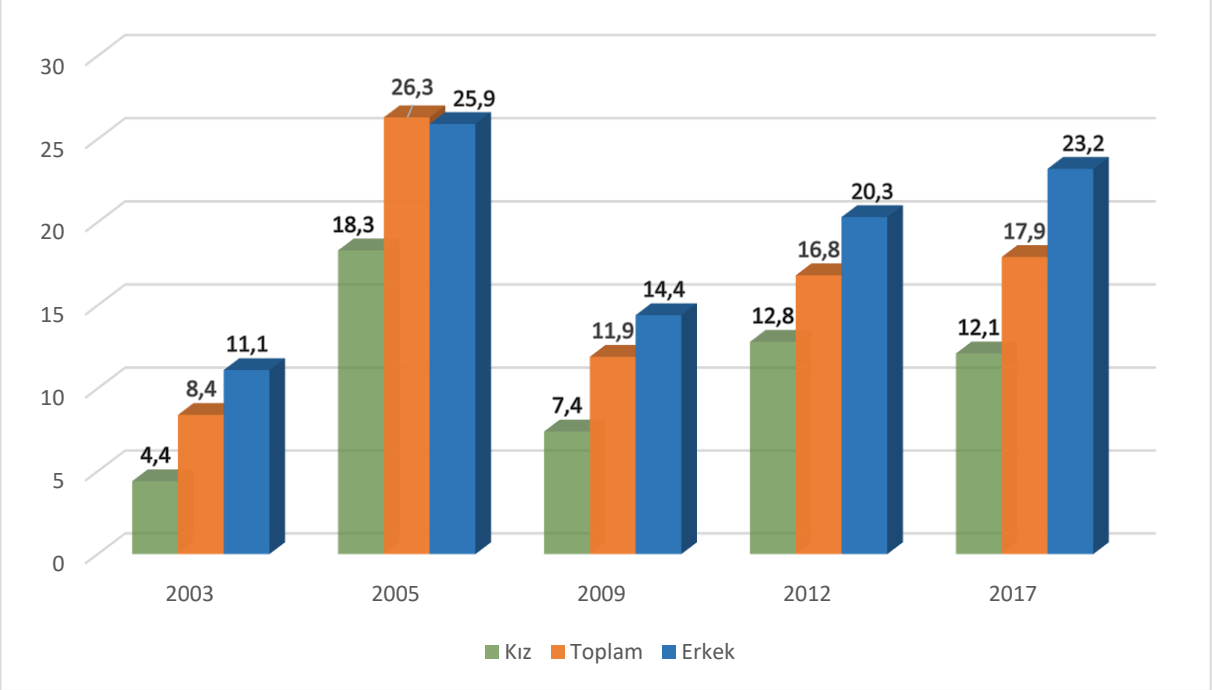


	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	75+
2010	19,8	38,3	39,1	33,7	23	12,7	8,5
2012	17,2	35,3	35,5	31,3	19,7	11,8	7,5
2014	23,4	41,8	41,5	37,3	27,4	15,7	7
2016	21,4	38,8	40,6	35,7	25,2	15,1	7,1
2019	22,8	38,2	42,8	35,2	28,1	14,1	9,3

Kaynak: Türkiye İstatistik Kurumu, *Sağlık Araştırması*, 2010; Türkiye İstatistik Kurumu, *Sağlık Araştırması*, 2012; Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2016* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2017), 49; Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü, *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2020* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2022), 55.

Tütün ürünleri kullanımı yaygınlığını tespit etmeye yönelik çalışmalar genel olarak 15 ve üzeri yaşları kapsayacak şekilde yapılmaktadır. Ancak, 13-15 yaş grubunda da tütün ürünleri tüketilmektedir. DSÖ, 2003, 2005, 2009, 2012 ve 2017 yıllarında Türkiye'de 13-15 yaş grubuna yönelik olarak tütün ürünleri kullanımı yaygınlığını tespit etmek için araştırmalar gerçekleştirmiştir (Şekil 10).

Şekil 10: 13-15 Yaş Grubunun Yıllara Göre Tütün Ürünleri Kullanım Yaygınlığı



Kaynak: "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2003 (Ages 13-15) Fact Sheet," World Health Organization, Erişim Tarihi Şubat 28, 2024, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/turkey/turkey-gyts-2003-factsheet-(ages-13-15).pdf?sfvrsn=6cd36eeb_1&download=true; "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2005 Turkey–Institutions of Child Protective Services (Ages 13-15) Fact Sheet," World Health Organization, Erişim Tarihi Şubat 28, 2024, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/turkey/turkey-gyts-inst-child-protection-2005-factsheet-(ages-13-15).pdf?sfvrsn=884599f0_1&download=true; "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2009 (Ages 13-15) Fact Sheet," World Health Organization, Erişim Tarihi Şubat 28, 2024, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/a-future-for-children/turkey-gyts-2009-factsheet-(ages-13-15)_508tagged.pdf?sfvrsn=caa6b7f1_1&download=true; "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2012 (Ages 13-15) Fact Sheet," World Health Organization, Erişim Tarihi Şubat 28, 2024, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/turkey/turkey-gyts-2012-factsheet-(ages-13-15)_508tagged.pdf?sfvrsn=9d4d1c20_1&download=true; "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2017 (Ages 13-15) Fact Sheet," Republic of Turkey Ministry of Health, World Health Organization and Centers for Disease Control and Prevention, Erişim Tarihi Şubat 28, 2024, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/turkey/turkey-gyts-2017-factsheet-(ages-13-15)-(final)3.26.2019_508tagged.pdf?sfvrsn=5b796e5a_1&download=true.

2003 yılında 13-15 yaş grubunda tütün ürünleri kullanım yaygınlığı %8,4 olarak tespit edilmiştir. Bunların %80'i sigara, kalan kısmı ise puro, yaprak sigara gibi diğer tütün ürünlerini kullanmaktadır. Tütün ürünü kullananların %30,7'si bu ürünleri tüketmeye 10 yaşından önce başlamıştır. Hiç tütün ürünü kullanmayanların %7'sinin gelecek yıl bu ürünleri kullanmaya başlayacağı tahmin edilmiştir. Bu ürünleri kullananların %86,4'ü tütün ürünlerini market veya bu ürünleri satan mağazalardan rahatlıkla alabildiklerini belirtmişlerdir. Bu veri bağlamında 2003 yılında Türkiye'de 18 yaşından küçük gençlerin

rahatlıkla tütün ürünlerine erişebildikleri yorumu yapılabilir. 2003 yılında 13-15 yaş grubunun %81,6'sı tütün ürünleri tüketilen evlerde yaşadıklarını ifade etmişlerdir. %85,9'u ise evlerinin dışındaki yerlerde yanlarında tütün ürünleri tüketildiğini belirtmiştir. Bu oranlar pasif etkilenim açısından oldukça yüksektir. Bunun yanında, bu yaş grubu gençlerin %91,4'ü tütün ürünleri kullanımının kamuya açık alanlarda yasaklanması gerektiğini düşünmektedir. %57'si televizyonda tütün ürünleri karşıtı mesajlar gördüklerini, %50,8'i ise gazete, dergi gibi medya organlarında ve reklam panolarında tütün ürünleri yanlısı mesajlarla karşılaştıklarını söylemiştir. Bu yaş grubunun %10,1'inin sahip oldukları eşyalar üzerinde sigara markalarının logoları bulunmaktadır. Bu bağlamda, 2003 yılında 13-15 yaş grubu gençlerin %60'ı tütün ürünlerine dair reklam ve tanıtımlarla karşılaşmaktadır. %7,6'sına ise tütün şirketlerinin temsilcileri tarafından ücretsiz sigara teklif edilmiştir.[473]

2005 yılında 13-15 yaş grubunda tütün ürünleri kullanımı 2003 yılına göre 3 kat (%26,3) artmıştır. Bu ürünlerin kullanımındaki hızlı artışta şüphesiz ki film, çizgi film ve dizi sektörünün yanında tütün şirketlerinin reklam ve tanıtım faaliyetleri etkili olmuştur. Tütün ürünleri kullananların %90'ı sigara içmekte, kalan kısmı ise puro, yaprak sigara gibi diğer tütün ürünlerini kullanmaktadır. Tütün ürünleri kullanmayanların %12,3'ünün gelecek yıl bu ürünleri kullanmaya başlayacağı tahmin edilmiştir. Bu gençlerin %52,3'ü televizyonda ve %37,5'i reklam panolarında tütün ürünleri yanlısı mesajlar görürken, %34,2'si gazete ve dergilerde sigara reklamlarına rastlamışlardır. %15,6'sı üzerinde sigara marka logolarının olduğu eşyalara sahiptir. 2005 yılında bu gençlerin %14,3'üne tütün şirketlerinin temsilcileri tarafından bedava sigara teklif edilmiştir. Bununla birlikte, tütün karşıtı mesajlar ve reklamlarla da karşılaşmışlardır. %59'u televizyonda, %52,1'i reklam panolarında, %46,7'si gazete ve dergilerde tütün karşıtı reklam ve mesajlar görmüşlerdir. 2003 yılında olduğu gibi 2005 yılında da pasif etkilenim oranları oldukça yüksektir. Bu yaş grubunun %89,3'ü yaşadıkları evde, %82,7'si evleri dışındaki yerlerde yanlarında tütün ürünleri kullanıldığını belirtmişlerdir.[474]

2009 yılında 13-15 yaş grubunda tütün ürünleri kullanım oranı yarı yarıya düşerek %11,9'a gerilemiştir. 2008 yılında tütün kontrolüne dair sert önlemlerin alınmasının bu

[473] World Health Organization, "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2003 (Ages 13-15) Fact Sheet."
[474] World Health Organization, "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2005 Turkey–Institutions of Child Protective Services (Ages 13-15) Fact Sheet."

düşüşte önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Önceki yıllarda olduğu gibi tütün ürünleri kullananların çoğunluğu sigara, az bir kısmı ise puro ve yaprak sigara gibi diğer tütün ürünleri kullanmaktadır. Tütün ürünlerini kullananların %30,5'i bu ürünleri kullanmaya 10 yaşından önce başlamıştır. Tütün ürünleri kullanmayanlardan %10,2'sinin gelecek yıl bu ürünleri kullanmaya başlayacağı tahmin edilmiştir. 2003 ve 2005 yıllarında bu yaş grubundaki gençler televizyon ve reklam panolarında tütün ürünleri yanlısı mesajlar gördüklerini belirtmişlerdir. 2009 yılında ise televizyon ve reklam panolarında bu tarz mesajlar gördüklerine dair bir açıklama yapmamışlardır. 2009 yılında önceki yıllara göre medyada yer alan tütün karşıtı mesajlarda artış olmuştur. Gençlerin %87,8'i televizyon vb. medya organlarında son 30 günde tütün karşıtı mesajlar gördüklerini ifade etmişlerdir. Ancak %29,2'si son 30 günde gazete ve dergilerde sigara reklamı gördüğünü belirtmiştir. %11,6'sı sigara marka logolarının olduğu eşyalara sahiptir. Bu gençlerin %7,4'üne tütün ürünleri şirketlerinin temsilcileri tarafından bedava sigara teklif edilmiştir. 2009 yılında önceki yıllara göre pasif etkilenimde önemli azalmalar olmuştur. Yaşadıkları evde sigara içildiğini ifade edenlerin oranı 2003 yılında %81,6, 2005 yılında %89,3 iken, 2009 yılında bu oran %48,6'ya düşmüştür. Ev dışındaki yerlerde yanlarında sigara içilenlerin oranı da %79,9'a gerilemiştir.[475]

2012 yılında bu yaş grubunda tütün ürünleri tüketimi 2009 yılına göre artış göstermiştir. Bu ürünlerin kullanımı %16,8 olarak tespit edilmiştir. Bunların %25,3'ü bu ürünleri kullanmaya 10 yaş öncesinde başlamıştır. %13,7'sinin ise gelecek yıl tütün ürünleri kullanmaya başlayacağı tahmin edilmiştir. Diğer yıllarda olduğu gibi bu yaş grubunun çoğunluğu tütün ürünü olarak mamul sigara kullanmaktadır. 2012 yılında bu yaş grubunun medyada son 30 günde tütün ürünleri karşıtı mesaj görme oranı %98,7'ye yükselerek zirve noktaya ulaşmıştır. Ancak tüm önlemlere rağmen %29,2'si ise dergi ve gazetelerde tütün ürünleri yanlısı mesajlar gördüklerini ifade etmişlerdir. %10,7'si sigara marka logolarının olduğu eşyalara sahiptir. %10,2'sine ise tütün şirketleri temsilcileri tarafından bedava sigara teklif edilmiştir. Bu yaş grubunda pasif etkilenim oranları ise tatmin edici düzeylerde olmamakla birlikte 2009 yılında olduğu gibi düşmeye devam etmiştir. %47,3'ü evlerinde, %67,3'ü evlerinin dışındaki yerlerde tütün ürünleri

[475] World Health Organization, "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2009 (Ages 13-15) Fact Sheet."

dumanına maruz kaldıklarını söylemişlerdir. %87,9'u kamuya açık alanlarda tütün ürünleri kullanımının yasaklanması gerektiğini düşünmektedir.[476]

2017 yılında ise tütün ürünleri kullanım yaygınlığı %17,9 olarak tespit edilmiştir. Bununla birlikte, bu yaş grubundaki gençlerden %40,2'si herhangi bir tütün ürününü kullanmayı denemiştir. 13-15 yaş grubunun %9,9'unun gelecek yıl tütün ürünleri kullanmaya başlayacağı tahmin edilmektedir. %73,3'ü tütün ürünlerini aldıkları dükkan veya mağazalarda yaşlarının problem edilmediğini söylemiştir. 2017 yılında da pasif etkilenime dair oranlar az da olsa düşmeye devam etmiştir. Bu gençlerin %46,1'i evlerinde, %51,8'i evlerinin dışındaki yerlerde tütün ürünleri dumanına maruz kalmaktadır. Bununla birlikte, %91,1'i kapalı kamusal alanlarda tütün ürünleri kullanımının yasaklanmasını desteklemektedir. %74,5'i ise kamusal açık alanlarda da tütün ürünleri kullanımının yasaklanmasından yanadır. Bu yaş grubunun %61,1'i medyada tütün ürünleri karşıtı mesajlar görmüşlerdir. Bu oran 2012 yılına göre 2017 yılında düşüş yaşamıştır. %35,2'si ise spor veya toplumsal etkinliklerde tütün ürünleri karşıtı mesajlara rastladıklarını ifade etmişlerdir. Ancak, bu yaş grubunun büyük bir oranı da mesajlar, görüntüler veya farklı yollar vasıtasıyla tütün ürünleri reklam ve promosyonuna maruz bırakılmaktadır. %66,5'i televizyonda, videolarda (Youtube, TikTok vb. sosyal medya platformları) veya filmlerde tütün ürünleri kullanan birilerini gördüklerini ifade etmişlerdir. %26,8'i satış noktalarında tütün ürünlerinin reklam ve promosyonuyla karşılaştıklarını belirtmiştir. %8,6'sına tütün şirketleri temsilcileri tarafından ücretsiz tütün ürünü teklif edilmiştir. %8,3'ü ise üzerinde sigara markası logosu bulunan eşyalara sahiptir.[477]

Başta televizyon, video ve filmler olmak üzere farklı reklam ve tanıtım faaliyetlerine dair istatistikler 13-15 yaş grubundaki tütün ürünleri kullanımının 2005 yılındaki ani artışını ve 2009 yılı sonrasında sürekli artışını açıklamaktadır. Ergenlik döneminde olan bu gençlerin yüksek oranda tütün ürünleri tanıtımına maruz bırakılması, gençlerin bu ürünlere yönelmesine neden olmaktadır. Nitekim yapılan araştırmalarda dikkat çekici olan diğer bir istatistik de 13-15 yaş grubundaki gençlerin tütün ürünü kullanmayı deneme oranlarıdır. Örneğin, 2005 yılında 13-15 yaş grubunun %48'i sigara kullanmayı

[476] World Health Organization, "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2012 (Ages 13-15) Fact Sheet."
[477] Republic of Turkey Ministry of Health, World Health Organization and Centers for Disease Control and Prevention, "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2017 (Ages 13-15) Fact Sheet."

denemiştir. 2017 yılında ise %40,2'si sigara veya diğer tütün ürünlerini kullanmayı denemiştir. Bu oranlar 13-15 yaş grubu toplam nüfusunun neredeyse yarısını oluşturmaktadır. Tütün ürünlerine bağımlılık sürecinin bu yaşlarda başladığı düşünülerse bu oranların oldukça yüksek olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla 13-15 yaş grubu gençlerin maruz kaldıkları tütün yanlısı mesaj veya görsellerin engellenmesine yönelik adımlar atılması gerekmektedir.

Sonuç olarak Türkiye'de tütün ürünleri yaygın olarak kullanılmıştır ve kullanılmaya da devam etmektedir. 2000-2008 yılları arasında ise Cumhuriyet tarihinin en yüksek tüketim miktarlarına ulaşılmıştır. 2008 yılında tütün kontrol politikalarına yönelik yapılan düzenlemelerle tütün kullanım oranlarında ciddi düşüşler sağlanmıştır. Bu düşüş, hükümetin kararlı oluşu ve yapılan hukuki düzenlemelerin uygulamaya yansıtılması sayesinde gerçekleşmiştir. Ancak ilerleyen yıllarda tütün kontrol politikalarına dair siyasi kararlılığın devam etmesine ve tütün kontrol politikalarındaki istikrarın sürdürülmesine rağmen uygulamalardaki gevşeme ve önlemlere üretilen alternatif çözümler nedeniyle tütün kullanım oranları yeniden yükselmiştir. Tütün ürünleri kullanımı tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'nin karşısında da ciddi bir problem olarak durmaya devam etmektedir.

3.2. Türkiye'de Tütün, Tütün Ürünleri ve Tütün Ürünleri Kullanımına Yönelik Yaklaşımlar ve Kamu Politikaları

3.2.1. Türkiye'de Tütün ve Tütün Ürünlerine Yönelik Politikalar: Tütüne Ekonomi Paradigmasından Bakmak

Türkiye'de 1990'lı yıllara kadar tütün, tarım, vergi ve ticaret yoluyla ekonomiye önemli katkılar sağlayan bir faktör olarak görülmüştür. Devlet, tütün ve tütün ürünlerine yönelik politikaları bu perspektif çerçevesinde oluşturmuştur. Türkiye'de tütün ve tütün ürünlerine dair bu bakış açısının iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi, tütünün ekonomiye katma değer sağlayan bir meta olarak görülmesi Osmanlı'dan Cumhuriyete kalan bir mirastır.[478] İkincisi ise Türkiye'de tütün ürünleri kullanımının sağlığa olan zararları 1990'lı yıllarla birlikte yoğun olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Diğer bir

[478] Nuray Ertürk Keskin ve Melda Yaman, *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne* (Ankara: NoteBene Yayınları, 2013), 193-205.

ifadeyle, bu yıllara kadar Türkiye'de politika yapıcılar tütün ürünlerine yönelik halk sağlığı paradigması çerçevesinde bir yaklaşım göstermemiştir.

Tütünün Osmanlı'ya girmesi sonrasında kullanımı hızla yayılmıştır. Bunun yanında, tütünün geleneksel tarım ürünlerinden daha pahalı ve karlı bir ürün konumunda olması 17. yy. başlarında Osmanlı çiftçisini tütün üretimine yönlendirmiştir. Bu yıllarda tütün üretimi karlılığı nedeniyle o kadar artmıştır ki bazı ürünlerin üretiminde aksamalara sebep olmuştur. Bu durum karşısında devlet, tütün üretimini, ticaretini ve tüketimini yasaklamıştır. Ancak bu yasak, tütünün fiyatının artmasına ve çiftçinin tütün ekimine daha da yoğunlaşmasına ve Osmanlı topraklarında tütün üretimi yapılan coğrafyanın genişlemesine neden olmuştur.[479]

Tütün üretimine ve tüketimine getirilen yasakların çare olmaması ve 1649 yılında bu yasakların gevşetilmesi, tütün ekimine yönelik hareketliliği daha da artırmıştır. 1691 yılında toplamda 41 kazada 10.177 dönüm alanda 10.273 çiftçi tütün üretimiyle uğraşmaktaydı. Tütün üretimi yapılan kazaların sayısı 18. yy. sonlarında 200'e, 19. yy. ortalarında ise 367'ye ulaştı. Tütün ekimi yapılan toprak miktarı ise 19. yy. sonlarında 1 milyon dönüme kadar yükseldi.[480]

Tütün üretiminin artması, ticaret hacminin genişlemesi ve kullanımının yaygınlaşması nedeniyle tütün Osmanlı Devleti tarafından hazineye gelir sağlayacak önemli bir kalem olarak görülmeye başlamıştır. Nitekim tütünün ilk vergilendirilmesi de 17. yy. sonlarında gerçekleşmiş ve tütün Osmanlı Devleti'nde en önemli vergi kalemlerinden biri haline gelmiştir.[481] Osmanlı'ya ilk geldiği zamanlarda devlet adamları tarafından yasaklanmaya çalışılan tütün, zamanla devlet adamlarının daha fazla gelir elde edebilmek için özel politikalar oluşturduğu bir metaya dönüşmüştür.[482] Böylece, Osmanlı Devleti tütünün üretimi, toptan ve perakende satışları, gümrüğü, ihracatı, ithalatı gibi farklı aşamalarından vergi gelirleri elde etmiştir.[483]

---

[479] Yılmaz, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tütün: Sosyal Siyasi ve Ekonomik Tahlili (1600-1883)," 22-27.
[480] Yılmaz, "Tütün," 1.
[481] Doğruel ve Doğruel, *Osmanlı'dan Günümüze Tekel*, 30; Cumali Bozpınar ve Özgür Teoman, "İktisadi Zihniyet Perspektifinden Osmanlı Tütün Sektörü Tarihi," *Fiscaoeconomia* 7, no. 1 (2023), 491.
[482] Tosun Arıcalı, "19. Yüzyılda Anadolu'da Mülkiyet, Toprak ve Emek," iç. *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*, ed. Çağlar Keyder ve Faruk Tabak (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998), 133.
[483] Doğruel ve Doğruel, *Osmanlı'dan Günümüze Tekel,* 46-50; Yılmaz, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tütün: Sosyal Siyasi ve Ekonomik Tahlili (1600-1883)," 175-249; Keskin ve Yaman, *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne*, 63.

18. yy.'da ise Avrupa'dan yoğun bir talep görmesi üzerine tütünün üretim ve ihracatı önemli ölçüde artmıştır.[484] Tütünün en çok ihraç edildiği ülkeler arasında Avusturya, Fransa, İngiltere ve Rusya ilk sırada yer almıştır. 1848-1859 yılları arasında sadece Kavala'dan Fransa'ya 6.000, İngiltere'ye 4.600, Avusturya'ya 4.000, Rusya'ya 1.600 ton tütün ihraç edilmiştir. Aynı yıllar arasında ihraç edilen toplam tütün miktarı ise yaklaşık 20 bin tondur.[485] 1860 yılında yine sadece Kavala'dan ihraç edilen tütün miktarı 3.400 tondur. Bu miktarın 400'ü Fransa'ya, 500'ü İngiltere'ye ve 650'si Avusturya'ya ihraç edilmiştir.[486] Bunun yanında, tütüne olan dış talebe bağlı olarak artan tütün üretimi aynı bölgede yıllık 15 bin kişinin de istihdamını sağlamıştır.[487]

19. yy.'ın ikinci yarısında ise Osmanlı'da daha önce başlayan ekonomik kriz varlığını daha da hissettirmeye başlamıştır. Bunun yanında, Kırım Savaşı da Osmanlı ekonomisini daha da aşağıya çekmiştir. Ekonomik dar boğaz içinde olan Osmanlı Devleti'nin ilk dış borçlanması da bu dönemde gerçekleşmiştir. Bu krizin aşılabilmesi adına diğer tarım ürünlerinde olduğu gibi tütünden elde edilen vergi gelirleri artırılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla ilk özel tekel denemesi bu dönemde uygulanmıştır. Tütün gelirlerini artırmak amacıyla tütün alıp satma imtiyazı belli bir miktar altın karşılığında beş buçuk yıllığına iki kişiye devredilmiştir. Ancak bir yıl sonra bu uygulamadan vazgeçilmiş ve özel tütün tekeli uygulaması sonlandırılarak tütün gelirlerinin yönetimi devlet kontrolüne alınmıştır.[488]

Diğer taraftan, Osmanlı ile borç ilişkisi olan yabancılar, borç ödemelerini garanti altına almak istiyorlardı. Yabancı alacaklılar Osmanlı'nın tütün gelirlerini büyük bir potansiyel olarak görmekteydi. Osmanlı'nın borçlarını ödeyemez hale gelmesiyle birlikte yabancı alacaklıların eline de bir fırsat geçmişti. Osmanlı yönetimi de borçlarına karşılık olarak tütün gelirlerinin neredeyse tamamını Reji İdaresi'ne bırakmak durumunda kaldı. Çok uluslu bir yabancı sermaye yatırımı ya da yabancı alacaklardan oluşan bir şirket olarak adlandırılabilecek Reji, Osmanlı'nın en önemli gelirlerinden biri olan tütün gelirlerini

[484] Reşat Kasaba, *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi* (İstanbul: Belge Yayınları, 1993), 23.
[485] İsmail Arslan, "İngiliz Konsolos Raporları Işığında XIX. Yüzyıl Ortalarında Drama Sancağı'nda Tütün Yetiştiriciliği ve Ticareti," *Turkish Studies* 4, no. 3 (2009), 165-175.
[486] Birinci Köy ve Ziraat Kalkınma Kongresi, *Türk Ziraat Tarihine Bir Bakış* (İstanbul: Devlet Basımevi, 1938), 160'dan aktaran Ersin Gürdamar, "Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Tütün Politikaları" Yayımlanmış Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 2019), 16.
[487] Arslan, "İngiliz Konsolos Raporları Işığında XIX. Yüzyıl Ortalarında Drama Sancağı'nda Tütün Yetiştiriciliği ve Ticareti," 176.
[488] Keskin ve Yaman, *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne*, 62-63.

1883 yılında yapılan bir anlaşma karşılığında 30 yıllığına ele geçirmiş oldu.[489] 30 yıllık sürenin sonuna gelindiğinde ise Osmanlı yönetimi Reji İdaresi'nin toplumsal ve ekonomik zararlara sebep olduğu gerekçesiyle imtiyaz süresini uzatmama kararı almıştı.[490] Bu amaçla 1912 yılında Tütün Tekeli Yasa Tasarı hazırlanmış ve tütün yönetiminin yedi yıl süreyle devlet tekeline alınması planlanmıştır. Ancak, Balkan harbine de bağlı olarak ortaya çıkan nakit ihtiyacı nedeniyle Reji İdaresi'nin imtiyaz süresi yeni bir sözleşmeyle 15 yıllığına uzatılmıştır.[491]

Cumhuriyet döneminde ise Reji İdaresi'nin imtiyaz süresinin yeniden uzatılması düşünülmemiş ve 1925 yılında çıkarılan bir kanunla 15 yıllık imtiyaz süresi dolmadan 4 milyon liraya satın alınarak devletleştirilmiştir.[492] Tütün yönetimi, geçici olarak bir yıllığına hükümetin yetkisi dahilindeki Geçici Tütün İdaresi'ne bırakılmıştır. Hükümetin asıl planı geçici bir süreyle tütün piyasasını yöneterek düzene sokmak ve daha sonra serbestleştirmektir. Ancak, hükümet Şubat 1926'da çıkardığı bir kanunla Tütün İnhisarı İdaresi adı altında devlet tekeli süresini 1930 yılı sonuna kadar uzatmıştır.[493] 1932 yılında çıkarılan bir kanunla da başta tütün olmak üzere devlet tekelinde bulunan ürünlerin idaresi İnhisarlar Umum Müdürlüğü'ne verilmiştir.[494] 1946 yılında çıkarılan başka bir kanunla bu müdürlük Tekel Genel Müdürlüğü adını almıştır.[495]

Tütün piyasasının geçici olarak yönetilmesi niyetiyle çıkılan yolda tütün üzerinde kalıcı bir devlet tekeli kurulmuştur. Bu durumun belli başlı sebepleri bulunmakla birlikte en önemlilerinden biri tütünün ekonomiye sağladığı gelirdir. Cumhuriyetin ilk yıllarında

---

[489] Doğruel ve Doğruel, *Osmanlı'dan Günümüze Tekel*, 64-71; Keskin ve Yaman, *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne*, 64-85.
[490] Tahsin Paşa, *Abdülhamit ve Yıldız Hatıraları* (İstanbul: Muallim Ahmet Halit Kitaphanesi, 1931), 179.
[491] Keskin ve Yaman, *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne*, 80-81.
[492] Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2005* (Ankara: İmge Kitabevi, 2007), 47; "Tütün İdarei Muvakkatesi Ve Sigara Kâğıdı İnhisarı Hakkında Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 21, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc003/kanuntbmmc003/kanuntbmmc00300558.pdf.
[493] "Tütün İdarei Muvakkatesi ve Sigara Kağıdı İnhisarı Hakkındaki Kanunun Temdidi Ahkâmı Hakkında Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 21, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400734.pdf.
[494] "Maliye Vekâleti Tarafından İdare Olunan İnhisarlar Hakkındaki 3.6.1930 Tarih ve 1660 Numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 21, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c008/tbmm04008054ss0180.pdf.
[495] "Tekel Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 4036 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 21, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc028/kanuntbmmc028/kanuntbmmc02804896.pdf.

tütünün ihracat verileri özellikle göze çarpmaktadır. 1924-1929 yıllarını kapsayan dönemde tütünün ihracat içindeki payı oldukça yüksektir. Yıllara göre sırasıyla tütünün ihracat içindeki payı %29.3, %31.4, %36.6, %27.7, %31.2 ve %26.3 olarak gerçekleşmiştir.[496] İlerleyen yıllarda da tütünün ihracat içindeki payı bu şekilde devam etmiştir. 1924-1956 yıllarını kapsayan dönemde tütünün genel ihracat içindeki payı ortalama %26 civarındadır.[497]

Tütünün ekonomiye katkı sağlayan önemli bir kalem olması devletin tütün tarımı ve tütün ürünlerini geliştirmeye yönelik politikalar izlemesini sağlamıştır. Öncelikle Cumhuriyet'in ilk yıllarında tütün piyasasının paydaşlarını bir araya getirerek tütün sektörünün sorunlarını tartışmak ve çözümler üretmek amacıyla kongreler düzenlenmiştir.[498] Bununla birlikte, hükümet tarımda makineleşmeyi sağlayarak üretim sürecini kolaylaştırarak hızlandırma amacıyla hareket etmekteydi. Bu doğrultuda hükümet çiftçiye traktör dağıtmaya ve kiralamaya başlamıştır.[499]

Tütün, ülke ihracatı açısından büyük bir önem taşımaktaydı. Dolayısıyla, tütün ihracatını artırabilmek için yüksek kalitede tütün üretmek öncelikli koşuldu. Hükümet de bu anlayış çerçevesinde tütünün kalitesini artırmaya yönelik politikalar oluşturarak tütün tarımının bilimsel yöntemlerle yapılması için gereken adımları atmıştır. Bu noktada ilk adım tütün ve toprak ıslahını gerçekleştirmek için atılmıştır. Farklı bölgelerde Ziraat Fen Şubeleri açılmıştır. Buradaki amaç, tütün yetiştirmek için kullanılan tohum ve fidanların kalitesini geliştirmek ve bu tohum ve fidanların en iyi koşullarda yetişmesini sağlayacak şekilde toprağı ıslah etmektir. Niteliği artırılan tohum ve fidanları test etmek için de deneme tarlaları açılmıştır.[500] Bunun yanında, tütün alım ve satım muayenelerini gerçekleştimek, tütünün vasıf ve kalitesini tespit etmek ve tütün işletmesi idare edebilmek için tütün eksperliği kurumu oluşturulmuştur. Tütün eksperi yetiştirebilmek için kurslar açılmıştır.[501]

---

[496] Çağlar Keyder, *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929)* (Ankara: Yurt Yayınları, 1982), 109.
[497] Türkiye Ticaret Odaları, *Türkiye Ekonomisinde Tütün* (Ankara: Türkiye Ticaret Odaları, 1957), 32.
[498] İlhan Tekeli ve Selim İlkin, *Uygulamaya Geçerken Türkiye'de Devletçiliğin Oluşumu* (Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 1982), 119-121.
[499] Keskin ve Yaman, *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne*, 246.
[500] Keskin ve Yaman, *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne*, 247-250.
[501] "Tütün Eksperleri Nizamnamesi," T.C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 22, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3277.pdf.

Kalkınma planlarının oluşturulmaya başlandığı dönemde de tütün ve tütün ürünlerine yönelik yatırımlar artarak devam etmiştir. Bunun temel nedenlerinden biri tütünün ihracatta sahip olduğu konumu korumasıdır. 1960'lı yıllarda da tütün ülke ihracatında %40'lık paya sahip dört üründen biridir.[502] Bununla birlikte, 1950'li yıllardan sonra filtreli sigaraların çıkması nedeniyle iç ve dış talebi karşılamak için sigara fabrikalarının modernizasyonu yapılarak teknolojik uyumun sağlanması gerekmiştir.[503] Mevcut sigara fabrikalarının teknolojik gelişimi sağlanarak üretim kapasitesinin artırılmasının yanında yeni fabrikaların da kurulması planlanmıştır.[504]

1963-1967 yılları arasında tütün sanayisini geliştirmek amacıyla yaklaşık 210 milyon liralık yatırım yapılmıştır. 1968-1972 yıllarını kapsayan ikinci beş yıllık kalkınma planında da sigara ve yaprak tütün sanayilerinin geliştirilmesi amacıyla 190 milyon liralık yatırım öngörülmüştür. İkinci beş yıllık planda sigara kalitesinin artırılması gerektiğine vurgu yapılarak sigara fabrikalarının geliştirilmesi ve yaprak tütün bakım ve işleme evleri için gerekli tesislerin oluşturulması amaçlanmıştır. Kısacası, tütün sanayi kapasitesinin yetersizliğinin giderilmesine yönelik yatırımlar yapılmaya devam etmiştir.[505]

Üçüncü beş yıllık planında da aynı sorunların devam ettiği ifade edilmiştir. 1970'li yıllarda filtreli sigara talebinin artacağı tahmin edilmekte olup bu talebi karşılayabilecek altyapının oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Bu amaçla üçüncü kalkınma planı döneminde 400 milyon liralık yatırım öngörülmüştür. Bu rakam, önceki iki kalkınma planında öngörülen ve gerçekleşen yatırım miktarının toplamından daha fazladır.[506]

Dördüncü kalkınma planında 15-64 yaş grubundaki kişilerin filtreli sigaraya olan talebindeki artışa dikkat çekilmiş ve yurt içi tüketim miktarlarının karşılanmasının önemi vurgulanmıştır. Bu doğrultuda, bir yandan kurulu kapasitenin geliştirilmesi diğer yandan

[502] Devlet Planlama Teşkilatı, *İhracat Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1966), 63; Devlet Planlama Teşkilatı, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Tütün ve Tütün Mamülleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1977), 90.
[503] Devlet Planlama Teşkilatı, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)* (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1963), 157.
[504] Devlet Planlama Teşkilatı, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967),* 251.
[505] Devlet Planlama Teşkilatı, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)* (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1968), 375-378.
[506] Devlet Planlama Teşkilatı, *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)* (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1973), 324-330.

yeni fabrikaların kurulması gerekmektedir. Bunları gerçekleştirebilmek için sektör yatırımları 7 milyar lira olarak belirlenmiştir.[507]

1980'li yılların başlamasıyla birlikte devletin tütüne olan yaklaşımında değişim başlamıştır. Bu değişimi başlatan ilk faktör, 1979 ekonomik krizi sonrasında ortaya çıkan neoliberal politikaların Türkiye'de de etkisini hissettirmesidir. Dolayısıyla, tütün politikaları da neoliberal bir anlayış çerçevesinde değerlendirilmeye başlanmıştır.[508] Diğer bir ifadeyle, tütün ticaretinin serbestleştirilmesi ve yabancı sermaye yatırımlarının desteklenmesidir.[509]

İkinci faktör ise 1980'li yıllarda devletlerin tütün kontrol politikaları oluşturmaya başlamasıdır. Kontrol politikalarının ortaya çıkışı Philip Morris, R. J. Reynolds ve British American Tobacco gibi dünya tütün piyasasının üçte ikisini elinde bulunduran tütün şirketlerini olumsuz etkilemiştir. Bu şirketler, kontrol politikaları nedeniyle yeni pazar arayışlarına girmenin yanında üretim yapabilecekleri yeni ülkelerin arayışlarına girmiştir. Türkiye'nin de tüketim ve üretim açışından büyüyen ve gelişen bir pazar olması büyük tütün şirketlerinin dikkatini çekmiştir. Bu büyük tütün şirketlerinin 1974 yılına kadar tütün piyasalarına giremediği 4 ülkeden biri Türkiye'dir. Diğer ülkeler olan İtalya, Fransa ve Avusturya piyasalarına zamanla girmişler ve piyasalarına giremedikleri tek ülke olarak Türkiye kalmıştı.[510] Bu yüzden tütün şirketleri Türkiye piyasasına girebilmek için hükümet üzerinde baskı kurmuşlardır.[511] Üçüncü faktör, üç büyük tütün şirketinin dünya tütün piyasasının büyük bir çoğunluğunu elinde bulundurması nedeniyle sigara üretiminde Amerikan tipi tütünün hakimiyet kurmasıdır.

Bu üç faktör çerçevesinde tütün politikalarında gerçekleşen değişimlerden ilki 1980'li yılların başlarında Tekel yatırımlarının yavaşlatılmış ve 1984 yılında ise tamamen durdurulmuş olmasıdır.[512] Aynı zamanda bu yıllarda Tekel'in özelleştirilmesi tartışmaları

[507] Devlet Planlama Teşkilatı, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)* (Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1979), 501.
[508] Keskin ve Yaman, *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne*, 373.
[509] Susan Lawrence, "British American Tobacco's failure in Turkey," *Tobacco Control* 18, no. 1 (February, 2009), 22.
[510] İsmail Tokalak, *Küreselleşme Kıskacında Türk Tarımı: Türk Tarımının Sorunları, Çözüm Önerileri ve Yatırım Fırsatları* (İstanbul, Gülerboy Yayınları, 2010), 141; "Minutes of NBD Team Meeting," British American Tobacco Records, Erişim Tarihi Mart 24, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=lhby0205.
[511] Lawrence, "British American Tobacco's failure in Turkey," 22.
[512] Keskin ve Yaman, *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne*, 395.

da başlamıştır. İkinci değişim ise tütün piyasasının özel sektöre ve yabancı yatırımlara açılmasıdır. 1984 yılında yabancı tütün şirketlerinin sigara markalarının ithalatına izin verilmiştir.[513] 1986 yılında kabul edilen yasa ile tütün tekeli kaldırılmış, yabancı tütünden sigara üretimi ve satışına ve bu amaçla fabrika kurulmasına izin verilmiştir.[514] Aynı yıl içinde bakanlar kurulu kararı ile yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilerin Tekel idaresi ile ortaklık kurarak tütün mamülleri üretmeleri serbest bırakılmıştır.[515] 1991 yılında ise bakanlar kurulu kararıyla yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilerin Tekel ortaklığı olmaksızın tütün ve tütün mamülleri üretimi ve ithalatı yapmasına izin verilmiştir.[516] Bu kararla birlikte yabancı tütün şirketleri Türkiye'de yatırımlar yaparak üretim tesisleri kurmaya ve ithalat yapmaya başlamışlardır.[517] Bu süreci ise 2002 yılında devletin tütün çiftçilerine sağladığı destekleme alımlarını sonlandırması[518] ve 2008 yılında Tekel'in özelleştirilmesi izlemiştir.[519] Böylece devlet tütün piyasasından tamamen çekilmiştir.

Tütün, tarım, vergi, ticaret, ihracat ve istihdam bakımından ekonomiye önemli bir gelir ve katkı sağlaması nedeniyle Osmanlı Devleti zamanında olduğu gibi Cumhuriyet döneminde de önemini korumaya devam etmiştir.[520] Dolayısıyla, Cumhuriyet döneminde hükümetler tütün politikalarını bu ekonomi paradigması çerçevesinde oluşturmuştur. 1980'li yıllara kadar Türkiye'nin en önemli gelir kaynaklarından biri olan tütün ve tütün mamulleri devlet tekelinde tutularak ve sürekli yatırım yapılarak üretim ve ticareti geliştirilmeye çalışılmıştır. 1980'li yıllarla birlikte tüm dünyada olduğu gibi Türkiye

[513] Mustafa Seydioğulları, "Dünyada ve Türkiye'de Tütünün Tarihçesi, Üretimi, Ticareti ve Temel Politikaları," içinde *Tütün ve Tütün Kontrolü*, ed. Zeynep Ayfer Aytimur, Şule Akçay ve Osman Elbek (İstanbul: Aves Yayıncılık, 2010), 13.

[514] "1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 24, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc069/kanuntbmmc069/kanuntbmmc06903291.pdf.

[515] "Yaprak Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimi, Satışı ve İthalatı, Fon Alınması ve Bu Fonun Kullanılmasına Dair Usul ve Esaslar," T.C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 24, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19197.pdf.

[516] "Bakanlar Kurulu Kararı," T.C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 24, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20860.pdf.

[517] Lawrence, "British American Tobacco's failure in Turkey," 22.

[518] "Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamüllerinin Üretimine, İç ve Dış Alım Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun," T.C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 24, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/01/20020109.htm#1.

[519] Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, *2008 Yılı Faaliyet Raporu* (Ankara: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2009), 51.

