

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ OLARAK TÜRKİYE'DE
UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE

Yüksek Lisans Tezi

Seyit AZAK

Ankara-2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ OLARAK TÜRKİYE'DE
UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE

Yüksek Lisans Tezi

Seyit AZAK

Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. Can Umut ÇİNER

Ankara-2014

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

BİR KAMU POLİTİKASI ANALİZİ OLARAK TÜRKİYE'DE
UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Can Umut ÇİNER

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

İmzası

Doç. Dr. İpek Özkal SAYAN

.....

Doç. Dr. Arif AKGÜL

.....

Yrd. Doç. Dr. Can Umut ÇİNER

.....

Tez Sınavı Tarihi: 23/05/2014

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(.../.../2014)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Seyit AZAK

İmzası

.....

İÇİNDEKİLER	i
TABLolar LİSTESİ	iv
ŞEKİLLER LİSTESİ	v
KISALTMALAR LİSTESİ	vi
TEŞEKKÜR	viii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU POLİTİKALARININ ETKİLEŞİMİNİN KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVESİ	8
1.1. Politika Yayılması.....	9
1.1.1. Yayılma Modelleri	12
1.1.2. Yayılma Mekanizmaları	19
1.2. Ders Çıkarma	24
1.2.1. Ders Çıkarmanın Nedenleri.....	26
1.2.2. Ders Çıkarmanın Aşamaları	27
1.2.3. Ders Çıkarmanın Alternatif Yolları.....	29
1.3. Politika Transferi.....	30
1.3.1. Transferin Nedenleri.....	33
1.3.2. Transfer Sürecinin İçeriği.....	36
1.3.3. Transferin Aktörleri.....	38
1.3.4. Transferin Başarısı	42
1.4. Politika Yakınsaması.....	44
1.4.1. Yakınsamanın Nedenleri	46
1.4.2. Yakınsamaya İlişkin Yaklaşımlar	52
1.5. Karşılaştırmalı Kuramsal Analiz.....	56
1.6. Avrupalılaştırma Süreci ve Mekanizmaları	60
1.7. Bölüm Değerlendirmesi	63

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE AVRUPA'DA UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE

POLİTİKALARI	65
2.1. Uyuşturucu ile İlgili Tanımlar.....	66
2.2. Uyuşturucu Madde Türleri.....	68
2.3. Dünyada Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarının Genel Çerçevesi.....	73
2.3.1. Politika Yapıcı Kilit Teşkilatlar	74
2.3.2. Dünya Uyuşturucu Kontrol Rejimleri	75
2.3.3. Uluslararası Sözleşmeler ve Politika Belgeleri	78
2.4. Avrupa'da Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarının Genel Çerçevesi.....	86
2.4.1. Politika Yapıcı Kilit Teşkilatlar	87
2.4.2. AB Uyuşturucu Stratejileri ve Eylem Planları	88
2.4.3. Avrupa Ülkelerinde Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarına İki Uç Örnek	94
2.5. Bölüm Değerlendirmesi	106

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'NİN UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE POLİTİKASI	109
3.1. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Kısa Tarihçesi.....	109
3.1.1. Afyon Krizi.....	109
3.1.2. Üretici Pozisyondan Transit Ülke Konumuna Dönüşüm.....	110
3.1.3. Kurumsal Yapılanma ve Politika Belgesi Oluşturma.....	112
3.2. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Yasal Çerçevesi	118
3.3. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Türkiye İçin Önemi	120
3.3.1. Uyuşturucu Rotaları ve Türkiye'nin Coğrafi Konumu	121
3.3.2. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Arz ve Talep Boyutu.....	124
3.4. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Aktörleri	129
3.4.1. Uluslararası Aktörler	129
3.4.2. Ulusal Aktörler	140

3.5. Uyuşturucu ile M¼cadele Politikasının Dinamikleri.....	166
3.5.1. Ter¼rizmın Finansmanı	167
3.5.2. AB Etkisi	169
3.6. Uyuşturucu ile M¼cadele Politika Belgeleri	190
3.6.1. Ulusal Politika ve Strateji Belgeleri	193
3.6.2. Ulusal Eylem Planları.....	199
3.7. T¼rkiye'nin Uyuşturucu ile M¼cadele Politikasının Analizi	206
3.8. B¼l¼m Değerlendirmesi	222
SONUÇ	224
KAYNAKÇA	232
ÖZET	246
ABSTRACT	247

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Karşılaştırmalı Politika Kavramları	59
Tablo 2: Uyuşturucu ile İlgili Tanımlar	67
Tablo 3: Uyuşturucu Madde Türleri.....	69
Tablo 4: Uyuşturucu Kontrol Rejimleri Spektrumu.....	77
Tablo 5: Hollanda ve İsveç Politikalarının Karşılaştırılması	106
Tablo 6: 2012 Yılı Uyuşturucu Yakalama İstatistikleri	126
Tablo 7: Uluslararası Aktörler	130
Tablo 8: Ulusal Aktörler	142
Tablo 9: Birinci Eşleştirme Projesinin Politika Transferi Sonuçları.....	210
Tablo 10: İkinci Eşleştirme Projesinin Politika Transferi Sonuçları.....	211
Tablo 11: Dünya, Avrupa ve Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarının Karşılaştırılması	220

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Politika Transferi Düzlemi	34
Şekil 2: Politika Transferi ve Politika Yakınsaması Arasındaki İlişki	59
Şekil 3: Türkiye'nin Etkilendiği Afyon ve Türevi Uyuşturucu Madde Rotaları.....	121
Şekil 4: Türkiye'nin Etkilendiği Sentetik Uyuşturucu Madde Rotaları	123

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
AMATEM	: Alkol ve Madde Bağımlılığı Tedavi, Araştırma ve Eğitim Merkezi
ATS	: Amfetamin Tipi Uyarıcılar
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
BM	: Birleşmiş Milletler
BSEC	: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Teşkilatı
CARRIC	: Orta Asya Bölgesel Bilgi ve Koordinasyon Merkezi
CND	: Uyuşturucu Maddeler Komisyonu
ECAD	: Uyuşturucu Karşıtı Avrupa Kentleri Birliği
ECO	: Ekonomik İşbirliği Teşkilatı
EDDRA	: Madde Talep Azaltımı Faaliyetleri Bilgi Sistemi
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğü
EMCDDA	: Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı izleme Merkezi
EUROPOL	: Avrupa Polis Ofisi
EWS	: Erken Uyarı Sistemi
FATF	: Mali Eylem Görev Gücü
GPS	: Genel Nüfus Araştırması
HIV	: İnsan Bağışıklılığı Yetmezliği Virüsü
HONLEA	: Ulusal Kolluk Teşkilatlarının Başkanları Toplantısı
IGO	: Hükümetler Arası Örgütler
IMF	: Uluslararası Para Fonu
INTERPOL	: Uluslararası Kriminal Polis Örgütü
INCB	: Uluslararası Narkotik Kontrol Kurulu
IPA	: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı
İşKUR	: İş Kurumu Genel Müdürlüğü
İLTEM	: İl Temas Noktaları
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi

KOM	: Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Dairesi Başkanlığı
KUTEM	: Kurumsal Temas Noktası
MASAK	: Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı
MGK	: Mili Güvenlik Kurulu
NGO	: Hükümet Dışı Örgütler
NPS	: Yeni Psikotrop Maddeler
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OSCE	: Avrupa Güvenlik İşbirliği Teşkilatı
PDU	: Problemler Madde Kullanımı
PKK/KCK	: Kürdistan İşçi Partisi/Kürdistan Topluluklar Birliği
REITOX	: Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı Avrupa Bilgi Ağı
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı
SELEC	: Güneydoğu Avrupa Kolluk Merkezi
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
SUT	: Sağlık Uygulama Tebliği
TADOC	: Türkiye Uluslararası uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TMO	: Toprak Mahsulleri Ofisi
TRT	: Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü
TUBİM	: Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı izleme Merkezi
UN	: Birleşmiş Milletler
UNGASS	: BM Genel Meclisi Özel Oturumu
UNODC	: BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi
UTSAM	: Uluslararası Terörizm ve Sınırşan Suçlar Araştırma Merkezi
WCO	: Dünya Gümrük Örgütü
WHO	: Dünya Sağlık Örgütü

TEŞEKKÜR

Her zaman desteğini yanımda hissettiğim, manevi desteğiyle bana güç veren sevgili eşim Hilal'e ve bana hayat enerjisi veren canım oğlum M. Said'e sabırları, anlayışları, ilgileri ve sevgileri için çok teşekkür ederim.

Tez çalışmamın her aşamasında yönlendirmeleri ile bana yol gösteren, değerli fikirlerini paylaşan ve motivasyonumun yüksek kalmasını sağlayan tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Can Umut ÇİNER'e ve tezimin hazırlık süreci boyunca bilgi ve tecrübelerine çok sık başvurduğum, yardımlarını benden esirgemeyen, yapıcı eleştiri ve katkıları ile ufkumu açan hocalarım Doç. Dr. Arif AKGÜL ve Doç. Dr. İzzet LOFÇA'ya teşekkür ederim.

Bu tez, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu'nun (TUBİTAK) "Yurt İçi Yüksek Lisans Burs Programı" kapsamında desteklenmiştir. TUBİTAK'a maddi desteklerinden ve bilimsel hayatıma olan katkılarından dolayı teşekkürü borç bilirim.

GİRİŞ

Günümüzde ulus devletler, sınırları aşan ve insanlığın tümünü ilgilendiren sosyal, güvenlik ve sağlık boyutlu birtakım ortak sorunlarla karşılaşmaktadır. Sınırlarını aşan bu ortak sorunların çözümü için ulus devletlerin kendi iç mekanizmaları kimi zaman yetersiz kalmaktadır. Çünkü bu sorunların çözümüne ilişkin politika yapma sürecinde birçok aktör, sektör ve disiplinin işbirliği ve koordinasyon içerisinde hareket etmesi, yani sorunlar karşısında uluslararası sistemin bütünleşmesi gerekmektedir. Ulus aşırı küreselleşen bu tür sorunların ortaya çıkışı, sorunlu alanlara yönelik politika araştırmalarına neden olmaktadır. Bu araştırmalar, uluslararası veya bölgesel politika yapıcı kurum ve kuruluşların çatısı altında ülkeleri bir araya getirmektedir. Bu kurum ve kuruluşlar, sorunların çözümü için işbirliğine, bilgi ve tecrübe paylaşımına ve iyi uygulama örneklerinin keşfedilebilmesine zemin hazırlayan platformlar olarak değerlendirilebilir.

Bu tezde, küreselleşen bir sorun hâline gelen uyuşturucu ile mücadele konusu ele alınmıştır. Tarihsel olarak eski olan ve her geçen gün ortak bir sorun algısına sahip hâle gelen uyuşturucu ile mücadele konusunda, ülkeler işbirlikleri geliştirmekte, uluslararası kurum ve kuruluşların içerisinde müşterek ve mutabık çözüm yolları üretme gayreti içerisinde olmaktadır. Bu nedenle ülkeler, diğer ülkelerin veya uluslararası yapıların geliştirmiş olduğu politika ve uygulamalardan doğrudan veya dolaylı olarak etkilenmektedir. Bu politika etkileşim¹ süreci bazen gönüllü, bazen ise zorunlu olarak gerçekleşmektedir. Çünkü uluslararası toplumun bir üyesi olmanın getirdiği sorumluluklar veya bölgesel çıkarlar doğrultusunda bir araya gelen ülkelere oluşan ulus-üstü yapıların gerçekleşmesini şart koştuğu yükümlülükler söz konusudur.

Tüm dünyada uyuşturucu sorununun olumsuz etkileri, şiddetini artırarak devam etmektedir. Uyuşturucu kaçakçılığından elde edilen gelirin çok fazla olması ve organize suç örgütlerinin faaliyetlerini finanse etmesi çok önemli bir güvenlik

¹ Türk Dil Kurumu Sözlüğünde etkileşim kavramı kelime manası itibarıyla, “birbirini karşılıklı olarak etkileme durumu” ifade etmektedir. Tüm dünya ülkelerinin ortak sorunu haline gelen uyuşturucu ile mücadele konusunda işbirliği ve koordinasyon mekanizmaları aktif olarak işletilmektedir. Bu mekanizmaların doğası, ülkelerin ve uluslararası örgütlerin birbirlerini karşılıklı etkilemesi sonucunu beraberinde getirmektedir. Bu nedenle bu kavram bilinçli olarak tercih edilmiştir.

sorunudur. Çünkü uluslararası boyutu bulunan uyuşturucu kaçakçılığı, devletlerin istikrarına, egemenliğine ve güvenliğine ciddi tehdit oluşturmaktadır. Diğer taraftan, her geçen gün Türkiye dâhil tüm dünya ülkelerinde uyuşturucu kullanım ve bağımlılık oranlarının arttığı görülmektedir. Hatta uyuşturucu kullanımının okullarda alt eğitim seviyelerine kadar indiğine dair araştırmalar bulunmaktadır. Bu durum, toplumun kültürel ve sosyal temellerini sarsmakta ve ciddi sosyal riskleri içinde barındırmaktadır. Uyuşturucu kullanımı ile birlikte uyuşturucu kaynaklı bulaşıcı hastalıkların artması ve ölüm oranlarının yükselmesi ise, insanların sağlığını olumsuz etkilemektedir. Bu tez; sosyal, sağlık ve güvenlik açılarından sorun oluşturan uyuşturucuyla etkin mücadele politikalarının üretilmesi ve uygulanmasının öneminden yola çıkarak Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadelesinin bir kamu politikası olarak analizini yapmaktadır.

Bu tezin amacı, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasında dış dinamiklerin etkisini açıklamaktır. Küresel bir sosyal, sağlık ve güvenlik sorunu olan uyuşturucu ile mücadele konusunda, sorunun doğası ülkelerin kendi politikalarını şekillendirirken dış dinamiklerden daha fazla etkilenmelerine yol açmaktadır. Çünkü uyuşturucu sorunu, doğası gereği sınırları aşan özelliğe sahiptir. Bu nedenle dünyada birçok ülke kaynak, hedef ve transit olarak uyuşturucudan etkilenmektedir. Kaynak bir ülkede üretilen uyuşturucu maddeler o ülkeyi olumsuz etkilediği gibi, transit olarak geçtiği güzergâh üzerindeki ülkeler ile hedef olarak seçtiği ülkelerde de çeşitli sorunlara neden olmaktadır. Bu durum, ülkelerin uluslararası platformlarda işbirliği ve koordinasyon içerisinde ortak politikalar geliştirmelerini zorunlu hale getirmektedir. Ülkelerin politika farklılıkları ise kendilerine has özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Ancak farklılık olmasına rağmen sorunun çözümü için ortak bir noktada buluşmak kaçınılmaz gözükmektedir. Neticede bu tezde, tüm boyutlarıyla ele alınan Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının dinamik olarak dış faktörlerden daha çok etkilendiği iddia edilmektedir.

Diğer bir ifadeyle, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikası yapma sürecinde dış dinamiklerin etkisi altında olduğu ve bu sürecin sonuçları itibariyle dünya ve Avrupa politikaları ile uyum gösterdiği tezi ispat edilmeye çalışılmaktadır. Bu tezin ortaya atılmasında, dayanak noktası olarak kabul edilebilecek hususlar göz

önünde bulundurulmuştur. Bu kapsamda öncelikle Türkiye'nin, coğrafi konumu itibariyle uyuşturucu rotaları üzerindeki pozisyonundan dolayı çift yönlü olarak uyuşturucu trafiğinden etkilendiğini ifade etmek gerekir. Çünkü Türkiye, hem transit hem de hedef ülke olarak uyuşturucu ile mücadele içerisindedir. Bu koşullarda Türkiye'nin kendi iç mekanizmaları ile hareket etmesinin, dünya ve Avrupa politikalarına katkı sağlamayacağı gerçeğinden dolayı, ulusal ihtiyaçların yanı sıra küresel ve bölgesel çıkarlar Türkiye'yi işbirliğine zorlamaktadır. Bu bağlamda, Türkiye birçok küresel ve bölgesel aktör ile işbirliği geliştirmekte ve kaçınılmaz olarak diğer ülkelerin politikaları ile etkileşim içerisine girmektedir.

Açıklanan düzlemde Türkiye, uluslararası uyuşturucu kontrol rejimlerine katkı yapmakta, uluslararası kurum ve kuruluşların çalışmalarına katılmakta ve destek vermektedir. Bu süreçte, Birleşmiş Milletler (BM) en güçlü aktör olarak tüm dünyanın politikalarına yön verdiği gibi, Türkiye'yi de etkilemektedir. BM'nin uluslararası sözleşmelerine ve politika belgelerine taraf olmakla Türkiye, uluslararası yükümlülüklerle sahip olmaktadır. Diğer taraftan Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasını etkileyen en önemli dinamiğin Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci olduğu söylenebilir. Çünkü AB, Türkiye'nin yasal, teknik ve kurumsal kapasitesini geliştirmesi için mali yardımlarda bulunurken, AB politikaları ile uyum sağlanmasını şart koşmaktadır. Tüm bu dayanak noktaları Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikası yapma sürecinde dış dinamikleri işaret etmektedir.

Bu tezde politika alanı olarak uyuşturucu ile mücadelenin seçilmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi; uyuşturucu ile mücadele alanına ilişkin yapılan çalışmaların, daha çok hukuki perspektif ile uyuşturucu madde suçlarına, organize suç örgütleri bağlantısına veya sadece arz ya da talep boyutuna odaklanmasıdır. Bir kamu politikası olarak uyuşturucu ile mücadele alanında politika yapma sürecinin tüm boyutlarının ve sürecin sonuçlarının ele alındığı kapsamlı ve bütünlüklü bir çalışma oldukça sınırlıdır. Bu kapsamda yapılan çalışmaların kitap bölümü veya makale düzeyinde kaldığı tespit edilmiştir. Kitap bölümü olarak Arif Akgül ve Alican Kaptı'nın çalışmasında, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele

politikası, politika süreç analizi perspektifinde ele alınmıştır.² Makale olarak yapılan çalışmalara bakıldığında; Philip Robins'in bir makalesinde uyuşturucu sorununa Türkiye'nin yaklaşımının tarihsel bir analizi yapılırken, diğerinde ise Türkiye'nin ulusal uyuşturucu ile mücadele politikası yapma sürecine eleştirel bir bakış getirilmektedir.³ Bu alandaki çalışmaların kitap bölümü ve makale düzeyinde kalması esas alınarak uyuşturucu ile mücadele politikası konusunda derinlemesine bir araştırmanın eksikliği ifade edilebilir.

Diğer taraftan ortaya çıkan bu çalışmalarda Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadelesi konusunda politika süreç analizi yapıldığı anlaşılmaktadır. Ülkelerin kamu politikalarını oluştururken başka ülkeler veya uluslararası örgütlerden etkilenmesini açıklayan politika yayılması, ders çıkarma, politika transferi ve politika yakınsaması gibi kuramlar çerçevesinde politika yapma süreci ve bu sürecin sonuçlarının değerlendirildiği bir çalışma bulunmamaktadır. Bu kuramsal açıklamaların bir kamu politikası olarak uyuşturucu ile mücadele politikasında test edilmesi ihtiyacı, bu politika alanının seçilmesinin ikinci nedenidir. Çünkü birçok aktörün katıldığı ve faaliyetlerin gerçekleştirildiği bir süreç sonucunda üretilen uyuşturucu ile mücadele politikasını, daha anlaşılır hale getirmeye ihtiyaç duyulmaktadır.

Üçüncü neden ise, uyuşturucu sorununun sınır aşan özelliğinden dolayı ülkelerin ortak çözümler üretmek zorunda oldukları bir politika alanı olmasıdır. Çünkü böyle bir sorunlu politika alanında, küresel aktörler ve dinamikler çok etkindir. Bu durum somut politika çıktılarının, sonuçlarının ve etkilerinin izlenmesine ve değerlendirilmesine fırsat verecek özelliktedir. Nitekim Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının dış dinamikler etkisinde nasıl şekillendiği araştırılmaktadır.

Bu tezin temel araştırma soruları şunlardır:

² Bkz: Arif Akgül, Alican Kaptı, "Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi", Süleyman Özeren vd. (Ed.), *Yerelden Küresele Sınır aşan Suçlar*, Polis Akademisi Yayınları, Ankara 2010

³ Bkz: Philip Robins, "Back From the Brink: Turkey's Ambivalent Approaches to the Hard Drug Issues", *Middle East Journal*, 62/4, 2008; Robins, Philip, "Public Policy Making in Turkey: Faltering Attempts to Generate a National Drug Policy", *Policy & Politics*, 37/2, 2009

1. Türkiye'nin uyuşturucu ile m¼cadele politikası yapma sürecine katılan etkili akt¼rler hangileridir?
2. Türkiye'nin uyuşturucu ile m¼cadele politikası yapma sürecini şekillendiren en g¼çlü dinamikler nelerdir?
3. Türkiye'nin uyuşturucu ile m¼cadele politikası, d¼nya ve Avrupa politikalarından nasıl etkilenmektedir? Bu etkilenme sürecinin somut çıktıları nelerdir?
4. Türkiye'nin uyuşturucu ile m¼cadele politikası, d¼nya ve Avrupa politikaları ile uyumlu mudur?

Bu tezde yöntem olarak birinci bölümde literat¼r taramasına başvurulmakta, diğer iki bölümde ise araştırma sorularına cevap ararken içerik analizi yöntemi kullanılmaktadır. İçerik analiziyle; d¼nya, Avrupa ve Türkiye'nin uyuşturucu ile m¼cadele politikaları hakkında sözleşmelerin, politika ve strateji belgelerinin, eylem planlarının, raporların ve proje dok¼manlarının içeriği detaylı olarak incelenerek çıkarımlar yapılmaktadır.

Türkiye'nin uyuşturucu ile m¼cadele politikası tüm boyutları ile ele alınmaya çalışıldığından dolayı tezin bir takım sınırlılıkları bulunmaktadır. Öncelikle tez konu itibariyle yasadışı bağımlılık yapıcı maddeler ile sınırlandırılmıştır. Sigara ve alkol gibi yasal bağımlılık yapıcı maddeler kapsam dışı bırakılmıştır. Ayrıca uyuşturucu ile m¼cadele konusunda çalışma alanı olarak Türkiye'ye yoğunlaşmıştır. AB ve BM politikalarına, değerlendirme araçları olarak başvurulmuştur.

Bir kamu politikası olarak Türkiye'nin uyuşturucu ile m¼cadesinin farklı boyutlarına ilişkin açıklamalarda, ayrıntı düzeyi sınırlı tutulmuş ve öne çıkan hususlar üzerinde durulmuştur. Bu düzlemde, tarihsel olarak Türkiye'nin yaşadığı süreç kısa olarak ele alınmıştır. Uyuşturucu ile m¼cadele konusundaki yasal çerçeve, kırıma noktaları veya çok önemli değerşiklikler üzerinden açıklanmıştır. Kamu harcamaları ve bütçe gibi mali konular, teknik özelliği dolayısıyla tezde incelenmemiştir. Politika yapma ve uygulama sürecine katılan akt¼rlerden öne çıkanlara yer verilmiştir. Küreselleşen ve sınırları aşan doğası nedeniyle dış dinamiklerden daha çok etkilenen uyuşturucu sorununun Türkiye açısından iç dinamikleri; coğrafi konum, uyuşturucunun arz ve talep boyutu, terörizmin

finansmanı gibi dış dinamiklerle bağlantılı konular üzerinden detaylandırılmıştır. Çünkü sorunun doğası nedeniyle iç dinamik olarak ifade edilen hususların bile günümüzde küreselleştiği veya Avrupalılaştığı söylenebilir. Ancak ulusal politikaları etkileyen siyasi, ekonomik, bürokratik, sosyo-kültürel durum ve gelişmeler bulunmaktadır. Tezin sınırlılıkları olarak kalan bu hususlar, başka bir çalışmada araştırma konusu olarak ele alınabilir.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, ülkelerin kamu politikalarının, diğer ülkeler veya uluslararası kurum ve kuruluşlardan nasıl etkilendiğini açıklamaya çalışan başat kamu politikası kuramları olan politika yayılması (policy diffusion), ders çıkarma (lesson drawing), politika transferi (policy transfer) ve politika yakınsaması (policy convergence) açıklanmaktadır. Bu açıklamalardan sonra yapılan karşılaştırmalı analizde, kuramların birbirleri ile olan ilişkisi tartışılmaktadır. Bu tartışma sonucunda elde edilen çıktılar ile Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının daha anlaşılır hâle getirilmesi hedeflenmektedir. Buradaki amaç, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele konusunda politika yapma süreci ve bu sürecin sonuçlarının hangi kavram ile ifade edilebileceğinin yanı sıra, hangi kuramsal açıklamalar ile uyum gösterdiğini sorgulamaktır. Bölümün sonunda Avrupalılaşıma süreci ve mekanizmaları özellikle ele alınmıştır. Çünkü Avrupalılaşıma sürecinde AB, önemli bir transfer platformu olarak kabul edilmektedir. Türkiye'nin birçok politika alanında AB ile müzakereler çerçevesinde gelişmeler yaşadığı ve AB politikaları ile uyum sağlamaya çalıştığı bilinmektedir. Diğer taraftan uyuşturucu maddelerin Batı Avrupa'ya ulaşma yolunda Türkiye'yi transit olarak kullanması ve bu trafikten Avrupa'nın ciddi şekilde olumsuz etkilenmesi düşünüldüğünde, uyuşturucu ile mücadele konusunda ortak politikalar geliştirilmeye yönelik çeşitli mekanizmaların işletilmesi söz konusu olmaktadır.

İkinci bölümde öncelikle uyuşturucu ile mücadele politikalarına dair açıklamaları daha anlaşılır hale getirmek ve kavram kargaşasını ortadan kaldırmak amacıyla, uyuşturucu ile ilgili tanımlar ve sınıflandırmalar üzerinde durulmuştur. Çünkü uyuşturucu ile mücadele konusu, teknik terimlerin yoğun olarak kullanıldığı bir politika alanıdır. Daha sonra kavramsal açıklamaların rehberliğinde, Türkiye'nin

uyuşturucu ile m¼cadele politikasını şekillendiren g¼çlü dış dinamiklerin etkilerini belirlemek için d¼nyadaki ve Avrupa'daki uyuşturucu ile m¼cadele politikalarının genel erevesi ele alınmaktadır. Bu kapsamda d¼nya ve Avrupa politikaları, politika yapıcı kilit teşkilatlar ve politika belgeleri ¼zerinden detaylandırılmaktadır. D¼nyada BM'nin ¼nc¼l¼ğ¼nde ortak uluslararası uyuşturucu kontrol rejimi oluşturma gayretleri; Avrupa'da ise AB politikaları incelenmektedir. B¼l¼m¼n sonunda ise, Avrupa ¼lkelerinin uyuşturucu ile m¼cadele politikalarını en çok etkileyen iki uç ¼rnek ¼lkeden Hollanda'nın liberal ve İsveç'in salt yasaklayıcı politikaları karşılaştırılmaktadır. ¼nk¼ AB'ye aday ¼lke konumunda olan T¼rkiye'nin hangi politika akımından daha çok etkilendiği merak edilmektedir.

¼¼nc¼ b¼l¼m¼de, T¼rkiye'nin uyuşturucu ile m¼cadele politikası oluşturma s¼reci ve bu s¼recin sonuçları t¼m boyutlarıyla açıklanmaktadır. T¼rkiye'nin uyuşturucu ile m¼cadele politikasının kısa tarihçesi, yasal erevesi, ¼nemli ulusal ve uluslararası akt¼rleri, i ve dış dinamikleri ve politika belgeleri ele alınmaktadır. Bu kapsamda uyuşturucu ile m¼cadele alanında T¼rkiye'nin tarihsel ve yasal olarak hangi değişim ve d¼n¼ř¼mleri gerçekleştirdiği, hangi akt¼rlerin politika yapma s¼recine aktif olarak katıldığı ve hangi dinamiklerin politikaları nasıl şekillendirdiği anlaşılmaya çalışılmaktadır. T¼rkiye'nin genel politika anlayışı ve temel yaklaşımının; politika amaçları ve stratejik hedeflerinin; politika alanlarındaki m¼cadele konseptinin ve politikaların uygulanmasına y¼nelik ¼ng¼r¼len faaliyetlerinin neler olduğu, ulusal politika ve strateji belgeleri ile eylem planlarının içeriğinde araştırılmaktadır.

¼¼nc¼ b¼l¼m¼¼n sonunda, b¼t¼n b¼l¼mlerde yapılan açıklamalar çerçevesinde T¼rkiye'nin uyuşturucu ile m¼cadelesinin bir kamu politikası olarak analizi yapılmaktadır. Bu kapsamda kuramsal açıklamalardan yararlanarak Avrupalılaşma s¼reci ve mekanizmalarının etkisinde olan T¼rkiye'nin gerçekleştirdiği politika transferleri s¼re perspektifinde ifade edilmektedir. Transferler neticesinde d¼nya ve Avrupa'nın uyuşturucu ile m¼cadele politikaları ile T¼rkiye'nin ne ¼l¼de benzeştiği ise, politika yakınsamasına ilişkin kuramsal açıklamalar ışığında tartışılmaktadır.

1.BÖLÜM: KAMU POLİTİKALARININ ETKİLEŞİMİNİN KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVESİ

Ülkelerin birbirleri veya uluslararası örgütler ile etkileşimi neticesinde, herhangi bir kamu politikası alanı, birçok aktörün içinde olduğu karmaşık bir süreç dönüşmüştür. Bu etkileşim sürecini ve sonuçlarını daha anlaşılır hâle getirmek için kamu politikası çalışmalarında kuramsal açıklamalar ve farklı terminolojiler geliştirilmiştir. Ülkelerin veya uluslararası ya da ulus üstü yapıların politika anlamında birbirlerinden etkilemesinde, benzer süreçleri ifade etmeye çalışan çok çeşitli kavram ve kuramlar geliştirilse de, politika yayılması (policy diffusion), ders çıkarma (lesson drawing), politika transferi (policy transfer) ve politika yakınsamasının (policy convergence) bunlar arasında en önemlileri olduğu saptanabilir.

Farklı kavramsal ve kuramsal tartışmalar yapmak mümkün olmakla birlikte, bu bölümde politika yayılması, ders çıkarma, politika transferi ve politika yakınsaması sırasıyla açıklanmıştır. Bu sıranın takip edilmesinde öncelikle politika yayılmasının, politika transferinin erken çalışmaları olarak nitelendirilmesi ve ders çıkarma kavramının ise daha çok literatürde gönüllü politika transferi olarak kabul edilmesi dikkate alınmıştır.⁴ Bu nedenle politika yayılması ve ders çıkarmanın politika transferinden önce açıklanmasının daha uygun olacağı düşünülmüştür. Ayrıca politika transferinin diğer iki kavramı kapsayan daha geniş bir çerçeveye sahip olduğu düşüncesi ile politika transferi açıklanırken ayrıntı düzeyi daha geniş tutulmuştur.

Sıralamayı şekillendiren diğer bir neden ise, bu başat kavramların odaklandıkları noktaların farklılaşmasıdır. Politika yayılması ve politika transferi politika sürecini; politika yakınsaması ise politika sonuçları ve etkilerini açıklamaya çalışmaktadır.⁵ Politika etkileşim sürecini açıklarken kendinden önce açıklanacak olan diğer iki kavramı da kapsayan politika transferi; politika sonuçları ve etkileri noktasında ise politika yakınsaması, çatı yaklaşımlar olarak değerlendirilebilir. Bu

⁴ David Dolowitz, David Marsh, "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, XLIV, 1996, s.344

⁵ Christoph Knill, "Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors", *Journal of European Public Policy*, 12/5, 2005, s.768

nedenle politika transferi ve politika yakınsamasının süreç-sonuç ilişkisini ortaya koymasından yola çıkarak politika etkileşim sürecinden sonuçlarına doğru giden bir sıralama takip edilmiştir.

1.1. Politika Yayılması (Policy Diffusion)

Politika yayılmasına ilişkin açıklamaların temelinde yenilik (innovation) kavramı ön plana çıktığından dolayı öncelikle bu kavramın açıklanması gerekmektedir. Rogers'a göre yenilik, "bir fikir, politika, uygulama, nesne ya da ürünün bir kişi veya diğer kabul birimleri tarafından yeni olarak algılanması" olarak tanımlanmaktadır.⁶ Yani yenilik, bir program veya politikanın ne kadar eski veya daha önce kaç tane devlet tarafından benimsendiğine bakılmaksızın ilk defa uygulayan devletler için yeni olmasıdır.⁷ Damanpour ise yeniliği, "örgüt üyeleri ile ilgili yeni bir ürün, hizmet, üretim teknolojisi, yapı, yönetim sistemi, plan veya program" olarak tanımlamaktadır. Bu yüzden ürünün, politikanın, programın, sistemin, sürecin veya hizmetin kabulünün bir yenilik olabilmesi için ön koşul, onun o örgüt için yeni olmasıdır.⁸

Bu bağlamda, kamu politikası yapma sürecinde her zaman yenilikleri ve yeni politikaları görmek mümkündür. Bununla beraber devletlerin uyguladıkları bütün politikaların kendileri tarafından üretildiği ve geliştirildiğini söylemek, rasyonellikten uzak bir değerlendirme olarak kabul edilebilir. Çünkü bazı politikalar, bir devlet veya devletlerin üye oldukları üst kurumlar tarafından ortaya çıkarılıp geliştirilmiş ve diğer devletler de bu politika örneklerini kendilerine uyarlamışlardır. Politika yayılması olarak nitelendirilen ve yapılan politika tercihlerinin nereden ve neden yapıldığını açıklamaya çalışan bu süreç, politikaların icat edildiği yerlerden farklı coğrafyalara dağılması olarak tanımlanabilir.⁹

⁶ Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, NY Free Press, New York 1995, s.11

⁷ Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations Among the American States", *American Political Science Review*, 63, s.881

⁸ Fariborz Damanpour, "Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators", *Academy of Management Journal*, 34/3, 1991, s.556

⁹ Sebahattin Gültekin, "Kamu Politika Sürecinde Politika Yayılım ve Yenilik Modeli", Alican Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2011, s.115-116

Buna paralel olarak, politikanın yayılması kavramsal olarak, politika yeniliklerinin ardı sıra benimsenmesi olarak tanımlandığı gibi¹⁰ çeşitli uyarlamalarla aynı yeniliğin benimsenmesi olarak da ifade edilebilir.¹¹ Diğer bir tanımda, politika yayılması politika yeniliklerinin belirli iletişim kanalları vasıtasıyla bir sosyal sistemin üyeleri arasında yayılmasını ifade etmektedir.¹² Bu tanımda, ortak bir hedefi başarmak veya probleme çözüm üretmekle meşgul olan birimler; üyelerden, bireylerden, örgütlerden, alt sistemlerden oluşan sosyal sistemler oluşturmaktadırlar. Bir fikir veya yenilik sosyal sistemler içinde yayılmakta ve sosyal sistem yeniliğe yön vermektedir. Bir sosyal sistem güç, baskı grupları, normlar, liderler, değişim aktörleri gibi yeniliğin yayılmasını doğrudan etkileyen unsurlardan oluşmaktadır.¹³

Sosyal sistemi, bir yerel yönetim, hükümet, eyalet, ülke veya uluslararası sistemdeki yapısal unsurlar olarak anlamak mümkündür. Ancak politika yayılmasına ilişkin kavramsal ve kuramsal katkıların, daha çok Amerika Birleşik Devletleri (ABD) kaynaklı olduğu söylenebilir. Ayrıca, politika yeniliklerinin benimsenmesini temel alan politika yayılması çalışmalarının, Amerikan eyaletlerinde yeni politikaların nasıl ortaya çıktığını ve politikaların nasıl yayıldığını açıklama gayreti ile özdeşleştiği anlaşılmaktadır.¹⁴ Bu nedenle bu alt bölümde, eyalet sistemi üzerinden yapılacak açıklamalarda eyalet ifadesi kullanıldığında Amerikan eyaleti; bölge ifadesi kullanıldığında ise Amerikan bölgesi kastedilmektedir.

Kuramsal olarak politika yayılması çalışmalarının temellerini ilk olarak Amerikan eyaletlerinde ve kuruluşlarında yenilik araştırmaları yapan John Walker ve Lawrence B. Mohr'un çalışmalarında görmek mümkündür. John Walker'ın "Amerikan Eyaletlerinde Yeniliklerin Yayılması (The Diffusion of Innovations Among the American States)" adlı çalışması temel kaynaklardan bir tanesidir. Walker bu çalışmasında Amerika'da bazı eyaletlerin politika yeniliklerini diğerlerine göre neden daha hızlı benimseyerek öncü olduğu ve bu yeni politikaların Amerikan eyaletleri arasında nasıl yayıldığı sorularına cevap aramıştır. Bu soruları, en az 20

¹⁰ Robert Eyestone, "Confusion, Diffusion and Innovation", *American Political Science Review*, 71/2, 1977, s.441

¹¹ Kurt Weyland, "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform", *World Politics*, 57/2, 2005, s.262

¹² Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, s.5-6

¹³ a.k., s.23

¹⁴ Sebahattin Gültekin, "Kamu Politika Sürecinde Politika Yayılım ve Yenilik Modeli", s.115

eyaletin eğitim, sağlık, sosyal devlet ve vergi alanlarına ilişkin yasal düzenlemeler ile hayata geçirilen 88 programın benimsenme zamanlarına göre eyaletlerin yenilik puanlarını (innovation score) hesapladığı analizle cevaplamaya çalışmıştır. Bu çalışma sonucunda gelişmiş endüstriyel ekonomilere ve büyük şehirlere sahip büyük ve zengin eyaletlerin daha yenilikçi olduğu sonucuna ulaşmıştır.¹⁵

Bunların yanı sıra, Walker çalışmasında, federal sistem içerisindeki eyaletlerin, ulusal ve bölgesel standartlar çerçevesinde kabul edilmiş yönetsel prosedürlere uyma noktasında baskıya maruz kalabileceğini ve coğrafi olarak aynı bölgede bulunan eyaletlerin yenilikleri benimserken birbirlerinden öykünme veya rekabet yoluyla etkilenebileceğini ifade etmektedir. Ayrıca eyaletin içinde bulunduğu bölge veya diğer bölgelerle iletişimini kolaylaştıran profesyonel yapıların, yeni fikir, bilgi ve politikaların benimsenmesine yardımcı olduğunu belirtmektedir.¹⁶

Diğer kuramsal temel çalışma ise, Lawrence B. Mohr'un "Organizasyonlarda Yeniliğin Belirleyicileri (Determinants of Innovation in Organization)"dir. Mohr bu çalışmada, örgütsel yenilik kuramını ortaya koymaktadır. Bu kuramda hükümetlerde yenilik kavramı; yenilik getirme motivasyonuna, yeniliğin karşısındaki engellerin gücüne ve bu engellerin üstesinden gelebilmek için kaynakların ulaşılabilirliğine bağlı olarak gelişmektedir.¹⁷ Yenilik olasılığı, yeniliğin önündeki engellerin gücü ile ters ilişkili iken, yenilik getirme motivasyonu ve engellerin üstesinden gelmek için kaynakların ulaşılabilirliği ile doğrudan ilişkilidir.¹⁸

Yukarıda açıklanan düzlemde, bir yeniliğin benimsenme olasılığında yenilik getirme motivasyonu, hem engellerin gücü, hem de ulaşılabilir kaynakların miktarı ile etkileşim içerisinde. Engeller göreceli olarak büyük, kaynaklar sınırlı iken motivasyon yüksek olsa da, yenilik doğurmayabilir. Ancak, engeller azalır ve kaynaklar artarsa yenilik motivasyonunun etkisi de artmaktadır. Tersten düşünüldüğünde, eğer motivasyon düşük ise kaynakların düzeyi ve engellerin

¹⁵ Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations Among the American States", s.883-884

¹⁶ a.k., s.891-898

¹⁷ Lawrence B. Mohr, "Determinants of Innovation in Organizations", *American Political Science Review*, 63/1, 1969, s.111

¹⁸ a.k., s.114

gücünün etkisi çok önemli olmamaktadır. Ama yenilik motivasyonu artarsa, kaynakların ulaşılabilirliği ve engellerin gücünün etkisi daha da büyüyecektir.¹⁹

Politika yayılmasının erken çalışmaları olarak ifade edilebilecek bu iki çalışma daha sonra farklı çalışmalara konu olmuş ve bu çalışmalar üzerinden eyaletlerin politikaları benimsemelerine ilişkin çıkarımlar yapılmaya çalışılmıştır. Ancak politika yayılmasının çerçevesi Paul A. Sabatier'e göre, Frances S. Berry, William D. Berry tarafından şans oyunları gibi belirli politika yeniliklerinin çok sayıda eyalet tarafından benimsenmesini açıklayan çalışma ile geliştirilmiştir.²⁰ Bu nedenle politika yayılmasına ilişkin Frances S. Berry, William D. Berry tarafından geliştirilen politika yeniliklerinin yayılması modeli daha detaylı ele alınacaktır

1.1.1. Yayılma Modelleri

Bir eyaletin yeni politika ve programları benimsemesinde iç dinamikler ve yayılma olmak üzere iki ana model bulunmaktadır. Walker'ın çalışmasında bu iki modeli görmek mümkündür. İç dinamikler modeli; eyaletin siyasal, ekonomik ve sosyal özelliklerinin eyalet tarafından yeni bir program veya politika benimsenmesinde belirleyici faktörler olarak kabul etmektedir. Bu yüzden diğer eyaletler veya ulusal hükümetlerin yayılma etkileri dışarıda bırakılmaktadır. Yani eyaletin bir politikayı benimsemesi, diğer eyaletlerin politika benimsemelerinden tamamen bağımsız ve farklı olarak gerçekleşmektedir. Bu model, bir eyaletin, diğer eyaletlerin politika benimsemelerinin oluşturduğu baskıdan veya daha önce benimsenen politikaların eyaletlere olan etkisine ilişkin değerlendirmelerden ziyade, iç karakteristik özelliklerin benimsenecek politikayı ve benimsenmenin ne zaman gerçekleşeceğini belirlediğini varsaymaktadır.²¹

Yayılma modeli ise, doğası gereği hükümetler arası bir özellik göstermekle birlikte yeni politikaları benimseyen diğer eyaletlere benzemeye çalışan eyaletlerin, politika benimsemelerini incelemektedir. Politika yeniliklerinin yayılmasında tüm Amerikan eyaletleri bir sosyal sistem olarak varsayılmaktadır. Yayılma modelinde

¹⁹ Lawrence B. Mohr, "Determinants of Innovation in Organizations", s.123

²⁰ Paul A. Sabatier , "The Need for Better Theories", Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Colorado 2007, s.10

²¹ Frances S. Berry, William D. Berry, "Innovation and Diffusion Models in Policy Research", Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Colorado 2007, s.224, 231-232

politika yeniliklerinin yayılmasını açıklamaya çalışan farklı alt modeller bulunmaktadır. Bu modeller Ulusal Etkileşim Modeli (National Interaction Model), Bölgesel Yayılma Modeli (Regional Diffusion Model), Lider-Örnek Modeli (Leader-Laggard Model), Eşbiçimlilik Modeli (Isomorphism Model) ve Dikey Etki Modeli (Vertical Influence Model) olarak sıralanabilir.²²

a-) Ulusal Etkileşim Modeli (National Interaction Model)

Bu modele göre politika yapımcılar, ulusal iletişim ağı vasıtasıyla ülke içerisinde bulunan farklı bölgeler ve eyaletlerde uygulanan kamusal program ve politikaları birbirlerinden öğrenmektedir. Bu model daha önce bir programı benimsemiş olan eyalet yetkililerinin, diğer eyaletlerdeki yetkililer ile serbest bir şekilde etkileşim içerisinde olduğunu ve her etkileşimin politikaların yayılması ve benimsenmesi için bir güdü olacağını varsaymaktadır.²³ Programın benimsenmesi olasılığının ise, yetkililer arasındaki etkileşim sayısı ile orantılı olduğu kabul edilmektedir.²⁴ Bu kapsamda yasal kurumsal düzenlemeler, profesyonel birlikler ve periyodik ulusal konferanslar, politika benimsemeleri noktasında aynı pozisyonda olan eyalet yetkililerini cesaretlendirmektedir.²⁵

Ulusal etkileşim modelinde, politika yeniliklerinin yayılmasında politika girişimcilerinin ve politika ağlarının rolünün de önemli olduğu söylenebilir. Politika girişimcileri politika değişiminin dinamiği olduğu gibi, karar verici siyasal aktörlere yüksek kaliteli bilgi sunma fonksiyonu da bulunmaktadır. Politika girişimcileri, yeni politika fikirleri önermekte ve politika yenilikleri konusunda önerilerini destekleyen deliller ortaya koyarak politika yayılmasının aracısı olmaktadır.²⁶ Diğer taraftan politika ağları ise, politika girişimcilerinin politika fikirlerini geliştirmek ve satmak açısından önemlidir. Hem ulus genelinde dış politika ağları, hem de eyalet düzeyinde iç politika ağları, politika girişimcileri için önemlidir. Dış ağlar, ortak ilgi duyulan konularda önemli bilgiler ile yeni fikirlerin elde edilmesi açısından politika yapma

²² Frances S. Berry, William D. Berry, "Innovation and Diffusion Models in Policy Research", s.225-226

²³ a.k., s.226

²⁴ Virginia Gray, "Innovation in the States: A Diffusion Study", *American Political Science Review*, 67/4, 1973, s.1176

²⁵ Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations Among the American States", s.895-896

²⁶ Michael Mintrom, "The State-Local Nexus in Policy Innovation Diffusion: The Case of School Choice", *Publius*, 27/3, 1997, s.44-45

sürecinde gündem belirlenmeyi kolaylaştırırken; iç ağlar ise hem gündem belirleme, hem de politika yeniliklerinin onaylanmasını garanti altına almaktadır.²⁷

b-) Bölgesel Yayılma Modeli (Regional Diffusion Model)

Bölgesel yayılma modeli, eyaletlerin coğrafi olarak daha yakın olan eyaletlerden etkilendiğini kabul etmektedir. Bu modele göre, bölgesel düzeyde politikaların yayılması öğrenme ve rekabete dayanmaktadır. Bu bağlamda eyaletlerin özellikle aynı sınırı paylaşan komşu eyaletlerden daha fazla etkilendiği ve komşu eyaletlerden politika yeniliklerini öğrendiği varsayılmaktadır. Bir politika veya programın bir eyalet tarafından benimsenme olasılığı, onu daha önce benimseyen komşu veya aynı bölge eyaletlerinin sayısı ile orantılı düşünülmektedir. Çünkü eyaletlerin kendilerini, aynı sosyal ve ekonomik sorunları paylaşma eğiliminde olan ve politika eylemlerinin benzer etkilerinin görülebileceği çevreye sahip olan yakın eyaletlerle kıyaslaması daha kolaydır. Bununla birlikte, ulusaldan ziyade bölgesel düzeyde diğer eyaletler ile rekabet içerisinde olmak, politikaların benimsenmesinde yayılmanın azami ölçüde gerçekleşmesine neden olmaktadır.²⁸

Bu kapsamda Amerikan eyaletlerinde politikaların benimsenmesi noktasında farklılıkların, benzer siyasal ve ekonomik özelliklerin etkisine rağmen, bölgesel yakınlıkla ilişkili olduğu söylenebilir.²⁹ Örneğin, eyaletlerde terörizmle mücadele politikaları konusunda yapılan bilimsel bir çalışmada, bölgesel yayılma modelinin eyaletlerin politikaları benimsemesini anlaşılır kılan en önemli araç olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca bölgesel politika yayılması, sorun algısı, problemin çapı veya tehdit düzeyi dâhil olmak üzere bölgesel güçler, eyaletlerin politika benimsemelerinde en tutarlı kâhinler olarak tanımlanmıştır.³⁰

²⁷ Michael Mintrom, Sandra Vergari, "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms", *The Journal of Politics*, 60/1, 1998, s.129-131

²⁸ Frances S. Berry, William D. Berry, "Innovation and Diffusion Models in Policy Research", s.228-229

²⁹ John L. Foster, "Regionalism and Innovation in the American States", *Journal of Politics*, 40/1, 1978, s.186

³⁰ Robert Chamberlain, Donald P. Haider-Merkel, "Lien on Me: State Policy Innovation in Response to Paper Terrorism", *Political Research Quarterly*, 58/3, 2005, s.457

c-) Lider-Örnek Modeli (Leader-Laggard Model)³¹

Bu modelde genellikle liderliğin bölgesel olduğunu ve eyaletlerin kendi coğrafi konumu içerisinde bir veya daha fazla öncü eyaleti örnek aldığını varsaymaktadır. Bu varsayım, ulusal lider eyaletler tanımı çerçevesinde anlaşılabilir. Çünkü ulusal lider eyaletler, yeni bir programı coğrafi konumlarına bakılmaksızın diğer eyaletler tarafından benimsenen eyaletler olarak tanımlanmaktadır.³²

Bölgesel veya ulusal lider eyaletlerin politikalarının, diğer eyaletler tarafından benimsenmesinde demografik ve politik faktörler önemlidir. Daha zengin olan, gelişmiş endüstriyel ekonomilere, geniş topraklara ve büyükşehirlere sahip eyaletler, yeni program ve politikaları benimsemeye daha isteklidirler.³³ Bu nedenle bu model, belirli eyaletlerin politikaların benimsenmesinde öncülük ettiğini ve diğer eyaletlerin lider olarak düşünülen bu eyaletlere benzemeye çalıştığını kabul etmektedir.³⁴

Örneğin Gray, eyaletlerde eğitim, sosyal devlet ve sivil haklar ile ilgili politika yeniliklerinin yayılmasını incelediği çalışmasında, politikaların yayılma örneklerinin politika alanlarına göre farklılaştığını ve eyaletlerin siyasi ve ekonomik özelliklerinin bir politika yeniliğinin hangi eyalet tarafından daha önce benimseneceğini belirlemede önemli olduğunu vurgulamaktadır. Neticede ise, daha zengin ve daha rekabetçi eyaletlerin politika yeniliklerini ilk benimseyen eyaletler olduğunu saptamıştır.³⁵ Buna paralel olarak, silah kontrol politikaları ile ilgili yapılan bir diğer çalışmada ise, politikayı ilk benimseyenlerin diğer eyaletleri cesaretlendirdiği iddia edilmektedir. Bu kapsamda çeşitli politika alanlarına göre

³¹ Bu modelde “Laggard” kelimesi, politika yeniliklerini benimsemekte geciken eyaletleri ifade etmek için kullanılmıştır. “Laggard”ın kelime manası, “Geri Kalan”dır. Yani bazı eyaletlerin diğerlerinden daha hızlı olarak politika yeniliklerini benimsemesi onları lider veya örnek yaparken, yenilikleri benimsemeye geciken eyaletler ise geri kalmaktadır. Ancak bu modelin başlığı belirlenirken, Sebahattin Gültekin’in “Kamu Politika Sürecinde Politika Yayılımı ve Yenilik Modeli” adlı çalışmasında kullandığı “Lider-Örnek Modeli” başlığı tercih edilmiştir. Çünkü bu kısımdaki açıklamalar lider veya örnek eyaletlerin özellikleri üzerinde yoğunlaşmıştır.

³² Frances S. Berry, William D. Berry, “Innovation and Diffusion Models in Policy Research” s.230

³³ Jack L. Walker, “The Diffusion of Innovations Among the American States”, s.884-885

³⁴ a.k., s.893

³⁵ Virginia Gray, “Innovation in the States: A Diffusion Study”, s.1179-1185

farklı yerel hükümetler veya bölgelerin, politika yeniliklerinin yayılması noktasında liderlik yaptığı sonucuna ulaşmıştır.³⁶

Ayrıca, bu modelde politikaların yayılması, rekabet veya zorlamadan ziyade öğrenme yoluyla gerçekleşmektedir. Diğer taraftan eyaletlerin politika tercihlerini öykünme içerisinde yaptıkları da ileri sürülebilir. Bir eyalet, bir problemin çözümü için politikaya ihtiyaç duyduğunda, politika yapıcılar daha önce bu problemi çözmeye başarılı olmuş eyaletlerin politikalarını örnek almaktadır.³⁷

ç-) Eşbiçimlilik Modeli (Isomorphism Model)

Bu modelde, bir eyaletin yeni bir politikayı benimserken kendisine benzeyen eyaletleri örnek almasının daha muhtemel olduğu kabul edilmektedir. Çünkü bu benzer eyaletler, bir politikanın benimsenmesi sonucunda ortaya çıkacak muhtemel sonuçlar hakkında fikir vermektedir. Bazen bu benzerlik bölgesel yayılmaya neden olabilmektedir. Çünkü yakın eyaletler çeşitli yollarla birbirine benzeme eğilimindedir. Ancak eyaletlerin başka eyaletlerle benzerlikleri coğrafi yakınlık olmasa da söz konusudur. Nitekim bu model, eyaletlerin ideolojik, politik, demografik, ekonomik ve kültürel benzerliklerinin politikaların benimsenmesini etkileyeceğine dair varsayımları içermektedir.³⁸ Örneğin, politikaların yayılmasında siyasal çevre, ideolojik yakınlık ve benzerliğin coğrafi yakınlıktan çok daha önemli olduğuna dair değerlendirmeler ve araştırmalar bulunmaktadır.³⁹

d-) Dikey Etki Modeli (Vertical Influence Model)

Dikey etki modeli, eyaletlerin yatay bir yayılma süreci sonucunda diğer eyaletlerin politikalarının benimsenmesinden ziyade, dikey olarak ulusal hükümet politikalarının benimsenmesini açıklamak için geliştirilmiş bir modeldir. Bu model, bir eyaletin öğrenme süreci ile ulusal hükümete benzemesi ve bunun sonucu olarak ulusal hükümetin lider eyalet rolünde kabul edilmesi, Lider-Örnek Modeline

³⁶ Marcia L. Godwin, Jean R. Schroedel, "Policy Diffusion and Strategies for Promoting Policy Change: Evidence from California Local Gun Control Ordinances", *Policy Studies Journal*, 28/4, 2000, s.766, 772-773

³⁷ Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations Among the American States", s.889

³⁸ Frances S. Berry, William D. Berry, "Innovation and Diffusion Models in Policy Research" s.230-231

³⁹ Lawrence J. Grossback, Sean Nicholson-Crotty, David A. M. Peterson, "Ideology and Learning in Policy", *American Politics Research*, 32/5, 2004, s.523-527, 540-541

benzetilebilir. Ancak modeller arasında benzerlik olmakla birlikte politikaların benimsenmesinde ulusal hükümet, eyaletleri sadece öğrenme yoluyla etkilememektedir. Bazı durumlarda ulusal hükümet, eyaletleri belirli düzenlemeleri yapma ve politikaları benimseme noktasında zorlayabilmekte ve eyaletlerin takdir yetkisini ortadan kaldırabilmektedir.⁴⁰

Buna ek olarak eyaletler tarafından politikaların benimsenmesi için ulusal hükümetin finansal teşvikler sağlaması da söz konusu olabilmektedir. Özellikle federal hükümet tarafından mali teşvikler kullanılması hâlinde politikaların daha hızlı yayıldığı görülmüştür.⁴¹ Yani politikaların hızlı yayılması, federal hükümetin bir politikaya ilişkin müdahalesi, özellikle olumlu teşviki ile ilişkilidir. Ancak federal hükümetin yaptırım şeklindeki müdahaleleri, eyaletlerin politikaları benimsenme hızı üzerinde olumsuz bir etki oluşturabilmekte ve bunu neticesinde politikalar dirençle karşılaşılabilmektedir.⁴² Neticede eyaletlerin politika yapma süreçleri üzerinde federalizmin etkisini ulusal hükümetten bağımsız düşünmek çok mümkün gözükmemektedir. Ulusal hükümetler ya zorlayıcı kontrol yöntemi ile eyalet yetkililerini yeni politika fikirlerini hayata geçirmesi için zorlanmakta ya da mali teşvikler ile politika yeniliklerinin önündeki engellerin üstesinden gelmeye yardımcı olmaktadır.⁴³

e-) Birleşik Bir Model (A Unified Model)

Politika yenilikleri, eyaletlerin sosyal tecrübeleri ve siyasi sistemleri gibi kendilerine has özelliklerinden dolayı farklılık gösterebilmektedir.⁴⁴ Bu durum, lider eyaletler veya federal hükümetin gözü kapalı takip edilerek politikaların olduğu gibi kopya edilmesinden ziyade, eyaletlerin kendi iç sorunlarına uygun çözümler üretmek

⁴⁰ Frances S. Berry, William D. Berry, "Innovation and Diffusion Models in Policy Research" s.231

⁴¹ Susan Welch, Kay Thompson, "The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation", *American Journal of Political Science*, 24/4, 1980, s.723-725

⁴² Robert L. Savage, "When a Policy's Time Has Come: Case of Rapid Policy Diffusion 1983-1984", *Publius*, 15/3, 1985, s.124

⁴³ Andrew Karch, "National Intervention and the Diffusion of Policy Innovations", *American Politics Research*, 34/4, 2006, s.403-407

⁴⁴ Henry R. Glick, Scott P. Hays, "Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evaluation of Living Will Laws", *Journal of Politics*, 53/3, 1991, s.838

amacıyla politikaları kendi şartlarına uygun olarak yeniden icat etmesi (reinvention) ile açıklanabilir.⁴⁵

Bu açıklama düzleminde, bir eyaletin yeni bir program veya politikayı benimseme nedenleri, iç dinamikler ve bölgesel yayılma modellerinin birleştirildiği birleşik bir model üzerinden açıklanmaya çalışılmaktadır. İç dinamikler modeli, bir eyaletin politika yeniliğini benimsemesinde siyasal, ekonomik ve sosyal faktörlerin belirleyici olduğunu kabul etmektedir. Bölgesel yayılım modeli ise, bir eyaletin problemle karşılaştığında komşu eyaleti örnek alacağını savunmaktadır. Literatürde politika yeniliklerinin yayılmasına ilişkin açıklamalarda bu iki modelin birbirinden ayrıştırıldığı görülmektedir. Ancak bir eyaletin kendi siyasal ve ekonomik çevresinden bağımsız olarak komşu eyaletlere benzemeye çalıştığını söylemek gerçek dışıdır. Ayrıca federalizmin yapısı, eyalet yetkililerinden oluşan aktif ulusal birlikler ve politika yenilikleri konusunda kamuoyu dikkate alındığında eyaletleri, komşu eyaletlerden izole etmek de mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle iki modeli bir araya getiren birleşik bir model ortaya çıkmıştır. Bu model test edilirken şans oyunları ile ilgili yapılmış bir çalışmada “olay tarih analiz” yöntemi kullanılmış ve Mohr’un örgütsel yenilik kuramı temel alınmıştır.⁴⁶

Mohr’un örgütsel yeniliğe ilişkin analizi bu modelin temelini oluşturmaktadır. Bu kapsamda iç dinamikler modeli açısından bir politika yeniliğine bakıldığında; eyalet düzeyinde politikacıların yenilik motivasyonu, onların karşılaştıkları engeller ve bu engelleri aşmak için gerekli kaynakların ulaşılabilirliğinin önemli olduğu görülebilir. Diğer taraftan Mohr’un analizinin bölgesel yayılma modeli ile de uyumlu olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü bir programı benimsemenin sonuçlarını tahmin etmek oldukça zordur. Bu belirsizlik politika yeniliğinin benimsenmesinin önünde bir engel olarak ifade edilebilir. Benzer eyaletlerde etkisine dair bilgi, belirsizliğin üstesinden gelmeye yardımcı olmaktadır. Bu yüzden yakın eyaletlerin

⁴⁵ Scott P. Hays, “Patterns of Reinvention, The Nature of Evolution During Policy Diffusion”, *Policy Studies Journal*, 24/4, s.564-565

⁴⁶ Frances Stokes Berry, William D. Berry, “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis”, *American Political Science Review*, 84/2, 1990, s.396, 398 Olay tarih analizi (Event History Analysis-EHA) yönteminin amacı; belirli bir zaman içerisinde bireyin davranışında niteliksel bir davranış değişikliği gerçekleşmesini açıklamaya çalışmaktır. Ancak birey olarak ifade edilen bu birim bir örgüt, eyalet, ulus veya daha kolektif yapılar olarak düşünülebilir. Bu kapsamda olay tarih analizi yöntemi bir program veya politikanın belirli bir zaman sürecinde bir eyalet tarafından benimsenmesinin dinamiklerinin ne olduğu sorusuna cevap aramaktadır.

politika benimsemeleri, yeniliğin önündeki belirsizlik engelini üstesinden gelmek için kritik bir bilgi kaynağı sağlamaktadır.⁴⁷

Örneğin seçmenler arasında popüler olmayan bir politikanın yakındaki bir eyalet tarafın benimsenmesi, politikacının politikayı seçmenlere kabul ettirmesini kolaylaştırmaktadır. Çünkü politikanın yakındaki eyaletler tarafından benimsenmesinin varlığı, negatif kamuoyu algısı gibi bir engeli aşmak için kaynak olmaktadır. Eğer popüler bir politika ise ve yakındaki eyaletler tarafından benimsenmiş ise, seçmenler yakındaki eyaletlerde gördükleri politikayı kendileri de isteyecek ve sonucunda ise politikanın benimsenmesi için, iç siyasal baskılar yoğunlaşacaktır. Neticede çok sayıda yakın eyaletin popüler bir politikayı benimsemesi, politikayı benimsemesi için politikacıların motivasyonunu yükseltecektir.⁴⁸

Sonuç olarak geliştirilen birleşik modelde, politika yeniliklerinin yayılmasının bölgesel yayılma ve iç dinamikler modellerinin kesişmesinden ibaret olduğu ifade edilmektedir. Bu modelde olduğu gibi, eyaletlerin politika yapma sürecinde diğer eyaletlerin politikalarından etkilenmesini açıklamak için diğer politika yayılması modellerinin bir kaçının bir arada kullanılması mümkün gözükmektedir. Buna ek olarak politika yayılması modellerinin, çeşitli politika alanlarında eyaletlerin politika yeniliklerini benimsemelerinin ampirik olarak araştırılması sonucu ortaya çıktığı söylenebilir. Ancak bu modellerin federal sisteme özgü olan modelleri üzerinde değişiklik yapmak kaydıyla üniter sistem içerisindeki yerel yönetimler veya uluslararası yapıların içerisinde olan ülkelere de uygulanabileceği çıkarımı yapılabilir.⁴⁹

1.1.2. Yayılma Mekanizmaları

Politikaların yayılmasına ilişkin çalışmalar, daha çok ampirik olarak karşımıza çıkmakta ve modeller geliştirilerek politika yayılma süreci açıklanmaya çalışılmaktadır. Ancak kuramsal perspektifin ihmal edilmemesi, politika

⁴⁷ Frances Stokes Berry, William D. Berry, "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis", s.400

⁴⁸ a.k.

⁴⁹ Frances S. Berry, William D. Berry, "Innovation and Diffusion Models in Policy Research" s.224

yayılmasının neden ve nasıl gerçekleştiğine daha kapsayıcı yaklaşmamıza yardımcı olacaktır. Bu kapsamda öncelikle politika yayılmasının mekanizmaları ve daha sonra bu mekanizmalarla paralellik gösteren kuramsal çerçeveler anlatılacaktır.

Shipan ve Volden, bir hükümet tarafından kabul edilen politikanın diğer hükümet tarafından benimsenmesini dört yayılma mekanizması ile açıklamaktadır. Bu mekanizmalar, eyalet ve ülke düzeyinde yayılmayı açıklamanın yanı sıra yerel düzeyde şehirden şehire yayılmayı açıklama potansiyeline de sahiptir. Bunlar “öğrenme (learning)”, “taklit (imitation)”, “ekonomik rekabet (economic competition)”, ve “zorlama (coercion)” olarak sıralanabilir.⁵⁰

Politikaların benimsenme siyaseti ve bunların etkilerine bakıldığında politika yapıcılar bir problemle karşılaştıklarında diğer hükümetlerin tecrübelerinden yararlanmakta ve bu öğrenme şeklinde gerçekleşmektedir. Öğrenme mekanizmasında politika yapıcılar, politikaya odaklanarak politikanın nasıl benimseneceğini, etkilerini ve sonuçlarını sorgulamaktadır. Öğrenme mekanizmasından sonra politika yayılmasını açıklamak için yaygın olarak kullanılan ikinci mekanizma ekonomik rekabettir. Ekonomik rekabet komşu eyaletler arasında doğal olarak gözükmektedir. Benimsenen politikaların eyaletler için ekonomik olarak etkisinin pozitif veya negatif olması yakın komşu hükümetlerin politikalarını benimseme olasılığını etkilemektedir. Bu paralelde rekabetçi federalizm anlayışı çerçevesinde eyaletler, sermaye için en az düzenleyici standartları benimsemeye yarışmaktadırlar.⁵¹

Diğer taraftan taklit mekanizması, öğrenmede olduğu gibi politikadan ziyade hükümete odaklanarak hükümetin ne yaptığını sorgulamakta ve hükümetle aynı görünmeye çalışmayı açıklamaktadır. Öğrenme süreci eyleme ve benimsenen politikaya odaklanırken, taklit ise politika benimseyen diğer hükümetler olan aktörlere yönelmektedir. Taklitte, lider pozisyonundaki komşu büyük şehrin aynı politikayı benimsemesi politikaların benimsenme olasılığını artırmaktadır. Son olarak zorlama mekanizmasında ise uluslararası düzeyde bir ülke, başka bir ülkeyi ticaret uygulamaları veya ekonomik yaptırımlarla zorlayabilmektedir. Bunu

⁵⁰ Charles R. Shipan, Craig Volden, “The Mechanisms of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, 52/4, 2008, s.841

⁵¹ a.k., s.841-842

doğrudan yapabilmekle birlikte hükümetleri harekete geçiren ve genel beklentilerin karşılaması yönünde cesaretlendiren BM ve IMF (Uluslararası Para Fonu) gibi uluslararası örgütler vasıtasıyla da yapabilmektedir.⁵²

Bu mekanizmaların birbirinden net olarak ayrılmadığı ve politikalar benimsenirken bir arada işlediği görülmektedir. Bu mekanizmalar içerisinde taklitin etkisi kısa sürerken, öğrenme ve rekabetin ise uzun dönemli etkileri söz konusu olmaktadır. Ayrıca bazı şehirlerin öğrenmek için diğerlerinden daha iyi donanmış, ekonomik rekabete daha müsait, liderleri takip etmesi daha olası ve zorlamaya direnç göstermesinin daha mümkün olduğu söylenebilir. Bu paralelde büyük şehirlerin, daha büyük ve profesyonel hükümetlere sahip olması sebebi ile öğrenme kapasitesi diğerlerinden daha fazladır. Ayrıca büyük şehirler ekonomik rekabete daha az maruz kalırken, daha az taklitle yönelmekte ve daha az zorlanmaktadır.⁵³

Weyland ise, politika yayılmasını mekanizmaları ile paralellik gösteren daha kuramsal ve sistematik bir perspektif ortaya koymuştur. Weyland'a göre ülkelerin politika reformları, başka ülkelerin dikkatine çekmektedir. Komşu ve aynı bölgede bulunan ülkeler birbirlerini daha önce örnek alırken diğer bölgelerdeki ülkeler ise politika değişikliklerini daha sonra gerçekleştirmektedir. Ancak politika yayılmasının etkilerinin farklı ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmişliğe sahip olan ülkelerde gerçekleşmesi, sadece iç fonksiyonel ihtiyaçların karşılanması ile açıklanamamakta ve dış faktörlerin başat olarak öne çıktığı değerlendirilmektedir.⁵⁴

Politikaların yayılmasını, çeşitli uyarlamalarla aynı yeniliğin benimsenmesi olarak ifade eden Weyland'a göre, bazı spesifik ulusal ihtiyaçlara göre uyarlamalar olsa da bütün reformlar orijinal halini içinde barındırarak yayılma sürecinde uygulanmaktadır. Ancak bu benzerlik karşısında politika yeniliğini benimseyen uluslarda önemli farklılıkların bulunması dikkat çekicidir. Çünkü bu ülkeler coğrafi kümelenme gibi ortak özellikleri paylaşırsa da reformun benimsenme süreçleriyle birbirinden ayrılmaktadır. Bu kapsamda politikaların yayılması ile ilgili olarak dört kuramsal çerçeve ön plana çıkmaktadır. Bunlar dış baskı (external pressure),

⁵² Charles R. Shipan, Craig Volden, "The Mechanisms of Policy Diffusion", s.842-843

⁵³ a.k., s.843-845

⁵⁴ Kurt Weyland, "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform", s.262

sembolik ve normatif taklit (symbolic normative imitation), rasyonel öğrenme (rational learning) ve bilişsel kısa yol (cognitive heuristic) olarak sıralanmaktadır.⁵⁵

Dış baskı yaklaşımı, uluslararası örgütler gibi güçlü dış aktörlerin, ülkelerin politika reformlarını benimsemesi için ödül-ceza yöntemini kullandığını ve ülkelerin uluslararası sistemin merkezinden çıkan bu dikey baskıya karşılık olarak politikaları benimsediğini ifade etmektedir. Uluslararası organizasyonlar bu süreçte bilginin yayılmasından, güçlü ekonomik teşvikler ve zorlayıcı ambargolara kadar çeşitli araçlar kullanmaktadır.⁵⁶

Diğer taraftan dış baskı yaklaşımında olduğu gibi uluslararası örgütleri önemli kabul eden ve uluslararası topluma gelişmiş uygun davranışlar için öğretici rolü yükleyen normatif taklit yaklaşımına göre politika yapıcılar, politika yeniliklerini ihraç ederek uluslararası meşruiyeti kazanmaya çalışmaktadır. Meşruiyet arayışına örnek aldığı ülkenin modernliğini neden olarak gösteren ülkeler, ihraç edilen politika yenilikleri ile uluslararası normlara uyum sağlamaktadır. Ancak dış baskıdan farklı olarak bir zorlama söz konusu olmamakta, aksine ülkeler, uluslararası eğilimin gönüllü takipçileri pozisyonunda yer almaktadır. Diğer bir deyişle, normatif taklitte politika yapıcılar, daha önce tanımlanmış bir problem için etkili bir çözüm bulmaya yönelik amaç odaklı tercih yapmaktan ziyade, modern ve uygun olduklarına inandıkları politika yeniliklerini benimsemektedir.⁵⁷

Rasyonel öğrenme yaklaşımında, politika yapıcılar kapsayıcı bir rasyonellik prensibine bağlı kalmakta ve bütün erişilebilir bilgileri taramaktadır. Bu kapsamda bir problem ortaya çıktığında uluslararası çevre taranarak geniş çapta çözüm önerileri üretmek için bilgiler toplanmaktadır. Eğer bu bilgiler yabancı bir modeli gösteriyorsa ve eğer sistematik ve detaylı fayda maliyet analizi daha önce oluşturulmuş politikaların üstünlüğüne işaret ediyorsa, pek çok ülke o politika yeniliğini benimseyerek kendi faydasını arttırmaktadır.⁵⁸

⁵⁵ Kurt Weyland, "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform"s.267-268

⁵⁶ a.k., s.269

⁵⁷ a.k., s.270, 274-275

⁵⁸ a.k., s.270-271

Rasyonel öğrenmenin aksine bilişsel kısa yol yaklaşımı ise, sınırlı rasyonellik ile deneysel tecrübeleri içeren bulgulara bakmaktadır. Politika yapıcılar, tüm bilgilerin taranmasından ziyade ilgili, yararlı ve amaca uygun olan bilgileri taramaktadır. Yani politika yapıcılar, kendi ihtiyaçlarına uygun olup olmadığına dair sistematik ve detaylı değerlendirme ile fayda maliyet analizini içeren bir rasyonellikten ziyade, diğer ülkelerin deneysel tecrübelerini içeren bulgulardan pasif olarak etkilenecek, politika yeniliklerini ihraç etme kararlarını vermektedir.⁵⁹

Dış baskı hariç diğer üç kuramsal çerçeve politika yapıcılarının önemli bir irade serbestliğine sahip olduğunu göstermektedir. Bu üç kuramsal çerçeve, çok sayıda ülke için yabancı bir modeli cazip hale getiren ve politika yapıcılarını kendi inisiyatifleri ile politika yeniliklerini kabul etmesi konusunda ikna eden farklı öğrenme çeşitlerine vurgu yapmaktadır. Ancak birbirlerinden ayrıldığı noktalar da bulunmaktadır. Normatif taklit meşruiyet arayışını vurgularken, rasyonel öğrenme ve bilişsel kısa yol, ülkelerin kendi çıkarlarına vurgu yapmaktadır. Rasyonel öğrenme ve bilişsel kısa yol yaklaşımlarındaki farklılaşma ise, politika yapıcılarının kendi çıkarlarını takip ederken kullandıkları araçlar ve yollarda kendini göstermektedir.⁶⁰

Sonuç olarak politika yayılmasına ilişkin kavramsal ve kuramsal olarak yapılan açıklamalar rehberliğinde politika yayılmasının, bir hükümetin politika tercihinin başka hükümetlerin tercihlerinden etkilenmesi olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, hükümetlerin politika tercihlerinin tamamen iç dinamiklere dayandığını söylemek zor gözükmemektedir. Ayrıca politika yapıcılarının geçmişteki denenmiş politikalar hakkındaki tecrübelerine ve örneklerine güvendikleri de bilinmektedir. Buna ek olarak küreselleşen dünyadaki iletişim yapısı politika yapıcılara yerel, bölgesel, eyalet, ulus ve uluslararası düzeyde politika fırsatları sunmaktadır. Bu nedenle dünyada çeşitli politika alanlarında dış dinamiklerin iç politika tercihlerini etkilediği görülmektedir. Bu duruma, Amerika'da ulus devletin eyalet düzeyine etkisi ve

⁵⁹ Kurt Weyland, "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform", s.271, 285; Covadonga Meseguer, "Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598/1, 2005, s.72

⁶⁰ Kurt Weyland, "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform", s.270

AB'nin diğer üye ülkelerin ulusal sınırlarına takılmadan politika geliştirmesi örnek olarak gösterilebilir.⁶¹

Diğer taraftan politika yeniliklerinin yayılması konusunda coğrafi yakınlık eksenli yapılan çalışmalar önemli olmakla birlikte, bu çalışmalar iletişim ve seyahatin geliştiği günümüzde, politika yapıcılara politika tercihi için dar bir alan sunmaktadır. Ancak politika yapıcıların daha uzak ve geniş alanlara bakma kapasiteleri bulunmaktadır. Bu geniş perspektif zor olmakla birlikte, en iyi politika örneklerini keşfetme fırsatını da sunmaktadır.⁶² Bu bağlamda hükümetler, hükümet dışı aktörler ve AB, BM gibi uluslararası örgütler arasında yaşanan ulus aşırı diyalogun sonucu olarak dünyada politika etkileşiminin arttığı söylenebilir. Bu nedenle politika yayılmasının yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde politika etkileşimini açıklamaya yardımcı olacak şekilde daha geniş perspektifte yorumlanabileceği ifade edilebilir.⁶³

1.2. Ders Çıkarma (Lesson Drawing)

Her ülke çeşitli problemlerle karşılaşmakta ve ülkeler kendi problemlerinin çok farklı olduğuna inanmaktadır. Ancak ülkelerin ortak bir problem olarak kabul ettikleri bazı durumlarda söz konusudur. Böyle durumlarda politika yapıcılar, başka ülkelerdeki meslektaşlarının bu problemi nasıl çözdüğünü öğrenmek için girişimde bulunmaktadır.⁶⁴ Diğer bir deyişle politika yapıcılar, kendi problemleri ile başa çıkmasına yardımcı olacak derslerin arayışı içerisindedir. Eğer ders olumlu ise uygun bir uyarılama ile politikanın transferi gerçekleşmektedir. Aksine ders olumsuz ise, diğerler ülkelerin hataları izlenerek ne yapılmaması gerektiği öğrenilmektedir.⁶⁵

Ders çıkarmanın kavramsal ve kuramsal temellerinin, Richard Rose'un 1991 tarihli "Ders Çıkarma Nedir?" (What is lesson drawing?) adlı makalesi ve 1993 tarihli "Kamu Politikasında Ders Çıkarma: Zaman ve Mekân Boyunca Öğrenme Rehberi" (Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and

⁶¹ Charles R. Shipan, Craig Volden, "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners Theory to Practice", *Public Administration Review*, 72/6, 2012, s.788

⁶² a.k., s.789

⁶³ Jacqui True, Michael Mintrom, "Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming", *International Studies Quarterly*, 45, 2001, s.28, 50

⁶⁴ Richard Rose, "What is Lesson Drawing?", *Journal of Public Policy*, 11/1, 1991, s.3

⁶⁵ a.k., s.4

Space) adlı kitabı ile atıldığı söylenebilir. Rose'un bu bilimsel çalışmalardaki temel sorusu, bir yerde etkili bir şekilde uygulanan bir programın, hangi şartlar altında ve ne ölçüde başka bir yere transfer edilebileceği olmuştur. Bu soru çerçevesinde Rose, ders çıkarma sürecinin, bir yerde etkili bir şekilde uygulanan programlar hakkında derslerin taranması ile başladığını ve bu programın gelecekte başka bir yere transfer edilebilirliği hakkında değerlendirme ile sona erdiğini belirtmektedir.

Ders çıkarmaya ilişkin kavramsal ve kuramsal analiz yapılırken öncelikle ders çıkarma kavramının neyi ifade ettiğinin açıklanması gerekmektedir. Ders çıkarma, bir ülkede bulunan politika yapıcılarının, bir veya daha fazla ülkeden dersler çıkarmasını ve daha sonra bunları kendi siyasal sistemine uygulamasını ifade etmektedir.⁶⁶ Dersler, bir kurumun geçmişinden çıkarılabileceği gibi, başka bir kent, eyalet veya devletin tecrübelerinden yararlanmak suretiyle de elde edilebilir. Bu nedenle, ders çıkarma kavramının hem zaman, hem de mekân boyutu bulunduğu anlaşılmaktadır. Ancak ders kavramı başka ülkelerden elde edilecek genel bir kuraldan daha karmaşık bir unsur olarak ele alınmalıdır. Çünkü çıkarılan dersler süreç içerisinde hükümetlerin belirli bir politika çıktısı elde etmeyi amaçladıkları programlara dönüşecektir.⁶⁷

Bu bağlamda, ulusal politika yapıcılarının kendi ülkelerinde karşılaştıkları problem ile baş etmeye yönelik bir program oluşturmak için yabancı tecrübelere başvurmaları sonucu çıkarılan dersler, programın farklı bir türü olarak düşünülebilir. Bu nedenle ders çıkarma süreci, bir programın etkili bir şekilde çalışabileceği gerekli şartları belirlemenin yanı sıra, bir yerde başarılı bir şekilde uygulanan programın, hangi koşullar altında ve ne düzeyde başka bir yerde başarılı bir şekilde uygulanabileceğini sorgulamaktadır. Ancak çıkarılan derslerinin herkese uygun bir reçete olduğu düşüncesinden kaçınılmalıdır. Çünkü ders kavramı, programın çalışması için gerekli olanları içine almakla birlikte, ne yapılmaması konusunda uyarı mahiyetinde de olabilir. Neticede dersler, bir ülkenin bugünkü tecrübelerine dair bilgiler ile başka bir ülkenin gelecekte kamu politikası geliştirmesine yönelik

⁶⁶ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, Chatham House Publishers, Chatham, NJ 1993, s.19-20

⁶⁷ a.k., s.21

eylemlerini birleştirmesinden dolayı zaman ile mekân arasında köprü kuran bir unsur olarak değerlendirilebilir.⁶⁸

1.2.1. Ders Çıkarmanın Nedenleri

Devletleri ders çıkarma sürecine iten en önemli neden mevcut politika ve programların işleyişinden kaynaklanan memnuniyetsizlik durumudur.⁶⁹ Birçok programın işleyişindeki rutini memnuniyetsizlik bozmaktadır. Programın sonuçları hakkında memnuniyet varsa, program rutin işlemeye devam etmektedir. Ancak beklenti ve başarı arasında bir boşluk oluştuğunda memnuniyetsizlik ortaya çıkmakta, politika yapıcılar bu durumdan dolayı baskı altına girmektedir. Bu nedenle, politika yapıcılar bir memnuniyetsizlikle karşılaştıklarında bu memnuniyetsizliği ortadan kaldırma potansiyeline sahip ve etkili bir şekilde çalışacak bir şeylerin arayışı içine girerler. Bilgisizlik çıkış noktası ve memnuniyetsizlik bir şeylerin yanlış gittiğinin kanıtıdır. Statüko ise ne yapması gerektiği noktasında değil, ne yapmaması gerektiği hususunda bir seçenek olarak politika yapıcıların önlerinde durmaktadır. Politika yapıcılar yeni bir bilgiden ziyade başka yerde daha önce çalışmış ve etkili olmuş şeyleri tercih etme eğiliminde olmaktadır. Çünkü politika yapıcıların sürekli ideal politikayı araştırmak için ne yeterli zamanı ve ne de bilgi kapasitesi bulunmaktadır.⁷⁰

Bu yüzden politika yapıcıların bir örgütte bir problem ile karşılaştığında ilk önce bakacağı yer kendi standart prosedürleridir. Eğer mevcut program yetersiz görülürse başka programlar çare olarak görülmektedir. İkinci olarak örgüt, kendi tecrübelerini bulabileceği geçmişine başvurmaktadır. Ancak politika çevresi değiştiğinde ve daha önce örneği karşılaşılmayan bir problem ortaya çıktığında, geçmiş bir çözüm önerememektedir. Bu noktada politika yapıcılar ortaya çıkan memnuniyetsizliği ortadan kaldırmak için yakındaki ülkelerden araştırmaya başlamaktadır. Bu durum ulusal politika yapıcılar için bir sınırlama değildir. Coğrafi olarak yakın olan komşu ülkelerin programlarının kolay erişilebilir olduğunun göstergesidir. Ancak her zaman ülkelerin komşu ülkeleri örnek aldığını söylemek

⁶⁸ Richard Rose, *Learning from Comparative Public Policy: a Practical Guide*, Routledge, London 2005, s.21-24

⁶⁹ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, s.50

⁷⁰ Richard Rose, "What is Lesson Drawing?", s.10-11

mümkün değildir. Coğrafi yakınlığın yanı sıra partizan değerler ve siyasal kültürde politika yapıcılarının nereye bakacağını etkilemektedir. Ancak politika yapıcılarının bakacağı yeri etkileyen bu durumlar, uluslararası düzeyde araştırma yapmasına engel değildir.⁷¹

Politika yapıcılar, problemlerine çözüm üretmek için yukarıda sayılanların yanı sıra, uzman fikirlerine de başvurabilirler. Kamu yetkililerinden aldıkları hükümetlerin tecrübelerini yansıtan bilgiler uzmanlık noktasında yeterli olmadığından dolayı politika yapıcılar, kurumsal veya coğrafi sınırları aşarak uzmanlar ile bağlantılar kurmaktadır. Bu bağlamda profesyonellerin politikalara ilişkin uzmanlık bilgilerine dayanan bir ağ olan epistemik topluluklar (epistemic communities) önemli hale gelmektedir.⁷²

Politika yapıcılarının gerek kamu yetkilileri, gerekse epistemik topluluklar aracılığı ile girdiği bilgi arayışının amacı memnuniyetsizliği ortadan kaldırmaktır. Bu kapsamda politika yapıcılar “memnun ediciler” (satisficer) olarak tanımlanabilir. Çünkü memnuniyetsizlik politika yapıcılarının yeni bir program arayışına başlaması veya son vermesine temel oluşturmaktadır.⁷³ Ancak bir siyasal memnuniyetsizlik ortaya çıktığında, çıkarılan derslerin etkili bir şekilde transfer edileceğini her zaman söylemek mümkün olmayabilir. Politika yapıcılar farklı yerlerde uygulanan politikaların başka bir ülkede başarısı konusunda belirsizliğin farkında olarak hareket etmektedir. Bu paralelde gönüllülük ile hareket eden politika yapıcılar, bir hükümetin karşılaştığı problem ile karşılaşmış başka hükümetlerinde bulunduğu varsayımı ile yola çıkmakta ve memnuniyetsizliği ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.⁷⁴

1.2.2. Ders Çıkarmanın Aşamaları

Ders çıkarma süreci, başka yerlerde uygulanan programlara ilişkin bilgi toplama, bir programın nasıl işleyeceğine dair model geliştirme, yeni bir program

⁷¹ Richard Rose, “What is Lesson Drawing?”, s.13-14

⁷² a.k., s.15-17 Epistemik topluluklar; hükümet, üniversite, özel sektör, kar amacı gütmeyen kurumlar ve hükümetler arası veya uluslararası örgütler gibi farklı yapılardan uzmanları bir araya getirmektedir. Bu topluluklar eyalet, ulusal ve uluslararası düzeylerde çalışmaktadır. Bu toplulukların varlığı politika yapıcılar için avantaj olarak görülmektedir. Bu topluluklar, ders çıkarma açısından yeni fikirlerin kaynağı olmalarına rağmen, zorlayıcı kararları dayatma noktasında politik iradede de yoksundurlar.

