



Kapadokya Üniversitesi  
Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsü  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

**TÜRKİYE’NİN UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE ALANINDAKİ  
POLİTİKALARININ AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINA  
UYUMLAŞTIRILMASI**

Aslı SIREL

Yüksek Lisans Tezi

Nevşehir, 2022



TÜRKİYE’NİN UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE ALANINDAKİ  
POLİTİKALARININ AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINA  
UYUMLAŞTIRILMASI

Aslı SIREL

Kapadokya Üniversitesi  
Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Araştırma Enstitüsü  
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Nevşehir,2022

## ÖZET

SIREL, Aslı. *Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Alanındaki Politikalarının Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumlaştırılması*, Yüksek Lisans Tezi, Nevşehir, 2022.

Madde kullanımı, bağımlılığı ve ticareti sorununun dünyada ve Türkiye'de insanlık tarihine eş değer bir geçmişe sahip olduğu söylenebilir. Madde kullanımı sorunlarının tarihi gelişimine baktığımızda her toplum ve her kesim buna karşı tavır sergilemiş ve yasal düzenlemelerle birtakım mücadele politikaları uygulamaya koymuştur. Bu politikaların oluşturulmasında her devletin kendine özgü siyasal, sosyal, ekonomik yapısı ve hukuk sistemi etkili olmuştur. Uyuşturucu ile mücadelede atılması gereken adımların ilk başında sorunun varlığını saptamak ve niteliğini tanımlamak gelmektedir. Madde bağımlılığı sorununun, giderek büyümesi ve alınan bütün tedbirlere rağmen daha komplike bir hale gelmesi mevcut yaklaşımların yetersiz kaldığını göstermektedir. Madde sorunlarıyla ilgili suç önleme, arz/talep azaltma, iyileştirme çalışmalarında yeni arayışlar ve yeni yaklaşımlar gündeme gelmektedir. Bu nedenle bağımlılıkla mücadelede izlenecek politika ve stratejilerin önemi artmaktadır. Türkiye uyuşturucuyla mücadele ederken uluslararası mevzuata uygun olarak hem hukuki mevzuatında hem de strateji ve eylem planlarında çeşitli düzenleme ve değişikliklere gitmektedir.

Bu çalışmanın temel argümanı, Türkiye'nin AB uyum sürecinde uyuşturucuyla mücadele konusunda politika transferi yaptığı, etkili bir mücadele stratejisi için Türkiye'nin insan kaynağı ve teknolojik altyapı alanlarında yatırım ve ilerleme ihtiyacı bulunduğuudur.

### **Anahtar Kelimeler:**

Uyuşturucu Problemi, AB Etkisi, Transfer, Politika, Strateji, Kara Para, Narko-terör

## ABSTRACT

SIREL, Aslı. *Harmonization of Turkey's Policies in the Field of Combating Drugs with the European Union Acquis*, Master Thesis, Nevşehir, 2022.

It can be said that the problem of substance use, addiction and trafficking has a history equivalent to the history of humanity in the world and in our country. When we look at the historical development of substance use problems, every society and every segment has taken an attitude against it and has implemented some fighting policies with legal regulations. Each state's unique political, social, economic structure and legal system have been influential in the formation of these policies. The first of the steps to be taken in the fight against drugs is to determine the existence of the problem and to define its nature. The fact that the problem of substance addiction grows and becomes more complicated despite all the precautions taken shows that the current approaches are insufficient. New searches and new approaches come to the fore in crime prevention, supply/demand reduction and improvement studies related to substance problems. For this reason, the importance of policies and strategies to be followed in the fight against addiction is increasing. While Turkey is fighting against drugs, various regulations and changes are made both in its legal legislation and in its strategy and action plans in accordance with international legislation.

The main argument of this study is that Turkey made a policy transfer on the fight against drugs in the EU harmonization process, and that Turkey needs investment and progress in the fields of human resources and technological infrastructure for an effective struggle strategy.

### **Keywords:**

Drug Problem, EU Influence, Policy Transfer, Strategy, Black Money, Narco-Terrorism

## İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY.....	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	ii
ETİK BEYAN.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR DİZİNİ.....	ix
GİRİŞ .....	1
1. BÖLÜM.....	7
KAMU POLİTİKALARINDA SÜREÇLER/ AKTÖRLER VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE .....	7
1.1. KAMU POLİTİKASI TANIMI VE ÖZELLİKLERİ .....	7
1.1.1 Kamu Politikaları Türlerine Farklı Yaklaşımlar .....	11
1.2. TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN TÜRKİYE’YE YANSIMALARI .....	13
1.3.    Politika Üretim Sürecinde Rol Alan Aktörler .....	16
1.3.1. Ulusal Resmi Aktörler .....	17
1.3.2.    Sivil Aktörler.....	22
1.3.3.    Uluslararası Aktörler.....	27
1.4.    KAMU POLİTİKASI OLUŞTURMADA POLİTİKA SÜREÇ MODELİ .....	31
1.5.    KAMU POLİTİKASI TRANSFERİ .....	34
1.6.    STRATEJİK PLANLAMA TANIMI VE ÖZELLİKLERİ.....	37
1.6.1.    Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamaları .....	40
1.7.    UYUŞTURUCU KULLANIMI VE BAĞIMLILIĞI İLE MÜCADELEDE STRATEJİK İLETİŞİMİN YERİ VE ÖNEMİ.....	44
2. BÖLÜM .....	47
UYUŞTURUCU TİCARETİNE YÖNELİK ULUS-ÖTESİ SUÇLARA KARŞI KÜRESEL GÜVENLİKLEŞTİRME FAALİYETLERİ .....	47
2.1.    UYUŞTURUCU MADDE KAVRAMI.....	47
2.2.    MADDE KULLANMAYA MOTİVE EDEN ETMENLER VE BAŞLAMA NEDENLERİ .....	49

<b>2.3. TÜRKİYE’DE UYUŞTURUCU KULLANIMI VE TİCARETİNDE MEVCUT DURUM.....</b>	<b>50</b>
<b>2.4. MADDEYE BAĞLI ÖLÜMLER, SAĞLIK İLİŞKİLERİ VE SONUÇLARI .....</b>	<b>53</b>
<b>2.5. KAMU HARCAMALARI VE EKONOMİK ANALİZLER.....</b>	<b>56</b>
<b>2.6. MADDE BAĞLANTILI SUÇLAR.....</b>	<b>57</b>
<b>2.7. UYUŞTURUCU MADDE KULLANIMI VE KAÇAKÇILIĞININ ÖNLENMESİNE DAİR ULUSLARARASI MEKANİZMALAR.....</b>	<b>58</b>
2.7.1. Uluslararası Kuruluşlar/ Evrensel Mücadelede Kilit Teşkilatlar .....	59
<b>2.8. NARKO-TERÖRİZM/TERÖRÜN FİNANSMANI .....</b>	<b>63</b>
2.8.1. Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair BM Bünyesinde Oluşturulan Kurumlar ve Uluslararası Sözleşmeler .....	69
2.8.2. Terörün Finansmanı ve Suç Gelirlerinin Önlenmesine Dair Uluslararası Kuruluşlar .....	72
2.8.3. Suç Gelirlerinin Önlenmesine Dair Ulusal Kuruluşlar .....	76
2.8.4. Uyuşturucu Ticaretine Yönelik Ulus-Ötesi Suçlara Karşı Küresel Güvenliği Artırma Faaliyetleri.....	79
<b>3. BÖLÜM .....</b>	<b>83</b>
<b>TÜRKİYE’NİN UYUŞTURUCU MADDE İLE MÜCADELE ALANINDA ULUSAL UYUŞTURUCU POLİTİKALARI VE YASAL ÇERÇEVE .....</b>	<b>83</b>
<b>3.1. ULUSAL UYUŞTURUCU İZLEME MERKEZİ KURULMASININ KRİTERLERİ VE REFERANS NOKTALARI NELERDİR?.....</b>	<b>83</b>
3.1.1. Neden Bir Ulusal Bağımlılık İzleme Merkezi Kurulması İhtiyacı Duyulmaktadır? .....	83
3.1.2. Ulusal İzleme Merkezinin Amaç ve Hedefleri Neler Olmalıdır? .....	85
3.1.3. Ulusal Uyuşturucu İzleme Merkezi Hangi Hukuki Temeller Üzerine ve Nerede Kurulmalıdır? .....	85
<b>3.2. TÜRKİYE’DE UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE ALANINDA KURUMSAL YAPILANMA .....</b>	<b>87</b>
3.2.1. BM Sözleşmeleri Kapsamında Türkiye’de Uyuşturucu Kullanma ve Ticaretinde Yasal Çerçeve .....	89
3.2.1.1. Uyuşturucu veya Uyarıcı Madde İmal ve Ticareti Suçları Hakkında Kanunlar.....	90
<b>3.3. UYUŞTURUCU İLE MÜCADELEDE ULUSAL DÜZENLEMELER... ..</b>	<b>93</b>
3.3.1. Türkiye’de Uyuşturucu ile Mücadelede Kurumsal Yapılanma .....	94
3.3.2. Talep Azaltımı Alanında Kurumsal Yapılanma.....	99

3.3.3. Arz Azaltımı Alanında Kurumsal yapılanma.....	101
3.3.4. Rehabilitasyon ve Tedavi Alanında Mücadele Veren Kurumsal Yapılanma.....	102
<b>3.4. TÜRKİYE’DE BAĞIMLILIK İLE MÜCADELEDE KOORDİNASYON .....</b>	<b>103</b>
<b>3.5. TÜRKİYE’NİN UYUŞTURUCU İLE MÜCADELEDE ULUSAL STRATEJİ VE UYGULAMALARI.....</b>	<b>105</b>
3.5.1. Arz ile Mücadele Alanında Uygulanan Strateji ve Planlar .....	108
3.5.2 Talep Alanında Uygulanan Strateji ve Planlar .....	110
3.5.3. Tedavi ve Rehabilitasyon Alanında Uygulanan Strateji ve Planlar.....	112
<b>3.6. TÜRKİYE’NİN, KUZEY LIVERPOOL DENETİMLİ SERBESTLİK TEDAVİ HİZMET MODELİNİN YERİNDE İNCELENMESİ ZİYARETİ 115</b>	
<b>3.7.HOLLANDA TACTUS-MATRA UYGULAMALARININ TÜRKİYE’YE TRANSFERİ.....</b>	<b>117</b>
<b>3.8.ATIK SUDA UYUŞTURUCU PROJESİ.....</b>	<b>118</b>
<b>3.9.COVID-19 KARMAŞASI.....</b>	<b>121</b>
<b>3.10.TÜRKİYE’NİN UYUŞTURUCU İLE MÜCADELEDE ULUSLARARASI İŞ BİRLİKLERİ .....</b>	<b>122</b>
<b>SONUÇ.....</b>	<b>125</b>
<b>ÖNERİLER.....</b>	<b>131</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>133</b>
<b>EK1: ORJİNALLİK RAPORU.....</b>	<b>142</b>

## KISALTMALAR DİZİNİ

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AET</b>	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
<b>AGİT</b>	: Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı
<b>AKÇT</b>	: Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
<b>AMATEM</b>	: Alkol ve Madde Bağımlılığı Merkezi
<b>ATK</b>	: Adli Tıp Kurumu
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>BMYK</b>	: Bağımlılıkla Mücadele Yüksek Kurulu
<b>CNT</b>	: Uyuşturucuyla Mücadele Eğitimi Projesi
<b>CICAD</b>	: Amerika Kıtası Uyuşturucu Bağımlılığı Kontrol Komisyonu
<b>COVID</b>	: Yeni Korona Virüs
<b>ÇEMATEM</b>	: Çocuk ve Ergen Madde Bağımlıları Tedavi Merkezi
<b>DEA</b>	: Amerika Uyuşturucu ile Mücadele Dairesi
<b>DSÖ</b>	: Dünya Sağlık Örgütü
<b>EGM</b>	: Emniyet Genel Müdürlüğü
<b>ESPAD</b>	: Avrupa Uyuşturucu ve Diğer Uyuşturuculara İlişkin Avrupa Anketi Projesi
<b>EMCDDA</b>	: Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi
<b>EUROPOL</b>	: Avrupa Polis Teşkilatı
<b>EURATOM</b>	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
<b>EWS</b>	: Erken Uyarı Sistemi
<b>FATF</b>	: Mali Eylem Gücü
<b>GMGM</b>	: Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü
<b>HONLEA</b>	: Ulusal Kolluk Teşkilatlarının Başkanları Toplantısı
<b>IMF</b>	: Uluslararası Para Fonu
<b>INTERPOL</b>	: Uluslararası Kriminal Polis Örgütü
<b>İLTEM</b>	: İl Temas Noktaları
<b>JGK</b>	: Jandarma Genel Komutanlığı
<b>KGYS</b>	: Kent Güvenliği Yönetim Sistemi
<b>KOM</b>	: Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı

<b>MASAK</b>	: Mali Suçlar Araştırma Kurulu Başkanlığı
<b>MATRA</b>	: Hollanda Sosyal Dönüşüm ve İnsan Hakları Dönüşüm Projesi
<b>NATO</b>	: Kuzey Atlantik Anlaşma Örgütü
<b>OAS</b>	: Amerikan Devletleri Örgütü
<b>OECD</b>	: Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü
<b>PKK/KCK</b>	: Kürdistan İşçi Partisi/Kürdistan Topluluklar Birliği
<b>REİTOX</b>	: Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı Avrupa Bilgi Ağı
<b>RTÜK</b>	: Radyo Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı
<b>SCORE</b>	: Avrupa Kanalizasyon Analiz Grubu
<b>SGK</b>	: Sahil Güvenlik Komutanlığı
<b>SELEC</b>	: Güneydoğu Avrupa Kolluk Merkezi
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşu
<b>TACTUS</b>	: Bölgesel Bağımlılık Uygulama Tedavi Modeli
<b>TADOC</b>	: Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCK</b>	: Türk Ceza Kanunu
<b>FINCEN</b>	: Mali Suçlarla Mücadele Kuruluşu
<b>TİKA</b>	: Türkiye İş Birliği ve Koordinasyon Ajansı
<b>TRACFIN</b>	: Yasadışı Mali Hareketlere Karşı Eylem ve Bilgi İşlem Kuruluşu
<b>TRT</b>	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü
<b>TİTCK</b>	: Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihazlar Kurumu
<b>TMO</b>	: Toprak Mahsulleri Ofisi
<b>TUBİM</b>	: Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi
<b>UMATEM</b>	: Uyuşturucu Maddeler Araştırma ve Tedavi Merkez
<b>UNEP</b>	: Birleşmiş Milletler Çevre Programı
<b>UNODC</b>	: Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Suç Ofisi
<b>WHO</b>	: Dünya Sağlık Örgütü

## GİRİŞ

Uyuşturucu madde kullanımı ve bağımlılığı Türkiye’de ve dünyada en önemli sorun alanlarından birisini oluşturmaktadır. Türkiye ve dünya geneline bakıldığında uyuşturucu madde kullanımı artış göstermekle birlikte (Çetinöz, 2019, s. 9) bunun önüne geçebilmek için sadece güvenlik ve polisiye tedbirler almak yeterli olmayabilir. Uluslararası kuruluşların değerlendirmeleri, özellikle Afrika gibi bölgelerde 2030’a kadar uyuşturucu kullanımının artacağına işaret etmektedir (UNODC, 2021, s. 11).

Kapsamlı ve bütüncül mücadele politikalarının geliştirilmesi açısından, uygun stratejilerin belirlenmesi ve eylem planlarının hayata geçirilebilmesi mücadelenin en önemli aşamalarıdır. Bu kapsamda Türkiye’nin uyguladığı politika yayılması, politika yakınsamaları ve politika transferleri yaklaşımlarında AB üyelik sürecinin etkisi olmuştur (Gürer, Akgül, & Tosun, 2016; Yay, 2018, s. 52,58). Bu dönemde Türkiye’nin AB EMCDDA’ya tam katılımı ve TUBM’in kurulması ile birlikte hayata geçirdiği strateji belgeleri ile AB politikalarıyla yapısal olarak yakınlaştığı gözlemlenmektedir. Türkiye’deki uyuşturucu ile mücadelede sadece güvenlik ve polisiye tedbirler almak yeterli olmamaktadır. Bu nedenle devletlerin uyuşturucu konusunda arz, talep ve zarar azaltıcı/tedavi ve rehabilite edici imkânların genişletilebilmesini de kapsayan çok boyutlu kamu politikaları ile desteklenmesi gündeme gelmektedir. Gençlerin, çocukların ve toplumun diğer bireylerinin bağımlılık yapan maddelerden korunması devletlerin görevleri arasında kabul edilmesi nedeniyle birçok kamu kurum ve kuruluşunun kendi sorumluluk alanlarında, madde kullanımı ve bağımlılığı ile ilgili çalışmalar yaparak bu süreçlerin başarılı olabilmesi için katkıda bulunması gerekmektedir (Deniz Tugay Arslan, 2017, s. 152).

Kapsamlı ve bütüncül mücadele politikalarının geliştirilmesi açısından, uygun stratejilerin belirlenmesi ve eylem planlarının hayata geçirilebilmesi mücadelenin en önemli aşamalarıdır (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM, 2008, s. 10). Bu kapsamda Türkiye’nin uyguladığı politika yayılması, politika yakınsamaları ve politika transferleri kuramları yaklaşımları AB üyelik sürecinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde Türkiye’nin uyuşturucu sorunu ile mücadelesinde AB/EMCDDA/BM politikalarıyla yapısal olarak yakınlaştığı gözlemlenmektedir.

Bu çalışmada Türkiye'nin uyuşturucu problemi ile ilgili kamu politikalarının AB müktesebatı ile uyumlaştırma süreci ve politika transferleri analiz edilecektir.

AB Birliği 1957 yılında Avrupa Topluluğu'nun ekonomik birliğini sağlamak ve korumak amacı ile kurulmuş, 1965 yılında imzalanan Füzyon anlaşması ile tek bir Parlamento, Komisyon ve Konsey çatısı altında bütçelerin birleştirilmesiyle Avrupa Topluluğu oluşturulmuştur. Kuruluşu her ne kadar ekonomik amaçlar taşısa da ilerleyen zamanlarda birlik; insan hakları, hukuk ve demokrasi ilkelerine dayanan sosyal politika entegrasyon ve bütünleşme faaliyetleri ile siyasi nitelik kazanmıştır. 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması, Avrupa Topluluğu parasal birliği yanı sıra farklı sorunlarla mücadele alanlarını da kapsamaktadır. 1980'li yıllarda organize suç örgütlerinin faaliyet alanları genişleyerek, tüm dünyada çok boyutlu bir yapı halini almıştır. Özellikle 11 Eylül 2001 yılında New York'ta ikiz kulelere düzenlenen terörist saldırılar terörizmin ciddi boyutlarda yeni bir küresel güvenlik tehdidi oluşturduğu AB, ABD ve NATO'nun ortak kanısındır (Aykın, 2010, s. 23). Bu nedenle AB güvenlik önceliklerini ön plana çıkararak güvenlik tehdidi oluşturan bölgesel istikrarsızlık, göç, yoksulluk, etnik çatışmalar, Taliban'la mücadele, özellikle Afgan kaynaklı uyuşturucu, insan ticareti, organize suçlar konusunda "Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası" sürecine girmiştir. Organize suçlar ve uyuşturucu ticareti gibi kriminâl suçlar Avrupa'nın öncelikli hedefleri olan iç ve dış güvenlik boyutu olan suçlardır (Örnek, 2012, s. 302-303).

Avrupa savunma ve güvenlik konularında iş birliği mekanizmalarıyla dış politika alanında danışma ve bilgi alışverişi sağlayarak koordinasyon oluşturmuştur. Bu konuda EMCDDA (Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi) uyuşturucu Avrupa genelinde savunma ve ortak dış güvenlik politika sistemlerinin kurulması, üçüncü ülkelerle iş birliği, adalet ve uyuşturucu maddelere dair trendlerin takibi, Avrupa'nın uyuşturucu sorunlarına karşı ve politika yapıcılara uyuşturucu kanun ve stratejileri oluşturmaları için gerekli olan sağlam ve kanıta dayalı verileri sunmaktadır. Ayrıca EMCDDA uyuşturucu alanında çalışmalar yapan uygulayıcıların yeni araştırma alanları saptamalarına yardımcı olan uzmanlar yetiştirmektedir (EMCDDA, 2010, s. 80).

Var olan sistem içerisinde ulusal politikalar hükümetlerce yapılarak yine aynı merkez denetiminde bölgesel olarak yürütülmektedir. Bu sistem içerisinde madde kullananların özellikleri, madde kullanmaya yönelik sosyo-kültürel olguların saptanması, riskli bölge ve grupların tanımlanarak raporlar halinde sunulması önleme ve koruma çabalarını olumlu yönde etkileyecektir.

Türkiye uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığını bir halk sorunu olarak görmektedir. Bu nedenle Türkiye'nin uyuşturucu politikalarının hangi temeller üzerine şekillendiğini, uyuşturucuya olan genel yaklaşımını ve uyuşturucu ile mücadelesindeki yasal boyutu anlamak, politika gelişimini anlamak açısından önemlidir. Önleme kapsamında ulusal politika ve stratejilerin en önemli ayağını yasal düzenlemeler oluşturmaktadır. Bu bağlamda yasal düzenlemelerin günün değişen koşullarına ve taleplerine göre belirlenmesi, ulusal politikaların işleyişinin bürokratik engellere takılmadan yürütülmesi mücadelenin ilerlemesini kolaylaştırmak açısından etkili olacaktır.

Ulusal uyuşturucu ile mücadele veren kurumların tek başlarına başarısızlıklarını ya da başarılarını öngörmeleri mümkün değildir, bu nedenle ulusların bilimsel veri ve finansal kaynaklarının uluslararası kaynaklarla birleştirilmesi gerekmektedir (EMCDDA, 2010, s. 26). Türkiye'nin madde bağımlılığı konusunda attığı adımlar bizzat ülkeye ait sebepler başta olmak üzere uluslararası ve küresel ilişkileri de kapsamaktadır. Uyuşturucu sorunu sınır aşan doğası gereği uluslararası örgütler arasında iş birliğini zorunlu hale getirmiştir. Bu alanda yaşanan küreselleşmenin etkileri EMCDDA-CICAD-OAS ve UNODC gibi uluslararası merkezi aktörlerinin çalışma ve faaliyetlerini diğer ulusal ve bölgesel kurumlar üzerinde daha etkin hale getirmiştir. Bu nedenle oluşturulacak politikaların evrensel bütünlük, stratejik bütünlük, bilgi ağı oluşturma ve küresel örgütlenmelerle uyumlu olması gerekliliği gündeme gelmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin ulusal bir uyuşturucu izleme merkezi ve güçlü bir bilgi ağı oluşturmaya ve uluslararası küresel aktörlerle iş birliği içinde olması önem kazanmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'nin uyuşturucuyla ilgili gelişmelerin izlenerek verilen toplanması, analiz edilmesi ve raporlanarak uluslararası bilgi merkezleri ile paylaşılması, uyuşturucu ile mücadelede evrensel başarının temin edilmesi açısından stratejik önem taşımaktadır (EMCDDA, 2010, s. 17,18).

## **Çalışmanın Amacı ve Önemi**

Bu çalışmada Türkiye’de uyuşturucu alanında verilen mücadele spesifik olarak 2006 sonrası kamu politikaları ve stratejileri perspektifinde ele alınarak, bağımlılık sorunu ve bağımlılıkla mücadele politikaları süreç modeli (gündeme geliş, formüle ediliş, kanunlaşma, uygulama ve değerlendirme) çerçevesinde değerlendirilecektir. Çalışmada, Türkiye’de uyuşturucuya olan arz ve talebin ortadan kaldırılması, kullanımının engellenmesi, bağımlıların tedavi ve rehabilitasyonu ile yeniden topluma kazandırılması konularında kurum koordinasyon süreci, bu politikaların hangi kuramlar/kurumlar üzerine oluşturulduğu, AB politikaları ile uyumu ve transfer edilen politikalar analiz edilecektir.

Strateji belirleme ve uygulaması bütünlendirici, kapsamlı, rasyonel ve normatif olmalıdır. Bu nedenle stratejilerin nihai amaçlarının, normlarının, eksikliklerinin ya da fırsatlarının bu alanda görev yapan paydaşlar ve yöneticilerin fikir tartışmaları, rasyonel ve proaktif stratejilerin belirlenmesinin en önemli aşamalarıdır. Türkiye’de uyuşturucu ile mücadelenin tüm boyutlarıyla ele alınarak bu konuda temel ortak stratejilerin belirlenmesi, eksik ve faydalı yönlerin tartışılarak ileriye dönük strateji ve eylem planlarının bu yönde hazırlanması mücadeleyi daha etkin ve başarılı kılacaktır.

Uyuşturucu madde sorunlarıyla mücadele konusunda alınacak tedbirlerin tespit edilmesi, başarılı modellerin belirlenerek seçilmesi, kurumlar arası iletişim, bilimsel temele dayalı kapsayıcı, bütüncül kamu politikalarının oluşturulmasında en doğru stratejik iletişim yöntem ve tekniklerinin kullanılması mücadeledeki başarıyı etkilemektedir. Strateji belirleme sürecinin en önemli özelliği ise bilgi paylaşımı, iletişim ve koordinasyondur.

Türkiye’de uyuşturucu bağımlılığı ve bağımlılıkla mücadele konularında lisansüstü çalışmalar 1980 sonrasında gündeme gelmeye başlamıştır. Türkiye’de uyuşturucu konularını içeren akademik araştırmalar genel olarak sağlık, psikoloji, farmakoloji, güvenlik ve hukuk alanları kapsamında yapılmıştır. Bağımlılıkla mücadele, içerdiği çok boyutlu mücadele alanlarına yönelik “alkol-tütün, teknoloji, kumar ve diğer bağımlılıklar” yönelik gerek uluslararası gerekse ulusal uygulama ve politikalara örnek

oluşturacak, çeşitlilik kazandırarak farkındalık yaratacak bilimsel temelli çalışmalar büyük önem taşımaktadır. Bu alanda akademik yayınların geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda Türkiye'nin en önde gelen sivil toplum kuruluşu olarak; bağımlılıkla mücadele eden ve zararlı alışkanlıklara karşı önleyici, rehabilite edici halk sağlığı çalışmaları yapan Türkiye Yeşilay Cemiyeti, bilimsel araştırmaları desteklemek hedefi ile sağlık bilimlerinden sosyal bilimlere kadar birçok alanda uluslararası uygulamaların incelenmesi ve ulusal bazda bilimsel yayınların artırılması amacı ile 2014-2018 yılları arasında 18'i yüksek lisans, 8'i doktora tezi olmak üzere toplam 26 tez araştırması yapan öğrenciye burs vererek desteklemiştir (Türkiye Yeşilay Cemiyeti, 2020, s. 43).

Türkiye'de madde bağımlılığı ve bağımlılıkla mücadele ile ilgili toplam 174 lisansüstü tez bulunmaktadır. Yapılan çalışmaların %54'ü uyuşturucu madde, %25,3'ü alkol bağımlılığı, %19,5'i ise her ikisini birden konu almıştır. Ancak akademik yayınlar arasında doğrudan “uyuşturucu politikaları” konulu çok az sayıda çalışma bulunmaktadır. Akademik çalışmalar arasından Seyit Azak'a ait “Bir Kamu Politikası Analizi Olarak Türkiye'de Uyuşturucu ile Mücadele” başlıklı yüksek lisans tezi, Mustafa Pınarcı'nın “Uyuşturucu Sorunu ve Mücadele Politikası” ile Veysel Babahanoğlu/Erhan Örselli'nin “Kamu Politikası-Türkiye'de Uyuşturucu ile Mücadelede Alanında Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı” adlı eserleri en kolay ulaşılabilen ve en çok atıf alan yayınlardır.

Bu çalışmadaki araştırmalarda EMCDDA, UNODC gibi evrensel, uluslararası ve bölgesel kurum ve kuruluşlar ile TÜBİTAK, EGM, KOM, T.C. İçişleri Bakanlığı, T.C. Cumhurbaşkanlığı, TBMM gibi resmî kurumların rapor ve kaynakların verilerinden faydalanılmıştır.

**Hipotez:** Kamu politikaları, kamu kurum ve kuruluşları açısından önemli roller üstlenmektedir. Kamu politikaları farklı aktörlerin etkili olduğu belirli süreçler sonrasında ortaya çıkmaktadır. Politika yapım sürecinde sorunun tanımlanması, farklı çözüm alternatiflerinin önerilmesi ve kurumlar arası iletişimin güçlendirilmesi bu sürecin en önemli aşamalarındandır. Kamu politikaları oluşum sürecinde belirlenecek olan model; politikaların şekillenmesi, hedeflerin tutturulabilmesi ve politikaların uygulanabilirliği açısından önemlidir. Bu alanda faaliyet gösteren STK'lar dâhil tüm yapı ve örgütler ulusal program/politika ve stratejilerini iş birliği içerisinde yapılandırmaya çalışmalıdır. Önleme sonuçlarının değerlendirilmesi uyuşturucuyla mücadele çabalarını olumlu yönde etkiler. Uyuşturucu ile mücadelede evrensel normların uluslararası bağlayıcılığı söz konusudur. Bu normların ulusal alanda kullanılması rasyonel, proaktif ve kapsamlı bir strateji belirlenmesi açısından yön göstericidir. Türkiye'nin uyuşturucuyla mücadele politikası yapma girişimlerinde AB üyelik süreci etkili olmuştur. Avrupa Birliği bünyesindeki EMCDDA ve BM bünyesindeki UNODC politika oluşturma süreçlerinin en güçlü kurumları olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda Türkiye 2006'lı yıllardan sonra kamu politikası yapma ve strateji geliştirme yönünde gerek ulusal gerekse uluslararası alanda önemli adımlar atmıştır.

**Araştırmanın Kapsamı:** Türkiye'nin uyuşturucu madde sorunlarına yönelik, Avrupa Birliği'nin mücadele politikalarına adaptasyonu doğrultusunda 2000'li yıllar sonrası oluşturduğu stratejiler ve kamu politikalarına yön veren mekanizmalar, ulusal ve uluslararası aktörlerin uyuşturucu ile mücadele kapsamında kamu politikalarına katılan hukuki, siyasi ve sosyal sistem ve bu sistemin çıktılarında bahsedilecektir.

## 1. BÖLÜM

### KAMU POLİTİKALARINDA SÜREÇLER/ AKTÖRLER VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu bölümde kamu politikası ve bürokrasi tanımlamalarına ilişkin kavram ve kuramlar açıklanacaktır.

Devletin temsiliyeti nezdinde kamu otoritelerinin meşruiyeti; toplumu oluşturan bireyleri aşan fakat toplumsal konulardaki genel sorun, beklenti ve talepleri yerine getirmek üzere kurulmuştur. Bu toplumsal sorunlar, ihtiyaçlar ve taleplerin çeşitliliği ve büyüklüğü, devletten devlete; toplumdan topluma değişmekle beraber devletin kamu kurum ve kuruluşları temel fonksiyonları itibarıyla bu sorunları çözmek/çözmek/çözememek gibi kritik birer konumda bulunmaktadır. Bu nedenle devletlerin/hükümetlerin toplumsal sorunlar, beklenti ve ihtiyaçlar karşısında gerçekleştirdikleri söylem, eylem, amaçlar, yaptıkları ya da yapmadıkları gibi adımlar kamu politikasına birer örnek olabilirler. Toplumsal hayata dair konular ve gereksinimlerin çeşitliliği kamu politikası alanına etki eden unsurlardır. Terör, göç, enflasyon, işsizlik, eğitim, sağlık, şiddetin önlenmesi, sosyal adaletin sağlanması, uyuşturucu ticareti ve bağımlılığı gibi farklı birçok kategoride kamu politikası örneği bulunmaktadır (Gül H. , 2015, s. 15). Kamu yönetimi devletlerin iş görme ve hareket etme aracıdır. Bu nedenle kamu yönetimi, siyasi sistemlerin ortaya çıkmasıyla birlikte kendi görüş ve işleyişlerine uygun bir şekilde belirledikleri plan ve programları uygulamaya başladıklarından buyana varlığını sürdürmektedir.

#### 1.1. KAMU POLİTİKASI TANIMI VE ÖZELLİKLERİ

Kamu politikası kavramına açıklık getirme çabalarında “politika” kelimesinin en doğru kullanımı İngilizcedeki “policy” sözcüğüne denk düşmektedir. Policy kelimesinin Türkçe karşılığı ise “siyasa” anlamına gelmektedir. Gündelik yaşamda siyaset ve politika aynı anlamda kullanılsa da ikisi farklı anlamlarda ve farklı şeyleri anlatan iki kelimedir. Siyaset; toplumların kendilerini ilgilendiren konulardaki düzenleme ve organizasyon süreçlerinin nasıl olması gerektiğini ya da toplumun nasıl yönetildiğini anlatmaktadır. Politika (siyasa) ise toplumu ilgilendiren konularda siyasetçiler, şahıs, grup ya da işletme

yönetimi tarafından belirli amaç ve eylemlerin gerçekleştirilmesi için izlenen yol ve yöntemlerdir. Kamu politikası ise devletin resmî kurumlarının hükümete bağlı olarak açıkladığı ve uyguladığı kararlardır (Arslan & Gürses, 2019, s. 158-159). Kamu politikası her yerde hükümetlerin ruhu, kalbi ve kimliğini ortaya koyar (Cochran & Malone, 2014, s. 3).

Bürokrasi de “siyaset” terimi gibi çok farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Kelime olarak bürokrasi Latince “burra” ve Yunanca “kratos” sözcüklerinin bir araya gelmesiyle türetilmiştir. “Burra” Latince masa örtüsü olarak kullanılan koyu renkli kalın ve kasvetli kumaş; “kratos” ise Yunancada egemen ve yönetim anlamına gelmektedir. Bu iki terimin birleşmesiyle “masaların ya da büroların egemenliği” kavramı ortaya çıkmıştır. Kavramın ortaya çıktığı dönemde devlet hizmeti yürüten memurlar masalarının üzerine koyu renkli burra denen kumaş örtmekteydiler. Bu benzetme ile aslında memurların toplum üzerindeki egemenliği ve baskın gücü ifade edilmek istenmiştir (Eryılmaz, 2020, s. 260).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 19. Yüzyılın ikinci yarısından başlayıp 20. Yüzyılın sonlarına kadar uzanan bir yönetim olgusudur. Max Weber (1893-1920), Frederick Taylor (1856-1915), ve ABD 28. Başkanı Woodrow Wilson (1826-1824) geleneksel kamu yönetimi anlayışının önde gelen düşünürleridir. Günümüzdeki “modern kamu” yönetimi anlayışının temelleri de önemli ölçüde bu dönemin düşünürleri tarafından ortaya konan görüşler üzerinde şekillenmiştir (Eryılmaz, 2020, s. 45).

Kamu politikası Dye tarafından “devletlerin veya hükümetlerin kamu politikası konularında yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey” olarak tanımlanmaktadır (Dye, 1987, s. 3). Dye’nin bu tanımı diğerlerine göre en çok kabul gören ve aynı zamanda konuyla ilgili akademik yazınlarda en çok atıf alan tanımdır. Dye’nin kamu politikası tanımı ile örtüşen bir diğer tanım ise Anderson’un “belirli bir konu ya da soruna ilişkin aktör veya aktörler topluluğunun belirli amaçlara yöneltmiş eylemler ya da eylemsizlikleri” olarak yaptığı tanımlamadır (Anderson, 1990, s. 3). Laswell ve Kaplan’a göre kamu politikası” hedefler, değerler ve uygulamalara yönelik programların projelendirilmesi” olarak tanımlanmıştır (Laswell & Kaplan, 1970, s. 71). Bazı

düşünürler kamu politikasını, siyasetin toplumu ve çoğu insanı ilgilendiren tarafını oluşturan siyasi süreçlerin çıktıları olarak açıklamaktadırlar. Diğer farklı bir tanım ise hükümet birimlerinin çevresi ile olan etkileşimi şeklindedir. Bu bağlamda kamu politikası, devletin yasalarla belirlenmiş otorite gücü ile herhangi bir konuda yetkilendirilmiş olduğu kamu kurumu ya da görevlisi tarafından yapılan bütün işlem ve eylemlerdir (Erat, 2014, s. 95-96). Altan'a (2013) göre kamu politikası, toplum içerisinde üretimin nasıl yapılacağı, sınırsız ihtiyaçların kıt kaynaklardan nasıl karşılanacağı, servetin nasıl dağıtılacağını ve kullanılacağını da kapsayan; devlet işlerinin düzenlenmesi, yürütülmesi sanatına dair özel görüş ve anlayışları belirleyen; ekonomik ve sosyal faaliyetlerin karşılıklı iletişimini içeren kurumlar ve kurallar setidir (Altan, 2013, s. 4). Bu tanımlamalara göre, belirli amaç veya hedeflere ulaşmak amacıyla hükümetlerin, bireyler ya da grupların uygulamaya koydukları programlar ve planlar kamu politikası tanımlarının ortak özelliğidir.

Bazı yazarlar kamu politikasının genel tanımlarını yeterli bulmayıp ayrıca kamu politikalarının açıklayıcı özelliklerine de vurgu yapmaktadırlar. Bunlar: Çözüm bekleyen ve ilgi gerektiren sorunlara cevap, kamunun davranışlara etkisi, hükümetlerce yapılan ve doğrudan devletlerin istek ve amaçlarına yönelen eylemler biçiminde belirtilmektedir. Vaison, yasal içeriğine dikkat çektiği kamu politikalarını; yasama organının y ile diğer yasal aktörlerin hazırladığı hukuki düzenlemeler ve bazı özel organizasyonların almış oldukları kararlar olarak nitelendirmektedir. Kamu politikası literatüründe genel tanımların yanı sıra kamu politikalarının özelliklerini ortaya çıkarmaya çalışan tanımlamalar da bulunmaktadır. Bu bağlamda kamu politikasının özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır (Erat, 2014, s. 96-97):

- Kamu politikaları bir süreç içinde ilerler.
- Yönetim ile içi içe olan süreçlerdir.
- Kararları kapsayan ancak ondan daha da geniş bir süreçtir.
- Hareketi ve hareketsizliği birlikte içerir.
- Politika sürecinde devlet dışı aktörler rol alır.
- Önceden tahmin edilen ya da edilemeyen sonuçlara sahiptir.
- Amaçlar kadar davranışları da içerir.

Kamu politikası olarak tanımlanan alana öncü ve en önemli katkının ABD’li sosyal bilimciler tarafından yapıldığı, ABD’de yapılan bazı çalışmalarda devlet yönetiminin giderek karmaşıklaşmaya başlamasıyla birlikte problemlere objektif çözüm üretmek ve toplumun ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak için politikaların bilimsel yaklaşımlarla üretilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda doğru politikalar uygulamalı sosyal bilimlerden faydalanılarak yapılan politikalar, bu nedenle “Politika Bilimleri” adıyla yeni bir disipline ihtiyaç duyulmaktadır (Arslan & Gürses, 2019, s. 157-158).

1980’li yıllarda küreselleşmenin etkileri ile yaşanan ekonomik krizler nedeniyle devletlerin ekonomi ve sosyal politikaları tüm yönleriyle sorgulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde neo-liberal politikalar gündeme gelmiş, devletin ekonomi piyasalarına müdahalesi güçle piyasa” anlayışı benimsenmiştir. Böylece devlet, kamu örgütleri tarafından kâra dayalı bir işletme yönetimi anlayışıyla yönetilmeye başlanmıştır. Fakat bu disiplinindeki gelişmeler özel sektörde yaşanan kâra dayalı rekabeti kamuya aktararak bazı ikilemlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu anlayış 1990 yıllarında revize edilerek kamu yönetimi yine bir işletme olarak görülmekle beraber uluslararası kuruluşlar ve çok uluslu şirketler devletlerin karar verme ve uygulamalarında etkili olmaya başlamıştır. Kâra dayalı çalışan çok uluslu şirketlerin devletleri kendi çıkarları karşısında bir engel olarak görmeleri, devletlerin kamu yönetimi disiplinindeki etkisini zayıflatmıştır. “Yönetişim” olarak adlandırılan bu yaklaşımın temelleri küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirmeye dayanmaktadır (Kalfa, 2011, s. 410).

1970’lerin sonu ile 1980’lerin başında ABD’deki bazı belediye yönetimleri ve İngiltere’de Margaret Thatcher’in başkanlığı döneminde kamuda ilk kez “Yeni Kamu İşletmeciliği” yaklaşımı uygulanmaya başlanmıştır. YKİ ilkeleri geleneksel kamu yönetimi anlayışını tamamen değiştiren bir yapıyı ortaya çıkarmıştır ve ilerleyen dönemlerde YKİ ilkeleri ile kamuda radikal değişiklikler devam etmiştir. YKİ ilkeleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde girişimci, yenilikçi, sonuca yönelik, rekabeti geliştirici, özel sektöre dayalı, özel sektör tekniklerini kullanan, piyasa mekanizmasını benimseyen, şeffaf, katılımcı, âdem-i merkeziyetçi ve denk bütçeli, verimli ve daha az bürokratik bir kamu yönetimi yapısı önermektedir. Yeni kamu işletmeciliği yönetimi yaklaşımının kamu sektörü ve geleneksel bürokratik yaklaşımın güncel sorunlara çözüm bulmada

yetersiz kalmasına bir tepki olarak ortaya çıktığı ve giderek daha fazla önem kazandığı söylenmektedir (Songür, 2011, s. 197). Dünyada yeni kamu işletmeciliği ilk olarak gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmış daha sonra diğer ülkelerde uygulanmaya başlanmıştır. Angola ve Amerikan coğrafyası başta olmak üzere pek çok doğu bloğu ülkesi de meydana gelen siyasi ve ekonomik değişikliklere ayak uydurabilmek için gerek kendi istekleri gerekse de uluslararası mali kuruluşların zorlayıcı etkileriyle yeni kamu işletmeciliği programlarını uygulamaya koymuştur. Bu anlayış OESD ülkeleri ve Türkiye tarafından da benimsenmiştir (Korkut, 2015, s. 111).

İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Avustralya YKİ yaklaşımını başarıyla uygulayan ilk ülkelerdir. Bu ülkelerdeki başarılı uygulamalar diğer ülkelerin de YKİ reformlarını kendi gündemlerine almalarını sağlamıştır. Dünya genelinde hangi ideolojiye ve hangi ekonomik duruma sahip olursa olsun hem muhafazakâr hem de sosyal demokrat hükümetler kendi isteği ya da uluslararası mali kuruluşların etkileriyle YKİ ilkelerini uygulamaya koymuşlardır. Türkiye de dahil olmak üzere Güney Kore, Singapur, Tayland, Bangladesh, Malezya, Japonya, Arjantin, Kanada, Fransa, Danimarka, İsveç, İsviçre, Almanya, Portekiz, Finlandiya gibi pek çok ülkede YKİ reformları ve stratejileri farklı biçimlerde uygulamaya konulmuştur. YKİ yönetiminde özelleştirme, insan kaynakları, stratejik yönetim, performans değerlendirmesi, verimlilik, sürekli iyileştirme, rekabet, sonuç odaklılık, katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, hizmetlerin kontrat ve sözleşme karşılığı özel sektöre yaptırılması gibi işletme kökenli kavram ve yöntemlerin ön plana çıkararak benimsendiği gözlemlenmektedir (Songür, 2011, s. 197-202).

### **1.1.1 Kamu Politikaları Türlerine Farklı Yaklaşımlar**

Kamu politikası çalışmaları siyaset bilimcilere, politikacılara, akademisyenlere, iyi bilgilenmek isteyen kamuoyuna, politika seçimlerini daha iyiye taşımak için her politikayı derinlemesine analiz ederek, güçlü ve zayıf yönlerini belirleme konularında yardımcı oldukları için çok önemlidir. Farklı formüllerin araştırılarak uygulanması, geri bildirim süreçlerinin takibi, ulusun dünyanın en hızlı ilerleyen ve gelişen uluslarıyla eşit düzeyde kalmasına yardımcı olur (Cochran & Malone, 2014, s. 3).

Kamu politikaları ve türleri konusunda da farklı yaklaşımlar ve gruplandırmalar mevcuttur fakat bunlar analistlerin bakış açısına göre değişkenlik gösterdiğinden eksiksiz

bir gruplandırma bulunmamaktadır. Kamu politikaları ulusal ve yerel olmak üzere formel veya kurumsal kriterler şeklinde ayrılmaktadır. Kamu politikası yazınında en çok kullanılan tipoloji, Lowi tarafından geliştirilerek, Salisburg tarafından tamamlanan “Sosyal Değişim Teorisidir”. Bu teoriye göre kamu politikaları zorlama tipine göre iki biçimde olabilir. Birincisi: kamu, muhatabı ya da bağımlısı üzerindeki zorlayıcı icra gücünü doğrudan veya dolaylı olarak uygulamaktadır. İkincisi: muhatabın davranışlarını kısıtlayacak şekilde veya muhatabın çevresi üzerinde baskı kurmak yoluyla uygulanan politiklardır. Kamu politikalarının muhatabı üzerindeki zorlayıcı parametreleri dört ayrı kamu politikası tipini ortaya çıkarmıştır. Bu politikalar şu şekilde açıklanmaktadır (Şengül, 2018, s. 16-17).

- **Düzenleyici Politikalar:** devletlerin zorlayıcı güçlerini kullanarak muhataplarının davranışlarını etkilemeyi amaçlayan; yasaklayıcı ve zorlayıcı normlar çıkararak yaptırımlar uygulayan politikaları “Düzenleyici Politiklardır”. Bu politikalar maksimum düzeyde olduklarında kişisel özgürlükleri sınırlayabilmektedir. Örneğin devletler hedef kitlenin korunması amacı ile mevzuatlarında bazı mesleklerin icrasını (hekim ve eczacılık) ilgililer dışındakilere yasaklamış ve böylece çalışanların haklarını korumuştur.
- **Dağıtıcı Politikalar:** kamu otoritelerinin belirli koşulları sağlamış olmaları şartı ile bazı meslek guruplarının yarar sağlayabileceği politiklardır. Bu izinlerden faydalanan meslek gurupları, kamusal alanda bazı avantajlar ve kazanımlar elde ederler. Örneğin bina inşaatı yapmak isteyen vatandaşların, devletin tek taraflı oluru ile yapı izni almaları ve bu izin sonrasında arsanın değerinin artması “dağıtıcı politiklardır”.
- **Yapıcı/Prosedüral Politikalar:** kamu otoritelerinin kamusal faaliyetlerle ilgili olarak kamu politikası prosedürleri ortaya koyması “yapıcı politiklardır”. Kurumsal reformların yapılması ya da mevcut olanın değiştirilerek Anayasada belirtilmesi, muhatabı zorlayıcı olarak dolaylı yoldan ilgilendirir. Örneğin Spor Bakanlığı’nın kurulması sporcuları günlük yaşamlarında bir politika olarak ilgilendirmese de soyut bir politika olarak, bakanlığa sporcular ve sportif faaliyetler konusunda müdahale etme yetkisi verir.
- **Yeniden Dağıtıcı Politikalar:** kamu kurumları toplum için sadece ismen belirlenmiş kişilere değil, bazı gurplara yönelik avantajlar sunmak üzere mevzuatlar oluştururlar.

Örneğin sigorta, sağlık, emeklilik gibi sosyal güvencelerinden faydalanmak isteyen vatandaşların (gelir durumu, yaş gb) normları devlet tarafından belirlenir. Yeniden dağıtıcı politikalarda devlet yararlanıcıları belirlemez fakat devletin belirlediği şartları sağlayan herkes sosyal güvenlik politikalarından faydalanabilir.

Bütün bu tanım, kavram ve kuramların ortak özelliklerine bakıldığında kamu politikasının, resmi aktörlerin ve hükümetlerin toplumsal sorunların çözümü noktasında tasarladıkları hedef ve amaçlara yönelik bir süreç olduğunu söyleyebiliriz. Hükümetler bu süreçte, istek ve beklentilerin yerine getirilmesinde başta resmi ve gayri resmî kurumlar olmak üzere birçok politik aktör ile bağlantılı olarak bir bütün halinde hareket etmektedirler. Bu bütünlüğün kapsamının genişliği nedeniyle “kamu politikası” kavramının kapsamı da zenginleşmektedir.

Uyuşturucuyla mücadele politikaları, yasaklayıcı rejimler, tıbbi müdahale rejimleri ve düzenleyici rejimler olmak üzere başlıca üç ana kategoride sınıflandırılmaktadır. Yasaklayıcı rejimden düzenleyici rejime geçiş yapıldıkça, kontrol azalmaktadır. Türkiye’de Mevcut uygulamalara bakıldığında yasaklayıcı rejimden tıbbi müdahale rejimine doğru bir kayma görüldüğü dile getirilmektedir. Ulusal Uyuşturucu Strateji Belgesinin (2006-2012) de madde bağımlılığını bir hastalık ve önemli bir halk sağlığı sorunu olarak kabul etmesi yanı sıra Türk adli sisteminin madde bağımlılarına denetimli serbestlik ve tedavi yolunu açması, madde bağımlılarının cezaevinde değil tedavi merkezinde olması gerektiğine vurgu yapması, kaymanın nedenleri arasında gösterilmektedir. Bu durum Türkiye’nin tedavi ve rehabilitasyon alanındaki kapasitesini güçlendirmesi gibi bir zorunluluğu da beraberinde getirmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 380). Bu bağlamda Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikalarını a- ve b- şıklarındaki “Düzenleyici Politikalar ve Yapıcı/Prosedüral Politikalar” olarak nitelendirmek mümkündür.

## **1.2.TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN TÜRKİYE’YE YANSIMALARI**

Türkiye Tanzimat’tan bu yana yönetimde merkeziyetçilik esasına göre “coğrafi ve örgütsel merkeziyetçilik” anlayışıyla idare edilmektedir. Coğrafi merkeziyetçilik yerel ve taşra teşkilatının yetki ve görevlerini kısıtlı tutarak hem idari hem de mali alanda yetki

genişliğine sahip en üst otorite olarak kendini göstermektedir. 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunuyla yapılan kamu reformları ile yerinden yönetime önem verilmeye başlanmış ve yerel yönetimlere ilk kez özerklik tanınmıştır (Eryılmaz, 2020, s. 134). Merkezîyetçi sistem tüm kararları alma tek elinde bulundurmaktadır. Bunun sonucu olarak taşra yönetimi karar alma konusunda yoğun evrak işleri, belirsizlik ve şeffaflık gibi konularda nedeni ile yetersiz kalmaktadır ve bazı durumlarda evrak işleri neredeyse durma noktasına gelmektedir. Taşra yönetimi yetkilerini tam olarak kullanamadan konuyu doğrudan merkeze havale ederek, merkezi yönetim ile halk arasında sekreteryaya görevini yerine getiren aracı bir kurum olarak çalışmaktadır. Bu nedenle Weberyen bürokrasi modeli Türk yönetim sisteminde yapısal bazı olumsuzluklar ve sorunlara neden olmuştur. Weber'in rasyonel bürokrasi modeli Batılı Kapitalist toplumlara verimlilik sunmaktadır ancak Türkiye'de feodal sınıfsal yapının farklı olması ve moderniteyi yönetecek burjuvazinin bulunmaması sebebiyle Weberyen bürokrasi modeli daha çok Batı'ya uygun bir karakter taşımaktadır (Akçakaya, 2016, s. 684,685). Bu olumsuzluklar sonucunda Türkiye açısından yeni ve daha ideal yönetim biçimleri arayışına girilmiş, 2003 yılından itibaren uygulanmaya başlanan yerel yönetim reformlarıyla yerel yönetimlerin idari ve mali kapasitelerini güçlendirici adımlar atılarak, yerinden yönetime önem verilmeye başlanmıştır. Merkezin taşra teşkilatına bağlı bucaklar kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyesine bağlı köyler kaldırılarak bağlı olduğu ilçenin mahallesi haline almış, yerel yönetim yasalarında, yerel yönetimlere ait mali ve idari özerkliklerden söz edilmeye başlanmıştır (Eryılmaz, 2020, s. 134,135).