[520] Keskin ve Yaman, *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne*, 363.

ekonomisi de neoliberal politikalardan etkilenmiş ve devletin tütün sektörüne olan bakış açısı ticaretin serbestleştirilmesi ilkesi çerçevesinde değişmeye başlamıştır. Bunun yanında, başlangıçta devletlerin münferit çabaları, daha sonra ise uluslararası girişimlerle tüm dünyada yaygınlaşmaya başlayan tütün kontrol politikalarının etkisiyle Türkiye'deki tütün politikalarında da paradigmatik bir değişim yaşanmıştır. Uzun yıllar boyunca ekonomi paradigması bağlamında oluşturulan tütün politikaları yerini halk sağlığı paradigması çerçevesinde oluşturulan tütün kontrol politikalarına bırakmıştır.

3.2.2. Türkiye'de Tütün Kontrol Politikaları: Tütüne Halk Sağlığı Paradigmasından Bakmak

Türkiye'de tütün kullanımının başlamasında olduğu gibi tütün kullanımına yönelik önlemler de 17. yy. Osmanlı'sına kadar dayanmaktadır. Osmanlı'da tütün kullanımı 17. yy.'ın başlarında ortaya çıkmıştır. Tütün üretimi ve kullanımına yönelik ilk yasaklamalar ise tütünün Osmanlı'ya gelişinden birkaç yıl sonra I. Ahmet döneminde yapılmıştır. İlerleyen yıllarda IV. Murad döneminde ise yasakların kapsamı genişletilmiştir. Bu yasaklamalar sağlık temelli olmaktan ziyade ekonomik ve sosyal nedenlere dayanmıştır. Tütünün geleneksel üretim faaliyetini bozduğu ve aylaklığa sebep olarak insanların işlerinden geri kalmasına sebep olması yasaklama nedenlerine örnek olarak verilebilir. Ancak, tütün içmesi nedeniyle sürgüne gönderilen kadı Bahai Mehmed Efendi IV. Murad'ın ölümünden sonra şeyhülislam olmuş ve 1649 yılında tütün hakkında içiminin dini yönden hiçbir sakıncasının olmadığına dair fetva vermiştir. Bu fetva ile birlikte yasaklarda gevşeme yaşanmıştır.[521]

17. yy.'dan 19. yy.'ın son çeyreğine kadar tütün üretimi ve kullanımını önleyici herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. 1872 yılında ise demir yolları taşıtlarında tütün içimini kısıtlayıcı bir nizamname çıkarılmıştır.[522] "Rumeli Demiryollarının Umur-u Nakliyesi Hakkında Nizamnamesi" dünyada tütün kontrolü amacıyla yapılmış ilk hukuki düzenleme olarak bilinmektedir.[523] Nizamname'nin 22. maddesinde demir yolu

[521] Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, *Tütün Bağımlılığı ile Mücadele El Kitabı (Hekimler için)* (Ankara:Sağlık Bakanlığı, 2010), 27-28; Yılmaz, "Tütün," 1.
[522] "Rumeli Demiryollarının Umur-u Nakliyesi Hakkında Nizamname," T.C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 26, 2024, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/0.1.2.pdf.
[523] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 36.

taşıtlarında tütün içimi diğer yolcuların iznine bağlanmış ve taşıtlarda tütün içimi için özel bir bölme var ise buranın dışında tütün içilemeyeceği ifade edilmiştir.[524]

Cumhuriyet döneminin başlarında tütün kontrolü amacıyla Kırklareli Mebusu Doktor Fuat Bey tarafından bir kanun teklifi sunulmuştur.[525] Kanun teklifinin gerekçesinde şu ifadeler yer almaktadır: İçki ve tütünün vücuda zarar verdiği, çocukların zararını anlayamadan içki ve tütüne bağımlı olduğu ve daha sonra bırakamadığı nedenleriyle bu kanun teklifinin ergenlik çağındaki çocukların sağlığının korunması amacıyla verildiği ifade edilmiştir. Kanun maddelerinde ise çocukların içki ve sigara içmesinin yasaklanması, 18 yaşından küçüklere bu ürünlerin satışının yasaklanması, satanlara ceza verilmesi gibi hükümler yer almaktadır. Ancak, 1926 yılında verilen bu kanun teklifi görüşülemeden kadük kalmıştır. Doktor Fuat Bey 1929 yılında kanun teklifini yenilemiş fakat komisyon tarafından reddedilmiştir.[526] Bu kanun teklifleri sonrasında ise 1986 yılına kadar tütün kontrolüne dair herhangi bir siyasi adım atılmamıştır. Yalnızca dördüncü kalkınma planında sigara paketlerinin üzerine sağlık uyarı yazıları konulacağı belirtilmiş ancak bu konuda herhangi bir girişimde bulunulmamıştır.[527]

1986 yılında ise Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) İstanbul Milletvekili Reşit Ülker ve dört arkadaşı sigaranın zararlarının önlenmesine dair kanun teklifi sunmuşlardır. Teklif gerekçesinde sigara ve sigara dumanına maruz kalmanın ciddi sağlık sorunlarına sebep olduğu ve bu nedenle önlem alınması gerektiği ifade edilmiştir.[528] Bu kanun teklifi adalet komisyonunda görüşülmüş ancak Meclis Genel Kurulu'nda herhangi bir işlem yapılmaması nedeniyle kadük kalmıştır.[529] 1989 yılında tütün kontrolüne yönelik olarak biri Sosyal Demokrat Halkçı Parti (SDHP) Adana Milletvekili Cüneyt Canver[530] diğeri

[524] T.C. Resmi Gazete, "Rumeli Demiryollarının Umur-u Nakliyesi Hakkında Nizamname," Madde 22.
[525] "Teklifler," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 26, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=60&sayfa_no_son=60&sayfa_no=60&v_meclis=1&v_donem=2&v_yasama_yili=&v_cilt=28&v_birlesim=015.
[526] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 62-63.
[527] Devlet Planlama Teşkilatı, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*, 501.
[528] "Sigaranın Zararlarının Önlenmesi İçin 6 Mayıs 1930 Gün ve 1593 Sayılı Genel Sağlık Yasasına '(Umumî Hıfzıssıhha Kanununa) Kimi Maddeler Eklenmesine İlişkin Yasa Önerisi," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi, Mart 26, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c055/tbmm18055062ss0286.pdf.
[529] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 70.
[530] "1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 26, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c055/tbmm18055062ss0286.pdf.

Anavatan Partisi (ANAP) İstanbul Milletvekili Bülent Akarcalı ve 40 arkadaşı[531] tarafından olmak üzere iki ayrı kanun teklifi sunulmuştur. Bunların yanında Reşit Ülker de 1986 yılında yapmış olduğu kanun teklifini 1989 yılında yenileyerek Meclis Başkanlığı'na tekrar sunmuştur.[532] Bütün kanun tekliflarinin ortak gerekçesi sigaranın halk sağlığına olan zararları hakkındaydı. Daha kapsamlı olması nedeniyle Bülent Akarcalı ve arkadaşlarının sunduğu kanun teklifi esas alınmış ve teklif komisyon tarafından aynen kabul edilmiştir.[533] Bu kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yapılan görüşmeler neticesinde 9.1.1991 tarihinde kanunlaştırılmıştır (3694 sayılı Kanun). Ancak Kanun, Cumhurbaşkanı Turgut Özal tarafından onaylanmamış ve yeniden görüşülmek üzere Meclis'e geri gönderilmiştir.[534]

1992 yılında Refah Partisi (RP) Tokat Milletvekili Ahmet Feyzi İnceöz ve 40 arkadaşı tarafından 3694 sayılı Kanun'a benzer mahiyette yeni bir kanun teklifi sunulmuştur. Teklif'in Adalet Komisyonu'nda görüşmeleri tamamlanarak Genel Kurul'a sevk edilmiş ancak 19. Dönem boyunca Meclis'te görüşülmeyerek kadük kalmıştır.[535] 1996 yılında yine Ahmet Feyzi İnceöz ve 22 arkadaşı tütün ve tütün mamülleri kullanımının önlenmesine dair yeni bir kanun teklifi sunmuşlardır. Bu teklif, 7.11.1996 yılında Genel Kurul'da 4207 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir.[536] 26.11.1996 yılında Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[537]

4207 sayılı Kanun Türkiye'deki tütün kontrol politikaları açısından önemlidir. Ancak diğer taraftan 2008 yılında oluşturulan MPOWER politika paketiyle karşılaştırıldığında

[531] "Sigara, Tütün ve Tütün Mamullerinin Zararlı Alışkanlıklarından Koruma Kanunu Teklifi," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 26, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c055/tbmm18055062ss0286.pdf.
[532] Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Sigaranın Zararlarının Önlenmesi İçin 6 Mayıs 1930 Gün ve 1593 Sayılı Genel Sağlık Yasasına '(Umumî Hıfzıssıhha Kanununa) Kimi Maddeler Eklenmesine İlişkin Yasa Önerisi."
[533] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 90-91.
[534] "Tütün ve Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi, Mart 26, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403694.pdf.
[535] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 127.
[536] "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 26, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc080/kanuntbmmc080/kanuntbmmc08004207.pdf.
[537] "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun," T.C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 26, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22829.pdf.

daha dar kapsamlı bir düzenleme olduğu görülmektedir. Ahmet Feyzi İnceöz Kanun'u dar kapsamlı tutmalarının nedenini şu şekilde açıklamıştır:[538]

> *"...Nihayet Meclis'in Adalet Komisyonu'nda görüşmeler başladı. Adalet Komisyonu'nda 'Ancak 5 kişi olunca sigara içilmeyecek.' gibi sınırlamalar getirildi. Çok tartışmalar oldu. Bazı üyelerin kahvehanelerde dahi sigara içilmemesi önerilerine ben itiraz ettim. Zira toplumu alıştırmadan yapılırsa baştan bu kanunu kadük hale getirebilme tehlikesi vardı. Ben Allah'ın kullarının zafiyetini bildim için içkiyi üç aşamada tamamen yasakladığını hatırlatırdım. Zira tütün tiryakiliği alkolden kat be kat insanı daha fazla esir almıştır. Bir tıp hocamız bize "Sigara tiryakiliği öyle bir beladır ki, hanımlarını rahat boşarlar ama sigarayı boşayamazlar." derdi inanmazdık. Pratikteki uygulamalar da bunu göstermektedir. Onun için kanunu yumuşak geçişli yapalım diye komisyon üyelerini ikna etmeye çalışmıştım. Başarılı da olduk..."*

Bu çerçevede, toplum farkındalığının yükselmesi için insanlara zaman tanımak ve keskin bir değişimin toplumda oluşturacağı muhalefeti engellemek amacıyla Kanun dar kapsamlı tutulmuştur. 4207 sayılı Kanun'da bazı kapalı mekanlarda (sağlık, eğitim-öğretim ve kültür hizmeti veren yerler, toplu taşıma araçları, kamu kurum ve kuruluşlarında beş ve beşten fazla kişinin olduğu yerlerde) tütün ve tütün mamullerinin tüketilmesi, tütün ve tütün mamullerinin reklam, tanıtım ve promosyonlarının yapılması, 18 yaşından küçüklere sigara satılması yasaklanmıştır. Bunların da yanında, bu ürünlerin paketlerinin üzerine sağlık uyarılarının yazılması gerektiği, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) ve özel televizyolarda bu ürünlerin sağlık açısından sakıncalarına yönelik yayınlar yapılacağı hükme bağlanmıştır. Bu yasaklara uymayanlara da adli ve idari para cezalarının uygulanacağı Kanun'da yer almıştır.[539]

[538] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 186-187.
[539] T.C. Resmi Gazete, "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun."

Kanun'la getirilen yasaklar ve gereklilikler kısmen uygulanabilmiştir. Bunun Kanun'un uygulanmasına yönelik genelge, yönetmelik, yönerge vb. düzenlemelerin yapılmamış olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Diğer bir ifadeyle, politika yapıcılar sadece kanun çıkarmakla yetinmiş ve yasanın uygulanması için gerekli olan detaylara dair herhangi bir adım atmamıştır. Bundan dolayı tütün kontrolünde ciddi aksamalar yaşanmıştır. Örneğin, adli ve idari para cezaları uygulanmamıştır. Yine Kanun'da "beş ve beşten fazla kişinin bulunduğu ortamda sigara içilmesinin yasak olduğu" ifadesinin yer alması Kanun'un toplu yaşam alanlarında kolaylıkla ihlal edilmesine sebep olmuştur.[540] Kanun'un uygulanmamasıyla bağlantılı olarak Milliyetçi Hareket Partisi milletvekili Erkan Akçay 2008 yılında tütün kontrol kanununun TBMM görüşmelerinde şunları söylemiştir:[541]

> *"...Değerli milletvekilleri, bir ihtiyaçtan doğan kanunların yapımında dikkat edilmesi gereken en önemli husus, kanunun uygulanabilir nitelikte olması ve uygulanmasıdır. Bu açıdan baktığımızda, 7 Kasım 1996 tarihinde kabul edilen ve hâlen yürürlükte olan 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun'un amacına ulaşamadığı hepimizin malumudur. On bir yıldır yürürlükte bulunan 4207 sayılı Kanun'un, bırakın cezai yaptırım uygulamasını, bazı basit uygulamalar dahi bu Kanun çerçevesinde yerine getirilememiştir..."*

Tütün kontrol politikalarında asıl değişim DSÖ tarafından oluşturulan TKÇS'nin Türkiye tarafından imzalanması ve TBMM'nin de onaylamasıyla birlikte başlamıştır. TKÇS, Türkiye adına Sağlık Bakanı Recep Akdağ tarafından 28 Nisan 2004 tarihinde imzalanmıştır. Ardından 25.11.2004 tarihinde TBMM tarafından onaylanarak

[540] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 188-189.
[541] "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi, Mayıs 19, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=312&sayfa_no_son=320&sayfa_no=314&v_meclis=1&v_donem=23&v_yasama_yili=&v_cilt=11&v_birlesim=045.

kanunlaştırılmıştır. 30.11.2004 tarihinde ise Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[542]

TKÇS'nin Türkiye'de yürürlüğe girmesinin ardından atılan ilk resmi adım başbakanlık genelgesinin yayınlanmasıyla gerçekleştirilmiştir. 7 Ekim 2006 yılında Resmi Gazete'de yayınlanan başbakanlık genelgesiyle 2008-2012 yılları arasında uygulanacak olan Ulusal Tütün Kontrol Programı (UTKP) ilan edilmiştir.[543] Genelge'de Ulusal Program'ın ilgili bakanlıklar, sivil toplum örgütleri ve üniversitelerin işbirliğiyle hazırlandığı ve tütün kontrol politikalarına dair strateji ve hedeflerin ortaya konduğu ve bunların uygulanmasından sorumlu kamu kurumlarının belirlendiği ifade edilmiştir. Genelge'de tütün ve tütün ürünlerinin sağlığa olan zararlarına dair halkın bilgilendirilmesi, bu ürünlere yönelik uygulanacak fiyat ve vergilendirme politikaları, bu ürünlerin reklam, tanıtım, promosyon ve sponsorluk faaliyetlerinin engellenmesi, insanların pasif içicilikten korunması, gençlerin bu ürünlere ulaşabilirliğinin önüne geçilmesi hakkında strateji ve hedefler belirtilmiştir.[544] Kısacası, Ulusal Program ile tütün kontrol politikalarında izlenecek yol haritası detaylı bir şekilde ortaya konmuştur.

Türkiye'nin TKÇS ve buna bağlı olarak oluşturulan UTKP bağlamında 4207 sayılı Kanun'da değişikliğe gitmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu doğrultuda, Adalet ve Kalkınma Partisi Trabzon Milletvekili ve TBMM Sağlık Komisyonu Başkanı Cevdet Erdöl tarafından 4207 sayılı Kanun'da değişiklik yapacak yeni bir teklif hazırlanarak 7.9.2007 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuştur.[545] 5727 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 3 Ocak 2008 tarihinde TBMM'de kanunlaştırılmış ve 19 Ocak 2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[546] Böylece hem UTKP hem de yeni yasayla tütün kontrol politikalarında köklü bir değişim gerçekleştirilmiştir.

---

[542] "Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 27, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc089/kanuntbmmc089/kanuntbmmc08905261.pdf.

[543] Sağlık Bakanlığı, *Ulusal Tütün Kontrol Programı ve Eylem Planı 2008-2012* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2006).

[544] "Ulusal Tütün Kontrol Programı ile İlgili Başbakanlık Genelgesi," T.C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 27, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061007-8.htm.

[545] Osman Elbek, "Tütün Kontrolünde Ulusal Mevzuat," içinde *Tütün ve Tütün Kontrolü*, ed. Zeynep Ayfer Aytemur, Şule Akçay ve Osman Elbek (İstanbul: Toraks Kitapları, 2010), 57.

[546] "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mart 27, 2024,

Türkiye, tütün kontrol politikalarını ve buna yönelik ulusal mevzuatını TKÇS çerçevesinde oluşturmuştur. TKÇS tütüne dair tüm alanları düzenleyen bir kurumdur. Bunun yanında, DSÖ'nün TKÇS ile ulaşmak istediği asıl hedef tütün ve tütün ürünlerine olan talebin azalmasını sağlamaktır. Dolayısıyla DSÖ'nün devletlerden de öncelikle uygulamaya konması istediği ve tütün kontrol politikalarının can alıcı noktası olarak gördüğü mesele TKÇS'nin de ikinci bölümünü oluşturan "tütün talebinin azaltılması" konusudur. MPOWER politika paketi de bu anlayış çerçevesinde oluşturulmuştur. Nitekim DSÖ, ülkelerin tütün kontrol politikalarını MPOWER ilkeleri kapsamında takip etmekte ve buna yönelik olarak hazırladığı raporlar çerçevesinde değerlendirmektedir.[547] Bu bağlamda, Türkiye'de tütün kontrol politikalarına yönelik oluşturulan ulusal mevzuat MPOWER ilkeleri kapsamında anlatılacaktır.

MPOWER politika paketinin ilk ilkesi tütün kullanım sıklığının düzenli araştırmalarla takip edilmesidir (Monitor). Bu ilkenin temel amacı, ülkelerdeki tütün ürünleri kullanım yaygınlığının tespit edilerek tütün kontrol politikalarının daha etkin hayata geçirilmesi ve uygulanmasını sağlamaktır.[548] Bu amaçla ülkemizde DSÖ, Sağlık Bakanlığı ve TÜİK işbirliğinde Küresel Yetişkin Tütün Araştırmaları ve Küresel Gençlik Tütün Araştırmaları yapılmaktadır. Bunun yanında TÜİK, 2010 yılı itibariyle düzenli bir şekilde iki veya üç senelik aralıklarla Türkiye'de tütün ürünleri kullanım yaygınlığını tespit etmeye yönelik sağlık araştırmaları yapmaktadır. Bu araştırmaların detayları "Türkiye'de Tütün Ürünleri Kullanımının Yaygınlığı" başlığında anlatılmıştır.

İkinci ilke, insanları pasif maruziyetten korumaktır (Protect). 4207 sayılı Kanun'un 3. maddesi kapsamında yapılan yeni düzenlemeyle özel konutlar (evler) hariç tüm kapalı

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc092/kanuntbmmc092/kanuntbmmc09205727.pdf.

[547] World Health Organization, *WHO Report on The Global Tobacco Epidemic, 2009: Implementing Smoke-free Environments* (Geneva: World Health Organization, 2009); World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2015: Raising Taxes on Tobacco* (Geneva: World Health Organization, 2015); World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2017: Monitoring tobacco use and Prevention Policies* (Geneva: World Health Organization, 2017); World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2019: Offer Help to Quit Tobacco Use* (Geneva: World Health Organization, 2019); World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2021: Addressing New and Emerging Products* (Geneva: World Health Organization, 2021); World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2023: Protect People from Tobacco Smoke* (Geneva: World Health Organization, 2023).

[548] Peyman Altan, "Ulusal Tütün Kontrol Programı ve DSÖ TKÇS ve MPOWER Kriterlerinin Uygulanma Süreci," içinde *Tütün ve Tütün Ürünlerinin Kullanımının Önlenmesi, Kontrolü ve Tedavis*i, ed. Cevdet Erdöl ve Toker Ergüder (Ankara: Sağlık Bilimleri Üniversitesi Yayınları, 2021), 53.

mekanlarda ve tüm toplu taşıma araçlarında tütün ürünleri içilmesi yasaklanmıştır. Burada, lokanta, kahvehane, kafeterya, birahane gibi eğlence merkezlerinin de yasak kapsamına alınması pasif içiciliğin önlenmesi bakımından oldukça önemli bir gelişmedir. Bu mekanlarda tütün içimi yasağı 4207 sayılı Kanun'un uygulanması açısından da önemli bir yere sahip olan 16 Temmuz 2009 tarihli Başbakanlık Genelgesi'nin yayınlanmasıyla başlamıştır. Genelgeye göre lokanta, kahve, kafe, birahane gibi eğlence sektöründe hizmet veren tüm işletmelerde 19 Temmuz 2009 tarihinden itibaren tütün ürünleri kullanımı yasaklanmıştır.[549] Tütün kullanımı yasaklanan mekanlarda ve taşıtlarda, yasal düzenleme ve buna uymamanın cezai yaptırımlarını belirten uyarı levhalarının asılması zorunlu hale getirilmiştir.[550] 2013 yılında yapılan düzenlemeyle nargile ve elektronik sigaranın önüne geçmek amacıyla "Tütün içermeyen ancak tütün mamulünü taklit eder tarzda kullanılan her türlü nargile ve sigara, tütün ürünü kabul edilir." maddesi kanunlaştırılmıştır. Aynı zamanda, ilgili müesseselerin bu maddeyi üçüncü kez ihlal etmeleri durumunda iş yerlerinin "10 günden bir aya kadar kapatılır" hükmü getirilmiştir.[551]

Pasif içiciliği önlemeye yönelik yapılan düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için de güçlü bir denetim mekanizması geliştirilmiştir. İlk olarak ülke genelinde kamu görevlilerinden oluşan 1500 denetim ekibi kuruldu. Daha sonra hem denetim mekanizmasının hem de ekiplerin daha hızlı, aktif ve etkin çalışabilmesi için Dumansız Hava Sahası Denetim Sistemi (DHSDS) oluşturuldu. Bu sistemin amacı, 4207 sayılı Kanun'a aykırı davranışların ALO 184 hattı aracılığıyla ihbar ve şikayet şeklinde Sağlık Bakanlığı'na iletilmesini sağlamaktır. Bu sistemle birlikte ekiplerin sahada yaptığı kontrollerin yanına vatandaşların ihbar ve şikayetleri de eklenerek denetim mekanizması güçlendirildi. DHSDS kurulduktan bir süre sonra Sağlık Bakanlığı ve Türkiye Yeşilay Cemiyeti işbirliğiyle geliştirilen Yeşil Dedektör mobil uygulması bu sisteme entegre edildi. Böylece ihbar ve şikayette bulunmak daha kolay ve etkin hale getirildi.[552]

---

[549] "4207 Sayılı Kanun Hükümlerinin Uygulanması ile İlgili 2009/13 Sayılı Başbakanlık Genelgesi," T:C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 28, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090716-9.htm.

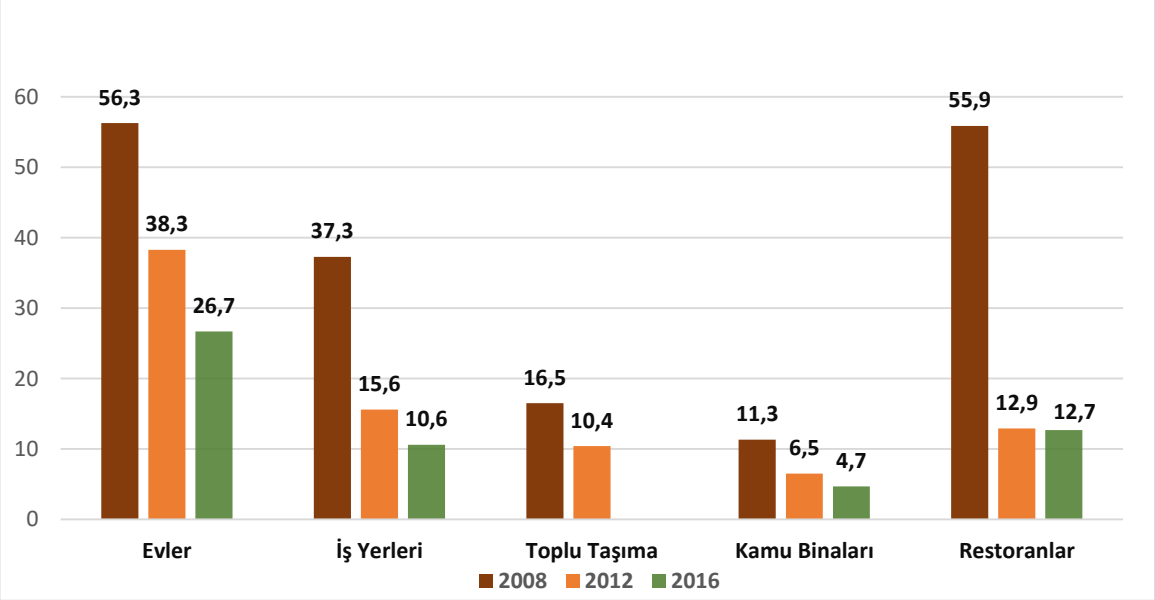
[550] Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun."

[551] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 19.

[552] "Havanı Koru, Dumansız Hava Sahası," Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, Erişim Tarihi Mart 28, 2024, https://havanikoru.saglik.gov.tr/hakkimizi-koruyalim.html.

Diğer bir denetim mekanizması, periyodik olarak gerçekleştirilen iller ve ilçeler arası çapraz denetimdir. Bu mekanizmanın amacı, denetim görevlilerinin denetim bölgelerinde zamanla tanınması ve baskılara maruz kalması gibi sorunlar nedeniyle ortaya çıkabilecek aksaklıkların önüne geçmektir. İlk kez 2016 yılında uygulanmaya başlayan bu mekanizmada kolluk kuvvetleri de yer almakta ve ekipler 24 saat boyunca ihlal riskinin yüksek olduğu her türlü eğlence mekanında denetimler gerçekleştirmektedir. Farklı mekanizmalar vasıtasıyla oluşturulan denetim sistemi sayesinde 19 Temmuz 2009-31 Mayıs 2023 tarihleri arasında 34.007.390 denetim gerçekleştirilmiş ve 575.202.025 TL idari para cezası uygulanmıştır.[553]

Şekil 11: 2008, 2012 ve 2016 Yıllarında Çeşitli Mekanlarda Pasif İçiciliğe Maruz Kalma Oranları



Kaynak: "GATS Global Adult Tobacco Survey Comparison Fact Sheet Turkey 2008 & 2012," World Health Organization, Erişim Tarihi Mart 29, 2024, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/turkey/gatsturkey2008v2012_comparisonfactsheet_8may2013_cdc-cleared_tag508_fixed.pdf?sfvrsn=34e796fa_1&download=true; "GATS (Global Adult Tobacco Survey) Fact Sheet, Turkey 2016," World Health Organization, Erişim Tarihi Mart 29, 2024, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data reporting/turkey/gats_turkey_2016_factsheet.pdf?sfvrsn=76cef6b4_1&download=true.

[553] Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, "Havanı Koru, Dumansız Hava Sahası."

Kurulan denetim mekanizmasıyla 4207 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinin etkin bir şekilde uygulanması sağlanmıştır. Tütün kontrol politikalarının kararlılıkla uygulanması neticesinde pasif içiciliğin önlenmesi konusunda kaydedilen ilerleme, araştırma sonuçlarına da yansımıştır. DSÖ, 2008 ve 2012 yıllarını karşılaştırmalı olarak analiz eden araştırmasında Türkiye'de pasif içiciliğin önemli ölçüde azaldığını tespit etmiştir (Şekil 11).

2016 yılında yapılan araştırmada toplu taşımalar hakkında herhangi bir veri yer almazken, taksilerde pasif içiciliğe dair veri paylaşılmış ve %16 olarak tespit edilmiştir. 2016'da olan ancak 2008 ve 2012'de yer almayan farklı mekan verileri de mevcuttur. Buna göre, kafeler, kahve dükkanları ve çay evleri/ocaklarında tütün ürünleri dumanına maruz kalma oranı %28'dir. Şekil 9'da dikkat çekilmesi gereken diğer bir husus, evlerde azalan pasif içicilik oranıdır. 2008 yılında yapılan kanun değişikliğinde tütün ürünleri kullanımının yasak olduğu kapalı mekanlarda özel evler hariç tutulmuştur. 2016 yılına gelindiğinde ise evlerde pasif içicilik oranında ciddi bir düşüş yaşandığı görülmektedir. Bundan dolayı, vatandaşların tütün ve tütün mamullerinin sağlığa olan zararları konusunda giderek daha çok bilinçlendiği yorumu yapılabilir

Üçüncü ilke, tütün ve tütün ürünlerini bırakmak isteyenlere yardımcı olunmasıdır (Offer). Her ülke tütün ürünleri kullanımını bırakmak ve bağımlılıktan kurtulmak için gerekli tedavi yöntemlerini uygulamakla yükümlüdür. Türkiye de bu yükümlülük çerçevesinde vatandaşların tütün ürünleri kullanımı bırakmalarını yardımcı olmak amacıyla farklı yöntemler uygulamaktadır. Türkiye tütün ürünlerini bırakma konusunda vatandaşlara sigara bırakma poliklinikleri, ALO 171 sigara bırakma hattı ve ALO 171 sigara bırakma danışma web sitesi aracılığıyla gerekli destekleri sağlamaktadır.[554] Bu hizmetler, 23 Kasım 2011 tarihinde yayınlanan "Tütün Bağımlılığı Tedavi ve Eğitim Birimleri Hakkındaki Yönetmelik" kapsamında yürütülmektedir.[555]

[554] Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, "Havanı Koru, Dumansız Hava Sahası."
[555] "Tütün Bağımlılığı Tedavi ve Eğitim Birimleri Hakkındaki Yönetmelik," T.C. Resmi Gazete, Erişim tarihi, Mart 30, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111123-1.htm.

Sigara bırakma polikliniklerinin sayısı 2009 yılında 69 iken, 2022 yılında 459'a yükselmiştir. Bu polikliniklerde 01 Ocak 2009-31 Mayıs 2023 tarihleri arasında 3.485.516 tütün ve tütün ürünleri bağımlısı kişiye muayene yapılmıştır. Bu kişilere davranış tedavisi, nikotin bandı, ilaç tedavisi gibi çeşitli yöntemler uygulanarak bağımlılıktan kurtulmaları konusunda destek sağlanmıştır. Örneğin, 31 Mayıs 2023 tarihine kadar 1.370.391 kişi ilaç tedavisinden yararlanmıştır. ALO 171 sigarayı bırakma hattı 2010 yılından bu yana hizmet vermekte ve günde ortalama 3.000 çağrı almaktadır. Web sitesi ise 2016 yılından beri hizmet vermektedir. Site, 31 Mayıs 2023 tarihine kadar 6.254.537 kişi tarafından ziyaret edilmiştir.[556] Devlet desteği alarak tütün ürünlerini bırakan kişilerin oranı yapılan araştırmalarla ortaya konmuştur. Bu çalışmalar çerçevesinde bırakma hizmeti alan kişilerin %35-40'ının tütün ürünlerini bırakmayı başarabildiği tespit edilmiştir.[557]

Dördüncü ilke, tütün ürünlerinin zararları konusunda toplumun bilinçlendirilmesi ve uyarılmasıdır (Warn). Bu konu 2008 yılında yürürlüğe giren Kanun'la detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Kanun'la TRT ve özel televizyon kuruluşları ve radyolara tütün ürünlerinin sağlığa olan zararları konusunda toplumu bilgilendirici yayınlar yapma zorunluluğu getirilmiştir. Bu çerçevede, "Dumansız hava sahası" ve "Havanı koru" sloganlarıyla medya kampanyası başlatılmıştır. Medya kampanyasına toplumun her kesiminden bireyler, siyasetçiler, sanatçılar, sporcular gibi rol-model konumunda olan kişiler dahil edilerek kampanyanın etkisi güçlendirilmeye çalışılmıştır. Kampanya için kamu spotları, afişler, broşürler vb. hazırlanmıştır. Medya kampanyası dört fazdan oluşmuştur. Birinci fazda, Tütün Kontrol Kanunu'na yönelik farkındalık oluşturmak ve Kanun hükümlerine uyumu sağlamaya yönelik bir kampanya yürütülmüştür. İkinci fazda, pasif içiciliğin zararları ve önlenmesine yönelik; üçüncü fazda, sigarayı bırakmanın önemi ve sağlık sorunlarına bağlı olarak sigarayı bırakanların hikayelerini anlatmaya yönelik; dördüncü fazda ise sigarayı bırakan gerçek kişilerin hikayelerini anlatmaya yönelik bir medya kampanyası sürdürülmüştür. Bunların yanında, tütün ürünlerinin

[556] Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, "Havanı Koru, Dumansız Hava Sahası."

[557] Derya Kocakaya, Hatice Şenol, Sezer Aslan, Ahmed Mahmud Çırakoğlu, Merve Nur Çakır Fidan, Hatice Telci, Mehmet Zahid Çetinkaya, Şehnaz Olgun Yıldızeli, Ayşe Nilüfer Özaydın ve Berrin Ceyhan, "Sigara Bırakma Polikliniğine Başvuran Bireylerde Tedavi Başarısını Etkileyen Faktörler," *Bağımlılık Dergisi* 23, no. 1 (2022), 69-77; Fatih Uzer ve Ruşen Uzun, "Sigara Bırakma Polikliniğine Başvuran Kişilerin Genel Sağlık Durumları ve Sigara Bırakma Oranları," *Akdeniz Tıp Dergisi* 6, no. 1 (2020), 100-105; Zehra Yaşar, Özlem Kar Kurt, Fahrettin Talay ve Aysel Kargı, "Bir Yıllık Sigara Bırakma Poliklinik Sonuçlarımız: Sigara Bırakmada Etkili Olan Faktörler," *Solunum* 16, no. 2 (2014), 99-104.

sağlığa olan zararları ve bu konuda yapılan çalışmalar hakkında toplumu bilgilendirmek amacıyla 2013 yılında "havanikoru.org" web sitesi açılmıştır. Web Sitesi'nde paylaşılan güncel verilere göre Site 31 Mayıs 2023'e kadar 2.110.833 kişi tarafından ziyaret edilmiştir.[558]

Toplumun bilinçlendirilmesi ve uyarılması konusunda yapılan diğer bir önemli düzenleme tütün ürünleri paketleri hakkındadır. Buna göre, bu ürünlerin paketlerinin bir yüzünün %40'ından diğer yüzünde %30'undan az olmamak üzere tütün ürünlerinin sağlığa olan zararları hakkında mesajlar konulması zorunlu hale getirilmiştir. Aralık 2009 tarihinde ise Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulu kararı çerçevesinde sigara paketlerinin %65'ini kaplayacak şekilde resimli sağlık uyarıları uygulamasına geçilmiştir.[559] 2012 yılında 6354 sayılı Kanun'la yapılan düzenlemeyle tütün ürünleri paketleri ve nargile şişeleri üzerine en az %65'ini kaplayacak şekilde sağlık uyarılarının konulması zorunluluğu getirildi.[560] 2018 yılında yapılan düzenlemeyle uyarı yazılarının paket yüzeylerinin en az %85'ini kaplayacak şekilde olma şartı getirildi.[561] Ayrıca, tütün ürünleri tüketiminin yasak olduğu mekanlarda ve satışının serbest olduğu yerlerde gerekli sağlık ve yasal uyarılarının asılması zorunlu hale getirildi.[562]

Beşinci ilke, tütün ürünlerinin reklam ve tanıtım faaliyetlerinin önlenmesidir (Enforce). 2008 yılında Kanun'la yapılan düzenlemeyle tütün ürünlerinin her türlü reklam, tanıtım, kampanya ve sponsorluk faaliyetleri yasaklanmıştır. Bu kapsamda, tütün şirketleri isim, marka, logo vb. kullanarak etkinliklere ismini veremez, herhangi bir eşya veya firma araçları üzerine tanınmasını sağlayacak şekilde yerleştiremez ve bu tür eşyaları hediye, promosyon veya eşantiyon adı altında bedava veya yardım olarak veremez.[563] 2018

[558] Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, "Havanı Koru, Dumansız Hava Sahası."; "Sigarayı Bırak Hayatı Bırakma Kamu Spotu (4207 Sayılı Kanun Kapsamında)," Sağlık Bakanlığı Sağlığın Geliştirilmesi Genel Müdürlüğü, Erişim Tarihi Mart 31, 2024, https://sggm.saglik.gov.tr/TR-13220/sigarayi-birak-hayati-birakma-kamu-spotu-4207-sayili-kanun-kapsaminda.html.

[559] "Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulunun 16/12/2009 Tarihli ve 5168 Sayılı Kararı," T.C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 31, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/12/20091231-18.htm.

[560] "Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun," T.C. Tesmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 31, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120712-12.htm.

[561] "Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun," T.C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Mart 31, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/12/20181205-8.htm.

[562] Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun."

[563] Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun."

yılında tütün şirketlerinin markalarının tanıtımının önüne geçmek ve özendiriciliğini azaltmak amacıyla düz paket uygulamasına geçildi. Böylece, tütün şirketleri renkli paket üzerinde renkli harflerle yazılı marka isimlerinin ve logolarının bulunduğu paketler üretemeyecekti. Bunun yerine, tüm marka paketlerinin tek bir renk olduğu, marka logolarının yer almadığı ve marka isimlerinin aynı karakterlerle yazıldığı düz ve standart paket şeklinde piyasaya arz edebilmektedir. Bunlarla birlikte, radyo ve televizyon programlarında ya da televizyonda yayınlanan film, dizi, reklam ve tanıtım filmleri ve kliplerde tütün ürünlerine ve görüntürlerine yer verilemez. Ayrıca, ne amaçla olursa olsun basın yayın organlarına ilan verilemez.[564] 2018 yılında yapılan düzenlemeyle sinema ve tiyatrolarda gösterilen eserler, internet, sosyal medya ve buna benzer ortamlar yasak kapsamına dahil edilmiştir.[565]

Altıncı ve son ilke, tütün ürünleri vergilerinin artırılması (Raise) politikasının izlenmesidir. DSÖ, vergi artırımını gençlerde ve yetişkinlerde tütün ürünleri kullanımının azaltılması ve kontrol altına alınmasındaki en önemli ve etkili araç olarak görmektedir. DSÖ'ye göre diğer tütün kontrol önlemleri tüketim üzerinde dolaylı bir etkiye sahipken, tüketim vergisi artışları doğrudan bir etkiye sahiptir.[566] DSÖ, ülkelerden vergi artışlarının enflasyonla birlikte düzenlenerek tüketici alım gücünden daha hızlı artırılmasını talep etmektedir.[567] Bu doğrultuda, Türkiye de tütün ürünlerine yüksek vergi politikası uygulayan ülkelerden biridir. Türkiye'de tütün ürünlerinden alınan vergi, özel tüketim ve katma değer vergileri üzerinden oransal ve doğrudan Türk Lirası olarak alınan maktu vergilerden oluşmaktadır. Türkiye'de 2008 yılında sigaraya uygulanan toplam vergi %73,25 oranındadır.[568] Bu oran, 2012 yılında %80,25'e yükselmiştir. 2012 yılından günümüze kadar sigaralarda toplam vergi oranı %80'in altına düşmemiştir.[569] 5 Ocak

[564] Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun."
[565] T.C. Resmi Gazete, " Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun."
[566] World Health Organization, *WHO Technical Manual on Tobacco Tax Policy and Administration* (Geneva: World Health Organization, 2021), 3.
[567] World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: the MPOWER package*, 40-41.
[568] "Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları 2008," Gelir İdaresi Başkanlığı, Erişim Tarihi, Nisan 1, 2024,https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/02072008_3sayili.pdf.
[569] "Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları 2012," Gelir İdaresi Başkanlığı, Erişim Tarihi, Nisan 1, 2024,https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/22092012_3sayili.pdf;

2019 tarihinde %85,48'lik oranla en yüksek toplam vergi oranına ulaşılmıştır.[570] Daha sonraki yıllarda toplam vergi oranlarında azalmalar ve artmalar yaşanmıştır. 2024 yılı itibariyle sigaradan alınan toplam vergi oranı yaklaşık %83'tür.[571] 2023 yılı verilerine göre merkezi yönetim bütçesi vergi gelirlerinin %20,6'sı özel tüketim vergilerinden (ÖTV) oluşmaktadır. Tütün mamülleri üzerinden alınan ÖTV (%9,80), motorlu taşıtlar vergisi (%9,80) üzerinden alınan ÖTV'den sonra ikinci sırada yer almaktadır.[572]

Türkiye, MPOWER ilkelerinin DSÖ tarafından ortaya konmasıyla birlikte tütün kontrol politikalarını hızlı bir şekilde bu ilkeler çerçevesinde oluşturmaya başlamıştır. DSÖ'nün 2013 yılında hazırladığı MPOWER raporunda da bu konuya dikkat çekilmiştir. Rapora göre 2007 yılında bu ilkelerin 4 tanesini bile politikaya dönüştürübilen ülke olmamıştır. 2013 yılında ise dünyada MPOWER ilkelerini en üst düzeyde kamu politikası haline getiren tek ülke Türkiye olmuştur. Raporda bu ilerlemenin, Türk hükümetinin tütün kontrol konusundaki siyasi kararlılığının bir kanıtı olduğu belirtilmiştir. 2013 yılında Brezilya, İran ve Panama 6 ilkeden 4'ünü yerine getirebilmiştir. Bu dört ülke dışında bu seviyede politika oluşturan başka bir devlet olmamıştır.