⁷³ Herbert A. Simon, “Rational Decision Making in Business Organizations”, *American Economic Review*, 69/4, 1979, s.503

⁷⁴ Richard Rose, “What is Lesson Drawing?”, s.5,9

oluşturma ve geleceğe yönelik değerlendirme olmak üzere dört aşamadan oluşmaktadır.⁷⁵ Ders çıkarmanın ilk aşaması, benzer problemlerin yaşandığı başka yerlerdeki programlar hakkında bilgi toplamaktır. Ders çıkarma kapsamında başka ülkelerin tecrübelerini incelemek yabancı tecrübeler konusunda uzman olmak değil, o problem hakkında taze fikirleri kazanmak olarak düşünülebilir. Yani politika yapıcılar, kendi ülkelerinde etkili olacak programların arayışı içerisinde. Sürecin sonunda ihtiyaç duyulan şey, uygulanabilir ve ülkeye uygun transfer edilebilir bilgidir. İkinci aşama, programın nasıl işleyeceğine dair bir model geliştirmektir. Geliştirilen bu modelin, programın etkili bir şekilde çalışması için gerekli olan temel unsurları içermesi gerekmektedir. Programın nasıl çalıştığı, neden-sonuç ilişkisi ve çıktıları görebilmek açısından bu model geliştirme aşaması önemlidir.⁷⁶

Üçüncü aşama, ülkenin memnuniyetsizliğe sebep olan program modeli ile yabancı ülkelerde uygulanan modellerin karşılaştırılması ve daha etkili programların varlığı sorgulanarak yeni bir program oluşturulmasıdır. Nitekim ders çıkarma, bir ülkede benimsenmek üzere yeni bir program oluşturmak için başka yerde uygulanan programların deneysel tecrübelerinden yararlanılmasıdır. Programın kopyalanma sürecinden ziyade formüle edilmesi en uygun yöntem olarak görülmektedir. Özellikle uluslararası ders çıkarma sürecinde, yerel şartlara göre bazı uyarlamalar gerekli olabilmektedir. Ders çıkarmanın son aşaması ise, programın başarısı konusunda zamansal ve mekânsal karşılaştırmayı içeren geleceğe yönelik bir değerlendirme yapmaktır. Değerlendirme (evaluation) aşaması, derslerin öğrenilebilmesi için politikaların nasıl ve niçin çalışıp çalışmadığının anlaşılması ve değerlendirilmesini gerektirmektedir. Yani bir programın ülkede çalışıp çalışmayacağı konusunda sonuçların görülmesi amaçlanmaktadır. Bir ülkenin şu anda bulunduğu yer, başka bir ülke için gelecekte bulunmak istediği yer olabileceği düşünüldüğünde, bu aşamanın gerekliliği ortaya çıkmaktadır.⁷⁷ Bu aşamada, politikaların sağlam kanıtlara dayanan hipotezler gibi tanımlanması gerekmekte ve bu politika hipotezleri katı olarak bir teste maruz bırakılmalıdır.⁷⁸

⁷⁵ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, s.20

⁷⁶ Richard Rose, "What is Lesson Drawing?", s.19-20

⁷⁷ a.k., s.20-23

⁷⁸ Ian Sanderson, "Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making", *Public Administration*, 80/1, 2002, s.19

Sonuç olarak politika ve programların öğrenilmesinin çıkış noktasının bilgi arayışı olduğu söylenebilir. Yeni bilgiler ve geçmiş tecrübeler ışığında politika amaçlarının ve yöntemlerinin uyarlanmasına yönelik planlı bir süreç yaşanmaktadır.⁷⁹ Böyle bir sürecin politika değişikliği ile sonuçlanması ise, öğrenmenin göstergesi olarak kabul edilebilir.⁸⁰ Bu kapsamda ders çıkarma süreci, rasyonel ve aşamalı öğrenme faaliyeti olarak değerlendirilebilir. Bu süreçte transfer edilen program, transfer eden örgütün değer sistemi ile uyumlu ise kapsamlı bir değerlendirme neticesinde uyarlanarak mevcut örgütsel güçlerin üzerine inşa edilmektedir.⁸¹

1.2.3. Ders Çıkarmanın Alternatif Yolları

Ders çıkarma farklı şekillerde gerçekleşmektedir. Bunlar kopyalama (copy), öykünme (emulation) melezleştirme (hybridization), sentez (synthesis) ve esinlenme (inspiration) olmak üzere beş kategoriye ayrılmaktadır. Ders çıkarmanın en basit şekli, başka bir ülkede uygulanan programın kopyalanmasıdır. Kopyalama, başka bir yönetim alanında uygulanan programın tamamına yakınının benimsenmesidir. Ancak gerçek dünyada, bir hükümetten diğer hükümete bir programın transfer edilmesi tarihsel birikim, kültürel anlayış ve kurumsal yapı dikkate alınmaksızın çok makul gözükmemektedir. Programın her detayının kopyalanmasını reddeden öykünme ise, başka bir alanda zaten uygulanan bir programın farklı koşullar için uyarlanarak benimsenmesini ifade etmektedir.⁸²

Melezleştirme, iki farklı yerdeki programların unsurlarının birleştirilmesidir. Örneğin melezleştirmede, üniter bir devletteki politika yapıcılarının federal sistem içerisinde kullanılan bir programı transfer etmek istediklerinde, üniter sistem temelli müstakil bir program tasarlanması buna örnek olarak gösterilebilir. Diğer taraftan Sentez, üç veya daha fazla yerde uygulanan programların bilindik unsurlarının birleştirilmesidir. Bunun mantığı, insan anatomisinin parçalarını birleştirerek eşsiz

⁷⁹ Wolfgang Kerber, Martina Eckardt, "Policy Learning in Europe: The Open Method of Coordination and Laboratory Federalism", *Journal of European Public Policy*, 14/2, 2007, s.228-229

⁸⁰ Peter A. Hall, "Policy Paradigms, Social Learning and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25, 1993, s.278

⁸¹ Mark Evans, "At the Interface between Theory and Practice – Policy Transfer and Lesson Drawing", *Public Administration*, 84/2, 2006, s.487

⁸² Richard Rose, "What is Lesson Drawing?", s.21

bir insan figürü oluşturmak olarak düşünülebilir. Ders çıkarmanın amacı, yeni ve etkili bir iç program tasarlama olduğunda senteze başvurulabilir. Ancak farklı programların unsurlarının birleştirilmesi ile ortaya çıkan bu programın başka yerde örneğinin bulunmaması, başarılı olup olmayacağını değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır.⁸³

Esinlenme ise, başka yerlerdeki programların yeni ve başkasına benzemeyen bir program geliştirmek için fikirsel dürtü olarak kullanılmasıdır. Başka yerdeki programların analiz yerine esinlenmek için kullanılması, genelde politika yapıcılarının yabancı ülkelerde seyahat etmeye alışık olmadığı durumlarda gerçekleşmektedir. Bilinen problemlerin bilinmeyen ortamlarda incelenmesi, olasılıklar konusunda fikirleri genişletmekte ve ülkeler için neler yapılması gerektiği konusunda taze düşüncelere ilham olmaktadır. Ancak herhangi bir programın nasıl çalıştığını gerçekten gösterme potansiyelinden yoksun olduğunu söylemek de gerekmektedir. Çünkü diğer ülkelerin tecrübeleri değerlendirilmediğinden taze bir nefes almak olarak değerlendirilebilecek bu yol gerçeği çok yansıtmamaktadır.⁸⁴

Sonuç olarak ders çıkarma kavramı, diğer ülkelerin tecrübelerinin yol gösterici olmasını ve ülkelerin gönüllü olarak bu süreci yürütmesini ifade etmektedir. Bu süreçte çıkarılan dersler olumlu ise politika transferi gerçekleşmekte, olumsuz dersler çıkarıldı ise ülkeler ne yapmaması gerektiğini öğrenmektedirler. Literatür incelendiğinde ders çıkarmanın gönüllü politika transferi olarak kabul gördüğü düşünüldüğünde, daha kapsayıcı bir kavram olarak politika transferi açıklanırken, ders çıkarmaya ilişkin açıklamalara gönderme yapılacaktır.

1.3. Politika Transferi (Policy Transfer)

Günümüzde bütün ülkelerin ekonomileri küresel ekonomik baskılardan etkilenmekte ve iletişim imkânlarının gelişmesi ile ülkelerin fikir ve bilgi alışverişi daha kolay hâle gelmektedir. Ayrıca AB, BM, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin farklı ülkelerde benzer politikaların uygulanmasını desteklediği görülmektedir. Bu durum, politika yapıcılarının farklı siyasal sistemlerde

⁸³ Richard Rose, "What is Lesson Drawing?", s.22

⁸⁴ a.k.

işleyen kurumlar, programlar ve politikalara dair bilgi ve fikir elde etmek için başka ülkelere bakmasına neden olmaktadır.⁸⁵

Politika transferinin kavramsal ve kuramsal temellerini, David Dolowitz ve David Marsh'ın "Kim Kimden Ne Öğreniyor: Politika Transferi Literatürünün Gözden Geçirilmesi" (Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature) ve "Yabancı Ülkeden Öğrenme: Çağdaş Politika Yapma Sürecinde Politika Transferinin Rolü (Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making) adlı iki kaynak makalede görmek mümkündür. Bu makalelerde, politika transferinin çerçevesini çeşitli soruların yanıtlarına ilişkin arayışlar oluşturmaktadır. Bu sorular şunlardır:⁸⁶

- Aktörler niçin politika transferiyle ilgilenirler?
- Politika transfer sürecine katılan kilit aktörler kimlerdir?
- Ne, Nerden transfer edilir?
- Transferin farklı dereceleri nelerdir?
- Politika transfer sürecini sınırlandıran veya kolaylaştıran unsurlar nelerdir?
- Politika transfer sürecinin politika başarısı veya başarısızlığı ile ilişkisi nasıldır?

Diğer bir deyişle politika transferi, bir program veya politikayı başka bir yerden alan devletin, politika transferi ile ilgilenme nedeni; politika transferinin siyasal süreç içerisindeki rolü; karar verme sürecinin karakteristik özellikleri ve sürecin başarı ve başarısızlık nedenleri gibi konulara odaklanmaktadır.⁸⁷

Politika transferini tüm boyutları ile açıklamadan önce kavramsal olarak neyi ifade ettiğinin ortaya koyulması gerekmektedir. Politika transferi, belirli bir zaman ve/veya mekândaki politikalara, yönetsel düzenlemelere ve kurumlara ilişkin

⁸⁵ David Dolowitz, David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13/1, 2000, s.7

⁸⁶ a.k., s.8

⁸⁷ Karen Mossberger, Harold Wolman, "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations", *Public Administration Review*, 63/4, 2003, s.429

bilginin, başka bir zaman ve/veya mekândaki politikaların, yönetsel düzenlemelerin ve kurumların geliştirilmesinde kullanılmasını ifade eden bir süreçtir.⁸⁸

Diğer bir tanımda politika transferi, diğer kurum ve kuruluşların tecrübelerinin kaynak olarak kullanılması suretiyle karar verme şekli olarak tarif edilmektedir.⁸⁹ Yani politika transferi, ülkelerin bir problem karşısında sınırlı iç politika çözümlerinin yetersiz olmasından dolayı karar vermenin rasyonelliğini ve kalitesini artırma endişesiyle, diğer ülkelerin veya yönetim birimlerinin politikaları ve uygulamalarının araştırılmasıdır.⁹⁰ Bu bağlamda, politika transferinin politika yapma sürecindeki rolü politika öğrenmesi olarak ifade edilebilir. Çünkü bu süreçte politika yapıcılar; diğer ülkelere kolayca elde edilebilen, uygulanabilir ve test edilmiş çözüm seçeneklerini araştırmakta ve araştırmanın sonucunda öğrendiklerini uygulamaktadırlar.⁹¹

Bu tanımlara paralel olarak politika transferi, bir yerde uygulanan politika ve programların başka bir yerde mevcut şartlarda uygulanıp, uygulanmayacağına değerlendirilmesi olarak tarif edilebilir. Bu kapsamda politika transfer süreci, öncelikle yeni ve uygulanabilir program ve politikalar hakkında bilgi arayışı ile başlamaktadır. Bilginin, başarısı kanıtlanmış, önemli benzerliklerin olduğu ülkede uygulanmış ve benzer probleme odaklanmış olması gözetilmektedir. Bilgi arayışı sürecinde politika fikirleri; profesyonel örgütler, uzmanlardan oluşan politika toplulukları, politika girişimcilerinin gayretleri vasıtasıyla politika yapıcılar arasında yayılmaktadır. Politika yapıcılar ise bunları kendi probleminin potansiyel çözümü olarak fark etiklerinde uygulanabilirliğine dair bir değerlendirme ile meşgul olmaya başlamaktadır. Bu yüzden problemin çözümüne dair aktif problem odaklı araştırma, sadece bilgi toplamaktan ibaret olarak düşünülmemelidir.⁹²

⁸⁸ David Dolowitz, David Marsh, "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, XLIV, 1996, s.344

⁸⁹ Karen Mossberger, Harold Wolman, "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations", s.428

⁹⁰ Diane Stone, "Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines", *Politics*, 19/1, 1999, s.53

⁹¹ Rob Hulme, "The Role of Policy Transfer in Assessing the Impact of American Ideas on British Social Policy", *Global Social Policy*, 6/2, 2006, s.176,179

⁹² Karen Mossberger, Harold Wolman, "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations", s.430-431

Bununla birlikte politika transferi ve öğrenmenin muhtemel politika seçeneklerinin tamamen değerlendirilmesini içeren rasyonel karar vermeden ibaret olduğuna dair yukarıdaki açıklamanın aksine yorumlar da bulunmaktadır. Kapsamlı bilgi arayışı ve rasyonel değerlendirmenin yerine, daha meşru, uygun ve başarılı gözükken politika seçeneklerine yönelik sınırlı araştırmaların yapılabileceği ve araştırma sonucu ortaya çıkan seçeneklerin tercih edilebileceği ifade edilmektedir.⁹³

Son olarak, literatürde politika transferinin, değişim durumları ile baş etmek için rasyonel ve ideolojik bir strateji olarak tanımlandığı da görülmektedir. Bu kapsamda politika transferine ilişkin açıklamaların kamu politikası alanına en önemli katkısı, geleneksel yaklaşımlardan farklı olarak, politika değişim süreçlerini açıklamak için fırsat sağlaması olduğu ifade edilebilir. Politika transferine ilişkin tüm bu kavramsal tanımlamalar, kuramsal açıklamalar ile çeşitli alt bölümlerde daha anlaşılır hale getirilecektir.

1.3.1. Transferin Nedenleri

Politika yapıcılarının, politika transferi ile ilgilenme ve belirli bir politikayı tercih etme nedenleri, gönüllü ve zorunlu olarak iki şekilde gerçekleşmektedir. Birçok yazara göre gönüllü transferin temel nedenleri, mevcut durum memnuniyetsizliği veya ortaya çıkan problemler olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda, hükümet politikaları uygun ve istenilen bir şekilde işlediğinde ders arayışlarına gerek olmamakta ve her şey rutin olarak devam etmektedir. Ancak politikalar, rutin problemlere çözüm olmamaya başladığında ise derslerin arayışı ihtiyaç haline gelmekte ve politika transferi gönüllü olarak başlamaktadır.⁹⁴ Bu açıklamaların ders çıkarma ile paralellik gösterdiği söylenebilir.

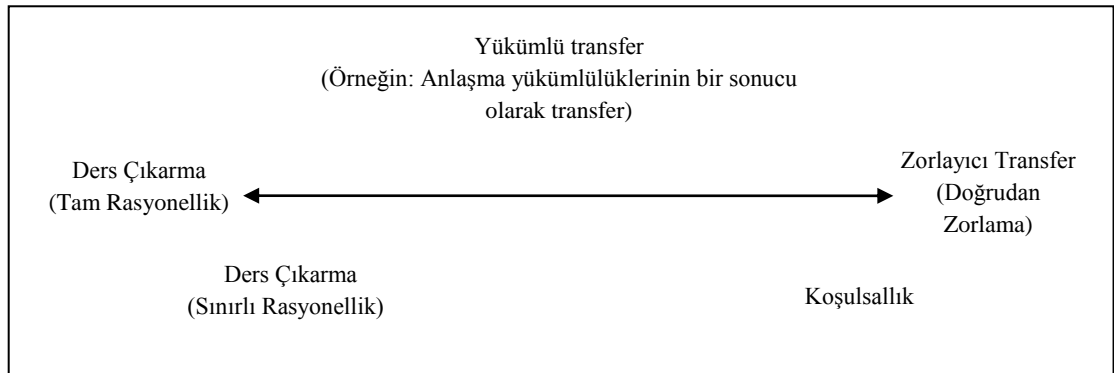
Zorunlu transferde ise, bir hükümet başka bir hükümeti bir politikayı benimsemesi noktasında zorlamaktadır. Bir ülke tarafından diğer ülkeye doğrudan politika transferinin dayatılması nadir görülmektedir. Ancak ulus üstü kurumlar, zorunlu politika transferinde kilit rol oynamaktadır. Örneğin; ulus üstü kurumlar,

⁹³ Martin Lodge, "Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 16/2, 2003, s.162-163

⁹⁴ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, s.10

üçüncü dünya ülkelerine batılı para politikalarının yayılmasında önemli roller üstlenmektedir. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası yardım kuruluşlarının, kredi yardımları ile gelişmekte olan ülkelerin kamu sektörüne yönelik reformları finanse ettiği ve bunun karşılığı olarak reformların mahiyetinin belirlenmesinde etkili oldukları bilinmektedir. Diğer taraftan uluslararası konsensüsün ortaya çıkması da politika transferi için itici bir faktör olarak değerlendirilebilir. Uluslararası toplum tarafından ortak bir problem tanımlamasının yapıldığı ve probleme yönelik genel çözümler üretildiği durumlarda, bunları kabul etmeyen ulusların benzer program ve politikaların uygulanması noktasında uluslararası topluma katılması için artan bir baskıya maruz kalması söz konusu olabilir.⁹⁵

Şekil 1: Politika Transferi Düzlemi



Kaynak: David Dolowitz, David Marsh, “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, s.13

Gönüllü veya zorunlu transfer örneklerini bir düzlem üzerinde görerek açıklamaların yapılması konuyu daha anlaşılır hâle getirecektir. Bu düzlem; bir program, politika veya kurumsal düzenlemenin; ders çıkarma yoluyla tam rasyonellik içinde gönüllü transferinden, doğrudan zorlama yoluyla zorlayıcı transferine kadar çeşitli şekillerde gerçekleşmesini içermektedir. Ders çıkarma yoluyla gönüllü transferde, aktörler politika transferini rasyonel bir tercih olarak yapmaktadır. Bu yüzden bir problem ortaya çıktığında aktörler, problemi çözmenin

⁹⁵ David Dolowitz, David Marsh, “Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, s.348-349; Charles Polidano, David Hulme, “Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes”, *Public Management*, 1/1, 1999, s.128

en kestirme yolunun gönüllü olarak yeni fikirleri araştırmak üzere harekete geçmek olduğunu düşünmektedir.⁹⁶

Bu kapsamda ders çıkarma süreci başka yerlerde etkili olan programların taranması ile başlamakta ve program transfer edildiğinde gelecekte neler olacağına dair muhtemel bir değerlendirme ile sona ermektedir. Ancak bu süreçte aktörlerin tam olarak rasyonel olması çok nadir olarak gerçekleşmektedir. Aktörlerin çoğu sınırlı bilgi ve sınırlı rasyonellik içerisinde hareket etmektedir. Aynı zamanda gerçek durumdan ziyade, karar verme durumlarına ilişkin algılardan etkilenmektedir. Bu sebeple, transfer gerçek durumun doğru olmayan değerlendirmesine dayanabilmektedir. Yani transferin, transfer edilen siyasi sistemde nasıl çalıştığı ve transfer eden ile edilen sistemlerde ekonomik, sosyal ve siyasi sonuçlarına ilişkin farklılıkların ne olduğu hakkında yanlış veya eksik bilgiye dayanması söz konusu olabilmektedir.⁹⁷

Transfer düzleminde zorlayıcı transfere doğru gidildiğinde ise, uluslararası örgütlerin ve yardım teşkilatlarının, hükümetleri kendi iradelerine karşı program ve politikaları benimsemeye doğrudan zorlaması durumlarının tanımlandığı görülmektedir. Bununla birlikte ulusal hükümetler, uluslararası yapılara üye oldukları için yükümlülüğünün bir parçası olarak program ve politikaları benimsemeye zorlanabilmektedir. Buna yükümlü transfer (obligated transfer) denmektedir. Örneğin, AB içerisinde Adalet Divanı, AB politikaları ve direktifleri ile uyum sağlamaya üye ülkeleri zorlayabilmektedir. Ancak ülkelerin AB'ye gönüllü olarak katılmak istemeleri ve aday olmaları durumu, buradaki politika transferini zorlayıcı transfer olarak tanımlanmasını tartışmalı hale getirmektedir. Çünkü her devlet, hem AB politikalarının aktif ve gönüllü olarak şekillendirilmesine etki ederken, hem de AB politikalarını benimsemektedir. Bu yüzden bu transfer şekli yükümlü transfer (obligated transfer) veya müzakere transferi (negotiation transfer) olarak tanımlanmaktadır.⁹⁸

⁹⁶ David Dolowitz, David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", s.14

⁹⁷ Richard Rose, "What is Lesson Drawing?", s.3

⁹⁸ David Dolowitz, David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", s.14-15

Sonuç olarak politika aktörlerinin politika transferi ile ilgilenme nedenleri çeşitlilik arz etmekte ve bu nedenlere bağlı olarak da transferin alt tipleri ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda mevcut durumdan memnuniyetsizlik, kararların meşruluğunu sağlama, rakip ülkeye göre geri kalmışlık algısı, uluslararası toplumda kabul görme arzusu ve seçimler/siyasal çatışmalar gibi nedenler gönüllü politika transferi ile ilgiliyken; çok uluslu şirketlerin ve uluslararası yardım kuruluşlarının gündeme getirdiği koşulsallık olgusu, uluslararası örgütlere üyelikten kaynaklanan yükümlülükler, uluslararası konsensüs ve bir devletin doğrudan zorlaması gibi nedenler ise zorlayıcı politika transferi ile ilgilidir.⁹⁹

1.3.2. Transfer Sürecinin İçeriği

Politikaların transfer sürecinin içeriğine ilişkin açıklamalar neyin, nerden ve nasıl transfer edildiğini kapsamaktadır. Politika transferinde neyin transfer edildiği sorusu transferin nesnesinin; nerden sorusu transferin kaynağının ve nasıl sorusu transferin derecesinin cevabını vermektedir.

Politika yapma sürecinde politika yapıcılar, yabancı siyasal sistemlerin politika yenilikleri için ilginç bir laboratuvar ortamı sunduğunu düşünmekte ve bu ortamı kendi siyasal sistemleri içerisinde politikaların geliştirilmesinde kullanabilmektedir. Bu kapsamda transfer sürecinde, bir siyasal sistemin politikaları veya uygulamaları, diğer bir siyasal sistemin politika yapma alanını beslemesi söz konusu olmaktadır. Bu nedenle, politika transferine ilişkin çalışmalarda prensip olarak her şeyin transfer edilebileceği kabul edilmektedir.¹⁰⁰ Bu genellemenin daha anlaşılır ve sistematik olması için Dolowitz ve Marsh transferin sekiz nesnesini saymıştır. Bunlar: politika amaç/hedefleri, yapı ve içerik; politika araçları ve yönetsel teknikler; kurumlar; ideoloji; fikirler, tutumlar ile kavramlar ve negatif dersler olarak sıralanabilir.¹⁰¹

⁹⁹ M. Zahid Sobacı, *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitapevi, Ankara 2009, s.76

¹⁰⁰ David P. Dolowitz, "A Policy Maker's Guide to Policy Transfer", *The Political Quarterly*, 74/1, 2003, s.101

¹⁰¹ David Dolowitz, David Marsh, "Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", s.349-350

Transfer nesnelere nereden transfer edildiği konusunda ise zamansal veya mekânsal iki tür transfer kaynağı bulunmaktadır. Zamansal kaynaklar açısından değerlendirildiğinde, politika yapıcılar için derslerin araştırılacağı en mantıklı yer, kendi ülkelerinin geçmişi'dir. Geçmişe bakmak, neyi yapacağına dair bilgi vermekten ziyade, neleri tekrar etmemek gerektiğini ortaya koymaktadır. Derslerin ülkenin kendi siyasal sisteminin geçmişinde araştırılması, zaman ve kaynakların tasarrufu konusunda avantaj sağlamaktadır. Ancak geçmişi araştırmak subjektif değerlendirmeleri içermekte, tarih durağan olduğu için birçok yoruma açık olmakta ve günümüz şartları ile paralellik göstermemektedir.¹⁰² Çünkü transfer sürecinde zaman durağan olmadığı için ders çıkarmanın önündeki engeller zaman geçtikçe farklılaşabilmektedir.¹⁰³ Bu kapsamda düşünülürse geçmişten çıkarılan derslerin günümüz şartları ile yeniden yorumlanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan, mekânsal olarak değerlendirildiğinde ise, politika transferinin kaynağı yerel, bölgesel, ulusal, ulus aşırı ve uluslararası olmak üzere beş farklı ölçekten birinde veya bunların arasında gerçekleşebilmektedir.¹⁰⁴ Bu mekânsal kaynaklar, politika transferinin, bir ülke içerisinde yerel veya bölgesel yönetimler arasında gerçekleşebileceğinin yanı sıra, bir ülkenin uluslararası örgütler ve başka ülkelerden beslenebileceğini de göstermektedir.

Son olarak politika aktörlerinin kendi siyasal sistemi içerisine dersleri nasıl ve ne kadar dâhil edeceklerine dair farklı transfer dereceleri bulunmaktadır. Transferin dereceleriyle ilgili ders çıkarma konusundaki yaklaşımlar temel alınmıştır. Bu yaklaşımda transfer dereceleri; kopyalama, öykünme, melezleştirme, sentez ve esinlenme olmak üzere beşe ayrılmıştır.¹⁰⁵ Ancak politika transferinin dereceleri belirlenirken birbiri ile ilişkili görülen iki derece olan melezleştirme ve sentez

¹⁰² David Dolowitz, David Marsh, "Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", s.351-352

¹⁰³ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, s.18

¹⁰⁴ Mark Evans, Jonathan Davies, "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective", *Public Administration*, 77/ 2, 1999, s.368

¹⁰⁵ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, s.132-134

birleştirilerek dört seçenek ortaya konmuştur.¹⁰⁶ Bu sınıflandırma daha önce açıklandığından politika transferi açısından kısaca açıklanacaktır.

Kopyalama, bir ülkenin bir program veya politikayı hiçbir değişiklik yapmaksızın benimsemesidir. Öykünme; bir ülkenin, belirli bir program veya politikayı kendi şartlarına uyum sağlayacak şekilde dizayn etmesi ve politika veya programın arkasındaki fikirleri transfer etmesidir. Melezleştirme ve sentez ise, transferi gerçekleştiren ülkeler için en uygun politikayı geliştirmek için bir veya daha fazla ülkede uygulanan programların unsurlarının birleştirilmesidir. Esinlenme ise başka bir yerdeki politikanın politika değişikliğine ilham olmasını ifade etmektedir.¹⁰⁷

Transfer dereceleri, politika yapma sürecine katılanlara, politika yapma sürecinde transferin nerde gerçekleştiğine ve farklı politika transferi vakalarına bağlı olarak gerçekleşmektedir. Politikacılar kestirme çözüm arayışı içinde olduğundan kopyalama ve öykünme derecesini; bürokratlar ise karışımları tercih etmektedir. Buna paralel olarak politika yapma sürecinde öykünme gündem belirleme aşamasında önemli iken, birkaç farklı politikanın karışımı ve kopyalanması ise politikaların formüle edilmesi ve uygulanması aşamasında öne çıkmaktadır.¹⁰⁸

1.3.3. Transferin Aktörleri

Transfer sürecine ilişkin açıklamalardan sonra bu süreçte hangi aktörlerin etkili olduğunun ifade edilmesi gerekmektedir. Politika transferi olgusu sadece iki devlet arasındaki yatay bir ilişkiyi ifade etmemektedir. Politika transferi, devletler ile uluslararası örgütler arasında veya ulus aşırı devlet dışı aktörlerin kendi aralarında dikey olarak gerçekleşebilmektedir. Bu bağlamda transfer sürecinin resmî aktörleri; bürokratlar, politikacılar ve hükümet uzmanlarıdır. Bunlar meşruiyet için halkın eğilimini takip etmekte ve programların benimsenmesini onaylamaktadır. Ayrıca politika transferinin aktörleri kişiler, ağlar ve örgütler açısından daha geniş değerlendirilebilir. Bu değerlendirme politika transferinin kilit aktörleri arasına

¹⁰⁶ David Dolowitz, David Marsh, “Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, s.351

¹⁰⁷ Richard Rose, “What is Lesson Drawing”, s.21-22

¹⁰⁸ David Dolowitz, David Marsh, “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, s.13

uluslararası örgütler ve baskı grupları, hükümet dışı örgütler (NGOs), düşünce kuruluşları ve danışman şirketleri gibi devlet dışı aktörleri de dâhil etmektedir. Bu devlet dışı aktörler politika oluşturma sürecinde gündem belirleme aşamasında önemli etkilere sahiptirler.¹⁰⁹

Yukarıda geniş perspektifle ifade edilen politika transferinin aktörleri, Dolowitz ve Marsh tarafından dokuz kategoriye ayrılarak daha sistematik hale getirilmiştir. Bunlar; seçilmiş yetkililer, siyasi partiler, bürokratlar/kamu hizmetlileri, baskı grupları, politika girişimcileri/uzmanları, uluslararası şirketler, düşünce kuruluşları, ulus üstü hükümet/hükümet dışı kurumlar ve danışmanlar olarak sıralanabilir.¹¹⁰ Bunlar kısaca şu şekilde açıklanabilir:

Politikacılar yani seçilmiş kişilerin değerleri, kamu politikasına yön vermekte, benimsenecek program ve politikaların meşrulaştırılması onların onayı ile gerçekleşebilmektedir.¹¹¹ Siyasi partiler, toplumun değişik kesimlerinin isteklerini formüle ederek politikaya dönüştürmekte ve siyasal sisteme aktarmaktadır.¹¹² Siyasi partiler toplumdaki siyasal tercih yelpazesinin temsilcileri olarak değerlendirilebilir.¹¹³ Bürokratlar, kamu politikası geliştirme ve geliştirilen politikaların uygulanması sürecinde önemli roller üstlenmektedir. Politikacıların ihtiyaç duyduğu bilgiler ile onların yorumlanması ve anlaşılması için gerekli uzmanlık, bürokratların elinde bulunmaktadır.¹¹⁴ Politika programı için yasal düzenleme sürecinde tasarıları hazırlayıp altyapı geliştiren teknik bürokratlar olmaksızın siyasilerin çok fazla bir şey yapabileceği düşünülemez.¹¹⁵

Baskı grupları genel olarak iktidarın kararlarını herhangi bir grubun çıkarlarına veya düşüncelerine uygun hâle getirmek için girişilen örgütlü çabalar olarak ifade edilebilir. Baskı grupları seçimlere girmeden iktidarlar üzerinde siyasi

¹⁰⁹ Diane Stone, "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy", *Journal of European Public Policy*, 11/3, s.549-550; Diane Stone, "Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines", s.55

¹¹⁰ David Dolowitz, David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", s.10

¹¹¹ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, s.52

¹¹² Esat Çam, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul 1990, s.378-379

¹¹³ H. Hüseyin Çevik, Süleyman Demirci, *Kamu Politikası Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2012, s.39

¹¹⁴ M. Zahid Sobacı, *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, s.77

¹¹⁵ H. Hüseyin Çevik, Süleyman Demirci, *Kamu Politikası Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, s.38

etki oluşturarak çıkarlarını korumayı hedeflemektedirler.¹¹⁶ Bu nedenle kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında önemli rol oynayan örgütlenmiş toplumsal kuruluşlar olan baskı grupları, demokratik yönetimin gereği olarak vatandaşların taleplerinin, ihtiyaçlarının ve sorunlarının devlete aktarılmasında öncülük yapmaktadırlar.¹¹⁷

Politika girişimcileri, yeni politika ve programları geliştirmek için gerekli olan bilgi kaynağını ulusal veya uluslararası bir iletişim ağı inşa etmek suretiyle temin etmekte ve yeni politika fikirleri ortaya koymaktadır.¹¹⁸

Danışmanlar; politika yapıcıların güvendiği, ulusal ve uluslararası düzeyde bireyler veya şirketler şeklinde ortaya çıkan politika uzmanlarıdır. Yeni programlar, politikalar ve kurumsal yapıların geliştirilmesinde danışmanların rolü önemlidir. Çünkü danışmanlar politika transfer edilen yerin siyasal sistemine çok dikkat etmeden en iyi uygulama olarak kabul ettikleri politika ve programları tavsiye etme eğilimindedirler.¹¹⁹

Uluslararası örgütler bazı politika alanlarında genel politika cevapları geliştirmeye ve normlardan, ilkelere, kurallardan ve karar verme prosedürlerinden oluşan uluslararası rejimlerin oluşturulmasına yardımcı olmaktadır.¹²⁰ Bu bağlamda OECD, AB, IMF ve BM gibi uluslararası hükümet örgütleri (IGOs), fikirlerin, programların ve kurumların tüm dünyaya yayılmasında rol almaktadır. Bu örgütlerin politikaları, ulusal politika yapıcıları doğrudan etkilemektedir. Buna ek olarak, uluslararası hükümet dışı örgütler (NGOs) uluslararası düzeyde fikirleri ve bilgiyi yayma kabiliyetleri vasıtasıyla küresel kamu politikası üzerinde etkilerini her geçen gün artırmaktadırlar.¹²¹ Ancak devlet dışı aktörlerin devlet dışı olma özelliği politika transferinin önündeki önemli bir sınırlılık olarak görülebilir. Bu devlet dışı aktörlerin politika transferini tek başlarına gerçekleştirmeleri çok mümkün gözükmemektedir.

¹¹⁶ Mümtaz'er Türköne, *Siyaset*, Lotus Yayınevi, Ankara 2006, s.739-740

¹¹⁷ H. Hüseyin Çevik, Süleyman Demirci, *Kamu Politikası Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, s.43

¹¹⁸ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, s.56

¹¹⁹ David Dolowitz, David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", s.10

¹²⁰ Diane Stone, "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy", s.552-553

¹²¹ David Dolowitz, David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", s.11-12

Bu nedenle devlet dışı aktörlerin politika transferi için hükümet birimleri ve teşkilatları, uluslararası örgütler ve diğer NGO'lar ile ortaklık veya koalisyonlar geliştirdikleri görülmektedir.¹²²

Düşünce kuruluşları, kâr amacı gütmeyen hükümet dışı organizasyonlar olarak kabul edilmektedir. Fikirlerin yayılması ve savunulmasında yeteneği olması; bilgi değişimine zemin hazırlaması; politikacılar, bürokratlar, medya, akademisyenler, diğer düşünce kuruluşları, NGO'lar ve uluslararası örgütler ile gelişmiş bir ağın bulunması; politika konularına bilimsel temel kazandırma potansiyeli ve bu çok yönlülükle politika tavsiyelerinde bulunması, bu kuruluşların önemini ortaya koymaktadır.¹²³ Bu kuruluşlar başka ülkeler, yerel yönetimler veya bölgelerin politikaları ile ilgili bilgi, kaynak ve uzman havuzu olarak tanımlanabilir.¹²⁴ Bu bağlamda politika transferi hem yapısal süreçleri, hem de aktörleri içine alan bir süreç olarak algılandığında düşünce kuruluşları daha önemli hale gelmektedir. Çünkü bu kuruluşların, yürüttüğü faaliyetlerin ülkelerdeki politikacı, bürokrat, sivil toplum örgütleri, medya ve halk gibi iç politika aktörlerinin transfer yanlısı tutumu benimsemesini kolaylaştırdığı söylenebilir.¹²⁵

Politika transfer sürecine çok çeşitli aktörlerin katıldığını görmek mümkündür. Bu aktörleri; devletler ve devletin resmî birimleri, uluslararası örgütler ve devlet dışı aktörler olarak sınıflandırmak mümkündür. Ancak bu kategoriler birbirini dışlayıcı olarak değerlendirilmemelidir. Örneğin danışmanlar, politika girişimcileri gibi hareket edebilmekte veya politika girişimcileri düşünce kuruluşları aracılığı ile faaliyette bulunabilmektedir. Ayrıca farklı politika transferi örnekleri, farklı güdülerle sürece dâhil olan birçok aktörün katılımı ile gerçekleşebilmektedir.¹²⁶

Belirli bir kamu politikası alanına ilişkin paylaşılan bir sorunun etrafında birçok aktörün toplanmasını ise politika ağları sağlamaktadır. Paylaşılan soruna

¹²² Diane Stone, "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy", s.555,558

¹²³ Diane Stone, "Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13/ 1, 2000, s.46

¹²⁴ Diane Stone, "Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas", s.353

¹²⁵ M. Zahid Sobacı, "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neoliberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü", *Sosyoekonomi*, 7/16, 2011-2, s.206

¹²⁶ M. Zahid Sobacı, *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, s.83

ilişkin ağ içerisinde bilgi değişimi gerçekleşmekte; tartışmalar, uyuşmazlıklar ve ikna etme süreçleri yaşanmakta ve uygun çözümler için araştırmalar yapılmaktadır. Politika transferi açısından ağların önemi ise, politika ve fikirlerin uluslararası düzeyde yayılmasını sağlamasından kaynaklanmaktadır. Politika ağları, aktörlere devletlerinin ulusal sınırlarının ötesinde hareket edebilme ve fikirlerini küresel veya bölgesel forumlarda politika üretme faaliyetlerinin içine dâhil etme imkânı vermektedir. Böylece ağlar aracılığı ile aktörler stratejik ortaklıklar kurabilmekte, düşüncelerini paylaşabilmekte ve üzerine uzlaşma sağlanmış bilgiler ortaya koyabilmektedir.¹²⁷

1.3.4. Transferin Başarısı

Politika transferinin başarısı aslında bir program veya politikanın transfer edilebilirliği ile ilgilidir. Bir politika veya programın transfer edilebilirliği ise çeşitli engelleyici ve kolaylaştırıcı unsurlara bağlı olarak değişmektedir. Bir programın karışıklığı onun transfer edilebilirliğini etkilemektedir. Daha karışık olan politika ve programlar daha zor transfer edilmektedir.¹²⁸ Ancak programların çok amaçlı olmasından ziyade tek amaçlı olması, problemin karmaşık yerine basit olması ve programın başka bir yerde nasıl işlediğine dair bilginin fazla ve sonuçlarının tahmin edilebilir olması gibi unsurlar politika transferini kolaylaştırmaktadır.¹²⁹ Diğer taraftan mevcut kanun, program ve politikalar ise politika transferin engel olabilmektedir. Çünkü politika yapıcılar selefleri tarafından konulan yasa ve programların mirasçıları olarak onlara uymak zorunda kalabilmektedir.¹³⁰ Bu nedenle geçmiş politikalar, politika yapıcılarının nelerin araştırılacağı ve neyin transfer edileceği konusunda sınırlayabilmektedir.¹³¹

Politika yapıcılarının karşılaştığı yapısal ve kurumsal sınırlılıklar da politikaların transferini engelleyen önemli unsurlar arasında yer almaktadır. Örneğin;

¹²⁷ Diane Stone, "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy", s.560

¹²⁸ David Dolowitz, David Marsh, "Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", s.353

¹²⁹ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, s.132-134

¹³⁰ a.k., s.78

¹³¹ David Dolowitz, David Marsh, "Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", s.353

Amerika'nın federal sistemi, İngiltere'nin üniter sisteminden politikaların transferini sınırlayabilmektedir. Çünkü ülkeler arasında siyasi ve yönetsel sistem farklılıkları bulunmaktadır.¹³² Bu bağlamda yapısal faktörler, politika transferi için engeller oluşturabilmekte ve transferin derecesi ile uygulama düzeyini etkileyebilmektedir.¹³³ Diğer taraftan politika transferi yapan siyasi sistemin politikaları uygulamak için bürokratik, ekonomik ve siyasi kaynaklara sahip olması politika transferini kolaylaştırmaktadır. Ayrıca ülkelerin transfer edilen politikayı uygulamasında teknolojik kapasitelerinin yeterli olması da kolaylaştırıcı unsurlar arasında sayılabilir.¹³⁴ Bunlara ek olarak ülkeler arasındaki coğrafi, ideolojik ve kültürel yakınlık transferin gerçekleşmesini daha olası hâle getirebilmektedir.¹³⁵ Çünkü transferin başarısı ev sahibi ülkede baskın siyasi ideoloji ile uyumlu olmasına bağlıdır.¹³⁶ Nitekim ülkeler arasındaki ideolojik benzerlik, aktörlerin dersleri arayacağı zaman, anahtar role sahip olmaktadır.¹³⁷

Yukarıda izah edilen politika transferini engelleyen ve kolaylaştıran unsurlara bakıldığında transferin başarısını etkilediği tahmin edilebilir. Ancak politika transferi çalışmaları genelde bütün transferin başarılı olduğu üzerine odaklanmıştır. Yani bir devlette başarılı olmuş politika ve programların ödünç alınması ve ödünç alan ülkenin başarılı olması üzerine kurulmuş bir teoridir. Fakat bazı transfer örneklerinin başarısız olduğunu da görmek mümkündür. Bu noktada transferin başarı veya başarısızlığını etkileyen faktörleri tanımlamak önemli hâle gelmektedir.

Ders çıkarma durumlarında hükümetler en azından politikaları, programları ve kurumları ödünç alırken, transferin başarısızlıktan ziyade başarı ile sonuçlanmasını beklemektedir. Aslında bu bir ülkede başarılı olmuş politikaların başka ülkede de başarılı olacağı varsayımına dayanmaktadır. Ancak bu her durumda o kadar net olmamaktadır. Politika başarısızlıklarının temelinde yatan üç faktör

¹³² Harold Wolman, "Understanding Cross-national Policy Transfer: The Case of Britain and US", *Governance*, 5/1, 1992, s.40

¹³³ Diane Stone, "Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines", s.54

¹³⁴ David Dolowitz, David Marsh, "Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, s.354

¹³⁵ Diane Stone, "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy", s.552

¹³⁶ David Brian Robertson, "Political Conflict, Lesson Drawing", *Journal of Public Policy*, 11/1, 1991, s.55

¹³⁷ Richard Rose, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, s.101

tanımlamak mümkündür. Bunlardan ilki, bir politika, program ve kurumu transfer eden ülkenin transfer edilen ülkede bunların nasıl yürütüldüğü ve uygulandığı konusunda yetersiz bilgiye sahip olmasıdır. Bu durum yetersiz bilgiye dayanan transferdir (uninformed transfer). İkincisi, transfer gerçekleşmesine rağmen, transfer edilen ülkede söz konusu politika kurumsal yapıyı başarılı kılan çok önemli bir unsurun transfer edilmemesidir. Bu tamamlanmamış transferdir (incomplete transfer). Üçüncüsü ise, politikanın transfer edildiği ülke ile transfer eden ülke arasındaki ekonomik, sosyal, politik ve ideolojik farklılıklara yeterince dikkat edilmemesidir. Bu da uygun olmayan transferdir (inappropriate transfer).¹³⁸

Sonuç olarak hükümetler yeni ve değişen politika problemlerine çözüm arayışı içerisine girdiklerinde, çözümü ülke dışında arama olasılığı her geçen gün artmaktadır. Çünkü iletişim imkânları genişlemekte ve farklı ülkelerden politikacılar ve kamu hizmetlileri iki taraflı veya çok taraflı toplantılarda daha sık bir araya gelmektedir. Ayrıca uluslararası politika ağları ve uzman toplulukları bu iletişimi güçlendirmektedir. Üst düzeyde iletişimin yaşandığı bu ortamda ise, politika transferleri gerçekleşmektedir. Ancak transfer sürecinde başarı her zaman tek sonuç değildir. Gerçekleştirilen transferler politika değişimine sebep olmasına rağmen, uygulamada yeterli bilgiye dayanmayan, tamamlanmamış ve uygun olmayan transferler başarısızlıkla sonuçlanmaktadır.¹³⁹

1.4. Politika Yakınsaması (Policy Convergence)

Ekonomik, siyasal ve kültürel alışverişin önündeki engelleri azaltan ve teknolojik, ekonomik ve siyasal yenilikler kümesi olarak tanımlanan küreselleşme, politika yakınsamasının temel kaynağı olarak görülmektedir.¹⁴⁰ Küreselleşmenin yanı sıra Avrupalılaştırmanın ilişkili olduğu çeşitli faktörlerin, baskıların ve mekanizmaların da politika yakınsamasını kapsayan değişim ve oluşumları ortaya çıkardığı ifade dilmektedir.¹⁴¹ Politika yakınsamasının kavramsal ve kuramsal

¹³⁸ David Dolowitz, David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", s.17

¹³⁹ a.k., s.21

¹⁴⁰ Daniel W. Drezner, "Globalization, Harmonization, and Competition: The Different Pathways to Policy Convergence", *Journal of European Public Policy*, 12/5, 2005, s.841

¹⁴¹ Edward Turner, Simon Green, "Understanding Policy Convergence in Britain and Germany", *German Politics*, 16/1, 2007, s.17-18

temellerini ilk olarak Colin J. Bennett'in 1991 tarihli Politika Yakınsaması Nedir ve Nedenleri Nelerdir? (What Is Policy Convergence and What Causes It) adlı makalesinde görmek mümkündür. Bennet bu çalışmada, politika yakınsaması kavramını açıklamış ve politika yakınsamasının nedenlerini araştırmıştır. Bennet ve diğer bilim adamlarının politika yakınsamasına ilişkin nedenler ve yaklaşımların neler olduğuna dair zengin açıklamalarına geçmeden önce kavramsal bir açıklama yapmak gerekir.

Yakınsama, toplumların eşit bir şekilde gelişme, yapılar, süreçler ve performanslarında benzerlikler geliştirme eğilimi olarak tanımlanmaktadır. Yakınsama daha benzer durumda olmadan ziyade benzeme süreci olarak görülmelidir. Yakınsama farklı bir pozisyondan ortak bir noktaya hareket etmeyi ifade etmektedir. Bu yüzden yakınsama kuramlarında, mekânsal boyuttan ziyade zaman boyutu daha önemli hâle gelmektedir. Yani bir ülke için yakınsamanın göstergesi, başka bir ülke ile benzetmek değil, mevcut durumdan ayrılarak politika değişikliklerinin gerçekleşmesi durumudur. Politika kapsamında yakınsama ise; politika hedefleri, politika içeriği, politika araçları, politika sonuçları ve politika üslubunda gerçekleşmektedir.¹⁴²

Politika yakınsamasına ilişkin çalışmalarda, zengin kuramsal açıklamalar ile ampirik analizler arasında büyük bir boşluk bulunduğu söylenebilir.¹⁴³ Ancak politika yakınsamasının tanımı konusunda, geniş bir uzlaşma bulunmaktadır. Buna göre politika yakınsaması, benzerliklerin daha büyümesi; yapılar, süreçler ve performanslar konusunda benzerliklerin geliştirilmesi için toplumların eğilimi olarak tanımlanabilir.¹⁴⁴ Bu bağlamda politika yakınsaması, belirli bir zaman aralığında politika hedefleri ve politika araçları gibi bir veya daha fazla politika özellikleri açısından ulus üstü kurumlar, devletler, bölgeler ve yerel otoriteler arasında

¹⁴² Colin J. Bennett, "What Is Policy Convergence and What Causes It?", *British Journal of Political Science*, 21/ 2, 1991, s.215-219

¹⁴³ Thomas Plümpert, Christina J. Schneider, "The Analysis of Policy Convergence, or: How to Chase a Black Cat in a Dark Room", *Journal of European Public Policy*, 16/7, 2009, s.991

¹⁴⁴ Clark Kerr, *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*, Harvard University Press, Cambridge 1983, s.3

benzerliğin artmasını ifade etmektedir. Yani politika yakınsaması, zamanla yaşanan politika değişim sürecinin son sonuçları olarak tanımlanabilir.¹⁴⁵

1.4.1. Yakınsamanın Nedenleri

Politika yakınmasına ilişkin çeşitli nedenler ortaya koymak mümkündür. Yakınsama nedenleri farklı yazarlar tarafından farklı şekillerde sınıflandırılmıştır. Yazarların sınıflandırmaları incelendiğinde öne çıkan sınıflandırmaların olduğu görülmüştür. Öncelikle politika yakınsamasının kavramsal ve kuramsal temellerini atan Bennett'in sınıflandırmasında yakınsama nedenleri; öykünme (emulation), elit ağ (elite networking), uyumlaştırma (harmonization) ve nüfuz etme (penetration) olarak sayılmaktadır.

Öykünmenin temel özelliği, başka ülkelerin politika ve programlarından faydalanarak onların tecrübelerinden ders çıkarmaktır. Bu ders çıkarma süreci, politika oluşturma gayretinin bazı boyutlarında yakınsama ile sonuçlanmaktadır. Öykünme, politika amacıyla, içeriğinde ve araçlarında yakınsamayı açıklarken, politika sonuçları ve üslubunu kapsamamaktadır. Öykünme, açık bir model ülkeyi, bu ülkenin politika tecrübelerinin olmasını ve kamu politikasının amaçları, içeriği ve araçlarının benzerliğini gerektirmektedir.¹⁴⁶

Elit ağ kapsamında yakınsama, uluslararası düzeyde düzenli etkileşim içerisinde olan elitlerin uyumlu ve sağlam ağları arasında paylaşılan fikirlerden kaynaklanmaktadır. Yakınsama problem tarafından dayatılan sınırlılıkların veya kolektif güvensizliğin bir sonucu değil; genel bir politika problemi konusunda bilgi, motivasyon ve uzmanlıktan kaynaklanan elit bir bağ ve problemin çözümü konusunda paylaşılan ortak endişeden kaynaklanmaktadır. Öykünmeden farklı olarak politika toplulukları, problem hakkındaki öğrenmelerine dayanan tecrübelerini paylaşmaktadırlar. Bu süreçte yakınsama, iç siyasal mücadelelerin üzerindeki elitler arasındaki etkileşim ve konsensüsün sonucudur.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Christoph Knill, "Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors", *Journal of European Public Policy*, 12/5, 2005, s.768

¹⁴⁶ Colin J. Bennett, "What is Policy Convergence and What Causes It?", s.220-223

¹⁴⁷ a.k., s.224-225

Uyumlaştırılması kapsamında yakınsama ise, karşılıklı bağımlılığın tanınmasından kaynaklanmaktadır. Çevre kirliliğinden iletişim politikalarına kadar birçok politika probleminin uluslararasılaşması, gereksiz uyuşmazlıklardan kaçınma ihtiyacı konusunda hükümetleri ikna etmektedir. Hükümetler arası ve ulus üstü kurumlar, iç politikaların istenmeyen dış sonuçlarını azaltmak için ortak problemlere ortak cevaplar üretilmesini kolaylaştırmaktadırlar. Uluslararası ilişkiler alanında aktörlerin ortak motivasyon ve kaygısıyla yakınsayan kurallar, normlar, ilkeler ve karar verme prosedürlerinden oluşan uluslararası rejim fikri, bu yaklaşımın temelini oluşturmaktadır. Uyumlaştırma süreci öykünme ve elit ağ yaklaşımından bazı yönleri ile farklılaşmaktadır. Uyumlaştırma, bir elit ağ içerisinde gayri resmi işbirliğinden farklı olarak, resmî uluslararası rejimin varlığına dayanmaktadır. Diğer taraftan öykünmeden farklı olarak ise, liderlerin ve takipçilerinin olmadığı, işbirliğine dayanan bir yaklaşımı esas almaktadır. Kilit özellik ise karşılıklı dayanışmadır.¹⁴⁸

Uyumlaştırma çerçevesinde işbirlikçi ilişkilerin aksine, nüfuz etme kapsamında yakınsama, devletlerin dış aktörler tarafından bir eylemi gerçekleştirmeleri için zorlanması ile ortaya çıkmaktadır. Burada nüfuz etme gücün göstergesi olarak ifade edilebilir. Nüfuz etmede, devletler tarafından benzer problemlere benzer yollarla cevap vermek için sadece tek bir seçenek ortaya konmaktadır.¹⁴⁹

Hoberg'in sınıflandırmasında ise yakınsamanın nedenleri; “paralel iç baskılar” (parallel domestic pressures), öykünme (emulation), “uluslararası yasal kısıtlamalar” (international legal constraints) ve “uluslararası ekonomik bütünleşme” (international economic integration) olarak ifade edilmektedir. Paralel iç baskılar yakınsamanın ülkeler arasındaki ilişkilerden kaynaklanmadığını; öykünmede hükümetlerin zorlanmadığı, aksine başka ülkelerin politikalarının daha cazip hale gelmesiyle politikaların benimsediğini; uluslararası yasal kısıtlamaların ülkelerin kendi egemenliklerinden gönüllü olarak vazgeçtiği ve uluslararası anlaşmalardan kaynaklandığını ve son olarak uluslararası ekonomik bütünleşmenin ise sermayenin

¹⁴⁸ Colin J. Bennett, “What is Policy Convergence and What Causes It?”, s.225-227

¹⁴⁹ a.k., s.227-229

hareketliliği ve ticaretin daha büyümesi ile ülkelerin üretim maliyetlerini arttıracak politikalarından kaçınmasını ifade ettiği belirtilmektedir.¹⁵⁰

Busch ve Jörgens ise politika yakınsamasının nedenlerini; işbirliğine dayanan uyumlaştırma (the coo-perative harmonization), zorlayıcı dayatma (coercive imposition) ve bağımsız ama koordine olmamış yayılma (independent, but un-coordinated diffusion) olarak sıralamışlardır. Uyumlaştırma sürecinde devletler, uluslararası yasal anlaşmalara ve ulus üstü kanunlara gönüllü katılımlarıyla, anlaşmaya varılan politikaya uyum sağlanması ve politikanın uygulanması noktasında ulusal egemenliklerini biraz feda etmektedirler.¹⁵¹ Bu kapsamda devletlerin kendi politikalarının uluslararası uyumlaştırılmasına rıza göstermesi, işbirliği sürecinde üst düzeyde kurumsallaşmış ve merkezîleşmiş, yukarıdan aşağı karar verme prosedürleri ile açıklanabilir. Bu süreçte hükümetler ulus aşırı standartlara uyumu taahhüt ederek müzakere edilmiş değişiklikleri iç politikalarında gerçekleştirmektedir.¹⁵²

Zorlayıcı dayatma; dış aktörlerin, politika yeniliklerinin benimsenmesi konusunda ulusları zorlaması ile gerçekleşmektedir. Eğer uluslar politika yeniliklerini benimsemezlerse ekonomik ve siyasal yaptırımlara maruz kalmaktadırlar. Yani politika yeniliklerinin benimsenmesinde ulusların, gönüllü olmalarına bakılmamaktadır.¹⁵³ Bu kapsamda dayatma, zorlamadan ekonomik ve siyasal koşulsallığa kadar birtakım mekanizmaları kapsamaktadır. Zorlamanın içerisinde ekonomik ambargolar veya askerî müdahaleler gibi alt mekanizmalar bulunmaktadır. Koşulsallık içerisinde ise ödül, ceza veya destek gibi araçlar bulunmaktadır.¹⁵⁴

¹⁵⁰ George Hoberg, "Globalization and Policy Convergence: Symposium Overview", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3/2, 2001, s.127

¹⁵¹ Per-olof Busch, Helge Jörgens, "The International Sources of Policy Convergence: Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations", *Journal of European Public Policy*, 12/5, 2005, s.862-863

¹⁵² Michael Howlett, "Beyond legalism? Policy Ideas, Implementation Styles and Emulation Based Convergence in Canadian and U.S. Environmental Policy", *Journal of Public Policy*, 20/3, 2000, s.308

¹⁵³ Per-olof Busch, Helge Jörgens, "The International Sources of Policy Convergence: Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations", s.863-864

¹⁵⁴ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, 11/4, 2004, s.663-664

Yayılma, muhtemel sonuç ile ilgili mekanizmalar ve süreçler için kullanılan önemli bir terimdir. En genel düzeyde, bu mekanizmalar bağımsız ama koordine olmamış yayılma ile ifade edilmektedir. Yani, bir ülkenin politika tercihinin, herhangi bir işbirliği, dayatma veya aktörler tarafından programlanmış çaba olmaksızın etkilenmesidir.¹⁵⁵ Yayılma bir neden olarak önemlidir. Çünkü politika yakınsaması sadece uyumlaştırma ve dayatmanın sonucunda gerçekleşmemektedir. Buna ek olarak politika yakınsaması, benzer problemlere veya yapısal değişikliklere bağımsız iç tepkilerin tesadüfi yığılmasına da indirgenemez. Bu mekanizmalara ve kaynaklara indirgemek, ulus aşırı öykünme ve öğrenmenin politika yakınsamasına etkisinin göz ardı edilmesine sebep olur.¹⁵⁶

Son olarak değinilecek sınıflandırmada Holzinger ve Knill, politika yakınsamasını daha sistematik ve kapsayıcı olarak ele almıştır. Ayrıca Holzinger ve Knill, ülkeler arasındaki politika değişimini açıklamak için, geniş çaptaki nedensel faktörleri iki grupta toplamıştır: Birincisi, ülkeler arasında politika değişimlerini tetikleyen nedensel mekanizmalar; ikincisi, bu mekanizmaların etkililiğini kolaylaştırıcı faktörlerdir. Bu alt bölümün konusu olan nedensel mekanizmalar; bağımsız problem çözme (independent problem-solving), dayatma (imposition), uluslararası uyumlaştırma (international harmonization), düzenleyici rekabet (regulatory competition) ve ulus aşırı iletişim (transnational communication) olarak sıralanabilir.¹⁵⁷

Bağımsız problem çözme mekanizmasına göre politika yakınsaması, politika aktörlerinin paralel problem baskılarına benzer ama bağımsız cevaplar geliştirmesi ile gerçekleşmektedir. Nasıl ki insanlar sağanak yağmur boyunca herkes kendi şemsiyesini açar, hükümetler de vergi kaçakçılığı, çevre kirliliği ve toplumun yaşlanması gibi problemler ile karşılaştıklarında politikalarını değiştirme kararı alabilmektedir. Bağımsız problem çözme, ülkeler arasında herhangi bir iletişim

¹⁵⁵ Zachary Elkins, Beth A. Simmons, "On Waves, Clusters and Diffusion: a Conceptual Framework", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 2005, s.36-38

¹⁵⁶ Per-olof Busch, Helge Jörgens, "The International Sources of Policy Convergence: Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations", s.879

¹⁵⁷ Christoph Knill, "Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors", s.769-770

olmadığı ve ülkelerin birbirlerinin politika tercihleri hakkında bilgilendirilmediği varsayımına dayanmaktadır.¹⁵⁸

Dayatma mekanizmasına göre politika yakınsaması ise, ülkeler veya uluslararası örgütler gibi dış siyasal aktörlerin, ekonomik veya siyasal güçlerini kullanarak belirli bir politikayı benimsemesi için ülkeleri zorlamaları ile gerçekleşmektedir. Ülkelerin belirlenen politika üzerinde değişim yapma gibi seçenekleri bulunmamaktadır. Dayatma mekanizması iki şekilde gerçekleşmektedir. Bunlar; başka bir ülkenin bir ülkeye tek taraflı olarak veya uluslararası örgütlerin koşulsallık öne sürerek dayatmasıdır.¹⁵⁹

Uluslararası uyumlaştırma mekanizmasına göre politika yakınsaması, uluslararası ve ulus üstü hukuk tarafından tanımlanan yasal yükümlülükler ile ulusal politikaların uyumlu hâle getirilmesi neticesinde gerçekleşmektedir. Ülkelerin çok taraflı müzakereler ile mutabakata varılmış uluslararası kurallara uymaya zorlanmasını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle uyumlaştırma, uluslararası işbirliğinin spesifik sonucuna işaret etmektedir. Ulusal hükümetlerin uluslararası kurumlara üyeliği, benzer politikaları benimseme yükümlülüğünü getirmektedir. Bu bağlamda hükümetler, ortak problemleri uluslararası kurumlar aracılığı ile işbirliği içerisinde çözme noktasında dışa bağımlılıklarını kabul etmektedirler.¹⁶⁰

Düzenleyici rekabet mekanizmasına göre politika yakınsaması, Avrupa ve küresel pazarların artan ekonomik bütünleşmesinden kaynaklanan rekabetçi baskıya maruz kalan ülkelerin, karşılıklı olarak politikalarını uyumlu hâle getirmesi ile gerçekleşmektedir. Düzenleyici rekabet, ülkeler arası ekonomik bütünleşmenin olduğunu varsaymaktadır. Özellikle Avrupa ve küresel pazarların artan bütünleşmesi ve ulusal ticaret engellerinin kaldırılması ile malların, işgücünün ve sermayenin uluslararası hareketliliği artmıştır. Bu hareketlilik, yerli sanayinin rekabet gücünü sınırlayan düzenleyici yüklerinden kurtulması için piyasa düzenlemelerini yeniden gözden geçirmesi konusunda ulusal devletler üzerinde rekabetçi baskıya neden

¹⁵⁸ Katharina Holzinger, Christoph Knill, "Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence", *Journal of European Public Policy*, 12/5, 2005, s.786

¹⁵⁹ a.k., s.779-781

¹⁶⁰ a.k., s.781-782

olmaktadır. Bu baskı ekonomik aktörlerin faaliyetlerini düzenleyici standartların daha az bulunduğu yerlere kaydırmaları tehdidinden kaynaklanmaktadır.¹⁶¹

Uluslararası iletişim mekanizmasına göre politika yakınsaması, ulusların birbirleri arasındaki iletişimden kaynaklanmaktadır.¹⁶² Bu mekanizma; ders çıkarma (lesson drawing), uluslararası problem çözme (transnational problem-solving), öykünme (emulation) ve politika modellerinin uluslararası teşviki (transnational promotion of policy models) gibi farklı alt mekanizmaları bünyesinde barındırmaktadır. Diğer mekanizmalardan farklı olarak bu alt mekanizmaların ortak özelliği tamamıyla ülkeler arası iletişime dayanmasıdır. Diğer mekanizmalarda, siyasal baskı, yasal yükümlülük, rekabetçi baskı veya paralel problem baskısı olduğu varsayılmaktadır. Ancak iletişim, yakınsamanın gerçekleşmesinde temel faktör değildir ve önemli bir rol üstlenmektedir.

Ders çıkarmada, hükümetler iç problemlerini çözmek için başka yerdeki tecrübelerden rasyonel olarak faydalanmaktadır. Uluslararası problem çözme, ders çıkarma da olduğu gibi rasyonel öğrenmeye dayanmakta, fakat yakınsama karşılıklı transfer sonucunda gerçekleşmemektedir. Bunun yerine benzer iç problemlere yönelik ortak çözümlerin geliştirilmesi ve bu çözümlerin yerel düzeyde benimsenmesi durumunu ifade etmektedir. Öykünme yoluyla politika yakınsaması, belirli problemlere etkili çözüm arayışından ziyade, sadece diğer ülkeler ile uyum sağlama arzusunu ifade etmektedir. Öykünme, başka yerde benimsenmiş politikaların basit olarak kopyalanması olarak ifade edilebilir. Uluslararası politika teşvikinde ise, ülkeler belirli politikaları sadece rasyonel öğrenme veya uyum sağlama arzusundan dolayı benimsememektedir. Bunların yanı sıra uluslararası kurumların politika modellerini teşvik etmesinden kaynaklanan meşruiyet baskılarından dolayı politika yakınsaması gerçekleşmektedir.¹⁶³

Ülkeler tarafından belirli alanlarda uygulanan politikalar arasındaki yakınsama nedenlerinin çeşitlilik gösterdiği görülmektedir. Bunların bazılarında (bağımsız problem çözme ve uluslararası iletişim gibi) devletlerin politika yapıcıları

¹⁶¹ Katharina Holzinger, Christoph Knill, "Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence", s.782

¹⁶² a.k., s.782-783

¹⁶³ a.k., s.783-786

daha aktif olurken, diğer nedenlerde (dayatma ve uluslararası uyum gibi) devletlerin politika yapıcıları daha pasif bir rol oynamaktadır. Ayrıca belirli politikaların benimsenmesi ile oluşan yakınsama durumu, pasif rol oynayan aktörlerin rızaları olmaksızın gerçekleşebilmektedir.¹⁶⁴

Politika yakınsamasına ilişkin çalışmalarda, çok çeşitli mekanizmaların geliştirilmesi ve bu mekanizmaların kavramsallaştırılarak sistematik gruplara ayrılması, politika yakınsamasının daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunmaktadır. Uluslararası aktörlerin, süreçlerin ve kurumların, iç politika değişimlerine ve politika yakınsamasına neden olan çok sayıda mekanizma geliştirdiği görülmektedir. Bu mekanizmalar bağımsız olarak farklı süreçleri ifade etseler de genel olarak benzer politika problemlerine; çok taraflı anlaşmalara uyum gösterme, ulus üstü kanun yapma, hegemonik zorlama, hükümetler arası destek, düzenleyici rekabet, mahalle baskısı, öğrenme veya taklit vb. hususları içeren benzer iç cevaplar verdikleri anlaşılmaktadır.¹⁶⁵

1.4.2. Yakınsamaya İlişkin Yaklaşımlar

Politika yakınsamasının arkasında yatan nedenlere ilişkin zengin açıklamalardan sonra, Daniel Drezner'in kuramsal anlamda temel politika yakınsaması yaklaşımları açıklanacaktır. Bunlar; sermaye için yarış (race to the bottom), neo-liberal kurumsalcılık (neoliberal institutionalism), dünya toplumu yaklaşımı (world society approaches) ve elit uzlaşısı yaklaşımı (elite consensus approaches) olmak üzere dört ayrılmıştır. Bu yaklaşımlara ilişkin açıklamalara geçmeden önce politika yakınsamasına ilişkin yaklaşımlara dair genel çerçeveden bahsetmek gerekmektedir.

Kuramsal yaklaşımları birbirinden ayırt eden iki boyut bulunmaktadır. Birinci boyut, yapısal güçlerin önceliğini veya özerk güçlerin gücünü vurgulamaktadır. Bu kapsamda yapısal yaklaşımlar (structural approaches), siyasal birimlere etki eden çevresel koşulların üzerinde durmaktadır. Yakınsama için devletin dışından gelen

¹⁶⁴ M. Zahid Sobacı, "Uluslararası Politika Yakınsaması: Kavramsal Çerçeve", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63/3, 2008, s.154

¹⁶⁵ Per-olof Busch, Helge Jörgens, "The International Sources of Policy Convergence: Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations", s.860-861

baskılar, politika birimlerinin ulusal politika cevaplarını sınırlamakta ve hareket tarzlarını belirlemektedir. Diğer taraftan birim merkezli yaklaşımlar (agent-centred approaches) ise, uluslararası yapıların gücünü reddetmemekle birlikte, devletlerin çok sayıda politika arasından tercih yapabileceğini tartışmaktadır. Yakınsamayı bağımlı değişken olarak ele alan yapısal temelli yaklaşımlar, farklı ulusal programların küresel politikaya doğru homojenleştiğini ifade etmektedir. Birim temelli yaklaşımlarda ise, yakınsamadan daha kapsamlı olan koordinasyon kavramı tercih edilmektedir. Koordinasyon, bazı kabul edilebilir düzenleyici politikalar üzerine fikir birliğine vurgu yapmaktadır. Ancak bu, tüm devletlerin aynı kurallar ve düzenlemeleri uyguladığı anlamına gelmemektedir.¹⁶⁶

Kuramsal yaklaşımları birbirinden ayırt eden ikinci boyut ise yakınsama baskılarının kaynağıdır. Yakınsamada temel baskının ekonomik (economic) olduğu ifade edilmektedir. Bu ekonomik baskılar; düzenleyici politikaların değiştirilme baskısı, sermayenin başka yerlere kaçma tehdidi ve küresel ekonomik düzende devletlerin rekabet yeteneklerini kaybetme kaygıları olarak sıralanmaktadır. Baskının diğer kaynağı ise, düşünsel (ideational) olmasıdır. Devlet liderlerinin yeni politikaları benimsememeleri durumunda geri kalmış ülkeler gibi görüneceklerine inanmaları ve bu nedenle değişimler gerçekleştirmeleri düşünsel baskının sonucudur.¹⁶⁷

En çok bilinen yakınsama teorisi olan sermaye için yarış yaklaşımı, yakınsama baskısının ticaretin hareketliliği ve sermaye akışından kaynaklandığını varsaymaktadır. Ayrıca bunun devletin piyasa güçlerine karşı hareket yeteneğini bastırıldığını ifade etmektedir. Sermayenin dolaşımının arttığı günümüzde sermaye, getirinin fazla olduğu yerleri tercih etmektedir. Sermaye, vergi oranlarının yüksek, işgücü kanunlarının katı ve çevre koruma düzenlemelerinin sert olduğu ülkelere ziyade, daha düşük düzenleyici standartların olduğu ülkelere yönelmektedir. Bu yüzden ülkelerin sermaye kaçışının önüne geçmeye yönelik standartları düşürmenin dışında başka bir seçeneği bulunmamaktadır.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Daniel W. Drezner, "Globalization and Policy Convergence", *International Studies Review*, 3/1, 2001, s.57

¹⁶⁷ a.k.

¹⁶⁸ a.k., s.57-58

Neticede ülkeler, sermayenin üzerindeki kontrollerin ve ticaretin önündeki engellerin azaltılması gibi küresel piyasa baskılarına maruz kalmaktadır. Çünkü ülkenin düzenleyici standartları ile ülkeye sermaye akışı arasında negatif bir ilişki bulunmaktadır.¹⁶⁹ Nitekim politika yakınsamasının ticari engellerin ve sermaye hesabı kısıtlamalarının olduğu gelişmekte olan ülkeler arasında değil; mallar, hizmetler, sermaye ve hatta işgücü açısından entegre olmuş piyasaların bulunduğu gelişmiş ulusal ekonomiler arasında gerçekleşmesi beklenmektedir.¹⁷⁰

Neo-liberal kurumsalcılık yaklaşımı, sermaye için yarış yaklaşımından yapısal ekonomik faktörleri daha az önemsemesi ile farklılaşmaktadır. Bu yaklaşım, sermaye ile ilişkilerde devletlerin piyasa gücüne sahip olduklarını kabul etmektedir. Devlet, üretim maliyetini arttıran düzenleyici kurallarda ısrar etse bile, firmalar büyük bir piyasaya hizmet götürmenin olası faydalarından dolayı, bu kurallara uyma yönünde bir güdüyle hareket edebilmektedirler. Neo-liberaller politika yakınsamasının ulus devletler arasında işbirliğinin öngörüldüğü politika koordinasyonundan kaynaklandığını belirtmektedir. Ayrıca koordinasyonun uluslararası kurumların çatısı altında ve bu kurumların zorlayıcı kapasitelerinin varlığı halinde gerçekleşmesinin daha olası olduğu ifade edilmektedir.¹⁷¹

Dünya toplumu yaklaşımı, modellerin ve fikirlerin küresel ölçekte kültürel ve işbirlikçi süreçler vasıtasıyla yayılmasına odaklanmaktadır. Bu yaklaşıma göre politikaların yakınsaması sermayenin hareketliliğinden ziyade, ulus devletlerin rasyonelleşmiş bürokratik devlet idealine uyum sağlama ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Bu yaklaşım, egemen bir fikir ortaya çıktığında, diğer modellerin ve politikaların meşruiyetini yitirdiğini kabul etmektedir. Bu durum sağlam kurumsal eşbiçimliliğe neden olmaktadır. Geri kalmış olan devletler, süreç içerisinde politikaların yakınsamasına neden olan küresel liderlerin uygulamalarını taklit etmektedir. Sermaye için yarış yaklaşımına benzer bir şekilde, yapı birime

¹⁶⁹ Daniel W. Drezner, "Globalization and Policy Convergence", s.59

¹⁷⁰ David H. Bearce, "EMU: The Last Stand for the Policy Convergence Hypothesis?", *Journal of European Public Policy*, 16/4, 2009, s.585

¹⁷¹ Daniel W. Drezner, "Globalization and Policy Convergence", s.60

egemen olmaktadır. Ancak burada yapı, küresel ekonomiden ziyade, küresel kültürdür.¹⁷²

Bu yaklaşım, uluslararası hükümet organizasyonlarının (IGOs) kurulmasının; yeni politika modellerinin öğrenilmesini kolaylaştırdığını, az gelişmiş ülkelerin yönetsel yapılarını bu modellere doğru değiştirmelerine yardımcı olduğunu ve devletler arasında ortak uygulamaların yayılmasını hızlandırdığını ifade etmektedir. Bu yüzden küreselleşme politika yakınsamasını, özellikle BM gibi uluslararası örgütlerin çoğalmasında vasıtasıyla hızlandırmaktadır.¹⁷³

Elit uzlaşısı yaklaşımı, yakınsamanın belirlenmesinde dünya toplumu yaklaşımında olduğu gibi fikrî faktörlerin önemine değinmektedir. Ancak devletin birimlerine ve bireylerine daha büyük roller biçmektedir. Bu yaklaşım, politika yakınsamasının ortaya çıkmasında epistemik toplulukların rolüne vurgu yapmaktadır. Epistemik topluluk, sonuçlar ile araçlar üzerinde ortak inanışları paylaşan ve yeni bilginin ortaya çıkarılması ve test edilmesinde ortak standartlara başvuran politika uzmanlarının oluşturduğu ağ olarak tanımlanabilir. Bu topluluklar devlet liderlerinin farklı politika seçeneklerinin sonuçlarından emin olmadığı ve birbirine bağlı taleplerin koordinasyonu durumlarında önemli rol oynamaktadır. Bu önemli rol ile uluslararası epistemik topluluklar, devletin politika tercihinine şekil vermekte, müzakereyi kolaylaştırmakta ve politikaların homojenleşmesini sağlamaktadır.¹⁷⁴

Elit uzlaşısı yaklaşımı, dünya toplumu yaklaşımında olduğu gibi hükümetlerin içinde ve dışındaki uzman topluluklarının gelişiminde kilit öneme sahiptir. Ayrıca, dünya toplumu ve neo-liberal yaklaşımda olduğu gibi uluslararası kurumların epistemik toplulukların gelişmesindeki rolüne vurgu yapmaktadır. Ancak temel farklılık olarak elit uzlaşısı yaklaşımı, politika yakınsamasının yapısal anlatısından ziyade ilişkisel anlatısı ile ilgilenmektedir.¹⁷⁵

Sonuç olarak politika yakınsaması, belirli bir zaman periyodu içerisinde, uluslararası kurumlar, devletler, eyaletler, bölgeler ve yerel otoriteler gibi belirli

¹⁷² Daniel W. Drezner, "Globalization and Policy Convergence", s.61

¹⁷³ a.k., s.62

¹⁷⁴ a.k., s.62-63

¹⁷⁵ a.k., s.63

siyasi yönetim alanları arasında politika amaçları, araçları ve ayarları gibi bir veya daha fazla belirli politika özellikleri arasındaki benzerliğin artışı olarak tanımlanabilir. Bu yüzden politika yakınsaması, nedensel süreçlere bakılmaksızın, zaman içerisinde ortak bir noktaya doğru politika değişim sürecinin son sonucu olarak ifade edilmektedir.¹⁷⁶

1.5. Karşılaştırmalı Kuramsal Analiz

Kamu politikalarının etkileşimine dair kavramsal ve kuramsal çok zengin bir literatür bulunmaktadır. Bu zenginlik, benzer süreçleri ve sonuçları açıklama gayreti ile çıkılan yolda farklı kavramsallaştırmalara başvurulması sonucu oluşmuştur. Ancak bu kavramsal çeşitlilik içerisinde başat kuramların; politika yayılması, ders çıkarma, politika transferi ve politika yakınsaması olduğu görülmektedir.

Bu kuramsal açıklamaların birbirlerinin yerine kullanılması mümkün değildir. Çünkü aralarında benzerliklerin olmasının yanı sıra, ayırt edici temel farklılıklarda bulunmaktadır. Ancak politika transferi kavramının; politika yayılması, politika yakınsaması ve ders çıkarma gibi politika geliştirmenin doğasına ilişkin tüm iddiaları kapsayan bir çerçeve kavram olarak tanımlandığı ve politika yapma sürecine ilişkin faaliyetlerin tümünü kapsadığı ifade edilmektedir.¹⁷⁷ Bu yüzden karşılaştırma yapılırken politika transferi ile diğer kavramların ilişkisi üzerinden analiz yapılacaktır.

Politika transferinden önce karşılaştırmalı politika analizinin popüler konusu politika yayılmasına ilişkin çalışmalar olmuştur. Bu öncül çalışmalar belirli bir politika içeriğinin transferi ile değil daha çok zamanlama, coğrafi yakınlık ve kaynak benzerliği üzerinden yayılma sürecini açıklamaktadır. Bu nedenle bu çalışmalar, daha sonraki politika transferi çalışmalarına göre daha dar kapsamlı olarak değerlendirilmektedir.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Christoph Knill, "Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors", s.768

¹⁷⁷ Mark Evans, Jonathan Davies, "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective", s.363-364

¹⁷⁸ David Dolowitz, David Marsh, "Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", s.344

Politika yayılması ve politika transferi, hükümetlerin politika uygulamalarını tesadüfen öğrenmediklerini, bunun yerine ortak bağlantılar, müzakereler ve kurumsal üyelikler vasıtasıyla öğrendikleri ortak varsayımına dayanmaktadır. Bu bağlamda, yayılma ve transfer süreçleri, diğer ülkelerin politika tercihleri hakkında aktörlerin bilgilendirilmesini gerektirmektedir.¹⁷⁹ Bu noktada politika transferi ve yayılmasının örtüşmesi, farklılıklarını göz ardı etmemize sebep olamamalıdır. Çünkü yayılma çalışmaları tipik olarak oldukça geniş bir perspektiften yola çıkarak siyasal sistem içerisinde yeniliklerin yayılma örneklerini ele almaktadır. Politika transferi analizleri ise, ikili politika alışveriş süreçlerinin içeriği ve altında yatan nedenleri araştırmaktadır. Politika yayılması, benimseme modelleri ortaya koymak için mekânsal, yapısal ve sosyoekonomik nedenlere odaklanırken, bir ülkenin bir politikayı benimsemesinin tüm boyutlarını ele alan bir yaklaşım sergilememektedir.¹⁸⁰

Politika yayılmasına ilişkin geleneksel çalışmaların temel zayıflığı ve problemi, yeni politikaların içeriği hakkında hiçbir şey ortaya koymaması olarak ifade edilebilir.¹⁸¹ Bu nedenle politika yayılımı çalışmalarında göz ardı edilen sorulara cevap aramak için kamu politikası analistleri, ders çıkarma ve politika transferini tartışmaya başlamıştır.¹⁸² Ders çıkarma, bir ülkede politika yapıcıların bir veya daha fazla ülkeden dersler çıkarmasını ve kendi siyasal sistemlerine uygulamasını ifade etmektedir. Ders çıkarma politika aktörlerinin serbest seçimleri sonucu gerçekleştiği için, gönüllü politika transferi olarak da değerlendirilebilir. Ancak bir hükümetin veya uluslararası bir kurumun zorlaması ile başka bir hükümetin belirli bir politikayı benimsemesi, önemli bir politika transferi örneğidir. Bu nedenle politika transferinin gönüllü ve zorunlu transferi kapsayan bir kavram olarak değerlendirilmesi daha uygun gözükmemektedir.¹⁸³ Bu bağlamda ders çıkarma, özellikle zaman ve mekânlar arasında pozitif veya negatif dersler çıkarma olarak tanımlandığından, politika yapıcıların rasyonel politika kararlarını nasıl verdiklerine

¹⁷⁹ David Strang, John W. Meyer, "Institutional Conditions for Diffusion", *Theory and Society*, 22, 1993, s.488

¹⁸⁰ Christoph Knill, "Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors", s.767

¹⁸¹ Jill Clark, "Policy Diffusion and Program Scope", *Publius*, 15, 1985, s.65

¹⁸² David Dolowitz, David Marsh, "Who learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature" s.345

¹⁸³ a.k., s.344

yönelik geleneksel açıklamalara geniş bir oranda benzemektedir. Ancak politika transferi ise, dersleri, diğer gönüllü benimseme türlerini ve zorlayıcı süreçleri kapsayan geniş bir kavram olarak değerlendirilmektedir.¹⁸⁴

Politika yakınsaması kavramı ise politika transferi ve yayılması ile karıştırılabilmektedir. Ancak politika transferi ve politika yayılması sonuçlardan ziyade süreç ile alakalıdır.¹⁸⁵ Bu süreçler ülkeler arasındaki politika benzerliklerini artırmakta ve politika yakınsamasına neden olmaktadır.¹⁸⁶ Ancak politika transferinden farklı olarak politika yayılması konusunda literatürde iki farklı konsept bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, düzenleyici rekabet, uluslararası uyumlaştırma ve dayatma gibi nedensel faktörlere bakılmaksızın, ülkeler arasında uluslararası politika yakınsaması ile sonuçlanan politikaların yayılma sürecini tarif etmektedir. Diğer konseptte ise politika yayılması, zorlama veya dayatmanın aksine, politika modellerinin gönüllü transferi vasıtasıyla politika yakınsamasına neden olan ayrı nedensel faktör olarak kabul edilmektedir.¹⁸⁷

Politika transferi, politika yayılması ve politika yakınsaması birlikte değerlendirildiğinde birkaç yönden farklılaştıkları görülmektedir. İlk farklılık analitik odak noktasında kendini göstermektedir. Politika transferi ve yayılması süreçler ile ilgilenirken, politika yakınsaması ise sürecin etkileri ve sonuçları ile ilgilenmektedir. Bu yüzden, transfer ve yayılma süreçlerinin belirli şartlar altında politika yakınsaması ile sonuçlandığı söylenebilir. Ama bununla birlikte ampirik gözlemlere bakıldığında yakınsayan politikaların transfer ve yayılma süreçlerinin sonucu gerçekleşme zorunluluğu bulunmadığı çıkarımı da yapılabilir. Çünkü politika yakınsaması benzer ama göreceli olarak münferit iç olayların sonucu gerçekleşme olasılığı da bulunmaktadır. İkincisi ise, kavramlar bağımlı değişken açısından farklılaşmaktadır. Yakınsama çalışmaları bağımlı değişken olarak politika benzerliklerinin değişimini açıklamaya çalışmaktadır. Aksine transfer çalışmaları ise,

¹⁸⁴ Oliver James, Martin Lodge, “The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research”, *Political Studies Review*, 1, 2003, s.189-190

¹⁸⁵ Christoph Knill, “Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors”, s.766

¹⁸⁶ Zachary Elkins, Beth A. Simmons, “On Waves, Clusters and Diffusion: a Conceptual Framework”, s.36

¹⁸⁷ Christoph Knill, “Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors”, s.767

politika transfer süreci ve mahiyetini araştırmaktadır. Yayılma araştırmaları ise zaman içerisinde politikaların benimsenme modellerine odaklanmaktadır.¹⁸⁸

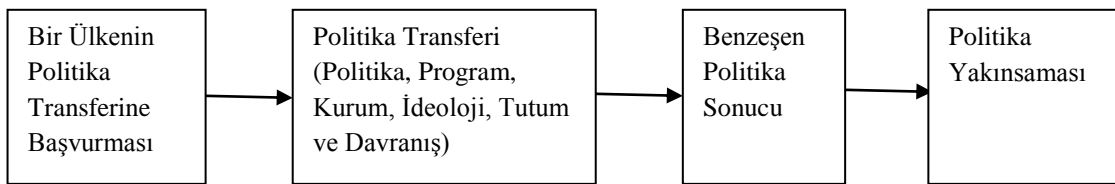
Tablo 1: - Karşılaştırılmalı Politika Kavramları

	Politika Yayılması	Politika Transferi	Politika Yakınsaması
Analitık Odak	Süreç	Süreç	Sonuç
Ampirik Odak	Politika Özellikleri	Politika Özellikleri	Politika Özellikleri
Bağımlı Değişken	Politika Benimseme Modeli	Transfer Mahiyeti ve Süreci	Benzerlik Değişimi

Kaynak: Christoph Knill, “Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors”, s.768

Politika yayılması, dar kapsamlı olması nedeniyle politika transferinin erken dönem çalışmaları o değerlendirilmektedir. Diğer taraftan ders çıkarma ise, gönüllü politika transferi olarak kabul edilmektedir. Bu perspektifte politika transferinin politika yayılması ve ders çıkarma kuramlarını içine aldığı değerlendirmeleri yapılabilir. Bu nedenle politika transferi ile politika yakınsaması arasındaki ilişki daha önemli hâle gelmektedir.