Kamu bürokrasisi her ne kadar kendi içinde değişime kapalı olsa da Türkiye'de kamu yönetimi ve bürokrasisi sürekli büyüyerek değişime uğramaktadır (Akçakaya, 2016, s. 688). Türkiye'de kamu yönetimi örgütlenmesinin işleyiş ilkeleri 1982 Anayasası'nın "Cumhuriyetin Nitelikleri" başlığı altında çeşitli ilkeler şeklinde yer almaktadır. Bu ilkelere göre Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin hukuki yapısı: "ülkesi ve milliyeti bölünmez... demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir" şeklinde ifade edilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin niteliklerini ifade eden bu ilkeler aynı zamanda kamu yönetimi şeklini de belirlemektedir.

Türk kamu yönetimi örgütlenmesi, yetki ve görevlerin düzenleme şekli uygulanan kurallar ve usuller itibarıyla, teorik olarak Max Weber'in kavramlaştırdığı "yasal-

rasyonel bürokrasi” modelini benimsemiştir. Türk kamu bürokrasisi esas olarak biçimselliğe, formalitelere ve sadakate dayanan gelenekçi patrimonyal özelliklere sahiptir. Bu nedenle Batı’nın yasal ve rasyonel bürokrasi modelini kendi bürokrasi sistemine uygularken yer yer gelenek ile moderni birlikte barındıran bir yapı sergilemektedir. Bu bağlamda Türk kamu bürokrasisinde rasyonellik ve hukukilik anlamında yüzeysellik ve biçimsellik dikkati çekmektedir. Bu modele “neo-patrimonyal bürokrasi” denilebilir. 1980 ve 2000’den sonra Türk kamu bürokrasisi üzerinde etkili olmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı ve reformlar neo-patrimonyal bürokrasi modelinden uzaklaşarak katılımcı, etkin, verimli saydam, hesap verilebilir ve daha sosyal bir görünüm kazanmaktadır (Eryılmaz, 2020, s. 135,136).

Türkiye’de NPM (New Public Management) “Yeni Kamu Yönetimi” 24 Ocak 1980 kararlarıyla uygulanmaya başlanmış ancak yavaş ve istikrarsız bir şekilde ilerleyebilmiştir. NPM Türkçe literatüründe 2000’li yılların başından itibaren daha sık kullanılmaya başlamış ve bu tarihten sonra yönetim konusunda kültürel, tarihi, toplumsal, sosyal, siyasi ve işletme boyutları da inceleme ve araştırma konusu olmuştur. 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetimi anlayışına yönelik yasalar ve yönetmeliklere; stratejik plan, saydamlık, hizmet standartları, hizmette yerellik, tutumluluk, hesap verilebilirlik, özelleştirme, etkinlik, verimlilik, vizyon ve misyon gibi kavram ve kuramlar girmeye başlamıştır. NPM anlayışının getirdiği temel yasal düzenlemelerin başında 2003 yılında 5018 sayılı kanunla yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gelmektedir (Eryılmaz, 2020, s. 104,105).

Her devletin idari yapısı ve yönetim sistemi başta anayasa ve yasalar olmak üzere siyasal, sosyal, ekonomik, sosyal, kültürel ve tarihi faktörlerin etkisi ile gelişerek şekillenir. Bu nedenle ülkeler arasında kamu yönetimi ve örgütsel işleyiş açısından önemli farklılıklar vardır. Türkiye’nin kamu yönetim yapısı Anayasa’da belirtilen örgütlenme ilkelerine göre “merkezden yönetim ve yerinden yönetim” teşkilatlanmaları ve kuruluşları olarak iki ana gruba ayrılır. Merkezden yönetim kuruluşları ise kendi aralarında “başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı” olmak ikiye ayrılır. Merkez örgütü Cumhurbaşkanı, Bakanlıklar ve bunlara bağlı yardımcı niteliğinde fonksiyonları yerine getiren kurumlardan meydana gelir. Merkeze bağlı taşra örgütü ise “il, ilçe ve bölge” olmak üzere üç kuruluştan oluşur. Ancak Türkiye’de bölge yönetimi bulunmamakla

beraber hizmetlerin kolay yürütülmesi açısından verim ve uyum sağlamak amacıyla birden fazla ili içine alan bölgesel bazı kuruluş bulunmaktadır. “Devlet Su İşleri ve Karayolları” bu kuruluşlara örnek olarak gösterilebilir (Eryılmaz, 2020, s. 130,131).

Yeni kamu politikaları yaklaşımının Türkiye'nin uyuşturucu politikalarına yansımaları ve uluslararası uyuşturucu politika ve stratejilerinin benimsenmesi ile ilgili yaklaşımlarına 2. ve 3. Bölümlerde değinilecektir. Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikaları birkaç farklı dönemde incelenebilmektedir ancak bu çalışmada Türkiye'nin AB'ye tam üyelik süreci çerçevesinde tranfer etmeye çalıştığı AB eşleştirme politikalarından bahsedilecektir.

### **1.3.Politika Üretim Sürecinde Rol Alan Aktörler**

Kamu politikalarının oluşturulmasında oldukça karmaşık döngüsel süreç içerisinde farklı kesim ve çevrelerden birçok aktör yer almaktadır. Kamu politikalarının belirlenmesi süreçlerinde bu aktörlerin bazıları karar vericileri etkileyerek bu sürece katılırken bazı aktörlerde doğrudan karar verme mekanizması içinde yer alırlar (Nacak, 2014, s. 100).

Devletlerin kamu politikası oluşturma süreçleri kanunlar ve anayasa ile tanımlanmaktadır. Demokratik ülkelerde anayasa yapma ve politika oluşturma aşamalarının karar alma süreçlerinde rol alan aktörler halk tarafından seçilen parlamenterlerdir. Parlamenter sistemlerde yasama ve yürütme organları politika oluşturma sürecinin temel ve birincil aktörleridir. Politika oluşturma sürecinde politik rejimin özelliğine göre atanmış kamu görevlileri ve ayrıca sivil toplum kuruluşları da politika oluşturma sürecine katılabilirler. Kamu politikası oluşturma sürecinde seçmenler, medya/basın-yayın ve sivil toplum kuruluşları olumlu veya olumsuz yönde rol alırken; atanmış ya da seçilmiş bürokratlar ve siyasi partiler ise hükümet ve parlamentoda yer alırlar. Bunlarla birlikte 20. yüzyılın başlarında küreselleşmenin etkilerine paralel olarak uluslararası kuruluşlar da kamu politikası oluşturma sürecinde rol almaya başlamışlardır (Biçer, 2009, s. 52).

Kamu politikaları sosyal ve politik sistemlerin yansıması olarak her alanda katılımı gerektiren kolektif bir faaliyettir. Birbiriyle iletişim içinde bulunan kamu

politikası oluşturma sistemi şu beş unsurdan oluşmaktadır (Babahanoğlu & Örselli, 2016, s. 29);

- Aktörler: kaynak kullanımı ve yetkilerini elinde bulunduran, strateji belirleyen, bir dizi yetkilere ile donatılmış otoriter birey veya gruplardır.
- Tasvirler: eylemlere, içerisinde bulunulan şartlara ve bunlarla birlikte gelebilecek tepkilere karşı öngöründe bulunarak bilişsel ve normatif bir çerçeve oluşturmak.
- Kurumlar: fiil ve davranışları yöneten, birtakım normlar, prosedürler ve kurallardan oluşan tüzel ya da özel oluşumlardır.
- Süreçler: politika yapım aşamalarında birey ya da grup olarak yer alan aktörlerin, bu zaman içerisinde karşılıklı etkilerin bir düzene tabi tutularak biçimlendirilmesi ve şekillendirilmesi amacıyla gerçekleştirilen aktivitelerin açıklanmasını içerir.
- Sonuçlar: kamusal eylemler ve uygulanan politikaların ortak etki ve yansımalarının çıktılarıdır.

### 1.3.1. Ulusal Resmi Aktörler

#### Yasama Organı (Parlamento)

Kanun, devletlerin resmi yasama organları tarafından ihtiyaç duyulduğu alanlarda anayasada belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak çıkarılan ve yayımlanan yazılı hukuk kurallarıdır. Modern kanunların genellik ilkesi vardır, buna göre kanunlar belirli bir konu veya belirli bir kişi esas alınarak değil; genel ve herkes için aynı şekilde düzenlenir (TBMM, 2011, s. 101,102). Anayasamızın 38. Maddesi uyarınca, kanunlar kamu yararı ve süreklilik ilkesi ile geleceğe yönelik şekilde düzenlenir ancak geçmişe yönelik bazı istisnai durumlarda hükümler getirilebilir. Parlamentoların geleneksel işlevi ve görevi yasa yapmaktır, bu nedenle parlamento “yasama organı” olarak adlandırılır. Türkiye’de kanun yapmak, kanun koymak, kanun değiştirmek ve kaldırmak yetkisi T.C.Anayasasının 87. Maddesi gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) verilmiştir. Kanunların teklif edilmesi ve görüşülmesi yetkisi ise Anayasamızın 88. Maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu ve milletvekillerine verilmiştir. TBMM İçtüzüğü’nün Dördüncü Kısım-73. Maddesinde kanun tasarılarıyla ilgili hükümler belirlenmiştir. Kanun tasarısı hazırlanmasında Başbakanlık tarafından çıkarılan “Mevzuat Hazırlama

Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” hükümleri uygulanmaktadır (TBMM, 2011, s. 103). Herhangi bir alanda yasa düzenlemek veya kanun hükmünde kararname ile yasayı yürürlükten kaldırmak, Bakanlar Kurulu ve Milletvekilleri tarafından hazırlanan tasarı metinleri veya kanun tekliflerinin TBMM içtüzüğü ve Anayasanın öngördüğü prosedürlerden geçerek “yasa/kanun” adı altında Resmî Gazetede yayınlanmasıyla yürürlüğe girme süreçlerine “kanun ya da yasa” yapma süreçleri denilmektedir. Kanun yapma süreci, yürütme ve yasama organlarındaki çalışmalar ile en Cumhurbaşkanının yasayı onaylama süreçleri olarak üç aşamada gerçekleşmektedir (TBMM, 2011, s. 73).

Halk tarafından seçilmiş temsilcilerin oluşturduğu parlamento, kamu politikası oluşturma sürecinde yazılı belgeler niteliği taşıyan yasaların çıkarılmasında yetkili tek merci ve merkezi aktör konumunda yer almaktadır. Ekonomik politikalar, savunma ve güvenlik politikaları, dış politika, sosyal ve eğitim politikaları gibi kamu politikası süreçlerinde parlamentonun belirlediği yasal çerçeve diğer aktörlerin de uymak zorunda oldukları yasal kuralları ortaya koyar. Bu bağlamda kamu politikası süreçlerine eklenecek diğer aktörler parlamento tarafında belirlenen kurallar çerçevesinde hareket etmek zorundadır. Parlamentolar yasa yapma rolünün dışında farklı toplumsal kesimlerin farklı istek ve çıkarları arasında demokratik bir uzlaşmaya aracılık eden platformlardır. Yasa yapıcılar kamu politikası oluşturma sürecinde medya aracılığıyla geniş kitlelere ulaşabilirler ve bu sayede kamuoyu gücünü kolaylıkla yönlendirerek diğer aktörler üzerinde baskı oluşturabilirler. Ayrıca parlamento; belirli bir konu hakkında genel ve özel bilgi birikimine sahip olan akademisyenler, baskı grupları, bürokratlar ve politikacılar sayesinde, harmanlanmış geniş bir bilgiye sahiptir ve bu birikim politika yapım sürecinde parlamento için bir güç kaynağı oluşturmaktadır. Politika yapım sürecini en etkili resmi aktörü olan parlamentolar çağdaş ve demokratik devletlerin olmazsa olmazı olarak kabul edilmektedir (Mülazımoğlu, 2018, s. 34-35).

Türkiye Büyük Millet Meclisi yazılı belge niteliğindeki yasaları çıkaran tek yetkili mercidir. Hükümet tarafından hazırlanan yasa tasarıları meclis gündeminde görüşüldükten sonra ilgili meclis komisyonları tarafından araştırılıp tartışılarak genel kurula gönderilir ve alınan kararlar burada ya kabul ya da reddedilir. Meclislerin kamu politika sürecinin formülasyonunun en etkili resmi kurumu olduğu söylenebilir (Çakır, 2017, s. 35). Hükümet sistemleri ne olursa olsun bütün demokratik temsili rejimler, “yasa

yapma”, “devlet bütçesini kabul etme” ve “Hükümeti denetleme” gibi üç temel işlevi yerine getirmekle sorumludur (Eryılmaz, 2020, s. 376). Sağlıklı bir kanun yapım sürecinin en önemli araçlarından biri de sadece birkaç uzmanın dışındaki bütün ilgililerin de baştan sona toplantılara katılarak değişik önerilerle tartışmalara ışık tutmasıdır. Bu nedenle daha geniş katılımcı kitleleriyle sık aralıklarla sempozyumların düzenlenmesi önerilmektedir (TBMM, 2011, s. 8).

Türkiye Anayasası'nın 98. İle TBMM İç Tüzüğü'nün 104 ve 105. Maddeleri hükümleri çerçevesinde görev yapmak üzere “Uyuşturucu Başta Olmak Üzere Madde Bağımlılığı ve Kaçakçılığı Sorununun Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi” amacı ile 12.02.2008 tarihinde 910 sayılı kararla bir “Meclis Araştırma Komisyonu” kurulmuştur. 3'er aylık çalışma süresi olan Komisyon, Başkan Vekili, Kâtip, Kâtip Vekili, Sözcü ve 12 millet vekilinin görev yaptığı 16 üyeden oluşmaktadır. Karar 16.02.2008 tarihinde 26789 sayılı Resmî Gazete 'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Komisyon 24.04.2008 tarihinde ilk toplantısını yaparak çalışmalarına başlamıştır. Komisyonun; kuruluş amacına uygun olarak konu hakkında bilgi ve belgeler temin etmek üzere, ilgili akademisyenler, kamu ve özel kuruluş yetkilileri, sivil toplum temsilcileri, üniversite ve enstitülerin ilgili bölümlerinden temsilciler davet ederek, görüşlerini almaktadır. Komisyon yurt dışında, Komisyon ya da alt komisyon aracılığı ile kendi konusu hakkında araştırmalar yapmak üzere yetkililer atayabilmektedir. Komisyonun ayrıca konu ile ilgili vatandaşlardan gelebilecek her türlü bilgiye ulaşabilmek amacıyla elektronik posta adresi ve bir web sitesi kurulması kararı bulunmaktadır (TBMM, 2008, s. 44,46). Bu bağlamda Türkiye'deki uyuşturucu durumu TBMM'de enine boyuna araştırılarak, önlemler tespit edilmeye çalışılmaktadır. Böylece Komisyon kanun yapım sürecinde uyuşturucu ile ilgili tüm konuların TBMM gündemine girmesini sağlayan bir ilerleme olarak yargı, yürütme ve üçüncü kişiler arasında yetkiye sahip önemli bir ilerleme olarak değerlendirilmektedir (TBMM, 2015, s. 19,20).

### **Yürütme Organı (Hükümet ve Bürokrasi)**

Kamu politikası sürecinin yürütme görevini kamu bürokrasisi ve hükümet üstlenmektedir. Kamu politikalarının ortaya çıkması, toplumsal sorunların belirlenerek gündeme alınması ve formüle edilerek alternatif politikaların belirlenmesi süreçlerinin tamamında siyasi aktörler kadar kamu görevlilerinin de rolü ve etkisi vardır. Kamu

politikalarının oluşturulması ve bu politikaların uygulanarak hayata geçirilmesinde kamu kurum, kuruluş ve bu alanda görev yapanlar birincil kaynak olarak görülmelidir. Özellikle teknik bilgi ve uzmanlık sahibi olan bürokratlar alternatiflerin hazırlanması ve taslakların belirlenmesinde önemli katkılar sağlayabilirler. Fakat bürokratların kendilerine ait siyasi görüş ve tutumları kamu politikası içeriğini önemli ölçüde etkileyerek ciddi değişimlere yol açabilecek faktörlerdir (Şengül, 2018, s. 35).

Kolektif ve bağlayıcı kararların alındığı yürütme organı kurumsal bir bütündür. Parlamenter veya yarı-başkanlık sisteminde yürütme organı, hükümetin başı olan cumhurbaşkanı, başbakan ve bakanlardan oluşurken; başkanlık sistemi ise bütün yetkileri tek elinde toplayan daha güçlü bir devlet başkanı ve bakanlar kurulundan oluşur. Bürokratlar ve bakanlıklar her ne kadar kamu hizmeti üstlenseler de devlet başkanları kamu bürokrasisi sistemi içerisinde en avantajlı kamu politikası aktörü olarak yer alırlar. Devlet başkanları illerde kurdukları başkanlık ofisleri ve çalışanları ile güçlü bir örgütsel yapıyla sahip olurken yönetsel amaçlarını yerine getirmede ve hayata geçirmede ciddi bir etkinlik alanı oluştururlar. Ayrıca devlet başkanlarının çalışanları politik atamalarla belirleyebilmesi bütünlük harmonisini ayakta tutan önemli bir aygıttır (Şengül, 2018, s. 35). 21 Ocak 2017 tarihinde 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda yapılan değişiklik ve 16 Nisan 2017 günü yapılan halkoylaması ile Türkiye parlamenter sistemden resmi olarak Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ya da başkanlık sistemine geçmiştir. Türkiye Cumhuriyet Anayasasınının 104. Maddesinde Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ayrıntılı olarak sayılmıştır. Cumhurbaşkanı Devletin başı olmakla beraber yürütme yetkisi de Cumhurbaşkanına aittir (Eryılmaz, 2020, s. 139-141). Cumhurbaşkanı tarafından verilen idari emirler, tüm kamu kurum ve makamları tarafından bağlayıcı ve icra edilebilir idari bir emir olarak kabul edilerek doğrudan uygulanır (FATF, 2021, s. 3).

Türkiye'de 16. Nisan. 2017 referandumu ile kabul edilen ve 9 Temmuz 2018 tarihinden itibaren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi uygulanmaya başlamıştır. Yeni sistemle yasama, yürütme, yargı arasında etkili ve sağlam bir güçler ayrılığı mimarisi temin edilmeden, tüm yetkiler Cumhurbaşkanlığı düzeyinde toplanmıştır. TBMM'nin yürütmeyi denetleme mekanizmasının yetersiz kalması nedeniyle yürütmenin demokratik hesap verebilirliği seçimlerle sınırlı kalmaktadır. Yeni sistem kapsamında Merkez

Bankası ve birçok düzenleyici kurum da bağımsızlıklarına zarar gelecek şekilde doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır (Avrupa Komisyonu, 2020, s. 7). Ayrıca Cumhurbaşkanlığı sisteminin kanunlaşarak yürürlüğe girmesiyle Başbakanlık ve bakanlıklardaki müsteşarlıklar gibi birimler lağvedilerek, devlet idaresi ve yürütme yeniden yapılandırılmıştır. Yeni sisteme göre Cumhurbaşkanı kamudaki düzenleyici kurumların büyük bir kısmının başkanlarını bizzat atama yetkisine sahip olmuştur. AB Komisyonu 2019 İlerleme Raporuna göre; sistemdeki koşulların, kamu yönetiminin siyasetleşmesine yol açabileceği düşünülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2019, s. 5-6).

### **Yargı Organı**

Demokratik ülkelerde kamu politikaları oluşum süreçlerinde politikaları doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyebilecek en önemli hukuki oluşum yargı organıdır. “Hukuk devleti” ilkesine göre kamu politikalarının hukuki çerçevesi özellikle yargı organının politikalar üzerindeki etkileri bağlamında değerlendirilmektedir (Babahanoğlu & Örselli, 2016, s. 34) Günümüzde modern ve demokratik devletleri tanımlayan “güçler ayrılığı ilkesi”; yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasında dengeli bir mekanizma olmasını öngörmektedir. Bu üç kuvvetten biri olan yargı organı, kamu politikası oluşturma sürecinde yasama ve yürütme organlarının hukuk kurallarına göre hareket edip etmediklerini kontrol etmekle beraber aynı zamanda yargılama yetkisini de elinde bulundurmaktadır. Yargı organının denetlemesini yaptığı; yasama ve yürütme organınca çıkarılan kanun, tüzük, genelge ve yönetmelikler kamu politikasını şekillendiren hukuksal düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerin anayasaya uygunluğu hukuki dayanaklar çerçevesinde denetlenip değerlendirildikten sonra yargı organları tarafından iptal edilebilmektedir ancak bu durum kamu politikalarının uygulanabilirliğini olumsuz yönde etkilerken, yargı organlarını da bir kamu politikası aktörü olarak ön plana çıkarmaktadır (Mülazımoğlu, 2018, s. 36).

Türkiye’de meydana gelen sorunların kamuda gündem oluşturması ve TBMM gündemine alınması ile beraber karar alma mekanizmasındaki yetkili organlar, gerekçelerini belirterek politika önerilerini oluştururlar ancak politikaların yürürlüğe girmesi ve uygulanması için kanunlaşması gerekmektedir. Hazırlanan politikaların anayasaya uygunsuz düşmesi ya da yaşanan uyuşmazlıklarda yargı organları devreye girerek hukuk devleti olmanın gereğini yerine getirirler. Bu bağlamda, içinde bulunduğu

kamu yönetimi organının bir aktörü olarak yargı organlarının çalışmaları, tutum ve yöntemleri kamusal örgütlerin işleyiş ve yönetimini güçlü bir ölçüde etkilemektedir (Babahanoğlu & Örselli, 2016, s. 35).

### 1.3.2. Sivil Aktörler

#### Sivil Toplum Kuruluşları

Türkiye’de kamusal ve akademik literatürde sivil toplum en genel anlamıyla “devlet iktidarının denetim ve baskısı altında olmayan, gönüllü örgütlerin oluşturduğu alan” olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir tanıma göre sivil toplum “toplumsal sorunlara uzun dönemli ve etkili çözüm bulma sürecine aktif olarak katılan, bu temelde siyasi aktörleri bu sorunların çözümlerini hayata geçirecek politikalar üretmeye yönlendirmek amacıyla çalışan farklı gönüllü örgütlerin devlet denetimi dışında kurdukları ortak alan” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlara göre Türkiye’de sivil toplum, devlet denetiminden bağımsız olarak örgütlenebileceğini, bu örgütlenmeler yoluyla kendi etkinliklerini organize ederek, kendi taleplerini siyasi alana taşıyabileceğini simgeleyen bir alandır (TÜSEV, 2006, s. 39).

Türkiye’de sivil toplumun önemli kısmını dernekler ve vakıflar oluştururken bunun yanında farklı amaçlar için kurulan meslek odaları, sendikalar, birlikler, kooperatifler ve siyasi partiler gibi örgütlenmeler de bulunmaktadır. Türkiye’de sivil toplum kuruluşları uluslararası ve ulusal mevzuata göre düzenlenmektedir. Bu örgütler Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından desteklenerek yaygınlaşmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 4). AB üyelik süreci ile beraber STK’lar ve devlet arasındaki diyalogun nicelik ve nitelik bakımından arttığı gözlemlenmektedir. Bu bağlamda 2003 yılında “Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı” kurulmuş ayrıca STK’lar ve devlet arasında sosyal politikalar, yoksullukla mücadele ve kamu hizmetleri alanlarında demokratik bir iş birliği diyalogu sağlanmıştır. Ancak AB üyelik sürecinde, devlet ile STK’lar arasındaki bu iş birliği ve diyalogun belirleyici bir çerçeveye ihtiyacı olduğuna dikkat çekilmektedir. Bu nedenle demokratik bir iş birliğinin kurulması ve yerel yönetimlerle STK’lar arasındaki ilişkileri geliştirmeye yönelik adımlar atılmış, AB tarama sürecinde STK’ların da söz sahibi olabilmesini sağlayacak mevzuat kabul edilmiştir. Ayrıca bir AB projesi olan (STK-

Kamu İş Birliği Projesi) ile STK'lar ve devlet arasındaki iş birliği ve davranış kurallarının belirlendiği bir AB projesi hayata geçirilmiştir. Fakat sivil toplum ile devlet arasında yararlı bir iş birliği ve güvenin sağlanması için zamana ihtiyaç olduğu, bu çabaların önümüzdeki yıllarda diyalogu daha güçlü kılacağı düşünülmektedir (TÜSEV, 2006, s. 75,76). Bu bağlamda hem devlet ve vatandaş hem de oluşturulacak politikaların faydası açısından aktif ve etkin bir sivil toplumun varlığı son derece önemlidir. Bu nedenle sivil toplumun politika oluşum süreçlerini artırmaya yönelik çerçeve ve prosedürler belirleyerek şeffaflığı sağlayacak mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir.

Avrupa Birliği üye devletler dışındaki diğer devletlerle olan ilişkilerini sivil toplum kuruluşları aracılığı ile yürütmektedir. Türkiye'nin Avrupa Birliği uyum sürecinde sivil toplum kuruluşlarının önemi daha da artmıştır. AB katılımcı demokrasilerin oluşturulması konusuna önem vermekte ve STK'ların bağlantısız, özgür ve özel ilgi alanları yönünde yorum ve kararlarını daha fazla önemsemektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin AB adaylık statüsü kazandığı 1999 ve müzakerelerin başladığı 2005 yılları STK'ların genişleme ve bütünleşme stratejilerinin belirleyici aktörü konumuna geldiği yıllar olmuştur (Karakuş, 2006, s. 2-3). Ancak madde bağımlılığıyla mücadele konusunda STK'lar ile devlet arasında koordinasyon ve iş birliği henüz hedeflenen noktaya ulaşamamıştır. Mevcut yöntemlerle sivil toplumun bu mücadelede herhangi bir başarı elde etmesi mümkün görülmemektedir. Bu sorunun üstesinden gelebilmek için sivil toplumun daha duyarlı, özverili ve daha radikal mücadele yöntemleri geliştirilmesi gerekmektedir (Atalay, 2020, s. 3).

Türkiye'de sivil toplum kuruluşlarının gelişimi açısından bazı önemli dönüm noktaları yaşanmıştır. Örneğin Habitat Konferansı'nın 1996 yılında Türkiye'de gerçekleşmesi sivil toplumun dünya çapındaki önemine dikkat çekmiş, Türkiye'deki birçok STK ve diğer paydaşlarının küresel sivil toplum hareketlerine katılmalarına sebep olmuştur. STK'lar gönüllülük ve halktan gelen bağışlarla toplumun acil ihtiyaçlarını karşılayarak, sosyal adalet, sürdürülebilir kalkınma gibi alanlarda gündemlerini genişleterek devletlerden daha etkin olduklarını ortaya koymuşlardır. Diğer bir önemli dönüm noktası AB üyelik süreci çerçevesinde Türkiye'nin 2001'de kabul ettiği Kopenhag Kriterleri'nin getirmiş olduğu reformlar olmuştur. Bu reformlarla medeni haklar ve sivil örgütlenme özgürlükleri üzerine 1980 yılında getirilen kısıtlamalar önemli ölçüde

kaldırılmış ve sivil toplum faaliyetleri için daha elverişli alanlar oluşmuştur. AB üyelik sürecinde STK'ların uluslararası konferans ve toplantılara katılma sayıları artış göstermiş olsa da aralarındaki iletişim ve iş birliği sınırlı kalmaktadır. Bu nedenle Türkiye'deki STK'lar kendilerini uluslararası mukabillerinden kopuk hissetmektedir (Bikmen, 2006, s. 14-16). Ayrıca Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele alanında çok sektörlü bir yaklaşım benimsenmiş olmasına rağmen sivil toplumun bir çözüm ortağı olarak görülmesinde bazı isteksizlikler görülmektedir. Devlet Denetleme Kurulunun 30 Ocak 2014 tarihinde yayınladığı inceleme raporunda, uyuşturucu ile mücadelenin kamu kurum ve kuruluşlarından oluşan resmi ulusal otoritelerince tekeli bir yaklaşım sergilemekte oldukları, özel sektör ve sivil toplumun çözüm ortağı olarak görülmesinde isteksiz davrandıkları belirtilmektedir. Bu ifadelerle göre son yıllarda Türkiye'de AB'nin aksine çok sektörlü politika belgesi hazırlama sürecinin ulusal aktörleri, yalnızca kamu kurum ve kuruluşlarından oluşan resmi aktörle sınırlı kalmakta; yerel yönetimler, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşları kapsam dışında bırakılması anlamına gelmektedir (Azak, 2014, s. 229).

### **Düşünce Kuruluşları (Think-Tanks)**

Düşünce kuruluşları temel olarak politika yapım sürecini desteklemek ve etkilemek amacıyla fikir ve uzmanlık üreten, kâr ve çıkar amacı gütmeyen bağımsız kuruluşlardır. Günümüzde politika yapım ve analiz süreçlerinde kurumsal bilginin yanı sıra pratik bilgi ve öneri ihtiyaçları da artmıştır. Düşünce kuruluşları devletlerin karar alma süreçlerinde doğru politikalar izlenmesini sağlamak ve etkinliği artırmak amacı ile söylemsel bir algı oluşturarak politika oluşum sürecinde ağırlıklarını hissettirmektedirler.

Düşünce kuruluşlarının ilk olarak ne zaman ve hangi dönemde ortaya çıktıkları tam olarak belirlemek oldukça zordur fakat "Think Tank" ifadesi Brookings Institution tarafından ilk kez 1927 yılında kullanılmıştır. 1950'li yıllardan sonra daha da popüler hale gelen think tank'lerin (EGİAD, 2019, s. 11). 20. yüzyılın son çeyreğinde yaygınlaşan bir fenomen olduğundan bahsetmek mümkündür. Düşünce kuruluşları kamu politikalarının oluşturulmasında bilgi ve analize dayalı kararların alınmasını sağlamak amacıyla akademi ile karar alıcı kurumlar arasında köprü oluşturan hükümet dışı organizasyonlar ve sivil toplum ile bağlantılı devlet dışı aktörlerdir. Bu doğrultuda düşünce kuruluşları fikir üreten; ancak araştırma enstitüsü, üniversite, çıkar grubu ya da lobi değildir. Düşünce

kuruluşları fikir üretimi ve pazarlaması yapan “küresel fikir endüstrisi, fikir fabrikası” olarak hareket eden entelektüel girişimcilerdir. ABD’de düşünce kuruluşlarının seçimlerde adaylara herhangi bir yardım yapmaları ve lobicilik faaliyetleri yasaklanmıştır (Babur, 2021, s. 3-4). ABD’de yaklaşık 800 think tank kuruluşu bulunmakla beraber günümüzde tüm dünyadaki think tank’ların sayısı hızla artmaktadır. 2012 yılından sonra en güncel verilere göre Avrupa Birliği’nde 1485, Çin’de 425, Hindistan’da 292, İngiltere’de 286, Almanya’da 194, Fransa’da 176 think tank kuruluşu bulunduğu görülmektedir (EGİAD, 2019, s. 11,12). 20. Yüzyılın sonlarından günümüze kadarki sürece bakıldığında, düşünce kuruluşlarının hem uluslararası ilişkiler hem de devletlerin ulusal politikalarını şekillendirme süreçlerinde etkili oldukları gözlemlenmektedir.

Türkiye’deki düşünce kuruluşlarının temeli 1969 yılında “Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi” ve 1974 yılında kurulan “Dış Politika Enstitüsü” ile atılmıştır. 90’lı yıllardan sonra değişen dünya şartları bu kuruluşların önemini ve sayısını artırmıştır. Özellikle 2000’li yıllardan sonra Türkiye’nin AB üyeliği çalışmaları düşünce kuruluşlarının varlığı ve etkisini artırmıştır. 100 civarında düşünce kuruluşu bulunmasına rağmen bu sayının fiiliyatta o kadar olmadığı görülmektedir (EGİAD, 2019, s. 14). Türkiye’deki düşünce kuruluşlarının 23’ünün isminde gösterge olarak “strateji” ve “stratejik araştırma” kelimesi geçmektedir. Türkiye’deki araştırmacı ve temsilci düşünce kuruluşları yaklaşımlarının büyük bir kısmının geleceği şekillendirme doğrultusunda yaptığı çalışmalarının kendi ideolojik ve düşünsel eğilimleri çerçevesindeki hedeflere yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Türkiye’de bağlı ve bağımsız düşünce kuruluşlarının 2000’li yıllardan itibaren geçmişe oranla çoğunlukla “muhafazakâr” eğilimli oldukları gözlemlenmektedir (Babur, 2021, s. 13).

### **Medya ve İletişim Araçları**

Medya kavramı hem bir aracı, vasıta olma durumunu ifade etmek için hem de kitle iletişim araçlarını ifade etmek için kullanılabilir. Teknolojik gelişmelere müteakiben günümüzde medya iletişim araçlarının çeşidi ve sayısı giderek artmaktadır. Bu açıdan bakıldığında medyanın ve sosyal iletişim araçlarının toplumlar üzerinde küçümsenmeyecek bir etkisinin olduğu rahatlıkla söylenebilir. Medya ve iletişim araçları toplumların bilinçlendirilmesinde, yönlendirilmesinde, kısıktırılmasında ya da

sakinleştirilmesinde önemli başat roller üstlenirler. Medyada özellikle televizyon yayınlardaki içerikler özenç yaratarak toplumda model alınabilir (Kocadaş, 2018, s. 3-5). Özellikle 1990'lı yıllardan sonra geleneksel medyanın dönüşüme uğramasıyla birlikte Youtube, Twitter, Facebook gibi dijital sosyal medya araçları sahip oldukları güçlü enformasyon ağları ile bireyler üzerinden tek tek, hızlı ve geniş bir nüfuz alanına erişebilmektedirler.

Kamu politikası oluşumu ve gelişimi süreçlerinde, hükümetlerin politikalarının topluma ulaştırılmasında ve halkın taleplerinin iktidarlara iletilmesinde önemli bir yere sahip olan medya kimi yazarlara göre yasama, yürütme ve yargı erklerinden sonra dördüncü bir kuvvet olarak kabul edilmektedir. Ayrıca güçsüz ve zayıf sivil toplum ve baskı grupları medya sayesinde seslerini duyurabilir ve bir konu ya da sorun hakkında daha fazla dikkat çekebilir, siyasi oluşumlar ve iktidarlar üzerinde baskı kurarak etki yaratabilirler. Son yıllarda medya araçlarının yaygınlık kazanması ile bireyler, toplum ve siyasetçiler arasında yeni bir iletişim kanalı açılmaktadır. Bu noktada bireylerin siyasal ve politik kararlara katılımları açısından medya ciddi bir araç halini almaktadır. Siyasi partiler politikalarına destek almak, kendi düşüncelerini halka aktarmak amacıyla sosyal medyayı kullanarak bireylerin kamu politikaları hakkındaki düşüncelerini doğrudan öğrenebilmektedirler (Mülazımoğlu, 2018, s. 39).

Medyanın görevi toplumsal değeri olan önemli konularda bilgi, bilinç seviyesini artırmak, farkındalık ve duyarlılık seviyesini yükseltmek olmalıdır. Medya toplumsal sorunların ve gündelik haberlerin odağı değil toplumsal sorunların çözümüne yönelik bir aktör olmalıdır. Ancak medyanın kısıtlı bütçelerle çalışma, sadece haber niteliği taşıyan olaylara yönelme, reyting ve tiraj sağlama gibi maddi ve ticari kaygılarla hareket ediyor olması toplumsal konulardaki duyarlılık ve sorumluluk gibi tutumlardan uzaklaşmasına neden olmaktadır. Özellikle bağımlılık konularında medyanın üzerine önemli görevler düşmektedir. Bu bağlamda medyanın sadece dışardan denetim ile değil, kendi iç disiplinleriyle “toplumsal sorumluluk ve duyarlılık” ilkesiyle hareket etmesi son derece önemlidir (Kocadaş, 2018, s. 4). Medyanın bağımlılık ile ilgili konuları ele alış biçimi son derece önemlidir. Medya bağımlılıkla ilgili toplumsal gerçekleri ve bireylerin maruz kaldıkları olumsuz tutum ve davranışları yansıtmaktan ziyade, daha inşa edici tutumlar sergilemelidir. Medya bağımlılık konusunda topluma güvenilir, doğru ve bilimsel

bilginin ulaştırılmasında en hızlı ve en etkili araçtır. Medya bu özelliği nedeniyle bağımlılıktan etkilenen dezavantajlı bireylere yönelik olumsuz algıların değiştirilmesinde de önemli bir role sahiptir.

### 1.3.3. Uluslararası Aktörler

#### Avrupa Birliği (AB)

AB uluslar üstü bir kurum olarak genişleme sürecinde, aday ülkelerin yerine getirilmesini şart koştuğu kendine özgü katılım süreci kriterleri ortaya koymaktadır. AB'nin Madrid ve Kopenhag üyelik koşulları, aday ülkelerin sosyal, ekonomik, siyasi ve idari yapılarına ilişkin geniş ve kapsamlı mevzuat reformlarını öngörerek koşulluluk ilkesine bağlar. Bu koşulluluk esas itibariyle AB'nin genişleme sürecinde aday ülkelerin kontrollü dönüşümünü sağlayarak, genişlemenin AB bütünleşme sürecine verebileceği zararların önlenmesini amaçlar. Bu bağlamda AB normları, katılım sürecinin temel itici gücü olarak aday ülkeler tarafından gönüllü ya da gönülsüz olarak yerine getirilmek zorundadır. Koşulluluk ilkeleri ve aşamaları AB Anlaşmasının 49. Maddesinde belirlenmiştir. AB'ye katılım müzakerelerinin başlatılabilmesi için ilk önce Kopenhag siyasi kriterlerinin, tam üyelik için ise AB müktesebatının ve Kopenhag kriterlerinin tamamının yerine getirilmesi gerekmektedir. AB müktesebatı sürekli gelişen yenilikleri takip ederek birçok konuda güncellenerek evrimleşmeye devam etmektedir.

Günümüzde Türkiye AB ilişkileri süreci 1964 yılında imzalanan Ortaklık Anlaşması ve 1995 Gümrük Birliği anlaşmasına dayanan yaklaşık 50 yıllı aşan bir süredir devam etmektedir (Avrupa Komisyonu, 2019, s. 3). 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki'de düzenlenen AB Zirvesinde Türkiye'ye diğer aday ülkelerle eşit şartlarda aday ülke olma statüsü verilmiştir. 3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye Lüksemburg'da yapılan Konferans ile AB müzakerelerine başlamış ve bu doğrultuda Türkiye için 35 fasıldan oluşan "Müzakere Çerçeve Belgesi" Konsey tarafından onaylanarak kabul edilmiştir. Müzakere belgesi AB uyum sürecine ilişkin ilkeler, usuller ve müzakere fasıllarından oluşan en temel belgedir. Katılım müzakerelerinde bugüne kadar 35 fasıldan yalnızca 14 fasıl müzakereye açılmış, diğer 21 fasıldan 17'si bazı aday ülke ve AB Konseyi'nin siyasi nitelikli engelleri ile bloke edilmiştir (Çelik, 2019, s. 491,492). Uyuşturucu alanında AB

Türkiye iş birlikleri 24. Fasıll bünyesinde yer alan Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlığı altında düzenlenmektedir. 24. fasılda terörizmin finansmanı, sınır aşan örgütlü suçlar, insan ticareti, sanal ortamda işlenen suçlar, göçmen kaçakçılığı, uyuşturucu madde ticareti, suçtan kaynaklanan mal varlığı değerlerinin aklanması konularında iş birliğinin geliştirilmesi amaçlanmaktadır (T.C.Dışişleri Bakanlığı- AB Başkanlığı, 2021, s. 204). Bu maksatla aday ülkelere üyelik için gerekli idari ve yasal reformları gerçekleştirebilmeleri amacı ile IPA kapsamında katılım öncesi mali yardım yapılmaktadır.

Aday ülkelerin AB'ye üye olma yolundaki ihtiyaç önceliklerine yönelik hazırlanan projeler AB fonları ile desteklenerek, müktesebata uyum için gerekli olan idari ve teknik kapasitenin oluşturulması hedeflenmektedir. Türkiye 2002 yılından itibaren 23. Fasıll (Yargı ve Temel Haklar) ve 24.fasıll (Adalet, Özgürlük ve Güvenlik) alanlarında AB kaynaklı fonlardan faydalanmaktadır. Türkiye bu doğrultuda öncelik sırasına göre başta 1- "Göç ve İltica", 2- "Entegre Sınır Yönetimi" ve 3- "Organize Suçlarla Mücadele" olmak üzere 3 temel alana yönelik fon kullanabilmektedir. 2014-2020 yılları arasında söz konusu bu alanlarda programlanmış (Doğu, Batı sınırlarında gözetleme sistemlerinin güçlendirilmesi ve kapasitesinin artırılması gb.) toplam 31 proje için yaklaşık 326 milyon Avro tutarında AB fonlarından faydalanılmıştır. Fonların yararlanıcı kurumları ise Kara Kuvvetleri Komutanlığı ve İller İdaresi Genel Müdürlüğü'dür (T.C İçişleri Bakanlığı- AB ve Dışilişkiler Daire Başkanlığı, 2021, s. 1,3,4).

Türkiye AB mevzuatını iç hukukuna aktararak adli ve idari kapasitesini ve bu alandaki altyapı yatırımlarına imkân sağlayacak mali kapasitesini güçlendirmeye çalışmaktadır. Bu doğrultuda AB müktesebatının iç hukuka aktarılması aşamalarında yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplumun devlet kurumlarıyla iş birliği ve koordinasyon içinde çalışmaya özen gösteren bir tutum izlemesi gerekmektedir. Ayrıca iç hukuka aktarım ve etkili uygulama konularında da müzakere süreçlerine geniş ve kapsayıcı bir katılımın sağlanması gerekmektedir (TBMM, 2011, s. 59).

1985 yılında imzalanan Schengen Anlaşması'nın AB üyesi devlet vatandaşlarına sağlamış olduğu kolaylıklar ve dolaşım özgürlükleri aynı zamanda suçluları da daha özgür hareket etmesini sağlamıştır. Bu özgürlüklerin sağladığı olumsuz yönlerle yasal çerçevede etkin bir mücadele yapısının oluşturulması amacı ile 1992 yılında Maastricht

Sözleşmesi çerçevesinde EUROPOL kurulmuştur. Daha önce TREVI Grubu ve Avrupa Uyuşturucu Ünitesi'nin üstlendiği uyuşturucu ve kaçakçılık ile mücadele görevi EUROPOL'e devredilmiştir. Bu bağlamda EUROPOL'ün hiyerarşik yapısı diğer uluslararası polis teşkilatlarından farklı olarak, aşağıdan yukarıya profesyonel polisler tarafından değil AB'nin adli ve siyasi birimlerinin almış oldukları kararlar ile oluşturulmuştur (Çelik, 2019, s. 482,483).

AB madde bağımlılığı alanında Üye Devletlerin yaptığı çalışmalarını desteklemekte ve çalışmalarını tamamlamaktadır. 2009-2012 Avrupa Birliği Uyuşturucu Eylem Planı belgesinde uyuşturucu maddelerin arzın azaltılması, talebin azaltılması, konuyla ilgili uluslararası iş birliğinin güçlendirilmesi, sorunun daha iyi anlaşılması ve Avrupa vatandaşlarının uyuşturucu ile mücadelede harekete geçmesinin sağlanması olmak üzere 5 öncelik alanı belirlemiştir. Bu bağlamda AB üye devletlerin uyuşturucu kullanımına bağlı sağlık zararlarının azaltılmasına yönelik faaliyetleri teşvik etmektedir. Başta Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, Birleşmiş Milletler, Dünya Sağlık Örgütü gibi kuruluşlar, bağımlılıkla ilgili alanlarda çalışmalar yaparak, üye olsun olmasın bütün ülkeleri bağlayıcı kurallar içeren uluslararası sözleşmeler, protokoller, direktifler, politika paketleri, strateji ve eylem planları hazırlamışlardır (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 80,279).

2005 yılından itibaren Türk mevzuatının AB müktesebatına uyum çalışmaları ile bu uyumu sağlayacak iç düzenleme uygulamaları hız kazanmıştır. AB üyeliğine hazırlanmak ve bu doğrultudaki çalışmalar çerçevesinde kamu kurum ve kuruluşlarının uyum ve koordinasyonunu, yönetim ve yönlendirilmesini sağlamak üzere 4 Temmuz 2000 tarihinde 4587 sayılı Kanun ile Başbakanlığa bağlı olarak "Avrupa Birliği Genel Sekreterliği" kurulmuştur. ABGS erken aşamada koordinasyon ve AB "Mevzuat Hazırlama usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe" azami derecede uyum sağlanması amacıyla AB Komisyonu ile düzenli olarak temasta bulunmaktadır. Türkiye'de TBMM'nin kanun yapım sürecinde ABGS önemli bir yere ve etkiye sahiptir. (TBMM, 2011, s. 60,63). Ayrıca TBMM'nin AB katılım sürecinde çıkarılacak ya da değiştirilecek kanun hükmündeki düzenlemelerin yasama faaliyetlerinde AB Uyum Komisyonu'nun da spesifik olarak etki bulunmaktadır. TBMM'nin AB mevzuatına uygunluğunu incelemek

üzere 4847 sayılı Kanun ile kurulan AB Komisyonu AB'deki yeni gelişmeleri izleyerek, müzakere etmek üzere TBMM'yi bilgilendirmektedir.

### **Birleşmiş Milletler (BM)**

Birinci Dünya Savaşı'nın bitmesiyle büyük devletler uluslararası barışı sağlamak ve korumak amacıyla Şubat 1919'da Milletler Cemiyeti'ni kurmuşlardır. Milletler Cemiyeti dünyanın hegoman güçleri tarafından kendi menfaatleri doğrultusunda kullanılmış ve diğer devletlere söz hakkı tanımamaya başlamıştır. Milletler Cemiyeti dünyanın birçok yerinde meydana gelen barış ihlallerine etkili müdahalelerde bulunamamış ve kendinden beklenen neticeleri verememiştir. II. Dünya Savaşı'nın patlak vermesiyle dünyanın pek çok yerinde büyük bir yıkım, açlık ve korku hâkim olmuş, Milletler Cemiyeti kuruluş amaçlarını yerine getirememiş, II. Dünya Savaşı'nın çıkmasına önyak olan Almanya'nın Polonya'ya saldırısı ve işgalini engelleyememiştir. Böylece Milletler Cemiyeti'nin başarısızlıklarından alınan derslerle ABD Başkanı Roosevelt ve İngiltere Başbakanı Churchill'in 14 Ağustos 1941 tarihinde ortaklaşa yayınladıkları, 8 maddeden oluşan Atlantik Bildirgesi BM'nin kurulmasına öncülük etmiştir. BM şartlarına göre: mihver devletler (Almanya, Japonya, İtalya, Romanya, Macaristan, Bulgaristan, Finlandiya, Sırbistan, Çin, Hindistan, Yugoslavya, Irak, Tayland, Burma) silahsızlanacak; savaştan sonra toprak kazanılmayacak, temel hammaddelerden eşit şekilde faydalanacak; insanlar açlık ve korkudan kurtarılacak, uluslar kendi geleceğini kendi tayin edecek, uluslararası iş birliği geliştirilecek ve açık denizlerdeki ticaret serbest olacak. Böylece Milletler Cemiyeti'nde olduğu gibi mevcut durum korunmuş olacak ancak statükocu devletlerin tek başına hammaddelere hükmetme durumu ortadan kaldırılarak, ekonomik ve ticari kaynaklardan her devletin eşit şekilde yararlanması sağlanacaktır. 25. Haziran 1945 tarihinde, 19 bölüm ve 111 maddeden oluşan Birleşmiş Milletler Şartı'nın amaç ve prensiplerinin; katılan devletler tarafından oybirliği ile kabul edilmesiyle BM'nin kuruluş adımı atılmıştır. Buna göre; dünya barışına yönelik tehditlerin engellenmesi ve bunun için gerekli önlemlerin alınması, barışın ihlali ve saldırı durumunun uluslararası hukuka uygunluğu gözetilerek bastırılması, bunu başarmak ve barışın devamlılığını sağlamak için uluslararası iş birliğinin yolunu açmak BM'nin temel amaçları, ilke ve prensipleri arasında sayılmaktadır (Altınar, 2014, s. 1,2,4).

Uyuşturucu ve psikoaktif maddelerin sınır aşan küresel bir sorun haline gelmesiyle BM, uluslararası 3 ayrı Sözleşme ile uyuşturucu kaçakçılığı ve ticaretini kontrol altına almaya çalışmaktadır. Ayrıca BM, uyuşturucu piyasasına sürülen yeni sentetik psikoaktif maddelerin tanımlanması ve yasaklı maddelerin listelenmesi görevinde Dünya Sağlık Örgütü'nü yetkilendirmiştir. Üye devletler afyon ve kenevir ekimi sadece ruhsat sahipleri tarafından yapılacak; ürünlerin ihraç, ithal ve ticaretinden sadece devletin belirlediği kurumlar yetkili olacaklardır. Üye devletler ya da üye olmayıp sözleşmeye taraf olan devletler kendi anayasa, hukuk ve idari sistemlerine göre ulusal çapta uyuşturucu ticareti ve kaçakçılığına karşı önleyici tedbirlerin koordinasyonunu sağlayacaklardır (Demirel, 2012, s. 5,8,9).

