

TÜTÜN İÇİMİ VE YASAL DÜZENLEMELER

Doç. Dr. Yahya K. ZABUNOĞLU *)

Tütün, ekonomik değeri üstün bir ürün, tütün içimi ise, bireysel ve toplumsal zararları giderek daha iyi anlaşılıp ortaya konan bir alışkanlık, bu bakımdan önemli bir toplumsal olaydır. Aslında, tütün ve içimi ile ilgili sorunlar çok yanlı ve karmaşık olup bunlara getirilecek çözümlerin de tek yanlı oldukları düşünülemez. Örneğin tütün içimi, bireysel bir alışkanlıktan öte, toplumsal bir salgın niteliği kazanmıştır. Görenek ve özen-tilerin yanı sıra, reklam ve bir yerde Devlet politikası da bu salgının giderek yaygınlaşmasında etkili olabilmektedir. Tütün içiminin sağlık için zararlı olduğu, insan sağlığını ve yaşamını tehdit eden önemli hastalıkların ortaya çıkmasına doğrudan katkısının bulunduğu, bugün artık bilimsel olarak ve kesinlikle saptanmıştır.

Öyle ise yapılması gereken, tütün içimini bir salgın olmaktan çıkarmak, düzenlemek ve olabildiğince azaltmaktır; bu alandaki çabalar-dan, tütün içiminin tümüyle ortadan kaldırılma-sını beklemek de gerçekçi olmayacaktır.

Amaç, yukarıda saptandığı biçimde karşı-mıza çıkınca, bu amaca ulaşabilmek için kulla-nılabilecek araçlar, uygulanabilecek önlemler arasında, ekonomik, eğitimsel ve hukuksal nite-likte bulunanlar ön plana geçer. Kuşkusuz bun-lardan hiç birisinin, kendi başlarına, tütün alış-kanlığını salgın olmaktan uzaklaştırmakta başarılı olma şansı yoktur; hepsinin birlikte, bir plan ve program disiplini içinde uygulanması duru-munda ise başarıya ulaşılabilir. Bu çerçevede, yasal düzenlemeyle ona bağlı olarak ortaya çıkan alt kural düzenlemelerine (örneğin, yönet-melik, genelge, emir, yönerge vb.) bağlı bir ta-kım görevler olacaktır.

Yasa ve ona bağlı düzenlemeler yolu ile tü-tün içiminin salgın olmaktan çıkarılması konu-sunda akla gelen kökte bir önlem yasaklamadır. Ancak yasa yolu ile tütün içimi, yasaklamaların sağlayacağı sonuçların olumsuzluğu da gözötilir-se, sadece düzenlenebilir. Tütün, Türkiye'nin ekonomisinde ve özellikle dış satımında önemli bir yeri bulunan bir endüstri bitkisidir. Tütünün üretimi, pazara ulaştırılması, piyasası, korunma-

sı, sigara endüstrisinde kullanılması, dışsatımı ve ilgili daha birçok konu yasal düzenlemelere konu olmuştur. Bu konulardaki yasal düzenleme-lerin, tütün kullanımı ve içimi ile, doğrudan ol-masa bile, dolaylı olarak ilgisi vardır. Onun için, salt tütün içimini düzenleyen kurullarla meşgul olmak hukuk açısından yeterli olmayacaktır.

Öte yandan, Türkiye ekonomisindeki önemli yerini yukarıda vurguladığımız tütünün, ülkemizin dış satım gelirlerindeki yeri ve payı giderek kü-çülmektedir. Tarımsal ve ekonomik etkinlikleri doğrudan tütün ekimine bağlı yüzbinlerce üreti-cinin tütün ekimini azaltmalarını beklemenin ise, bugün için gerçekçi ve hatta ülkenin yararlarına uygun bir yol olmadığı belirtilmiştir. Devletin elinde tütün stokları vardır. Ancak tütün özel-likle korunması güç, sorunlara yol açan ve ko-ruma süresi uzadıkça değeri azalan bir üründür.