Şekil 2: Politika Transferi ve Politika Yakınsaması Arasındaki İlişki



Kaynak: M. Zahid Sobacı, İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, s.69

Politika transferi; belirli koşullarda yakınsama ile sonuçlanacak süreçleri ortaya koyduğundan, aralarındaki ilişki olsa olsa bir neden-sonuç ilişkisidir. Nitekim politika yakınsamasının nedenleri ile politika transferi arasında büyük benzerlikler olduğu söylenebilir. Ancak politika yakınsamasının politika transferinin mutlak sonucu olduğu düşünülmemelidir. Özellikle, politika transferi bağlamında olumsuz

¹⁸⁸ Christoph Knill, “Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors”, s.767-768

derslerin çıkarılması durumunda, politika transferi, yakınsamadan ziyade bir “ıraksama ve farklılaşma” sürecine neden olacaktır.¹⁸⁹

1.6. Avrupalılaşma Süreci ve Mekanizmaları

AB'nin ülkeler için büyük bir transfer platformu olduğu¹⁹⁰ ve transfer süreci neticesinde politikaların yakınsaması dikkate alındığında, AB'nin politika transferi konusundaki aktif rolünün açıklanması gerekmektedir. Bu kapsamda bütünleşme sürecinde AB, “AB etkisi” olarak da adlandırabileceğimiz Avrupalılaşma kavramı ile birlikte anılmaya başlamıştır. Sosyal bilimlerde bir terim olarak Avrupalılaşma; tarihi, politik, kültürel, toplumsal ve ekonomik boyutları olan ulusal kurumları, aktörleri, politikaları, ulusal değerleri etkileyen yapısal bir değişim sürecidir.¹⁹¹

Avrupalılaşma sürecinde AB, aday ülkelerden, müktesebata uyum sürecinde birtakım yükümlülükleri yerine getirmesini beklemektedir. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi yoluyla AB'nin beklentilerinin karşılanması durumunda, tam üyelik statüsüne daha da yaklaşılmaktadır. Bu beklenti durumu, önemli bir “Avrupalılaşma” araçlarından biri olan AB koşulsallığını (EU conditionality) işaret etmektedir. Koşulsallık mekanizması ile AB, aday ülkelerden ekonomik ve siyasi kriterleri karşılamasını ve çeşitli ortak politika alanlarından oluşan AB müktesebatını üstlenmesini talep etmektedir. Talep karşılığında ise, aday ülkenin teknik ve mali yardımın yanı sıra, tam üyeliğe kadar uzanan bir yelpazede birçok kazanımı elde edeceğini taahhüt etmektedir.¹⁹² Yani aday ülkelerin AB'ye tam üyelik için yerine getirmeleri gereken koşullara işaret eden ve önemli bir stratejik araç olan koşulsallık mekanizması, aday ülkelerin çok çeşitli politika alanlarında AB standartlarına uyum sağlaması amacıyla belirli yasa ve kuralları uygulamasını ifade etmektedir.¹⁹³

¹⁸⁹ M. Zahid Sobacı, *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, s.64,69

¹⁹⁰ Claudio M. Radaelli, “Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13/1, 2000, s.26

¹⁹¹ Murat Okçu, “Avrupa Yönetmelik Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimi'nin Yeniden Yapılandırılması-I*, Beta Yayınevi, İstanbul 2005, s.258

¹⁹² M. Zahid Sobacı, “Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye’de Reform Üzerine Bir Analiz”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 10/1, 2011, s.86

¹⁹³ Heather Grabbe, “How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, *Journal of European Public Policy*, 8/6, 2001, s.1029

Başka bir ifadeyle Avrupalılaşıma sürecinde AB, üye devletlerin mutlak surette uymak zorunda oldukları birtakım kurumsal gereklilikleri ve koşulları tanımlayarak içsel değişimi tetikleyen bir süreci öngörmektedir. Bu süreçte koşulsallık mekanizması ön plana çıkmaktadır. Bu mekanizmayla, doğrudan kurumsal model tanımlamakta ve üye devletlerin karar verirken veya politika oluştururken sahip oldukları takdir hakkını oldukça sınırlamaktadır. Ayrıca AB düzenlemeleri ve politikalarının mevcut ulusal düzenlemelerin yerini alması beklenmektedir.¹⁹⁴ Bu açıklamalardan Avrupalılaşımanın temel aracının, koşulsallık olduğu söylenebilir.¹⁹⁵

Avrupalılaşımaya ilişkin açıklamaları destekler mahiyette AB ve politika transferi ilişkisini açıklayan çalışmalar da görmek mümkündür. Bu bağlamda, Bugdan AB'nin Avrupa'da politika transferinin itici gücü olduğunu ve bunun en az beş yolla gerçekleştirdiğini ifade etmektedir. Birincisi AB, politika yapma sürecinde ulusal modeller için bir rekabet alanı olarak gözükmektedir. İkincisi, AB üye ülkeleri zorunlu politikaları uygulamaları için zorlamaktadır. Üçüncüsü, AB belirli politika alanlarında üye ülkeler arasında arabulucu veya kolaylaştırıcı bir rol üstlenmekte, uluslararası transferin gerçekleşmesi için projeleri finanse etmektedir. Dördüncüsü, işsizlik, para politikası, adalet ve içişleri gibi politikaların benimsenmesinin sorunlu olduğu politika alanlarında, hükümetleri politika transferlerini teşvik etmektedir. Beşincisi ise, AB'nin zorunlu politikalarının benimsendiği politika alanlarında yönetsel işbirliği ve uluslararası transferi teşvik etmektedir.¹⁹⁶

Bulmer ve Padgett ise üç farklı AB yönetişimi (governance) tanımlayarak yönetim şekillerine göre üç farklı transfer türü ortaya koymaktadır. Hiyerarşik (hierarchical) yönetişimde AB, ulus üstü otoritesi ile üyelik veya finansal destek şartı olarak politikanın benimsenmesi için zorlayıcı transferi gerçekleştirmektedir. Müzakere (negotiation) yönetişiminde AB, genel kurallar ve normlar ile ilgili olarak, genelin rızası ve mutabakatının arayışı içerisindedir. Kolaylaştırılmış tek taraflılık

¹⁹⁴ Mehmet Z. Sobacı, "Türk Kamu Yönetiminin Avrupalılaşıması: Bir Örnek Olarak Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", *V. Kamu Yönetimi Sempozyumu*, Konya 2010, s.258

¹⁹⁵ Hatice Yazgan, "Bir Kavramsal Çerçeve Olarak "Avrupalılaşıma": Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar", *Anadolu üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12/4, 2012, s.126,129

¹⁹⁶ Sonja Bugdahn, "Does the EU Stifle Voluntary Policy Transfer? A Study of the Introduction of Freedom of Information in Portugal and Ireland", *Public Administration*, 85/ 1, 2007, s.126-127

(facilitated unilateralism) yönetişim türünde ise, üye ülkelerin egemenlikleri muhafaza edilirken politika, AB kurumları vasıtasıyla koordine edilmekte ve transfer tek taraflı olarak AB'nin kolaylaştırması ile gönüllü gerçekleşmektedir.¹⁹⁷

Sonuç olarak AB'nin, üye ve aday devletler üzerindeki etkisini arttırmak için koşulsallık, üyelik yükümlülüklerini yerine getirme baskısı, genişleme ve müzakereler, fonlar ve hibeler, eleştiri ve tavsiyeler gibi stratejik araçları kullandığını söylemek mümkündür. Bu araçlar ile AB, üye devletlerin üyelik yükümlülüklerini yerine getirmeleri ve kabul ettikleri düzenlemeleri kendi hukuklarının parçaları hâline getirmeleri için baskı kurabilmektedir. Genişleme sürecinde AB, belirli standartları ve uyum gösterilmesi gereken koşulları aday ülkelerin önlerine koymakta ve AB müktesebatının içerdiği her bir başlığı detaylı olarak müzakere etmektedir. Böylece AB'ye uyumun gerçekleşip gerçekleşmediğini değerlendirmektedir.¹⁹⁸

AB; katılım müzakereleri, izleme (ilerleme raporları), yasal ve kurumsal model sunma (katılım ortaklığı belgeleri), mali yardımlar ve eşleştirme gibi çeşitli mekanizmalarla aday ülkeleri etkilemektedir.¹⁹⁹ Bunlar arasında eşleştirme (twinning) mekanizması, etkili bir stratejik araç olarak aktif olarak kullanılmaktadır. AB fonları ve hibeleri eşleştirme projeleri ile hayata geçirilmekte, böylece aday ülkelerin AB müktesebatını üye ülkelerle aynı standartlarda uygulayabilmeleri için gerekli yapıların, yönetsel düzenlemelerin ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesine katkı sağlamaktadır. Ayrıca eşleştirme mekanizması, aday ülkelerin AB politikaları ile uyum sürecini hızlandırmakta ve bu uyumu sürdürülebilir hale getirecek kurumsal kapasiteyi oluşturmaktadır.²⁰⁰

Bu tezde, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasını etkileyen Avrupalılaşıma mekanizmaları üzerinde özellikle durulmaktadır. Çünkü politika transfer sürecinin somut çıktıları, yani yakınsayan politikalar, kurumlar, sistemler,

¹⁹⁷ Simon Bulmer, Stephen Padgett, "Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective", *British Journal of Political Science*, 35/ 1, 2005, s.103-106

¹⁹⁸ M. Zahid Sobacı, "Türk Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması: Bir Örnek Olarak Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", s.259

¹⁹⁹ Heather Grabbe, "How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity", s.1024

²⁰⁰ Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, "Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania", *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 42/3, 2004, s.620, 624-625

yapılar ve programlar bu mekanizmaların çalıştırıldığı durumlarda görülmektedir. Ancak BM tarafından tüm dünya ülkelerine sunulan genel çerçevenin de konu bütünlüğünü sağlamak amacıyla açıklanması önemlidir. Uluslararası sözleşmelerle sınırları çizilen bu genel çerçevede taraf ülkeler, ulusal politikalarını şekillendirirken meşruiyet kaygısı ile BM Sözleşmelerini referans almaktadır. Nitekim AB politika belgelerinde de bu sözleşmelere atıf yapıldığı söylenebilir.

1.7. Bölüm Değerlendirmesi

Bu bölümde, ülkelerin birbirleri ve uluslararası örgütler ile etkileşiminin kamu politikaları üzerindeki etkisini açıklamaya çalışan temel kuramsal yaklaşımlar ele alınmıştır. Bu kapsamda yapılan açıklamalar, ülkelerin politika yapma süreci ve bu sürecin sonuçlarını daha iyi anlayabilmek için önemlidir. Çünkü günümüzde çevre kirliliği, ekonomik durgunluk ve güvenlik gibi ortak sorunlarla yüzleşen ülkelerin, diğer ülkeler ile konsensüs içerisinde ortak çözümler üretme yolunda uluslararası rejimler oluşturduğu bilinmektedir. Ayrıca ülkelerin politika tercihlerinin küreselleşme ve Avrupalılaşma dinamiklerinin yanı sıra uluslararası aktörlerden bağımsız olarak düşünülmesi de mümkün değildir.

Bu bağlamda kamu politikalarının etkileşim sürecini açıklamaya çalışan kavramsal ve kuramsal çerçevenin çok zengin olduğu söylenebilir. Ancak bu zenginlik temel kuramlar olan politika yayılması, ders çıkarma, politika transferi ve politika yakınsaması üzerinden tartışmalar neticesinde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle bu bölümde kuramsal yaklaşımlar esas alınarak açıklamalar yapılmıştır. Detaylı olarak açıklanan birbirleri arasındaki ilişki analiz edilen bu kuramsal yaklaşımların benzer politika süreçleri ve sonuçlarını açıklamaya çalıştığı ve bu nedenle birbirleri ile benzeşen noktaları olduğu görülmektedir. Farklılıkları ifade etmek mümkün olmakla birlikte birbirleri ile iç içe geçmiş oldukları da söylenebilir. Öncelikle ders çıkarma yaklaşımının politika transferinin gönüllü boyutunu oluşturduğu anlaşılmaktadır. Daha sonra, diğer üç kuramsal yaklaşımdan politika yayılması ve politika transferinin süreç; politika yakınsamasının ise süreç sonucunda yakınsayan politikalara odaklandığı ifade edilebilir.

Bu ayrımın yanı sıra birbirine benzeyen hususları da görmek mümkündür. Yayılma mekanizmaları olarak yukarıda ifade edilen öğrenme, taklit, zorlama, rekabet gibi mekanizmaların; politika transferinin nedenleri ve farklı transfer dereceleri adı altında görmek mümkündür. Aynı şekilde politika yakınsamasının öykünme, uyumlaştırma nüfuz etme/zorlama, düzenleyici rekabet ve öğrenme gibi nedenlerinin politika yayılması ve transferine ilişkin açıklamalar ile paralellik göstermesi söz konusudur.

Bu farklılık ve benzerlikler dikkate alındığında, ülkelerin politika yapma sürecini açıklaması açısından en uygun kuramsal yaklaşımın politika transferi olduğu söylenebilir. Politika yayılmasının politika yeniliklerinin benimsenmesine ilişkin modeller ortaya koyma çabasının aksine politika transferi, politika yapma sürecini açıklarken transferin nedenleri, kaynağı, derecesi, nesnelere, kısıtlılıkları ve başarısı üzerinden derinlemesine analiz yapma imkânı vermektedir. Politika yakınsaması ise, bu sürecin sonucunda politikaların benzeşmesini tanımlamak için önemlidir. Sonuç olarak uyuşturucu ile mücadele alanında Türkiye'nin politika yapma süreci ve sonuçları bu iki kuramsal yaklaşım çerçevesinde ele alınacaktır.

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasını değerlendirirken dünya ve Avrupa politikalarına başvurulacaktır. Bu kapsamda, uluslararası uyuşturucu kontrol rejimleri oluşturma açısından BM politikaları ele alınacaktır. Bu politikalar aslında tüm dünyada genel bir konsept oluşturmaya yönüyle önemlidir. Daha özelden Avrupa'da uyuşturucu ile mücadele politikaları ise, AB etkisi, diğer bir ifadeyle Avrupalılaşıma süreci ekseninde değerlendirilecektir. Bu çerçevede politika transferine ilişkin kuramsal açıklamalardan, Avrupalılaşıma sürecini daha anlaşılır hale getirmek amacıyla yararlanılacaktır. Politika yakınsaması düzleminde de küreselleşme ve Avrupalılaşıma süreçleri sonunda Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının dünya ve Avrupa ile ne ölçüde benzeştiği ve uyumlu hale geldiği ifade edilecektir.

2.BÖLÜM: DÜNYADA VE AVRUPA'DA UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE POLİTİKALARI

Birinci bölümde, kamu politikalarına ilişkin açıklanan kavramsal ve kuramsal çerçeve, ülkeler ve uluslararası örgütler arasındaki politika etkileşimini açıklamak için kullanılan temel yaklaşımlardan bazılarıdır. Bu yaklaşımlar ekseninde Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasını yorumlamadan önce genelde dünya, özel olarak ise Avrupa düzeyindeki uyuşturucu ile mücadele politikalarını açıklamak gerekmektedir. Çünkü uluslararası toplumun üyesi olmanın getirdiği zorunluluklar ile AB'ye üyelik sürecinin getirdiği yükümlülüklerin Türkiye'nin temel dinamikleri olduğu söylenebilir. Bu kapsamda; uluslararası sözleşmeler, stratejiler ve eylem planları üreten BM ve AB, politika yapıcı kilit aktörler olarak kabul edilebilir.

Uluslararası sözleşmelere taraf olan ve uyuşturucu ile mücadele alanında faaliyet gösteren uluslararası kurum ve kuruluşların faaliyetlerine katılan Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasını küresel planda daha anlaşılır hâle getirmek amacıyla dünya uyuşturucu ile mücadele politikaları açıklanacaktır. Daha sonra AB'ye üyelik sürecinde Türkiye'nin adli ve idari kapasitesini güçlendirme hedefleri; AB'nin politika, program ve planları ile daha uyumlu hâle gelme gayreti ve Türkiye'nin AB'ye üye olmadan bir AB kuruluşuna tam üye olma sıfatını elinde bulundurma özelliği esas alınacaktır. Bu kapsamda, AB perspektifinden uyuşturucu ile mücadelede yaşanan değişim ve dönüşümü anlamak amacıyla Avrupa uyuşturucu ile mücadele politikalarından bahsedilecektir. Bölümün sonunda ise AB ölçeğinde uygulamada iki zıt örnek karşılaştırılacaktır.

Bu açıklamalardan önce, uyuşturucu ile ilgili tanımlar ve uyuşturucu madde türleri hakkında bilgi vermek gerekmektedir. Çünkü uyuşturucu ile mücadele politikalarını açıklamadan önce kavram kargaşasına açıklık getirmek, politika oluşum sürecinde öne çıkan birtakım kavramların tanımlarını yaparak bu kavramların neyi ifade ettiğini açıklamak ve genel hatları ile öne çıkan uyuşturucu madde türlerinden bahsetmek politika sürecini daha iyi anlamak açısından önemlidir.

2.1. Uyuşturucu ile İlgili Tanımlar

Uluslararası politika sürecinde yasadışı bağımlılık yapıcı maddeler için “drug”, “substance” ve “narcotics” gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir. Genel olarak bakıldığında ise “drug” kavramı ön plana çıkmakta ve uluslararası olarak kontrol altında tutulan maddeler “illicit drug” olarak ifade edilmektedir. “Drug” kelimesi beynin veya bedenin normal fonksiyonlarını etkileyen maddeleri kapsamaktadır. Ancak tüm hepsi yasadışı olarak kabul edilemez. Örneğin kahve ve kolanın içindeki “kafein”, sigaranın içindeki “nikotin” ve alkol teknik olarak bu kapsam dışında tutulmaktadır. Ayrıca doktorların reçete ile yazdığı ve eczanelerden temin edilen ilaçlar kötüye kullanımı mümkün olsa da, yasal maddeler kapsamında değerlendirilmektedir. “İllicit drug” kavramı ise, zararları sebebi ile BM’nin sözleşmeleri ve uluslararası kanunlar ile kontrol altında tutulan; üretimi, kullanımı, ticareti ve kaçakçılığının yasak olduğu maddeleri ifade etmektedir.²⁰¹

Türkiye’de ve dünyada benzerlik gösteren ve öne çıkan tanımlar aşağıda tablolandırılmıştır. Bu tabloda uyuşturucu ile mücadele politikalarını detaylandırırken karşılaşılabilecek temel kavramlar seçilmiştir.²⁰²

²⁰¹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Get the Facts About Drugs*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2008, s.3

²⁰² Uyuşturucu ile ilgili tanımlarda, 2008 yılı “Uyuşturucu Başta Olmak Üzere Madde Bağımlılığı ve Kaçakçılığı Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu”, 2007-2009 ve 2010-2012 yıllarını kapsayan “Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi’nin Uygulanması için Eylem Planları” ve Devlet Denetleme Kurumunun 2014 yılı “Madde ve Diğer Bağımlılıklar ile Mücadele Kapasitesinin ve Bu Bağlamda Türkiye Yeşilay Cemiyetinin Değerlendirilmesi Araştırma ve İnceleme Raporu” temel alınmıştır.

Tablo 2: Uyuşturucu ile İlgili Tanımlar

UYUŞTURUCU İLE İLGİLİ TANIMLAR	
Uyuşturucu madde	Belirli bir dozda alınması halinde kişinin sinir sistemi üzerine etki eden; akli, fiziki ve psikolojik dengesini bozan; birey ve toplum içerisinde ekonomik ve sosyal çöküntü meydana getiren; bağımlılık yapan ve kanunların kullanılmasını, bulundurulmasını ve satışını yasakladığı maddelerdir.
Psikotrop madde	Uyuşturucu madde sayılmayan, kötüye kullanıldığında uyuşturucu maddelere benzer olumsuz etkilere yol açan sentetik ilaçlar ve diğer maddelerdir.
Psikoaktif madde	Normal sağlıklı halin devam ettirilmesi için gerekli olmayan; yaşayan bir organizma tarafından alındığı zaman bu organizmanın bir veya daha fazla işlevinde değişiklik meydana getiren herhangi bir maddedir.
Madde kullanımı	Bağımlılığa bakılmaksızın, maddenin kişiler tarafından miktar, süre ve sıklık olarak tüketilme örüntüsüdür. Yasadışı bağımlılık yapıcı maddelerin her türlü kullanımı ve yasal bağımlılık yapıcı maddelerin ise amacı dışında ve kontrolsüz biçimde kullanımınıdır.
Problemlili madde kullanımı	Damar içi madde kullanımı veya birey ve topluma en fazla zarar veren eroin gibi opiatlar, kokain ve/veya amfetamin tipi uyarıcıların uzun süreli/düzenli kullanımınıdır.
Madde bağımlılığı	Kullanılması halinde bedensel, sosyal ve ruhsal problemlere yol açan, hayatın sürdürülebilmesi için zorunlu olmayan bağımlılık yapıcı maddelerin kullanımının devam ettirilmesi ve kullanım arzusunun durdurulamaması hâlidir.
Arz azaltımı (Supply Reduction)	Yasadışı bağımlılık yapıcı maddelerin, ulusal ve uluslararası kaçakçılığının yanı sıra, sokak düzeyi dâhil olmak üzere maddelerin bireye ulaşmasının engellenmesi çalışmalarıdır.
Talep azaltımı (Demand Reduction)	Bağımlılık yapıcı maddeye bireyin talebinin azaltılması ve maddeden uzak tutulmasının sağlanmasıdır.
Zarar Azaltımı (Harm Reduction)	Kişide ve toplumda madde kullanımından kaynaklanan risk ve zararların azaltılmasıdır. Tedavi ve rehabilitasyon safhalarını içermektedir.
Rehabilitasyon ve Topluma Yeniden Kazandırma	Uyuşturucu bağımlısının maddeden arandıktan sonra (detoksifikasyon) ayık kalmayı sürdürebilmesi için maddesiz bir hayata uyum sağlama kabiliyetinin artırılmasıdır.

Uyuşturucu ile mücadele politikalarına ilişkin kavramların kısaca tanımlaması yapılmıştır. Ancak burada Türkiye açısından bir kavram sorunu olduğunu belirtmek gerekmektedir. Çünkü Türkiye’de yaygın bir şekilde kullanılan uyuşturucu kavramı bilimsel olarak bağımlılık yapan tüm maddeleri²⁰³ kapsamamaktadır. Uyuşturucu kavramının, yalnızca afyon ve türevlerini karşılaması, uyarıcılar ve hayal gösteren olarak bilinen halüsinojenleri kapsam dışında bırakmasından dolayı yerine yasadışı bağımlılık yapıcı maddeler kavramını kullanmanın daha doğru olacağı tespiti yapılabilir. Ancak Türkiye’de keyif veren, kışkırtan, yatıştırıcı, hayal gördüren ve uyanıklık sağlayan tüm yasadışı bağımlılık yapıcı maddeleri ifade etmek üzere yaygın olarak uyuşturucu kavramının tercih edilmesi bu tezde dikkate alınmış ve uyuşturucu kavramı kullanılmıştır. Ayrıca tütün ve alkol gibi yasal bağımlılık yapıcı maddeler bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

2.2. Uyuşturucu Madde Türleri

Dünya ve Avrupa’da uyuşturucu maddelerin nasıl sınıflandırıldığını görmek açısından her yıl yayınlanan raporlar önemli kaynaklar olarak değerlendirilebilir. 2013 Dünya Uyuşturucu Raporu ve 2013 Avrupa Uyuşturucu Raporu’na bakıldığında sınıflandırmanın, eroin maddesinin öne çıktığı opiatlar (opiates); esrar (cannabis); kokain (cocaine); ecstasy, metamfetamin, captagon gibi amfetamin türü uyarıcılar (Amphetamine-type stimulants (ATS)) ve yeni psikoaktif maddeler (New psychoactive substances (NPS)) olarak yapıldığı görülmektedir.

Yasadışı uyuşturucu maddelerin sınıflandırılması uyuşturucunun elde edildiği kaynağa (doğal-sentetik), etkisine (verdiği zarara) ve hukuki düzenlemelere göre değişmektedir. Ancak uyuşturucu maddelerin sınıflandırılmasında tüm dünyada BM’nin temel sözleşmesi referans alınmaktadır. Tüm dünya ülkelerini olumsuz olarak etkileyen başlıca uyuşturucu türlerinin, uluslararası politika kaynaklarına paralel olarak Türkiye’nin politika kaynaklarında, “Afyon ve Türevleri”, “Kenevir ve Türevleri”, “Koka ve Türevleri”, “Sentetik Uyuşturucular” ve “Ara Kimyasallar”

²⁰³ Bağımlılık yapıcı maddeler, yaşam için gerekli olmayan; beyin işlevlerini ve tüm bedensel yapıları doğrudan etkileyerek zaman içerisinde organ sistemlerinde kalıcı değişimlere yol açan; ruhsal, davranışsal ve bilişsel sorunlara sebep olan; sahte bir iyi oluş hâli ortaya çıkaran ve bağımlılık oluşturan her türlü tıp içi/dışı, doğal/sentetik tüm maddeleri kapsamından dolayı yasal veya yasadışı ayrımı yapılmaktadır.

olarak sınıflandırıldığı görülmektedir. Farklılıklar bulunmasına rağmen uluslararası sözleşmelere taraf olan ülkelerin, bu sözleşmelerde çerçevesi çizilen uyuşturucu maddeleri sınıflandırırken birbirlerinden çok farklılaşamayacakları sonucu da çıkarılabilir.

Bu sınıflandırmaya göre uyuşturucu madde türlerini açıklamaya geçmeden önce, dünyada her geçen gün yeni uyuşturucu madde türlerinin ortaya çıktığı dikkate alınarak bu bölümün genel ve en çok karşılaşılan uyuşturucu türleri ile sınırlı tutulacağını belirtmek gerekmektedir. Açıklamaya geçmeden önce bir tabloda uyuşturucu madde türlerini bütünüyle görmek kolaylık sağlayacaktır.

Tablo 3: Uyuşturucu Madde Türleri

UYUŞTURUCU MADDE TÜRLERİ	
Afyon ve Türevleri (Opiatlar)	Afyon, Morfin, Kodein, Eroin
Kenevir ve Türevleri (Cannabis)	Esrar (Toz (marijuana), Reçine (Hashis), Likit)
Koka ve Türevleri (Cocaine)	Kokain
Sentetik Uyuşturucular (ATS)	Amfetamin, Ecstasy, Metamfetamin, Captagon
Ara Kimyasallar (Precursors)	Asetik anhidrit
Yeni Psikoaktif Maddeler (NPS)	Khat, Sentetik Kannabinoidler(Bonzai)

a-) Afyon ve Türevleri

Afyon ve türevleri haşhaş bitkisinin içerisindeki özsuyn çeşitli yollarla alınması sonucu elde edilmektedir. Afyonun türevleri arasında morfin, kodein ve eroin öne çıkmaktadır. En çok bilinen türlerden biri olan ve en etkili ağrı kesici özelliğe sahip morfin, afyon içerisinde bulunan 25'e yakın alkaloid denilen zehirlerin en tanınmışıdır. Diğer tanınmış alkaloid ise eroindir. Eroin baz morfinin asetik asit ile

birlikte ısıtılması ve birtakım diğer kimyasal işlemlerden geçmesi neticesinde elde edilmektedir.²⁰⁴

Günümüzde yasadışı haşhaş ekimi iç çatışmalar, otorite boşlukları ve rejim istikrarsızlıkları, zayıf sınır güvenlikleri ve yetersiz personel ve donanım gibi kolaylaştırıcı sebeplerle önemli ölçüde; “Mynmar-Laos-Tayland” Güneydoğu Asya (Altın Üçgen), “Afganistan-Pakistan-İran” Güneybatı Asya (Altın Hilal) ve “Peru-Kolombiya-Meksika” Orta Amerika ülkelerinde yapılmaktadır. Geleneksel haşhaş üreticisi olan Türkiye’de ise yapılan haşhaş ekiminin hasadı kapsülleri çizilmeden gerçekleştirilmekte, kontrollü olarak Afyon Bolvadin’de bulunan Alkaloit Fabrikasında işletimi yapılmaktadır.²⁰⁵ Türkiye’yi ve bölge ülkeleri tehdit eden en büyük tehlike ise Afganistan’da yasadışı olarak afyon üretimi ve bununla bağlantılı Avrupa ülkelerine eroin kaçakçılığıdır.²⁰⁶ Çünkü Afganistan 2011 yılında küresel afyon üretiminin %63’ünü tek başına gerçekleştirmiştir.²⁰⁷

b-) Kenevir ve Türevleri

Dünyanın hemen hemen tüm coğrafyalarında yetişebilen kenevir bitkisinden elde edilen esrarın, tüm dünyada ve Türkiye’de en çok üretilen ve tüketilen yasadışı uyuşturucu madde olduğu söylenebilir. Dünya genelinde 119-224 milyon insanın en az bir kez esrar kullandığı tahmin edilmektedir.²⁰⁸ Uluslararası literatürde üç tür esrar maddesinden bahsedilmektedir: Toz esrar (marijuana), reçine esrar (hashish) ve likit esrardır. Türkiye’de sınıflandırma ise toz, takoz, likit, plaka, kubar, gonca gibi uluslararası sınıflandırmadan farklılaşmaktadır.²⁰⁹

Türkiye haşhaş üretiminde olduğu gibi kenevir bitkisinin ekiminde de geleneksel üreticidir. Yasal üretim, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının ruhsat ve izni ile gerçekleştirilmektedir. Esrar dünyanın değişik bölgelerinde olduğu gibi Türkiye’de de, en çok üretilen ve tüketilen uyuşturucu maddedir. Bu nedenle, en çok

²⁰⁴ TBMM, *Uyuşturucu Başta Olmak Üzere Madde Bağımlılığı ve Kaçakçılığı Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, Ankara 2008, s.64-68

²⁰⁵ a.k., s.65,67

²⁰⁶ a.k., s.393

²⁰⁷ UNODC, *World Drug Report 2012*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2012, s.26

²⁰⁸ a.k., s.8

²⁰⁹ UTSAM, *Yasadışı Kenevir Ekimiyle Mücadele*, UTSAM Raporlar Serisi, 28, Ankara 2013, s.13

operasyonu yapılan ve ele geçirilen madde olma özelliğine de sahiptir. Ancak Türkiye’de yakalanan esrar maddesi genelde Türkiye’nin kırsal alanlarında gerçekleştirilen yasadışı kenevir bitkisi ekiminden kaynaklanmaktadır.²¹⁰

c-) Koka ve Türevleri

Koka ve türevleri olarak öne çıkan uyuşturucu madde, kokaindir. Uyarıcı etkiye sahip sert uyuşturucu maddeler grubuna giren kokain, 85 milyar dolarlık pazarı olan Güney Amerika kaynaklı bir uyuşturucudur.²¹¹ Ayrıca kokain, doğal kaynaklı olan uyarıcıların etkili olanı olarak bilinmektedir. Dünya piyasasına arz edilen kokain, Güney Amerika ülkeleri olan Kolombiya, Peru ve Bolivya ülkelerinde yetiştirilen koka bitkisinden üretilmektedir. Bu üç ülke dışında Venezuela, Panama, Arjantin ve Ekvador’da ise az miktarda kokain üretimi yapılmaktadır.²¹²

Ana vatanı Güney Amerika olan bu uyuşturucu maddenin Türkiye’yi iki yönüyle tehdit ettiği değerlendirilebilir. Bunlardan birincisi, Avrupa ve Orta Doğu ülkelerinin tüketim ihtiyacını karşılamak üzere transit ülke yönü; diğer neden ise az da olsa iç pazarda kokain kullanımına yönelik hedef ülke yönü olarak ifade edilebilir.²¹³

ç-) Sentetik Uyuşturucular

Doğal uyuşturucuların farklı olarak, çeşitli kimyasal yöntemlerle üretilen suni uyuşturucular, sentetik uyuşturucular adını almaktadır. Türkiye ve bölge ülkeler için tehdit oluşturan Batı Avrupa kaynaklı sentetik uyuşturucular, sinir sistemi üzerinde yapmış oldukları etkilere göre; depresantlar, stimulantlar, halüsinojenler gibi sınıflandırmalara tabi tutulmuştur. Amfetamin, ecstasy, metamfetamin, captagon önemli sentetik uyuşturucu maddeler olarak sayılabilir.²¹⁴

Sentetik uyuşturuculardan Doğu Avrupa kaynaklı captagon Türkiye’yi transit geçerek hedef ülke olan, Arap ve Orta Doğu ülkelerine ulaşırken; Batı Avrupa’da

²¹⁰ TBMM, *Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, s.69-71, 403-404

²¹¹ UNODC, *World Drug Report 2012*, s.60

²¹² Ahmet Gündel, *5237 Sayılı TCK’ da Uyuşturucu ve Uyarıcı Madde Suçları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2009, s.21

²¹³ TBMM, *Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, s.69,405

²¹⁴ a.k., s.71-73

üretilen ecstasy ülke sınırları içinde kalarak kullanım boyutu ile bir tehdit oluşturmaktadır.²¹⁵ Son yılların yakalama istatistiklerinde metamfetaminin yakalama oranlarının yüzde 66 büyüme ile 74 tondan 123 tona yükselmesi küresel popülaritesi artan bir sentetik uyuşturucu olduğunun göstergesidir.²¹⁶

d-) Ara Kimyasallar

Precursors olarak ifade edilen ara kimyasal maddelerin uyuşturucu üretimindeki önemi göz önünde bulundurulmalıdır. Bu maddeler genelde eroin ve kokain üretiminde kullanılmakla birlikte çeşitlilik arz etmektedir. Örneğin yıllık eroin üretimini gerçekleştirmek için yaklaşık 1.300 ton “asetik anhidrit”e ihtiyaç duyulduğu tahmin edilmektedir.²¹⁷ Bu maddeler BM Sözleşmelerinde listelense de en önemlisi ve bilineni eroin imali için gerekli olan “asetik anhidrit”tir. Nitekim Türkiye özellikle bir ara kimyasal olan asetik anhidrit maddesinin trafiğinden de olumsuz etkilenmektedir. Yasal üretimi Batı Avrupa ülkelerinde yapılan bu madde, ya Balkan ülkelerinden ya da Rusya, Çin, Hindistan üzerinden Türkiye’ye sokulmaktadır. Türkiye’ye giren bu maddeler, yasadışı eroin imalathanelerinin bulunduğu Afganistan ve Pakistan gibi, Güneybatı Asya ülkelerine ulaştırılmaktadır. Bu sebeple uyuşturucu maddelerin üretiminde kullanılan ara kimyasal maddelerin denetimi uyuşturucu ile mücadelede önemlidir. Bu kimyasal maddelerin imal, ticaret ve dağıtımı 1988 tarihli BM Sözleşmesi ile kontrol altında tutulmaktadır.²¹⁸

Uyuşturucu madde türlerinin niteliği, menşei ve tehdit boyutu genel olarak açıklanmaya çalışılmıştır. Bu sınıflandırmanın BM sözleşmesi ile bağlı olan ülkelerde aşağı yukarı paralellik gösterdiği rahatlıkla ifade edilebilir. Ancak bu sınıflandırmada açıklanan uyuşturucu maddeler dışında son derece etkili ve kullanımı yaygın münferit uyuşturucu madde türlerinin bulunduğu, sınıflandırmanın en yaygın olarak görülenler üzerinden yapıldığı ve yeni uyuşturucu maddelerin ortaya çıkmasının da muhtemel olduğu göz ardı edilmemelidir.

²¹⁵ TBMM, *Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, s.388

²¹⁶ UNODC, *World Drug Report 2013*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2013, s.49

²¹⁷ Arif Akgül, İlkay Akyay, “Uyuşturucu Maddeler ve Sınırşan Uyuşturucu Kaçakçılığı”, Oğuzhan Ömer Demir, Bahadır Küçükuysal (Ed.), *Sınırşan Organize Suçlar Kavramlar, Yöntemler, Eğilimler*, Adalet Yayınevi, Ankara 2013, s.46

²¹⁸ TBMM, *Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, s.74-75, 401-402

Örneğin, dünyada daha önce görülen, ancak Türkiye piyasasına 2010 yılından itibaren girmeye başlayan Khat ile sokak jargonunda bonzai olarak bilinen ve bitkisel görünümlü olan sentetik kannabinoidler Türkiye’de uyuşturucu maddeler kapsamına alınmıştır. Bunlar gibi yeni ortaya çıkan uyuşturucu maddeler, Türkiye özelinde yapılan sınıflandırmanın içerisinde kendilerine yer bulabilirler. Ancak dünya ve Avrupa’ya paralel olarak Türkiye’deki eğilimin yeni uyuşturucu maddelerin ayrı olarak sınıflandırılması şeklinde olduğu görülmektedir.²¹⁹ Bu eğilim ise Türkiye’nin uyuşturucu maddeleri sınıflandırırken dünya ve Avrupa ile benzerliğinin artması olarak yorumlanabilir.

2.3. Dünyada Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarının Genel Çerçevesi

Günümüzde, uyuşturucu madde suçlarının uluslararası boyut kazandığı ve ülkelerin ortak çalışma platformlarında uzlaşma içerisinde uluslararası kontrol rejimleri geliştirdiği bilinmektedir. Bu bağlamda dünyadaki uyuşturucu ile mücadele politikalarının genel çerçevesini ortaya koyarken, kilit politika yapıcı teşkilatları, uyuşturucu kontrol rejimlerini, uluslararası sözleşmeleri ve politika belgelerini açıklamak önemlidir. Genel çerçeveye ilişkin açıklamaları detaylandırmadan önce dünyada uyuşturucu sorunu ile ilgili genel durumu görmek faydalı olacaktır. Bunun için 2012 ve 2013 Birleşmiş Milletler Dünya Uyuşturucu Raporları incelenmiştir. Bu rapordaki ortaya çıkan durum şu şekildedir:

2010 yılında son 12 ayda 15-64 yaş aralığında en az bir kez madde kullananların sayısı 153 ile 300 milyon kişi olduğu tahmin edilmektedir. Bu oran dünya yetişkin nüfusun yüzde 3,4 ile 6,6’sına denk gelmektedir. Yasadışı uyuşturucu kullanımı yaygınlığı sabit kalmasına rağmen, uyuşturucu bağımlıları ve uyuşturucu kullanım bozuklukları dâhil olmak üzere 15,5 ile 38,6 milyon problemli madde kullanıcısı hâlen ana endişe konusu olarak ortadadır. Ayrıca, 2010 yılı içerisinde yasadışı uyuşturucu kullanımı sonucu 99,000 ile 253,000 arasında ölüm gerçekleşmiştir. Uyuşturucu kaynaklı bu ölüm oranı, 15-64 yaş arası tüm ölüm sebeplerinin yüzde 0,5 ile 1,3’üne denk gelmektedir.²²⁰

²¹⁹ EGM KOM Daire Başkanlığı Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı Merkezi(TUBİM), *2013 Ulusal Uyuşturucu Raporu*, KOM Yayınları, Ankara 2013, s.170-172

²²⁰ UNODC, *World Drug Report 2012*, s.7

2011 yılında ise 15-64 yaş arası 167 ile 315 milyon insanın bir önceki sene yasadışı madde kullandığı tahmin edilmektedir. Bu oran yetişkin nüfusun yüzde 3,6 ile 6,9'una denk gelmektedir. Uyuşturucu kullanım bozuklukları veya bağımlılığı ile birlikte yasadışı uyuşturucu madde kullanım yaygınlığı ve problemlili madde kullanıcılarının sayısı sabit kalmıştır. 2009-2011 yılları arasında kokain, amfetamin tipi uyarıcılar ve ecstasy grubu maddelerin kullanım eğiliminde düşüş yaşanmasına rağmen 2009 yılından itibaren esrar, afyon ve türevlerinin kullanımında artış görülmüştür. Genel olarak 2008 yılından itibaren ise, bir önceki sene yasadışı madde kullanan insanların toplam sayısında yüzde 18'lik bir artış tahmin edilmektedir.²²¹ Kullanıma ilişkin bu istatistiklerde yaşanan artışın sağlık ve toplumsal zararlar açısından oluşturduğu tehdit açıktır.

Genel olarak başlıca uyuşturucu türlerinden eroinin 2011 yılı içerisinde 467 ton üretilmesi²²², esrarın dünya genelinde 199-224 milyon insan tarafından en az bir kez kullanılması²²³, kokainin 85 milyar dolarlık bir pazarı olması²²⁴, küresel popülaritesi artan metamfetamin türü uyarıcıların yakalama oranlarının yüzde 66 büyüme ile 74 tondan 123 tona yükselmesi²²⁵ göstermektedir ki; yasadışı bağımlılık maddeleri hâlen dünya genelinde en önemli sağlık, sosyal ve güvenlik sorunlarından birisi olma durumunu sürdürmektedir.

2.3.1. Politika Yapıcı Kilit Teşkilatlar

Dünya uyuşturucu kontrol rejimlerinin çok farklı uluslararası politika yapıcı teşkilatlar tarafından yürütüldüğü söylenebilir. Ancak küresel ölçekte politika oluşturma kabiliyetine sahip politika yapıcı kilit teşkilatlar bulunmaktadır. Bunlar: BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi (UN Office on Drugs and Crime- UNODC), BM Uyuşturucu Maddeler Komisyonu (Commission of Narcotic Drugs-CND) ve Uluslararası Narkotik Kontrol Kurulu (International Narcotics Control Board- INCB)'dur.

²²¹ UNODC, *World Drug Report 2013*, s.1

²²² UNODC, *World Drug Report 2012*, s.26

²²³ a.k., s.8

²²⁴ a.k., s.60

²²⁵ UNODC, *World Drug Report 2013*, s 49

UNODC, BM'nin suçla mücadele merkezi olmakla birlikte, uyuşturucuyla küresel boyutlu mücadelede aktif rol oynayan küresel bir lider konumundadır. Çünkü üye ülkelerin uyuşturucuyla mücadele alanındaki iç mevzuatlarını uluslararası sözleşmelere uydurmaları konusunda üye ülkelere yardım etmektedir. Ayrıca üye ülkelerin uyuşturucuyla mücadelede kapasitesini arttırmaya yönelik teknik işbirliği faaliyetleri yürütmektedir.²²⁶

CND, BM sistemi içerisinde uyuşturucu ile ilgili konularda ana politika yapıcı organdır. Ayrıca Komisyon, 2009 yılı Politik Bildirisi ve Eylem Planı'na paralel olarak, dünyada uyuşturucu durumunu izlemekte, uluslararası uyuşturucu kontrol stratejileri geliştirmekte ve uyuşturucu talebini azaltma, alternatif girişimler geliştirme ve uyuşturucunun arzını azaltmaya yönelik tedbirler dâhil olmak üzere dünyanın uyuşturucu sorunu ile mücadelesinde alınması gereken önlemler noktasında tavsiyelerde bulunmaktadır.²²⁷

INCB ise, BM uyuşturucu ile ilgili başlıca sözleşmeleri olan 1961 Uyuşturucu Maddeler Tek Sözleşmesi, 1971 Psikotrop Maddeler Sözleşmesi ve 1988 Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Yasadışı Ticaretiyle Mücadele Sözleşmesinin uygulanmasını denetlemekte, sözleşmelerin açık ihlali durumlarında ilgili ülkeden açıklama istemekte ve anlaşma hükümlerinin tam olarak uygulanması için önerilerde bulunmaktadır.²²⁸ Bu kilit politika yapıcı teşkilatların çalışmaları ve uluslararası aktörlerin etkileşimi sonucunda dünya uyuşturucu kontrol rejimleri ortaya çıkmaktadır.

2.3.2. Dünya Uyuşturucu Kontrol Rejimleri

Dünyada uyuşturucu ile mücadele politikaları küresel bir uyuşturucu rejimi olarak 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkmıştır.²²⁹ 1909 yılında Shangay'da Uluslararası Afyon Komisyonu'nda (International Opium Commission) devletlerin bir araya gelmesi ve sonuçta afyon kullanımı ve ticaretine ilişkin tavsiye kararları

²²⁶ <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop> (Erişim tarihi: 10.10.2013).

²²⁷ <https://www.unodc.org/unodc/commissions/CND/> (Erişim tarihi:10.10.2013).

²²⁸ <http://www.incb.org/incb/en/about.html> (Erişim tarihi:12.10.2013).

²²⁹ Letzia Paoli, Victoria A. Greenfield, Peter Reuter, "Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking", *Substance Use & Misuse*, 47/8-9, 2012, s.925

alınması uyuşturucu kontrol rejimleri oluşturma yolunda ilk uluslararası girişim olarak değerlendirilmektedir.²³⁰

Uluslararası uyuşturucu kontrol rejimlerinin tarihi boyunca hep yasaklayıcı olmadığı, başlangıcı olan Shangay Afyon Antlaşmasından II. Dünya Savaşına kadar olan dönemde, genel olarak düzenleyici rejimin yasaklayıcı rejime tercih edildiği söylenebilir. 1950'lere gelindiğinde ise, yapılan anlaşmaların hükümleri Amerika Birleşik Devletleri'nin ısrarı ile giderek yasaklayıcı bir hal almıştır. Birleşmiş Milletler (BM)'in 1961 Tek Sözleşmesi ve 1988 Kaçakçılık Sözleşmesi yasaklayıcı yaklaşımın örneği olarak gösterilebilir. Diğer taraftan uluslararası uyuşturucu kontrol rejimlerinin tarihi boyunca genellikle arz boyutuna odaklandığı da ifade edilebilir. Nitekim uluslararası politika oluşturma ve uygulama gerçeği, geleneksel arz eksenli hedeflerin halen hâkimiyetini koruduğunu göstermektedir.²³¹

Düzenleyici rejimlerden yasaklayıcı rejimlere doğru değişim gösteren ve arz temelli politika hedeflerinin hâkim olduğu dünyada uyuşturucu kontrol rejimlerinin türleri, yedi modeli içeren üç ana rejimle özetlenebilir. Bunlar:²³²

1. Yasaklayıcı (prohibitory)
2. Tıbbi müdahale (prescription)
3. Düzenleyici (regulatory).

Bunlar dünya genelinde öne çıkan ana rejimler olarak değerlendirilebilir. Küresel ölçekte ülkelerin farklı politika ve stratejiler takip ettiği görülmekle birlikte, bunların yukarıda sayılan rejimlerden birinin veya birkaçının çatısı altında kendilerine yer bulabilecekleri söylenebilir. Bu rejimlerin farklı alt modellerle birbirleri ile iç içe girdiği aşağıdaki spektrumda görülebilir.

²³⁰ UNODC, *A Century of International Drug Control*, Vienna/Austria 2008, s.33

²³¹ Letzia Paoli, Victoria A. Greenfield, Peter Reuter, "Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking", s.931-932

²³² Robert MacCoun, Peter Reuter, Thomas Schelling, "Assessing Alternative Drug Control Regimes", *Journal of Policy Analysis and Management*, 15/3, 1996, s.333

Tablo 4: Uyuşturucu Kontrol Rejimleri Spektrumu

Rejimin Türü		Modeller	Azalan Kısıtlayıcılık ve Kontrol
Yasaklayıcı		Salt Yasaklayıcı: Uyuşturucu maddelerin herhangi bir amaçla kullanımına izin vermemekte ve tamamen yasaklamaktadır. (Örn: Eroin, Marihuana)	
		Yasaklayıcı Tıbbi Müdahale: Uyuşturucu maddeler, yasak olmasına rağmen doktor veya diğer sağlık uzmanları gözetiminde bağımlılık hariç tedavi amaçlı kullanılmaktadır. (Örn: Kokain)	
Tıbbi Müdahale		İkame: Uyuşturucu maddeler yasak olmasına rağmen bağımlılığın tedavisi için kullanılmaktadır. (Örn: Metadon) Tedavi ilgili uzman gözetiminde veya bazı hastalar için sıkı kontroller içerisinde kendi iradesi altında gerçekleşmektedir.	
		Düzenleyici Tıbbi Müdahale: Uyuşturucu maddeler, yasak olmasına rağmen reçeteye bağlı olarak depresyon gibi psikiyatrik rahatsızlıkların tedavisi için bireyin kendi iradesi altında kullanılmaktadır.	
Düzenleyici		Pozitif Lisans: Uyuşturucu maddeler güvenli kullanım garanti edilerek elde edilecek lisans ile herhangi bir nedenle yetişkinler için ulaşılabilir olmaktadır.	
		Negatif Lisans: Uyuşturucu maddeler, ayrıcalık şartlarını ihlal ederek hakkını kaybetmeyen yetişkinler için herhangi bir nedenle ulaşılabilir olmaktadır.	
		Yetişkin Piyasası: Herhangi bir yetişkin için ulaşılabilir maddeleri içermektedir. (Örn: Alkol)	
		Serbest Piyasa: Herhangi bir birey için ulaşılabilir maddeleri içermektedir. (Örn: Kafein)	

Kaynak: Robert MacCoun, Peter Reuter, Thomas Schelling, “Assessing Alternative Drug Control Regimes”, s.333

Tabloda açıklanan rejim türlerinin birbirleri ile iç içe geçmiş modelleri kapsadığı anlaşılmaktadır. Bu modeller farklı rejim türlerini bir araya getirmektedir. Bu nedenle dünyada bir ülkenin uyuşturucu ile mücadele politikasını tek bir rejim türüyle ya da birden fazla modelin uygulanmasından dolayı farklı rejim türleriyle tanımlamanın mümkün olduğu söylenebilir. Örneğin, bir ülke yasaklayıcı rejim kapsamında uyuşturucu maddelerin kullanılmasını yasaklarken aynı zamanda bu maddeleri tıbbi müdahale rejimleri kapsamında da kullanabilir. Zaten uç örneklerin

dışında ülkelerin uyuşturucu ile mücadele politikalarının karma özellik gösterdiği ifade edilebilir. Tabloda öne çıkan diğer önemli unsur ise yasaklayıcı rejimlerden düzenleyici rejimlere geçiş yaşandıkça kısıtlayıcılığın ve kontrolün azaldığı görülmektedir. Burada kastedilen, yasadışı bağımlılık yapan madde kullanan veya bağımlısı olan kişiler ile bu kimselerin kullandığı yasadışı maddeler üzerindeki kontroldür.

Dünya uyuşturucu kontrol rejimlerini, ülkelerin ve uluslararası kurum ve kuruluşların üzerinde mutabakata vardıkları sözleşme ve politika belgelerinin şekillendirdiği söylenebilir. Bu kapsamda öne çıkan uluslararası sözleşmeler ile strateji ve politika belgeleri açıklanacaktır.

2.3.3. Uluslararası Sözleşmeler ve Politika Belgeleri

Küresel ölçekte ülkelerin müşterek politika ve stratejiler kapsamında rejimler geliştirmesi süreci incelendiğinde daha çok uluslararası sözleşmeler ve politik bildirilerin ön plana çıktığı görülmektedir.

Bu bağlamda 1909 yılında Şangay'da Uluslararası Afyon Komisyonu'nda 13 ülkenin (Çin, ABD, Almanya, İngiltere, Fransa, İtalya, Hollanda, Avusturya-Macaristan, Portekiz, İran, Rusya, Japonya ve Siyam (Tayland)) afyon sorununun uluslararası boyutunu tartışmak amacıyla toplanması uyuşturucu alanında ilk uluslararası girişim olarak tarihe geçmiştir. Bu toplantıda afyon kullanımı ve ticareti ile ilgili tavsiye kararları alınmıştır. Ayrıca bu konuda bir konferans düzenlenmesi ve bir takım yaptırımların uygulamaya konulmasının daha yerinde olacağı kararı ortaya çıkmıştır. Üç yıl sonra ise Lahey'de 12 ülkenin katılımı ile 1912 Lahey Afyon Sözleşmesi imzalanmış ve her ülkenin uyuşturucu ticaretini kontrol altına alması kararlaştırmıştır. Uluslararası kontrol rejim çalışmalarına ilişkin ilk girişimler olarak değerlendirilen bu sözleşmeden sonra zaman içerisinde bir takım sözleşme ve protokollerin imzalandığı görülmektedir. Bunlardan belli başlıları; 1925 Cenevre Afyon Sözleşmesi, 1931 Cenevre Afyon Sözleşmesi, Zararlı İlaçların Meşru Olmayan Ticaretinin Yasaklanması Hakkında 1936 Cenevre Anlaşması, Sentetik

Uyuşturucu Maddeler Hakkında 1948 Paris Protokolü ve 1953 New York Afyon Protokolü'dür.²³³

Farklı anlaşma ve protokollerin ortaya çıktığı bu süreç sonunda, uluslararası işbirliğini gerektiren uyuşturucu sorununun temel üç ayrı sözleşme ile çerçevesi oluşturulmuş ve bu sözleşmeler ile uyuşturucu maddeler kontrol altına alınmıştır. Bu sözleşmeler 1961 Uyuşturucu Maddeler Tek Sözleşmesi ile 1972 tarihli Protokol, 1971 Psicotrop Maddeler Sözleşmesi ve 1988 Uyuşturucu ve Psicotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı BM Sözleşmesi olarak sırasıyla sayılabilir. Bu temel sözleşmeler, politika bildirimleri ve eylem planları orijinal İngilizce metinleri kullanılmak suretiyle öne çıkan konuları ile başlıklandırılarak aşağıda açıklanmıştır.

2.3.3.1. Tek Bir Politika Metni Oluşturma²³⁴

Yukarıda ifade edildiği gibi uyuşturucu maddeler ile mücadele alanını düzenlemek amacıyla 1961 tarihine kadar birçok anlaşma imzalanmıştır. 1961 tarihli Uyuşturucu Maddeler Tek Sözleşmesi daha önceki tüm anlaşmaları sona erdirmiş ve yapılan anlaşmaların tümünü tek bir metinde toplamayı hedeflemiştir (Md.44). Sözleşmenin devletler tarafından uygulanmasını denetlemek amacıyla ise Uluslararası Narkotik Kontrol Kurulu (INCB) kurulmuştur.

INCB, hükümetlerle işbirliği içerisinde ve Sözleşme hükümlerine bağlı kalarak, uyuşturucu maddelerin yetiştirilmesi, üretilmesi, imali ve kullanımının tıbbi ve bilimsel amaçların gerektirdiği miktar ile sınırlandırılması; bu amaçlar için ulaşılabilir olmasının garanti altına alması ve uyuşturucu maddelerin yasadışı yetiştirilmesi, üretilmesi, imali, ticareti ve kullanımının önlenmesi için gayret gösterilmesi noktasında fonksiyon üstlenmiştir (Md.9/4). Ayrıca, uyuşturucu maddelerin uluslararası kontrolüne ilişkin BM'nin yetkisini tanıyan taraf devletler, bu sözleşme altında fonksiyonları tahsis edilen Ekonomik ve Sosyal Konsey'in Uyuşturucu Maddeler Komisyonu ve Uluslararası Narkotik Kontrol Kurulunun görevlendirilmeleri konusunda mutabakata varmışlardır (Md.5).

²³³ Arif Akgül, İlkay Akyay, "Uyuşturucu Maddeler ve Sınırşan Uyuşturucu Kaçakçılığı", s.41-42

²³⁴ Tek bir politika metni oluşturmaya dair açıklamalarda, "UN, *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, As Amended by the 1972 Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs*, New York 1972, s.1-25" adlı kaynak temel alınmıştır.

Sözleşme uyuşturucu maddelerin üretiminin, imalinin, ihracatının, ithalatının, dağıtımının, ticaretinin, kullanımının ve bulundurulmasının özellikle tıbbi ve bilimsel amaçlarla sınırlandırılması noktasında yasal ve yönetsel önlemler almasını taraf devletlere zorunluluk hâline getirmiştir (Md.4). Diğer taraftan yasadışı uyuşturucu madde yapımında kullanılan bitkilerin ekiminin kontrol altına alınması, gerekirse yasaklanmasına ilişkin tedbirlerde bu sözleşme ile geliştirilmiştir (Md.22, 23, 26, 28).

Diğer önemli bir husus ise, uyuşturucu maddelerin imal, ticaret ve dağıtımının bir veya daha fazla devlet teşebbüsü hariç ruhsata bağlanmasına, denetlenmesine ve yasal otorite hariç uyuşturucu maddelerin bulundurulmasına izin verilmemesine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir (Md. 29, 30,34, 33).

Sözleşmenin uyuşturucu ile mücadelenin iki politika alanı olan arz ve talebe ilişkin hükümlerine yer vermek günümüzdeki politikalara tesirini anlamak için önem arz etmektedir. Taraf devletlerin yasadışı uyuşturucunun kaçakçılığına karşı ulusal düzeyde önleyici ve mücadelecî faaliyetlerin koordinasyonun ilişkin düzenlemeler yapılması, bu amaçla bu koordinasyondan sorumlu bir teşkilatın belirlenmesi, ulusal ve uluslararası işbirliği, yardımlaşma ve koordinasyonun geliştirilmesi üzerinde durulmaktadır (Md. 35). Talebe ilişkin ise, taraf devletlerin uyuşturucu maddelerin kötüye kullanımını önlemek; uyuşturucuya bulaşmış kişilerin erken belirlenmesi, tedavisi, eğitimi, tedavi sonrası, rehabilitasyonu ve topluma kazandırılması için uygulanabilir tüm önlemleri almak; bu hususa özel dikkat göstermek ve bu amaçlara ilişkin koordinasyonu sağlamak şiddetle tavsiye edilmiştir (Md. 38).

1961 tarihli sözleşmenin akabinde 1970’li yıllara gelindiğinde dünyada, özellikle Amerika’da uyuşturucu sorununa ilişkin yaşanan gelişmeler neticesinde uyuşturucu madde ekim ve üretimi, uyuşturucu kullanımı ve uyuşturucu bağımlılığının sonuçları ile mücadele etmek ve bu konularda oluşturulan kontrol sistemini güçlendirmek amacıyla Amerika, 1961 tarihli sözleşmede değişiklikler yapacak ve ek maddeler ekleyecek yeni bir konferans teklif etmiş ve ülkeler 1972’de

Genova’da bir araya gelerek bir takım değişiklikleri içeren 1972 tarihli Protokol’ü imzalamıştır. Bu Protokol ile aşağıdaki konular gündeme gelmiştir.²³⁵

Yasal afyon üretimi üzerindeki kontrollerin arttırılması, yasadışı afyon ve kenevir ekiminin yasaklanması ve tespit edilenlerin imha edilmesi; yasal afyon ticareti yapan ülkelerin kontrolü ve bu konuda standartların oluşumu ile ilgili maddeler eklenmiştir. Bunun yanı sıra, uyuşturucu kullanımı ve konusunda önleme boyutu ön plana çıkarılmış, topluma yeniden kazandırma yasal yükümlülüğünün yanı sıra uyuşturucu maddelerin kötüye kullanılmasının önlenmesi için tedbirler alınması yasal sorumluluk olarak ifade edilmiştir.

Diğer taraftan protokol uyuşturucu maddeleri kötüye kullanılmasının cezalandırmasının gündeme geldiği zamanlarda tarafların, ceza ve mahkûmiyete ek olarak tedavi, eğitim, tedavi sonrası rehabilitasyon ve sosyal entegrasyon gibi alternatif tedbirler sağlayabileceği belirtilmiştir. Bunun tam zıttı olarak ise, uyuşturucu maddelerin ekimi, üretimi, hazırlanması, dağıtımı, ihracat ve ithalatı, satın alınması ve satılması cezalandırılması gereken eylemler olarak listelenmiştir.

Protokolün sonunda INCB’nin yetkilerinin arttırılarak güçlendirilmesi konusunda birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu Protokolün hükümleri neticesinde 1972 yılında Türkiye küresel eroin tüketiminin büyümesine neden olan rüzgârın tersine dönmesine sebep olacak şekilde afyon ekim ve üretimini yasaklamıştır. 1974 yılına gelindiğinde ise Türkiye, medikal amaçlar ile lisanslı olarak afyon ekimine izin verildiğini ve kontrol altında olduğunu BM’ye bildirmiştir.

2.3.3.2. Uyuşturucu Maddelerin Kapsamının Genişletilmesi²³⁶

1961 Uyuşturucu Maddeler Tek Sözleşmesi’nde uyuşturucu maddelerle benzer etkilere sahip olan psikotrop maddeler kapsam dışı bırakılmıştır. Ancak 1971 tarihli Psikotrop Maddeler Sözleşmesi ile kötüye kullanılan; uyuşturucu maddeler gibi insanlar üzerinde fiziksel, biyolojik ve psikolojik etkilere sebep olan ve ilaç

²³⁵ UNODC, *A Century of International Drug Control*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2008, s.62-63

²³⁶ Uyuşturucu maddelerin kapsamının genişletilmesine dair açıklamalarda, “UN, *Convention on Psychotropic Substances*, New York 1971, s.1-16” adlı kaynak temel alınmıştır.

olarak adlandırılabilir psikotrop maddelerin kontrol altına alınması amaçlanmaktadır.

Sözleşmede belirtilen uyuşturucu maddelerin, doğrudan hükümetlerin kontrolü altında olan tıbbi ve bilimsel kuruluşlardaki yetkilendirilmiş kişiler tarafından bilimsel ve tıbbi amaçlar dışında kullanılmaları yasaklanmıştır. Bu maddelerin imal, ticaret, dağıtım ve bulundurulmasının; taraf devletler tarafından özel bir lisans, daha önceden verilmiş bir yetki veya diğer benzer kontrol tedbirleri altında gerçekleştirilmesi ifade edilmiştir (Md. 7, 8).

Bunun yanı sıra, bireylerin yetkilendirildikleri tedavi veya bilimsel görevleri sırasında yasal olarak elde etme, kullanma, dağıtma ve uygulama durumları hariç olmak üzere, kişilerin kullanmak amacıyla bu maddeleri doktor reçetesi ile temini veya dağıtılması öngörülmüştür (Md. 9).

Sözleşmede uluslararası bir yaptırım olarak yorumlanabilecek bir hüküm de bulunmaktadır. İki veya daha fazla taraf devlet arasındaki bu sözleşmenin yorumlanması veya uygulanması ile ilgili ortaya çıkan anlaşmazlıkların, müzakere, soruşturma, arabuluculuk, yargı süreci ve diğer barışçıl araçlarla çözümlenememesi durumunda Uluslararası Adalet Divanı'na başvurulması şeklinde bir usul geliştirilmiştir (Md. 31).

Son olarak bu Sözleşmede, uyuşturucunun arz ve talep politika alanlarına ilişkin 1961 Uyuşturucu Maddeler Tek Sözleşmesinde ifade edilen hususları tekrar ettiği görülmüştür (Md.20, 21).

2.3.3.3. Kaçakçılık Suçu ile Etkin Mücadele²³⁷

Uyuşturucu ve psikotrop maddelerin kaçaklığı, uluslararası boyutu bulunan; devletlerin istikrar, güven ve egemenliklerine tehdit oluşturan; toplumun ekonomik, kültürel ve siyasi temellerini sarsan; insanların sağlık ve refahını olumsuz etkileyen bir suç olarak tanımlanabilir. Bu suçun çeşitli yönleri ile etkili mücadele etmek için ortaya çıkan 1988 tarihli Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı

²³⁷ Kaçakçılık suçu ile etkin mücadeleye dair açıklamalarda, "UN, *Conventions Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*", New York 1988, s.1-37" adlı kaynak temel alınmıştır.

Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, taraflar arasındaki işbirliğini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Genel olarak öne çıkan düzenlemelere bakıldığında:

Sözleşme kapsamında sayılan uyuşturucu madde suçlarından elde edilen gelirlerin veya malvarlığının müsadere edilmesi tedbiri geliştirilmiştir (Md.5). Bu suçların soruşturulması, kovuşturulması ve yargılanması sürecinde taraflardan birinin diğerine karşılıklı olarak en geniş ölçüde adli yardımda bulunmasına vurgu yapılmıştır (Md.7). Bu suçların işlenmesinin önlenmesi amacıyla bilgi değişimi ve iletişim kanallarının kurulması ve ortak operasyon noktasında işbirliği yapılmasına önem atfedilmiştir (Md.9). Uyuşturucu ve psikotrop maddelerin imalinde kullanılan kimyasal maddelerin denetimi amacıyla gerekli tedbirlerin alınması ve işbirliği yapılması üzerinde durulmuştur (Md.12). Suça karışmış kişileri tespit etmek ve haklarında yasal işlem yapmak amacıyla karşılıklı yapılan anlaşma veya düzenlemeler temelinde uluslararası düzeyde kontrollü teslimatın uygun şekilde kullanılabilmesi için gerekli önlemlerin alınması (Md.11) hükme bağlanmıştır.

Uyuşturucunun uluslararası kontrolünün hukuki çerçevesini çizen ve taraf devletleri bağlayan en önemli üç sözleşme yukarıda açıklanmıştır. Türkiye'nin, her üç sözleşmeyi imzalamış ve TBMM'de kabul etmiş olması, uyuşturucu ile mücadele politikasının anlaşılması açısından önemli olduğu açıktır. BM yukarıda açıklana Sözleşmelerin dışında yeni bir sözleşme ortaya koymamış bu alanı politik bildiri ve eylem planları ile revize etmiştir.

2.3.3.4. Temel Politika Alanlarında Dengeli Yaklaşım

BM Genel Meclisinde üye devletlerin katılımı ile özel bir oturum uyuşturucu sorununa ayrılmış ve “Uyuşturucu Talep Azaltımının Rehber İlkeler ve Dünya Uyuşturucu Problemi ile Mücadelede Uluslararası İşbirliğini Geliştirmek için Tedbirler Politik Bildirisi”²³⁸ kabul edilmiştir. Bu oturumda ülkelerin arz ve talep politika alanlarına ilişkin duyarlılıkları arasında farklılığın yanı sıra talep azaltımı

²³⁸ Bu politik bildiri, 8-10 Haziran 1998 tarihinde “Dünya Uyuşturucu Problemi ile Birlikte Mücadele Etmeye Adanmış BM Genel Meclisinin Özel Oturumu”ndan sonra ortaya çıkmıştır.

temel konu olmuştur. Bu kapsamda arz ve talep azaltımı konusuna dengeli bir yaklaşım rehber ilkesine vurgu yapılmıştır.²³⁹

Bu politik bildiride öncelikle, uyuşturucu maddelerin yasadışı üretimi, kaçakçılığı ve dağıtımını yani arz boyutunu kontrol altına almak için hükümetler tarafından gayret gösterildiği ve gösterilmeye de devam ettiği ifade edilmiştir. Ancak uyuşturucu problemine yönelik en etkili yaklaşımın, arz kontrolü ve talep azaltımı alanlarında koordinasyon içinde birbirini destekleyen kapsamlı ve dengeli bir yaklaşım olduğu belirtilmiştir. Bu yüzden gayretleri talep azaltımına yoğunlaştırmanın ve bu amaca yeterli kaynak sağlamaya duyulan ihtiyacın önemi vurgulanmıştır. Bu bildirinin aynı zamanda, BM'nin önemli bir politika geliştirme girişimi ve yasadışı uyuşturucu maddelerin talebine karşı ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeylerde etkili tedbirlerin kabulü konusunda stratejik bir araç olarak değerlendirilebilir.²⁴⁰

Ayrıca bildiride, ülkelerden hedef tarih olan 2003 yılına kadar halk sağlığı, sosyal güvenlik ve kolluk birimleri ile yakın işbirliği içerisinde yeni ve gelişmiş uyuşturucu talebi azaltma stratejileri; 2008 yılına kadar ise talep azaltımı alanında ölçülebilir ve önemli sonuçlar başarması beklendiği ifade edilmiştir. Oturum tüm devletlere, ulusal stratejilerini ve programlarını formüle ederken bu özel oturumun sonuçlarını dikkate almayı, bildiride dile getirilen hedeflere yönelik gayretlerini 2003 ve 2008 yılları için BM Uyuşturucu Maddeler Komisyonuna rapor etme çağrısı ile son bulmuştur.²⁴¹

2.3.3.5. Uluslararası İşbirliği Önceliği

11-12 Mart 2009 tarihinde gerçekleştirilen BM Uyuşturucu Maddeler Komisyonu'nun üst düzey 52. oturumunda, 132 ülkeden devlet başkanları, bakanlar ve hükümet temsilcileri toplanmıştır. BM Genel Meclisinin dünya uyuşturucu problemi ile mücadeleye ayırdığı 20. özel oturumunda ortaya konan hedeflere ilişkin

²³⁹ UN, "Political Declaration Guiding Principles of Drug Demand Reduction and Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problem", *Special Session of the General Assembly Devoted Countering World Drug Problem Together*, New York 1998, s.8

²⁴⁰ a.k., s.6-7

²⁴¹ UN, "Political Declaration Guiding Principles of Drug Demand Reduction and Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problem", s.5-6

ne kadar ilerleme kaydedildiğinin değerlendirilmesi; 2009 yılından sonra uyuşturucu kontrolü için yeni hedefler ve eylemlerin belirlenmesi; uluslararası işbirliğini geliştirmek için politik bildiri ve diğer tedbirlerin kabul edilmesi konuları ön plana çıkmıştır. Bu toplantı sonucunda üye devletler, “Dünya Uyuşturucu Problemi ile Mücadelede Bütüncül ve Dengeli Bir Stratejiye Doğru Uluslararası İşbirliği Politik Bildirisi ve Eylem Planı”nı kabul etmişlerdir. 1998 yılındaki özel oturumdan on yıl sonra böyle bir politik bildirinin kabul edilmesi uluslararası uyuşturucu kontrolüne yeni itici bir güç olmuştur.²⁴²

Bu bildiride üye devletlere, dünya uyuşturucu probleminin oluşturduğu tehditlerden en fazla etkilenen devletlere, teknik ve mali yardımların artırılması çağrısı yapılmış ve üye devletler uyuşturucu ile etkili bir şekilde mücadele etmek için bölgesel ve uluslararası işbirliğinin artırılmasını taahhüt etmişlerdir.²⁴³

Bildiri sonunda, üye devletler tarafından bu politik bildiri ve eylem planının uygulanmasının Uyuşturucu Maddeler Komisyonu’nun 2014 yılındaki 55. Oturumunda gözden geçirilmesine, Ekonomik ve Sosyal Konsey’in dünya uyuşturucu problemi temalı bir üst düzey toplantı düzenlemesine ve Genel Meclis’in dünya uyuşturucu problemine özel oturum ayırmasının tavsiye edilmesine karar verilmiştir. Politik bildiride hedef olarak 2019 yılında devletlerin, afyon haşhaşı, koka ağacı ve kenevir bitkisinin yasadışı ekiminin; uyuşturucu psikotrop maddelerin yasadışı talebinin; uyuşturucu ile ilişkili sosyal ve sağlığa dair risklerin, sentetik uyuşturucular dâhil olmak üzere psikotrop maddelerin yasadışı üretimi, imali, dağıtımı ve kaçakçılığının; uyuşturucu maddelerin öncülleri olan kimyasalların kaçakçılığı ve dönüştürülmesinin ve yasadışı uyuşturucu maddeler ile ilişkili kara para aklama faaliyetlerini ortadan kaldırılması ya da önemli oranda ve ölçülebilir şekilde azaltılmasına karar verilmiştir.²⁴⁴

Görüldüğü gibi BM, dünya uyuşturucu ile mücadele politikasına yön vermek ve uyuşturucu kontrol rejimi oluşturmak amacıyla sözleşmeler, politik bildirimler ve

²⁴² UN, “Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem”, *High-level segment Commission on Narcotic Drugs*, New York 2009, s.iii

²⁴³ a.k., s.14

²⁴⁴ UN, “Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem”, s.14-15

eylem planları kabul ederek ülkeleri yönlendirmiştir. Bu kapsamda bugün uyuşturucu ile mücadele alanında çok yüksek düzeyde uluslararası konsensüsün varlığını ifade etmek gerekir. Sözleşmelere bağlılığın evrensel boyuta ulaştığı değerlendirilebilir. Çünkü 183 ülke, yani BM üyelerinin %95'i, bu üç sözleşmenin tarafı olmayı kabul etmiştir. Bu bağlamda bu çok taraflı sistem içerisinde ülkeler kendi ulusal kanunlarını uluslararası kanunlar ile aynı paralele getirmekle yükümlü hâle gelmektedir.²⁴⁵

BM üyesi olan Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının ise açıklanan bu belgelerden bağımsız olması düşünülemeyecektir. Nitekim Uluslararası Narkotik Kontrol Kurulu, 2011 yılının Kasım ayında Türkiye'ye bir ziyarette bulunmuştur. Ziyaret sonrasında ortaya çıkan raporda, Türkiye'nin üç uyuşturucu kontrol sözleşmesine taraf olduğu ve sözleşmelerin hükümlerine uyum sağlamadaki kararlılığı ifade edilmiştir. Kurul ayrıca, kolluk kuvvetlerinin arz azaltımı konusunda kapsamlı faaliyetlerini ve bu konudaki geniş kapasitelerini not etmiştir. Çeşitli kolluk teşkilatları arasında etkili işbirliğini olumlu olarak değerlendirmiştir. Ayrıca Kurul, 2003 yılındaki en son ziyaretinden itibaren talep azaltımı konusunda olumlu gelişmeler not etmiş ve hükümeti uyuşturucu kullanım boyutu ile ilgili olarak önleme ve tedavi gibi politika alanlarındaki gayretlerini güçlendirmesi noktasında cesaretlendirmiştir.²⁴⁶

2.4. Avrupa'da Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarının Genel Çerçevesi

Avrupa'da uyuşturucu ile mücadele politikalarının genel çerçevesi AB strateji ve politika belgeleri ile şekillenmektedir. Ayrıca Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasını AB'ye üyelik sürecinden ayrı olarak düşünmek yanlış değerlendirmelere sebep olacaktır. Bu sebeple Avrupa uyuşturucu ile mücadele politikaları; politika yapıcı kilit teşkilatlar, strateji belgeleri ve eylem planları ile detaylandırılacaktır. Ayrıca Avrupa ülkelerinin en çok etkilendiği iki uç ülke olan Hollanda ve İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikaları karşılaştırmalı olarak açıklanacaktır.

²⁴⁵ UNODC, *A Century of International Drug Control*, s.89

²⁴⁶ International Narcotics Control Board (INCB), *Report of the International Narcotics Control Board for 2012*, United Nations Publications, Vienna/Austria 2013, s.16-17

Avrupa’da uyuşturucu sorununun ne boyutta olduğuna dair genel bir durum değerlendirmesi yapmak sonraki açıklamalar açısından faydalı olacaktır. Avrupa, kontrol altında olan uyuşturucu maddelerin hem kaynağı hem de hedefi konumunda bulunmaktadır. Latin Amerika, Batı Asya ve Kuzey Afrika, Avrupa’ya giren uyuşturucular için önemli kaynak bölgeler olarak gösterilebilir. Avrupa ise, esrar ve sentetik uyuşturucular için üretici bölge olma özelliğine sahiptir. Esrar tamamen yerel tüketim için üretilirken, sentetik uyuşturucular diğer bölgelere gönderilmek üzere üretilmektedir. Avrupa’da 2011 yılında yaklaşık bir milyon yakalama gerçekleşmiştir.²⁴⁷

En az 85 milyon Avrupalı hayatlarının bir kısmında yasadışı uyuşturucu madde kullanmış ve bu oran Avrupa’nın yetişkin nüfusunun dörtte birine denk gelmektedir. En çok 77 milyon ile esrar kullanımını ilk sırada yer almakta, onu 14,5 milyon ile kokain, 12,7 milyon ile amfetamin, 11,4 milyon ile ecstasy takip etmektedir.²⁴⁸ Ayrıca uyuşturucu kullanımı Avrupa’da gençlerin başlıca ölüm sebepleri arasında yer almak birlikte Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı Merkezi (EMCDDA)’nın son yapmış olduğu analizlerde Avrupa’da her yıl 10.000 ile 20.000 arasında gencin afyon ve türevleri kullanımından öldüğü iddia edilmektedir.²⁴⁹

Avrupa’nın coğrafı olarak konumu, uyuşturucu madde yakalamaları ve kullanım oranlarına dair istatistiklerde, Avrupa’nın uyuşturucunun arz ve talep boyutundan bireysel ve toplumsal olarak olumsuz etkilendiği açık olarak görülmektedir. Bu nedenle etkili uyuşturucu ile mücadele politikalarının geliştirilmesinin hayati öneme sahip olduğu çıkarımı yapılabilir.

2.4.1. Politika Yapıcı Kilit Teşkilatlar

Avrupa’nın uyuşturucu ile mücadele politikalarının oluşmasında politika yapıcı kilit teşkilatlar Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme

²⁴⁷ EMCDDA, *European Drug Report 2013: Trends and Developments*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, s.15

²⁴⁸ a.k., s.29

²⁴⁹ a.k., s.42

Merkezi (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction-EMCDDA) ve Avrupa Polis Teşkilatı (European Police Office-EUROPOL)'dür.

EMCDDA, uyuşturucular, uyuşturucu bağımlılığı ve bunların sonuçları hakkında politika yapıcılara uyuşturucu yasaları ve stratejileri oluşturmaları için ihtiyaç duydukları delile dayalı, objektif, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgi ve verileri temin etmektedir. Ayrıca uzmanlar ile de bu alanda çalışan uygulayıcıların en iyi uygulamalar ile yeni araştırma alanları saptamalarına yardımcı olmaktadır. Avrupa'da uyuşturucu ile mücadele politikaları üreten teşkilat ise EMCDDA'dır.²⁵⁰

EUROPOL ise yasadışı uyuşturucu üretim tesislerinin ortadan kaldırılması ve delil toplanması süresince AB kolluk teşkilatlarına operasyonel destekte bulunarak yardım etmektedir. Ayrıca, yasadışı uyuşturucu soruşturmalarının başlatılması ve koordinasyonundan sorumlu AB kolluk teşkilatıdır.²⁵¹

2.4.2. AB Uyuşturucu Stratejileri ve Eylem Planları

Hedef ülkeler olması sebebi ile vatandaşlarının uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığından zarar görmesi dikkate alındığında, Avrupa ülkelerinin koordinasyon içerisinde etkili uyuşturucu ile mücadele politikaları geliştirmelerinin zorunluluk olduğu söylenebilir. Nitekim AB çatısı altında üye ve aday ülkeleri kapsayan, onlara örnek teşkil eden ve BM'nin sözleşmelerini temel alan uyuşturucu stratejileri ve eylem planları yürürlükte bulunmaktadır.

AB'nin Uyuşturucu stratejileri (2005-2012) ve (2013-2020) ile Eylem Planları (2005-2008), (2009-2012) ve (2013-2016)'nın Avrupa ülkelerinde müşterek politika ve stratejilerin oluşturulmasındaki rolü açık olmakla birlikte, Türkiye'nin uygulamakta olduğu politika belgelerinin temelini oluşturduğu düşünüldüğünde, içeriğinin ne olduğu ayrıca önemli hâle gelmektedir. Bu belgelerin amaçları, hedefleri ve öncelikleri aşağıda açıklanmıştır.