#### **1.4. KAMU POLİTİKASI OLUŞTURMADA POLİTİKA SÜREÇ MODELİ**

Kamu politikası, herhangi bir toplumsal problemi çözmek amacı ile kamu aktörleri tarafından alınan; kanunlara uygun tutarlı kararlar ve uygulanan eylemlerdir. Kamu politikaları sosyal değişimleri içeren, problemleri çözmeye yönelik teoriler ile ilgilidir. Kamu politikası analizi uygulamalı bir alan olarak başta kamu idaresi olmak üzere sosyoloji, siyaset bilimi, hukuk ve ekonomi gibi birçok bilgi kümesinden yararlanarak toplumsal sorunların tespit edilmesi ve çözümüne yönelik çok yönlü, araştırma, uygulama ve eylem odaklı bir alandır. Kamusal eylem döngüsü öncelikle problemin tanımlanmasıyla başlar. Buna bağlı olarak kamu aktörleri ve karar vericiler tarafından politikalar oluşturularak, programlar hazırlanır. Bu programları eyleme dönüştürmek ve uygulamak amacıyla stratejik amaçlar ortaya konur. Eyleme dönüştürülen stratejilerin gerçekleşip gerçekleşmediği, etki ve sonuçları, istenilen amaca ulaşıp ulaşılmadığı bazı göstergeler ışığında analiz edilmektedir. Bütün bu değerlendirmeler sadece nicel göstergelerin izlenmesi ile değil aynı zamanda nitel verilerin de dikkate alınmasıyla birlikte değerlendirilir (Usta, 2014, s. 10)

Süreç analiz modeli, kamu politikalarının işlem basamaklarının ve faaliyetlerinin tek tek tanımlanarak, ayrıntılı ve sıralı bir şekilde üretildiği birbirinden bağımsız eylemlerden meydana gelen en ideal tip uygulama modelidir. Süreç modeli, politikanın gelişmesinde ilk adım olan gündem oluşturma aşamasından başlayarak konu, sorun ya da problemin ele alınması, çözümün ortaya konması ve uygulanmasına kadar gerçekleşen

birçok aşama ile şekillenmektedir. Süreç modeli farklı konularda oluşturulan kamu politikaları hakkında uygun bir analiz çerçevesi çizerek, kamu politika ve programlarının hazırlık ve uygulamalarının temelini belirler. Süreç analiz yönteminde kamu politikalarının ilgili aşamalarında yasamanın, bürokratların, siyasi aktörlerin, seçmenler ve çıkar gruplarının fiil ve faaliyetleri ayrıntılı bir şekilde irdelenerek, birçok etmene bağlı olarak politika analizi gerçekleştirilir. Bu bağlamda politika süreç analiz modeli beş aşamadan oluşan başlıklar halinde açıklanmaktadır (Arslan & Gürses, 2019, s. 154).

### **Sorunun Ortaya Çıkması ve Kamu Politikaları İçin Gündemin Oluşması:**

Toplumda var olan sorunların çözümüne yönelik taleplerin seçilmesi ve belirlenmesi gündemin oluşması aşaması ile başlamaktadır. Bu sorunlar hakkındaki konular aniden ve birdenbire gündeme getirilmeleri doğru bir yaklaşım değildir, çünkü sorunlara dikkat çekilmesi ve bu konularda hükümetlerin bir şeyler yapmaları genellikle hükümete baskı uygulanması ile gerçekleşmektedir. Genellikle toplumun güvenliği ve sağlığı ile ilgili konular gündemde daha hızlı yer alabilmektedir. Bu konuda medya ve kitle iletişim araçlarının toplum üzerinde, bireylerin duygu, düşünce, kanaat, tutum ve davranışlarını etkileme, gündemi belirleme gibi bir işlevi bulunmaktadır. Kamuoyunda çeşitli sorunlarla ilgili algı oluşması ile meydana gelen toplumsal baskı politikacıların sorunları gündemine alma sonucunu vermektedir (Arslan & Gürses, 2019, s. 154,155). Özellikle uyuşturucu ile ilgili haberler yazılı ve sözlü dijital sosyal medya üzerinden geniş bir kitleye hızla yayılarak kamuoyunda gündem oluşturmaktadır.

### **Kamu Politikalarının Formüle Edilerek Şekillendirilmesi:**

Toplumda meydana gelen sorunların kamu otoritesince masaya getirilerek, farklı çözümler arasından alternatif politikaların tespit edilmesi ve nihai kararın uygulanmaya geçirilmesinden bir önceki aşamadır. Formüle edilme aşamasında, sorunların çözümüne yönelik hedefler, planlar, alternatif politikalar ve pozitif sonuçlar nelerdir soruları yer alır. Kamu politikalarının şekillendirilmesi aşamasında, alternatif politikaların toplum üzerindeki etkileri dikkate alınarak, süreçlerin değerlendirilmesi ve eğilimlerin düzenlenmesi için kriterler önerilir (Arslan & Akbulut, 2017, s. 155).

### **Politikaların Kanunlaşması:**

Kamu politikaların kanunlaşarak meşruiyet kazanması; farklı politika ve alternatiflerinin formüle edilerek uygun olan politikaların kamu politikası olarak kabul edilmesi ya da reddedilmesi yolu ile yasama organı tarafından karar verilir. Ancak bazı durumlarda gerek hükümetler gerekse muhalefet sessiz kalarak kamu politikası alternatiflerini formüle etmeyebilirler. Bu durum da bir kamu politikası olarak kabul edilmektedir ve kamu politikası hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettikleri her şey olarak tanımlanmaktadır. Kamu politikası oluşturmanın en zor aşaması kanun çıkarmadır. Kanunların çıkarılabilmesi ya Bakanlar kurulu tarafından tasarı önerileri ya da millet vekilleri tarafından önerilen kanun teklifleri ile mümkündür. Hazırlanan teklif ve tasarılar önce meclis başkanlığı komisyonlarınca incelenir ve onaylanmak üzere genel kurula gönderilir. Kabul edilen teklifle ve tasarılar Cumhurbaşkanına gönderilir. Cumhurbaşkanı kanunları onaylar ya da tekrar incelenmesi için meclise gönderebilir (Babahanoğlu & Örselli, 2016, s. 51,52).

### **Politikaların Uygulanması:**

Politika uygulamaları devletlerin belirli konularda yapmayı ya da yapmamayı tercih etme süreçlerinin çıktısı ve sonuçlarıdır. Politika uygulaması; politikaların oluşum sürecinde formüle edilen hedeflerin onaylanarak kanunlaşması akabinde hiçbir bürokratik engele takılmadan ve sapmadan etkin hale getirilen, hedefler ve çıktılar arasındaki anlamlı uyumdur. Politikaların doğru şekilde uygulanması, uygulama süreci aktörleri, ilgili departmanlar ve organizasyonlar arasındaki bağlar ve iletişime bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Bu süreçte her bir politika uygulayıcı aktörünün ve kamu görevlilerinin olumlu ya da olumsuz davranışının politika çıktıları üzerinde etki ettiği belirtilmektedir. Kamu politikalarının uygulama aşamalarında hazırlanan kanun metinlerinin anlaşılır olması ve uygulayıcıların mesleki becerileri bu sürece etki etmektedir (Kulaç & Çalhan, 2013, s. 212,213). Özetle politika uygulama süreçleri yasama, yürütme ve yargı makamlarının yapılmasını istediği ya da öngördüğü konularda eyleme geçme safhalarıdır.

### **Uygulanan Politikaların Değerlendirilmesi:**

Kamu politikalarının sonuçları hakkında bilgi edinmek politika analizinin en son aşaması ve en önemli aşamasıdır. Bu aşamada, sürecin başlangıcında hedeflenen amaçlara ne derece ve ne ölçüde yaklaşıldığının analiz edilerek eksik yönlerinin tespit tamamlanması ve düzeltilmesi sağlanmaktadır. Kamu politikalarının yeterli değerlendirmesi için politika hedeflerinin neler olduğunun tam olarak ortaya konulması ve uygulanan politikaların derinlemesine incelenerek değerlendirilebilmesi için belirli bir sürenin geçmesi gerekmektedir. Belirlenen süreç sonunda uygulanan politikaların öncesi ile mevcut durumunun karşılaştırılması ve bu politikaların kurumlara ve toplumlara olan etkileri hakkında bilgi sağlanmaktadır. Politika değerlendirmesinde uygulanan politikaların hedef dışı veya hedef gruplara ne şekilde etki ettiği ve gelecekteki koşulların olası etkileri ile kamu politikalarının dolaylı maliyetleri derinlemesine incelenmesi gereken noktalardır (Kulaç & Çalhan, 2013, s. 213). Türkiye’de uyusturucu politikaları değerlendirme süreci TUBİM tarafından analiz edilerek elde edilen çıktılar her yıl ulusal raporlar halinde EMCDDA ile paylaşılmaktadır.

### **1.5. KAMU POLİTİKASI TRANSFERİ**

Kamu politikaları bireysel sorunları değil bireylerin tümünü kapsayan toplumsal ve kamusal alanın tamamını ilgilendirir. Kamu politikaları ayrıca kurumsallık özelliği taşıyan diğer grup ve kişileri ilgilendiren konu ya da sorunlarla ilgili de olabilir. İçinde bulunduğumuz yüzyılın getirdiği hızlı değişim ve gelişmeler kamu politikaları ve kamu yönetimi alanlarını daha da karmaşık hale getirmiştir. Özellikle 1950 ve 1970’li yıllarda belirginleşmeye başlayan siyaset ve kamu yönetimi bilimi alanlarındaki karmaşık yapıların daha anlaşılır hale gelmesi için arayış içine giren bilim adamları, gelişmiş ülkelerin yönetim bilimlerini ve kamu politikası uygulamalarını incelemeye başlamışlardır. Demokratik ülkelerde, toplumların yakın ya da uzak çevrelerinde olan rahatsız edici birçok gelişme ve sorunun çözümü kamu politikaları ile mümkün olmaktadır.

Politika transferi literatüründe birçok farklı kavramla karşılaşılmaktadır ancak bu farklı kavramlardan “Ders çıkarma- Yayılma-Yakınsama” diğerlerine göre daha sık kullanılmaktadır. Ders çıkarma kavramı, özellikleri ve süreçleri açısından “Politika

transferi” kavramıyla benzeşmektedir. Politika yayılması bir başka ülkenin bazı politikalarına bakılarak, farklı yerlerde uygulamak amacı ile keşfedildiği yerlerden başka yerlere dağılması anlamına gelmektedir. Ders çıkarma kavramı ülkelerin acil çözüm bekleyen sorunlar karşısında politika yapıcılarının başka ülkelerin benzer konulardaki uygulamalarına bakarak cevap arama sürecini tanımlar. Ders çıkarmada transfer edilen program ve politikalar hiçbir değişikliğe uğramadan uygulanır. Politika transferi, karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kamu politikası alanlarına önemli katkılar sağlayarak söz konusu bu alanlarda meydana gelen farklılıklara ilişkin süreçlerin belirlenmesine imkân sunar. Politika transferleri “gönüllü” ya da “gönülsüz” transferler olarak ikiye ayrılmaktadır. Devletlerin bir başka devletten transfer edecekleri politika veya programları bilinçli ve rasyonel karar alma biçiminde kendi devletlerine aktarma şekillerine gönüllü transfer denilmektedir. Gönülsüz transfer ise bir başka devlet ya da uluslararası kuruluşların kendi politika veya programlarını diğer bir devlete zorlayıcı transfer ile benimsetmesi yönünde gerçekleşmektedir. (Yay, 2018, s. 53,55). IMF, AB, Dünya Bankası gibi uluslararası aktörlerin geliştirdiği politikalar, günün değişen şartlarına göre sürdürülebilir ve uzun dönemli güvenliğin sağlanmasını hedefler. Örneğin NATO 11 Eylül 2001 sonrası ortaya çıkan farklı güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak üzere güvenlik stratejileri anlayışını değiştirmiştir ve geliştirmiştir. Bu kapsamda ittifaklar yeni güvenlik ortamında olabilmek için, kendi güvenlik stratejilerini NATO’nun güvenlik anlayışına göre güncelleyerek buna uygun stratejiler belirlemek zorundadırlar. NATO, uyuşturucu kaçakçılığını uluslararası güvenliğe ve ittifakın güvenliğine yönelik doğrudan bir tehdit olarak tanımlamıştır. Böylece NATO sadece Avrupa- Atlantik bölgesinin güvenliğinde değil, dünyanın farklı bölgelerinden kaynaklanan tehditlere de müdahale edebileceği küresel sorumluluk rolünün altını çizmiştir. Türkiye 1952 yılından itibaren NATO’nun güvenlik çalışmaları konseptini ve yapısal değişikliklerini kabul ederek kendi güvenlik stratejilerine yansıtmıştır (Fulya Aksu Ereker, 2019, s. 1,2,6).

Politika transferini ortaya çıkaran “ne yapmalıyız”, “neden yapmalıyız” ve “nasıl yapmalıyız” sorularıdır. Devletler bu soruları gündeme getiren konular hakkında ihtiyaç duydukları konu ve alanlarda, diğer devletlerin politikalarından farklı derecede transfer edilebilmektedir (Yay, 2018, s. 56). Bunlar: “öykünme”, “esinlenme”, “kopyalama”, “taklit etme”, “sentez ve melezleştirme” olmak üzere aşağıda açıklanan şu beş şekilde ve

farklı derecede gerçekleştirilmektedir (Kutlu & Özdemiray, Politika Tranferinde Karar Verme Süreci, 2016, s. 89,90).

- **Esinlenme yöntemi** ile tranfer edilen politikalar orijinal politikalardan sadece ilham alınarak uygulanmaktadır. Transfer edilen politikalar transfer edildiği devletin politikalarıyla karşılaştırıldığında orijinali ile nispeten çok az benzerlik taşıdığı veya hiçbir benzerliğinin olmadığı ortaya çıkmaktadır.
- **Kopyalama yöntemi** ile tranfer edilecek politikaların özelliği, diğer bir ülkede uygulanan politikaların hiçbir değişikliğe uğratılmadan benimsenmesidir. Taklit, tranfer edilecek politikaların tek bir ülkeden ve tek bir model seçilerek, o modelin aynısının alınması yöntemidir. Bu transfer derecesi genellikle gelişmekte olan ülkelerin, politikalara aktif bir katılımında bulunmayı istedikleri şeklinde yorumlanmaktadır.
- **Öykünme yöntemi** ile bir devletten başka bir devlete tranfer edilecek politika programları tüm detayları ile kopyalanmadan bazı farklılıklar sergilenmesine izin verilecek şekilde uygulanır ancak genel ve kaba çizgiler korunur
- **Sentez ve melezleştirme yöntemi** ile birden çok ülkenin politika modellerinden taklitler yaparak yeni ve karma bir model oluşturulur. Bu yöntem ile yapılan transferler genellikle politika belirleyicilerin yeni yol ve yöntem arayışlarında farklı birçok ülkenin politikalarından esinlenmesi ile ortaya çıkmaktadır
- **Taklit etme yöntemi** bir ülkenin tek bir ülkeden ve tek bir modelden tranfer edilecek politikanın aynen alınmamasıdır. Bu derecede taklit eden ülkeler (gelişmekte olan ülkeler) için aktif bir katılımında buldukları mesajı verilmek istenmektedir.

Uluslararası kuruluşlar bilimsel alandaki gelişmeleri, değişiklikleri ve yeni uygulamaları, spesifik yeni hedefleri takip ederek bu gelişmeleri uygulamada kullanmaktadırlar. Ancak bu yöntemlerden sadece birini seçmek ve tam olarak uygulamak mümkün olabileceği gibi uygulanmak istenen politikaların bazı boyutları farklı yöntemler kullanılarak farklı kombinasyonların birleştirilmesiyle üretilebilmektedir. Bu durumda orijinaline yakın yeni politikaların üretilmesi de mümkündür. Bu bağlamda AB uyuşturucu politikaları ve EMCDDA politikalarının Türkiye'ye transferi ve transfer ve uygulama derecesinden aşağıda bahsedilecektir.

Dolayısıyla uluslararası kuruluşların bilişsel etki düzeyleri sürekli yükselmektedir ve yayılmaktadır. Örneğin BM'ye bağlı olarak çalışan UNODC uyuşturucu ve buna bağlı suçlarla mücadele konularında üye devletler tarafından aktif olarak kullanılan bir politika, eylem ve bilgi merkezi olarak kabul edilmektedir (Gürer, Akgül, & Tosun, 2016, s. 34). BM Sözleşmeleri üye devletlerin uyuşturucu ile mücadele konularında Eylem Planı ve Siyasi Bildirge uygulamalarında kaydettikleri ilerlemelere ve karşılaştıkları engellere dair bilimsel, tarafsız, şeffaf ve dengeli bir uluslararası değerlendirmenin yapılabilmesi için veri toplama kapasitesinin artırılması ve iyileştirilmesine yönelik gayretlerini artırmaya çağırılmaktadır. BM uyuşturucuyla mücadele stratejilerinin değerlendirilmesi amacı ile uyuşturucu bilgi ağlarının daha yüksek düzeyde güçlendirilmesi ve geliştirilmesine de ayrıca destek sağlamaktadır (EMCDDA, 2010, s. 16). Türkiye BM'nin uyuşturucu ile mücadeleye dair tüm sözleşmelerine taraftır. Bu sözleşmelerin içerik ve kapsamından 2. Bölümde ayrıca bahsedilecektir.

## **1.6. STRATEJİK PLANLAMA TANIMI VE ÖZELLİKLERİ**

Yönetim devletlerin veya örgütlerin düzenli olarak gerçekleştirdikleri sistemli ve uyumlu faaliyetlerden oluşan bir olgudur. Yönetim faaliyetleri esas olarak belirli bir amaç ya da amaçların gerçekleştirilmesine yönelik eylemler arasındaki bütünlüğü, iş birliği ve koordinasyonu sağlamayı amaçlar. Yönetimde başkalarını etkileyen kişi ve etkilenen diğer kişilerin amaçları ve görevleri çeşitli idari, yasal düzenlemeler, plan ve programlarla somutlaşır. Bazı durumlarda belirlenen amaçlara ulaşma yönünde gerçekleştirilen faaliyet, iş ve eylemler amaç ya da amaçlara tam uyumlu olmayabilir. Bu nedenle yönetimdeki amaç ve yön unsurunun vurgulanması ve daha etkili hale getirilmesi için 1980'li yıllardan itibaren "misyon" ve "vizyon" kavramları geliştirilmiştir. 1970 yılından sonra giderek büyüyen ve artan rekabet ortamıyla daha da karmaşık hale gelen örgütler, karşılaştıkları yönetim sorunlarını çözebilmek için 'stratejik yönetim' anlayışını benimsemeye başlamışlardır (Eryılmaz, 2020, s. 7-8). Stratejik planlama bir taraftan kamu idarelerinin mali yönetimine etkinlik sağlarken diğer taraftan kurumsal kimlik ve kültürünün güçlenerek gelişmesine destek olur. Stratejik planlama kamu idarelerinin politika geliştirme, planlı ve programlı hizmet sunumu, belirledikleri politikaları somut

iş programları ile bütçelere dayandırma ve uygulamalarını daha etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmeye yönelik temel bir araç olarak kullanılmaktadır.

Stratejik planlama uzun vadeli bir yaklaşım olarak günü kurtarmaya yönelik değildir. Stratejik planlamanın temelini hesap verme sorumluluğu oluşturur. Bu nedenle etkin izleme ve değerlendirmenin yapılabilmesi ancak istatistiklerin ve uygun verilerin temin edilebilmesiyle mümkündür. Hedeflerin izlenip değerlendirilmesi ihtiyaç duyulan verilerin türleri, bunların nasıl temin edileceği, verilerin toplanamaması halinde bu kısıtların neler olduğunun mutlaka bilinmesi ve incelenmesi gerekmektedir. Amaçlara uygun doğru ve tutarlı verilerin sağlanması, oluşturulan stratejik planın sonuç ve başarısının ölçme ve değerlendirmesi için olmazsa olmaz bir ön koşuldur (DPT, 2006, s. 7-46). Strateji belirleme çalışmalarının planlanmasında kurumlar arasında etkili, doğru, ortak bir dilin kullanılması ve gerektiğinde kamuoyu yoklamalarının yapılarak, medya organları ile koordineli çalışmaların gerçekleştirilmesi, belirlenen hedeflere ulaşma bağlamında başarıyı artırmaktadır (T.C. Sağlık Bakanlığı , 2019, s. 30).

Stratejik yönetimin bir unsuru olan stratejik planlama özel sektör kaynaklı bir olgudur. Kamu sektöründeki stratejik planlama bilinci özel sektör kesiminden çok daha sonra 1980’li yılların başlarında yerleşmeye başlamıştır. Stratejik yönetim geleceğe yönelik değişimler ayak uydurmak için fırsatların ve zamanın iyi kullanılarak çevreden gelen olumsuz etkilere karşı en doğru mücadeleyi vermenin adıdır diyebiliriz. Doğru bir stratejik yönetim “planlama; uygulama, izleme ve değerlendirme” süreçlerini içeren üç aşamadan oluşmaktadır. Stratejik yönetim anlayışında uygulanacak siyasaların ve ulaşılmak istenilen hedeflerin doğru seçilmesi önemlidir. Bu nedenle örgütün güçlü ve zayıf yönlerinin, örgüte içten ve dıştan gelebilecek çevresel etkilerin, tehlikeler, tehdit ve fırsatların belirlenmesi için çeşitli analizler yapılmaktadır. Bu bağlamda stratejik yönetimin yaklaşımında şu altı temel özellikten bahsedilmektedir (Eryılmaz, 2020, s. 8).

- Genellikle vizyon olarak tanımladığımız gelecekte ulaşılmak istene amacın ne olduğunun belirlenmesi. Vizyon girdilere değil, kamu hizmetinden elde edilecek sonuçlara odaklıdır.
- Stratejik planın hazırlanması gerçekleştirilmesi için yeterli değildir. Belirlenen vizyonun gerçekleştirilebilmesi için belirli bir zaman planlamasının yapılması

gereklidir. Asıl olan belge değil, planın sahiplenilmesi ve stratejik planlama sürecidir.

- Örgütün içinde bulunduğu ortam ve çevrenin günümüzdeki durumu ile geleceği göz önüne alınarak nesnel verilerle analiz edilmesi.
- Örgütün özellikle mevcut “idari, mali, fiziki, beşerî vb.” kapasitesini gösteren durumunun incelenerek değerlendirilmesi.
- İstenilen ya da arzu edilen amaçları elde edebilmek için farklı alternatif ve fırsatların dikkate alınarak stratejilerin oluşturulması.
- Belirlenen bütün amaç ve stratejiler etrafında bütünsel iletişim içinde örgütsel bir çabanın benimsenmesi.

1980’li yıllarda geleneksel kamu yönetiminin yerini YKİ işletmeciliği anlayışı almış, pek çok ülkede özel sektör yönetim ve tekniği uygulamaları kamuda da kullanmaya başlamıştır. Son 40 yılda kamu sektöründe, özel sektörde yoğun olarak kullanılan toplam kalite yönetimi, performans yönetimi, stratejik yönetim, kıyaslama, süreç yönetimi, değişim mühendisliği yöntemler uygulanmaktadır Kamu sektöründe stratejik iletişim yönetim ve tekniğini “Ulusal Performans Değerlendirmesi” adı altında uygulayan ilk ülke ABD’dir. Bu bağlamda ABD 1993 yılında kamu kurumlarında stratejik planlama uygulamalarını kanunlaştırarak zorunlu hale getirmiştir. Kanuna göre kamu kurumları en az 6 yılı kapsayacak şekilde geniş kapsamlı misyon bildirimini, yıllık performans planlarında yer alan kriterler ve bunlar arasındaki bağlantılar, hedefler ve genel amaçları etkileyebilecek iç ve dış faktörler, performans değerlendirme çizelgeleri hazırlamak zorundadırlar. Ayrıca 6 yılı kapsayacak şekilde düzenlenen stratejik planlar 3 yılda bir güncellenerek revize edilmektedir. Yeni Zelanda 1980 yılında stratejik planlamayı kamu yönetiminde uygulamaya başlayan bir diğer ülkedir. Yeni Zelanda 1993 yılında “2010’a Giden Yol” belgesi ile stratejik yönetim uygulamalarında, koordinasyonun sağlanması, kurumlar arası iletişim, politik kararlılık ve kamuoyu desteği ile oldukça verimlilik sağlayabilmiştir (Songür, 2011, s. 203-206). Stratejik yönetim uygulamalarının pek çok ülkede kamu yönetimi reformları kapsamında kamu kurum, kuruluşları ve özel sektör için başarı açısından önemli bir araç haline geldiği söylenebilir.

### 1.6.1. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama Uygulamaları

Stratejik yönetimin en önemli unsuru olan stratejik planlama Türkiye’de ilk kez 01/01/2003 tarihinde 5018 sayılı kanun ile gündeme gelmiş, 01/01/2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanunda stratejik plan *“kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan”* şeklinde tanımlanmaktadır. Ayrıca 5018 sayılı kanun yanı sıra 5216 sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunu ile nüfusu 50.000’in üzerinde olan belediyelerin ve 5393 sayılı kanun ile de bütün belediyelerin stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. İl genel meclisi ve il encümeninin stratejik plan hazırlama, inceleme ve karara bağlama yetkisi ise 5302 sayılı kanunla belirlenmiştir. Yine bu kanuna göre vali il özel idaresini, il encümeninin hazırladığı stratejik plana uygun olarak yönetmekle yükümlüdür. Belediye başkanları mahalli idareler genel seçiminden itibaren ilk altı ay içinde beş yıllık dönemi kapsayan kalkınma planı, stratejik plan ve yıllık performans esaslı bütçe programı hazırlamak zorundadırlar. Stratejik planlar sivil toplum kuruluşları, eğer varsa üniversiteler ve meslek odalarının görüşleri alınarak hazırlanıp, belediye meclisinin onayından geçtikten sonra yürürlüğe girmektedir (DPT, 2006, s. 1,2).

Türkiye’de kamu sektöründe stratejik plan uygulamasının başlama nedenleri arasında: orta ve uzun vadeli somut hedeflere dayalı yönetim anlayışının geliştirilerek, kurumların politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi, performansın artırılması ve sonuçlara odaklanması, kaynakların stratejik önemine göre dağıtılması ve kaynaklardan ne şekilde tasarruf edildiğinin izlenerek hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi, şeffaflığın hayata geçirilmesi ve kamu politikası oluşumuna katılımın artırılması gibi gerekçeler sayılmaktadır (Songür, 2011, s. 209).

Türkiye’de mevzuat çalışmalarına ilişkin işlemler 2005 yılına kadar; 10.12. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” gereğince İçişleri Bakanlığı’nın mevzuat iş ve işlemleri “Araştırma, Planlama Koordinasyon Kurulu Başkanlığı” tarafından yürütülmüştür. Ancak 29 Aralık 2005 tarihinde 5436 sayılı kanun kararlarının Bakan onayı ile yürürlüğe girmesiyle birlikte mevzuat çalışmalarına ilişkin işlemler İçişleri Bakanlığı bünyesine bağlı olarak görev yapan “Strateji Geliştirme Bakanlığına verilmiştir”. Mevzuat hazırlama süreçlerinin büyük bir bölümünü karmaşık

ve uzun süren kanun yapım süreci oluşturmaktadır. Kanun taslaklarının hazırlanma süreçlerinde birliğin sağlanabilmesi amacı ile Bakanlar Kurulu kararıyla çıkarılan “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” uygulanmaktadır (TBMM, 2011, s. 30,31). 5018 sayılı kanunla stratejik plan hazırlama sorumluluğu alan kamu idarelerinin planlama süreciyle ilgili takvim ve stratejik planların kalkınma programlarıyla ilişkilendirilmesi usul ve esasların belirlenmesi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na (DPTM) verilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı; kamu kurum ve idarelerinin hazırlamakla yükümlü oldukları stratejik planların kalkınma ve bütçe programlarıyla ilişkilerine yönelik usul ve esasların belirlenmesiyle yetkilendirilmiştir. Kamu idarelerinin strateji planlarının performans göstergelerine uygunluğu ve bütçelemeye ilgili diğer hususlar “Maliye Bakanlığı” Tarafından belirlenmektedir (Songür, 2011, s. 209-210). Bu çerçevede hazırlanan usul ve esaslar 26/05/2006 tarihli resmî gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ayrıca DPTM stratejik planlama hakkında kamu idaresine yol göstermek amacı ile bir kılavuz hazırlamıştır (DPT, 2006, s. 3). DPT 2011 yılında kapatılarak Kalkınma Bankalılığı adı altında yeniden organize edilmiştir. 2018 yılında “Maliye Bakanlığı” ve “Kalkınma Bakanlığı’nın” Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlükleri Cumhurbaşkanlığı bünyesinde birleştirilerek “Strateji ve Bütçe Bakanlığı” oluşturulmuştur.

Kamu Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu’nda yapılan değişikliklerin amacı kalkınma plan ve programlarında yer alan hedef ve politikalar doğrultusunda, kamu kaynaklarının verimli, etkili ve ekonomik şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını; kamu mali yönetiminin işleyiş ve yapısını; kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanması ve tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasını; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verilebilirliği ile mali saydamlığını sağlayacak ve mali kontrollerini düzenlemektir. Ayrıca strateji ve kalkınma planları, Türkiye’nin bölgesel dinamikleri ve küreselleşme sürecinin belirsizlikleri göz önünde alındığında hem bölgesel güç birliği hem de kamu kurum ve kuruluşlarının gerekli bütünlük ve uyumunu, hedef ve önceliklerine ulaşmak için yol gösterici bir araçtır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 1,2). Bu doğrultuda DPT’nin hazırlamış olduğu 10. Kalkınma Planında terör, örgütlü suçlar, uyuşturucu ticareti ve kaçakçılığı ile mücadelede dünyadaki bilişim teknolojilerindeki gelişme ve ilerlemelere bağlı olarak önemli gelişmeler sağlanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 35,36).

Uluslar sürdürülebilir istikrarlı bir kalkınma için ekonomik büyümenin yanı sıra ekonomi ve sosyal kalkınmaya zemin hazırlayan, yerel/bölgesel/küresel siyasi, terör, dış etmenler gibi ulusal ve uluslararası güvenlik açısından tehdit oluşturan ya da oluşturabilecek etmenlere karşı da politika, plan ve strateji geliştirmelidirler. (T.C. Kalkınma Bakanlığı , 2017, s. 2,3). Bu bağlamda Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Türkiye’de Kalkınma Bakanlığı Koordinasyonunda yürütülen kalkınma planları kapsamında; terörle mücadele alanında politika ve strateji koordinasyonunu sağlamak amacı ile 2010 yılında “Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı” kurulmuştur. 2013 yılında “Terörün Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Toplumun huzurunu bozan korku ve endişe yaratan asayiş suçları ile mücadele için özel ekipler kurulmuş, vatandaşlardan gelebilecek her türlü şikâyet için (112) Acil Çağrı Merkezi Projesi ile tüm çağrılar tek bir merkezde toplanmıştır. Koruyucu ve önleyici hizmetlere önem verilerek “Güvenliği Yönetim Sisteminin” ülke geneline yaygınlaşması sağlanarak 2013 yılı mayıs ayından itibaren 81 ilin 104 ilçesinde KGYS alt yapısı kurulmuştur. Bilişim sistemlerindeki bu ilerlemeler sayesinde Uyuşturucu kaçakçılığı, terör ve örgütlü suçlarla mücadelede önemli gelişmeler sağlanmıştır. 2011 yılında EGM 11, JGK’ya ait 4 kriminal laboratuvar kurularak güvenlik hizmetleri alanındaki personelin fiziki ve teknolojik donanımı geliştirilmiş, nitelik ve nicelik bakımından profesyonelleşmesi artırılmıştır. Bu bağlamda TUIK verilerine göre vatandaşın asayiş hizmetlerinde memnuniyeti %79,4 olmuştur (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 36,37).

Strateji belirleme mevzuat çalışmalarının yürütülmesinde tek yetkili ve sorumlu irtibat noktası olan Strateji Geliştirme Bakanlığı: İçişleri Bakanlığının merkezi birimleri olarak görev yapan Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Kamu Düzeni Müsteşarlığı gibi paydaş kurumlarla koordineli olarak çalışmaktadır (TBMM, 2011, s. 30).

Türk kamu yönetiminde 2003 yılından sonra uygulanmaya başlayan stratejik planlama yöntemi hakkında az sayıda alan araştırması sonucu bulunmaktadır. Konu hakkında kamu kurum ve kuruluşlarında farkındalık ve bilinç oluşmasına rağmen yöntemin henüz kurumlara yeterli katkıyı sağlayacak seviyede olmadığı söylenebilir. Ancak sayılan bu engeller ve sorunların pek çoğu kamuda stratejik yönetim ve planlama yöntemi uygulamaya başlayan diğer ülkelerde de yaşanan temel sorunlardır. Türk kamu

yönetim sisteminin kendine özgü yapısından kaynaklanan engeller ve sorunlar şu altı şekilde sıralanabilir (Songür, 2011, s. 215-217):

- Kamu kurumlarının sık yönetici değiştirmesi, yetersiz nitelikli personel, teknik araç gereç, mekân ve nitelikli sayıda veri tabanı ve verinin bulunmaması gibi yapısal sorunlar.
- Stratejik plan sürecinin zaman alması nedeniyle katılımın sağlanmaması ve sürecin sürdürülmesinde motivasyon eksikliği.
- Stratejik yönetim süreciyle ilgili istenilen nitelikte danışmanlık ve eğitim ihtiyacını karşılayacak kurum sayısının az olması.
- Stratejik yönetim sisteminin özel sektör kökenli olması nedeniyle kamu çalışanlarının ve yöneticilerinin olumsuz bakış açıları.
- Üst düzey yöneticilerin stratejik yönetim yaklaşımına karşı inançsızlığı nedeniyle çalışanları sahiplenmemesi ve yeterli kurumsal desteği sağlamaması.
- Özellikle yerel yönetimlerde yeterli nitelikte eleman bulunmaması ve kurumların pek çoğunun değişime karşı olmaları, toplumsal ve kurumsal düzeyde katılımçılık kültürünün gelişmemiş olması.

Türkiye’de madde bağımlılığı ve kullanımı ile mücadele uzun yıllar planlı ve programlı bir strateji çerçevesinde yürütülemediği. Türkiye’de madde kullanımı ve bağımlılığı ile mücadelede ilk strateji belgesi 1998 yılında Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı tarafından, Milli Güvenlik Kurulu tavsiyesi kararı ile düzenlenmiş fakat gerekli onay işlemlerinin yetersiz kalması nedeniyle yürürlüğe girememiştir. Türkiye’de uyuşturucu ve bağımlılık sorunlarına karşı planlı bir iletişim ve mücadele çabasını işaret eden ilk ulusal strateji belgesi 2006 yılında hazırlanmıştır ancak bu belge gerekli araştırmalar yapılmadan ve mevcut durum tam analiz edilemeden hazırlandığı için hem strateji belgesi hem de uygulanmasına ilişkin eylem planları stratejik açıdan yetersiz kalmıştır (Işık, 2013, s. 130,132).

## 1.7. UYUŞTURUCU KULLANIMI VE BAĞIMLILIĞI İLE MÜCADELEDE STRATEJİK İLETİŞİMİN YERİ VE ÖNEMİ

Bağımlılık, bireylerde yalnızca sağlık sorunlarını değil aynı zamanda ekonomik ve sosyal problemleri de beraberinde getiren çok boyutlu bir sorundur. Dolayısıyla bağımlılık ile mücadele sürecinde konunun tarafları konumundaki tüm resmi ve sivil inisiyatifler belirli bir koordinasyon içerisinde kapsamlı bir şekilde hareket etmelidirler. Bu nedenle mücadele sürecinde hukuk, tıp, sosyoloji, psikoloji, ekonomi, medya ve iletişim disiplinlerinin birbirini tamamlar ve destekler biçimde kullanılması gerekmektedir (TBMM, 2018, s. 31).

Bağımlılıkla mücadele sürecinin sağlıklı bir şekilde ilerleyebilmesi için hedef kitlenin doğru tanımlanması, etkili iletişim stratejilerinin kurgulanarak tutarlı bir biçimde eyleme dönüştürülmesi ve en önemlisi de bu süreçte görev alan tüm paydaşların ortak bir dil birliği içerisinde hareket etmesi bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda Sağlık Bakanlığı Türkiye’de bağımlılık ile stratejik mücadele konusunda yol haritası niteliğinde, üst ölçekli politika dokümanı özelliği taşıyan “Bağımlılık ile Mücadele Stratejik İletişim Belgesi” yayınlamıştır. Belgede bütün bağımlılıklara karşı etkin bir mücadele için stratejik hedef, amaç, ilkeler doğrultusunda faaliyetlerin belirlenerek kamuoyunda farkındalık oluşturmak, hedef kitlenin davranış ve tutumunu değiştirerek bağımlılık riskinin azaltılması amaçlanmaktadır. Bu belge ile, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, özel sektör, medya ve sivil toplum kuruluşlarının ortak bil dil kullanmaları, doğru hedef kitle analizi yapmaları, ortak çalışma pratiği geliştirmeleri ve kurumlar arası bilgi/belge paylaşımını sağlamak, bu süreçlerin en doğru şekilde yönlendirilmesi amaçlanmaktadır. Belgedeki stratejik yaklaşımlar şu şekilde sıralanmaktadır (T.C. Sağlık Bakanlığı , 2019, s. 31,32).

- Ortak bir dil ve literatür birliği sağlanması.
- Paydaşlar arasında senkronizasyonun sağlanması.
- Öncelikle proaktif eylemlerin daha sonra reaktif eylemlerin benimsenmesi ve uygulanması.
- Daha fazla bağımlı oluşmadan “bağımlılar” ile değil “bağımlılık” ile mücadele edilmesi.

- Bağımlılıkla mücadele konusundaki çalışmaların uygulanmasında bilimsel temelli verilere dayalı faaliyetlere ağırlık verilmesi.

20. yüzyıl özellikle teknik, teknolojik, siyasi, toplumsal ve ekonomik değişim ve gelişimlerin son derece hızlı yaşandığı ve hayatın kökten değiştiği bir dönem olarak tanımlanmaktadır. Strateji belirleme sürecinin en önemli unsuru yeni gelişen teknoloji sistemlerinin uyumlu, doğru ve etkili bir şekilde kullanıldığı stratejik iletişim yaklaşımıdır. Bağımlılık ile mücadele konusunda geline son noktanın ve varılmak istenen hedeflerin, ilkeler, amaçlar ve faaliyetlerin belirlenmesi açısından stratejik iletişim önem arz etmektedir. Stratejik iletişimde uyuşturucu ile mücadele veren paydaş kurumların hem ulusal hem de uluslararası ortak dil birliği içerisinde hareket etmeleri bir zorunluluk olarak görülmektedir (TBMM, 2018, s. 31)

Avrupa Komisyonu, aday ülke ve diğer ülkelerin uyuşturucu ile mücadelesinde, EMCDDA'ya adapte edecek öz değerlendirme ve kontrol listeleri oluşturmaları, uyuşturucu önleme döngüsü ve faaliyetlerinin planlanması ve uygulanmasında kullanabilecekleri bir rehber hazırlamıştır. Rehber, devletlerin yerel düzeyde ortaya çıkan uyuşturucuyla mücadele sorunlarına karşı halihazırda bir mücadele çerçevesi mevcut değilse AB standartlarını kendi standartlarına uygun şekilde adapte etmelerini sağlayacak bir kılavuz niteliğindedir. AB standartları önleme çalışmalarının kalitesine ilişkin şu noktalara vurgu yapar (EMCDDA, 2013, s. 3,5).

- Bilimsel kanıt temelinin entegrasyonu ve teşviki
- Kabul edilen etik ilkelere bağlı kalınması
- İç uyum projelerinin sürdürülebilirliği ve geçerliliği
- Hedef kitlelere yönelik faaliyetlerin hükümet ve hükümetler arası politikalara uygunluğu

EMCDDA tarafından yayınlanan kalite standartları rehberi hem AB'nin uyuşturucu mücadele standartlarını korumak hem de aday ülkelerin etkin bir mücadelenin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı konularına ilişkin ortak bir çerçeve oluşturmaktadır.

AB'nin uy sturucu ile mücadele standartlarını içeren rehber EMCDDA'nın web sitesinde ücretsiz olarak yayınlanmaktadır<sup>1</sup>

AB  yesi ve aday ülkeleri kapsayan, uy sturucu ile mücadelede onlara örnek teşkil eden, temelini BM Sözleşmelerinin oluşturduğu uy sturucu strateji ve eylem planları bulunmaktadır. AB'nin 2005-2012 ve 2013-2020 strateji belgeleri ile 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmış eylem planları bulunmaktadır. Türkiye'nin uygulamakta olduğu uy sturucu politika ve stratejilerinin temelini AB'nin müsterek politikalarının transferi oluşturmaktadır. Türkiye'nin EMCDDA  yelik sürecinde gerçekleşen bu transferlerden aşağıda bahsedilecektir.

AB'nin uy sturucu sorunu ile mücadele ve strateji politikaları arz azaltımı ve talep azaltımı alanı üzerine kurulduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda AB, uy sturucu bağımlılığı yanı sıra uy sturucu kullanımından doğan sağlık ve sosyal sorunların azaltılmasına, risklerin tespit edilmesine, AB  ye ülkeleri ile   nc  ülkelerin uluslararası örgütler arasındaki i  birliği diyaloğunun artırılmasını, koordinasyonun sağlanması ve g clendirilmesini hedeflemektedir. AB bu faaliyetlerini uluslararası kuruluşları olan EUROPOL ve EMCDDA ile  ye devletlerle i  birliği içinde bulundurduğu Komisyon tarafından yürütmektedir (Azak, 2014, s. 91).

---

\* <sup>1</sup> <http://www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/prevention-standarts>

## 2. BÖLÜM

### UYUŞTURUCU TİCARETİNE YÖNELİK ULUS-ÖTESİ SUÇLARA KARŞI KÜRESEL GÜVENLİKLEŞTİRME FAALİYETLERİ

Bu bölümde uyuşturucu psikoaktif madde kullanımı ve ticaretine dair tanımlamalar, narkoterör, uyuşturucu sorununu ile mücadele alanında yapılandırılan uluslararası ve ulusal kurumların işlev ve faaliyetlerinden bahsedilecektir.

#### 2.1.UYUŞTURUCU MADDE KAVRAMI

Uyuşturucu madde kavramı geniş açıdan değerlendirildiği zaman insanlık tarihi kadar eskiye dayandığı söylenebilir. Uyuşturucu maddelerin ilk çağlardan itibaren hastalıkları iyileştirici, ağrı kesici ve keyif verici olarak kullanıldığı bilinmektedir. Uyuşturucu sözcüğü terim olarak uyuşturma özelliği gösteren, uyutarak duymaz hale getiren demektir. Yunancada uyku anlamında kullanılan “narke” sözcüğü İngilizceye “narcotic” olarak geçmiştir. Narkotik sözcüğünün genel olarak hem uyuşturucu özelliği olan hem de uyanıklık sağlayan, keyif veren ya da kışkırtan maddeler için de kullanılması kavram kargaşasına yol açmaktadır. Esas etkileri ruhsal durumu tedavi etmek ve insan psikolojisini düzenlemek amacıyla kullanılan sakinleştirici psikotrop ilaçlar da kötüye kullanıldığında uyuşturucuya benzer olumsuz etki göstermeleri nedeniyle sentetik ilaçlar grubunda yer alırlar ve diğer III. maddeler olarak tanımlanırlar. Hukuk, kimya, eczacılık, tıp gibi birçok farklı bilim dalı ve disiplini ilgilendiren narkotiklere her gün yenileri eklenmektedir ve uyuşturma özelliği göstermese de tutku yaratarak bağımlılık yapan maddeler de bu kavram kapsamında değerlendirilmesi nedeniyle genel geçerli bir tanım bulmak oldukça zordur (Kınacı, 2001, s. 35-37). Amerikan Psikiyatri Derneği ve Birleşmiş Milletler uyuşturucu madde kavramını en geniş şekli ile “yasal ve yasal olmayan, sentetik ve doğal, narkotik ve psikotrop madde” terimlerini kullanarak açıklamıştır. Dünya Sağlık Örgütü uyuşturucu maddeleri “psikoaktif madde” olarak tanımlamıştır. Narkotiklere dair terminolojide DSÖ’nün bu tanımını diğerlerine göre daha fazla kabul görmektedir (Işık, 2013, s. 9,10).

Madde bağımlılığından söz ederken genel olarak “uyuşturucu bağımlılığı” terimi kullanılmaktadır. Ancak bağımlılık her madde sadece uyuşturucu etki değil bazıları da uyarıcı etki gösterirler. Bu nedenle “uyuşturucu bağımlılığı” yerine “bağımlılık yapan maddeler” teriminin kullanılması bilimsel terminoloji açısından daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Bağımlılık yapan maddeler elde edilen kaynağına, kullanan kişide gösterdiği etkiye ve türlerine göre 3 ayrı grupta sınıflandırılmıştır.

- Kaynağına göre; doğal ve sentetik
- Etkilerine göre; fiziksel, psikolojik
- Türlerine göre; merkezi sinir sistemini yavaşlatan, uyarıcı ve bozanlar

Bu sınıflandırmaya göre:

- **Merkezi sinir sistemini yavaşlatanlar (depresantlar):** afyon, eroin, morfin, kodein;
- **Merkezi sinir sistemini uyarıcılar (stimülanlar):** kokain, koka yaprağı, crack;
- **Hayal gösterenler (halüsinojenler):** meskalin, esrar, marihuana, LSD
- **Sentetik uyuşturucular:** sedatifler, barbitüratlar, trankilizanlar;
- **Sentetik uyarıcılar:** amfetamin, metamfetamin, extacy, captagon olarak sıralanmaktadır.

Uyuşturucu maddeler kullanıldıklarında merkezi sinir sistemine etki eden, kullanan kişinin fiziksel, ruhsal ve zihinsel dengesini bozarak, bu kişide ruhsal ve fiziksel bağımlılığa sebep olan, kişisel ve toplumsal açıdan hem sosyal hem de ekonomik çöküntü oluşturan maddelerdir. Uyuşturucu madde kullanan önceleri belirli miktarlarda uyuşturucu kullanırken, ilerleyen zamanlarda tolerans gelişimi yaşarlar ve bu miktarı artırma ihtiyacı duyarlar. Çünkü bağımlı kişilerin vücut hücreleri faaliyetlerinin düzenli hareket etmesi için alınan maddeye şiddetli bir ihtiyaç eğilimi duyar. Beden ve akıl sağlığının en büyük düşmanı olan uyuşturucular, bağımlı bireyleri aileden, çevreden ve toplumdan kopararak sağlıksız ve sorumsuz bir hayata mahkûm etmektedir. Ayrıca uyuşturucu kullanımının yaygınlığı toplumun temel yapısını oluşturan manevi ve milli değerleri sarsarak, savunma ve mukavemet gücünü yok eder ve her türlü sömürüye müsait hale getirir.

Uyuşturucu kullanımında toplumun bütün kesimleri risk altında olmakla birlikte bazı grupların kullanma ve uyuşturucuya başlama riski daha yüksektir. Özellikle yakın çevresi ve ailesinde madde bağımlılığı öyküsü bulunan kişiler, davranış bozukluğu olan birey ve çocuklar, ailesi parçalanan ve aile içi iletişimi kopuk olan çocuklar, dilendirilen ya da sokakta çalıştırılan çocuklar yüksek risk grupları içinde yer almaktadırlar. Ayrıca yatılı eğitim kurumları, yurtlar, ceza ve tevkif evleri, askeri birlikler gibi toplu merkezlerde yaşayanlar da risk altındadır (T.C. Başbakanlık, 2018, s. 19).

## **2.2.MADDE KULLANMAYA MOTİVE EDEN ETMENLER VE BAŞLAMA NEDENLERİ**

TUBİM'in illerdeki irtibat noktası İLTEM personeli tarafından Türkiye'deki madde kullanıcılarının genel profilini ortaya çıkarmak amacı ile 2011 yılında haklarında madde bulundurma ve kullanma suçlarıyla ilgili, polis tarafından yasal işlem başlatılmış 1.963 kişi arasında, gönüllü olarak katıldıkları bir anket çalışması yapılmıştır. “Bağımlılık Yapıcı Madde suçlarında Kullanıcı profili Anketi-U Formu” adındaki bu anket çalışması ile madde kullanımının arkasında yatan ve kullanımı motive eden nedenlerin bilimsel nitelikleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu çalışma ile başta önleme olmak üzere madde kullanımı ile mücadele alanındaki politika ve stratejilerin belirlenmesinde fayda sağlanması amaçlanmaktadır. 2011 U-Formu verilerine göre madde kullanmaya başlama sebepleri arasında %40,3 ile “merak” ve %23,89 ile “arkadaş etkisi” ilk sırada yer almaktadır. Bu nedenle gerek aile gerekse arkadaş ortamlarında tüm kurum ve kuruluşlarca yürütülecek önleme faaliyetlerinde merak duygusu uyandırmamaya azami düzeyde dikkat gösterilmelidir. Diğer sebepler ise sırasıyla %15,23 “kişisel sorunlar”, %14,31 “aile içi sorunlar”, %2,65 “eğlence amaçlı”, %1,07 “sevgili etkisi”, %0,46 “tuzak”, %0,41 “kolay temin/bulunabilme”, %0,15 “basın yayın etkisi”, %0,1 “ucuz olması”, %0,05 “internet etkisi”, %0,51 “diğer sebepler” olarak tespit edilmiştir. Ankete göre kullandıkları maddeyi arkadaşından temin edenler %14,16 oranla ilk sırayı alırken, %44,57'si maddeyi metruk yerlerde, %31,13'ü ise kendi evlerinde kullanmaktadırlar (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM KOM, 2012, s. 130). Bu sonuçlara göre önleme faaliyetlerinde “akran eğitimi” programlarının düzenlenmesine ağırlık verilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

### 2.3.TÜRKİYE'DE UYUŞTURUCU KULLANIMI VE TİCARETİNDE MEVCUT DURUM

BM Uyuşturucu Suç Ofisi'nin (UNOCD) 26 Haziran 2018 tarihinde açıkladığı Rapora göre; dünya genelinde yaşları 15-64 arasındaki 275 milyon kişi yani dünya nüfusunun yaklaşık %5,6'sı en az bir defa uyuşturucu ya da uyarıcı madde kullanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 34).

Türkiye hiçbir yasa dışı uyuşturucu maddenin ana üretim alanlarından biri olarak gösterilmemektedir. Türkiye'nin uyuşturucu maddeler konusunda kaynak ülke olarak gösterilmemesinde ulusal ve toplumsal bakış açısı yönünden, uyuşturucunun bir "insanlık suçu" olarak görülmesi öne çıkan etmen olarak değerlendirilebilir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 34). Ancak Türkiye coğrafi konumu itibarıyla Asya'da üretilerek Avrupa'ya transfer edilen esrar, eroin, sentetik ve ara kimyasal uyuşturucu ve uyarıcı bağımlılık yapan maddelerin kaçakçılığında etkilenmektedir. Afganistan'da üretilen uyuşturucu hammaddeleri İran üzerinden geçerek Batıya transfer edilirken, bu güzergâh üzerinde bulunan 32 ülke yasa dışı uyuşturucu ticaretinden olumsuz yönde etkilenmekte ve uyuşturucunun dünyaya yayılmasında köprü işlevi görmektedir. Türkiye uyuşturucu ile mücadelede yeterli kamu gücüne sahiptir ve bu bağlamda 300.000 emniyet personeli, 144.250 din görevlisi, 1.077.000. Öğretmen 50.192 muhtar ile kamu gücünü sistemli ve planlı bir şekilde kullanmaktadır. T.C. İçişleri Bakanlığı'nın 2017-2018 verilerine göre Türkiye'de: 2017 yılında 118.007 operasyonda 166.986 gözaltı; 2018 yılında ise 147.562 operasyonda 203.297 göz altı gerçekleştirilmiştir. Bu operasyonlarda 2017 yılında toplam 14.981 kg eroin, 959 kg kokain; 2018 yılında toplam 17.877 kg eroin, 1.161 kg kokain ele geçirilmiştir (Atalay, 2020, s. 2,3).