2013 yılı raporuna göre MPOWER önlemlerini hayata geçirmede en çok ilerleme sağlayanlar düşük ve orta gelir grubundaki ülkeler olmuştur. Bunun nedeni, bu ülkelerin çoğunluğunda tütün ürünleri kullanımının diğer ülkere göre daha yaygın olmasıdır. Bu duruma bağlı olarak devletlerin bir an önce önlem almak istemesi, MPOWER ilkelerini daha hızlı benimsemelerini sağlamıştır. Ayrıca raporda Türkiye'de MPOWER ilkelerinin devreye girmesiyle birlikte tütün kullanım yaygınlığında ciddi bir düşüş yaşandığı da belirtilmiştir. Türkiye'de 2008 yılında tütün kullanım oranı %32,2'dir. Bu oran, 2012 yılında %27,1'e gerilemiştir. Bu oranlara göre Türkiye'de dört yıl içinde tütün kullanım

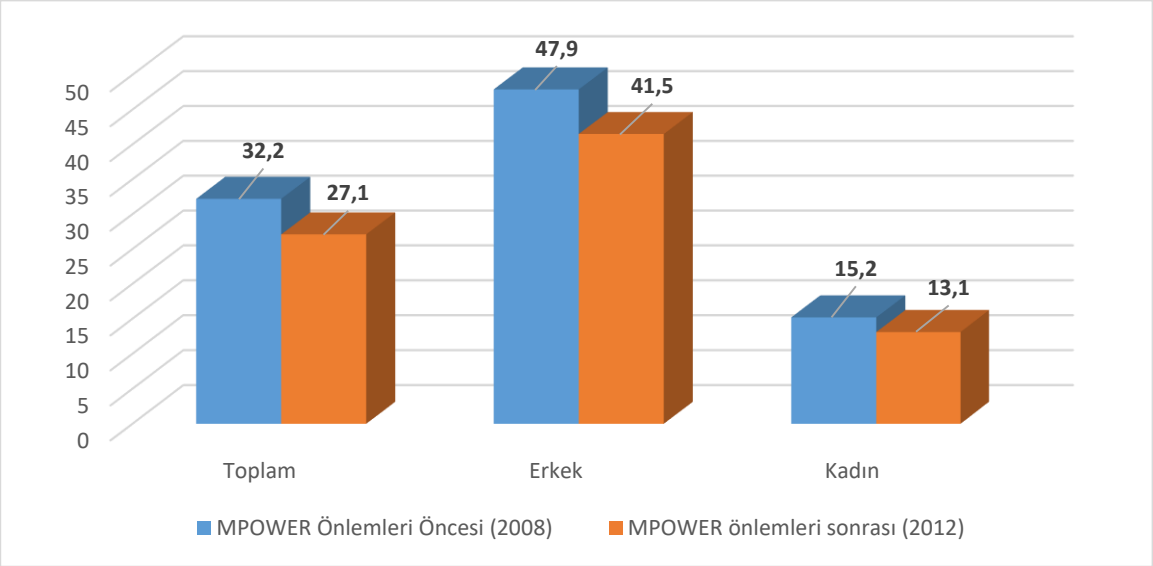
[570] "Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları 05.01.2019," Gelir İdaresi Başkanlığı, Erişim Tarihi, Nisan 1, 2024, https://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/05_01_2019_III_sayili_liste.pdf; Efza Evrengil, "Tütün Kontrolünde Vergi ve Fiyat Politikaları Üzerine Değerlendirme," içinde *Tütün Kontrolünde Güncel Tehditler*, ed. Elif Dağlı, Pınar Bostan ve Aslı Görek Dilektaşlı (Ankara: Toraks Kitapları, 2022), 148.

[571] "Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları 03.01.2024," Gelir İdaresi Başkanlığı, Erişim Tarihi, Nisan 1, 2024, https://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/03012024_III_sayili_liste.pdf; "Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar (Karar Sayısı: 7346)," T.C. Resmi Gazete, Erişim Tarihi Nisan 1, 2024, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/07/20230707-11.pdf.

[572] "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, 2023 Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri," Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Erişim Tarihi Nisan 1, 2024, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2024/03/Merkezi-Yonetim-Butce-Gelirleri-Ay-Ici-Tahsilatlari-Detay2-1.xls.

yaygınlığı %5 oranında düşmüştür. Bu düşüş, Türkiye'nin tütün kontrolündeki politika başarısının göstergelerinden biridir (Şekil 12).

Şekil 12: MPOWER Öncesi ve Sonrasında Tütün Kullanım Yaygınlığı



Kaynak: World Health Organization, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2013: Enforcing Bans on Tobacco Advertising, Promotion and Sponsorship* (Geneva: World Health Organization, 2013), 13-46.

3.3. Türkiye'de Tütün Politikalarından Tütün Kontrol Politikalarına Geçiş: Politika Değişiminin 'Fikirler' ve 'Çoklu Akımlar Kuramı' Perspektifinden Analizi

3.3.1. Fikirler: Politika Paradigmasının Değişimi

Birinci bölümde de belirtildiği gibi fikirler kavramı birçok anlama gelebilmektedir. Fikirlerin karşılık geldiği anlamlardan biri de politika paradigmasıdır. Politika paradigması, politika yapıcıların bir olayı, durumu veya sorunu tanımlama biçimini ya da bakış açısını oluşturan, bunlara yönelik politika amaçlarını ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılabilecek politika araçları türlerinin belirlenmesini sağlayan yol gösterici ilkeler veya politika sürecini yöneten çerçevelerdir.[573] Bu tanım bağlamında, politika paradigmasındaki değişim, politika amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlarda bir dönüşüm meydana getirerek kamu politikalarında değişimi

[573] Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," 279; John Hogan and Michael Howlett, "Introduction," in. *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, ed. John Hogan and Michael Howlett (London: Palgrave Macmillan, 2015), 3; Denis O'Sullivan, "The Concept of Policy Paradigm: Elaboration and Illumination," *The Journal of Educational Thought* 27, no. 3 (December, 1993), 246.

tetikleyebilmektedir.[574] Tütün ve tütün ürünleri ve bunların kullanımıyla ilgili oluşturulan politikalar da bu tarz bir değişimin en güzel örneklerinden biridir.

Türkiye'de tütün politikaları ve tütün kontrol politikaları farklı paradigmaların sonuçları olarak ortaya çıkmışlardır. Türkiye'nin tütüne yönelik paradigma ve politikaları daha önce de belirtildiği gibi Osmanlı Devleti'nden devralınmış bir mirastır. İlk çıktığı zamanlarda yasaklanmaya çalışılmış olsa da Osmanlı'nın tarıma dayalı bir ekonomiye sahip olması, tütünün hem iç hem de dış talep açısından çok fazla rağbet görmesi ve Osmanlı'da yetiştirilen tütünün dünya çapında "Türk Tütünü" olarak ün kazanması kaçınılmaz olarak devletin tütüne özel bir önem vermesini sağlamıştır. Osmanlı'da tütün, çiftçiye kazandıran, yeni meslek kolları ve esnafların oluşumunu sağlayan ve buna bağlı olarak istihdam imkanı sunan ve önemli bir ihracat ürünü olarak ciddi miktarlarda gelir getiren ekonomik ve ticari bir meta olarak görülmüştür. Bunlardan dolayı, Osmanlı'da özellikle dini açıdan sürekli bir tartışma konusu olmasına rağmen devlete sağladığı ekonomik kazanç nedeniyle tütünün üretim ve ticaretine geliştirilerek devam edilmiştir. Bu bağlamda Osmanlı'da tütün, ekonomi paradigması perspektifinden değerlendirilen ve bu düşünce temelinde politika oluşturulan bir üründür.

Tütün, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kurulmasından sonra da aynı paradigma çerçevesinde değerlendirilmeye devam etmiştir. Aynı paradigma ve politikaların sürdürülmesinin Osmanlı'dan gelen bir miras olmasının yanında başka nedenleri de bulunmaktadır. Birincisi, başta 1. Dünya Savaşı olmak üzere 1900'lerin başlarında birçok savaş yaşanması ve tütünün askerlerin psikolojik olarak rahatlama ihtiyacını karşılayan bir ürün şeklinde kullanılmasıdır. Askerler arasında yaygınlaşan tütün kullanımının daha sonra halka sıçraması sebebiyle de iç talep yükselmiştir. Sadece Türkiye'de değil, farklı ülkelerde de savaşlara bağlı olarak talep artışı yaşanmıştır. Talep artışları iç ve dış tütün satışlarını tetikleyen bir faktör olmuştur. İkincisi, endüstriyel sigara makinelerinin icadı sonrası sigaranın en çok tercih edilen tütün çeşidi haline gelmesi ve kullanımının hızla artmasıdır. Üçüncüsü, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin savaşlardan çıkması nedeniyle sanayisinin olmamasıdır. Dolayısıyla, tarıma dayalı bir ekonomik kalkınmaya mecburiyeti ve tütünün ise iyi bir gelir kaynağı olan tarım ürünlerinden biri olmasıdır. Bu nedenlerle Devlet, hem ekonomi hem de nüfus için tütün mahsullerini gelir ve istihdam

[574] Hall, "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," 284.

kaynağı olarak görmüştür. Devlet, tütün tarımı ve ticaretini geliştirilmek amacıyla sübvansiyonlar kullanmış ve tütün ürünlerinin üretimi için gerekli olan altyapı yatırımlarını gerçekleştirmiştir. Tütün ve tütün ürünleri arzının geliştirilmesi ve artırılması yanında tütün talebinin de artırılabilmesi için adımlar atılmıştır. Örneğin, sigara markalarının reklamları yapılmıştır. O yıllarda tütün ürünlerinin sağlığa olan zararlarına dair herhangi bir bilginin de olmayışının etkisiyle Türkiye'de tütüne ekonomi paradigması çerçevesinde bir yaklaşım sergilenmiştir.

1950'ler ise ekonomi paradigmasının etkisini azaltacak ve ilerleyen süreçte hakimiyetini yitirmesini sağlayacak gelişmelerin yaşanmaya başladığı yıllar olmuştur. Bu yıllarda tütün ürünleri kullanımının kalp ve akciğer hastalıklarına neden olduğuna dair bilimsel çalışmalar yapılarak tütün-sağlık ilişkisi kurulmaya başlanmıştır. Tütünün sağlığa olan zararları hakkında yapılan ilk çalışmaların hükümetler üzerinde etki oluşturduğu söylenemez. Ancak, daha sonra yapılacak çalışmalar için yol açtığı ifade edilebilir. Tütün politikaları açısından dönüm noktası olarak kabul edilen çalışmalar, 1962 yılında İngiltere Kraliyet Hekimler Birliği'nin ve 1964 yılında ABD Sağlık Bakanlığı'nın yayınladığı raporlardır.

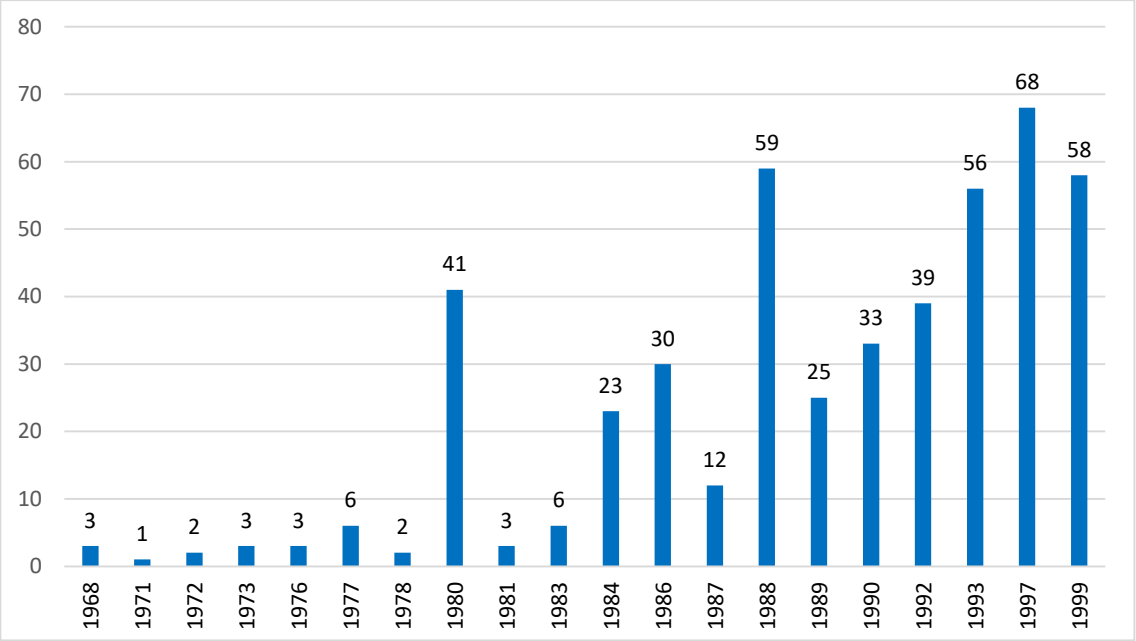
Bu raporlar sonrasında az sayıda da olsa tütün-sağlık arasındaki negatif ilişki birkaç devletin dikkatini çekmeye başlamıştır. Yine bu raporlar sonrasında tütün-sağlık arasındaki ilişikiyi araştıran çalışmaların sayısında artış başlamış ve bu çalışmalardan elde edilen bilgileri paylaşmak ve yaygınlaştırmak amacıyla konferanslar düzenlenmeye başlamıştır. Tütünün sağlığa olan zararlarını ortaya koyan bilgilerin ilk çıktığı yıllarda bazı devletler münferit olarak gönüllü tütün kontrol politikaları oluşturmaya başlamıştır. İlerleyen yıllarda bilimsel kanıtların daha da yaygınlaşması kontrol politikaları uygulayan devletlere başkalarının katılmasını sağlamıştır.[575]

Türkiye de bu ülkelerden biri olmuştur. Türkiye'de tütün-sağlık arasındaki negatif ilişkiyi ortaya koyan bilimsel çalışmalar yapılmasının, İngiltere ve ABD'de yayınlanan raporlarla aynı dönemde gerçekleştiği söylenebilir. Ancak, 1980'e kadar bu tür çalışmalar çok az

[575] Eric A. Feldman and Ronald Bayer, "Introduction: Liberal States, Public Health, and the Tobacco Question," in. *Unfiltered Conflicts over Tobacco Policy and Public Health,* ed. Eric A. Feldman and Ronald Bayer (London: Harvard University Press, 2004), 1-3.

sayıdadır. 1980'li ve sonraki yıllarda ise tütünün sebep olduğu hastalıkları araştıran çalışmalarda hızlı bir artış yaşanmıştır (Şekil 13).

Şekil 13: Türkiye'de Tütün ve Sağlıkla İlgili Bilimsel Çalışmaların Yıllara Göre Dağılımı



Kaynak: Kemal Agun, Celal Karlıkaya ve Esin Karlıkaya, *Tütün ve Sağlık Bibliyografisi 1968-2001* (Ankara: Türk Tabipler Birliği Yayınları, 2004), 14.

Hem dünyada hem de Türkiye'de ortaya konan bilimsel kanıtlar, tütün politikalarının çerçevesini belirleyen ekonomi paradigmasının hakimiyetini kaybetmesini sağlamıştır. Bunun yerine, halk sağlığı paradigması gelişmeye başlamış ve tütün kontrol politikaları oluşturmaya yönelik adımlar atılmıştır. Diğer bir ifadeyle, ortaya konan bilimsel kanıtlar hükümetlerin tütüne olan bakış açısını yani politika paradigmasını değiştirmiştir. Böylece hükümetler, "Tütün politikaları nasıl geliştirilir?" sorusu yerine "En iyi tütün kontrol politikası hangisidir?" sorusunu sormaya başlamıştır.[576]

[576] Cairney, *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2012, 226.

Tablo 3: Türkiye'de Tütün Kontrolünün Aşamaları

Tütün ve Tütün Ürünlerinin Desteklenmesi (Ekonomi Paradigması) (1925-1984)	
1. Aşama	Tütün ve tütün ürünlerinin devlet tekeline alınması
2. Aşama	Tütün tarımının ve ticaretinin geliştirilmesi ve tütün destekleme alımları
3. Aşama	Devlet tarafından tütün ve tütün ürünlerinin üretimini artırmaya yönelik yatırımların yapılması
Tütün ve Tütün Ürünlerinin Kısıtlanması (Halk Sağlığı Paradigması) (1985 ve sonrası)	
4. Aşama	Tütün ve tütün ürünlerinin sağlık sorunlarına neden olduğuna dair dünyada ve Türkiye'de yapılan araştırmalar ve sivil toplumun oluşumu
5. Aşama	Tütün kontrol politikalarına dair ilk denemeler
6. Aşama	TKÇS'nin kabul edilmesi ve 2008 yılında değiştirilen Tütün Kontrol Yasası

Kaynak: Studlar, *Tobacco Control: Comparative Politics in the United States and Canada*, 23; Paul Cairney, Donley T. Studlar and Hadii M. Mamudu, *Global Tobacco Control: Power, Policy, Governance and Transfer* (London: Palgrave Macmillan, 2012), 47'den uyarlanmıştır.

3.3.2. Çoklu Akımlar Kuramı: Politika Değişimi

3.3.2.1. Problem Akımı: Sorunun Görünürlüğü ve Tanımlanması

Problem akımının temel meselesi hükümetin gündemine problemlerin nasıl geldiği veya dikkatini nasıl çektiğidir.[577] Yani, bir durumun tanımlanmaya değer bir problem haline nasıl geldiğidir. Bir durumun problem olarak tanımlanabilmesi için bazı faktörler vardır. Bunlar, *göstergeler, odaklayan olaylar* ve *geri bildirimlerdir*.[578] Tütün kontrol politikalarının ortaya çıkmasında etkili olan faktör göstergelerdir. Bu göstergeler, tütünün insan sağlığı açısından ne ölçüde risk faktörü oluşturduğu, sebep olduğu hastalıklar,

[577] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 90.
[578] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 90-103.

ölümler ve sakatlıklar ve tütünün kullanım yaygınlığını ortaya koyan oranlardan oluşmaktadır.

Tablo 4: Türkiye'de En Çok Sağlık Sorunlarına ve Ölümlere Neden Olan Temel Risk Faktörleri

	1990		2019
1	Düşük Doğum Kilosu	**1**	Tütün Ürünleri Kullanımı
2	Tütün Ürünleri Kullanımı	**2**	Yüksek Beden Kitle Endeksi
3	Çocuklarda Büyüme Bozukluğu	**3**	Yüksek Kan Basıncı
4	Yüksek Kan Basıncı	**4**	Yüksek Kan Şekeri
5	Hava Kirliliği	**5**	Hava Kirliliği
6	Yüksek Beden Kitle Endeksi	**6**	Beslenme Riskleri
7	Beslenme Riskleri	**7**	Yüksek Kolesterol
8	Yüksek Kolesterol	**8**	Düşük Doğum Kilosu
9	Yüksek Kan Şekeri	**9**	Yetersiz Fiziksel Aktivite
10	Yetersiz Fiziksel Aktivite	**10**	Alkol Kullanımı

Kaynak: "GBD Compare," Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), Erişim Tarihi Nisan 12, 2024, https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/#.

Birinci gösterge risk faktörleridir. Risk faktörü, bir hastalığa yakalanma veya sağlık sorunu yaşama olasılığını artıran unsurlar şeklinde tanımlanabilir. Davranışsal (Alkol kullanımı, hareketsizlik, sağlıksız diyet vb.), biyolojik (Yüksek kan basıncı, kolesterol vb.), çevresel (Hava kirliliği, mesleki riskler vb.) gibi çeşitli risk faktörleri bulunmaktadır. Tütün kullanımı ise sağlık açısından davranışsal bir risk faktörüdür.[579] Türkiye'de tütün kullanımı, son 30 yılda en çok sağlık sorununa ve ölümlere neden olan risk faktörlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de 1990 yılında en büyük risk faktörü düşük doğum kilosu, ikinci risk faktörü ise tütün ürünleri kullanımıdır. 1998 yılında tütün

[579] "Türkiye," Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), Erişim Tarihi Nisan 12, 2024, https://www.healthdata.org/research-analysis/health-by-location/profiles/turkey.

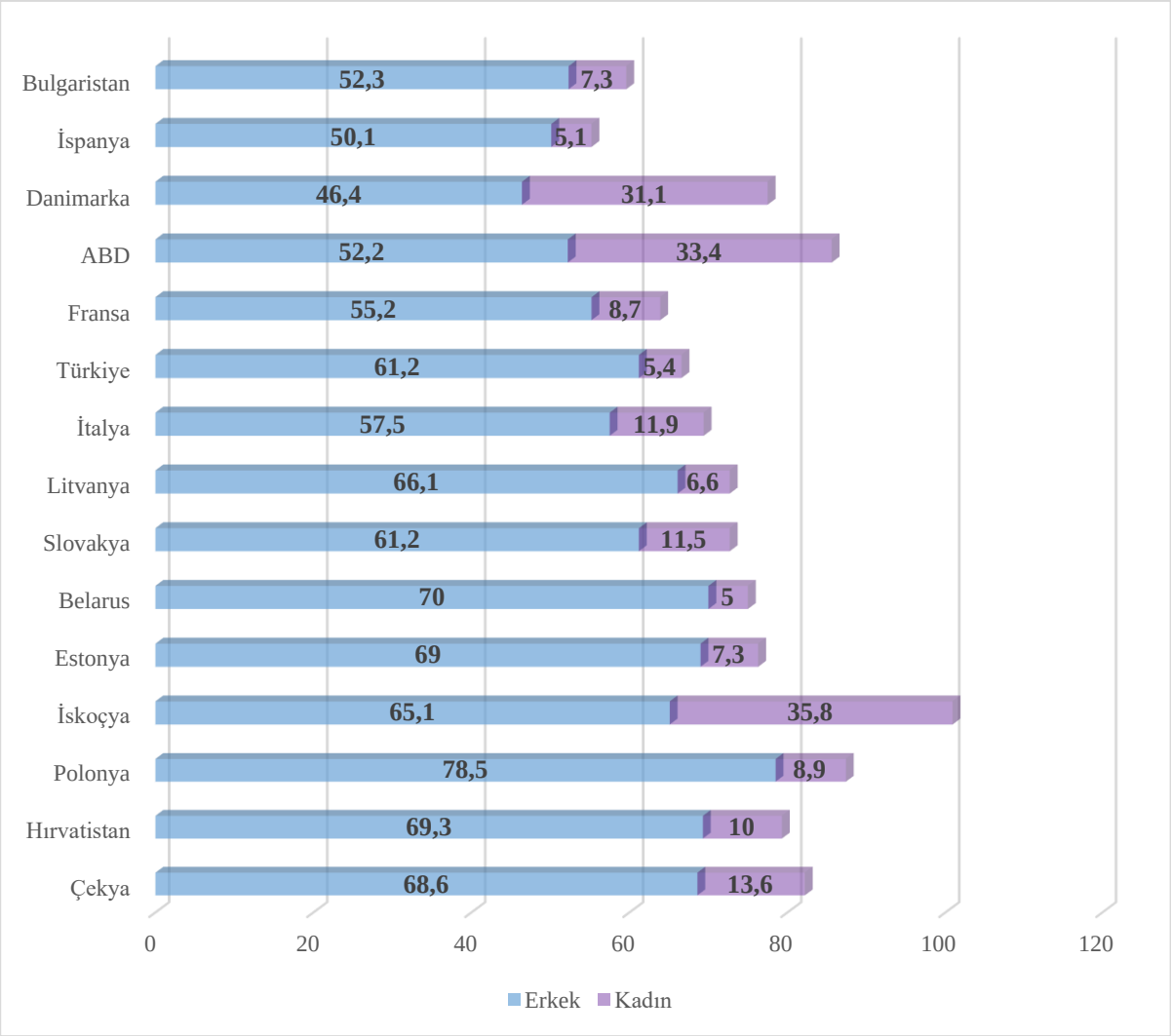
kullanımı en büyük risk faktörü haline gelmiş ve 2019 yılında da bu konumda durmaya devam etmiştir.[580]

Tütün kullanımının birinci derece risk faktörü olmasına bağlı olarak sebep olduğu hastalıklar da kontrol politikaları açısından diğer bir göstergedir. Tütün kullanımı birçok hastalığın tetikleyicisi olmakla birlikte en çok neden olduğu ve temel sebeplerinden biri olarak gösterildiği hastalıklar arasında kalp ve damar hastalıkları (İskemik kalp hastalığı gibi), kanser türleri (Akciğer, gırtlak, ağız ve yutak kanserleri gibi), solunum hastalıkları (Nefes darlığı gibi), Kronik Obstrüktif Akciğer Hastalığı (KOAH) gibi hastalıklar sayılabilir.[581]

Türkiye'de kapsamlı tütün kontrol politikalarının oluşturulmasına yönelik tartışmaların yapıldığı dönemde akciğer kanseri hastalıklarındaki ani yükselme güzel bir gösterge örneğidir. Hastanelere yatan akciğer kanserli hasta sayısı 1994 yılında 18.442, 1999 yılında 21.729, 2004 yılında ise 52.865'tir.[582] Türkiye'deki akciğer kanseri vakalarına ait başka bir veri de DSÖ Uluslararası Kanser Araştırmaları Merkezi tarafından paylaşılmıştır. Bu verilere göre 100.000 kişide akciğer kanserli ortalama hasta sayısı 1998 yılında erkeklerde 61,2, kadınlarda 5,4'ten, 2008 yılında ise erkeklerde 81,1'e, kadınlarda 8,9'a yükselmiştir. Bu rakamlar, farklı ülkelerin vaka sayılarıyla karşılaştırmalı olarak incelendiğinde tütün kullanımının ortaya çıkardığı problem daha iyi anlaşılmaktadır. 1998 yılında Türkiye'de 100.000 kişide akciğer kanseri vaka sayısı erkeklerde 61,2, kadınlarda 5,4'tür. 2007 yılında ise erkeklerde 81,1'e, kadınlarda 8,9'a yükselmiştir. Bunun yanında, 1998 yılında Türkiye vaka sayısının en az görüldüğü 4. Ülke konumundayken, 2007 yılında vaka sayısının en çok görüldüğü 2. ülke konumuna yükselmiştir (Şekil 14 ve 15).

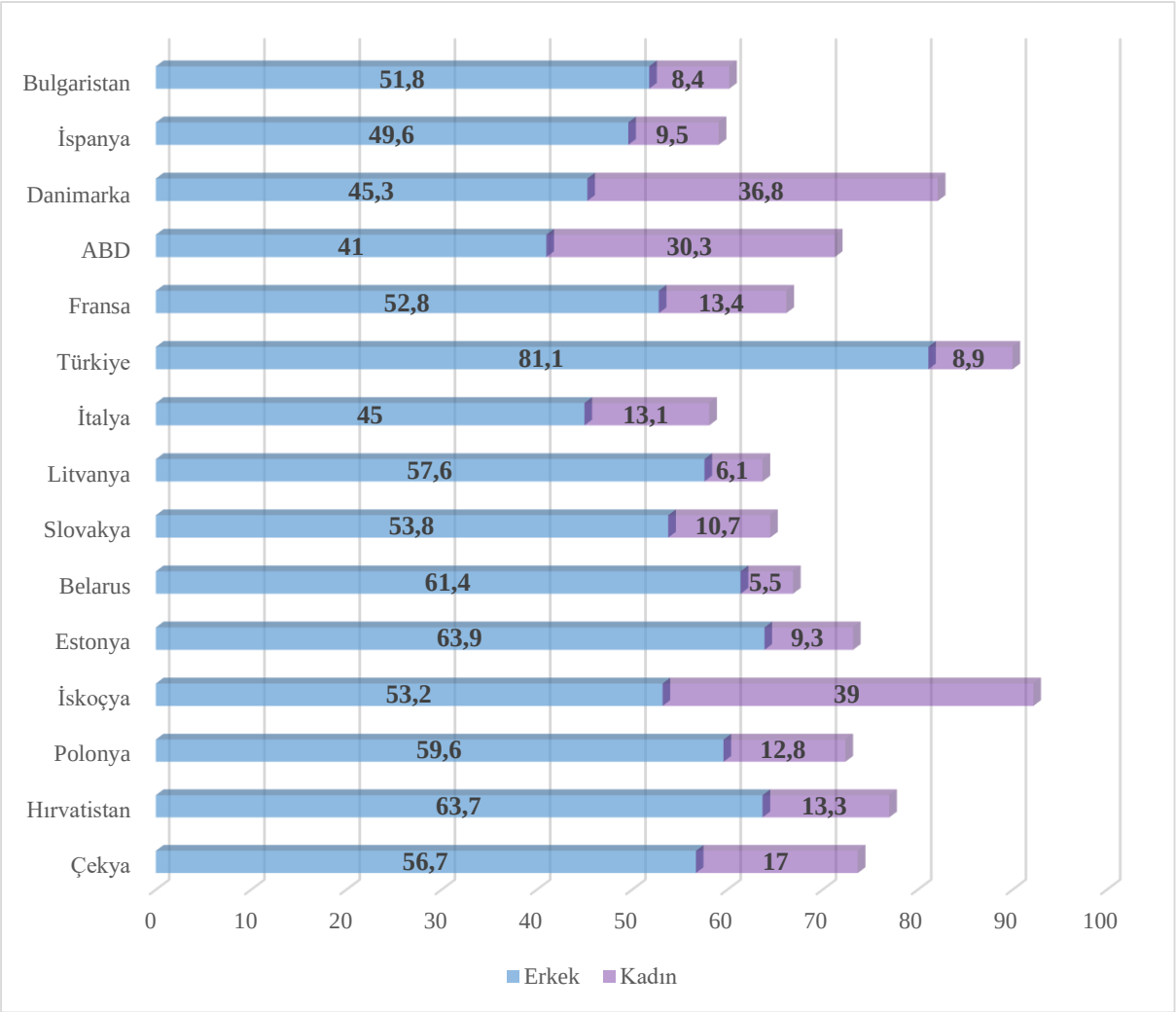
[580] "Low Birth Weight (Disability-Adjusted Life Years)," Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), Erişim Tarihi Nisan 12, 2024, https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/#; "Tobacco (Disability-Adjusted Life Years)," Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), Erişim Tarihi Nisan 12, 2024, https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/#.
[581] Necdet Ünüvar, Salih Mollahaliloğlu ve Nazan Yardım (Ed.), *Türkiye Hastalık Yükü Çalışması* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2006), 27.
[582] Bilir, *Türkiye'de Tütün Kontrolünün Öyküsü*, 33.

Şekil 14: 1998 Yılında 100.000 Kişide Akciğer Kanserli Hasta Sayısı



Kaynak: "Age-standardized rate (World) per 100.000, incidence, males and females, in 1998, Lung," World Health Organization International Agency for Research on Cancer, Erişim Tarihi Nisan 17, 2024, https://gco.iarc.fr/overtime/en/dataviz/bars?sexes=1_2&sort_by=value0&years=1998&hide_tab_age_specific_numbers=0&mode=population&types=0; "Age-standardized rate (World) per 100.000, incidence, males and females, in 2007, Lung," World Health Organization International Agency for Research on Cancer, Erişim Tarihi Nisan 17, 2024, https://gco.iarc.fr/overtime/en/dataviz/bars?sexes=1_2&sort_by=value0&years=2007&hide_tab_age_specific_numbers=0&mode=population&types=0.

Şekil 15: 2007 Yılında 100.000 Kişide Akciğer Kanserli Hasta Sayısı



Kaynak: "Age-standardized rate (World) per 100.000, incidence, males and females, in 1998, Lung," World Health Organization International Agency for Research on Cancer, Erişim Tarihi Nisan 17, 2024, https://gco.iarc.fr/overtime/en/dataviz/bars?sexes=1_2&sort_by=value0&years=1998&hide_tab_age_specific_numbers=0&mode=population&types=0; "Age-standardized rate (World) per 100.000, incidence, males and females, in 2007, Lung," World Health Organization International Agency for Research on Cancer, Erişim Tarihi Nisan 17, 2024, https://gco.iarc.fr/overtime/en/dataviz/bars?sexes=1_2&sort_by=value0&years=2007&hide_tab_age_specific_numbers=0&mode=population&types=0.

Tütün kullanımına atfedilen ölümlere bakıldığında ise durumun vehameti daha da görünür hale gelmektedir. Türkiye'de en çok ölüme neden olan hastalıklar kalp ve damar hastalıklarıdır. İkinci sırada kanserler, daha sonra ise KOAH sebebiyle gerçekleşen ölümler gelmektedir. Tütün kullanımı ise bu hastalıkların oluşumuna neden olan temel

faktörlerden biridir.[583] Dolayısıyla, tütün kullanımına atfedilen ölüm sayısı oldukça yüksektir. Türkiye'de 1990 yılından günümüze gerçekleşen ölümlerin ortalama %21'i tütün kullanımından kaynaklanmaktadır. Örneğin, Türkiye'de 2009-2019 yıllarını kapsayan dönemde toplamda 4.369.000 kişi ölmüştür. Bu ölüm vakaları içinde tütün kullanımına atfedilen ölüm sayısı ise 917.490'dır.[584] Bu bağlamda, tütün kullanımının birinci derece risk faktörü olması, neden olduğu hastalıklar ve ölüm oranlarının fazlalığı sebebiyle tütün ürünleri kullanımı bir halk sağlığı problemi olarak tanımlanmıştır.

Daha önce belirtildiği gibi Kingdon problemi, gözlemlenen durumlar ile kişinin ideal durum anlayışı arasındaki uyumsuzluk olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma göre problemler algısal ve yorumlayıcı unsurlar içermektedir.[585] Bu yüzden, bazı durumlar diğerlerine göre daha çok dikkat çekmekte ve problem haline gelmektedir. Yani, belirli durumlardaki değişiklikler kişilerin değerlerini ihlal ederek ilgi ve dikkatlerini çekebilmektedir. İnsanlar, değer ve inançları çerçevesinde kararlarını belirleyerek, duruma yönelik mevcut ve geçmiş performansı değerlendirerek veya farklı ülkelerdeki koşulları karşılaştırarak durumları problem olarak tanımlayabilmektedir.[586] Bu kapsamda, Türkiye'de tütün ürünleri kullanımının bir problem olarak tanımlanmasının iki farklı biçimi bulunmaktadır. Bu tanımlama biçimleri tütün ürünleri kullanımının ortaya çıkardığı probleme farklı perspektiflerden dikkat çekmektedir.

Birinci tanımlama, halk sağlığı grubu tarafından bilimsel kanıtlara/göstergelere dayanılarak tütün ürünleri kullanımının insan sağlığına olan zararları üzerinden yapılmaktadır. Halk sağlığı grubu bu tanımlamayı, tütün ürünleri kullanımının sonuçlarını gösteren dünya genelinde ve farklı ülkelerde yapılan araştırmalara ve Türkiye'de gerçekleştirilen araştırmalara, yayınlara ve raporlara dayandırmaktadır. Kısacası, doğrudan sağlık verileri üzerinden bir tanımlama yapılmaktadır.

İkinci tanımlama, birinci tanımlama biçiminden tamamen bağımsız düşünülemez. İkinci tanımlama, yine sağlık verilerini merkeze alarak ayetler ve hadisler yani dini kaynaklar

[583] Deniz Yüce, Mutlu Hayran, Sultan Eser, Fatma Nur Baran Aksakal ve Sarp Üner, "Cancers attributable to smoking and obesity in Türkiye: A population-based study," Annals of Medical Research 30, no. 3 (2023), 282; Ünüvar, Mollahaliloğlu ve Yardım (Ed.), *Türkiye Hastalık Yükü Çalışması,* 27.
[584] "Tobacco, Deaths," Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), Erişim Tarihi Nisan 18, 2024, https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/#; "Ölüm ve Ölüm Nedeni İstatistikleri," Türkiye İstatistik Kurumu Nüfus İstatistikleri Portalı, Erişim Tarihi Nisan 18, 2024, https://nip.tuik.gov.tr/?value=Olum.
[585] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies,* 110.
[586] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 71.

üzerinden yorumlayıcı bir şekilde yapılmaktadır. Aslında bu tanımlama, uzun bir geçmişe sahiptir. Osmanlı'da tütün, ilk kullanılmaya başladığı andan itibaren din alimleri tarafından tartışılmaya başlanmıştır. Tabi bu ilk tartışmalar insan sağlığı üzerinden değil, tütünün insanlarda uyuşmaya/sarhoşluğa sebep olması nedeniyle keyfiyete sevk etmesi, bağımlılık oluşturması ve çevreye yaydığı pis kokular meseleleri merkeze alınarak yapılmıştır. Bu bağlamda, tütünün hiçbir faydasının olmadığı gibi insanın aklına, ruhuna ve malına zarar veren uyuşturucu bir madde olarak dinen kullanımı uygun görülmemiş ve haram olarak kabul edilmiştir. Bu konu hakkında da şeyhülislamlar ve müftüler tarafından fetvalar verilmiş ve risale vb. metinler kaleme alınmıştır.[587]

Günümüzde ise geçmişte yapılan tartışmalara ve verilen hükümlere ilave olarak tütün ürünleri kullanımının dini açıdan sakıncasına dair tartışmalar sağlık verileri üzerinden yapılmaktadır. Diyanet İşleri Başkanlığı Din İşleri Yüksek Kurulu tarafından sigara kullanmanın dini hükmüne dair yapılan açıklamada tütün ürünlerinin insan sağlığına olan zararlarının bilimsel olarak kanıtlandığı ve bunu doktorların açık bir şekilde beyan ettiği ifade edilmiştir. İslam dini, kişinin kendisini ve çevresindekileri tehlikeye atmama, zarar vermeme, sağlığı koruma ve zararı giderme gibi ilkeleri esas almaktadır. Bu bağlamda, insanın kendisinin ve çevresindekilerin sağlığına zarar vermesi caiz görülmemiş ve tütün ürünleri kullanımı haram olarak kabul edilmiştir. Diğer taraftan günümüzdeki din alimleri arasında tütün ürünleri kullanımının dini hükmü konusunda bir ittifak olmadığı da görülmektedir. Bazı alimler haram derken bazıları ise mekruh olarak kabul etmektedir.[588] Bu tartışmaya çalışmanın sınırlarını aşacak olması nedeniyle burada değinilmeyecektir. Burada önemli olan tütün ürünleri kullanımının haram veya mekruh oluşu değil, dini açıdan tartışmalı ve mübah görülmeyen bir mesele olmasıdır. Yani, dini açıdan bir karşılığının olması ve bunun da politika oluşturmaya etki etmesidir.

---

[587] Muhittin Eliaçık, "Şeyhülislam Hocazâde Muhammed Efendi'nin Tütün Hakkında Arapça Manzum Fetvası," *International Journal of Language Academy* 9, no. 1 (March, 2021), 296; Mehmet Kalaycı ve Eyüp Öztürk, "18. Yüzyıl Osmanlı Coğrafyasında Tütünün Sosyo-Kültürel Zeminine Dair Bir Metin: Ebū Sehl Nu'man Efendi ve Taḥlilu'd-Duḫan Adlı Risâlesi," *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi* 58, no. 1 (2017), 7; Ali Erbaş, "İslam'a Göre Sigara İçmenin Hükmü," içinde *Tütün ve Tütün Ürünlerinin Kullanımının Önlenmesi Kontrolü ve Tedavisi*, ed. Cevdet Erdöl ve Toker Ergüder (Ankara: Sağlık Bilimleri Üniversitesi Yayınları, 2021), 381-402.

[588] "Sigara içmenin dini hükmü nedir?," Diyanet İşleri Başkanlığı Din İşleri Yüksek Kurulu, Erişim Tarihi Nisan 19, 2024, https://kurul.diyanet.gov.tr/Cevap-Ara/1387/sigara-icmenin-dini-hukmu-nedir.; Ali Kemal Erdem, "Erdoğan'ın 'Haram' dediği sigaraya hangi ünlü din bilginleri 'Haram değil', hangileri 'Haram' demişti?," *Independent Türkçe*, Ekim 22, 2019.

Görüldüğü gibi Türkiye'de tütün ürünleri kullanımının ortaya çıkardığı problemin iki farklı tanımlanma biçimi bulunmaktadır. Her iki tanımlama biçimi de tütün kontrol politikaları açısından önem taşımaktadır. Problemin tanımlanma biçimleri, bir sorunun daha çok dikkat çekmesini ve bu sorunu çözmek için kamu politikası oluşturmaya yönelik siyasi iradenin oluşmasını sağlayabilmektedir. Bunun yanında, politikaların meşrulaştırılması ve vatandaş tarafından kabul edilebilirliğinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır.

3.3.2.2. Politika Akımı: Problemin Çözümü

Politika akımının temel meselesi, bir sorunu çözme konusunda irade ortaya koymaya hazır kişiler veya farklı aktörlerden oluşan politika topluluğunun olması ve bu topluluğun sorunu çözmeye yönelik bir fikir üretmesidir. Politika topluluğu, siyasiler, bürokratlar, danışmanlar, akademisyenler, araştırmacılar, gazeteciler, sivil toplum kuruluşları gibi farklı aktörlerden oluşabilmektedir.[589]

Türkiye'de tütün kontrol politikalarına yönelik ilk adımlar 1985 yılı sonrasında atılmaya başlamıştır. Dolayısıyla, Türkiye'de tütün ve tütün ürünlerinin kısıtlanmasına yönelik politika topluluğu 1980'lerin sonu 1990'ların başı itibariyle ortaya çıkmıştır. Tütün ve tütün ürünlerinin insan sağlığına olan zararlarını gerekçe gösterek kullanımının önlemesi için ilk adım 1986 yılında CHP mensubu Reşit Ülker tarafından atılmıştır. Ancak bu teklif Meclis genel kuruluna gelmemiştir.[590]

1987 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından toplantı düzenlenerek Türkiye'de tütünle mücadele alanındaki ilk resmi etkinlik gerçekleştirilmiştir. Dönemin Sağlık Bakanı'nın başkanlığında yürütülen toplantıya tütün kontrol alanında çalışmaları olan az sayıda doktorlar, akademisyenler ve uzmanlar davet edilmiştir. Toplantıda tütün ürünleri kullanımının hızla yaygınlaştığına dair kaygılar dile getirilmiş ve bunun önlenmesi için yapılması gerekenler üzerinde durulmuştur.[591] Daha sonra 1989 yılında SDHP mensubu Cüneyt Canver ve ANAP mensubu Bülent Akarcalı ve 40 arkadaşı kontrol politikaları için kanun teklifi vermişlerdir. Bütün tekliflerin gerekçeleri ise ortaktır: Tütün ve tütün ürünlerinin insan sağlığına olan zararlarıdır. Ancak, bu tekliflerin hiçbiri hayata

[589] Zahariadis, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects," 72.
[590] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 70.
[591] Bilir, *Türkiye'de Tütün Kontrolünün Öyküsü*, 22.

geçirilememiştir.[592] Bu girişimler sonuçsuz kalsa da hem yapılan toplantı hem de kanun teklifinin hazırlanma süreci sayesinde tütün kontrolüyle ilgili doktorlar, akademisyenler, milletvekilleri gibi aktörlerin etkileşimi sağlanmıştır. Böylece bu çabalar, bir politika topluluğunun oluşmasına zemin hazırlamıştır.