²⁵⁰ <http://www.emcdda.europa.eu/about/mission> (Erişim tarihi:20.10.2013)

²⁵¹ <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us> (Erişim tarihi:20.10.2013)

2.4.2.1. AB Uyuşturucu Stratejileri

Üye ve aday ölkeler, ulusal uyuşturucu ile mücadele politikalarını oluştururken AB'nin uyuşturucu stratejilerini referans belgeler olarak kabul etmektedir. Bu belgelerden 2005-2012 yılları arasını kapsayan AB Uyuşturucu Stratejisi, üye ölkelerin ulusal stratejilerinin diğer üye ölkelere etki ettiğine, farklı üye ölkelerin ulusal stratejilerinin birbirlerini destekleyici olabileceğine ve böyle karşılıklı strateji katkılarının AB Stratejisinde belirtilen hedeflerin başarılmasını sağlayacağına vurgu yapmaktadır.²⁵²

Bu stratejide uyuşturucu ile mücadele alanına dair AB ve üye ölkeler için iki genel amaç tanımlamıştır. Birincisi; uyuşturucunun kullanımının, bağımlılığının ve uyuşturucudan kaynaklanan topluma ve sağlığa yönelik zararların azaltılması ve önlenmesine ilişkin üye devletlerin sorumluluklarını yerine getirmesi neticesinde yüksek düzeyde insan sağlığının korunması, refah ve sosyal bütünleşme hedefine ulaşmaktır. Diğeri ise; uyuşturucu üretimine, uyuşturucu ticaretine ve kimyasalların dönüştürölmesine karşı harekete geçmek ve uyuşturucu kaynaklı suçlara karşı bütünlüklü bir yaklaşım çerçevesinde etkili işbirliği vasıtasıyla önleyici faaliyetleri güçlendirerek güvenli bir toplum inşa etmektir. AB'nin ifade ettiği bu genel amaçlar aslında, hem üçüncü dünya ölkeleri kaynaklı uyuşturucu maddelerin ve psiko-trop maddelerin tüketicisi, hem de sentetik uyuşturucu maddelerin üreticisi ve ihracatçısı olduğu noktasında dünya uyuşturucu problemine dair sorumluluklarını kabul etmesi anlamına da gelmektedir.²⁵³

Stratejiye göre, AB'nin gelecekteki uyuşturucu sorununa temel yaklaşımı, arz ve talep azaltımına yönelik dengeli, bütünlüklü ve çok disiplinlidir. Bu yaklaşım koordinasyon ve işbirliğini gerektirmektedir. Ancak problemin doğası gereği bu işbirliği ve koordinasyon; sadece refah, sağlık, eğitim, adalet ve içişleri gibi sınırlı sayıdaki sektörde üye ölkeler arasında değil, üye olmayan ölkeler ve uluslararası toplumda dâhil edilerek geliştirilmelidir. Bunun yanı sıra uyuşturucu problemine dengeli bir yaklaşım için araştırma merkezlerine, uzmanlara, sivil toplum

²⁵² Council of the European Union, *EU Drug Strategy 2005-2012*, 15074/04, Brussels 2004, s.3

²⁵³ a.k., s.5

kuruluşlarına ve yerel yönetimlere yeterince danışmak gerektiği de ifade edilmektedir.²⁵⁴

Stratejinin talep ve arz azatlımı olmak üzere iki temel politika alanı üzerine kurulduğu tanımlanan amaçlar ve ifade edilen yaklaşımdan anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra koordinasyon; uluslararası işbirliği; bilgi, araştırma ve değerlendirme olmak üzere üç ana tema bulunmaktadır. Strateji belgesini temel alarak, politika alanlarının ve ana temaların uygulanabilirliğini kolaylaştırmak için 2005-2008 ve 2009-2012 yılları arasını kapsayan spesifik önlemlerin, zaman çizelgelerinin ve faaliyetlerin tanımlandığı iki eylem planının AB Komisyonunun sorumluluğunda yapılması planlanmıştır. Komisyon, eylem planlarının her yıl ara değerlendirmesini ve eylem planları için öngörülen sürenin sonunda ise, yeni hazırlanacak eylem planına tavsiyelerde bulunmak amacıyla sonuç değerlendirmesini yapmayı öngörmüştür. Öngörülen yıllık ara değerlendirmeler, eylem planları süresince AB uyuşturucu durumunda meydana gelen değişmelere uyum sağlamayı kolaylaştıracaktır.²⁵⁵

Ayrıca stratejide, üye devletler ile üye devletlerden oluşan bölgeler arasındaki uyuşturucu durumunun farklılıkları göz önüne alınarak, eylem planlarına dahil edilecek faaliyetler için beş adet kriter belirlemiştir.²⁵⁶

1. Faaliyetlerin sonuçları ölçülebilir ve gerçekçi olmalıdır. Niyetlenen sonuç önceden ifade edilmelidir.
2. Faaliyetlerin hangi zaman aralığında uygulanacağı, faaliyetleri yürütmekten ve gelişmeleri raporlamaktan kimin sorumlu olduğu ifade edilmelidir.
3. Faaliyetler Strateji Belgesi tarafından ortaya konan öncelikler veya hedeflerden en az bir tanesini başarmaya yönelik doğrudan katkı sağlamalıdır.
4. Önlemler uygun maliyetli olmalıdır.
5. Her alanda sınırlı sayıda önlemler ve faaliyetler olmalıdır.

²⁵⁴ Council of the European Union, *EU Drug Strategy 2005-2012*, s.5

²⁵⁵ a.k., s.6

²⁵⁶ a.k., s.7

2012 yılının sonuna kadar, bu stratejide tanımlanan politika alanlarındaki önceliklerin tümünde gelişme kaydedilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bunun üye devletler, üye devlet grupları, tüm AB, üçüncü ülkeler, Avrupa Konseyi ve BM gibi uluslararası örgütler ile işbirliği içerisinde başarılacağı ifade edilmiştir. Stratejinin ve eylem planlarının değerlendirmesinin ise; EMCDDA, EUROPOL ve üye devletlerle işbirliği içinde Komisyon tarafından yürütülmesi kararlaştırılmıştır.²⁵⁷

Diğer önemli strateji olan 2013-2020 AB Uyuşturucu Stratejisi, halen yürürlükte olan politika belgesidir. Bu Strateji, uyuşturucu sorununu ulusal ve uluslararası ölçekte üzerinde durulması gereken bir sorun olarak ifade etmekte ve AB düzeyinde koordinasyon faaliyetinin önemini vurgulamaktadır. AB içerisinde uyuşturucu arz ve talebinin azaltılmasını, uyuşturucu sorununun sebep olduğu sosyal ve sağlığa yönelik risk ve zararların azaltılmasını temel amaçlar olarak belirtmektedir. Bu amaçların başarılabilmesi ise, ulusal politikaları destekleyen, eksikliklerini tamamlayan, koordineli ve müşterek faaliyetleri içeren bütünlüklü, dengeli ve kanıt temelli çerçeve bir yaklaşıma dayandırılmıştır.²⁵⁸

Önceki strateji ve eylem planlarının değerlendirmesinden çıkarılan tavsiye ve dersler doğrultusunda hazırlanan bu Stratejideki hedefler maddeler halinde sayılmıştır. Bunlar:²⁵⁹

1. Uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığının yanı sıra ve uyuşturucudan kaynaklanan sosyal ve sağlığa yönelik risk ve zararların ölçülebilir bir şekilde azaltılmasına katkıda bulunmak,
2. Yasadışı uyuşturucu piyasasının bozulması ve yasadışı uyuşturuculara ulaşılabilirliğinin ölçülebilir bir şekilde azaltılmasına katkıda bulunmak,
3. AB içerisinde ve uluslararası düzeyde uyuşturucu alanında gelişmelerin takip edilmesi ve analizi yoluyla koordinasyonu cesaretlendirmek,
4. Uyuşturucu konularına dair AB ile üçüncü ülkeler ve uluslararası örgütler arasındaki diyalog ve işbirliğini daha da güçlendirmek,

²⁵⁷ Council of the European Union, *EU Drug Strategy 2005-2012*, s.7

²⁵⁸ Council of the European Union, "EU Drugs Strategy 2013-20" , *Official Journal of the European Union*, 2012, C 402, s.1-2

²⁵⁹ a.k., s.2-3

5. Uyuşturucu ile ilgili izleme, araştırma ve değerlendirme sonuçlarının paylaşılmasına, uyuşturucu sorununun tüm yönleriyle anlaşılmasına ve sağlam, kapsamlı ve kanıt temeli politikalar ve eylemler oluşturulmasına katkıda bulunmaktır.

Bu strateji, diğerinde olduğu gibi iki temel politika alanı üzerine kurulmuştur. Bunlar talep azaltımı ve arz azaltımıdır. Bunların yanı sıra koordinasyon; uluslararası işbirliği; araştırma, bilgi, izleme ve değerlendirme olmak üzere üç ana tema bulunmaktadır. Ayrıca zaman çizelgesini, sorumlu tarafları, göstergeleri, değerlendirme araçlarını ve spesifik eylemleri içeren iki tane eylem planının, 2013 ve 2017 yıllarında hazırlanması öngörülmüştür. Bu eylem planlarına dâhil edilmek üzere her bir politika alanı ve temalar için sınırlı sayıda seçilecek faaliyetler için 3 kriter belirtilmiştir. Bunlar:²⁶⁰

1. Faaliyetler kanıt temelli, bilimsel olarak sağlam ve uygun maliyetli olmalı; gerçekçi ve ölçülebilir sonuçları amaçlamalı,
2. Faaliyetlerde zaman sınırlaması, ortak kriterler, performans göstergeleri ile birlikte uygulama, raporlama ve değerlendirmeden sorumlu taraflar belirtilmeli,
3. Faaliyetler AB ile ilgili olmalı ve artı değer sağlamalıdır.

ye devletler, EMCDDA, EUROPOL, diğer ilgili AB kurumları ve yapıları ve sivil toplum tarafından sağlanan bilgileri dikkate alarak 2017-2020 yılları arasını kapsayan ikinci eylem planını hazırlamak amacıyla Stratejinin orta vade değerlendirmesi Komisyon tarafından 2016 yılında yapılacaktır. Ayrıca Uyuşturucu Stratejisi ve Eylem Planları sonuçlanacağı 2020 yılına kadar, uygulamaya dair tüm değerlendirmeler Komisyonun sorumluluğundadır. Bu değerlendirmeler esnasında, AB uyuşturucu ile mücadele politikasının gelecekte gelişimine katkı sağlamak ve tavsiyede bulunmak için EMCDDA, EUROPOL, diğer ilgili AB kurumları ve yapıları ve sivil toplumdaki toplanan bilgilerin yanı sıra daha önce yapılan değerlendirmelerin de dikkate alınması gerektiği açıkça ifade edilmiştir.²⁶¹

²⁶⁰ Council of the European Union, "EU Drugs Strategy 2013-20", s.3

²⁶¹ a.k.

2.4.2.2. AB Uyuşturucu Eylem Planları

Uyuşturucu Stratejilerinin amaç ve hedeflerinin somut eylemlere dönüşürülmesi uyuşturucu eylem planları ile sağlanmaktadır. 2005-2008 ve 2009-2012 AB Uyuşturucu Eylem Planları, 2005-2012 AB Uyuşturucu Stratejisine paralel olarak hazırlandığı için ikisi birlikte değerlendirilebilir. Ancak her eylem planının bir öncesinin üzerine koyarak geliştiği söylenebilir. Bu eylem planlarında çeşitli faaliyetler yer almakta ve bu faaliyetler AB'ye üye ülkeler ve ilgili AB kurumları tarafından uygulanmaktadır. Bu Eylem Planları Stratejide olduğu gibi temel politika alanları olan talep azaltımı ve arz azaltımı üzerine kurulmuştur. Ayrıca koordinasyon uluslararası işbirliği ve bilgi, araştırma ve değerlendirme olmak üzere üç ana tema her ikisinde de bulunmaktadır.

2005-2008 AB Uyuşturucu Eylem Planında faaliyetlerin değerlendirme araçları, göstergeleri, sorumlu kuruluşları ve zamanlaması açıkça belirtilmektedir. Metodolojik açıdan, Komisyon ve Konsey bu Eylem Planını siyasi hedeflerin listesi olarak değil, dinamik bir politika enstrümanı olarak tasarlamıştır. Çünkü bu Eylem Planında, Strateji Belgesinin hedefleri, amaçları, yaklaşımı ve yapısı takip edilmiş ve öncelikli alanlarda somut sonuçlara odaklanılmıştır. Her faaliyet için değerlendirme aracı ve göstergeler tanımlanmıştır. Bu Eylem Planının uygulanmasının takip edilmesinde EMCDDA ve EUROPOL'un Komisyona yardım etmesi öngörölmüştür. Komisyon tarafından, eylem planının uygulanması konusunda yıllık değerlendirmeler yayınlayacağı, gerektiği durumlarda tavsiyelerde bulunabileceği ayrıca belirtilmiştir.²⁶²

2009-2012 AB Uyuşturucu Eylem Planı ise bir önceki eylem planının uygulanmasına dair değerlendirmeler dikkate alınarak hazırlanmış ve uygulamaya konmuştur. Geçen dört yıllık tecrübe ile ulusal mevzuata uygun olarak beş öncelik belirlenmiştir. Bunlar:²⁶³

1. Koordinasyon, işbirliğini geliştirmek ve halkın duyarlılığını arttırmak,

²⁶² Council of the European Union, "EU Drugs Action Plan 2005-2008", *Official Journal of the European Union*, 2005, C 168, s.1-2

²⁶³ Council of the European Union, "EU Drugs Action Plan 2009-2012", *Official Journal of the European Union*, 2008, C 326, s.7-9

2. Uyuşturucuya olan talebi azaltmak,
3. Uyuşturucunun arzını azaltmak,
4. Uluslararası işbirliğini geliştirmek,
5. Uyuşturucu sorununun anlaşılabilirliğini geliştirmektir.

Son olarak, 2013-2020 AB Uyuşturucu Strateji Belgesinin öngördüğü gibi 2013-2016 AB Uyuşturucu Eylem Planı hazırlanmış ve uygulamaya konmuştur. Bu Eylem Planın da diğerleri gibi iki temel politika alanı üzerine kurulduğu ve üç ana temasının bulunduğu söylenebilir. Ayrıca faaliyetlerin değerlendirme araçları, göstergeleri, sorumlu kuruluşları, veri toplama ve değerlendirme mekanizmaları ve zamanlaması açıkça belirtilmektedir. 2013-2020 AB Uyuşturucu Strateji Belgesindeki amaç ve hedeflere odaklanmıştır. Ayrıca delile dayalı, bilimsel, gerçekçi, zaman sınırlaması olan ve ölçülebilir eylemleri içerecek şekilde tasarlanmıştır.²⁶⁴ Bu son Eylem Planının, AB'nin uyuşturucu ile mücadelesinde en güncel yol haritası olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak açıklanan stratejiler ve eylem planlarının, AB üye ülkeler ile AB'nin ilgili kuruluşlarının yanı sıra aday ülkelerin uyuşturucu ile mücadele politikalarının ve faaliyetlerinin çerçevesini çizmesi açısından son derece önemli olduğu ifade edilebilir.

2.4.3. Avrupa Ülkelerinde Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarına İki Uç Örnek

AB'nin uyuşturucu ile mücadele politikasını, stratejiler ve eylem planları gibi politika belgeleri ile şekillendirdiği söylenebilir. Bu politika belgeleri; öncelikleri, hedefleri, ölçütleri, göstergeleri ve eylemleri ortaya koymaktadır. Üye ülkeler ise bunlara göre kendi politikalarını AB ile uyumlu hâle getirmektedir. Ancak AB'nin üye ülkelere tek tip bir strateji veya politika modeli dayatmadığı, üye ülkelerin farklı politika uygulamalarından anlaşılmaktadır. Çünkü her bir ülkenin uyuşturucu ile mücadele geçmişinde farklılıklar bulunmaktadır. Bu noktada AB içerisinde öne çıkan ve diğer ülkeleri de etkileyen iki uç örnek ülke olan Hollanda ve İsvetç'in uyuşturucu

²⁶⁴ Council of the European Union, "EU Action Plan on Drugs 2013-2016", *Official Journal of the European Union*, 2013, C 351, s.1-2

ile mücadele politikalarının açıklanması, diğer üye ülkeler ile birlikte aday ülkelerin uyuşturucu ile mücadele politikalarını anlamak açısından önemlidir. Bu iki uç örneğe dair ayrıntılardan önce Avrupa ülkelerinde genel olarak uyuşturucu ile mücadele alanında hâkim olan yaklaşımlar ve genel eğilimler ifade edilecektir.

2.4.3.1. Avrupa Ülkelerinde Genel Eğilim

Uyuşturucu kaynaklı zararların önlenmesi ve azaltılması AB Stratejisine paralel olarak üye devletlerde halk sağlığı hedefi olarak gösterilmektedir. Bu nedenle Avrupa'nın genel eğiliminin, zarar azaltımına (harm reduction) ilişkin önlemlerin güçlendirmesi yönünde olduğu ifade edilebilir.²⁶⁵

Uyuşturucu kullanıcılarının sağlığı açısından zararın azaltımı fikri, HIV salgını tehlikesi altında popülaritesini 1980'li yıllarda kazanmıştır. Ancak AB üye ülkelerinde bu konuda ortak standart ve uygulamaları görmek oldukça zordur. Örneğin Hollanda'da zarar azaltımı stratejilerine ilişkin sorumluluklar ön plana çıkmakta ve uyuşturucu kullanıcıları, toplumdan dışlanmayarak toplumun normal bir parçası olarak kabul edilmektedir. Fakat İsveç ve İtalya gibi ülkeler ise, ulusal önleme strateji ve hedefleri doğrultusunda uyuşturucusuz bir toplum için mücadele etmekte ve minimum zarar azaltımı girişimlerinde bulunmaktadır. Avrupa ülkelerinin, baskıcı veya liberal politikalara sahip olmalarına bakılmaksızın uyuşturucunun arz boyutu ile işbirliği içerisinde ve güçlü bir şekilde mücadele etme noktasında ortak hedefler tanımladığı görülmektedir. Ancak uyuşturucu kullanıcılarının tedavisi ve zarar azaltımı uygulamaları konusunda tam bir uzlaşma bulunduğu söylenemez.²⁶⁶

Zarar azaltımı uygulamalarının araştırmalar, stratejiler, eylem planları ve hedefler ile şekillenen Avrupa politikalarında açık olarak yer almasına rağmen, ulusal düzeyde farklılıkların devam etmesi açıklanmaya muhtaçtır.²⁶⁷ Aslında bu farklılıkları toplumun uyuşturucu kullanım kalıpları ve uyuşturucu kullanımına

²⁶⁵ EMCDDA, *Annual Report 2009: The State of the Drugs Problem in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2009, s.31

²⁶⁶ Caroline Chatwin, "The Effects of EU Enlargement on European Drug Policy", *Drugs: Education, Prevention, and Policy*, 11/6, 2004, s.443,446

²⁶⁷ Susanne MacGregor and Marcus Whiting, "The Development of European Drug Policy and the Place of Harm Reduction" within this *Harm Reduction: Evidence, Impacts and Challenges*, EMCDDA Monograph Series 10, Chapter 3, Lisbon 2010, s.64

yönelik tutumlarını gösteren anket çalışmalarında görmek mümkündür. Avrupalıların uyuşturucu kullanım sorunu ve uyuşturucu yasaları hakkında ne düşündüğüne dair tutumlar üzerinden yapılan birkaç anket çalışması bulunmaktadır.²⁶⁸

Bu anketlerin sonucunda bazı genel çıkarımlar yapılmıştır. Öncelikle Avrupa’da esrarın bireysel tüketiminin yasallaştırılmasına toplumun çok sıcak bakmadığı anlaşılmıştır. Ayrıca uyuşturucu kullanımı konusunda halkın tutumu ile ülkenin uyuşturucu ile mücadele politikası arasında bir ilişki bulunduğu, hedef ülkelerde nüfusun büyük bir çoğunluğu uyuşturucu kullanımının bir sağlık sorunu olduğunu düşündüğü ve esrarın yasallaştırılması noktasında ülkelerin derin bir şekilde ayrıldığı görülmüştür. İsveç, Bulgaristan ve Polonya’da çoğunluğun tutumu “esrara karşı savaş” ile ifade edilirken; Hollanda, Danimarka ve Çek Cumhuriyeti’nde ise insanlar daha çok esrarın yasallaştırılması tarafında yer almaktadır.²⁶⁹

Bu anketlerden çıkarılabilecek sonuç, ülkelerin uyuşturucu kullanımına karşı tutumlarının AB içerisinde uyuşturucu ile mücadele politikalarında farklılıkları beraberinde getirmesidir. Yani Avrupa ülkelerinde karşılaşılan farklılıklar toplumun uyuşturucuya karşı tutumu ile yakından ilişkilidir. Farklılıklar olmasına rağmen 1998

²⁶⁸ European Commission, *‘Eurobarometer 66 Public Opinion in the European Union, Brussels 2006, s.44: Eurobarometer Anketi 29 Avrupa ülkesinde gerçekleştirilmiştir. Bu ankette Avrupa’da esrarın bireysel tüketiminin yasallaştırılması fikrine Avrupalıların yüksek oranda karşı çıktığı ve bu konuda bugüne kadar çok tolerans gösterildiğini düşündüğü kanıtlanmıştır. AB genel nüfusunun sadece yüzde 26’sinin esrarın bireysel kullanımının Avrupa’da yasallaştırılmasını desteklediğini belirtirken, yüzde 68’i ise bu fikre karşı olduğunu ifade etmiştir. Dahası 15-24 yaş arası Avrupa gençleri bile yüzde 57 oranında bu fikre karşı çıkmıştır. Ancak fikirlerin ülkeden ülkeye değiştiğini de ifade etmek gerekir. Bu ankette Finlandiya’da yüzde 8, İsveç’te yüzde 9 oranları ile bu fikrin açık bir şekilde reddedildiği görülürken; bireysel esrar tüketiminin yasal olduğu Hollanda’da ise yüzde 49 oranında ki - neredeyse yarısı -, Avrupa boyunca esrar kullanımının yasallaştırılması fikri ortaya çıkmıştır.*

Hungarian Civil Liberties Union, *Public Poll Survey on Drug Policy Attitudes in 6 EU Member States, Hungary 2009, s.4: Diğer bir anket çalışmasında 2008-2009 yılları arasında Macaristan tarafından İsveç, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Bulgaristan, Danimarka, Hollanda olmak üzere altı AB ülkesinde yürütülmüştür. Bu anket çalışmasında hedef ülkeler, AB içerisinde farklı uyuşturucu ile mücadele politikalarını ve jeopolitik özellikleri yansıtmaları esas alınarak seçilmiştir. Hollanda ve Danimarka daha liberal bir yaklaşım gösteren eski üyeleri, Bulgaristan ve Polonya ise yasaklayıcı uyuşturucu ile mücadele politikaları ile yeni üyeleri temsil etmiştir. İsveç’in demokratik bir refah toplumu olarak bilinmesine rağmen geleneksel olarak uyuşturucu maddelere karşı yasaklayıcı tutum göstermesi, Çek Cumhuriyeti’nin ise on yıllarca totaliter rejim altında yönetilse de göreceli olarak şu an liberal uyuşturucu ile mücadele politikasını kabul etmesi tercih sebebi olmuştur.*

²⁶⁹ Hungarian Civil Liberties Union, *Public Poll Survey on Drug Policy Attitudes in 6 EU Member States, s.19*

yılında BM Genel Meclisinin Özel Oturumundan itibaren birçok Avrupa ülkesinin bulunduğu ortak nokta, suçlu olarak görülen uyuşturucu kaçakçısı ile daha çok tedaviye ihtiyacı olan bir hasta kişi olarak görülen uyuşturucu kullanıcılarını ayırt etme yaklaşımı olmuştur.²⁷⁰

Bunun yanı sıra, 2000 yılından itibaren Avrupa’da genel eğilim, kişisel kullanım için uyuşturucu maddelerin bulundurulmasının hapis cezası ile cezalandırılması olasılıklarını azaltma yönünde olmuştur. Portekiz, Slovenya, Bulgaristan ve son dönemde Hırvatistan gibi bazı ülkeler hapis cezalarını ortadan kaldırmak için yasalarını değiştirirken, diğer birtakım ülkeler ise polis ve savcılara hapis dışında tedbirler uygulamaları için talimatlar yayınlamışlardır.²⁷¹

Bu ortak yaklaşım ve genel eğilim ile birlikte uyuşturucu kontrol programlarının uyumlu hâle getirilmesi, uyuşturucu ile mücadele alanında uluslararası işbirliğinin gelişimi ve uyuşturucu ticareti yapan suç örgütlerinin önüne geçme gayretleri artan bir şekilde önemli hâle gelmiştir. Ancak üye ülkelerin ulusal politikalarının doğası dikkate alındığında birbirleri ile aynı olmasından ziyade birlikte çalışmaları vurgu yapılması gereken nokta olmuştur. 1995 yılından önce Hollanda’nın ulusal uyuşturucu ile mücadele politikası diğer üye ülkelerle karşılaştırıldığında liberal ve hoşgörü eğilimi ile farklılık göstermektedir. Çok fazla eleştirilmesine rağmen, Hollanda’nın kabul ettiği politika önermeleri AB içerisinde etki etmeye başlamış ve uyuşturucu kontrolüne yönelik daha pragmatik çözümlere doğru genel bir değişim her yerde yaşanmıştır. Ancak 1995 yılında İsveç, AB’ye üye olması ile birlikte uyuşturucu kontrolüne sert baskıcı bir politika yaklaşımı getirmiştir. Ciddi bir şekilde yasaklayıcı olan İsveç’in ulusal politikası AB içerisinde uyuşturucu kontrol problemine karşı genel olarak daha cezalandırıcı bir yaklaşıma neden olan bir ters tepkiye sebep olmuştur. Böylece AB, liberal politikaya sahip olan Hollanda ve baskıcı politika takip eden İsveç ile ciddi bir şekilde ikiye bölünmüştür.²⁷²

²⁷⁰ EMCDDA, *Annual Report 2009: The State of the Drugs Problem in Europe*, s.22

²⁷¹ EMCDDA, *European Drug Report 2013: Trends and Developments*, s.60

²⁷² Caroline Chatwin, “Drug Policy Developments within the European Union: The Destabilizing Effects of Dutch and Swedish Drug Policies”, *The British Journal Criminology*, 43, 2003, s.567-568

2.4.3.2. Hollanda'nın Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Liberal

Yaklaşım

Hollanda uyguladığı farklı politika ve stratejilerinden dolayı tüm dünyada eleştirilere uğradığı gibi, övgüler de almıştır. “Uyuşturucunun cenneti” olarak bilinen Hollanda hakkındaki yaygın bilgi, uyuşturucu maddelerin bu ülkede serbest olduğu biçiminde olmasına rağmen bu algı tam olarak gerçeği yansıtmaktan biraz uzaktır. Ülkenin temel uyuşturucu stratejisi, zararın azaltılması ya da riskin minimize edilmesi politikaları ile açıklanmaktadır.²⁷³ Bunun yanı sıra Hollanda'nın uyuşturucu ile mücadele politikası normalizasyona dayanmaktadır. Genel olarak uyuşturucu, kullanıcıları izole edilen ve karşılaşılan anormal bir problem olarak değil, toplumu etkileyen normal bir problem olarak görülmektedir.²⁷⁴

Hollanda'da uyuşturucu kullanıcıları, uyuşturucu ticaretini yapanlar gibi ceza tedbirleri öngörülen suçlular değil, yardıma ihtiyacı olan hastalar olarak görülmektedir.²⁷⁵ Hollanda, uyuşturucu kullanıcıları ve bunların çevresinde bulunanların sağlıklarının korumasına yönelik öncelikle zarar azaltımı politikalarını uygulamaktadır. Çünkü toplumu uyuşturucudan tamamen arındırmanın mümkün olmadığına inanılmaktadır. Bu nedenle uyuşturucudan kaynaklanan zararlarla mücadele etmek daha gerçekçi bir tutum olarak kabul edilmektedir. Uyuşturucu kullanıcıları toplumu rahatsız etmeyecek şekilde güvenli yerlerde tutulmakta ve bulaşıcı hastalıkları önleyici tedbirlere önem verilmektedir. Bağımlı sayıları daha belirgin hâle gelmekte ve takip edilebilmektedir.²⁷⁶

Esrarın kişisel tüketim için küçük miktarlarda perakende satışının yasal olduğu tek ülke olan Hollanda da bu satış sıklıkla tüketimin gerçekleştiği coffe-shoplarda gerçekleşmektedir. Coffe-shopların altyapısı, 1976 yılında ulusal uyuşturucu kanunu olan “Opiumwet”in kabul edilmesi sonrası esrarın suç olmaktan çıkarılması ile oluşturulmuştur. Bu kanunla aynı zamanda, esrar gibi yumuşak

²⁷³ Kültegin Ögel, *Sigara, Alkol ve Madde Kullanım Bozuklukları: Tanı, Tedavi ve Önleme*, Yeniden Yayınları, İstanbul 2010, s.234

²⁷⁴ H.J. Van Vliet, “Separation of Drug Markets and Normalization on Drug Problems in the Netherlands: An Example for Other Nations?”, *Journal of Drug Issues*, 20, 1990, s.463

²⁷⁵ Marcel de Kort, Dirk J. Korf, ‘The Development of Drug Trade and Drug Control in the Netherlands: A Historical Perspective’, *Crime, Law and Social Change*, 17, 1992, s.123, 138-140

²⁷⁶ TBMM, *Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, s.260

uyuşturucular ile kabul edilemez riskleri bulunan sert uyuşturucular arasında, sert ve yumuşak uyuşturucular ayrımı da yapılmıştır. Esrar suçlarına yönelik ağır cezalar azaltılırken, sert uyuşturucu suçlarının cezaları arttırılmıştır. Aslında “seperated markets” olarak adlandırılan bu durum ile sert uyuşturuculara maruz kalma ihtimali olan esrar kullanıcılarının sağlığına ilişkin tehlikeleri azaltma fikri coffe-shopların temelini oluşturmaktadır. Esrar satışının resmî olarak yasak olması gerçeğine rağmen, coffe-shoplarla birlikte tüketicilere küçük miktarlarda esrar satışına izin veren bir yasal kapı aralanmıştır. Bu kapsamda reklam olmaması, sert uyuşturucuların satılmaması ve reşit olma şartı gibi çok özel kriterlerle esrar satışı serbest hâle getirilmiştir.²⁷⁷

Ülkede yasal olarak 2011 yılı sonu itibarıyla 418 belediyenin 104’ünde 651 “coffe-shop” bulunmaktadır.²⁷⁸ Hollanda da coffe-shoplar gerçeğinin arkasında aslında ulusal uyuşturucu ile mücadele politikaları yatmaktadır. 1995 yılından itibaren Hollanda ulusal uyuşturucu ile mücadele politikasının 4 ana hedefi bulunmaktadır.²⁷⁹

1. Uyuşturucu kullanımını önlemek ve uyuşturucu kullanıcılarını tedavi ve rehabilite etmek,
2. Uyuşturucunun kullanıcılara olan zararını azaltmak,
3. Uyuşturucu kullanıcılarının sebep olduğu sıkıntıları azaltmak,
4. Uyuşturucunun üretimi ve ticareti ile mücadele etmektir.

Ancak yeni hükümetin 2011 yılında yayınladığı politika mektubunda uyuşturucuya ilişkin bu dört hedef açık bir şekilde dile getirilmemiş olmakla birlikte Güvenlik, Adalet, Sağlık ve Spor Bakanlıklarının Temsilciler Meclisinde uyuşturucu ile ilgili yaptığı tartışmada onaylanan ve güncel dokümanlarda uyuşturucu ile mücadele politikası konusunda ön plana çıkan iki köşe taşı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, toplum sağlığını korumak; diğeri ise uyuşturucu kullanıcılarının sebep olduğu sıkıntılar ve uyuşturucu kaynaklı suçlarla mücadele etmektir. En güncel

²⁷⁷ Marije Wouters and Dirk J. Korf, “Access to Licensed Cannabis Supply and the Separation of Markets Policy in the Netherlands”, *Journal of Drug Issues*, 39/3, 2009, s.627-629

²⁷⁸ EMCCDA, *The Netherlands Drug Situation 2012*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, s.23

²⁷⁹ EMCCDA, *The Netherlands Drug Situation 2011*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, s.15

Afyon Talimatı'nda (Opium Act Directive) Hollanda'nın uyuşturucu ile mücadele politikası şu şekilde tarif edilmiştir:

“Hollanda'nın yeni uyuşturucu ile mücadele politikasının amacı, sosyal ve sağlığa yönelik zararlara sebep olan uyuşturucu kullanımını caydırmanın yanı sıra uyuşturucu kullanımı, üretimi ve ticaretinden kaynaklanan zararları önlemek ve azaltmaktır.”²⁸⁰

Bu bağlamda 2011 ve 2012 yıllarında birçok uyuşturucu ile mücadele politika belgesi ve tartışmasının ortaya çıktığı ve yasal tedbirlerin alındığı görülmektedir. 2012'nin Mart ayında Temsilciler Meclisinde, Güvenlik, Adalet, Sağlık ve Spor Bakanlıkları ve siyasi partilerin uyuşturucu uzmanları arasında uyuşturucu tartışması yaşanmıştır. En önemli konu coffe-shoplara hakkında düzenleme yapılması olmuş ve Cumhuriyet Savcılığının Afyon Talimatı'nda (Opium Act Directive) coffe-shopları etkileyen değişiklikler ifade edilmiştir.²⁸¹

Ulusal Afyon Talimatı, coffe-shoplarla ilgili olarak kapalı kulüp ve kulüp üyelerinin Hollanda sakinleri olması kriterlerini getirmiştir. Ancak kapalı kulüp üye kriteri 2012 Kasım ayında iptal edilmiş, diğer kriter ise Haziran 2013'de ülke çapında tanınmıştır. Uygulamanın ise yerel yönetimlerin danışmanlığında gerçekleştirilmesi öngörülmüştür.²⁸² Yani hükümet, bu düzenlemelerle coffe-shopları özel üyelik kartları ile yetişkin Hollanda sakinlerinin girebildiği kapalı kulüp yapmayı hedeflemiş ve coffe-shopların yetişkin yerel kullanıcılar için küçük miktarlarda satışın yapıldığı orijinal hâline dönmesi iradesini ortaya koymuştur.²⁸³ Ancak burada bir riskten bahsetmek gerekmektedir. Kayıt altına girmek istemeyen uyuşturucu müşterileri ve turistleri kontrolsüz sokak satışlarına yönelmesi ihtimali bulunmaktadır. Bunun ise kamu düzeni ve güvenliği açısından sıkıntılara sebep olacağı iddia edilmektedir.²⁸⁴

Sonuç olarak, Hollanda'nın coffe-shoplarında kolluk kuvvetlerinin müdahalesi olmaksızın tüketiciler tarafından sınırlı miktarda esrar satın

²⁸⁰ EMCCDA, *The Netherlands Drug Situation 2011*, s.15

²⁸¹ EMCCDA, *The Netherlands Drug Situation 2012*, s.16

²⁸² a.k., s.7

²⁸³ a.k., s.25-26

²⁸⁴ EMCCDA, EUROPOL, *EU Drug Markets Report: A Strategic Analysis*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013, s.117

alınabilmektedir. Ancak bu fenomen eksik anlaşılmaktadır. Genel olarak inanıldığı aksine, uyuşturucu kontrol anlaşmalarına taraf olan Hollanda da esrar bulundurmaya suçtur. Yani Hollanda politikası, esrarı kişisel kullanım için belirli miktarlarda bulundurma, satın alma ve satma gibi hukuken izin verilmeyen eylemleri fiilen suç olmaktan çıkarmıştır. Ancak INCB’Nin raporuna göre, coffe shopların uyuşturucu kontrol sözleşmeleri ile uyumlu olmadığı ifade edilmiş ve Hollanda’nın politikası uyuşturucuya dolaylı teşvik olarak tanımlanmıştır.²⁸⁵

Buna ek olarak, hükümet esrarı suç olmaktan çıkarmaya ve perakende satışa tolerasyona karar verdiğinde coffe-shop fenomenini önceden görememiştir. Ticari coffe-shoplar, gençlik merkezlerindeki ev satıcılarının yerini almış ve 1980 yılı boyunca sayıları hızlı bir şekilde artmıştır. Kuralların düzenli bir şekilde ihlal edildiği kontrol dışı durumlar oluşmuş ve bu durumdan en çok etkilenen komşu ülkelerin tepkilerinin büyümesi ile Hollanda’nın kontrol modeline olan destekleri her geçen gün kaybolmuştur.²⁸⁶ 1995’e gelindiğinde ise rüzgâr tersine dönmüş ve İsveç’in yasaklayıcı politikaları uyuşturucu ile mücadele alanına girmiştir.

2.4.3.3. İsveç’in Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Yasaklayıcı

Yaklaşım

İsveç’in 1995 yılında AB’ye üye olması ile birlikte, Hollanda’nın etkisinden kaynaklanan AB’nin daha önceki uyuşturucu sorununa olan liberal yaklaşımı değişim yaşamış, AB’ye üye bir ülke yasaklayıcı uyuşturucu ile mücadele politikasını Avrupa’nın nazarına sunmuş ve “İsveç Modeli” olarak referans olmuştur. İsveç’in uyuşturucu ile mücadele politikasının yasaklayıcı özelliği, uyuşturucu kullanımına hiçbir şekilde tolerans tanınmaması anlamında “zero tolerance” politikasından gelmektedir. Yetkililer tarafından toplumlarının hedefi, uyuşturucusuz bir toplum olarak formüle edilmiştir. İsveç aslında tarihte daha liberal yaklaşım benimsediğinde uyuşturucu ile mücadele politikasının olumsuz sonuçları ile karşı karşıya kalmıştır. 1965-1967 tarihinde uyuşturucuların yasal reçetesi usulü denenmiş,

²⁸⁵ United Nations, *Report of the International Narcotics Control Board for 1997*, New York 1998, par.28

²⁸⁶ Hans T. Van Der Veen, “Regulation in Spite of Prohibition: The Control of Cannabis Distribution in Amsterdam”, *Cultural Critique*, 2009, s.134

fakat felaketle sonuçlanması neticesinde politika sert bir şekilde daha yasaklayıcı yaklaşıma doğru değişmiştir.²⁸⁷

İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikasında, uyuşturucu kullanımı kabul edilemez ve sapkın olarak nitelendirilmektedir. Politikanın amacı ise, bu sapkın davranışı izole etmek ve ortadan kaldırmaktır. Ayrıca ne kadar fazla uyuşturucu ulaşılabilir olursa, o kadar fazla insanın uyuşturucuları deneyeceği ve problemlili uyuşturucu kullanıcıları ile uyuşturucu bağımlıları sayısında artış yaşanacağı kabul edilmektedir. Bu anlayışın sonucu olarak İsveç politikası, uyuşturucuların ulaşılabilirliğini sınırlamaya odaklanmakta ve zayıf bağlantı olarak görülen uyuşturucu kullanıcıları üzerinden uyuşturucu zincirini kırmayı denemektedir. Hollanda'dan farklı olarak esrar, çok tehlikeli uyuşturucu olarak kabul edilmekte ve esrar kullanımını uyuşturucu kariyerinin başlangıcı olarak düşünerek İsveç uyuşturucu önleme politikası esrara daha fazla dikkat göstermektedir. Yine Hollanda'dan farklı olarak İsveç'in yasadışı uyuşturucu maddelere ilişkin kullandığı terminoloji de farklılaşmaktadır. Tüm uyuşturucu kullanımı kabul edilemez olarak değerlendirildiğinden dolayı "drug use" yerine "abuse" veya "misuse" kavramlarının kullanımı tercih edilmektedir.²⁸⁸ İsveç modelinin bu genel özelliklerinin yanı sıra teorik temelleri de politika anlayışını ortaya koymak açısından önemlidir.

Nils Bejerot tarafından kurulan "Association for a Drug-Free Society" (RNS) İsveç'in en önemli organizasyonu ve sınırlayıcı politikaları destekleyen lobi grubu olarak 1969 yılında ortaya çıkmıştır. Bu harekete paralel olarak İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikasının kurucu babası veya temelini oluşturan teorinin sahibi Nils Bejerot, 1960-1970 yılları arasında biyokimyasal teoriyi geliştirmiştir. Bu teori, uyuşturucu bağımlılığına uyuşturucunun vücuda girmesi ile birlikte meydana gelen biyokimyasal değişikliklerin sebep olduğunu iddia etmektedir. Yasaklayıcı modelin diğer bilimsel temeli ise, esrarın tehlikelerine dikkat çeken "Stepping Stone" hipotezidir. Bu hipotez aynı zamanda "gateway hypothesis" olarak da bilinmektedir. Bu hipotez temelde esrarın otomatik olarak diğer uyuşturucu maddelerin kullanımına sebep olacağı düşüncesi ile çok tehlikeli olarak kabul edilmesine dayanmaktadır.

²⁸⁷Tim Boekhout van Solinge, *The Swedish Drug Control System An In-Depth Review and Analysis*, Amsterdam 1997, s.10-11

²⁸⁸a.k., s.15

Esrarın diğer uyuşturucular için kapı olma riski ve tehlikesi tüm uyuşturucular üzerinde yasaklayıcı bir politika kabul edilmesinin de sebebi olmuştur.²⁸⁹

Teorik temellerde de ifade edildiği gibi, İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikasının kilit varsayımı yasadışı uyuşturucu madde kullanan insanların kimyasal olarak kontrol edildiğine dayanmaktadır. Yani uyuşturucuların hem irade gücünü, hem de bilinçli rasyonel karar verme yetisini ortadan kaldıran biyokimyasal özelliklere sahip olduğuna inanılmaktadır. Tüketiciler kişisel hedeflerini başaran öznelardan ziyade uyuşturucuların etkisi ile uyarıcılara tepki veren içgüdüsel hareket eden pasif nesnelar gibi görölmektedir. Bu yüzden politikanın ilk adımı tüketicilerle iletişime geçmek değildir. Bunun yerine insanların uyuşturucudan arındırılması ana politika hedefi olarak kabul edilmektedir. Bu başarılırsa iletişimin daha anlamlı hâle geleceği düşünölmektedir. Bu düşöncenin tezahürü olarak da İsveç'te hemen hemen tüm tedavi programları için uyuşturucudan arınmış olma birincil şart olarak kabul edilmektedir.²⁹⁰

İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikasının temelinde yatan teori çerçevesinde politika alanına rehberlik eden temel ilkeleri ortaya koymak da gerekmektedir. Bunlar maddeler hâlinde aşağıda sıralanmıştır.²⁹¹

1. Herhangi bir kimse problemlili tüketici olabilir. Çünkü problemlili uyuşturucu tüketimi psikososyal süreçler ve tecrübelerden ziyade, biyokimyasal sonuçlar ile ortaya çıktığından herkes bağımlılı olma potansiyeline sahiptir. Bu nedenle uyuşturucular tecrübe edilmemeli, aksine uyuşturuculardan sakınılmalıdır. Bu kapsamda İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikasının birinci hedefi, yasadışı uyuşturucu maddelerin eğlence amaçlı kullanımının önüne geçmektir.
2. Uyuşturucu ile mücadele politikasının temel dayanağı, uyuşturucunun arzu edilmeyen sonuçlarını iyileştirmekten ziyade biyokimyasal bir süreç olan uyuşturucu tüketiminin zararları konusunda uyarılar yapmak ve uyuşturucu çevresine müdahale ederek fiziksel olarak ortadan kaldırmaktır.

²⁸⁹ Tim Boekhout van Solinge, *The Swedish Drug Control System An In-Depth Review and Analysis*, s.76-89

²⁹⁰ Ted Goldberg, "The Evolution of Swedish Drug Policy", *Journal of Drug Issues*, 34, 2004, s.552

²⁹¹ a.k., s.559-572

3. Yasadışı uyuşturucuların arzı, talebi oluşturmaktadır.
4. Uyuşturucu maddelerin eğlence amaçlı tüketimi problemlili tüketime kapı açmaktadır. İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikasının kökleri "gateway hypothesis"e sağlam bir şekilde bağlı bulunmaktadır.
5. Uyuşturucu maddelerin tedavi dışı tüm kullanım şekilleri kötüye kullanım olarak kabul edilmektedir. Bu fikir 1970'li yıllarda siyasi kabul görmüş ve tüm resmî dokümanlarda bugüne kadar standart hâline gelmiştir.
6. İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikası problemlili uyuşturucu tüketicileri mutluluğu tecrübe etmek için yasadışı uyuşturucu kullandığını düşündüğü için uyuşturucu ile yaşamı mümkün olduğu kadar zorlaştırmak suretiyle insanları doğru dürüst yaşamaya sevk edeceğine inanmaktadır.
7. İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikasında tedavi yöntemi, tamamen iyileştirme yöntemine dayanmaktadır.
8. İnsanları bilgilendirerek ya da korkutarak problemlili tüketici olmaktan alıkoyulabileceği düşünülmektedir. Bilgilendirme kampanyaları İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikalarının uzun yıllar köşe taşı olmuştur.
9. Polis veya Gümrük, problemlili kullanımın önlenmesinde etkili olabilir. Çünkü İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikasının temelinde arzın talebi arttırdığı düşüncesi bulunmaktadır.
10. Yasadışı uyuşturucular, makro seviyede değişiklikler gerçekleştirmeden çözülebilecek bir problem olarak kabul edilmektedir. Çünkü politikanın temelinde yatan biyokimyasal teori, toplumsal şartların problemlili tüketime etkilerine ilişkin değerlendirmelerin önüne geçmektedir.

İsveç'in uyuşturucu ile mücadele politikasının tarihsel ve teorik temelleri ile genel özellikleri açıklanmıştır. Günümüz politika ve stratejileri açısından değerlendirmelerde bulunmak da ayrıca önemlidir. İsveç Parlamentosunun karar verdiği 2011-2015 yılları arasını kapsayan alkol, uyuşturucu, doping ve tütün ile ilgili bütüncül bir strateji (Alcohol, Narcotics, Doping and Tobacco-ANDT) ön plana çıkmaktadır. İsveç'in bu politikasının ana hedefi toplumu yasadışı uyuşturucular ve dopingden temizlemek, alkol kaynaklı tıbbi ve sosyal zararları ile tütün kullanımını

azaltmaktır. En güncel politika belgesi olan bu doküman, uzun dönemli yedi hedef ortaya koymuştur. Bunlar:²⁹²

1. Yasadışı uyuşturucuların, doping maddelerinin alkol ve tütünün arzını azaltmak,
2. Çocukları alkolün, uyuşturucu maddelerin, dopingin ve tütünün zararlı etkilerine karşı korumak,
3. Tütün, yasa dışı uyuşturucular ve doping maddelerini kullanmaya başlayan veya erken alkol içmeye başlayan genç ve çocukların sayısını kademeli olarak azaltmak,
4. Alkol, yasadışı uyuşturucular, doping maddeleri ve tütünün zararlı kullanımı, kötüye kullanımı ve bağımlılığını yaşayan insanların sayısını kademeli olarak azaltmak
5. Maddeleri kötüye kullanan ve bağımlı hâle gelen insanların kaliteli tedavi imkânlarına ve desteğe ulaşmasını geliştirmek,
6. Alkol, yasa dışı uyuşturucular, doping maddeleri ve tütün kullanımı sonucunda ölen, acı çeken veya sağlığı zarar görmüş insanların sayısını azaltmak,
7. AB’de ve uluslararası alanda ANDT’ye ilişkin halk sağlığı merkezli yasaklayıcı bir yaklaşımı teşvik etmek olarak sıralanmıştır.

²⁹² EMCDDA, *Sweden National Report 2012*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012, s.12-14

Tablo 5: Hollanda ve İsveç Politikalarının Karşılaştırılması

	Hollanda ve İsveç Politikalarının Karşılaştırılması	
	Hollanda	İsveç
Temel Politika Yaklaşımı	Normalizasyon (Uyuşturucu kullanımı normal bir problemdir.)	Sıfır Tolerans (Uyuşturucu kullanımı kabul edilemez ve sapkındır.)
Politika Alanları	Arz ve Talep Dengeli	Arz Yoğunluklu (Çünkü arz talebi doğurmaktadır.)
Terminoloji	Kullanım (Use)	Kötüye Kullanım (Abuse, Misuse)
Uyuşturucu Kullanıcıları	Özne (Psikososyal süreçler ve tecrübeler)	Nesne (Biyokimyasal sonuçlar)
Esrar Kullanımı	Sınırlı Miktarda Serbest	Tamamen Yasak (Stepping Stone-Gateway teorisi)
Tedavi Politikası	Zarar Azaltımı	Tamamen iyileştirme

Sonuç olarak Avrupa’da uyuşturucu ile mücadele politikalarına ilişkin açıklamalardan, Hollanda ve İsveç’in iki farklı kutupta yer aldığı ve birçok açıdan farklılaştığı söylenebilir. Bu farklılıkların yer aldığı karşılaştırmalı bir tablo, yapılan açıklamaları bir bütün olarak görmemize katkı sağlayacaktır. Avrupa ülkelerini en çok etkileyen Hollanda ve İsveç’in politikalarının karşılaştırılmasının bu tez için önemi, aday ülke konumunda bulunan Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikasının AB’ye üyelik sürecinde nasıl etkilendiği ile ilgilidir. Uyuşturucu kullanımının sınırlı miktarda serbest olduğu, zarar azaltımı politikalarının esas alındığı ve liberal yaklaşımın temsilcisi Hollanda ile salt yasaklayıcı politikaları benimseyen ve uyuşturucu kullanımına sıfır tolerans gösteren İsveç gibi iki uç örnek ülke arasında Türkiye’nin hangi pozisyonda yer aldığı üçüncü bölümde yapılacak açıklamalar neticesinde analiz edilecektir.

2.5. Bölüm Değerlendirmesi

Bu bölümde, öncelikle uyuşturucu ile mücadele politikalarına dair açıklamaları daha anlaşılır hale getirmek ve kavram kargaşasını ortadan kaldırmak amacıyla tanımlara ve sınıflandırmalara yer verilmiştir. Daha sonra bu kavramsal açıklamaların rehberliğinde dünya ve Avrupa uyuşturucu ile mücadele politikalarının

genel çerçevesi ortaya koyulmuştur. Dünya politikaları açıklanırken uluslararası uyuşturucu kontrol rejimleri oluşturma gayretlerinin temelleri araştırılmıştır. Avrupa politikaları açıklanırken ise, AB'nin üye ve aday ülkelerin politika yapma sürecindeki rolü ifade edilmiş ve Avrupa ülkelerinin uyuşturucu ile mücadele politikalarını en çok etkileyen iki uç örnek ülke olan Hollanda ve İsveç'in politikaları karşılaştırılmıştır. Bu bölümde aşağıdaki sonuçlar çıkarılmıştır:

Dünya politikalarında, tarih boyunca arz boyutuna odaklanan uluslararası uyuşturucu kontrol rejimleri oluşturma gayretleri terk edilmiştir. Bunun yerine arz ve talep azatımı konusuna dengeli bir yaklaşım esas alınarak bölgesel ve uluslararası işbirliğinin artırılmasının önemi vurgulanmıştır. Ayrıca başlangıçta öne çıkan yasaklayıcı rejimlerden oluşan politika alanı, düzenleyici ve tedavi edici rejimler ile genişletilmiştir. Bu süreçte BM'nin politika yapıcı kilit aktör olduğu görülmüştür. Çünkü uluslararası BM sözleşmelerine ülkelerin bağlılığının evrensel boyuta ulaştığı günümüzde, uyuşturucu ile mücadele alanında çok yüksek düzeyde uluslararası konsensüsün varlığı ifade edilebilir.

Diğer taraftan, Avrupa'nın uyuşturucu maddeler açısından hedef olma özelliğinden dolayı koordinasyon ve işbirliği içerisinde etkili uyuşturucu ile mücadele politikaları oluşturma zorunluluğu, AB'yi güçlü bir politika aktörü olarak ortaya çıkarmıştır. BM'nin sözleşmelerini temel alan uyuşturucu stratejileri ve eylem planlarından oluşan AB'nin politika belgeleri, üye ve aday ülkeleri kapsayacak şekilde yürürlüğe konularak Avrupa uyuşturucu ile mücadele politikalarının genel çerçevesini oluşturmaktadır. Bu çerçeveye göre AB politikaları, çok sektörlü olarak koordinasyon ve işbirliği içerisinde toplum ve sağlığa yönelik risk ve zararların azaltılması ve önlenmesini amaçlamaktadır. Ayrıca arz ve talep azaltımına yönelik dengeli, kanıt temelli, bütüncül ve çok disiplinli bir yaklaşımı benimsemektedir. Üye ve aday ülkelerin ulusal uyuşturucu ile mücadele politikalarını oluştururken referans olarak kabul edilen bu politika belgeleri, tek tip bir strateji veya politika modeli dayatmadığı, üye ülkelerin farklı politika uygulamalarından anlaşılmaktadır. Çünkü bir tarafta liberal politikaları temsil eden Hollanda diğer tarafta ise yasaklayıcı, sert ve bakıcı politikaları ile İsveç bulunmaktadır.

Sonuç olarak, dünyada ve Avrupa’da öne çıkan politika yapıcı kilit teşkilatlar vasıtasıyla uyuşturucu sorununun çözümüne dair ortak politikalar geliştirildiği söylenebilir. Sorunun sınır aşan doğası gereği ortaya çıkan koordinasyon ve işbirliği mekanizmaları bu politika yapma sürecini kolaylaştırmaktadır. Politika yapma sürecine aktörlerin katılımı ile ülkelerin ulusal uyuşturucu ile mücadele politikalarının ortak bir noktaya doğru hareket ettiği değerlendirilmesinde bulunulabilir. Bu bağlamda dünyada ve Avrupa’da uyuşturucu ile mücadele politikalarının genel çerçevesini ortaya koyan açıklamalar, Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikasını daha anlaşılır hâle getirmek, uyuşturucu sorununu daha geniş bir çerçevede ele almak ve ulusal politika yapma sürecinin aktör ve dinamiklerini belirlemek açısından önemlidir.

3.BÖLÜM: TÜRKİYE’NİN UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE POLİTİKASI

Bu bölümde Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikası ayrıntılı olarak incelenmiştir. Bu incelemede bir kamu politikası olarak uyuşturucu ile mücadelede yaşanan tarihsel süreç kısaca açıklanmış ve yasal çerçeve temel yasal düzenlemeler ışığında ele alınmıştır. Türkiye açısından etkin uyuşturucu ile mücadele politikaları oluşturmanın önemi; uyuşturucu rotaları üzerindeki konumu, uyuşturucu madde yakalama istatistikleri ve kullanım oranlarına ilişkin bilgiler ekseninde değerlendirilmiştir. Bunlara ek olarak, politika yapma sürecinde etkili olan ulusal ve uluslararası aktörler ile iç ve dış dinamiklerin neler olduğu araştırılmıştır. Ayrıca güçlü bir dış dinamik olan AB etkisi; mali yardımlar, katılım öncesi strateji belgeleri ve eşleştirme mekanizması gibi stratejik araçlar ile detaylandırılmıştır.

Bu bölümün sonunda, diğer iki bölümdeki açıklamalar çerçevesinde uyuşturucu ile mücadele alanında Türkiye’nin yaşadığı değişim ve dönüşümün geniş bir analizi yapılmıştır. Bu analizde öncelikle Avrupalılaştırma sürecinde eşleştirme mekanizması ile birlikte gerçekleşen politika transferleri üzerinde durulmuştur. Daha sonra ise coğrafi konumu itibarıyla transit ve hedef ülke konumunda olan Türkiye’nin gerek uluslararası konsensüs, gerekse AB koşulsallığı içerisinde nasıl etkilendiği ortaya koyulmuştur. Neticede ise, dünya ve Avrupa uyuşturucu ile mücadele politikaları ile Türkiye’nin ne kadar uyumlu olduğu politika yakınsamasının kuramsal perspektifinden tartışılmıştır.

3.1. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Kısa Tarihçesi

Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikasının bir kamu politikası olarak tüm boyutları ile ele alınmasından önce, politika yapma süreci ve sonuçlarını tarihsel bir perspektif ile ortaya koymak, resmin bütünü görmek açısından faydalı olacaktır. Bu kapsamda aşağıdaki tarihsel seyir ortaya çıkmıştır.

3.1.1. Afyon Krizi

Afyon haşhaşı yüzyıllardır Anadolu’da geleneksel olarak yetiştirilmektedir. Türkiye’nin 1932 yılında Milletler Cemiyetine üye olması ve ardından Uluslararası Afyon Sözleşmesi’ni 1933 yılında kabul etmesi ile standart uluslararası kontrol rejimleri oluşturma gayretlerine aktif olarak katılmaya başladığını göstermektedir.

Bu bağlamda Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), haşhaşın geleneksel üretimini, satışını, depolama standartlarını ve ithalatını kontrol etmek amacıyla 1938 yılında kurulmuştur. Geleneksel haşhaş üreticisi olan Türkiye 1938-1971 yılları arasında dünyadaki yasal afyon pazarının %50-55'lik kısmına sahip hâle gelmiştir. Ancak, 1970'li yılların başlarına gelindiğinde Amerika Birleşik Devletleri (ABD) eroine karşı savaş açmış ve tüm dünya, Türkiye'yi yasal olmayan afyon üretimi ve trafiğinden sorumlu tutarak suçlar hâle gelmiştir.²⁹³ Çünkü ABD, ülkesinde ciddi tehdit haline gelen eroinin kaynağı olarak Türkiye'yi işaret etmiştir. Bu sorun ile mücadele kapsamında da ABD'deki uyuşturucu kullanımını önlemek veya azaltmak için Türkiye'den haşhaş ekiminin yasaklanmasını istemiştir.²⁹⁴

Bu durum karşısında 1971 yılında Türkiye, başlangıçta haşhaş ekimini tamamen yasaklamıştır. Daha sonra 1974 yılında yasak kaldırılarak haşhaş ekiminin üretim boyutunu sınırlandıran yeni bir düzenleme getirilmiştir. Bu düzenleme ile haşhaş ekim alanlarının Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmesi, hasat işleminin kapsüllerin çizilmeden gerçekleştirilmesi ve TMO tarafından satın alınan üretimin Afyon Alkaloid Fabrikasında kontrollü bir biçimde işlenmesi sağlanmıştır.²⁹⁵ Afyon üretimi ve ticareti konusunda yaşanan bu gelişmeler, Türk-Amerikan ilişkilerinde önemli bir politika gündemi olmuş ve ilişkiler gerilmiştir.²⁹⁶ Yaşanan politika krizi, Amerika Birleşik Devletleri'nin 1961 tarihli BM Sözleşmesinde değişiklik yapılmasını öngören ve ek kontrol tedbirleri getiren 1972 tarihli Protokolün imzalanması için ülkeleri zorlaması ve Türkiye'nin adımlar atması neticesinde aşılmıştır.²⁹⁷

3.1.2. Üretici Pozisyondan Transit Ülke Konumuna Dönüşüm

Türkiye'nin halk tarafından kontrolsüz afyon üretiminin yasaklaması ve kontrol altına alınması yönündeki politikası, suç örgütlerini 1970'lerin ortalarında

²⁹³ “Standard Summary Project Fiche of Establishment of a National Drugs Monitoring Centre (Reitox Focal Point) and Development and Implementation of a National Drugs Strategy”, dokümanında “Licit Production” başlığı altında yapılan açıklamalar temel alınmıştır.

²⁹⁴ Haydar Çakmak, *Türk Dış Politikasında 41 Kriz (1924-2012)*, Kripto Yayınları, Ankara 2012, s.135

²⁹⁵ Standard Summary Project Fiche of Establishment of a National Drugs Monitoring Centre (Reitox Focal Point) and Development and Implementation of a National Drugs Strategy”

²⁹⁶ Philip Robins, “Back From the Brink: Turkey’s Ambivalent Approaches to the Hard Drug Issues”, *Middle East Journal*, 62/4, 2008, s.631

²⁹⁷ UNODC, *A Century of International Drug Control*, s.62-63

tüketici Batı Avrupa ülkelerinde oluşan eroin talebini karşılamak için arz kaynakları arayışına itmiştir. Bu süreç sonunda ise, afyon üreticisi Güney Batı Asya ülkeleri Afganistan, Pakistan ve İran (Altın Hilal), Batı Avrupa'nın temel arz kaynağı hâline gelmiştir. Diğer taraftan, Türkiye'nin coğrafi konumu ve Sovyet Bloğu ülkelerinin sıkı sınır tedbirleri, Türkiye'yi Avrupa'ya arz için açık bir yol hâline getirmiştir. Böylece Türkiye'nin üretici pozisyonundan, ana transit ülke olmaya dönüşüm süreci başlamıştır.²⁹⁸

Uluslararası politikanın ulusal politikaya olan yansımaları olarak yorumlanabilecek bu gelişmelerin ardından 1980'li yıllara geldiğinde, Avrupa'daki uyuşturucu kullanımında yaşanan artış ile birlikte Türkiye önemli bir transit ülke hâline gelmiş ve devlet kaçakçılıkla mücadeleyi ön plana çıkartarak uyuşturucunun arz boyutunu, yani üretim, kaçakçılık, satış ve bulundurma boyutlarını gündemine almıştır. Bu dönemde uyuşturucunun arz boyutu ile mücadeleye yönelik çalışmalar yürütülmüş ve bu doğrultuda Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde Kaçakçılık Daire Başkanlığı kurulmuştur.²⁹⁹

Yine aynı dönemde öncelikle arzla mücadele eden EGM, Jandarma ve Gümrük kuruluşları arasında bilgi ve istihbarat paylaşımı ve koordinasyonun sağlanması amacıyla 1978 yılında MGK'nin 237 sayılı kararı ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde İstihbarat ve Harekât Merkezinin kurulması tavsiye edilmiştir. Sonradan adı İstihbarat, Kaçakçılık ve Bilgi Toplama Daire Başkanlığı olarak değişen merkez 1981 yılında İçişleri Bakanlığının bünyesinde faaliyetlerine başlamıştır.³⁰⁰

1980'li yılların ortalarında Batı Avrupa ülkelerinin kıtalarına akan yeni eroin akımı ile boğuşmaya başladığı dönemde, Türkiye 1984'te ortaya çıkan ve o dönemde ana siyasal ve güvenlik mücadelesi olmaya başlayan Kürdistan İşçi Partisi (PKK) ile yüz yüze gelmiştir. PKK uyuşturucu arz rotasında, Suriye ve İran'dan gelen

²⁹⁸ Philip Robins, "Back From the Brink: Turkey's Ambivalent Approaches to the Hard Drug Issues", s.633

²⁹⁹ Arif Akgül, Alican Kaptı, "Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi", Süleyman Özeren vd. (Ed.), *Yerelden Küresele Sınırtaşan Suçlar*, Polis Akademisi Yayınları, Ankara 2010, s.85-86

³⁰⁰ a.k., s.88

uyuşturucunun Türkiye'ye geçişini kontrol etmek suretiyle uyuşturucu ticaretinden büyük kârlar elde edebilecek bir konumda kendine yer bulmuştur.³⁰¹

PKK, 1980'lerin ortalarından itibaren on yıl boyunca Türkiye'nin uyuşturucu konusunun baş gündemini işgal etmiştir. Ancak 1996 yılında uyuşturucu ile ilişkili tüm suçluluk alanını sarsan bir gelişme olan Susurluk Skandalı ile bu bakış açısı değişmiş ve bu sefer uyuşturucu faaliyetlerine karışmış, devlet içerisinde siyasilere ve bürokratlarla yakın ilişki içerisinde olan organize suç çeteleri gündeme oturmuştur. Ancak, Mili Güvenlik Kurulu'nun 1997 yılında organize suç çetelerini ve devlet içerisindeki bağlantılarını ortadan kaldırmayı amaçlayan ve gerekli adımları atmayı tavsiye eden bir ulusal güvenlik politika belgesi kabul etmesi ile Türkiye, 1998 tarihinden itibaren uyuşturucu kaçakçıları için artık güvenli bir ülke olma özelliğini büyük ölçüde kaybetmiştir.³⁰²

Görüldüğü gibi uyuşturucu sorunu 1990'ların sonlarına doğru yeni güvenlik ajandasında yükselen bir profil göstermiştir.1980'li yıllarda üretici pozisyondan transit bir ülke hâline dönüşen Türkiye 1990'lı yılların sonlarına gelindiğinde terörizm ve organize suç örgütleri ile uyuşturucu bağlantısının açık bir şekilde görülebildiği gelişmeleri yaşamıştır. Yaşanan bu gelişmelerin yanı sıra uyuşturucudan elde edilen kazancın çok fazla olması ve her geçen gün suç ve suçlu sayısındaki artış sebebiyle uyuşturucu sorunu, Türkiye'nin gündemine genellikle güvenlik ekseninde oturmuştur.

3.1.3. Kurumsal Yapılanma ve Politika Belgesi Oluşturma

Türkiye'nin arz boyutlu güvenlik eksenli algısı, 1996 yılına kadar uyuşturucu ile mücadele politikalarının bir dış mesele olarak ele alınmasına sebep olmuş ve iç mesele olduğu unutulmuştur. Ancak 26 Nisan 1996 tarihinde uyuşturucu sorunu MGK'de millî güvenliği tehdit eden bir unsur şeklinde değerlendirilmiş ve uyuşturucunun talep azatılımı yönünde program geliştirilmesi için tavsiye kararı alınmıştır. Bu tavsiye kararı ve Bakanlar Kurulunun 25 Temmuz 1997 tarih 97/9700 sayılı kararı ile 1989 yılında kurulan Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı

³⁰¹ Philip Robins, "Back From the Brink: Turkey's Ambivalent Approaches to the Hard Drug Issues", s.634-636

³⁰² a.k., s.640-646

bünyesinde kurumsal bir yapılanmaya gidilmiştir. Yeni yapılanma sürecinde politika yapıcılar tarafından herhangi bir teşkilat yasası bulunmayan, il örgütlenmesi olmayan ve yeterli personele sahip olmayan bir kurumun seçilmesi, kurumun niteliğinden ziyade siyasi olarak güçlü pozisyonda olması ile açıklanmıştır.³⁰³

2000’li yılların hemen öncesine gelindiğinde, Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikalarına iç ve dış sebeplerle ciddi önem vermesi ve politikalarını yeniden gözden geçirmesi söz konusu olmuştur. Bu kapsamda genç nüfusta uyuşturucu kullanımının giderek yaygınlaşması ve bu durumun ciddi zararlara sebep olması iç sebep olarak gösterilebilir. Diğer taraftan 1999 yılında Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecindeki gelişmeler ve ilgili kurum ve kuruluşlarla başlatılan işbirliği çalışmalarının uyuşturucu sorununu ortaya çıkarması ise dış sebep olarak ifade edilebilir.³⁰⁴

Dış mesele olmasının yanı sıra, artık iç mesele olarak da algılanmaya başlayan uyuşturucu sorunu konusunda sorumlu kurum olarak belirlenen Aile Araştırma Kurumu, MGK’nin tavsiye kararını referans göstererek 1997-2000 yıllarını kapsayan “Uyuşturucu Kullanımı ile Mücadelenin Takibi Ulusal Politika ve Strateji Belgesi”ni oluşturmuştur. Aile Araştırma Kurumunun sınırlı statüsü ve projeler, zaman çizelgeleri ve bütçe gibi somut mekanizmalar geliştirmemesi, bu belgenin tavsiye niteliğinde kalmasına sebep olmuştur. Ancak bu gelişme ile kamu politikası yapma sürecinin kalbine hızlı bir giriş yapılmıştır. Bu giriş, problem teşhisi koymadan reçete yazılması yorumlarına sebep olmuştur. Çünkü ülkenin hangi bölgelerinin daha ciddi olarak etkilendiğini bilmeden, hangi uyuşturucu türünün daha problemli olduğunu ortaya koymadan yasadışı uyuşturucunun etkilerini sınırlamak ve sonuçlarını iyileştirmek için genel fikirler üretme arayışı olarak ortaya çıkmıştır.³⁰⁵

Türkiye’nin uyuşturucu alanındaki ilk politika belgesi niteliğinde olan ve AB raporlarına ulusal uyuşturucu stratejisi olarak yansıyan 1997 tarihli bu belge, aynı

³⁰³ Philip Robins, “Public Policy Making in Turkey: Faltering Attempts to Generate a National Drug Policy”, *Policy & Politics*, 37/2, 2009, s.294-296

³⁰⁴ Arif Akgül, Alican Kaptı, “Türkiye’nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi”, s.87

³⁰⁵ Philip Robins, “Public Policy Making in Turkey: Faltering Attempts to Generate a National Drug Policy”, s.296-297

zamanda Türkiye’de uyuşturucu ile mücadele alanında faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayan ilk yazılı belge olma özelliği taşımaktadır. Bu belge ile üst politik düzeyde Uyuşturucu Madde Kullanımı ile Mücadele Takip ve Yönlendirme Üst Kurulu ile uzman düzeyinde Uyuşturucu Madde Kullanımı ile Mücadele Takip ve Yönlendirme Alt Kurulları oluşturulmuştur.³⁰⁶

Ancak bu yeni yapılanmanın işlevsellik gösterememesi uluslararası politika aktörlerinin de dikkatini çekmiştir. Bu kapsamda BM’nin uyuşturucu ile mücadele teşkilatı olan BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi (UNODC), Türkiye’de ulusal uyuşturucu araştırması finanse etmiştir. Araştırma neticesinde, Aile Araştırma Kurumu’nun yetersizliğinin yanı sıra araştırmalar, politikalar ve programlar arasındaki boşluğu kapatacak ve uyuşturucu sorunu konusunda yürüteceği araştırmalardan elde ettiği bilgileri politika yapıcılarla paylaşarak programlar geliştirecek ulusal bir temas noktasına olan ihtiyaca dikkat çekilmiştir.³⁰⁷ Bundan sonra Türkiye’nin Avrupa’nın politika yapıcı kilit teşkilatı olan ve AB’ye üye olmadan üye ülkelerin katılabilecekleri AB kuruluşları arasında yer alan EMCDDA’ya tam üyelik ve EMCDDA’nın ulusal temas noktası Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (TUBİM)’in kurulması süreci başlamıştır.

Türkiye 2000 yılında EMCDDA’ya katılmak amacıyla AB Komisyonuna başvurmuş ve Aile Araştırma Kurumunun ulusal temas noktası görevini yerine getireceğini taahhüt etmiştir. 15-19 Ekim 2001 tarihleri arasında EMCDDA yetkililerinden oluşan heyet, Türkiye’nin ve özellikle Aile Araştırma Kurumu’nun teknik kapasitesi ve faaliyetlerini değerlendirmek amacıyla Türkiye’ye çalışma ziyaretinde bulunmuşlardır. Bu ziyaret esnasında Dışişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü ve Türkiye

³⁰⁶ Arif Akgül, Alican Kaptı, “Türkiye’nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi”, s.88

³⁰⁷ UNODC, *Health Services, Education And Community Action - Preventing Drug Abuse In Turkey, National Assessment on Drug Abuse*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2003, s.72

Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC)'a ziyaretler gerçekleştirilmiştir.³⁰⁸

Çalışma ziyareti sonrasında 22-25 Ekim 2001 tarihleri arasında düzenlenen EMCDDA seminerine Türkiye gözlemci statüsünde katılarak standart bir değerlendirme yöntemine göre AB'ye aday 13 ülke ile birlikte incelenmiştir. İnceleme neticesinde Türkiye'deki uyuşturucu ile mücadele eden kurum ve kuruluşların idari ve teknik kapasitesi ile uyuşturucu arz ve talebine ilişkin değerlendirmeleri içeren bir rapor yayımlanmıştır. Bu raporda, Aile Araştırma Kurumu tarafından hazırlanan ulusal uyuşturucu ile mücadele politikasının AB standartlarına uygun hâle getirilmesi ve EMCDDA ulusal temas noktası üzerinde durulmuştur.³⁰⁹

Ulusal temas noktası konusunda daha önceden taahhüt edilen Aile Araştırma Kurumunun kuruluş yasaının olmaması; teknik ve idari kapasite, personel sayısı açısından yetersiz olması; il örgütlenmesinin bulunmaması ve EMCDDA'ya katılım konusunda irade ve çalışmaların ara verilmeden sürdürülmesinin önemi düşünüldüğünde, farklı bir kurum arayışı ortaya çıkmıştır. Bu arayışta, Türkiye'nin ve bölge ülkelerin uyuşturucuyla mücadele kapasitesinin güçlendirilmesi amacıyla UNODC'nin desteğiyle kurulmuş olan Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) gündeme gelmiştir. TADOC arz ile mücadele alanında kurulan bir eğitim merkezi olmasına rağmen uluslararası misyonu ve personel kapasitesi itibarıyla uygun bir kurum olarak değerlendirilmiştir. Bu kapsamda Başbakanlık makamının yetkilendirilmesi ile EGM KOM Daire Başkanlığı'na bağlı olarak kurulmuş ilk uluslararası nitelikli mücadeleciler eğitim akademisi olan TADOC, EMCDDA Ulusal Temas Noktası olarak belirlenmiştir.³¹⁰

Bunun akabinde Türkiye'nin EMCDDA çalışmalarına daha aktif katılımı ve madde ve madde bağımlılığı ile daha etkili mücadele etmesi konusunda ulusal bir

³⁰⁸ Arif Akgül, Alican Kaptı, "Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi", s.89

³⁰⁹ a.k., s.89-90

³¹⁰ a.k., s.90; Arif,Akgül, Otwin Marenin, "Global Developments in Transnational Police Training", H. Durmaz vd. (Ed.), *Understanding and Responding to Terrorism*, IOS Press, 2007, s.92-94; Philip Robins, "Public Policy Making in Turkey: Faltering Attempts to Generate a National Drug Policy", s.299-301

yapının tesisi için, AB 2002 yılı Katılım Öncesi Mali İşbirliği Programlaması kapsamında “Ulusal Uyuşturucu İzleme Merkezinin Kurulması (Reitox Odak Noktası) ve Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin Geliştirilmesi ve Uygulanması Eşleştirme Projesi” uygulanmıştır. 2002 yılında başlayıp 2006 yılının sonlarında tamamlanan bu projenin çıktısı olarak TUBİM, 2002 yılında Başbakanlık makam onayı ile kurularak faaliyetlerine başlamıştır. Diğer çıktı olarak ise, AB’ye uyumlu, 2006-2012 yılları arasını kapsayan “Bağımlılık ve Bağımlılık Yapıcı Maddelerle Mücadele Ulusal Politika ve Strateji Belgesi”, TUBİM’in koordinesi, tüm kurumların desteği ve işbirliği ile hazırlanmış ve 2006 yılında Başbakanlık makamı tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir.³¹¹ Strateji Belgesi’nde, gerçekleştirilmesi gereken hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gereken eylemlerin detaylı olarak eylem planında yer alması hususu özellikle ifade edilmiştir. Bu kapsamda 2007-2009 yılları arasını kapsayan “Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesinin Uygulanması için Eylem Planı” tüm birimlerin katkı ve mutabakatı ile hazırlanarak yürürlüğe girmiştir.³¹²

Bu politika belgelerinin daha etkin ve işlevsel olarak uygulanmasını sağlamak için 2008 yılında uyuşturucu başta olmak üzere madde bağımlılığı ve kaçakçılığı nedeniyle ortaya çıkan sorunların araştırılarak alınması gereken tedbirlerin belirlenmesi amacıyla TBMM bünyesinde meclis araştırması komisyonu oluşturulmuştur. Komisyonun çalışmaları neticesinde 2008 yılının Kasım ayında bir rapor yayımlanmıştır. Hazırlanan bu rapor, Türkiye’de bağımlılık yapıcı madde ve madde bağımlılığı ile mücadele konusunda mevcut durumun tespiti, yaşanan aksaklıklar ve öneriler bakımından kapsamlı bir rapor olmuştur.³¹³

Birinci eşleştirme projesini takiben, 2009–2011 yıllarını kapsayacak şekilde Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadeleye karşı kurumsal, yasal ve teknik kapasitesini güçlendirmek amacıyla “Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi’nin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi” yapılmıştır. 78’den fazla aktivitenin gerçekleştirildiği proje ile yasa dışı madde bağımlılığının pek çok boyutunda yerli ve

³¹¹ T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi’nin Uygulanması için Eylem Planı 2007-2009*, Ankara 2007, s.1

³¹² a.k.

³¹³ TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2009*, KOM Yayınları, Ankara 2010, s.12; TBMM, *Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, Ankara 2008

yabancı uzmanların tecrübeleri paylaşılmıştır.³¹⁴ Ayrıca bu proje kapsamında, Birinci Ulusal Eylem Planı'nın değerlendirilmesi ve İkinci Ulusal Eylem Planı'nın hazırlanması konusunda faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Yabancı uzmanlar ve ilgili kurum yetkililerinin katılımıyla gerçekleştirilen toplantılarda ilgili tüm birimlerin katkı ve mutabakatı ile 2010-2012 yıllarını kapsayan İkinci Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır.³¹⁵

İfade edilen politika belgesi ve eylem planları, 01.01.2013 tarihi itibarıyla sona ermiştir. Bundan sonra Türkiye'nin uyuşturucu kaçakçılığı ve bağımlılığına karşı mücadeledeki politika ve stratejilerini ortaya koyan “Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi 2013-2018” ve “Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması İçin Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı 2013-2015”, ilgili kurumların katkı ve mutabakatı ile hazırlanarak yürürlüğe girmiştir.³¹⁶

Sonuç olarak, 2000 yılında EMCDDA çalışmalarına katılma konusunda niyetini Avrupa Komisyonuna ileten Türkiye 2007 yılına gelindiğinde, EMCDDA çalışmalarına katılım konusunda AB ile uluslararası bir anlaşma imzalamış ve bu anlaşma Avrupa Parlamentosu tarafından da onaylanmıştır. Böylece Türkiye, EMCDDA'nın çalışmalarına aday ülke olarak doğrudan katılmaya başlamıştır. 2009 yılının Mart ayında TBMM'ye gönderilen bu anlaşma, 2012 yılında TBMM'de kabul edilmiş ve Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece Türkiye EMCDDA'nın tam üyesi olma sıfatını kazanarak, Türkiye adına AB'ye üye olan ilk kurumlardan birisi olma unvanını kazanmıştır. Ayrıca 2006 yılından itibaren de, madde ve madde bağımlılığı ile mücadele ulusal yıllık raporunu EMCDDA'ya göndermeye başlamıştır.³¹⁷

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının kısa tarihçesi, politika gündemi olabilecek tarihsel gelişmeler, politikanın aktörleri, dinamikleri ve dokümanları çerçevesinde açıklanmıştır. Mücadele politikasının tarihçesinde ön

³¹⁴ TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2010*, KOM Yayınları, Ankara 2011, s.35

³¹⁵ T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı 2010-2012*, Ankara 2011, s.1

³¹⁶ T.C. Başbakanlık, *Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi 2013-2018*, Ankara 2013, s.7-8

³¹⁷ TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2012*, KOM Yayınları, Ankara 2013, s.37

plana çıkan hususlar detaylandırılmadan önce, yasal çerçevede görülen değişim ve dönüşümün tarihsel sürece ek olarak açıklanması gerekmektedir.

3.2. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Yasal Çerçevesi

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının yasal boyutu politika sürecini bütünüyle anlamak açısından önemlidir. Türkiye'de genel mevzuatın tarihsel süreç içerisinde suç sonrası yaklaşımlar ve düzenlemelerden ziyade suç öncesi yaklaşıma doğru değişim gösterdiği söylenebilir.³¹⁸ Bu değerlendirme uyuşturucu madde bağımlılığını sağlık sorunu olarak tanımlayan Türkiye açısından olumlu bir gelişmedir. Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele alanı ile doğrudan ve dolaylı olarak ilişkili birçok yasal düzenleme bulmak mümkündür. Ancak temel yasal düzenlemeler olan Anayasa ve Türk Ceza Kanunu (TCK)'nin yanı sıra, doğrudan uyuşturucu maddeleri konu edinen yasal düzenlemeler üzerinden Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının yasal çerçevesi açıklanmaya çalışılacaktır.

Temel referans noktası olarak 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın³¹⁹ Gençlik ve Spor" başlıklı 58. maddesinde "...Devlet, gençleri alkol düşkünlüğünden, uyuşturucu maddelerden, suçluluk, kumar ve benzeri kötü alışkanlıklardan ve cehaletten korumak için gerekli tedbirleri alır." ifadesi bulunmaktadır. Bu ifade aslında birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de uyuşturucu maddelerin hedef kitlesi olan gençleri korumak amacıyla devletin sorumluluğunu, en üst yasal düzenlemede ortaya koymaktadır. Daha sonra 2010 yılında Anayasanın 10. Maddesinde devletin çocukları her türlü istismar ve şiddetten korumak amacıyla koruyucu tedbirler alacağına ilişkin yapılan değişiklik ile 58. madde daha da güçlendirilmiştir. Bu temel hüküm ile devletin önleyici ve koruyucu sorumluluğu ifade edilmektedir.

5237 sayılı Türk Ceza Kanununa³²⁰ bakıldığında, uyuşturucu madde suçlarının 188.-192. maddeler arasında düzenlendiği görülmektedir. Kanunda 1 Haziran 2005 tarihinde yapılan değişiklik eski kanundan farklı olarak uyuşturucu kullanımına ilişkin ceza politikasında yasal değişimi beraberinde getirmiştir.

³¹⁸ TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2012*, KOM Yayınları, Ankara 2013, s.32

³¹⁹ 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, *T.C. Resmi Gazete*, 17863, Mükerrer, 9.11.1982

³²⁰ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 25611, 12.10.2004

Uyuşturucu madde kullanılar ile bulunduranlara ilişkin sadece ceza değil, tedavi ve denetimli serbestlik³²¹ tedbirlerinin uygulanması da öngörülmüştür. Bu düzenleme kişinin sadece cezalandırılması ile sorunun çözülemeyeceği yaklaşımını yansıtmakta, tedaviye ihtiyacı olan bu kişilerin rehabilitasyonunu öngörmektedir. Ayrıca uyuşturucu kullanımına ilişkin uluslararası tutuma paralel olarak, suç eksenli bakış açısından tedavi gerektiren sağlık sorunu bakış açısına doğru bir dönüşümü ifade etmektedir.

TCK'de, uyuşturucu madde kullanımına yönelik bu yaklaşımın aksine, izin ve ruhsatsız olarak uyuşturucu maddelerin imal ve ticaretinin kesin bir hüküm ile suç olarak cezalandırılmasına yönelik bir düzenleme de bulunmaktadır. Aslında dünyada birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de TCK, bir sağlık sorunu olarak kabul edilen uyuşturucu kullanımı ile uluslararası bir suç olarak kabul edilen uyuşturucu imal ve ticaretini bütüncül bir şekilde katı suç-ceza perspektifinde değerlendirmemiş ve ikisini birbirinden ayıran bir yaklaşım benimsemiştir.

Bunların yanı sıra doğrudan uyuşturucu maddeleri konu edinen önemli bir yasal düzenleme 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun'dur.³²² Bu Kanun'da sayılan uyuşturucu maddelerin imali, ticareti ve satışı yasaklanmış ve Sağlık Bakanlığı'nın denetimine bağlanmıştır. Bilimsel inceleme sonucunda sağlığa zararlı olduğu ve alışkanlık yapma özelliği bulunduğu tespit edilen uyuşturucu maddelerin Bakanlar Kurulu Kararı ile kanun kapsamına alınması düzenlenmiş ve değişik tarihlerde birçok uyuşturucu madde türü bu kanun kapsamına alınmıştır.

Diğer yasal düzenleme ise 3298 sayılı Uyuşturucu Maddelerle İlgili Kanun'dur.³²³ Bu Kanun'da ise uyuşturucu maddelerin elde edildiği haşhaş kapsülü, ham afyon ve koka yaprağı gibi uyuşturucu maddeler sayılmış; bunların alışı, satışı, imali, ticareti ve kullanımı Bakanlar Kurulunun denetimine bırakılmıştır. Ayrıca bu kanunda sayılan haşhaş, koka ağacı gibi bitkilerin ekimi izne bağlanmıştır. Bu temel

³²¹ Denetimli serbestlik tedbiri, şüpheli veya hükümlünün ceza infaz kurumlarına almadan önce toplum içerisinde denetlemek suretiyle topluma yeniden kazandırılmasını amaçlayan bir uygulamadır.

³²² 2313 sayılı Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 2435, 24.06.1933

³²³ 3298 sayılı Uyuşturucu Maddelerle İlgili Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 19139, 19.06.1986

uyuşturucu yasalarının genel özelliği, uyuşturucu maddelerin üretim, imal, alım, satım, kullanım ve ticareti ile ilgili konularda yasaklayıcı hükümler getirmesidir.

Yukarıda öne çıkan temel yasal düzenlemeler açıklanmıştır. Bunların dışında, gençlerin, çocukların ve ailenin korunması; kadına karşı şiddetin önlenmesi; radyo ve televizyonlarda özendirici yayınların önüne geçilmesi; denetimli serbestlik hizmetleri; karayollarında uyuşturucu madde etkisinde araç kullanımından men edilmesi; suç gelirlerinin aklanması; madde bağımlılığı ve tedavi hizmetleri gibi konularda birçok kanun, kanun hükmünde kararname, yönetmelik vb. yasal düzenlemeler de görmek mümkündür.