Jandarma Genel Komutanlığı'ndan edinilen bilgilere göre uluslararası anlamda kaçakçılığa konu olan, Türkiye'de meydana gelen uyuşturucu ve uyarıcı madde olayları değerlendirildiğinde ön plana üç uyuşturucu türü çıkmaktadır bunlar: afyon türevleri, amfetamin türevleri ve kokaindir. Afyon genellikle Türkiye'nin doğusunda bulunan Hakkâri, Van ve Ağrı illerimizden kaçak olarak giriş yapmaktadır. Afyon maddesi Türkiye'deki kullanıcılar tarafından tüketilmekle beraber Almanya ve Amerika'ya da hem kuryeler hem de kargo vasıtasıyla taşınmaktadır. Bazmorfin Türkiye'ye Van ve Ağrı illerindeki dağlık kesimlerden kontrollü güç ile Türkiye'ye kaçak giriş yapmaktadır.

Eroin İstanbul ve İzmir’de bulunan Avrupa’ya açılan deniz limanlarından ve havalimanlarından, Kırklareli ve Edirne illerimizdeki sınır kapılarından kuryeler vasıtasıyla kaçak yollardan çıkış yapmaktadır. Captagon Türkiye’ye Doğu Avrupa Ülkelerinden gelerek özellikle Kırklareli ve Edirne kara sınır kapılarından giriş yaparak, Ortadoğu ülkelerine gitmek üzere Hatay ve Kilis sınırlarından yasadışı yollarla çıkış yapmaktadır. Ecstasy maddesi ise Batı Avrupa Ülkelerinden özellikle Belçika ve Hollanda olmak üzere Türkiye’ye Edirne ilinden yolcu araçları, tırlar ve deniz limanlarından kaçak olarak giriş yapmaktadır. Türkiye Ecstasyde kullanıma yönelik hedef ülke iken Captagonda bir transit ülkedir. Kokainin İran üzerinden getirilerek Hakkâri ilinden Türkiye’ye giriş yaptığı tespit edilirken 2004 yılında Suriye ile sınır ili olan Hatay ilinde 42 kg kokain ele geçirilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM, 2008, s. 45).

Son yıllarda Avrupa ülkelerinde kokain pazarının genişlemesine bağlı olarak Türkiye kokain kaçakçılığında artan oranda hem transit hem de hedef ülke olarak etkilenmektedir. Kokain Güney Amerika’dan çıkararak Avrupa ve Ortadoğu’ya önce konteynerler içerisinde gemi ile deniz yolu vasıtasıyla ya da kuryeler aracılığıyla hava yolu ile nakledilmektedir. Daha sonra iç bölgelere doğru kara yolu vasıtasıyla nakledilmektedir. Türkiye’de kokain operasyonları ve yakalamaları genellikle havalimanlarında kuryelere yönelik gerçekleşmektedir. 2009-2013 yılları arasında yapılan operasyonlarda kokain yakalama miktarında %406, şüpheli sayısında %16, operasyon sayısında %42 artış meydana gelmiştir. 2012- 2013 yılı yakalamaları arasında %7 oranında artış olmuştur. Kokain kuryelerinin çoğunluğunu Batı Afrikalılar oluştururken 2013 yılında Avrupa kökenli kuryelerin sayısında artış görülmüştür (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOM, 2014, s. 3).

Son zamanlarda özellikle Avrupa ülkelerindeki uyuşturucu pazarında yeni psikoaktif maddelerin payının artmasının Avrupa’da endişeleri de artırdığı gözlemlenmektedir. Diğer yandan sentetik uyuşturuculara bazı yeni psikoaktif maddeler eklenmektedir. Bu yeni psikoaktif maddelerin Avrupa’ya Çin’den geldiği tespit edilmektedir. Bazı Avrupa ülkeleri satıcı ve üreticilere karşı yasal kontroller, jenerik ve analog bazlı hızlı mevzuat tedbirleri geliştirmiştir ancak üreticiler de yeni inovasyonlarla bu yasakları aşma yoluna gidebilmektedirler. Ucuz ve güçlü sarhoş edici

etkiye sahip kanabinoidlerin Avrupa’da özel bir sorun haline geldiği söylenmektedir (EMCDDA, 2017, s. 10).

Türkiye’de uyuşturucu madde teminin %80’inin sokak satıcıları ve internet aracılığı ile sağlandığı bilinmektedir. Başta İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Antalya gibi büyük şehirler olmak üzere 81 ilimizin tamamında bağımlılık yapan madde kullanımı söz konusudur. Türkiye’de 6-7 milyon civarında insanın hayatı boyunca en az bir defa ya da ara sıra uyuşturucu ve uyarıcı madde kullandığı tahmin edilmektedir. Türkiye’de 20-35 yaş arasındaki bağımlıların sayısı toplam nüfusun %82’sini kapsamaktadır. Uyuşturucu nedeniyle hayatını kaybedenlerin %90’ı 35 yaş altıda olanlardır ancak Türkiye’de uyuşturucu kullanımına bağlı olarak gerçekleşen doğrudan veya dolaylı ölüm vakaları hakkında kesin ve kapsamlı bir araştırma yapılmamıştır. Türkiye’nin nüfusunun 1,7 milyonunun uyuşturucu bağımlısı olduğu tahmin edilmektedir, bu sayının 700.000’i bağımlılık tedavisi görmüştür (Atalay, 2020, s. 2,3).

Türkiye’de en yaygın olarak kullanılan maddeler esrar ve uçucu maddeler başta olmak üzere sırasıyla ecstasy, benzodiazepinler, barbituratlar, eroin, afyon ve türevleridir. Ancak anahtar kişiler tarafından verilen bu bilgiler Türkiye genelini yansıtmaktadır, Türkiye’de farklı il yer ve ortamlarda ve özellikle büyük kentlerde bunlardan başka maddelerin de kullanıldığına dair veriler mevcuttur. Örneğin Diyarbakır ilinde esrar, eroin, afyon, uçucu maddeler ve barbiturat kullanımının en üst seviyelerde olduğu gözlemlenmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM, 2008, s. 18).

Türkiye’de 2011 yılında genel nüfusun tütün, alkol ve uyuşturucu kullanımı yönündeki hoşgörü dereceleri hakkında yapılan araştırma sonuçlarına göre toplumun %90’ı eroin, esrar ve ecstasy denemeyi “hiç hoş karşılamazken”, %73,1’i günde 10 adet sigara içmeyi, %77’1’i haftada birkaç defa 1-2 kadeh içki içmeyi “hiç hoş görmemektedir”. Bu sonuçlara göre toplumumuz alkol ve tütün kullanımı konusunda görece daha hoşgörülü iken uyuşturucu madde kullanımı söz konusu olduğunda hoşgörünün çok daha azaldığını ortaya koymaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOSMDB, 2013, s. 63).

## 2.4.MADDEYE BAĞLI ÖLÜMLER, SAĞLIK İLİŞKİLERİ VE SONUÇLARI

Dünya Uyuşturucu Raporu 2015 verilerine göre dünyada 450 bin kişi uyuşturucu kullanımı sebebi ile doğrudan ya da dolaylı şekilde hayatını kaybetmiştir. Hayatını kaybeden kişilerin 167.750'si aşırı doz kullanımı sonucu doğrudan hayatını kaybederken bunların dışında kalan ölümler ise güvensiz şartlarda kirli iğne ile vücuduna uyuşturucu enjekte edenlerin yakalandığı Hepatit C ve HIV gibi bulaşıcı hastalıklar nedeniyle meydana gelmiştir. Bağımlılarda en yüksek zarara neden olan ölümlerin %76'sı opioidlerden kaynaklanmaktadır. 2016 yılındaki rapora göre 192 milyon kişi esrar, 34 milyon kişi eroin, 21 milyon kişi amfetamin ve reçeteli uyarıcılar, 21 milyon kişi ekstazi, 19 milyon kişi opiat, 18 milyon kişi de kokain kullanmıştır. Dünyadaki uyuşturucu hammaddelerinin ana üretim bölgesinin yoğunlukla Afganistan olduğu bilinmektedir. Afganistan'daki afyon üretimi 2016 yılından, 2017 yılına kadar %65 oranında artarak 10.500 tona yükselmiştir ancak buna karşın 2016 yılında sadece 91 ton eroin ele geçirilebilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 34). Bu nedenle uyuşturucu maddelerin uluslararası alanda kontrolünü sağlamak, üretimini, kullanımı ve yayılmasını önlemek amacı ile sınır güvenliklerinin güçlendirilerek artırılması, uyuşturucu ticareti ve kaçakçılığını engelleme girişimlerinin iş birlikleri ile desteklenmesi zorunluluğu doğmuştur. Bu bağlamda Türkiye UMYK Temmuz 2014-2015 faaliyet raporunda; kritik ve riskli görülen kontrol noktalarında Gelişmiş Tarama Sistemleri, Narkotik Madde Tespit Cihazları alımına devam etme, narkotik madde kaçakçılığı ile mücadelede temel ve ileri düzey eğitim programlarının artırılmasını hedeflemektedir. Ayrıca uyuşturucu kaçakçılığında son derece önemli bir enstürüman olan Narkotik Dedektör Köpeklerin sayılarının ve NDK eğitim merkezlerinin artırılmasını hedeflemektedir (TC. Başbakanlığı. TBMM, 2015, s. 34). 2018-2019 yılları arasında sayıları artırılan 103 Narkotik Dedektör Köpekten 44'ü eğitilerek göreve çıkarılmıştır. 2019 yılında GMGM tarafından NDK idarecisi temel kurslarında eğitilen 26 personel kritik noktalarda göreve başlamıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 64).

Türkiye'deki doğrudan maddeye bağlı ölümlerle ilgili verilere 2005 yılına kadar yalnızca olay ve polis kaynakları aracılığı ile ulaşılabilmektedir. 2006 yılında EMCDDA ile Türkiye irtibat yetkilisi TUBİM arasında PHARE projesi kapsamında çeşitli çalışma grupları oluşturulmuştur. Madde Bağlantılı Ölüm ve Ölüm Oranları Göstergesi Çalışma

Grubu üyesi kurumları: Adalet Bakanlığı, EGM, JGK, KOM, Ankara Üniversitesi Tıp Fakültesi, Sağlık Bakanlığı Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı ve Türkiye İstatistik Kurumu'dur. Türkiye'de uyuşturucuya bağlı ölüm oranı Avrupa ülkeleri ile kıyaslanamayacak kadar düşüktür (EMCDDA-TUBİM, 2007, s. 57,61). 2006 yılından itibaren maddeye bağlı ölüm verileri Adalet Bakanlığı Adli Tıp Kurumu Başkanlığı tarafından arşivlenen otopsi kayıtlarının toplanmasıyla hazırlanmaya başlanmıştır. Doğrudan maddeye bağlı ölümlerin raporları kokain, esrar, afyon, amfetamin ve türevleri ile yeni nesil sentetik maddeler ve halüsinojenlerin bir ya da birkaçının birarada, bazılarının da psikoaktif ilaçlar veya alkol ile alınmasıyla birlikte meydana gelen koma durumu sonrasında gerçekleşen ölümler dikkate alınarak hazırlanmıştır. Ayrıca doğrudan maddeye bağlı ölümler olay yeri incelemesi, kolluk soruşturması ve otopsi bulgularıyla birlikte değerlendirilmektedir. İstanbul Adli Tıp Kurumu Başkanlığı tarafından EGM ve NSMDB'ğine iletilen 2019 yılına ait DMÖ sayısı 342'dir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 112).

Türkiye'de 2011 yılı verilerine göre 105 doğrudan, 260 dolaylı olmak üzere toplam 365 kişi hayatını kaybetmiştir. Doğrudan maddeye bağlı ölüm vakalarının %4,8'i kadın; %95,2'si erkektir. Bu dağılımlara göre uyuşturucu kullanımının kadınlara oranla erkekler arasında daha yaygın olduğu görülmektedir. Ölümlerin yaş ortalaması incelendiğinde kadınlarda 43,2 (min:22-max75); erkeklerde 33,5 (min:13-max:79); genel ortalama ise 34 yaşdır. 2011 yılı ölüm nedenleri çoklu kullanım ya da aşırı dozdan meydana gelmiştir. Olguların %81'i afyon; %19'u afyon içermeyen madde; 2 olguda çakmak gazı; 3 olguda solvent gazı olmak üzere 28 ilde meydana gelmiştir. Dolaylı olarak madde kullanımına bağlantılı ölümlerin %4,6'sı kadın (n:12); %95,4'ü (n:248) erkektir. Kadınlarda yaş ortalaması 33,7 (min:21-max:61); erkeklerde yaş ortalaması 33,9 (min:14- max79) ve madde kullanımına bağlı dolaylı ölümlerin genel yaş ortalaması 33,9 (min:14-max:79) olarak ve en sık 20-24 yaş gurubunda olduğu belirlenmiştir. 2010 yılında gerçekleşen doğrudan maddeye bağlı ölümlerde ecstasy ve metamfetamin kullanımı önceki yıllara göre ciddi bir artış göstermiştir. Doğrudan madde kullanımına bağlı ölümler nüfusun yoğun olduğu ve eroin rotaları üzerinde bulunan illerde daha yüksektir. Dolaylı ölümler toplam 39 ilde görülmüştür. En sık ölümler %37,7 ile İstanbul ilinde görülürlerken Balıkesir %1,9'luk bir oranla büyük şehirler arasında en son sırada gelmektedir. Dolaylı madde ölümlerinin Azerbaycan ve Türkmenistan uyruklular ilk

sırada olmak üzere %3,8'i yabancı uyrukludur (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM KOM, 2012, s. 21,22).

Türkiye’de maddeye bağlı ölüm nedenleri incelendiğinde en sık görülen ölüm nedeni ateşli silah yaralamaları olup sırasıyla sıklık sırasına göre; trafik kazası, kalp krizi ve damar hastalıkları, kasıcı-delici alet yaralamaları, intihar/ası, yüksekten düşme, suda boğulma, cinayet orjinli kafa travması, karbon monoksit intoksikasyonu, akciğer enfeksiyonu ve elektrik yaralanmaları olarak sıralamaktadır. Maddeye bağlı ölümlerin en fazla yaşandığı 26 il arasından %49,6 oranla en yüksek ölüm oranının görüldüğü il İstanbul’dur (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM, 2014, s. 19).

Türkiye’ye maddeye bağlı ölümlerin problemleri madde kullanımı sonucu, doğrudan ya da dolaylı olup olmadığı gerçeğe en yakın oranda tespit edilebilmektedir. Tedavi, ölüm ve polis verileri ile elde edilen veriler, genel olarak uygulanan ve kabul gören “çarpan yöntemi” ne göre hesaplanmaktadır, bu yöntem genel olarak kabul gören bir yöntemdir. Türkiye’de yapılacak ulusal, yerel ya da bölgesel yüksek riskli uyuşturucu kullanımındaki mevcut durumu ölçmeye yönelik yapılacak araştırmaların (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM, 2014, s. 51,52). Afyon kullanıcıları ile genel uyuşturucuya bağlı ölümlerin önlenmesinin, nüfus sağlığını önemli ölçüde etkileyebileceği vurgulanmaktadır. Uyuşturucu kullanımının sebep ve sonuç ilişkilerinin mortalite üzerindeki etkilerine ilişkin bilgilerin tespit edilmesi uyuşturucu politikalarının belirlenmesi üzerinde de oldukça faydalı olabileceği düşünülmektedir (Bargalli, ve diğerleri, 2005, s. 198).

Türkiye’de ilk defa 1985 yılında görülmeye başlayan AIDS/HIV vakalarının Sağlık Bakanlığı yayınladığı genelge ile AIDS/HIV vakalarını bildirmeye zorunlu olan hastalar listesine almıştır. Ayrıca Hepatit C/B’de bildirmeye zorunlu hastalıklara tabi edilmiştir. Damar içi madde kullanımında çoklu enjektör kullanımı sonucu Hepatit HIV/AIDS/HEPATİT-C/B hastalığı bulaşma risklerine karşı 2007-2011 3. Ulusal Stratejik Eylem Planı çerçevesinde faaliyetler düzenlenmiştir. Söz konusu eylem planında damar içi madde kullanımı konusunda önleme, koruma, tanı ve tedaviye ulaşımın artırılması ve kolaylaştırılması, mevzuat iyileştirmesi, sosyal destek, savunuculuk ve danışmanlık hizmetlerinin artırılması yönünde çalışmalara yer verilmiştir. (EMCDDA-TUBİM, 2007, s. 61)

## 2.5.KAMU HARCAMALARI VE EKONOMİK ANALİZLER

Uluslararası ilişkiler bağlamında Türkiye, Karadeniz Ekonomik İş Birliği Teşkilatı, UNODC ve Ekonomik İş Birliği Teşkilatı başta olmak üzere birçok kuruluşa aidat ödemektedir. UNODC üyesi devletler taraf oldukları ikili sözleşme ve anlaşmalar gereği uluslararası kuruluşlara aidat ödemek zorundadırlar. Türkiye ikili anlaşmalarla iş birliği yaptığı ülkelere uyuşturucu ile ilgili eğitimler vererek iş birliğine katkıda bulunmakta ve aynı zamanda taraf olduğu uluslararası sözleşme ve anlaşmalara bağlı olarak çıkardığı yasalarla da uyuşturucu ile mücadeleye dolaylı olarak bütçe ayırmaktadır. Türkiye’de genel bütçe üzerinden kurumların ve sektörlerin bütçeleri 5565 sayılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Çerçevesinde, ihtiyaç talepleri ve bunların analizlerine göre dağıtılmaktadır. Türkiye uyuşturucu alanında verdiği mücadeleye hem ulusal düzeyde harcadığı fonlarla hem de uluslararası alanda donörlük yaparak önemli ölçüde ivme kazandırmaktadır. Türkiye, 5565 sayılı kanununun 26. maddesi gereğince, kanunda belirtilen prosedürlerin yerine getirilmesi koşuluyla, anlaşması olması bulunmayan uluslararası kuruluşlara da bütçe ayırabileceği ulusal mevzuatında yer almaktadır. Bu bağlamda 2006 Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadele Ulusal Politika ve Strateji Belgesinde “madde ile mücadelede uluslararası iş birliğini ulusal bütçeye yansıtmak ulusal önceliğimizdir” ifadeleri yer almaktadır. Maliye Bakanlığı’nın 2006 yıl sonu raporları incelendiğinde önleme ve mücadeleye dolaylı olarak “Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, Sosyal Güvenlik, Sosyal Yardım Hizmetleri ve Sağlık Hizmetleri” başlığı adı altında pay ayrıldığı görülmektedir (EMCDDA-TUBİM, 2007, s. 19).

Türkiye’de uyuşturucu ile mücadele alanında yapılan kamu harcamaları kamu kurumlarının kendi bütçelerinden karşılanmaktadır. Bu harcamaların ne kadarının uyuşturucu ile mücadelede harcandığının tespitini yapmak oldukça zordur. Türkiye gibi büyük bir ülkede uyuşturucu ile mücadele alanında ekonomik analizleri tespit etmek ve ortaya koymak kolay değildir ancak il bazında yapılan harcamaların kamuya olan maliyeti ilk kez 2010 yılında TUBİM tarafından toplanarak, 2013 yılında rapor edilmeye başlanmıştır. Yapılan kamu harcamalarının yıllara göre dağılımı: 2015 yılında 646.192.888 tl; 2016 yılında 721.885.355 tl; 2017 yılında 936.194.109 tl’dir. Bu veriler

incelendiğinde 2017 yılına ait harcamaların bir önceki yıla oranla %29,7 artış ile 936.194 milyon TL olarak gerçekleşmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-NSMDB, 2018, s. 9).

Yasa dışı bağımlılık yapan maddelerle mücadeleye ayrılan zamanın, harcanan par ve görev alan insan gücünün bilinmesi karar vericilerin ileriye yönelik atılacak adımların belirlenmesi, büyük resmin görülerek politikaların etkinlik/verimlilik dengesinin kurulmasına zemin hazırlar. Uyuşturucu kullanıcılarının profillerinin tespit edilmesi, uyuşturucuların saflık dereceleri ve fiyatlarıyla ilgili verilerin toplanması ve bu alanda harcanan kaynakların bilinmesi TUBİM için önemlidir. Çünkü TUBİM tarafından hükümete sunulmak üzere hazırlanan raporların detaylı ve bilimsel temellere dayanması mücadelede atılacak adımlar ve uygulanacak politikaların yönünü belirlemiş olacaktır. Madde bağımlılığının Türkiye'ye olan sosyal maliyetinin belirlenmesi ve ortaya konması çok daha önemlidir ancak bu konuda TUBİM'e iletilmiş herhangi bir çalışma bulunmamaktadır. Bu çerçevede ülke genelini kapsayacak çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır, her ilde bulunan üniversitelerin konu hakkında yapacakları akademik çalışmalarla bu ihtiyacın giderilebileceği düşünülmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM KOM, 2012, s. 45).

## **2.6. MADDE BAĞLANTILI SUÇLAR**

Genel olarak tek bir suç gibi algılanan uyuşturucu suçu esasen uyuşturucu hammaddesi ekimi, üretimi, imalatı, alışı, satışı, nakliyesi, saklaması, bulundurması, kullanımını ve ticareti, uluslararası sözleşmelerde belirlenerek kontrol altına alınan ara kimyasallar ve uyuşturucu ticaretinden elde edilen kara paranın aklanması gibi alt grup suçları da içine almaktadır. Ayrıca uyuşturucu ile bağlantılı olarak işlenen cinayetler, hırsızlık, sahtecilik, şiddet suçları, terörizm, silah kaçakçılığı gibi toplumsal suçlar da göz önüne alındığında uyuşturucu suçlarının uluslararası boyutlara varabilen, sınır aşan, karmaşık ve organize bir suç olduğu da anlaşılmaktadır. Uyuşturucu ile bağlantılı kişiler yüksek parasal kazançlarını devam ettirmek ve garanti altına alabilmek için her türlü suçu işleyebilmektedirler. Uyuşturucu ticareti çarkı içerisinde çiftçiler, arazi sahipleri, finansörler, hava, kara, deniz taşıtlarını kullananlar ve kaçakçılar, kara para aklayıcıları, satıcılar ve kullanıcılar yer almaktadır. Madde kullanmanın yarattığı etki ile kullanıcılar doğrudan veya dolaylı olarak farklı suçlara yönelebilmektedirler. Yapılan araştırmalarda antisosyal kişilik bozukluğu olan ve madde kullanan genç erkek bireylerin %90,3'ünün

yaşam boyu psiko aktif madde kullanım öyküsü olduğu, deneklerin %75'8'inde ise ek olarak madde kullanım bozukluğu olduğu tespit edilmiştir. Araştırma sonuçlarına göre saldırganlık ve öfkeyi yatıştırmak için kullanılan ilaç, alkol ya da madde öfke ve saldırganlığa yol açmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOM, 2010, s. 95).

Amerika ve Avrupa ülkelerinde madde kullanımı ve suç/şiddet davranışları arasındaki ilişkiyi incelemek amacıyla birçok teorik çalışma ortaya konmuştur ancak Türkiye'de söz konusu ilişkiyi inceleyen anket veya saha çalışması çok az sayıdadır. Örneğin Türkiye'de İstanbul Bağcılar semtinde uyuşturucu kullanımı suç ve şiddet arasındaki ilişkiye yönelik bir saha çalışması bulunmaktadır. Mann-Whitney U testi analizi yöntemi ile elde edilen verilere göre erken yaşta uyuşturucu kullanmaya başlayanlar çoğunlukla daha sonraki dönemlerde de madde kullanmaya devam etmektedirler. Başkaları tarafından şiddet uygulanan uyuş korelasyon bulunmaktadır. Erken yaşta esrar kullananlar suçlu arkadaş çevresi edinmekte ve suça karışmaktadırlar. Anne babanın ekonomik ve eğitim durumu ile çocuklarının madde kullanımı arasında doğrudan bir ilişki bulunmamaktadır. Uyuşturucu, uyarıcı, psikoaktif madde kullanan ile kullanmayan gruplar arasında suç işleme, fiziksel şiddet uygulama ve şiddete maruz kalma, öfke durumu, şiddet eğilimi gösterme yönünden anlamlı farklılıklar tespit edilmiştir (Altuner, Engin, Gürer, Akyay, Akgül, 2009, p. 93).

Türkiye'de 1980 sonrası ciddi anlamda büyük ve hızlı göç olayları ile karşılaşmaya başlanmıştır. Avrupa ülkelerinde bu olaylar Türkiye'nin onda 1'i kadar olmasına karşın büyük sorunlar yaşanmakta iken milyonlarca insanın Türkiye'ye göç etmesi ister istemez başta sosyolojik, ekonomik ve gettolaşma gibi büyük sıkıntılara yol açarak bazı sistemleri çökertebilmektedir. Avrupa'da göç durumu ve politikaları Merkel'in oyunun düşmesine sebep olmuştur. Yurtdışından gelerek şehirlere akın eden binlerce göçmen vatandaş para kazanabilmek uğruna uyuşturucu ile bağlantılı suçlara alet olabilmektedir (TBMM, 2018, s. 38,39).

## **2.7.UYUŞTURUCU MADDE KULLANIMI VE KAÇAKÇILIĞININ ÖNLENMESİNE DAİR ULUSLARARASI MEKANİZMALAR**

Uyuşturucu probleminin evrensel bir nitelik taşıdığı, sorunun yerel, bölgesel ve aynı zamanda evrensel boyutlarda, sınır aşan illegal bir realite olduğu bilinmektedir. Bu

problemlerin çözümü uluslararası iş birliği ve sorumluluk getiren platform olarak kabul edilmektedir. Uyuşturucu ticareti ve kaçakçılığı uluslararası hukukta her ne kadar BM sözleşmeleri ile kontrol altına alınmaya çalışılmış olsa da yasa dışı faaliyetlerin önlenmesi, iş birliği ve koordinasyonun sağlanabilmesi amacı ile bazı uluslararası kilit teşkilatlar yapılandırılmıştır (Demirel, 2012, s. 2).

Uyuşturucu madde kullanımı ve kaçakçılığının küreselleşmesi bazı uluslararası kuruluşlara olan ihtiyacı da ortaya çıkarmıştır. Özellikle 1990'lı yılların başında Avrupa devletleri arasında yaşanan güvensizlik ortamı, Yugoslavya iç savaşının yarattığı kaos, bölge ülkelerinde güvenlik konularında duyulan kaygılar bu ihtiyacı daha da artırmıştır. Birleşmiş Milletlerin koordine ettiği uluslararası müdahale ile iç savaş sonlandırılmış, bölgede güven ortamının sağlanması ve istikrarın artırılması amacıyla, bölge devletleri arasında bazı oluşumlar kurulması gündeme gelmiştir. Bu bağlamda Cenevre'de 5-6-Aralık 1996 tarihinde Güney Doğu Avrupa İş birliği girişimi adı altında Avrupa Uygulama Merkezi Konvansiyonu (SELEC) kurulmuştur. 06-10-2011 tarihinde Sınır Aşan Suçlarla Mücadele Anlaşması yürürlüğe girmiştir. SELEC sınır aşan organize suçlarla mücadelede üye ülkelere destek vermek amacıyla, istihbarat ve bilgi değişimi kolaylığı ile yetkili organlar arasında iş birliği sağlamaktır. Kurumun Türkiye'deki Ulusal İrtibat Noktası faaliyetlerini Gümrük ve Ticaret Bakanlığı bünyesine bağlı olan Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğüne sürdürülmektedir.

### **2.7.1. Uluslararası Kuruluşlar/ Evrensel Mücadelede Kilit Teşkilatlar**

#### **EMCDDA**

Uyuşturucu durumunun daha hassas ve detaylı durumunun bir tablosunun oluşturulması; yeni ortaya çıkan eğilimlerin hangi aşamada olduklarının tespiti ve değerlendirilmesi gerek arz gerek talep konularının ele alınması; karar alıcı ve politika yapıcılarla bölgesel ve ulusal uyuşturucu stratejilerinin tasarlanarak, bunların değerlendirilmesi için gerekli bilgi ve kanıtların sunulması EMCDDA'nın görev zorunlulukları arasındadır (EMCDDA, 2010, s. 7).

EMCDDA 1993 yılında kurulmuş, 1995 yılında Lizbon'da düzenlenen açılış töreni ile Avrupa Birliği bünyesinde, AB üyesi devletlerarasında uyuşturucuyla ilgili kıyaslanabilir bilgiyi geliştirme merkezi olmuştur. Bu görevi yapmak için 90 uzman ekip

ve bu ekiplerde 20 ulusal kimlik temsil edilmektedir. Aynı zamanda bilimsel kanıta dayalı güvenilir bilgiler 30 ulusal izleme merkezleri tarafından koordine edilmektedir. Ülkelerden uyuşturucu eğilim ve gelişmeleri hakkında her yıl düzenli olarak toplanan nitel ve nicel bilgiler Lizbon'daki merkezde analiz edilerek Avrupa'daki uyuşturucu probleminin nihai durumunu ortaya koyan yıllık raporlar EMCDDA tarafından yayımlanmaktadır. Erken uyarı ağı ile yeni uyuşturucu maddelerin risk analizleri ile AB ülkeleri ve Avrupa uyuşturucu piyasasındaki bütün yeni potansiyel tehdit oluşturan psikotrop ve narkotik uyuşturuculara karşı harekete geçilmesi olanağı tanımaktadır. Türkiye AB üyesi olmamasına rağmen EMCDDA'nın çalışmalarına 2002'de katmaya başlamış, 2007 yılında da üye olmuştur (TBMM, 2008, s. 111,112).

EMCDDA bilgi toplama, paylaşma, analiz etme, kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlama ve izlemeye dair görevlerini ülkelerdeki mevcut bulunan temas noktalarıyla sağlamaktadır. Bu alanda EMCDDA'nın Türkiye'deki temas noktası TUBİM'dir. TUBİM'in kuruluşu Türkiye'nin AB üyelik sürecinde Kopenhag kriterleri uyum çerçevesinde EMCDDA çalışmalarına katılma başvurusunda bulunduğu 2004 yılında gerçekleşmiştir. Bu bağlamda Türkiye'nin AB bünyesindeki EMCDDA'nın çalışmalarına katılma başvurusunun hem isteği hem de Kopenhag kriterleri uyum sürecinde AB'nin zorlayıcı gücü ile gerçekleşmiş olduğu söylenebilir

### **UNODC-UMK-UUDK**

BM bünyesinde kurulan UNDOC ve Uyuşturucu Maddeler Komisyonu (UMK), uyuşturucu ile mücadele eden kurumların başında gelmektedir. UMK Birleşmiş Milletler'in uyuşturucu politikalarında en etkin rol oynayan kurumdur. 1946 yılında kurulan Komisyon 53 üyeden oluşmaktadır. Kıtalara göre dağıtılan Komisyon üyeleri küresel uyuşturucu aksiyonlarının planlarını hazırlar ve dünyadaki uyuşturucu sorununun geldiği noktayı analiz ederek uluslararası kontrol sistemini güçlendirici alternatifler ve teklifler sunar. Komisyon ayrıca üye devletlerin verdiği raporlara göre BM Sözleşmelerinin amaçlarıyla ilgili tüm konuları inceler ve sözleşmelere uyulup uyulmadığını kontrol eder, Uluslararası Uyuşturucu Denetleme Kurulu (UUDK) hükümetlerin uyuşturucu maddelerin ekimi, imalatı ve üretimini Sözleşme şartlarına uygun olarak sınırlamak ve bilimsel ihtiyaçlara yetecek düzeyde üretilerek yasa dışı kullanımını önlemek amacıyla çaba sarf etmektedir (Demirel, 2012, s. 4,7).

UNODC Birleşmiş Milletlerin uluslararası terörizm, uyuşturucu ticareti suçları ve siyasi yolsuzluklarla ilgili mücadele merkezidir. Küresel boyutlu uyuşturucuyla suçları ve buna bağlı terörizmle mücadelede aktif rol oynayan, dünyayı daha güvenli hale getirmek için çaba gösteren küresel bir liderdir. 1997 yılında Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Kontrol Programı ve Uluslararası Suçların Önleme Merkezinin birleşmesi ile kurulan UNODC’un dünyanın her bölgesinde geniş saha ofisleri ağı bulunmaktadır. Bütçesini hükümetler ve gönüllü kuruluşların yardımları oluşturmaktadır. Global ölçekte yasadışı uyuşturucu ve sınır aşan suçlarla yürütülen mücadeleye öncülük etmektedir. Farklı ülke vatandaşlarından 500 görevli çalışanı bulunmaktadır. Merkezi Viyana’da bulunan UNODC’un Newyork ve Bürüksel’deki irtibat bürosu dışında 21 bölgede ofisi bulunmaktadır (TBMM, 2008, s. 242).

UNODC, uyuşturucuyla mücadele, suç ve terörizmin önlenmesi konularında üye ülkelere yardım eder. Üye ülkelerin uluslararası suçların her aşamasında verdiği mücadelede gösterilen çaba ve gayreti iki katına çıkarmayı amaçlayan “Milenyum Deklarasyonu” yayınlamıştır. Bu deklarasyona göre UNODC’un çalışma programı üç önemli ayaktan oluşmaktadır (TBMM, 2008, s. 242). UNODC’nin çalışma programının üç önemli ayağını;

- Üye ülkelerin uyuşturucuyla mücadele, suç önleme ve terörizmle mücadelede kapasitesini arttırmaya yönelik alan merkezli teknik iş birliği projeleri yapmak,
- Uyuşturucu ve suçun kaynağı konusunda delil merkezli soruşturma yöntemlerini ve bilgiyi arttırmak üzere araştırma ve analitik çalışmalar yapmak,
- Üye ülkelerin uyuşturucuyla mücadele, suç önleme ve terörle mücadele alanındaki iç mevzuatını uluslararası sözleşmelere uydurmaları konusunda üye ülkelere yardım etmek ve ana sözleşmelere uyumlaştırılmasını sağlamak (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 274).

## **INTERPOL**

“Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı” İTERPOL uluslararası düzeydeki suçların önlenmesi, bastırılması, sanıkların izlenmesi, yakalanması, tutuklanması, iade edilmesi ve suçluların ilişki kurduğu kişilerle olan irtibatın kesilmesine kadar varan

işlemlerin yapılması ve bu konularda uluslararası alanda gerekli olan iş birliğinin bütünlendirilmesi amacı ile kurulan bir teşkilattır.

Uluslararası alanda polis yardımlaşması düşüncesi ilk olarak 1914 yılında Monaco'da toplanan Adli Polis Kongresi'nde belirlenmiştir fakat Birinci Dünya Savaşı'nın başlaması bu düşüncenin gerçekleşmesine engel olmuştur. Savaşın sona ermesiyle suçlu ve suçluluk sorunlarının tekrar görüşülmesi için 1923 yılında ikinci kez Viyana'da yapılan toplantıda "Uluslararası Polis Birliği" adı altında bir kurumun yapılandırılması kararı alınmıştır. İkinci dünya Savaşı'nın patlak vermesiyle bu girişimde askıda kalmış, savaşın sona ermesinin ardından ancak 1946 yılında Bürüksel Kongresi'nde teşkilatın bugünkü çalışma kaynağını oluşturan ilkeler kabul edilerek, merkezini Paris olmasına karar verilmiştir. 1956 yılında adı "Uluslararası Kriminal Polis Örgütü" olarak değiştirilmiştir. 1949 yılından bu yana örgüt BM'nin sosyal alanında çalışma yapan bir danışma organı olarak kabul edilmiştir. INTERPOL'ün günümüzde 179 üye ülkesi bulunmaktadır (TBMM, 2008, s. 248).

INTERPOL uluslararası düzeyde suçların önlenmesi amacıyla üye ülkelerin polis teşkilatlarıyla irtibat ve koordinasyon sağlamak, gerekli durumlarda yurt dışı tahkikatı yaparak suçluların iadelerini sağlamak, kayıp şahıslar, kayıp eşyalar, kimliği meçhul cesetler, her an suç işlemeye meyilli sabıkalılar ve bunların takibini yapmak amacıyla kırmızı, yeşil, mavi, sarı, siyah bültenler çıkararak yabancı ülke polis teşkilatlarıyla müşterek çalışmalar yapmaktadır.

Türkiye İNTERPOL oluşumunda 1930 yılından itibaren yer alırken, üye devletlerden elde ettiği istatistiksel istihbarat ve stratejik bilgileri raporlar halinde sunarak, uluslararası uyuşturucu soruşturmalarına katkı sağlamak ve destek vermektedir.

## **EUROPOL**

EUROPOL, terörizm, yasadışı uyuşturucu ticareti ve uluslararası organize suçların tamamını ve her türlüünü önlemek ve bunlarla mücadele etmeye yönelik üye ülkelerin ilgili kurumlarının etkinliğini artırarak aralarında iş birliği yapmalarını sağlamak amacıyla kurulan, suçlarla ilgili istihbarat faaliyetlerini organize eden Avrupa Birliğinin yasa uygulayıcısı bir kuruluştur. EUROPOL'ün amacı uluslararası bütün suç

örgütlerini hedef alarak, Avrupa Birliğinin suç örgütlerine karşı çıkardığı yasaların uygulanmasına yönelik çabalara katkı sağlamaktır.

EUROPOL adı ilk olarak 1991 Lüksemburg Zirvesi'nde gündeme getirilmiş, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan Avrupa Birliği Maastricht Anlaşmasıyla kurulması kararı alınmıştır. Faaliyetlerine 1994'de uyuşturucu suçlarıyla mücadele eden Europol Uyuşturucu Birimi (EDU) adı altında sınırlı bir düzeyde başlamıştır. 1 Ocak 2002 yılından itibaren diğer suç alanları da faaliyetlerine eklenerek, görev alanı Avrupa Sözleşmesi'nin ekinde belirtilen uluslararası her türlü ciddi suçu kapsayacak şekilde genişletilmiştir. EUROPOL, üye devletlerin uyuşturucu kaçakçılığı, terörizm, mülteci kaçakçılığı, insan kaçakçılığı, kara para aklama, sahte para, mali suçlar, siber suçlar, kişilere karşı işlenen suçlara karşı kanunların uygulanması faaliyetlerini ve bilgi değişimi, Operasyonlar için uzman ve teknik destek sağlanması ile gerçekleştirilen soruşturulmaları takip etmektedir. EUROPOL 600'ün üzerinde çalışanı ile 27 ülkede kanun uygulayıcı birim olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. EUROPOL'un suçluları tutuklama ve sorgulama yetkisi bulunmamaktadır ancak AB üyesi ülkeleri polis teşkilatları için stratejik ve operasyonel istihbarat toplamak, suç analizi yapmak ve iletişim ağı sağlamaktır (TBMM, 2008, s. 249).

EUROPOL'un görev alanının genişlemesi, iş yükünün artması, görevlerinin ve faaliyetlerinin AB tarafından tanımlanmış olması yine AB'nin denetleyici birimleri tarafından denetlenmeye başlanmıştır (Çelik, 2019, s. 499).

EUROPOL'e üye ülkeler İngiltere, Alanya, Hollanda, Avustralya, Danimarka, Belçika, Fransa, İrlanda, İspanya, İtalya, İsveç, Portekiz, Lüksemburg, Yunanistan, Letonya, Litvanya, Malta, Sloveky, Slovenya, Çek Cumhuriyeti, Kıbrıs Rum Yönetimi, Estonya, Macaristan ve EUROPOL AB üyesi olmayan birçok ülke ve uluslararası kuruluş karşılıklı olarak stratejik ve teknik düzeyde operasyonel iş birliği yapmaktadır.

## **2.8. NARKO-TERÖRİZM/TERÖRÜN FİNANSMANI**

Dünya çapındaki uluslararası organize suç gruplarının bir yıl içerisindeki toplam gelirlerinin üçte biri ile beşte biri arasında bir miktarın uyuşturucu satışlarından elde ettiği

tahmin edilmektedir. Uluslararası organize suç gruplarının yanı sıra birçok terör örgütünün de uyuşturucu ticaretinde önemli rol alarak kendi finansmanını büyük ölçüde bu yolla sağlamaya başladıkları genel olarak kabul görmektedir. Pablo Eskobar'dan, PKK ve El-Kaide'ye uzanan uyuşturucu ticareti ve terör ilişkisi incelendiğinde; dini tarikat ve siyasi bir örgüt olan Haşhaşilerin (Sabbahi ya da Suikastçılar) fedailerini uyuşturucu etkisiyle terörist faaliyetlere yönlendiren tarihteki ilk suikastçılar oldukları bilinmektedir. Günümüzde DAESH terör örgütünün de intihar bombacısı olarak sahaya sürdüğü birçok teröristin cesetlerine yapılan otopsilerde yüksek dozlarda kokain, esrar, ectasy ve amfetamin gibi uyuşturucu maddeler tespit edilmiştir. Teröristlerin bu maddeleri kullanarak eylemlerini gerçekleştirdikleri kamuoyunca da açıkça bilinmektedir. 2008 yılında yakalanan El- Kaide militanını verdiği ifadelerle göre uyuşturucuyu maddeleri sadece militanların eylemlerinde kullanmadıkları, aynı zamanda düşman olarak gördüklerine uyuşturucu satmanın da onlar için önemli bir amaç olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla terör örgütleri ilk tarihlerinden günümüze kadar uyuşturucu ile içi içe olduğu söylenebilir (Çetinöz, 2019, s. 43,44).

Avrupa Güvenlik ve İş birliği Örgütü Çerçevesinde Alınan Kararlar AGİÖ 1975-1996 yılları arasında terörizmi önlemeye dair ulusal ve uluslararası düzeyde geçerliliğe sahip; 1975 Helsinki Nihai Senedi, 1983 Madrid Belgesi, 1986 Stockholm Belgesi, 1989 Viyana İzleme Belgesi, 1990 İnsan Boyutlu Kopenhag Toplantısı Belgesi, 1990 Paris Senedi, 1992 Helsinki Belgesi, 1994 Budapeşte Belgesi, 1996 Lizbon Belgesi olmak üzere toplam dokuz belge düzenlemiştir. Düzenlenen bu belgelerde genel olarak; terörizmin hiçbir şekilde haklı gösterilemeyeceği, devletlerin doğrudan ya da dolaylı olarak terör eylemlerine destek vermekten ve yardım etmekten kaçınacaklarını vurgulamaktadır. Toplantıya katılan bütün devletler terörizmi ve uluslararası ilişkilerde şiddet kullanımını kınamaktadırlar. Devletler terörizmin insan temel hak ve özgürlüklerini yok ederek masum insanların canına kastettiğini kabul ederek, terörizmle mücadelede çok taraflı iş birliğini özendirilmektedirler. Ülkelerin kendi topraklarında düzenlenen terör eylemlerine izin vermemesi, bu eylemlerin teşvik ve finanse edilmemesi, konsolosluk ve diplomatik görev ve amaç personellerinin güvenliğinin sağlanacağını vurgusu yapılmaktadır. 1996 Lizbon Belgesi'nde diğer belgelerden farklı olarak ayrıca terörün yanı sıra çevre kirliliği, kontrolsüz göç, silah ve uyuşturucu

kaçakçılığının da AGİÖ üyelerinin ortak sorunu olduğu belirtilmiştir (Pulat Y.Tacar , 1999, s. 80,90,91).

Yasadışı uyuşturucu kullanımı, üretimi ve ticareti tüm dünyanın hem ekonomik hem de sosyal açıdan etkilendiği küresel bir sorun haline gelmiştir. Sebep olduğu ekonomik, siyasal, sosyal ve güvenlik problemleri nedeniyle uyuşturucu kaçakçılığı son yıllarda dünyanın ve Türkiye'nin en önemli gündem maddelerinden biri olmuştur. Uyuşturucu maddelerin üretim anından kullanıcıya ulaştığı zamana kadar geçen süreçler göz önüne alındığında bütün dünya devletlerinin bu sorunla karşı karşıya kaldığı ve aynı zamanda bu süreçlerin birbirinden bağımsız olmadıkları da görülmektedir.

Terör örgütlerinin uyuşturucu ticaretiyle olan bağlantılarının tespit edilmesinde önemli olan ilk adımlardan biri narko-terörizm kavramının ne olduğunun anlaşılmasıdır. Uluslararası kuruluş ve organizasyonlarının yasadışı uyuşturucu ticareti sorununun önemine dikkat çekmek için terör örgütlerinin uyuşturucu kaçakçılığına yönelmelerinin sebepleri ve etkinliklerinin belirlenmesi sorunun çözülmesi açısından önem arz etmektedir.

Narko-terörizmde terör örgütleri uyuşturucu üretimi ve ticareti yaparak örgüte finans sağlarken aynı zamanda uyuşturucu bağımlılarının artmasına yol açarak ulusal gücün insan unsuruna da zarar vermektedir.

İlk olarak Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle terör örgütlerinin önemli bir destekleyicisi olan SSCB'nin dağılması terör örgütlerini finansal açıdan sıkıntıya sokmuştur. İkinci olarak 11 Eylül ülkelerin kınanması neticesinde terör örgütleri uyuşturucu ticaretine yönelmişlerdir. Üçüncü olarak, sivil toplum kuruluşlarının örgütlere yaptığı mali yardımları kesmesi ve terör örgütlerinin malvarlıklarına uluslararası camiada etkin önlemlerin alınması sonucunda terör örgütleri uyuşturucu kaçakçılığına yönelmişlerdir. Son olarak terör örgütlerinin ellerinde tuttıkları uyuşturucu ticareti trafiğiyle uluslararası pazarlama şirketleri gibi hareket ettikleri söylenebilir (Gül H. , 2017, s. 140).

11 Eylül 2001'de Amerika Birleşik Devletleri'ne yönelik gerçekleştirilen terör saldırılarından sonra tüm dünyada güvenlik ve terör algısının değişmesiyle beraber narko-terör algısı da değişikliğe uğramış, örgütlü suç şebekeleri ve terör örgütlerinin uluslararası

boyutta yeniden tanımlanması gerektiğini gündeme getirmiştir (Yorulmaz, 2014, s. 120,121). Organize suçlar uluslararası terörizm ile o kadar içi içe geçmiştir ki hatta birbirleriyle karıştırıldığı bile olmaktadır. Bunlardan her ikisinin de hem uluslararası terör saldırılarından sonra terör karşılıklı güven ortamına hem de devletlerin karşılıklı ilişkilerine zarar verdikleri açıktır. ABD’de Birinci Dünya Savaşı sonrasında ilk kez kullanılmaya başlanan “organize suçlar” terimi İkinci Dünya Savaşı’nın ardından “mafya” terimine dönüşmüştür. Bu örgütlenmeler Soğuk Savaşın ardından uyuşturucu kaçakçılığı, silah kaçakçılığı, sahtecilik, nükleer madde kaçakçılığı gibi örgütlü suçlar işlemeye başlamışlardır (Özyıldız, 2017, s. 29,30).

Terör örgütleri varlıklarını sürdürmek ve faaliyetlerini finanse etmek amacıyla uyuşturucu madde kaçakçılarıyla iş birliğine girerek taşıma, kolaylaştırma, koruma ve vergilendirme karşılığında çıkar elde etmek amacıyla ya da doğrudan uyuşturucu ticareti yapmaktadırlar. Günümüzde dünyadaki narkoterör örgütlerine örnek olarak; Türkiye’de PKK/KONGRA-GEL, TKP-ML, DHKPC; Irak ve Suriye’de DEAŞ (İŞİD); Kolombiya’da FARC, AUC, ELN; Sirilanka’da LTTE; Afganistan’da Taliban, El-Kaide; İspanya’da ETA; Peru’da MRTA; Özbekistan’da IMU; Nijerya’da Boko-Haram; Birleşik Krallık’ta IRA gösterilebilir (Tekiner, Kayabaşı, p.142). Türkiye coğrafi stratejik konumu itibarıyla hem Güney Amerika hem Asya hem de Avrupa üzerinden yönlendirilen uyuşturucu madde trafiği güzergâhları üzerinde yer almaktadır. Bütün Avrupa ülkelerinin en çok korktukları uyuşturucu madde tehdidi eroin olduğu için Avrupa ülkeleri her yıl eroinin hareketleriyle ilgili haritalar çıkarmakta ve bunun verilerini toplamaktadır. Buna göre eroinin %75’i Afganistan’dan üç ana rota üzerinden Avrupa’ya hareket etmektedir. Bu rotalardan birisi Türkiye üzerinden geçen Balkan rotası, diğeri Kazakistan üzerinden geçen Kuzey Karadeniz Rotası, bir diğeri ise Pasifik rotası dediğimiz, denizlerden geçerek Avrupa’ya yönelen Güney Akdeniz rotasıdır. Türkiye’yi en çok tehdit eden sentetik kannabinoidler ise Avrupa kökenli, özellikle de captagon gibi kimyasal uyuşturucu maddelerdir (TBMM, 2018, s. 6,7).

Türkiye üzerinden Avrupa’ya yönelik yapılan uyuşturucu kaçakçılığında en çok kullanılan yol Balkan Güzergâhıdır. Altın Hilal Bölgesinde üretilen eroin, esrar gibi uyuşturucuların hammaddelerinin bir kısmı İran’la olan sınırlarımızın dağlık coğrafi şartlardan dolayı kontrolünün zor olması nedeniyle bu bölgede sınır kaçakçılığına doğal

bir ortam sağlamaktadır. Ayrıca bölgede uzun yıllardan bu yana süre gelen istikrarsızlıklar, savaşlar ve siyasi otorite boşlukları nedeniyle Kuzey Irak Bölgesi'nden Türkiye'ye uyuşturucu sokulduğu operasyonlarda yakalanan sanıkların ifadelerinden de anlaşılmaktadır. Güneyimizdeki Lübnan'da önemli uyuşturucu madde üretim alanlarında üretilen uyuşturucunun önemli bir miktarı da terör örgütlerince Türkiye üzerinden Kuzey Amerika ve Afrika ülkelerine gönderilmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM, KİHDB., 1995, s. 46,47).

Terör örgütlerinin en karlı finans kaynağı kuşkusuz ki uyuşturucudur. Örgütlerin Balkanlar, Kafkasya ve Afrika gibi uyuşturucunun taşınmasındaki önemli güzergâhları kullanarak Avrupa ülkelerine kadar tesir etmiştir. Diğer taraftan DEA' ya göre PKK Türkiye'nin güneydoğusunu kullanarak bahsi geçen rotalar üzerinde bulunan yerel ağlarla iş birliği halindedir. Özellikle 1990 yılından sonra AB ülkelerinin neredeyse tamamında yaklaşık 500 bin kişiyi mobilize edebilecek kapasiteye ulaşan PKK uzantılı yapılanmalar Avrupa'daki uyuşturucu ticaretinin yüzde 20 ile 30'unu kontrolü altında tutarken diğer taraftan da illegal uyuşturucu piyasasından aldığı haraç ve legal görünümlü para toplama yöntemlerine başvurmaktadır. Nitekim PKK'nın AB uyuşturucu pazarının yaklaşık olarak yüzde 80'inden fazlasını kontrol etmesi söz konusudur (Yılmaz, 2020, s. 124).