Devletin tütün ürünlerinden dolaylı vergiler aracılığı ile elde ettiği gelirler, vergiler arasında en önemli kaynaklardan birisini oluşturmaktadır ve Devletin vergi gelirlerini arttırması söz ko-nusu olduğunda, ilk hakışta tütün ürünleri, özel-likle sigara üzerinde durulduğu bilinmektedir.

Bu noktada karşımıza şu temel çelişki çık-maktadır: Ülkemizde tütün içimini sınırlayan, kısıtlayan tüm yasal önlemler, hangi amaca yönelik olursa olsun, sonuçta ister istemez tü-tün ekimini ve üretimini de olumsuz yönde etki-leyecektir. Oysa tütün ekonomik önemi açıkça belli bir endüstri bitkisi, yüzbinlerce ailenin ge-çim kaynağıdır. Bu temel çelişki nasıl ortadan kaldırılabilir? Ancak bu ve benzeri sorular, bizi buradaki temel konumuzdan uzaklaştırmalıdır.

TÜTÜN KULLANIMI VE TEMEL HAKLAR:

Tütün kullanmak, özeldede sigara içmek bir hak mıdır? Tütün kullanan, bir özgürlükten mi yararlanmaktadır? Bu konuda bir tartışma açmak gereği bile yok. Yetişmekte olanlarda sigara içimi, bir bağımsızlık, kişiliğini bulma ve bunu ya-sağa karşı koyarak yapma çabasının sonucu ola-rak karşımıza çıkmaktadır. Çocukluktan kurtul-ma hevesinde olan birey, sigara içerek özgür

(*) A.Ü. Hukuk Fak. Kamu Hukuku ve İdare Hukuku Öğretim Üyesi,
A.Ü. Çevre Sorunları Enstitüsü Müdürü.

olduğunu göstermek istemektedir. Bu heves ve kanıtlanma çabası ise, çocukluk, yaşam boyu bırakılmayan bir alışkanlığın başlangıcı olmaktadır. Bu görüntüsü ile, sigara içiminin anayasal bir özgürlük boyutu olduğu hiç kimse tarafından ileri sürülemez. Kaldı ki, sigara içmek gibi bir özgürlükten söz edilse bile, Devletin genel sağlığı koruma amacı ile bu kullanımı azaltmak, salgını durdurucu önlemler almak görev ve yetkisi vardır. Anayasamızda genel sağlığın korunması amacı ile temel hak ve hürriyetlerin yasalarla sınırlanabileceği belirtilmiştir.

Öte yandan, tütün kullanmak bir özgürlük sayılsa bile, bu özgürlük, başkalarının özgürlükleri ile sınırlıdır. Bu açıdan bakıldığında, kanımca, tütün içme özgürlüğü, başkaları ve toplum için zararlı olduğu anda ve yerde kısıtlanabilir ve hatta tümü ile ortadan kaldırılabilir. Örneğin kamuya açık kapalı yerlerde, toplu taşıma araçlarında vb. sigara içiminin yasaklanmasının temel dayanağı bu anayasa kuralından çıkarılabilir. Kısacası, tütün içiminin düzenlenmesi, bu salgının etkilerinin azaltılması, hatta onun tümüyle ortadan kaldırılması konusunda alınacak yasal önlemlerin, ilke olarak anayasaya uygunluğundan kuşku duyulamaz.

TÜTÜN KULLANIMI KONUSUNDA TEMEL YASA :

Tütün kullanımının düzenlenmesi, özellikle içiminin sınırlanması için bir temel yasa çıkarılması gerekli midir?

Tütün kullanımı ile ilgili, özellikle tütün kullanımının zararlı etkilerini azaltmayı amaçlayan yasa örneklerine, başta A.B.D.'nde, Kuzey Avrupa ülkelerinde, Fransa ve İngiltere'de rastlamakta; Japonya'da da bu yolda girişimler vardır. Sanayileşmiş ve gelişmiş düzeyi yüksek bulunan bu ülkelerde, yasal yoldan tütün kullanımının düzenlenmenin ana amacı, tütün içimi, sağlık açısından giderek daha çok zararlı olduğundan, tüketimi en az düzeye indirerek bu zararı azaltmaktır. Ne var ki bu ülkelerin hemen hepsinde tütün, özellikle sigara, önemli ve çok gelişmiş bir endüstri alanı niteliği kazanmıştır. Öte yandan, A.B.D. dışında bu ülkelerin hemen hiç birisi tütün üreticisi değildir, bu nedenle tütün içiminin sınırlandırılması, özellikle sigara ile ilgili kısıtlamalar gündeme geldiğinde, buralarda tütün ekicilerinin durumu söz konusu olmamaktadır. Buna karşılık bu ülkelerin çoğunda sigara endüstrisi kişilerin elinde bulunduğundan, sigara üretimini, dolayısıyla tüketimini olumsuz yönde etkileyen her girişim, bu endüstrinin temsilcileri tarafından hoş karşılanmamaktadır.