Uyuşturucuyu gerek doğrudan, gerekse dolaylı olarak konu edinen bu yasal çerçevenin, yasaklama ve cezalandırmanın yanı sıra önleme, koruma, tedavi, rehabilitasyon ve topluma yeniden kazandırma anlayışlarını içeren bir profile doğru değişim ve dönüşüm yaşadığı yorumu yapılabilir. Bu yorumu destekleyecek önemli bir gelişme de 2010 yılında yaşanmıştır. Bu tarihte zarar azaltımı politikaları kapsamında Avrupa ülkelerinde uzun yıllardır uygulanan “ikame tedavisi”³²⁴ (substitution treatment), Türkiye tarafından ilk kez uygulanmaya başlanmıştır. 2005 yılında mevzuatımıza giren denetimli serbestlik hükümleri ve ikame tedavisi yöntemi birlikte düşünüldüğünde, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının dinamik bir yapıya sahip olduğunu ve 2005 yılından sonra da AB uyuşturucu ile mücadele politikaları paralelinde bazı gelişmelerin yaşandığını ifade etmek yanlış olmayacaktır.³²⁵

3.3. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Türkiye İçin Önemi

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının önemini ortaya koymak için öncelikle coğrafi konumu itibarıyla uyuşturucu rotaları üzerindeki pozisyonu açıklanacaktır. Daha sonra hedef ve transit ülke olma özelliği sebebiyle uyuşturucu yakalama ve kullanım istatistikleri çerçevesinde uyuşturucunun arz ve talep boyutu hakkında çıkarımlar yapılacaktır.

³²⁴ İkame tedavisi; uyuşturucu maddeler ile benzer etkiler gösteren, fakat daha az risk barındıran maddelerin bağımlılara gözetim altında verilmesidir.

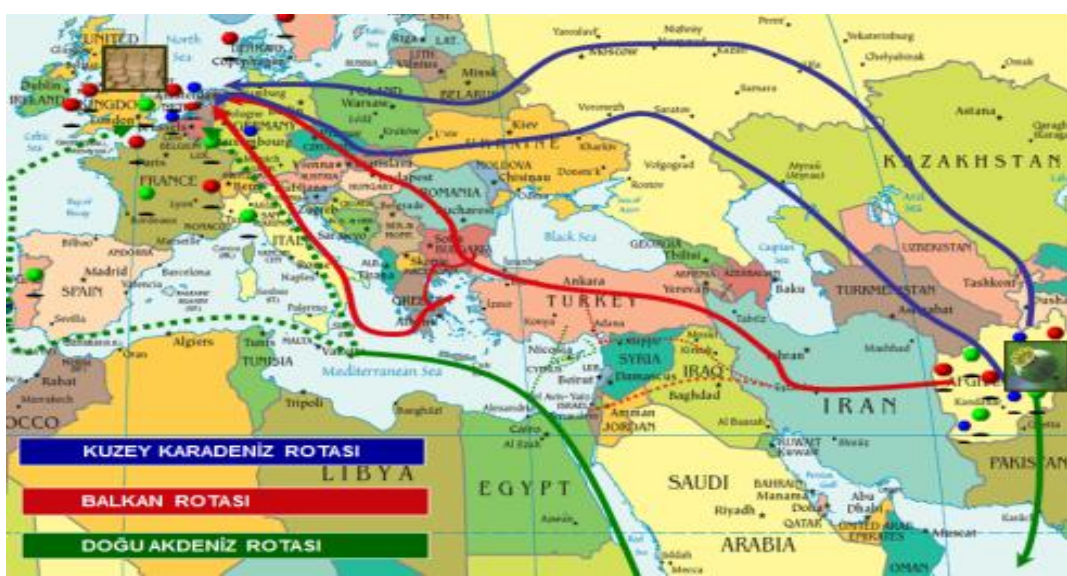
³²⁵ TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2010*, s.58; Mustafa Pınarcı, *Avrupa'da Uyuşturucu Kullanımının Suç olmaktan Çıkarılması ve Türkiye Yaklaşımı*, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara 2013, s.9

3.3.1. Uyuşturucu Rotaları ve Türkiye'nin Coğrafi Konumu

Türkiye yasadışı uyuşturucu ticareti güzergâhlarından coğrafi konumu dolayısı ile etkilenmektedir. Türkiye batı ülkelerinden doğu ülkelere, doğu ülkelerinden batı ülkelere doğru çift yönlü uyuşturucu madde trafiğinde güzergâh üzerinde bulunmaktadır. Bu sebeple Türkiye'nin etkilendiği uyuşturucu madde kaçakçılığı rotaları konumunun anlaşılması ve mücadele politikasına yön vermesi açısından önemlidir. Türkiye'nin bulunduğu coğrafya itibarıyla uyuşturucu trafiği tek bir yol izlememekte, güzergâh üzerindeki bölgelerin siyasal, sosyal ve ekonomik durumları ve mücadeleciler birimlerin başarıları güzergâh değişikliklerine sebep olabilmektedir.

Türkiye Balkan, Kuzey Karadeniz ve Doğu Akdeniz rotaları olmak üzere üç ana eroin rotasından etkilenmektedir. Balkan rotası kuzey ve güney olmak üzere iki yol izlemektedir. Kuzey yolu ile Bulgaristan-Romanya-Macaristan-Avusturya üzerinden Avrupa ülkelerine ulaşmakta; Güney yolu ile ise, Türkiye ve Yunanistan üzerinden deniz yolu ile İtalya'ya ulaşmaktadır.³²⁶

Şekil 3: Türkiye'nin Etkilendiği Afyon ve Türevi Uyuşturucu Madde Rotaları



Kaynak: TBMM, 2008 yılı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Özeti, Ankara 2009, s.6

³²⁶ TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2010*, s.150

Balkan rotası Afganistan ve Pakistan gibi Güneybatı Asya'daki haşhaş ekim bölgelerinden başlayıp İran İslam Cumhuriyeti ve Türkiye üzerinden Avrupa'ya uzanan bir hat çizmektedir Afganistan'dan yola çıkan ve Avrupa pazarına yönelen eroin; Pakistan, İran İslam Cumhuriyeti ve Türkiye'ye giriş yapmakta olup, bu ülkelerde eroinin büyük bir kısmı ele geçirilmektedir. Ancak mücadeleciler birimlerinin başarılı çalışmalarına rağmen son on yılda Avrupa tüketicilerine yeterli miktarda eroin ulaştırılmıştır. Balkan Rotası üzerindeki güzergâhların Türkiye'nin doğusu ve ötesine yönelen kokain, amfetamin tipi uyarıcılar ve ara kimyasalların ters yönde sevkiyatında kullanılması sebebi ile Türkiye'yi çift yönlü bir akıma maruz bırakmaktadır.³²⁷ Afganistan-Pakistan-İran ülkelerinden oluşan ve dünya eroin üretiminde önemli bir paya sahip olan Altın Üçgende üretilen eroinin, Avrupa ülkelerine ulaştırılması için 1980'lerde oluşturulan Balkan Rotası, UNODC'ye göre hâlen en aktif hatların başında gelmektedir.³²⁸

Diğer bir rota olan Kuzey Karadeniz rotası, kaynağı Afganistan olan uyuşturucu maddelerin, farklı güzergâhlar kullanılarak Karadeniz'in kuzeyindeki ülkelere getirilmek suretiyle Avrupa ülkelerine ulaştırmasında kullanılmaktadır. Kuzey ve Güney olmak üzere iki yol takip edilmekte olup, uyuşturucu madde Kuzey yolu vasıtasıyla Afganistan'dan çıkıp Orta Asya Cumhuriyetlerini geçerek Rusya, Ukrayna, Beyaz Rusya ve Polonya üzerinden Batı Avrupa ülkelerine ulaşmaktadır. Güney yolunda ise, Afganistan'dan İran İslam Cumhuriyetine, oradan da kuzeye yönelerek Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Rusya'ya ve devamında Batı Avrupa'ya ulaşmaktadır.³²⁹ Dünya'nın afyon ve türevlerini yakalama oranının en fazla olduğu Balkan rotasında yakalamaların yoğun olması sebebiyle uyuşturucu trafiği Kuzey Karadeniz rotasına zaman zaman kayma eğilimi göstermiştir. Bu rota değişikliğinde Türkiye ve Bulgaristan'ın sınırlarındaki kontrolleri sıklaştırması da etkili olmuştur.³³⁰ Son eroin rotası Doğu Akdeniz rotası ise, Afganistan kökenli afyon ve türevlerinin Pakistan limanlarında başlayıp Hint okyanusu, Kızıl Deniz,

³²⁷ UNODC, *World Drug Report 2010*, United Nations Publication, Vienna/Austria, 2010, s.56-57

³²⁸ TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2010*, s.145

³²⁹ a.k., s.153

³³⁰ UNODC, *World Drug Report 2008*, United Nations Publication, Vienna/Austria, 2008, s.48

Süveyş Kanalı ve Kıbrıs üzerinden Batı Avrupa pazarlarına ulaştığı güzergâhı ifade etmektedir.³³¹

Bu üç ana eroin rotasının dışında, Türkiye transit veya hedef ülke olma açısından sentetik uyuşturucuların trafiğinde kullanılan farklı güzergâhlardan da etkilenmektedir. Ecstasy Türkiye'ye dünyanın en önemli üreticileri konumunda olan Hollanda ve Belçika ülkelerinden gelmektedir. Türkiye'de yakalanan ecstasy maddesinin hemen hemen hepsinin iç pazarı hedeflediği bilinmektedir. Özellikle Akdeniz ve Ege bölgelerinde yaz ayları ile birlikte tatil yörelerinde sentetik uyuşturucu talebinde önemli oranda bir talep artışı gözlenmektedir.³³² Captagon ise Doğu Avrupa'daki yasadışı laboratuvarlarda tabletler hâlinde üretilerek Bulgaristan sınırından Türkiye'ye sokulmakta, buradan ise deniz ve kara yolu ile Suriye üzerinden Batı Asya'ya³³³ sevk edilmektedir.³³⁴

Şekil 4: Türkiye'nin Etkilendiği Sentetik Uyuşturucu Madde Rotaları



Kaynak: TBMM, 2008 yılı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Özeti, s.6

³³¹ TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2010*, s.154

³³² TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2011*, KOM Yayınları, Ankara 2012, s.169

³³³ Batı Asya'dan kastedilen başta Suudi Arabistan olmak üzere Arap yarımadasında bulunan diğer Arap veya Orta Doğu ülkeleridir.

³³⁴ INCB, *Report of the International Narcotics Control Board for 2009*, United Nations Publications, Vienna/Austria 2010, s.104

Öne çıkan maddelerin dışında son dönemde popülerliği artan ve Türkiye’de ele geçirilen metamfetamin ise, Güneydoğu Asya ve Pasifik ülkelerini hedef olarak seçmektedir. Metamfetamin çoğunlukla kara yolu ile İran’dan Türkiye’ye getirilmekte ve değişik rota ve yöntemler kullanılarak hava yolu ile Uzakdoğu ülkelerine götürülmektedir. Yine Türkiye üzerinden kara yolu ile Avrupa ülkelerine ve Suriye’ye metamfetamin sevkiyatları tespit edilmiştir.³³⁵

Buna ek olarak, Avrupa kokain pazarının gelişmesine paralel olarak Türkiye’nin kokain trafiğinden hem transit, hem de hedef ülke olarak etkilendiği söylenebilir. Türkiye’yi etkileyen kokain trafiğinin başlangıç noktası Arjantin, Brezilya, Ekvador ve Venezuela olmakla birlikte, kokain öncelikle Batı Afrika’ya ve daha sonra Türkiye’ye sevk edilmektedir. Kokainin bir kısmı Türkiye’de iç pazarda tüketilirken, bir kısmı da diğer ülkelere gönderilmektedir.³³⁶

Türkiye’yi etkileyen başta eroin ve popüler sentetik uyuşturucu maddelerin trafiği kadar önemli olan diğer bir konu ise, ara kimyasalların kaçakçılığıdır. Asetik anhidrit maddesi son yıllarda Bulgaristan sınırından giriş yapmak suretiyle uyuşturucu kaçakçılığı yapan örgütler aracılığı ile eroin imalathanelerinin bulunduğu Güney Batı Asya ülkelerine nakledilmektedir.³³⁷

Görüldüğü gibi, Türkiye’nin etkilendiği uyuşturucu rotaları uyuşturucu türleri ve mücadele faaliyetleri sebebiyle farklılık göstermektedir. Ancak Türkiye’yi etkileyen rotalardan en etkin ve faal olanının bir eroin rotası olan Balkan rotasının olduğunu söylenebilir. Türkiye’nin coğrafi konumu açıkça uyuşturucu ile etkin mücadele politikaları üretilmesini zorunlu hâle getirdiği değerlendirilebilir.

3.3.2. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Arz ve Talep Boyutu

Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikasının önemini kavrayabilmek için dünyada ve Avrupa’da olduğu gibi arz ve talep olmak üzere iki politika alanı üzerinden değerlendirmeler yapmak gerekir. Bu kapsamda Türkiye’nin coğrafi konumu sebebi ile hedef veya transit ülke olma açısından ne kadar etkilendiği

³³⁵ KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2012 Raporu*, KOM Yayınları, Ankara 2013, s.74

³³⁶ a.k., s.66

³³⁷ TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2010*, s.156

önemlidir. Uyuşturucu madde yakalama istatistikleri arz boyutunu; uyuşturucu madde kullanım ve bağımlılığı üzerine genel nüfusta yapılan araştırmalar talep boyutunu yansıtan veriler olarak kabul edilebilir.

3.3.2.1. Uyuşturucu Madde Yakalama İstatistikleri

Uyuşturucu madde yakalama istatistikleri transit bir ülke olma özelliği daha çok ön plana çıkan Türkiye'nin uyuşturucunun arzı noktasında genel resmini ortaya koymak açısından önemlidir. Bu alt bölümde diğer arz ile mücadele birimlerin yakalama istatistikleri verilmemiş olmakla birlikte EGM istatistiklerinin, genel durumu görmek açısından yeterli olduğu düşünülmektedir.

Türkiye'de 2012 yılı içerisinde uyuşturucu ile ilgili Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele (KOM) birimleri tarafından 24.559 operasyon yapılmış ve 47.153 şüpheli şahıs gözaltına alınmıştır. Türkiye 2012 yılı içerisinde Afganistan kaynaklı afyon ve türevleri (opiatlar) kaçakçılığına ciddi bir şekilde maruz kalmıştır. Türkiye'de yakalaması gerçekleştirilen opiatların yaklaşık yüzde 98'i eroin formundadır. 2012 yılında gerçekleştirilen eroin yakalamaları bir önceki yıla göre yüzde 72'lik bir artışla 11.027 kg'a ulaşmıştır. Buna karşın aynı yıl içerisinde eroin yapımında kullanılmasında rağmen ele geçirilen asetik anhidrit miktarı %98'lik bir düşüşle, 72 lt olmuştur. Türkiye'de de en çok tüketilen ve yakalanan uyuşturucu madde olan esrarın yakalama oranlarında son 5 yıllık süreçte yüzde 262 artış gerçekleşmiştir. 2012 yılında yakalanan esrar miktarı 74.605 kg ile bir önceki yıla göre yüzde 59 artış göstermiştir. Avrupa'da kokain pazarının genişlemesine paralel olarak kokain kaçakçılığına artan oranda maruz kalan ve hem transit, hem de hedef ülke olarak etkilenen Türkiye'de 2012 yılında 402 kg kokain ele geçirilmiştir.³³⁸

Sentetik uyuşturuculara bakıldığında ise, hedef ülke olan Türkiye'de ecstasy tabletlerinin en az yüzde 65'i Hollanda ve Belçika kaynaklıdır. Türkiye'deki ecstasy yakalamaları 2009-2011 yılları arasında yüzde 332 artmış, 2012 yılında ise bir önceki yıla göre yüzde 26,8 oranında gerçekleşerek 1.694.379 adete ulaşmıştır. En çok Suudi Arabistan ve Arap yarımadası olmak üzere, diğer Arap ve Orta Doğu

³³⁸ KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2012 Raporu*, KOM Yayınları, Ankara 2013, s.55-58

ülkelerini etkileyen ve bu ülkelerin nihai hedefi olan captagonun yakalamaları 5 yıllık süreçte yüzde 95 azalmıştır. 2008 yılındaki 2,7 milyon tablet yakalama oranı, 2012 yılında 144.121'e gerilemiştir. 2009 yılından itibaren bir amfetamin türevi olan ve Türkiye'de yakalanmaların tamamına yakını İran menşeli olan metamfetaminin yakalamaları sürekli yükselen bir grafik çizmiş, 2009-2012 yılları arasında yakalamalar yüzde 430 oranında artış göstererek 403 kg'a ulaşmıştır.³³⁹ Bu açıklamaların tablo halinde gösterilmesi bir bütün olarak uyuşturucu yakalama istatistiklerini görmek açısından önemlidir.

Tablo 6: 2012 Yılı Uyuşturucu Yakalama İstatistikleri

2012 Yılı Uyuşturucu Yakalama İstatistikleri	
Operasyon Sayısı	25.559
Şüpheli Gözaltı Sayısı	47.153
Eroin	11.027 kg
Esrar	74.605kg
Kokain	402kg
Ecstasy	1.694.379 adet
Captagon	144.121 adet
Metamfetamin	403kg
Asetik Anhidrit	72lt

Kaynak: KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2012 Raporu*, s.55-58

Yukarıdaki istatistiklere bakıldığında uyuşturucu arz rotası üzerinde bulunan Türkiye'nin farklı uyuşturucu türleri ile mücadele ettiği ve operasyonlarda çok yüklü miktarlarda yakalama gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu istatistikler ülke olarak uyuşturucunun arzı ile etkili bir mücadele politikası geliştirilmesinin ne kadar önemli olduğu ortaya koymaktadır. Ayrıca yakalama oranlarındaki yüksekliğin, Türkiye'nin arz ile mücadele konusundaki başarısını gösterdiğini söylemek de yanlış olmayacaktır. Nitekim AB ilerleme raporlarında sürekli başarılı operasyonlar dile getirilmektedir.

³³⁹ KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2012 Raporu*

3.3.2.2. Uyuşturucu Madde Kullanım Yaygınlığı

Bir önceki alt bölümde bir transit ülke olan Türkiye açısından uyuşturucunun arz boyutu resmedilmeye çalışılmıştır. Ancak Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikalarını oluşturma sürecinde dünya ve Avrupa'ya paralel olarak arz ve talep arasında dengeli bir yaklaşım benimsemesi için, hedef ülke olarak genel nüfusta uyuşturucu kullanımına ilişkin bilgileri içeren talep boyutunu da dikkate alması gerekmektedir. Ülkelerde genel nüfusta madde kullanım yaygınlığının belirlenmesi ülkelerin uyuşturucu ile mücadele politikalarının oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi açısından önem arz etmektedir. Çünkü bu çalışmalar toplumda madde kullanım eğilimleri ile sosyal ve sağlığa yönelik riskler hakkında fikirler vermektedir. Bu çalışmalardan elde edilen veriler çok sektörlü mücadeleyi gerektiren uyuşturucu sorununun çözümüne dair politikalara yön vermektedir.

Genel nüfusta madde kullanım yaygınlığı gençler ve yetişkinler üzerinde yapılan anket çalışmaları ile ölçülmekte ve istatistiksel yöntemlerle sonuçlar çıkarılmaktadır. EMCDDA tarafından madde kullanımının izlenmesi amacıyla belirlenen beş ana göstergeden biri olan Genel Nüfus Araştırmaları (GPS), Avrupa'da uyuşturucu kullanım eğilimlerini, kullanıcıların sosyo-demografik karakteristiklerini, risk algılarını tespit etmek için bilgi sağlayan önemli bir araç olarak tanımlanmaktadır.³⁴⁰ Ayrıca bu araştırmalar AB ve üye ülkelerin uyuşturucu durumlarını değerlendirmelerine ve uyuşturucu ile mücadele politikalarında belirlenen hedeflere ulaşmadaki ilerlemeleri izlemede yardımcı olmaktadır.³⁴¹

Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi bünyesinde kurulan Genel Nüfus Araştırması Çalışma Grubu tarafından belirlenen illerde, TÜİK'ten alınan adreslerde "yüz yüze görüşme" yöntemi ile Türkiye'de genel nüfusta madde kullanım yaygınlığı konusunda bugüne kadar yapılan en kapsamlı çalışma gerçekleştirilmiştir. 2011 yılında TÜİK tarafından belirlenen 26 ilde yaklaşık 20.000 kişiyi hedefleyen araştırma gerçekleştirilmiştir. Araştırmada toplam 8.045 kişiye ulaşılmış ve anketin cevaplanma oranı %43,9 olarak hesaplanmıştır. Anket sonucunda, Türkiye'de herhangi bir yasa dışı bağımlılık yapıcı maddenin 15-64 yaş

³⁴⁰ EMCDDA, *Annual Report 2009: The State of Drugs Problem In Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009, s.40

³⁴¹ Daha fazla bilgi için bkz: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/methods/gps-overview>

grubu nüfusta en az bir kere deneme oranı %2,7 olarak tespit edilmiştir. Madde kullanım yaygınlığının 15-34 yaş grubu arasındaki genç yetişkinlerde, 15-64 yaş grubu arasındaki genel nüfusa göre daha yüksek olduğu tespit edilmiştir. Herhangi bir maddenin yaşam boyu kullanım oranı genç yetişkinlerde %3,0 iken, genel nüfusta bu oranın %2,7 olduğu görülmektedir. Genç yetişkinler grubu daha alt dallara ayrıldığında, herhangi bir maddenin yaşam boyu kullanım yaygınlığı 15-24 yaş arasında %2,9, 25-34 yaş grubunda %3,1 olarak hesaplanmıştır.³⁴² Yapılan bu araştırmada, Avrupa’da ve Dünya’da en yaygın kullanılan ve %2,6 ile %5,0 arasında oranlar ile kullanıcı sayısının da yaklaşık olarak 119 milyon kişi ile 224 milyon kişi arasında olduğu tahmin edilen esrar üzerinde detaylı olarak durulmuştur. Sonuç olarak Türkiye’de yaşam boyu esrar kullanma yaygınlığı %0,7 olarak bulunmuştur. Bu oran erkeklerde %1,1, kadınlarda %0,2 olarak tespit edilmiştir.³⁴³

Görüldüğü gibi, Türkiye’de genel nüfusta madde kullanım yaygınlığına ilişkin istatistikî bilgiler diğer dünya ülkelerinin oranlarına kıyasla düşük olarak değerlendirilebilir.³⁴⁴ Oranlardaki bu düşüklük, yasaklayıcı yasal düzenleme, kolluk kuvvetlerinin etkin mücadelesi, ailenin, toplumun geleneksel korumacı tutumu ve Türkiye’nin hedef ülke olmaktan çok kaçakçılık rotaları üzerinde bulunan transit ülke olma özelliği gibi nedenlerle açıklanabilir. Ancak yapılan bu araştırma Türkiye’de genel nüfusta, özellikle gençler arasında uyuşturucu madde kullanımını gerçeğini de apaçık ortaya koymaktadır. Nitekim TUBİM’in madde kullanım yaygınlığı konusunda okullarda bugüne kadar yapılan en kapsamlı çalışmasında, öğrencilerde herhangi bir yasa dışı bağımlılık yapıcı maddenin en az bir kere deneme oranı %1,5 olarak bulunmuştur.³⁴⁵ Son dönemde okullara kadar indiği görülen uyuşturucu kullanımının, gençler için oluşturduğu tehdidin boyutu her geçen gün artmaktadır. Bu durum, Türkiye’nin uyuşturucunun talep boyutu ile mücadele politikaları üretmesini zorunluluk haline getirmektedir.

³⁴² TUBİM, *Uyuşturucu Raporu 2012*, s.51-52

³⁴³ a.k., s.52

³⁴⁴ Anket neticesinde elde edilen istatistikî bilgilerin sağlıklı olmadığı ifade edilebilir. Çünkü uyuşturucu kullanımı konusunda anketler vasıtasıyla insanlara sorular yöneltildiğinde, kişiler etiketlenme, ceza alma, toplumdaki dışlanma gibi sonuçlara maruz kalacağı korku ve endişesini yaşamaktadır. Bu durumda, ya ankete katılım oranı istenilen seviyeye ulaşmamakta, ya da sağlam ve güvenilir veriler elde edilememektedir.

³⁴⁵ TUBİM, *Uyuşturucu Raporu 2012*, s.52-54

Sonuç olarak, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele stratejilerine bakıldığında polisiye tedbirler açısından öncelikli çalışmaların ve kaynakların uyuşturucu örgütlerine ve mafyaya dönük planlı operasyonlara yönelik olduğu söylenebilir. Bu çalışmalar genel olarak uyuşturucu trafiğini ortadan kaldırmaya dönük ve büyük yakalamaları hedef alan bir yaklaşım türüdür. Diğer taraftan 2005 yılından sonra ise özellikle bağımlılığın ülke çapında artış göstermesi ile birlikte mücadeleciler birimlerin bu tarihten itibaren kaynaklarını daha çok sokak düzeyindeki mücadele çalışmalarına ayırdığı ve 2006 yılından itibaren ise yapılan talep azaltımı çalışmalarının daha sistematik ve bütüncül ele alınmaya başladığı da ifade edilebilir.³⁴⁶ Bu bağlamda, uyuşturucunun arz ve talep boyutu ile mücadele politikası oluşturmanın Türkiye açısından önemi; coğrafi konum, uyuşturucu yakalama istatistikleri ve uyuşturucu kullanım oranları çerçevesinde ifade edilmiştir. Politika oluşturma ve uygulama sürecinde iç ve dış aktörlerin koordinasyon ve işbirliği içerisinde çalışması mücadelenin başarısını etkilemektedir. Bu kapsamda uluslararası ve ulusal aktörlerin görev ve fonksiyonları hakkında açıklamalar yapmak önemlidir.

3.4. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Aktörleri

Suç veya terör örgütlerinin farklı rotalarda gerçekleştirdiği uyuşturucu trafiği, gerek transit gerekse hedef olan birçok ülkeyi etkilemektedir. Bu sebeple uyuşturucu ile mücadele konusunda ulusal ve uluslararası kurumların işbirliği içerisinde çalışması zorunlu hâle gelmektedir. Türkiye'nin işbirliği içinde olduğu, faaliyetlerine katıldığı, çalışmalarına destek olduğu ve üye olma sıfatıyla taraf olduğu uluslararası örgütler, uluslararası aktörler; uyuşturucunun arz ve talep boyutlarına ilişkin sorumlulukları ölçüsünde faaliyet gösteren kurum ve kuruluşlar ise, ulusal aktörler olarak açıklanacaktır.

3.4.1. Uluslararası Aktörler

Dünyada uyuşturucu kontrol sisteminin aktörü birçok örgüt bulunmakla birlikte, bu alt bölümde Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikası açısından öne çıkan temel uluslararası örgütler ele alınmıştır. Küresel ve bölgesel olmak üzere iki ana kategoriye ayrılabilen bu örgütlerde, uyuşturucu konusunun temel öncelik olarak

³⁴⁶ Arif Akgül, İlkay Akyay, "Uyuşturucu Maddeler ve Sınırşan Uyuşturucu Kaçakçılığı", s.60

belirlendiği veya öncelikler arasında sıralandığı görülmektedir. Uluslararası aktörlerin daha çok hükümetler arası özelliğe sahip olan ve politika ağları ile politika yapma sürecinde Türkiye’yi etkileyen örgütler olduğu söylenebilir. Ancak bu alt bölümde, Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikası üzerinde etkileri tartışmalı olan ve politika yapma sürecinde güçlü aktörler olarak kabul etmenin zor olduğu uluslararası hükümet dışı kuruluşlar kapsam dışında bırakılmıştır.

Tablo 7: Uluslararası Aktörler

ULUSLARARASI AKTÖRLER	
Küresel Aktörler	Bölgesel Aktörler
UNODC: BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi (UN Office on Drugs and Crime)	Pompidou Grubu (Pompidou Group-Cooperation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs)
CND: BM Uyuşturucu Maddeler Komisyonu (Commission of Narcotic Drugs)	EMCDDA: Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)
INCB: Uluslararası Narkotik Kontrol Kurulu (International Narcotics Control Board)	EUROPOL: Avrupa Polis Ofisi (European Police)
WHO: Dünya Sağlık Örgütü (World Health Organization)	OSCE: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (Organization for Security and Co-operation in Europe)
WCO: Dünya Gümrük Örgütü (World Custom Organization)	SELEC: Güneydoğu Avrupa Kolluk Merkezi (Southeast European Law Enforcement Center)
INTERPOL: Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı (International Criminal Police Organization)	ECAD: Uyuşturucu Karşıtı Avrupa Kentleri Birliği (European Cities Against Drugs)
FATF: Mali Eylem Görev Gücü (Financial Action Task Force)	ECO: Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (Economic Cooperation Organization)
Dublin Grubu (Dublin Group)	CARICC: Orta Asya Bölgesel Bilgi ve Koordinasyon Merkezi (Central Asian Regional Information and Coordination Centre)
Paris Paktı (Paris Pact)	BSEC: Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü (Organization of Black Sea Economic Cooperation)

3.4.1.1. Küresel Aktörler

Küresel aktörlerin tüm dünya ülkelerini kapsayan, küresel sorun algısı ile hareket eden ve bu kapsamda politika, strateji ve çözüm önerileri ortaya koyma gayreti içerisinde olan örgütler olduğu söylenebilir. Bu örgütlere ilişkin açıklamalar onların amaç, hedef, fonksiyon ve görevlerine ilişkin bilgilerden ibarettir. Bu bilgilerin en güncel halleri ise resmî web sitelerinden ulaşılarak elde edilmiştir. Bu alt bölümde küresel aktör olarak listelenen örgütlerin uyuşturucu ile mücadele konusundaki rolleri ön plana çıkarılacaktır.

UNODC, BM'nin suçla mücadele merkezi olmakla birlikte, uyuşturucuyla küresel boyutlu mücadelede aktif rol oynayan küresel bir lider konumundadır. Çünkü üye ülkelerin uyuşturucuyla mücadele alanındaki iç mevzuatını, uluslararası sözleşmelere uyumlu hale getirmeleri konusunda yardımcı olmaktadır. Ayrıca üye ülkelerin uyuşturucuyla mücadelede kapasitesini arttırmaya yönelik teknik işbirliği projeleri yapmakta; uyuşturucunun kaynağı konusunda bilgiyi arttırmak için araştırma ve analitik çalışmalar yürütmekte ve delil merkezli soruşturma yöntemlerini kullanmaktadır.³⁴⁷

CND, BM sistemi içerisinde uyuşturucu ile ilgili konularda ana politika yapıcı organdır. Ayrıca, 2009 yılı Politik Bildirisi ve Eylem Planı'na paralel olarak, dünyada uyuşturucu durumunu izlemekte, uluslararası uyuşturucu kontrol stratejileri geliştirmekte ve uyuşturucu talebini azaltma, alternatif girişimler geliştirme ve uyuşturucunun arzını azaltmaya yönelik tedbirler dâhil olmak üzere dünyanın uyuşturucu sorunu ile mücadelesinde alınması gereken önlemler noktasında tavsiyelerde bulunmaktadır. CND, uyuşturucu konularında bilgi, tecrübe ve uzmanlarını paylaşmak ve koordineli bir tepki geliştirmek için üye ülkeleri desteklemektedir. Ayrıca uluslararası kontrol altında bulunan maddelere ilişkin

³⁴⁷ <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop> (Erişim tarihi: 10.10.2013). Merkezi Viyana'da bulunan UNODC, Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Kontrol Programı ve Uluslararası Suçları Önleme Merkezinin 1997'de birleşmesiyle kurulmuştur. Dünyanın her bölgesinde geniş saha ofisleri ağı bulunan UNODC, bütçesini başta hükümetler olmak üzere gönüllü yardımlarla oluşturmaktadır. UNODC'nin çalışma programının üç önemli ayağından biri uyuşturucu ile mücadeledir. Diğerleri ise, terörizmle mücadele ve suç önlemedir.

uluslararası uyuşturucu anlaşmalarının hazırlanmasında da fonksiyon üstlenmektedir.³⁴⁸

INCB, BM uyuşturucu sözleşmelerinin uygulanması amacıyla bağımsız kontrol organı olarak faaliyetlerini sürdürmektedir. 1961 Uyuşturucu Maddeler Tek Sözleşmesi, 1971 Psikotrop Maddeler Sözleşmesi ve 1988 Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığına Karşı BM Sözleşmesi ile faaliyetlerinin çerçevesini belirlemektedir. INCB, bu sözleşmelerin açık ihlali durumlarında ilgili ülkeden açıklama istemekte ve anlaşma hükümlerinin tam olarak uygulanması için önerilerde bulunmaktadır.³⁴⁹

WHO, psikoaktif madde kullanımının düzenlenmesine dair ülkelere önerilerde bulunma ve destek verme konusunda lider rolünü üstlenmektedir. Yasal statülerine bakılmaksızın, psikoaktif maddelerin tümüyle ilgilenebilen tek kuruluştur. Psikoaktif madde kullanımının sosyal ve sağlığa yönelik olumsuz sonuçlarının önlenmesi ve azaltılması; bu maddelerin tıbbi olmayan kullanımına yönelik talebin azaltılması ve psikoaktif maddelerin kullanımı konusunda değerlendirmeler yaparak

³⁴⁸ <https://www.unodc.org/unodc/commissions/CND/> (Erişim tarihi:10.10.2013). 1946 yılında kurulan CND'nin iki yardımcı alt kuruluşu bulunmaktadır. Bunlardan, "Yakın ve Orta Doğu'da Yasadışı Uyuşturucu Ticareti ve Benzer Konular Alt Komisyonu (Subcommission on Illicit Drug Traffic and Related Matters in the Near and Middle East)" yakın ve orta doğuda yasadışı uyuşturucu faaliyetleri ile mücadele etmede CND'ye bölgesel bir perspektif sunmak üzere 1973'de kurulan danışma birimidir. Alt Komisyonun, yasadışı uyuşturucu trafiğine karşı bölgesel faaliyetlerde işbirliği ve koordinasyonu kolaylaştırmak ve bu alanda öncelikli sorunları belirleyerek Komisyona tavsiyeler formüle etmek fonksiyonları bulunmaktadır. Ayrıca Alt Komisyon düzenli olarak Komisyona doğrudan raporlar sunmaktadır. Bir diğer yardımcı alt kuruluş ise "Uyuşturucu ile Mücadele Eden Ulusal Kolluk Kuvvetleri Başkanları Toplantısı (Meeting of Heads of National Drug Law Enforcement Agencies-HONLEA)"dır. HONLEA, BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi tarafından bölgesel düzeyde uyuşturucu ile mücadele eden kolluk kuvvetleri arasında işbirliğini geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Avrupa, Latin Amerika ve Karayipler, Asya ve Pasifik ve Afrika bölgelerini kapsayan HONLEA toplantıları, bölgelerde göze çarpan politika ve uygulama sorunlarını belirlemek, sorunları analiz etmek için çalışma grupları oluşturmak ve raporlarını ve tavsiyelerini Komisyon'un dikkatine sunmak amacıyla genellikle yıllık gerçekleştirilmektedir.

³⁴⁹ <http://www.incb.org/incb/en/about.html> (Erişim tarihi:12.10.2013). INCB,1961 Uyuşturucu Maddeler Tek Sözleşmesi uyarınca 1968 yılında kurulmuştur. Uluslararası uyuşturucu kontrol anlaşmalarına uyulması noktasında ülkeleri teşvik etmektedir. Ayrıca hükümetlerle işbirliği içerisinde tıbbi ve bilimsel amaçlı uyuşturucu için yeterli üretimin temin edilmesi ve yasal uyuşturucuların yasadışı kanallara kaymasının önlenmesini sağlamaktadır. Bunlara ek olarak, uyuşturucunun üretimi, trafiği ve kullanımına ilişkin ulusal ve uluslararası kontrol sistemlerinde oluşabilecek zayıflıkların tespit edilerek düzeltilmesi; yasadışı uyuşturucu üretiminde kullanılan kimyasalların izlenmesi ve bu kimyasalların uluslararası kontrol altına alınıp alınmamasının değerlendirilmesi gibi, uluslararası uyuşturucu rejimi açısından önemli görevler üstlenmiş bulunmaktadır.

BM'nin düzenleyici kontrol görevine ilişkin tavsiyelerde bulunulması gibi görevleri bulunmaktadır.³⁵⁰

WCO, stratejik hedefleri arasında halk sağlığı ve güvenliği, toplumu ve ekonomik refahı korumak için yasadışı ticaret ile mücadele etmek bulunmaktadır. Gümrüklerde yasadışı uyuşturucu maddelerin ticareti konusunda strateji ve araçların geliştirilmesini, tecrübelerin paylaşılmasını, ortak operasyonların koordine edilmesini sağlamaktadır.³⁵¹

INTERPOL, yeni uyuşturucu kaçakçılığı trendlerini ve uluslararası düzeyde faaliyet gösteren suç örgütlerini tanımlamak ve yasadışı uyuşturucu maddelerin üretimi, kaçakçılığı ve kötüye kullanımı ile mücadele eden ulusal ve uluslararası kolluk birimlerine yardım etmek gibi rolleri üstlenmektedir.³⁵²

FATF, kara para aklama, terörizmin finansmanı ve bu türden uluslararası mali sistemin bütünlüğüne yönelik diğer tehditler ile mücadele için standartlar

³⁵⁰ http://www.who.int/substance_abuse/en/ (Erişim tarihi:13.10.2013) WHO 1948 yılında kurulmuştur. Bünyesindeki “Madde Bağımlılığı Bölümü” ve “Ruh Sağlığı Bölümü”nün 2000 yılında birleşmesi ile oluşan “Ruh Sağlığı ve Madde Bağımlılığı Bölümü”, ruh sağlığı ve madde bağımlılığı sorunlarının yönetimine ilişkin bütünleştirici bir yaklaşım sergileyen faaliyetlerde bulunmaktadır. Ayrıca uluslararası madde kontrolü bilgi sisteminde merkezi bir rol oynayan “Madde Bağımlılığı Uzman Komitesi”, 1961 Uyuşturucu Maddeler Tek Sözleşmesi ve 1971 Psikotrop Maddeler Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde bağımlılık yapan maddelerin istismarının tıbbi ve bilimsel değerlendirmesini yapma görevini üstlenmekte, gerekli görmesi halinde INCB'ye kontrol önlemleri konusunda tavsiyelerde bulunmaktadır.

³⁵¹ World Custom Organization (WCO), *Annual Report 2012-2013*, s.8-10; <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx> (Erişim tarihi:15.10.2013). Türkiye'nin de 1951 yılından beri üyesi olduğu, gümrük konularında uluslararası düzeyde liderlik misyonunu üstlenen, dünya çapında gümrük yönetimlerine yönetim uygulamaları tavsiye eden ve uluslararası diyalog ve işbirliği platformu tesis eden bağımsız hükümetler arası bir yapı olan WCO'nun tarihi, 1947 yılında başlamakla birlikte Gümrük İşbirliği Konseyi (CCS) olarak 1952 yılında kurulmuştur. Zaman içerisinde üyeliklerin artması ile Konsey Dünya Gümrük Örgütü adını 1994'te kabul etmiştir. WCO, bugün dünya ticaretinin yaklaşık yüzde 98'ine tekabül eden 179 Gümrük yönetimini temsil etmektedir.

³⁵² <http://www.interpol.int/Crime-areas/Drugs/Drugs> (Erişim tarihi:17.10.2013). Türkiye'nin de 1930 yılından beri üyesi olduğu INTERPOL, görev ve fonksiyonlarını gerçekleştirirken stratejik ve taktiksel istihbarat raporları için üye ülkelerden elde ettiği verileri toplayıp analiz ederek raporlar oluşturmaktadır. Oluşturduğu raporları ilgili ülkeye dağıtmakta; uluslararası uyuşturucu soruşturmalarına destek vermek suretiyle duyarlılık göstermekte ve en az iki ülkenin dâhil olduğu uyuşturucu soruşturmalarının koordinasyonuna yardım etmektedir. Ayrıca INTERPOL'ün bağlantı kurduğu üye ülkelerde oluşturulan vakalarda, üye ülkeler arasında operasyonel çalışma toplantıları organize etmektedir. Bütün bunlara ek olarak, uyuşturucu probleminin çapını değerlendirmek, en güncel soruşturma teknikleri konusunda bilgi paylaşımında bulunmak ve kolluk birimleri içerisinde işbirliğini güçlendirmek amacıyla uyuşturucu konulu bölgesel veya küresel konferanslar düzenlemektedir.

oluşturmayı ve yasal, düzenleyici ve operasyonel etkili uygulamaları teşvik etmeyi amaçlayan hükümetler arası bir yapıdır. Bu alanlarda yasal ve düzenleyici reformları gerçekleştirecek gerekli siyasi iradeyi oluşturmaya çalışan politika yapıcı bir örgüt olan FATF, mücadele konularında uluslararası standartları tanımlayan tavsiye kararları yayımlayarak mali sistemin bütünlüğüne yönelik olan bu tehditlere koordine bir tepki göstermek için temel oluşturmaktadır.³⁵³ Uyuşturucu ile mücadele açısından, uyuşturucu kaçakçılığının terörizmin temel finansman kaynağı olduğu düşünüldüğünde, FATF'ın fonksiyonu daha anlaşılır hâle gelmektedir.

Dublin Grubu, küresel, bölgesel ve ülke özelinde yasadışı uyuşturucu üretimi, trafiği ve talebi problemlerine ilişkin esnek, gayri resmi danışma ve koordinasyon mekanizmasıdır. Karşılıklı yardımlaşma ve mutabakatın esas olduğu ve AB'nin üye ülkeleri, Avrupa Komisyonu, ABD, Kanada, Avustralya, Japonya ve Norveç'in katılımcı olduğu ve UNODC'nin ana donör olarak görüşmelere katıldığı etkili bir gruptur. Katılımcılar BM'nin uyuşturucu maddelere ilişkin temel sözleşmeleri ve diğer belgelerini dikkate alarak uluslararası, bölgesel ve çift taraflı uyuşturucu ile mücadele politikalarına ilişkin yakın işbirliği içerisinde bulunmaktadır.³⁵⁴

³⁵³ <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/howeare/> (Erişim tarihi: 17.10.2013). 1989 yılında kurulan FATF üye ülkelerin gerekli önlemleri ve tavsiye kararları uygulamada gelişme gösterip göstermediklerini izlemekte, kara para akalama ve terörizmin finansmanı teknikleri ve bunlara karşı tedbirleri gözden geçirmekte ve küresel anlamda uygun önlemlerin uygulanmasını ve kabulünü teşvik etmektedir. FATF uluslararası paydaşları ile işbirliği içinde, uluslararası mali sistemi suiistimalden korumak amacıyla ulusal düzeydeki zayıf noktaları tanımlamaktadır. FATF'ın şu an 34 ülke ve 2 bölgesel örgütten oluşmak üzere 36 üyesi bulunmaktadır ve Türkiye 1991 yılından beri FATF'a üyedir.

³⁵⁴ Council of the European Union, *Guidelines for Cooperation in the Dublin Group*, Brussels 2006, s.2-6; Council of the Europe, "Information Document on International Organizations Involved in Activities Against Drug Misuse and Drug Trafficking", *Pompidou Group Ministerial Conference*, Dublin 2003, s.16. Bir Avrupa Birliği Kurumu olmamasına rağmen Avrupa Birliği Konseyi tarafından sekreteryası yürütülen Dublin Grubuna herhangi bir AB organından daha geniş katılım gerçekleşmektedir. Buna ilaveten Dublin Grubu merkezi, bölgesel ve yerel olmak üzere çalışmalarını üç sektörde yürütmektedir. Merkezi Dublin Grubu toplantıları, Mini-Dublin Gruplarından gelen öneriler dâhil olmak üzere birlikte tartışmayı ve koordinasyonu gerektiren önemli temel meseleleri ele almak için bütün bölgesel başkanların katılımı ile gerçekleşmektedir. Sonuçlar ve çözüm önerileri bölgesel başkanlar vasıtası ile Mini-Dublin gruplarına iletilir. Bölgesel Dublin Grubu başkanları bölgedeki uyuşturucu durumu hakkında gözlemler yaparak alınması gereken tedbirler için tavsiyelerini Merkezi Dublin Grubuna raporlamaktadır. Mini-Dublin grubu ise bulunduğu ülkede yasal statü, organizasyon, imkân ve tesisler, uyuşturucu ile mücadele otoriteleri ile ilgili tüm durumu raporlamak, uyuşturucu ile mücadele politikası konusunda koordinasyonu kolaylaştırmak, uyuşturucu kontrolü ile ilgili bulunduğu ülke ile diyalog yürütmek, tavsiyelerde bulunmak ve Merkezi Dublin grubundan ve bölge başkanlarından gelen çözüm önerilerini uygulamaktadır.

Paris Paktı, Afganistan kaynaklı afyon ve türevi uyuşturucu maddelere karşı mücadelede en önemli çerçevelerden biridir. Bu maddelerin ticaretinden etkilenen ülkeler arasında sınır kontrollerinin ve kolluk kuvvetlerinin geliştirilmesini öngörmektedir. Paris Paktı, haşhaş ekiminin yanı sıra afyon türevlerinin özellikle eroinin üretimi ve küresel tüketimi ve yasadışı ticareti ile mücadele etmek için geniş uluslararası ittifakın tesisini amaçlamaktadır.³⁵⁵

3.4.1.2. Bölgesel Aktörler

Bölgesel aktörler, koordinasyon ve işbirliği içerisinde etkin bir mücadele amacıyla belirli ülkelerin bölgesel dinamikler ile bir araya gelerek oluşturduğu örgütleri kapsamaktadır. Küresel aktörlerde olduğu gibi bu örgütlere ilişkin açıklamalar onların amaç, hedef, fonksiyon ve görevlerine ilişkin bilgilerden ibarettir. Bu bilgilerin en güncel halleri ise resmî web sitelerinden ulaşılarak elde edilmiştir. Bu alt bölümde bölgesel aktör olarak listelenen örgütlerin uyuşturucu ile mücadele konusundaki rolleri ön plana çıkarılacaktır.

Pompidou Grubu, üye ülkelerin çok disiplinli, yenilikçi, etkili ve kanıta dayalı uyuşturucu ile mücadele politikaları geliştirmelerine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Ayrıca, politika yapıcılarının, uzmanların araştırmacıların uyuşturucu kullanımı ve kaçakçılığı ile ilgili tüm konularda bilgi, düşünce ve fikirlerini paylaşabilecekleri ve tüm Avrupa'yı kapsayan çok disiplinli bir forum olma misyonu üstlenmekte ve bu misyonu gerçekleştirmek içinde tüm uyuşturucu problemlerine çok disiplinli, bütünleştirici bir yaklaşım sergilemekte ve çeşitli çalışma yöntemleri kullanmaktadır. Kısacası, politika, uygulama ve bilimi birleştirmenin arayışı

³⁵⁵https://www.parispact.net/index.php?action=cms_render§ion=85&menu_loc=main&mm=mm2 (Erişim tarihi:18.10.2013). Afganistan kaynaklı afyon ve türevleri, özellikle eroin ile mücadele konusunda 2003 yılında Paris'te düzenlenen "Merkez Asya'dan Avrupa'ya Uyuşturucu Rotaları Konusunda Bakanlar Konferansı"nda uluslararası toplum "müşterek sorumluluk" prensibini taahhüt etmiştir. Bu taahhüt Paris Paktı olarak bilinmektedir. Daha sonra bakanlar seviyesinde yapılan 2006 yılındaki konferansın sonucunda ortaya çıkan Moskova Bildirisinde, Paris Paktı geliştirilerek daha etkili tedbirler tavsiye edilmiştir. 2012 yılındaki konferansın sonucunda ortaya çıkan Viyana Bildirisi ise, bu tehdide karşı dengeli ve kapsamlı bir tutum taahhüdünün ifadesi olmuştur. Paris Paktı Türkiye dâhil olmak üzere yetmişden fazla ülke ve uluslararası örgütlerle işbirliği içerisinde. Paris Paktı, uzman ve politika düzeyinde ortaklara sorunları tartışma, tanımlama ve çözüm önerileri ortaya koyma imkânı sunan bir danışma mekanizmasını; uyuşturucu rotası üzerinde bulunan ülkelere teknik destek sağlayan projeleri ve veri toplama ve analiz kapasitesinin güçlendirme konusunda ortaklar arasında bir ağı içermektedir.

içerisinde olmakla birlikte, özellikle uyuşturucu programlarının yerel düzeyde uygulanma düzeylerine odaklanmaktadır.³⁵⁶

EMCDDA, Avrupa'nın uyuşturucu ile ilgili sorunlarına dair politika ve programlar geliştirilirken AB'ye sağlam bir kanıt temeli sağlamak üzere varlığını devam ettirmektedir. Ayrıca, politika yapıcılarının uyuşturucu kanunları ve stratejileri oluşturmak için ihtiyaç duydukları verileri temin etmektedir. Yani EMCDDA, politika yapıcılara Avrupa'da uyuşturucu, uyuşturucu bağımlılığı ve bunların sonuçları hakkında güvenilir, sağlam, objektif ve karşılaştırılabilir bilgi sunmaya ilişkin temel görevini başarmak için, ülke verilerini ortak bir standartta toplamaya yönelik gerekli altyapıyı ve araçları geliştirmektedir. EMCDDA, politika modeli önermemekle birlikte, sunduğu analizler, standartlar araçlar ve yöntemlerin karar alma mekanizmaları üzerinde açık bir etkisi bulunduğu söylenebilir.³⁵⁷

EUROPOL, AB kolluk birimlerine bilgiyi toplama, analiz etme, yayma ve operasyonları koordine etme konusunda destek olmaktadır. EUROPOL'ün operasyonel desteği, yasadışı uyuşturucu üretim tesislerinin ortadan kaldırılması ve

³⁵⁶ http://www.coe.int/T/DG3/Pompidou/AboutUs/default_en.asp (Erişim tarihi:19.10.2013). Pompidou Grubu, Fransa Cumhurbaşkanı Georges Pompidou' nun girişimiyle, uyuşturucu kaçakçılığı ve bağımlılığı ile mücadelede tecrübelerin paylaşılması amacıyla yedi Avrupa ülkesinin katılımıyla 1971 yılında kurulmuştur. Grup 1980 yılında Avrupa Konseyi bünyesine katılmış olup şu an Türkiye dâhil, 35 üye ülkesi bulunmaktadır.

³⁵⁷ <http://www.emcdda.europa.eu/about/mission> (Erişim tarihi:20.10.2013). 1995 yılında Lizbon'da faaliyetlerine başlayan, 2012 yılı itibarıyla ise tam üye sıfatı ile faaliyetlerine Türkiye'nin katılmaya başladığı EMCDDA, Avrupa'nın uyuşturucu problemlerinin doğasını anlamasına ve bu problemlere daha iyi cevap vermesine yardımcı olmak için hayati derecede önemli bağımsız ve bilimsel bir bilgi kaynağı olma özelliği taşımaktadır. EMCDDA'nın odağında Avrupa olmasına rağmen, dünyanın diğer bölgelerindeki ortaklarla birlikte çalışarak bilgi ve uzmanlık değişiminde bulunmaktadır. Küresel uyuşturucu problemini daha iyi anlamaya yönelik olarak, uyuşturucu alanında faaliyetleri bulunan uluslararası ve Avrupalı örgütlerle işbirliği yapması, EMCDDA'nın çalışmaları için merkezî bir önem taşımaktadır. Ayrıca güvenilir ve sağlam bilginin uyuşturucu problemine yönelik etkin mücadele stratejileri geliştirmek için kilit öneme sahip olduğu düşüncesiyle çalışmalarına devam etmektedir. EMCDDA, ulusal uyuşturucu izleme merkezleri (Reitox ağı) vasıtasıyla Lizbon'daki Merkeze iletilen nitel bilgiler, istatistikler ve ülkelerin ulusal uyuşturucu eğilimleri ve gelişmelerine ilişkin verileri analiz ederek Avrupa ile ilgili uyuşturucu hakkında büyük resmi ortaya koymaya çalışmaktadır.

delil toplanması süresince AB kolluk teşkilatlarına yardım edilmesini, yasadışı uyuşturucu soruşturmaların başlatılması ve koordinasyonunu kapsamaktadır.³⁵⁸

OSCE, ilgili uluslararası organizasyonlar, kurumlar ve mekanizmalar ile yakın işbirliği içinde bulunarak, yasadışı uyuşturucu tehdidi ve ara kimyasalların kullanılması ile mücadele eden uluslararası gayretlere almış olduğu kararlarla katkı sağlamaktadır. “Yasadışı Uyuşturucu Tehdidi ile Mücadele” kararı ile katılımcı ülkeleri uyuşturucu ile mücadele alanında daha etkili işbirliğine teşvik etmiş ve OSCE Genel Sekreterliği’ni, UNODC ve yasadışı uyuşturucu trafiği ile mücadele alanında faaliyet gösteren diğer ilgili örgütlerle işbirliğini arttırması için görevlendirmiştir. Diğer “OSCE Afganistan ile Yakın İşbirliği”, “Uluslararası Uyuşturucuya Karşı İşbirliğini Güçlendirme” ve “Yasadışı Uyuşturucular ve Ara Kimyasallar ile Mücadele” kararları ise, OSCE’nin uyuşturucu ile mücadele alanındaki faaliyetlerini güçlendiren kararlardır. Bu kararlar, BM’nin üç ana uyuşturucu ile mücadele sözleşmesi çerçevesinde katılımcı ülkelerin yükümlülüklerini kabul edip, tümüyle uygulamasını ve uyuşturucu trafiği ile mücadeleye yönelik küresel gayretlere katkıda bulunma noktasında OSCE’nin sorumluluğunu arttırmaya vurgu yapmaktadır.³⁵⁹

³⁵⁸ <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>. (Erişim Tarihi: 20.10.2013). Türkiye’nin AB’ye üye olmadan operasyonel işbirliği içinde olduğu EUROPOL, tüm Avrupa vatandaşları için daha güvenli bir Avrupa hedefini gerçekleştirmek için kurulan AB kolluk teşkilatıdır. AB üye ülkeleri ve üye olmayan ortaklarının kolluk teşkilatları ile yakın bir şekilde çalışmakta ve Avrupa’da en tehlikeli suç ve terörist ağlarını tanımlamak ve izlemek için bilgi kapasitelerini ve personelinin uzmanlığı kullanmaktadır. EUROPOL’ün temel önceliği ciddi uluslararası suçlar ve terörist faaliyetleri olmakla birlikte, uyuşturucu kaçakçılığı, yasadışı göç şebekeleri, insan ticareti, yasadışı araç kaçakçılığı, siber suçlar, kara para aklama ve para sahteciliği konularında sağlam tecrübeye sahiptir. Uyuşturucu ile mücadele konusunda, EUROPOL Yasadışı Laboratuvar Karşılaştırma Sistemi (Europol Illicit Laboratory Comparison System-EILCS) ve EUROPOL Sentetik Uyuşturucu Sistemi (Europol Synthetic Drug System-ESDS) adlı temel iki araç operasyonlarda kullanılmaktadır. Türkiye ile EUROPOL arasında imzalanan anlaşmanın kapsamı ve içeriği hakkında daha detaylı bilgi için bakınız: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/turkey_.pdf.

³⁵⁹ <http://polis.osce.org/portals/drugs/>; <http://www.osce.org/who>(Erişim tarihi:21.10.2013). OSCE, Türkiye dâhil olmak üzere Avrupa, Orta Asya ve Kuzey Amerika’dan 57 üye ülke ile dünyanın en büyük bölgesel güvenlik örgütüdür. OSCE güvenliğe, siyasi- askerî, ekonomik, çevresel ve insani açılarından kapsayıcı bir yaklaşım sergilemektedir. Bu yüzden silahların kontrolü, güven ve güvenliğin inşasına dair önlemler, insan hakları, ulusal azınlıklar, demokratikleşme, polis stratejileri, terörizm ile mücadele ve ekonomik ve çevresel faaliyetler dâhil olmak üzere çok geniş güvenlik anlayışına vurgu yapmaktadır. OSCE’nin yönetsel yapıları olan “Stratejik Polis İşleri Birimi, Sınır Birimi ve Ekonomik ve Çevresel Faaliyetler Koordinasyon Ofisi, yetkileri dâhilinde, katılımcı ülkelerin kabul ettiği yükümlülüklerini uygulamasına katkıda bulunmaktadır. OSCE, uyuşturucu ile

SELEC, uyuşturucu konusunda “Uyuşturucu Kaçakçılığı Görev Gücü” 2000 yılında kurmuştur. Bu birim, ortak operasyonları, kontrollü teslimat³⁶⁰ uygulamalarını, bölgesel operasyonları koordine etmektedir. Ayrıca, uyuşturucu problemleri hakkında stratejik analizler yapmakta ve üye ülkelerin kolluk personelinin eğitimini organize etmektedir.³⁶¹

ECAD, uyuşturucunun meşrulaştırılmasına karşı çıkan ve uyuşturucu ile mücadelede ulusal ve uluslararası işbirliğini teşvik eden BM Sözleşmelerini desteklemektedir. Ayrıca uyuşturucudan arınmış bir Avrupa’nın şehirleri için çalışan ve Avrupa vatandaşlarını temsil eden bir lider ağ örgütüdür.³⁶²

ECO, uyuşturucu ile mücadele konularından sorumlu birim olarak “Uyuşturucu ve Organize Suç Koordinasyon Birimi”ni belirlemiş ve çeşitli politika belgeleri üretmiştir. Bunlar “Uyuşturucu, Terörizm ve Sınır aşan Organize Suç ile Mücadele Ortak Strateji Belgesi” ve “Sınır aşan Organize Suç İle Mücadele ve

mücadeleye dair bu yükümlülüklerin gerçekleştirilmesi için yasadışı uyuşturucular ile mücadele kapasitesinin geliştirilmesi noktasında ülkelerle işbirliği içerisinde bulunmaktadır.

³⁶⁰ Kontrollü teslimat, uyuşturucu şebekelerini tüm unsurlarıyla çökertmeyi, tüm üyelerini etkisiz hale getirmeyi amaçlayan özel bir kolluk uygulaması olarak tarif edilebilir.

³⁶¹ http://www.secicenter.org/p259/Anti_Drugs_Trafficking_Task_Force; <http://www.secicenter.org/m106/About+SELEC> (Erişim tarihi:22.10.2013). SELEC, 2011 yılı Ekim ayında Güneydoğu Avrupa İşbirliği Girişimi (SECI)’nin stratejik ve operasyonel birikim ve kapasitesinin muhafaza edilerek devredilmesi ile oluşmuştur. Türkiye ile birlikte 12 üye ülkesi bulunan SELEC’in temel amacı, yetkili makamlar arasında işbirliği çerçevesinde üye ülkelere destek sağlamak ve sınır aşan ciddi ve organize suçların önlenmesi ve mücadelesinin koordinasyonunu geliştirilmesidir. SELEC görevi, bölgesel operasyonları koordine etmek ve sınır aşan vakalarda üye ülkelerin soruşturmalarına ve suç önleme faaliyetlerine destek olmaktır. Ayrıca üye ülkelerin bilgi değişimine ve suç istihbaratı paylaşımına fırsat sağlayarak vakalara hızlı ve zamanında karşılık vermek için operasyonel yardım sunmaktadır. Bu kapsamda bilgi ve suç istihbaratını toplayıp, derleyip, analiz sürecinden geçirerek yaymakta ve hedefler konusunda stratejik analiz ve değerlendirmeler yapmaktadır. Bunlara ek olarak, kişisel verileri teminat altına alan bilgisayar donanımlı bilgi sistemleri kurup, işletilmesini sağlamaktadır.

³⁶² <http://www.ecad.net/85-mission-statement/104-mission-statement-en> (Erişim tarihi: 23.10.2013). Avrupa’da bazı ülkeler ve şehirler, bireysel uyuşturucu tüketimini meşrulaştırmayı destekleyerek diğerlerinin uyuşturucunun talep ve arzına ilişkin gayretlerini zayıflatan politikalar yürütmektedirler. Avrupa’da uyuşturucuların yayılması bütüncül olmayan, hafifletilmiş ve çoğunlukla tepkisel olan bir politika sonucu gerçekleşmiştir. Bu politika milyonlarca Avrupalıyı, uyuşturucu bağımlısı, ebeveyn, yakın veya suçun mağdurları olarak etkilemiştir. ECAD, Avrupa’da uyuşturucunun meşrulaştırılmasına karşı, Stockholm Belediyesi’nin girişimleriyle 1994 yılında kurulmuştur. ECAD’ın şu an itibarıyla 30 ülkeden 251 yerel yönetim düzeyinde üyesi bulunmaktadır. Türkiye’den ise sadece Ankara ve İstanbul Büyükşehir Belediyeleri Birliğe üyedir.

“Uyuşturucu Kontrol Eylem Planları”dır.³⁶³ Bu belgeler incelendiğinde arz ve talep azaltımı konusunda işbirliğinin artırılması ve ülkelerin en iyi tecrübe paylaşımına vurgu yapılmaktadır.

CARICC, uyuşturucu maddeler, psikotrop maddeler ve bunların kimyasallarının yasadışı trafiği ile mücadele etmek amacıyla kurulmuştur. CARICC, bölgesel düzeyde yasadışı uyuşturucu ile mücadelede üye devletlerin çabalarını koordine etmeyi; üye devletlerde yasadışı uyuşturucu trafiği ile bağlantılı sınır aşan suçlarla mücadele eden ilgili kuruluşlar arasında işbirliğini arttırmayı; üye devletlerin ilgili kuruluşları arasında işbirliği mekanizmaları kurmayı; kontrolü teslimat uygulamaları dâhil, ortak uluslararası operasyonlar ve soruşturmalar yürütmeyi ve yasadışı uyuşturucu trafiği ile mücadele alanında toplanan bilgileri analiz ederek paylaşmayı hedeflemektedir.³⁶⁴

BSEC, uyuşturucu ile mücadele politikaları kapsamında sağlık hizmetleri ve ilaç sektörü gibi alanlarda işbirliğini ön plana çıkarmaktadır. Halk sağlığını tehdit eden uyuşturucu bağımlılığı konusunda temel endişelerini dile getirerek daha yakın ve yararlı işbirliğine vurgulanmaktadır. Ayrıca kötü alışkanlıkların zararlı sonuçlarına yönelik bireyin ruh sağlığı ve toplumu koruyucu faaliyetlerle katkıda bulunmak temel hedefler arasında saymaktadır.³⁶⁵

Sonuç olarak, sınır aşan uyuşturucu sorununa yönelik küresel ölçekte ortaya çıkan örgütler, birtakım genel kural ve düzenlemeleri ülkelerin dikkatine sunmakta,

³⁶³ <http://www.ecosecretariat.org/> (Erişim tarihi:23.10.2013). Hükümetler arası bölgesel bir örgüt olan ECO, üye devletlerarasında teknik, ekonomik ve kültürel işbirliğini geliştirmeye yönelik olarak İran, Pakistan ve Türkiye tarafından 1985 yılında kurulmuştur. 1992 yılında Afganistan, Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Tacikistan, Türkmenistan ve Özbekistan’ın örgüte katılmasıyla, üye sayısı 10 ülkeye yükselmiştir. Zaman içerisinde üye devletlerarasında bölgesel gelişimi hızlandırmak için işbirliği faaliyetlerinde bulunulmuştur. Ayrıca ECO, enerji, ticaret, ulaştırma, tarım ve uyuşturucu kontrolü alanlarında projeler yürütmüştür. Üye devletler içinde uyuşturucunun kötüye kullanımı konusunda bölgesel işbirliği hedef olarak gösterilmektedir.

³⁶⁴ <http://www.caricc.org/index.php/en/about-caricc> (Erişim tarihi:24.10.2013). Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Rusya Federasyonu, Tacikistan, Türkmenistan, Özbekistan ve UNODC arasında imzalanan mutabakat zaptı ile 1996 yılında UNODC’nin projesi ile kurulmuştur Türkiye CARICC’in faaliyetlerine gözlemci statüsü ile katılmakla birlikte UNODC projesinin donörleri arasında bulunmaktadır.

³⁶⁵ <http://www.bsec-organization.org/Pages/homepage.aspx> (Erişim tarihi:24.10.2013). Türkiye dâhil 12 üyesi bulunan BSEC, 1992 yılında kurulan ekonomik ve siyasi bir girişimdir. Karadeniz bölgesinde dostluk ve komşuluk ilişkilerini cesaretlendirmeyi, barış, istikrar ve refahı güvence altına almayı ve üye devletlerarasında etkileşim ve uyumu geliştirmeyi amaçlamaktadır.

işbirliği, koordinasyon ve müşterek sorumluluk prensipleri ile çalışmalar yürütmektedir. Bu makro düzeydeki genel çerçeve ile bölgesel hususiyetler ve çıkarlar birleştirildiğinde, bölgesel işbirliği örgütleri oluşturulmaktadır. Türkiye gerek küresel, gerekse bölgesel örgütlerin çalışmalarına aktif olarak katılmakta ve işbirliği yaparak ulusal uyuşturucu ile mücadele politikasını dış dinamiklerle şekillendirmektedir.

3.4.2. Ulusal Aktörler³⁶⁶

Uyuşturucu ile mücadelenin sınırları aşan özelliği sebebi ile uluslararası işbirliğini zorunlu hâle getirmesinin yanı sıra her ülkenin kendi iç dinamikleri ve aktörleri politika yapma sürecine katkıda bulunmaktadır. Bu alt bölümde, Türkiye’de uyuşturucunun arzına ve talebine ilişkin politikalara yönelik faaliyetler gerçekleştiren kurum ve kuruluşlar hakkında kısaca açıklama yapılacak olup, politika yapma sürecinde koordinasyondan sorumlu temel birim olan Emniyet Genel Müdürlüğü üzerinde daha fazla durulacaktır. Ulusal aktörler olarak kurumsal temas noktası olan ve politika sürecine aktif olarak katılan ilgili resmi kurum ve kuruluşlar ön plana çıkmaktadır. Bu kurum ve kuruluşların dışında doğrudan veya dolaylı olarak katkısı bulunan ve uyuşturucu sorununa ilişkin çalışmalar yürüten resmî kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, üniversiteler ve yerel yönetimlerin de bulunduğu bilinmelidir.

Uyuşturucu kaçakçılığının ve kullanımının önlenmesi, tedavisi ve rehabilitasyonu kapsamında görevli ve yetkili olan kurum ve kuruluşları arz ve talep ile mücadele eden olarak sınıflandırmak mümkün olmakla birlikte, bazı kurum ve kuruluşların her iki politika alanında da faaliyet gösterdiği bilinmektedir. Bu kurumların hem arz, hem de talep ile mücadele alanında sorumluluklara sahip olduğu görev ve fonksiyonları açıklandığında anlaşılacaktır. Ulusal eylem planlarında kurumların sorumluluklarının iç içe geçtiği ve bir konuda birden çok kurumun sorumlu olduğu görülmektedir. Bu sebeple bu kurumların öne çıkan sorumlulukları

³⁶⁶ Bu alt bölümdeki açıklamalarda, “T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı 2007-2009*, s.13-42, T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı 2010-2012*, s.10-25 ve T.C. Başbakanlık, *Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı 2013-2015*, Ankara 2013, s.11-30” adlı kaynaklar, özgün atıflarla geliştirilerek temel alınmıştır.

üzerinden açıklama yapılacağını belirtmenin yanı sıra her zaman işbirliği içerisinde hareket ederek ortak sorumlulukları paylaşabileceği de unutulmamalıdır.

İlgili kurumlar açıklanırken kuruluş, görev ve çalışma mevzuatları, faaliyet raporları ve ulusal eylem planları kullanılmıştır. Arz ve talep ile mücadele eden kurumlar aşağıda tablolaştırılarak bir bütün halinde gösterilmiştir. Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere bir kurum birden fazla politika alanında faaliyet gösterebilmektedir. Kurumların görev ve fonksiyonları hakkında açıklama yapılırken arz ve talep ile mücadele politika alanları üzerinden açıklama yapılacaktır. Ancak İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı gibi her iki politika alanında varlık gösteren kurumlara dair açıklamalar ayrı bir alt bölümde ele alınacaktır. Yani arz ve talep ile mücadele kurumları sadece arz, sadece talep ve hem arz hem talep olarak sırasıyla aşağıda açıklanacaktır.

Tablo 8: Ulusal Aktörler

Ulusal Aktörler		
Arz ile Mücadele Kurumları	Talep ile Mücadele Kurumları	
	Önleme Alanında Görevli Kurumlar	Tedavi ve Rehabilitasyon Alanında Görevli Kurumlar
İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı)	İçişleri Bakanlığı (Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı)	Adalet Bakanlığı (Ceza ve Tevkif evleri Genel Müdürlüğü Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı, Eğitim İşlerinden Sorumlu Daire Başkanlığı, Kanunlar Genel Müdürlüğü)
Sağlık Bakanlığı (Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Başkanlığı)	Sağlık Bakanlığı (Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı)	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü)
Adalet Bakanlığı (Adli Tıp Kurumu Başkanlığı, Kanunlar Genel Müdürlüğü)	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü)	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı-Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü)
Maliye Bakanlığı (Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı-MASAK)	Millî Eğitim Bakanlığı (Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü)	Sağlık Bakanlığı (Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu)
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı (Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü)	Gençlik ve Spor Bakanlığı (Gençlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü)	
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü, Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü)	Diyanet İşleri Başkanlığı (Din Hizmetleri Genel Müdürlüğü)	
	Radyo Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı	
	Türkiye Radyo ve Televizyon Genel Müdürlüğü	

3.4.2.1. Sadece Arz ile Mücadele Eden Kurumlar

Arz ile mücadele alanı yasadışı bağımlılık yapıcı maddelerin, ulusal ve uluslararası kaçakçılığı ile sokak düzeyi dâhil, maddelerin bireye ulaşmasının engellenmesi çalışmalarını kapsamaktadır. Genel amaç, uyuşturucu maddelerin ve bunların yapımında kullanılan kimyasal maddelerin üretimine, dönüşümüne, ticaretine ve başta terörizm olmak üzere diğer organize suçların bu yolla finansmanına karşı işbirliği içerisinde mücadele etmektir. Bu genel amaç kapsamında işbirliği ve koordinasyon içerisinde faaliyetler yürütmek tüm arz ile mücadele kurumlarının sorumluluğu olduğu söylenebilir. Arz ile mücadele kurumları aşağıda kısaca açıklanmıştır.

a-) Maliye Bakanlığı

Maliye Bakanlığı'nın birimi olan Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (MASAK), terörizmin finansmanı ve suç gelirlerinin aklanması suçlarıyla etkili bir şekilde mücadele etmek amacıyla kurulmuştur. Uyuşturucu ile mücadele alanında ise, uyuşturucu suçundan elde edilen yasadışı gelirler ile mücadele etmekten sorumludur.

MASAK, suç gelirlerinin aklanması suçunun önlenmesi amacıyla politika hazırlamakta, uygulamaya yönelik stratejiler geliştirmekte, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayarak ortak çalışmalar yapmakta, bilgi ve görüş alışverişinde bulunmaktadır. Ayrıca suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanı suçlarının önlenmesi kapsamında şüpheli işlem bildirimlerini almak, veri toplamak, analiz etmek ve değerlendirmekte görevleri arasındadır. MASAK tarafından yapılan araştırma ve inceleme neticesinde aklama veya terörizmin finansmanı suçlarının tespit edilmesi hâlinde, Ceza Muhakemesi Kanunu³⁶⁷ hükümlerine göre gerekli işlemler yapılmak üzere ilgili birimlere iletmektedir.³⁶⁸

5237 sayılı TCK'nin 188. maddesinde suç olarak tarifî yapılan uyuşturucu maddelerin imal ve ticaretinden elde edilen gelirlerin aklanması işlemi ve terör faaliyetlerinin finans kaynağının uyuşturucu madde olduğu düşünüldüğünde,

³⁶⁷ 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 25673, 17.12.2004.

³⁶⁸ 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 26323, 18.10.2006, md.19

uyuşturucunun arzı ile mücadele alanında MASAK'ın önemi ortaya çıkmaktadır. Nitekim MASAK'ın stratejik hedef ve amaçlarına ulaşmak amacıyla belirlediği öncelikli çalışma alanlarında, uyuşturucu kaçakçılığı da bulunmaktadır. 2008-2012 yılları arasında uyuşturucu madde ticareti suçuna dair 211 aklama ihbarı yapılmış³⁶⁹, aynı tarihler arasında ise 126 uyuşturucu kaçakçılığı dosyası incelenmiş ve sonuca bağlanmıştır.³⁷⁰

b-) Gümrük ve Ticaret Bakanlığı

Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın bünyesinde hizmet eden birimlerden biri olan Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, uyuşturucunun arzı ile mücadele alanında görevlendirilmiştir. Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü bu görev kapsamında, deniz ve havalimanlarıyla kara sınırlarındaki gümrük kapıları ile diğer gümrüklü yer ve sahalarda kaçakçılık ile mücadeleyi amaçlamaktadır. Bu amaçla kişi, eşya, taşıt ve her türlü maddenin kaçakçılığını takip etmek; bilimsel yöntemlerle bilgi toplayarak gerekli araştırma, soruşturma ve operasyonlar yapmak ve ilgili ulusal ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği gerçekleştirmek gibi sorumlulukları bulunmaktadır.³⁷¹

Bu paralelde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı 2010-2014 Stratejik Planı'nda kaçakçılığın önlenerek gelir kaybının azaltılması, insan ve çevre sağlığının güvence altına alınması ve terörizmin finansmanının engellenmesine katkıda bulunulması gibi amaçlar dile getirilmiş ve bu kapsamda kaçakçılıkla mücadele kapasitesinin güçlendirilmesi hedef gösterilmiştir. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın görev tanımındaki teşkilatın amaç ve hedefleri ile Stratejik Planı, hava, deniz ve demir yoluyla sınır aşan uyuşturucu kaçakçılığı ile etkin bir şekilde mücadele etmedeki rolünü ve katkısını ortaya koymaktadır.

³⁶⁹ Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı, *MASAK Faaliyet Raporu 2012*, Ankara 2013, s.44

³⁷⁰ a.k., s.34

³⁷¹ 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *T.C. Resmi Gazete*, 27958, Mükerrer, 08.06.2011, md.7

c-) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nda uyuşturucu ile mücadele alanında sorumlu birimlerden bir Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü'dür.³⁷² Geleneksel haşhaş üreticisi olan ülkeler arasında yer alan Türkiye'de haşhaşın yasal ekim alanlarında üretilmesi, işlenmesi ve pazarlanmasının sorumluluğu Toprak Mahsulleri Ofisi'ne aittir. Bu kapsamda Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen yasal ekim alanlarında lisansa tabi olarak kontrollü bir şekilde çizilmemiş haşhaş kapsülü üretimi yapılmaktadır. Yasal olarak üretilen haşhaş kapsülleri, TMO'nun taşra birimleri tarafından toplanmakta ve Afyon Alkaloit Fabrikasında işlenerek, ilaç fabrikalarının alkaloit hammadde ihtiyacı karşılanmaktadır. TMO'nun bu faaliyetlerin her aşamasındaki kontrolleri sayesinde yasadışı uyuşturucu madde üretiminin önüne geçmek hedeflenmektedir. TMO'nun haşhaş ekimi, üretimi, kontrolü, satın alınması ve nakli ile ilgili faaliyetlerini planlamak ve yürütmek için ana hizmet birimi olan Haşhaş ve Alkaloit İşleri Daire Başkanlığı görevlendirilmiştir.³⁷³

Bir diğer sorumlu birim ise Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü'dür. Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü'nde Tarla ve Bahçe Bitkileri Daire Başkanlığı, uyuşturucu madde imalinde kullanılacak bitkilerin üretiminin kontrolünden ve güvenli arzından sorumlu birimdir.³⁷⁴ Görüldüğü gibi Gümrük ve Ticaret Bakanlığı birimlerinin daha çok yasadışı kenevir ve haşhaş ekiminin önlenmesi amacıyla tedbirler alma görevi ön plana çıkmaktadır.

3.4.2.2. Sadece Talep ile Mücadele Eden Kurumlar

Talep ile mücadele, bireyin bağımlılık yapıcı maddeye olan talebinin azaltılmasının ve maddeden uzak tutulmasının sağlanmasıdır. Genel amaç toplumun her kesimine yönelik bilgilendirme yapılması, eğitim ve rehberlik hizmetlerinin

³⁷² Toprak Mahsulleri Ofisi teşkilatının hukuki dayanağı 11.12.1984 tarihli ve 18602 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren TMO Ana Statüsü'ne dayanmaktadır. TMO, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı birimleri arasında sayılsa da tüzel kişiliği olan, faaliyetlerinde özerkliğe sahip ve sorumlulukları sermayesiyle sınırlandırılmış bir İktisadi Devlet Teşekkülü olarak ifade edilebilir. Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü ise TMO'nun yetkili ve sorumlu yürütme organıdır.

³⁷³ Toprak Mahsulleri Ofisi, *Stratejik Plan 2010-2014*, Ankara 2010, s.30

³⁷⁴ 639 Sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *T.C. Resmi Gazete*, 27958, Mükerrer, 08.06.2011

verilmesi ve farkındalığın artırılması sayesinde uyuşturucu kullanımında, bağımlılığında ve uyuşturucudan kaynaklanan sosyal ve sağlığa yönelik risklerde ölçülebilir bir azalmanın sağlanmasıdır. Ayrıca uyuşturucu bağımlılığının tedavi ve rehabilitasyon sürecinin etkin olarak uygulanması da amaçlar arasında ifade edilebilir. Bu bağlamda ilgili kurum ve kuruluşların öne çıkan sorumlulukları aşağıda kısaca açıklanmıştır. Ancak yukarıda ifade edilen genel amaç doğrultusunda sorumlulukların işbirliği ve koordinasyon içerisinde birçok kurum tarafından paylaşılabilmesi belirtilmelidir.

a-) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığına ilişkin çalışmalarını Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü ve Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü birimleri aracılığı ile yürütmektedir. Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, ailenin huzuru ve mutluluğunu tehdit eden kötü alışkanlık ve bağımlılık gibi sorunların nedenlerini ve sonuçlarını incelemek, araştırmak, bunların önlenmesine ve çözümüne yönelik aile için destekleyici programlar hazırlamak ve uygulamak ile görevlendirilmiştir.³⁷⁵ Bu kapsamda ulusal eylem planlarında, genç ve genel nüfusta uyuşturucu kullanım yaygınlığını ve uyuşturucu bağımlılarının sosyal ihtiyaçlarını tespit etmeye yönelik araştırmalar yapmak ve Aile Eğitim Programına uyuşturucu bağımlılığı ile ilgili ergen, yetişkin ve aile profillerinden oluşan yeni bir eğitim modülü eklemek bu birimin sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Diğer taraftan fiziksel ve ruhsal sağlıklarının korunması amacıyla, sağlık tedbiri, tedavi için gerekli geçici ve sürekli tıbbi bakım imkânı ve rehabilitasyon³⁷⁶ gibi gereksinimlere ihtiyaç duyan çocukların tespiti, takibi ve bu imkânlardan yararlandırılmaları hayati önem sahiptir. Bu kapsamda Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, risk altında olan çocuklara yönelik madde bağımlılığına ilişkin tedbirleri yürütme ve koordine etmenin yanı sıra koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici,

³⁷⁵ 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *T.C. Resmi Gazete*, 27958, Mükerrer, 08.06.2012, md.7

³⁷⁶ 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 25876, 15.07.2005, md.5

rehberlik edici ve rehabilite edici sosyal faaliyetler gerçekleştirmekle görevlendirilmiştir.³⁷⁷

Bu paralelde ulusal eylem planlarında Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, sokakta yaşayan ve/veya çalıştırılan çocuklara daha güvenli bir ortam sağlanması; bu çocukların sağlık ve sosyal hizmetlerden yararlanma imkânlarının, yaşam kalitelerinin ve mesleki becerilerinin artırılması ve kendilerine eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin verilmesine yönelik çalışmaların yapılması noktasında sorumlu kılınmıştır. Ayrıca, “Koruma, Bakım ve Rehabilitasyon”, “Bakım ve Sosyal Rehabilitasyon” ve “Çocuk ve Gençlik” Merkezlerinin sayılarının artırılarak ülke çapında yaygınlaştırılması öngörülmüştür.

b-) Milli Eğitim Bakanlığı

Türk millî eğitiminin temel amacı; beden, zihin, ahlak, ruh ve duygu bakımlarından dengeli ve sağlıklı şekilde gelişmiş bir kişiliğe ve karaktere sahip bireyler yetiştirmektir.³⁷⁸ Bu amaç doğrultusunda Millî Eğitim Bakanlığı'nın görevi ise okul öncesi, ilk ve orta öğretim çağındaki öğrencilerin bedenî, zihnî, manevî, ahlaki, sosyal ve kültürel niteliklerini geliştiren eğitim ve öğretim programlarını tasarlamak, uygulamak ve güncellemektir. Ayrıca öğretmen ve öğrencilerin eğitim ve öğretim hizmetlerini bu çerçevede yürütmek ve denetlemektir.³⁷⁹

Bu kapsamda çocukların ve gençlerin, beden ve ruh sağlıklarının korunması amacıyla sigara, alkol ve uyuşturucu gibi bağımlılık yapan maddelere karşı korunması ve toplum temelli destek sağlanması noktasında ilgili birim Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğüdür. Bu birim, bağımlılık yapan maddeler ve bunların zararları konusunda hedef gruplara eğitim programları düzenlemekte, öğrenci ve ailelere yönelik önleme programları geliştirmektedir.

Bu paralelde ulusal eylem planlarında, uyuşturucunun zararları ve korunma yöntemleri ile ilgili olarak okullarda rehber öğretmenler tarafından uygulanmak

³⁷⁷ 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, md.8

³⁷⁸ 1739 sayılı Millî Eğitim Temel Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 14574, 24.06.1973, md.2

³⁷⁹ 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *T.C. Resmi Gazete*, 28054, 14.09.2011, md.2

üzere rehberlik programlarının hazırlanması; ebeveynlerin bilgilerinin arttırılması amacıyla, aile eğitimi ve rehberliği uygulamalarının ülke genelinde yaygınlaştırılması öngörülmüştür. Ayrıca çocuk ve gençlerin “iletişim”, “hayır diyebilme”, “çatışma çözme”, “uzlaşma” ve “problem çözme-sorunlarla baş etme” becerilerinin güçlendirilmesi ve okul/kurum yöneticileri ve öğretmenlere yönelik önleme odaklı bilgilendirme çalışmalarının gerçekleştirilmesi Özel Eğitim ve Rehberlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğuna verilmiştir.

c-) Gençlik ve Spor Bakanlığı

Gençlik ve Spor Bakanlığı'nda uyuşturucu madde kullanımına ilişkin sorumlu birim Gençlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü'dür. Bu birimin, gençlere yönelik her türlü istismarın önlenmesi, gençleri madde bağımlılığı, kumar vb. kötü alışkanlıklardan koruyacak çalışmalar yapılması ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde hareket edilerek faaliyetler yürütülmesi³⁸⁰ ve dezavantajlı gençlerin hareketliliğine yönelik projelerin öncelikli olarak desteklenmesi³⁸¹ gibi görevleri bulunmaktadır. Bu kapsamda bağımlılık yapıcı maddeler ve zararları hakkında hedef gruplardan olan gençlere yönelik eğitim programları ve boş zamanlarını doldurmaları amacıyla sosyal, kültürel ve sportif faaliyetler düzenlemesi öngörülmektedir.

Bu paralelde ulusal eylem planlarında Gençlik Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne, gençlerin kişisel, sosyal ve kültürel gelişimine katkı sağlamak amacıyla açılan Gençlik Merkezleri ve Gençlik Kamplarında, hem gençlere, hem de ailelerine yönelik gerçekleştirilen bilgilendirme ve eğitim faaliyetlerinin sayısının ve niteliğinin arttırılması ve Gençlik Projeleri Destek Programı kapsamında uyuşturucu bağımlısı gençleri de kapsayan sosyal uyum projelerine öncelik verilmesi gibi sorumluluklar verilmiştir.

