

Türkiye Tütün Kontrolünde Dünyanın Neresinde?

Level of Tobacco Control in Turkey

Nazmi Bilir

Hacettepe Tıp Fakültesi, Halk Sağlığı Anabilim Dalı, Ankara, Türkiye

ÖZET

Bu yazıda Türkiye’de tütün kontrolü çalışmalarının bugünkü düzeyi incelenmekte ve uluslararası düzenlemeler dikkate alındığında Türkiye’nin konumu tartışılmaktadır. Uluslararası düzenlemeler olarak Dünya Sağlık Örgütü tarafından 2003 yılında kabul edilmiş olan Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi ile 2008 yılında yayınlanan Küresel Tütün Salgını Raporu, MPOWER paketi dikkate alınmış, ayrıca tütün kontrolü düzeyini değerlendirmek amacı ile geliştirilmiş olan puanlama sistemi paralelinde değerlendirme yapılmıştır. Türkiye’de 1996 yılında yürürlüğe girmiş olan Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun toplu yerlerin başlıcalarında sigara içimini kısıtlamıştır. Bu Kanun üzerinde 2008 yılında yapılmış olan değişiklikle restoran, kafe ve barlar da kısıtlama kapsamına alınmıştır. Türkiye’nin tütün kontrolü konusundaki konumu mevcut uluslararası düzenlemeler ışığında değerlendirilmiş ve Türkiye’nin tütün kontrolü bakımından dünyada en ileri konumdaki ülkelerden birisi olduğu sonucuna varılmıştır.

(*Tur Toraks Der 2009;10:31-4*)

Anahtar sözcükler: Tütün kontrolü, Türkiye, TKÇS (Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi), MPOWER paketi

Geliş Tarihi: 05. 01. 2009 Kabul Tarihi: 05. 01. 2009

TÜTÜN KONTROLÜ NEDEN GEREKLİ

Tütün ürünleri kullanımının insan sağlığı üzerindeki zararları 50 yılı aşkın zamandan beri bilinmektedir. Yol açtığı çeşitli hastalıklar nedeni ile tütün kullanımı dünyada her yıl 5 milyondan fazla kişinin ölümüne neden olmaktadır. Ülkemizde de yılda 100 bin-150 bin kişinin sigaraya bağlı nedenlerle öldüğü hesaplanmaktadır. Bu sayı dikkate alındığında Türkiye’de sigara nedeni ile her gün 300 dolayında kişinin öldüğü hesaplanabilir. Ülkemizde 20 milyon dolayında sigara içen kişi vardır. Sigara içenlerin yarısının sigaranın yol açtığı hastalıklar nedeni ile hayatını kaybettiği bilindiğine göre, halen hayatta olan sigara içicilerin yarısının, yani 10 milyon kişinin önümüzdeki 30-40 yıllık zaman içinde sigara nedeni ile öleceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Tütün ürünlerinin kullanımının sağlık üzerindeki olumsuz etkilerinin yanı sıra çevre üzerinde ve ekonomi üzerin-

ABSTRACT

In this article, developments and current status of Turkey in tobacco control was evaluated in the light of international regulations. For the first time, WHO accepted and declared an international treaty on tobacco control in 2003; “Framework Convention on Tobacco Control”. By this Convention, WHO aimed to give momentum to the tobacco control activities in the Member States. Five years after this treaty, WHO published the “Report on the Global Tobacco Epidemic” in early 2008, which gives an overall idea on tobacco control globally, by providing information on tobacco control activities in the Member States. The first Anti-Tobacco Law in Turkey came into force in 1996, and in 2008, the coverage of the Law was extended to include bars, restaurants and cafes. With this Law, Turkey becomes one of the leading countries in tobacco control activities. (*Tur Toraks Der 2009;10:31-4*)

Key words: Tobacco control, Turkey, FCTC (Framework Convention on Tobacco Control), MPOWER package