1990 sonrası tütünle mücadelede sivil toplumun hareketlenmeye ve aktif rol oynamaya başladığı yıllar olmuştur. 23 Mart 1992 tarihinde Sağlık Bakanlığı tarafından 1. Ulusal Sağlık Kongresi düzenlenmiştir. Bu kongrede doktorların, akademisyenlerin ve uzmanların yer aldığı çalışma grupları oluşturulmuş ve bu grupların hazırlayacağı raporlar çerçevesinde ulusal sağlık politikasının belirlenmesi amaçlanmıştır. Oluşturulan gruplardan biri de zararlı alışkanlıklar çalışma grubudur. Bu grup hazırladığı raporda tütün ve tütün ürünleri kullanımının önlenmesi için yapılması gerekenleri belirtmiştir.[593]

7 Kasım 1992 tarihinde Ankara'da Türk Tabipler Birliği (TTB), Türkiye Halk Sağlığı Derneği ve Türkiye Akciğer Hastalıkları Vakfı (TAHV) tarafından halk sağlığı ve göğüs hastalıkları doktorlarının öncülüğünde Sigara ile Mücadele 1. Ulusal Kongresi düzenlenmiştir. Kongreye gazeteciler ve TBMM'de grubu bulunan siyasi parti temsilcileri de davet edilmiştir. Kongre sonunda daha önce başarısızlıkla sonuçlanan tütün kontrol yasasının yeniden TBMM gündemine alınması konusunda siyasi parti temsilcileriyle görüş birliğine varılmıştır.[594] 5 Aralık 1992 tarihinde RP mensubu Ahmet Feyzi İnceöz ve 40 arkadaşı tütün kontrolüne dair yeni bir kanun teklifi sunmuş ancak bu girişim de başarısızlıkla sonuçlanmıştır.[595]

Tütün kontrolüne yönelik toplantı ve konferanslar düzenlenirken aynı yıllarda bu amaca hizmet edecek dernek ve vakıflar da kurulmaya başlamıştır. Örneğin, 1992 yılında Türk Toraks Derneği (TTD) kurulmuş ve bünyesinde Prof. Dr. Elif Dağlı başkanlığında "Tütün ve Sağlık Çalışma Grubu" oluşturulmuştur. Daha sonra, 1995 yılında tütün kontrol alanında çalışan kişi ve kurumları bir araya getirmek ve gönüllü bir güç birliği oluşturmak amacıyla "Sigara ve Sağlık Ulusal Komitesi (SSUK)" kurulmuştur. SSUK kuruluşunun hemen ardından gerçekleştirilen ilk toplantı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, TTD, TAHV, Yeşilay Cemiyeti, Tüketici Hakları Derneği gibi 11 kurum ve kuruluşun

[592] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 90-91.
[593] Sağlık Bakanlığı, *1. Ulusal Sağlık Kongresi* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 1992), 131-137.
[594] Kosku, "Tütün Kontrolü ve Sivil Toplum Örgütleri," 116; Bilir, *Türkiye'de Tütün Kontrolünün Öyküsü*, 23.
[595] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 127.

katılımıyla yapılmıştır. SSUK, kamu sektörü ve sivil toplum örgütlerini bir araya getiren bir yapılanma olması nedeniyle tütünle mücadele açısından oldukça önemlidir. Nitekim SSUK kurulduğu yıllardaki temel hedefinin tütün kontrol yasasının TBMM genel kurulunda görüşülmesi ve kanunlaştırılmasını sağlamak olarak belirtmiştir.[596] Böylece, tütün ve tütün ürünleri kullanımının ortaya çıkardığı problemi çözmek için mücadele edebilecek bir politika topluluğu meydana gelmiştir.

Daha önce verilen kanun teklifleri, düzenlenen konferanslar ve toplantıların oluşturduğu birikim sayesinde problemin çözümü de hazır durumdaydı. Yapılması gereken, TBMM'ye yeni bir kanun teklifi sunmak ve yasalaşması için gerekli girişim ve görüşmeleri gerçekleştirmekti. Bu doğrultuda, 1996 yılında Ahmet Feyzi İnceöz ve 22 arkadaşı tütünle mücadele için bir kanun teklifi daha sunmuşlardır. Bu teklif, 7.11.1996 yılında Genel Kurul'da 4207 sayılı Kanun olarak kabul edilmiştir.[597] SSUK üyeleri teklifin kanunlaşması sürecinde Cumhurbaşkanı, TBMM, siyasi parti grupları ve milletvekilleriyle görüşmeler gerçekleştirerek teklifin kabul edilmesinde önemli bir rol oynamışlardır. Meclis'te teklifin kabul edilmesinin ardından kanun onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel kanunun onaylanmasını geciktirince SSUK üyeleri endişelenmiştir. Üyeler, Ahmet Feyzi İnceöz aracılığıyla Cumhurbaşkanı'ndan randevu almış ve SSUK başkanı Prof. Dr. Nazmi Bilir önderliğinde bir heyet Süleyman Demirel ile görüşmüştür. Bu görüşmede Demirel kanunu onaylayacağını ifade etmiştir. Ziyaretin ertesi günü Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanmış ve resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[598]

Kanun, tütünle mücadele açısından bir dönüm noktası niteliğindedir. Ancak, kanunun çıkarılmasında yakalanan başarı uygulanması bakımından yakalanamamıştır. Daha açık bir ifadeyle, tütün kontrol politikalarının tütün endüstrisini ve vatandaşları doğrudan etkilemesi nedeniyle uygulanmasında güçlü bir siyasi kararlığa ihtiyaç duyulmaktadır.

---

[596] F. Çağla Uyanusta Küçük, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Ulusal Tütün Kontrolü Politikaları Gelişimindeki Rollerine Türk Toraks Derneği Özelinde Tarihsel Bir Bakış," içinde *Tütün Kontrolünde Güncel Tehditler*, ed. Elif Dağlı, Pınar Bostan ve Aslı Görek Dılektaşlı (Ankara: Toraks Kitapları, 2022), 11-12; Kosku, "Tütün Kontrolü ve Sivil Toplum Örgütleri," 117; Bilir, *Türkiye'de Tütün Kontrolünün Öyküsü*, 24.

[597] Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun."

[598] Nazmi Bilir ve Zafer Öztek, *Türkiye'de Çağdaş Halk Sağlığının Gelişme Sürecinde Hacettepe Etkisi* (Ankara, 22 Mart 2021), Erişim Tarihi Nisan 22, 2024, https://www.halksagligiokulu.org/Kitap/DownloadEBook/64a78aaa-6c62-4d63-97b4-fcd5751048c9.

Ancak bu kararlılık gösterilememiştir. Kanun, kısmi olarak uygulanabilmiş ve istenilen etkiyi gösterememiştir.

1996 Kanunu'nun uygulanamamasının birçok nedeni olduğu ifade edilebilir. Kanun, Kasım 1996'da yasalaşmış ancak 28 Şubat 1997'de postmodern askeri darbe gerçekleşmiştir. Bunun yanında, kolalisyon hükümetleri nedeniyle Türkiye sürekli bir siyasi krizin içinde olmuştur. 1999 yılında 17 Ağustos depremi yaşanmıştır. 2001 yılında ise Türkiye ekononmik bir krizin içine düşmüştür. Tüm bu olayların üst üste gelmesi sebebiyle tütün kontrol meselesine gerekli özen gösterilememiştir. Bunun bir sonucu olarak da Kanun'un uygulanmasına yönelik herhangi bir genelge, yönetmelik, yönerge vb. mevzuat düzenlemeleri yapılamamış ve gerekli denetimler gerçekleştirilememiştir.

Kanun'un yasalaşmasından bir yıl sonra Ahmet Feyzi İnceöz TBMM'de yaptığı konuşmada kanun maddelerinin uygulamaya geçirilmediğini ifade etmiştir. İnceöz, tütün ve tütün mamülleri paketlerinin üzerinde yer alması gereken sağlık uyarılarının olmadığını, sigara içiminin yasak olduğu mekanlarda bu ürünlerin içilebilmesi için oluşturulması gereken ayrı bölmelerin yapılmadığını ve reklam yasağına rağmen marketlerde ve bakkallarda sigara markalarının reklamlarının yapılmaya devam ettiğini söylemiştir.[599] İnceöz, 1999 yılında TBMM'de yaptığı başka bir konuşmasında Kanun'la alakalı şu ifadeleri kullanmıştır:[600]

> *"... Ne yazık ki, bu kadar güzel olan kanunumuzun, üç seneye yakın bir zaman geçmesine rağmen, uygulanmasındaki aksaklıklar nedeniyle gerekli faydayı temin edemediğini görmüş durumdayız... 'Öncelikle, pek çok ülkede olmayan tütün ve tütün mamullerinin isim, marka veya alametler kullanılarak, her ne suretle olursa olsun, reklam ve tanıtımının yapılması veya bunların kullanılmasını teşvik ve özendirici kampanyalar düzenlenmesi yasaktır.' Kanunun 3. maddesinde bu esaslar olmasına rağmen, yakınımızda bulunan*

[599] "Sigara Yasağına İlişkin," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Nisan 23, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=257&sayfa_no_son=258&sayfa_no=257&v_meclis=1&v_donem=20&v_yasama_yili=&v_cilt=37&v_birlesim=021.

[600] "Tütün Mamullerinin Zararının Önlenmesine Dair Kanunun Uygulanmasındaki Aksaklıklar ve Sigaranın Sağlığa Zararlarına İlişkin," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Nisan 23, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=587&sayfa_no_son=588&sayfa_no=587&v_meclis=1&v_donem=20&v_yasama_yili=&v_cilt=71&v_birlesim=063.

Esenboğa Havaalanında, diğer havaalanlarında ve her gün önünden geçtiğimiz marketlerde sigara firmalarının logoları duruyor. Camel firmasına ait olan deve logosuyla Marlboro firmasının meşhur logoları hala vitrinleri süslüyor, bu konuda daha önceki çağrışımlarıyla yine her türlü reklamı yapma imkanını bulabiliyorlar… Kanun'un 4. maddesinin son paragrafında, "Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu ve özel televizyon kurumları ayda en az 90 dakika tütün ve tütün mamulleri alışkanlıklarının zararları konusunda uyarıcı ve eğitici mahiyette yayınlar yapmak zorundadırlar" denilmektedir. Maalesef, bu konunun, sizlerin de bildiğiniz gibi, yeteri derecede değil, hiç noktasında uygulandığını hepimiz üzüntüyle izliyoruz…"

22. Dönem Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti)[601] milletvekili Cevdet Erdöl 2004 yılında TBMM'de yaptığı konuşmada 4207 Sayılı Kanun'un uygulanmasına dair şunları söylemiştir:[602]

"Burada, tabii, 4207 sayılı Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanundan da bahsetmemiz gerekiyor. Değerli dostum Dr. Ahmet Feyzi İnceöz ve arkadaşları olarak imzalanmış olan bu kanun teklifi kanunlaştı ve çok şey getirdi; fakat maalesef uygulanamadı. Nerelerde uygulanamadı; hiçbir yerde. Meclisimizde bile halen uygulanamıyor bu Kanun maalesef. "Sigara içilemez" levhalarının altında değerli dostlarımız, milletvekillerimiz güzelce oturup sigara içiyorlar. Yani, Mecliste bile uygulama alanı bulmayan bir Kanunu demek ki bizim revize etmemiz gerekiyor."

[601] Adalet ve Kalkınma Partisi Tüzüğü'nün 3. Maddesi'nde partinin kısaltılmış adı AK Parti olarak belirtilmiştir. Bu çalışmada, herhangi bir pozitif anlam atfetmeden tüzükteki resmi isimlendirme olan AK Parti kısaltması kullanılacaktır. ("Ak Parti: Tüzük, Ocak 2023," Adalet ve Kalkınma Partisi, Erişim Tarihi Nisan 24, 2024, https://www.akparti.org.tr/media/asbklfdx/ak-parti-tuzuk.pdf.)

[602] "Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ile Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler ve Dışişleri Komisyonları Raporları münasebetiyle," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Nisan 24, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=176&sayfa_no_son=177&sayfa_no=177&v_meclis=1&v_donem=22&v_yasama_yili=&v_cilt=65&v_birlesim=022.

4207 sayılı Kanun'un uygulanması hakkında yapılan çalışmalarla da bu durum tespit edilmiştir. Bilir, Doğan ve Yıldız tarafından yapılan bir çalışmada 4207 sayılı Kanun'un vatandaş tarafından farkındalığını, Kanun hakkındaki fikirlerini ve Kanun'un getirdiği yasaklara uyulup uyulmadığını araştırmışlardır. Çalışmaya göre, yetişkinlerin %80'i Kanun hakkında bilgi sahibiydi. Ancak gençlerin %40'ı Kanun'un farkındaydı. Çalışmada Kanun'un getirdiği önlemler ve yasaklara dair vatandaşların memnuniyetleri de sorulmuştur. Bazı maddeler memnuniyetle karşılanırken bazı maddeler ise kabul edilebilir görülmemiştir. Örneğin, yetişkinler, 18 yaşından küçüklere sigara satışının yasaklanmasını olumlu bir uygulama olarak görmüştür. Ancak, toplu taşıma araçlarının istasyonları ve bunların bekleme salonlarında tütün ürünleri kullanımının yasaklanmasını çoğu kişi olumsuz karşılamıştır. Bunların yanında, çalışmada sağlık ocakları, hastaneler, vergi daireleri, karakollar, adliye binaları, şehirlerarası otobüs terminalleri gibi kamu kurum ve kuruluşlarının tütün ürünleri kullanımının yasak olduğu bölgelerinde bu ürünlerin içilmeye devam ettiği de tespit edilmiştir.[603]

4207 sayılı Kanun'un tütünle mücadeleyi sağlayamaması nedeniyle yeni bir çözüme ihtiyaç duyulmuştur. DSÖ'nün himayesinde oluşturulan TKÇS, Türkiye'de tütün ve tütün ürünleriyle ilgili problemin çözümü için güzel bir fırsat sunmuştur. TKÇS, tütün ve tütün ürünlerinin vergilendirilmesi ve fiyatlandırılması, bu ürünlerin kullanımının, reklam, tanıtım ve sponsorluğunun, yasa dışı ticaretinin, gençlere satışının önlenmesi, tütün ürünlerinin etiket ve paketlenme usulleri, tütün ürünlerinin zararları hakkında insanların eğitiminin sağlanması gibi oldukça kapsamlı düzenlemeler getiren hükümler içermekteydi. TKÇS, Türkiye adına Sağlık Bakanı Recep Akdağ tarafından 28 Nisan 2004 tarihinde imzalanmış, 25.11.2004 tarihinde TBMM tarafından onaylanarak kanunlaştırılmış ve 30.11.2004 tarihinde ise Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.[604]

2006 yılında bakanlıklar, sivil toplum örgütleri ve üniversitelerin işbirliğiyle tütün kontrol programının uygulanmasında izlenecek yol haritasını oluşturmak amacıyla UTKP hazırlanmıştır. 2008 yılında ise yeni bir tütün kontrol yasası çıkarılmıştır. Bunların yanında, Başbakanlık ve Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı gibi

[603] Bilir, Güçiz-Doğan ve Yıldız, *Assessing Tobacco Control Strategies in Turkey: Final Project Report*, 2003.
[604] Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun."

çeşitli bakanlıklar tarafından Kanun'un uygulanmasına yönelik genelge, yönetmelik ve tebliğler çıkarılmıştır.[605]

4207 sayılı Kanun Türkiye'de tütünle mücadele açısından önemli bir adım olmuş ancak uygulanmaması nedeniyle de etkin bir çözüm olamamıştır. Cairney ve arkadaşları, politika değişimine dair şunları söylemektedir: Gündemde net bir değişim ve politika araçlarında niteliksel bir farklılaşma olsa da politika değişiminden bahsedebilmek için politikanın uygulanması da gerekmektedir.[606] Türkiye'de de tütünle mücadele gündeme getirilebilmiş ve bunun neticesinde bir kanun çıkarılabilmiş ancak uygulama imkanı bulamamıştır. Bu bağlamda, 4207 sayılı Kanun politika değişimi olarak nitelendirilemez. 2004 yılında TKÇS'nin kabul edilmesi, 2008 yılında çıkarılan Kanun ve sonrasında kontrol politikalarına yönelik atılan adımlar ise tütün politikalarında köklü bir değişim meydana getirmiştir.

3.3.2.3. Siyaset Akımı: Siyasal İklimin Uygunluğu

Siyaset akımı, kamuoyu görüşü veya psikolojisi, baskı gruplarının kampanyaları, seçim sonuçları, meclisteki parti veya ideolojik dağılım, yönetimin değişmesi gibi unsurlardan oluşmaktadır. Kingdon bu unsurları üç kategori altında toplamaktadır: *Ulusal psikoloji/ruh hali* (National mood), *çıkar grupları* ve *hükümet ve yönetimindir.*[607]

Kingdon ulusal psikolojiyi, bir toplumun büyük bir çoğunluğunun aynı fikri paylaşması olarak tanımlamaktadır.[608] Tütün kontrol politikaları açısından önemli olan toplumun tütün ürünlerinin insan sağlığına olan zararları ve kontrol politikaları hakkında bilgi sahibi olmasıdır. 2000 yılı öncesinde 4207 sayılı Kanun'un çıkarıldığı dönemde vatandaşların tütün ürünlerinin zararları ve Kanun hakkındaki farkındalığına dair kapsamlı bir veri veya çalışma bulunmamaktadır. Bu yıllara dair tek çalışma Bilir, Doğan ve Yıldız tarafından belirli meslek grupları (Doktorlar, öğretmenler, polisler, taksiciler, imam ve müezzinler) ve 7. ve 10. sınıf öğrencilerine yönelik olarak yapılmıştır. Meslek grupları ve öğrenciler tütün kontrol yasasının çıkarılmasını olumlu karşılamıştır. Ancak, yasanın getirdiği önlem ve yasaklara uyum sağlamakta istekli olmamıştır.[609] Diğer

[605] Elbek, "Tütün Kontrolünde Ulusal Mevzuat," 66-71.
[606] Cairney, Studlar and Mamudu, *Global Tobacco Control: Power, Policy, Governance and Transfer*, 56.
[607] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 145-146.
[608] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 146.
[609] Bilir, Güçiz-Doğan ve Yıldız, *Assessing Tobacco Control Strategies in Turkey: Final Project Report*, 2003.

taraftan, 4207 sayılı Kanun uygulanmamış olmasına rağmen zaman içerisinde toplumun bilinçlenmesi bakımından fayda sağladığı ifade edilebilir.[610]

2000 yılı sonrasında ise DSÖ ve Sağlık Bakanlığı ortaklığında 13-15 yaş grubunu ve 15 ve üzeri yaş gruplarını kapsayan çalışmalar gerçekleştirilmiştir. 2008 yılında 15 ve üzeri yaş gruplarına yapılan KYTA'na göre yetişkinlerin %97,2'si tütün ürünlerinin insan sağlığına ciddi zararlar verdiğini bilmektedir. Yetişkinlerin, %95,5'i tütün ürünlerinin dumanını solumanın da insan sağlığına verdiği zararların farkındadır. Yani yetişkinlerin neredeyse tamamı pasif maruziyet hakkında bilgi sahibidir. Yetişkinlerin büyük bir çoğunluğu Kanun'un getirdiği önlem ve kısıtlamaları olumlu bulmaktadır.[611] 2012 yılında yapılan araştırmada ise yetişkinlerin %95,5'i Kanun'un getirdiği kısıtlama ve yasaklardan memnun olduklarını ifade etmişlerdir.[612] 2003, 2005 ve 2009 yıllarında 13-15 yaş grubuna yönelik yapılan çalışmalarda gençlerin ortalama %80'i tütün ürünlerinin ve dumanının insan sağlığına zararlı olduğunu düşünmektedir. %90'ı ise kamusal alanlarda tütün ürünleri kullanımının yasaklanması gerektiğini belirtmiştir.[613]

2008 yılında Cumhuriyet Halk Partisi milletvekili Sacid Yıldız'ın TBMM'de yaptığı konuşmada aktardıkları toplumun tütün kontrol politikalarına hazır olduğunun başka bir göstergesi olarak kabul edilebilir:[614]

> *"…Ülkemizde de -biz Mecliste yeni tartışıyoruz- daha yeni, yakın günlerde Aydın ili Koçarlı ilçesi Çakırbeyli köyünde yapılan halk oylamasına katılanların yüzde 98'i kahvehanelerde sigara yasağını onayladı ve beş kahvede sigara içilmesi yasaklandı. Bundan evvel -ben biliyorum, iki yıldır*

[610] Nazmi Bilir, "Küresel Tütün Salgını," içinde *Tütün ve Tütün Ürünlerinin Kullanımının Önlenmesi, Kontrolü ve Tedavisi*, ed. Cevdet Erdöl ve Toker Ergüder (Ankara: Sağlık Bilimleri Üniversitesi Yayınları, 2021), 17.
[611] "Global Adult Tobacco Survey (GATS) Fact Sheet Turkey 2008," Ministry of Health Turkey, Erişim Tarihi Nisan 24, 2024, https://www.who.int/publications/m/item/2008-gats-fact-sheet-turkey.
[612] "Global Adult Tobacco Survey (GATS) Fact Sheet Turkey 2012," Ministry of Health Turkey, Erişim Tarihi Nisan 24, 2024, https://www.who.int/publications/m/item/2012-gats-fact-sheet-turkey.
[613] World Health Organization, "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2003 (Ages 13-15) Fact Sheet,"; World Health Organization, "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2005 Turkey–Institutions of Child Protective Services (Ages 13-15) Fact Sheet,"; World Health Organization, "Global Youth Tobacco Survey Turkey 2009 (Ages 13-15) Fact Sheet."
[614] "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi münasebetiyle," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Mayıs 20, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=59&sayfa_no_son=64&sayfa_no=61&v_meclis=1&v_donem=23&v_yasama_yili=&v_cilt=11&v_birlesim=043.

devam ediyor bu- ayrıca Afyonkarahisar ilinin Sandıklı ilçesi Sorkun beldesinde ve Sultandağı ilçesi Yeşilçiftlik beldesinde sigara yasakları kahvelerde getirilmiş ve iki yıldır başarıyla uygulanmaktadır buralarda da. Biz, belki de geç kaldık bu açıdan; beldelerimiz, kırsal alanlarımız daha hızlı davrandı…"

Bu kapsamda, Türkiye'de toplumun tütün ürünlerinin insan sağlığına olan zararları hakkında bilinçlenerek farkındalık oluştuğu ve Kanun'un getirdiği önlem ve yasakları da olumlu karşıladığı ve rıza gösterdiği ifade edilebilir. Kingdon'un düşüncesine göre toplumun büyük bir çoğunluğunun aynı fikri paylaştığı söylenebilir.

Çıkar grupları, siyasal sistem içinde birçok bağlantıya sahip olması ve siyasi aktörlerle ilişkileri nedeniyle siyaset akımının önemli bir unsurudur.[615] Çıkar gruplarının bir meseleye desteği veya muhalefeti gündemin belirlenmesi ve politika değişimi üzerinde etkili olabilmektedir. Bir fikre çıkar gruplarının destek olması, o fikrin gündeme gelme olasılığını güçlendirmektedir. Aksine, çıkar gruplarının bir fikre karşı çıkması, o fikrin yok olmasına neden olabilmektedir.[616]

Tütün kontrol politikalarında iki farklı çıkar grubu bulunmaktadır. Bunlar, belirli ilkeler etrafında toplanmış olan halk sağlığı grubu ve kendi çıkarlarını korumak amacıyla bir araya gelmiş tütün endüstrisidir. Bu iki grup arasından halk sağlığı gurubu ön plana çıkmıştır. Bu grubun ön plana çıkmasını sağlayan bazı faktörler vardır. Birincisi, tütün ürünlerinin insan sağlığına zararlı olduğunu ortaya koyan bilimsel kanıtların yadsınamayacak kadar görünür olmasıdır. İkincisi, bilimsel kanıtlara bağlı olarak Türkiye'de tütüne olan yaklaşım değişmiştir. Daha önce ekonomik bir mesele olarak görülen tütüne insan sağlığı perspektifinden bakılmaya başlanmış ve tütün ürünleri kullanma davranışı anormal bir durum olarak görülmüştür.[617] Böylece, halk sağlığı paradigmasının benimsenmesi güç dengelerini halk sağlığı grubu lehine bozmuştur.

[615] Cairney ve Zahariadis, "Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Prensents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes," 99.
[616] Herweg, Zahariadis ve Zohlnhöfer, "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications," 24.
[617] Donley T. Studlar, "The Political Dynamics of Tobacco Control in Australia and New Zealand: Explaining Policy Problems, Instruments, and Patterns of Adoption," *Australian Journal of Political Science* 40, no. 2 (2005), 258.

Paradigma değişiminin en güzel örneği 1996 Kanunu'nun, TKÇS'nin ve 2008 Kanunu'nun TBMM'de oybirliğiyle kabul edilmesidir. Bu nedenler temelinde halk sağlığı grubu siyasi aktörler arasından kendilerine muhatap bulabilmiş ve güçlü ilişkiler kurabilmiştir. Bu ilişkiler sayesinde de gündeme ve politika değişimine etki edebilmiştir.

Bunların yanında halk sağlığı gurubu, tütün kontrolü aleyhine atılabilecek adımlara da engel olmuşlardır. 1999 yılında TKÇS'nin müzakere sürecinde bir tütün şirketi, Türkiye'nin tütün üreticisi bir ülke olması nedeniyle Sözleşme'ye karşı olumsuz bir tavır sergilenmesi konusunda Türkiye resmi heyetini ikna etmiştir. Müzakerelere SSUK adına katılan Prof. Dr. Elif Dağlı'nın Türk Konsolosluğu'nun kendisi üzerinde kurduğu baskıya rağmen ikna çabaları işe yaramış ve resmi heyetin görüşü değişmiştir.[618] Bu duruma başka bir örnek, Türkiye'de yapılan Formula 1 yarışlarıdır. Tütün endüstrisi Formula 1 yarışlarını sigara markalarının reklamı için kullanmıştır. 1989 yılında Amerika'da gerçekleştirilen ve 94 dakika süren bir yarışta Marlboro logosu 5933 defa ekranlara yansımıştır.[619] Tütün endüstrisi aynı taktiği Formula 1 yarışlarını Türkiye'ye getirerek gerçekleştirmek istemiştir. Ancak bu girişim, Prof. Dr. Elif Dağlı önderliğinde başlatılan kampanya sonucu engellenmiş ve Formula 1 yarışları sigara markalarının reklamları olmadan yapılmıştır.[620]

Türkiye'de tütün endüstrisinin aktif olarak piyasaya girdiği yıllar tütün kontrol politikalarının oluşturulmasına yönelik tartışmaların da başladığı zamanlardır. Buna rağmen tütün endüstrisi, maddi kaynaklarını kullanarak süreci manipüle etmeye çalışmıştır. Tütün şirketleri Türkiye piyasasındaki faaliyetlerine 1985 yılı sonrasında hız vermiş ve hükümetle iyi ilişkiler kurmuştur. Örneğin, 1987 yılında Philip Morris şirketi Turgut Özal'ın başbakan olduğu dönemde Amerika'da açılan Kanuni Süleyman sergisine sponsor olmuştur. Philip Morris şirketine ait tütün endüstrisi belgelerinde Özal'ın bu sponsorluktan büyük bir memnuniyet duyduğu belirtilmiştir.[621]

Başka bir belgede ise 1990 yılında TBMM'de kabul edilen ancak Cumhurbaşkanı Özal tarafından Meclis'e geri gönderilen yasanın Philip Morris'in hükümet ile iyi ilişkiler

[618] Kosku, "Tütün Kontrolü ve Sivil Toplum Örgütleri," 118.
[619] Elif Dağlı, "Tütün Endüstrisi Taktikleri," içinde *Tütün ve Tütün Kontrolü*, ed. Ayfer Aytemur, Şule Akçay ve Osman Elbek (İstanbul: Toraks Kitapları, 2010), 41.
[620] Kosku, "Tütün Kontrolü ve Sivil Toplum Örgütleri," 117.
[621] "Thoma,W. 880000 Board Presentation - Eema Walter Thoma, 1988," Philip Morris Records, 8, Erişim Tarihi Nisan 25, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=ssmd0116.

kurması ve yürüttüğü lobi faaliyetleri sayesinde yürürlüğe girmediği ifade edilmiştir.[622] Endüstri belgelerinde yer alan çarpıcı olaylardan biri de Arjantin'de yürürlüğe sokulmaya çalışılan kontrol yasasının Arjantin Başkan'ı tarafından Özal'ın veto gerekçeleri referans gösterilerek reddedilmesidir.[623] Turgut Özal'ın Kanun'u Meclis'e geri göndererek öne sürdüğü temel gerekçelerden biri yasanın uygulanmasının oldukça zor olduğudur. Özal'ın gerekçe yazısında Kanun'un bütünü üzerindeki görüşlerini açıkladığı bölüm ise dikkat çekicidir:[624]

> *"...Tütün ve tütün mamullerinin kullanılmasının insan sağlığına zararlı olduğu kuşkusuzdur. Bunun aksine bir düşünceyi ileri sürmek mümkün değildir. Önemli olan bu zararın önlenme yolu ve yöntemidir. Reklam yasağı hiçbir ülkede tek başına etkili olmamıştır. Kaldı ki, Kanun bütünü ile kişilerin özgürce seçme hakkını ellerinden almaktadır. İsviçre Hükümeti Ekim 1990 tarihinde sigara reklamlarının topyekûn yasaklanmasını öngören girişimlere, "serbest piyasa ekonomisine aykırı olduğu ve kişilerin özgürce seçme hakkını ortadan kaldırdığı" gerekçesiyle karşı çıkmıştır. 3 Aralık 1990 tarihinde Ortak Pazar Sağlık Bakanları'nın yaptığı toplantıda, sigara reklamlarına yasak getiren taslak, büyük bir oy çoğunluğu ile geri alınmıştır. Mühim olan bu konuda insanların özgürce karar vermesi ve bu kararını özenti ile değil bilinçli olarak verebilmesidir. Her konuda olduğu gibi bu konu da önce bir eğitim ihtiyacını ve sürecini gerektirmektedir. Böylece insanların verecekleri kararlara yardımcı olmak, sonuçta aldıkları karara saygı duymak asıl hedef olmalıdır. Çok eski tarihlerden itibaren çeşitli ülkelerde konulan içki yasakları ve sonuçları bilinmektedir. Pek çok ülkede yapılan araştırmada, yukarıda da arz ve izah edildiği üzere, reklam yasağı olan ülkelerde sigara*

[622] "Unknown, 1991," Philip Morris Records, 13, Erişim Tarihi Nisan 25, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=qsld0116.
[623] "Rodriguez C. Presidential Veto Of Advertising Ban-Argentina, 1992," Philip Morris Records, Erişim Tarihi Nisan 25, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=qrnf0122.
[624] "Cumhurbaşkanınca Geri Gönderilen Kanunlar: 3694 Sayılı Tütün ve Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Eişim Tarihi Nisan 25, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=15&sayfa_no_son=18&sayfa_no=17&v_meclis=1&v_donem=18&v_yasama_yili=&v_cilt=56&v_birlesim=073.

tüketimi, reklam yasağı bulunmayan ülkelere göre, özellikle gençlerde beş misli bir artış göstermektedir…"

Özal'ın kendi görüşlerini belirttiği yazının detaylarına bakıldığında üç mesele ön plana çıkmaktadır. Bunlar, insanların özgür iradeleriyle seçim hakkı, serbest piyasa ekonomisi ve tütün ürünleri yasağının bu ürünlerin kullanımını daha yaygınlaştırdığıdır. Özal'ın öne sürdüğü üç mesele de tütün endüstrisi tarafından kontrol politikaları yapımını manipüle etmek amacıyla oluşturulan argümanlar ve kullanılan taktiklerdir. Tütün endüstrisi, kontrol politikalarının seçim hakkını kısıtlayacağı ve ticari anlaşmalara zarar vererek serbest piyasa ekonomisini sekteye uğratacağını iddia etmiştir. Bunun yanında tütün endüstrisi, birçok ülkede tütün ürünleri kullanımını kısıtlamanın bu ürünlerin kullanımını daha da yaygınlaştırdığını öne süren araştırmalara maddi kaynaklar sağlamış ve toplumu ve siyasi aktörleri etkilemek için kullanmışlardır.

Özal'ın vetosunun ardından 1992 yılında Ahmet Feyzi İnceöz önderliğinde yeniden Meclis gündemine getirilen yasaya karşı gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetlerden de bir raporda söz edilmiştir. Raporda, kanun tasarısının Meclis adalet komisyonundan geçmesini engellemek için girişimlerde bulunulacağı belirtilmiştir. Aynı raporda, tütün yetiştiricileri üzerinden yasanın kabul edilmesi durumunda tütün ihracatının tehlikeye gireceği ve tütün ekonomisinin zarar göreceği öne sürülerek hükümet üzerinde baskı oluşturmalarının sağlanacağı ifade edilmiştir.[625] Bununla birlikte, bu kanun teklifi sonrasında tütün endüstrisi, Türkiye'den büyük bir holding ile ortak olarak kanun sürecini manipüle etmek için çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Maliye Bakanı'nı ikna etmek amacıyla toplantılar düzenlenmiş, tütün ürünlerine reklam yasağı getirilmemesine karşılık Milli Eğitim Bakanlığı'na gençlik projesi yapılması teklif edilmiş ve daha fazla medya bağlantısı kurmak ve medya aracılığıyla kendi çıkarları lehine algı oluşturmak için toplantılar yapılmıştır.[626]

Benzer yöntemler 1996 Kanunu'nun kabul edilme sürecinde de kullanılmıştır. 1996 Kanun'un TBMM'de kabul edildikten sonra Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmesinin

[625] "Kramer, Je. Three Year Plan 920000-940000 Philip Morris Eema Region," Philip Morris Records, Erişim Tarihi Nisan 25, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=ylkf0124.
[626] "Carlson, Sg., Duzel, C., Evin, A., Key, E., Turkey Ad Ban Proposal, 1992 July 15," Philip Morris Records, Erişim Tarihi Nisan 25, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=pslp0110.

ardından Süleyman Demirel üzerinde baskı kurulmaya çalışılmıştır. Cumhurbaşkanı Demirel'in yasayı onaylamaması için ziraat odaları, sanayi odaları ve reklamcılar birliği gibi meslek birlikleri Cumhurbaşkanı'na mektuplar göndermiştir.[627] Ancak, bu dönemde Özal döneminde olduğundan daha güçlü bir sivil toplum ve bu toplumun da sürece etki edebilecek siyasi bağlantıları bulunmaktadır. Nitekim halk sağlığı grubu, tütün endüstrisinin girşimlerine karşılık karşı hamlelerde bulunmuştur. Kanun'u onaylamaması için Cumhurbaşkanı üzerinde kurulan baskıya karşılık olarak Demirel ile görüşme gerçekleştirmişlerdir. Sonuç olarak Cumhurbaşkanı Demirel Kanun'u onaylamıştır.

Tütün endüstrisi, TKÇS sürecini ve 2008 yılında tütün kontrol Kanunu'nun çıkarılmasından sonra politikaların uygulanmasını manipüle etmek için girişimlerine devam etmiştir. Daha önce de ifade edildiği gibi TKÇS'nin müzakere görüşmelerinde Türkiye heyeti Sözleşme'ye karşı olumsuz tavır sergilemesi için ikna edilmiştir. Buna karşılık olarak SSUK temsilcisi Elif Dağlı'nın girişimleri heyetin kararının değişmesini sağlamıştır.

2008 yılında yasama süreçlerine etki etmede başarılı olamayan tütün endüstrisi, Kanun'un çıkmasının ardından uygulanmasını engellemek amacıyla konuyu yargıya taşımıştır. Eskişehir Ticaret Odası, İzmir Lokantacılar ve Gazinocular Odası, İzmir Kahveciler Odası gibi meslek birlikleri ve odaları Kanun'un bazı maddeleri ve uygulanması için çıkarılan yönetmeliklerin iptali için davalar açmışlardır. Burada amaç, yerel mahkemelerde dava açarak öncelikle yönetmeliklerin durdurulması, daha sonra konuyu Danıştay'a taşımak ve en sonunda da Kanun'un anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaktır. Davacılar, yerel mahkemelerin ardından konuyu Danıştay'a taşımayı başarmışlardır. Danıştay, Kanun'u anayasa aykırı bulmuş ve konu Anayasa Mahkemesi'ne gitmiştir. Anayasa mahkemesine açılan davanın gerekçesi ise Kanun'un temel hak ve özgürlükleri ve kafe, restoran gibi yerlerde tütün ürünleri kullanımını yasaklaması nedeniyle çalışma özgürlüğünü kısıtladığıdır. Ancak, Anayasa Mahkemesi, Kanun'un anayasaya aykırı olmadığı kararını vermiştir. Bu davalara karşılık halk sağlığı grubu Kanun'u korumak amacıyla çeşitli etkinlikler ve eylemler düzenlemiştir. [628]

[627] "Barbaerlitz T., Weekly Highlights, 961111-961115, 1996," Philip Morris Records, Erişim Tarihi Nisan 25, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=xrhh0061.
[628] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 520-550.

Nihayetinde yaklaşık 20 yıllık bir çabanın sonucunda tütün kontrol politikaları oluşturulmuştur. Halk sağlığı grubu, bilimsel kanıtlar, paradigma değişimi ve bunların siyasette bir karşılık bulması sonucunda güç dengesini kendi lehine bozmuş ve kontrol politikalarının yapımında önemli bir rol oynamıştır.

Siyaset akımının en önemli unsuru ise karar merci olması nedeniyle hükümet ve yönetimdir. Bir soruna yönelik geliştirilen çözümün hükümet ideolojisine uygun olması, seçim sonucunda devlet başkanının değişimi, meclisteki sandalye dağılımının değişimi, hükümetin değişimi, bir bakanın değişimi, bürokrasi içinde önemli bir aktörün değişimi gibi durumlar gündem ve politika değişimine neden olabilmektedir.[629]

Türkiye'de tütün kontrol politikalarına dair önemli olayların hükümet değişimlerinden sonra yaşandığını söylemek yanlış olmaz. 1992 yılında Ahmet Feyzi İnceöz tarafından Meclis'e sunulan kanun teklifi Ekim 1991 genel seçiminin ardından yeni bir Meclis ve hükümet kurulmasından sonra verilmiştir. Kasım 1996 yılında çıkarılan 4207 sayılı Kanun, Aralık 1995 yılında yapılan seçimler ve Haziran 1996'da RP ve Doğru Yol Partisi ortaklığıyla kurulan Refahyol hükümetinin göreve gelmesinden sonra kabul edilmiştir. Kasım 2002'de AK Parti'nin iktidara gelmesi sonrasında Mayıs 2003'te 51. DSK'da oylanan TKÇS için sivil toplumun da etkisiyle Türkiye olumlu oy kullanmış, Nisan 2004'te imzalanmış ve Kasım 2004'te TBMM tarafından onaylanmıştır. 2008 Kanun'u Temmuz 2007'de gerçekleşen genel seçimlerin ardından AK Parti'nin Meclis çoğunluğunu yeniden elde etmesi ve AK Parti hükümetinin göreve gelmesi sonrasında çıkarılmıştır. Sonuç olarak, Türkiye'de genel seçimlerin, meclis dağılımının ve hükümet değişimlerinin tütün kontrol politikalarının ortaya çıkmasında rol oynadığı ifade edilebilir.

Tütün politikalarından tütün kontrol politikalarına geçiş yani politika değişimi AK Parti döneminde gerçekleşmiştir. AK Parti için tütün kontrol politikalarının ayrı bir önem taşıdığı söylenebilir. Bu politikaların Parti için önemli olması birkaç nedene dayanmaktadır. Birincisi, AK Parti muhafazakar bir gelenekten gelmektedir. Bu noktada, 1996 Kanunu'nun yapım sürecine değinmek, AK Parti'nin tütün kontrol politikalarına yaklaşımının daha iyi anlaşılması açısından fayda sağlayacaktır. 1992 yılındaki kanun teklifi Ahmet Feyzi İnceöz önderliğinde RP'nin girişimleriyle sunulmuştur. 1996

[629] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 153.

Kanun'u yine RP'nin teklifi ve Refahyol Hükümeti'nin Başbakanı Necmettin Erbakan'ın liderliğinde kanunlaştırılmıştır. AK Parti, RP ve Fazilet Partisi'nin içinden gelen kadroların önderliğinde kurulmuştur. Dolayısıyla bu üç partinin de aynı siyasi akımdan beslendiği ifade edilebilir.