ç-) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Madde bağımlılığına ilişkin politika yapıcı birimler, Bakanlığın ana hizmet birimlerinden olan Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ile ilgili

³⁸⁰ 638 sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *T.C. Resmi Gazete*, 27958, Mükerrer, 08.06.2011, md.7

³⁸¹ a.k., md.8

kuruluşlarından Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'dür.

Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, AB programları ve AB tarafından sağlanan destekler doğrultusunda Bakanlığın faaliyet alanındaki konularda dış kaynaklı projelerin hazırlanması, bütçelenmesi ve uygulanması ile görevlendirilmiştir.³⁸² Bu kapsamda toplumda özel itina gösterilmesi gereken kişilerden olan madde bağımlılarını, projeler vasıtasıyla topluma kazandırmayı hedefleyen AB Sosyal Dışlanma ile Mücadele Stratejisi çerçevesinde, Türkiye'nin Ortak Sosyal İçerme ve Koruma Belgesinin (Joint Social Inclusion and Protection Memorandum-JIM) hazırlanması, bu alana ilişkin faaliyetlerin gerçekleştirilmesi, faaliyetlerle ilgili tüm tarafların aktif katılımının sağlanması ve koordinasyonu bu birim tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR), bir sosyal dışlanma gerekçesi olan madde bağımlılığına karşı meslek edindirme kursları ile madde bağımlılarının meslek edinmelerini ve istihdam edilmelerini sağlamaya yönelik ilgili diğer kurum ve kuruluşlar ile projeler yürütmektedir. Ayrıca ulusal uyuşturucu eylem planlarında, uyuşturucu bağımlılarının tedavi sonrası topluma kazandırılması amacıyla Aktif İşgücü Hizmetlerinden yararlandırılması, İŞKUR'un sorumluluğu olarak ifade edilmiştir.

Diğer sorumlu birim ise Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'dır. İnsan sağlığı için zararlı olan maddelerin bağımlılığını önlemeye yönelik koruyucu sağlık hizmetleri, bu birim tarafından finanse edilen sağlık hizmetleri arasında yer almaktadır.³⁸³ Mevcut sosyal güvenlik sistemi içerisinde madde bağımlılarının tedavi hizmetlerinden yararlanmasına imkân sağlayan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, bünyesindeki Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü'nün Politika Geliştirme Daire Başkanlığı birimi ile koruyucu sağlık hizmetleri politikaları üretmektedir.³⁸⁴ Bu kapsamda ulusal eylem planlarında, madde bağımlılığı tedavisinin, Sağlık Uygulama Tebliği'nde (SUT) koruyucu sağlık hizmetlerinden ayrı bir bölümde açıklamalı

³⁸² 3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 18.1.1985, md.12/A

³⁸³ 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 26200, 16.06.2006, md.63

³⁸⁴ Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü Yönetim Kurulunun 19.11.2009 tarihli ve 2009/374 sayılı kararı ve Bakanlık Makamının 03.03.2010 tarihli ve 81 sayılı onayına istinaden oluşturulan daire başkanlıkları görev tanımları belirlenmiştir.

olarak ele alınması ve ödeme yöntemlerinin yeniden gözden geçirilmesi sorumluluğu Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı'na verilmiştir.

d-) Diyanet İşleri Başkanlığı

Diyanet İşleri Başkanlığı'nın sorumluluğu aile, kadın, gençlik ve toplumun diğer kesimlerine yönelik bilgilendirme ve rehberlik faaliyetleri şeklinde gerçekleşmektedir. Bu bağlamda sorumlu birim olan Din Hizmetleri Genel Müdürlüğü önleme görevini, cami ve mescit gibi dinî mekânlarda vaaz ve hutbe vererek yerine getirmektedir. Bu yerlerin dışında ise seminer, panel, konferans, sempozyum gibi ilmî toplantılar ve benzeri dinî programlar düzenleyerek; ceza infaz kurumu ve tutukevleri, çocuk ıslahevleri, huzurevleri, sağlık kuruluşları ve benzeri yerlerde bulunan vatandaşlara irşat hizmetleri götürerek ve radyo ve televizyon kurumları ile diğer yayın kuruluşlarından faydalanarak sorumluluklarını gerçekleştirmektedir.³⁸⁵

Ulusal eylem planlarında, aile büroları vasıtasıyla madde kullanımı ve bağımlılığın kaynaklanan sosyal sorunların azaltılmasına katkıda bulunacak şekilde aile-toplum temelli çalışmalar yürütülmesi konusunda Diyanet İşleri Başkanlığı'nın sorumluluğu üzerinde durulmuştur. Buna ek olarak 2012-2016 yılları arasında kapsayan Diyanet İşleri Başkanlığı Stratejik Planına bakıldığında; toplumsal bir problem olan, ahlaki ve manevi sorunların neticesi olarak ortaya çıkan madde bağımlılığı ile mücadelede etkin rol almanın hedef olarak gösterilmesi konuya verilen önemin göstergesi olarak kabul edilebilir.

e-) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı (RTÜK)

RTÜK; radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idari ve mali özerkliğe sahip tarafsız bir kamu tüzel kişiliği olarak kurulmuştur. RTÜK, medya hizmet sağlayıcılarının yayın hizmetlerinin 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri

³⁸⁵ 633 Sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 12038, 02.07.1965, md.7

Hakkında Kanunu ve taraf olunan uluslararası anlaşmalara uygunluğunu izlemek ve denetlemekle görevlidir.³⁸⁶

RTÜK'ün uyuşturucu konusunda sorumluluğu, görsel ve işitsel yayın kurum ve kuruluşlarının bağımlılık yapıcı maddelerin kullanımı ve bağımlılığını özendirerek, bu maddelere merak uyandıracak ve toplumda panik havası yaratacak her türlü bilgilendirmeden ve yayından kaçınması için denetimler yapmaktır. Bu kapsamda tüm basın yayın kurumlarının duyarlılıklarını arttırıcı bilgilendirme toplantılarının yapılması, medyanın üzerine düşen sorumluluğu yerine getirmesi ve bu sayede toplumda farkındalık uyandırabilmek için yayıncılarla iletişim sağlanması önemlidir.

Nitekim 6112 sayılı Kanun ile belirlenen yayın hizmeti ilkelerinde, uyuşturucu gibi bağımlılık yapıcı madde kullanımını özendirerek şekilde yayınlar yapılamayacağı belirtilmiştir. Bu kanun tarafından öngörülen yükümlülükleri yerine getirmeyen, yayın ilkeleri ve Kanunda belirtilen diğer esaslara aykırı yayınlar yapan özel radyo ve televizyon kuruluşlarına yönelik uyarı ve yayını durdurma tedbirleri öngörülmüştür. Yayını durdurulan programların yerine, aynı yayın kuşağında ve reklamsız olarak, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına Üst Kurulca hazırlattırılacak uyuşturucu gibi zararlı alışkanlıklarla mücadeleye ilişkin ikame programları yayınlanması teşvik edilmektedir.³⁸⁷

f-) Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü (TRT)

Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel 'nün sorumluluğu, yayınların denetimi, özendirici yayınların önlenmesi ve madde bağımlılığı konulu programların yayınlanması kapsamında gerçekleştirmektedir. TRT'nin ilgili birimi ise Televizyon Dairesi Başkanlığı'dır. Bu birim, televizyon program yapımı ve yayınına ilişkin hizmetlerin mevzuata uygun olarak yürütülmesini gözetmekle görevlidir. Bu görevi yerine getirirken, "Toplumun beden ve ruh sağlığına zarar verecek hususlara yer vermemek"³⁸⁸ yayın ilkesi ile hareket etmektedir.

³⁸⁶ 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, *T.C. Resmi Gazete*, 27863, 03.03.2011, md.34, 37

³⁸⁷ 6112 Sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun, md.8, 33

³⁸⁸ 2954 sayılı Türkiye Radyo Televizyon Kanununu, *T.C. Resmi Gazete*, 18221, 14.11.1983, md.5

Buna ek olarak ulusal eylem planlarında, televizyon ve radyoda program yapımı alanında çalışanlara yönelik konunun uzmanları tarafından uyuşturucu madde bağımlılığı, bu maddelerin zararları, risk grupları ve sosyo-psikolojik yönleri hakkında mülti-disipliner bir bilgilendirme semineri düzenlenerek farkındalığın artırılması hedefi, TRT'nin sorumluluğu olarak belirlenmiştir.

3.4.2.3. Hem Arz Hem de Talep ile Mücadele Eden Kurumlar

Uyuşturucu ile mücadelede bazı kurumların iki politika alanında sorumlulukları bulunmaktadır. Bu kurumlar bir taraftan uyuşturucu maddelerin arzının önlenmesine yönelik faaliyetler yürütürken, diğer taraftan uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığına yönelik önleme, tedavi ve rehabilitasyon çalışmaları yapmaktadır.

a-) Sağlık Bakanlığı

Sağlık Bakanlığı, herkesin bedenene, zihnen ve sosyal açıdan tam bir iyilik hâli içerisinde hayatını devam ettirmesini sağlamakla görevlidir. Bakanlık bu kapsamda, halk sağlığının korunarak geliştirilmesi; hastalık ile ilgili risklerin azaltılması ve önlenmesi; teşhis, tedavi ve iyileştirici sağlık hizmetlerinin yürütülmesi ve sağlık hizmetlerinde kullanılan ilaçların, özel ürünlerin, ulusal ve uluslararası kontrole tabi maddelerin, ilaç üretiminde kullanılan etken ve yardımcı maddelerin güvenli ve kaliteli bir şekilde piyasada bulunması ile ilgili olarak sağlık sistemini yönetmekte ve politika belirlemektedir.³⁸⁹

Sağlık Bakanlığı'nın yukarıdaki görev tanımından uyuşturucu ile mücadele konusunda, hem arz, hem de talep boyutuna dair sorumlulukları olduğu anlaşılmaktadır. Sağlık Bakanlığı'nın Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı ve Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu birimlerinin, halk sağlığının korunması amacıyla önleme, tedavi, rehabilitasyon, sosyal bütünleşme ve uyuşturucu kaynaklı bulaşıcı hastalıklar riskinin azaltılması çalışmalarının yürütülmesi; kamu kurumları bünyesindeki tedavi merkezlerinin fiziksel, teknik, yasal ve personel kapasitesi bakımından güçlendirilmesi; yeni tedavi

³⁸⁹ 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *T.C. Resmi Gazete*, 28103, Mükerrer, 02.11.2011, md.2

merkezlerinin açılması ve uygulamada bu merkezlerin bağımlılar açısından daha erişilebilir hâle getirilmesi gibi görevleri, uyuşturucunun talep boyutuna ilişkin sorumlulukları yansıtmaktadır. Diğer taraftan Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu Başkanlığı'nın kontrole tabi maddeler, ilaçlar ve ilaç üretiminde kullanılan etken ve yardımcı maddelerin piyasada güvenli bir şekilde bulunmasının yanı sıra yasadışı madde üretiminde kullanılan kimyasalların kontrol altına alınmasına yönelik çalışmalar yürütmesi arz boyutuna ilişkin sorumlulukları yansıtmaktadır.³⁹⁰

Yukarıdaki sorumluluklara ek olarak 2013-2015 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planında, uyuşturucu bağımlılığı ile mücadele çalışmalarının, aile hekimliği uygulamaları ve toplum sağlığı merkezleri içerisine entegre edilmesi ve toplum sağlığı merkezleri aracılığı ile özellikle aile ve gençlere yönelik bilgilendirme faaliyetleri yürütülmesi Türkiye Halk Sağlığı Kurumu Başkanlığı'nın hedefleri arasında ifade edilmiştir. Ayrıca bu kurumun sorumluluğunda birinci basamakta görevli olan tüm hekimlere uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığı, önleme, tanıma ve tedavi konularında eğitim verilmesi ve 7/24 esasına göre çalışacak uzmanların hizmet vereceği ücretsiz bir bilgi/danışma hattının kurulması öngörülmüştür. Buna ek olarak Sağlık Bakanlığının 2010-2014 yılları arasını kapsayan Stratejik Planında “bağımlılık yapıcı madde kullanımını azaltmak” ifadesi hedef olarak da ortaya konmuştur. Bu hedef, Sağlık Bakanlığının uyuşturucu ile mücadele alanında arz boyutuna ilişkin sorumlulukları olsa da, talep boyutuna yönelik misyonunun ön plana çıktığının göstergesidir.

b-) Adalet Bakanlığı

Adalet Bakanlığına bağlı olarak görev yapan merkez teşkilatı birimlerinden Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü, Adli Tıp Kurumu Başkanlığı ve Kanunlar Genel Müdürlüğü'nün uyuşturucu ile mücadele alanı ile ilgili doğrudan sorumlulukları bulunmaktadır.

Adalet Bakanlığı bünyesindeki ceza infaz kurumlarında uyuşturucu madde suçlarından tutuklu veya hükümlü bulunan suçluların tedavisi ve rehabilitasyonuna yönelik alınacak tedbirler, uyuşturucu ile mücadele konusunda bütünlüklü bir

³⁹⁰ Sağlık Bakanlığı'nın ilgili birimlerin görevleri konusunda a.k., md.8,26, 27

yaklaşım sergilemek açısından önemlidir. Bu bağlamda sorumlu birim Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı'dır. Bu birim, görev alanına giren konularda çocuk ve gençlere özen gösterilmesinin yanı sıra, özellikle uyuşturucu, uyarıcı veya bu etkilere neden olan her türlü madde kullanımı söz konusu olduğunda, koruyucu, tedavi edici ve topluma yeniden kazandırıcı yöntemlerin özenle uygulanmasını sağlamakla görevlidir.³⁹¹

Bu paralelde 2013-2015 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planında, Ceza ve Tevkif Evleri Genel Müdürlüğü Denetimli Serbestlik Daire Başkanlığı tarafından "Risk- ihtiyaç-uygunluk" modeli ile hükümlü değerlendirme sistemine geçilmesi ve denetimli serbestlik altında bulunan yükümlülere yönelik müdahale ve psikososyal yardım programları ile boş zaman ve eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi hedeflenmiştir. Ayrıca 5237 sayılı TCK'de denetimli serbestlik ve uyuşturucu kullanım suçuna ilişkin maddelere ilişkin uygulamada karşılaşılan sorunlara yönelik gerekli çalışmaların yapılması, etkin pişmanlık hükümlerinin bağımlıları tedaviye başvurmayı teşvik edecek şekilde yeniden düzenlemesine dair çalışmaların yapılmasından sorumlu tutulmuştur.

Adalet Bakanlığı bünyesinde bir diğer sorumlu birim olan Adli Tıp Kurumu Başkanlığı ise, uyuşturucunun hem arz, hem de talep boyutuna ihtisas kurulları ve ihtisas daireleri ile katkıda bulunmaktadır.³⁹² İhtisas Kurulları, uyuşturucu madde kullanıcılarının alışkanlığı ile ilgili olarak bağımlılık derecesinin belirlenmesine ve ilaç kimyasına alışkanlık yapan diğer maddeler ile uyuşturucu maddelere ilişkin bilimsel ve teknik görüşler bildirir.

İhtisas Daireleri, cesetler ve ceset kısımları ile canlılara ait doku ve biyolojik materyal üzerinde her türlü incelemeleri yaparak madde bağlantılı ölüm nedenlerin araştırılmasına yardımcı olmaktadır. Ayrıca uyuşturucu madde, ilaç ve diğer çeşitli maddeler üzerinde kimyasal ve fiziksel profil analizleri yapmakta, kişilerin kan, idrar gibi biyolojik örneklerinde uyuşturucu madde analizleri yaparak madde bağımlılığının belirlenmesine yardımcı olmaktadır.

³⁹¹ 5402 Denetimli Serbestlik ve Yardım Merkezleri ile Koruma Kuralları Kanunu, 25881, 20.07.2005, md.9

³⁹² Adli Tıp Kurumu'nun ihtisas kurulları ve dairelerini görevleri için bakınız: 2659 sayılı Adli Tıp Kurumu Kanun, 17670, 20.04.1982, md.16,17, 19

Son olarak Kanunlar Genel Müdürlüğü, uyuşturucu maddelerin üretimi, dönüşümü, ticareti ile ilgili olarak yasal düzenlemeler yapılması ve Türkiye’de son yıllarda giderek artan miktarlarda görünmeye başlayan ve bağımlılık riski ve sağlığa zararları bakımından çok tehlikeli olan maddelerin tespit edilerek 5237 sayılı TCK’de sayılan maddeler arasına dâhil edilmesinden sorumludur.

Adalet Bakanlığı’nın sorumlu birimlerinin görevleri ve sorumluluklarına ilişkin yapılan açıklamalar uyuşturucu ile mücadelede arz ve talep boyutuna ilişkin çalışmalar yürüttüğünü açıkça göstermektedir.

c-) İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı’nda Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı uyuşturucu ile mücadele alanında faaliyet gösteren birimler olarak sayılabilir. Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı kısaca açıklandıktan sonra, politika yapıcı kilit teşkilat olarak Emniyet Genel Müdürlüğü’nün uyuşturucu ile mücadele alanındaki rolüne geniş yer verilecektir. Çünkü ilgili tüm birimlerin koordinasyon ve işbirliği içerisinde uyuşturucu ile mücadele politikaları üretmesinden sorumlu kurum olan TUBİM, EGM bünyesinde yer almaktadır.

Jandarma Genel Komutanlığı

Jandarma Genel Komutanlığı Türkiye’de kırsal alanda uyuşturucu ile mücadele eden önemli bir kurumdur ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ve Yönetmeliği çerçevesinde görevlerini yerine getirmektedir. Bu kanunda Jandarmanın görevleri; mülki, adli, askerî ve diğer olarak ayrılmıştır. Uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele yetkisi veren mülki görevi; emniyet, asayiş ve kamu düzenini sağlamak ve korumak; kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek ve suç işlenmesini önlemeye yönelik gerekli tedbirleri almak ve uygulamaktır.³⁹³

Buna ek olarak Jandarma Genel Komutanlığı tarafından, UNODC ile “Kırsal Alan Narkotik ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı ile Mücadele Kapasitesinin Güçlendirilmesi” AB projesi yürütülmüştür. Projenin çıktısı olarak Ulusal

³⁹³ 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 17985, 12.03.1983, md.7

Uyuşturucu Strateji Belgesi ve Eylem Planlarına paralel olarak “Kırsal Alan Uyuşturucu ile M¼cadele Uygulanma Planı (2010-2012)” kabul edilmiştir. Bu belge, kırsal alanda uyuşturucu ve uyarıcı madde ile y¼r¼t¼len m¼cadeleyi g¼çlendirmeyi amaç edinen önemli bir politika belgesi olmuştur. Gerek görev tanımı gerekse y¼r¼tt¼ę¼ projenin kapsamından Jandarma teşkilatının genellikle uyuşturucunun arz boyutuna odaklandığı s¼ylenbilir.

Sahil G¼venlik Komutanlığı

Sahil G¼venlik Komutanlığı'nın görevlerinin çerçevesi 2692 sayılı Sahil G¼venlik Komutanlığı Kanunu ile belirlenmiştir. T¼rkiye Cumhuriyetinin b¼t¼n sahillerinde; iç suları olan Marmara Denizi, Çanakkale ve İstanbul boğazlarında; k¼rfez ve limanlarında; karasularında ve m¼nhasır ekonomik b¼lgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında, kanunlarca kendisine verilen görevleri uygulama ve yetkileri kullanma iktidarına sahiptir. Uyuşturucu kaçakçılığı dâhil olmak üzere deniz yoluyla yapılan her t¼rl¼ kaçakçılık eylemlerini önlemek, izlemek, suçluları yakalayıp gerekli işlemleri yapmak, yakalanan kişi ve suç araçlarını yetkili makamlara teslim etmekten sorumludur.³⁹⁴ Bu görev tanımından Sahil G¼venlik Komutanlığı'nın uyuşturucunun arz boyutuna yoğunlaştığı, ancak Jandarmadan farklı olarak deniz yoluyla yapılan kaçakçılığa yönelik faaliyetler y¼r¼tt¼ę¼ anlaşılmaktadır.

Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼

Emniyet Genel M¼d¼rl¼ę¼ Kaçakçılık ve Organize Suçlarla M¼cadele (KOM) Daire Başkanlığı, uyuşturucu maddelerin ¼retimi, d¼n¼ř¼m¼, ticareti, satışı ile etkili bir şekilde m¼cadelede etmeyi, uyuşturucu maddelerin kullanımı ve bağımlılığına yönelik önleme faaliyetleri y¼r¼tmeyi, halk sağlığı sorunu olarak algılanan uyuşturucu sorununa yönelik tedavi ve rehabilitasyon çalışmalarına öncelik vererek ilgili kurum ve kuruluşlar ile işbirliği içinde hareket etmeyi ve bu doğrultuda politikalar ¼retmeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda EGM KOM Daire Başkanlığı ¼lke genelinde y¼r¼t¼len uyuşturucu ile m¼cadele faaliyetlerini y¼nlendirmekte ve bu m¼cadelelerini daha verimli gerçekteştirebilmeleri için ihtiyaçlarının giderilmesi

³⁹⁴ 2692 sayılı Sahil G¼venlik Komutanlığı Kanunu, *T.C. Resmi Gazete*, 17753, 13.07.1982, md.4

ile görevli bulunmaktadır. İllerde ise aynı amaç ve hedefler ile KOM Şube Müdürlükleri faaliyet göstermektedir.

EGM'nin bu görev ve hedeflerine bakıldığında, uyuşturucunun sadece arz değil, talep boyutunu da içeren bir mücadele anlayışını içerdiği ve bu iki politika alanının birbirinden ayrılmadığı görülmektedir. Bu kapsamda arz ile mücadele konusunda temel sorumlu birim KOM daire Başkanlığı Narkotik Suçlarla Mücadele Şube Müdürlüğü'dür. Merkez teşkilatlanması olan bu birim, taşrada Narkotik Suçlarla Mücadele Büro Amirlikleri olarak yapılanmıştır. İstisnai olarak İstanbul Emniyet Müdürlüğü'nde uyuşturucu ile mücadele faaliyetlerini Narkotik Suçlarla Mücadele Şube Müdürlüğü gerçekleştirilmektedir. Ayrıca KOM Daire Başkanlığı tarafından belirlenen ilçelerde ise, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Grup Amirlikleri bulunmaktadır. KOM Daire Başkanlığı, bünyesindeki bu narkotik suçlarla mücadele birimleri tarafından uyuşturucunun arzına yönelik çalışmalar yapmakta ve başarılı operasyonlar yürütmektedir.

KOM Daire Başkanlığı'nın temel önceliği arz ile mücadele olan bu biriminin yanı sıra, uyuşturucu ile mücadele alanında hem talep, hem de arz boyutuna bütüncül bir yaklaşım sergileyen ve Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının oluşmasında önemli katkıları bulunan iki birim bulunmaktadır. Bunlar; Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC) ile Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezi (TUBİM)'dir. Bu iki politika yapıcı aktörün görev ve fonksiyonlarının açıklanması EGM'nin arz ve talep politikalarındaki rolünü daha anlaşılır hâle getirecektir.

Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC)

Organize suç örgütleri, küreselleşme ve teknolojik gelişmelerle birlikte ulusal güvenliğe ve bölgesel istikrar ve gelişmelere yönelik tehdit olan varlığını artan bir şekilde göstermektedir. Yasadışı faaliyetlerini daha karmaşık yöntemlerle gerçekleştiren, her türlü gelişmeyi yakından takip ederek suç işleme becerilerini arttıran suç örgütlerinin bulunduğu günümüz dünyasında, iyi yetişmiş ve yeterli donanıma sahip nitelikli personellerden oluşan kanun uygulayıcı teşkilatların yanı

sıra ortak mücadele stratejileri geliştirmek için uluslararası işbirliği hayati öneme sahiptir.

Bu bağlamda TADOC, BM Uyuşturucu ve Suç Ofisi (UNODC) ile Türkiye arasında gerçekleştirilen işbirliği çerçevesinde, Dünya Uyuşturucu Mücadele Günü olan 26 Haziran 2000 tarihinde EGM KOM Daire Başkanlığı'na bağlı olarak kurulmuş ilk “uluslararası nitelikli mücadeleciler eğitim akademisi” olmuştur. TADOC’un benzer amaçlarla dünyanın değişik bölgelerinde kurulması düşünülen akademiler için bir model olarak benimsendiği hem bölge ülkeleri hem de BM tarafından belirtilmiştir. TADOC projesi 2001 yılında BM bünyesinde eğitim alanında gerçekleştirilen “en başarılı proje” seçilmiştir.³⁹⁵ TADOC’un kurulma çalışmaları esnasında yapılan görüşmelerde Akademi binasının restorasyon ve donanım giderlerinin Türk hükümeti; Akademiye gerçekleştirilecek uluslararası eğitim giderlerinin ise, UNODC tarafından karşılanması taahhüt altına alınmıştır.³⁹⁶

TADOC, Türkiye ve bölge ülkelerin kanun uygulayıcı birimlerinin kaçakçılık ve organize suç alanlarında yetişmiş uzman personel ve eğitim ihtiyaçlarını gidermeyi, bilimsel araştırmalar yaparak ulusal ve bölgesel politikalara yön vermeyi, ulusal akademilere çağdaş eğitim teknikleri ile destek olmayı, ulusal ve bölgesel operasyonel kurumlar arasında iletişim ve işbirliğini geliştirmeyi amaçlamaktadır.³⁹⁷ TADOC tecrübeli eğiticileri, uluslararası konu uzmanları, bölgelere göre geliştirilen eğitim programları ile sadece ulusal kanun uygulayıcı birimlere değil aynı zamanda Türkiye ile ikili güvenlik işbirliği anlaşması bulunan ülkelerin kanun uygulayıcı personeline de eğitim imkânı sunmaktadır.³⁹⁸

Kurulduğu tarihten itibaren 13 yıllık süreç içerisinde TADOC tarafından 721 ulusal eğitim programı gerçekleştirilmiş ve bu programlara 22.892 kanun uygulayıcı personel katılmıştır. Yine bu süre içerisinde, ağırlıklı olarak Balkanlar, Orta Doğu ve Orta Asya ülkelerine yönelik olarak toplam 387 adet uluslararası eğitim programı

³⁹⁵ KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2003 Raporu*, KOM Yayınları: Ankara 2003, s.132-133

³⁹⁶ KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2000 Raporu*, KOM Yayınları: Ankara 2000, s.141

³⁹⁷ a.k., s.142

³⁹⁸ Department of Anti-Smuggling and Organized Crime, *Annual TADOC Bulletin*, Ankara 2012, s.2-3

gerçekleştirilmiş ve bu programlara 86 farklı ülkeden 7171 kanun uygulayıcı personel katılmıştır. Bunun yanı sıra çok sayıda uluslararası kurum ve kuruluş ile eğitim işbirliği faaliyetleri yürütülmekte ve çok taraflı eğitim projelerine katılım sağlanmaktadır.³⁹⁹

Diğer taraftan TADOC'un kurulması hem uluslararası ihtiyaçları, hem de Türk hükümeti ve Polis Teşkilatının sınır aşan suçlarla küresel boyutta mücadelede aktif rol alma isteğini yansıttığı söylenebilir. Türkiye'nin kendisinin ve Avrupa'nın çıkarlarını koruma yolunda iyi bir partner olduğuna dair meşruiyet kazanmasını sağlayan ve AB üyelik sürecine katkıda bulunan bir girişim olarak ifade edilebilir.⁴⁰⁰ Bu bağlamda TADOC Türkiye'nin AB ile ilişkilerinin doğasında değişim gerçekleştirme fırsatı doğurmuştur. Çünkü 1999 yılındaki Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin AB'ye adaylık statüsünün tanınmasından bu yana, AB'ye üyelikten önce bir AB kuruluşu olan EMCDDA'ya üyelik mümkün hâle gelmiştir.⁴⁰¹

Nitekim başlangıçta EMCDDA Ulusal Temas Noktası'nın, EGM KOM Daire Başkanlığı bünyesinde teknik kapasitesi, tecrübeli personeli, ulusal ve uluslararası bağlantıları sebebi ile TADOC'un olması kararlaştırılmıştır.⁴⁰² Böylece TADOC uluslararası suç faaliyetlerine ilişkin bir bölgesel eğitim kurumu olmanın yanı sıra, ulusal uyuşturucu ile mücadele politikasından sorumlu bir örgüt hâline gelerek görev alanını daha da genişletmiştir. Bu genişleme ile Ulusal Temas Noktasının sorumluluklarını yerine getirmek ve madde kullanımı ve bağımlılığı ile mücadele eden kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu tek merkezden disiplinli olarak yürütmek üzere TADOC bünyesinde Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi (TUBİM) kurularak faaliyetlerine başlamıştır. Uyuşturucu ile mücadele politikalarının oluşumunda önemli rol oynayan TUBİM'in kuruluş sürecinin, idari yapısının ve fonksiyonlarının detaylı olarak anlatılması EGM'nin politika yapıcı kilit teşkilat olma niteliğini daha anlaşılır hale getirecektir.

³⁹⁹ KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2012 Raporu*, s.101

⁴⁰⁰ Akgül Arif, Marenin Otwin, "Global Developments in Transnational Police Training", s.96-97

⁴⁰¹ Philip Robins, "Public Policy Making in Turkey: Faltering Attempts to Generate a National Drug Policy", s.299

⁴⁰² KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2004 Raporu*, KOM Yayınları, Ankara 2005, s.90

Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığını İzleme Merkezi (TUBİM)

Uyuşturucu ile mücadele politikasının kısa tarihçesinde belirtildiği gibi Türkiye’de uyuşturucu konusunda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlayacak, koruyucu ve önleyici çalışmaları yürütecek bir kurumsal yapılanmayı ilk olarak 1997 yılında görmek mümkündür. Bu kapsamda, Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu bünyesinde Uyuşturucu Kullanım ile Mücadele, Takip ve Yönlendirme Üst Kurulu ile Uyuşturucu Kullanım ile Mücadele, Takip ve Yönlendirme Alt Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurullar, madde kullanımına ilişkin ulusal politika ve stratejileri belirlemek, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak ve konu ile ilgili araştırmalar yapmakla görevlendirilmiştir.

1999 yılındaki Helsinki Zirvesi ile başlayan AB’ye üyelik sürecinde aday statüsünün tanınması ile birlikte, Türkiye, EMCDDA’ya katılım için AB Komisyonuna 2000 yılında başvuruda bulunmuştur. Bunun üzerine EMCDDA’nın üye ülkelerde belirlenmesini öngördüğü “Ulusal Temas Noktası” görevinin o tarihte Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu tarafından yerine getirilmesi kararlaştırılmıştır.

Ancak EMCDDA yetkililerinden oluşan heyetin 2001 yılında Türkiye’ye gerçekleştirdiği ziyaret esnasında, EMCDDA faaliyetlerine Türkiye’nin katılım kapasitesinin teknik açıdan değerlendirmesi yapılmış ve sonuçta Aile Araştırma Kurumunun yetersizlikleri ortaya çıkmıştır. Bunun üzerine, Dışişleri Bakanlığı’nın önerisi, Başbakanlık Makamının onayı ile 2002 yılında EMCDDA Ulusal Temas Noktası olarak TADOC belirlenmiştir.

2002 yılında AB ile “Ulusal Uyuşturucu İzleme Merkezinin Kurulması (Reitox Odak Noktası) ve Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin Geliştirilmesi ve Uygulanması Eşleştirme Projesi” başlatılmıştır. Projenin somut çıktısı olarak TUBİM kurulmuştur. 2007 yılında Türkiye’nin EMCDDA’nın çalışmalarına katılımı ile ilgili AB ile uluslararası bir anlaşma imzalanmıştır. Bu anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğu kanun ise 2012 yılında TBMM’de kabul edilmiş ve Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece Türkiye, EMCDDA’nın tam üyesi olma sıfatını kazanmış, Türkiye adına TUBİM ise AB’ye üye olan ilk kurumlardan birisi olma unvanına sahip olmuştur.

TUBİM EMCDDA'nın Türkiye Ulusal Temas Noktası olmasının yanı sıra, uyuşturucu sorununu tüm boyutları ile izleyen, Ulusal Uyuşturucu Stratejisi ve Eylem Planı gibi politika belgeleri oluşturmak için ulusal koordinasyonu sağlayan bir merkezdir. TUBİM'in çalışmaları neticesinde aşağıdaki politika belgeleri ilgili kurumların işbirliği ve mutabakatı ile hazırlanmıştır:

1. Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi (2006-2012)
2. Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı (2007-2009)
3. Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı (2010-2012)
4. Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi (2013-2018)
5. Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı (2013-2015)

Bu temel politika belgeleri doğrultusunda TUBİM, objektif ve güvenilir veriye dayalı mücadele stratejilerinin geliştirilmesi, madde kullanımı ve bağımlılığı ile mücadele eden kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum örgütleri arasında koordinasyonun sağlanması amacıyla faaliyetlerini merkezde Kurumsal Temas Noktaları (KUTEM)⁴⁰³, taşrada ise İl Temas Noktaları (İLTEM) yardımı ile yürütmektedir.

KUTEM'ler uyuşturucu ile mücadelenin aile, eğitim, sosyal ve ekonomik düzey, maddeye ulaşım, psikolojik alt yapı, tedavi olanakları ve rehabilitasyon gibi konuları kapsayan çok boyutluluğu, çok sektörlü ve etkin bir koordinasyonun gerekliliği ve ilgili kurumların işbirliğinin önemi nedeniyle ilgili kurumların görevlilerinden oluşturulmuştur.⁴⁰⁴

Madde kullanımı ve bağımlılığı ile mücadele alanına ilişkin ulusal ve uluslararası çalışmalarda işbirliğinin geliştirilmesi amacı doğrultusunda 40 mücadeleci kurum/kuruluşun Kurum Temas Noktalarının katılımı ile TUBİM

⁴⁰³ Kurumsal Temas Noktaları (KUTEM), TUBİM'e veri sağlayan ve TUBİM çalışmalarına katılan kamu kurum ve kuruluşlarını ifade etmektedir.

⁴⁰⁴ TBMM, *Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, s.237

koordinesinde Ulusal Uyuşturucu Koordinasyon Kurulu toplanmaktadır. Kurulda yapılmış veya yapılacak faaliyetler değerlendirilmekte, alınan kararların hayata geçirilmesi amacı ile ilgili kurum ve kuruluşlarla paylaşılmaktadır. Kurul toplantılarının verimliliğini artırmak amacıyla ilgili kurumlar Arz Koordinasyon Kurulu ve Talep Azaltımı-Tedavi-Önleme Koordinasyon Kurulu olmak üzere iki ana gruba ayrılmıştır. Bu sayede bağımlılık maddeleri ve madde bağımlılığı ile mücadelede atılacak adımlar ve yol haritası çok daha etkin bir şekilde hayata geçirilmektedir.

Arz Koordinasyon Kurulu; Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'ndan oluşmaktadır.

Talep Azaltımı-Tedavi-Önleme Koordinasyon Kurulu ise, Adalet Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, alışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Türkiye Radyo ve Televizyon Genel Müdürlüğü, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı'ndan oluşmaktadır.

Diğer taraftan taşra yapılanması olan İLTEM'ler, 2003 yılından itibaren koruma ve önleme faaliyetlerini ilde bulunan diğer kurumların temsilcileri ile yürütmektedirler. Yürütölen faaliyetler kampanyalar, projeler ve farkındalık artırıcı tiyatro, yarışma, seminer, afiş, broşür ve sportif faaliyetler gibi etkinlikler şeklinde devam etmektedir. Ayrıca İLTEM'ler ilin analizini yaparak sorunları tespit etmekte ve sorunları çözüm önerileri ile birlikte TUBİM'e raporlamaktadır. Yerel düzeyde gerçekleştirilen bu faaliyetler uyuşturucu ile ulusal ölçekte bütüncöl mücadeleye katkı sağlamaktadır. İLTEM Personeli, 81 İl Emniyet Müdürlüğü KOM şube Müdürlüğündeki Madde Kullanımı ile Mücadele Uygulama ve İrtibat Birimi'nde görevli branşlı personelden oluşmaktadır.

Birinci Eylem Planında Uyuşturucu ile Mücadele İl Koordinasyon Kurulu kurulması yer almış ve bu kurullar 81 ilin tamamında teşkil edilmiştir. Bu kurullar, Vali Yardımcısının başkanlığında Belediye Başkanı, İl Sağlık Müdürlüğü, İl Millî Eğitim Müdürlüğü, TUBİM İl Temas Noktaları, İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğü,

Denetimli Serbestlik Müdürlükleri, ilde bulunan üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve kurul başkanının uygun göreceği diğer kurum ve kuruluşlarının katılımı ile gerçekleştirilmektedir. Sekreteryaya hizmetleri İl Sağlık Müdürlüğü veya Halk Sağlığı Müdürlüklerince yapılmaktadır. Sekreteryaya hizmetlerini yürüten kurum tarafından altı ayda bir hazırlanan rapor TUBİM'e gönderilmektedir. Diğer taraftan Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesinde, ulusal strateji ve eylem planları doğrultusunda İl Eylem Planları geliştirilmesi belirtilmiştir.⁴⁰⁵ Bu kapsamda da 78 ilde il eylem planları hazırlanmış ve halen yürürlüktedir.

Merkez ve taşrada koordinasyon kurullarına ek olarak Ulusal Uyuşturucu Koordinasyon Kurulu'na tavsiye kararları sunmak ve uyuşturucu ile mücadele alanına bilimsel ve akademik bir bakış açısı kazandırmak amacıyla "TUBİM Bilim Kurulu" oluşturulmuştur. Bu Kurul TUBİM bünyesinde 7 farklı üniversiteden, 11 Akademisyenin (psikiyatri, halk sağlığı, adli tıp, kriminoloji, epidemiyoloji, sosyal hizmet vs.) katılımı ile toplantılar gerçekleştirmektedir.

TUBİM merkez ve taşrada kurumsal ve fonksiyonel yapılanması ile çalışmalarını, EMCDDA yapılanmasına paralel olarak kurulan beş temel ve dört yardımcı gösterge çalışma grupları doğrultusunda yürütmektedir. Bu çalışma grupları marifetiyle yasadışı bağımlılık yapıcı maddelerin hemen her boyutunda çalışmalar yapılmakta, veri toplanmakta ve sonuçları raporlanmaktadır.

Temel Gösterge Çalışma Grupları:

1. Gençlerde ve Genel Nüfusta Madde Kullanım Yaygınlığı Göstergesi Çalışma Grubu⁴⁰⁶
2. Problemlili Madde Kullanımı Göstergesi Çalışma Grubu⁴⁰⁷
3. Madde Kullanımı Bağlantılı Bulaşıcı Hastalıklar Göstergesi Çalışma Grubu⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi 2006-2012*, Ankara 2006, s.35

⁴⁰⁶ Genel ve genç nüfusta uyuşturucu kullanımına yönelik olasılıkçı araştırmalardan elde edilen veriler, kullanım örüntüsünün, risk algısının, madde kullanımının sosyal açıdan ve sağlık açısından etkilerinin ve yasadışı uyuşturucu maddelerin ve diğer psikoaktif maddelerin kullanımının doğurduğu sonuçların anlaşılmasına yardımcı olan temel bilgileri sağlar.

⁴⁰⁷ Ülkede risk bakımından öne çıkan belirli maddelerin kullanımının ölçülmesi ve önlenmesi çalışmalarını içermektedir.

4. Madde Kullanımı Bağlantılı Ölümler ve Ölüm Oranları Göstergesi Çalışma Grubu⁴⁰⁹
5. Tedavi Talep Göstergesi Çalışma Grubu⁴¹⁰;

Yardımcı Gösterge Çalışma Grupları:

1. Arz ile Mücadele Çalışma Grubu
2. Talep Azaltımı Çalışma Grubu
3. Erken Uyarı Sistemi Çalışma Grubu (EWS)⁴¹¹
4. Madde Talep Azaltımı Faaliyetleri Bilgi Değişimi Sistemi (EDDRA) Çalışma Grubu⁴¹², dur.

Bu gösterge çalışma grupları ile ulusal veriler toplanarak analiz edilmekte ve EMCDDA ile rapor halinde paylaşılmaktadır. Avrupa çapında uyuşturucu sorununu ilişkin elde edilen bu veriler ise, mücadele stratejisi ve eylem planlarının temelini oluşturmaktadır. Bu çalışma raporlarının yanı sıra TUBİM, yıllık ulusal uyuşturucu raporu hazırlayarak EMCDDA'ya göndermektedir. Böylece AB üye ve aday ülkelerden toplanan raporlar ile Avrupa'nın uyuşturucu sorunu ile ilgili büyük resim ortaya çıkarılmaktadır. Tüm açıklamalardan anlaşılacağı üzere, TUBİM, ilgili kurum ve kuruluşların koordinasyonunu sağlayarak uyuşturucu ile mücadele alanında politika belgelerinin oluşturulması ve uyuşturucu sorununun tüm boyutlarına ilişkin

⁴⁰⁸ Öncelik alanlarını belirlemek suretiyle ileride ortaya çıkabilecek enfeksiyonların önüne geçmek, sağlık ihtiyaçları ve harcamalarına yönelik tahminlerde bulunmak ve önleyici müdahalelerin etkilerini izlemek amacıyla damar içi madde kullanıcıları arasında başta HIV, Hepatit B ve C olmak üzere bulaşıcı hastalıkların yaygınlık derecesine ilişkin geçerli, güvenilir ve karşılaştırılabilir verileri toplamayı içermektedir.

⁴⁰⁹ Doğrudan yasadışı uyuşturucu maddelerin kullanımından kaynaklı (doz aşımı) ya da madde kullanımının dolaylı olarak sebebiyet verdiği (bulaşıcı hastalıklar, intihar, şiddet gibi) ölümlü vakalara ilişkin geçerli, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgilerin elde edilmesi suretiyle ölümleri azaltmaya yönelik politikaların ve müdahalelerin geliştirilmesi ve değerlendirilmesini içermektedir.

⁴¹⁰ Madde bağımlılığı tedavi merkezlerine başvuran problemlili madde kullanıcılarının sayısı, profili ve madde kullanım örüntülerine ilişkin karşılaştırılabilir ve güvenilir bilgilerin elde edilmesi amaçlanmaktadır.

⁴¹¹ Erken Uyarı Sistemi, en yalın ifadesiyle, piyasaya yeni çıkan ve bağımlılar arasında yeni kullanılmaya başlanan, aktif maddesi olarak uyuşturucu veya uyarıcı etkiye sahip olmasına rağmen, ancak yasak kapsamına henüz alınmamış maddelerin kontrol altına alınması sistemi olarak tarif edilebilir.

⁴¹² Uyuşturucu talebinin azaltımı alanında ülkeler tarafından yürütülen planlama, uygulama ve değerlendirme faaliyetleri ve müdahale çeşitlerine ilişkin bilgilerin ve kayıtların derlenmiş olduğu ortak veri tabanıdır.

çalışmalar yürütülmesi noktasında politika yapıcı kilit teşkilat olarak karşımıza çıkmaktadır.

3.4.2.4. Politika Yapma Sürecinin Diğer Aktörleri

Yukarıda ulusal aktörler olarak açıklanan ilgili kurum ve kuruluşlar, politika yapma sürecine katılan ve öne çıkan resmi aktörlerdir. Bu resmi aktörler, dolaylı olarak uyuşturucu ile mücadele sürecine katkıda bulunan, istatistikî bilgiye dayalı olarak uyuşturucu madde probleminin daha iyi anlaşılması ve en iyi mücadele yönteminin geliştirmesine yönelik araştırmalar yapan Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) gibi kurumları ekleyerek genişletmek mümkündür. Ancak politika sürecinin resmi aktörleri olarak kabul edilecek bu kurumların yanı sıra, üniversiteler, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları gibi aktörlerinde bulunduğu da unutulmamalıdır.

Yükseköğretim Kurumu'nun koordinesinde üniversiteler TUBİM Bilim Kurulu'na katılım sağlayarak uyuşturucu ile mücadele politika alanına bilimsel bir perspektif kazandırmaktadır. Ayrıca üniversiteler, madde kullanım yaygınlığı konusunda üniversite gençliği üzerinde bilimsel araştırmalar yürütmekte ve risk gruplarını korumaya yönelik gerçekleştirilen önleme faaliyetlerinde diğer ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmaktadır.

Yerel yönetimlerin faaliyetleri, koruma/önleme ve rehabilitasyon olarak gerçekleşmektedir. Koruma-önleme faaliyetleri kapsamında, öncelikle uyuşturucu maddeler ve zararları hakkında hedef gruplar olan çocuk ve gençlere yönelik eğitim programları ve bilinçlendirme çalışmaları yapılmaktadır. Bunun yanı sıra, yerel yönetimler tarafından hedef grupları uyuşturucu maddelerden koruyabilmek amacıyla boş zamanlarını değerlendirmelerine yönelik sosyal, kültürel ve sportif faaliyetlere aktif katılımına zemin oluşturacak çocuk ve gençlik merkezleri ile spor tesisleri kurulmaktadır. Rehabilitasyon faaliyetleri kapsamında ise, sokak çocuklarının uyuşturucu maddelerle buluşmasının önlenmesine yönelik daha güvenli bir ortam oluşturmak, uyuşturucu bağımlısı sokak çocuklarının sağlık ve sosyal hizmetlerden yararlanma imkânı sağlamak ve uyuşturucu madde hükümlülerin istihdamı için kamu ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yürütmektir.

Sivil toplum kuruluşları madde bağımlılığı ve kullanımı öncesinde toplumun ve risk gruplarının bilgilendirilmesi ve eğitimi; madde bağımlısı ve kullanıcılarının ise tedavisi ve rehabilitasyonuna ilişkin çok çeşitli etkinliklerde bulunmaktadır. Toplumda farkındalık oluşturmak suretiyle bağımlılık yapıcı maddelerin kullanımı ve bağımlılığının önüne geçmenin, bu kuruluşların temel amacı olduğu söylenebilir.

Açıklamalardan anlaşılacağı üzere Türkiye’de uyuşturucu ile mücadele politikasının ulusal aktörleri sadece devlet kurumları olan kamu kurum ve kuruluşları ile sınırlı kalmamaktadır. Politika yapım sürecine, üniversitelerin bilimsel desteği ile yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının katkıları dâhil edilerek çok sektörlü bir yaklaşım sergilenmektedir. Ancak başlangıçtaki bu çok sektörlü yaklaşımdan son dönemde uzaklaşıldığı söylenebilir. Çünkü 2013-2015 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planında daha önceki eylem planlarından farklı olarak üniversiteler, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının sorumlu kuruluşlar arasında olmadığı görülmektedir. Bu ise çok sektörlülüğün söylemle sınırlı kalması ve politika yapma sürecinin diğer aktörlerinin katkılarının dışarıda bırakılması anlamına geldiği ifade edilebilir.

3.5. Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Dinamikleri

Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikası ulusal ve uluslararası dinamiklerin etkisinde şekillenmektedir. Türkiye’nin coğrafi konumu itibarıyla transit ülke olması önemli bir dinamik olarak değerlendirilebilir. Bunun yanı sıra, Türkiye’de genel nüfusta her geçen gün uyuşturucu madde kullanımının yaygın hâle gelmesi ve hedef ülke olma özelliğinin ön plana çıkması da güçlü bir dinamik olarak düşünülebilir. Dinamik olarak kabul edilecek bu hususlara ilişkin detaylar uyuşturucu ile mücadele politikasının Türkiye açısından önemini açıklarken ifade edilmiştir.

Bunun yanı sıra uluslararası konsensüs ve meşruiyet kaygılarından kaynaklanan veya zorlama yoluyla, uluslararası çevreye uyum sağlamak için ülkelerin politikalar kabul etmesi bir dinamik olarak küresel etkilerin gücünü göstermektedir. Bunlara ilişkin açıklamaların tüm dünya ülkeleri ile birlikte Türkiye içinde geçerli olması ve yukarıda uluslararası kontrol rejimleri oluşturmaya yönelik

yapılan açıklamalar ile paralellik göstermesi sebebiyle bu alt bölümde tekrar edilmemiştir.

Yukarıda ifade edilen hususların dışında iç ve dış olarak öne çıkan ve özellikle üzerinde durulması gereken dinamikler bulunmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'nin başlıca iç güvenlik tehdidi olan PKK/KCK (Kürdistan Topluluklar Birliği) terör örgütünün finans kaynağı olarak uyuşturucu kaçakçılığını yoğun bir şekilde kullanması, ulusal uyuşturucu ile mücadele politikalarına narko-terör perspektifi getirmiş ve uyuşturucu sorununda terörizmin finansmanı önemli bir politika gündemi olmuştur. Diğer taraftan Avrupalılaşıma ve AB'ye üyelik sürecinde uyuşturucu ile mücadele konusunda kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve AB ile uyumlu stratejiler geliştirilmesinin üyelik şartı olması Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele politikaları anlamında AB'yi, ana politika dinamiği hâline getirmiştir.

3.5.1. Terörizmin Finansmanı

Bir ülkenin coğrafi olarak kaçakçılık güzergâhları üzerinde bulunması ve terör örgütlerinin bu ülkede aktif olarak faaliyet göstermesi, o ülkenin organize suçlara maruz kalmasına etkileyen faktörler arasında sayılabilir. Bu bağlamda Türkiye'nin, Afganistan'dan Batı Avrupa ülkelerine eroin sevkiyatında aktif kullanılan rotalardan olan ve Balkan rotası olarak bilinen güzergâh üzerinde bulunması ve PKK/KCK terör örgütünün Türkiye'de aktif olarak faaliyet göstermesi gibi nedenler, terör örgütünün faaliyetlerinin finansmanı için organize suç alanına kaymasına ve bunun sonucunda uyuşturucu madde kaçakçılığında aktif rol oynamasına sebep olmaktadır.⁴¹³

Çünkü terör örgütlerinin faaliyetlerini devam ettirebilmesi finansal kaynaklarının yeterliliğine ve devamlılığına bağlıdır. Örneğin, örgütlerin silah, barınma, beslenme ve iletişim gibi ihtiyaçları ile propaganda gibi faaliyetleri büyük çapta finansal kaynak gerektirmektedir. Yaklaşık 350-400 milyar doları bulan yıllık küresel getirisi ile uyuşturucu kaçakçılığı ise, bu anlamda PKK/KCK terör örgütü için çok cazip bir finans kaynağıdır. EGM KOM Daire başkanlığı tarafından yürütülen tahkikatlarda PKK/KCK terör örgütünün uyuşturucu ticaretinin tüm

⁴¹³ Mahmut Cengiz, "Mafyadan Derin Devlet ve Casusluk İlişkilerine Organize Suçlarda Yeni Trendler", *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi*, 4/1, s.65

aşamalarında rol aldığı tespit edilmiştir. Yani, İran sınırında oluşturmuş olduğu yasadışı gümrük noktalarından geçirilen eroinin kilo başına kaçakçılarından komisyon aldığı, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde kenevir ekimini bizzat yönlendirerek esrar ticaretinden çok önemli finansal kaynak sağladığı, uyuşturucu kaçakçılığını ve Avrupa’da uyuşturucu dağıtımını koordine ettiği ve uyuşturucudan elde ettiği gelirleri akladığı tespit edilmiştir.⁴¹⁴

Ulusal raporlarda yayımlanan istatistikler PKK/KCK terör örgütünün uyuşturucu ticaretindeki aktif rolünü daha anlaşılır hâle getirmektedir. 1984-2012 yılları arasında güvenlik kuvvetleri tarafından yapılan 370 operasyonda terör örgütlerinin karıştığı uyuşturucu olaylarında toplam 1214 kişi yakalanmıştır. PKK/KCK’ye ait 60 hücre evi ve sığınakta yüksek miktarlarda uyuşturucu ele geçirilmiştir.⁴¹⁵ Ulusal raporların yanı sıra uluslararası raporlarda da PKK/KCK terör örgütünün uyuşturucu madde kaçakçılığına karıştığına dair ifadelere rastlamak mümkündür. Nitekim UNODC sınır aşan organize suçlara yönelik yaptığı analizde, balkan rotası üzerinde İran İslam Cumhuriyeti, Irak ve Türkiye ortak sınır bölgelerinde PKK/KCK terör örgütü unsurlarının sevkiyattan sorumlu olabileceğini ve bu uyuşturucuyu Türkiye’de satıyor veya bağlantıları aracılığı ile Avrupa ülkelerine kaçırıyor olabileceğini değerlendirmiştir.⁴¹⁶

Mali Eylem Görev Gücü Türkiye’yi değerlendirdiği raporunda ise, PKK/KCK terör örgütünün uyuşturucu, insan, silah kaçakçılığı ve kara para aklama gibi organize suç faaliyetlerinde bulunduğu ifade edilmiştir. Uyuşturucu kaçakçılığından elde ettiği gelirin, bu faaliyetlerden elde ettiği toplam gelirin büyük bir kısmını oluşturduğu ve elde ettiği bu kaynakla silah, mühimmat ve teçhizat satın alarak bir nevi terör faaliyetlerini finanse ettiği anlaşıldığı belirtilmiştir. Bunu ise uyuşturucu kaçakçılığı faaliyetlerinde yakalanan şüphelilerin PKK/KCK terör

⁴¹⁴ KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2012 Raporu*, s.82

⁴¹⁵ a.k., s. 82-83; Operasyonlarda 4.253 kg eroin, 5.972.747 kök kenevir bitkisi, 4.305 kg baz morfin, 22 kg afyon sakızı, 710 kg kokain, 344.135 adet sentetik uyuşturucu, 26.190 lt asetik anhidrit ve 2 adet imalathane ele geçirilmiştir.

⁴¹⁶ UNODC, *The Globalization of Crime, A Transnational Organized Crime Threat Assessment (TOCTA)*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2010, s.123

örgütüne üye ve yardım ve yataklık ettiklerine dair adli sicil kayıtlarının bulunması delil olarak gösterilmiştir.⁴¹⁷

Sonuç olarak terörizm ile uyuşturucu kaçakçılığının güçlerini birleştirdiği ve bu ortaklıkta, 1980’li yıllardan itibaren PKK/KCK terör örgütünün suç faaliyetlerinin finans kaynağı olarak uyuşturucu kaçakçılığını kullandığı açık olarak anlaşılmaktadır.⁴¹⁸ Bu bağlamda PKK/KCK terör örgütünün terörizmin finansmanı boyutuyla ulusal bir dinamik olarak kabul edilerek uyuşturucunun arzı ile mücadele politikalarının geliştirilmesi gerekmektedir. Ancak Türkiye için iç dinamik olarak ifade edilebilecek konuların büyük bir kısmının uyuşturucu sorununun doğası nedeniyle küresel ya da Avrupa dinamikleri ile paralellik gösterdiği söylenebilir. Bu nedenle uyuşturucu ile mücadele politikası yapma süreci ve bu sürecin sonuçlarına dair dış dinamikler daha önemli hale gelmektedir.

3.5.2. AB Etkisi

Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikasında AB üyelik süreci güçlü bir dış dinamik olarak ifade edilebilir. Bu süreçte AB, Türkiye’yi çeşitli politika araçları ile etkilemektedir. Bu kapsamda 1993 yılında Kopenhag Zirvesi sonucunda ortaya çıkan “Kopenhag Kriterleri” ile genişleme için ön koşullar belirlenmiş, siyasi ve ekonomik kriterler ve Birlik müktesebatına uyum şart koşulmuştur. Böylece AB hukukunun benimsenmesi ve uygulanması üyeliğin genel çerçevesini oluşturmuştur. Ancak bu yeterli görülmemiş ve 1995 yılında Madrid zirvesinde yeni bir kriter daha belirlenmiştir. Salt hukuki uyumun yeterli olmadığı ifade edilerek, AB müktesebatının (acquis communautaire) daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli olan adli ve idari kapasitenin oluşturulması, aday ülkelerin katılım öncesi üyelik koşullarına dâhil edilmiştir.⁴¹⁹

AB’ye üyelik koşullarının yeniden tanımlandığı bu gelişmeden sonra, 1997 Lüksemburg Zirvesinde aday ülkelerin AB’ye katılımın nasıl ve ne şekilde

⁴¹⁷ Financial Action Task Force, *Third Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering And Combating the Financing of Terrorism Turkey*, 2007, s.5

⁴¹⁸ Habib Özdemir, İlker Pekgözlü, “Where do Terror Organizations Get Their Money? A Case Study: Financial Resources of the PKK”, *International Journal of Security and Terrorism*, 3/2, s.88

⁴¹⁹ Burak Erdenir, “Türkiye’nin Siyasi Reform Sürecinde Avrupa Birliği’nin Demokratik Koşulluluğu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 45/4, 2012, s.99

gerçekleştirileceğine dair genişleme politikası yeniden belirlenmiştir. “Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Strateji (Enhanced Pre-Accession Strategy)” olarak bilinen bu yeni genişleme politikasının en önemli iki unsuru, “Katılım Ortaklığı (Accession Partnership)” Belgeleri ve “Düzenli Raporlar (Regular Reports)” olmuştur.⁴²⁰

Lüksemburg Zirvesinde Türkiye'nin diğer adaylarla eşit kriterlerde değerlendirileceği belirtilmesine rağmen öngörülen katılım sürecinin dışında bırakılması AB-Türkiye ilişkilerini askıya almıştır. Ancak 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylık statüsünün tanınması ile yeni bir dönem başlamış, Türkiye, diğer aday ülkeler gibi katılım öncesi stratejiden faydalanma noktasında gelmiştir. Yani “Güçlendirilmiş Katılım Öncesi Strateji” araçları, Türkiye'nin adli ve idari kapasitenin geliştirilmesi için kullanılmaya başlanmıştır. Bu araçlar:⁴²¹

1. **Tarama Süreci:** Topluluk müktesebatı ile aday ülkelerin mevzuatının uyumunu tespit etmek amacıyla Avrupa Komisyonu tarafından yapılan analitik inceleme niteliğindeki Tarama Süreci, AB'ye katılım müzakerelerine hazırlığın ilk teknik aşamasıdır.
2. **Katılım Ortaklığı Belgesi:** Topluluk müktesebatına uyum çalışmalarına ilişkin AB'nin sağlayacağı mali ve teknik desteğin çerçevesini belirleyen yol haritası niteliğindeki Katılım Ortaklığı Belgesi, Avrupa Komisyonu tarafından her aday ülke için ayrı ayrı hazırlanmaktadır. Bu belge, aday ülkelerin kısa ve orta vadede gelişme göstermesi gereken öncelikli alanları ortaya koymaktadır.
3. **Ulusal Program:** Her aday ülke tarafından katılım ortaklığı belgesi referans alınarak hazırlanan ulusal taahhüt niteliğindeki Ulusal Program, aday ülkenin AB'ye uyum çerçevesinde gerçekleştirmeyi planladığı değişiklikleri ortaya koymaktadır.

⁴²⁰ Murat Kavalalı, *AB'nin Genişleme Süreci: AB'nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri İle İlişkileri*, DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, 2005, s.21–22.

⁴²¹ Semih Bilge, “Katılım Öncesi Strateji Belgeleri Kapsamında Mali Kontrol Sistemimizin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumu”, *Maliye Dergisi*, 158, 2010, s.309

4. **İlerleme Raporu:** Her aday ülkenin AB'ye tam üyelik sürecinde aldığı mesafenin kayda geçirildiği İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu tarafından yıllık olarak hazırlanmaktadır.
5. **Topluluk Programları ve Ajanslarına Katılım:** Avrupa ile bütünleşme sürecinde aday ülkelerin, her alanda ülkelerarası işbirliğini geliştirmeye yönelik olarak topluluk program ve ajanslarına katılımının sağlanması öngörülmektedir.
6. **Katılım Öncesi Yardım Aracı:** IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance) olarak bilinen bu araçta, aday ülkelere AB'ye tam üyelik yolunda çeşitli konularda mali ve teknik yardım sağlanmaktadır.

Bu araçlardan uyuşturucu ile mücadele açısından genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye tarafından 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin hangi usul ve esaslar çerçevesinde yürütüleceğini düzenleyen “Müzakere Çerçeve Belgesi”nin kabul edilmesi ile AB'ye katılım müzakerelerine başlanmıştır. AB müktesebatı yani AB hukuk sistemi, otuz beş “Katılım Müzakereleri Fasılları” çerçevesinde sınıflandırılmıştır. Türkiye, AB müktesebatı ile Türk mevzuatı hakkında farklılıkların belirlendiği ve uyum sürecine dair katılım müzakereleri fasıllarının değerlendirildiği tarama sürecini tamamlamıştır. Uyuşturucu ile mücadele konusunu içeren Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Faslı ise, tarama sonu raporu onaylanmayan fasıllar arasında bulunmaktadır.⁴²² Diğer taraftan AB ile bütünleşme sürecinde topluluk ajans ve programlarına katılım konusunda olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Türkiye AB'ye üye olmadan bir AB kuruluşu olan EMCDDA'nın çalışmalarına 2012 yılı itibarıyla tam üye sıfatı ile katılmaya başlamıştır. Bunların dışındaki diğer araçlar kurumsal kapasitenin oluşturulması sürecinde hâlen aktif olarak işletildiğinden dolayı daha detaylı ele alınacaktır.

3.5.2.1. Katılım Öncesi Strateji Belgeleri

Katılım öncesi strateji belgeleri sayılan katılım ortaklığı belgeleri, ilerleme raporları ve ulusal programlarda AB'ye üyelik sürecinde uyuşturucu ile mücadele alanıyla ilgili kurumsal kapasite geliştirme hedef ve önceliklerine rastlamak

⁴²² <http://www.mfa.gov.tr/ab-katilim-muzakereleri.tr.mfa>; <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=65&l=1> (Erişim Tarihi: 15.12.2013)

mümkündür. Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgeleri 2001, 2003, 2006 ve 2008; Ulusal Programlar ise 2001, 2003 ve 2008 yıllarında hazırlanmıştır. İlerleme Raporları ise 1998 yılından itibaren her yıl düzenli olarak hazırlanmaktadır. Bu belgeler uyuşturucu ile mücadele perspektifinde ayrı ayrı incelenmiş ve öne çıkan hususlar tespit edilmiştir. Açıklama yapılırken ise temel önceliklerin yer aldığı belgeler ifade edilmiştir.

a-) Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB)

Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde dört adet KOB belgesi ortaya çıkmıştır. Ancak 2003 ve 2006 tarihli olan belgeler, temel öncelikleri kapsamlı olarak ele almaları sebebiyle referans alınabilir. Bunlar arasında 2003 tarihli KOB'da Adalet ve İçişleri başlığı altında; “mevzuat uyumu, idari kapasitenin geliştirilmesi ve farklı kolluk kuvvetleri arasında işbirliğinin artırılması” suretiyle uyuşturucu ile mücadelenin güçlendirilmesi kısa vadeli öncelikler arasında sayılmaktadır. Uyuşturucu ile mücadele konusunda adli işbirliği alanlarında “müktesebatın kabul edilmesi ve uygulanması; bu alanda idari kapasitenin ve farklı kolluk kuvvetleri arasındaki işbirliğinin daha fazla güçlendirilmesi ve uluslararası işbirliğinin arttırılması ve AB Uyuşturucu Stratejisi ve Eylem Planı ile uyumlu bir ulusal uyuşturucu stratejisi geliştirilmesi ve uygulamaya konulması” ise orta vadeli öncelikler olarak ifade edilmektedir.⁴²³ Diğer taraftan 2003 yılından farklı olarak 2006 tarihli KOB belgesinde Adalet, Özgürlük ve Güvenlik başlığı altında uyuşturucu alanında Ulusal Odak Noktasının güçlendirilmesine devam edilmesi orta vadeli öncelik olarak ifade edilmiştir.⁴²⁴

b-) Ulusal Program

Ulusal Programların hemen hemen hepsinde öne çıkan öncelikleri kapsayan 2003 yılı Ulusal Programında KOB'a paralel olarak, uyuşturucu ile mücadelenin güçlendirilmesine devam edilmesi, AB mevzuatının kabul edilmesi ve uygulanması, idari kapasitenin ve farklı kanun uygulayıcı kurumlar arasındaki işbirliğinin

⁴²³ Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, *2003 Katılım Ortaklığı Belgesi*, s.15,21

⁴²⁴ Council of the European Union, “Council Decision of 23 January 2006 on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey”, *Official Journal of European Union*, 2006/35/EC, L 22, s.43,49

geliştirilmesinin önem taşıdığı ifade edilmektedir. Bu kapsamda mevzuatın uyumu ve uygulanması için kurumsal yapılanma takviminin İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü kısmında, uyuşturucu ile mücadele alanında diğer kanun uygulayıcı kurumlarla işbirliğinin artırılması ve ortak soruşturma yöntemlerinin geliştirilmesi amacıyla işbirliği anlaşmaları ve protokollerin imzalanması; AB Uyuşturucu Stratejisi ve Eylem Planı ile uyumlu ulusal uyuşturucu stratejisinin geliştirilmesi ve EMCDDA Ulusal Temas Noktasının işlevlerini tam olarak yerine getirebilmesi için güçlendirilmesi taahhüt edilmektedir.⁴²⁵

c-) İlerleme Raporları

İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgelerinde ortaya konan ve ülke olarak Ulusal Programda taahhüt ettiğimiz önceliklere ilişkin gelişmeleri takip etmek açısından önemlidir. AB'nin her ilerleme raporunda üzerinde durduğu konular bulunmaktadır. Bu bölümde 1998-2005 yılları arasında ilerleme raporlarının 'Adalet ve İçişleri Başlığı'; 2005-2013 yılları arasında ise 'Adalet, Özgürlük ve Güvenlik' başlığı altındaki uyuşturucu ile mücadele ile ilgili konular ele alınarak bütüncül bir analiz yapılmıştır.⁴²⁶

İlerleme Raporlarında AB politikalarının amacı şu şeklide ifade edilmiştir:⁴²⁷

“ AB politikalarının amacı, Birliği özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak sürdürmek ve daha da geliştirmektir. Sınır kontrolü, vizeler, dış göç, iltica, polis işbirliği, örgütlü suçlar ve terörizmle mücadele, uyuşturucu alanında işbirliği, gümrük işbirliği ve cezai ve hukuki alanlarda adli işbirliği gibi konularda üye devletlerin, giderek büyümekte olan ortak kurallar çerçevesini gereken biçimde uygulayabilecek şekilde donanım sahibi olmaları gerekmektedir. Bu standartların başarılması kolluk teşkilatları ve ilgili yapıların bütünleştiği güçlü idari kapasiteyi gerektirmektedir. Bu nedenle profesyonel, güvenilir ve etkin bir polis teşkilatı büyük önem taşımaktadır.”

Bu amaç, AB'nin özgürlük, güvenlik ve adalet alanında uyuşturucu ile mücadele konusunda kurumsal kapasitenin geliştirilmesi ve işbirliğinin artırılması üzerinde durduğunu göstermektedir. Bu bağlamda, Türkiye AB müktesebatına uyum

⁴²⁵ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Program ile Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, *T.C. Resmi Gazete*, 25178, Mükerrer, 24.07.2003, s.674-676

⁴²⁶ Bu alt bölümde yapılan açıklamalarda, “<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1> Erişim tarihi: 16.12.2013) “ internet kaynağı temel alınmıştır.

⁴²⁷ European Commission, *Turkey 2005 Progress Report*, SEC (2005) 1426 final, Brussels 2005, s.110

sağlamak amacıyla gerek yasal, gerekse yapısal birtakım değişiklikler gerçekleştirmektedir. İlerleme raporları incelendiğinde ise, bu paralelde yaşanan gelişmelerin ve beklentilerin ifade edildiğini görmek mümkündür.

İlerleme raporlarına genel olarak bakıldığında, Türkiye kolluk kuvvetlerinin başarılı operasyonları neticesinde uyuşturucu yakalamalarına her yıl değinilmekte ve AB üye devletleri ile kontrollü teslimat uygulamaları ve işbirliği içinde ortak operasyonlar gerçekleştiği ifade edilmektedir. Bunun yanı sıra Türkiye'nin coğrafi konumu itibarıyla transit ülke özelliğinden dolayı uluslararası işbirliği teşvik edilmektedir. Ayrıca AB ile uyumlu politika belgeleri, EMCDDA'ya üyelik, EMCDDA Ulusal Temas Noktasının güçlendirilmesi, veri toplama ve analiz kapasitesinin geliştirilmesi ve tedavi merkezlerinin artırılarak imkânlarının iyileştirilmesi konuları ön plana çıkmaktadır.

2002 ile 2006 yılı arasındaki İlerleme Raporlarında ısrarla üzerinde durulan konu, Türkiye'nin 1997 yılında kabul ettiği Ulusal Uyuşturucu Stratejisini, AB Uyuşturucu Stratejisi ile uyumlaştırmasıdır. Nitekim 2007 İlerleme Raporunda Türkiye'nin Kasım 2006'da, AB Uyuşturucu Stratejisi 2005-2012 ile uyumlu Strateji Belgesi kabul ettiği ifade edilmiştir. Akabinde 2008 İlerleme Raporunda, yeni strateji belgesine uygun ve AB Eylem Planları ile uyumlu Birinci Eylem Planı (2007-2009)'nın kabul edilmesi; 2011 İlerleme Raporunda ise İkinci Eylem Planı (2010-2012)'nin kabul edilmesi olumlu gelişmeler olarak kaydedilmiştir. En son olarak yayınlanan 2013 İlerleme Raporunda ise, Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi 2013-2018 ve Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı 2013-2015'in kabul edildiği ifade edilmiştir.

Diğer takip edilen konu ise EMCDDA'ya üyelik sürecidir. 2001 yılı İlerleme Raporu'nda; Türkiye'nin EMCDDA'ya katılım isteğine değinilmiş, 2002 yılı İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin EMCDDA faaliyetlerine katılmak için müzakerelere başladığı ve Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı Avrupa Bilgi Ağı (Reitox) toplantılarına katıldığı ifade edilmiştir. 2008 İlerleme raporunda EMCDDA'ya katılım konusunda bir anlaşma imzalandığı ve 2012 İlerleme Raporunda da Türkiye tarafından EMCDDA'ya üyelik anlaşmasının onayladığı ifade edilmiştir. Ancak 2006 ve 2007 İlerleme Raporlarında Türkiye'nin EMCDDA

standartları ile uyumlu bir bilgi toplama ağı geliştirmesi ve ilgili kurumlar arasındaki işbirliğini güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmış, Türkiye'nin EMCDDA'ya ilk raporunu 2006 yılı içinde sunduğu belirtilmiştir. 2011 yılı raporunda ise Türkiye'nin EMCDDA kılavuz ilkeleriyle uyumlu olarak raporlama yaptığı ve yıllık bir rapor sunmaya devam ettiği aktarılmıştır.

Öne çıkan önemli diğer konular ise Reitox Ulusal Odak Noktası olan TUBİM'in kapasitesinin güçlendirilmesi, veri toplama ve analiz kapasitesinin geliştirilmesi ve tedavi merkezlerinin artırılarak iyileştirilmesidir. Bu konular 2008 yılı İlerleme raporunda şu şekilde genel bir ifadeyle yer belirtilmiştir:⁴²⁸

“Ulusal uyuşturucu merkezinin yetkisi sınırlı, insan kaynakları zayıf ve özerk bir bütçesi bulunmamaktadır. Kurumlar arası işbirliğinin güçlendirilmesi, bir tedavi ve rehabilitasyon merkezleri ağı oluşturulması ve Türkiye'deki veri toplama sisteminin geliştirilmesi marifeti ile uyuşturucu madde arz ve talebinin azaltılmasına yönelik daha dengeli bir yaklaşımın geliştirilmesi gerekmektedir.”

AB'nin beklentilerini çok net bir şekilde ortaya koyan yukarıdaki ifade bahsedilen konulara sonraki yıllardaki ilerleme raporlarında da görülmektedir. Nitekim 2012 ve 2013 İlerleme Raporlarında TUBİM'in statüsünün ve insan kaynaklarının daha da güçlendirilmesi gerektiği, tedavi merkezlerinin sayısının yetersiz olması sebebiyle genel kapasitenin sınırlı olduğu, uyuşturucu ile mücadele konusunda daha etkin ve dengeli bir yaklaşımın benimsenmesi için daha iyi koşullara sahip olan tedavi ve rehabilitasyon merkezlerinin kurulmasına ihtiyaç duyulduğu ve veri toplama ve analiz kapasitesinin geliştirilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

Sonuç olarak, katılım öncesi strateji belgelerinden Katılım Ortaklığı Belgesi yol haritası; Ulusal Programlar taahhütname ve İlerleme Raporları ise gelişmeleri ve beklentileri not eden karne olarak nitelendirilebilir. Türkiye'nin AB yolunda bu belgelerde ifade edilen tüm hususlarda gelişmeler göstermeye gayret ettiği ve bu yönde kendi yasal düzenlemelerini ve iç politikalarını revize ettiğini söylemek doğru olacaktır. Çünkü AB üyelik yükümlülüklerini koşulsallık prensibi içerisinde Türkiye'nin önüne koymaktadır. Hatta bu süreçte Türkiye'yi teşvik etmek için mali yardımlarda bulunmaktadır.

⁴²⁸ European Commission, *Turkey 2008 Progress Report*, SEC(2008) 2699 final, *Brussels 2008*, s.75

3.5.2.2. Mali Yardımlar ve Eşleştirme Mekanizması

AB'nin kuruluşundan günümüze genişleme politikalarında kaydettiği aşamalar sonucu, mali yardımlar çeşitlenmiş ve daha önemli hâle gelmiştir. Bu süreçte AB'nin amaçlarına hizmet eden önemli bir stratejik araç olarak işlev gören mali yardımlarla, üye ve üye olmayan ülkelere hibe veya kredi şeklinde önemli miktarlarda kaynak aktarımı yapılmış ve halen yapılmaktadır. AB ile aday ülkelerin ilişkilerinin temel dinamiklerinden olan mali işbirliği çerçevesinde Türkiye, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ifade edilen ve AB Müktesebatına uyuma ilişkin Ulusal Program'da taahhüt edilen önceliklerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak AB'nin sağladığı mali yardımlardan faydalanabilmektedir.⁴²⁹

AB mali yardımları, aday ülkeler için geçiş dönemi desteği olarak tahsis edilen fonlardan oluşmaktadır. Bu fonlar iki ayrı kaynaktan sağlanmaktadır. Bunlardan birincisi Avrupa Yatırım Bankasının (AYB) sağladığı düşük faizli, uzun vadeli kredilerdir. İkincisi ise, Birlik bütçesinden tahsis edilen proje bazlı karşılıksız hibelerdir. Katılım Öncesi Yardım Aracı-IPA (Instrument for Pre-accession Assistance) programı ile 7 yıllık bir bütçe döneminde (2007-2013) aday ülkeler ile potansiyel aday ülkelere AB tarafından yapılacak mali yardımların kapsamı belirlenmektedir.⁴³⁰ IPA yürürlüğe girdiği 2007 tarihinden itibaren 2007-2013 yılları arasında bu ülkelere yaklaşık 11,5 milyar Euro destek sağlaması planlanmıştır. 2007-2012 yılları arası için Türkiye'ye ayrılan miktar ise yaklaşık 4 milyar Euro olarak görülmektedir.⁴³¹

AB müktesebatını benimseyecek ve etkin bir şekilde uygulayacak kurumsal yapılanmaların tesisi için aday ülkelere mali yardım suretiyle idari kapasitelerinin güçlendirilmesine yardımcı olacak araçlardan bir tanesi Eşleştirme (Twinning) mekanizmasıdır. Bu mekanizma, Avrupa Komisyonu tarafında 1998'de başlatılan, Avrupa Birliği'nin genişlemesine hazırlık çerçevesi anlamında bir girişimdir.

⁴²⁹ Hakan Karabacak, "Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği", *Maliye Dergisi*, 146, 2004, s.70

⁴³⁰ S.Mehter Aykın, Kemal Gürsoy, "Müzakere Sürecinde Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları: Taahhütler ve Gerçekleşmeler", *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18/2, 2011, s.160, 167

⁴³¹ European Commission, Directorate General for Enlargement, *IPA a New Focus to EU Assistance for Enlargement*, Belgium 2009, s.5

Eşleştirme mekanizması, aday ülkelerin, Avrupa Birliğinin gelecekteki üye devletleri olarak, AB mevzuatını uygulayabilmeleri için idari ve adli kapasitelerini güçlendirmelerine yardımcı olmak amacıyla idari işbirliğini hedefleyen bir araç olarak oluşturulmuş ve aday ülkeler için hâlen önemli bir katılım öncesi yardım aracı olmaya devam etmektedir.⁴³²

Eşleştirme mekanizmasının amacından sonra nasıl işlediğinden ve hangi özelliklere sahip olduğundan bahsetmek gerekmektedir. Eşleştirme tek taraflı bir mekanizma olmayıp üye devlet ve aday ülkelerin işbirliğine dayalı bir sistemdir ve üye devletlerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların aday ülkelerde ilgili kamu kurumunda müktesebatın uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin bir projede çalışmasını öngörmektedir. Ancak bir eşleştirme projesi, sadece danışmanlık ve teknik destek sağlanması için tasarlanmamış olup zorunlu sonuçların elde edilmesi gerekli olan belirli bir alanda idari işbirliği projesidir. Eşleştirme projesinin uygulanması bittikten sonra bir eşleştirme projesinin başarısı, zorunlu sonuçların faydalanıcı kurum tarafından kalıcı bir değer olarak sürdürülebilirliğine bağlıdır. Görüldüğü gibi ‘zorunlu sonuçlar’ kavramı eşleştirmede kilit özelliğe sahiptir. Proje ortakları projenin uygulama sürecinde, ortakça kararlaştırılmış bir sonuca ulaşmayı taahhüt etmektedir.⁴³³

Hibe mahiyetinde ortak bir proje olarak da değerlendirebilecek olan eşleştirme mekanizmasında faydalanıcı ülkenin reformları üstlenmeyi ve finansal destek sağlamayı, üye devletin ise proje sürecine eşlik etmeyi taahhüt ettiği söylenebilir. Ancak bir eşleştirme projesi, belli bir üye devletin idari yapısını kopyalamaktan ziyade Topluluk mevzuatı ile ilgili AB’deki en iyi uygulamaları tanıtmayı amaçlamaktadır. Avrupa Komisyonu eşleştirme projelerinin sınırlı ve iyi tanımlanmış kurumsal hedeflere odaklanmasının gerekli olduğunu belirtmektedir. Yani bu projelerin, gelişmiş kapsamlı idari reformların gerçekleştirilmesi için değil; sınırları belirlenmiş somut hedefler doğrultusunda kullanılması gerekmektedir.⁴³⁴

⁴³² European Commission, *Institution Building in the Framework of European Union Policies Common Twinning Manual Revision (2012)*, Brussels 2012, s.10

⁴³³ T.C. AB Bakanlığı, *Twinning Mekanizması ve Türkiye*, MD Matbaacılık, Ankara 2012, s.8-9

⁴³⁴ a.k.

Eşleştirme projelerine dair uygulamalarda esas olan, projenin yürütüldüğü konularda en iyi uygulamalara sahip üye ülkelerin, kurumsal kapasite anlamında yardım etmek suretiyle aday ülkelerin AB'ye uyumlu hale gelmesini sağlamasıdır.⁴³⁵ Bu kapsamda eşleştirme projeleri Türkiye'deki kamu kurum ve kuruluşlarımızın kurumsal yapılarını güçlendirme ve yeni yapıların geliştirilmesi noktasında en önemli mekanizma olma niteliğindedir. Eşleştirme mekanizmasının Türkiye'de uygulanması ise 2002 yılı mali programlaması ile başlamış ve günümüze kadar da çok çeşitli kamu kurum ve kuruluşları tarafından projeler üretilmiştir. Bu kapsamda uyuşturucu ile mücadele konusunda İçişleri Bakanlığı bünyesinde Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından ise 2 adet eşleştirme projesi tamamlanmıştır.

a-) Birinci Eşleştirme Projesi⁴³⁶

Türkiye'nin EMCDDA çalışmalarına daha aktif katılması ve madde ve madde bağımlılığı ile daha etkili mücadele etmesi konusunda ulusal bir yapının tesisi için, AB 2002 yılı Katılım Öncesi Mali İşbirliği Programlaması kapsamında "Ulusal Uyuşturucu İzleme Merkezinin Kurulması (Reitox Odak Noktası) ve Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin Geliştirilmesi ve Uygulanması Eşleştirme Projesi" uygulanmıştır. Türkiye, İspanya ve Yunanistan arasında yürütülen, 2004-2006 yılları arasını kapsayan ve 2006 yılının sonlarında tamamlanan bu eşleştirme projesine ilişkin hazırlanan standart proje fişi ve Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan nihai rapor incelendiğinde aşağıdaki detaylar ortaya çıkmaktadır:

Projenin genel hedefi, uyuşturucu ile mücadele alanında AB müktesebatı ile uyumu geliştirmek ve AB'nin ilgili araçları ve politikalarına katılımı kolaylaştırmaktır. Projenin amacı ise, ulusal temas noktasını geliştirme ve güçlendirme yoluyla Türkiye'nin Avrupa Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı Merkezi (EMCDDA)'nın çalışmalarına tam katılımını kolaylaştırmaktır.

⁴³⁵ Serdar Yıldız, Ali Ünlü, "Kurumsal Teori Bağlamında AB Üyelik Sürecinde Türk Polisinde Değişim", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 9/1, 2011, s.227

⁴³⁶ Bu alt bölümde yapılan açıklamalarda, "Standard Summary Project Fiche of Establishment of a National Drugs Monitoring Centre (Reitox Focal Point) and Development and Implementation of a National Drugs Strategy" ve "European Commission, Twinning Projects Final Report of Establishment of a National Drugs Monitoring Centre (Reitox Focal Point) and Development and Implementation of a National Drugs Strategy" adlı kaynaklar temel alınmıştır.

Projede Garanti Edilen Sonuçlar

Projenin hazırlanması aşamasında öngörülen ve projenin sonunda gerçekleşmesi garanti edilen sonuçlar:

1. Ulusal Temas Noktasının yeterli donanım ve personele sahip olarak EMCDDA'ya sağlam ve karşılaştırılabilir veri sunacak ve EMCDDA çalışmalarına aktif katılım sağlayacak bir pozisyonda TADOC bünyesinde kurulması,
2. Veri toplama, analiz etme ve yayma sisteminin EMCDDA Reitox ağı ile uyumlu olarak kurulması ve EMCDDA gereklerine uygun olarak beş anahtar göstergenin geliştirilmesi için bir çalışma programının kabul edilmesi,
3. Uyuşturucu konusunda Kütüphane ve Dokümantasyon Merkezinin oluşturulması,
4. AB Uyuşturucu stratejisi uyumlu hale getirmek amacıyla Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin gözden geçirilmesi,
5. TADOC bünyesinde Uyuşturucu Talep Azaltımı Araştırma Merkezinde kapasite geliştirme ve eğitim kursları yoluyla Ulusal Temas Noktasının kalitesinin arttırılmasının yanı sıra Uyuşturucu Talep Azaltımı Stratejisinin geliştirilmesi ve Ulusal Talep Azaltımı Programlarının hazırlanması,
6. Mevcut uyuşturucu talep azaltımı programlarının değerlendirilmesi ve DDR (Drug Demand Reduction) gibi etkili modellerinin pilot uygulama olarak denenerek başarılı olması halinde ülke geneline uygulanması,
7. Hükümet kurumları ve Sivil Toplum Kuruluşlarının uyuşturucu talep azaltımı stratejileri konusundaki gayretlerinin ve kapasitelerinin koordine edilmesi ve güçlendirilmesi, eğitim ihtiyaçları analizinin yapılması ve personel eğitim programlarının uygulanması,
8. Birincil nleme alanındaki ihtiyaçların değerlendirilmesi ve Ulusal Uyuşturucu Stratejisi temel alınarak Birincil nleme Programlarının geliştirilmesi,
9. Uyuşturucunu arz boyutu ile mücadele eden EGM, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, Jandarma gibi farklı kurumlar arasında işbirliği kapasitesini arttırılmasıdır.