ABD Hazine Bakanlığı ve Uyuşturucuyla Mücadele Teşkilatı (DEA) 2008 yılında PKK/KCK'nın "birinci derecede önemli uyuşturucu madde kaçakçısı örgüt" olduğunu ilan ederek örgüt yöneticilerini Kingpin yasası kapsamına almıştır. Türkiye'nin girişimleri ile ABD makamları ve KOM iş birliği sonucunda ilk olarak örgütün üst düzey yöneticilerinden Rıza Altun, Murat Karayılan, Zübeyir Aydar 14 Ekim 2009 tarihinde Kingpin yasası kapsamına alınmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM, 2014, s. 35).

Uyuşturucu kaçakçılarının kullandıkları karayolu rotaları aynı zamanda insan kaçakçılığı rotalarıyla kesişmektedir. Uyuşturucu kaçakçılığının karayolu rotaları "Altın Üçgen olarak bilinen Güney Doğu Asya'da "Burma/Birmanya, Tayland ve Laos, veya "Altın Hilal olarak adlandırılan Afganistan, Pakistan, İran bölgelerinden başlamaktadır. Bu rotalar İran-Türkiye-İtalya-Bulgaristan-Bosna- Avusturya- Almanya- Makedonya- Danimarka-Hollanda çizgisini izlemektedir. Uyuşturucu kaçakçılığı deniz rotaları da Türkiye'nin sınırlarında olan denizlerden geçmektedir. Birinci deniz rotası Suriye ve

Lübnan üzerinden Fransa'ya ulaşmakta; ikinci deniz rotası ise Karadeniz- Bulgaristan-Polonya-Romanya çizgisini takip etmektedir. Bu rotaların özellikle Türkiye'ye giriş yaptığı sınır bölgeleri aynı zamanda etnik ve ayrılıkçı terör örgütü PKK'nın hem örgütsel terörist faaliyet hem de uyuşturucu ve insan kaçakçılığı alanlarında faaliyet gösterdiği alanlardır. Bu durumda PKK insan ve uyuşturucu kaçakçılığı alanlarında faaliyet gösteren organize suç örgütleri ile karlı iş birliği yapma imkânı bulmaktadır. Bu iş birliği PKK'nın Avrupa'daki kadro ağlarınınca sığınma, iskân, başvuru kolaylığı sağlanarak toptancı ve son kullanıcılara ulaştırma şeklinde sürdürülmektedir. Örneğin Baybaşın ailesinin bazı fertlerinin Londra'da İngiliz Polisi tarafından organize suç örgütü oluşturmaları nedeniyle tutuklanmıştır. Baybaşınlar dışında Avrupa'da yaklaşık bir düzine daha organize suç örgütü veya aile esaslı mafya yapılanmasını PKK ile uyuşturucu kaçakçılığı konusunda iş birliği yaptığına dair bulgu ve belgeler mevcuttur (Türkiye Barolar Birliği, 2006, s. 406,407).

**Şekil:1 Uyuşturucu Ticaretinde Balkan Rotası (EGM-KOM, 2010, s. 138)**



İllegal oluşumlar yasadışı faaliyetlerini illegal ortamda sürdürebilmek için ortaklarını da illegal dünyadan seçerler. Bu nedenle terör ve uyuşturucu ticareti ayrılmaz bir parçadır. Terör örgütleri silah alamazlarsa eylem yapamaz, militanlarına teçhizat alamayan, yeme içme, barınma gibi temel ihtiyaçlarını sağlayamayan örgütler kendi militanlarına varlığını kabul ettiremez, yeni elemanlar kazanamaz ve militanlarını motive edecek aidiyet duygusu yaşatamazlar. Terör örgütleri ayakta kalabilmek için finansal ihtiyaç duyarlar ve kolay para elde edebilmek için yüksek kazanç getirisi olan uyuşturucu ticaretinin ortak paydası olurlar. Bu nedenle mücadeleye sınır ötesinden başlayarak merkeze inilmesi, uyuşturucu ticaretinin engellenerek deşifre edilmesi örgütlerin çökertilmesi açısından

önemli adımlardır. Terörün tanımlanması ülkeden ülkeye farklı da olsa her terör örgütünün ortak özelliği finans kaynağı olarak uyuşturucu ticareti yapmalarıdır (İçişleri Bakanlığı, 2017, s. 15).

### **2.8.1. Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair BM Bünyesinde Oluşturulan Kurumlar ve Uluslararası Sözleşmeler**

Terörün finansmanı kavramı ilk kez 1999 yılında Birleşmiş Milletler Konseyi'nin 1269 Sayılı kararında kullanılmıştır. Karar'da BM üyesi devletlerin kendi siyasi sınırları içerisinde terörün finansmanının önlenmesine yönelik önlemler almaları; terör eylemlerinin fonlanması, planlanması, faillerin kovuşturulması ve iadesi süreçlerinin takibi; terör eylemlerinin girişimi açısından güvenli ortamların oluşumunun önlenmesi yönünde çağrıda bulunmuştur. BMGK'nın 2001 yılında almış olduğu 1373 sayılı kararda da terörün finansmanı hedef alınarak, uluslararası barış ve güvenliği tehdit eden her türlü terör eyleminin BM prensiplerince kabul edilemez olduğu ifade edilmiştir. Buna göre üye devletlere terörü finanse edenleri suç kategorisine alıp destek sağlayanları cezalandırmak ve terör eylemlerinde bulunan kimselerin mal varlıklarını dondurmak, müsadere ve murakabe etmek suretiyle terörün finans kaynaklarıyla mücadele eylemlerine çağırılmaktadır. Terörün finansmanı ile mücadelede BM dışında öne çıkan uluslararası iki kuruluş Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) dir. IMF 2002 yılından itibaren terörün finansmanı ile mücadele eden ülkelerin kapasitelerini ve yasal mevzuatlarını geliştirmek amacıyla finans sektörlerinin düzenlenmesi konularında teknik destek vermektedir. WB'de 2001 yılından itibaren terörün finansmanı ile mücadeleye yönelik değerlendirmeleri yapmaktadır (Aslan, 2019, s. 335). Örgütlü suçlarla mücadelede başarılı olabilmenin en önemli noktalarından biri de süreklilik arz eden mücadele stratejilerinin belirlenmesi ve adli kurumsal yapının tesis edilmesidir. Bu nedenle suç gelirlerinin aklanması ile mücadeleye ağırlık verilmelidir.

Terörün finansmanı suçu ile ilgili uluslararası hukuki boyutta düzenlemeleri: Güvenlik Konseyi Kararları, FATF (Mali Eylem Görev Gücü) tavsiyeleri, BM'nin Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Sözleşme ve Ek Protokolleri, Dünya Bankası ve IMF'nin çeşitli düzenlemeleri, Avrupa Konseyi'nin Varşova Sözleşmesi, Avrupa Birliği Direktifleri'dir.

Terörün finansmanı ile ilgili Türkiye'nin ulusal mevzuatında; TCK, CMK, Terörün finansmanı ile Mücadele Kanunu ve 5549 sayılı Kanun ile MASAK'ın düzenlediği çeşitli tebliğ ve yönetmelikler bulunmaktadır (TAIEX Seminer-1, 2013, s. 59). MASAK faaliyetleri ve yasal düzenlemelerinden aşağıda ayrıca bahsedilecektir.

### **Uluslararası Sözleşmeler:**

Uyuşturucu hammaddelerinin üretimi, tüketimi ve kaçakçılığının önlenmesi amacıyla uluslararası düzeyde evrensel sözleşmeler imzalanmıştır. Bu sözleşmeler genel olarak insan sağlığını ön planda tutarak, çok yönlü ve çoğulcu eşgüdüm içerisinde verimli ve etkili yaklaşımları temel almaktadır.

Terörizmin finansmanı ile mücadele alanında uluslararası geçerliliği en yüksek belge 1999 yılında kabul edilerek 10 Ocak 2000 tarihinde imzalanan "Terörizmin Finansmanın Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme" dir. Bu sözleşmenin temelini Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 1996 tarihli 51/210 sayılı kararı ile 2997 tarihli ve 52/165 sayılı kararı oluşturmaktadır. Söz konusu kararlarda üye ülkelerin sorumlulukları şu şekilde sıralanmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2017, s. 16).

- Teröristlere doğrudan veya kuruluşlar aracılığıyla finans sağlanmasını önlemek amacıyla tedbir almak,
- Teröristlere hizmet edebileceği düşünülen kuruluş ya da kişilerin mali kaynaklarını murakabe ederek bunların uluslararası alandaki hareketleriyle ilgili bilgileri yoğun ve hızlı bir şekilde ilgililere iletmek,
- Kişi veya kuruluşların meşru yollardan elde ettikleri mali kaynakları terörist amaçlar için kullanılmasından şüphelenilen durumlarda bu kaynakların edinilmesini önlemek ve durdurmak amacıyla hukuki düzenlemeler yapmak, üzere davet edilmişlerdir.

Sözleşme Türkiye tarafından 27 Eylül 2001 tarihinde imzalanarak, 10 Ocak 2002 tarihli 4738 sayılı Kanun ile iç hukukumuza uygun bulunmuştur.

Uyuşturucu maddelerin kaçakçılığı ve ticaretinin önlenmesine yönelik evrensel düzeyde imzalanan diğer önemli anlaşma ve sözleşmeler ise şunlardır:

**1961 Birleşmiş Milletler Tek Sözleşmesi** ile yasa dışı haşhaş, kenevir ve uyuşturucu madde yapımında kullanılan bitkilerin yetiştirilmesinin kontrol altına alınarak bu maddelerin bilimsel ve tıbbi amaçlar dışında kullanımının yasaklanması, uyuşturucu maddelerin, ihraç, ithal, imal ve dağıtımının ruhsata bağlanması zorunluluğu getirilmiştir. Bu konulardaki denetimlerin sağlanabilmesi amacıyla Uluslararası Kontrol İdaresi (INCB) kurulmuştur. Türkiye 1961 BM Tek Sözleşmesi'ne 1966 yılında taraf olmuştur. Sözleşme halen yürürlükte olup olup uyuşturucu sorununa yönelik uluslararası sorunların çözüm yeri Uluslararası Adalet Divanı'dır (Pınarcı, 2014, s. 19).

**1971 Birleşmiş Milletler Psikotrop Maddeler Hakkındaki Sözleşmesi** ile uyuşturucu etkisi bulunan, suiistimal edildiklerinde insan psikolojisini olumsuz yönde etkileyen psikotrop maddelerin kontrol altına alınması ve uyuşturucu etkiye sahip ilaçların doktor reçetesi ile kullanılmasını sağlamak, sözleşmede belirtilen hususların taraflarca kendi iç hukukundaki düzenlenmelerin sağlanması konularında kararlar alınmıştır. Ayrıca sözleşmede bahsi geçen konuların uygulanması veya yorumlanmasından kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümlenememesi halinde Uluslararası Adalet Divanı'na başvurulması gerekliliği gibi ciddi bir uluslararası yaptırım uygulaması getirilmiştir. Türkiye sözleşmeyi 25 Şubat 1971 tarihinde imzalamış olmasına rağmen, sözleşme 1981 yılında yürürlüğe girebilmiştir (Babahanoğlu & Örselli, 2016, s. 81,82).

**1988 Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi** ile uyuşturucu ve psikotrop maddelerin imalinde kullanılan ara kimyasalların kontrol altına alınması, kontrollü teslimat uygulamasının mümkün kılınması, kara para aklama ve uyuşturucu madde ticaretinin önlenmesi gibi kararlar alınmıştır. Alınan kararlarla bu suçlarla mücadelede uluslararası alanda adli yardımlaşma ve operasyonel faaliyetlerin gerçekleştirilmesi, bilgi alışverişi ve iletişimin artırılmasının sağlanması amaçlanmaktadır. Türkiye sözleşmeyi 20 Aralık 1988 yılında imzalamış ancak sözleşme 25 Kasım 1995 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşme ile uyuşturucu ve psikotrop maddelerin üretiminde kullanılan ara kimyasal maddeler kontrol altına alınması ve kara para aklanması ile uyuşturucu kaçakçılığının önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Babahanoğlu & Örselli, 2016, s. 82).

## 2.8.2. Terörün Finansmanı ve Suç Gelirlerinin Önlenmesine Dair Uluslararası Kuruluşlar

Globalleşme ile hem suçlar hem de suç örgütleri uluslararası bir nitelik kazanmıştır. Bütün bu gelişmelere bakıldığında uyuşturucu kaçakçılığı, silah ticareti ve insan kaçakçılığı gibi suçlarla mücadelenin ülkeler tarafından ayrı ayrı yürütülemeyeceği gündeme gelmiştir. Bu konuda uluslararası mevzuatların ülkelerle uyumlaştırılmasına yönelik uluslararası geçerliliğe sahip bazı kurum ve kuruluşlar oluşturulmuştur.

### FATF

Mali Eylem Gücü (FATF), OECD bünyesinde Paris'te **1989** yılında düzenlenen G-7 (ABD, İngiltere, Fransa, Almanya, Japonya, Kanada ve İtalya) Zirvesi'nde kara paranın uluslararası alanda önlenmesi amacı ile kurulmuş uluslararası bir örgüttür (TBMM, 2008, s. 249). 11 Eylül 2001 tarihinden sonra terörün finansmanını önleme konularını da vizyonuna ekleyen FATF'ın şu anda dünyadaki bütün finans merkezlerini temsil eden 37 ülke ile 2 bölgesel kuruluş olmak üzere 39 üyesi bulunmaktadır. Faaliyetlerini Paris'te bulunan OECD Merkezinde sürdüren FATF üye ülkeleri yayınladığı standartlar ve bu standartlara göre belirlenen ölçüt ve yöntemler çerçevesinde değerlendirmektedir. FATF'ın hedefleri kara para aklama ve standartların belirlenmesi, uluslararası finans sisteminin bütünlüğü ile terörün finansmanı ve diğer tehditlerle mücadeleye yönelik operasyonel ve düzenleyici önlemlerin etkin bir şekilde küresel olarak tüm ülkelere benimsenmesini ve uygulanmasını teşvik etmektir.

FATF kara para aklama ile mücadele için 1990 yılında 40 tavsiye kararı almıştır. Bu kararlar oluşturulurken önemli ölçüde Viyana Konvansiyonu'ndan yararlanılmış ancak farklı olarak suç gelirlerinin aklanması dışında birçok önleyici tedbirin de alınması gerektiğini ortaya koymuştur. FATF'ın 40 tavsiye kararları üç temel alan üzerine şekillenmiştir;

- Aklama ile mücadelede açısından ülkelerin yasal ve hukuk sistemlerinin güçlendirilmesi.
- Aklama ile mücadele konusunda finansal sistemin rolünün artırılması.
- Kara para aklama süreçlerinde uluslararası iş birliğinin artırılması (Aykın, 2010, s. 35).

11 Eylül 2001 sonrasında G-7 Maliye Bakanları terörün finansmanı konusunda FATF'e özel tavsiyeler oluşturması için çağrıda bulunmuştur. Bunun üzerine FATF'ın yayınladığı bütün tavsiyeler "40+9 Tavsiye" olarak adlandırılmıştır. 2004 yılından sonra FATF üyesi ülkeler, IMF, WB ve FSRB "40+9 Tavsiye" ve metotlarını, terörün finansmanı ve aklama ile mücadele konusunda değerlendirme ve temel referans aracı olarak dikkate almaktadır.

FATF terörizmin finansmanı ve kara para aklama ve kitle imha silahlarının çoğalmasıyla ilgili mücadele kapsamında uluslararası standart olarak kabul edilen Kırk Öneri içeren bir rapor yayınlamış ve bazı tavsiyeler geliştirmiştir. İlk olarak 1990 yılında çıkarılan FATF tavsiyeleri, evrensel ve daha gündemle alakalı olmaları amacıyla 1996, 2001, 2003 ve 2012 yıllarında yenilenerek güncellenmiştir. FATF terörist finansman ve kara para aklama tekniklerini izleyerek üye ülkelerin gereken tedbirleri alması konusunda kaydettikleri ilerlemeleri gözden geçirir, uluslararası finans sistemini kötüye kullanımdan korumak amacıyla diğer uluslararası paydaşlarla iş birliği içinde ulusal düzeydeki zayıf noktaları tespit etmeye çalışır (Acaravcı, 2018, s. 71).

FATF Tavsiyelerinin temel amaçlarından bir tanesi de ülkelere maruz kaldıkları terörist finansman ve kara para aklama risklerini anlatmak, tanımlamak ve değerlendirmektir. Bu riskler tam olarak belirlendikten sonra, ülkeler terörün finansmanı karşısı ve kara para aklama risklerini azaltan tedbirleri uygulayabileceklerdir. FATF'ın Standartlarının en etkin bir biçimde uygulanmasının merkezinde risk temelli yaklaşımı yer alır. Bu yaklaşım aynı zamanda finansal kurumlar ve finansal olmayan işletmeler için de geçerlidir.

Mali Eylem Gücü FATF terörün finansmanına yönelik şu sekiz özel tavsiye kararını yayınlamıştır (Türkiye Bankalar Birliği, 2003, s. 50):

- 1- Birleşmiş Milletler belgelerinin üye ülkelere onaylanarak yürürlüğe konması.
- 2- Terör örgütlerinin, terörizmin ve terör eylemlerinin finansmanının suç haline getirilmesi.
- 3- Uluslararası iş birliğinin sağlanması.
- 4- Terörizmle alakalı olabilecek şüpheli işlemlerin bildirilmesi
- 5- Terörist mal varlıklarının müsaderesi ve dondurulması.

- 6- Finansal kurumların fon transferlerinde ilgili kişiye ait hesap numarası, isim ve adres gibi bilgilerinin temin edilmesinin gerekli kılınması.
- 7- Havale yöntemleri alternatifleri konusunda kara paranın aklanmasına yönelik tedbirlerin alınması.
- 8- Vakıf ve dernek gelirlerinin terörün finansmanı amacıyla kötüye kullanılmasının önüne geçmek için bu oluşumların yönetmeliklerinin yeniden gözden geçirilmesi.

FATF her yıl üç Genel Kurul toplantısı düzenleyerek üye ülkelerin terörün finansmanın önlenmesi ve kara para aklama konularında gösterdikleri gelişmeleri periyodik olarak denetlemektedir. FATF Bakanları üye ülkelerin bankalar tavsiyelerine uyumsuzluklarına karşı mektup gönderilmesinden, ülkenin üyeliğinin sona erdirilmesine kadar varan kararlar alma yetkisi bulunmaktadır.

Türkiye terörizmin finansmanı suçu konusunda 2006 yılında Terörle Mücadele Kanunu'nun 8. Maddesinde bazı yenilikler yapmıştır. Fakat FATF bu değişiklikleri yetersiz bularak Türkiye'yi üyelikten çıkarmakla tehdit etmesinden sonra, 2013 yılında terörün finansmanın önlenmesine yönelik mevzuatında 5237 (Türk Ceza Kanunu); 3713 (Terörle Mücadele Kanunu); 5549 (Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun); 6415 (Terörün Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun) sayılı kanunlarla daha kapsamlı hale getirmiştir (Turan, 2017, s. 18).

FATF ayrıca bütün ülkelerdeki STK'ların terörizmin finansmanı açısından istismar edilebilme riskinin yüksek olabileceği üzerinde durmaktadır. Bu konuda her ülkenin önlemlerin alınmasında kendi kanunlarına uygulamak için başvurabileceği değerli araçlar sunar. Bu bağlamda FATF STK'ların meşru faaliyetlerine yönelik ciddi kısıtlamalar getirilmemesi kaydı ile riskleri bertaraf etmek için orantılı tedbirler alınmasını tavsiye eder. Üye ülkelerin tavsiye edilen önlemleri alırken "Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmeler ile Uluslararası İnsan Hakları Hukuku" yasaları zemininde; örgütlenme, barışçıl toplanma özgürlüğüne dair yükümlülüklerle çelişmemesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu konuda STK'ların her türlü istismar ve terörün finansmanı konusuna ilişkin, onların bilgilerini artıracak çalıştayların düzenlenmesi ve

rehberlerin hazırlanması gibi araçlarla koruması son derece önemli görülmektedir (TÜSEV, 2021, s. 10,11).

### **Egmod Grubu**

Farklı ülkelerin kara para aklama ve terörün finansmanı faaliyetleri, ulusal sınırları aşan eylemlerdir. Kara para ve terörizmin finansmanı ile ulusal düzeyde mücadele edebilmek için mali istihbarat birimlerinin birbirleriyle ortak bir platform üzerinden ortak bir irade ile yürütülmesi bir zorunluluk olarak görülmektedir. Bu nedenle Brüksel’de Egmond Sarayı’nda uluslararası mali istihbarat birimlerinin buluşması sağlanmaya çalışılarak uluslararası mücadelenin en önemli ayaklarından biri de tamamlanmış bulunmaktadır.

Mali İstihbarat Birimleri Ortak Platformu “Egmont Grubu” 9 Haziran 1995 yılında, 24 ülke ile 8 uluslararası örgütün bir araya gelmesiyle Brüksel’de kurulan (Kara F. , 2018, s. 63) ve 127 üyesi olan bir kuruluştur. Türkiye’nin 1998 yılında üye olduğu grubun temel amacı ülkelerin belge ve bilgi paylaşımını destekleyen bir bilgi havuzu oluşturmaktır. Egmont grubu özel bir e-mail sistemi olan Security Web üzerinden ülkeler arasında bilgi paylaşımı yapabilmektedir (TAIEX Seminer-1, 2013, s. 56).

Egmond Grubu’nun FATF ile uyumlu 8 Bölgesel Grup Temsilci Komite üyesi bulunmaktadır. Bunlar: Amerika, Avrasya, Avrupa I, Avrupa II, Orta Doğu ve Kuzey Afrika, Doğu ve Güney Afrika, Asya ve Pasifik, Batı ve Orta Afrika Bölgeleridir.

### **Palermo Konvansiyonu (SASMUS)**

Uluslararası organize suçlarla mücadele kapsamındaki ilk uluslararası düzenleme Palermo Konvansiyonu olarak bilinen “Sınır-aşan Organize Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”dir. BM Kurulu tarafından 15 Kasım 2000 tarihinde kabul edilen Sözleşme 12-15 Aralık 2000 tarihinde Palermo’da üye devletlerin imzasına açılarak yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin amacı, ulus aşan organize suçlarla daha etkili bir şekilde mücadele ederek, suçların önlenmesinde iş birliğini geliştirmektir (Aykın, 2010, s. 106).

Palermo Sözleşmesi'nde sınır-aşan suçlarla etkin bir şekilde mücadele edebilmek için; suç gelirleri, malvarlığı, öncül suç, kontrollü teslimat gibi kavramlar öne çıkarılarak ayrıntılı bir şekilde tanımlanmıştır. Sözleşmeye taraf devletlerin kara para aklama suçuyla mücadele etmek için mali ve adli kanun uygulayıcı merciler arasında bölgesel, alt bölgesel ve küresel ikili iş birliklerini ilerletmek ve geliştirmek için çaba göstermeleri esastır. Türkiye Palermo Konvansiyonu Sözleşmesini 13.12.2000 yılında imzalamış 2003/5329 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylamıştır (Aykın, 2010, s. 107,109).

Sözleşmenin en önemli özelliği, başta organize suç grubu tanımı olmak üzere, yapılmış suç, organize suç, suç gelirleri, kontrollü teslimat, el koyma gibi örgütlü suçlarda en yaygın olarak kullanılan kavramların tanımlarının yapılmış olmasıdır. Bu bağlamda organize suç gruplarının cezalandırılması açısından suçun nasıl sınır aşan suç olarak sayılabileceği, kara para aklama ile mücadele yöntemleri, yolsuzluk, kovuşturma, soruşturma, yaptırımlar, suçluların iadesi, ortak soruşturmalar, karşılıklı adli yardım, özel soruşturma teknikleri, suç mağdurlarının korunması, tanık koruma önlemleri, polis iş birliği ve önleyici faaliyetler, uluslararası iş birliği ve kanunları hakkında devletlere düşen görevler ve yükümlülüklerin verilmesidir. Bu durumda Sözleşmeyi onaylayan 159 ülkenin kendi kanunlarını SASMUS hükümlerine uygun olarak düzenledikleri görülmektedir (Demir, 2012, s. 258,259).

### **2.8.3. Suç Gelirlerinin Önlenmesine Dair Ulusal Kuruluşlar**

MASAK, FINCEN ve TRAKFİN gibi, farklı kıta ve ülkelerde terörün finansmanı ve mali suçlarla ilgili alanlarda mücadele veren ulusal nitelikteki kurumların, faaliyetleri, kuruluş amaçları ve kurumsal yapıları birbirine benzeşmektedir.

#### **Türkiye/MASAK**

MASAK (Mali Suçlar Araştırma Kurulu) 4208 sayılı kanun ile 1996 yılında kurulmuş, fiilen çalışmalarına 1997 yılında başlamıştır. 2006 yılında, 5549 sayılı “Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun” adı altında MASAK’ın görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek revize edilmiştir. MASAK doğrudan Maliye Bakanlığına bağlı ve idari nitelikte olmakla beraber çalışmalarını tamamen bağımsız olarak yürüten bir ana hizmet birimidir. MASAK terörün finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması ile ilgili veri toplayan, şüpheli işlem bildirim alan, bu verilerin analizi sonucunda ulaştığı

somut neticeyi ilgili birimlere dağıtan, dağıtma yetkisi ile MASAK Cumhuriyet Savcılıklarını muhatap alarak suç duyurusunda bulunma fonksiyonu olan bir kuruluştur. MASAK yasa dışı örgütlerin finans kaynaklarına yönelik çalışmalarını JGK, MİT, EGM ve Cumhuriyet Savcılıklarıyla yakın iş birliği içinde yapmaktadır.

MASAK ayrıca taraf olduğu sözleşmelere bağlı olarak FATF kriterlerinin 40. tavsiyesi gereğince yabancı ülkelerden gelen (EGMONT Gurubu ve İTERPOL gb) taleplere mümkün olan en hızlı cevabı verme ve uluslararası bilgi paylaşımı yetkisine sahiptir. Kilit Türk kurumları ve ulusal polis sözleşmeye taraftır ancak bilgilerin kötüye kullanılmasını önlemek ve talep edilen yanıtların zamanında verilmesini sağlayabilmek için özel gereklilikleri bulunmamaktadır. Bu küçük eksikliklerinden dolayı ‘2019 FATF Değerlendirme Raporu’nda’ Türkiye, 40. Tavsiyeye büyük ölçüde uyumlu olarak değerlendirilmektedir (FATF, 2019, s. 226, 229).

MASAK (Mali Suçlar Araştırma Kurulu) 4208 sayılı kanun ile 1996 yılında kurulmuş, fiilen çalışmalarına 1997 yılında başlamıştır. 2006 yılında, 5549 sayılı “Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun” adı altında MASAK’ın görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek revize edilmiştir. MASAK doğrudan Maliye Bakanlığına bağlı ve idari nitelikte olmakla beraber çalışmalarını tamamen bağımsız olarak yürüten bir ana hizmet birimidir. MASAK terörün finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması ile ilgili veri toplayan, şüpheli işlem bildirim alan, bu verilerin analizi sonucunda ulaştığı somut neticeyi ilgili birimlere dağıtan, dağıtma yetkisi ile MASAK Cumhuriyet Savcılıklarını muhatap alarak suç duyurusunda bulunma fonksiyonu olan bir kuruluştur. MASAK yasa dışı örgütlerin finans kaynaklarına yönelik çalışmalarını JGK, MİT, EGM ve Cumhuriyet Savcılıklarıyla yakın iş birliği içinde yapmaktadır. Ayrıca yabancı ülkelerden gelen talepler veya yabancı istihbarat birimlerinden belge ve bilgi talep etme görev ve yetkisi vardır (TAIEX Seminer-1, 2013, s. 54,58).

Türkiye-AB müktesebatının 24. Faslında Adalet Özgürlük ve Güvenlik konularındaki uygulamalar bulunmaktadır. 2019 AB ilerleme raporunda Türkiye’nin örgütlü suçlarla mücadele konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmekle birlikte, suç şebekelerinin çökertilmesi, suç gelirlerinden kaynaklanan mal varlıklarına el konulmasına ilişkin performansını daha ileriye taşımaya devam etmesi gerektiği bildirilmektedir (Avrupa Komisyonu , 2019, s. 46). FATF 2021 Türkiye değerlendirme

raporunda ise el konulan ya da dondurulan mal varlıklarından ne şekilde tasarruf edildiğine ilişkin hizmetlerin incelenmesi için belirlenmiş kişiler ya da kamuoyuna sunulmasında açık bir prosedür ve şeffaflığın bulunmaması, bir an önce giderilmesi gereken küçük eksiklikler olarak değerlendirilmektedir (FATF, 2021, s. 3).

Türk bankacılık sektörü ulusal ve uluslararası alanda güven, istikrar ve var olan itibarın korunması, terörizmin finansmanının ve suç gelirlerinden kaynaklanan kara para ile mücadelede ortak hareket, yöntem ve standartların oluşturulmasına yönelik 2005 yılında “Suç Gelirlerinin Aklanması ve Terörizmin Finansmanı ile Mücadelenin Önemi ve Türk Bankacılık Sisteminde Uygulama Kılavuzu” adıyla bir kitapçık yayınlamıştır. (Türkiye Bankalar Birliği, 2008, s. 11) Bu bağlamda ‘Bankacılık Kanunu’nda’ yapılan bazı temel düzenlemeler ile “Kara Para ve Kayıt Dışılık ile Mücadele Kanunu’nda” yapılan değişikliklerle hem terörün finansmanının önlenmesi hem de kara paranın ekonomi piyasalarında oluşturabileceği haksız rekabetin önlenmesi amaçlanmaktadır (Türkiye Bankacılar Birliği, 2006, s. 12). Bu kanun ile bankaların, yüksek meblağlarda ve sürekli olan şüpheli işlemleri MASAK’a bildirme zorunlulukları doğmuştur.

MASAK bünyesinde uyuşturucu madde ticareti suçundan elde edilen gelirin tespiti ile ilgili ayrı bir birim bulunmamaktadır.

## **ABD/FINCEN**

ABD’nin mali suçların en önemli en önemli konusunu oluşturan kara para aklama ile mücadelesine ilk olarak 1970 yılında “Banka Gizlilik Yasası’nda yaptığı değişikliklerle başlamıştır. Ancak 1986 yılında yürürlüğe giren “Kara Para Aklama Kontrol Kanunu” ile ABD’de kara para aklama diğer mali suçlardan bağımsız bir suç haline gelmiştir. 1990 yılında ABD Hazine Bakanlığı talimatı ve bünyesinde “Hazine Emri” ile kurulan, Mali Suçlar Koruma Ağı Bürosuna bağlı olarak Mali Suçlarla Mücadele Kuruluşu “FINCEN” (Finansal Crime Enforcement Network) faaliyetlerine başlamıştır (Yüce & Akkaya, 2020, s. 49).

FINCEN mali suçların soruşturması, araştırılması, kara para aklama suçları ile ilgili mücadelede hem ülke içinde hem de iş birliği yaptığı e cevap verme ülkelerin adli makamlarına mali suçlarla ilgili soruşturmalara küresel düzeyde yardımcı olmak, bilgi paylaşımı sağlamak, istihbarat çalışmaları yürütmek üzere kurulmuştur. Terörün

finansmanı, kara para aklama ve diğer mali suçlarla mücadele etmek amacıyla gerekli adımları atmak, rejimler inşa etmek üzere uluslararası ortakları dahil etmek, teşvik etmek, desteklemek için çaba göstermektedir. FINCEN terörün finansmanını bozmak, terörün ve silahları yayılmasını önlemek, güvenlik açıklarını tespit etmek gibi görevlerin yanı sıra BİTCOİN gibi ikame para birimlerini takip etmeye başlayarak misyonunu sürekli genişletmektedir. FINCEN ayrıca mali suçların tespit edilmesi ve caydırılması için yasalarla ilgili düzenlemelerin yayınlanması, bilgilerin toplanması, yorumlanması, işlenmesi ve korunmasını da yönetmektedir (Yüce & Akkaya, 2020, s. 51).

### **Fransa/TRACFIN**

TRACFIN Fransız Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak 12 Temmuz 1990 yılında "Yasadışı Mali Hareketlere Karşı Eylem ve Bilgi İşlem Kuruluşu" adı altında kurulmuştur. Mali bütün kuruluşların uyuşturucu trafiğinden elde ettikleri sermayenin aklanması ile ilgili mücadeleye katılması amacıyla mali suçlarla mücadelenin yanı sıra, gümrük işlemleri, dolandırıcılık ve vergi ihlallerine karşı mücadeleden sorumludur. Bankacı, sigortacı, muhasebeci, emlakçı ve noter gibi birçok meslek grubu, şüpheli işlem durumunda TRACFIN'e bilgi ve rapor vermekle yükümlüdür. Kurum 1993 yılında kamusal işlem şeffaflığı, rüşvetin önlenmesi, 1996 yılında uyuşturucu trafiği, suç gelirlerinin zaptı ve müsaderesi, kara para aklama gibi faaliyetlerle birlikte sigorta acenteleri ve döviz büfelerini de şüpheli işlem bildirimine kapsamına almıştır. Ayrıca, benzer yetkileri kullanan aynı meslek sınırlarına tabi olan diğer yabancı kuruluşlara, iş birliği ve bilgi değişimi yapma olanağı sağlama gibi geniş bir yetkiye sahiptir. TRACFIN 11 Eylül 2001 terör saldırılarından sonra sadece kara para aklama ile değil terörizmin finansmanı ile mücadele veren bir kuruluş olarak hizmet vermektedir. Kurumun faaliyetlerinin dayanağını Fransız Para ve Mali Yasa'sı oluşturmaktadır (Yüce & Akkaya, 2020, s. 51,53).

### **2.8.4. Uyuşturucu Ticaretine Yönelik Ulus-Ötesi Suçlara Karşı Küresel Güvenliği Artırma Faaliyetleri**

*"Türkiye, sınırlarının dışında meydana gelen yasadışı uyuşturucu kaçakçılığından ciddi bir şekilde etkilenmekte ve bu soruna çözüm getirmek için önemli çabalar sarf etmektedir. Türkiye yürürlükteki uluslararası uyuşturucu anlaşmalarına tamamen*

*uyumakta BM (Birleşmiş Milletler) ve AB (Avrupa Birliği) karar ve tavsiyelerini de dikkatle uygulamaktadır” (EMCDDA-TUBİM, 2007, s. 1).*

Ulus-ötesi suç grupları yapılarına göre devletler açısından büyük sorun oluşturmaktadırlar. Devletler, merkezi yapılarını kaybeden ve artan oranda ulus ötesi nitelik kazanan suç ağlarıyla mücadele ederken, yasaları uygulama girişimlerini de küreselleştirmekte, suçluların kullandıkları bütün boşlukları ortadan kaldırmaya yönelik yasaları uyumlaştırmak üzere devletlerarası iş birliğini kolaylaştırmak için polis ağları oluşturmaktadırlar.

Soğuk Savaş'ın sona ermesinden itibaren ve özellikle 11 Eylül 2001 terör saldırılarından sonra ülkelerin iç ve dış güvenlik meseleleri olarak ulus ötesi suç üzerinde fazlaca durulmaya başlanmıştır. Buna paralel olarak sivil özgürlükler kısıtlanmış, yasaların uygulanmasına yönelik kaynaklar artırılmış, istihbarat servisleri, ulusal güvenlik yapıları ve yasa uygulama birimleri arasındaki ayrımlar belirsizleşmiş, özellikle de suç piyasaları yerine suç örgütleriyle yapılan mücadeleler daha fazla ön plana çıkarılmıştır.

Ulus ötesi suçlarla mücadelede tek başına ulus-ötesi suçlarla ilgilenmek yerine bu suçların işlenmesine kaynak oluşturan uyuşturuculara karşı savaş açma konusunda ABD 1980'lerde yasaları uygulama konusunda çoklu ve iki taraflı iş birliğine önem vermeye başlamıştır. Bu bağlamda ABD: 1988 yılında Uyuşturucu ve Psikotrop Maddeler Maddelerin Kaçakçılığına Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin uygulanması ve ortaya çıkarılması yönünde farklı çevreleri aşırı derecede teşvik etmiştir. G-8 çerçevesinde, uyuşturucu ticareti ile alakalı para aklamayla mücadelede uzmanlıklar ve yasalar geliştirmek üzere Finansal Mali Eylem Görev Gücü'nün (FATF) oluşturulmasında öncülük etmiştir. 1990'lı yıllarda ulus-ötesi suçun dünyanın farklı bölgelerini yayılmasıyla birlikte ulus-ötesi suçlar ciddi tehdit olarak görülmeye başlanmış, bu nedenle polis ağlarının güçlendirilmesi ve kapasitesinin artırılması, yasaların uyumlaştırılarak devletlerarasındaki farklılıkların azaltılmasına ve tedbirler alınmasına yönelinmiştir. ABD'nin 1990'lı yıllardan sonra hâkim güç haline gelmesiyle birlikte yasaların uygulanması alanında iş birliği yapılması için fırsatlar yaratan ve motivasyon sağlayan bölgesel bütünleşme süreçlerine yoğunlaşarak Avrupa Birliği'nin (AB) ortaya çıkarılması bu eğilimleri daha da güçlendirmiştir. AB bünyesinde oluşturulan

en önemli kuruluşlardan bir tanesi Maastricht Anlaşması'nın bir parçası olarak 1992 yılında kurulan Avrupa Polis Birimi (EUROPOL) dır. İlk önceleri uyuşturucuyla mücadele alanına yönelen birimin yetki alanı kısa sürede ulus-ötesi suçun diğer türlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. 2003'deki BM Sözleşmesi'ne yapılan ilave ile de BM "Rüşvetle Mücadele Sözleşmesi" ulus-ötesi suç konusunda artan uluslararası iş birliğinin göstergesidir. Diğer taraftan hükümetler ulus-ötesi suçlar konusunda bilgi toplamaya katkı sağlamak ve askeri programların uygulanmasına dair yeni teknolojilerin nasıl kullanılabilceği ve bazı durumlarda ordunun bu türlü tehlikelerle mücadelede nasıl devreye sokulabileceği konusunda stratejiler belirlemeye yönelmişlerdir (Kolins, 2017, s. 157).

Suç örgütlerini hedef alan kolluk kuvvetlerinin güvenlik faaliyetleri bazı taktiksel başarılar getirmiş, örneğin Medellin ve Cali Kartellerinin 1999'dan 2002 yılına ortadan kaldırıldıklarına dair bilgiler UNODC raporlarında yayımlanmıştır. Ancak kolluk kuvvetlerinin bu yaklaşımının genel stratejik etkinliği bazı devletlerce sorgulanmıştır. Sorgulamalara göre kolluk kuvvetlerinin bu çabaları orta ve uzun vadede rüşveti gündeme getirebilecektir. Çünkü eğer suçlular yasaların uygulanmasından korkacak şeylere sâhipseler, yetkililerin kendilerine göz yumması için onlara para ödemek isteyebilirler ya da suçlular şiddet eğilimlerini daha da artırabilirler. Bu nedenle rüşvete karşı mücadele mekanizması oluşturmak, ulus-ötesi suçun özel sektöre ve devlete nüfuz etmesini önlemek konusunda devletleri sorumlu tutmak amacıyla 1993 yılında Uluslararası Şeffaflık Örgütü kurulmuştur (Kolins, 2017, s. 358,359).

Dünya geneline bakıldığında uyuşturucu ile mücadele eden kurumların neredeyse tamamının merkezi Avrupa'da konuşlanmıştır. Bu kuruluşların Kazakistan, New York BM'de birer uluslararası teşkilat merkezi bulunurken Türkiye'de henüz uluslararası merkezi bir teşkilat kurulamamıştır. Yine farklı ülkelerde uyuşturucuyla mücadele konularında değişik yapılar mevcuttur. Örneğin İngiltere'de "Uyuşturucuyla Mücadele Birimi", ABD'de "DEA", Kolombiya'da Anti-Narkotik Genel Müdürlüğü, Afganistan'da Uyuşturucuyla Mücadele Bakanlığı, İran'da Uyuşturucu ile Mücadele Genel Müdürlüğü" kurulmuştur. İran özellikle Afgan kökenli haşhaş ve eroin ile mücadele ederken Kolombiya ise özellikle kokainin diğer ülkelere yayılmasını engellemeye çalışmaktadır (TBMM, 2018, s. 8).

Uyuşturucuyla mücadele konusunda alınacak kararlar, geliştirilecek yöntem ve uygulamalarla ilgili Avrupa'nın ciddi bir etkinliği bulunmaktadır. Yine bu konuda değişik ülkelerde bazı yapılar geliştirilmiştir örneğin İngiltere'de "Uyuşturucu ile Mücadele Genel Müdürlüğü" bulunmakta, Amerika Birleşik Devletleri'nde ise 100'den fazla ülkede teşkilatı bulunan, 11 bin kişinin çalıştığı ve bunlardan 5 bininin ajan olarak görev yaptığı "Amerika Uyuşturucu ile Mücadele Dairesi" (DEA) bulunmaktadır. Buna benzer olarak Kolombiya'da "Anti-Narkotik Genel Müdürlüğü"; Afganistan'da "Uyuşturucuyla Mücadele Bakanlığı"; İran'da "Uyuşturucu ile Mücadele Genel Müdürlüğü" mevcuttur. Birleşmiş Milletlerin Kazakistan ve New York'ta bir BM uluslararası teşkilat merkezi bulunmaktadır ancak Türkiye'de böyle bir uluslararası teşkilatın merkezi henüz kurulamamıştır (TBMM, 2018, s. 8).

Uyuşturucu madde kullanımı ve kaçakçılığının küreselleşmesi bazı uluslararası kuruluşlara olan ihtiyacı da ortaya çıkarmıştır. Özellikle 1990'lı yılların başında Avrupa devletleri arasında yaşanan güvensizlik, kaos ortamı ve Yugoslavya'da meydana gelen iç savaş bölgede ülkelerinde güvenlik konularında kaygılar bu ihtiyacı daha da artırmıştır. Birleşmiş Milletlerin koordine ettiği uluslararası müdahale ile iç savaş sonlandırılmış, bölgede güven ortamının sağlanması ve istikrarın artırılması amacıyla, bölge devletleri arasında bazı oluşumlar kurulması gündeme gelmiştir. Bu bağlamda Cenevre'de 5-6-Aralık 1996 tarihinde Güney Doğu Avrupa İş birliği girişimi adı altında (SECI) kurulmuştur. Bükreş'te 13 üye devletin katılımıyla Güney Doğu Avrupa Uygulama Merkezi Konvansiyonu (SELEC) kurulmuştur. 06-10-2011 tarihinde Sınır Aşan Suçlarla Mücadele Anlaşması yürürlüğe girmiştir. SELEC'in amacı sınır aşan organize suçlarla mücadelede üye ülkeler destek vermek amacıyla, istihbarat ve bilgi değişimi kolaylığı ile yetkili organlar arasında iş birliği sağlamaktır. Kurumun Türkiye'deki Ulusal İrtibat Noktası faaliyetlerini Gümrük ve Ticaret Bakanlığı bünyesine bağlı olan Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğüne sürdürülmektedir.

### 3. BÖLÜM

## TÜRKİYE’NİN UYUŞTURUCU MADDE İLE MÜCADELE ALANINDA ULUSAL UYUŞTURUCU POLİTİKALARI VE YASAL ÇERÇEVE

### 3.1. ULUSAL UYUŞTURUCU İZLEME MERKEZİ KURULMASININ KRİTERLERİ VE REFERANS NOKTALARI NELERDİR?

EMCDDA, ulusal bir uyuşturucu izleme merkezi oluşturma ve güçlendirilmesine dair süreçlerde hangi adım ve aşamalara dikkat edilmesi gerektiği ile ilgili referans olabilecek tavsiyelerin yer aldığı şablon niteliğinde kullanılabilir bir “ulusal uyuşturucu izleme merkezi kurulması ortak el kitabı” yayınlamıştır. Kitapta, tüm ulusal uyuşturucu izleme merkezlerine ortak olan temel anahtar stratejik faktörler ve süreçler tanımlanarak aydınlatıcı ve açık bir şekilde sunulmuştur. Kitaptaki önerilerle dünyanın farklı kıta ve bölgelerinde oldukça heterojen izleme merkezlerinin deneyimlerinin özü yakalanarak nihai sonuca günün koşulları ve gerçekliklerin de eklenmesi ile yeniden yorumlanmasına olanak sağlanmıştır. Bu bağlamda UUİM’nin hangi temel kriterlere sahip olması gerektiği üç ana başlık altında incelenmiştir.

#### 3.1.1. Neden Bir Ulusal Bağımlılık İzleme Merkezi Kurulması İhtiyacı Duyulmaktadır?

Uyuşturucu durumunun giderek daha hassas bir tablo oluşturması; yeni ortaya çıkan eğilimlerin erken aşamada tespit edilmesi, arz ve talep konularının ele alınması ve karar alıcılara gerek ulusal gerekse bölgesel stratejilerin tasarlanması ve değerlendirilmesi için gereken kanıtların sunulması konularını zorunlu hale getirmiştir. Bu noktada ulusal izleme merkezleri ya da Avrupa Birliği’nin adlandırdığı haliyle ulusal temas noktaları hayati bir rol oynamaktadır. 1986 öncesi İzleme merkezleri, farklı ulusal ihtiyaçlar ve kaynaklar göz önüne alınarak, deneme yanılma yöntemi ile kurulmuşken son yirmi yılda Amerika Kıtası ve Avrupa Birliği’nde bölgesel uyuşturucu izleme sistemlerinin oluşturulması, izleme merkezlerinin hızla yaygınlaşması ve serpilmesine önayak olmuştur. Bu süreçte söz konusu alanda yaşanan tecrübe ve deneyimlerin

resmiyete dökülerek, bölge veya ülkeye bakmaksızın geçerliliğini koruyan bazı temel ilke ve kavramların belirlenmesine yönelik ihtiyaç ortaya çıkmıştır. EMCDDA tüm ulusal uyuşturucu izleme merkezlerinin oluşturulması hakkında ortak temel anahtar stratejik faktörleri ve operasyon süreçlerini aydınlatıcı bir şekilde sunan ve tanımlayan evrensel bir izleme merkezi modeli oluşturmaktadır. 1990 yılında kamu yönetiminde ‘kanıt temelli politika geliştirme’ kavramının ortaya çıkmasıyla Avrupa Birliği ilk kez ‘Avrupa Uyuşturucu ile Mücadele Eylem Planı’ hazırlamıştır. Bu plan Avrupa Birliği’nin stratejik yapısı, içerik ve hedeflerinin gelişmesi ve değişmesine yol açmıştır. Bu resmi yaklaşımların sonucunda ulusal izleme sistemleri ve merkezlerinin kurulmasına yönelik ihtiyaçlar tüm kıtalar arasında tanınmaya başlanmıştır (EMCDDA, 2010, s. 7,15). Bu değişim hükümetlerin uyuşturucu ile mücadelenin bütün parametrelerinde daha bilinçli karar almaları ve alınan kararların uygulanıp uygulanmadığı, başarılı olup olmadığını değerlendirmelerine yönelik ihtiyaçları altını çizmektedir. Bu alanda siyasi liderler alınan tedbirler ve yapılan müdahalelerin etkilerinin değerlendirilmesi için araçlara ihtiyaç duyarken, buna paralel şekilde halk da hükümet liderlerinden bu gibi bilgileri daha fazla talep etmeye başlamıştır (EMCDDA, 2010, s. 16).

Türkiye AB üyeliği sürecinde, Mali İş birliği kapsamında 2002-2006 yılları arasında AB ile eşleştirme projesi yürütmüştür. Proje kapsamında “Türkiye uyuşturucu ve uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi” kurularak Ulusal Uyuşturucu Stratejisi geliştirilmiş ve uygulamaya koymuştur. Bu projenin çıktısı olarak daha uzun soluklu projelerin oluşturulması amacı ile, uyuşturucu bağımlılığı konularında kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyon ve bilgi paylaşımının sağlanması ve sürdürülmesi amacı ile TUBİM kurulmuştur. TUBİM EMCDDA ile ilişkilerini 2004 yılından bu yana kesintisiz sürdürmektedir. Bu doğrultuda TUBİM ilk kez 2006-2012 yıllarını kapsayan “Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadele ulusal Politika ve Strateji Belgesi” ni uygulamaya koymuştur (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2019, s. 13).

Uyuşturucu ile mücadele alanında Türkiye uyuşturucu ve psikotrop kimyevi maddelerin kanunsuz kullanımı, üretimi ve ticaretinin önlenmesine yönelik uluslararası bilgi değişimi ile ticari akışın izlenmesi, uluslararası mücadelenin güçlendirilmesi amacıyla Şubat 2003 yılında AB ile bir anlaşma imzalamıştır. Anlaşma ile Türkiye, AB

Uyuşturucu Stratejisi Belgesi (2000-2004) ile uyumlu olarak EMCDDA üyeliği girişimlerine başlamıştır (T.C. Başbakanlık DTP, 2003, s. 110).

### **3.1.2. Ulusal İzleme Merkezinin Amaç ve Hedefleri Neler Olmalıdır?**

Ulusal uyuşturucu izleme merkezinin temel amacı kendi ülkesi için uyuşturucu ve bağımlılığı ile bunların sonuçlarına dair güvenilir, nesnel ve kıyaslanabilir bilgi sağlamayı amaçlayan organizasyonları düzenleyen bir mekanizma kurmak ve uyuşturucu bilgi ağı oluşturmaktır. UUİM'nin çalışmaları; küresel (Birleşmiş Milletler) ve ulus üstü düzeylerde (Avrupa Birliği) gibi organizasyonların uyuşturucu sorunlarının azaltılmasına yönelik genel çabalarına katkı sağlayan bir işleve sahiptir (EMCDDA, 2010, s. 21,22). Bu bağlamda UUİM'nin şu üç işlevi bulunmaktadır: veri toplama ve izleme; toplanan verilerin analiz edilerek yorumlanması, sonuçların rapor edilerek yayınlanması. Bu işlevler genellikle ulusal kurumların uzmanları tarafından ortaklaşa olarak gerçekleştirilir. Önemli olan bu işlevlerin mümkün olan en yüksek kalitede ve özel standartlarda olmasıdır. EMCDDA Avrupa Birliği'nin ulusal temas noktası olup, AB izleme sisteminin en önemli değerlerinden biri REİTOX adlı Avrupa bilgi ve veri toplama ağını oluşturmuştur. Bu sistemin kabulü ve aktarımı AB üyesi olan ve olmak isteyen her ülke için zorunludur (EMCDDA, 2010, s. 23,31).

EMCDDA tarafından geliştirilen izleme sistemi: Durumun İzlenmesi – Epidemiyoloji, suç ve pazarlar olmak üzere şu iki alanı kapsayacak şekilde yapılandırılmıştır (EMCDDA, 2010, s. 31).