Bu ideolojik kimliğin dine atfettiği önem sebebiyle de dini meselelere karşı hassasiyet gösterilmektedir. Tütün ürünleri kullanımının da insan sağlığına zarar vermesi dini bir hükme karşılık gelmekte ve insanların bu ürünleri kullanmaları mübah görülmemektedir. Bu bağlamda, tütünün sağlığa verdiği zararın problem olarak tanımlanması AK Parti ideolojisiyle örtüşmüş ve kontrol politikaları yapımını kolaylaştırıcı bir zemin hazırlamıştır. Bu bağlamda AK Parti ideolojisinin Türkiye'de tütün politikalarının değişmesinde etkili olan temel belirleyicilerden biri olduğu söylenebilir. Recep Tayyip Erdoğan'ın tütün ürünleri kullanmayı Diyanet İşleri Başkanı'nı referans göstererek haram ve israf olarak nitelendirmesi bunun bir göstergesidir.[630]

İkincisi, birinci nedenle de bağlantılı olarak Erdoğan'ın tütün ürünleri karşıtı olan bir siyasi lider olmasıdır. Erdoğan, sigaranın aldığı can sayısının kurşunun aldığı can sayısını geçtiği bir dönemi yaşıyoruz ifadelerini dile getirerek tütün ürünlerini terör ve savaş kadar tehlikeli maddeler olarak nitelendirmiştir.[631] Erdoğan'ın bulduğu her fırsatta bakan, milletvekili, bürokrat, vatandaş fark etmeksizin sigara paketini alarak bırakma sözü alması bilinen bir durumdur. İnsanlardan aldığı sigara paketleriyle bir müze oluşturulduğu da bilinmektedir.[632] Erdoğan'ın tütün ürünleri karşıtlığı tütün kontrol politikalarının benimsenmesinde merkez aktör olmasını sağlamıştır. Siyasi lider ve temel aktör olarak Erdoğan'ın bu tutumu, politika değişiminin siyasi olarak benimsenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bunun yanında Erdoğan'ın karşıtlığı, vatandaşların farkındalığının artmasına ve kontrol politikalarına rıza göstermesine de yardımcı

[630] "Cumhurbaşkanı Erdoğan: Sigara Haramdır," Türkiye Sigarayla Savaş Derneği, Erişim Tarihi Nisan 27, 2024, https://www.ssder.org.tr/2019/02/28/cumhurbaskani-erdogan-sigara-haramdir/.

[631] Habertürk, "Sigara terörden beter," YouTube Video, Şubat 26, 2014, https://www.youtube.com/watch?v=yuvK_dOixBg.

[632] "Cumhurbaşkanı Erdoğan: Sigarayı bıraktım de bakayım," Habertürk, Erişim Tarihi Nisan 26, 2024, https://www.haberturk.com/video/haber/izle/cumhurbaskani-erdogan-sigarayi-biraktim-de-bakayim/148015; "Cumhurbaşkanı Erdoğan: Mücadelemizi tüm tütün ürünlerini kapsayacak şekilde genişleterek sürdürüyoruz," Anadolu Ajansı, Erişim Tarihi, Nisan 26, 2024, https://www.aa.com.tr/tr/gundem/cumhurbaskani-erdogan-mucadelemizi-tum-tutun-urunlerini-kapsayacak-sekilde-genisleterek-surduruyoruz/2602067.

olmuştur. ÇAK perspektifinden Erdoğan'ın tütün ürünleri karşıtlığının politika değişimi için siyaset akımının hazır hale gelmesindeki etkenlerden biri olduğu ifade edilebilir.

Erdoğan'ın sigara karşıtlığının yanında, tütün kontrol yasasının oluşturulmaya çalışıldığı dönemde AK Parti kadrolarında yer alan kişiler arasında bu meseleye hassasiyet gösteren birçok isim bulunmuştur. 59 ve 60. Hükümet döneminde Sağlık Bakanı olarak görev yapan Recep Akdağ ve TBMM 22 ve 23. dönemlerinde TBMM Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Başkanlığı'nı yürüten Prof. Dr. Cevdet Erdöl TKÇS'nin kabulü ve 2008 Kanunu'nun kabul edilmesi süreçlerinde yoğun bir çaba sarf etmişlerdir.[633]

AK Parti'nin tütün kontrol politikalarına önem vermesinin üçüncü nedeni, dış politika anlayışıdır. Göreve ilk geldiği yıllarda AK Parti'nin dış politika hedeflerinden biri Avrupa Birliği'ne (AB) üye olmaktı. Bundan dolayı, o yıllarda AB müktesabatına uyum çerçevesinde izlenecek politikalar önem taşımaktaydı. Tütün kontrol politikaları için oluşturulacak ulusal mevzuat da hem insan sağlığının korunmasına hem de AB'ye uyum için bir adım daha atılmasına hizmet edeceği düşünülmüştür.[634]

AK Parti'nin ideolojisi ve politika hedefleri tütün kontrol politikaları için temel belirleyicilerdir. Bununla birlikte, AK Parti dışındaki diğer siyasal partilerin kontrol politikaları konusundaki tutum ve iradeleri göz ardı edilmemelidir. TBMM 22. dönemde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) TKÇS'nin kabul edilmesine[635] ve 23. dönemde CHP, Milliyetçi Hareket Partisi, Demokratik Sol Parti ve Demokratik Toplum Partisi 2008 Kanunu'nun çıkarılmasına destek vermişlerdir.[636] Tütün ve tütün ürünlerinin insan sağlığına olan zararları ve bu duruma tedbir alınması gerektiği konusunda dönemin siyasal partileri görüş birliği içinde hareket etmişlerdir.

---

633 "SBÜ Rektörü Prof. Dr. Erdöl, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın sigarayla mücadelesini anlattı," Anadolu Ajansı, Erişim Tarihi Nisan 27, 2024, https://www.aa.com.tr/tr/gundem/sbu-rektoru-prof-dr-erdol-cumhurbaskani-erdoganin-sigarayla-mucadelesini-anlatti/2601878.

634 Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 205; "Reluctant Turks prepare for smoking ban," The Guardian, Erişim Tarihi Nisan 27, 2024, https://www.theguardian.com/world/2008/may/19/turkey.

635 "Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Nisan 27, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=171:182&v_meclis=1&v_donem=22&v_yasama_yili=&v_cilt=65&v_birlesim=022.

636 "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Nisan 27, 2024, https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=379:388&v_meclis=1&v_donem=23&v_yasama_yili=&v_cilt=11&v_birlesim=045.

Politikalar genellikle çatışma zemininin hakim olduğu bir ortamda oluşturulmaktadır. Toplumun rıza gösterdiği bir politikaya çıkar grupları karşı çıkabilmekte, topluma rağmen çıkar gruplarının istekleri doğrultusunda hareket edilebilmekte, hem toplumun hem de çıkar gruplarının rıza göstermediği bir politikayı hükümet uygulayabilmekte veya toplumsal baskılar sonucu hükümet istemediği bir adım atmak zorunda kalabilmektedir. Ancak, siyaset akımı bağlamında tütün kontrol politikaları açısından her kesimin razı olduğu istisna denilebilecek bir durum ortaya çıkmıştır. Toplumun rıza göstermesi, sivil toplumun desteklemesi, hükümetin kararlılığı ve TBMM'nin ittifak halinde ortaya koyduğu siyasal irade kontrol politikalarının yapımını sağlamıştır.

3.3.2.4. Politika Penceresi: Çözüm İçin Fırsat

ÇAK'a göre problem, politika ve siyaset akımları siyasal sistem içinde birbirinden bağımsız bir şekilde akmaktadır. Politika penceresinin açılabilmesi için üç akımın da hazır durumda olması gerekmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bir problemin var olması ve bu problemin tanımlanması, bir politika topluluğu tarafından probleme yönelik olarak çözüm geliştirilmesi ve hükümetin de problemi çözmek için istekli olması politika penceresinin açılması için gerekli olan üç koşuldur.[637]

Problem akımında önemli olan sorunun görünür hale gelmesi ve tanımlanmasıdır. 1962 ve 1964 yıllarında İngiltere ve Amerika'da yayınlanan raporlar sonrasında tütün ürünleri kullanımı bir problem olarak dikkat çekmeye başlamıştır. Daha sonra tütün ürünlerini aktif olarak kullananların sadece kendilerini etkilemediği, çevrelerinde olan insanların sağlığına da zarar verdiği yapılan çalışmalarla kanıtlanmıştır. Tütün ürünlerinin insan sağlığı üzerindeki olumsuz etkilerine dair çalışmalar ve bilimsel kanıtlar her geçen gün artmıştır. Dünyada tütün ürünlerinin sürekli olarak yaygınlaşması ve bunlara bağlı olarak ortaya çıkan hastalıklarda ciddi oranlarda artışların yaşanması nedeniyle bu ürünlerin kullanımı bir problem olarak tanımlanmıştır.

Türkiye'de 1980'li yılların başlangıcıyla birlikte sağlık çalışanları ve akademisyenler tütün ürünlerinin insan sağlığı üzerindeki etkilerine dair çalışmalara yoğunlaşmaya başlamıştır. 1988 yılında Sağlık Bakanlığı tarafından tütün ürünleri kullanımının yaygınlığını tespit etmek amacıyla Türkiye'deki ilk resmi araştırma yapılmıştır. 1992 yılında yine Sağlık Bakanlığı tarafından başka bir tespit çalışması yapılmıştır. Hem

[637] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2014, 172-173.

Türkiye'de tütün ürünlerinin yaygın olarak kullanıldığının saptanması hem de bu ürünlerin insan sağlığı üzerindeki etkilerine yönelik Türkiye özelinde gerçekleştirilen çalışmalar sonucunda bu mesele dikkat çekmeye başlamıştır. 1985, 1989, 1992 ve 1996'da verilen kanun teklifleri gerekçelerinde tütün ürünlerinin yaygın olarak kullanılması ve insan sağlığı üzerindeki etkileri bir problem olarak tanımlanarak çözüm üretilmesi gereken bir konu olarak görülmüştür. Böylece, Türkiye'de problem akımı 1990'lı yıllar itibariyle hazır hale gelmiştir.

Politika akımı açısından önemli olan politika topluluğu ve çözümdür. Türkiye'de problemin ortaya çıkmasıyla beraber çözüm geliştirmek amacıyla hızlı bir şekilde bir politika topluluğunun oluştuğunu söylemek yanlış olmaz. Başlangıçta sağlık çalışanları ve akademisyenlerin bir araya gelmesiyle oluşan politika topluluğuna daha sonra siyasi aktörler, farklı meslesk grupları ve sivil toplum örgütleri de dahil olmuştur. Benzer şekilde, Türkiye'de problemin görünür hale geldiği andan itibaren hızlı bir şekilde çözüme kavuşturulması için girişimlerde bulunulmuştur. Nitekim, buna yönelik ilk kanun teklifi 1985 yılında verilmiştir. Daha sonra 1989 ve 1992 teklifleri verilmiş ancak çözüm politika haline getirilememiştir. 1996 yılındaki teklif kanunlaştırılmış ama uygulanamamıştır. Aslında Türkiye, probleme yönelik çözümü gönüllü olarak meydana getirmiş ancak bu çözüm bir türlü aktif hale getirilememiştir.

DSÖ, 1999 yılında tütün ürünleriyle mücadelede devletlerin münferit çabalarının etkisiz kaldığını görerek uluslararası bir sözleşme oluşturmak için bir süreç başlatmıştır. 3 yıllık bir müzakere sürecinin ardından TKÇS ortaya çıkmış ve 2003 yılında DSK'da kabul edilmiştir. Türkiye'deki halk sağlığı grubu TKÇS'yi bir fırsat bilerek bu sözleşmeye taraf olunması için yoğun bir çaba sarf etmiştir. Halk sağlığı grubu için çözüm, kapsamlı bir tütün kontrolü anlayışını benimseyen TKÇS olmuştur. TKÇS'nin DSK'da kabul edilmesiyle birlikte Türkiye için politika akımı da hazır hale gelmiştir.

Türkiye'de problem ve politika akımlarının hazır hale gelmesinin ardından politika penceresinin açılabilmesi için geriye kalan unsur siyaset akımıdır. Türkiye'de siyaset akımını hazır konuma getiren iki husus vardır. Bunlar, hükümet değişimi ve parti ideolojisidir. 3 Kasım 2002'de gerçekleştirilen genel seçim sonucunda AK Parti meclis çoğunluğunu elde ederek iktidara gelmiştir. TKÇS, 2003 yılında kabul edilmiş ancak Türkiye tarafından henüz imzalanmamıştır. Bunun yanında, Türkiye'de yürürlüğe

girebilmesi için TBMM'de kabul edilmesi gerekmektedir. AK Parti hükümetinin kurulmasının ardından TKÇS imzalanmış ve TBMM'de kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. 2008 yılında da TKÇS çerçevesinde tütün kontrol yasası çıkarılmıştır. Kısacası, Türkiye'de siyaset akımı AK Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte hazır hale gelmiştir.

Problem, politika ve siyaset akımlarının hazır duruma gelmesi, politika penceresinin açılmasını sağlamış ve değişim için bir fırsat ortaya çıkarmıştır.

3.3.2.5. Politika Girişimcisi: Çaba ve Bağlantı

Politika penceresinin açılması değişim için tek başına yeterli değildir. Politika değişiminin gerçekleşmesi için hazır durumda olan akımların bir araya getirilmesi veya birleştirilmesi gerekmektedir. ÇAK'a göre politika değişimi için katalizör görevi gören politika girişimcileri birbirinden bağımsız halde hazır bulunan akımları bir araya getirmelidir.[638]

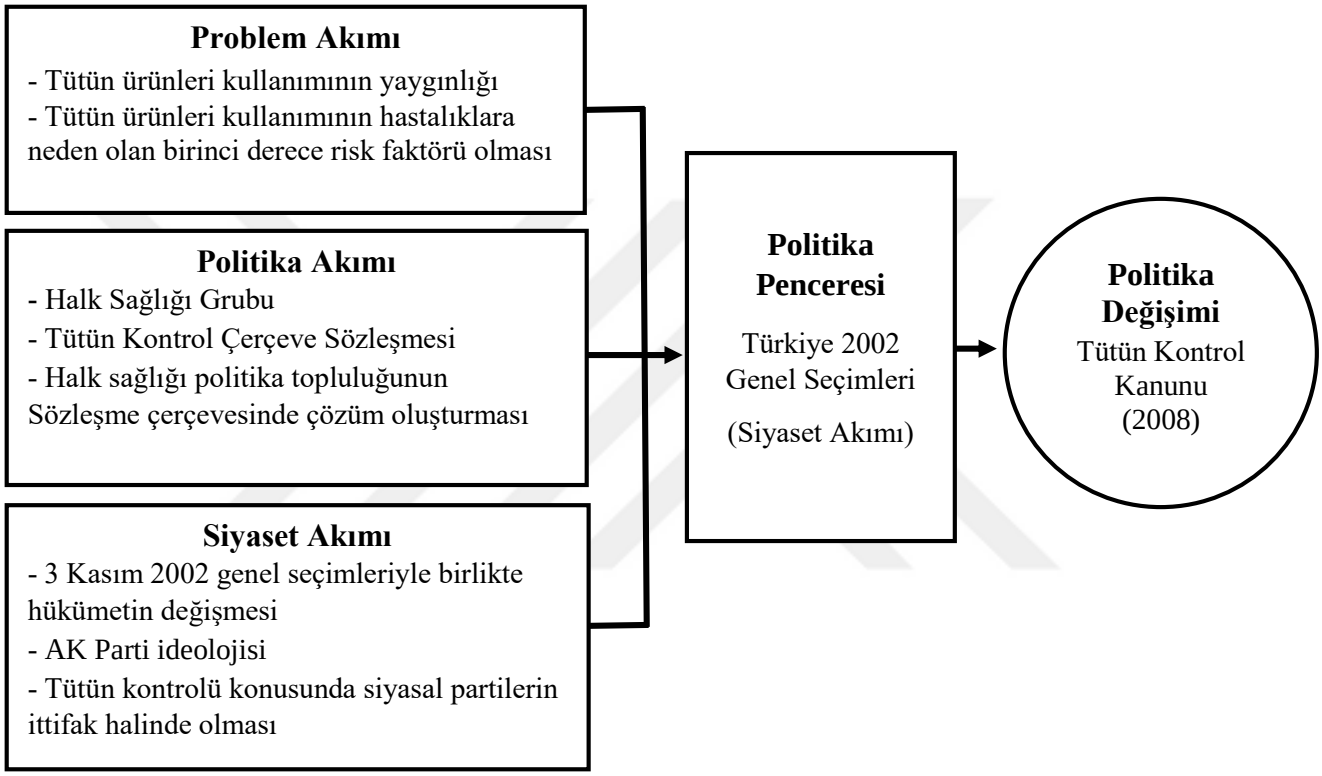
Türkiye'de tütün kontrol politikaları 20 yıllık bir mücadelenin ardından oluşturulabilmiştir. Bu süreçte, zaman, kaynak ve emeğini probleme dair çözüm geliştirebilmek adına harcayan birçok isim, kurum ve kuruluş bulunmaktadır. 1996 Kanunu'nun yapım sürecinde SSUK, sivil toplum örgütleri ve siyasi aktörler koordineli bir şekilde çalışmışlar ve problemin tanımlanması ve çözüm üretilmesinde etkin bir rol oynamışlardır. Ancak, yapım sürecinde ön plana çıkan isim kanun teklifine de önderlik etmiş olması nedeniyle Ahmet Feyzi İnceöz'dür. Sadece kanun teklifinin sahibi olmasıyla değil, aynı zamanda beraber çözüm oluşturdukları politika topluluğu ile siyaset arasında bağlantı görevi görmesi ve etkileşimini sağlaması nedeniyle de öne çıkan isim olmuştur.[639] Bunlardan dolayı, 1996 Kanunu'nun merkez aktörü olarak Ahmet Feyzi İnceöz gösterilebilir.

2008 yılı Kanunu'nun yapım sürecine baktığımızda başta Recep Akdağ olmak üzere Prof. Dr. Elif Dağlı, Prof. Dr. Nazmi Bilir, Prof. Dr. Toker Ergüder gibi birçok ismin pay sahibi olduğu görülmektedir.[640] Ancak, ÇAK'ın tanımlaması çerçevesinde politika girişimcisi olarak nitelendirilebilecek isim kendini bu konuya adayan Prof. Dr. Cevdet Erdöl'dür. Erdöl, iç hastalıkları ve kardiyoloji alanından uzmanlığını almış bir hekim ve

[638] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 165-166.
[639] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 187.
[640] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 500.

akademisyendir. 2002 genel seçiminde AK Parti Trabzon Milletvekili olarak seçilmiştir. 2002-2007, 2007-2011 ve 2011-2015 yıllarını kapsayan TBMM 22, 23 ve 24. dönemlerinde 13 yıl süreyle Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Başkanlığı'nı yürütmüştür.[641]

Şekil 16: ÇAK'a Göre Türkiye'de Tütün Politikalarının Değişim Süreci



Kingdon, politika girişimcisini başarıya götürebilecek niteliklerden birini kişinin söz sahibi olması ve sözünü dinletebilmesi olarak ifade etmektedir. Örneğin, politika girişimcisinin ilgili konu üzerine uzmanlığının bulunması, güçlü bir çıkar grubunun lideri olması ya da başkan veya parlamento komite başkanlığı gibi yetkili bir karar alma pozisyonunda bulunması gerekmektedir.[642] Bu bağlamda Erdöl, sağlık çalışanı ve akademisyen olarak konunun uzmanı ve milletvekili ve TBMM komisyon başkanı olarak

[641] "Cevdet Erdöl-24. Dönem Ankara Milletvekili," Türkiye Büyük Millet Meclisi, Erişim Tarihi Nisan 30, 2024, https://www.tbmm.gov.tr/milletvekili/milletvekilidetay?DonemId=f72877c2-f50a-037b-e050-007f01005610&Id=f72877c2-cb6f-037b-e050-007f01005610.
[642] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 180.

da yetkili bir konuma sahiptir. Komisyon başkanının önemi Ahmet Feyzi İnceöz'ün anlattığı geçmiş bir hadiseden anlaşılabilir:[643]

> *"…Tabii Komisyon'da görüşmeler başlamıştı. Daha doğrusu görüşememeler desek yeridir. Önce Adalet Komisyonu'nun gündeminde 3 seneye yakın bekletildi. Komisyon Başkanı Çorum Milletvekili Rahmetli Cemal Şahin Bey görüşme gündemine dâhil etmiyordu. Zira sigaranın kanseri önlediğine dair kendisine raporlar geldiğini söyleyerek sigara ile söylenenlerin hep uydurma olduğu tarzında saçma sapan gerekçeler öne sürdü. Evet, sigara teröristleri kolay bir yol bularak komisyonu tıkamışlardı…"*

Erdöl, milletvekilliği yaptığı süre zarfında da Erdoğan'ın şahsi doktorluğunu yapmıştır. Erdoğan da kendisini yakın çalışma arkadaşı ve sigaraya karşı yürüttüğü mücadelede en büyük destekçilerinden biri olarak nitelendirmektedir.[644] Yetkili bir konuma sahip olmasının yanında bu yönü itibariyle de Başbakan Erdoğan'ın fikirlerine etki edebilecek bir konuma ve bağlantıya sahiptir.

Kingdon'a göre bağlantı, bir politika girişimcisinin başarıya ulaşabilmesinin önemli bir belirleyicisidir. Seçilmiş yetkililere ve diğer karar vericilere daha fazla erişimi olan politika girişimcisinin gündem belirleme ve politika değişikliğini kolaylaştırmada başarılı olma ihtimali daha yüksektir.[645] Bu bağlamda Erdöl, bir politika girişimcisinde bulunması gereken bağlantı gücüne sahiptir. Bunun yanında Ahmet Feyzi İnceöz, tütün kontrolünün yarım kalan hikayesinin tamamlanabilmesi adına bayrağı Cevdet Erdöl'e teslim ettiklerini ifade etmiştir.[646]

Politika girişimcisinin bir diğer niteliği politika fikirleri yani çözümler hakkında politika topluluğuyla birlikte çalışmalar yürütmesidir. Erdöl de Nisan 2004'te TKÇS sözleşmesinin imzalanmasının hemen ardından ulusal mevzuat oluşturabilmek için

---

[643] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 186.
[644] Recep Tayyip Erdoğan, "Önsöz," içinde *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, yazan Cevdet Erdöl (Ankara: Sağlık Bilimleri Üniversitesi Yayınları, 2019); Tıbbiye TV, "Prof. Dr. Cevdet Erdöl Cumhurbaşkanı Fahri Doktora Takdim Töreni," YouTube, Aralık 5, 2016, https://www.youtube.com/watch?v=s1cFOwaypqw.
[645] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 181.
[646] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 187-188.

harekete geçmiştir. Kasım 2004'te TKÇS'nin TBMM görüşmelerinde yaptığı konuşmada 6 aydır kanun üzerinde çalıştıklarını ifade etmiştir.[647] Bu çalışmalar, halk sağlığı grubu üyeleriyle koordineli olarak yürütülmüştür. Erdöl önderliğinde çalışma hızla tamamlanmış ve TKÇS'nin onaylanmasından 4 ay sonra sonra kanun teklifi olarak TBMM'ye sunulmuştur. Teklif, komisyon tarafından kabul edilerek genel kurula gönderilmiş ancak 2007 genel seçimlerinden dolayı Meclis'in tatile girmesi nedeniyle görüşülememiştir.[648]

Temmuz 2007'de gerçekleştirilen genel seçimlerde AK Parti meclis çoğunluğunu elde ederek yeniden iktidar olmuştur. Bunun üzerine Cevdet Erdöl, hızlı bir şekilde TBMM 23. dönem başlar başlamaz Eylül 2007'de kanun teklifini yenilemiştir. Teklif, 8 Kasım 2007'de komisyonda görüşülmüş ve genel kurula gönderilmiştir. Kanun teklifi 27 Aralık 2007 tarihinde TBMM'de görüşülmeye başlamış ve 3 Ocak 2008'de kabul edilmiştir. Dönemin TBMM Başkanı Köksal Toptan 2007 öncesi ve sonrası sürece dair şu ifadeleri kullanmıştır:[649]

> "*...2007 genel seçimleri öncesinde Sayın Başbakan'ın, Sayın Cevdet Erdöl'ün ve benim gayretlerim yasanın daha önce çıkarılmasını sağlayamamıştır. Ama bu gayretler olmasa idi, bu yasa belki şimdilerde bile çıkmamış olabilirdi… Zaman zaman bu kanunun uygulanması ile ilgili gazete haberlerini okudukça, konunun Anayasa Mahkemesine bile götürüldüğünü gördükçe yapılan işin ne kadar önemli olduğu daha iyi anlaşılmaktadır. Bu nedenle bu teklifin hazırlanmasında emekleri unutulmaz olan Sağlık Komisyonu Başkanı Sayın Cevdet Erdöl ve Kocaeli Milletvekili Sayın Nevzat Doğan başta olmak üzere Sağlık ve Adalet Komisyonlarının tüm üyelerini, teklife destek veren tüm parti gruplarını ve milletvekillerini kutlamak gerekir…*"

[647] Türkiye Büyük Millet Meclisi, "Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun."
[648] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 305.
[649] Erdöl, *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*, 495.

Kingdon son nitelik olarak politika girişimcisinin ısrarcı olması gerektiğini söylemektedir.[650] 2003 yılından 2008 yılına Kanun'un çıkarılmasında yaşanan sürece baktığımızda da Erdöl'ün konuya dair ısrarcılığı göze çarpmaktadır. Nitekim Erdöl, 2003 yılından itibaren tütün kontrol politikalarının planlamalarına başladıklarını söylemiştir.[651] TKÇS'nin imzalanmasının hemen ardından kanun hazırlıklarına başlaması, TKÇS'nin meclis görüşmelerinde kanun hazırlıklarının yapıldığını gündeme getirerek milletvekillerinin desteğini istemesi ve 2007 yılında teklifin kadük kalmasına rağmen seçimler bittiği gibi kanun teklifini yinelemesinin bunun bir göstergesi olduğu söylenebilir.

Cevdet Erdöl, problem, politika ve siyaset akımlarının hazır olmasıyla birlikte politika değişiminin gerçekleşmesi için akımların bir araya getirilmesi koşulunu başarılı bir şekilde yerine getirmiştir. Cevdet Erdöl'ün buradaki başarısı her üç akımda da yer alması yani problem, politika ve siyaset akımlarının bir parçası olmasından geldiği söylenebilir. Daha açık bir ifadeyle Erdöl'ün başarısı, problemin dile getirilmesinden, halk sağlığı grubu içinde yer alarak çözüme katkı sağlamasından, bir milletvekili ve TBMM Sağlık Komisyonu başkanı olarak bizzat siyasetin içinde yer almasından, Recep Tayyip Erdoğan ile doğrudan bağlantısından ve halk sağlığı grubu ile hükümet arasındaki etkileşimi sağlayan rolünden kaynaklanmaktadır.

Görüldüğü gibi Türkiye'de tütün politikalarının değişmesinde birçok dinamik rol oynamıştır. Problemin tanımlanma biçimleri, halk sağlığı grubu, devlet dışı aktörler, TKÇS, AK Parti ideolojisi, Recep Tayyip Erdoğan'ın sigara karşıtlığı, diğer siyasal partilerin desteği ve halkın bu politikalara rızası, tütün politikalarının değişmesinde etkili olan nedensel faktörlerdir. Bu bağlamda tütün kontrol politikalarının benimsenmesi veya tütün politikalarının değişimi, bu nedensel faktörlerin etkileşime girerek veya birbirleriyle bağlantı kurarak oluşturduğu olaylar örgüsünün bir sonucudur.

[650] Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 181.
[651] "Prof. Dr. Cevdet Erdöl: Tütünle Mücadele Tarihçesi," Tıbbiye TV, YouTube, Şubat 27, 2019, Erişim Tarihi Nisan 30, 2024, https://www.youtube.com/watch?v=le5aJx7KYaM.

3.3.3. Türkiye'de Tütün Kontrol Politikaları: Politika Değişimi, İstikrarı ve Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme

Türkiye'de tütün politikalarının değişiminde bilimsel kanıtlar, parti ideolojisi, politika yapım sürecini domine eden bir siyasal lider etkisi, sivil toplum örgütleri, uluslararası örgütler gibi birçok farklı dinamik rol oynamıştır. Değişim sürecinde diğerlerine göre daha etkin, baskın veya ön plana çıkan dinamikler (Siyasal lider etkisi gibi) var olmuştur. Ancak, tütün politikaları değişiminin neden ve nasıl meydana geldiğini ön plana çıkan veya tek bir dinamikle açıklamak da eksik bir değerlendirme yapılmasına neden olacaktır. Bu bağlamda değişime etki eden her dinamik birbirini tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Bu dinamiklerin bir araya gelmesi Türkiye'de tütün kontrol politikalarının benimsenmesini sağlamıştır.

Türkiye'de tütün politikalarının değişimine dair ilk hareketlenmeler 1985 yılı sonrasında bilimsel kanıtların etkisiyle başlamıştır. Bilimsel kanıtlar çerçevesinde ifade edilen problemi çözmeye yönelik politikaların oluşturulması, sivil toplum örgütlerinin çabası ve siyasal partilerin bu çabaya karşılık vermesiyle 1996 yılında gerçekleşmiştir. Ancak tütün kontrol politikalarının hayata geçirilmesinde birçok zorluk yaşanmıştır. Siyasal ortamın elverişsizliği ve buna bağlı olarak uygulamaya yönelik adımların atılmaması ve vatandaşların kontrol politikalarına hazır olmaması, bu politikaların uygulamaya geçirilmesinin önünde duran iki temel zorluk olmuştur. Sonuç olarak, politikanın değişimine dair süreç başlatılmış ama sonuçlandırılamamıştır.

Türkiye'de tütün politikaları değişiminin nihayete ermesini sağlayan iki dinamik, TKÇS ve parti ideolojisi ile siyasal lider etkisidir (Hükümet değişimi). TKÇS, tütün ve tütün ürünlerinin zararlarını önlemeye yönelik uluslararası bir çabanın ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bunun yanında, devletlerin ulusal kontrol politikaları yapımına ciddi şekilde etki etmiştir. Türkiye de kontrol politikalarını TKÇS çerçevesinde oluşturmuştur.

TKÇS'nin ulusal sınırlar içinde bir politika haline getirilebilmesi hükümetlere veya siyasal iktidarlara bağımlı bir konudur. Türkiye'de hükümet değişimi ile TKÇS'nin oluşturulması hemen hemen aynı zamana denk gelmektedir. 2002 yılında AK Parti'nin iktidara gelmesi tütün politikalarının değişimini sağlayacak süreci hızlandırmıştır. Bunun temel nedeni, AK Parti'nin ideolojisiyle kontrol politikaları amacının uyuşması ile Recep Tayyip Erdoğan'ın tütün ürünleri karşıtı bir siyasi lider olmasıdır. 2000 yılı öncesinde

kontrol politikalarına yönelik var olan dinamikler ile küresel bir politika olarak TKÇS, AK Parti ideolojisi ve Recep Tayyip Erdoğan'ın tütün ürünleri karşıtı tutumunun bir araya gelmesi Türkiye'de tütün politikaları değişimini sağlamış ve tütün kontrol politikalarını ortaya çıkarmıştır.

Değişimin amacına ulaşması ve anlamlı hale gelebilmesi politikanın kararlı bir şekilde uygulanmasıyla yakından ilişkilidir. Türkiye'de tütün kontrol yasası 2008 yılında çıkarılmış ve hemen uygulanmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, kontrol politikaları kademeli olarak uygulamaya konmuştur. Kademeli geçiş özellikle vatandaşların kontrol politikalarına uyum sağlamasında önemli bir rol oynamıştır. Başlangıçta tütün ürünlerinin reklam ve tanıtım faaliyetlerinin engellenmesi, dizi ve filmlerde gösteriminin yasaklanması, vergilerin artırılması gibi temel konular hayata geçirilmiştir. Sonrasında kafe, restoran gibi mekanlarda tütün ürünleri kullanımı yasaklanmış ve giderek daha sert kontrol politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Bunun yanında, denetim mekanizmaları etkin bir biçimde kullanılmıştır. Uygulamadaki kararlılık ve etkin denetimin bir sonucu olarak Türkiye'de tütün ürünleri kullanım yaygınlığı 2014 yılına kadar sürekli olarak düşmüş ve kontrol politikalarında ciddi bir başarı elde edilmiştir.

2014 yılı sonrasında ise Türkiye'de tütün ürünleri kullanımında yeniden bir artış yaşanmıştır. Bu durumun nedeni olarak birkaç varsayımdan bahsedilebilir. Birincisinin 15 Temmuz darbe girişimi olduğu söylenebilir. Darbe girişimi, hem siyasetin dikkatini farklı bir eksene kaydırmış hem de idari mekanizmaya zarar vermiştir. Uygulama için hayati bir öneme sahip olan idari meakanizmadaki aksamalar kontrol politikalarının uygulanmasında gevşemeye sebep olmuş olabilir. İkincisi, sokak düzeyi bürokratlar (Street-level bureaucrats) veya yerel bürokratlar, kontrol politikalarının uygulanmasını başlangıç yıllarındaki kadar önemsemiyor ve denetim mekanizmasını işletmiyor olabilir.

Üçüncü varsayım ise kontrol politikalarının ortaya çıkardığı başka bir problemle ilgilidir. Kontrol politikalarının temel uygulamalarından biri olan tütün ve tütün ürünlerindeki yüksek vergilendirme, bu ürünlere yönelik kaçakçılık faaliyetlerinde artışa sebep olmuştur. Bundan dolayı yurt dışından kaçak olarak daha ucuza getirilen tütün ürünlerine ve açıktan tütün satışına veya sarma tütüne olan talep artmıştır. Kaçak ve açıktan tütün ve tütün ürünleri satan mağazalarda artışlar yaşanmış ve bu ürünlere erişim kolaylaşmıştır. İnsanların bu ürünlere daha ucuza ve kolay bir şekilde ulaşabilmesi tütün ürünleri

kullanımının yeniden yaygın hale gelmesine neden olmuş olabilir. Dördüncüsü, birçok sosyal medya platformunda tütün ürünleri gösterimi yapılmaktadır. Özellikle gençler tarafından takip edilen bu platformlar, tütün ürünleri kullanımını özendirerek kullanımının artmasını tetikliyor olabilir. Beşincisi, tütün endüstrisinin ürettiği farklı tatlardaki ilgi çekici elektronik sigaralar ve tütün ürünlerinin başta gençler olmak üzere birçok kişi tarafından yoğun talep görmesidir. Yani, tütün endüstrisinin tütün ürünlerinde dikkat çekici farklılaşmalara gitmesi, bu ürünlerin kullanımını artırıyor olabilir. Son olarak, tütün endüstrisi farklı taktikler kullanarak kontrol politikalarının uygulanmasını manipüle ediyor olabilir.

Daha önce de ifade edildiği gibi sayılan nedenler, varsayımdır ve analitik bir değerlendirmeye tabi tutulmaya muhtaçtır. Ancak böyle bir değerlendirme de bu tez çalışmasının kapsamı dışında kalmaktadır. Bu varsayımların değerlendirilmesi veya analiz edilmesi farklı teorik yaklaşımları ve yöntemleri gerektirmektedir. Bu çalışmanın amacı, Fikirler ve ÇAK bağlamında tütün politikalarının neden ve nasıl değiştiğini anlamak ve açıklamaktır. Daha kısa ve açık bir ifadeyle, politika değişimini açıklamaktır. Dolayısıyla, tütün politikalarının uygulanması aşamasını ve tütün ürünlerinin yaygınlaşma nedenlerini, bu çalışmanın kuramsal zemini bağlamında değerlendirmeye çalışmak yanlış bulguların ortaya konmasına neden olabilir.

Tütün kontrol politikalarının uygulanmasında yaşanan aksaklıklar ve tütün ürünleri kullanımının yaygınlaşması, hükümet nezdinde bu politikalardan vazgeçildiği veya önemini kaybettiği şeklinde değerlendirilmemelidir. Ancak tütün kontrol politikalarının etkinliğini yitirdiği de bir gerçektir. Ortaya çıkan bu ikilemden dolayı Türkiye'de kontrol politikalarının iki farklı bağlamda değerlendirilmesi daha yerinde olacaktır.

Birinci bağlam, kontrol politikalarının uygulanmasıyla ilgilidir. 2008-2014 yılları arasında kontrol politikalarının istikrarlı bir şekilde uygulanması politika başarısını getirmiştir. Ancak 2014 yılı sonrasında uygulamadaki istikrarın kaybedilmesi, kontrol politikalarına dair istenmeyen sonuçlara neden olmuştur.

İkinci bağlam, Cumhurbaşkanı Erdoğan ve hükümetin tütün ve tütün ürünlerine yönelik bakış açısıdır. Başta Erdoğan olmak üzere hükümetin bu ürünlere olan bakış açısı 20 yıl önceki yaklaşımlarıyla aynı noktadadır. Nitekim Türkiye'de tütün kontrol politikalarına yönelik yapılan yeni düzenlemeler ve bu ürünlere karşı alınmaya çalışılan önlemler, bu

durumun kanıtı niteliğindedir. Öncelikle 2015-2018 yıllarını kapsayan "Tütün Kontrol Programı Eylem Planı" ve daha sonra 2018-2023 yıllarını kapsayan "Tütün Kontrolü Strateji Belgesi ve Eylem Planı" hazırlanmıştır.[652] Bunun yanında tütün ürünlerinin yasa dışı ticaretini engellemeye yönelik adımlar atıldı. DSÖ tarafından TKÇS'nin 15'inci maddesi kapsamında hazırlanan "Tütün Ürünlerinin Yasadışı Ticaretinin Önlenmesine Yönelik Uluslararası Protokol", 2017 yılında TBMM tarafından kabul edildi ve Eylül 2018 yılında yürürlüğe girdi.[653] Yine 2017 yılında bağımlılık yapıcı maddelerin (Uyuşturucu, tütün, alkol vb.) kullanımının önlenmesi ve bu maddelere karşı etkin politikalar oluşturulabilmesi amacıyla "Bağımlılık Mücadele Yüksek Kurulu" oluşturuldu. 2020 yılında Cumhurbaşkanlığı kararıyla eklektronik sigaralara karşı önlem alınmıştır. Bu kapsamda, nikotin içersin ya da içermesin her türlü tütün mamulünün ve bunların tüketiminde kullanılan elektronik cihaz, aksam, yedek parça, solüsyon vb. eşyaların ithali yasaklanmıştır. Aynı yıl, ticari amaçla makaron veya yaprak sigara kâğıdını, kıyılmış tütün ya da parçalanmış tütün satanlara ve nakledenlere yönelik idari yaptırımlar artırılmıştır.[654]

Türkiye'nin tütün ve tütün ürünlerinin kontrolüne dair politika yapımında gösterdiği kararlılık ve istikrar DSÖ'nün hazırladığı yıllık raporlarda da kendini göstermiştir. 2019 yılında yayınlanan Küresel Tütün Epidemisi Raporu'nda Türkiye'nin MPOWER ilkelerinin tamamını politika haline getiren iki ülkeden biri olduğu ifade edilmiştir. Türkiye'de tütün kontrol politikalarına yönelik siyasal kararlılığı ve istikrarı sürdürme anlayışı, Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın problemi gündemde tutma çabalarından da anlaşılabilir. Erdoğan, 31 Mayıs Dünya Tütünsüz Günü'nde her yıl gençlerle bir araya gelerek tütün ve tütün ürünlerinin zararlarından ve bu ürünlerle kararlılıkla mücadele edileceğinden bahsetmektedir.[655]

---

[652] "Bakanlığımız koordinasyonunda hazırlanan Ulusal Tütün Kontrol Programı Eylem Planı (2015-2018) yürürlüğe girdi." Sağlık Bakanlığı, Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://www.saglik.gov.tr/TR-799/bakanligimiz-koordinasyonunda-hazirlanan-ulusal-tutun-kontrol-programi-eylem-plani-2015-2018-yururluge-girdi.html; "Tütün Kontrolü Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2018 - 2023)," Sağlık Bakanlığı,, Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://dosyamerkez.saglik.gov.tr/Eklenti/38489/0/tutun-kontrolu-strateji-belgesi-ve-eylem-plani-2018-2023pdf.pdf.

[653] Sağlık Bakanlığı, *Tütünle Mücadele Faaliyet Raporu 2018* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2018), Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://hsgm.saglik.gov.tr/depo/birimler/tutun-ve-madde-bagimliligi-ile-mucadele-db/dokumanlar/Raporlar/Tutun_Faaliyet_Raporu_2018_20.08.2019.pdf.

[654] Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü, "Havanı Koru, Dumansız Hava Sahası."

[655] "Başkan Erdoğan, 31 Mayıs Dünya Tütünsüz Günü'nde videokonferans ile gençlerle buluştu," Akşam Gazetesi, Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://www.aksam.com.tr/guncel/baskan-erdogan-31-mayis-dunya-tutunsuz-gununde-videokonferans-ile-genclerle-bulustu/haber-1079433; "Cumhurbaşkanı Erdoğan,

Görüldüğü gibi Türkiye'de siyasal iktidar, tütün ve tütün ürünleriyle mücadele etmeye yönelik kararlılık göstermekte ve yapılan yeni düzenlemelerle de politika istikrarını sağlamaya çalışmaktadır. Tüm bunlara rağmen tütün kontrol politikalarından istenilen sonuç elde edilememektedir. Bunun da temel nedeni politikaların uygulanmasında aynı mücadele kararlılığının gösterilememesidir. Siyasal kararlılığın politikaların uygulanması aşamasına yansıtılabilmesi, uygulamaya yönelik mekanizmaların yeniden yapılandırılması ve denetim sisteminin etkin bir şekilde devreye sokulmasıyla mümkün hale gelecektir.

Dünya Tütünsüz Günü'nde gençlerle bir araya geldi," Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/138176/cumhurbaskani-erdogan-dunya-tutunsuz-gunu-nde-genclerle-bir-araya-geldi; "Cumhurbaşkanı Erdoğan, Dünya Tütünsüz Günü ve Çevre Haftası Programı'nda gençlerle bir araya geldi," Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/152684/cumhurbaskani-erdogan-dunya-tutunsuz-gunu-ve-cevre-haftasi-programi-nda-genclerle-bir-araya-geldi.