Received: 05. 01. 2009

Accepted: 05. 01. 2009

de ciddi olumsuz etkileri vardır. Sigara içilen ortamlarda iç ortam hava kalitesinin bozulması, bu şekilde sigara içmeyenlerin de pasif olarak etkilenmesi ve zarar görmesi söz konusudur. Sigara kullanımının zararlarının yalnızca sigara içenlerle sınırlı olmadığı, sigara dumanından pasif olarak etkilenenlerin de kanser, kalp-damar hastalıkları ve felç nedeni ile ölme olasılığının arttığı konusundaki bilgiler de son 25-30 yıl içinde giderek artmaktadır. Öte yandan sigara izmaritlerinin çevreye atılması ciddi boyutta çevre kirliliğine neden olmaktadır. Bu izmaritlerin tam olarak söndürülmeden çevreye atılması ise yangınlara yol açmaktadır. İtfaiye Müdürlükleri kayıtlarına göre büyük kentlerdeki yangınların üçte biri ile yarısı sigara nedenlidir.

Sigara kullanımının ne kadar ciddi boyutta ekonomik harcamaya yol açtığı kolaylıkla hesaplanabilir. Sigara satın almak için harcanan paranın yıllık tutarı milyarlarla ifade edilecek kadar fazladır. Türkiye’de sigara içenlerin

sadece sigara satın almak için harcadıkları paranın yıllık toplamı Sağlık Bakanlığı bütçesinin 4 katı dolayındadır. Sigaranın yol açtığı sağlık sorunlarının tanı ve tedavisi için yapılacak harcamalar da dikkate alındığında tütün kullanımının ekonomik yükü daha da artacaktır. İnsanlar beslenme, eğitim, giyim, eğlence vb. çeşitli amaçlarla para harcarız. Bu tür harcamalar insanların yaşamı ve gelişmesi için gerekli olan harcamalardır. Buna karşılık sigara satın almak için yapılan harcama sağlığı bozan harcama olup kabul edilemez bir harcama şekli olarak düşünülmalıdır.

Sigara kullanımı çok önemli ve öldürücü sağlık sorunlarına yol açar, çevre kirliliğine ve yangınlara neden olur.

Ayrıca sigara satın almak için çok yüksek miktarlarda para harcanmaktadır.

TÜTÜN KONTROLÜ ÇERÇEVE SÖZLEŞMESİ

Hem ciddi sağlık sorunlarına yol açması hem de çevre ve ekonomi üzerindeki olumsuz etkileri dikkate alındığında tütün ürünlerinin kullanımının kontrol edilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Tütün kontrolü amacı ile ülkeler çeşitli önlemler alırken bir yandan da bu amaçla uluslararası düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemeler arasında Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi (TKÇS; FCTC, Framework Convention on Tobacco Control) önemli bir yer tutmaktadır. Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tarafından 2003 yılında yayınlanan bu Sözleşme, ülkelere tütün kontrolü konusunda yol gösterici bir rehber niteliğindedir. Çerçeve Sözleşmede tütün ve tütün ürünlerinin üretilmesinden satış ve pazarlanmasına, bu ürünlerin reklam ve tanıtımı ile fiyatlandırılmasına, tütün kullanımının zararları konusunda toplumun eğitilmesine kadar pek çok konu ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Böylelikle dünyadaki tütün kontrolü çalışmalarına yeni bir ivme kazandırılmaya çalışılmış ve geçen süre içinde pek çok ülkede bu yönde olumlu gelişmeler sağlanmıştır. Sözleşme DSÖ Genel Kurulu tarafından kabul edildikten sonra üye ülkelerin Sağlık Bakanları tarafından imzalanmış ve ülke parlamentolarında kabul edilmeye başlanmıştır. Parlamentoda Sözleşmeyi onaylayan ülkeler "taraf ülkeler" (parties) olarak adlandırılmış ve taraf ülke sayısı 40 olduktan sonra Sözleşme "Uluslararası Yasa" niteliği kazanmıştır. Sözleşmeye "taraf" olan ülkeler aralıklarla toplanmak suretiyle bu konulardaki gelişmeleri değerlendirmekte ve gelecek dönem için planlama yapmaktadır. Bu toplantıların (Tarafklar Toplantısı; COP: Conference of Parties) ilki 2006 yılında Cenevre'de yapılmış, bu toplantıyı 2007 yılında Tayland ve 2008 yılında Güney Afrika'da yapılan toplantılar izlemiştir. Tarafklar Toplantısı'nın dördüncüsü 2010 yılında Uruguay'da yapılacaktır.