- Suç ve Pazarlar: Uyuşturucuya bağlı suçlar, yasadışı uyuşturucuların bulunurluğu, erken uyarı sistemi, risk değerlendirme ve kontrol tedbirlerini içerir.
- 5 kilit epidemiyolojik gösterge: Gençlik ve genel nüfus anketleri, problemleri madde kullanımı, uyuşturucuya bağlı ölümler, tedavi talep göstergesi, uyuşturucuya bağlı hastalıklar.

### **3.1.3. Ulusal Uyuşturucu İzleme Merkezi Hangi Hukuki Temeller Üzerine ve Nerede Kurulmalıdır?**

Ulusal izleme merkezleri kendilerini ya uluslararası ya da uluslar üstü veya ulusal amaçlara yönelik ulusal bir muhabir ya da en az ulusal bir temas noktası olarak bir

bakanlık tarafından atanarak kurulmaktadır. Bu merkezler belli bir kuruluş ya da daha büyük bir kurum içerisindeki bir birim olarak, belirli bir görev tanımına göre kurulmuşlardır. UUİM'ler ulusal Resmî Gazete 'de yayımlanan bir karar üzerine yeni bir kurum ya da temelde mevcut bir kurumun statüsünün genişletilmesi ile hukuki statüye kavuşurlar. İzleme merkezinin nerede kurulacağı, ülkedeki mevcut karar alma sürecinin nasıl organize edildiğine bağlıdır. UUİM'ler Sağlık Bakanlığı veya Ulusal Kamu Sağlık Kurumu içerisinde; içişleri, Adalet, ya da Ulusal güvenlik Bakanlığı içerisinde; sivil toplum kuruluşu, bir üniversite, devlet daireleri kapsamında veya uyuşturucu koordinasyon organları içerisinde kurulmalıdır (EMCDDA, 2010, s. 99,100). UUİM, ulusal politikacılar ve makamlarla yakın olduğunda kuruma duyulan istikrar ve güven sarsılabilir, her siyasi değişiklikte uzman personel işten alınabilir ancak fazla bağımsız olmaya çalışırsa da ihtiyaç duyduğu finansal ve kurumsal desteği bulamayabilir. Ulusal izleme merkezleri siyasetin doğurduğu teşvik etmeye yönelik propaganda, yanlış bilgilendirme ve teşebbüslerden korunacak şekilde kamusal bir özerkliğe sahip olmalıdır. Aynı zamanda ulusal izleme merkezinin diğer kilit aktörler ve kurumlarla ilişkili meşru bir konum belirleyerek bunu korumalı ve güçlendirmelidir. Ulusal izleme merkezlerinin veri toplama çalışmalarını finanse etmek için mevcut bütçeleri kısıtlı olduğunda uluslararası ya da ulusal bağışçılardan ek fonlar talep edebilirler (EMCDDA, 2010, s. 104,105).

UUİM'nin kurulduğu yere göre bazı güçlü ve zayıf yönleri ortaya çıkmaktadır. Eğer UUİM Sağlık Bakanlığı içinde ya da altında yer alırsa, sağlığa ilişkin veriler toplamakta son derece avantajlı olurken arz ve arz azaltımı hakkındaki veriler ve bu duruma ilişkin analiz geliştirme kapasitesi fazla etkili olamayacaktır. Bu durumda arz tarafından veri kaynakları ve uzmanlık yönünden uçurumun kapatılmasına yönelik iş birliği mekanizmaların bulunması gerekecektir. Eğer UUİM Ulusal Güvenlik veya Adalet Bakanlığı altında ya da içerisinde yer alıyorsa arza yönelik konularda daha fazla veri toplama olanağı bulurken sağlık, sosyal ve talebe ilişkin daha az veri toplayacaktır. Bu durumda talep tarafından uzmanlık ve veri kaynakları arasındaki uçurumun kapatılması açısından iş birliği mekanizmalarının bulunması gerekecektir. UUİM eğer STK veya bir üniversite içinde yer alacaksa derlenen veriler çok disiplinli ek girdilerin sağlandığı tarafsız, objektif, bilimsel, faydalı bilgiler olup son derece nesnel ve yansızlığı garanti

edecektir ancak UUİM'nin bazen karar alıcılardan uzak kalması görünürlüğünü azaltır ve bu durumda ulusal düzeyde kamusal destek alamayabilir (EMCDDA, 2010, s. 100).

UUİM'nin hukuki statüsünün olması üçüncü kişileri saygı duymaya ve tanımaya zorladığından, kurumlar arası iş birliğini resmileştirmek açısından son derece önemli ve gereklidir. UUİM'nin çalışma ve motive etme kapasitesine sahip olması için yalnızca hukuki statüye sahip olması yeterli değildir. Potansiyel ortaklarının iş birliğine katılımını temin etmek ve bütün çalışma süreçlerine dahil olmalarını sağlamak için iş birliği ağı oluşturması da gerekmektedir. İzleme merkezinin kurum içerisinde çok güçlü bir yapısal veya hiyerarşik düzeyde kurularak geniş yetkilere sahip olması ulusal düzeydeki paydaşların ihtiyaçlarına yanıt verebilmesi açısından avantajlar sağlayacaktır. UUİM çalışmaları yasa dışı bağımlılık yapan maddeleri kapsayan UNODC ve EMCDDA gibi uluslararası ve uluslar üstü örgütlerin çalışma kapsamlarıyla tutarlı bir şekilde olmalıdır. Eğer çalışma alanına bağımlılık yapan yasal ve yasa dışı bütün bağımlılık yapan maddeleri de eklerse o zaman kapsamlı ulusal stratejilere sahip uluslararası anketler geliştiren araştırma gruplarıyla (CICAD-OAS-WHO-ESPAD vb.) tutarlı olacak şekilde kapsamını genişletmelidir (EMCDDA, 2010, s. 101).

### **3.2. TÜRKİYE'DE UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE ALANINDA KURUMSAL YAPILANMA**

Türkiye'de uyuşturucu madde bağımlılığı ve kullanımı ile ilgili çalışan kurum ve kuruluşlar arasındaki iletişim ve koordinasyonu sağlayan ilk kurumsal yapılanmaya 1997 yılında rastlanmaktadır. Milli Güvenlik Kurulu'nun 26.04.1996 yılında 393 sayılı tavsiye kararı ve Bakanlar Kurulu'nun 25.07.1997 sayılı kararları ile "**Uyuşturucu Madde Kullanımı ile Mücadele Üst Kurulu/Alt kurulu**" oluşturmuştur. 2000 yılında AB üyelik sürecinde bu kurumsal yapılanmanın AB boyutuna taşınması gerekliliği gündeme gelmiştir. Uyuşturucu Madde Kullanımı ile Mücadele Takip ve Yönlendirme Alt Kurulu'nun 50. Toplantısında alınan kararla Türkiye 26.06.2001 tarihinde EMCDDA (Avrupa Uyuşturucu ve Bağımlılığı İzleme Merkezi) ne katılmıştır. Ancak bu süreçte EMCDDA yetkilileri tarafından Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı'nın idari ve teknik açıdan yetersiz olduğu, aynı zamanda adı geçen kurumun kuruluş yasasının olmadığı ve bu yasanın acilen çıkarılması ya da daha uygun bir temas noktasının belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu bağlamda Dışişleri Bakanlığı bu görevin TADOC (Türkiye

Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi) Şube Müdürlüğü ile EGM, KOM Daire Başkanlığı tarafından yürütülmesi uygun görülmüştür. Bakanlığın bu teklifi Başbakanlık tarafından 16.02.2002 tarihli yazıyla AB'ye bildirilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2019, s. 13).

Bu tarihten sonra TADOC bünyesinde EMCDDA Ulusal Temas Noktası olarak bir büro tahsis edilmiş ve büroların işlevsel yapısını artırabilmek için 2002-2006 yılları arasında Mali İş Birliği kapsamında AB Twinning (eşleştirme) projesi başlatılmıştır. Bu projelerin çıktısı olarak uyuşturucuyla mücadelede kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun ve bilgi paylaşımının sağlanması ve kesintisiz sürdürülebilmesi amacıyla TADOC bünyesinde TUBİM (Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu İzleme Merkezi) kurulmuştur. TUBİM, 8.10.2008 tarihli Resmî Gazete' de yayınlanan 14163 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile KOM Daire Başkanlığı içerisinde TADOC' dan ayrı bir şube müdürlüğüne dönüştürülmüştür (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2019, s. 14). Bu tarihten itibaren Türkiye uyuşturucu alanındaki toplumsal ve tarihsel bilgi, birikim, deneyimlerini ve bütün yeni gelişmeleri EMCDDA ile paylaşmaktadır.

TUBİM AB uyum sürecinde uyuşturucu ile mücadele alanında yürütülen ilk eşleştirme projesinin bir çıktısıdır. Türkiye'nin EMCDDA'nın çalışmalarına tam bir katılımında bulunabilmesi, AB müktesebatı ve AB stratejileri ile uyumun sağlanabilmesi amacı ile bazı tedbirler öngörülmüştür. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz (Babahanoğlu & Örselli, 2016, s. 105,106; Pınarcı, 2014, s. 47,48):

- Veri toplama ve analizi için gerekli olan teknik donanımın yeterli hale getirilmesi ve epidemiyolojik araştırma kapasitesinin geliştirilmesini sağlamak.
- Uyuşturucu ile mücadele konusunda ilgili bakanlıklar, birim ve teşkilatlar arasında etkili iletişimi sağlayacak bir sistemler ağı geliştirilmesi için çaba göstermek.
- Kurumun kendi içerisinde, uyuşturucu hakkında bilgiler içeren kütüphane ve dokümantasyon merkezinin kurulmasını sağlamak.
- Uyuşturucu ile ilgili konularda sağlam, güvenilir ve karşılaştırılabilir veri kaynağı oluşturmak ve bu verileri toplamaktan sorumlu olan sivil toplum ya da hükümet kurum ve kuruluşlarının personeli için eğitim programları hazırlamak.
- AB'nin uyuşturucu ile mücadelesinde bütün araçlara katılım ve yanı sıra diğer ulusal temas noktalarıyla iş birliğinin sağlanmasıdır.

TUBİM kurumsal yapılanma anlamında: ulusal strateji ve eylem belgelerini, kurumların sistemlerini, politika araçlarını, programlarını, kavram ve tutumlarını EMCDDA'nın fonksiyonel yapısını temel referans olarak transfer etmiştir. Ancak TUBİM, EMCDDA gibi merkezi ve bağımsız bir kurum olmaksızın EGM ve KOM Daire Başkanlığı bünyesinde, Şube Müdürlüğü olarak çalışmalarını sürdürmektedir. Bu nedenle TUBİM'in ancak öykünme ve kopyalama derecesinde bir politika transferi olduğu söylenebilir. Ayrıca TUBİM'in tek başına yasal bir statüsü ve özel bir bütçesi bulunmamaktadır, bu nedenle personel ve teknik altyapı konularında da yetersiz kalabilmektedir.

### **3.2.1. BM Sözleşmeleri Kapsamında Türkiye'de Uyuşturucu Kullanma ve Ticaretinde Yasal Çerçeve**

Birleşmiş Milletler Sözleşmelerinin (1961 BM Tek Sözleşmesi, 1971 BM Psikotrop Maddeler Sözleşmesi ve 1988 Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı BM Sözleşmesi) kabulü, üye devletlerin uyuşturucu kullanımı, kaçakçılığını kapsayan müdahalelerde bulunmak ve bu müdahaleleri BM'ye rapor etmeyi zorunlu kılmıştır (EMCDDA, 2010, s. 15). Türkiye birleşmiş Milletler Uyuşturucu Maddelere dair sözleşmelerini imzalamış taraf bir ülke olarak bu üç önemli uluslararası sözleşmelerin gereğine titizlikle uymaktadır<sup>25</sup> (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM NSMDB, 2020, s. 25). Dolayısıyla Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadelesinde uygulamaya çalıştığı politikaların yasal dayanağının temellerini BM Sözleşmelerinin oluşturduğu söylenebilmektedir.

Türkiye'de uyuşturucu maddelerle yasal mücadele Kanunlar, Yönetmelikler, Genelgeler ve Diğer Uygulamalar başlığı altında sürdürülmektedir.

Bağımlılık yapan maddelere karşı verilen mücadele Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 58. Maddesinde yer alan “Devlet gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır” gerekçesi ile bu cümlede bahsi geçen konularda gençlerin ve bütün vatandaşların tehlikelere karşı korunmaları devletin bir görevi olarak

kabul edilerek çeşitli kanun ve yasalarla güvence altına alınmaktadır. Türkiye uyuşturucu ticareti ve kullanımını ile ilgili yıllar içerisinde edindiği tecrübe ve uzmanlık birikimi ile çeşitli alanlarda ciddi bir mücadele vermektedir. Türkiye sınırları dışında meydana gelen yasadışı uyuşturucu madde ticaretinden ciddi bir şekilde etkilenmektedir. Bu konuda sorunlara çözüm getirmek amacı ile önemli çabalar gösteren Türkiye uluslararası anlaşmaların tamamına uymakta ve hem AB hem de BM tavsiye ve kararlarını dikkate alarak mücadelesine devam etmektedir (EGM-KOM Daire Başkanlığı, 2007, s. 1).

Uyuşturucu maddelerle mücadele kapsamında dünya genelinde farklı kanun ve mevzuatlar bulunmaktadır. Türkiye’de uyuşturucu madde suçlarıyla mücadele birden fazla kanunla verilmektedir. Türkiye’de yasa dışı maddelerle ilgili yakalanan şahıslara verilecek cezalar 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda düzenlenmiştir. Ancak ele geçirilen maddelerin türünün, uyarıcı ya da uyuşturucu madde olup olmadığının belirlenmesi ve 1961 Tek Sözleşmesi’nin I ve II numaralı cetvellerinde belirtilen yasaklı maddelerden birisi veya birkaçının olması zorunluluğu bulunmaktadır. Buna göre cezai yaptırımlar Türk Ceza Kanunu’nun 188. maddesinde yer alan, 3298 sayılı “Uyuşturucu Maddelerle İlgili Kanun” ve 2313 sayılı “Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun” ile belirlenmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM KOM, 2012, s. 136). Her geçen gün piyasaya daha önceden bilinmeyen ve “Tek Sözleşme” listesinde yer almayan yeni psikoaktif madde sürülebilmektedir.

### **3.2.1.1. Uyuşturucu veya Uyarıcı Madde İmal ve Ticareti Suçları Hakkında Kanunlar**

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 2709 sayılı maddesinde Devletin gençleri alkol, uyuşturucu, kumar ve suçluluk gibi kötü alışkanlık ve cehaletten korumak için tedbirler alması gerekliliği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda TCK’nın 5237 sayılı Ceza Kanunu’nun **188., 191., 192., ve 297.**, Maddelerinde uyuşturucu ve uyarıcı maddelerle ilgili suçlar düzenlenmiştir. Kanunda yapılan bu düzenlemelerle suçun karşılığında verilecek cezalar belirlenmiştir. Ayrıca Ceza Kanunu’nda uyuşturucu kullanımından ceza almış hükümlülerin, sosyal yaşantısından koparılmadan denetimli serbestlik tedbirlerinin alınabileceği ve aynı zamanda tedavilerin de uygulanabileceği öngörülmektedir. Buradaki amaç infaz tehdidinden bir araç olarak yararlanılıp, uyuşturucu kullanan kişileri

tedaviye sevk ederek uyuşturucudan uzak tutmaktır (İçişleri Bakanlığı EGM KOM, 2009, s. 6).

TCK'nın **188.** Maddesinde kanunda belirtilen uyuşturucu ve uyarıcı maddelerden herhangi birini imal, ihraç, ithal etmek, depolamak, nakletmek, bulundurmak, kabul etmek suçlarını işleyen kişilere verilecek cezalar düzenlenmiştir. Ayrıca bu maddede tanımlanan suçların sağlık memuru, eczacı, diş hekimi/teknisyeni, ebe, hemşire, laborant, veteriner, kimyager, hastabakıcı gibi sağlık mensupları tarafından işlenmesi halinde uygulanacak cezalar düzenlenmiştir (TBMM, 2008, s. 164).

TCK'nın **191.** Maddesinde uyuşturucu ya da uyarıcı maddeleri kullanmak için satın alan, bulunduran ya da kabul eden kişiler hakkında verilecek cezalar düzenlenmiştir. Bu suçlardan nedeniyle açılan davalarda mahkeme karar vermeden önce kişi denetimli serbestlik tedbiriyle tedaviye sevk edilir. Ancak denetimli serbestlik ve tedavini gereklerini yerine getirirse 2 yıl sonra dava düşer ve ceza infaz edilmiş sayılır, aksi takdirde davaya devam edilerek gerekli infaz hükümleri uygulanır (TBMM, 2008, s. 164). Denetimli serbestlik tedbiri uygulanan kişi erteleme süresi içerisinde kendisine yüklenen sorumlulukları ihlal ederek tekrar uyuşturucu kullanmaya başlarsa, bu kez cezası iki yıldan beş yıla kadar çıkarılarak, hapis cezası istemiyle hakkında kamu davası açılır (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-NSMDB, 2018, s. 10).

TCK'nın **192.** Maddesinde uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçlarını işlemiş kişi, resmi makamlar tarafından daha önce haber alınmadan diğer suç ortaklarını ve bahse konu maddelerin imal edildiği, saklandığı yerleri ihbar ederek suçluların yakalanmasını ya da uyuşturucu maddelerin ele geçirilmesini sağlarsa, bu kişiler hakkında Etkin Pişmanlık Yasası hükümleri uygulanır (TBMM, 2008, s. 164).

TCK'nın **297.** Maddesinde uyuşturucu veya uyarıcı maddeleri ya da ruhsatsız, reçetesiz ilaçları ceza infaz ve tutukevlerine sokmak veya bulundurmak suçlarıyla ilgili cezalar düzenlenmektedir. Bu fiilleri işleyenlere 2 yılda 5 yıla kadar hapis cezası verilir (TBMM, 2008, s. 164).

### **3298 Sayılı Uyuşturucu Maddelerle İlgili ve Haşhaş Üretiminin Kontrolü Hakkında Yönetmelik**

Yasal haşhaş üretimine Birleşmiş Milletler kontrolü ve denetimi altında izin verilmektedir. Hindistan, Türkiye, Avustralya, İspanya, Fransa, Slovakya ve Makedonya yasal haşhaş üretimine izin verilen ülkelerdir. Türkiye tıbbi kullanım amaçlı haşhaş kökenli alkaloit tedarikçisi ülke olarak, dünyada geleneksel haşhaş üreticisi olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de haşhaş ekilecek yerler ve miktarlar her yıl Bakanlar Kurulu tarafından izne tabii olarak belirlenmektedir. Bu izin dışında hiçbir bölge, alan ya da yörede ne maksatla olursa olsun haşhaş ekimi yasaklanmıştır. Çiftçilerin sertifikalı ve izinli olarak ekimini yaptığı haşhaşın, ekimi, toplanması, kontrolü, değerlendirilmesi, satın alınması, satılması, ithali ve imhası 3298 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan “Yönetmelik” hükümlerine göre kontrol altına alınmakta, bu denetimi ise Toprak Mahsulleri Ofisi ve kolluk kuvvetleri yerine getirmektedir. Yasal ekim alanlarında yetişen haşhaş kapsülleri, üreticiden TMO’nun taşra teşkilatı tarafından satın alınarak işlenmek üzere Afyon Alkaloit Fabrikasına sevk edilir. Bu fabrikada üretilen morfin ve türevleri, diğer ilaç fabrikalarının alkaloit ihtiyaçlarını karşılamak üzere yurt içi ve yurtdışına ihraç edilir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOSMDB, 2013, s. 31,32).

09.09.2012/28406 sayılı Resmi Gazete ‘de yayınlanan Bakanlar Kurulu kararının 2012/3544 sayılı Haşhaş Kapsülü ve Tohumu Alımı ve Satımı Hakkında Karar’ına göre: ekim zamanı geldiğinde Afyonkarahisar, Amasya, Denizli, Burdur, Çorum, Tokat, Kütahya, Isparta ve uşak illeri ile Balıkesir ilinin Bigadiç, Balya, İvrindi, Dursunbey, Sındırgı, Savaştepe ve Kepsut ilçeleri; Konya ilinin Akşehir, Akören, Ahırlı, Derbent, Doğanşehir, Beyşehir, Kadınhanı, Ilgın, Tuzlukçu, Seydişehir, Yalınhöyük, Yunak ve Höyük ilçeleri; Manisa ilinin Yunusemre, Gördes, Şehzadeler, Demirci, Selendi, Kula, Köprübaşı ve Sarıgöl ilçelerinde izine bağlı belge karşılığında haşhaş ekimine müsaade edilmektedir. Ayrıca haşhaş kapsüllerinin çizilmesi de yasaklanmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2019, s. 19).

### **2313 Sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun’un 23. Maddesi’ne Göre Kenevir Ekimi Kontrolü**

T.C. 2313 nolu Kanun’un 3. Maddesine göre kenevir “Münhasıran esrar yapmak için kenevir ekilmesi ve her ne olursa olsun esrarın üretimi, ihraç, ithal ve satışı yasaktır. Kenevir ekimi izne tabidir ve “Kenevir Yetiştiriciliği ve kontrolü Hakkında Yönetmelik”

kapsamında Tarım ve Orman Bakanlığı yönetmeliğinin 5. Maddesinde kenevir yetiştiriciliği yapabilecek bölgeler tanımlanmaktadır. Türkiye’de Antalya, Amasya, Burdur, Bartın, Çorum, İzmir, Kastamonu, Karabük, Kayseri, Kütahya, Malatya, Ordu, Samsun, Rize, Sinop, Tokat, Uşak, Yozgat ve Zonguldak olmak üzere 19 il ve ilçelerinde izne tabi olarak kenevir yetiştiriciliği yapılmaktadır. Tohum, lif, sap gibi amaçlarla kenevir yetiştirmeye yönelik izinler illerdeki en büyük mülki idare amirlikleri tarafından verilmektedir. Hasat sonrası esrar üretiminin önüne geçmek için kenevir bitkisinin çiçek, yaprak ve yan dal gibi artıkları derhal imha edilmektedir. İl ve ilçelerde ekime izin verilen alanlar, ekimden hasada kadar il ve ilçe müdürlüklerindeki teknik personel tarafından kontrol altında tutularak, amaca yönelik yetiştiricilik yapılması yönünde izlenmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü ve 19 Mayıs üniversitesi iş birliği ile 2019 yılında uyuşturucu madde oranı (THC) düşük kenevir çeşitlerinin geliştirilmesi amacıyla AR-GE Projesi yürütülmüş, proje sonucunda iki çeşit düşük THC’li tohumluk tescil edilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 22).

### **3.3. UYUŞTURUCU İLE MÜCADELEDE ULUSAL DÜZENLEMELER**

Toplum sağlığının korunması ve sürdürülebilmesi, kişilerin sağlık, adalet ve güvenlik sistemlerine kolaylıkla ulaşılabilirliğinin artırılması, makro ve mikro düzeyde sağlığın teşvik edilmesi, hayatı boyunca hiç uyuşturucu madde kullanmama oranının maksimum düzeye çıkarılması, madde kullanımının ise kısa ve uzun vadede minimum seviyeye inmesini sağlamak devletlerin görevleri arasındadır (T.C. Başbakanlık, 2018, s. 3).

Uyuşturucu bağımlılığı ve kaçakçılığı ile mücadele alanındaki çalışmaların başarıya ulaşması için belirli politika ve stratejiler doğrultusunda yürütülmesi önem arz etmektedir. Bu çalışmaları yürütmek ve sürdürmek amacıyla her ülke kendi mevcut yapılanması doğrultusunda, en üst seviyeden en alt seviyeye kadar aralarında güçlü bir koordinasyon bulunan çeşitli kurum ve kuruluş yapılanması oluşturmaktadır. Bu yapılanmalar, merkezi yönetimlerin güçlü olduğu devletlerin uyuşturucu ile mücadele alanına verdiği ehemmiyete göre şekillenmektedir. Bununla birlikte uyuşturucu ile mücadelenin küresel olarak başarıya ulaşması için her ülke uyuşturucu sorununa aynı bakış açısıyla yaklaşmalıdır. Bu bağlamda uyuşturucu ile mücadeledeki en temel düstur,

uyuşturucu arzı imal ve ticaretinin bir insanlık suçu olarak görülerek uyuşturucu kullanan bireylerin ise birer hasta olarak ele alınmasıdır (TBMM, 2018, s. 124).

Türkiye'nin bağımlılık ile mücadele politikaları temel olarak altı başlıkta toplanmaktadır, bunlar: arz azaltımı; talep azaltımı, zarar azaltımı; caydırıcılık, cezai yargılama, cezalandırma; erken müdahale ve tedaviye yönelik politika uygulamalarıdır. Türkiye'nin EMCDDA'ya sunduğu yıllık raporlarda, zarar azaltımına dair uygulamalarla ilgili veri bulunmaması bu yaklaşımın derinlemesine incelenmesi gerekliliğini göstermektedir (Ateş & Koçak, 2018, s. 114).

Türkiye'de özellikle 2014 yılında yaygınlaşmaya başlayan sentetik kannabinoid türevli ölümlerin sıkça görülmeye başlaması, uyuşturucu ile mücadele alanında yürütülen çalışmaların tekrar gözden geçirilerek yeni önlemler alınması gereği gündeme gelmiştir. Türkiye'de yapılan değerlendirmeler sonucunda, bir halk sağlığı sorunu olarak görülen uyuşturucu sorununun sadece polisiye tedbirlerle çözülemeyeceği, bu nedenle multidisipliner bir yaklaşımla en üst düzeyde tedbirlerle çözüm bulunması gereğine karar verilmiştir (TBMM, 2018, s. 137). Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadelesi kamu politikaları kuramları bağlamında değerlendirildiğinde, yasaklayıcı ve cezalandırıcı politikaları yanı sıra düzenleyici politikalara doğru evirildiğini söyleyebiliriz.

### **3.3.1. Türkiye'de Uyuşturucu ile Mücadelede Kurumsal Yapılanma**

Türkiye'de uyuşturucu ve tütün bağımlılığıyla ilgili mücadele tüm boyutlarıyla ele alınarak bu alanda görevli paydaş kamu kurum ve kuruluşlarının büyük mesafeler kat etmesini sağlayacak yeni düzenlemeler ve çalışmalar yürütülmektedir. 2018 yılında Türkiye yönetim sisteminde birtakım değişikliklere giderek Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modelini uygulamaya başlamıştır. Yeni sistemde politika yapımı için çeşitli ofisler ve politika kurulları oluşturularak, Cumhurbaşkanlığının politika üretme, uygulama ve denetleme üzerindeki etkinliği artırılmıştır. Bu kapsamda yapılan mevzuat değişiklikleri ile uyuşturucu madde sorununun tüm boyutlarının ele alınarak, mücadele alanlarında hızlı karar alma ve etkinliğinin sağlanması amaçlanmaktadır (Örselli & Babahanoğlu, 2019, s. 7351).

### **Uyuşturucu ile Mücadele Yüksek Kurulu (BMYK)**

Türkiye’de uyuşturucu ile mücadele alanında yürütülen çalışmalarla ilgili koordinasyon yapılanması 2014 yılında yeniden düzenlenerek revize edilmiştir. Buna göre merkez yapılanması: sekreteryasını Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığının üstlendiği “Yüksek Kurul” toplantıları, Uyuşturucu ile Mücadele Yüksek Kurulu Başbakan tarafından görevlendirilen Başbakan yardımcısı başkanlığında 6 ayda bir kere gerçekleştirilecek şekilde planlanmıştır. Yüksek Kurul toplantılarına İçişleri Bakanı, Adalet Bakanı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Sağlık Bakanı, Gençlik ve Spor Bakanı, Gümrük ve Ticaret Bakanı katılmak zorundadır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM, 2017, s. 5).

Türkiye’de 09.07.2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemine geçilmesiyle birlikte bağımlılıkla mücadelede kurumların yapılarında yeni mevzuat düzenlemeleriyle birtakım değişikliklere gidilmiştir. Bu bağlamda bağımlılıkla mücadele çalışmalarının kesintisiz devam etmesi amacıyla BMYK’nın görev alanı genişletilmiştir (T.C. Sağlık Bakanlığı , 2019, s. 15). 2019/2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle 11 Bakandan oluşan ‘Bağımlılık ile Mücadele Yüksek Kurulu’ nun mevcut durumu: Adalet Bakanı, İçişleri Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Sağlık Bakanı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanı, Gençlik ve Spor Bakanı, Çevre ve Şehircilik Bakanı, Ticaret/Ulaştırma ve Altyapı Bakanları, Tarım ve Orman Bakanı, Maliye Bakanı ile Cumhurbaşkanlığı Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu Başkanvekilinin katılma zorunluluğuyla yeniden oluşturulmuştur (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2019, s. 16). Yenilenen mevzuat düzenlemeleriyle BMYK’nın Cumhurbaşkanı yardımcısı başkanlığında toplanmasına karar verilmiştir ancak Cumhurbaşkanı yardımcısının katılmadığı hallerde BMYK toplantılarına Sağlık Bakan Yardımcısının katılması hükmüne varılmıştır. Ayrıca BMYK, illerde vali, ilçelerde Kaymakam başkanlığında il koordinasyon kurulları ve ihtiyaç duyulması halinde uzmanlardan oluşan çalışma grupları oluşturulabilecektir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 17).

BMYK’nın 26 Ocak 2021 tarihli toplantısında şu kararlar alınmıştır(T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2021, s. 3,4):

- “Bağımlılık ile Mücadele Seferberliğinin” başlatılması kapsamında 15.03.2021 tarihine kadar il ve ilçelerin risk haritalarının ve bunların iyileştirilmesine yönelik

gösterge ve planların çıkarılarak, her altı ayda bir Sağlık Bakanlığına sunulması ve devam ettirilmesi.

- İllerde takvim yılının sonunda, her iki ayda bir olmak üzere, il koordinasyon kurulu başkanlığında, sekretaryasını sorumlu il müdürlerinin yaptığı, BMYK, BMK, BMTK üyelerinin katıldığı “Performans Değerlendirme Toplantıları” düzenlenerek geleneksel noktanın değerlendirilmesi.
- Üniversiteler yönelik bağımlılık ile mücadele eylem planlarının hayata geçirilerek, meslek liseleri başta olmak üzere uçuşu maddelere erişimin engellenmesi tedbirlerinin güçlendirilmesi. Okullarda bağımlılık programlarının yıl sonuna kadar tüm okullarda yaygınlaştırılması.
- Vatandaşlara hizmet sunan müesseselerin hijyen şartlarını taşıma zorunluluğu bulunan sektörlerde çalışanlarına yönelik işe giriş şartlarında sağlık raporuna ve periyodik muayene tetkiklerine uyuşturucu ve uyarıcı madde analizlerinin de ilave edilmesi.
- Sosyal hizmet modellerinden faydalanan gençler ve çocuklara yönelik bağımlılıkla mücadele programları geliştirilmesi ve uygulanmaya başlanması.
- Akran eğitimi ve gönüllülük programlarının yaygınlaştırılarak, 2021 sonuna kadar gönüllü 18 yaş üzeri bireylerin destek sağlayan ya da hizmet alan rolüne dahil olmalarının teşvik edilmesi.
- Tüm kurumların anlık olarak rapor alabileceği veri işlem girişlerinin yapılarak bağımlılıkla mücadele karar destek sistemlerinin oluşturulması ve mücadele kurulu üyesi kurumların kullanımına açılması.
- 26.06.2021 tarihinde, BMYK'nın sorumluluğunda, tüm ilgili bakanlık ve kurumların katılacağı “26 Haziran Dünya Uyuşturucu Kullanımı ve Kaçakçılığı ile Mücadele Günü” II. Bağımlılık ile Mücadele Şurasının Yapılması.

BMTK yılda en az 6 kez toplanarak uyuşturucu eylem planları kapsamında yürütülen faaliyetlerin tamamlanmasına yönelik yapılan değerlendirmeler önce BMK, sonra da BMYK'ya sunulmaktadır. Uyuşturucu ile mücadele kapsamında merkez ve taşra teşkilatı tarafından yürütülen çalışmaların veri kaydının oluşturulması ve tüm paydaşlar tarafından takibinin sağlanması amacı ile “Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planı İzlem platformu” hazırlanmıştır. Ayrıca 2019 yılında 14 ilin katılımı ile merkezdeki çalışmaların yerele yaygınlaştırılması ve iller arası bilgi paylaşımı

değerlendirme toplantıları gerçekleştirilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 18).

Türkiye’de bağımlılıkla mücadele çalışmaları, kurumlar arası koordinasyon ve iş birliğini esas alan bir mücadele anlayışı ile tüm ilgili kamu kurumları, yerel yönetimler, üniversiteler, özel sektörler, medya ve sivil toplum kuruluşlarının katılımı ile Sağlık Bakanlığı sekreteryaya hizmetleriyle yürütülmektedir. Özellikle gençler başta olmak üzere toplumun tüm kesimlerini bağımlılık ve buna bağlı zararlardan korumak amacı ile koordinasyon içinde çalışmak, iyi uygulama örneklerini paylaşarak ve yaygınlaştırmak önem arz etmektedir. Bu bağlamda; Sağlık Bakanlığı tarafından, BMYK koordinasyonunda 21.22.2021 tarihinde merkezdeki çalışmaların yerele yaygınlaştırılması ve iller arası bilgi paylaşımı toplantısı düzenlenmiştir. Toplantıda Türkiye’de illerde yürütülen bağımlılıkla mücadele politikaları hakkında geri bildirim alınarak iyi uygulama örnekleri ve yaşanan sorunlara yönelik öneriler paylaşılmıştır (Bakanlığı, T.C. Sağlık, 2022). Yerel düzeydeki uyuşturucu ile mücadele koordinasyon çalışmaları, “I. Ulusal eylem Planı 2007-2009” binaen İl Valilikleri bünyesinde kurulan “İl Uyuşturucu Koordinasyon Kurulları” tarafından İl Vali Yardımcısı başkanlığında yürütülmektedir. TUKK’nin illerdeki sekreteryasını Sağlık Müdürlükleri üstlenmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOSMDB, 2013, s. 51).

Türkiye’de uyuşturucu madde bağımlılığı kapsamında kurumlar arası koordinasyonun güçlendirilerek bu alanda yaşanan gelişmeleri paylaşmak amacı ile 16.18. Şubat 2011 tarihinde “Türkiye Uyuşturucu Konferansı” düzenlenmiştir. Konferansta; İl Koordinasyon Kurulu faaliyetleri değerlendirilerek yaşanan aksaklıklar ve sorunların tespit edilerek giderilmesine yönelik öneriler belirlenmiştir. Çok geniş bir katılımcı kitlesi ile gerçekleştirilen konferansta; konuyla ilgili bakanlıkların üst düzey yetkilileri, Vali Yardımcıları, Milli Eğitim ve Emniyet Müdürlüğü görevlileri, Sağlık ve Halk Sağlığı Müdürlüğü, TUBİM, Sivil Toplum Kuruluşları, akademisyenler, basın mensupları ve yabancı uzmanları bulunmuşlardır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOSMDB, 2013, s. 49).

### **Uyuşturucu Mücadele Kurulu (BMK)**

Kurul; Bağımlılıkla mücadele politikalarına katkıda bulunmak amacı ile bağımlılıkla mücadele çalışmalarını BMYK’ya sunmak, kendi kurum ve kuruluşlarında

yürütülen mücadele çalışmalarının koordinasyon ve takibini yaparak kurum ve kuruluşlar arasındaki iletişim ve iş birliğini sağlamak, tüm üyelerce BMYK kararlarının uygulanmasını sağlamak gibi görevlerden sorumludur.

Merkezde sekretaryasını Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı'nın yaptığı "Uyuşturucu Mücadele Kurulu" toplantıları: Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Başkanının kurul başkanlığında 3 ayda bir defa gerçekleştirmektedir. BMK toplantılarına: Adalet Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, Sağlık Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, Millî Eğitim Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, Gençlik ve Spor Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı, Gümrük ve Ticaret Bakanı Müsteşar Yardımcısı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı katılmak zorunda olan kurumlardır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM, 2017, s. 5). Kurul toplantılarına ayrıca Adli Tıp Kurumu Başkan Vekili, Diyanet İşleri Başkan Yardımcısı, MASAK Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkan Yardımcısı, RTÜK Başkan Yardımcısı, TUIK Başkan Yardımcısı, Yükseköğretim Kurulu Başkanvekili, BMYK Başkanı Danışmanı, Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürü, Türkiye Yeşilay Cemiyeti Genel Müdürlüğü gibi yerel düzeyde hizmet veren kurum ve kuruluşlar da davet edilmektedir.

2016-2018 Ulusal Uyuşturucu ile Mücadele Eylem Planı'nın yürürlükte olduğu 2017 yılında bağımlılık yapan maddeler (uyuşturucu, alkol, tütün vs.) arasında geçirgenlik söz konusu olabileceğinden, bağımlılığın kapsamının genişletilmesi ve hatta davranışsal bozukluklar, kumar ve teknoloji bağımlılıkları ile de kurumsal sistematik düzenlemelerin yapılması yönünde tartışmalar yaşanmıştır. Bu doğrultuda 2017/23 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile yeni bir yapı oluşturulmuştur. Yeni yapı ile (Uyuşturucu ile Mücadele, Alkol Bağımlılığı ile Mücadele, Tütün Bağımlılığı ile Mücadele, Davranışsal Bozukluklar ile (Kumar ve Teknoloji Bağımlılığı) Mücadele Teknik Grubu) ve İl/İlçelerde Bağımlılıkla Mücadele Koordinasyon Kurulları oluşturulmuştur (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 16).

### **Uyuşturucu ile Mücadele Teknik Kurulu**

Merkezde; "Uyuşturucu ile Mücadele Teknik Kurulu" toplantılarına BMK'de yer alan kurum ve kuruluşlar tarafından yetkilendirilen en az daire başkanı seviyesinde, kendi kurum ve kuruluşları adına karar verecek teknik bilgi sahibi temsilciler katılmaktadır.

Kurul toplantıları Bakanlıklarda görevli uzmanların da katılımı ile ayda 1 kere düzenlenmektedir. Sekreteriyasını Sağlık Bakanlığı Türkiye Halk Sağlığı Kurum Başkanlığının üstlendiği toplantıların başkanlığını ise Sağlık Bakanlığı Müsteşar yardımcısı yapmaktadır. Toplantılara: Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bünyesinde çalışan teknik bilgi ve donanıma sahip uzmanlar katılmak zorundadır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM, 2017, s. 5)

2018-2023 Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planında yukarıda bahsi geçen Kurulların etkin çalışabilmesine yönelik gerekli bütçenin sağlanabilmesi kararı ve uyuşturucu ile mücadele konularında geliştirilecek proje başvurularında (BMYK, BMK, BMTK, Arz ve Taleple Mücadele, İletişim Bilim Komisyonu) onaylarının ön şart olarak istenmesi kararları alınmıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı , 2018, s. 47).

### 3.3.2. Talep Azaltımı Alanında Kurumsal Yapılanma

Merkez teşkilatı	Taşra Teşkilatı
Adalet Bakanlığı (CTE Denetimli Serbestlik ve Yardım Hizmetleri Daire Başkanlığı)	133 Denetimli Serbestlik ve Yardım Hizmetleri Şube Müdürlüğü
Millî Eğitim Bakanlığı (Özel Eğitim Rehberlik ve Danışma Hizmetleri Genel Müdürlüğü)	81 İl Millî Eğitim Müdürlüğü ve Bağlı Birimler, 176 Rehberlik Araştırma Merkezi ve Rehberlik Bürosu
Sağlık Bakanlığı	81 İl Sağlık Müdürlüğü ve Bağlı Birimler
İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü/KOM Daire Başkanlığı /TUBİM)	81 İl Emniyet Müdürlüğü, TUBİM İl Temas Noktaları
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	81 İl Gençlik ve Spor Müdürlükleri ve Bağlı Birimler, İl Gençlik Merkezleri
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü	81 İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü ve Bağlı Birimler
Diyanet İşleri Başkanlığı	81 İl Müftülüğü ve Bağlı Birimler
Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü	(Taşra teşkilatı yoktur)

Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü	TRT Bölge Müdürlükleri ve Bağlı Birimler
Radyo Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı	Beş Bölge Müdürlüğü
Yükseköğretim Kurumu Başkanlığı	Üniversiteler

**Tablo 2:** Talep ile Mücadele Alanında Faaliyet Gösteren Kurumlar (EGM-KOM Daire Başkanlığı, 2007, s. 10).

Yukarıdaki tabloda talep ile mücadele veren resmî kurumların yanı sıra aralarında bazı sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversitelerin de bulunduğu sivil ve yarı resmî kurumların da madde kullanımı ve talebi ile mücadele alanında önleyici girişim ve hizmetleri bulunmaktadır. Bağımlılık yapan maddeler ve bağımlılıkla mücadele hedef ve politikaları “Ulusal Stratejiler belirlenmektedir. Bu bağlamda, kurumların talep önleyici ve azatlımı faaliyetleri genel olarak şu şekilde sıralanabilir:

- Suça ve madde kullanımına özendirebilecek her türlü faaliyete karşı toplumun bütün kesimlerinin bilinç ve duyarlılığının artırılarak bilinçlendirilmesi ve dayanışmanın yaratılması.
- Tüm nüfusun ve toplumun bütün kesimlerindeki risk gruplarının belirlenerek korunması.
- Gençlerin her düzeyde ve her alanda sorumluluk sahibi olarak eğitilmesi ve yetiştirilmesini sağlamak.
- Bağımlılık ile mücadele veren mevcut yapıların; eğitim, önleme ve koruma alanlarında profesyonel olarak çalışan yetkili ve uzmanların teknik donanım ihtiyaçlarının sağlanması ve nitelikli personelle desteklenmesi.
- Gençlerin ve çocukların toplumsal yaşama uyumları ve etkin bir şekilde katılımlarını sağlayacak proje ve planların gerçekleştirilmesini sağlamak (EGM-KOM Daire Başkanlığı, 2007, s. 14).

### 3.3.3. Arz Azaltımı Alanında Kurumsal yapılanma

Merkez Teşkilatı	Taşra Teşkilatı
İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü/KOM Daire Başkanlığı)	81 İl Emniyet Müdürlüğü, KOM Şube Müdürlükleri
İçişleri Bakanlığı (Jandarma Genel Komutanlığı /KOM Daire Başkanlığı)	81 İl Jandarma Komutanlığı, KOM Şube Müdürlükleri
İçişleri Bakanlığı (Sahil Güvenlik Komutanlığı)	Dört Bölge Komutanlığı
Gümrük Müsteşarlığı (Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü)	18 adet Gümrük ve Muhafaza Baş Müdürlüğü, Kaçakçılık ve Narkotik Gümrük ve Muhafaza Bölge Amirlikleri
Sağlık Bakanlığı (İlaç ve Eczacılık Genel Müdürlüğü)	81 İl Sağlık Müdürlüğü ve Bağlı Birimler
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	81 İlin, Tarım İl Müdürlüğü ve Bağlı Birimler
TAPDK (Tütün ve Alkol Piyasası Denetleme Kurulu)	(Taşra teşkilatı yoktur)

**Tablo 3:** Arz ile Mücadele Alanında Faaliyet Gösteren Kurumlar (EGM-KOM Daire Başkanlığı, 2007, s. 10).

Türkiye’de yasal olmayan bağımlılık yapıcı maddelerin üretimi ve ticareti arz ile mücadele veren kuruluşlar merkez ve taşra teşkilatı olarak yapılanmaktadır. Arz ile mücadele veren kurumların hedef ve politikaları genel hatlarıyla şu şekilde sıralanmaktadır (EGM-KOM Daire Başkanlığı, 2007, s. 7):

- Madde kullanımı, ticareti ve kaçakçılığının önlenmesi.
- Madde kullanımı ve ticaretinin önlenmesine yönelik mücadele ve çalışmalarda bireyin ve toplumun yüksek yararın gözetilmesi.
- Tüm dünya da ve Türkiye’de, uyuşturucu madde ticareti ve kullanımı yönünde etkin bir mücadelenin gerçekleştirilmesi adalet, özgürlük ve refah düzeyinin yükseltildiği nitelikli ve güvenli bir yaşamın sağlanması.

### 3.3.4. Rehabilitasyon ve Tedavi Alanında Mücadele Veren Kurumsal Yapılanma

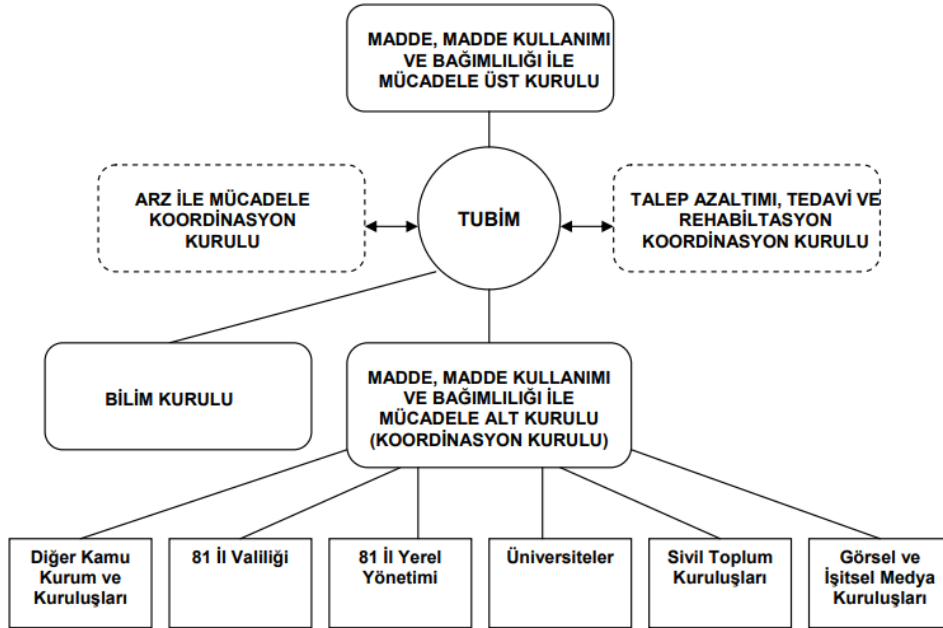
Türkiye’de uyuşturucu madde bağımlılığına dair politika ve koordinasyon çalışmaları Sağlık Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Uyuşturucu tedavisinin organizasyonunun sağlanmasında: Sağlık Bakanlığına bağlı devlet hastaneleri ve bu hastanelerle irtibatlı üniversite hastaneleri ile üniversitelere bağlı olarak çalışan tıp fakültesi psikiyatri klinikleri yer almaktadır.

Madde bağımlılığı tedavisi alanında illerde bulunan tedavi merkezlerinin yıllara göre dağılımı: 2016 yılında 50 ilde 79 tedavi merkezi; 2017 yılında 57 ilde 100 tedavi merkezi; 2018 yılında 63 ilde 113 tedavi merkezi bulunmaktadır. Bu tedavi merkezlerinde uyuşturucu bağımlılığının tedavisinin genellikle ayakta sürdürülmektedir. Türkiye’de hasta yakınları arasında, bağımlılık tedavisinin yatarak sürdürülmesi gerektiği yönünde yaygın bir kanı vardır ancak bağımlı bireyin tedavisinin hekim tarafından düzenlenen plan doğrultusunda, sosyal hayattan koparılmadan ayakta sürdürülmesi mümkündür. Tedavi merkezlerine başvuran hastaların tedaviye uyumu, kullanılan maddenin türü ve kullanım şekli, aile ilişkileri ile sosyal yaşamı gibi faktörler hekim tarafından değerlendirildikten sonra me yatarak ya da ayaktan tedavisi konusunda karar verilir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2019, s. 63).

Tedavi alanında Sağlık Bakanlığı ile koordineli çalışan bir diğer kurum da Adalet Bakanlığıdır. Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü’ne bağlı olarak çalışan Denetimli Serbestlik ve Yardım Şube Müdürlükleri mahkemelerce tedaviye sevk edilen bağımlıların takibinden sorumludur.

Ayrıca bağımlılık ile mücadelede alanında daha etkili ve sürdürülebilir mücadele ve kontrol edilebilir bir hizmet bütünlüğünün sağlanması amacı ile farklı yapılanmalara da gidilmiştir. Bu bağlamda Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü bünyesinde tütün ve tütün ürünleri, alkol ve alkol dışı madde bağımlılığı ile mücadele ve kontrol müdürlükleri kurulmuştur (EMCDDA-TUBİM, 2007, s. 4).

### 3.4. TÜRKİYE'DE BAĞIMLILIK İLE MÜCADELEDE KOORDİNASYON



**Tablo 4:** Türkiye’de Bağımlılıkla Mücadelede Koordinasyon ve Kurumsal Yapılanma (EGM-KOM Daire Başkanlığı, 2007, s. 6).

Uyuşturucu madde kullanımı ve bağımlılığı neden ve sonuçları itibariyle birçok sektör ve disiplini ilgilendirmektedir. Bu alanda gerçekleştirilen önleyici, koruyucu, zarar azaltıcı, tedavi edici çalışma ve politikalara yön verecek strateji ve eylem planlarının hazırlanmasında disiplinler arası, bütüncül ve sistemli bir yaklaşımla hareket edilmesi gerekmektedir. Bu yaklaşım ulusal düzeyde 2004 yılında TUBİM’in kurulmasıyla pekiştirilmiştir.

TUBİM’in kurumsal yapılanması doğrultusunda; uyuşturucu ile mücadelede ilgili kurumların Bakan ya da Müsteşarları ve Kurum Başkanları düzeyindeki temsilcilerinden oluşan Üst Kurul; bağımlılık ve madde kullanımı alanında aktif olarak çalışan akademisyenlerden oluşan Bilim Kurulu tavsiyeleri ile mücadeleye dair uygulama kararları alınır. Üst kurulun gündemini Koordinasyon Kurulunun belirlediği konular oluşturur. Bu konular üzerine Üst Kurulda alınan uygulama kararları detaylı bir şekilde incelenerek değerlendirildikten sonra uygulama esasları belirlenerek ilgili birimlerin uygulama birimlerine gönderilmektedir. Kurulların sekreteryası TUBİM tarafından yerine getirilir. TUBİM toplantılarının gündemini belirleyerek hem geçen dönemlerin

değerlendirmesini hem de gelecek dönem hakkında neler yapılması gerektiği konularında sunuş yapar (EGM-KOM Daire Başkanlığı, 2007, s. 6).

Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (TUBİM) 2006 yılından itibaren Narkotik Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı'na bağlı bir kurum olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. TUBİM'in görevi yasa dışı bağımlılık yapan maddelerin arz ve talep boyutundaki gelişmeleri takip ederek, Türkiye'deki risk profilini ortaya koyacak verileri toplamak ve ilgili ulusal kurum ve kuruluşlarla iş birliği içerisinde olmaktır. TUBİM her yıl uyuşturucu sorununun: önleme, arzla mücadele, tedavi, yaygınlık, ulusal mevzuat gibi hemen her boyutuyla ilgili yetki ve sorumluluğu bulunan çok sayıda resmi ve özel kurum/kuruluş bakanlıklar ve belediyelerden temin ettiği verilerle "Türkiye Uyuşturucu Raporu" hazırlamaktadır. Hazırlanan yıllık raporlardaki veri ve bilgiler hem ulusal kurum ve kuruluşların hem de Türkiye adına Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (EMCDDA) istifadelerine sunularak paylaşılmaktadır.