Yasal önlem ve düzenlemeleri şu başlıklar altında düşünmek ve açıklamak olanağı vardır:

1 — Ülkemizde tütünle ilgili temel yasa, Devlete ve Tekel idaresine önemli görevler yükleyen "Tütün ve Tütün İhbarı Kanunu'dur". Söz konusu görevler yerine getirilirken ve yasanın verdiği yetkiler kullanılırken, tütün kullanımının yarattığı zararlı sonuçları azaltmak ya da en azından arttırmamak için önlemler alınabilir. Aşağıda belirteceğimiz gibi, bu konuda bazı örneklerle rastlanmaktadır: Tütün üretiminin düzenlenmesi ve düzeltilmesi ile ilgili önlemler, tütün kullanımının zararlı sonuçlarının azaltılmasında dolaylı bir biçimde de olsa etkili olmaktadır. Bu konudaki bilinen en önemli örnek, taban arazilerde tütün ekiminin yasağıdır; bu ekonomik ve tarımsal bir politikanın gerçekçi bir gereği olmanın yanı sıra, tütünün yarattığı zararlı sonuçların artmamasını da beraberinde getiren bir önlemdir.

Tütün üretiminde "işleme" ile ilgili yöntemler, gübrelemede dikkat edilecek noktalar, özellikle azotlu madde-nikotin ilişkisini en az düzeyde tutma çabaları, çeşit seçmede yol gösterici ve zorlayıcı önlemler ve benzerleri mevcut Tütün Yasası'nın çerçevesinde rahatça kullanılacak yetkilerle gerçekleştirilebilir. Yine bu yasanın uygulanması ile, ekilebilecek başka bitkilerin benimsenmesi, çiftçinin tütün ekimi dışındaki tarımsal etkinliklere özendirilmesi olanakları bulunabilir. Kanımızca bu etkinliklerin bir bölümü, yasanın tanıdığı yetkiler kullanılarak, yönetimin ya da ilgili bakanlıkların çıkaracağı kararnamele, tüzükler vb. tasarruflarla sağlanabilir; nitekim

taban arazilerde tütün ekiminin yasaklanması da bu türden bir tasarrufla sağlanmıştır.

2 — Tütün kullanımının ve sigara içiminin özellikle sağlık açısından yarattığı sakınca ve tehlikeleri önlemek ya da azaltmak için ise, öncelikle yasalarımızda yer alan elverişli, kullanılabilir kuralların varlığını anımsamak gerekir. Bu kurallar bilinirse, tütün içimini sınırlayan yeni bir yasaya gereksinim olup olmadığı sorunu da kendiliğinden bir çözüme kavuşabilecektir.

Örneğin Sağlık Hizmetleri genel başlığı altında, Devlete çok önemli bir kamu hizmetleri kümesini yüklenmek anayasal görevi verilmiştir. Anayasanın 49. maddesinde ifadesini bulan bu görev, somutta ve daha nesnel bir biçimde, 1593 sayılı ve 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile düzenlenmiştir.

Sağlık Bakanlığının kuruluşu ile ilgili 3017 sayılı ve 1936 tarihli yasada da buna benzer hükümler yer almaktadır.

1930 tarih ve 1580 sayılı "Belediye Kanunu" nun 15. maddesine göre ise, belediyelere halkın sağlığını ilgilendiren konularda önemli görev düştüğü belirtilmiştir.