DSÖ KÜRESEL TÜTÜN SALGINI RAPORU (MPOWER)

Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi ile tütün kontrolü konusunda sağlanan başarıyı güçlendirmek amacı ile 2008 yılı başında DSÖ yeni bir girişim başlatmıştır. Bu amaçla Küresel Tütün Salgını Raporu (WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008; The MPOWER Package) yayınlanmıştır. Raporda dünyadaki ülkelerde

tütün kullanımı ve tütün kontrolü konularında mevcut durum değerlendirilmek suretiyle ülkelere bu yönde yol gösterici nitelikte 6 temel strateji önerisinde bulunulmuştur. Bu stratejilere işaret eden ifadelerin ilk sözcüklerinin baş harflerinden oluşan kısaltma kullanılmak suretiyle rapor MPOWER olarak adlandırılmıştır. Raporda yer alan stratejiler şu şekildedir:

Monitor tobacco use and prevention policies

Protect people from tobacco smoke

Offer help to quit tobacco use

Warn about the dangers of tobacco

Enforce bans on tobacco advertising, promotion and sponsorship

Raise taxes on tobacco

Bu stratejilerin Türkçe karşılıkları şu şekilde ifade edilebilir:

- tütün kullanımı ve tütün kontrolü konusundaki uygulamaların izlenmesi,
- pasif sigara dumanı etkileniminden korunulması,
- sigara içenlere bırakmaları konusunda destek sağlanması,
- tütün kullanımının tehlikeleri konusunda uyarı yapılması,
- tütün ürünlerinin reklam, tanıtım ve sponsorluğunun yasaklanması,
- tütün üzerindeki vergi yükünün artırılması

Bu altı strateji bilimsel çalışmalar ile tütün kontrolü konusunda etkileri kanıtlanmış olan uygulamalardır. DSÖ bu raporda üye ülkelere yararlanabilecekleri yöntemleri açıklamanın yanı sıra, ülkelerin bu yöntemler bakımından durumu hakkında da bilgi vermektedir.

Bu değerlendirmeye göre;

- Dünyadaki ülkelerin yarısında tütünün yol açtığı sağlık sorunları ve tütün kontrolü konusunda güvenilir bilgi yoktur.
- Sigara dumanından pasif etkilenimin önlenmesi ile ilgili olarak çok sayıda ülkede kısıtlamalar olmakla birlikte bu kısıtlamaların kapsamı ve uygulanması bakımından ciddi eksikler vardır. Dünya nüfusunun ancak %5 kadarı pasif etkilenimden başarılı şekilde korunabilmektedir.
- Dünyada sigara içen 1.3 milyar kişinin pek çoğunun sigarayı bırakmak istediği bilinmektedir. Ancak sigarayı bırakmak isteyenlerin önemli bir bölümü bu konudaki hizmetlere ulaşamamakta, sigara içenlerin ancak %5 kadarı kapsamlı sigara bırakma hizmetinden yararlanabilmektedir.
- Sigara kullanımının zararlı etkilerinin çok iyi bilinmesine karşılık bu konuda toplumun bilgilendirilmesi bakımından önemli yetersizlikler vardır. Halen pek çok ülkede sigara paketleri üzerinde sigaranın zararlarına işaret eden uyarı yazıları yeterli değildir ve çok sayıda ülkede paketler üzerinde "light, mild" gibi yanıltıcı ve aldatıcı ifadeler yer almaktadır.
- Tütün endüstrisi tütün ürünlerinin reklam ve tanıtımı için çok büyük kaynaklar kullanmaktadır. Yalnızca ABD'de sigara reklamları için yıllık olarak

harcanan para 7.5 milyar dolar dolayındadır. Tütün ürünlerinin reklam ve tanıtımı ile tütün endüstrisi tarafından yapılacak olan sponsorlukların tam olarak yasaklanması gerekmektedir. Bu amaçla yasal düzenlemeler yapılmalıdır. Ancak, bu konuda kapsamlı yasal düzenlemeler tarafından koruma altında olan nüfus, dünya nüfusunun %5'i kadardır. Öte yandan dünyadaki çocukların yarısı halen tütün ürünlerinin ücretsiz olarak dağıtıldığı ülkelerde yaşamaktadır.