AB kriterlerine ve normlarına uygun olarak, ilgili tüm kurum ve kuruluşların desteği ile Türkiye'de 2006-2012 yıllarını kapsayacak şekilde ilk "Bağımlılık ve Bağımlılıkla Mücadele Ulusal Politika ve Strateji Belgesi" hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Strateji belgesine istinaden hazırlanan 2007-2009 eylem planı AB normlarında hazırlanmıştır ancak arz ve talep azaltımı konularında koordinasyonun birden fazla kuruma verilmesinin birtakım sorunlara yol açabileceği düşünülmektedir. Söz konusu eylem planı TUBİM'in kurulması amacı ile yürütülen Yunanistan ve İspanya ortaklığı ile yürütülen AB Eşleştirme projesinin bir çıktısıdır.

Türkiye'de uyuşturucu madde politikaları; birincil önleme, ikincil önleme ve üçüncül önleme şeklinde 3 ana başlıkta gruplandırılmaktadır.

- Birincil önleme: henüz uyuşturucu madde kullanmaya başlamamış fakat kullanma riski olan kişi ve gruplara yönelik gerçekleştirilen çalışmalarır.
- İkincil önleme: uyuşturucu madde kullanmaya başlamış fakat bağımlılığı henüz gelişmemiş kişi ya da gruplara yönelik çalışmaları içermektedir.
- Üçüncül önleme: uyuşturucu madde kullanan bağımlı kişilerin madde kullanmayı bırakmalarını ve bırakanların tekrar bağımlılığını önlemek ve uyuşturucu maddelerin

kullanımından meydana gelen ruhsal ve fiziksel zararların azaltılarak rehabilite edilmesine yönelik gerçekleştirilen çalışmalardır.

TUBİM yıl içerisinde elde ettiği somut, doğrulanabilir bilimsel veriler ışığında uyuşturucu ile mücadelede ileriye dönük AB Uyuşturucu Strateji Belgeleri ve Eylem Planları ile teorik olarak uyumlu Ulusal Politika ve Strateji Belgeleri ile Eylem Planları oluşturmaktadır. Uluslararası ve ulusal uyuşturucu madde kullanımı ve bağımlılığı ile mücadelede geliştirilen en önemli politikalar “önleme stratejisi” ve “eylem planlarıdır”. Türkiye’de ulusal eylem planları dışında 2012 yılı itibarıyla İl Uyuşturucu Koordinasyon Kurullarınca 78 ilde “İl Uyuşturucu Eylem Planı” oluşturulmuştur. Ayrıca taşra ve merkez koordinasyon kurullarına ilave olarak TUBİM bünyesinde 7 farklı üniversiteden (psikiyatri, adli tıp, halk sağlığı, epidemiyoloji, kriminoloji, sosyal hizmetler vs.) 11 akademisyenin katılımı ile “TUBİM Bilim Kurulu” oluşturulmuştur. Kurul, uyuşturucu ile mücadelede “Ulusal Uyuşturucu Koordinasyon Kurulu”na akademik bakış açısıyla tavsiye ve kararlar sunmayı amaçlamaktadır.

Türkiye’nin uyuşturucu ve buna bağlı suçlarının arzına yönelik ulusal mücadelesi Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM), Kaçakçılık ve Organize Suçlar Müdürlüğü (KOM), Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK), Jandarma Genel Komutanlığı (JGK). Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü (GMGM), Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu (TİTCK). Adli Tıp Kurumu (ATK). Mali Suçlar Araştırma Kurulu (MASAK) gibi kurumların koordineli ve ortak çalışmaları ile yürütülmektedir.

### **3.5. TÜRKİYE’NİN UYUŞTURUCU İLE MÜCADELEDE ULUSAL STRATEJİ VE UYGULAMALARI**

Avrupa Birliği madde bağımlılığı alanında Üye Devletler tarafından yapılan çalışmaları tamamlamakta ve desteklemektedir. Özellikle, uyuşturucuya bağlı sağlık zararlarının azaltılması ve konuya ilişkin bilgilendirme ile madde kullanımının önlenmesi faaliyetleri AB tarafından teşvik edilmektedir. AB uyuşturucu strateji belgeleri ve eylem planlarında arz ve talebin azaltılması; rehabilite eden ve zarar azaltan hizmetlerin

kalitesinin artırılarak, kapsamının genişletilmesi; sağlık ve sosyal risklerin önlenmesi, adalet alanındaki politikalar arasındaki tutarlılığın teşvik edilmesi; mücadelenin çok disiplinli ve kanıta dayalı yaklaşımların benimsenmesi unsurları ön plana çıkmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 289).

Türkiye'nin AB üyelik sürecinde Mali iş birliği çerçevesinde Adalet, Özgürlük ve Güvenlik alanında 2002-2006 yılları arasında “Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi kurulması ve Ulusal Uyuşturucu Stratejilerin Geliştirilerek Uygulanması” amacı ile AB eşleştirme projesi yürütülmüştür. Bu projenin çıktısı olarak EMCDDA'nın uyuşturucu ile mücadele politikaları Türkiye'ye transfer edilmeye çalışılmış ve TADOC bünyesinde, 2004 yılında TUBİM kurulmuştur. AB eşleştirme projesinin Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadelesine katkı sağlayabilecek ikinci önemli çıktısı ulusal strateji belgesinin hazırlanmaya başlanmasıdır. Türkiye uyuşturucu ile mücadelede ilk stratejisini her ne kadar 1997 yılında oluşturursa da bu belgenin, konunun daha çok bağımlılıkla ilgili boyutunu ele alması nedeniyle daha kapsamlı ve daha geniş bir strateji belgesi hazırlanması ihtiyacı duyulmuştur. Bu bağlamda 2006-2012 yıllarını kapsayan strateji belgesi hazırlanarak Bakanlar Kurulu Kararı ile imzalanarak 20 Kasım 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. EMCDDA-TUBİM bütünleşmesinin en önemli ürünlerinden birinin uyuşturucu hakkında ulusal strateji, eylem belgeleri ve ulusal raporlar hazırlama olduğu söylenebilir (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM, 2008, s. 21,22).

Uyuşturucu ile mücadelede verilecek çabaların gerçek anlamda başarıya ulaşması için bu alandaki paydaşların bir bütün halinde, stratejik plan zemininde ve bilimsel yaklaşımlarla çalışması gerekmektedir. Uyuşturucu arz azaltımı, talep önleme, rehabilite ve tedavi etmeye yönelik uygulama ve yöntemlerinin farklılık göstererek, zaman ve mekâna göre değişebileceği düşünüldüğünde bu alanlardaki strateji ve politikaların yeni yaklaşımlarla oluşturulması önem ve öncelik kazanmaktadır. Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele politikaları bütüncül bir anlayış içerisinde yürütülmeye çalışılmaktadır. Böylece mücadelenin her boyutu ile amacına ulaşması sağlanabilecektir.

Buna göre Türkiye'de “uyuşturucu ile mücadele” kavramı irdelendiğinde, uyuşturucu sorunun altı boyutu karşımıza çıkmaktadır:

- Arz azaltımı yönünde mücadele.

- Talep önleme ile mücadele.
- Tedavi, iyileştirme ve topluma yeniden kazandırma çalışmaları.
- Koordinasyon sağlama çabaları.
- Bilgi Toplama, Araştırma ve değerlendirme.
- Uluslararası İş birliği.

Strateji ve eylem planları arz önleme, talep önleme, tedavi ve rehabilitasyon olmak üzere 3 ana başlık adı altında düzenlenmiştir. Bu temel strateji ve eylem belgeleri, güvenilir ve objektif verilere dayalı olarak, uyuşturucu madde bağımlılığı, kullanımı ve kaçakçılığı ile mücadele eden kurum, kuruluş ve sivil toplum örgütleri arasında koordinasyon faaliyetlerini sağlayan merkezdeki KUTEM, illerde ise İLTEM yardımı ile hazırlanmaktadır.

Uyuşturucu ile mücadele alanında ilk strateji belgesi TUBİM tarafından koordine edilerek ilgili tüm kurumların katkısıyla 2006-2012 yıllarını kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Bu belge, uyuşturucu sorunu ile ulusal mücadele kapsamında izlenecek yöntemler, ilke ve hedeflerin belirlendiği en kapsamlı belge olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca Strateji Belgesinde belirlenen hedef ve amaçlara ulaşmak amacı ile bütün birimlerin katkı ve uzlaşıda bulunduğu 2007-2009 yıllarını kapsayan Eylem Planı hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Eylem planı %84 uygulanabilirlik oranı ile sona ermiştir. Bu strateji belgeleri ve eylem planlarına paralel olarak uyuşturucu sorununa karşı politikaların belirlenmesi, sorunun akılcı bilimsel yollarla çözümü için gerekli stratejik hedeflerin belirlenmesi ve evrensel bir sorun haline gelen uyuşturucu sorununa yönelik dengeli bir yaklaşım benimseyen strateji belgeleri ve eylem planları uygulamaya girmiştir. Uyuşturucu sorununu önemli ölçüde ortaya koyan bu belgeler şunlardır:

- Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi (2006-2012)
- Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı (2007-2009)
- Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı (2010-2012)
- Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi (2013-2018)

- Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı (2013-2015)
- Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi ve eylem Planı (2018-2023)

Türkiye'deki strateji belgeleri ve eylem planları Avrupa başta olmak üzere dünyadaki gelişmeler göz önünde bulundurularak, BMYK ve BMK üyesi kurum/kuruluşların temsilcileri ve diğer uyuşturucu ile mücadele alanındaki uzmanların görüşleri, teknik kurul toplantıları, politika laboratuvarlarının çıktıları, bölgesel gözlemler ve daha önceki strateji belgeleri ve eylem planlarının verilerinin değerlendirilmesiyle elde edilen tecrübeler ışığında hazırlanmaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı , 2018, s. 6).

### **3.5.1. Arz ile Mücadele Alanında Uygulanan Strateji ve Planlar**

2006-20012 yıllarını kapsayan “Ulusal Strateji ve Politika Belgesi” 20 Kasım 2006 tarihinde Başbakanlık tarafından imzalanarak yürürlüğe girmesiyle uyuşturucu arzı ile mücadelede daha somut adımlar atılmaya başlanmıştır. Ulusal Strateji ve Politika Belgesi kapsamında iki defa “Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı” hazırlanmıştır. Bu belgeler ışığında KOM Daire Başkanlığı uyuşturucu maddelerin arzının önlenmemesine yönelik mücadelesini şu beş ana hedef doğrultusunda sürdürmeye devam etmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM, 2014, s. 26):

- Uyuşturucu ile mücadelede ilk öncelikli politika Türkiye'ye giren maddelerin girişinin ve tedarik edilmesinin engellemek.
- Toplumun uyuşturucudan doğrudan etkilenmesinin önlenmesi için uyuşturucunun sokak düzeyinde bulunabilirliğini engellemek amacıyla yurtiçindeki sokak satıcılarına yönelik mücadele etmek.
- Türkiye'deki vatandaşların sağlıklarının ve sosyal yaşamlarının bozulmasına sebep olan uyuşturucunun satış ve ticaretini önlemeye amacı ile uyuşturucu şebekeleri ve suç örgütlerine yönelik operasyonların düzenlenmesi.
- Uluslararası alanda faaliyet gösteren organize suç şebekelerinin tüm unsurlarıyla deşifre edilerek faaliyetlerine son vermek.

- Terör örgütlerinin uyuşturucu ticareti ve kaçakçılığında finansman sağlamalarının önüne geçmek.

EGM tarafında uyuşturucu maddelerin sokak düzeyinde bulunabilirliğini, satışını ve vatandaşların bu maddelere ulaşmasını engellemek amacıyla, suçun odağı haline gelen sokak, mahalle, okul çevresi/önü ve alanlarının tespit edilerek bu bölgelerde polisiye tedbirler ve ilave olarak narkotik polislerin sokak etkinliğini artırmaktadır. Türkiye genelinde il ve ilçelerde suç, şiddet ve buna bağlı gelişebilecek mağduriyet risk haritaları oluşturularak bu doğrultuda projeli alan çalışmaları yürütülmektedir. Bu projeler ile kadına yönelik şiddet, hırsızlık, doğa, hayvan ve çevreye yönelik suçlarda önemli ölçüde azalış sağlanmıştır. Ayrıca Narkotim, Narkotır gibi önemli alan projeleri yürütülmektedir. Kişilerin can ve mal güvenliğini sağlamaya ilişkin önleyici faaliyetler ve hizmet sunumu konsepti vatandaşların memnuniyeti gözetilerek yerine getirilmektedir. EGM bütün süreçlerdeki yazışmalarını PolNet Bilgi Sistemi üzerinden gerçekleştirmektedir. 2019 yılında hudut kapılarında Otomatik Geçiş Sistemleri ekipmanları güçlendirilerek güvenlik kontrolleri maksimum seviyeye çıkarılmış; pasaport, parmak izi ve geçiş onayı gibi işlemlerde kolaylık ve zaman tasarrufu sağlanmıştır. Bu bağlamda Emniyet teşkilatı EGM-KOM toplumu ile iletişim ve iş birliği içerisinde tüm suçlarla ve suça sebep olabilecek diğer etkenlerle mücadele eden en etkili dinamik ve profesyonel kurumdur (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOM, 2020, s. 1,11).

Narkotim projesi, eğitim kurumları, yurtlar, hastane, ibadethane, kışla gibi yerler ve çevresinde uyuşturucu satıcılarına yönelik sokak bazlı mücadele ile vatandaşların korunması adına atılan etkili bir adım olmuştur. Diğer taraftan Narkotim ekipleri kargo taşımacılığı ve bilişim yolu ile işlenen uyuşturucu suçlarına yönelik çalışmalar da sürdürmektedirler (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2018, s. 14).

Kalkınma Bakanlığı ve İstanbul Kalkınma Ajansı'nın desteğiyle Narkotik Eğitim Tırı projesi faaliyete geçirilmiştir. Bu kapsamda 13 m. Uzunluğunda, 2.55 m. genişliğinde, 40 metrekare hacminde özel olarak üretilen tır ile 2015 yılında İstanbul'un

en kalabalık 7 meydanında (Fatih, Bakırköy, Beyoğlu, Beşiktaş, Üsküdar, Kadıköy, Şişli) 48 etkinlikle 111.700 kişiye ve 2015-2018 yılları arasında toplan 23 ilde 254.268 kişiye madde kullanımı ve zararları hakkında 54 farklı konuda, 12 adet dokunmatik ekranda animasyonlar aracılığıyla bilgi verilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2019, s. 43).

Türkiye’de ve dünyada hızla yayılan yeni psikoaktif maddelerin arzına yönelik TUBİM Erken Uyarı Sistemi Ulusal Çalışma Grubu aracılığı ile 2006-2008 yılları arasında çalışmalar başlatılmıştır. Yılda en az iki defa düzenli olarak toplantılar düzenleyerek faaliyetlerini sürdüren EWS kapsamındaki kurumlar gerek uluslararası kurumlarca gerekse kendilerince tespit edilen “yeni psikoaktif maddeler”in oluşturabileceği riskleri değerlendirerek uygun görülen maddeleri 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun kapsamına alınması sürecini başlatmaktadır. 2019 yılında gerçekleştirilen TUBİM EWS toplantıları neticesinde, 101’i 2019 yılında olmak üzere, 2008 yılından 2020 yılına kadar toplam 890 psikoaktif madde 2313 Sayılı Kanun kapsamına alınmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 52).

### **3.5.2 Talep Alanında Uygulanan Strateji ve Planlar**

2016-2018 ve 2018-2023 Uyuşturucu ile Mücadele Strateji Belgesi ve Eylem Planı, 2018-2019 İçişleri Bakanlığı Çalışma Planı, Faaliyet ve Projeleri ile 2019 performans hedefleri çerçevesinde insanların can ve mal güvenliğini tehdit eden, kent eşitliğine uygun olmayan, çevre kirliliğine yol açan, uyuşturucu madde kullanımı/saklanması/ticareti ve gizlenmesi amaçlarla kullanılan enkaz ve metruk binaların yıkılması süreci başlatılmıştır. Bu kapsamda 2016-2020 yılları arasında tespit edilen 85.571 metruk binanın %83,78’ine işlem yapılmış, diğerlerinin ise yıkılma işlemi halen devam etmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 78).

Türkiye Yeşilay Cemiyeti ile Millî Eğitim Bakanlığı tarafından 2017’de imzalanan protokol ile “Türkiye Bağımlılıkla Mücadele Eğitim Programı” ekseninde okul rehber öğretmenleri, ülkenin sosyal yapısı ve mevcut eğitim sistemi göz önünde bulundurularak, Milli Eğitim sistemiyle bütünleşik eğitim vermişlerdir. MEB bünyesinde 812 formatör ve 33.120 uygulayıcı rehber öğretmen 10 milyondan fazla öğrenci ve 2 milyondan fazla veliye ulaşmıştır. Eğitimlerde madde, tütün ve teknoloji bağımlılığı

alanlarında yaş gruplarına özel eğitim modülleri ile farkındalık yaratılmıştır. Bu programlar EMCDDA VE UNODC gibi uluslararası kuruluş tarafından beğeni ile karşılanmakta ve “iyi uygulama örneği” olarak sunulmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 79).

Sağlık Bakanlığı Tarafından Türkiye genelinde “Madde Bağımlılığı Hekim Eğitimi’nin içeriği güncellenmiş, yeni sesli ve görüntülü “Uzaktan Sağlık Eğitim Sistemi” modülüne aktarılmıştır. 1.200 ruh sağlığı uzmanı hekimin kaydı bu sisteme tanımlanmıştır. Bu sistem ile tedavi ve motivasyonu sağlamak, kişideki davranış değişikliklerini takip etmek amacı ile denetimli serbestlik kapsamındaki bireylere 6 seanslık bağımlılık programı uygulanmaktadır. 2018-2023 Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planı kapsamında bağımlı hastalara yönelik acil çalışanları ile 112’lerde görev yapan personele “Madde Kullanım Bozukluğunda Acil Yaklaşım” eğitimi verilmiştir. Bu program ile 81 ilin genelindeki personele “Acil Sağlık Otomasyon Sistemi” üzerinden ulaşılarak eğitim verilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 86).

Uyuşturucu ile mücadelede iletişim ayağının bilimsel ve somut temellere dayandırılarak yürütülmesi kapsamında Sağlık Bakanlığı tarafından “İletişim Bilim Kurulu” oluşturulmuştur. Kurul bağımlılıkla mücadelede iletişim, içerik, kavram, yöntem, dil, üslup anlatım yapısını içeren “Bağımlılıkla Mücadele Stratejik İletişim Belgesi” hazırlamıştır. Bu kapsamda ALO 191 Uyuşturucu ile Mücadele Danışma ve Destek hattının bilinirliğinin artırılması amacıyla “ALO 191” kurumsal marka logosu güncellenmiş ve tanıtım videoları ile kamu spotları çalışmaları düzenlenmiştir. Ayrıca 3-6 yaş, 7-12 yaş ve 13-15 yaş gruplarının “Hayır diyebilme” davranışının geliştirilmesine yönelik 10 adet örtülü senaryo oluşturularak 2 adet viral, 3 adet tanıtım videosu gösterimi yapılmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 87).

Gençlik ve Spor Bakanlığı tarafından, uyuşturucu maddelerden dolayı denetimli serbestlik almış yükümlüler bağımlılıklarını azaltma, boş zamanlarının yapılandırılmasına yönelik 21 yaş altındaki tutukluların rehabilitasyon sürecini hızlandırmak, psikolojik travmalarını aşmalarını sağlamak, sosyal, kültürel ve sportif

faaliyetlerle genç hükümlülerin yeniden hayata uyumlarını kolaylaştırmak, hükümlüler arasında sanata yatkınlığı olan yeni yeteneklerin keşfedilerek sosyal ve kişisel gelişimine katkıda bulunmak amacı ile “Kapılar Kapanmasın” projesi hayata geçirilmiştir. Ağrı, Erzurum, Kars, Ardahan, Iğdır Ceza Evlerinde denetimli serbestlik önkoşulu ile tahliye olmuş 400 gencin Sarıkamış Şehitlerini Anma Yürüyüşü’ne katılmaları sağlanmıştır (TC. Başbakanlığı. TBMM, 2015, s. 32).

Adalet Bakanlığı 18.06.2014 tarihli 6545 sayılı Kanunla yaptığı mevzuat değişiklikleri ile esrar elde etmek amacıyla kenevir ekimi suçu cezasını 1 yıldan 7 yıla kadar hapis cezasından, 4 yıldan 12 yıla çıkarmıştır. Fail kendi kullanımı için ekim yapması halinde 1 yıldan 3 yıla kadar hapis cezası verilecektir. Uyuşturucu madde ihraç, imal ve ithali suçu cezası 10 yıldan 20 yıla kadarken, 20 yıldan 30 yıla çıkarılmıştır. Uyuşturucu madde ticareti suçunun cezası 5 yıldan 15 yıla kadarken, 10 yıldan 20 yıla kadar hapse çıkarılmıştır. Uyuşturucu maddenin çocuğa verilmesi ya da satılması halinde verilecek ceza 15 yıldan az olmayacaktır. Uyuşturucu madde kullanılmasını özendirme ve kolaylaştırma suçu 2 yıldan 5 yıla kadarken, 5 yıldan 10 yıla kadar hapse çıkarılmıştır. Uyuşturucu madde kullanma suçu cezası 1 yıldan 2 yıla kadar hapis cezası iken, 2 yıldan 5 yıla kadar hapse çıkarılmıştır. Soruşturma aşamasındaki denetimli serbestlik kararlarının Cumhuriyet savcısı tarafından verilmesi öngörülmüştür. Böylece denetimli serbestlik kararlarının kötüye kullanılmasının ve madde kullanan kişiler hakkında defalarca denetimli serbestlik kararı verilmesinin önüne geçilmiştir (TC. Başbakanlığı. TBMM, 2015, s. 20).

### **3.5.3. Tedavi ve Rehabilitasyon Alanında Uygulanan Strateji ve Planlar**

Uyuşturucu madde bağımlılığı tedavisi yatarak ve ayaktan planlanabilmektedir. Türkiye’de tedavi hizmetleri üçüncü basamak sağlık kurum ve kuruluşları tarafından sürdürülmektedir. Son yıllarda tedavi talep sayısındaki artış göz önüne alındığında, alandaki hizmet kapasitesi ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle tedaviye başvuran bireylerin tedaviye ulaşma süreleri uzayabilmekte, bu süreçte bireylerin motivasyonları bozulabilmekte ya da bireyler tıbbi komplikasyonlarla karşı karşıya kalabilmektedirler. Sağlık hizmetlerinin bütün aşamalarındaki sürdürülebilirliği ve

sorumlu birimler arasındaki koordinasyonun artırılması gerekmektedir. Türkiye’de halihazırda Sağlık Bakanlığı bünyesinde 19, üniversitelerde 8, özel kurumlarda 2 olmak üzere 29 adet AMATEM ve Sağlık Bakanlığı bünyesinde 3 adet ÇEMATEM bulunmaktadır. Bu bağlamda bağımlılara yönelik mekanizmaların birinci basamağında aile hakimleri, ikinci basamağında psikiyatri poliklinikleri üçüncü basamakta AMATEM/ÇEMATEM, acil müdahale gerektiren vakalarda ise hastane acillerinde ve 112’de görev yapan tabipler olarak organize edilmelidir. Buradaki amaç uyuşturucu bağımlılarının tedaviye erişimlerinin kolaylaştırılması ve tedavi mekanizmalarının güçlendirilerek başarı oranının artırılması ve uyuşturucu bağımlılarına gerekli olabilecek acil durumların yönetiminde standardın sağlanmasıdır. Türkiye’de kısa ve uzun süreli tedavi sonrası sosyal uyum programları bulunmamaktadır. 2015 strateji belgesinde ilk kez, hastaların tedavi sonrası topluma tekrar kazandırılmalarına yönelik programlar hazırlanmıştır (TC. Başbakanlığı. TBMM, 2015, s. 129,130). Bağımlıların toplumda dezavantajlı bireyler olduğu düşünüldüğünde tedavi sonrası bireyin sosyal dışlanmasını önlemek, yaşama yeniden uyum ile katılımlarını sağlamak ve uyuşturucuya tekrar başlamasını önlemek son derece önemli hedeflerdir.

Türkiye’de İçişleri Bakanlığına göre uyuşturucuya bağlı doğrudan ya da dolaylı ölümler 2017’ de 1020 iken 2018’de 228’e düşmüştür. Avrupa Birliği ilerleme raporlarında bu önemli ölçüdeki düşüşün nedenlerinin uyuşturucu bağımlılığının önlenmesine yönelik arz ve talebin kontrol edilmesindeki ulusal koordinasyon mekanizmalarının etkili işleyişinin bir sonucu olduğunun altı çizilmektedir. Ayrıca düzenlenen farkındalık kampanyalarının, uyuşturucu bağımlılarına verilen rehabilitasyon bilgilendirme çalışmalarının, yasadışı uyuşturucu ticaretiyle mücadelenin yanı sıra uyuşturucu tüketim ve dağıtım noktalarının ortadan kaldırılarak, uyuşturucuya erişimin engellenmesinin büyük ölçüde etki sağladığı belirtilmektedir. Ancak uyuşturucu kullanan çocuk, engelli ve HIV taşıyan kişilerin sağlık hizmetlerinin ne düzeyde olduğuna ilişkin veriler bulunmamaktadır (Avrupa Komisyonu , 2019, s. 108).

Uyuşturucu madde kullanımına yönelik sebeplerin araştırılması ve gelişen uyuşturucu madde bağımlılığı ile mücadelede ilgili kurumlarla iş birliği içinde olmak amacı ile Sağlık Bakanlığı tarafından 2011-2023 yıllarını kapsayan “Ulusal Ruh Sağlığı

Eylem Planı” hazırlanmıştır. Eylem planında, bağımlıların tedaviye ulaşımının kolay olması, tedavilerin sürekliliğinin sağlanması, çevresel faktörlere müdahalenin daha kolay olması, yerel güçlerle iş birliği ve iletişimin sağlanmasının önemine değinilmiştir.

Türkiye’de yatarak ya da ayakta tedaviye başvuranların sayısı giderek artmaktadır. Tedavi merkezlerinin sayısının yetersiz olması ve bu merkezlerin belli bölgelerde yer alması nedeniyle tedaviye ulaşmada birtakım sıkıntılar yaşanmaktadır. 2011 yılında 13 ilde 22 tedavi merkezi bulunurken, 2012 yılında bu sayı 15 ilde 25’e çıkmıştır ancak mevcut tedavi merkezlerinin özellikle ihtiyaç duyulan bölgelerde açılması ve kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Adli yaptırım koşulu ile tedaviye gönderilenlerin herhangi bir sosyal güvencesi yoksa, bütün hizmetler Sağlık Bakanlığı tarafından karşılanmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOSMDB, 2013, s. 27,28).

AB Uyuşturucu Maddeler ve Madde Bağımlılığı Gözlemeleme Merkezi’nin 2013 raporuna göre Türkiye’nin uyuşturucu tedavi merkezlerini sayıca artırması gerektiğine dikkat çekmektedir. Ayrıca hükümetlerin bağımlılıkla mücadelede uzun vadeli planlar hazırlamasının önemli bir rolü olduğunu vurgulamaktadır. Avrupa ülkelerinin çoğunda (Almanya, Avustralya, Çek Cumhuriyeti, Slovenya Lüksemburg) madde bağımlılığı tedavisi SGK tarafından karşılanmaktadır. Devlete bağlı olmayan sivil organizasyonlar ve kâr amacı güden/gütmeyen kuruluşlar ya da özel sektörden alınan bağış ve yardımlarla da alınan bağımlılık tedavi hizmeti karşılanabilmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014, s. 277,278).

Türkiye’de son yıllarda bağımlılık sorununun artış hızı Avrupa ülkelerine göre daha yüksektir. Bu artışın yaklaşık on yıl içerisinde Türkiye’de uyuşturucu bağımlılığının çok önemli bir sorun oluşturabileceği düşünülmektedir. Türkiye’nin bugünkü ve gelecekteki gereksinimlerine uygun hizmet modelleri hazırlama çalışmaları Sağlık Bakanlığı tarafından sürdürülmektedir (T.C. Sağlık Bakanlığı, 2011, s. 54). Bu bağlamda Sağlık Bakanlığı’nın 2011-2023 Ulusal Ruh Sağlığı Eylem Planı’nda şu ifadelere yer verilmektedir:

*“Madde bağımlılığı sadece sağlık boyutu olan bir konu değildir. Sağlık dışında, kamusal, sosyal, hukuki ve idari birçok yönü vardır. Bağımlılığın sıklığı bölgesel farklılıklar gösterdiğinden, bağımlılıkla mücadele için merkezi bir yapılanmadan çok yerel yaklaşımlar ön planda olmalıdır. Halen birçok belediye, kaymakamlık veya özel*

*sektör temsilcisinin bu konuda yerel olarak yürüttüğü projeler vardır. Bu soruna çok boyutlu yaklaşmak gerektiğinden planlamanın tek bir kurum veya merkez tarafından değil ilgili tüm yerel paydaşların katılımıyla tek çatı altında yapılması daha doğrudur. Madde bağımlılığı tedavisinin uzun süreli ve daimî olması gerekmektedir. Hastane merkezli tedavi modelinde tedavisi sağlanan çoğu olgu eve döndüğünde tedavi programına devam edememekte, bu da başarıyı çok düşürmektedir. Tüm dünyada hastanelerde hizmet verme yerine toplum temelli müdahale merkezleri modeline geçiş artmaktadır.” (T.C. Sağlık Bakanlığı , 2011, s. 54)*

### **3.6. TÜRKİYE’NİN, KUZEY LIVERPOOL DENETİMLİ SERBESTLİK TEDAVİ HİZMET MODELİNİN YERİNDE İNCELENMESİ ZİYARETİ**

Avrupa’da 2005 yılından itibaren uygulanmaya başlanan denetimli serbestlik sistemi Türkiye’de 2010 yılında yürürlüğe girmiştir. Türk Ceza Kanunu’nda uluslararası bir suç olarak kabul edilen uyuşturucu imali ve ticareti ile bir sağlık sorunu olarak kabul edilen uyuşturucu kullanımı birbirinden farklı iki yaklaşım benimsemiştir. Bu bağlamda Türkiye mevzuatında ikame tedavilerin AB’nin uyuşturucu ile mücadele politikalarına paralel gelişmeler yaşanmaktadır. Türkiye mevzuatında; uyuşturucu ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkisi olan kişiler yasaklama ve cezalandırmanın yanı sıra koruma, önleme, rehabilitasyon ve tedavi ile topluma yeniden kazandırma anlayışını benimseyen bir perspektifte değerlendirilmektedir (Yavuz & Ateş, 2018, s. 53). Denetimli serbestlik; koruma ve yardım hizmetlerinin geliştirilerek, hükümlülerin yeniden suç işlemesinin önlenmesi ve topluma kazandırılmasını sağlayıcı etkenleri güçlendirmek amacına yönelik çalışmalar yapmaktadır.

Türkiye’de denetimli serbestlik kapsamında 2010 yılında 106.018 kişi hakkında denetimli serbestlik kararı alınarak, bu kişilerin 59.921’i tedaviye sevk edilmiştir. 2010 ve 2016 yılları arasında bu sayı düzenli olarak artmakla beraber 2016 yılında 594.948 hükümlüden 98.215’i ikna edilerek tedaviye sevk edilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2018, s. 64). Böylece uyuşturucu kullanıcısı olduğu tespit edilerek hüküm giymiş kişiler hürriyetleri kısıtlanmadan ve herhangi bir cezaya maruz kalmadan, eğer varsa işini kaybetmeden hem ekonomik kayba uğramamakta hem de sosyal yaşamından dışlanma riski ile karşı karşıya kalmadan topluma yeniden kazandırabilmektedir.

Denetimli serbestlik uygulamalarının olumsuz yönleri hakkında bazı eleştirisel görüşler de bulunmaktadır. Denetimli serbestlik sistemi ile tedavi olmayı tercih ettiklerinde cezai yaptırımlardan kurtuluyor olmanın getirdiği rahatlıkla uyuşturucuyu ilk kez kullanmayı düşünenlerde kullanma yönünde bir tercihe yol açabileceğine dair iddialar bulunmaktadır. Diğer bir eleştiri ise haklarında adli soruşturma bulunmadan, kendi rızaları ile tedaviye başvuran kullanıcıların madde kullandığına dair adli soruşturma sicil kaydının işlenmesi kullanıcıların gelecekte yapacakları iş başvurularında engel teşkil edebileceğinden yakınılmaktadır. Oysa 765 sayılı TCK'da hakkında tahkikat başlatılmadan evvel tedaviye başvuranlar hakkında sicil kaydı bulunmamakta idi (Pınarcı, 2014, s. 132). Denetimli serbestlik sisteminin kullanıcılar tarafında cezadan kaçmak amacı ile suiistimal edilmesinin ve aynı suçu tekrar işlenmesinin önüne geçmek amacı ile bir kişi hakkında defalarca denetimli serbestlik ve tedavi kararı verilmesi engellenerek yalnızca bir defa ile sınırlandırılması sağlanmıştır (T.C. Başbakanlık. TBMM, 2017, s. 5).

Türkiye, Avrupa Birliği Teknik Yardım ve Bilgi Değişim Ofisi tarafından sağlanan “Teknik Yardım Programları” kapsamında, yerinde incelemeler yapmak ve denetimli serbestlik sistemi hakkında gözlemlerde bulunmak amacıyla 2008 yılında İngiltere Kuzey Liverpool Denetimli Serbestlik Merkezi'ne bir çalışma ziyareti düzenlemiştir.

2015/11 sayılı yılında Sağlık Bakanlığı Genelgesi hükümlerine göre haklarında denetimli serbestlik kararı alınan hükümlülere 6 oturumluk Bağımlılık Programı uygulanmaya başlanmıştır. Programın amacı bağımlı kişilerin tedavi motivasyonu ile davranışlarını değiştirmesine yardımcı olmak ve yeniden uyuşturucu kullanmasını önlemektir. Bu programların eğitimli sağlık personeli tarafından uygulanması zorunludur. Denetimli serbestlik sistemi çerçevesinde tedavi merkezlerinde görev yapan personelin bağımlılık konusunda bilgi düzeylerinin artırılması ve birliğin sağlanması amacı ile belirli aralıklarda “Bağımlılık Temel Programı”, “Yapılandırılmış Bireysel Görüşmeler Eğitimi”, “Yapılandırılmış Grup Çalışmaları Eğitimi” olmak üzere 3 ayrı hizmet içi temel eğitim programı düzenlenmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 86).

Ayrıca 2016 yılı programı kapsamında Ceza ve Tevkif evleri Genel Müdürlüğü tarafından “Bağımlılıkla Mücadele Kapsamında Yargının ve İnfaz Sisteminin Kurumsal Kapasitesinin Artırılması Teknik Destek Projesi” AB Katılım Öncesi Mali Destek Aracı (IPA II) Ceza ve Tevkif evleri Müdürlüğü tarafından yürütülmesi çalışmaları devam etmektedir. Söz konusu proje ile, haklarında denetimli serbestlik kararı verilen kişilere yönelik hizmetlerin iyileştirilerek, kurumsal kapasitenin artırılması hedeflenmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 124).

### **3.7.HOLLANDA TACTUS-MATRA UYGULAMALARININ TÜRKİYE'YE TRANSFERİ**

Günümüzde uyuşturucu, uyarıcı bağımlılık yapan madde kullanımı sorunu gelişmiş ve gelişmekte olan bütün dünya ülkelerinin en önemli sosyal sorunları arasında yer almaktadır. Oldukça karmaşık ve çok yönlü uzantıları bulunan bu alanda uygulanan uyuşturucu bağımlılığı sorununun önlenmesine dair çabalar yetersiz kalmaktadır. Madde bağımlısı bireylerin tedavi ve rehabilitasyonuna yönelik çalışmalar oldukça zor ve maliyetli olmakta ve ayrıca bağımlı bireylerin tedavi ve rehabilitasyon uygulamalarında kesin sayılabilecek tek tip bir yöntem bulunmamaktadır. Gelişmiş bazı ülkelerde bağımlıların tedavisinde özgün nitelikte farklı tedavi ve rehabilite seçenekleri oluşturularak, farklı koruma politikaları devreye sokulmaktadır. Bu doğrultuda yürüttüğü özgün uygulamalarla ön plana çıkan ülkelere biri de Hollanda'dır.

Bağımlılık tedavisinde klinik özellikleri erken tanı faaliyetleri süreçlerinin nasıl yürütüldüğüne dair birtakım çalışmalar yapılırken bu konuda deneyimli ve başarılı ülkelerin modelleri Türkiye'ye aktarılmaktadır. Bu sayede farklı ülkelerin söz konusu alanda kat ettikleri yol ve deneyimleri yeni iş birliklerinin ve dolayısıyla yeni düşünce ve uygulamaların oluşmasına katkı sağlamaktadır. Bu bağlamda 2012 yılında Hollanda madde bağımlılığı rehabilitasyon ve tedavi hizmetlerinin Gaziantep iline uyarlanması projesi başlatılmıştır. Proje yürütme kuruluna Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü ve İl Sağlık Müdürlüğü'nden birer temsilci ile TACTUS Kurumsal eğitim hizmetleri sorumlusu görev almıştır, proje 2012 ve 2015 yılları arasında yürütülmüştür.

Hollanda Dışişleri Bakanlığı ve Türkiye Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı'nın iş birliği ile Hollanda Dışişleri Bakanlığı tarafından finanse edilen MATRA projesi, eğitimci bir kurum olan TACTUS adlı kuruluş, tedavi konusunda personele çeşitli eğitimler vererek destekte bulunmuştur. Proje ile Hollanda'nın bağımlılık tedavisi konusundaki deneyimleri Gaziantep ilinde uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda Gaziantep'te bağımlılık alanında çalışan doktor, hemşire, psikiyatri uzmanı ve sosyal hizmet uzmanından oluşan 19 personele; yaşam tarzı uygulamaları, motivasyonel görüşme teknikleri, toplum destekli yaklaşım, teşhis ve tedavi imkanları, ilaç bağımlılığı, detoks ve yenilenme konu başlıklarından oluşan eğitimler verilmiştir. Eğitim çalışmaları Gaziantep ili kamu hastanesine bağlı AMATEM birimi ile Hollanda'da bulunan TACTUS tedavi merkezinde, karşılıklı personel hareketliliği faaliyetleri ile yapılmıştır (Tapan & Derin, 2017, s. 76). Projenin çıktısı olarak İstanbul ilinden seçilen 6 ceza infaz kurumunda çalışanlara yönelik bağımlılık hizmetlerinin düzenlenmesi ve geliştirilmesi faaliyetleri yürütülmüştür (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOSMDB, 2013, s. 76).

### **3.8.ATIK SUDA UYUŞTURUCU PROJESİ**

Son verilere göre dünya nüfusunun 15-64 yaş aralığının %3,4-%6,6'sı bağımlılık yapan madde kullanmaktadır, bu oranın %10-%15'i ise problemlili madde kullanıcısıdır. Oldukça yüksek boyutlarda olan uyuşturucu sorunu ile mücadelede ilk adım uyuşturucu sorununu anlamak ve mücadelede en uygun yöntemleri belirlemekle başlar. Uyuşturucunun coğrafi dağılımı ve kullanılan maddelerin türlerinin Objektif ve bilimsel yöntemlerle elde edilerek güncellenmiş veriler halinde raporlanması Etkili stratejilerin oluşturulması ve eylem planlarının düzenlenmesine olanak sağlar. Uyuşturucu konusu gizlilik isteyen hassas ve yaftalayıcı bir konudur, bu nedenle yapılan anketlerden elde edilecek sonuçların doğruluğu kişilerin dürüstlükleriyle sınırlıdır. Ayrıca yapılan anketlerin hedeflenen grupların genelini yansıtamayacağı, ancak tahmine dayalı veriler elde edilebileceği ve anketlerin sıklıkla tekrarının her zaman mümkün olmaması da bilinmektedir. Oysa atık sudan, özel bir filtrelemeye tabi tutulmadan yapılan analizler kantatif hızlı, güvenilir, neredeyse gerçek zamanlı, ucuz ve daha az maliyetli veriler sunmaktadır. Bu yöntemin diğer bir üstünlüğü idrar ve kan testi gibi örneklerin direk şahıstan alınmayıp lağım sularındaki idrardan yapılan analizlerin sonuçları olduğundan kimseyi ve belirli grup ya da okulu yaftalamadan toplumun genelini yansıtmasıdır. Bu

yöntemle küçük bir semt ve yerleşim birimi, bütün bir kent ya da büyük bir coğrafi bölgenin uyuşturucu eğilimlerine ilişkin veriler elde edildiği gibi veriler anonimdir ve belirli kişi veya bireylerle özdeşleştirilemez (Türkiye Klinikleri Dergisi, 2015, s. 17). Atık sudan uyuşturucu analiz yöntemleri projesi ile tespit edilen madde kullanımı ile ilgili veri ve tespitler doğrultusunda oluşturulacak stratejilerle, uyuşturucu ile mücadeleye bireysel değil toplumsal katkı sağlanması amaçlanmaktadır.

Her geçen gün daha da karmaşık hale gelen uyuşturucu kullanımının mevcut durumunun tek bir metot ile açıklığa kavuşturulması ve boyutlarının ortaya konması mümkün değildir. Anketler, ölüm verileri, tedavi başvuruları, madde kullanımına bağlı gelişen hastalıklar gibi epidemiyolojik göstergelerin neredeyse tamamı madde kullanımını takibinde geleneksel yöntemlerdir. Son 13 yılda Özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde madde kullanımı yaygınlığının ve çeşitlerinin bilimsel yöntemlerle izlenmesi amacıyla kentlerdeki lağım sularının analizine dayanan yeni bir yaklaşım ön plana çıkmaktadır. Bu yeni tespit yöntemi, sıvı kromatografi ve kütle spektrometri teknikleri kullanılarak, atık suda çok düşük miktarlarda olsalar bile metabolitlerin ya da yasa dışı maddelerin kendilerinin konsantrasyonların tespitine olanak sağlamaktadır (Türkiye Klinikleri Dergisi, 2015, s. 16).

Bu alandaki ilk kronolojik tanımlama Christian Daughton tarafından yapılmıştır. 2005 yılında İtalya'nın 7 kentinde Zuccato ve arkadaşları tarafından, lağım suyu örneklerinden benzil egkonin ve kokain metaboliti tespiti çalışılmıştır. Bu konu hakkında EMCDDA tarafından 2007 yılında ilk defa bilimsel bir toplantı gerçekleştirilerek uluslararası gündeme taşınmıştır. 2010 yılında Avrupa Birliği ülkeleri arasında atık sudan uyuşturucu analiz ve metot uygulama yöntemlerini oluşturarak bu konu hakkındaki çalışmaların standartlarını belirlemek ve koordine ederek iş birliği sağlamak amacı ile bir çalışma grubu oluşturulmuştur. 2011 yılında toplam 15 milyon nüfuslu 19 Avrupa kentini kapsayan ilk kez çok geniş çaplı bir atık su analiz çalışması yapılmıştır. Bu çalışma sayesinde uyuşturucu kullanımında bölgesel ve zamansal bazı farklılıklar ortaya koyulmuştur. Bu doğrultuda 2012 yılında Avrupa'nın 11 ülkesinin, 23 kentinde yapılan çalışmalar 2013 ve 2014 yıllarında 21 ülkenin 42 şehrinde yapılmaya devam etmiştir (Türkiye Klinikleri Dergisi, 2015, s. 17). Bu uygulama 2019 yılına gelindiğinde Avrupa'nın 68 şehrinde gerçekleştirilmiştir. SCORE Projesi ile yapılan çalışmalar,

belirlenen saat ve tarih dilimlerinde eşzamanlı olarak tüm katılımcı şehirlerin atık su örneklerinin analiz sonuçları karşılaştırılabilmektedir. Böylece yerel, bölgesel ve ulusal uyuşturucu kullanıcılarının profilleri, kullanım trendleri ve uyuşturucu kullanıcılarının davranışlarının ölçümlenmesine dair tamamlayıcı nitelikte göstergeler çıkarılabilmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 62).

Lağımdan analizler ilk önce Avrupa, Kuzey Amerika ve Avustralya ile sınırlı ve küçük çalışmalar şeklinde başlamış daha sonra birçok ülkenin birden çok şehrinin uyuşturucu kullanımındaki mevcut durumun fotoğrafını çekebilmek için yapılmıştır. Örneğin 17 Ocak 2012 tarihinde İsveç'in geniş bir coğrafyasına dağılmış 33 atık su merkezinden elde edilen kompozit numunelerden yasadışı narkotik maddeler 7 metabolin ve reçete ile satılan yasal narkotikler tespit edilmiştir (Türkiye Klinikleri Dergisi, 2015, s. 17). Uyuşturucu maddelerin hangi maddelerin hangilerinin hangi noktada daha yaygın kullanıldıklarının tespiti önemli bir konu olduğundan suda metabolit yani idrarla dışarı atılan, idrarda uyuşturucu madde analizi olması gerekmektedir. Bu tespit yöntemi ile uyuşturucu maddelerin kanalizasyona uyuşturucu tacirleri tarafından atılmış olabileceği şüphesi ve tespitlerin suiistimale uğramış olabileceği riskini ortadan kaldırmaktadır (TBMM, 2018, 2.toplantı, s. 6)

Çok önemli bir konu olan atık su analiz yöntemi ile uyuşturucu madde kullanımı tespiti Türkiye'de yakın zamanda gündeme gelmiştir. Uyuşturucu ve diğer psikoaktif maddelerin epidemiyolojik izlenmesi amacıyla Yeşilay, İstanbul Adli Tıp Enstitüsü ve İstanbul Kalkınma Ajansı tarafından desteklenen proje kapsamında "Atık Suda Uyuşturucu Analiz Laboratuvarları" kurulmuştur. Bağımlılıkların izlenmesi, denetlenmesi ve önlenmesi adına hayata geçirilen (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-NSMDB, 2018, s. 38). Atık suda uyuşturucu tespit çalışmaları Türkiye'de ilk kez pilot bölge olarak seçilen Adana ve İstanbul illerinde Adli Tıp Kurumu öğretim üyeleri tarafından yürütülmeye başlamıştır (TBMM, 2018, 2.toplantı, s. 7). Türkiye 2018-2023 UMEP ile SCORE (Sewageanalysis CORE grup SCORE) Projesine yönelik çalışmanın tüm ilgili paydaşlara yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda Ankara, Adana, Diyarbakır, Gaziantep, Şanlıurfa, Mardin, Kayseri, Erzurum, Mersin, Trabzon ve Van illerinden alınan numuneleri Çukurova Üniversitesin Madde Bağımlılığı Eğitim ve Araştırma Koordinasyon Birimi tarafından yapılmıştır. İzmir, İstanbul, Antalya, Aydın,

Samsun, Denizli ve Bursa illerinden alınan numuneler ise İstanbul Cerrah Paşa Adli Tıp Enstitüsü, Adli Toksikoloji Laboratuvarı tarafından yapılmıştır. 18 ilde yapılan analiz sonuçları EMCDDA ile paylaşılacak ve yorumlanmak üzere TUBİM'e raporlanmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB, 2020, s. 63).

### **3.9.COVID-19 KARMAŞASI**

Türkiye'de ilk Covid-19 vakası 11 Mart 2020 tarihinde ortaya çıkmış ve salgın nedeni ile sosyal izolasyon tedbirleri getirilmiştir, 20 yaş altı ve 65 yaş üzeri vatandaşların kısa bir süreliğine sokağa çıkmaları kısıtlanmıştır (Türkiye Yeşilay Cemiyeti, 2020, s. 5,6).

25 yıllık bir izleme süreci tecrübesi bulunan AB Uyuşturucu Ajansı EMCDDA 2020 yılında uyuşturucuyla ilgili yeni eğilim, gelişmeler ve kaygıların ele alındığı, Covid-19 pandemisinin getirdiği sosyal, ekonomi ve uyuşturucu alanında son değişiklikler yer aldığı bir rapor yayınlamıştır. EMCDDA'nın yaptığı en son etütlere göre Avrupa'da sentetik uyuşturucu üretiminin artması, yeni sentetik opiatlar ve yüksek düzeyde MDMA içeren ekstazi tabletleri, büyük miktarda eroin ve rekor düzeyde kokain ele geçirmeleri, endişeleri de beraberinde getirmektedir. Avrupa yasa uygulayıcı teşkilatları ve uyuşturucu servisleri Covid-19 karmaşasındaki, uyuşturucu kullanımı ve pazarıyla ilgili bu durumu gözden geçirmektedir. Covid-19 pandemi döneminde sokağa çıkma kısıtlamaları uyuşturucu kullanımı, perakende tedarik ve servisleri üzerinde yıkıcı bir etki yaratmıştır ancak bu etki kullanıcı kişilerin özel ihtiyaçlarını ön plana çıkarmıştır. Pandeminin uzun vadeli etkileri henüz bilinemese de kısa vadede uyuşturucu pazarında dijital teknolojilerin kullanımına olan ilginin arttığı ve bunun yanı sıra evden elektronik ortamda sağlık çözümleri vasıtasıyla uyuşturucu tedavisinde de yenilikçi değişimlerin yaşandığı öngörülmektedir (EMCDDA, 2020, s. 1,3).

Pandemi döneminde sokağa çıkma yasakları uyuşturucunun arzını kısıtlamış, sokak satışları ve arza yönelik servisi kapatılmaya zorlamıştır. Ancak bu dönemde tedavi olmak ve yardım almak isteyen kullanıcı bireyler de talep ve hızlı erişim sayesinde bu yeniliklere uyum sağlamışlardır. Covid-19 krizi döneminin uyuşturucu kullanan bireyler üzerindeki ilk etkisi sosyal ortamlarda kullanılan kokain ve MDMA gibi maddelere olan ilginin azalması, ancak benzodiazepin ve esrar gibi maddelerin kullanımının belirgin bir

şekilde artış gösterdiği yönünde olmuştur. Bunun nedeni yerel düzeydeki uyuşturucu pazarındaki arzın kesintiye uğramış ve fiyatların artmış olmasıdır ancak sosyal mesafe tedbirlerinin gevşemesiyle bu durum tekrar geriye doğru evrilmiştir. Avrupa'nın uyuşturucu sorununa dengeli ve objektif yaklaşımı, yasa dışı uyuşturucu kullanımının sebep olduğu karmaşık sağlık ve güvenlik tedbirlerine karşı verilecek yanıtın anahtarı olarak görülmektedir. Günümüzde hazırlanan Avrupa raporlarının, uyuşturucu durumunun objektif değerlendirilmesinin yapılabilmesi ve ileriye dönük yolun belirlenmesi açısından her zamankinden daha önemli olduğu da hatırlatılmaktadır (EMCDDA, 2020, s. 3).