Genel sağlık yönünden sakıncalı, görülen işin ya da kullanılan maddenin nitelikleri açısından tehlikeli olduğu için, pek çok işyerinde sigara içiminin yasaklandığına ilişkin emir, talimat, genelge vb. nin varlığı bilinmektedir:

Ancak sigara yasaklamaları konusunda gözlemlenen, geneldeki umursamazlığın yanında ihlâlcilerin çok defa bir yaptırımla karşılaşmadan hatta rahatça yasak kuralını bir yana bırakarak sigaralarını içmekte olmalarıdır. Bu her yanı ile sakıncalı görüntünün değişmesi için, sözü edilen kuruluş ve işyerlerinde, her kademedeki yetkili ve görevlilere büyük sorumluluk düşmektedir.

3 — Üçüncü grupta yer alan yasal önlemler, tütün salgınının tehlikelerine karşı uyarıcı, özellikle sigara içimini azaltıcı eğitimsel amaçlara yönelik düzenlemeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Sigara ve tütüne karşı bilinçlendirme, salgınının etkilerini azaltmakta doğaldır ki etkili olacaktır. Bu alanda en etkili bir örnek, bilindiği gibi, sigara paketlerinin üzerine sağlık için zararlı olduğunu gösteren yazılar yazılmasını öngören düzenlemedir. Ülkemizde bu basit önlem ne yazık ki bugün bile tümüyle gerçekleştirilemiş değildir.

Sigara içiminin özendirilmemesi için, televizyon reklamları başta olmak üzere, kamu oyunu oluşturan araç ve etkinliklerin dikkatli davranmalarını sağlayan önlemler alınabilir. Örneğin televizyonda, herhangi bir ürün ya da maddenin reklamı yapılırken, sigara içimini, tütün kullanımını gösteren sahnelere yer verilmemelidir. Öteki program ve yayınlarda da doğrudan ya da dolaylı olarak sigara içimine özendirilecek bölümlerin bulunmamasına dikkat edilmelidir. Bu konuda özellikle göz önüne alınması gereken bir nokta, her düzeydeki sağlık personelinin en başta da doktorların sigara içtiklerini gösteren sahnelere yer verilmemesidir. Sigaranın zararlarından söz edilirken, özellikle sağlık personelinin sigara içmeye devam etmesi, inandırıcılık ögesini yokedici niteliktedir.

Bir başka yasal önlem türü, tütünde, özellikle sigarada bulunan zararlı maddelere tanınabilecek "asgari standartların" saptanması, belirtilen "standartların" üstünde bulunan tütün ürünlerinin üretim ve tüketiminin yasaklanabilmesidir.

Küçüklerin sigara satın almasını, "otomatik makinelerle" sigara satımını önleyici önlemler alınması da düşünülmelidir. Ülkemizde sigara satan otomatik makinelerin bulunmaması, kanımızca bir eksiklik değil, sigara salgını ile mücadele konusunda büyük bir şanstır.

Ülkemizde sigara salgınının zararlı etkilerinin en üst düzeyde görüldüğü yerler, adları, "kırathane", kahvehane, çay evi" vb. ve ne yazık ki sayıları giderek artan kuruluşlardır. Yanlış sağlık yönünden değil, ekonomik ve toplumsal bakımlardan da sakıncalı bulunan bu yerlerin denetlenmesi, özellikle yenilerinin açılmaması için önlemler alınması gerekmektedir.

Tütün içimini azaltmak temelde bir eğitim işi olduğuna göre, her düzeydeki eğitim kurumunda, uyarıcı, salgından korunmayı, tütün kullanımından vazgeçmeyi aşılacak eğitim programlarının uygulanması yoluna gidilmelidir.

Önemli olan, bütün bu düzenlemelerin yapılmasının ötesinde, en başta onların uygulanmasını sağlamaktır.

(Bu yazı, İstanbul'da yapılan 15. Türk Tüberküloz Kongresinin 22 Haziran 1981'deki "Sigara ve İnsan Sağlığı" konulu açık oturumunda sunulan bildiri den kısaltılarak hazırlanmıştır.)

Bir insanın üniversite mezunu olmasına yardım edebilirsin, fakat onu düşünmeye zorlayamazsın.
Finely P. Bunne