SONUÇ

Devletler ve toplumlar son elli yıldır tütün ve tütün ürünleri kullanımının ortaya çıkardığı küresel bir problemle mücadele etmektedir. Bu mücadele, problemin fark edildiği ilk zamanlarda bazı devletlerin münferit çabalarıyla başlamıştır. Ortaya konan politika çözümlerinin çare olmaması, problemin küresel bir mesele olduğunun ve uluslararası işbirliği ve koordinasyon gerektirdiğinin anlaşılmasını sağlamıştır. DSÖ himayesinde yapılan TKÇS de bu anlayışın bir yansıması olarak meydana gelmiştir. TKÇS, probleme çözüm üretmenin yanında daha fazla devletin probleme dikkat kesilmesini ve devletlerin tütün kontrol politikalarını benimsemesini sağlamıştır.

Türkiye de TKÇS çerçevesinde tütün kontrol politikalarını oluşturan ülkelerden biridir. Ancak, bu politikaların benimsenmesini sadece TKÇS'ye atfetmek meselenin eksik anlaşılmasına sebep olacaktır. Türkiye'de tütün politikalarının değişmesinde etkili olan birçok nedensel dinamik bulunmaktadır. Bu çalışma da tütün politikaları değişiminin hangi dinamikler çerçevesinde neden ve nasıl gerçekleştiğinin analiz edilmesini amaç edinmiştir. Bu amaç doğrultusunda da Fikirler kavramı ve Çoklu Akımlar Kuramı'ndan oluşan teorik çerçeve aracılığıyla değişim süreci anlaşılmaya ve açıklanmaya çalışılmıştır.

Fikirler, Türkiye'de tütün ve tütün ürünlerine yönelik oluşturulan politikaların paradigmatik çerçevelerine işarat etmektedir. Çoklu Akımlar Kuramı, tütün kontrol politikaları yapım sürecinde etkili olan dinamikleri tespit ederek politika değişimini meydana getiren detayların keşfedilmesini sağlamaktadır. Bu bağlamda, bu iki teorik yaklaşım değişim sürecinin farklı yönlerini açığa çıkararak birbirini tamamlamakta ve tütün kontrol politikalarının yapım sürecinin analiz edilmesi için uygun bir zemin oluşturmaktadır.

Fikirler'in politika paradigması anlamında kullanılacağı daha önce belirtilmişti. Politika paradigması, karar vericilerin problemin çözümü için algılayabilecekleri alternatifleri belirleyerek karar vermeyi şekillendiren yapılardır. Bu anlamda hem dünyada hem de Türkiye'de tütün ve tütün ürünlerine yönelik ekonomi ve halk sağlığı paradigmaları olmak üzere iki farklı dönem mevcuttur. Türkiye, 1980 yılında kadar ekonomi paradigması çerçevesinde politikalar oluşturmuştur. 1980'li yıllarda tütün-sağlık arasındaki olumsuz ilişkiyi tespit eden birçok çalışma yapılması problemin farkındalığını

sağlamıştır. Böylece, tütüne olan ekonomik yaklaşımın hakimiyeti sonlanmaya başlarken, halk sağlığı yaklaşımı bilimsel kanıtlar temelinde yükselmeye başlamış ve tütün ve tütün ürünlerine yönelik paradigma değişmiştir. Halk sağlığı paradigmasının karar vericilerde veya hükümetlerde oluşturduğu yeni algı, tütün ve tütün ürünlerine yönelik politika amaçlarını ve araçlarını değiştirmiştir. Hükümetler, devlete ve topluma sağlayacağı ekonomik katkı nedeniyle tütün ve tütün ürünlerini destekleme ve geliştirme amaçlarından vazgeçmişlerdir. Yeni politika amacı ise tütün ve tütün ürünlerinin sağlığa olan zararlarından insanları korumak olmuştur. Diğer taraftan tütün desetekleme alımları, ihracat sübvansiyonları, fabrika kurulumu gibi devlet faaliyetleri politika aracı olmaktan çıkmış ve yerini tütün kontrol politikalarına bırakmıştır. Bu bağlamda, Türkiye'de tütün ürünleri politikalarında değişimi sağlayan ilk dinamik paradigmanın değişmesidir.

Meseleye ÇAK perspektifinden bakmak ise politika değişimine etki eden diğer dinamiklerin görülmesini sağlamaktadır. ÇAK'ı oluşturan problem, politika ve siyaset akımları, politika penceresi ve politika girişimcisi yapılarından her biri değişim sürecinde rol oynayan farklı dinamikleri bünyelerinde bulundurmaktadır. Başka bir ifadeyle, bu yapılar politika yapım sürecinin farklı noktalarına temas etmektedir.

Problem akımı, var olan bir sorunu tanıma, tanımlama ve tanıtma süreçlerinden oluşmaktadır. Bu akımda sorunun ne olduğu, nelere sebebiyet verdiği ve yaygınlığı tespit edilerek ortaya çıkan problem tanımlanmaktadır. Bununla birlikte ÇAK'a göre insanların inançları, değerleri, bilgileri vb. faktörler çerçevesinde aynı problem farklı kişilerce farklı perspektiflerden tanımlanabilmektedir. Problemin tanımlanma biçimleri, sorunun siyasi aktörler tarafından algılanması ve görünür hale gelmesini veya hükümetlerin gündeminde yer edinmesini sağlaması nedeniyle oldukça önemlidir. Tükiye'de tütün ve tütün ürünlerinin ortaya çıkardığı problem iki farklı perspektiften tanımlanmaktadır. İlk tanımlama tütün ve tütün ürünlerinin sağlığa olan zararlarına yönelik bilimsel kanıtlar ve göstergeler temelinde yapılmaktadır. Diğer tanımlama ise tütün ve tütün ürünlerinin insan sağlığına zarar vermesi nedeniyle dini olarak mübah görülmemesi üzerinden yapılmaktadır. Her iki tanımlama biçiminin de tütün politikalarının değişiminde etkili olduğu ifade edilebilir. Bu bağlamda problem akımı bilimsel kanıtlar ve dini hükümler olmak üzere değişimi etkileyen iki dinamiği bünyesinde bulundurmaktadır.

Politika akımı, problemi çözmek için bir politika fikrinin geliştirildiği ve bu fikir etrafında aynı inancı paylaşan kişilerin bir araya gelerek bir politika topluluğu oluşturduğu bir süreçtir. Politika topluluğu, bilim insanları, çeşitli meslek gruplarından kişiler, parlamento mensupları, parti üyeleri gibi aktörlerden ve sivil toplum örgütlerinden meydana gelebilmektedir. Bunu yanında, uluslararası örgütler ve devlet dışı aktörler oluşturdukları hukuki metinler, anlaşmalar veya sözleşmeler aracılığıyla politika topluluklarıyla etkileşime girerek çözüm geliştirilmesine katkı sunabilmekte veya ulusal politika yapım süreçlerini etkileyebilmektedir. Bundan dolayı uluslararası örgütler veya devlet dışı aktörler de politika topluluğunun bir üyesi olabilmektedir. Türkiye'de tütün ve tütün ürünleri karşıtı bir politika topluluğu olan halk sağlığı grubu, bilim insanları, sağlık çalışanları, milletvekilleri, hükümet yetkilileri, sivil toplum örgütleri ve DSÖ'den meydana gelmektedir. DSÖ'nün politika topluluğunun bir üyesi olarak nitelendirilmesinin nedeni TKÇS çerçevesinde politika çözümünün oluşturulmasına etki etmesidir.

Türkiye'de tütün ve tütün ürünleri problemine TKÇS öncesinde bir çözüm geliştirilmiş yani kontrol politikaları oluşturulmuş ancak işlevsel hale getirilememiştir. Bu durum yapılan araştırmalarla da tespit edilmiştir. Bunun yanında, ilk kontrol kanunu 1996 yılında çıkarılmış olmasına rağmen 2004 yılına kadar dizi ve filmlerde tütün ürünlerinin açık bir şekilde gösterimine devam edilerek tanıtımı yapılmış ve çekici hale getirilmiştir. Türkiye'de bu yıllarda kişi başına düşen en yüksek sigara tüketim miktarlarına ulaşılmıştır. Yani 1996'dan 2008 yılında kadar tütün ürünleri yaygın olarak kullanılmaya devam etmiştir. 2005 yılında 13-15 yaş grubundaki gençler dahi %26 gibi yüksek bir kullanım oranına erişmiştir. 2005 yılı sonrasında bu yaş grubunda bu kadar yüksek bir kullanım oranı görülmemiştir. Diğer taraftan 1996 Kanun'u probleme bir çözüm getiremese de toplumun problem hakkında bilgi sahibi olarak farkındalığının artmasına katkı sağladığı söylenebilir.

Türkiye'de problemin çözümüne yönelik politikalar TKÇS aracılığıyla oluşturulmuştur. TKÇS, Türkiye tarafından 2004 yılında imzalanmış ve 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Günümüzde 183 devletin taraf olduğu TKÇS, kapsamlı tütün kontrol politikaları oluşturulmasında çizdiği çerçeveyle birçok devletin ulusal politika yapım süreçlerine etki etmiştir. Türkiye'deki halk sağlığı grubu TKÇS'yi fırsat olarak görerek hem Türkiye'nin sözleşmeyi kabul etmesi sürecinde hem de bu sözleşmenin ulusal politikalara yansıtılması

noktasında büyük bir çaba sarf etmiştir. 2006 yılında UTKP'nin hazırlanmasında ve 2008 yılındaki tütün kontrol kanununun yapım sürecinde merkezi bir rol oynamıştır. Aynı şekilde, tütün kontrol politikalarının uygulama süreci için gerekli olan hukuki düzenlemeleri, bunların uygulanmasını ve sonuçlarını yakından takip etmiştir. Bu bakımdan politika akımında da iki dinamik olduğu belirtilebilir. Birincisi, Türkiye'deki probleme çözüm sunan DSÖ himayesinde oluşturulan TKÇS'dir. İkinci ise TKÇS'nin kabul edilmesinde ve bu çerçevede kontrol politikalarının yapımında ve uygulanmasında büyük bir emek gösteren halk sağlığı grubudur.

Siyaset akımı, ikna turlarının yapıldığı, dengelerin kurulduğu ve son kararın verildiği kısacası düğümün çözüldüğü yapıdır. Bu akım, halk, çıkar grupları ve hükümet bileşenlerinden oluşmaktadır. Burada süreç, halkın bir problem ve politika hakkında ne düşündüğünden, çıkar gruplarının kendi fikirlerini kabul ettirmek için gösterdiği çabadan ve hükümetin ise halkı ve çıkar gruplarını dikkate alarak veya almayarak oluşturduğu bir kamu politikasından meydana gelmektedir.

Bir problem ve politika hakkında halkın çoğunluğunun aynı fikirde olup olmaması yani göstereceği olumlu veya olumsuz destek kamu politikalarının yapımı ve uygulanması süreçleri bakımından önem taşımaktadır. Tütün kontrol politikaları doğrudan halkın davranışlarıyla bağlantılıdır. Kontrol politikalarıyla tütün ürünlerine yönelik kısıtlamalar getirilse de halen yasal ürünler olma konumunu korumaktadır. Bu nedenle, halkın probleme yönelik farkındalığı ve çözüm olarak ortaya konacak politikanın getirdikleri hakkında göstereceği tutum, politikanın başarısını etkileyebilecek unsurlardır. 1996 Kanunu'nun uygulanmasındaki başarısızlığın nedenlerinden biri de halkın probleme dair farkındalığının az olması ve buna bağlı olarak kanunun getirdiği sınırlamalara uyma noktasında isteksiz davranması olarak ifade edilebilir.

2008 Kanunu'nun yapım sürecine kadar bu durumun değiştiği söylenebilir. 2005 yılında 13-15 yaş grubunda yapılan araştırmalarda gençlerin %80'inden fazlasının problemin farkında olduğu ve %90'ından fazlasının tütün ürünleri kullanımının kamusal alanlarda yasaklanması gerektiğini düşünmektedir. 2008 yılında 15 ve üzeri yaş gruplarında yetişkinlerin yaklaşık %95'i problemin farkında ve tütün ürünlerinin kısıtlanmasını desteklemektedir. 2008 Kanunu'nun uygulanmaya başlamasından sonra 2012 yılında yapılan araştırmada ise yetişkinlerin çoğunluğu uygulanan politikalardan memnun

olduklarını söylemişlerdir. Sonuç olarak, 2008 Kanunu'nun öncesinde halkın artık problemin bilincinde olduğu ve çözüm getirilmesi gerektiği konusunda da rıza gösterdiği belirtilebilir. ÇAK bağlamında ise halkın psikolojik olarak kontrol politikalarına hazır durumda olduğu yorumu yapılabilir.

Çıkar grupları bir politikanın oluşturulmasındaki temel belirleyicilerden biridir. Bu gruplar kendi fikirlerini siyasal iktidara benimsetmek için para, araştırma, emek gibi kaynaklar kullanmaktadırlar. Maddi kaynakları daha güçlü olan grupların politika yapım süreçlerini etkileme ihtimalinin daha yüksek olduğu bilinen bir gerçektir. Ancak, tütün kontrol politikaları açısından bunun tam tersinin gerçekleştiğini söylemek yanlış olmaz. Tütün endüstrisi maddi olarak oldukça güçlü bir çıkar grubudur. Türkiye'de de ilk kontrol kanunu girişimlerinde bu durum kendini göstermiştir. Özal'ın 1991 yılında kanunu veto etmesinde aktif rol oynamışlardır. Bununla birlikte, 1991 yılında Türkiye'de güçlü bir halk sağlığı grubunun olduğunu söylemek de zordur. 1991 sonrası ise sağlık ve sigara konferanslarının düzenlendiği, tütün ürünleri karşıtı STK'ların kurularak örgütlenmeye başladığı ve bir halk sağlığı grubunun meydana geldiği yıllar olmuştur. Bu grup bir taraftan bilimsel çalışmalarda yoğunlaşırken diğer taraftan siyasi aktörlerle olan ilişkilerini yoğunlaştırarak bilimsel kanıtlar çerçevesinde ikna girişimlerini artırmıştır. Bu girişimlerde de başarılı olmuşlar ve tütün endüstrisi lehine olan güç dengelerini halk sağlığı grubu lehine çevirmişlerdir. Bundan sonraki 1996 Kanunu, TKÇS ve 2008 Kanunu gibi süreçlerde daima aktif olarak rol almışlardır. Bu bağlamda, halk sağlığı grubu Türkiye'de tütün politikalarının değişmesinde önemli bir dinamik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Siyaset akımının en önemli bileşeni son karar merci olması nedeniyle hükümettir. Hükümetin veya yönetimin önemi Özal örneğine bakılarak anlaşılabilir. Bilimsel kanıtlar açık bir şekilde ortada olsa da kanunu veto etmesi politika değişiminin önünü kapatmıştır. 1996 Kanunu siyasi istikrarsızlıkların ve ekonomik darboğazın olduğu bir dönemde çıkarıldı. Bu anlamda tütün endüstrisi için oldukça avantajlı koşulların olduğu bir durum mevcuttu. Ancak güçlü bir çıkar grubu olarak tütün endüstrisinin girişimlerine rağmen Başbakan Necmettin Erbakan önderliğinde Refahyol hükümeti kontrol kanununu Meclis'ten geçirdi ve Süleyman Demirel de onayladı. Kısacası, hükümet politika yapım süreçlerinin merkez aktörü ve son karar mercidir.

Türkiye'de tütün kontrol politikalarının benimsenmesinde de hükümet değişimleri önemli bir etken olmuştur. 1992 yılındaki girişim, 1996 Kanun'u ve 2002 yılı genel seçimleri sonrası TKÇS'nin kabulü ve 2008 Kanunu, seçimlerin ve hükümet değişimlerinin ardından yapılmış girişimler ve düzenlemelerdir. Bunun yanında, 1991 yılından sonra tütün kontrol meselesini Ahmet Feyzi İnceöz önderliğinde RP'nin sahiplendiğinin ve politika yapım sürecini yönettiğinin de belirtilmesi gerekmektedir. Bunun ifade edilmesi AK Parti'nin tütün kontrol meselesini neden sahiplendiğinin anlaşılması açısından önemlidir.

Türkiye'de tütün kontrol politikalarının kaderi 3 Kasım 2002 genel seçimleri ve Recep Tayyip Erdoğan'ın 9 Mart 2003 ara seçimlerinde milletvekili seçilmesiyle birlikte değişmiştir. AK Parti 365 milletvekiliyle sandalye çoğunluğunu elinde bulundurarak Meclis'e girmiş ve tek başına hükümet kurabilme hakkını elde etmiştir. AK Parti'nin tek başına iktidar olması nedeniyle tütün ve tütün ürünleri problemine yönelik daha güçlü bir siyasi irade gösterebilmesi kontrol politikalarının hayata geçmesindeki önemli bir faktör olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Recep Tayyip Erdoğan ve AK Parti'nin kontrol politikaları açısından diğer bir önemi ise sahip oldukları ideolojik kimliktir. AK Parti, muhafazakar bir kimliğe sahip RP ve Fazilet Partisi'nden gelen kadrolarla kurulmuştur. AK Parti'nin sahip olduğu kimlik de bu partilerle özdeştir. AK Parti'nin muhafazakar kimliği dini meselelere önem vermesini sağlamaktadır. Bundan dolayı bu kimlik tütün kontrol politikalarının benimsenmesi için bir fırsat olmuştur. Diğer taraftan AK Parti, 2001 ekonomik krizinin etkilerinin devam ettiği ve devletin ekonomisinin zor durumda olduğu bir dönemde iktidara gelmiştir. Tütün ve tütün ürünlerinin ekonomiye sağladığı önemli katkı da bilinmektedir. Buna rağmen tütün kontrol politikaları ekonomik krizin hakim olduğu bir dönemde yapılmıştır.

Böyle bir ortamda siyasal iktidar olarak AK Parti'nin tütün kontrol politikalarının benimsenmesindeki motivasyonu iki dinamik çerçevesinde şekillenmiştir. Birincisi, tütün ve tütün ürünlerinin ortaya çıkardığı problemin tanımlanma biçimleridir. Yani bu ürünlerin insan sağlığına zararlı ve dini olarak da sakıncalı maddeler olarak tanımlanmasıdır. Bu ürünlerin dini olarak mübah görülmemesi AK Parti'nin muhafazakar kimliğiyle uyuşmaktadır. İkinci dinamik ise siyasi lider olarak Recep Tayyip Erdoğan'ın tütün ürünleri karşıtı olmasıdır. Erdoğan'ın bulduğu her fırsatta bunu sürekli olarak dile

getirmesi, yanındakilerinin sigara paketlerinin alarak bırakma sözü alması ve bu paketlerden müze oluşturması bilinen bir durumdur. Bu bağlamda Erdoğan, hem AK Parti'nin motivasyonunu sağlayan hem de kontrol politikalarının yolunu açan bir dinamiktir. Bunun yanında, Erdoğan'ın tütün ürünlerine karşı olan bu tutumunun, problemin sürekli olarak gündemde kalarak vatandaş farkındalığının artırılmasında ve kontrol politikalarının oluşturulmasının ve uygulanmasının halk nezdinde kabul edilebilirliğinin sağlanmasında etkili olduğu söylenebilir.

Buraya kadar anlatılanlara ÇAK perspektifinden bakıldığında sorunun tanımlanmasıyla problem akımının, çözümün ortaya konmasıyla politika akımının, AK Parti'nin iktidara gelmesi ve Recep Tayyip Erdoğan'ın tütün ürünleri karşıtlığıyla siyaset akımının politika değişimi için hazır hale geldiği söylenebilir. Yani değişim için fırsat oluşturan politika penceresi açılmıştır. ÇAK açısından politika yapım süreçlerinde önemli olan hususlardan biri politika girişimcisidir. Bu bakımdan dikkat çeken isim ise Cevdet Erdöl'dür. Erdöl'ün politika girşimcisi olarak nitelendirilmesinin nedeni her üç akımın içinde de var olmasıdır. Daha açık bir ifadeyle, problemin tanımlanmasında, çözümün oluşturulması ve gündeme getirilmesinde pay sahibidir. Bununla birlikte, milletvekili ve TBMM Sağlık Komisyonu başkanı olması ve Erdoğan ile doğrudan bir bağlantıya sahip olmasıdır. Bu bağlamda Cevdet Erdöl, tütün politikaları değişiminin girişimcisi olarak tanımlanabilir.

Türkiye'de tütün politikalarının değişim süreci politika paradigmasındaki değişimle başlamıştır. Daha sonra problemin tanımlanması ve farkındalığının oluşması, tütün ürünlerinin insan sağlığına olan zararına yönelik bilimsel kanıtlar etrafında halk sağlığı grubunun meydana gelmesi ve bu grubun TKÇS çerçevesinde bir çözüm oluşturması, AK Parti'nin iktadara gelmesi, sahip olduğu muhafazakar kimlik ve tütün ürünleri karşıtı olarak Erdoğan liderliğinde kurulan hükümet ve son olarak Cevdet Erdöl'ün hazır hale gelmiş olan problem, politika ve siyaset akımlarını bir araya getirmesi tütün politikalarının değişmesi sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Bu çalışma, tütün politikalarındaki değişimin ya da tütün kontrol politikalarının neden ve nasıl benimsendiğinin Fikirler'in ve Çoklu Akımlar Kuramı'nın özellikleri ve yapısal bileşenleri çerçevesinde analiz edilebileceğini ortaya koymuştur. Türkiye'de belirli bir politika alanının analizinin daha çok olayların anlatısı üzerinden yapıldığı söylenebilir. Başka bir ifadeyle, kamu politikası süreçlerini farklı teorik perspektiflerden analiz eden

çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Bu çalışma da belirli bir politika alanındaki değişim sürecini farklı bir bakış açısıyla ele almıştır. Çalışmanın bu yönü itibariyle kamu politikası araştırmalarına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Türkiye'deki belirli bir alanda politika değişimi ve sürecinin farklı bir teorik zemine dayanılarak açıklanmaya çalışılmasının yanında bu çalışmanın literatüre sağlayacağı bir diğer katkı ÇAK'ın Türkiye bağlamında yorumlanmasıdır. Bilindiği gibi ÇAK, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) özelinde var olan politika süreçlerini analiz etmek amacıyla oluşturulmuştur. Diğer bir ifadeyle ÇAK, ABD siyasal sisteminin kendine özgü kurallarına, kurumlarına ve ilişkilerine uygun olarak tasarlanmıştır. Bu bağlamda ÇAK'ın ABD dışındaki farklı yönetsel ve siyasal kültürlere sahip sistemlerde bir analiz çerçevesi olarak kullanılıp kullanılamayacağı sürekli olarak tartışılan bir konu olmuştur. Ancak ÇAK'ın ilgi çekici bir çerçeve sunuyor olmasının da etkisiyle araştırmacıların farklı siyasal sistemlerde ve politika alanlarında Kuram'ı uygulama çabaları, ÇAK'ın yapısal özellikleri ve varsayımlarında revizyonlara gidilerek açıklayıcılık kapasitesinin geliştirilmesini sağlamıştır.

Çalışma, ÇAK'ın problem, politika, siyaset akımları, politika penceresi ve politika girişimcisi gibi yapısal özelliklerinin Türkiye'de tütün politikaları değişiminin açıklanmasında büyük oranda karşılık bulduğunu göstermiştir. Bununla birlikte ÇAK'ın Türkiye bağlamında uygulanabilmesi için Kuram'ın problem, politika ve siyaset akımları çerçevesinde ortaya koyduğu varsayımlara ek olarak yardımcı varsayımlara ihtiyaç duyulduğu da ifade edilmelidir. Çalışmada da ÇAK'ın temel kavramları ve varsayımlarına müdahele edilmeden Kuram'ın Türkiye bağlamında açıklayıcılık gücünü iyileştirebilmek amacıyla yardımcı argümanlardan yararlanılmıştır.

İlk argüman problem akımıyla ilgilidir. Daha önce de ifade edildiği gibi Kingdon'a göre problemin tanımlanması muğlak bir süreçtir. Aynı problem farklı kişiler tarafından farklı şekilllerde tanımlanabilmektedir. Çoğu zaman bu tanımlamalar birbirleriyle rekabet halindedir. Türkiye'de tütün kullanımının ortaya çıkardığı problemin de farklı tanımlanma biçimleri mevcuttur. Ancak, bu tanımlamalar rekabetten ziyade ittifak halindedir. Bu bağlamda bir problem, yalnızca rekabet halindeki fikirlerin değil, ittifak halindeki farklı fikirlerin etkisiyle de gündeme gelebilmektedir.

Diğer bir argüman politika akımıyla ilişkilidir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin politika yapım süreçlerine uluslararası aktörler etki edebilmektedir. Daha açık bir ifadeyle, politika transferi, bir politikanın değişmesi, uygulanması, kaldırılması gibi süreçlerine etki edebilmektedir. Türkiye'de tütün politikalarının değişimi 2000'li yıllar itibariyle gerçekleşmiştir. Bu yıllar, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile yoğun bir ilişki içinde olduğu ve bazı kamu politikalarını da AB müktesabatına uygun hale getirmeye çalıştığı zamanlardır. Bunun yanında Türkiye, DSÖ tarafından oluşturulan TKÇS'yi de aynen kabul etmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de tütün probleminin ortaya çıkardığı soruna ilişkin çözüm oluşturulmasında uluslararası aktörler önemli bir rol oynamıştır.

Son argüman ise siyaset akımıyla ilgilidir. Kingdon siyaset akımında aktörlerin etkinliğinden bahsediyor olsa da politika yapım süreçlerini domine eden bir siyasal liderin varlığına ayrıca dikkat çekilmesi gerekmektedir. Türkiye'de tütün politikalarının değişminde siyasal lider olarak Recep Tayyip Erdoğan merkezi bir rol oynamıştır. Problemin gündeme gelmesi ve sürekli olarak gündemde kalması, probleme yönelik çözüm oluşturulması sürecinde uygun zeminin hazırlanması ve siyaset akımının tüm unsurlarının hazır hale gelmesinde yoğun bir çaba sarf etmiştir. Bu nedenlerle tütün kontrol politikalarının benimsenmesi veya tütün politikaları değişim sürecini domine ettiğini söylemek yanlış bir ifade olmaz. Çalışmada ortaya konan bu argümanlar, ÇAK'ın teorik olarak iyileştirilmesine ve Türkiye bağlamında açıklayıcılık gücünün artırılmasına imkan sağlamaktadır. Bu yönü itibariyle çalışmanın literatüre katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın odaklandığı konu olan tütün kontrol politikaları, birçok politika alanından biridir. Her bir politika alanı kendi içinde farklı fikirlere, kurallara, normlara ve yapılanmalara, yani farklı dinamiklere sahiptir. Dolayısıyla bu çalışmada elde edilen bulguların diğer politika alanları için de geçerli veya genellenebilir olduğunu söylemek oldukça zordur. Bunun yanında, Türkiye'de kamu politikası çalışmaları yeni denilebilecek bir konumdadır. Bu bakımdan hem çalışmada kullanılan kuramsal çerçeve hem de farklı teorik zeminler kullanılarak farklı politika alanlarının politika yapımı, değişimi, uygulanması gibi farklı süreçlerinin detaylarına inerek dinamiklerini keşfeden ve analiz eden çalışmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Öte yandan bu çalışma tütün politikalarının değişim sürecine ışık tutmaya çalışmıştır. Yani politikanın uygulanması, denetlenmesi gibi süreçler çalışma sınırlarının dışında kalmaktadır. Nitekim tüm bu süreçlerin analizini tek bir çalışmaya sığdırmak da mümkün değildir. Bundan dolayı tütün kontrol politkalarının diğer süreçlerine de odaklanan ve inceleyen çalışmaların yapılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Çalışmanın temel amacı tütün politikalarının neden ve nasıl değiştiğini açıklamak olsa da burada tütün kontrol politikalarının uygulanması ve etkinliğine dair kısa bir değerlendirme yapılması da yararlı olacaktır. Türkiye'de tütün kontrol politikaları 2008 yılından itibaren kademeli olarak uygulamaya konmuştur. Kontrol politikalarının kararlı ve etkin bir şekilde uygulanmasının sonucu olarak da 2013 yılına kadar tütün ürünleri kullanım yaygınlığı sürekli olarak azalış göstermiştir. Ancak 2013 yılı sonrasında ise tütün ürünleri kullanımı yeniden artışa geçmiştir. Yönetsel ve siyasal sistemi etkileyen siyasal olaylar (15 Temmuz darbe girişimi gibi), kontrol politikalarının başarısı için hayati öneme sahip olan denetimlerde yaşanan gevşemeler ve son yıllarda giderek yaygınlaşan kaçak tütün ve tütün ürünleri satımı bu artışın temel sebepleri olarak gösterilebilir.

Her ne kadar tütün ve tütün ürünleri kaçakçılığında artış ve denetimlerde gevşeme olsa da Türkiye'de tütün kontrol politikaları yapımının istikrarlı bir şekilde sürdürüldüğü de ifade edilmelidir. Ancak sağlanan bu politika istikrarının başarıya ulaşabilmesi, kontrol politikalarının uygulanmasına yönelik kararlılığın yeniden sağlanmasına bağlıdır. Bu bağlamda öncelikle tütün ve tütün ürünlerinin satışına yönelik önlemler ve denetimler artırılmalıdır. Başta açıktan tütün satan mağazalar olmak üzere tüm satış noktalarında 18 yaşından küçüklerin tütün ürünlerine erişimi sıkı denetim altında tutulmalıdır. Tütün ürünlerinin satışı ve alımı konusunda daha sert önlemler alınmalıdır. Örneğin, İngiltere'de 1 Ocak 2009 tarihinden sonra doğanlara ömür boyu sigara satışı yasaklanmıştır. Benzer bir uygulamanın Türkiye'de de hayata geçilirilmesi gündeme getirilebilir. Denetimlerin artırılması ve daha sert önlemler alınmasını gerektiren diğer bir konu pasif içiciliktir. Restoran, kafe ve kahvehane sahipleri, kontrol politikalarının uygulanmasının başlamasından sonra yasadaki açıktan da faydalaranarak bu mekanları yeniden dizayn ederek tütün ürünleri kullanımına uygun hale getirmişlerdir. Bu mekanlara yönelik denetimler yeniden sıkılaştırılmalıdır.

Türkiye, kontrol politikalarının uygulanması ve tütün ürünleri kullanımı yaygınlığının azaltılmasında daha önce başarı sağlamış bir ülkedir. Kullanım oranlarının yeniden artmasının merkezinde denetimlerin eskisi gibi sert bir şekilde uygulanmaması vardır. Dolayısıyla denetim mekanizmalarının yeniden etkin bir şekilde işler hale getirilmesi kontrol politikalarının da başarıya ulaşmasını sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Açıktan, Ozan. "Aile Arasında." 2017. Erişim Tarihi Şubat 23, 2024. https://www.imdb.com/title/tt7642818/?ref_=fn_al_tt_1.

Ahearne, Jeremy. "Public intellectuals within a 'multiple streams' model of the cultural policy process: Notes from a French perspective." *International Journal of Cultural Policy* 12, no. 1 (2006): 1–15. https://doi.org/10.1080/10286630600613135.

Ahmad, Khabir. "WHO calls for international public hearing on tobacco control." *The Lancet* 355 (April, 2000): 1168. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(05)72254-6.

Akar, Serdar. "Behzat Ç.: Seni Kalbime Gömdüm." 2011. Erişim Tarihi Şubat 23, 2024. https://www.imdb.com/title/tt2010914/?ref_=fn_al_tt_4.

Aksoy, Orhan. "İstanbul 79." 1980. Erişim Tarihi Şubat 21, 2024. https://www.imdb.com/title/tt0291271/?ref_=fn_al_tt_1.

Aksoy, Orhan. "Taşı Toprağı Altın Şehir." 1979. Erişim Tarihi Şubat 21, 2024. https://www.imdb.com/title/tt0280416/?ref_=fn_al_tt_1.

Akşam Gazetesi. "Başkan Erdoğan, 31 Mayıs Dünya Tütünsüz Günü'nde videokonferans ile gençlerle buluştu." Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://www.aksam.com.tr/guncel/baskan-erdogan-31-mayis-dunya-tutunsuz-gununde-videokonferans-ile-genclerle-bulustu/haber-1079433.

Altan, Peyman. "Ulusal Tütün Kontrol Programı ve DSÖ TKÇS ve MPOWER Kriterlerinin Uygulanma Süreci." İçinde *Tütün ve Tütün Ürünlerinin Kullanımının Önlenmesi, Kontrolü ve Tedavisi*. Ed. Cevdet Erdöl ve Toker Ergüder (Ankara: Sağlık Bilimleri Üniversitesi Yayınları, 2021), 35-60.

Annan, Kofi A. *We the children: meeting the promises of the World Summit for Children*. New York: UNICEF, 2001.

Arıcalı, Tosun. "19. Yüzyılda Anadolu'da Mülkiyet, Toprak ve Emek." İçinde *Osmanlı'da Toprak Mülkiyeti ve Ticari Tarım*. Ed. Çağlar Keyder ve Faruk Tabak, 128-138. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1998.

Arslan, İsmail. "İngiliz Konsolos Raporları Işığında XIX. Yüzyıl Ortalarında Drama Sancağı'nda Tütün Yetiştiriciliği ve Ticareti." *Turkish Studies* 4, no. 3 (2009): 154-178. http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.675.

Aslan, Hüseyin, Kenan Erdağı, Bülent Işık, Mükerrem Erdoğan ve Alpay Güvenç. "Genç Sporcu ve Antrenörlerde Sigara İçme Alışkanlık ve Davranışları," *Akdeniz İnsani Bilimler Dergisi* 7, no. 1 (2017), 41-55. 10.13114/MJH.2017.318.

Aviram, Neomi Frisch, Nissim Cohen and Itai Beeri. "Wind(ow) of Change: A Systematic Review of Policy Entrepreneurship Characteristics and Strategies." *Policy Studies Journal* 48, no. 3, 2020, 612-644. https://doi.org/10.1111/psj.12339.

Barbera, Joseph and William Hanna. "The Flinstones Winston Cigarette Commercial." 1960. Erişim Tarihi Şubat 24, 2024. https://www.imdb.com/title/tt8545362/.

Barış, Y. İzzettin. "Tütünün Dünyada ve Türkiye'de Tarihçesi." İçinde *Sigara ve Gençlik*, ed. Y. İzzettin Barış, 1-11. Ankara: Kültür Bakanlığı, 1997.

Baumgartner, Franf R. "Ideas and Policy Change." *Governance* 26, no. 2 (April 2013): 239-258. https://doi.org/10.1111/gove.12007.

Beach, Derek and Rasmus Brun Pedersen. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press, 2019.

Beland, Daniel and Edella Schlager. "Varieties of Policy Feedback Research: Looking Backward, Moving Forward." *Policy Studies Journal* 47, no. 2 (May 2019): 184-205. https://doi.org/10.1111/psj.12340.

Beland, Daniel and Robert Henry Cox (ed.). *Ideas and Politics in Socail Science*. New York: Oxford University Press, 2011.

Beland, Daniel and Robert Henry Cox. "Introduction: Ideas and Politics." in *Ideas and Politics in Socail Science*, ed. Daniel Beland and Robert Henry Cox, 3-20. New York: Oxford University Press, 2011.

Beland, Daniel. "Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective." *Social Policy & Administration* 39, no. 1 (February 2005): 1-18. https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2005.00421.x.

Beland, Daniel. "The Idea of Power and the Role of Ideas." *Political Studies Review* 8, no. 2 (2010): 145-154. https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2009.00199.x.

Beland, Daniel. *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

Belzagui, Francisco, Valentina Buscio, Carmen Gutiérrez-Bouzán and Mercedes Vilaseca. "Cigarette butts as a microfiber source with a microplastic level of concern." *Science of The Total Environment* 762 (March, 2021): 1-8. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.144165.

Benini, Roberta. "Some key policy issues related to technology change, knowledge and absorption capacities in a country comparison perspective." *Economic Change and Restructuring* 49, no. 2-3 (August 2016): 95-112. https://doi.org/10.1007/s10644-016-9189-7.

Berman, Sheri. "Ideational Theorizing in the Social Science since Policy Paradigms, Social Learning and the State." *Governance* 26, no. 2 (April 2013): 217-237. https://doi.org/10.1111/gove.12008.

Berridge, Virginia. *Marketing Health Smoking and the Discourse of Public Health in Britain, 1945–2000*. New York: Oxford University Press, 2007.

Beyer, Joy de, Chris Lovelace and Ayda Yürekli. "Poverty and tobacco." *Tobacco Control* 10, no. 3 (September, 2001): 210-211. doi: 10.1136/tc.10.3.210.

Bilir, Nazmi, A. Naci Yıldız, B. Güçiz Doğan and Fuat Kalyoncu, "Smoking behaviour and attitudes of key at-risk groups in Turkey." In. *Tobacco: The Growing Epidemic (Proceedings of the tenth World Conference on Tobacco or Health)*, ed. Rushan Lu, Judith Mackay, Shiru Niu and Richard Peto (London: Springer, 2000), 57-59.

Bilir, Nazmi, Bahar Güçiz ve Ali Naci Yıldız. *Assessing Tobacco Control Strategies in Turkey: Final Project Report* (Ankara: Hacettepe Public Health Foundation and International Development Research Centre, 2003).

Bilir, Nazmi. *Türkiye'de Tütün Kontrolünün Öyküsü*. Ankara, Mart 2017.

Birinci Köy ve Ziraat Kalkınma Kongresi. *Türk Ziraat Tarihine Bir Bakış* (İstanbul: Devlet Basımevi, 1938), 160'dan aktaran Ersin Gürdamar. "Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Tütün Politikaları." Yayımlanmış Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 2019).

Birkland, Thomas A. *After Disaster: Agenda-Setting, Public Policy and Focusing Events* Washington DC: Georgetown University Press, 1997.

Birkland, Thomas A. *After Disaster: Agenda-Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington DC: Georgetown University Press, 1997.

Birkland, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. New York: Routledge, 2016.

Blyth, Mark. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

Boratav, Korkut. *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2005*. Ankara: İmge Kitabevi, 2007.

Bozpınar, Cumali ve Özgür Teoman. "İktisadi Zihniyet Perspektifinden Osmanlı Tütün Sektörü Tarihi." *Fiscaoeconomia* 7, no. 1 (2023): 483-507. https://doi.org/10.25295/fsecon.1190164.

Brandt, Allan. *The Cigarette Century: The Rise, Fall, and Deadly Persistence of the Product That Defined America*. New York: Basic Books, 2007.

Brian W. Hogwood and Guy B. Peters, Policy Dynamics (New York: St. Martin Press, 1983), 25'den aktaran Capano, Giliberto and Michael Howlett. "Introduction: The Multidimensional World of Policy Dynamics." In. *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics*, ed. Giliberto Capano and Michael Howlett, 1-11. New York: Routledge, 2009.

British American Tobacco Records. "Convention Anti-Tobacco." Erişim Tarihi Kasım 3, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=kqxl0197.

British American Tobacco Records. "CORA Strategy." Erişim Tarihi Kasım 4, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=nxlh0208.

British American Tobacco Records. "Information on the Outcome of the WHO 2nd Working Group Meeting: 27-29 March 2000." Erişim Tarihi Kasım 3, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=lrny0202.

British American Tobacco Records. "International Tobacco Growers' Association Meeting." Erişim Tarihi, Kasım 5, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=nhwn0192.

British American Tobacco Records. "Martin Broughton's Remarks to World Economic Forum." Erişim Tarihi Kasım 3, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=kxmf0205.

British American Tobacco Records. “Millson, Simon, WHO Tobacco Initiative, 1999 March 25.” Erişim Tarihi Kasım 3, 2025, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=ptbv0207.

British American Tobacco Records. “Minutes of NBD Team Meeting.” Erişim Tarihi Mart 24, 2024. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=lhby0205.

British American Tobacco Records. “Note from Martin Broughton to Maria Livanos Cattaui regarding activities and role of ICC.” Erişim Tarihi Kasım 3, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=msxl0204.

British American Tobacco Records. “Policy Implication of the Framework Convention on Tobacco being Developed by the World Health Organization.” Erişim Tarihi Kasım 3, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=zzjh0213.

British American Tobacco Records. “The WHO Convention on Tobacco Control a Briefing Document.” Erişim Tarihi Kasım 3, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=sfmf0205.

British American Tobacco Records. “WHO Tobacco Free Initiative.” Erişim Tarihi Kasım 3, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=nskf0205.

Brouwer, Stijn and Frank Biermann. “Towards Adaptive Management: Examining the Strategies of Policy Entrepreneurs in Dutch Water Management.” *Ecology and Society* 16, no. 4, article 5 (December, 2011): 1-14. http://dx.doi.org/10.5751/ES-04315-160405.

Brown & Williamson Records. “Appendix 2 - Key Countries.” Erişim Tarihi Kasım 4, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=lgdy0054.

Brownson, Ross C., David P. Hopkins and Melanie A. Wakefield. “Effects of smoking restrictions in the workplace.” *Annual Review of Public Health* 23 (2002): 333-348. doi: 10.1146/annurev.publhealth.23.100901.140551.

Brundtland, Gro Harlem. “Achieving Worldwide Tobacco Control.” *Journal of the American Medical Association* 284, no. 6 (August, 2000): 750-751. doi:10.1001/jama.284.6.750.

Brunner, Steffen. “Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany.” Global Environmental Change 18, no. 3 (August 2008): 501-507. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.05.003.

Cairney, Paul and Michael D. Jones. “Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?.” *Policy Studies Journal* 44, no. 1 (February, 2016): 37-58. https://doi.org/10.1111/psj.12111.

Cairney, Paul and Nikokaos Zahariadis. “Multiple Streams Approach: A Flexible Metaphor Prensents an Opportunity to Operationalize Agenda Setting Processes.” In. *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, ed. Nikolaos Zahariadis, 87-105. Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

Cairney, Paul. “The role of Ideas in Policy Transfer: The Case of UK Smoking Bans since Devolution.” *Journal of European Public Policy* 16, no. 3 (March 2009): 471-488. https://doi.org/10.1080/13501760802684718.

Cairney, Paul. “The Transformation of UK Tobacco Control.” In. Great Policy Successes, ed. Mallory E. Compton and Paul‘T Hart, 84-103. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Cairney, Paul. *Understanding Public Policy: Theories and Issues*, 2nd ed. Bloomsbury Publishing, 2019.