Proje Süresince Gerçekleştirilecek Faaliyetler

Projenin genel hedefi, amacı ve sonuçları ile ilgili proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetler üç ana alanda toplanmaktadır. Bunlardan birincisi, kapsamlı Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin değerlendirilmesi ve uygulanmasıdır. Bu kapsamda: Uyuşturucu ile mücadele eden sorumlu birimler işbirliği yapacaktır. Aile Araştırma Kurumu tarafından uyuşturucu ile mücadele stratejisinin ilk taslağı ortaya koyulmuştur. Bu alanda kısa vadede Strateji dokümanının taslağının hazırlanmasında anahtar konular ve önceliklerin Stratejide yer alması için teknik destek sağlanacaktır. Ayrıca stratejik dokümanların üretilmesinde yer alan personelin gelişimi için eğitim veya tecrübe değişimi gibi programlar geliştirilecektir. Uzun vadede ise, Stratejinin taslağının hazırlanması, gelişimi ve uygulanmasına yönelik etkili, istikrarlı ve tutarlı bir yaklaşım garanti altına alınacaktır.

İkinci alan Ulusal Temas Noktasının geliştirilerek güçlendirilmesi ve etkili fonksiyonel bir yapıya kavuşturulması için destek sağlanmasıdır. TADOC Ulusal Temas Noktası görevini aktif olarak yerine getirmektedir. Ancak yeni sorumluluklar ve görevler ışığında Ulusal Temas Noktasının stratejik olarak yeniden tanımlanması ve kurulması gerekmektedir. Bu kapsamda aşağıdaki Kurumsal Temas Noktası için şu tedbirler öngörülmüştür:

1. İlgili bakanlıklar, birimler ve teşkilatlar ile etkili iletişim ağı kurması için sistemler geliştirilecek,
2. Uyuşturucu ile ilgili sağlam, karşılaştırılabilir ve güvenilir epidemiyolojik verileri toplamak amacıyla veri kaynak ağı geliştirilecek,
3. Veri toplamadan sorumlu hükümet kurumları veya Sivil Toplum Kuruluşlarının personeli için eğitim programları geliştirilecek,
4. EMCDDA gereklerine uygun olarak beş anahtar gösterge geliştirilecek,
5. Epidemiyolojik araştırma ve analiz kapasitesi geliştirilecek,
6. Uyuşturucu bilgi ve dokümantasyon sistemlerinin geliştirilmesi için TADOC içerisinde Kütüphane ve Dokümantasyon merkezi kurulacak,
7. AB'nin uyuşturucu ile ilgili diğer araçlarına katılımın yanı sıra diğer ulusal temas noktaları ile işbirliği geliştirilecek,
8. Veri toplama ve analizi için yeterli teknik donanım sağlanacaktır.

Son olarak üçüncü alan ise, Ulusal Uyuşturucu Talep Azaltımı Stratejisinin geliştirilmesi, talep azaltımı konusunda ilgili birimler arasında koordinasyonun sağlanması ve Birincil Önleme Programının geliştirilmesidir. Bu kapsamda: Ulusal Strateji için mevcut durum analiz edilecek ve talebin azaltılması yönünde geliştirilmesi için teknik destek sağlanacaktır. Bu kapsamda ortaya konan modeller yüksek riskli alanlarda test edilecek ve uygun değerlendirme yöntemleri geliştirilecektir. Verimliliği artırma amacıyla ilgili birimlerde çalışan personele eğitim veya çalışma ziyaretleri gibi programlar düzenlenecektir. Buna ek olarak talep azaltımı ile ilgili birimler arasında yakın işbirliğinin geliştirilmesi ve dengeli ve bütüncül bir stratejinin uygulanması için teknik destek sağlanacaktır. Son olarak ise ilgili birimler tarafından Birincil Önleme Programının oluşturulmasına yardımcı olunacaktır.

Yukarıda öne çıkan faaliyet alanları eşleştirme mekanizması ile gerçekleştirilmektedir. Eşleştirme mekanizması kurumsal yapılanma için AB üye ülkelerinin bir veya bir kaçının birimlerinin katılımını öngörmektedir. Bu birimler uyuşturucu stratejileri ve politikaları geliştirmek için teknik tavsiyelerde bulunarak destek sağlamaktadır. İlgili birimlerin bir araya geldiği toplantılar düzenlenmenin yanı sıra, işbirliği ve ortak çalışma kültürünü teşvik etmektedir. Eşleştirme projesi süresinde bu birimlere ek olarak, AB kurumları ile eğitim faaliyetleri düzenlenmekte ve bu kurumlara çalışma ziyaretleri gerçekleştirilmektedir. Tüm bu faaliyetler ise, EMCDDA ile koordine edilmektedir.

Projenin Çıktıları

Eşleştirme projesinin çıktılarında birincisi, AB Stratejisi ile uyumlu “Bağımlılık ve Bağımlılık Yapıcı Maddelerle Mücadele Ulusal Politika ve Strateji Belgesi 2006-2012”nin TUBİM’in koordinesinde tüm kurumların desteği ve işbirliği ile hazırlanarak otoritelerin onayına sunulmasıdır. Nitekim bu politika belgesi, 2006 yılında Başbakanlık makamı tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Proje kapsamında Türkiye’den ilgili personel İspanya’ya çalışma ziyaretlerinde bulunmuş, Türk yetkililer İspanyanın uyuşturucu ile mücadele sistemini ve politika belgelerini inceleme fırsatı elde etmiştir. Ayrıca Ulusal

Uyuşturucu Stratejisinin taslak versiyonları, İşpanyol uzmanlar tarafından da değerlendirilmiştir.

Süreç sonunda AB Uyuşturucu Stratejisi ile uyumlu bir politika belgesi ortaya çıkmıştır. Bu politika belgesinin uygulanmasına dair de eşleştirme projesi kapsamında seminerler ve çalıştaylar düzenlenmiştir. Ayrıca Strateji Belgesinde, hedeflere ulaşılabilmesi için gerçekleştirilmesi gereken eylemlerin detaylı olarak eylem planında yer alması hususu özellikle ifade edilmiştir. Bu kapsamda “Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesinin Uygulanması için Eylem Planı 2007-2009” tüm birimlerin katkı ve mutabakatı ile hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Daha sonra Eylem Planın amaçları arasında ifade edildiği gibi uyuşturucu ile ilgili kurum ve kuruluşları bir araya getiren “Ulusal Koordinasyon Kurulu” ile uyuşturucu ile mücadelede bilimsel temel kazandıran “Bilim Kurulu” oluşturulmuştur. Her iki kurulda 2007 yılı itibariyle çalışmaya başlamıştır.

ıktılardan ikincisi, işlevsel bir Ulusal Temas Noktası olarak Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı Merkezinin kurulmasıdır. Bu kapsamda Yunanistan, Almanya ve İşpanya Ulusal Temas Noktalarının ve AB'nin ilgili kurumlarının destekleri ile çeşitli faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Öncelikle Türkiye'nin Ulusal Temas Noktasının teknik ihtiyaçları değerlendirilmiş ve teknik standartlar Türk yetkililere bildirilmiştir. Veri toplama ve analiz kapasitesinin geliştirilmesi için Ulusal Temas Noktası personeline ve veri sağlayıcılara uzmanlar tarafından çeşitli eğitimler verilmiştir. Genel topluma veya öğrencilere yönelik epidemiyolojik araştırmalar yapılması konusunda eğitimler verilerek, kurumsal kapasite geliştirilmiştir. EMCDDA ile uyumlu beş anahtar göstergeye dair sunum yapılmış ve her bir göstergeye ilişkin bir uzman tarafından Türk yetkililere eğitim verilmiştir.

EMCDDA'nın EDDRA ve EWS gibi uyuşturucu ile ilgili araçlarına katılım konusunda faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Avrupa Dokümantasyon Merkezi ve Yunanistan'm Bibliyografik Veri tabanı anlatılmış ve benzer şekilde Türkiye'nin Ulusal Temas Noktası içerisinde Kütüphane ve Dokümantasyon Merkezi kurulmuştur. EMCDDA gereklerine uygun olarak ulusal raporlama araçlarına ilişkin

sunum yapılarak veri sağlayıcılara bu konuda eğitimler verilmiştir. Türkiye 2006 yılından itibaren ise, ulusal raporunu hazırlayarak EMCDDA'ya göndermeye başlamıştır. Sonuç olarak Ulusal Temas Noktası olarak TUBİM'in görevleri ve çalışma düzeni tüm ilgili kurumlara anlatılmıştır.

Çıktılardan üçüncüsü Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin bir parçası olarak Uyuşturucu Talep Azaltımı Stratejisinin detaylandırılması, birimler arası koordinasyonun sağlanması ve Birincil Önleme Programlarının geliştirilmesidir. Bu kapsamda tedavi alanındaki uzmanların bir araya geldiği seminerler düzenlenmiştir. Bu seminerde İspanyol ve Türk uzmanlar önleme programları ve tedavi modelleri konusunda paylaşımlarda bulunmuştur. Buna ek olarak, tecrübe ve bilgi paylaşımı amacıyla uyuşturucu kullanıcıları için önleyici, tedavi edici ve rehabilite edici tesisleri görmek üzere Polonya'ya çalışma ziyareti gerçekleştirilmiştir. Bu alanda yapılan faaliyetler, önemle stratejileri, tedavi modelleri ve rehabilitasyon gibi konularda seminer, çalıştay ve eğitim programları ile sınırlı kalmıştır.

Dördüncü ve son çıktı ise uyuşturucunu arz boyutu ile mücadele eden EGM, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Gümrükler Muhafaza Genel Müdürlüğü, Jandarma gibi farklı kurumlar arasında işbirliği kapasitesinin artırılmasıdır. Bu kapsamda, İspanyanın uyuşturucu ile mücadele birimlerine ilişkin koordinasyon sistemi üzerine çalıştay düzenlenmiş, Türk kolluk birimleri kurumsal ziyaretler gerçekleştirmiş ve neticede yeni prosedürler ve metotlar öğrenilmiştir. Türkiye'nin uyuşturucu konusunda uzman kurumlarının kilit personeline, seminerlerde İspanyol uzmanlar tarafından çeşitli eğitimler verilmiştir. Hollanda'nın uyuşturucu ile mücadele politikası, kurumsal yapısı ve programları hakkında bilgi edinmek için ziyaretler gerçekleştirilmiştir. Bu alandaki gelişmeler de eğitim programları, çalışma ziyaretleri, seminerler ve çalıştaylardan öteye gitmemiştir.

Sonuç olarak eşleştirme projesine ilişkin Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan nihai raporun etki analizi yapılan kısmında, projenin iki hususta olumlu katkıda bulunduğu belirtilmiştir. Bunlardan bir tanesi, Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi'nin kurulması; diğeri ise AB ile uyumlu Ulusal Uyuşturucu Stratejisinin Ulusal Temas Noktası tarafından ulusal otoritelerin

onayına sunulurken son aşamasına gelmesidir. Diğer zorunlu sonuçlar hakkında ise çıktıkların sınırlı kaldığı ifade edilmiştir.

b-) İkinci Eşleştirme Projesi⁴³⁷

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadeleye karşı yasal, kurumsal ve teknik kapasitesini güçlendirmek amacıyla AB 2007 yılı Katılım Öncesi Mali İşbirliği Programlaması kapsamında "Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi'nin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi" 24 ay süreyle uygulanmıştır. Bu proje, EGM Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı ile Federal Almanya Cumhuriyeti Sağlık Bakanlığı IFT Tedavi Araştırmaları Enstitüsü ve Yunanistan Reitox Ulusal Temas Noktası tarafından 2009–2011 yılları arasında yürütülmüş ve 2011 yılında tamamlanmıştır. Projeye ilişkin hazırlanan standart proje fişi ve Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan nihai rapor incelendiğinde aşağıdaki detaylar ortaya çıkmaktadır:

Projenin genel hedefi AB müktesebatı ile daha fazla uyum için Türkiye'nin yasal, kurumsal ve teknik kapasitesini geliştirmek ve güçlendirmektir. Projenin amacı ise, EMCDDA'ya katılıma hazırlamak için Türkiye Uyuşturucu ve Uyuşturucu Bağımlılığı İzleme Merkezi'ni güçlendirmektir. Bu projenin sağlık, kamu düzeni ve ulusal güvenlik gibi çeşitli sektörlerle etkilerinin olacağı ve sadece Türkiye'nin değil AB dâhil bölgenin faydalanacağı ifade edilmektedir.

Projede Garanti Edilen Sonuçlar

Projenin hazırlanması aşamasında öngörülen ve projenin sonunda gerçekleşmesi garanti edilen sonuçlar ile ölçülebilir göstergeler:

1. TUBİM'in ulusal ve uluslararası düzeyde kurumsal yapısının güçlendirilmesi. Bu sonucun başarıldığının göstergeleri; TUBİM'in daha özerk bütçe dahil, özel yasal statüye ve örgüt yapısına kavuşturulması ve EMCDDA gereklerine paralel olarak teslim edilen ulusal raporlardaki verilerin nitelik ve nicelik olarak artmasıdır.

⁴³⁷ Bu alt bölümde yapılan açıklamalarda, "Standard Summary Project Fiche of Strengthening the Turkish National Monitoring Center for Drugs and Drugs Addiction" ve "European Commission, Twinning Projects Final Report of Strengthening the Turkish National Monitoring Center for Drugs and Drugs Addiction," adlı kaynaklar temel alınmıştır.

2. TUBİM'in teknik kapasitesinin arttırılması. Bu sonucun başarıldığının göstergeleri; EMCDDA gereklerine paralel olarak teslim edilen ulusal raporlardaki verilerin, nitelik ve nicelik olarak artması ve personelin yeterli donanıma ve eğitime sahip olmasıdır.
3. STK'lerin ve kitlesel medya kuruluşlarının TUBİM'in çalışmalarına katkılarına ilişkin farkındalıklarının geliştirilmesi ve uyuşturucu alanında işbirliği isteklerinin arttırılması. Bu sonucun başarıldığının göstergeleri; medyadaki haberler ve yayınlar dahil, ortak çalışma sayısının arttırılması ve STK'lerin sayılarının ve faaliyetlerinin arttırılmasıdır
4. Ülke genelinde EMCDDA standartlarına paralel olarak tedavi, kriminal laboratuvarlar ve arz azaltımı ile ilgili veri toplama kapasitesinin geliştirilmesi. Bu sonucun başarıldığının göstergeleri; devlet hastaneleri ve üniversitelerden gelen verilerin kalitesinin arttırılması ve uyuşturucu maddenin içeriği ve yeni uyuşturucu maddeler hakkında kriminal laboratuvarlarından elde edilen verilerin arttırılmasıdır.
5. Uyuşturucu ve uyuşturucu kullanımı konusunda önleme, müdahale ve azaltma faaliyetlerine temel oluşturan ulusal epidemiyolojik bilimsel araştırma kapasitesinin arttırılması. Bu sonucun başarıldığının göstergeleri; uyuşturucu ve uyuşturucu kullanımı konusunda yapılan bilimsel araştırmaların nitelik ve nicelik olarak kalitesinin artmasıdır.
6. Uyuşturucu ve uyuşturucu kullanımı konusunda kurum ve kuruluşların proje ve kampanya odaklı çalışma kapasitelerinin arttırılması, proje sonuçlarına erişim imkanının geliştirilmesi, faaliyetlerin belgelendirmesinin optimum hâle getirilmesi ve Madde Talep Azaltımı Bilgi Sistemi (EDDRA)'nın⁴³⁸ desteklenmesi. Bu sonucun başarıldığının göstergeleri; projenin uygulanması süresince ilgili kurumların ortak proje sayısının arttırılması ve proje ve program sayısının proje sonunda EDDRA'ya raporlanmasıdır.

⁴³⁸ Madde Talep Azaltımı Faaliyetleri Bilgi Sistemi EDDRA EMCDDA tarafından kullanılan ve belirli ölçütlere göre en iyi uygulama olarak nitelendirilen talep azaltımı projelerini kapsayan bir Avrupa veri tabanıdır. Veri tabanı çok çeşitli önleme, tedavi ve zarar azaltımı müdahalelerini kapsamaktadır. Ceza adalet sistemi içerisinde yer alan ve Avrupa madde talep azaltımı projelerinin etkinliği konusunda delil sunmak amacıyla başlangıçta meslekten kişilere ve politika yapıcılara yönelik hazırlanan müdahaleleri içermektedir. Türkiye'nin projelerinin veri tabanına dahil edilmesi ülkede uyuşturucu alanında yapılan çalışmaların görünürliğini de arttıracaktır.

Proje Süresince Gerçekleştirilecek Faaliyetler

Projenin genel hedefi, amacı ve sonuçları ile ilgili proje kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetler altı ana alanda toplanmaktadır. Bunlardan birincisi TUBİM'in kurumsal yapısının güçlendirilmesidir. Bu kapsamda: AB müktesebatı paralelinde TUBİM'in yasal statüsünü yapılandırmak ve teknik kapasitesini geliştirmek amacıyla tecrübe, bilgi ve en iyi uygulamaların paylaşımı için üye ülkelere çalışma ziyaretleri gerçekleştirilecektir. Ulusal veya uluslararası işbirliğine ilişkin örgütsel ve operasyonel prosedürler tanımlamak ve EMCDDA standartlarına uygun raporlama yapabilmek amacıyla çalıştay programları düzenlenecektir. TUBİM'in hizmetlerinin ulaşılabilirliğini ve görünürlüğünü ulusal ve uluslararası düzeyde arttırmak için çalıştaylar ve kamu kampanyaları düzenlenecektir.

İkincisi, TUBİM'in teknik kapasitesinin güçlendirilmesidir. Bu kapsamda TUBİM, ihtiyaç duyduğu teknik ekipmanlar bakımından desteklenecektir. Üçüncüsü, STK ve kitlesel medya kuruluşlarının farkındalığının artırılmasıdır. Bu kapsamda: STK ve kitlesel medya kuruluşlarının uyuşturucu ile mücadele alanında TUBİM ile birlikte ortak çalışma isteklerinin artırılması için çalıştaylar düzenlenecektir. Uyuşturucu konusundaki yayınlar ile ilgili STK'ler ve medya kuruluşları için etik dokümanlar geliştirilecektir. Üye devletlere STK'ler ve medya kuruluşları hakkında en iyi uygulamaları görmek ve öğrenmek için çalışma ziyaretlerinin yanı sıra eğitim programları düzenlenecektir.

Dördüncüsü, TUBİM'in veri toplama, analiz kapasitesi ve koordinasyon fonksiyonunun geliştirilmesidir. Bu kapsamda: Ülke genelinde tedavi, kriminal laboratuvarlar ve arz ile ilgili veri toplama araçlarının EMCDDA'ya göre standartlaştırılması için kilit veri sağlayıcılara yönelik genel ve spesifik çalıştaylar düzenlenecektir. Kilit veri sağlayıcılar için el kitabı gibi dokümanlar hazırlanacaktır. Veri toplamaya ilişkin en iyi uygulamaları görmek için üye ülkelere çalışma ziyaretleri gerçekleştirilecektir. Ulusal Uyuşturucu Stratejisine paralel olarak, eylem planlarının koordinasyonu ve uygulanması için ilgili otoritelerle koordinasyon toplantıları ve çalıştaylar organize edilecektir.

Beşincisi, uyuşturucu ve uyuşturucu kullanımı konusunda ulusal epidemiyolojik bilimsel araştırma kapasitesinin artırılmasıdır. Bu kapsamda: Ulusal epidemiyolojik bilimsel araştırmalar toplanarak değerlendirilecektir. Üniversiteleri epidemiyolojik araştırmalara katılma konusunda cesaretlendirecek çalıştay programları organize edilecektir. Örnek alanlarda çalışmalar konusunda üye ülkelerin uzmanlarının yardımına başvurulacaktır. Mevcut Kütüphane ve Dokümantasyon Merkezinin, tüm Türkiye için ulaşılabilir olması için yazılım desteği sağlanacaktır. Genel nüfusta ve okulda öğrencilere uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığı anketleri uygulanacaktır.

Son olarak altıncısı, proje ve kampanya odaklı faaliyetlerin geliştirilmesi ve EDDRA'nın desteklenmesidir. Bu kapsamda: Uzmanların uyuşturucu ile mücadele alanında proje ve kampanya odaklı çalışma becerilerinin geliştirilmesi; EDDRA çalışma sisteminin STK ve medya kuruluşlarına tanıtılması; üye ülkelerdeki proje ve kampanya odaklı çalışmaların Türkiye'ye uyarlanması ve uygulanması için çalıştaylar düzenlenecektir.

Projenin Çıktıları

TUBİM'in kurumsal yapısının güçlendirilmesi ile ilgili proje çıktıları: Kilit bakanlıklar, veri sağlayıcılar ve uzmanlarının katkıları ile TUBİM'in yasal statüsü, mevcut kurumsal yapısı, değişiklik ihtiyaçlarına dair bir değerlendirme raporu hazırlanarak yayımlanmıştır. Beş ana epidemiyolojik gösterge ve Erken Uyarı Sistemi (EWS)'nin uygulanması için yol haritaları yayımlanmıştır. Almanya, Portekiz ve Fransa gibi ülkelere TUBİM personeli, Bakanlıklar Çalışma Grubunun üyeleri, veri sağlayıcılar ve uzmanlar tarafından uyuşturucu ile mücadele politikasını incelemek ve en iyi uygulamaları görmek amacıyla çalışma ziyareti gerçekleştirilmiştir. Ayrıca Bakanlıklar Çalışma grubu toplantıları ve çalıştaylar düzenlenerek kapsamlı bir mevzuat çalışmasının taslağı ortaya çıkmıştır. TUBİM'in görünürlüğünü ve erişilebilirliğini arttırmak amacıyla basın toplantısının yanı sıra farklı alan ve mesleklerden 350'den fazla ulusal ve uluslararası uzmanı bir araya getiren Ulusal Uyuşturucu Konferansı gerçekleştirilmiştir.

STK ve kitlesel medya kuruluşlarının farkındalığının arttırılması ile ilgili projenin çıktıları: TUBİM ile STK ve diğer Bakanlıkların basınla ilişkilerden sorumlu birimlerinin katılımıyla “Medya İlişkileri Çalıştayları” düzenlenmiş ve katılımcıların medya ilişkiler konusunda uzmanlıkları arttırılmıştır. Basında çıkan yayınlar ve makalelerin kalitesini arttırmak ve gazetecilerin uyuşturucu ile mücadele konusunda duyarlılıklarını geliştirmek için yazılı basın ve görsel işitsel medyaya ilişkin ilkeleri içeren “Uyuşturucu ve Uyuşturucu Kullanımı Konusunda Görsel İşitsel Medyanın Rolü” adlı el kitabı yayımlanmıştır. Gerek TUBİM personeli, gerekse Türk mediasındaki profesyoneller tarafından uyuşturucu ile ilgili haberlerin ele alınması, medya ilişkileri konusunda kurumsal yapının incelenmesi ve en iyi uygulamaların görülmesi amacıyla Almanya’ya çalışma ziyaretleri gerçekleştirilmiştir.

TUBİM’in veri toplama, analiz kapasitesinin ve koordinasyon rolünün geliştirilmesi ile ilgili olarak proje çıktıları: Veri toplama, analiz ve raporlama kapasitesinin EMCDDA’nın gerekliliklerine göre standartlaştırılması ile ilgili olarak TUBİM personeli, ilgili kurum yetkilileri ve veri sağlayıcılarının katılımı ile eğitimler, çalıştaylar ve toplantılar düzenlenmiştir. Veri kalitesi ve raporlamanın geliştirilmesi amacıyla “Türkiye’de Madde Bağlantılı Verileri Toplama Sistemi Protokol”ü taslak olarak hazırlanmıştır. Beş ana epidemiyolojik gösterge, EMCDDA’nın gereklilikleri paralelinde gözden geçirilerek “Madde ve Madde Bağımlılığı ile İlgili Beş Temel Gösterge El Kitabı” yayımlanmıştır. TUBİM ve diğer ilgili kurumların kilit personeli için veri toplama ve raporlama konularındaki uzmanlık düzeyini geliştirmek için Çek Cumhuriyeti ve Polonya’ya çalışma ziyaretleri düzenlenmiştir.

Bunlara ek olarak TUBİM ve ilgili otoritelerle koordinasyon toplantıları ve çalıştaylar düzenlenerek ulusal eylem planlarının değerlendirmesine tavsiye ve metodolojik destek sağlamak amacıyla “2007-2009 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı Değerlendirme Raporu” yayımlanmıştır. Yabancı uzmanlar ve ilgili kurum yetkililerinin katılımıyla gerçekleştirilen toplantılarda ilgili tüm birimlerin katkı ve

mutabakatı ile 2010-2012 yıllarını kapsayan İkinci Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır.⁴³⁹

Uyuşturucu ve uyuşturucu kullanımı konusunda ulusal epidemiyolojik araştırma kapasitesinin artırılması ile ilgili olarak proje çıktıları: Epidemiyolojik çalışmalar toplanarak değerlendirilmiş ve epidemiyolojik araştırma kapasitesi sistematik bir şekilde gözden geçirilmiştir. Türkiye’deki yasadışı uyuşturucular hakkındaki analiz, rapor haline getirilmiştir. Türkiye’de madde kullanımı ve bağımlılığının risk düzeyi ve yaygınlığına ilişkin literatürün sistematik olarak gözden geçirildiği bir rapor yayımlanmıştır. Epidemiyolojik çalışmalar yapmaya teşvik etmek amacıyla TUBİM, araştırma merkezleri ve üniversitelerin katılımıyla eğitimler ve çalıştaylar düzenlenmiştir. Ankara’da pilot uygulama olarak yetişkinler üzerinde yapılan çalışmadaki sonuçları özetleyen ve genel nüfus araştırmasına yönelik tavsiyelerde bulunan ”Genel Nüfus Araştırması Pilot Uygulama Raporu” yayımlanmıştır. Avrupalı uzmanların desteğiyle veri sağlayan üniversiteler ve ilgili Bakanlıklarla yakın işbirliği içinde Ankara, İstanbul ve İzmir’de problemleri madde kullanımı tahminine ilişkin projeler uygulanmıştır.

Proje ve kampanya odaklı etkinliklerin geliştirilmesi ve EDDRA’nın desteklenmesi ile ilgili olarak proje çıktıları: Türkiye’nin beş şehrinde uyuşturucu alanında çalışan uzmanların ve politika yapıcıların farkındalıklarını arttırmak, Avrupa’da madde tedavisi ve önleme alanındaki en iyi uygulamaları görmek ve EDDRA veri tabanına dahil edilebilecek projeleri tespit etmek amacıyla çalıştaylar düzenlenmiştir. “Türkiye’de Uyuşturucu Önleme Programları Değerlendirme Raporu ve İyi Uygulamalar için Tavsiyeler” adında bir rapor yayımlanmıştır. Türkiye’nin madde tedavi sisteminin kurumsal ve organizasyonel yapısını tanımlamak ve madde tedavi sistemini iyileştirilmek “Türkiye Uyuşturucu Tedavi Sistemi Envanteri ve İhtiyaç Değerlendirmesi” raporu yayımlanmıştır. Madde Talep Azaltımı Faaliyetleri Bilgi Sistemi EDDRA el kitabı yayımlanmıştır.

Sonuç olarak, bu proje kapsamında yasa dışı madde kullanımı ve bağımlılığının farklı boyutlarında çeşitli faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Bu faaliyetler

⁴³⁹ T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı 2010-2012*, Ankara 2011, s.1

Türkiye'nin uyuşturucu fenomenini daha iyi tasvir etmeye ve anlamaya katkıda bulunmuştur. Uyuşturucu ile ilgili iletişim imkânlarının, koordinasyon mekanizmasının ve bilgi sisteminin güçlendirilmesi esas alınmıştır. Ayrıca uyuşturucu ile mücadele politikası alanında AB standartlarının geliştirilmesi ve uygulanmasını sağlamıştır.

Yukarıda açıklanan eşleştirme projelerinden Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının büyük ölçüde AB'den etkilendiği görülmektedir. Bu etkilenme sürecinde, katılım öncesi strateji belgelerinin rehberlik ettiği ve AB mali yardımları çerçevesinde eşleştirme mekanizmasının işlediği anlaşılmaktadır. Etkilenme sürecinin sonuçları ise yeni sistemler, kurumlar, programlar ve politika belgeleri olarak ortaya çıkmaktadır.

3.6. Uyuşturucu ile Mücadele Politika Belgeleri

Uyuşturucu ile mücadele politikası alanında AB ile uyumlu şekilde ortaya çıkan ve hâlen güncelliğini koruyan politika belgelerinin içeriğinden bahsetmeden önce bu belgelere referans olarak kabul edilebilecek politika dokümanlarını ifade etmek gerekir. Bunlar: 9. Kalkınma Planı ve 2013 Yılı Hükümet Programıdır. 9. Kalkınma Planında; güvenlik hizmetlerinin etkinleştirilmesi kapsamında, Ulusal Uyuşturucu Stratejisi'nin AB müktesebatına uygun olarak güncelleştirilmesi ve uyuşturucu ile mücadele alanında görevli olan polis, jandarma, sahil güvenlik ve gümrük muhafaza teşkilatları arasında etkili bir koordinasyon sağlanmasına vurgu yapılmıştır. Ayrıca uyuşturucu madde kullanımı ve bağımlılığı ile mücadele konularında gelişmeler yaşanmasına rağmen, Plan hedeflerinin gerisinde kaldığı ifade edilmiştir.⁴⁴⁰

Diğer taraftan 2013 Yılı Hükümet Program'ında ise, uyuşturucu kullanımı ve ticaretiyle etkin bir şekilde mücadele edilmesi temel öncelikler arasında sayılırken bu öncelik kapsamında Ulusal Uyuşturucu Strateji Belgesi (2013-2018) ve Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı (2013-2015) hazırlanması tedbir olarak ifade edilmiştir.⁴⁴¹

⁴⁴⁰ TBMM Kararı: 9. Kalkınma Planı (2007-2013), *Resmi Gazete*, 26215, Mükerrer, 01.07.2006, s.53,98

⁴⁴¹ 4 Ekim 2012 Tarihli ve 2012/3839 Sayılı 2013 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı Eki, *Resmi Gazete*, 28445, 18.10.2012, s.283

Bu politika dokümanlarına ek olarak, 2008 yılında meclis araştırma komisyonu oluşturulmuş ve incelemeler neticesinde bir rapor hazırlanarak yayımlanmıştır. Hazırlanan bu rapor, makro perspektifte dünya ve Avrupa; mikro perspektifte ise Türkiye'nin uyuşturucu sorununu tüm boyutları ile ele almış ve önerilerde bulunmuştur. Bir politika dokümanı olarak kabul edilebilecek bu raporda, Türkiye'ye yönelik tespitlere ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Öne çıkan tespit ve öneriler şunlardır.⁴⁴²

1. Uyuşturucu madde kullanımı ve bağımlılığı önemli bir halk sağlığı sorunu olarak tanımlanmış ve her geçen yıl tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de özellikle gençlerde kullanıcı ve bağımlı sayısında artış olduğu tespiti yapılmıştır. Bu nedenle yetersiz olan tedavi merkezlerinin sayısının ve kapasitesinin arttırılması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca, tedavi politikalarına zarar azaltımı programlarının eklenmesi ve çeşitli tedavi ve rehabilitasyon uygulamalarının ülke içinde gereksinimlere göre modernleştirilip yaygınlaştırılması üzerinde durulmuştur.
2. Uyuşturucu ile mücadele alanında şube müdürlüğü düzeyinde faaliyetlerine devam eden TUBİM'in mevcut idari yapılanmasının yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Bu tespite paralel olarak bu alanda çalışma yapan tüm kurumlar arasında etkili bir koordinasyon sağlanması için Başbakanlığa bağlı, gerekli yetkilerle donatılmış ve en az Genel Müdürlük seviyesinde bir kurumsal yapı önerisinde bulunulmuştur.
3. Uyuşturucu ile mücadele alanına ilişkin yasal düzenlemelerin dağınık bir mevzuattan ibaret olduğu belirtilerek sadece bu alana yönelik tek ve özel bir kanun düzenlemesinin yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca Türkiye'de uyuşturucu konusunda veri toplama ve analiz sistemleri ile bilimsel epidemiyolojik araştırmaların yetersiz olduğundan dolayı ölçme ve

⁴⁴² TBMM, *Meclis Araştırması Komisyonu Raporu Özeti*, s.5-37 Meclis Araştırma Komisyonu, 4 aylık çalışma süresinde, resmî olarak 34 toplantı ve 37 oturum gerçekleştirmiştir. Uyuşturucu konusu hakkında detaylı bilgi almak üzere ilgili kamu kurumları ve özel kuruluşlardan yetkililer, akademisyenler ve sivil toplum kuruluşlarından temsilciler davet edilerek görüşleri almıştır. Komisyon rapor hazırlamak üzere kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları, enstitüler ve üniversitelerin ilgili bölümlerinden bilgi ve belgeler temin etmek suretiyle çok geniş bir araştırma yapmıştır.

değerlendirme eksikliğinin politikaların sağlıklı uygulanmasının önünde engel olduğu ifade edilmiştir.

Meclis Araştırma Komisyonu Raporu ile 2008 yılında uyuşturucu fenomeni açısından Türkiye'nin röntgeni çekilmiştir. Yapılan tespitler ve öneriler ile uyuşturucu ile mücadele politikasının güçlendirilmesine olan katkısından dolayı önemli bir politika dokümanı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bu rapor politika belgeleri için referans olmakla birlikte uyuşturucu ile mücadele politikasında yasama erkinin güçlü bir aktör olarak iradesinin ortaya çıkması anlamına da gelmektedir.

Uyuşturucu ile mücadele alanında ortaya çıkan politika belgeleri amaçları, hedefleri, öncelikleri ve alınacak tedbirleri ortaya koyan çerçeve belgeler olarak kabul edilebilir. Bu bağlamda Türkiye, ilk olarak Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı'nın girişimi ile ilk politika belgesini, 1997 yılında hazırlamıştır. Ancak bu belge proje, zaman çizelgesi ve bütçe gibi hiçbir mekanizma geliştirilmediği için tavsiye niteliğinden öteye gidememiştir. Ancak yine de bu belgenin ilk yazılı politika belgesi olduğu söylenebilir.

İlk politika belgesi olma özelliğine sahip olan bu doküman, yukarıda ifade edilen sebeplerden dolayı işlevsellikten uzak kalmış ve Türkiye'nin bu alanda referans belgesi olamamıştır. Ancak bu belgenin başarısızlığı, AB müktesebatına uyum amacıyla AB mali yardımlarının gerçekleştiği eşleştirme projeleri sonucunda ortaya çıkan politika belgelerinde görülmemektedir. Çünkü kapsamlı, ayrıntılara sahip, sorumlulukların açıkça belirlendiği, somut mekanizmaların öngörüldüğü, bütünlüklü ve disiplinlinler arası bir yaklaşımı esas alan ve çok sektörlü işbirliği ve koordinasyonu hedefleyen bu belgeler, uyuşturucu ile mücadele alanında temel politika araçları olmuştur. Bunlar:

1. Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi 2006-2012
2. Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı 2007-2009 ve 2010-2012'dir.

Yukarıda ifade edilen politika belgesi ve eylem planları, 01.01.2013 tarihi itibarıyla sona ermiştir. Türkiye'nin uyuşturucu kaçakçılığı ve bağımlılığına karşı mücadeledeki politika ve stratejilerini ortaya koyan ve 2013-2018 yılları arasında kapsayan “Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi” ve buna paralel olarak 2013-2015 yılları arasında kapsayan “Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması İçin Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı” TUBİM tarafından, ilgili kurum ve kuruluşların ve alanda çalışan uzmanların görüş, katkı ve mutabakatı ile hazırlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.6.1. Ulusal Politika ve Strateji Belgeleri

Uyuşturucu ile mücadele alanında işlevsel referans belgesi olarak kabul edilebilecek iki adet ulusal politika ve strateji belgesi bulunmaktadır. Bunlar: “Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi 2006-2012” ve “Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi 2013-2018”dir. Bu alt bölümde, tüm politika detaylarını açıklamak ve her iki politika belgesini karşılaştırarak farklılık ve benzerlikleri ortaya koymak amaçlanmaktadır. Politika detayları açıklanırken ise genel ve ortak başlıklar üzerinden hareket edilmektedir.⁴⁴³

3.6.1.1. Genel Politika ve Temel Yaklaşım

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele konusunda genel politikası; uyuşturucunun arz ve talep boyutu ile mücadeleye aynı oranda ağırlık vermektir. Bu mücadele alanları ve bağımlıların tedavi edilerek topluma kazandırılması ile ilgili çalışmalarda, uluslararası işbirliğine açık olmak; ülkeler arası kültürel farklılıklar bulunmasına rağmen üye olduğu uluslararası kuruluşların mücadele politikaları ile aynı doğrultuda hareket etmeye çalışmak ve uluslararası kuruluşların çalışmalarına destek vermek esas alınmaktadır.

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele konusunda temel yaklaşımı; uyuşturucu maddelerin arzı ile ilgili suçları insanlık suçu, uyuşturucu bağımlılığını ise bir

⁴⁴³ Bu alt bölümde yapılan açıklamalarda, “T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi 2006-2012*, Ankara 2006, s.5-36; T.C. Başbakanlık, *Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi 2013-2018*, Ankara 2013, s.10-14” adlı kaynaklar temel alınmıştır.

hastalık ve önemli bir halk sağlığı sorunu olarak kabul etmektir. Ayrıca kolluk, önleme, tedavi ve rehabilitasyon alanlarında dengeli bir yaklaşım yürütmektir. Bu bağlamda uyuşturucu tüketimi ve kaçakçılığı konularında bütünlüklü, çok sektörlü (eğitim, sağlık, kolluk, adliye, kimya, eczacılık, sosyoloji, psikoloji ve hukuk gibi), disiplinler arası, karşılıklı iletişim ve etkileşime dayanan mücadele anlayışına önem verilmektedir. Gerçekleştirilecek çalışmaların taraf olunan uluslararası sözleşmeler ve ulusal mevzuata uygun oluşturulan politika ve strateji belgeleri çerçevesinde, işbirliği ve koordinasyon içerisinde etkili ve verimli yürütülmesi gerekmektedir. Buna ek olarak insan hakları ve onuruna saygının ön planda tutulması; bilimsel yenilikler ve yöntemlerin takip edilmesi ve profesyonel olarak çalışacak uzman ve nitelikli personel sayısının artırılması önemlidir.

3.6.1.2. Politika Alanlarında Mücadele

Politika ve Strateji Belgelerinde politika alanları, arz azaltımı; talep azaltımı; uluslararası işbirliği; bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme; koordinasyon olarak belirlenmiştir. Bu politika alanlarında mücadele eden kurumların dikkat etmesi gereken hususlar ve sorumlulukları ifade etmek gerekir.

İlgili kurum ve kuruluşlar tarafından arz azaltımı kapsamında: Uyuşturucu maddelerin arzına yönelik suçlar insanlık suçu olarak kabul edilecektir. Uyuşturucu madde kaçakçılığı ile mücadeleye yönelik sıfır tolerans prensibi ile hareket edilecektir. Yeni çıkan psikoaktif maddelere karşı etkin ve hızlı bir müdahale sistemi geliştirilecektir. Terör örgütlerinin, yasadışı eylemlerini gerçekleştirmek için uyuşturucu kaçakçılığını bir finans kaynağı olarak kullanmaları önlenecektir.

İlgili kurum ve kuruluşlar tarafından talep azaltımı kapsamında: Uyuşturucu bağımlısı hasta, uyuşturucu bağımlılığı ise bir hastalık ve halk sağlığı sorunu olarak kabul edilecektir. Uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığını önlemek için halk sağlığını destekleyici ve geliştirici programlar koordinasyon içerisinde ve eş zamanlı olarak uygulanacaktır. Risk grubundaki çocuklar ve gençlerin bedensel, zihinsel, duygusal ve sosyal sağlığını destekleyen programlar geliştirmek için yeni yaklaşım, ilke ve stratejiler belirlenecektir.

Bunlara ek olarak Türkiye'nin gerçeklerine ve ihtiyaçlarına göre tedavi programlarına başvurmayan veya tedavisinde başarısızlık yaşayan hastaların uyuşturucu kullanımlarını kontrol altına alabilecek, gelecekte tedavi motivasyonlarını arttıracak ve Hepatit, HIV gibi bulaşıcı hastalıkların yayılmasını ve suça yönelmelerini önleyecek zarar azaltımına yönelik koruyucu hizmetler sağlanacaktır. Uyuşturucu ile mücadele çalışmalarında nleme faaliyetleri, işbirliği içerisinde yaygınlaştırılacak ve uyuşturucu bağımlılığının tıbbi tedavisi, topluma yeniden kazandırma faaliyetleri ile desteklenecektir.

İlgili kurum ve kuruluşlar tarafından uluslararası işbirliği kapsamında: Uyuşturucu sorununa yönelik ulusal düzeydeki faaliyetlerin yanı sıra, bölgesel ve küresel düzeyde işbirliğinin pekiştirilmesine yönelik faaliyetlere destek olunacaktır. Uyuşturucu ile mücadele politikasında, kültürel farklılıklar da göz önünde bulundurularak, uluslararası kuruluşların mücadele politikaları ile aynı doğrultuda çalışılacak ve çalışmalar desteklenecektir. Uyuşturucu maddelerin arz ve talep azaltımı çalışmalarında ulusal ve uluslararası işbirliğine açık olunacaktır.

İlgili kurum ve kuruluşlar tarafından bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme kapsamında: Uyuşturucu sorunuyla mücadelede sorununun bir bütün hâlinde görülebilmesi için yrtlen mücadele faaliyetlerinin kuvvetli ve zayıf yönleri analiz edilecektir. Uyuşturucunun tüm boyutlarına ilişkin ulusal çapta doğru, güncel, bilimsel, güvenilir ve karşılaştırılabilir nitelikte veri toplanacak ve ulusal bilgi ağı güçlendirilecektir. Bilimsel araştırmalar yapılacak ve araştırma, bilgi ve veri toplama sistemleri sürekli olarak geliştirilecektir.

İlgili kurum ve kuruluşlar tarafından koordinasyon kapsamında: TUBİM, uyuşturucu ile mücadele eden tüm kurumlar arasındaki koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması görevini yerine getirmeye devam edecektir. Uyuşturucu ile mücadele faaliyetleri, tek merkezin koordinasyonunda, ilgili ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşların işbirliği ve desteğiyle, çok katılımlı bir anlayışla sürdürülecektir.

3.6.1.3. Politika Amaçları ve Stratejik Hedefler

Uyuşturucu ile mücadele alanında her iki politika belgesinde de politika alanlarına ilişkin amaçlar ve stratejik hedefler tanımlandığı görülmektedir. Bu amaç

ve hedefler arz azaltımı; talep azaltımı; uluslararası işbirliği; bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme; koordinasyon alanlarında ayrı ayrı ele alınmaktadır.

Arz azaltımı politika alanında temel amaç: Yasal olmayan her türlü doğal veya sentetik uyuşturucu maddelerin ve bunların yapımında kullanılan ara kimyasalların üretimi, dönüşümü, kaçakçılığı, ticareti, dağıtımı ve sokak düzeyinde satışını engellemeye yönelik faaliyetler yapmaktır. Ayrıca kolluk birimleri arasındaki işbirliğini güçlendirmek ve başta terörizm olmak üzere, organize suçların bu yolla elde ettikleri yasadışı gelirle etkin mücadele etmektir.

Arz azaltımı politika alanında stratejik hedefler:

1. Kolluk kuvvetlerinin uyuşturucu ile mücadele kapasitelerini güçlendirmek ve kolluk birimleri arasındaki uluslararası, ulusal, bölgesel ve yerel işbirliğini arttırmak,
2. Uyuşturucu suç soruşturmalarında örgütün tüm unsurlarını deşifre etmeye yönelik, kontrollü teslimat gibi suç öncesi ve suç sonrası çalışmalara ağırlık vermek ve operasyonel işbirliği yapmak,
3. Uyuşturucu suçundan elde edilen yasadışı gelirler ile etkin bir şekilde mücadele etmek ve narko-terör konusunda yürütülen çalışmaların etkinliğini arttırmak,
4. Hava, deniz ve demir yoluyla sınır ve hudutlarda yasa dışı uyuşturucu madde girişini engellemek ve ülke içi uyuşturucu arzını önlemeye yönelik çalışmalara ağırlık vermektir.

Talep azaltımı politika alanında temel amaç: Uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığı ile mücadele alanında risk-ihtiyaç-uygunluk analizi çerçevesinde, toplumun her kesimine uygun bilgilendirme, eğitim ve rehberlik hizmetleri verilerek farkındalığın artırılmasıdır. Ayrıca uyuşturucu bağımlılığı konusunda tedavi, rehabilitasyon ve topluma yeniden kazandırma sürecinin etkin olarak uygulanması suretiyle uyuşturucu kullanımı, bağımlılığı ve uyuşturucu ile ilgili sosyal ve sağlığa dair risklerde ölçülebilir bir azalmayı sağlamaktır.

Talep azaltımı politika alanında stratejik hedefler:

1. Uyuşturucu kullanımını önleyici faaliyetleri, toplumun farklı kesimlerini içerecek şekilde yaygınlaştırmak ve bu faaliyetlerin uygulanmasında etkinlik ve verimliliği arttırmak,
2. Ebeveynlerin, çocukların ve gençlerin bilgi ve becerilerinin artırılması amacıyla, aile eğitimi ve rehberliği uygulamalarını ülke genelinde yaygınlaştırmak ve okul/kurum yöneticileri ve öğretmenlere yönelik önleme odaklı bilgilendirme çalışmaları gerçekteştirmek,
3. Uyuşturucu ile mücadelede medya unsurlarından faydalanmak, görsel ve işitsel kamu yayıncılığı alanında program yapanların, uyuşturucu kullanımını ve bağımlılığı konularındaki farkındalıklarını arttırmak,
4. Genel ve genç nüfusta uyuşturucu kullanım yaygınlığı araştırmaları yapmak ve sokakta yaşayan ve/veya çalıştırılan çocuklara yönelik alınacak tedbirleri arttırmak,
5. Uyuşturucu bağımlılığı tedavi merkezlerini sayı ve kalite bakımından geliştirmek ve uyuşturucu bağımlılığı tedavisinin daha etkin bir hâle getirilmesi için gerekli mevzuat değişikliklerini ve idari düzenlemeleri yapmak,
6. Uyuşturucu kullanımına ilişkin denetimli serbestlik ve etkin pişmanlık uygulamaları kapsamında rehabilitasyon ve sosyal bütünleşme programları uygulamak, topluma yeniden kazandırma hizmetleri geliştirmek, uyuşturucu bağımlısı hükümlülerle çalışan personele gerekli eğitimleri vermek ve ceza infaz kurumlarındaki hükümlülere yönelik programlar geliştirmektir.

Uluslararası işbirliği politika alanında temel amaç: Uyuşturucu maddelerin arz ve talep azaltımı faaliyetlerinde, uluslararası kurum ve kuruluşlarla ve diğer ülkelerle etkili bir işbirliği konusunda ilerleme sağlamaktır. Stratejik hedef ise, uyuşturucu ile mücadele alanında evrensel politikaları geliştirip uygulanmak; diğer çalışmalara destek vermek ve uluslararası alandaki daha iyi uygulamalardan yararlanmaktır.

Bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme politika alanında temel amaç: Türkiye’de uyuşturucu alanındaki ulusal veri toplama sistemini geliştirmek; bilimsel, ölçülebilir ve kıyaslanabilir veriye dayalı bir anlayışla uyuşturucu problemini daha

iyi anlamak ve buna uygun etkili mücadele stratejileri geliştirmektir. Stratejik hedef ise, uyuşturucu alanındaki ulusal veri toplama sistemini bilimsel epidemiyolojik göstergeler ve araştırmalar aracılığıyla güçlendirmek; uyuşturucu alanında toplanan veri miktarını ve kalitesini arttırmak ve ulusal düzeyde uyuşturucu alanında veri toplama faaliyetlerinde, başta EMCDDA olmak üzere, uluslararası kuruluşlarca belirlenen standartlara en üst seviyede uyum sağlamaktır.

Koordinasyon politika alanında temel amaç: Uyuşturucu ile mücadelede faaliyetlerini, tek merkezin koordinasyonunda, ilgili ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşların işbirliği ve desteğinde ve çok katılımlı bir anlayışla sürdürmektir. Stratejik hedef ise, uyuşturucu madde kaçakçılığı ve kullanımı ile mücadele alanında yapılacak çalışmalarda ulusal işbirliği, koordinasyonu ve ortak çalışma kültürünü arttırmak; merkezde oluşturulan koordinasyon yapılanmasını yerel düzeyde tüm illerde tesis etmek ve il düzeyinde yürütölen koordinasyon faaliyetlerini merkezden izlemek ve gerektiğinde iller arası koordinasyonu sağlamaktır. Bu bağlamda, Türkiye Ulusal Temas Noktası TUBİM'in ulusal ve uluslararası alanda yetkinliğinin ve işlevselliğinin artırılması için insan kaynaklarının nicelik ve nitelik olarak yükseltilmesi ve altyapı, araştırma, eğitim ve hizmet yönlerinden güçlendirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak yukarıda ortaya çıkan iki politika belgesi hakkında yapılan detaylı açıklamalar çerçevesinde karşılaştırma yapıldığında, benzerliklerin fazla olduğu söylenebilir. Her iki belgede de TUBİM, ulusal politika ve strateji belgelerinin diğer mücadelecilerle kurumlar ile işbirliği içerisinde hazırlanması, uygulanması ve elde edilen sonuçların değerlendirilmesi konusunda ulusal ve uluslararası düzeyde sorumlu olarak gösterilmiştir. Benzerliklere geçmeden önce zenginlik olarak nitelendirilebilecek husus ise ikinci belgede, talep azaltımı politika alanında strateji hedeflerin çok geniş ve zengin olarak ifade edilmesidir. Bu ise talep azaltımı konusunda Türkiye'nin arz boyutlu yaklaşımının değiştiğinin göstergesi olarak kabul edilebilir.

Genel olarak Ulusal Politika ve Strateji Belgelerinde politika alanlarında genel politikanın, temel yaklaşımın, amaçların ve stratejik hedeflerin birbirine büyük ölçüde benzerlik gösterdiği söylenebilir. Bu kapsamda uyuşturucu ile mücadele alanı

iki boyutlu olarak düşünülebilir. Uyuşturucu madde kaçakçılığı ve kullanımına dair önleme ve koruma tedbirleri ön plana çıkarken; uyuşturucu bağımlılığına yönelik ise tedavi, rehabilitasyon ve topluma yeniden kazandırmaya odaklı bütünlüklü ve dengeli bir yaklaşım sergilenmektedir. Ayrıca, bu alanlarda ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon ve işbirliğinin geliştirilmesine ve doğru, güncel, bilimsel, güvenilir ve karşılaştırılabilir bilgi ve bilimsel veriler ışığında mücadeleye vurgu yapılmaktadır. Bu belgeler; sistemli, bütünlüklü, çok sektörlü, disiplinler arası politika ve strateji geliştirme sürecinin somut dokümanları olarak değerlendirilebilir.

Farklılık anlamında bir isim değişikliği ilk olarak göze çarpmaktadır. Birinci belgede bağımlılık yapıcı maddeler kullanılırken, ikinci belgede uyuşturucu kavramı kullanılmış, uyuşturucu kavramının geniş anlamda ve yaygın kullanımının esas alındığı anlaşılmıştır. Aslında bu isim değişikliği son derece yerinde olmuştur. Çünkü bir önceki bağımlılık yapıcı madde kavramı, sigara ve alkol gibi yasal maddeleri de içine almaktadır. İlk ulusal politika ve strateji belgesinde bu kavram kullanılmasına rağmen, alkol ve tütünden ziyade yasadışı ve kontrole tabi uyuşturucu maddelere ilişkin bir politika belgesi olduğu değerlendirilebilir. Yeni politika belgesinde, uyuşturucu kavramının kullanılması ile diğer yasal bağımlılık yapıcı maddeler kapsam dışında bırakılarak daha tutarlı bir politika belgesi hazırlandığı yorumu yapılabilir.

3.6.2. Ulusal Eylem Planları

Ulusal politika ve strateji belgelerinde belirtilen amaç ve hedeflere ulaşmak için yapılması gereken faaliyetler, her biri üç yıllık olmak üzere hazırlanan detaylı eylem planlarında düzenlenmiştir. Bu eylem planlarının uygulanması ve verimliliğinin değerlendirilmesi için ilgili kurum temsilcilerinin TUBİM koordinesinde yıllık toplantı gerçekleştirileceği ve her eylem planı uygulandıktan sonra etkileri ve sonuçları bakımından değerlendirme raporu hazırlanarak bir sonraki eylem planında dikkate alınacağı hususları, ulusal politika ve strateji belgelerinde düzenlenmiştir.

Bu kapsamda uyuşturucu ile mücadele alanında ulusal politika ve strateji belgelerine paralel olarak hazırlanan üç adet ulusal eylem planı bulunmaktadır. Bunlar: 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 ve Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması İçin Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı 2013-2015'dir.⁴⁴⁴ Bu eylem planları, referans aldıkları politika ve strateji belgelerine göre gruplandırılarak açıklanabilir. Eylem planlarında sorumlu kurum ve kuruluşların sorumluluklarına ilişkin açıklamalar, ulusal aktörler açıklanırken dile getirildiğinden dolayı tekrar edilmesinden kaçınılmıştır. Bu alt bölümde, eylem planlarının amaçları, hedefleri, uygulanma oranları ve değerlendirilme sonuçları üzerinden açıklamalar yapılmaktadır.

3.6.2.1. Birinci ve İkinci Ulusal Eylem Planları

Birinci Ulusal Eylem Planı, TUBİM'in koordinesi ve ilgili kurumların katkısı ile hazırlanmıştır. 2007-2009 yıllarını kapsayan bu Eylem Planı'nda öncelikli alanlarda alınması gereken somut tedbirlere yoğunlaşmıştır. Ayrıca Eylem Planı'ndaki faaliyetlerin belirtilen kurumların koordinatörlüğü ve sorumluluğunda belirli bir zaman dilimi içerisinde gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Birinci Eylem Planı, arz azaltımı ve talep azaltımı olmak üzere iki politika alanı üzerinden hazırlanmış olup her bir politika alanı, genel; koordinasyon; uluslararası işbirliği ve bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme olmak üzere dört bölümde detaylandırılmıştır. Birinci Eylem Planı kapsamında, ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından birtakım faaliyetler gerçekleştirilmiş ve 01.01.2010 tarihi itibarıyla bu Eylem Planı %84 uygulanma oranı ile son bulmuştur.⁴⁴⁵

⁴⁴⁴ Bu alt bölümde yapılan açıklamalarda, "T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı 2007-2009*, s.1-11", "T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı 2010-2012*, s.1-9" ve "T.C. Başbakanlık, *Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı 2013-2015*, s.7-13" adlı kaynaklar özün atıflarla geliştirilerek temel alınmıştır.

⁴⁴⁵ EGM KOM Daire Başkanlığı-TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2011*, s.14

TUBİM'in Güçlendirilmesi AB Eşleştirme Projesi kapsamında, Birinci Ulusal Eylem Planı'nın değerlendirilmesi ve İkinci Ulusal Eylem Planı'nın hazırlanması konularında faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Bir sonraki eylem planının hazırlanmasında dikkate alınmak üzere, Birinci Eylem Planı değerlendirilmesinde bir takım sonuçlar ortaya çıkmıştır. Ayrıca İkinci Eylem Planı hazırlanırken dikkat edilmesi gereken hususlar sıralanmıştır.⁴⁴⁶ Değerlendirme sonuçları:

Birinci Ulusal Eylem Planının uygulanmasına yönelik olarak arz azaltımı ve talep azaltımı politika alanlarında, 73 (24 Arz+ 49 Talep) amaç yer almaktadır. Arz ile talep azaltımı bölümlerinde üç mükererer amaç bulunmaktadır. Bu amaçların hedeflerine ulaşabilmesi için eylem planında 130 hedefin uygulamaya konması öngörülmüştür. Arz azaltımı bölümünde 47 faaliyet yer alırken, talep azaltımı bölümünde 83 faaliyet yer almıştır. Dört faaliyet hem arz, hem de talep azaltımı bölümünde tekrarlanmıştır. Amaçların gerçekleşmesi ve hedeflere ulaşılmasını sağlamak için bu 130 faaliyetten, 34 kurum ve kuruluş sorumlu tutulmuştur. Bunların yanı sıra yerel yönetimlere, üniversitelere ve STK'lere de görev verilmiştir.

Değerlendirme raporu neticesinde 2010-2012 Eylem Planı hazırlanırken dikkat edilmesi gereken hususlar şu şekilde sıralanmıştır:

1. Koordinatör kurumlar ve sorumlu taraflar ile ilgili görev tanımlamasının yapılması,
2. Eylem planı ara değerlendirme toplantıları yapılarak, faaliyetlerin takibinin sağlanması,
3. Hazırlanacak eylem planında faaliyetlerin ölçülebilir olmasına dikkat edilmesi,
4. Çok genel ifadelerden ziyade, 3 yıl içerisinde yapılabilecek daha gerçekçi faaliyetlerin plana eklenmesi,
5. Kurum ve kuruluşların faaliyet sayılarının mümkün olduğu kadar sınırlandırılması (AB ülkelerinde faaliyet sayısı genel olarak 50 ila 100 arasında değişmektedir.),

⁴⁴⁶ EGM KOM Daire Başkanlığı-TUBİM, 2007-2009 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı Değerlendirme Raporu, Ankara 2010, s.10,23

6. Değerlendirmenin nasıl ve ne ölçüde yapılacağına bir sonraki eylem planına eklenmesidir.

TUBİM'in Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi kapsamında yabancı uzmanlar ve ilgili kurum yetkililerinin katılımı ile gerçekleştirilen toplantılarda ilgili tüm birimlerin katkısı ile 2010-2012 yıllarını kapsayan İkinci Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu Eylem Planı'nın hazırlanmasında, ortaya çıkan ihtiyaçlar ve Birinci Ulusal Eylem Planı'nın değerlendirme sonuçları göz önünde bulundurulmuştur. İkinci Ulusal Eylem Planı'ndaki faaliyetlerin belirtilen kurumların sorumluluğunda gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Ancak Birinci Eylem Planı'ndan farklı olarak koordinatör kurum atanmamıştır. Böylece hem AB'nin, hem de birçok AB'ye üye devletin uyuşturucu eylem planları ile paralellik sağlanmıştır. Ayrıca birden fazla kurumun koordinesini gerektirecek konularda, ortaya çıkması olası tereddütlerin önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Buna ek olarak faaliyetler, arz azaltımı; talep azaltımı; koordinasyon, uluslararası işbirliği ve bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme olmak üzere beş politika alanı üzerinden detaylandırılmıştır.

İkinci Eylem Planı, 2012 yılı sonu itibarıyla süresinin dolması nedeniyle Üçüncü Eylem Planı'nın hazırlanmasına yardımcı olması açısından değerlendirmiştir. Değerlendirme Raporuna göre aşağıdaki sonuçlar ortaya çıkmıştır. Bunlar:⁴⁴⁷

İkinci Eylem Planı, arz azaltımı; talep azaltımı; uluslararası işbirliği; koordinasyon ve bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme olmak üzere beş bölümden ve toplam 72 faaliyetten oluşmaktadır. Eylem Planı'nda, talep azaltımı alanında 14, arz azaltımı alanında 11 ve her iki alanda 2 olmak üzere faaliyetlerden sorumlu 27 kurum bulunmaktadır. Söz konusu kurumların tamamı tarafından eylem planında yer alan faaliyetler hakkında değerlendirme yapılmıştır.

Eylem Planı'nda yer alan 72 faaliyetten 29 faaliyetin gerçekleştirildiği, 31 faaliyetin kısmen gerçekleştirildiği, 7 faaliyetin gerçekleştirilemediği ve 5 faaliyetin ise ölçülebilir olmayan/cevapsız faaliyetler olduğu değerlendirilmiştir. Arz azaltımı politika alanında yer alan faaliyetlerin tamamının; talep azaltımı politika alanında yer

⁴⁴⁷ EGM KOM Daire Başkanlığı-TUBİM, *2010-2012 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı Değerlendirme Raporu*, Ankara 2012

alan faaliyetlerin %89,47'sinin; koordinasyon politika alanında yer alan faaliyetlerin %81,82'sinin; uluslararası işbirliği politika alanında yer alan faaliyetlerin %71,43'ünün ve bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme politika alanında yer alan faaliyetlerin %70,00'inin kısmen/tamamen gerçekleştirildiği belirlenmiştir. Bu kapsamda Eylem Planı'nda yer alan faaliyetler, gerçekleştirilme düzeyleri bakımından faaliyet gruplarına göre kıyaslandığında; arz azaltımı politika alanında yer alan faaliyetlerin en başarılı, uluslararası işbirliği ile bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme politika alanında yer alan faaliyetlerin ise diğer faaliyet gruplarına göre daha az başarılı olduğu tespiti yapılmıştır. Eylem Planı'nda yer alan faaliyetlerin gerçekleştirilmesi sırasında ilgili kurumların karşılaştıkları iş yoğunluğu, uzman personel sayısının yetersizliği, veri toplamada bilişim teknolojilerinin yeterli ölçüde kullanılmaması ve alt yapı eksikliği gibi bir takım sorunlar nedeniyle kısmen gerçekleştirilmiş faaliyetlere ait oranının yüksek çıktığı sonucuna varılmıştır. Öte yandan faaliyetlerin %83,33'ünün kısmen/tamamen gerçekleştirilmesi başarı olarak değerlendirilmiştir.

Yukarıda açıklanan her iki eylem planı, ortak ulusal politika ve strateji belgesini referans aldığı için ortak amaç ve hedefleri esas almıştır. Gerek uyuşturucu maddeye olan talebin, gerekse uyuşturucu maddelerin kaçakçılığının ve sokakta temininin önlenmesine yönelik dengeli bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu Eylem Planları, "Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılık ile Mücadele Ulusal Politika ve Strateji Belgesi 2006-2012" paralelinde, AB müktesebatına uygun, AB Uyuşturucu Stratejisi ve Eylem Planı ile uyumlu olarak, ulusal ve uluslararası düzeyde uyuşturucu kaçakçılığı, kullanımı ve bağımlılığı konularında önleme, koruma tedavi, rehabilitasyon ve topluma yeniden kazandırma boyutlarında tedbirler öngörmüştür.

3.6.2.2. Üçüncü Ulusal Eylem Planı

Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi 2013-2018'e paralel olarak her biri üçer yıllık olmak üzere iki ayrı ulusal eylem planı hazırlanması öngörülmüştür. Bunlardan ilki ve halen güncelliğini koruyan Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı 2013-2015'dir.

Üçüncü Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı, Kurumsal Temas Noktası (KUTEM) olarak anılan Bakanlık kamu kurum ve kuruluşlarının uyuşturucu ile mücadelenin arz azaltımı; talep azaltımı; uluslararası işbirliği; koordinasyon ve bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme alanlarındaki görev ve faaliyetlerini kapsamaktadır. Bu Eylem Planı, TUBİM tarafından, ilgili kurum ve kuruluşların ve uyuşturucu alanında çalışan uzmanların görüş ve desteği ile hazırlanmış ve ortak mutabakatı ile sonuçlanmıştır. Eylem Planı'nda öngörülen faaliyetlerin gerçekleştirilmesinden kendilerine görev ve sorumluluk verilen tüm kurum ve kuruluşlar münferiden sorumlu tutulmuştur. Ayrıca Eylem Planı'ndaki faaliyetlerin zaman çizelgelerine uygun olarak gerçekleştirilebilmeleri için gerekli olan mali kaynakların, sorumlu kurumların bütçelerinden karşılanacağı belirtilmiştir.

Bunlara ek olarak bu Eylem Planında gerçekleştirilemeyen faaliyetlere, 2016 yılında hazırlanacak bir sonraki eylem planında yeniden yer verileceği ifade edilmiştir. Eylem Planının uygulanması ve verimliliğinin değerlendirilmesi için, TUBİM koordinesinde, her yılın ilk üç ayı içerisinde ilgili kurum temsilcilerinin katılımı ile yıllık olarak "Eylem Planı Ara Değerlendirme Toplantısı" yapılması öngörülmüştür. Eylem Planı süre itibarıyla tamamlandıktan sonra ise, en geç üç ay içerisinde, TUBİM tarafından, "Eylem Planı Ana Değerlendirme Raporu" hazırlanacağı ve yeni eylem planının hazırlanmasında, bu rapordan faydalanılacağı belirtilmiştir.

Bu Eylem Planı, uyuşturucu sorununun arz azaltımı ve talep azaltımı süreçlerine yönelik dengeli bir yaklaşımı benimsemekte ve "Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi (2013-2018)"de belirlenen stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için, toplumdaki uyuşturucu madde kullanımının ve uyuşturucu bağlantılı suçların önlenmesine önem vermektedir. Ayrıca bu Eylem Planı'nda uyuşturucu maddelerin topluma ve toplum sağlığına verdiği zararların azaltılarak tedavi olanaklarının iyileştirilmesinin sağlanması amaçlanmaktadır.

Sonuç olarak ulusal politika ve strateji belgelerindeki amaç ve hedeflerin büyük ölçüde benzer olması, yukarıda açıklanan ulusal eylem planlarındaki görev ve sorumlulukların birbirine yakın olması sonucunu doğurmaktadır. Bu eylem planlarında, arz ve talep azaltımı konusunda dengeli bir yaklaşım çerçevesinde,

uyuşturucu madde kaçakçılığına engel olunması; uyuşturucu ile bağlantılı suçlardan elde edilen yasa dışı gelirler ile mücadele edilmesi; uyuşturucu madde kullanımı ve bağımlılığının önlenmesi; tedavi imkanlarının ve tedaviye erişebilirliğin artırılması; rehabilitasyon ve topluma yeniden kazandırma ekseninde faaliyetler yürütülmesi ve topluma yönelik zararların azaltılması esas alınmıştır.

Bütün eylem planlarının, TUBİM'in koordinesi, uzmanların desteği ve ilgili kurumların katkı ve mutabakatı ile hazırlandığı ve Başbakanlık Makam Onayı ile yürürlüğe girdiği görülmektedir. Bu eylem planlarındaki görev ve sorumlulukların arz azaltımı; talep azaltımı; koordinasyon; uluslararası işbirliği ve bilgi toplama, araştırma ve değerlendirme politika alanları altında detaylı olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır. Ayrıca sorumlu kurumlar, tüm eylem planlarında benzer şekilde arz ve talep azaltımı olarak sınıflandırılmaktadır. Ancak son eylem planında bu sınıflandırmada daha sistematik bir yaklaşım göze çarpmaktadır. Talep azaltımına ilişkin sorumlu kurumlar kendi içerisinde önleme; tedavi ve rehabilitasyon olmak üzere alt sınıflandırmaya tabi tutulmaktadır.

Yukarıda açıklanan benzerliklerin yanı sıra farklılıkları görmek de mümkündür. Ulusal Politika ve Strateji Belgesi 2013-2018'de olduğu gibi isim değişikliği ön plana çıkmakta, uyuşturucu kavramının, genel ve yaygın kullanımı kabul edilerek bağımlılık yapıcı madde kavramının yerine tercih edildiği görülmektedir. Diğer önemli farklılık ise eylem planında görev ve sorumlulukları belirtilen kurum ve kuruluşlara ilişkindir. En son Eylem Planı'nda görevli ve sorumlu aktörler, bakanlık kurum ve kuruluşları ile sınırlandırılmıştır. Önceki eylem planlarının aksine, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversiteler kapsam dışında kalmıştır. Bu durum, çok sektörlü bir uyuşturucu ile mücadele politikası hedefi ile uyum göstermediği yorumuna neden olmaktadır.

Eylem planlarının değerlendirme sonuçlarına bakıldığında, çarpıcı bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Eylem planları hazırlanırken talep azaltımı politika alanına ilişkin gerçekleştirilecek faaliyetlerin sayısının, arz azaltımı politika alanındaki faaliyetlerin sayısından fazla olduğu görülmektedir. Ancak, faaliyetlerin gerçekleşme oranlarına bakıldığında; arz azaltımına ilişkin olanların tamamı gerçekleştirilirken, talep azaltımı konusunda bu başarı elde edilememektedir. Aslında bu sonuç

Türkiye'nin arz boyutuna ilişkin mücadelesinin çok güçlü olduğu ve arz ve talep boyutu ile dengeli mücadele hedefini henüz yakalayamadığı anlaşılmaktadır. Yani talep azaltımı politikalarına ilişkin uygulanmada sorunlar yaşanmakta ve bu durumun aşılması için gerekli tedbirlere ihtiyaç duyulmaktadır. Açıklanan hem ulusal politika ve strateji belgelerinin, hem de ulusal eylem planlarının AB politika belgeleri ve eylem planları ile teoride uyum gösterdiği söylenebilir. Çünkü ikinci bölümde yapılan açıklamalar dikkate alındığında; genel politika ve temel yaklaşımlar, politika amaçları, stratejik hedefler, politika alanları, eylem planlarının hazırlanma ve değerlendirilme yöntemleri ve faaliyetlere ilişkin hususların büyük ölçüde örtüştüğü görülmektedir. Ancak değerlendirme sonuçları, bu uyumun uygulamaya yansıtılmadığı gerçeğini ortaya koymaktadır.

3.7. Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikasının Analizi

Bu alt bölümde karşılaştırmalı ve kuramsal bir analiz yapılmaktadır. Yani Türkiye'nin ülkeler ve uluslararası örgütler ile işbirliği ve etkileşim içerisinde uyuşturucu ile mücadele politikasını oluşturma süreci ve bu sürecin sonuçlarının hangi kuramsal yaklaşım ile uyumlu olduğu yorumlanmaktadır. Sonuç olarak, gelinen noktayı ifade etmek amacıyla Türkiye ile dünya ve Avrupa'nın uyuşturucu ile mücadele politikaları karşılaştırılmaktadır. Bu nedenle öncelikle sürece ilişkin yaşanan gelişmeler, politika transferinin kuramsal penceresinden değerlendirilmektedir. Süreç sonucunda ortaya çıkan sonuçlar ise politika yakınsaması olarak ifade edilerek, Türkiye'nin dünya ve Avrupa politikaları ile uyumu sorgulanmaktadır.

Türkiye'nin coğrafi konumu itibarıyla uyuşturucu rotaları üzerinde bulunması nedeniyle transit ülke olma özelliği, iç güvenlik tehdidi olarak ortaya çıkan PKK/KCK terör örgütünün uyuşturucu kaçakçılığını finans kaynağı olarak yoğun bir şekilde kullanmasına neden olmuştur. Ayrıca diğer organize suç örgütleri için de uyuşturucu faaliyetlerinin çok fazla kazanç getirmesi ve her geçen gün suç ve suçlu sayısındaki artış sebebiyle uyuşturucu sorunu, Türkiye'nin gündemine genellikle güvenlik ve arz ekseninde oturmuştur.

Uyuşturucu trafiğinin en yoğunlaştığı güzergâhlar üzerinde bulunan Türkiye, bu durumun sonucu olarak sadece transit yönüyle değil, hedef ülke olarak da etkilenmeye başlamıştır. Her geçen gün ciddi boyutlara taşınan uyuşturucu maddelerin talebi, iç güvenlik tehdidi olarak kabul edilmiş ve gerekli önlemlerin alınması için tedbirler öngörülmüştür. Bu noktadan itibaren Türkiye için hem arz hem de talep boyutu ile etkin ve dengeli mücadele konsepti önemli hale gelmiştir. Aslında bu konsept, gerek ulusal ihtiyaçlar, gerekse uluslararası veya bölgesel sorumluluğun zorunlu sonucu olarak ifade edilebilir.

Türkiye'nin bu durumu öncelikle küresel açıdan değerlendirilmelidir. Çünkü tüm dünya ülkeleri ortak sorunlara ortak cevaplar geliştirmek için uluslararası örgütlerin çatısı altında toplanmaktadır. Bu kapsamda ülkeler faaliyetlere, yasal düzenlemelere, sözleşmelere taraf olarak katılmakta ve üretilen politikalara bağlı kalmayı taahhüt etmektedir. Ayrıca dünyada uyuşturucu sorunu ile ortak mücadele etmek için geliştirilen uluslararası kontrol rejimleri, tüm dünya ülkelerinin kendi politikalarını oluştururken dikkate alacakları temel yaklaşımları ve politika önceliklerini ortaya koymaktadır. Bunlara ek olarak uyuşturucu ile mücadele alanında ülkelerin işbirliği içerisinde hareket ettiği hükümetler arası veya hükümetler dışı örgütlerin olduğu bilinmektedir. Ancak dünya ülkelerinin büyük çoğunluğunun üyesi olduğu BM'nin, uyuşturucu ile mücadele alanında politika yapıcı kilit teşkilatları ile en güçlü aktör olduğu söylenebilir.

Türkiye'nin BM üyesi olması nedeniyle uluslararası uyuşturucu sözleşmelerine taraf olması, uyuşturucu kontrol rejimleri geliştirmeye katkıda bulunması ve üretilen politikalara uyum sağlamasını zorunluluk haline getirmektedir. Çünkü Türkiye gerek yasal düzenlemelerde, gerekse ürettiği uyuşturucu ile mücadele politikalarında meşruiyet kaygısı ile uluslararası konsensüse göre hareket etmektedir. Türkiye gelinen bu noktada, uyuşturucu kontrol rejimlerine katkıda bulunmakta, bu kapsamdaki faaliyetlere katılmakta ve uluslararası toplumda aktif rol almaktadır. Nitekim bütün bölge ülkelerine uyuşturucu ile mücadele konusunda eğitim veren ve uyuşturucu ile mücadele politikaları geliştirilmesine yardımcı olan TADOC, Türkiye tarafından UNODC projesi ile kurulmuş ve aktif olarak faaliyetlerine devam etmektedir.

Diğer taraftan Türkiye'nin durumunun bölgesel, yani Avrupa özelinde de değerlendirilmesi önemlidir. Çünkü Türkiye, Avrupa'ya ulaşan ve Avrupa kaynaklı uyuşturucu maddelerin trafiğinden çift yönlü olarak etkilenmektedir. Bu durum güçlü kurumsal kapasiteye sahip, uyuşturucu ile mücadele eden kurum ve kuruluşların koordinasyon içerisinde hareket ettiği, politika yapıcılarının bilimsel araştırmalar ve sağlam veriler ile desteklediği ve bunun sonucunda arz ve talep boyutuna dengeli yaklaşımı esas alan politikaların üretildiği bir mücadele anlayışını gerektirmektedir. Aslında ulusal ihtiyaç olarak da değerlendirilecek bu gereklilik, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde birtakım yükümlülükleri yerine getirmesi ile paralel olarak devam etmiştir. Çünkü Avrupalılaştırma sürecinin araçlarından biri olan koşulsallık prensibi çerçevesinde uyuşturucu ile mücadele konusunda kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve AB ile uyumlu politikaların geliştirilmesinin üyelik şartı olarak ortaya koyulması, Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele politikaları anlamında AB etkisinin çok güçlü politika dinamiği haline gelmesine sebep olmuştur.

Süreç Analizi: Politika Transferi Perspektifi

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasını etkileyen ve şekillendiren en önemli aktör olarak AB, bir takım stratejik araçları ve finansal yardımların sağlandığı mekanizmaları kullanmaktadır. Genişleme ve müzakereler sürecinde katılım öncesi strateji belgeleri, halen aktif olarak işletilen stratejik araçlar arasında yer almaktadır. Katılım öncesi strateji belgeleri; katılım ortaklığı belgeleri, ulusal programlar ve ilerleme raporlarından oluşmaktadır. Bunlar, uyuşturucu ile mücadele alanında kurumsal kapasitenin geliştirilmesine yönelik hedef ve önceliklerin ortaya konduğu yol haritaları olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan genişleme sürecine paralel olarak çeşitlenen ve fonlar ya da hibeler şeklinde gerçekleşen mali yardımlar ise, eşleştirme mekanizması vasıtasıyla elde edilerek önemli kaynak aktarımı sağlanmaktadır.

Bu paralelde, katılım öncesi strateji belgelerinde uyuşturucu ile mücadelenin güçlendirilmesine yönelik olarak; idari kapasitenin geliştirilmesi, farklı kolluk kuvvetleri arasında koordinasyon ve işbirliğinin artırılması; AB Uyuşturucu Stratejisi ve Eylem Planı ile uyumlu bir ulusal uyuşturucu stratejisi geliştirilmesi ve uygulanması; coğrafi konumu itibarıyla transit ülke özelliğinden dolayı uluslararası

işbirliğine önem verilmesi; tedavi ve rehabilitasyon merkezleri ağının oluşturulması ve veri toplama sisteminin geliştirilmesi sağlanarak uyuşturucu maddelerin arz ve talebinin azaltılmasına ilişkin daha dengeli bir yaklaşımın benimsenmesi gibi hususlar öne çıkmaktadır. Beklentiler ve yükümlülüklerin sıralandığı ve yol haritası niteliğindeki katılım öncesi strateji belgelerinde öne çıkan hususlara ilişkin gelişme kaydetmek için AB'nin mali yardımları ile iki adet eşleştirme projesi yürütülmüştür.

Bir dinamik ve aktör olarak AB'nin Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikası oluşturma sürecindeki rolü düşünüldüğünde, yaşanan süreç politika transfer süreci olarak değerlendirilebilir. Çünkü Dolowitz ve Marsh'ın tanımlamasında ifade edildiği gibi, belirli zaman ve yerdeki yani AB'deki politikalar, yönetsel düzenlemeler ve kurumlara ait bilgiler, başka bir yer olan Türkiye'ye zamanla transfer edilmiştir. Yaşanan süreç, Richard Rose tarafından açıklanan ders çıkarmayı veya gönüllü politika transferini içermekle birlikte bir zorunluluk hali de söz konusu olmaktadır. Hem gönüllü, hem de zorunlu transfer söz konusu olduğundan dolayı, bu süreç Dolowitz ve Marsh tarafından yükümlü transfer (obligated/negotiated transfer) olarak ifade edilmiştir. Çünkü Türkiye'nin AB'ye üye olmayı istemesi gönüllü olmakla birlikte, koşulsallık prensibi çerçevesinde önüne koyulan yükümlülükler ise zorunluluğun göstergesidir.

Yürütülen iki eşleştirme projesinde, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının yasal, kurumsal ve teknik kapasitesinin geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda kurum, sistem, politika ve programların transferi söz konusu olmuştur. Çünkü eşleştirme projelerinde AB, mali yardımına karşılık olarak yaralanıcı ülkeden bir takım zorunlu sonuçları gerçekleştirmesini beklemektedir. Aşağıda tablolar haline getirilen iki eşleştirme projesindeki zorunlu sonuçlar, politika transferi kapsamında değerlendirilmiştir. Politika transferi ise, Dolowitz ve Marsh'ın politika transferini detaylandığı boyutlarda ele alınmıştır. Yani transferin nedenleri, kaynağı, nesnesi, derecesi, aktörleri, başarısı ile ilgili çıkarımlar yapılmıştır.⁴⁴⁸

⁴⁴⁸ Tablolar oluşturulurken Arif Akgül'ün yayımlanmamış makale çalışmasından esinlenilmiş ve eklemeler ile özgün tablolar oluşturulmuştur.

Tablo 9: Birinci Eşleştirme Projesinin Politika Transferi Sonuçları

Projenin Beklenenler	Transferin Aktörleri	Transfer Nesnesi	Transfer Süreci	Transferin Derecesi	Transferin Kaynağı	Transferin Motivasyonu	Transferin Başarısı	Sonuçlar
Kurumsal yapılanma	AB ve Ulusal Uzmanlar	Kurum	Gönüllü ve Zorunlu	Öykünme	Ulus-üstü (AB)	Ulusal İhtiyaçlar ve AB Gereklilikleri	Başarılı	Ulusal temas noktası olarak TUBİM kuruldu ve çalışmalarına devam etmektedir.
Veri kalitesini artırma	AB ve Ulusal Uzmanlar	Sistem	Gönüllü ve Zorunlu	Kopyalama	Ulus-üstü (AB)	Ulusal İhtiyaçlar ve AB Gereklilikleri	Kısmen Başarılı	Veri toplama sistemi ve beş anahtar gösterge, EMCDDA gereklilikleri olarak tanıtıldı. Veri sağlayıcılara veri toplama sistemi içerisinde eğitim verildi. EMCDDA rehberine göre veriler toplanarak hazırlanan Ulusal Uyuşturucu Raporları 2006 yılından itibaren EMCDDA'ya gönderilmeye başlanmıştır. Ancak gelişmeler istenilen düzeye ulaşmamıştır.
Ulusal Koordinasyon ve Bilim Kurullarının oluşturulması	AB ve Ulusal Uzmanlar	Sistem	Gönüllü	Öykünme	Ulus-üstü (AB)	Ulusal İhtiyaçlar	Başarılı	Kurullar oluşturuldu ve ilgili kurumlar arasında koordinasyon güçlendirildi. 2007'den itibaren belirli bir formatta çalışmaktadır.
TUBİM bünyesinde Kütüphane ve Dokümantasyon Merkezinin oluşturulması	AB ve Ulusal Uzmanlar	Sistem	Gönüllü	Öykünme	Ulus-üstü (AB)	Ulusal İhtiyaçlar	Kısmen Başarılı	Oluşturuldu ancak verimli bir şekilde kullanılmıyor.
Ulusal Politika ve Strateji Belgesi ile Eylem Planı hazırlanması	AB ve Ulusal Uzmanlar	Politika	Zorunlu	Kopyalama ve Öykünme	Ulus-üstü (AB)	Ulusal İhtiyaçlar ve AB Gereklilikleri	Başarılı	İki politika ve strateji belgesi, üç eylem planı zamanında hazırlandı.

Tablo 10: İkinci Eşleştirme Projesinin Politika Transferi Sonuçları

Projenin Beklenenler	Transferin Aktörleri	Transferin Nesnesi	Transfer Süreci	Transferin Derecesi	Transferin Kaynağı	Transferin Motivasyonu	Transferin Başarısı	Sonuçlar
TUBİM'in kurumsal yapısının güçlendirilmesi	AB ve Ulusal Uzmanlar	Kurum ve Yapılar	Gönüllü	Öykünme	Ulus-üstü (AB)	Ulusal ihtiyaçlar ve EMCDDA gereklilikleri	Başarısız	Yasal statü, örgütsel yapı ve özerk bütçe konularında hiçbir değişiklik gerçekleşmedi. Mevzuat çalışması taslak olarak kaldı.
STK ve kitlesel medya kuruluşlarının uyuşturucu konusunda farkındalığının artırılması	AB ve Ulusal Uzmanlar	Programlar	Gönüllü	Öykünme	Ulus-üstü (AB)	Ulusal ihtiyaçlar	Kısmen Başarılı	Eİ kitabı hazırlandı. Basın toplantıları, Medya İlişkileri Çalıştayları ve çalışma ziyaretleri düzenlendi. Ancak niyetlenen başarı seviyesine ulaşamadı.
TUBİM'in veri analiz kapasitesi ve koordinasyon fonksiyonunun güçlendirilmesi	AB ve Ulusal Uzmanlar	Sistemler	Gönüllü	Öykünme	Ulus-üstü (AB)	Ulusal ihtiyaçlar ve EMCDDA gereklilikleri	Başarılı	Koordinasyon mekanizması ve veri kalitesi artırıldı. Uyuşturucunun arz ve talep boyutu ile mücadele eden kurum ve kuruluşlar arasında ilişkiler geliştirildi.
Uyuşturucu konusunda ulusal epidemiyolojik araştırma kapasitesinin artırılması	AB ve Ulusal Uzmanlar	Araştırma yapısı	Gönüllü ve Zorunlu	Kopyalama	Ulus-üstü (AB)	Ulusal ihtiyaçlar ve EMCDDA gereklilikleri	Kısmen Başarılı	İlk GPS ve PDU araştırmaları gerçekleşti. Ancak araştırmalara süreklilik kazandırılmadı.
Proje ve kampanya odaklı etkinliklerin geliştirilmesi, EDDRA'nın desteklenmesi	AB ve Ulusal Uzmanlar	Programla, Sistem	Gönüllü ve Zorunlu	Öykünme, Kopyalama	Ulus-üstü (AB)	Ulusal ihtiyaçlar ve EMCDDA gereklilikleri	Kısmen Başarılı	Çalıştaylar ve eğitimler düzenlendi. Tedavi ve önleme alanında projeler ve müdahalelere yönelik tespitler yapıldı. EDDRA veri tabanına ilk defa veri girişi gerçekleşti.