### **3.10.TÜRKİYE'NİN UYUŞTURUCU İLE MÜCADELEDE ULUSLARARASI İŞ BİRLİKLERİ**

Türkiye coğrafi konumu açısından birçok farklı dinamiğin kesişme noktasında yer alması nedeniyle küresel tabandaki sosyoekonomik değişimler, siyasi belirsizlikler, komşu ülkelerde yaşanan savaş ortamları ve küreselleşme ile belirginleşen klasik güvenlik sorunları, yasa dışı göç, terörizm, suç örgütlerinin kontrolünde olan mühimmat ve kitle imha silahlarının varlığı gibi faktörlerden etkilenmektedir. Bu nedenle Türkiye'nin güvenliği açısından diğer ülkelerle yapılan ikili ve çok taraflı iş birliğinin önemi diğer yıllara nazaran daha da artmıştır. Türkiye bağımlılıkla mücadelede uluslararası etkinliklerinin geliştirilmesi ve program içeriklerinin yaygınlaştırılması, arz ve talep ile mücadelede başarılı ülkelerin uyguladığı modellerden faydalanılması ve mücadelenin bilimsel temellere oturtularak yürütülmesini sağlayacak uluslararası iş birliklerine devam etmektedir. Türkiye uyuşturucu ile mücadele uluslararası evrensel nitelikli bütün anlaşma ve sözleşmelerinin (1961 Tek Sözleşmesi, 1971 Psikotrop Maddeler Sözleşmesi, 1988 BM Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığı ile Mücadele Sözleşmesi, 1972 Protokolü) tamamına taraf olmakla beraber 58 ülke ile de uyuşturucuyla mücadele alanında çeşitli hükümler içeren 100'e yakın belge imzalamıştır. Ayrıca AB Komisyonu ve Türkiye arasında 28 Nisan 2004 tarihinde yürürlüğe giren "Uyuşturucu İmalinde Sıkça Kullanılan Ara Maddelerin Denetimi Anlaşması" imzalanmıştır. Bu bağlamda Türkiye uyuşturucu alanında uluslararası iş birliğini

sağlamakla görevli olan kuruluşların çalışmalarına her aşamada önemli katkılar sağlamaktadır.

Kaçakçılık ve organize suçlarla mücadele sahasında TADOC ulusal ve uluslararası kanun uygulayıcı birimlere bu alanda ihtiyaç duydukları teknik bilgiler içeren temel uzmanlık eğitimleri düzenleyen uluslararası bir eğitim akademisidir. KOM birimlerimiz uluslararası alanda özellikle uyuşturucu ve organize suçlarla ilgili mücadele yürüten (UNODC) Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi, NATO-UNODC, Türkiye İş birliği ve Koordinasyon Ajansı (TİKA), Avrupa Güvenlik ve İş birliği Teşkilatı (AGİT), Uyuşturucuyla Mücadele Eğitimi Projesi (CNT) gibi kuruluş ve kurumlarla Güvenlik ve İş birliği anlaşması metni imzalamıştır. Emniyet Genel Müdürlüğümüz ve Türkiye'nin diğer adli birimleri suçla mücadele faaliyetlerinde uluslararası mahiyette arz eden başta uyuşturucu olmak üzere her türlü suçla ilgili koordinasyon ve bilgi talebinde INTERPOL ve EUROPOL ile suçluların takibi ve yakalanmasında uluslararası düzeyde iş birliği yapmaktadır (EGM, 2018, s. 64,68,129). TADOC 2001 yılında Birleşmiş Milletler bünyesinde teknik konular ve eleman eğitimi alanında hayata geçirilen en başarılı proje seçilmiştir (Babahanoğlu & Örselli, 2016, s. 102)

Türkiye uyuşturucu ile mücadelesinde EMCDDA, UNODC ile iş birliği faaliyetlerine devam etmekle birlikte birçok uluslararası toplantıya da ev sahipliği ve bilgi alışverişi yapmaktadır. Örneğin EMCDDA tarafından Reitox Yönetim Kurulu Üyeleri, Ulusal Temas Noktaları Başkanları toplantıları, UMK ve Paris paktı gibi uluslararası toplantıya katılım sağlanarak ve iş birliklerine destek verilmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM, 2008, s. 22). Ayrıca Türkiye TADOC-UNODOC iş birliği çerçevesinde, ulusal ve uluslararası düzeyde kursiyerlere kurs vermekte ve katılımcıları kaynaştırarak sosyal bir ağ oluşmasını sağlamaktadır. Bu doğrultuda TADOC bünyesinde, kuruluşundan 2014 tarihine kadar, 88 ülkeden 8.747 kanun uygulama görevlisinin katıldığı eğitim programı düzenlenmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı KOM , 2015, s. 95).

TADOC kurulduğu yıldı 2015 yılına kadar 38,564 kanun uygulayıcı polisin katıldığı 1,107 ulusal eğitim; Ortadoğu ve Orta Asya' ülkelerine yönelik 89 ülkeden 9,313 kanun uygulayıcının katıldığı 474 uluslararası eğitim programı gerçekleştirmiştir. Ayrıca bugüne kadar TADOC bünyesinde bulunan bilgisayar destekli eğitim (BİDEM) modüllerinden Türkiye'de toplam 25.345 personel faydalanmıştır. (EGM-KOM, 2016, s. 65). Uluslararası bağlantılara sahip suç örgütleri gelişen teknoloji ve küreselleşmenin etkileriyle dünyadaki gelişmeleri yakından takip ederek her geçen gün kendilerini yenileyebilmektedirler. Devletler bu suç örgütleriyle mücadele ederken bir yandan yeni mücadele yöntemleri ve teknikleri belirlemek bir yandan da nitelikli kanun uygulayıcı uzman personel yetiştirmek için uluslararası iş birliği içinde bulunmak durumundadırlar (EGM-KOM, 2019, s. 75). Bu bağlamda KOM Daire Başkanlığı tarafından gerek kendi görev ve yetki alanındaki mevzuatın uluslararası düzeye uyumlaştırılması gerekse personelin tecrübe, bilgi ve becerilerinin artırılması bakımından önemli olduğu düşünülen AB faaliyetlerine azami ölçüde katılım sağlanmaktadır. Uluslararası bağlantıları bulunan suç örgütlerinin yurt dışı bağlantılarının deşifre edilmesi amacıyla, ilgili ülkelerin polisiyle iş birliği çerçevesinde bilgi alışverişi mekanizmaları etkin bir biçimde kullanılarak sınırların ötesinde kesintisiz mücadele sağlanmaktadır (EGM-KOM, 2019, s. 88).

## SONUÇ

“Hükümetlerin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettikleri her şey” en genel ve geçerli kamu politikası tanımı olarak kabul görmektedir. Kamu politikalarının daha iyi anlaşılması, uygulanması ve uygulamalardan en yüksek faydanın sağlanabilmesi için bilimsel temeller üzerine inşa edilmesini amaçlayan kuramlar geliştirilmiştir. Herhangi bir sorunun çözümünün talep edilmesine yönelik hükümetlerin karar alması ve harekete geçmesinde sivil toplum ve medyanın gündem oluşturması politika yapım sürecinin ilk adımı sayılmaktadır. Politika yapım sürecinde başta AB ve BM olmak üzere uluslararası ve bölgesel farklı kurum ve kuruluş etkili olmaktadır. Birçok resmi ve sivil aktörün etkin rol aldığı kamu politikası oluşturma süreci genellikle düzensiz ve karmaşık bir süreçtir. Her kamu politikası bir sorunla başlamaktadır bu nedenle sorunun gündeme gelerek günün taleplerini karşılayacak şekilde tanımlanması ve alternatif çözümlerin sunulması politika yapım sürecinin en uzun ve en önemli aşamasıdır. Politikaların analizi toplumsal sorunların tanımlanması ve çözümüne yönelik politikaların başarılı olup olmayacağı ile ilgili unsurların incelenerek çıkarımda bulunulması fırsatı sunmaktadır. Politika analizi yapılırken kullanılan en yaygın model “süreç modeli” dir. “Süreç modeli” Türkiye’deki uyuşturucu politikalarının sistematik olarak nasıl ilerlediğinin ve uygulandığının anlaşılabilmesi için en etkili modeldir. Kamu politikalarının başarılı bir şekilde formüle edilmesi, ilgili alandaki bilgilerin detaylı bir şekilde toplanarak ihtiyaçların belirlenmesi ve yönde strateji oluşturulmasına bağlıdır. Strateji oluşturma politika sürecinin en son ve en önemli aşamasıdır. Oluşturulan stratejiler konu ile ilgili paydaş kamu kurumları tarafından eyleme dönüştürülürler.

Strateji belirleme mevcut koşulların değerlendirilmesi ve daha iyi bir gelecek yaratmak için gösterilen bilinçli bir çabadır. Devletler belirledikleri ve ihtiyaç duyulan alanlarda yeni ve köklü değişiklikler yapmak için küçük ya da büyük stratejiler yapabilirler. Burada önemli olan kritik ve acil önem taşıyan önemli hakkında strateji belirlerken hangi yaklaşımın izleneceğidir. Devletler/hükümetler başarılı reformlar için merkezi otoriteyi sağlamak ve uygulamak istedikleri stratejik planları söylemden eyleme dönüştürebilmek, sürekli ve etkin kılabilmek için gerekli mekanizmaları da oluşturmak

zorundadırlar. Devletlerin görevi sorunların çözümüne yönelik politikaların etkin ve etkili bir şekilde koordine edilerek iş birliği içerisinde yürütülmesini sağlamaktır.

Kamu politikalarının kanunlaşarak uygulamaya konduktan sonra verimli bir şekilde ilerleyebilmesi için hiçbir bürokratik engele takılmaması gerekmektedir. Dünyada 1980 yıllarında uygulanmaya başlayan yeni kamu politikası anlayışı Türk kamu bürokrasisi üzerinde de etkili olmaya başlamıştır. Türkiye’de 1980 yılından itibaren “yeni kamu yönetimi” anlayışı ve reformlar neo-patrimonyal bürokrasi modelinden uzaklaşarak katılımcı, etkin, verimli saydam, hesap verilebilir ve daha sosyal bir görünüm kazanmıştır. Bununla birlikte Türkiye’de 2005 yılında 5018 sayılı kanun ile kamu kurum ve kuruluşlarının uzun vadeli ilke, amaç, politika, hedef ve önceliklerinin belirlenerek bu amaçlara ulaşmak için izlenecek yöntemlerin belirlenmesini içeren stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Devletler birçok alanda karşılaştıkları problemle ilgili olarak “ne yapmalıyız” sorusuna karşılık, farklı ülkelilerin iyi politika örneklerini kendi müktesebatlarına aktarmaya çalışmaktadırlar. Bu aktarımlar devletlerin içinde buldukları kendi koşullarına göre farklı derecelerde gerçekleşebilmektedir. Bu bağlamda Türkiye AB uyuşturucu ile mücadele stratejileri ve politikalarını kendi müktesebatına transfer etmeye yönelmektedir.

Madde bağımlılığı toplum tarafından hem beyni etkileyen bir sağlık sorunu hem de ahlaki bir zaaf olarak değerlendirilmektedir. Bağımlılığın bilimsel olarak da bir beyin hastalığı olduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla bağımlılığın bir halk sağlığı sorunu, bağımlıların da toplumda dezavantajlı birer hasta olarak görülmesi, bağımlılıkla mücadelede bilimsel yöntemlerin uygulanması ve insan hakları ve onurunun ön planda tutulması, bağımlılıkla mücadelede benimsenmesi gereken temel yaklaşımdır.

Uyuşturucu sorunu devletler ve araştırmacılar tarafından uluslararası bir güvenlik tehdidi, bir insanlık suçu ve bir hastalık olarak algılanmaktadır. Küreselleşme gibi uluslararası eğilimler uyuşturucu sorunu ve suçunun gelişmesi ve yayılmasında yeni ve öngörülemeyen alanlar ortaya çıkarmaktadır. Uyuşturucu suçunun oluşturduğu tehdit, yoğunluk ve kapsam bakımından artmakta ve devletleri bu konuda güçlü yasalarla önleyici tedbirler almaya yöneltmektedir. Uyuşturucu sorununun doğası gereği onunla nasıl mücadele edileceği konusunda hükümetleri hangi iç politika teorilerinin

kullanılacağı ve uygulanacağı yönünde eyleme geçmeye zorlamaktadır. Devletler farklı yaklaşımları ortaya koyan daha nitelikli yasal düzenlemeler, hukuki iyileştirme, kontrol altına alma, etkili ve verimli kamu yönetimi, başka devletlerin stratejik farklılıkları ve üstünlükleri, kanun sorumlulukları, başarılı reformlar ve bunları sürekli kılacak mekanizmaların oluşturulması gibi konularda uluslararası alanlardaki yaşanan gelişmeleri kendi iç politikalarına yansıtma gereği duyarlar. Bu alanlarda yapılan politika transferleri uyuşturucu ile mücadele başta olmak üzere daha pek çok kritik ve acil önem taşıyan noktalarda ulusal girişim performansının artmasına katkı sağlar.

Uyuşturucu sorunun uluslararası sınır aşan doğası gereği, son yıllarda örgütler ve ülkeler arasındaki iş birliğini zorunlu hale getirmiştir. Bu süreçte devletlerin uyuşturucu ile mücadele politikaları birçok sistem ve aktörden etkilenmektedir. Küreselleşmenin etkileri ile Türkiye BM çatısı altında kurulan UNODC ile AB çatısı altında kurulmuş olan EMCDDA'nın kuram, teori ve politikalarından güçlü bir şekilde etkilenmektedir. Ancak Türkiye AB üyelik sürecinde BM ve AB uyuşturucu ile mücadele politikalarına yapısal ve içerik olarak sınırlı düzeyde de olsa yakınlaşmıştır. Bu bağlamda Türkiye son yıllarda uyuşturucu ile mücadele politikalarında ilerleme kaydetse de henüz AB seviyesine ulaşamamıştır.

AB üyesi ve birliğe aday ülkeler kapsamında uyuşturucu sorunu ve bu sorunun meydana getirdiği sonuçlar üzerinde güvenilir, objektif ve karşılaştırılabilir bilgi toplamak, elde edilen verileri analiz ederek mücadele kapsamında kullanmak amacı ile 1993 yılında EMCDDA kurulmuştur. AB ve Türkiye'nin ortak uyuşturucu ile mücadele gündemi 2000'li yılların başında oluşmaya başlamıştır. Türkiye'de EMCDDA temas noktası olan TUBİM 2002 yılında TADOC bünyesinde kurulmuş, 2004-2006 yıllarında AB eşleştirme Projesi sonrasında sistemli olarak çalışmaya başlayan TUBİM 2006 yılında ilk Ulusal Uyuşturucu Strateji Belgesini, 2007 yılında Ulusal uyuşturucu Eylem Planının hazırlanmasında anahtar rol oynamıştır. TUBİM Türkiye'nin ilk uluslararası nitelikte uyuşturucu sorunu ile mücadele edecek olan kurumsal yapılanmasıdır. 2006 yılından sonra her yıl ilgili tüm kurumların sağladığı veriler kullanılarak hazırlanan uyuşturucu sorununun tüm boyutlarını içeren raporlar TUBİM tarafından EMCDD ile paylaşılmaktadır. Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele strateji ve eylem planlarının

yürürlüğe girmesiyle arz azaltımı, talep azaltımı, tedavi ve rehabilitasyon, bilgi toplama ve değerlendirme, koordinasyon, uluslararası iş birliği başlıkları adı altında devam etmektedir. Türkiye’de hazırlanan Ulusal Strateji Belgeleri yerel düzeyde hazırlanan eylem planları doğrultusunda uygulanmaktadır.

Türkiye’de 2005 yılında Türk Ceza Kanunu ile denetimli serbestlik kurumu oluşturularak uyuşturucu kullanıcılarının tedaviye sevk edilerek topluma yeniden kazandırılması amaçlanmaktadır. Ancak Türkiye’de tedavi ve rehabilitasyon merkezlerinin sayısı talepleri karşılamada yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda tedaviye ve rehabilitasyona yönelik merkezlerin sayısı ve kapasitesinin artırılması gerekmektedir.

Uyuşturucu madde sorunu sınır aşan bir sorun olarak ulusal ve uluslararası düzeyde bir suç halini almıştır. Uyuşturucu kullanımı tüm dünyada giderek artış gösterirken aynı zamanda terörist grupların da eylem faaliyetleri için ihtiyaç duydukları finans kaynaklarının başında gelmektedir. Küresel boyuttaki uyuşturucu madde sorunu kapsamlı bir mücadele ve iş birliğini gerektirmektedir. Türkiye bu bağlamda ulusal düzeydeki çalışmalarının yanı sıra, küresel ve bölgesel düzeyde iş birliklerine yönelik çalışmalara da destek olmaktadır. Türkiye terörün finansmanı ve kara paranın önüne geçmede oluşturulan uluslararası kuruluşların tamamına üyedir. Türkiye’de madde sorunlarına karşı politikalar üretim, satış, kaçakçılık, talebe yönelik yasaklayıcı ve zarar giderme ve tedaviye yönelik düzenleyici 194 politikalar vardır. Bu politikalar 2000’li yıllardan sonra AB uyuşturucu politikaları ile yakınlaşmaktadır.

1961 yılından itibaren BM uyuşturucu madde üreten ülkelerle bu ticaretin kontrol altına alınması anlaşması imzalamıştır. Türkiye bu anlaşmaya 1967 yılında taraf olmuştur. Türkiye’de yasal haşhaş üretimi TMO tarafından izne ve kontrole tabi olarak yapılmaktadır.

Türkiye’nin EMCDDA üyelik başvurusu ve politika transferleri, kamu politikaları kuramları bağlamında değerlendirildiğinde, Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor’un öncüsü olduğu, “geleneksel kamu yönetimi” ilkeleri anlayışının temellerini oluşturduğu, “post modern örgüt kuramları/yeni yönetim anlayışı/yönetişim” kuramları

ile bağdaştığını, EMCDDA gibi bilimsel ve çağdaş kamu yönetimi tekniklerini kullanan kurumların, kamu yönetimi ve politika yapım süreçlerinde karizmatik bir otoriteye sahip olduklarını söyleyebiliriz.

Türkiye’de uyuşturucu problemi basın açıklamaları ve medya ile gündeme gelmektedir. Kamuda gündeme oluşturan konular 2008 yılında kurularak çalışmalarına başlayan “Uyuşturucu Başta Olmak Üzere Madde Bağımlılığı ve Kaçakçılığı Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacı ile Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu”nda Meclis gündemine taşınmaktadır. Burada etraflıca ele alınan sorunlar, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının (medya, devlet organları, sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları, bilim dünyası vb.) çözüme yönelik yaklaşımları ve diğer sektörlere düşen görevler belirlenerek kanunlaşma sürecine girmektedir. Bu safhada oluşturulan alternatif çözüm yolları, meclis üyeleri ve bürokratik aktörler tarafından kanun, yönetmelik, genelge ve tüzük şeklinde legal ve kanuni bir konuma dayandırılmaktadır. Kanunlaşma süreci kamu politikası oluşturma sürecinin en basit ancak en zor süreci olarak tanımlanmaktadır.

Türkiye’de uyuşturucu ile ulusal mücadele farklı kurumlar tarafından yürütülmektedir. Uyuşturucu ile ilgili oluşturulan mücadele politikalarının uygulamadaki sonuçlarını ölçmede kullanılacak veriler yetersiz kalmaktadır. Bu analizlerin doğru yapılması ve koruma çalışmaları ilerideki politikaların yapım ve uygulanmasında katkı sağlayacaktır. Bu bağlamda kanıta dayalı politikaların oluşturulmasında politika analizi ile ilgili birimlerin güçlendirilerek, kurum içi ve kurumlar arası istatistiki bilgi paylaşımı ve erişimi, bilgi depolama gibi bilişim teknolojilerinin paylaşma olanaklarının artırılması kanıta dayalı politika oluşumuna zemin hazırlayacaktır. Bu yaklaşımla uygulanan politikaların başarılı ya da başarısız, olumlu, olumsuz veya eksik yönlerinin analiz edilmesinin, ilerideki yasama ve strateji belirleme faaliyetleri süreçlerine etkinlik ve doğruluk yönünde katkı sağlayacaktır.

TUBİM strateji ve eylem planlarının hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi koordinatörü olup 3 ayda bir koordinasyon kurulu toplantılar yapmaktadır. Türkiye’de uyuşturucu tedavisi Sağlık Bakanlığı tarafından koordine edilmektedir ancak kullanıcı

sayısı ve tedaviye başvuru sayısının artması neticesinde tedavi merkezlerinin sayısının da artırılması gerekmektedir.

Türkiye Uyuşturucu Kullanımı ve Bağımlılığı ile Mücadelede Stratejik İletişimi bir politika olarak kullanmaya başlamıştır. Bu ise AB'nin EMCDDA uyuşturucu bağımlılığı ve sonuçlarıyla ilgili yasa yapıcılara mücadele politikaları, yasalar ve strateji oluşturmaları hakkında ihtiyaç duydukları objektif, karşılaştırılabilir, delile dayalı, güvenilir veri ve bilgileri temin etmesiyle gerçekleşmiştir. Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikalarında AB üyelik süreci güçlü ve etkili bir dış dinamik olarak ifade edilebilir. Bu bağlamda 1993 yılında Kopenhag Kriterleri ile ortaya çıkan, birliğe katılmanın ön koşulları olan ekonomik ve siyasi kriterleri Türkiye 1999 yılında yerine getirmiş ve 2001 yılından itibaren AB müktesebatını Türk mevzuatına uygulamaya başlamıştır. Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele konusunda kendi mevzuatını AB mevzuatını ile Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Faslı kapsamında uyumlu hale getirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu alanda kamu kurum ve kuruluşlarının yapılarını güçlendirmek ve kapasitelerini artırmak amacı ile AB eşleştirme projelerini Mali İş Birliği Programları kapsamında desteklemektedir. AB ayrıca sivil toplumun uyuşturucu ile mücadelede daha aktif ve katılımcı bir rol üslenmesini desteklemektedir.

Uyuşturucu ile mücadele alanında Türk yasal düzenlemelerinde son yıllarda ceza artırımına gidilmesi düzenleyici rejimlerin yeterli olmadığı bununla birlikte cezalandırıcı ve caydırıcı rejimlere ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Türkiye son yıllarda kurumlar arası koordinasyon ve teknik donanım, güvenilir, bilimsel ve objektif bilgi toplama kapasitesini artırma yönünde önemli adımlar atmıştır ancak BMYK'nın 2001 yılında aldığı kararlara bakıldığında uyuşturucu ile mücadelede kurumlar arası koordinasyon, uzmanlık ve teknik kapasitenin yeterli olmadığı söylenebilmektedir.

## ÖNERİLER

- Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele alanında faaliyet gösteren en önemli koordinasyon kurumu olan TUBİM İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak EGM ve KOM çatısı altında bir şube müdürlüğü olarak faaliyetlerine devam etmektedir. Ancak TUBİM'in bu alanda çalışan diğer kurumlar arasında etkili bir iletişimin sağlayabilmesi için Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak gerekli yetkilerle donatılmış en az genel müdürlük seviyesinde özerk statüye sahip kurumsal bir yapıya dönüştürülmesi uygun olabilir. Ayrıca TUBİM'in arz azaltımı, talep azaltımı, tedavi ve rehabilitasyon süreçleri, anket, araştırma ve veri toplama, bilgilendirme gibi faaliyetlerini sürdürmede ihtiyaç duyacağı özerk bir bütçeye sahip olması bütün bu proje maliyetlerini anında karşılayabilmesi açısından oldukça önemlidir.
- Türkiye hiçbir yasadışı uyuşturucu madde üreticisi olarak görülmemektedir ancak arz yönlü yasadışı uyuşturucu ticareti güzergahlarından coğrafi ve stratejik konumu itibariyle, doğu ve batı ülkeleri arasındaki güzergâh üzerinde faal olan Balkan rotasından çift yönlü olarak etkilenmektedir. Bu nedenle Türkiye sınır güvenliği ve uluslararası koordinasyona yönelik daha etkin mücadele politikaları geliştirmelidir. Örneğin TUBİM Doğu ve Asya ülkelerini de içine alan bölgesel bir bağımlılık izleme merkezi statüsünde yeniden yapılandırılabilir. Doğu, Orta Doğu ve Asya ülkelerinde üretilen uyuşturucunun Balkan rotasından Avrupa'ya taşındığı göz önüne alındığında BM ve AB'nin TUBİM'i bölgesel bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılması yönünde desteklemesi Avrupa devletlerine taşınan yasadışı uyuşturucunun yakından ve merkezden takibi açısından daha uygun olacaktır.
- Türkiye'de uyuşturucu politikalarına dair akademik çalışmaların artırılması mücadeleye farklı bakış açıları ile katkı sağlayabilir.
- Türkiye'de uyuşturucu kullanıcısı üniversiteli gençlerin profillerini ortaya çıkaracak anket ve analiz çalışmaları yapılmalıdır.
- Türkiye'deki akademilerin Siyasal/Sosyal Bilimler Fakülteleri ve Uluslararası İlişkiler bölümlerinde, Personel Daire Başkanlığına bağlı olarak uyuşturucu

problemi ile ilgili politik konuların çok kapsamlı bir şekilde seçmeli ders olarak işlenmesi sağlanabilir. Böylece kamu idaresinde, il ve ilçelerde görev yapan mülki idare amirleri ile diğer otoritelerin bağımlılık ve uyuşturucu sorunlarına karşı hizmet faaliyetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sürdürülmesi yönünde bu alandaki politik ve stratejik konular hakkında donanımlarının artırılmasına katkı sağlanabilir.

## KAYNAKÇA

- Acaravcı, A. (2018). *Muhasebe, Finans ve İktisat Araştırma Örnekleri* (1 b.). Ankara: Atlas Akademik Basım Yayın .
- Akçakaya, M. (2016). Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 3(18), 669-694.
- Akdoğan, A. A. (2011). Türkiye'de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri. F. Kartal (Dü.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 75-98). Ankara: TODAİE.
- Akdoğan, N. S. (2011). Tarihsel Süreçte Azınlıklar Sorunu ve Yönetimi. F. Kartal (Dü.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 99-123). Ankara : TODAİE.
- Akyüz, E. (2020). Türkiye'de Çevresel Terör: PKK Terör Örgütü Örneği. *Ulusal Çevre Bilimleri Arştırma Dergisi*, 4(3), 197-207.
- Alptekin, H. (2018). *Etnik Terör ve Mücadele Stratejileri* (1 b.). İstanbul: Seta Yayıncılık.
- Altan, M. (2013). *Uluslararası Eakonomi Politik* (1 b.). Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi.
- Altıner, B. (2014). Birleşmiş Milletler: Amacı, Gelişim, Etkinliği. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi* , 1-9.
- Andrson, J. (1990). *Public PolicyMaking*. London: Thomas Nelson and Sons Ltd.
- Arslan, D. T., & Akbulut, Y. (2017). Sağlık Bakanlığının Uyuşturucuya Yönelik Politikalarının Analizi. *Addicta: The Turkish Journa On Addictions*, 151-180.
- Arslan, E., & Gürses, F. (2019). Kamu Politikası Olarak Sosyal politika Ve Türkiye'de Sosyal Koruma Politikaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. Y. Ş. Kurular (Dü.) içinde, *Kamu Politikalarına "Sosyal Bakış", "Farklı Disiplinler, Ortak Anlayış"* (s. 155-188). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aslan, M. (2019). Terörün Finansmanı ile Mücadelede Piyasa Kolluğu: Tütün Ve Alkol Dairesi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 2(9), 331-349.
- Atalay, O. (2020). *Bağımlılıkla Mücadelede Yeni Yönetim Arayışları*. Ankara: İNSAMER.
- Ateş, H., & Koçak, H. (2018). Bağımlılıkla Mücadelede Kamu Politikaları: Teorik Yaklaşımlar ve Uluslararası Başarılı Örnekler. D. Tekin, & M. M. Yavuz içinde, *Bir Kamu Politikası Olarak bağımlılıkla Mücadele* (s. 113-125). Ankara: Atlas Akademi Yayıncılık.
- Avrupa Komisyonu . (2019). *2019 Türkiye Raporu, Komisyon Çalışma Dökümanı*. Brüksel: Avrupa Komisyonu.
- Avrupa Komisyonu. (2019). *AB Genişleme Politikasına İlişkin 2019 Bilgilendirmesi- Türkiye Raporu- Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosuna, Komseye, Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesine ve Bölgeler Komitesine Sunulan Bilgilendirme*. Brüksel: Avrupa Komisyonu.

- Avrupa Komisyonu. (2020). *AB Genişleme Politikasına İlişkin 2020 Bilgilendirmesi- 2020 Türkiye Raporu*. Brüksel: Avrupa Komisyonu.
- Aykın, H. (2010). *Aklama ve Terörün Finansmanı ile Mücadelenin Küresel Boyutu* (1 b.). Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Azak, S. (2014). Bir Kamu Politikası Analizi Olarak Türkiye'de Uyuşturucu ile Mücadele, Yüksek Lisans Tezi. Ankara: T.C. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilkimi ve Kamu Yönetimi, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı.
- Babahanoğlu, V., & Örselli, E. (2016). *Türkiye'de Uyuşturucu ile Mücadelede Uygulanan Politikalar ve Toplumsal Algı* (1 b.). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Babur, M. M. (2021). Bir Temsil Alanı Olarak Türkiye'de Düşünce Kuruluşları. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(33), 1-9.
- Bakanlığı, T.C. Sağlık. (2022, 8 15). [hsgm.saglik.gov.tr/tr/haberi](https://hsgm.saglik.gov.tr/tr/haberi). T.C. Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü: [hsgm.saglik.gov.tr/tr/haberi](https://hsgm.saglik.gov.tr/tr/haberi) adresinden alındı
- Bargalli, A. M., Hickman, M., Davoli, M., Perucci, C. A., Schifano, P., Buster, M., . . . Group, f. o. (2005). Drug-Related Mortality and its Impact on Adult Mortality in Eight European Countries. *European Journal Of Public*, 198-202.
- Biçer, M. (2009). Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirmesi. *Yasama Dergisi*, 13(13), 45-84.
- Bikmen, F. (2006). *Türkiye'de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu*. Ankara: Türkiye Üçüncü Sektör Vakfı (TÜSEV).
- Cochran, C. L., & Malone, E. F. (2014). *Kamu Politikası Perspektifler ve Seçimler*. Boulder: Lynne Rienner.
- Cüneyt Gürer, A. A. (2016). Kamu Politikalarının Yayılımı: Kurumsal Bir İnceleme. *International Journal of Economic and Administrative Studies*, 13(7-8), 23-44.
- Çakır, C. (2017). Geçmişten Günümüze Türk Eğitim Sistemindeki Gelişmeler: Bir Kamu Politikası Aktörü Olarak Milli Eğitim Şuraları Özelinde Bir Değerlendirme. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 9(2), 31-48.
- Çelik, H. (2019). Avrupa Birliği'nin Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Faslı: Türkiye Üzerine Etkileri. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 481-512.
- Çetinöz, E. (2019). Türkiye'de ve Dünyada Uyuşturucu ile Mücadele. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Demir, O. Ö. (2012). *Sınırşan Organize Suçlar* (2 b.). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Demirel, N. (2012). Birleşmiş Milletler Çerçevesinde Uyuşturucu Maddelerle Mücadele. *Akademik Bakış Dergisi*, 1-21.
- Deniz Tugay Arslan, Y. A. (2017). Sağlık Bakanlığının Uyuşturucuya Yönelik Politikalarının Analizi. *ADDICTA: The Turkish Journal On Addictions*, 2(4), 151-180.

- DPT, T. İ. (2006). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Devlet Planlama Teşkilatı.
- Durdu, A., Engin, N., Gürer, C., Akyay, İ., & Akgül, A. (2009). Madde Kullanımı ve Suç İlişkisi: Kitlel Bir Araştırma. *Tıp Araştırma Dergisi*, 2(7), 87-94.
- Durmuş, M. (2018). Ulusal Düzeyde Bağımlılıkla Mücadele Politikaları ve İyi Uygulama Örnekleri. A. K. Hamza Ateş (Dü.) içinde, *Türkiye'de Bağımlılıkla Mücadele Politikaları* (s. 83-112). Ankara: Marka Yayınları.
- Dye, T. (1987). *Understanding Public Policy* (Sixth Edition b.). London: Prentice Hall İnt.
- EGİAD. (2019, Ağustos 9). "Düşünce Fabrikaları" Dünya Politikalarını Şekillendiriyor. *YARIN*, s. 8-21.
- EGM. (2018). *Performan Programı*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü.
- EGM-KOM. (2010). *EMCDDA 2010 Yıllık Raporu*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü.
- EGM-KOM. (2016). *2015 Raporu*. Ankara: EGM-KOM.
- EGM-KOM. (2019). *Kaçakçılık Ve Organize Suçlarla Mücadele 2017 Raporu*. Ankara : EGM-KOM.
- EGM-KOM Daire Başkanlığı. (2007). *EMCDDA 2007 Yıllık Raporu*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOM Daire Başkanlığı.
- EMCDDA. (2010). *Ulusal Uyuşturucu İzleme Merkezi Kurulması: Ortak El Kitabı*. Lüksemburg: Avrupa Birliği Yayınları Ofisi.
- EMCDDA. (2013). *Avrupa Uyuşturucu Önleme Kalite Standartları: Pratik Bir Rehber*. Lizbon: EMCDDA.
- EMCDDA. (2017). *Avrupa Uyuşturucu Raporu, Trendler Yeni Gelişmeler*. Lizbon: EMCDDA.
- EMCDDA. (2020). *Avrupa 2020 Uyuşturucu Raporu: Önemli Noktalar*. Lizbon : EMCDDA.
- EMCDDA-TUBİM. (2007). *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılık ile Mücadelede 2007 Yılı Ulusal Raporu*. Ankara: EMCDDA-TUBİM.
- EMCDDA-TUBİM. (2007). *Türkiye, Yeni Gelişmeler, Trendler, Seçilmiş Konular 2007 Yıllık Raporu, Reitox Ulusal Temas Noktası*. Ankara: EMCDDA-TUBİM.
- Erat, V. (2014). Türkiye'de Kamu Politikaları Alan Yazını Üzerine Bir İnceleme. *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Elektronik Dergisi*, 5(10), 92-117.
- Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2020). *Kamu Yönetimi* (13 b.). İzmit: Umuttepe Yayınları.
- FATF. (2019). *Kara Para Aklama ve Terörün Finansmanı ile Mücadele Önlemleri Değerlendirme 2019 Türkiye Raporu*. Paris: FATF.

- FATF. (2021). *Kara Para Aklama ve Terörün Finansmanı ile Mücadele, Türkiye Gelişmişlik ve Teknik Uygunluk Yeniden Değerlendirme Raporu 2021*. Paris: FATF.
- Fulya Aksu Ereker. (2019, Ekim 23). NNATO'nun Güvenlik Anlayışı ve Stratejik Konseptleri. *Güvenlik Yazıları*. İstanbul.
- Genç, E. (2018). Kamu Politikasında Değerlendirme. R. Şengül (Dü.) içinde, *Kamu Politikası* (s. 74-96). İzmit: Umuttepe Yayıncılık.
- Gül, H. (2015). Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri. *Yasama Dergisi*, 29(29), 5-31.
- Gül, H. (2017). Terörizmin Finansmanı Olarak Narko-Terör: PKK Örneği. *uluslararası Bilimsel Hakemli Dergisi*, 9(36), 139-146.
- Güler, B. A. (2011). Yönetim Bilimi ya da Kamu Yönetimi:Yöntembilimsel Özellikler Üzerine. F. Kartal (Dü.) içinde, *Türkiye'de kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 9-44). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Gürer, C., Akgül, A., & Tosun, H. (2016). Kamu Politikalarının Yayılımı: Kuramsal Bir İnceleme. *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 16, 23-44.
- İçişleri Bakanlığı. (2017). Narkoterörizm İle Mücadele Uyuşturucu Ve PKK/KCK. Ankara: İçişleri Bakanlığı.
- İçişleri Bakanlığı EGM KOM. (2009). *EMCDDA 2009 Yılı Türkiye Raporu. Yeni Gelişmeler, Trendler, Seçilmiş Konular*. Ankara: TUBİM.
- Işık, M. (2013). *Madde Kullanımı ve Stratejik İletişim* (1 b.). Ankara: Sage Yayıncılık.
- Kalfa, C. (2011). Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 403-417.
- Kara, F. (2018). Terörün Finansmanı Ve Kara Para Aklama Suçları. Ankara: Vergi Müfettişliği Derneği.
- Kara, Ö. (2008). Sivil Toplum Kuruluşları ve Kalkınma. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Dernekler Daire Başkanlığı.
- Karakuş, O. (2006). Avrupa Birliği Uym Sürecinde Türkiye'deki Sivil Toplum Kuruluşları. Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana bilim Dalı.
- Kınacı, Ş. G. (2001). *Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerle İlgili Suçlar* (1 b.). Ankara: Yetkin Kitapevi.
- Kocadaş, B. (2018). Medyanın Uyuşturucu Alışkanlığı Üzerindeki Etkisi Üzerine Kısa Bir Değerlendirme. *USE Uluslararası Sosyoloji ve Ekonomi Dergisi*, 1(1), 1-7.
- Kolins, A. (2017). *Çağdaş Güvenlik Çalışmaları* (3 b.). İstanbul: Uluslararası İlişkiler Kütüphanası.
- Korkut, G. (2015). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu. *İş ve Hayat*, 1(2), 107-135.

- Kulaç, O., & Çalhan, S. (2013). Bir Kamu Politikası Süreci Analizi: Milli Eğitim Bakanlığı ve Yükseköğretim Kurulu Yurtdışı Lisansüstü Bursları. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 205-225.
- Kutlu, Ö., & Özdemiray, S. M. (2016). Politika Transferinde Karar Verme Süreci. *Sayıştay Dergisi*, 79-95.
- Kutlu, Ö., Örselli, E., & Babahanoğlu, V. (2017). Türkiye'de Gençlerin Uyuşturucu ile Mücadele Politikaları Hakkında Düşünceleri. *Gençlik Araştırmaları Dergisi*, 1(5), 125-149.
- Laswell, H., & Kaplan, M. (1970). *The Future of the International Legal Order*. New Haven: Yale University Press.
- Mehmet Ali Tekiner, C. K. (2017). . Narko Terörizm Tehdidi İle Mücadelede Polis Eğitiminin Rolü ve Önemi. *Güvenlik Çalışmaları Dergisi*, 2(19), 138-154.
- Mülazımoğlu, M. E. (2018). Kamu Politikasında Aktörler. R. Şengül (Dü.) içinde, *Kamu Politikası* (s. 33-50). İzmit-Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Nacak, O. (2014). Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Yeni İletişim Araçları ve Sosyal Ağların Rolü. *Akademik Bakış Dergisi*(46), 100-116.
- Örnek, İ. (2012). "Avrupa Birliği Ortak Savunma Politikası ve Yük Paylaşımı". *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(1), 299-322.
- Örselli, E., & Babahanoğlu, V. (2019). Türkiye'de Uyuşturucu Sorunu ve Mücadele Politikaları: Vatandaş Algı. *International Social Sciences Studies Journal*, 7344,7358.
- Özyıldız, S. (2017). "Makarenko'nun "Kara Delik Sendromu" Teorisi ve Terörizmin Finansmanında Sınır Aşan Organize Suçlar". *güvenlik Stratejileri Dergisi*, 13(25), 27-64.
- Pınarcı, M. (2014). *Uyuşturucu Sorunu ve Mücadele Politikaları*. Ankara : Adalaet Yayınevi.
- Pulat Y.Tacar . (1999). *Terör ve Demokrasi* (1 b.). Ankara : Bilgi Yayınevi.
- Sevük, M. Y. (2019). Kamu Politikalarını Etkileyen Resmi, Sivil Aktörler,. *Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(2), 167-183.
- Sezen, S. (2011). Uluslararası Siyasalar ve Kamu Görevlilerinin Hizmetçi Eğitimi:TODAİE Örneği. F. Kartal (Dü.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 365-390). Ankara: TEODAİE.
- Songür, N. (2011). Kamu Yönetiminde Değişim ve Stratejik Planlama. F. Kartal (Dü.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 192-220). Ankara: TODAİE Türkiye ve Ota Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Şengül, R. (2018). Kamu Politikalarında Kavramsal Çerçeve. R. Şengül (Dü.) içinde, *Kamu Politikası* (s. 7-18). İstanbul: Umut Tepe Yayınları.
- T.C İçişleri Bakanlığı- AB ve Dışişler Daire Başkanlığı. (2021). IPA III Dönemi (2021-2027) Proje Hazırlama ve Uygulama Rehberi. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı- AB ve Dışişler Daire Başkanlığı.

- T.C. Başbakanlık DTP. (2003). *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu*. Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- T.C. Başbakanlık. (2018). *Ulusal Uyuşturucu ile Mücadele Strateji Belgesi 2016-2018*. Ankara: Başbakanlık.
- T.C. Başbakanlık. TBMM. (2017). *Uyuşturucu ile Mücadele Eylem Raporu 2017 Yönetici Özeti ve Örnek Uygulamalar*. Ankara: T.C. Başbakanlık- TBMM.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı . (2018). *2018-2023 Uyuşturucu Strateji Belgesi ve Eylem Planı*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı. (2014). *Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu Madde ve Diğer Bağımlılıklar ile Mücadele Kapasitesinin ve Bu Bağlamda Türkiye Yeşilay Cemiyetinin Değerlendirilmesi* . Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı. (2018). *2018-2023 Uyuşturucu ile Mücadele Ulusal Strateji Belgesi ve Eylem Planı-Faaliyet Raporu*. Ankara: T.C. Cumhurbaşkanlığı.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı. (2021). *BMYK Kararları, 24 Ocak 2021 Kararları*. Ankara.
- T.C. İçişleri Bakanlığı EGM. (2017). *EMCDDA 2015 Ulusal Raporu*. Ankara: TUBİM.
- T.C. İçişleri Bakanlığı EGM KOM. (2012). *EMCDDA 2012 Ulusal Raporu (2011 Verileri)*. Ankara: TUBİM.
- T.C. İçişleri Bakanlığı EGM NSMDB. (2020). *Adım Adım Kenevir ve Türevleri, Dünya ve Türkiye'ye Genel Bakış*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı EGM NSMDB.
- T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOM. (2010). *EMCDDA 2010 Yıllık Raporu*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı.
- T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOM. (2014). *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2013 Raporu*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı.
- T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOM. (2020). *Faaliyet Raporu 2020*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOM.
- T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOSMDB. (2013). *EMCDDA 2013 Ulusal Raporu (2012 Verileri) Trendler, Yeni Gelişmeler, Seçilmiş Konular*. Ankara: EGM-KOSMDB.
- T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB. (2019). *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2019*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı EGM.
- T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB. (2020). *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2020- Eğilimler Yeni Gelişmeler*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-NSMDB.
- T.C. İçişleri Bakanlığı KOM . (2015). *KOM 2014 Raporu*. Ankara: T.C. KOM.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM, KİHDB. (1995). *Uyuşturucu Olyları Genel Değerlendirmesi* . Ankara : Narkotik Şube Müdürlüğü.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM. (2008). *2006 Yıllık Raporu*. Ankara: TUBİM.

- T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM. (2014). *2014 Ulusal Raporu (2013) Verileri*. Ankara: TUBİM.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-KOM. (2019). *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2017 Raporu*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı EGM-KOM.
- T.C. İçişleri Bakanlığı, EGM-NSMDB. (2018). *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2018*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı . (2017). *On Birinci Kalkınma Planı 2019-2023 Özel İhdas Komisyonları ve Çalışma Grupları El Kitabı* . Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2013). *Onunucu Kalkınma Planı 2014-2018*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Bağımlılıkla Mücadele Alt Çalışma Grubu Raporu, On Birinci Kalkınma Planı, 2019-2023*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Kalkınma Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları*. Ankara: T.C. Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Sağlık Bakanlığı . (2011). *Ulusal Ruh Sağlığı Eylem Planı*. Ankara: T.C. Sağlık Bakanlığı.
- T.C. Sağlık Bakanlığı . (2019). *Bağımlılık İle Mücadele Stratejik İletişim Belgesi*. Uyuşturucu, Tütün, Teknoloji. Ankara: T.C. Sağlık Bakanlığı.
- T.C.Dışişleri Bakanlığı- AB Başkanlığı. (2021). *Avrupa Birliği'ne Katılım İçin Eylem Planı 2021-2023*. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı- AB Başkanlığı.
- TAIEX Seminer-1. (2013). *Sınırşan Örgütlü Suç Ve Teröre Karşı Uluslararası İşbirliği*. Ankara: Adalat Bakanlığı.
- Tapan, M. G., & Derin, M. (2017). *Hollanda'daki Madde Bağımlılığı Tedavi ve Rehabilitasyon Hizmetlerinin İncelenmesi TACTUS Kurumu Uygulamaları*. *Tıbbi Sosyal Hizmetler Dergisi, Bilinmiyor (Bilinmiyor)*, 70-81.
- TBMM. (2008). *Uyuşturucu Başta Olmak Üzere Madde Bağımlılığı ve Kaçakçılığı Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, Dönem:23, YasamaYılı:3, Sayı:323*. Ankara: TBMM.
- TBMM. (2011). *Kanun Yapım Süreci Sempozyumu, 17-01-2011*. Ankara: Türkiye Büyük Millet Meclisi.
- TBMM. (2015). *Meclis Araştırma Komisyonlarının Çalışma ve Rapor Sürecini Değerlendirme Çalıştayı*. Ankara: TBMM-Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı.
- TBMM. (2018). *Uyuşturucu Bağımlılığı ve Yeni Bağımlılık Türlerinin Araştırılarak Bağımlılığın Nedenlerinin ve Alınacak Tedbirlerin Tespit Edilmesi Maksadıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Tutanak Dergisi, 12. Toplantı, 4 Nisan 2018*. Ankara: TBMM.
- TBMM. (2018). *Uyuşturucu Madde Bağımlılığı ve Yeni Bağımlılık Türlerinin Araştırılarak Bağımlılığın Nedenlerinin ve Alınacak Tedbirlerin Tespit Edilmesi Maksadıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Raporu. Sıra Sayı: 558*. Ankara : TBMM.

- TBMM. (2018). *Uyuşturucu Madde Bağımlılığı ve Yeni Bağımlılık Türlerinin Araştırılarak Bağımlılığın Nedenlerinin ve Alınacak Tedbirlerin Tespit Edilmesi Maksadıyla Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu Tutanak Dergisi, 7. Toplantı, 26. Dönem, 3. Yasama Yılı*. Ankara: TBMM.
- TBMM. (2018). Uyuşturucu Madde Bağımlılığı Ve Yeni Bağımlılık Türlerinin Araştırılarak Bağımlılığın Nedenlerinin ve Alınacak Tedbirlerin Tespit Edilmesi Maksadıyla Kurulan Meclis Arştırması Komisyonu Tutanak Dergisi. Ankara: TBMM Hazine Bakanlığı.
- TBMM. (2018, 2.toplantı). *Uyuşturucu Madde Bağımlılığı ve Yeni Bağımlılık Tğtlerinin Araştırılarak Bağımlılığın Nedenlerinin ve Alınacak Tedbilerin Tespit Edilmesi Maksadıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyon Raporu, 2. Toplantı 30 Ocak 2018*. Ankara: TBMM.
- TC. Başbakanlığı. TBMM. (2015). *Uyuşturucu ile Mücadele Yüksek Kurulu Faaliyet Raporu, Temmuz 2014-2015*. Ankara: TBMM.
- Turan, D. (2017). *Güvenlik Çalışmaları Dergisi, 19(3), 27-43*.
- Türkiye Bankacılar Birliği. (2006). Bankacılar. İstanbul: Bankacılar Birliği.
- Türkiye Bankalar Birliği. (2003). Karaparanın Aklanması Suçu ve Bankaların Yükümlülükleri. Ankara : T.C. Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu ve Türkiye Bankalar Birliği.
- Türkiye Bankalar Birliği. (2008). 50. Yılında Türkiye Bankalar Birliği ve Türkiye'de Bankacılık Sistemi "1958-2007". İstanbul: Bankalar Birliği.
- Türkiye Barolar Birliği. (2006). *Türkiye ve Terörizm*. Ankara: Türkiye Barolar Birliği.
- Türkiye Klinikleri Dergisi. (2015). Atık Sulardan Uyuşturucu Analizi:Lağım Suyu Epidemiyolojisi. *Türkiye Klinikleri Dergisi, 1(3), 16-20*.
- Türkiye Yeşilay Cemiyeti. (2020). *Bilimsel Araştırmalar Bülteni 2020*. İstanbul: Türkiye Yeşilay Cemiyeti.
- Türkiye Yeşilay Cemiyeti. (2020). Bilimsel Araştırmalar Bülteni No:01. İstanbul: Türkiye Yeşilay Cemiyeti Müdürlüğü.
- TÜSEV. (2006). Türkiye!de Sivil Toplum: Bir Değişim Süreci, Uluslararası Sivil Toplum Endeksi Projesi Türkiye Ülke Raporu. Ankara : TÜSEV.
- TÜSEV. (2021). *Mali Eylem Görev Gücü Tavsiyelerinin Uygulanması ve Türkiye'de Sivil Topluma Etkilerinin İncelenmesi*. Ankara: TÜSEV.
- UNODC. (2021). *World Drug Report 2021*. Washington DC: Birleşmiş Milletler.
- Usta, A. (2014). Bir Kamu Yönetiminde Politikaların Değerlendirilmesi: Tipolojile, Boyutlar ve Ölçüler. *Sayıştay Dergisi(94), 5-27*.
- Weber, M. (1986). *Sosyoloji Yazıları (Çeviren T. Parla)*. İstanbul: Melis Yayıncılık.
- Yağmurlu, A. (2011). Kamu Yönetiminde Stratejik Halkla İlişkiler. F. Kartal (Dü.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları* (s. 241-270). Ankara: TODAİE.

- Yavuz, Ö., & Ateş, H. (2018). Türkiye'de Bağımlılıkla Mücadele Mevzuatı ve Politika Metinlerinin Analizi. H. Ateş, & A. Koçak içinde, *Bir Kamu Politikası Olarak bağımlılıkla Mücadele* (s. 51-82). Ankara: Atlas Akademik Basım Dağıtım.
- Yay, E. (2018). Bir Kamu Politikası Olarak Politika Transferi ve Türkiye Örneği. *Hukuk ve İktisat araştırma Dergisi*, 8(2), 43-63.
- Yılmaz, M. L. (2020). Ortadoğu'yu Terörize Eden PYD/PKK'nın Seçilmiş AB Ülkeleri Finansman Kaynakları. *Liberal Düşünce Dergisi*, 25(97), 109-130.
- Yorulmaz, M. (2014). "Değişen" Uluslararası Güvenlik Algılamaları Bağlamında Türkiye-Yunanistan İlişkilerinde "Değişmeyen" Güvenlik Paradoksu. *Balkan Araştırma Enstitüsü Dergisi*, 3(1), 103-135.
- Yüce, M., & Akkaya, H. (2020). Mali Suçlarla Kurumsal Mücadele ve Bazı Ülkeler. *Uygulamalı Bilimler Dergisi*, 2(2), 40-61.