Cairney, Paul. *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

Callard, Cynthia, Hatai Chitanondh and Robert Weissman. “Why trade and investment liberalisation may threaten effective tobacco control efforts.” *Tobacco Control* 10, no. 1 (March, 2001): 68-70. https://doi.org/10.1136/tc.10.1.68.

Campbell, John L. “Ideas, Politics and Public Policy.” *Annual Review of Sociology* 28 (August 2002): 21-38. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111.

Campbell, John L. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Capano, Giliberto and Michael Howlett. “Introduction: The Multidimensional World of Policy Dynamics.” In. *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics*, ed. Giliberto Capano and Michael Howlett, 1-11. New York: Routledge, 2009.

Capano, Giliberto and Michael Howlett. *Modern Guide to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2020.

Carson, Marcus. *From Common Market to Social Europe? Paradigm Shift and Institutional Change in European Union Policy on Food, Asbestos and Chemicals, and Gender Equality*. Stockholm: Stockholm University, 2004.

Carstensen, Martin B. and Matthias Matthijs. “Of Paradigms and Power: British Economic Policy Making since Thatcher.” *Governance* 31, no. 3 (July 2018): 431-447. https://doi.org/10.1111/gove.12301.

Castleden, William M. “Report on the Sixth World Conference on Smoking and Health.” *The Medical Journal of Australia* 148 (May, 1988): 520-522. https://doi.org/10.5694/j.1326-5377.1988.tb99463.x.

Chandler, William U. “Banishing tobacco,” *World health* (Jun, 1986): 8-10. https://iris.who.int/handle/10665/53573.

Chang, Hoshing. “Research gaps related to the environmental impacts of electronic cigarettes.” *Tobacco Control* 23, no. 2 (2014): 54-58. doi:10.1136/tobaccocontrol-2013-051480.

Charlesworth, Annemarie and Stanton A. Glantz. “Smoking in the movies increases adolescent smoking: a review.” *Pediatrics* 116, no. 6 (December, 2006): 1516-1528. https://doi.org/10.1542/peds.2005-0141.

Cohen, Michael D., James G. March and Johan P. Olsen. “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quarterly* 17, no. 1 (March, 1972): 1-25. https://doi.org/10.2307/2392088.

Collin, Jeff, Kelley Lee and Karen Bissell. “The framework convention on tobacco control: The politics of global health governance.” *World Quarterly* 23, no. 2 (2002), 265-282. http://dx.doi.org/10.1080/01436590220126630.

Creswell, John W. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches* (London: SAGE Publications, 2013).

Creswell, John W. ve J. David Creswell. *Araştırma Tasarımı: Nitel, Nicel ve Karma Yöntem Yaklaşımları*, çeviri ed. Engin Karadağ. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2021.

Crofton, John. “The gathering smoke clouds: a worldwide challenge.” *International Journal of Epidemiology* 13, no. 3 (September, 1984): 269-270. https://doi.org/10.1093/ije/13.3.269.

Crofton, John. “The Seventh World Conference on Tobacco and Health: Conference Report.” *Thorax* 45, no. 7 (July, 1990): 560-562. https://doi.org/10.1136/thx.45.7.560.

Çakmak-Barsbay, Mehtap. “Türkiye’de ve Birleşik Krallık’taki Tütün Bırakma Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi.” *Eurasian Journal of Health Technology Assessment* 6, no. 2 (2022), 102-116. https://doi.org/10.52148/ehta.1214543.

Çelik, Fatih. “Kamu Politikaları Yapımında Çoklu Akımlar Çerçevesi.” *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 24, no. 3 (2022), 1493-1516. https://doi.org/10.26745/ahbvuibfd.1165311.

Çetinkaya, Volkan and Patricio V. Marquez. *Tobacco Taxation in Turkey: An Overview of Policy Measures and Results*. Washington D.C.: World Bank, 2017.

Dağlıoğlu, Cansu, Gökhan Özkubat, Sercan Demirogları ve Şenay Üçdoğruk. “Türkiye’de Hanelerin Sigara Tüketim Harcamalarında Yasal Düzenlemelerin Etkileri: 2007 ve 2019 Yılları Oaxaca-Blinder Ayrıştırması.” *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 24, no. 3 (2022), 961-982. https://doi.org/10.16953/deusosbil.1109358.

De Wals, Philippe, Maria-Eugenia Espinoza-Moya and Daniel Béland. “Kingdon’s Multiple Streams Framework and the Analysis of Decision-Making Processes Regarding Publicly-Funded Immunization Programs.” *Expert Review of Vaccines*, 18, no. 6 (2019): 575-585. https://doi.org/10.1080/14760584.2019.1627208.

DeLeo, Rob A., Kristin Taylor, Deserai A. Crow and Thomas A. Birkland. “During Disaster: Refining the Concept of Focusing Events to Better Explain Long-Duration Crises.” *International Review of Public Policy* 3, no. 1 (2021): 5-28. https://doi.org/10.4000/irpp.1868.

DeLeo, Rob A., Reimut Zohlnhöfer and Nikolaos Zahariadis. *Multiple Streams and Policy Ambiguity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

Demir, Kenan. “II. Meşrutiyet Dönemi Osmanlı Basınında Tütün Tarımı ve Reji Şirketi.” *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 22, no. 41 (2019), 419-446. https://doi.org/10.31795/baunsobed.580791.

Derwort, Pim, Nicolas Jager and Jens Newig. “How to Explain Major Policy Change Towards Sustainability? Bringing Together the Multiple Streams Framework and the Multilevel Perspective on Socio-Technical Transitions to Explore the German ‘Energiewende’.” *Policy Studies Journal* 50, no. 3 (August 2022): 671-699. https://doi.org/10.1111/psj.12428.

Devlet Planlama Teşkilatı. *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1963.

Devlet Planlama Teşkilatı. *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1979.

Devlet Planlama Teşkilatı. *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Tütün ve Tütün Mamülleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1977.

Devlet Planlama Teşkilatı. *İhracat Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1966).

Devlet Planlama Teşkilatı. *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1968.

Devlet Planlama Teşkilatı. *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1973.

Dinler, Mehmet. “Melek mi Şeytan mı?.” 1971. Erişim Tarihi Şubat 21, 2024. .https://www.imdb.com/title/tt0263730/?ref_=fn_al_tt_1.

Distefan, Janet M., John P. Pierce and Elizabeth A. Gilpin. “Do Favorite Movie Stars Influence Adolescent Smoking Initiation?.” *American Journal of Public Health* 94, no. 7 (July, 2004): 1239-1244. https://doi.org/10.2105/AJPH.94.7.1239.

Doğruel, Fatma ve Suut Doğruel. *Osmanlı’dan Günümüze Tekel*. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 2000.

Dolan, Dana A. and Sonja Blum. “The beating heart of the Multiple Streams Framework: Coupling as a process.” In. *A Modern Guide to the Multiple Streams Framework*, ed. Nikolaos Zahariadis, Nicole Herweg, Reimut Zohlnhöfer and Evangelia Petridou, 82-103. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

Doll, Richard and A. Bradford Hill. “Lung Cancer and Other Causes of Death in Relation to Smoking.” *British Medical Journal* 2 (November, 1956): 1071-1081. doi: 10.1136/bmj.2.5001.1071.

Doll, Richard and A. Bradford Hill. “Smoking and Carcinoma of the Lung.” *British Medical Journal* 2 (September, 1950): 739-748.

Dolowitz, David and David Marsh. “Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature.” *Political Studies* 44, no. 2 (1996): 343-357. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x.

Dunlop, Claire A. and Claudio M. Radaelli. “The lessons of policy learning: types, triggers, hindrances and pathologies.” in. *Practical Lessons From Policy Theories*, ed. Christopher M. Weible ve Paul Cairney, 83-104. Bristol: Bristol University Press, 2021.

Durston, Betty and Konrad Jamrozik (eds.). *Tobacco & Health 1990, The Global War: Proceedings of the Seventh World Conference on Tobacco and Health*. Australia: Lamb Printers Pty Ltd., 1990, 9'dan aktaran Hadii M. Mamudu. "The Politics of the Evolution of Global Tobacco Control: The Formation and Functioning of the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)." (PhD diss., University of West Virginia, Morgantown, 2005), 185. ProQuest Dissertations & Theses Global.

Dünya Sağlık Örgütü. *Türkiye Hanehalkı Sağlık Araştırması: Bulaşıcı Olmayan Hastalıkların Risk Faktörleri Prevalansı 2017 (STEPS)*. Ankara: Dünya Sağlık Örgütü Türkiye Ofisi, 2018.

Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. New York: Pearson, 2017.

Eğilmez, Ertem. "Hababam Sınıfı Sınıfta Kaldı." 1975. Erişim Tarihi Şubat 21, 2024. https://www.imdb.com/title/tt0252488/?ref_=fn_al_tt_4.

Eğilmez, Ertem. "Hababam Sınıfı Uyanıyor." 1976. Erişim Tarihi Şubat 21, 2024. .https://www.imdb.com/title/tt0252490/?ref_=fn_al_tt_5.

Eğilmez, Ertem. "Hababam Sınıfı." 1975. Erişim Tarihi Şubat 21, 2024. https://www.imdb.com/title/tt0252487/?ref_=fn_al_tt_1.

Ekmekcioğlu, Alper ve Mete Yıldız. "İnsansız Hava Araçlarının Askeri ve Sivil Alanlarda Kullanımı: ABD ve Türkiye Örnekleri ve Bazı Politika Önerileri." *Türk İdare Dergisi* 486, no. 1 (2018), 169-228.

Ekmekcioğlu, Alper ve Mete Yıldız. "Robotların Kamu Güvenliğinde Kullanımı: Mekânsal Bir Sınıflandırma." *SAVSAD Savunma ve Savaş Araştırmaları Dergisi* 33, no. 1 (2023), 145-176. https://doi.org/10.54078/savsad.1200843.

Ekmekcioğlu, Alper. "Afganlı Düzensiz Göçü Bakımından Sınır Güvenlik Yönetiminin İncelenmesi: Van İli Örneği" (Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2021), YÖK Tez Merkezi.

Elbek, Osman. "Ttün Kontrolünde Ulusal Mevzuat." İçinde *Tütün ve Tütün Kontrolü*. Ed. Zeynep Ayfer Aytemur, Şule Akçay ve Osman Elbek, 52-80. İstanbul: Toraks Kitapları, 2010.

Engler, Fabian and Nicole Herweg. "Of Barriers to Entry for Medium and Large n Multiple Streams Applications: Methodological and Conceptual Considerations." *Policy Studies Journal* 47, no. 4 (November 2019): 905-926. https://doi.org/10.1111/psj.12235.

Erdöl, Cevdet. *Geçmişten Günümüze Tütün ve Tütün Ürünleriyle Mücadele Yolculuğu*. Ankara: Sağlık Bilimleri Üniversitesi Yayınları, 2019.

Ergin, Ahmet, Ramazan Reha Erken, Ayşen Til ve Havva Kasal. "Yarı kırsal bölgede annelerin gebelik ve doğum sonrası sigara içme davranışı." *Türkiye Aile Hekimligi Dergisi* 24, no. 1 (2020), 23-31. 10.15511/tahd.20.00123.

European Commission. *Tobacco or Health in the European Union Past, Present and Future*. (Luxembourg: European Communities, 2004.

Evli, Mahmut, Nuray Şimşek ve Nurcan Uzdil. "Üniversite Öğrencilerinde Sosyal Onay İhtiyacının Sigara Bağımlılığı Üzerine Etkisi: Bir Yapısal Eşitlik Modellemesi."

Black Sea Journal of Health Science 4, no. 2 (2021), 104-110. https://doi.org/10.19127/bshealthscience.858331.

Evrengil, Efza. "Tütün Kontrolünde Vergi ve Fiyat Politikaları Üzerine Değerlendirme." İçinde *Tütün Kontrolünde Güncel Tehditler*. Ed. Elif Dağlı, Pınar Bostan ve Aslı Görek Dilektaşlı, 44-76. Ankara: Toraks Kitapları, 2022.

Farquharson, Karen. "Influencing Policy Transnationally: Pro- and Anti-Tobacco Global Advocacy Networks." *Australian Journal of Public Administration* 62, no. 4 (December, 2003): 80-92. https://doi.org/10.1111/j..2003.00351.x.

Feldman, Martha S. *Order Without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford: Stanford University Press, 1989.

Flingstein, Neil. *The Transformation of Corporate* Control. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

Fowler, Luke. "Problems, politics, and policy streams in policy implementation." *Governance* 32, no. 3 (July 2019): 403-420. https://doi.org/10.1111/gove.12382.

Fowler, Luke. "Using the Multiple Streams Framework to Connect Policy Adoption to Implementation." *Policy Studies Journal* 50, no. 3 (August 2022): 615-639. https://doi.org/10.1111/psj.12381.

Frey, William H. *Diversity Explosion: How New Racial Demographics Are Remaking America*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2018.

Gallego, Raquel, Nicolás Barbieri and Sheila González. "Reinterpreting the Multiple-Streams Framework from a Process Approach: Decision-Making and Policy-Shift in Public Health Management in Catalonia, 2003–7." In. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*, ed. Reimut Zohlnhöfer and Friedbert W. Rüb, 231-250. Colchester, UK: ECPR Press, 2016.

Gelir İdaresi Başkanlığı. "Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları 2008." Erişim Tarihi, Nisan 1, 2024. https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/02072008_3sayili.pdf.

Gelir İdaresi Başkanlığı. "Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları 2012." Erişim Tarihi, Nisan 1. 2024,https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/22092012_3sayili.pdf.

Gelir İdaresi Başkanlığı. "Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları 05.01.2019." Erişim Tarihi, Nisan 1, 2024. https://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/05_01_2019_III_sayili_liste.pdf.

Gelir İdaresi Başkanlığı. "Özel Tüketim Vergisi Tutarları ve Oranları 03.01.2024." Erişim Tarihi, Nisan 1, 2024. https://www.gib.gov.tr/fileadmin/mevzuatek/otv_oranlari_tum/03012024_III_sayili_liste.pdf.

Global Burden of Disease Study 2019 (GBD 2019). "Spatial, temporal, and demographic patterns in prevalence of smoking tobacco use and attributable disease burden in

204 countries and territories, 1990–2019: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2019." *Lancet* 397, no. 10292 (June 2021): 2337-2360. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)01169-7.

Gneiting, Uwe and Hans Peter Schmitz. "Comparing global alcohol and tobacco control efforts: network formation and evolution in international health governance." *Health Policy and Planning* 31 (2016), 98-109. https://doi.org/10.1093/heapol/czv125.

Goldstein, Judith and Robert O. Keohane. "Ideas and foreign policy: An analytical framework." In. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, ed. Judith Goldstein and Robert O. Keohane, 3-30. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

Goodchild, Mark, Nigar Nargis and Edouard Tursan d'Espaignet. "Global economic cost of smoking-attributable diseases." *Tobacco Control* 27, no. 1 (2018): 58-64. doi:10.1136/tobaccocontrol-2016-053305.

Goyal, Nihit. "Explaining Policy Success Using the Multiple Streams Framework: Political Success Despite Programmatic Failure of the Solar Energy Policy in Gujarat, India." *Politics & Policy* 49, no. 5 (October 2021): 1021-1060. https://doi.org/10.1111/polp.12426.

Göçoğlu, Volkan. "Türkiye'nin Siber Güvenlik Politikalarının Kamu Politikası Analizi Çerçevesinde Değerlendirilmesi" (Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2018), YÖK Tez Merkezi.

Grüning, Thilo, Anna B. Gilmore and Martin McKee. "Tobacco Industry Influence on Science and Scientists in Germany." *American Journal of Public Health* 96, no. 1 (January, 2006): 20-32. https://doi.org/10.2105/AJPH.2004.061507.

Grüning, Thilo, Heide Weishaar, Jeff Collin and Anna B. Gilmore. "Tobacco industry attempts to influence and use the German government to undermine the WHO Framework Conventionon Tobacco Control." *Tobacco Control* 21, no. 1 (January, 2012): 30-38. https://doi.org/10.1136/tc.2010.042093.

Gulland, Anne. *Towards smoke-free public places*. London: British Medical Association, 2002.

Gülgen, Melih. "Cemil Dönüyor." 1977. Erişim Tarihi Şubat 21, 2024. https://www.imdb.com/title/tt0182883/?ref_=fn_al_tt_1.

Gülgen, Melih. "Cemil." 1975. Erişim Tarihi Şubat 21, 2024. https://www.imdb.com/title/tt0182882/?ref_=nm_flmg_t_168_act.

Haas, Peter M. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46, no. 1 (1992): 1-35.

Hall, Peter A. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25, no. 3 (April 1993): 275-296. https://doi.org/10.2307/422246.

Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44, no. 5 (December 1996): 936-957. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x.

Hammond, David, Geoffrey Fong, Ann McNeill, Ron Borland and K. Michael Cummings, "Effectiveness of cigarette warning labels in informing smokers about the risks of smoking: findings from the International Tobacco Control (ITC) Four Country Survey." *Tobacco Control* 15 (2006): 19-25. https://doi.org/10.1136/tc.2005.012294.

Hanafin, Joan and Luke Clancy. "History of Tobacco Production and Use." In. *The Tobacco Epidemic*, ed. Robert Loddenkemper and Michael Kreuter, 1-18. Basel: Karger, 2015. https://doi.org/10.1159/000369289.

Hanewinkel, Reiner and James D. Sargent. "Exposure to smoking in internationally distributed American movies and youth smoking in Germany: a cross-cultural cohort study." *Pediatrics* 121, no. 1 (January, 2008): 108-117. https://doi.org/10.1542/peds.2007-1201.

Hawkins, Benjamin and Jim McCambridge. "Policy Windows and Multiple Streams: An Analysis of Alcohol Pricing Policy in England." *Policy & Politics* 48, no. 2 (2020): 315-333. https://doi.org/10.1332/030557319X15724461566370.

Hazine ve Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü. "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri, 2023 Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri." Erişim Tarihi Nisan 1, 2024, https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/3/2024/03/Merkezi-Yonetim-Butce-Gelirleri-Ay-Ici-Tahsilatlari-Detay2-1.xls.

Heclo, H. Hugh. "Review Article: Policy Analysis." *British Journal of Political Science* 2, no. 1 (January 1972): 83-108. https://doi.org/10.1017/S0007123400008449.

Helgeland, Brian. "Efsane (Legend)." 2015, Erişim Tarihi Şubat 23, 2024. https://www.imdb.com/title/tt3569230/?ref_=fn_al_tt_1.

Hendlin, Yogi Hale and Stella A. Bialous. "The environmental externalities of tobacco manufacturing: A review of tobacco industry reporting." *Ambio* 49, no. 1 (January, 2020): 17-34. https://doi.org/10.1007/s13280-019-01148-3.

Herweg, Nicole, Christian Huß, ve Reimut Zohlnhöfer. "Straightening the Three Streams: Theorizing Extensions of the Multiple Streams Framework." *European Journal of Political Research* 54, no. 3 (August, 2015): 435-449. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089.

Herweg, Nicole, Nikolaos Zahariadis and Reimut Zohlnhöfer. "Travelling Far and Wide? Applying the Multiple Streams Framework to Policy-Making in Autocracies." *Polit Vierteljahresschr* 63 (2022): 203-223. https://doi.org/10.1007/s11615-022-00393-8.

Herweg, Nicole, Nikolaos Zahariadis, and Reimut Zohlnhöfer. "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications." In. *Theories of the Policy Process*, ed. Christopher M. Weible, 29-64. New York: Routledge, 2023.

Herweg, Nicole, Nikolaos Zahariadis, ve Reimut Zohlnhöfer. "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications." In. *Theories of the Policy Process*, ed. Christopher M. Weible ve Paul A. Sabatier, 17-53. New York: Routledge, 2018.

Herweg, Nicole. “Clarifying the Concept of Policy-Communities in the Multiple-Streams Framework.” In. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*, ed. Reimut Zohlnhöfer and Friedbert W. Rüb, 125-145. Colchester, UK: ECPR Press, 2016.

Herweg, Nicole. *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.

Hoefer, Richard. “The Multiple Streams Framework: Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach.” *Journal of Policy Practice and Research* 3, no. 1 (March, 2022): 1-5. https://doi.org/10.1007/s42972-022-00049-2.

Howlett, Michael and M. Ramesh. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Howlett, Michael, M. Ramesh ve Anthony Perl. *Studying Public Policy: Principles and Processes*. Ontario: Oxford University Press, 2020.

Howlett, Michael. “Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach.” *Public Policy and Administration* 34, no. 4 (October, 2019): 405-430. https://doi.org/10.1177/0952076718775791.

Huber, Gary L. and Robert J. Pandina. “The Economics of Tobacco Use.” In. *The Tobacco Epidemic*, ed. Christoph T. Bolliger and Karl-Olov Fagerström, 12-63. Basel: Karger, 1997. https://doi.org/10.1159/000062076.

Hussain, AKM Ghulam, Abu Shara Shamsur Rouf, Shafiun Nahin Shimul, Nigar Nargis, Tara Mona Kessaram, Syed Mahfuzul Huq, Jagdish Kaur, Md Khairul Alam Shiekh and Jeffrey Drope. “The Economic Cost of Tobacco Farming in Bangladesh.” *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17, no. 24 (December, 2020): 1-21. doi: 10.3390/ijerph17249447.

Igor Sergeev. “Türkiye’de Sigara Paketleri Koleksiyonu.” Erişim Tarihi Şubat 15, 2024. http://www.tttt.ru/countries_tools/countries/turkey/show.htm.

Irmak, Çağan. “Yeşilçam.” 2021. Erişim Tarihi Şubat 24, 2024. https://www.imdb.com/title/tt13592218/?ref_=fn_al_tt_1.

İnanç, Çetin. “Kelepçe.” 1982. Erişim Tarihi Şubat 21, 2024. https://www.imdb.com/title/tt0492094/?ref_=fn_al_tt_4.

Jacob, Gregory F. “Without Reservation.” *Chicago Journal of International Law* 5, no. 1 (2004): 287-302.

Jafari, Hasan, Abolghasem Pourreza, AbouAli Vedadhir and Ebrahim Jaafaripooyan, “Application of the multiple streams model in analysing the new population policies agenda-setting in Iran.” *Quality & Quantity* 51, no. 1 (2017): 399-412. https://doi.org/10.1007/s11135-016-0311-8.

Jenkins, William Leuan. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. New York: St. Martins Press, 1978.

Jha, Prabhat and Frank J. Chaloupka (Ed.). *Tobacco control in developing countries*. New York: Oxford University Press, 2000.

Jha, Prabhat and Richard Peto. “Global Effects of Smoking, of Quitting, and of Taxing Tobacco.” In. *Readings in Global Health*, ed. David J. Hunter ve Harvey V. Fineberg, 149-163. New York: Oxfrod University Press, 2016.

Jha, Prabhat, Frank J. Chaloupka, James Moore, Vendhan Gajalakshmi, Prakash C. Gupta, Richard Peck, Samira Asma and Witold Zatonski. “Tobacco Addiction.” In. *Disease Control Priorities in Developing Countries*, eds. Dean T. Jamison, Joel G. Breman, Anthony R. Measham, George Alleyne, Mariam Claeson, David B. Evans, Prabhat Jha, Anne Mills and Philip Musgrove, 869-885. New York: Oxford University Press, 2006.

Jha, Prabhat. “Avoidable global cancer deaths and total deaths from smoking.” *Nature Reviews Cancer* 9 (August, 2009): 655-664. https://doi.org/10.1038/nrc2703.

John L. Campbell, “Ideas, Politics, and Public Policy,” Annual Review of Sociology 28 (2002), 21-38. http://www.jstor.org/stable/3069233.

John, Peter. “Ideas and Interests, Agendas and Implementation: An Evolutionary Explanation of Policy Change in British Local Governments Finance.” *British Journal of Politics and International Relations* 1, no. 1 (April 1999): 39-62. https://doi.org/10.1111/1467-856X.00003.

Jones, Lori and Debra Efroymson. *Making the Tobacco and Poverty Link: Results from Research for Advocacy Projects in Africa, Asia, and Latin America*. Ottawa: Health Bridge Foundation of Canada, August 2011.

Jones, Michael D., Holly L. Peterson, Jonathan J. Pierce, Nicole Herweg, Amiel Bernal, Holly Lamberta Raney and Nikolaos Zahariadis. “A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review.” *Policy Studies Journal* 44, no. 1 (February, 2016): 13-36. https://doi.org/10.1111/psj.12115.

Kamkhaji, Jonathan C. and Claudio M. Radaelli. “Don’t Think It is a Good Idea! Four Building sites of the Idea School.” *West European Politics* 45, no. 4 (2022): 841-862. https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1959751.

Kapp, Clare. “Public hearings on tobacco hailed a success.” *The Lancet* 356 (October, 2000): 1420. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(05)74062-9.

Karaca, Murat. “Tütün Kontrol Politikasının Sistem Yaklaşımı ile Analizi: Türkiye'de Gençler için Dumansız Dünya.” *Addicta: The Turkish Journal on Addictions* 6, no. 4 (2019), 1-29, 10.5152/addicta.2020.19133.

Karagöz, Fatma Gül. “17. Yüzyılda Mühimme Defterleri ve Ayntâb/Antep Şer‘İye Sicilleri Örneklerinde Kahvehânelerin Kapatılması ve Tütün Yasaklarının Uygulanması.” *Hacettepe Hukuk Fakiltesi Dergisi* 10, no. 2 (2020): 494-554. https://doi.org/10.32957/hacettepehdf.765820.

Kasaba, Reşat. *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi* (İstanbul: Belge Yayınları, 1993).

Katzenstein, Peter J. “Introduction: Alternative Perspectives on National Security.” in *The Culture of National Security*, ed. Peter J. Katzenstein, 1-32. New York: Columbia University Press, 1996.

Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye Jr. *Power & Interdependence,* 4th Ed. New York: Pearson, 2012.

Keskin, Nuray Ertürk ve Melda Yaman. *Türkiye'de Tütün: Rejiden TEKEL'e TEKEL'den Bugüne*. Ankara: NoteBene Yayınları, 2013.

Keyder, Çağlar. *Dünya Ekonomisi İçinde Türkiye (1923-1929)*. Ankara: Yurt Yayınları, 1982.

King James I. *A Counter-Blaste to Tobacco*. London: R. B. Anno, 1604.

Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Edinburgh: Pearson, 2014.

Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. NewYork: NY: Harper Collins, 1984.

Knaggard, Asa. "Framing the Problem: Knowledge-Brokers in the Multiple-Streams Framework." In. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints. Assessing the Multiple-Streams Framework*, ed. Reimut Zohlnhöfer and Friedbert W. Rüb, 109-123. Colchester, UK: ECPR Press, 2016.

Knaggard, Asa. "The Multiple Streams Framework and the problem broker." *European Journal of Political Research* 54, no. 3 (August, 2015): 450-465. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12097.

Knight, Steven. "Peaky Blinders." 2013-2022. Erişim Tarihi Şubat 24, 2024. https://www.imdb.com/title/tt2442560/?ref_=fn_al_tt_1.

Kocabaş, Ali, Refik Burgut, Nafiz Bozdemir, Atilla Akkoçlu, Orhan Çildağ, Elif Dağlı, Levent Erkan, Recep Işık and Haluk Türktaş. "Smoking Patterns at Different Medical Schools in Turkey." *Tobacco Control* 3, no. 3 (Autumn 1994): 228-235.

Kocabaş, Ali. "Türkiye'de Sigara İçme Yaygınlığı ve Bazı Özellikleri." İçinde *Sigara ve Sağlık*, 15-18. Ankara: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1994.

Kocakaya, Derya, Hatice Şenol, Sezer Aslan, Ahmed Mahmud Çırakoğlu, Merve Nur Çakır Fidan, Hatice Telci, Mehmet Zahid Çetinkaya, Şehnaz Olgun Yıldızeli, Ayşe Nilüfer Özaydın ve Berrin Ceyhan. "Sigara Bırakma Polikliniğine Başvuran Bireylerde Tedavi Başarısını Etkileyen Faktörler." *Bağımlılık Dergisi* 23, no. 1 (2022): 69-77. https://doi.org/10.51982/bagimli.904672.

Koebele, Elizabeth A. "When multiple streams make a river: analyzing collaborative policymaking institutions using the multiple streams framework." *Policy Sciences* 54, no. 3 (September 2021): 609-628. https://doi.org/10.1007/s11077-021-09425-3.

Köseoğlu, Özer. "Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri." İçinde *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, ed. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, 244-264. Ankara: Adres Yayınları, 2013, 2. Baskı.

Kulik, Margarete C., Stella Aguinaga Bialous, Spy Munthali and Wendy Max. "Tobacco growing and the sustainable development goals, Malawi." *Bulletin of the World Health Organization* 95, no. 5 (May, 2017): 362-367. http://dx.doi.org/10.2471/BLT.16.175596.

Kuşseven, Ayça. "Devlette Davranışsal Kamu Politikalarının Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci: Türkiye Örneği" (Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2021), YÖK Tez Merkezi.

Kutlu, Ruhuşen ve Nur Demirbaş. "Üniversite Personelinde Tütün ve Tütün Ürünleri Kullanım Sıklığı ve Tütün Kontrol Yasasına Uyumları." *Avrasya Sağlık Bilimleri Dergisi* 3, no. 2 (2020), 62-68.

Lamba, Mustafa ve Volkan Ceylan. "Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Yönelik Politikaların Çoklu Akış Modeli Çerçevesinde Analizi." İçinde *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim*, ed. Yüksel Demirkaya (İstanbul: Hiperyayın, 2018), 249-277.

Lawrence, Susan. "British American Tobacco's failure in Turkey." *Tobacco Control* 18, no. 1 (February, 2009): 22-28. https://doi.org/10.1136/tc.2007.021782.

Lecours, Natacha, Guilherme E. G. Almeida, Jumanne M. Abdallah and Thomas E. Novotny. "Environmental health impacts of tobacco farming: a review of the literature." *Tobacco Control* 21, no. 2 (2012): 191-196. doi:10.1136/tobaccocontrol-2011-050318.

Lee, Kelley, Catherine O. Egbe, Eduardo Bianco and Monika Arora. "The 20th anniversary of the WHO Framework Convention on Tobacco Control: Hard won progress amid evolving challenges." *The Lancet* 402, no. 10402 (August, 2023): 592-594. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(23)01080-2.

Lieberman, Robert C. "Ideas and Institutions in Race Politics." in. *Ideas and Politics in Social Science Research*, ed. Daniel Béland ve Robert Henry Cox, 209-227. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Lin, Liting and Shutao Wang. "China's Higher Education Policy Change from 211 Project and 985 Project to the Double-first-class Plan: Applying Kingdon's Multiple Streams Framework." *Higher Education Policy* 35 (2022): 808-832. https://doi.org/10.1057/s41307-021-00234-0.

Lipson, Michael. "Garbage Can Model" of UN Peacekeeping." *Global Governance* 13, no. 1 (January–March 2007): 79-97.

Lovell, Heather. "The Role of Internatıonal Policy Transfer Within the Multiple Streams Approach: The Case of Smart Electricity Metering in Australia." *Public Administration* 94, no. 3 (September, 2016): 754-768. https://doi.org/10.1111/padm.12259.

Mackay, Judith and Michael Eriksen. *The Tobacco Atlas*. Geneva: World Health Organization, 2002.

Mackay, Judith and Neil Schluger. "Global Tobacco Epidemic." In. *The Tobacco Epidemic*, ed. Robert Loddenkemper ve Michael Kreuter, 19-26. Basel: Karger, 2015. https://doi.org/10.1159/000369320.

Mackay, Judith. "The making of a convention on tobacco control." *Bulletin of the World Health Organization* 81, no. 8 (October, 2003): 551. https://iris.who.int/handle/10665/269002.

Mamudu, Hadii M. and Stanton A. Glantz. "Civil society and the negotiation of the Framework Convention on Tobacco Control." *Global Public Health* 4, no. 2 (2009): 150-168. https://doi.org/10.1080/17441690802095355.

Mamudu, Hadii M., Maria Elena Gonzalez and Stanton Glantz. "The Nature, Scope, and Development of the Global Tobacco Control Epistemic Community." *American*

Journal of Public Health 101, no. 11 (November, 2011): 2044-2054. https://doi.org/10.2105/AJPH.2011.300303.

Mamudu, Hadii M., Ross Hammond and Stanton Glantz. "Tobacco industry attempts to counter the World Bank report curbing the epidemic and obstruct the WHO framework convention on tobacco control." *Social Science & Medicine* 67, no. 11 (December, 2008): 1690-1699. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2008.09.062.

Mathers, Colin D. and Dejan Loncar. "Projections of Global Mortality and Burden of Disease from 2002 to 2030." *Plos Medicine* 3, no. 11 (2006): 1977. https://doi.org/10.1371/journal.pmed.0030442.

McCool, Judith P., Linda D. Cameron and Keith J. Petrie. "Interpretations of smoking in film by older teenagers." *Social Science & Medicine* 56, no. 5 (March, 2003): 1023-1032. https://doi.org/10.1016/S0277-9536(02)00096-5.

McGowan, Richard, *Business, Politics, and Cigarettes: Multiple Levels, Multiple Agendas*. Westport: Quorum Books, 1995.

McKnight, Robert H. and Henry A. Spiller. "Green Tobacco Sickness in Children and Adolescents." *Public Health Reports* 120, no. 6 (November–December, 2005): 602-606. doi: 10.1177/003335490512000607.

Mekemson, Curt and Stanton A. Glantz. "How the tobacco industry built its relationship with Hollywood." *Tobacco Control* 11, no. 1 (March, 2002): 81-91. doi: 10.1136/tc.11.suppl_1.i81.

Moloney, Kim and Tim Legrand. "Actors, alterations, and authorities: three observations of global policy and its transnational administration." *Policy and Society* 43, no. 1 (2024): 1-10. https://doi.org/10.1093/polsoc/puae003.

Moss, G. W. O. "The Second World Conference on Smoking and Health." *Canadian Journal of Public Health* 62, no. 6 (December, 1971): 537-541.

Muggli, Monique E. and Richard D. Hurt. "Tobacco industry strategies to undermine the 8th World Conference on Tobacco or Health." *Tobacco Control* 12, no. 2 (June, 2003): 195-202. https://doi.org/10.1136/tc.12.2.195.

Mukaigawara, Mitsuru, Janelle Winters, Genevie Fernandes and Devi Sridhar, "Balancing science and political economy: Tobacco control and global health." *Wellcome Open Research* 3, no. 40 (2018): 1-16. doi: 10.12688/wellcomeopenres.14362.1.

Mukherjee, Ishani and Michael Howlett. "Who Is a Stream? Epistemic Communities, Instrument Constituencies and Advocacy Coalitions in Public Policymaking." *Politics and Governance* 3, no. 2 (2015): 65-75. https://doi.org/10.17645/pag.v3i2.290.

Naima, *Tarih-i Naima, c. II*, İstanbul 1304, s. 195-198'den aktaran Fehmi Yılmaz, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Tütün: Sosyal Siyasi ve Ekonomik Tahlili (1600-1883)." (Yayımlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2005).

Nathanson, Constance A. "Social Movements as Catalysts for Policy Change: The Case of Smoking and Guns." *Journal of Health Politics, Policy and Law* 24, no. 3 (June, 1999): 421-488. https://doi.org/10.1215/03616878-24-3-421.

Neuman, Mark, Asaf Bitton and Stanton Glantz. “Tobacco industry strategies for influencing European Community tobacco advertising legislation.” *The Lancet* 359, no. 9314 (April, 2002): 1323-1330. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(02)08275-2.

Novotny, Thomas E. and Hadii M. Mamudu. *Progression of Tobacco Control Policies: Lessons from the United States and Implications for Global Action*. Washington, DC: The World Bank, 2008.

Novotny, Thomas E., Stella Aguinaga Bialous, Lindsay Burt, Clifton Curtis, Vera Luiza da Costa, Silvae Usman Iqtidar, Yuchen Liu, Sameer Pujari and Edouard Tursan d'Espaignet. “The environmental and health impacts of tobacco agriculture, cigarette manufacture and consumption.” *Bulletin of the World Health Organization* 93, no. 12 (December, 2015): 877-880. http://dx.doi.org/10.2471/BLT.15.152744.

Ochsner, Alton and Michael DeBakey. “Primary Pulmonary Malignancy: Treatment by Total Pneumonectomy; Analysis of 79 Collected Cases and Presentation of 7 Personal Cases.” *Journal of the American College of Surgeons* 68 (1939): 435-451.

Ong, Elisa K. and Stanton A. Glantz. “Constructing “Sound Science” and “Good Epidemiology”: Tobacco, Lawyers, and Public Relations Firms.” *American Journal of Public Health* 91, no. 11 (November, 2001): 1749-1757. https://doi.org/10.2105/AJPH.91.11.1749.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). “Daily smokers, 1960-2022.” Erişim Tarihi Mayıs 9, 2024, https://data.oecd.org/healthrisk/daily-smokers.htm.

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2021.

Otanez, Martin G., Hadii M Mamudu and Stanton A. Glantz. “Tobacco companies' use of developing countries' economic reliance on tobacco to lobby against global tobacco control: the case of Malawi.” *American Journal of Public Health* 99, no. 10 (October, 2009): 1759-1771. https://doi.org/10.2105/AJPH.2008.146217.

Özelleştirme İdaresi Başkanlığı. *2008 Yılı Faaliyet Raporu* (Ankara: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2009).

Paşa, Tahsin. *Abdülhamit ve Yıldız Hatıraları* (İstanbul: Muallim Ahmet Halit Kitaphanesi, 1931).

Peçevi, İbrahim. *Peçevi Tarihi, c. I*. İstanbul 1283, s. 196-197’den aktaran Fehmi Yılmaz. “Osmanlı İmparatorluğu’nda Tütün: Sosyal Siyasi ve Ekonomik Tahlili (1600-1883).” (Yayımlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü, İstanbul, 2005).

Philip Morris Records. “International Public Health Strategy.” Erişim Tarihi Kasım 5, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=zqfn0073.

Philip Morris Records. “Interventions of European Countries During The First Working Group on The Framework Convention on Tobacco Control A Summary, 2000

March." Erişim Tarihi Kasım 3, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=trjj0074.

Philip Morris Records. "Planning Meeting: Notes and Action Steps." Erişim Tarihi Kasım 5, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=tfkj0074.

Philip Morris Records. "Report of The 2nd Meeting of the Working Group on the Framework Convention on Tobacco Control European Union Region, 2000 May 22." Erişim Tarihi Kasım 3, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=tjvm0010.

Phillips, Todd. "Joker." 2019. https://www.imdb.com/title/tt7286456/?ref_=fn_al_tt_1.

Pierson, Paul. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics* 45, no. 4 (July, 1993): 595-628. https://doi.org/10.2307/2950710.

Proctor, Robert N. *Golden Holocaust Origins of the Cigarette Catastrophe and the Case for Abolition*. California: University of California Press, 2012.

Purba, Amrit Kaur, Rachel M, Thomson, Paul M. Henery, Anna Pearce, Marion Henderson and S. Vittal Katikireddi. "Social media use and health risk behaviours in young people: systematic review and meta-analysis." *The BMJ* 383 (2023): 1-16. https://doi.org/10.1136/bmj-2022-073552.

Radaelli, Claudio M. "The Role of Knowledge in the Policy Process." *Journal of European Public Policy* 2, no. 2 (1995): 159-183. https://doi.org/10.1080/13501769508406981.

Ramin, Brodie. "Science, Politics, and Tobacco in the Developing World." *Canadian Journal of Development Studies* 27, no. 3 (2006): 383-401. https://doi.org/10.1080/02255189.2006.9669154.

Ramstrom, Lars M. (ed.). *The Smoking Epidemic: A Matter of Worldwide Concern: Proceedings of the Fourth World Conference on Smoking and Health*. Stockholm: Almqvist and Wiksell International, 4th World Conference on Smoking and Health, 1979, 6-7'den aktaran Hadii M. Mamudu. "The Politics of the Evolution of Global Tobacco Control: The Formation and Functioning of the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)." (PhD diss., University of West Virginia, Morgantown, 2005), 179. ProQuest Dissertations & Theses Global.

Rawat, Pragati and John Charles Morris. "Kingdon's "Streams" Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century?." *Politics & Policy* 44, no.4 (August, 2016): 608-638. https://doi.org/10.1111/polp.12168.

Real-Dato, José. "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework." *Journal of Comparative Policy Analysis* 11, no. 1 (2009): 117-143. https://doi.org/10.1080/13876980802648268.

Refik, Halit. "Vurun Kahpeye." 1973. Erişim Tarihi Şubat 21, 2024. https://www.imdb.com/title/tt0279509/?ref_=fn_al_tt_1.

Reitsma, Marissa B., Luisa S. Flor, Erin C. Mullany, Vin Gupta, Simon I. Hay and Emmanuela Gakidou. "Spatial, temporal, and demographic patterns in prevalence of smoking tobacco use and initiation among young people in 204 countries and territories, 1990–2019." *Lancet Public Health* 6, no. 7 (July 2021): 472-481. https://doi.org/10.1016/S2468-2667(21)00102-X.

Republic of Turkey Ministry of Health, World Health Organization and Centers for Disease Control and Prevention. “Global Youth Tobacco Survey Turkey 2017 (Ages 13-15) Fact Sheet.” Erişim Tarihi Şubat 28, 2024. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/turkey/turkey-gyts-2017-factsheet-(ages-13-15)-(final) 3.26.2019_508tagged.pdf?sfvrsn=5b796e5a_1&download=true.

Reubi, David and Virginia Berridge. “The Internationalisation of Tobacco Control, 1950–2010.” *Medical History* 60, no. 4 (October, 2016): 453-472. doi:10.1017/mdh.2016.97.

Rhodes, R. A. W. “Old Instituonalism.” in. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, ed. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman, 90-108. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Richardson, Jeremy. “Government, Interest Groups and Policy Change.” *Political Studies* 48, no. 45 (December 2000): 1006-1025. https://doi.org/10.1111/1467-9248.00292.