Yukarıdaki tablolarda detaylandırılan iki eşleştirme projesinde birbiri ile bağlantılı zorunlu sonuçlar olduğu görülmektedir. Bu nedenle iki eşleştirme projesi birlikte değerlendirilerek genel durum ifade edilmelidir. Bu kapsamda politika transferi sonucunda:

1. EMCDDA Ulusal Temas olarak izleme, önleme ve koordinasyondan sorumlu TUBİM kurulmuştur. Ancak TUBİM'in yasal statüsü, örgütsel yapısı ve özerk bütçesi konusunda gelişme yaşanmamıştır.
2. TUBİM'in veri analiz kapasitesi ve veri kalitesini arttırmak amacıyla EMCDDA'ya paralel olarak beş anahtar gösterge tanıtılmış ve EMCCDA veri toplama, dokümantasyon, raporlama ve analiz standartları ile ilgili gelişmeler yaşanmıştır.
3. TUBİM'in koordinasyon fonksiyonunun geliştirilmesi amacıyla Ulusal Koordinasyon Kurulu ve Bilim Kurulu oluşturularak, arz ve talep boyutu ile mücadele eden kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyon güçlendirilmiştir.
4. AB Uyuşturucu Stratejisi ve Eylem Planı ile uyumlu Ulusal Politika ve Strateji Belgeleri ile Eylem Planları hazırlamış ve uygulanmıştır.
5. Ulusal epidemiyolojik araştırma kapasitesinin geliştirilmesi amacıyla araştırma yapıları oluşturulmuştur. Bu kapsamda genel nüfus ve problemleri madde kullanımı alanlarında, alan çalışmaları yapılmış ancak bu çalışmalara süreklilik kazandırılmamıştır.
6. STK'ler ve kitleleşel medya kuruluşlarının farkındalığının ve işbirliği isteklerinin arttırılması amacıyla programların transferi kısmi olarak gerçekleşmiş, medya kitapçığı ve tanıtım toplantılarından öteye geçemediği için istenen sonuç elde edilememiştir.
7. Uyuşturucu ve uyuşturucu kullanımı konusunda kurum ve kuruluşların proje ve kampanya odaklı çalışma kapasitelerinin geliştirmek amacıyla program transfer edilmek istenmiş, fakat çalıştaylar, eğitimler ve durum tespitinin ötesine geçmemiştir. Ancak EMCDDA Madde Talep Azaltımı Bilgi Sistemi (EDDRA) veri tabanına ilk defa giriş gerçekleştirilerek sistem desteklenmiştir.

Bu genel tabloda yaşanan gelişmeler ile ilgili olarak politika transferinin kuramsal açıklamaları çerçevesinde şu çıkarımlar yapılabilir:

Politika transferinin kaynakları zamansal ve mekânsal olarak ikiye ayrılmaktadır. Rose'un ifade ettiği zamansal anlamda tüm ülkeler gibi Türkiye'nin de geçmiş tecrübelerini dikkate alarak politika alanında yol aldığı söylenebilir. Evans'ın ifade ettiği mekânsal kaynaklar açısından ise, dünya politikaları ve AB üyelik süreci göz önünde bulundurulduğunda, transferin kaynağının uluslararası veya bölgesel olduğu anlaşılmaktadır. Ancak Avrupalılaştırma sürecinde eşleştirme projeleri kapsamında kaynak ulus-ötesi bir yapı olan AB'dir.

Dolowitz ve Marsh'ın açıkladığı politika transferinin nesnelere politikaların, politika araçlarının, kurumların, sistemlerin, programların, tutumların ve kavramların transfer edildiği görülmektedir. TUBİM kurumsal yapılanma anlamında; ulusal politika ve strateji belgeleri ile eylem planları ise politika olarak transfer edilmiştir. Politika araçları niteliğinde koordinasyon mekanizmaları, veri toplama sistemleri, epidemiyolojik araştırma yapıları ve farkındalık programlarının transfer nesnesi olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, uyuşturucu kaçakçılığı ile uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığına ilişkin temel yaklaşımlar, tutumlar, tanımlar, sınıflandırmalar ve kavramsal açıklamaların büyük ölçüde dünya ve Avrupa ile benzerliği transfer nesnesi olduklarının göstergesidir.

Transfer nesnelere ne ölçüde transfer edildiği ise transfer dereceleri ile ifade edilmektedir. Dolowitz ve Marsh'ın ifade ettiği transfer derecelerinden kopyalama ve öykünme derecesinde transferler görülmektedir. Örneğin politika belgeleri ve eylem planlarının hazırlanması, değerlendirilmesi, içeriği ve yapısının AB ile büyük ölçüde benzeştiği söylenebilir. Yine transfer edilen veri toplama, analiz ve raporlama sistemleri ile epidemiyolojik araştırma yapıları kopyalama derecesinde EMCDDA'ya paralellik göstermektedir. Bunlara ek olarak EMCDDA Ulusal Temas Noktası olarak transfer edilen TUBİM'in, ismi dahil olmak üzere çalışma prensipleri, görevleri ve fonksiyonları ile EMCDDA'yı temel aldığı bilinmektedir. Bu transferlerin kopyalama ve öykünmenin karışımından oluştuğu değerlendirilmesi yapılabilir. Çünkü transfer nesnelere, Türkiye'nin kurumsal, siyasal ve bürokratik koşullarına göre yeniden dizayn edildiği durumlar yaşanmaktadır. Örneğin TUBİM,

EMCDDA gibi bağımsız bir kurumsal yapıdan ziyade, EGM KOM Daire Başkanlığında Şube Müdürlüğü bünyesinde çalışmalarını devam ettirmektedir. TUBİM konusunda, politikanın arkasında yatan fikir transfer edilerek ülke şartlarına göre işlenmiştir. Bu nedenle kopyalama ve öykünme derecesinin iç içe geçtiği bir politika transfer süreci görülmektedir.

Politika transferinin aktörleri açısından değerlendirildiğinde; çok sektörlü, ulusal ve uluslararası koordinasyon ve işbirliğinin temel alındığı politika anlayışı, Türkiye açısından bir takım ulusal ve uluslararası aktörleri öne çıkarmıştır. Dolowitz ve Marsh'ın belirttiği aktörlerden; düşünce kuruluşları, uluslararası şirketler, uluslararası hükümet dışı kurumlar, danışmanlar gibi aktörlerin etkinliği noktasında veri bulunamamıştır. Ulusal aktörler bağlamında değerlendirildiğinde; kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, yani bürokratlar ve kamu hizmetlilerinin çok aktif olduğu söylenebilir. Bunun yanı sıra ulusal uzmanlar da sürece katılmaktadır. Seçilmiş yetkililer ve siyasi partilerin Parlamentoda Meclis Araştırma Komisyonu gibi araçları kullanmak suretiyle uyuşturucu konusunda mücadeleye katkıda bulunduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin de faaliyetleri bulunmaktadır. Diğer taraftan uluslararası aktörler bağlamında değerlendirildiğinde ise, BM ve AB başta olmak üzere birçok hükümetler arası kurum ve kuruluşu ile bunların uzmanlarını aktör olarak görmek mümkündür.

Politika transferinin başarısı, yani transfer edilip edilmediğinin değerlendirilmesi, Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele politikasının koordinasyon ve işbirliği içerisinde yürütülmesini sağlayan, politika ve strateji belgeleri ile eylem planlarının hazırlanmasından sorumlu olan ve politika transfer sürecinin en önemli nesnesi olarak kabul edilen TUBİM üzerinden yapmak daha doğru olacaktır. Çünkü EMCDDA referans kabul edilmesine rağmen TUBİM'in yasal statüsü, örgütsel yapısı ve özerk bütçesi konularında yetersizliği nedeniyle, istenen etkinliği göstermesi çok zor gözükmektedir. Şube Müdürlüğü düzeyinde kurumsal pozisyona sahip olması kurumsal kapasitesinin önünde büyük bir engeldir. Bu bağlamda Wolman, ülkenin yapısal ve kurumsal sınırlılıklarının transferin başarısının önünde engel olarak görmektedir. Dolowitz ve Marsh ise, ülkenin siyasal, bürokratik ve

ekonomik kaynaklara sahip olmasının, politika transferinin başarısı için çok önemli olduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenlerden dolayı, TUBİM'in bir kurum olarak transferi Dolowitz ve Marsh'a göre tamamlanmamış transfer (incompleted transfer) olarak ifade edilmektedir. Çünkü transfer gerçekleşmesine rağmen söz konusu kurumsal yapıyı başarılı kılan en önemli özelliğin transfer edilmediği görülmektedir.

Politika transferinin başarısı üzerine değerlendirmeleri yapmak için TUBİM'in seçilmesinin nedeni politika oluşturma sürecinin merkezinde yer almasıdır. Nitekim diğer transfer nesnelerinin hepsi doğrudan veya dolaylı olarak TUBİM'in kurumsal kapasitesi ile ilgilidir. Diğer taraftan, transferin nesnesi epidemiyolojik araştırma yapıları, farkındalık programları, proje ve kampanya odaklı çalışma sistemleri gibi çok sektörlü ve çok disiplinli bir süreci gerektiriyorsa başarı elde etmek, elde edilse de bunu sürdürülebilir hale getirmek oldukça zorlaşmaktadır. Çünkü Rose'un ifade ettiği gibi amaç ve hedeflerin çokluğu, sürecin karmaşıklığı transferin başarısını etkilemektedir. Tüm bunlara rağmen başarılı bir transfer süreci neticesinde veri toplama, dokümantasyon, raporlama ve analiz standartları geliştirilmiş, koordinasyon mekanizmasına işlevsellik kazandırılmış ve AB ile uyumlu ulusal politika ve strateji belgeleri ile eylem planları yürürlüğe girmiştir.

Sonuç Analizi: Politika Yakınsaması Perspektifi

Politika transfer sürecine ilişkin açıklamalardan sonra, bu sürecin sonucu olarak Türkiye'nin dünya ve Avrupa politikaları ile uyumu değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmeden çıkan sonuçlar politika yakınsamasına ilişkin kuramsal çerçeve ile daha anlaşılır hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda öncelikle Türkiye için politika oluşturma sürecinin ilk adımının, dünyada ve Avrupa'da olduğu gibi politikaların ve eylem planlarının hazırlanması ve uygulanmasının koordinasyonunu sağlayacak ve topladığı, analiz ettiği verilerle politikaların oluşmasına yön verecek bir kurumsal yapılanma ihtiyacı olduğu söylenebilir. Nitekim TUBİM, önleme, izleme ve koordinasyon araçları, sistemleri, programları ve yapıları ile kilit politika yapıcı teşkilat olarak ifade edilebilir. TUBİM'in kurulması Türkiye için ulusal bir ihtiyaç olmakla birlikte, AB üyelik sürecinde de yükümlülük olarak üzerinde durulmuştur. Kuruluş sürecinde EMCDDA referans noktası olarak kabul edilmesine

rağmen TUBİM'in yasal statü, örgütsel yapı, teknik altyapı, personel ve özerk bütçe konularında yetersizliği açıktır.

Burada iki politika yapıcı kilit teşkilat olan EMCDDA ve TUBİM arasındaki bir farklılıktan özellikle bahsetmek gerekmektedir. EMCDDA, Avrupa'da uyuşturucu sorununa ilişkin politika ve stratejiler geliştirilirken, politika yapıcılara sağlam, bilimsel, karşılaştırılabilir, objektif ve ölçülebilir bilgi sağlamak gibi temel bir görevi üstlenmektedir. Bu temel görev, daha çok izleme (monitoring) misyonunu ön plana çıkarmaktadır. Bu misyon çerçevesinde veri toplama ve analiz sistemleri ile epidemiyolojik araştırma yapılarının işletildiği bilinmektedir. EMCDDA, ülkelerdeki kurumsal temas noktaları vasıtasıyla uyuşturucu ile ilgili verileri toplamak üzere standartlar geliştirmekte ve bu standartlara uygun olarak ülkeler uyuşturucu ile ilgili ulusal eğilimleri ve gelişmeleri EMCDDA'ya raporlamaktadır. EMCDDA ise, böylece izleme misyonu ile tüm Avrupa'nın uyuşturucu fenomeni açısından bir nevi fotoğrafını çekmektedir.

TUBİM açısından ise durum biraz farklılaşmaktadır. TUBİM Türkiye'de izleme misyonunun yanı sıra önleme (prevention) ve koordinasyon (coordination) misyonları ile ilgili de faaliyetler yürütmektedir. İzleme misyonu ile ülke içerisindeki ilgili kurum ve kuruluşlardan EMCDDA standartlarına uygun olarak veriler toplamakta ve bu verilerden oluşan yıllık raporları 2006 yılından bu yana EMCDDA'ya göndermektedir. Diğer taraftan koordinasyon misyonu çerçevesinde TUBİM, etkin mücadele politikaları ve stratejilerinin geliştirilmesi için madde kullanımı ve bağımlılığı ile mücadele eden ulusal kurum ve kuruluşları koordine etmektedir. Bunlara ek olarak, kurumsal ve il temas noktaları ile koordinasyon içerisinde önleyici projeler, kampanyalar, bilgilendirme faaliyetleri ve farkındalık programları yürütmesi önleme misyonundan kaynaklanmaktadır. Görüldüğü gibi, politika transferi süreci sonucunda ortaya çıkan kurumsal yapılanma olan TUBİM'in Avrupa örneği ile birebir uyum gösterdiği söylenemez.

TUBİM'in kurulması ile birlikte ulusal mücadele alanını düzenleyecek, ilgili kurum ve kuruluşların işbirliği ve koordinasyon içerisinde çalışmasını sağlayacak politika belgeleri temel öncelik olmuştur. Türkiye'nin ulusal ihtiyaçları, BM sözleşmelerine taraf olma pozisyonu ve AB üyelik sürecinde AB Uyuşturucu

Stratejisi ve Eylem Planları ile uyumlu politika belgeleri geliştirme yükümlülüğü, ulusal politika belgelerinin dış dinamikleri olmuştur. Bu dinamiklerin şekillendirdiği temel politika belgeleri, ulusal uyuşturucu politika ve strateji belgeleri ile eylem planları olarak ortaya çıkmıştır. Bu belgeler, BM sözleşmelerini referans göstermenin yanı sıra AB politikaları ile uyumu sağlamaktadır. Ayrıca kapsamlı, bütünlüklü ve disiplinlinler arası bir yaklaşıma esas alırken, ulusal ve uluslararası düzeyde çok sektörlü işbirliği ve koordinasyonu hedeflemektedir.

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele alanındaki politika belgelerindeki temel politika alanlarına bakıldığında; Dünya ve Avrupa'da olduğu gibi arz azaltımı ve talep azaltımı olmak üzere iki temel politika alanı öne çıkmaktadır. Bu kapsamda, arz ve talep boyutunu ayrı düşünülmeden dengeli bir genel politika anlayışı esas alınmaktadır. Ayrıca uluslararası işbirliği kapsamında ülkeler ve uluslararası kuruluşların mücadele politikaları ile aynı doğrultuda hareket etmeye çalışmak ve onların çalışmalarına destek vermenin önemi üzerinde durulmaktadır. Diğer taraftan ulusal ve uluslararası düzeyde koordinasyon mekanizmaları geliştirmeye önem verilmektedir. Buna ek olarak, AB politikaları ile paralel olarak bilgi, araştırma ve değerlendirme politika alanında politikalar için EMCDDA standartlarında, sağlam, güvenilir, kanıta dayalı ve karşılaştırılabilir veriler toplanmakta, analiz edilmekte ve raporlanmaktadır. Veri toplama sistemi kapsamında EMCDDA gerekliliklerine uygun olarak ulusal epidemiyolojik araştırmalar da gerçekleştirilmektedir. Ancak bu politika alanlarındaki faaliyetlerin istenilen düzeyde olduğunu söylemek de yanlış bir değerlendirme olacaktır.

Bu bağlamda temel politika alanları olan arz ve talep azaltımı konularına ilişkin ulusal eylem planlarının değerlendirme sonuçlarına bakıldığında çarpıcı bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Eylem planlarında talep azaltımına ilişkin faaliyetlerin arz azaltımından fazla olmasına rağmen, faaliyetlerin gerçekleşme oranları açısından arz azaltımına ilişkin faaliyetlerin tamamı gerçekleştirilirken, talep azaltımı konusunda aynı başarı elde edilememektedir. Bu sonuç hem ulusal politika ve strateji belgelerinin, hem de ulusal eylem planlarının AB uyuşturucu stratejileri ve eylem planları ile teoride uyum gösterdiğini göstermektedir. Çünkü Türkiye'nin genel politika anlayışı, temel yaklaşımları, politika amaçları, stratejik hedefleri, politika

alanları, eylem planlarının hazırlanma ve değerlendirilme yöntemleri ve faaliyetlerine ilişkin hususların büyük ölçüde AB ile paralellik gösterdiği söylenebilir. Ancak değerlendirme sonuçları, bu uyumun uygulamaya yansıtılmadığı gerçeğini ortaya koymaktadır.

Türkiye'nin genel politika anlayışının yanı sıra uyuşturucu kontrol rejimi olarak neyi tercih ettiğini de ifade etmek gerekmektedir. Burada uyuşturucu kontrol rejimleri arasında tıbbi müdahale edici rejimler genel olarak dünya, Avrupa ve Türkiye'de ortak olduğu için karşılaştırma konusu olmamıştır. Dünya politikalarına bakıldığında, uluslararası sözleşmelerin daha çok yasaklayıcı bir anlayış ile hazırlandığı görülmektedir. Dünya üzerinde farklı rejimler görmek mümkün olmakla birlikte, öne çıkan rejim türü yasaklayıcıdır. Avrupa'da ise, ikinci bölümde açıklandığı gibi İsveç gibi yasaklayıcı rejimlerin yanı sıra Hollanda gibi düzenleyici rejimlerin tercih edildiği ülkeler görülmektedir. Bu nedenle yasaklayıcı ve düzenleyici rejimlerin her ikisini de görmek mümkündür. Ancak genel eğilimin zarar azaltımı politikaları olduğu düşünüldüğünde, düzenleyici rejimlerin hâkim olduğu söylenebilir. Türkiye'de ise yasal düzenlemeler bakıldığında uyuşturucu kullanımının kesin olarak yasaklandığı için yasaklayıcı rejim türünün kabul edildiği ifade edilebilir. Ancak Türkiye açısından yasaklamak sadece cezalandırma müeyyidesini içermemektedir. Kullanıcıların ve bağımlıların topluma yeniden kazandırılması için cezaya alternatif denetimli serbestlik tedbirleri geliştirilmiştir. Aynı tedbirleri, Avrupa politikalarında da rastlamak mümkündür.

Buna paralel olarak Türkiye'de zarar azaltımı politikaları kapsamında 2010 yılından itibaren uygulanmaya başlanılan "ikame tedavisi" de AB politikaları ile benzerlik göstermektedir. Bu nedenle bir Avrupa ülkesi olma yolunda olan Türkiye'nin, normalizasyona dayanan Liberal Hollanda politikaları ile salt yasaklayıcı ve cezalandırıcı İsveç politikaları ile birebir örtüşmediği anlaşılmaktadır. Türkiye'de mevcut yasal düzenlemeler itibariyle yasaklayıcı rejim türünün baskın olduğu söylenebilse de, düzenleyici rejim türüne ait uygulamaları da görmek mümkündür. Neticede Türkiye'nin ulusal politikalarının Hollanda ve İsveç arasında bir yerde bulunduğu ifade edilebilir.

Uyuşturucu ile m¼cadele konusunda temel yaklaşıma g¼re; uyuşturucu maddelerin arzı ile ilgili suçlar insanlık suçu, madde kullanımı ve bağımlılığı ise hastalık ve bir halk sağlığı sorunu olarak kabul edilmektedir. Bu temel yaklaşım esas alınarak stratejik amaç ve hedefler geliştirilmektedir. Bu sebeple kaçakçılık boyutuna ilişkin engelleme, m¼cadele ve yakalama faaliyetleri ¼n plana ¼ıkarken; talep boyutuna ilişkin ise ¼nleme, koruma, tedavi, rehabilitasyon ve topluma yeniden kazandırma hizmetlerinin y¼r¼t¼lmesi ¼zerinde durulmaktadır. Uyuşturucu maddelerin arzı ile m¼cadele kapsamında başarılı operasyonlar ve kontroll¼ teslimat uygulamalarının gerçekteştiği uluslararası raporlarda ve AB İlerleme raporlarında sıklıkla dile getirilmektedir. Diğer taraftan talep boyutuna ilişkin olarak, uyuşturucu madde kullanıcıları ve bağımlılarına y¼nelik bilgilendirme, farkındalık, eğitim ve rehberlik hizmetleri ¼ng¼r¼lmektedir. Ayrıca T¼rkiye’de Avrupa politikaları ile paralel olarak zarar azaltımı kapsamında koruyucu hizmetler ile risk gruplarına y¼nelik ¼nleme faaliyetlerinin y¼r¼t¼lmesini temel alan politikalar takip edilmektedir. Ancak talep boyutunda gelinen nokta, halen istenilen d¼zeyde değildir. Ulusal ve uluslararası raporlarda, bu durumun ¼zellikle ¼zerinde durulmaktadır.

Yukarıda d¼nya, Avrupa ve T¼rkiye’nin uyuşturucu ile m¼cadele politikaları temel başlıklar ile karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırma, k¼resel kontrol rejimleri ile paralellik g¼steren ve AB ¼yelik s¼recinde AB politikalarının transfer edilmesi neticesinde ortaya ¼ıkan T¼rkiye tablosunu ortaya ¼ıkarmıřtır. Yukarıda yapılan açıklamalarda kullanılan temel başlıklar çerçevesinde t¼m karşılaştırmayı içeren bir tablo hazırlanmıştır. Bu tablo transfer s¼reci sonrası ortaya ¼ıkan durumu, yani politikaların birbirine benzemesine dair fikir vermesi açısından ¼nemlidir.

Tablo 11: Dünya, Avrupa ve Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarının Karşılaştırılması

Dünya, Avrupa ve Türkiye'nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikalarının Karşılaştırılması			
	Dünya	Avrupa	Türkiye
Politika Yapıcı Kilit Teşkilat	UNODC, CND, INCB	EMCDDA, EUROPOL	TUBİM
Politika Belgeleri	Uluslararası Sözleşmeler, Politik Bildiriler, Eylem Planları	AB Uyuşturucu Stratejileri, Eylem Planları	Ulusal Politika ve Strateji Belgeleri, Eylem Planları
Temel Politika Alanları	Arz Azaltımı, Talep Azaltımı, Uluslararası İşbirliği, Koordinasyon	Arz Azaltımı, Talep Azaltımı, Uluslararası İşbirliği, Koordinasyon Bilgi, İzleme, Araştırma ve Değerlendirme	Arz Azaltımı, Talep Azaltımı, Uluslararası İşbirliği, Koordinasyon Bilgi Toplama, Araştırma ve Değerlendirme
Genel Politika Anlayışı	Arz ve Talep Dengeli	Arz ve Talep Dengeli	Arz ve Talep Dengeli
Uyuşturucu Kontrol Rejimi	Yasaklayıcı	Düzenleyici	Yasaklayıcı
Temel Yaklaşım	Kaçakçılık insanlık suçu, kullanım ve bağımlılık halk sağlığı sorunu	Kaçakçılık insanlık suçu, kullanım ve bağımlılık halk sağlığı sorunu	Kaçakçılık insanlık suçu, kullanım ve bağımlılık halk sağlığı sorunu
Stratejik Amaç ve Hedefler	Arz: Engelleme, Yakalama Talep: Önleme, Tedavi, Rehabilitasyon, Sosyal Entegrasyon	Arz: Engelleme, Yakalama Talep: Önleme, Tedavi, Rehabilitasyon, Sosyal Entegrasyon, Zarar Azaltımı	Arz: Engelleme, Yakalama Talep: Önleme, Tedavi, Rehabilitasyon, Sosyal Entegrasyon, Zarar Azaltımı

Sonuç olarak yukarıdaki tablodan Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının dünya ve AB politikaları ile benzerlik gösterdiği ifade edilebilir. Bu benzerlik Bennet'in tarif ettiği gibi, politika hedefleri, politika içeriği, politika araçları, politika sonuçlarında yakınsama, yani ortak bir noktaya doğru hareket etme şeklinde gözükmektedir. Aslında Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasını etkileyen başlıca unsurlardan biri, Drezner'in ifade ettiği politika yakınsamasının temel kaynaklarından biri olan küreselleşmedir. Nitekim Dünya uyuşturucu kontrol rejimleri ile benzerliğin kaynağı buna dayandırılabilir. Diğer taraftan Turner ve Green tarafından ifade edildiği gibi Avrupalılaştırma faktörleri, baskıları ve

mekanizmaları, Türkiye ve AB uyuşturucu ile mücadele politikalarının yakınsaması sonucunu doğurmuştur.

Küreselleşme ve Avrupalılaşıma süreçleri sonucunda politika yakınsaması nedenlerine bakıldığında ise, çeşitli yazarlar tarafından yapılan zengin açıklamalar kullanılabilir. Ancak Holzinger ve Knill; Bennet; Busch ve Jorgens'in ifade ettiği uyumlaştırma (harmonization) nedeninin yapılan açıklamalar ile örtüştüğü ifade edilebilir. Uluslararası örgütler ve ülkelerin uyuşturucu ile mücadelenin küresel boyutunda birbirleri ile uyum ve işbirliği içerisinde hareket etmesi, mücadelenin başarısı açısından önemlidir. Bu ortak hareket iradesinde, BM güçlü bir aktör pozisyonu elde etmiş ve kabul edilen uluslararası sözleşmeler, politik bildiriler ve eylem planları, uyumlaştırmanın temel araçları olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikalarının, uluslararası organizasyonlara üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri, uluslararası konsensüse katkıda bulunması ve uluslararası alanda meşruiyet kaygısının varlığı neticesinde dünya politikaları ile yakınsadığı sonucu çıkarılabilir.

Diğer taraftan dünya kontrol rejimlerinin inşa ettiği üst çatı politikalar ile AB uyuşturucu ile mücadele politikalarının paralellik gösterdiği de rahatlıkla söylenebilir. Türkiye'nin dünya kontrol rejimleri ile makro planda mücadele politikalarının çerçevesini çizmesinin yanı sıra, daha mikro ölçekte AB'ye üyelik sürecinde AB politikaları ile uyumlaştırma söz konusu olmuştur. Uyumlaştırma kapsamında mali yardımlar, hibeler ve fonlar ile gerçekleştirilen eşleştirme projelerindeki kurumsal kapasitenin geliştirilmesi hedefleri, politika yakınsaması ile sonuçlanmıştır. Yukarıda ifade edildiği gibi transfer edilen politikalar, programlar, sistemler, mekanizmalar ve yapılar ise bu yakınsamanın temel araçları olmuştur. Ancak burada AB'nin uyumlaştırma sürecinde zorlayıcı niteliği dikkate alınmalıdır. Bu nedenle zorlama (coercion) Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde yakınsama nedeni olarak ortaya çıkmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye'nin küreselleşme ve Avrupalılaşıma süreçleri neticesinde dünya ve özellikle AB uyuşturucu ile mücadele politikaları ile ortak noktaya doğru hareket etme kapasitesinin her geçen gün yükseldiği yorumu yapılabilir. Bu nedenle Drezner tarafından ortaya konan politika yakınsaması

yaklaşımları arasından “dünya toplumu yaklaşımı” bu durumu açıklamak için tercih edilebilir. Dünyanın, Avrupa’nın ve Türkiye’nin ortak sorun algısı içerisinde uyuşturucu sorununa aynı pencereden baktıkları ve dünya toplumunun bu ortak sorunu ile ilgili çözüm gayretinin mücadele politikalarının benzeşmesi, yani yakınsaması sonucunu doğurduğu ifade edilebilir.

3.8. Bölüm Değerlendirmesi

Bu bölümde Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikası oluşturma süreci ve bu sürecin sonuçları tüm boyutlarıyla açıklanmıştır. Bu kapsamda bir Türkiye tablosu ortaya çıkarmak amacıyla tarihsel bir analiz yapılmıştır. Daha sonra ceza adalet sistemi içerisinde uyuşturucu konusu ele alınarak temel yasal düzenlemeler üzerinde durulmuş ve yaşanan gelişmelere yer verilmiştir. Transit ve hedef ülke olan Türkiye için etkili uyuşturucu ile mücadele politikaları üretmenin önemi, coğrafi konum itibarıyla uyuşturucu rotaları üzerindeki pozisyonu ve uyuşturucu maddelerin arz ve talep boyutunu yansıtan veriler ile ortaya koyulmuştur.

Politika oluşturma sürecinde aktif rol alan veya katkıda bulunan ulusal ve uluslararası aktörler detaylı olarak açıklanmış ve bu süreci şekillendiren iç ve dış dinamikler tespit edilmeye çalışılmıştır. Aktörlerin katılımı ve dinamiklerin şekillendirdiği politika oluşturma sürecinin en somut çıktıları olan politika belgelerinin içeriği derinlemesine incelenmiştir. Bu kapsamda Türkiye’nin genel politika anlayışı ve temel yaklaşımının; politika amaçları ve stratejik hedeflerinin; politika alanlarındaki mücadele konseptinin ve politikaların uygulanmasına yönelik öngörülen faaliyetlerinin neler olduğu ifade edilmeye çalışılmıştır. Bu bölümde aşağıdaki sonuçlar çıkarılmıştır:

Türkiye tarihsel süreç içerisinde uyuşturucu maddeler ile ilgili olarak üretici pozisyondan, ana transit ülke konumuna dönüşüm süreci yaşamıştır. Başlangıçta arz boyutlu ve güvenlik eksenli bir yaklaşımı temel aldığından dolayı uyuşturucu ile mücadele politikaları genellikle dış mesele olarak kabul edilmiştir. Ancak uyuşturucu kullanımının milli güvenliği tehdit eden bir unsur şeklinde değerlendirilmesi ve uyuşturucunun talep azatımı yönünde program geliştirilmesinin öngörülmesi, bu yaklaşıma talep boyutunu da eklemiştir. Bu gelişmeler, transit ülke olma özelliği

itibariyle uyuşturucu kaçakçılığı; hedef ülke olarak da uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığı konularında Türkiye'nin dengeli mücadele politikaları üretmesinin önemini ortaya çıkar mıştır.

Türkiye'nin dengeli mücadele politikaları oluşturma ve uygulama sürecinde, uluslararası aktörler ile işbirliği yaptığı, birçok ulusal aktörün koordinasyon içerisinde hareket ederek münferit veya ortak sorumlulukları paylaştığı ve ulusal koordinasyon misyonu ile TUBİM'in politika yapıcı kilit teşkilat rolünü üstlendiği görülmüştür. AB yelik sürecinde koşulsallık prensibi, Türkiye için AB ile uyumlu politikalar geliştirme zorunluluğunu doğurmuş ve AB, politika oluşturma sürecinin en güçlü aktörü olarak ortaya çıkmıştır. Daha sonra AB katılım öncesi strateji belgelerinin rehberliğinde ve mali yardımlarının desteği ile eşleştirme projeleri hayata geçirilerek AB ile uyumlu politika belgeleri ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele alanında yukarıda ifade edilen Avrupalılaşma mekanizmaları ile politika transferleri gerçekleştirdiği ve ulusal politikalarının dünya ve Avrupa ile yakınsadığı, yani benzeştiği sonucuna ulaşılmıştır. Ancak uyuşturucu ile mücadele konusunda yaşanan bu gelişmeler, AB İlerleme Raporları ve Meclis Araştırması Komisyonu Raporunda belirtildiği gibi istenilen seviyede olmamıştır.

SONUÇ

Dünyada ve Avrupa’da politika yapıcı kilit teşkilatlar aracılığıyla uyuşturucu sorununun çözümüne ilişkin ortak politikalar geliştirilmesinin zorunluluk olduğu söylenebilir. Çünkü bu durum, sorunun sınır aşan doğasından kaynaklanmaktadır. Bu kapsamda ortaya çıkan işbirliği ve koordinasyon mekanizmaları, sorunun çözümüne yönelik politika yapma sürecini kolaylaştırmaktadır. Politika yapma sürecinin çok sektörlü ve aktörlü işletilmesi, ülkelerin ulusal uyuşturucu ile mücadele politikalarını şekillendirirken birbirlerinden etkilenmesine neden olmaktadır. Bu bağlamda tezde, öncelikle sürece ilişkin yaşanan gelişmeler, politika transferinin kuramsal perspektifinden değerlendirilmiş; süreç sonucunda ortaya çıkan sonuçlar ise, politika yakınsaması olarak ifade edilerek, Türkiye’nin dünya ve Avrupa politikaları ile uyumu sorgulanmıştır. Bu nedenle dünyada ve Avrupa’da uyuşturucu ile mücadele politikalarının genel çerçevesi, Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikasını daha iyi anlamak için incelenmiştir.

Uyuşturucu kaçakçılığının organize suç örgütlerinin finans kaynağı olarak yoğun bir şekilde kullanması, uyuşturucu sorununun Türkiye’nin politika gündemine güvenlik ve arz yoğunluklu girmesine neden olmuştur. Ancak uyuşturucu maddelerin trafiğinden çift yönlü olarak etkilenen Türkiye’nin, transit ülke olmasının yanı sıra, hedef olarak da etkilenmesi hem arz hem de talep boyutu ile etkin ve dengeli mücadele konsepti geliştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Türkiye için bu durum, hem ulusal ihtiyaçların, hem de uluslararası veya bölgesel sorumluluğun zorunlu sonucu olmuştur.

Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikası, uluslararası aktörlerin dünya uyuşturucu kontrol rejimleri oluşturma çabaları, AB’ye üyelik süreci ve kendi iç dinamikleri ile şekillenmektedir. Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadelesi, bu politika dinamiklerinin de katkısıyla salt arz ile mücadeleye yoğunlaşan güvenlik perspektifinden sıyrılmıştır. Dünya ve Avrupa’da olduğu gibi, uyuşturucu arz ve talebine ilişkin dengeli, çok sektörlü, disiplinler-arası bir yaklaşım benimsendiği anlaşılmaktadır. Türkiye’nin gerek ulusal gerekse uluslararası seviyede kurum ve kuruluşlar arasında etkili koordinasyona önem verdiğini, bilimsel ve sağlam bilgiler ışığında uyuşturucu sorununu anlamaya çalıştığını ve bu çerçevede önleme, koruma,

tedavi, rehabilitasyon, topluma yeniden kazandırma ve zarar azaltımı faaliyetlerine yoğunlaştığı açık bir şekilde görülmektedir.

Türkiye'nin bu noktaya gelmesini, sadece kendi iç dinamikleri ile açıklamak mümkün değildir. Uyuşturucu ile mücadele alanında Türkiye'nin iç dinamikleri olarak; transit ülke pozisyonu, hedef ülke olma noktasında artan tehdit, terör ve organize suç örgütlerinin faaliyetlerinin finans kaynağı olması gibi hususlar sıralanabilir. Ancak bu sayılan hususların, dünya veya Avrupa politikalarının duyarlılıkları içerisinde de yer almasından dolayı, günümüzde küreselleştiği veya Avrupalılaştığı söylenebilir. Bu çıkarım paralelinde Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının gerek küresel, gerekse bölgesel uyum kapsamında diğer ülkeler veya uluslararası kurum ve kuruluşlar ile kamu politikası etkileşimi içerisine girdiği anlaşılmaktadır.

Bu etkileşim sürecinde Türkiye'nin küreselleşme perspektifi ile dünya uyuşturucu kontrol rejimleri oluşturma gayretlerinden, uluslararası toplumun bir üyesi olarak makro ölçekte etkilendiği ifade edilebilir. Diğer taraftan AB'ye üyelik hayali nedeniyle yaşadığı Avrupalılaştırma sürecinde ise, aday ülke olarak yerine getirmek zorunda olduğu yükümlülükleri gerçekleştirme yolunda bir değişim ve dönüşüm yaşadığı çok rahatlıkla görülebilmektedir. Bu kapsamda dış dinamiklerin etkisinin, politika transferlerine neden olduğu ve transfer sürecinin sonucunda ise dünya ve Avrupa politikaları ile politika yakınsamasının gerçekleştiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikası, dünyada ve Avrupa'da politika yapıcı kilit teşkilatlardan etkilenmiştir. Bu kapsamda dünyada BM güçlü bir aktör olarak; uluslararası sözleşmeler, politik bildirimler ve eylem planları ile küresel ortak bir mücadele stratejisi oluşturmayı hedeflemiş ve ülkeler üyeliklerinden dolayı bu politika belgelerine taraf olmuştur. Nitekim Türkiye de BM'nin bir üyesi ve uluslararası sözleşmelerin tarafı olarak kendi ulusal uyuşturucu ile mücadele politikasının temel önceliklerini belirlemiştir. Bu bağlamda Türkiye, uyuşturucu ile mücadele politikalarında meşruiyet kaygısı ile uluslararası konsensüse göre hareket etmektedir. Bu nedenle uluslararası uyuşturucu kontrol rejimleri geliştirmesine katkıda bulunmakta ve üretilen politikalara uyum göstermektedir.

Türkiye açısından diğer güçlü aktör ise AB'dir. Çünkü Türkiye, Avrupa ülkelerine ulaşan ve Avrupa ülkelerinde üretilen uyuşturucu maddelerin trafiğinden çift yönlü olarak etkilenmektedir. Bu durum hem AB, hem de Türkiye'nin ortak bir çıkar doğrultusunda birleşmesine neden olmaktadır. Bu kapsamda, güçlü kurumsal kapasiteye sahip, uyuşturucu ile mücadele eden kurum ve kuruluşların koordinasyon ve işbirliği içerisinde hareket ettiği, politika yapıcılarının bilimsel araştırmalar ve sağlam veriler ile desteklendiği ve bunun sonucunda arz ve talep boyutuna dengeli yaklaşımı esas alan politikaların üretildiği bir mücadele anlayışı gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Tam bu noktada AB etkisinin en güçlü politika dinamiği olduğu söylenebilir.

AB, üye ve aday ülkelere politika dayatmamakla birlikte, AB politikalarına uyumu şart koşmaktadır. Bu koşulsallık durumu, ülkelerin AB müktesebatına uyumunun yanı sıra adli ve idari kapasitelerini geliştirmesini de içermektedir. Bu kapsamda AB mali yardımları ile aday ülkelerde AB politikalarının uygulanabileceği kurumsal kapasiteye sahip yapıların oluşturulması hedeflenmektedir. AB'ye üyelik çerçevesinde Avrupalılaştırma süreci bu nedenle bir politika transfer süreci olarak yorumlanabilir. Nitekim uyuşturucu ile mücadele alanında Türkiye açısından AB üyelik süreci ana dış dinamik olarak ortaya çıkmıştır. Dolowitz ve Marsh bu süreci, yükümlü transfer (obligated/negotiated transfer) olarak tanımlamıştır. Çünkü Türkiye'nin AB'de üyelik statüsü kazanmak istemesi gönüllü olmakla birlikte, koşulsallık prensibi çerçevesinde önüne koyulan yükümlülükler ise zorunluluğun göstergesidir. Yani AB üyelik süreci, Türkiye açısından hem gönüllülüğü, hem de zorunluluğu birlikte içermektedir.

Türkiye, AB katılım öncesi strateji belgelerinin rehberliği ve mali yardımlarının hayata geçtiği eşleştirme projeleri ile bazı politikalar, programlar, sistemler ve yapılar transfer etmiştir. Transfer edilen bu politika ve kurumlar Türkiye'nin koşullarına uyarlanmış ve hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Genel olarak baktığımızda bir politika alanı olarak uyuşturucu ile mücadele alanının, Türkiye'deki politika yapıcı kilit teşkilatı olan TUBİM; ulusal politika ve strateji belgeleri; eylem planları; koordinasyon mekanizmaları; veri toplama, analiz ve raporlama sistemleri ve bilimsel epidemiyolojik araştırma yapıları tamamen politika transfer sürecinin

somut çıktıları olarak ortaya çıkmıştır. Bu düşünce ise, uyuşturucu ile mücadele alanında, dış dinamiklerin etkisini açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Çünkü iç dinamikler ile hareket edilerek Aile Araştırma Kurumu bünyesinde yapılanmaya gidilmesi ve ilk politika belgesinin ortaya çıkması bir takım eksikliklerden dolayı işlevsel sonuçlar doğurmamıştır. Ancak Türkiye'nin uluslararası uyuşturucu kontrol rejimlerine taraf olması ve AB politikalarına uyum göstermesi iradesi, yani dış dinamiklerin etkisi; koordinasyon ve işbirliği mekanizmalarını, kurumsal yapılanmayı ve kanıt temelli politika belgeleri oluşturma anlayışını beraberinde getirmiştir. Buradan dış dinamiklerin çok daha güçlü olduğu sonucuna varmak yanlış olmayacaktır.

Avrupalılaşıma faktörleri, baskıları ve mekanizmaları, Türkiye ve AB uyuşturucu ile mücadele politikalarının yakınsaması sonucunu doğurmuştur. Yani, AB'nin etkisi ile Türkiye, bir politika transfer süreci yaşamış ve AB politikaları ile stratejik amaç ve hedefler, içerik ve araçlar açısından yakınsamıştır. Ancak bu yakınsama bir gelişme olarak not edilmekle birlikte, yeterli olmadığı da gerek T.B.M.M.'nin 2008 yılında yayımladığı Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, gerekse AB Komisyonu İlerleme Raporlarından anlaşılmaktadır. Türkiye'nin yasal, teknik ve kurumsal kapasitesini daha da güçlendirilmesi gerekliliği üzerinde ısrarla durulmaktadır. Aslında bu ısrarın kaynağı AB'nin bölgesel olarak kendi çıkarları düşünüldüğünde daha anlamlı hale gelmektedir. Çünkü bu yaklaşım, sosyal, sağlık ve güvenlik sorunu olan uyuşturucu ile mücadele konusunda Türkiye'ye yapılan her desteğin Avrupa'nın daha güvenli olmasına da katkı sağlayacağı temeline dayanmaktadır. Bu nedenle AB, bir transfer platformu olarak halen Türkiye açısından işlevselliğini korumaktadır.

Öneriler

Türkiye açısından politika transfer süreci ve politikaların yakınsaması değerlendirildiğinde; genel politika anlayışı, politika alanları, temel yaklaşım, stratejik amaç ve hedefler ve politika belgelerinin AB ile uyumlu olduğu görülmektedir. Ancak bu uyum çeşitli nedenlerden dolayı istenilen seviyede değildir. Uyuşturucu ile mücadele alanında çalışma yapan tüm kurumlar arasında etkili bir koordinasyon sağlayabilmesi için TUBİM'in yasal statüsünün, organizasyonel

yapısının, teknik alt yapısının ve özerk bütçe konusunun net bir çözüme kavuşturulması gerekmektedir.

Bu paralelde Türkiye'nin uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığını halk sağlığı sorunu olarak politika belgelerinde kabul etmesine rağmen, ulusal koordinasyondan sorumlu birimi olan TUBİM'i bir güvenlik teşkilatı olan EGM bünyesinde yapılandırması açıklamaya muhtaçtır. Bunun sebebinin EGM'nin sahip olduğu uyuşturucu ile mücadele alanındaki tecrübesi, etkin teşkilatlanması ve buna bağlı geniş alt yapı ağı olduğu düşünülebilir. Ancak daha etkili bir koordinasyon için TUBİM'in bağımsız bir kurum olarak örgütlenmesi gereklidir. Eğer bu paralelde bir gelişme yaşanmaz ise, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikası bürokratik işleyişin ve siyasal gelişmelerin odağında kalmaya devam edecektir. Bu ise etkili bir uyuşturucu ile mücadele politikası üretmesi gereken Türkiye için birtakım sosyal, sağlık ve güvenlik risklerinin devam etmesi anlamına gelmektedir.

Diğer taraftan Türkiye'nin uyuşturucunun hem arz, hem de talebi ile dengeli mücadele politikasını esas alması, gerek dünya, gerekse AB ile uyumluluk göstermektedir. Bu çerçevede, ulusal politika ve strateji belgelerinde talep azaltımına ilişkin stratejik hedeflerin sayıca çokluğu, eylem planlarındaki faaliyetlerin fazlalığına rağmen talep azaltımı alanındaki başarı oranının arz azaltımına kıyasla düşük olması, uyumun istenilen seviyede olmamasının nedenleri arasındadır. Aslında bu sonuç, Türkiye'nin halen arz boyutuna ilişkin mücadelesinin çok güçlü olduğu ve arz ve talep boyutu ile dengeli mücadele hedefini ise henüz yakalayamadığının bir göstergesidir. Yani talep azaltımı politikalarına ilişkin uygulamada sorunlar yaşanmakta ve bu durumun aşılması için gerekli tedbirlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu paralelde tedavi ve rehabilitasyon merkezleri ağı oluşturulması AB Komisyonu İlerleme Raporlarında tekrar tekrar ifade edilmektedir. Türkiye'nin bu alanda gerçekleştireceği gelişmeler uyuşturucu ile mücadelenin talep boyutunu güçlendireceği gibi, dünya ve AB politikaları ile daha uyumlu hale de getirecektir.

Uyumun istenilen seviyede olmamasının diğer bir nedeni, politika belgelerinde ifade edilen çok sektörlü politika yaklaşımı ile ilgilidir. Başlangıçta AB ile uyumlu olarak Türkiye'de uyuşturucu ile mücadele politikasının ulusal aktörleri, sadece devlet kurumları olan kamu kurum ve kuruluşları ile sınırlı tutulmamıştır.

Politika yapma sürecine, üniversitelerin bilimsel desteği ile yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının katkıları dâhil edilerek çok sektörlü bir yaklaşım benimsenmiştir. Ancak başlangıçtaki bu çok sektörlü yaklaşımdan en son hazırlanan politika belgesi ve eylem planı ile uzaklaşıldığı anlaşılmaktadır.

Nitekim bu durum ile ilgili Devlet Denetleme Kurulunun 30 Ocak 2014 tarihinde yayımlanmış olduğu Araştırma ve İnceleme Raporundaki tespiti çok çarpıcıdır. Bu Raporda şu ifade kullanılmaktadır:⁴⁴⁹

“Bağımlılıkla mücadelede kamu otoritesince tekeli bir yaklaşım sergilenmekte, özel sektör ve sivil toplumun çözüm ortağı olarak görülmesinde isteksiz davranılmaktadır.”

Yukarıdaki ifade, uyuşturucu ile mücadele alanında ulusal aktörlerin, kamu kurum ve kuruluşlarından oluşan resmi aktörler ile sınırlandırıldığını; sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversitelerin kapsam dışında kaldığını vurgulamaktadır. Bu durum, AB'nin aksine çok sektörlü bir uyuşturucu ile mücadele politikasından uzaklaşıldığı yorumuna neden olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, çok sektörlü mücadelenin söylemle sınırlı kalması ve politika yapma sürecinin diğer aktörlerinin katkılarının dışarıda bırakılması anlamına gelmektedir.

Başka bir neden olarak, politika belgelerinin hazırlanışı ve uygulamaya geçirilmesi ile ilgilidir. Bu kapsamda uyuşturucu ile mücadele politika belgelerinin, TUBİM'in koordinesinde ilgili kurum ve kuruluşların katkı ve mutabakatı ile hazırlandığı bilinmektedir. Hazırlanan bu belgeler, İçişleri Bakanlığı üzerinden Başbakanlığa gitmekte ve Başbakanlık Makam Onayı ile yürürlüğe girmektedir. Başbakanlık tarafından onaylanması siyasi olarak güçlü olduğunun göstergesidir. Ancak yeterli değildir. Çünkü politika belgelerinin, Resmi Gazete'de yayımlanabileceği bir yöntem ve siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan daha güçlü olacağı bir silsilenin takip edilmesine ihtiyaç vardır.

Bu noktada yeni bir süreç önerisinde bulunulabilir. Bu süreçte Kalkınma Bakanlığı Yüksek Planlama Kurulu öne çıkmaktadır. Çünkü ekonomik, sosyal ve kültürel hedefler ile politikaların belirlenmesine esas teşkil edecek hususlar, Bakanlar

⁴⁴⁹ T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu, *Madde ve Diğer Bağımlılıklar ile Mücadele Kapasitesinin ve Bu Bağlamda Türkiye Yeşilay Cemiyetinin Değerlendirilmesi Araştırma ve İnceleme Raporu*, Ankara 2014, s.811

Kurulunda karara bağlanmadan önce bu Kurulda görüşülmektedir. Kurul Başbakanın başkanlığında ve ilgili bakanlar ile toplanmaktadır. Bu kapsamda politika belgeleri, İçişleri Bakanlığı aracılığı ile Kalkınma Bakanlığı Yüksek Planlama Kuruluna gönderilir ve akabinde Bakanlar Kurulunda karara bağlanır ise Resmi Gazetede yayımlanacaktır. Böylece politika belgelerinin, Başbakan ve tüm bakanlıklar tarafından en üst düzeyde onaylanması sağlanacaktır. Bu süreç ise politika belgelerinin uygulanmasını güçlendirecektir.

Diğer bir neden, AB üyelik sürecinde yaşanan gelişmelerin yükümlülük olmasının ötesinde, ulusal ihtiyaç olduğu algısının yerleşmesi sorunudur. Bu nedenle, yürütülen eşleştirme projelerinin somut çıktılarının kalıcı bir değer olarak sürekliliği sağlanamamaktadır. Yaşanan gelişmeler istenilen seviyelere ulaşmamasında bu nedenin önemi büyüktür ve bu yönde irade ortaya koyulmalıdır. Uyuşturucu ile mücadele alanındaki sorunların ve eksikliklerin farkında olunmasına rağmen, 2011 yılından beri yeni AB projelerinin gerçekleştirilmediği görülmektedir. AB politikalarının uygulanmasını sağlayacak kurumsal kapasitenin geliştirilmesi için yeni projeler yürütülmelidir.

Son neden ise, uyuşturucu sorununun Türkiye’de iç mesele olarak henüz ciddi düzeylerde kabul görmemesidir. Bu durum, Türkiye’deki uyuşturucu kullanımı ve bağımlılığı konusunda anket veya mülakat gibi yöntemlerle yapılan bilimsel araştırmaların sağlam ve gerçekçi oranları yansıtamamasından kaynaklanmaktadır. TÜBİTAK tarafından genel nüfusta yapılan en kapsamlı anket çalışmasında, dünyada en çok kullanılan esrar maddesinin, Türkiye’de düşük seviyelerde kalması bir gösterge niteliğindedir. Öncelikle gerçek rakamları ortaya çıkaracak ölçme ve değerlendirme yöntemlerine ihtiyaç duyulduğu söylenebilir. Daha sağlam ve güvenilir verilerin politika yapıcılara sunulması çok önemlidir. Çünkü politika yapıcılar bu sorunlu alana yönelik politikaları üretirken, tehdidin çok daha üst düzeylerde olduğunun farkına varmalıdır. Eğer bu gelişme sağlanırsa çok daha etkili uyuşturucu ile mücadele politikaları geliştirilebilir.

Sonuç olarak, Türkiye’nin uyuşturucu ile mücadele politikası oluşturma süreci ve bu sürecin sonuçları tüm boyutlarıyla açıklanmaya çalışılmıştır. Türkiye’nin dengeli ve etkin mücadele politikaları oluşturma ve uygulama sürecinde,

uluslararası aktörler ile işbirlikleri geliştirdiği, birçok ulusal aktörün koordinasyon içerisinde hareket ederek ortak sorumlulukları paylaştığı ve ulusal koordinasyon misyonu ile TUBİM'in politika yapıcı kilit teşkilat rolünü üstlendiği görülmüştür. Avrupalılaşıma çerçevesinde Türkiye'nin özellikle AB'den politika transferleri gerçekleştirdiğine dair detaylara yer verilmiştir. Politika transferinin neticesinde ise Türkiye'nin politikalarının AB ile yakınsadığı sonucuna ulaşılmıştır. AB üyelik sürecinde koşulluk prensibi, Türkiye için AB ile uyumlu politikalar geliştirme zorunluluğunu doğurmuş ve AB, politika oluşturma sürecinin en güçlü aktörü olarak ortaya çıkmıştır. Daha sonra AB katılım öncesi strateji belgelerinin rehberliğinde ve mali yardımlarının desteği ile eşleştirme projeleri hayata geçirilerek AB ile uyumlu politika belgeleri ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan uluslararası toplumun sorumlu bir üyesi olarak BM'in dünyada oluşturduğu uluslararası uyuşturucu kontrol rejimleri ile uyumlu olan bir Türkiye tablosu ortaya konulmuştur.

Neticede Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasında, AB üyelik sürecinin ve uluslararası uyuşturucu kontrol rejimleri oluşturma girişimlerinin temel politika dinamikleri olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca politika yapma sürecinde BM'nin (UNODC) ve AB'nin (EMCDDA) en güçlü aktörler olarak öne çıktığı sonucuna ulaşılmıştır. Ancak uyuşturucu ile mücadele politikası konusunda gelişmeler yaşanmakla birlikte halen istenilen seviyeye ulaşılabildiği söylenememektedir. İstenilen seviyelere ulaşmasında TUBİM ile ilgili yaşanacak gelişmelerin hayati olduğu söylenebilir. Çünkü TUBİM, politika belgelerinin hazırlanması ve uygulanmasının koordinasyonundan sorumlu politika yapıcı kilit teşkilattır. TUBİM, daha etkili politikalar üretilmesi; üretilen politikalara bilimsel temel kazandırılması; sağlam ve güvenilir verilerin toplanarak analiz edilmesi ve politika yapıcılara sunulması misyonlarını üstlenen kurumsal yapılanmadır. Bu nedenle bir politika kurumu olarak TUBİM'in bağımsız bir yapıya kavuşturulması gerekir.

KAYNAKÇA

Makale ve Kitaplar:

Akgül, Arif and Marenin, Otwin, “Global Developments in Transnational Police Training”, H. Durmaz vd. (Ed.), *Understanding and d Responding to Terrorism*, IOS Press, 2007, s.84-98

Akgül, Arif ve Kaptı, Alican, “Türkiye’nin Uyuşturucu ile Mücadele Politikası: Politika Süreç Analizi”, Süleyman Özeren vd. (Ed.), *Yerelden Küresele Sınırşan Suçlar*, Polis Akademisi Yayınları, Ankara 2010, s.75-99

Akgül, Arif ve Akyay, İlkay, “Uyuşturucu Maddeler ve Sınırşan Uyuşturucu Kaçakçılığı”, Oğuzhan Ömer Demir, Bahadır Küçükuysal (Ed.), *Sınırşan Organize Suçlar Kavramlar, Yöntemler, Eğilimler*, Adalet Yayınevi, Ankara 2013, s.37-64

Aykın, S.Mehter ve Gürsoy, Kemal, “Müzakere Sürecinde Türkiye’ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları: Taahhütler ve Gerçekleşmeler”, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18/2, 2011, s.159-179

Bearce, David H., “EMU: The Last Stand for the Policy Convergence Hypothesis?”, *Journal of European Public Policy*, 16/4, 2009, s.582-600

Bennett, Colin J., “What Is Policy Convergence and What Causes It?”, *British Journal of Political Science*, 21/ 2, 1991, s.215-233

Berry, Frances S. and Berry, William D., “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis”, *American Political Science Review*, 84/2, 1990, s.395-415

Berry, Frances S. and Berry, William D., “Innovation and Diffusion Models in Policy Research”, Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Colorado 2007, s.223-260

Bilge, Semih, “Katılım Öncesi Strateji Belgeleri Kapsamında Mali Kontrol Sistemimizin Avrupa Birliği Müktesebatına Uyumu”, *Maliye Dergisi*, 158, 2010, s.301-325

Bugdahn, Sonja, “Does the EU Stifle Voluntary Policy Transfer? A Study of the Introduction of Freedom of Information in Portugal and Ireland”, *Public Administration*, 85/ 1, 2007, s.123-142

Bulmer, Simon and Padgett, Stephen, “Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective”, *British Journal of Political Science*, 35/ 1, 2005, s.103-126

Busch, Per-olof and Jørgens, Helge, “The International Sources of Policy Convergence: Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations”, *Journal of European Public Policy*, 12/5, 2005, s.860-884

Cengiz, Mahmut, “Mafyadan Derin Devlet ve Casusluk İlişkilerine Organize Suçlarda Yeni Trendler”, *Uluslararası Güvenlik ve Terörizm Dergisi*, 4 /1, s.63-79

Chamberlain, Robert and Haider-Merkel, Donald P., “Lien on Me: State Policy Innovation in Response to Paper Terrorism”, *Political Research Quarterly*, 58/3, 2005, s.449-460

Chatwin, Caroline, “Drug Policy Developments within the European Union: The Destabilizing Effects of Dutch and Swedish Drug Policies”, *British Journal of Criminology*, 43, 2003, s.567-582

Chatwin, Caroline, “The Effects of EU Enlargement on European Drug Policy”, *Drugs: Education, Prevention, and Policy*, 11/6, 2004, s.437-448

Clark, Jill, “Policy Diffusion and Program Scope”, *Publius*, 15, 1985, s.61-70

Çakmak, Haydar, *Türk Dış Politikasında 41 Kriz (1924-2012)*, Kripto Yayınları, Ankara 2012

Çam, Esat, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul 1990

Çevik, H. Hüseyin ve Demirci, Süleyman, *Kamu Politikası Kavramlar, Aktörler, Süreç, Modeller, Analiz, Karar Verme*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2012

Damanpour, Fariborz, “Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators”, *Academy of Management Journal*, 34/3, 1991, s.555-590

De Kort, Marcel and Korf, Dirk J., ‘The Development of Drug Trade and Drug Control in the Netherlands: A Historical Perspective’, *Crime, Law and Social Change*, 17, 1992, s.123-144

Dolowitz, David and Marsh, David, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, XLIV, 1996, s.343-357

Dolowitz, David and Marsh, David “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13/1, 2000, s.5-24

Dolowitz, David P., “A Policy Maker’s Guide to Policy Transfer”, *The Political Quarterly*, 74/1, 2003, s.101-108

- Drezner, Daniel W., “Globalization, Harmonization, and Competition: The Different Pathways to Policy Convergence”, *Journal of European Public Policy*, 12/5, 2005, s.841-859
- Drezner, Daniel W., “Globalization and Policy Convergence”, *International Studies Review*, 3/1, 2001, s.53-78
- Elkins, Zachary and Simmons, Beth A., “On Waves, Clusters and Diffusion: a Conceptual Framework”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 2005, s.33-51
- Erdenir, Burak, “Türkiye’nin Siyasi Reform Sürecinde Avrupa Birliği’nin Demokratik Koşulluluğu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 45/4, 2012, s.95-117
- Evans, Mark, “At the Interface between Theory and Practice – Policy Transfer and Lesson Drawing”, *Public Administration*, 84/2, 2006, s.479-515
- Evans, Mark and Davies, Jonathan, “Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective”, *Public Administration*, 77/ 2, 1999, s.361-385
- Eyestone, Robert, “Confusion, Diffusion and Innovation”, *American Political Science Review*, 71/2, 1977, s.441-447
- Foster, John L., “Regionalism and Innovation in the American States”, *Journal of Politics*, 40/1, 1978, s.179-187
- Glick, Henry R. and Hays, Scott P., “Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evaluation of Living Will Laws”, *Journal of Politics*, 53/3, 1991, s.835-850
- Godwin, Marcia L. and Schroedel, Jean R., “Policy Diffusion and Strategies for Promoting Policy Change: Evidence from California Local Gun Control Ordinances”, *Policy Studies Journal*, 28/4, 2000, s.760-776
- Goldberg, Ted, “The Evolution of Swedish Drug Policy”, *Journal of Drug Issues*, 34, 2004, s.551-576
- Grabbe, Heather, “How does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, *Journal of European Public Policy*, 8/6, 2001, s.1013-1031
- Gray, Virginia, “Innovation in the States: A Diffusion Study”, *American Political Science Review*, 67/4, 1973, s.1174-1185
- Grossback, Lawrence J.; Nicholson-Crotty, Sean and M. Peterson, David A., “Ideology and Learning in Policy”, *American Politics Research*, 32/5, 2004, s.521-545

Gültekin, Sebahattin, “Kamu Politika Sürecinde Politika Yayılım ve Yenilik Modeli”, Alican Kaptı (Ed.), *Kamu Politika Süreci Teorik Perspektifler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2011, s.115-135

Gündel, Ahmet, *5237 Sayılı TCK’ da Uyuşturucu ve Uyarıcı Madde Suçları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2009

Hall, Peter A., “Policy Paradigms, Social Learning and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25, 1993, s.275-296

Hays, Scott P., “Patterns of Reinvention, The Nature of Evolution During Policy Diffusion”, *Policy Studies Journal*, 24/4, s.551-566

Hoberg, George, “Globalization and Policy Convergence: Symposium Overview”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3/2, 2001, s.127-132

Holzinger, Katharina and Knill, Christoph, “Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence”, *Journal of European Public Policy*, 12/5, 2005, s.775-796

Howlett, Michael, “Beyond legalism? Policy Ideas, Implementation Styles and Emulation Based Convergence in Canadian and U.S. Environmental Policy”, *Journal of Public Policy*, 20/3, 2000, s.305-329

Hulme, Rob, “The Role of Policy Transfer in Assessing the Impact of American Ideas on British Social Policy”, *Global Social Policy*, 6/2, 2006, s.173-195

James, Oliver and Lodge, Martin, “The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research”, *Political Studies Review*, 1, 2003, s.179-193

Karabacak, Hakan, “Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye ile Mali İşbirliği”, *Maliye Dergisi*, 146, 2004, s.69-106

Karch, Andrew, “National Intervention and the Diffusion of Policy Innovations”, *American Politics Research*, 34/4, 2006, s.403-426

Kavalalı, Murat, *Avrupa Birliğinin Genişleme Süreci: AB’nin Merkezi Doğu Avrupa ve Batı Balkan Ülkeleri İle İlişkileri*, DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara 2006

Kerber, Wolfgang and Eckardt, Martina, “Policy Learning in Europe: The Open Method of Co-ordination and Laboratory Federalism”, *Journal of European Public Policy*, 14/2, 2007, s.227-247

Kerr, Clark, *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?*, Harvard University Press, Cambridge 1983

Knill, Christoph, "Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors", *Journal of European Public Policy*, 12/5, 2005, s.764-774

Lodge, Martin, "Institutional Choice and Policy Transfer: Reforming British and German Railway Regulation", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 16/2, 2003, s.159-178

MacCoun, Robert; Reuter, Peter and Schelling, Thomas, "Assessing Alternative Drug Control Regimes", *Journal of Policy Analysis and Management*, 15/3, 1996, s.330/352

MacGregor, Susanne and Whiting, Marcus, "The Development of European Drug Policy and the Place of Harm Reduction" within this *Harm Reduction: Evidence, Impacts and Challenges*, EMCDDA Monograph Series 10, Chapter 3, Lisbon 2010, s.59-77

Meseguer, Covadonga, "Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598/1, 2005, s.67-82

Mintrom, Michael, "The State-Local Nexus in Policy Innovation Diffusion: The Case of School Choice", *Publius*, 27/3, 1997, s.41-59

Mintrom, Michael and Vergari, Sandra, "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms", *The Journal of Politics*, 60/1, 1998, s.126-148

Mohr, Lawrence B., "Determinants of Innovation in Organizations", *American Political Science Review*, 63, 1969, s.111-126

Mossberger, Karen and Wolman, Harold, "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations", *Public Administration Review*, 63/4, 2003, s.428-440

Okçu, Murat, "Avrupa Yönetişel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim", Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetimi'nin Yeniden Yapılandırılması-I*, Beta Yayınevi, İstanbul 2005, s. 257-298

Ögel, Kültegin, *Sigara, Alkol ve Madde Kullanım Bozuklukları: Tanı, Tedavi ve Önleme*, Yeniden Yayınları, İstanbul 2010

Özdemir, Habib and Pekközlü, İlker, "Where do Terror Organizations Get Their Money? A Case Study: Financial Resources of the PKK", *International Journal of Security and Terrorism*, 3/2, s.85-102

- Paoli, Letzia; Greenfield, Victoria A. and Reuter, Peter, "Change is Possible: The History of the International Drug Control Regime and Implications for Future Policymaking", *Substance Use & Misuse*, 47/8-9, 2012, s.923-935
- Papadimitriou, Dimitris and Phinnemore, David, "Europeanization, Conditionality and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania", *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, 42/3, 2004, s.619-639
- Pınarcı, Mustafa, *Avrupa'da Uyuşturucu Kullanımının Suç olmaktan Çıkarılması ve Türkiye Yaklaşımı*, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Yayınlanmış Doktora Tezi, Ankara 2013
- Plümper, Thomas and Schneider, Christina J., "The Analysis of Policy Convergence, or: How to Chase a Black Cat in a Dark Room", *Journal of European Public Policy*, 16/7, 2009, s.990-1011
- Polidano, Charles and Hulme, David, "Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes", *Public Management*, 1/1, 1999, s.121-132
- Radaelli, Claudio M., "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13/1, 2000, s.25-43
- Robertson, David Brian, "Political Conflict, Lesson Drawing", *Journal of Public Policy*, 11/1, 1991, s.55-78
- Robins, Philip, "Back From the Brink: Turkey's Ambivalent Approaches to the Hard Drug Issues", *Middle East Journal*, 62/4, 2008, s.630-650
- Robins, Philip, "Public Policy Making in Turkey: Faltering Attempts to Generate a National Drug Policy", *Policy & Politics*, 37/2, 2009, s.289-306
- Rogers, Everett M., *Diffusion of Innovations*, NY Free Press, New York 1995
- Rose, Richard, "What is Lesson Drawing?", *Journal of Public Policy*, 11/1, 1991, s.3-30
- Rose, Richard, *Lesson-Drawing in Public Policy: a Guide to Learning across Time and Space*, Chatham House Publishers, Chatham NJ 1993
- Rose, Richard, *Learning from Comparative Public Policy: a Practical Guide*, Routledge, London 2005
- Sabatier, Paul A., "The Need for Better Theories", Paul A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Colorado 2007, s.3-17

- Sanderson, Ian, "Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making", *Public Administration*, 80/1, 2002, s.1-22
- Savage, Robert L., "When a Policy's Time Has Come: Case of Rapid Policy Diffusion 1983-1984", *Publius*, 15/3, 1985, s.111-125
- Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich, "Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, 11/4, 2004, s.661-679
- Shipan, Charles R. and Volden, Craig, "The Mechanisms of Policy Diffusion", *American Journal of Political Science*, 52/4, 2008, s.840-857
- Shipan, Charles R. and Volden, Craig, "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners Theory to Practice", *Public Administration Review*, 72/6, 2012, s.788-796
- Simon, Herbert A., "Rational Decision Making in Business Organizations", *American Economic Review*, 69/4, 1979, s.493-513
- Sobacı, M. Zahid, *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitapevi, Ankara 2009
- Sobacı, M. Zahid, "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neoliberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü", *Sosyoekonomi*, 7/16, 2011-2, s.191-210
- Sobacı, M. Zahid, "Uluslararası Politika Yakınsaması: Kavramsal Çerçeve", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63/3, 2008, s.145-159
- Sobacı, M. Zahid, "Türk Kamu Yönetiminin Avrupalılaşması: Bir Örnek Olarak Bağımsız Düzenleyici Kurumlar", *V. Kamu Yönetimi Sempozyumu*, Konya 2010, s.255-268
- Sobacı, M. Zahid, "Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye'de Reform Üzerine Bir Analiz", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 10/1, 2011, s.85-100
- Stone, Diane, "Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines", *Politics*, 19/1, 1999, s.51-59
- Stone, Diane, "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy", *Journal of European Public Policy*, 11/3, s.545-566
- Stone, Diane, "Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13/ 1, 2000, s.45-62

Strang, David and Meyer, John W., “Institutional Conditions for Diffusion”, *Theory and Society*, 22, 1993, s.487-511

True, Jacqui and Mintrom, Michael, “Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming”, *International Studies Quarterly*, 45, 2001, s.27-57

Turner, Edward and Green, Simon, “Understanding Policy Convergence in Britain and Germany”, *German Politics*, 16/1, 2007, s.1-21

Türküne, Mümtaz’er, *Siyaset*, Lotus Yayınevi, Ankara 2006

Walker, Jack L., “The Diffusion of Innovations Among the American States”, *American Political Science Review*, 63, s.880-899

Welch, Susan and Thompson, Kay, “The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation”, *American Journal of Political Science*, 24/4, 1980, s.715-729

Weyland, Kurt, “Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform”, *World Politics*, 57/2, 2005, s.262-295

Wolman, Harold, “Understanding Cross-national Policy Transfer: The Case of Britain and US”, *Governance*, 5/1, 1992, s.27-45

Wouters, Marije and Korf, Dirk J., “Access to Licensed Cannabis Supply and the Separation of Markets Policy in the Netherlands”, *Journal of Drug Issues*, 39/3, 2009, s.627-651

Van Der Veen, Hans T., “Regulation in Spite of Prohibition: The Control of Cannabis Distribution in Amsterdam”, *Cultural Critique*, 2009, s.129-147

Van Solinge, Tim Boekhout, *The Swedish Drug Control System An In-Depth Review and Analysis*, Amsterdam 1997

Vliet, H.J. Van, “Separation of Drug Markets and Normalization on Drug Problems in the Netherlands: An Example for Other Nations?”, *Journal of Drug Issues*, 20, 1990, s. 463-471

Yazgan, Hatice, “Bir Kavramsal Çerçeve Olarak “Avrupalılaşıma”: Kapsam, Gereklilik ve Sınırlar”, *Anadolu üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12/4, 2012, s.123-140

Yıldız, Serdar ve Ünlü, Ali, “Kurumsal Teori Bağlamında AB Üyelik Sürecinde Türk Polisinde Değişim”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 9/1, 2011, s.215-238

Kurumsal Resmi Kaynaklar:

Council of the European Union, “EU Drugs Strategy 2013-20” , *Official Journal of the European Union*, 2012, C 402, s.1-10

Council of the European Union, “EU Drugs Action Plan 2005-2008”, *Official Journal of the European Union*, 2005, C 168, s.1-18

Council of the European Union, “EU Drugs Action Plan 2009-2012”, *Official Journal of the European Union*, 2008, C 326, s.7-25

Council of the European Union, “EU Action Plan on Drugs 2013-2016”, *Official Journal of the European Union*, 2013, C 351, s.1-23

Council of the European Union, *Guidelines for Cooperation in the Dublin Group*, Brussels 2006

Council of the European Union, “Council Decision of 23 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey”, *Official Journal of European Union*, 2006/35/EC, L 22, s.34-50

Council of the Europe, “Information Document on International Organizations Involved in Activities Against Drug Misuse and Drug Trafficking”, *Pompidou Group Ministerial Conference*, Dublin 2003

Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, *2003 Katılım Ortaklığı Belgesi*

Department of Anti-Smuggling and Organized Crime, *Annual TADOC Bulletin*, Ankara 2012

Financial Action Task Force (FATF), *Third Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering And Combating the Financing of Terrorism-Turkey*, 2007

EMCDDA, *European Drug Report 2013: Trends and Developments*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013

EMCDDA, *Annual Report 2009: The State of the Drugs Problem in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2009

EMCCDA, *The Netherlands Drug Situation 2012*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012

EMCDDA, EUROPOL, *EU Drug Markets Report: A Strategic Analysis*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2013

EMCDDA, *Sweden National Report 2012*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012

European Commission, “Standart Eurobarometer 66, Public Opinion in the European Union”, *TNS Opinion & Social*, Brussels 2006

European Commission, *Turkey 2005 Progress Report*, SEC (2005) 1426 final, Brussels 2005

European Commission, *Turkey 2008 Progress Report*, SEC(2008) 2699 final, Brussels 2008

European Commission, Directorate General for Enlargement, *IPA a New Focus to EU Assistance for Enlargement*, Brussels 2009

European Commission, *Institution Building in the Framework of European Union Policies Common Twinning Manual Revision (2012)*, Brussels 2012

European Commission, *Twinning Projects Final Report of Establishment of a National Drugs Monitoring Centre (Reitox Focal Point) and Development and Implementation of a National Drugs Strategy*, Brussels 2006

European Commission, *Twinning Projects Final Report of Strengthening the Turkish National Monitoring Center for Drugs and Drugs Addiction*, Brussels 2011

Hungarian Civil Liberties Union, *Public Poll Survey on Drug Policy Attitudes in 6 EU Member States*, Hungary 2009

INCB, *Report of the International Narcotics Control Board for 2009*, United Nations Publications, Vienna/Austria 2010

INCB, *Report of the International Narcotics Control Board for 2012*, United Nations Publications, Vienna/Austria 2013

KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2004 Raporu*, KOM Yayınları, Ankara 2005, s.90

KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2000 Raporu*, KOM Yayınları: Ankara 2000

KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2003 Raporu*, KOM Yayınları: Ankara 2003

KOM Daire Başkanlığı, *Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele 2012 Raporu*, KOM Yayınları, Ankara 2013

Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (MASAK), *Faaliyet Raporu 2012*, Ankara 2013

Standard Summary Project Fiche of Establishment of a National Drugs Monitoring Centre (Reitox Focal Point) and Development and Implementation of a National Drugs Strategy

Standard Summary Project Fiche of Strengthening the Turkish National Monitoring Center for Drugs and Drugs Addiction

TBMM, *Uyuşturucu Başta Olmak Üzere Madde Bağımlılığı ve Kaçakçılığı Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, Ankara 2008

TBMM, *Uyuşturucu Başta Olmak Üzere Madde Bağımlılığı ve Kaçakçılığı Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Rapor Özeti*, Ankara 2009

T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi 2006-2012*, Ankara 2006

T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı 2007-2009*, Ankara 2007

T.C. İçişleri Bakanlığı, *Bağımlılık Yapıcı Maddeler ve Bağımlılıkla Mücadelede Ulusal Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Eylem Planı 2010-2012*, Ankara 2011

T.C. AB Bakanlığı, *Twinning Mekanizması ve Türkiye*, MD Matbaacılık, Ankara 2012

T.C. Başbakanlık, *Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi 2013-2018*, Ankara 2013

T.C. Başbakanlık, *Ulusal Uyuşturucu Politika ve Strateji Belgesi'nin Uygulanması için Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı 2013-2015*, Ankara 2013

Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO), *Stratejik Plan 2010-2014*, Ankara 2010

TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2009*, KOM Yayınları, Ankara 2010

TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2010*, KOM Yayınları, Ankara 2011

TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2011*, KOM Yayınları, Ankara 2012

TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2012*, KOM Yayınları, Ankara 2013

TUBİM, *Türkiye Uyuşturucu Raporu 2013*, KOM Yayınları, Ankara 2014

TUBİM, *2007-2009 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı Değerlendirme Raporu*, KOM Yayınları, Ankara 2010

TUBİM, *2010-2012 Ulusal Uyuşturucu Eylem Planı Değerlendirme Raporu*, KOM Yayınları, Ankara 2012

UN, *Single Convention on Narcotic Drugs, 1961, As Amended by the 1972 Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs*, New York 1972

UN, *Convention on Psychotropic Substances*, New York 1971

UN, *Conventions Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, New York 1988

UN, “Political Declaration Guiding Principles of Drug Demand Reduction and Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problem”, *Special Session of the General Assembly Devoted Countering World Drug Problem Together*, New York 1998

UN, “Political Declaration and Plan of Action on International Cooperation towards an Integrated and Balanced Strategy to Counter the World Drug Problem”, *High-level segment Commission on Narcotic Drugs*, New York 2009

UN, *Report of the International Narcotics Control Board for 1997*, New York 1998,

UNODC, *Get the Facts About Drugs*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2008

UNODC, *World Drug Report 2008*, United Nations Publication, Vienna/Austria, 2008

UNODC, *World Drug Report 2010*, United Nations Publication, Vienna/Austria, 2010

UNODC, *World Drug Report 2012*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2012

UNODC, *World Drug Report 2013*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2013

UNODC, *A Century of International Drug Control*, Vienna/Austria 2008

UNODC, *Health Services, Education And Community Action - Preventing Drug Abuse In Turkey, National Assessment on Drug Abuse*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2003

UNODC, *The Globalization of Crime, A Transnational Organized Crime Threat Assessment (TOCTA)*, United Nations Publication, Vienna/Austria 2010

UTSAM, *Yasadışı Kenevir Ekimiyle Mücadele*, UTSAM Raporlar Serisi, 28, Ankara 2013

İnternet Kaynakları:

<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=65&l=1> (Erişim Tarihi: 15.12.2013)

<http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1> (Erişim tarihi: 16.12.2013)

<http://www.bsec-organization.org/Pages/homepage.aspx> (Erişim tarihi: 24.10.2013).

http://www.coe.int/T/DG3/Pompidou/AboutUs/default_en.asp
(Erişim tarihi: 19.10.2013)

<http://www.ecosecretariat.org/> (Erişim tarihi: 23.10.2013).

<http://www.emcdda.europa.eu/about/mission> (Erişim tarihi: 20.10.2013)

<https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>. (Erişim Tarihi: 20.10.2103)

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/turkey_.pdf
(Erişim Tarihi: 20.10.2103)

<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/whoweare/> (Erişim tarihi: 17.10.2013)

<http://www.incb.org/incb/en/about.html> (Erişim tarihi: 12.10.2013)

<http://www.interpol.int/Crime-areas/Drugs/Drugs> (Erişim tarihi: 17.10.2013)

<http://www.mfa.gov.tr/ab-katilim-muzakereleri.tr.mfa> (Erişim tarihi: 15.12.2013)

<http://www.osce.org/who> (Erişim tarihi: 21.10.2013)

https://www.parispact.net/index.php?action=cms_render§ion=85&menu_loc=main&mm=mm2 (Erişim tarihi: 18.10.2013)

<http://polis.osce.org/portals/drugs/> (Erişim tarihi: 21.10.2013).

http://www.secicenter.org/p259/Anti_Drugs_Trafficking_Task_Force
(Erişim tarihi:22.10.2013)

<http://www.secicenter.org/m106/About+SELEC> (Erişim tarihi: 22.10.2013)

<http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>
(Erişim tarihi: 10.10.2013)

<https://www.unodc.org/unodc/commissions/CND/> (Erişim tarihi: 10.10.2013)

<http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco.aspx>

(Erişim tarihi:15.10.2013)

http://www.who.int/substance_abuse/en/ (Erişim tarihi: 13.10.2013)

<http://www.ecad.net/85-mission-statement/104-mission-statement-en>
(Erişim tarihi: 23.10.2013)

<http://www.caricc.org/index.php/en/about-caricc> (Erişim tarihi: 24.10.2013)

ÖZET

BİR KAMU POLİTİKAKASI ANALİZİ OLARAK TÜRKİYE'DE UYUŞTURUCU İLE MÜCADELE

Bu tezin amacı, uluslararası bir sorun olarak kabul edilen uyuşturucu ile mücadele konusunda Türkiye'nin politika yapma sürecini ve bu sürecin sonuçlarını açıklamaktır. Bu kapsamda, politika yapma sürecinin en güçlü aktörleri ile dinamiklerinin neler olduğu ve bunların Türkiye'yi nasıl etkilediği araştırılmıştır. Ayrıca politika yapma süreci sonunda Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasının, dünyada UNODC ve Avrupa'da EMCDDA politikalarıyla ne ölçüde benzeştiği ve hangi düzeyde uyumlu hale geldiği analiz edilmiştir.

Uyuşturucu sorununun sınırları aşan doğası, ülkeler ve örgütler arasındaki uluslararası işbirliğini son zamanlarda kaçınılmaz hale getirmiştir. Bu etkileşim sürecinde, ülkelerin uyuşturucu ile mücadele politikaları birçok aktör ve sistemden etkilenmektedir. Bu durum küreselleşmenin de etkisiyle UNODC ve EMCDDA gibi uluslararası aktörler ile dış dinamikleri daha baskın hale getirmektedir.

Bu tez, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele konusunda politika yapma sürecini anlamak için birkaç kamu politikası kuramını incelemiştir. Bu kapsamda politika yayılması, ders çıkarma, politika transferi ve politika yakınsaması kuramları analiz edilmiş ve Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikasına uygulanmıştır.

Tez, Türkiye'nin uyuşturucu ile mücadele politikası yapma sürecinin temel dinamiklerinin, uluslararası uyuşturucu kontrol rejimleri oluşturma girişimleri ve AB üyelik süreci olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bunun yanı sıra, BM'de UNODC ile AB'de EMCDDA'nın politika yapma sürecinin en güçlü aktörleri olarak öne çıktığını saptamıştır. Ayrıca, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde yaşadığı politika transferleri ile birlikte genel politika anlayışı, temel yaklaşım, politika alanları, politika belgeleri ve politika araçları konularında AB politikaları ile yapısal ve içerik olarak sınırlı düzeyde yakınsadığı tespit edilmiştir. Bu bağlamda, politika yakınsamanın AB beklentileri çerçevesinde istenilen seviyeye henüz ulaşmaması tartışılarak önerilerde bulunulmuştur.

ABSTRACT

A PUBLIC POLICY ANALYSIS FOR FIGHTING AGAINST DRUGS IN TURKEY

This thesis aims to evaluate Turkey's policy making process and results in terms of fight against illegal drugs which is considered as global and transnational problem. The powerful actors and dynamics of policy making process in Turkey and their influence have been examined. The research analyzed how Turkey's policies against drugs have been in line with the world and European drug policies especially UNODC and EMCDDA.

Due to the transnational nature of drugs, international cooperation among countries and organizations has become inevitable for the last decades. During this interaction process, many actors and systems affect countries' drug policies. This leads international actors such as UNODC and EMCDDA and external dynamics has become more prominent with the effect of globalization.

The thesis examined the several public policy theories in order to understand drug policy making in Turkey. Theories of policy diffusion, lesson drawing, and policy transfer and policy convergence are analyzed and applied to Turkey's drug policy.

Thesis concluded that the fundamental dynamics of Turkey's policy making process against drugs are the affected by international drug control regimes and Turkey's integration to EU membership and *acquis communautaire*. It is also concluded that UNODC and EMCDDA are the most powerful actors in drug policy making process of Turkey. As a result of policy transfers, Turkey's general policy understanding, fundamental approach, policy areas, policy documents and policy instruments converge with the policies of EU in terms of structural and contextual level. Policy convergence in the framework of expectations of the EU is discussed as yet to be reached to the desired level and developed policy recommendations.