RJ Reynolds Records, Richards, Robert P. “We are about to go into production with the motion picture, “Run Sheep Run,” a suspense, thriller, set in Los Angeles.” Erişim Tarihi Şubat 16, 2024. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/kqnb0102.

Roemer, Ruth, Allyn Taylor and Jean Lariviere. “Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control.” *American Journal of Public Health* 95, no. 6 (June, 2005): 936-938. https://doi.org/10.2105/AJPH.2003.025908.

Roemer, Ruth. “A brief history of legislation to control the tobacco epidemic.” In. *Tobacco and Public Health: Science and Policy*, ed. Peter Boyle, Nigel Gray, Jack Henningfield, John Seffrin and Witold Zatonski, 677-694. New York: Oxford University Press, 2004.

Roemer, Ruth. *Legislative Action to Combat the World Tobacco Epidemic*. Geneva: World Health Organization, 1993.

Rowntree, B. Seebohm. *Poverty: A Study of Town Life*. London: Macmillan & Co., 1901.

Sabatier, Paul A. “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein.” *Policy Sciences* 21 (1988): 129-168. https://doi.org/10.1007/BF00136406.

Sabatier, Paul A. “Toward Better Theories of the Policy Process.” *Political Science and Politics* 24, no. 2 (Jun, 1991): 147-156. https://doi.org/10.2307/419923.

Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü. “Havanı Koru, Dumansız Hava Sahası.” Erişim Tarihi Mart 28, 2024. https://havanikoru.saglik.gov.tr/hakkimizi-koruyalim.html.

Sağlık Bakanlığı Sağlığın Geliştirilmesi Genel Müdürlüğü. “Sigarayı Bırak Hayatı Bırakma Kamu Spotu (4207 Sayılı Kanun Kapsamında).” Erişim Tarihi Mart 31, 2024. https://sggm.saglik.gov.tr/TR-13220/sigarayi-birak-hayati-birakma-kamu-spotu-4207-sayili-kanun-kapsaminda.html.

Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü. *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2016*. Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2017.

Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü. *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2017*. Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2018.

Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü. *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2019*. Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2021.

Sağlık Bakanlığı Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü. *Sağlık İstatistikleri Yıllığı 2020*. Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2022.

Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü. *Küresel Yetişkin Tütün Araştırması Türkiye Raporu*. Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2010.

Sağlık Bakanlığı Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü. *Tütün Bağımlılığı ile Mücadele El Kitabı (Hekimler için)*. Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2010.

Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu. *Küresel Yetişkin Tütün Araştırması Türkiye 2012*. Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2014.

Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu. *Türkiye Kronik Hastalıklar ve Risk Faktörleri Sıklığı Çalışması*. Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2013.

Sağlık Bakanlığı. "Bakanlığımız koordinasyonunda hazırlanan Ulusal Tütün Kontrol Programı Eylem Planı (2015-2018) yürürlüğe girdi." Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://www.saglik.gov.tr/TR-799/bakanligimiz-koordinasyonunda-hazirlanan-ulusal-tutun-kontrol-programi-eylem-plani-2015-2018-yururluge-girdi.html.

Sağlık Bakanlığı. "Tütün Kontrolü Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2018 - 2023)." Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://dosyamerkez.saglik.gov.tr/Eklenti/38489/0/tutun-kontrolu-strateji-belgesi-ve-eylem-plani-2018-2023pdf.pdf.

Sağlık Bakanlığı. Tütünle Mücadele Faaliyet Raporu 2018 (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2018). Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://hsgm.saglik.gov.tr/depo/birimler/tutun-ve-madde-bagimliligi-ile mucadele-db/dokumanlar/Raporlar/Tutun_Faaliyet_Raporu_2018_20.08.2019.pdf.

Sağlık Bakanlığı. *Ulusal Tütün Kontrol Programı ve Eylem Planı 2008-2012*. Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2006.

San, Cemal. "Ali'nin Sekiz Günü." 2009. Erişim Tarihi Şubat 23, 2024. https://www.imdb.com/title/tt1422811/?ref_=fn_al_tt_1.

Saraçoğlu, Sıtkıcan. "Türkiye'de Tütün Kontrol Politikaları ve Tütün Tüketimi Üzerine Bir Değerlendirme." *Politik Ekonomik Kuram* 4, no. 1 (2020), 20-44, https://doi.org/10.30586/pek.730271.

Sargent, James D., Mike Stoolmiller, Keilah A. Worth, Sonya Dal Cin, Thomas A. Wills, Frederick X. Gibbons, Meg Gerrard and Susanne Tanski. "Exposure to smoking depictions in movies: its association with established adolescent smoking." *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* 161, no. 9 (September, 2007), 849-856. doi:10.1001/archpedi.161.9.849.

Saurugger, Sabine and Fabien Terpan. "Do crises lead to policy change? The multiple streams framework and the European Union's economic governance

instruments.” *Policy Sciences* 49 (2016): 35-53. https://doi.org/10.1007/s11077-015-9239-4.

Schmidt, Vivien A. “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse.” *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 303-326. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342.

Schmidt, Vivien A. “Speaking of Change: Why Discourse is key to the Dynamics of Policy Transformation.” *Critical Policy Studies* 5, no. 2 (2011): 106-126. https://doi.org/10.1080/19460171.2011.576520.

Seydioğulları, Mustafa. “Dünyada ve Türkiye’de Tütünün Tarihçesi, Üretimi, Ticareti ve Temel Politikaları.” İçinde *Tütün ve Tütün Kontrolü*, ed. Zeynep Ayfer Aytimur, Şule Akçay ve Osman Elbek, 3-20. İstanbul: Aves Yayıncılık, 2010.

Sezer, Recep Erol, Ş. Zafer Öztürk, Nevzat Bilgin, Yasemin Açık, Zühal Çandır ve Nermin Özdemir. “Elazığ'da görev yapan hekimlerin ve diş hekimlerinin sigara konusundaki davranışları tutumları.” *Doğa-Turkish Journal of Medical Sciences* 14 (1990): 381-390.

Sezer, Recep Erol. “Ankara'nın ortaokul, lise ve lise dengi okullarında sigara içme durumu ve sigaraya başlama nedenleri.” *Doğa Bilim Dergisi* 8, no. 3 (1984): 375-384.

Shi, Lili, Lumin Zhong and Yuyang Cai. “Economic burden of smoking-attributable diseases in China: A systematic review.” *Tobacco Induced Diseases* 18, no. 42 (May, 2020): 1-9. https://doi.org/10.18332/tid/120102.

Sınav, Osman, Serdar Akan, Mustafa Şevki Doğan. “Kurtlar Vadisi.” 2003-2005. Erişim Tarihi Şubat 24, 2024. https://www.imdb.com/title/tt0421384/?ref_=fn_al_tt_1.

Simanjuntak, Imelda, Niki Frantzeskaki, Bert Enserink and Wim Ravesteijn. “Evaluating Jakarta's flood defence governance: The impact of political and institutional reforms.” *Water Policy* 14, no. 4 (2013). 561-580. https://doi.org/10.2166/wp.2012.119.

Slade, John, Lisa A. Bero, Peter Hanauer, Deborah E. Barnes and Stanton A. Glantz. “Nicotine and Addiction: The Brown and Williamson Documents.” *JAMA* 274, no. 3 (July, 1995): 225-233. doi:10.1001/jama.1995.03530030045033.

Slade, John. “Historical Notes on Tobacco.” In. *The Tobacco Epidemic*, ed. Christoph T. Bolliger and Karl-Olov Fagerström, 1-11. Basel: Karger, 1997. https://doi.org/10.1159/000062066.

Slade, John. “The Tobacco Epidemic: Lessons from History.” *Journal of Psychoactive Drugs* 24, no. 2 (1992): 99-109. https://doi.org/10.1080/02791072.1992.10471631.

Smoking habits and attitudes of Turkish population towards smoking and antismoking campaigns: a report of Turkish Health Ministry (Turkish), PIAR (Ocak 1988)’den aktaran Ali Kocabas, Refik Burgut, Nafiz Bozdemir, Atilla Akkoçlu, Orhan Çildağ, Elif Dağlı, Ļevent Erkan, Recep Işık and Haluk Türktaş. “Smoking Patterns at Different Medical Schools in Turkey.” *Tobacco Control* 3, no. 3 (Autumn 1994): 228-235.

Stake, Robert E. *The Art of Case Study Research* (London: SAGE Publications, 1995).

Stillman, Frances A., Mai Hoang, Rhoda Linton, Bungon Ritthiphakdee and William Michael Trochim. “Mapping tobacco industry strategies in South East Asia for action planning and surveillance.” *Tobacco Control* 17, no. 1 (2008): 1-7. https://doi.org/10.1136/tc.2006.017988.

Stone, Diane and Kim Moloney. “The Rise of Global Policy and Transnational Administration.” In. *The Oxford Handbook of Global Policy and Transnational Administration*, ed. Diane Stone and Kim Moloney, 3-22. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Stone, Diane. “Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Network.” *Policy Studies Journal* 36, no. 1 (February, 2008), 19-38. https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00251.x.

Stone, Diane. *Making Global Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020).

Streeten, Paul. “Poverty Concepts and Measurement.” *The Bangladesh Development Studies* 18, no. 3 (September, 1990): 1-18.

Studlar, Donley T. “Diffusion of Tobacco Control in North America.” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 566 (November, 1999), 68-79.

Studlar, Donley T. “Tobacco Control Policy Instruments in a Shrinking World: How Much Policy Learning?.” *International Journal of Public Administration* 29, no. 4-6 (2006), 367-396. https://doi.org/10.1080/01900690500437006.

Studlar, Donley T. and Paul Cairney. “Conceptualizing punctuated and non-punctuated policy change: tobacco control in comparative perspective.” *International Review of Administrative Sciences* 80, no. 3 (2014): 513-531. https://doi.org/10.1177/0020852313517997.

Studlar, Donley T. *Tobacco Control: Comparative Politics in the United States and Canada*. Toronto: Broadview Press, 2002.

Şahin, Altay. “Türkiye’de Sigara İçmenin Boyutu.” İçinde *Sigara ve Gençlik*, ed. Y. İzzettin Barış, 12-16. Ankara: Kültür Bakanlığı, 1997.

Şahin, Güven ve Nuran Taşlıgil. “Türkiye’de Tütün (Nicotiana Tabacum L.) Yetiştiriciliğinin Tarihsel Gelişimi ve Coğrafi Dağılımı.” *Eastern Geographical Review* 18, no. 30 (Ocak, 2013): 71-102.

T.C. Resmi Gazete. “4207 Sayılı Kanun Hükümlerinin Uygulanması ile İlgili 2009/13 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.” Erişim Tarihi Mart 28, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/07/20090716-9.htm.

T.C. Resmi Gazete. “Bakanlar Kurulu Kararı.” Erişim Tarihi Mart 24, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/20860.pdf.

T.C. Resmi Gazete. “Mal ve Hizmetlere Uygulanacak Katma Değer Vergisi Oranlarının Tespitine İlişkin Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar (Karar Sayısı: 7346).” Erişim Tarihi Nisan 1, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/07/20230707-11.pdf.

T.C. Resmi Gazete. “Rumeli Demiryollarının Umur-u Nakliyesi Hakkında Nizamname.” Erişim Tarihi Mart 26, 2024. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/0.1.2.pdf.

T.C. Resmi Gazete. “Sağlıkla İlgili Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.” Erişim Tarihi Mart 31, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/12/20181205-8.htm.

T.C. Resmi Gazete. “Tütün Bağımlılığı Tedavi ve Eğitim Birimleri Hakkındaki Yönetmelik.” Erişim tarihi, Mart 30, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111123-1.htm.

T.C. Resmi Gazete. “Tütün Eksperleri Nizamnamesi.” Erişim Tarihi Mart 22, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3277.pdf.

T.C. Resmi Gazete. “Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun.” Erişim Tarihi Mart 26, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22829.pdf.

T.C. Resmi Gazete. “Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurulunun 16/12/2009 Tarihli ve 5168 Sayılı Kararı.” Erişim Tarihi Mart 31, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/12/20091231-18.htm.

T.C. Resmi Gazete. “Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamüllerinin Üretimine, İç ve Dış Alım Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.” Erişim Tarihi Mart 24, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/01/20020109.htm#1.

T.C. Resmi Gazete. “Ulusal Tütün Kontrol Programı ile İlgili Başbakanlık Genelgesi.” Erişim Tarihi Mart 27, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/10/20061007-8.htm.

T.C. Resmi Gazete. “Yaprak Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimi, Satışı ve İthalatı, Fon Alınması ve Bu Fonun Kullanılmasına Dair Usul ve Esaslar.” Erişim Tarihi Mart 24, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/19197.pdf.

T.C. Tesmi Gazete. “Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.” Erişim Tarihi Mart 31, 2024. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120712-12.htm.

Tarım ve Orman Bakanlığı Tütün ve Alkol Dairesi Başkanlığı. “Yıllar İtibarıyla Sigara İç Satışı (1925-2022).” Erişim Tarihi Şubat 18, 2024. https://www.tarimorman.gov.tr/TADAB/Menu/22/Tutun-Ve-Tutun-Mamulleri-Daire-Baskanligi.

Taşkın, Kadri Beran. “Sıfır Bir.” 2016-2019. Erişim Tarihi Şubat 24, 2024. https://www.imdb.com/title/tt6543986/?ref_=fn_al_tt_1.

Tate, Cassandra. *Cigarette Wars: The Triumph of the Little White Slaver*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Taylor, Allyn L. “Global governance, international health law and WHO: looking towards the future.” *Bulletin of the World Health Organization* 80, no. 12 (2002): 975-980.

Taylor, Allyn Lise. “Making the World Health Organization Work: A Legal Framework for Universal Access to the Conditions for Health.” *American Journal of Law & Medicine* 18, no. 4 (1992): 301-346. https://doi.org/10.1017/S0098858800007322.

Taylort, Allyn L. “An International Regulatory Strategy for Global Tobacco Control.” *Yale Journal of International Law* 21 (1996): 257-304.

Tekeli, İlhan ve Selim İlkin. *Uygulamaya Geçerken Türkiye’de Devletçiliğin Oluşumu*. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 1982.

Tokalak, İsmail. *Küreselleşme Kıskacında Türk Tarımı: Türk Tarımının Sorunları, Çözüm Önerileri ve Yatırım Fırsatları*. İstanbul, Gülerboy Yayınları, 2010.

Tomur, Kerem, İmren Kol ve Cihan Bilaçlı. *Sinema Hizmetleri Sektör Raporu*. Ankara, Rekabet Kurumu, 2016. Erişim Tarihi Şubat 17, 2024. https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/sektor-raporlari/11-sinema-hizmetleri-se.

Toros, Aykut ve Zafer Öztek (ed.). *Health Sevices Utilization Survey in Turkey*. Ankara: Sağlık Bakanlığı, 1995.

Trall, Russell Thacher. *Tobacco: Its History, Nature, and Effects, with Facts and Figures for Tobacco-users*. New York, Fowlers & Wells, 1855.

Turğut, Mustafa (ed.). *Türkiye Aile Yapısı Araştırması 2006*, 2. Basım. Ankara: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2014.

Tülücü, Fadime, Zeynep Ayfer Aytemur, Süleyman Savaş Hacıevliyagil ve Gülsen Güneş. “Malatya İl Tütün Kontrol Kurulu Üyesi Kurum Çalışanlarının 4207 No’lu Kanunun İçerik ve Yürürlüğü Hakkındaki Tutumları.” *Türk Toraks Dergisi* 13 (2012), 99-110.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun.” Erişim Tarihi Mart 24, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc069/kanuntbmmc069/kanuntbmmc06903291.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Teklifler.” Erişim Tarihi Mart 26, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=60&sayfa_no_son=60&sayfa_no=60&v_meclis=1&v_donem=2&v_yasama_yili=&v_cilt=28&v_birlesim=015.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, “Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun.” Erişim Tarihi Mart 26, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc080/kanuntbmmc080/kanuntbmmc08004207.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “1177 Sayılı Tütün ve Tütün Tekeli Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi.” Erişim Tarihi Mart 26, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c055/tbmm18055062ss0286.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Askeri Ceza Kanunu.” Erişim Tarihi Şubat 15, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc008/kanuntbmmc008/kanuntbmmc00801632.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Askerî Hastahaneler ile Hastahane Gibi Kullanılacak Revirlerde Hastaların Beslenme ve Bakımları Hakkında Kanun.” Erişim Tarihi Şubat 15, 2024.

https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc014/kanuntbmmc014/kanuntbmmc01402615.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Dünya Sağlık Örgütü Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun.” Erişim Tarihi Mart 27, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc089/kanuntbmmc089/kanuntbmmc08905261.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Er, onbaşı ve kıta çavuşlarının günlük istihkaklarına sigara ilâvesi hakkında Kanun.” Erişim Tarihi Şubat 15, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc036/kanuntbmmc036/kanuntbmmc03606332.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Er, onbaşı ve kıta çavuşlarının günlük istihkaklarına sigara ilâvesi hakkında Kanun’un Meclis Görüşmeleri.” Erişim Tarihi Şubat 15, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=537&sayfa_no_son=538&sayfa_no=538&v_meclis=1&v_donem=9&v_yasama_yili=&v_cilt=29&v_birlesim=062.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Hafta tatili hakkında kanun.” Erişim Tarihi Şubat 15, 2024. www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200394.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Hafta Tatili Kanununun dördüncü ve beşinci maddelerinin tadili hakkında Kanun.” Erişim Tarihi Şubat 15, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc005/kanuntbmmc005/kanuntbmmc00500936.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Kuvvetli Tayin Kanunu.” Erişim Tarihi Şubat 15, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc009/kanuntbmmc009/kanuntbmmc00901776.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Maliye Vekâleti Tarafından İdare Olunan İnhisarlar Hakkındaki 3.6.1930 Tarih ve 1660 Numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun.” Erişim Tarihi Mart 21, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d04/c008/tbmm04008054ss0180.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Sigara, Tütün ve Tütün Mamullerinin Zararlı Alışkanlıklarından Koruma Kanunu Teklifi.” Erişim Tarihi Mart 26, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c055/tbmm18055062ss0286.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Sigaranın Zararlarının Önlenmesi İçin 6 Mayıs 1930 Gün ve 1593 Sayılı Genel Sağlık Yasasına '(Umumî Hıfzıssıhha Kanununa) Kimi Maddeler Eklenmesine İlişkin Yasa Önerisi.” Erişim Tarihi, Mart 26, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c055/tbmm18055062ss0286.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Tekel Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 4036 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair

Kanun.” Erişim Tarihi Mart 21, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc028/kanuntbmmc028/kanuntbmmc02804896.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Türk Silâhlı Kuvvetleri Hasta Besleme Kanunu.” Erişim Tarihi Şubat 15, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc092/kanuntbmmc092/kanuntbmmc09205715.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Tütün İdarei Muvakkatesi Ve Sigara Kâğıdı İnhisarı Hakkında Kanun.” Erişim Tarihi Mart 21, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc003/kanuntbmmc003/kanuntbmmc00300558.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.” Erişim Tarihi Mart 27, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc092/kanuntbmmc092/kanuntbmmc09205727.pdf.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.” Erişim Tarihi, Mayıs 19, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=312&sayfa_no_son=320&sayfa_no=314&v_meclis=1&v_donem=23&v_yasama_yili=&v_cilt=11&v_birlesim=045.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi münasebetiyle.” Erişim Tarihi Mayıs 20, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=59&sayfa_no_son=64&sayfa_no=61&v_meclis=1&v_donem=23&v_yasama_yili=&v_cilt=11&v_birlesim=043.

Türkiye Büyük Millet Meclisi. “Tütün ve Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun.” Erişim Tarihi, Mart 26, 2024. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403694.pdf.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. “Cumhurbaşkanı Erdoğan, Dünya Tütünsüz Günü’nde gençlerle bir araya geldi.” Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/138176/cumhurbaskani-erdogan-dunya-tutunsuz-gunu-nde-genclerle-bir-araya-geldi.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. “Cumhurbaşkanı Erdoğan, Dünya Tütünsüz Günü ve Çevre Haftası Programı’nda gençlerle bir araya geldi.” Erişim Tarihi Temmuz 6, 2024, https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/152684/cumhurbaskani-erdogan-dunya-tutunsuz-gunu-ve-cevre-haftasi-programi-nda-genclerle-bir-araya-geldi.

Türkiye İstatistik Kurumu Nüfus İstatistikleri Portalı. “Genel Nüfus Sayımı sonuçları (1927-2000) ve Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçları (2007-2022).” Erişim Tarihi Şubat18, 2024, https://nip.tuik.gov.tr/?value=CinsiyeteGoreNufus.

Türkiye İstatistik Kurumu, "Türkiye Sağlık Araştırması 2022." Erişim Tarihi Şubat 26, 2024. https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Turkiye-Saglik-Arastirmasi-2022-49747.

Türkiye İstatistik Kurumu. "Türkiye Sağlık Araştırması, 2016." Erişim Tarihi Şubat 26, 2024, https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Turkey-Health-Survey-2016-24573.

Türkiye İstatistik Kurumu. *İstatistiklerle Türkiye*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, 2022.

Türkiye İstatistik Kurumu. *Sağlık Araştırması 2010*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, 2010.

Türkiye İstatistik Kurumu. *Sağlık Araştırması 2012*. Ankara: Türkiye İstatistik Kurumu, 2012.

Türkiye Ticaret Odaları. *Türkiye Ekonomisinde Tütün*. Ankara: Türkiye Ticaret Odaları, 1957.

U.S. Department of Health and Human Services. *Reducing Tobacco Use: A Report of the Surgeon General*. Atlanta, Georgia: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2000.

U.S. Department of Health and Human Services. *The Health Consequences of Smoking: A Report of the Surgeon General*. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2004.

U.S. Department of Health and Human Services. *The Health Consequences of Smoking: 50 Years of Progress (A Report of the Surgeon General)*. Atlanta, GA: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2014.

U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. *The Economics of Tobacco and Tobacco Control*. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21, NIH Publication No. 16-CA-8029A; Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute and Geneva, CH: World Health Organization, 2016.

UNITAB and ITGA. "Who's Tobacco Free Initiative: 33 Million of Growers Claim for an Evaluation." Erişim Tarihi Kasım 3, 2023. https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/docs/#id=ftbx0053.

United Nations. "Treaty Series: WHO Framework Convention on Tobacco Control." Erişim Tarihi Ekim 27, 2023. https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IX/IX-4.en.pdf.

United Nations. "Treaty Series: WHO Framework Convention on Tobacco Control." Erişim Tarihi Mayıs 10, 2024,

https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20IX/IX-4.en.pdf.

United Nations. "WHO Framework Convention on Tobacco Control." Erişim Tarihi Mayıs 10, 2024, https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280055410&clang=_en.

University of California, San Francisco. "Truth Tobacco Industry Documents." Erişim Tarihi Mayıs 12, 2024, https://www.industrydocuments.ucsf.edu/tobacco/.

Uzer, Fatih ve Ruşen Uzun. "Sigara Bırakma Polikliniğine Başvuran Kişilerin Genel Sağlık Durumları ve Sigara Bırakma Oranları." *Akdeniz Tıp Dergisi* 6, no. 1 (2020): 100-105. 10.17954/amj.2019.2025.

Ünüvar, Necdet, Salih Mollahaliloğlu, Nazan Yardım ve Berrak Bora Başara (ed.). *National Household Survey 2003: Basic Findings* (Ankara: Sağlık Bakanlığı, 2006).

Vateesatokit, Prakit. "Tailoring Tobacco Control Efforts to the Country: The Example of Thailand." In. *Tobacco Control Policy Strategies, Successes, and Setbacks*, eds. Joy de Beyer and Linda Waverley Brigden, 154-178. Washington DC: World Bank, 2003.

Vennesson, Pascal. "Vaka İncelemeleri ve Süreç Takibi: Kuramlar ve Pratikler." İç. *Sosyal Bilimlerde Yaklaşımlar ve Metodolojiler: Çoğulcu Bir Perspektif*. Ed. Donatella Della Porta ve Michael Keating, çev. Sabri Gürses, 271-290. İstanbul: Küre Yayınları, 2019.

Walt, Gill. "Globalisation of international health." *The Lancet* 351, no. 9100 (February, 1998): 434-437. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(97)05546-3.

Warner, Kenneth E. "Toward a Global Strategy to Combat Smoking: The 5th World Conference on Smoking and Health." *Journal of Public Health Policy* 5, no. 1 (March, 1984): 28-39.

Weible, Christopher M. and Edella Schlager. "The Multiple Streams Approach at the Theoretical and Empirical Crossroads: An Introduction to a Special Issue." *Policy Studies Journal* 44, no. 1 (February, 2016): 5-12. https://doi.org/10.1111/psj.12143.

Weishaar, Heide, Jeff Collin, Katherine Smith, Thilo Grüning, Sema Mandal and Anna Gilmore. "Global health governance and the commercial sector: a documentary analysis of tobacco company strategies to influence the WHO framework convention on tobacco control." *PLoS Medicine* 9, no. 6 (June, 2012): 1-14. https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1001249.

Weishaar, Heide. "The Tobacco Epidemic and the Commercial Sector: Tobacco Industry Strategies to Increase Profits and Prevent Regulation." In. *The Tobacco Epidemic*, ed. Robert Loddenkemper and Michael Kreuter, 27-36. Basel: Karger, 2015. https://doi.org/10.1159/000369322.

WHO Framework Convention on Tobacco Control. "Intersessional consultations." Erişim tarihi Ekim 25, 2023.

https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/default-document-library/intersessional-consultations-who-fctc.pdf?sfvrsn=40396431_1.

Witschi, Hanspeter. “A Short History of Lung Cancer.” *Toxicological Sciences* 64, no. 1 (November, 2001): 4-6. https://doi.org/10.1093/toxsci/64.1.4.

World Bank. *Curbing the Epidemic Governments and the Economics of Tobacco Control*, Washington : World Baank, 1999).

World Health Assembly. “Resolutions: WHA56.1 WHO Framework Convention on Tobacco Control.” Erişim Tarihi Ekim 26, 2023. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA56/ea56r1.pdf.

World Health Assembly. An international strategy for tobacco control (WHA 48.11) (Agenda item 19, May 1995). https://iris.who.int/handle/10665/178407.

World Health Assembly. Tobacco or health programme (WHA 49.16) (Agenda item 17, May 1996).

World Health Organization. “Dr. Gro Harlem Brundtland Director-General Elect The World Health Organization: Speech to the Fifty-first World Health Assembly.” 1998. Erişim tarihi Ekim 22, 2023, https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA51/eadiv6.pdf.

World Health Organization. “GATS (Global Adult Tobacco Survey) Fact Sheet, Turkey 2016.” Erişim Tarihi Mart 29, 2024. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data reporting/turkey/gats_turkey_2016_factsheet.pdf?sfvrsn=76cef6b4_1&download=true.

World Health Organization. “GATS Global Adult Tobacco Survey Comparison Fact Sheet Turkey 2008 & 2012.” Erişim Tarihi Mart 29, 2024. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/turkey/gatsturkey2008v2012_comparisonfactsheet_8may2013_cdc-cleared_tag508_fixed.pdf?sfvrsn=34e796fa_1&download=true.

World Health Organization. “Global Youth Tobacco Survey Turkey 2003 (Ages 13-15) Fact Sheet.” Erişim Tarihi Şubat 28, 2024. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/turkey/turkey-gyts-2003-factsheet-(ages-13-15).pdf?sfvrsn=6cd36eeb_1&download=true.

World Health Organization. “Global Youth Tobacco Survey Turkey 2005 Turkey–Institutions of Child Protective Services (Ages 13-15) Fact Sheet.” Erişim Tarihi Şubat 28, 2024. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data-reporting/turkey/turkey-gyts-inst-child-protection-2005-factsheet-(ages-13-15).pdf?sfvrsn=884599f0_1&download=true.

World Health Organization. “Global Youth Tobacco Survey Turkey 2009 (Ages 13-15) Fact Sheet.” Erişim Tarihi Şubat 28, 2024. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/a-future-for-children/turkey-gyts-2009-factsheet-(ages-13-15)_508tagged.pdf?sfvrsn=caa6b7f1_1&download=true.

World Health Organization. “Global Youth Tobacco Survey Turkey 2012 (Ages 13-15) Fact Sheet.” Erişim Tarihi Şubat 28, 2024. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/ncds/ncd-surveillance/data reporting/turkey/turkey-gyts-2012-factsheet-(ages-13-15)_508tagged.pdf?sfvrsn=9d4d1c20_1&download=true.

World Health Organization. “Intergovernmental Negotiating Body on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Fifth Session.” Erişim Tarihi Kasım 4, 2024, https://apps.who.int/gb/fctc/PDF/inb5/FINAL_FCTC_INB5_SR_COMPILATION.pdf.

World Health Organization. “Intergovernmental Negotiating Body on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Sixth Session.” Erişim Tarihi Kasım 4, 2024, https://apps.who.int/gb/fctc/PDF/inb6/FINAL_FCTC_INB6_SR_COMPILATION.pdf.

World Health Organization. “MPOWER Measures: Protecting people from tobacco smoke.” Erişim Tarihi Ekim 28, 2024, https://www.who.int/activities/protecting-people-from-tobacco-smoke.

World Health Organization. “MPOWER Measures:Quitting Tobacco.” Erişim Tarihi Ekim 28, 2024, https://www.who.int/activities/quitting-tobacco.

World Health Organization. “Tobacco Fact Sheet.” Erişim Tarihi Mayıs 8, 2024, https://www.who.int/docs/default-source/campaigns-and-initiatives/world-no-tobacco-day-2020/wntd-tobacco-fact-sheet.pdf.

World Health Organization. “WHO Framework Convention on Tobacco Control Parties.” Erişim Tarihi Ekim 27, 2024, https://fctc.who.int/who-fctc/overview/parties.

World Health Organization. *2021 global progress report on implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*. Geneva: World Health Organization, 2022.

World Health Organization. *A Policy Package to Reverse the Tobacco Epidemic: MPOWER*. Geneva: World Health Organization, 2008a.

World Health Organization. An international framework convention for tobacco control (EB97.R8, January 1996). https://iris.who.int/handle/10665/172813.

World Health Organization. *Building blocks for tobacco control: A handbook*. Geneva: World Health Organization, 2004.

World Health Organization. *Controlling the Smoking Epidemic*. Geneva: World Health Organization, 1979.

World Health Organization. *Controlling the smoking epidemic: Report of a WHO Expert Committee on Smoking Control*. Geneva: World Heallh Organization Technical Report Series 636, 1979.

World Health Organization. Draft WHO framework convention on tobacco control (Intergovernmental Negotiating Body on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, 3 Mart 2003). https://iris.who.int/handle/10665/75497.

World Health Organization. *History of the WHO Framework Convention on Tobacco Control*. Geneva: World Health Organization, 2009.

World Health Organization. *New WHO director-general makes international regulation of tobacco one of the WHO's central objectives: A report on the 51st world health assembly and 102nd meetingof the WHO's executive board*. Geneva: World Health Organization, 1998.

World Health Organization. Secretariat update on progress since the first meeting of the working group: Report to the working group from the Kobe, New Delhi and Oslo conferences (Second Meetıng of the Working Group on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, 14 February 2000). https://iris.who.int/handle/10665/75386.

World Health Organization. Secretariat update: public hearings on the framework convention on tobacco control (Intergovernmental Negotiating Body on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, 14 Ekim 2000). https://iris.who.int/handle/10665/75402.

World Health Organization. *Smoke-free Movies: From Evidence to Action*. Geneva: World Health Organization, 2009.

World Health Organization. *Smoking and its Effects on Health*. Geneva: World Health Organization, 1975.

World Health Organization. *Smoking control strategies in developing countries: Report of a WHO Expert Committee*. Geneva: World Health Organization Technical Report series 695, 1983.

World Health Organization. *The world health report 1999: Making a difference*. Geneva: World Health Organization, 1999.

World Health Organization. *Tobacco and its environmental impact: an overview*. Geneva: World Health Organization, 2017.

World Health Organization. *Tobacco Company Strategies to Undermine Tobacco Control Activities at the World Health Organization: Report of the Committee of Experts on Tobacco Control Documents*. Geneva: World Health Organization, 2000.

World Health Organization. *Tobacco control for sustainable development*. Geneva: World Health Organization, 2017.

World Health Organization. *Tobacco or Health: A Global Status Report*. Geneva: World Health Organization, 1997.

World Health Organization. *Tobacco: Poisoning Our Planet*. Geneva: World Health Organization, World No Tobacco Day 2022.

World Health Organization. *Turkey World Health Survey 2003*. Geneva, Switzerland: World Health Organization, 2005.

World Health Organization. WHO framework convention on tobacco control: Report of the first meeting of the working group (First Meetıng of the Working Group on the WHO Framework Convention on Tobacco Control, 28 October 1999). https://iris.who.int/handle/10665/75383.

World Health Organization. *WHO Framework Convention on Tobacco Control*. Geneva: World Health Organization, 2003.

World Health Organization. *WHO Global Report on Trends in Prevalence of Tobacco Use 2000–2025*. Geneva: World Health Organization, 2021.

World Health Organization. *Who Report on the Global Tobacco Epidemic: Raising Taxes on Tobacco*. Geneva: World Health Organization, 2015.

World Health Organization. *WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: Protect people from tobacco smoke*. Geneva: World Health Organization, 2023.

World Health Organization. *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008: The MPOWER package*. Geneva: World Health Organization, 2008b.

World Health Organization. *WHO Report on The Global Tobacco Epidemic, 2009: Implementing Smoke-free Environments.* Geneva: World Health Organization, 2009.

World Health Organization. *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2011: Warning About the Dangers of Tobacco*. Geneva: World Health Organization, 2011.

World Health Organization. *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2013: Enforcing Bans on Tobacco Advertising, Promotion and Sponsorship*. Geneva: World Health Organization, 2013.

World Health Organization. *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2015: Raising Taxes on Tobacco*. Geneva: World Health Organization, 2015.

World Health Organization. *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2017: Monitoring tobacco use and Prevention Policies*. Geneva: World Health Organization, 2017.

World Health Organization. *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2019: Offer Help to Quit Tobacco Use*. Geneva: World Health Organization, 2019.

World Health Organization. *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2021: Addressing New and Emerging Products*. Geneva: World Health Organization, 2021.

World Health Organization. *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2023: Protect People from Tobacco Smoke*. Geneva: World Health Organization, 2023.

World Health Organization. *WHO Technical Manual on Tobacco Tax Policy and Administration*. Geneva: World Health Organization, 2021..

Wyender, Ernest L. and Evart A. Graham. "Tobacco smoking as a possible etiologic factor in bronchiogenic carcinoma; a study of 684 proved cases." *The Journal of American Medical Association* 143, no. 4 (May, 1950): 329-336. doi: 10.1001/jama.1950.02910390001001.

Wyser, C. and Christoph T. Bolliger. "Smoking-Related Disorders." In. *The Tobacco Epidemic*, ed. Christoph T. Bolliger and Karl-Olov Fagerström, 78-106. Basel: Karger, 1997. https://doi.org/10.1159/000062069.

Yach, Derek and Douglas Bettcher. “Globalisation of tobacco industry influence and new global responses.” *Tobacco Control* 9, no. 2 (June, 2000): 206-216. https://doi.org/10.1136/tc.9.2.206.

Yach, Derek and Douglas Bettcher. “The Globalisation of Public Health I: Threats and opportunities.” *American Journal of Public Health* 88, no. 5 (May, 1998): 735-744. https://doi.org/10.2105/AJPH.88.5.735.

Yach, Derek, Heather Wipfli, Ross Hammond and Stanton Glantz. “Globalization and Tobacco.” In. *Globalization and Health*, eds. Ichiro Kawachi and Sarah Wamala, 39-67. New York: Oxford University Press, 2007.

Yach, Derek. “The origins, development, effects, and future of the WHO Framework Convention on Tobacco Control: A personal perspective.” *Lancet* 383, no. 9930 (January, 2014): 1771-1779. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)62155-8.

Yalçın, Devrim. “Çekiç ve Gül: Bir Behzat Ç. Hikayesi.” 2022. Erişim Tarihi Şubat 24, 2024. https://www.imdb.com/title/tt21095396/?ref_=fn_al_tt_2.

Yaşar, Zehra, Özlem Kar Kurt, Fahrettin Talay ve Aysel Kargı. “Bir Yıllık Sigara Bırakma Poliklinik Sonuçlarımız: Sigara Bırakmada Etkili Olan Faktörler.” *Solunum* 16, no. 2 (2014): 99-104. Doi: 10.5152/ejp.2014.48295.

Yeşiltaş, Aysun. “Mpower Politikası Sonrası Ergenlerde Tütün ve Tütün Ürünleri Kullanımı: Sistematik Derleme.” *Bağımlılık Dergisi* 21, no. 2 (2020), 137-148.

Yıldız, Mete ve Mehmet Zahid Sobacı. “Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi: Genel Bir Çerçeve.” İçinde *Kamu Politikası: Kuram ve Uygulama*, ed. Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, 16-42. Ankara: Adres Yayınları, 2015.

Yılmaz, Cem. “Erşan Kuneri.” 2022. Erişim Tarihi Şubat 24, 2024. https://www.imdb.com/title/tt13238304/?ref_=fn_al_tt_1.

Yılmaz, Fehmi. “Tütün.” İçinde *Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi*, 1-4. Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı, 2012, 42. Cilt.

Yolcu, Ergün. “Sigara Markalarının Ürün Yerleştirme Bağlamında Türk Filmlerinde Gösterimi.” *İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi* 23 (2005): 335-339.

Zabun, Sezgin. “Osmanlı Devletinde Tütün Ticareti: Aslıoğlu Serahim’e Ait Adana Tütün Fabrikası Örneği.” *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi* 24, no. 2 (2021), 622-634, https://doi.org/10.29249/selcuksbmyd.995203.

Zafeiridou, Maria, Nicholas S. Hopkinson and Nikolaos Voulvoulis. “Cigarette Smoking: An Assessment of Tobacco’s Global Environmental Footprint Across Its Entire Supply Chain.” *Environmental Science & Technology* 52, no. 15 (August, 2018): 8087-8094. https://doi.org/10.1021/acs.est.8b01533.

Zahariadis, Nikolaos, Nicole Herweg, Reimut Zohlnhöfer, Evangelia Petridou, and Vilem Novotny. “Advancing the Multiple Streams Framework.” In. *A Modern Guide to the Multiple Streams Framework*, ed. Nikolaos Zahariadis, Nicole Herweg, Reimut Zohlnhöfer and Evangelia Petridou (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023), 1-23.

Zahariadis, Nikolaos. “The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects.” In. *Theories of the Policy Process*, ed. Paul A. Sabatier, 65-92. Cambridge: Westview Press, 2007.

Zahariadis, Nikolaos. “To Sell or Not to Sell? Telecommunications Policy in Britain and France.” *Journal of Public Policy* 12, no. 4 (December 1992): 355-376.

Zhou, Nan and Feng Feng. “Applying Multiple Streams Theoretical Framework to College Matriculation Policy Reform for Children of Migrant Workers in China.” *Public Policy and Administration Research* 4 (2014): 1-11.

Zohlnhöfer, Reimut and Friedbert W. Rüb. “Introduction: Policy-Making under Ambiguity and Time Constraints.” In. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints Assessing the Multiple-Streams Framework*, ed. Reimut Zohlnhöfer and Friedbert W. Rüb, 1-17. Colchester, UK: ECPR Press, 2016.

Zohlnhöfer, Reimut, Nicole Herweg and Friedbert Rüb. “Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction.” *European Journal of Political Research* 54, no. 3 (August, 2015): 412-418. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12102.

Zohlnhöfer, Reimut, Nicole Herweg, and Nikolaos Zahariadis. “How to Conduct a Multiple Streams Study.” In. *Methods of the Policy Process*, ed. Christopher M. Weible and Samuel Workman (New York: Routledge, 2022), 23-50.

ÖZGEÇMİŞ

ÖZGEÇMİŞ			
Adı-Soyadı	Mehmet Fürkan Korkmaz		
Doğum Yeri ve Yılı			
Bildiği Yabancı Diller	İngilizce		
Eğitim Durumu	**Başlama - Bitirme Yılı**		**Kurum Adı**
Lise	2003	2007	Balıkesir Anadolu Öğretmen Lisesi
Lisans	2007	2012	Gazi Üniversitesi, İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Yüksek Lisans	2013	2016	Bursa Uludağ Üniversitesi, S.B.E. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Doktora	2016	2024	Bursa Uludağ Üniversitesi, S.B.E. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Çalıştığı Kurum	**Başlama - Ayrılma Yılı**		**Çalışılan Kurumun Adı**
1.	2015	-	Bursa Uludağ Üniversitesi
Yayınlar:	Korkmaz, Mehmet Fürkan. "Türkiye'de Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Formel Bağımsızlıkları." *International Journal of Social Inquiry* 16, no. 1 (2023): 131-153. Hatipoğlu, İbrahim, Mehmet Zahid Sobacı ve Mehmet Fürkan Korkmaz. "Determinants of the Citizen Engagement Level of Mayors on Twitter: The Case of Turkey." In. *Digital Government and Achieving E-Public Participation: Emerging Research and Opportunities*, ed. Bolívar Manuel Pedro Rodríguez ve Cediel María Elicia Cortés (IGI Global, 2020): 143-158. Sobacı, Mehmet Zahid, İbrahim Hatipoğlu ve Mehmet Fürkan Korkmaz. "The Effect of Post Type and Post Category on Citizen Interaction Level on Facebook: The Case of Metropolitan and Provincial Municipalities in the Marmara Region of Turkey." In. *Sub-National Democracy and Politics Through Social Media*, ed. Mehmet Zahid Sobacı ve İbrahim Hatipoğlu (Springer, 2018): 91-105.		
Diğer:			
İletişim (e-posta):			
		Tarih:	22.05.2024
		İmza:	
		Adı-Soyadı:	Mehmet Fürkan Korkmaz