- Sigara fiyatının artırılmasının sigara kullanımının azaltılması bakımından en etkili yol olduğu çeşitli çalışmalarla ortaya konmuştur. Gelişmiş ülkelerin çoğunda sigara fiyatları oldukça yüksektir. Örneğin İngiltere, İrlanda, Norveç gibi ülkelerde bir paket sigara 6.5 ile 8 Euro arasında satılmaktadır. Buna karşılık gelişmekte olan ülkelerin pek çoğunda sigara fiyatları 1 Euro hatta daha düşük değerlerde olabilmektedir.

MPOWER paketinin etkili şekilde uygulanması ile tütün kontrolü konusunda başarı sağlamak mümkündür. DSÖ bu konunun önemine işaretleyerek MPOWER stratejilerinin uygulanması bakımından eksiklikleri olan ülkelere bu yönde destek sağlamak suretiyle tütün kontrolü çalışmalarını desteklemektedir.

DSÖ ilk ve tek uluslararası sözleşmeyi tütün kontrolü konusunda hazırlamıştır.

Tütün Kontrolü Çerçeve Sözleşmesi ve MPOWER paketi üye ülkelere

Tütün kontrolü konusunda önemli bir rehber niteliğindedir.

TÜTÜN KONTROLÜ ÖLÇEĞİ

Tütün kontrolü yönündeki çalışmaların değerlendirilmesi önemlidir. MPOWER stratejileri ile özetlenmiş olan temel uygulamalar bakımından ülkelerdeki durumu değerlendirmek amacı ile Joossens ve Raw tarafından bir ölçek geliştirilmiştir. Toplam puan 100 olacak şekilde geliştirilen ölçekte yer alan başlıca hususlar şunlardır:

Uygulama	Puan
Sigara fiyatı	30
Kapalı yerlerde sigara içilmesinin kısıtlanması	22
Halk eğitimi için yapılan harcamalar	15
Reklam, tanıtım ve sponsorluk konusunda kapsamlı yasaklama	13
Sigara paketleri üzerindeki uyarılar	10
Sigara bırakma tedavisi	10
Toplam puan	100

Çizelgede yer alan konularla ilgili ayrıntılı değerlendirme sonucunda ülkelerin tütün kontrol ölçeği hesaplanmaktadır. Bu hesaplamaya göre Avrupa ülkeleri arasında İngiltere 93 puan ile birinci sırada yer alırken İrlanda ve Norveç 74 puanla ikinci sırada gelmektedir. Listenin sonlarında ise 36 puanla Almanya, 35 puanla da Lüksemburg ve Avusturya yer almaktadır.

TÜRKİYE'DE DURUM

Türkiye'de tütün kullanımı oldukça yaygındır. Ortalama olarak 5 erkekte ikisi ve 5 kadından bir tanesi sigara içmektedir. Türkiye'de uzun yıllar devlet kontrolünde olan tütün ve sigara üretimi, sigara satış ve pazarlaması 1980'li yılların ortalarından itibaren çok uluslu tütün endüstrisinin kontrolüne girmeye başlamıştır. Bunun sonucu olarak Türkiye'de sigara reklamları yapılmaya başlanmış ve sigara kullanımında 1983-2000 yılları arasında %80 oranında artış gözlenmiştir. Bunun üzerine tütün kontrolü amacı ile çaba gösterilmeye başlanmış ve uzunca süren çabalar sonucunda 1996 yılında "Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun" yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun Türkiye'deki tütün kontrolü çalışmaları bakımından dönüm noktasıdır. Kanun toplu taşıma araçlarında ve kapalı yerlerin önemli bir kısmında sigara kullanımını, 18 yaşından küçük çocuklara sigara satışını, tütün ürünlerinin her türlü reklam ve tanıtımını yasaklamakta, sigara paketleri üzerinde uyarı yazısı yazılmasını ve televizyonlarda sigaranın zararları konusunda eğitici yayın yapılmasını öngörmektedir. Yasanın uygulanması ve yaptırımı bakımından bazı güçlükler yaşanmakla birlikte bu yasanın yürürlüğe girmesini takiben şehirlerarası otobüsler ile iç ve dış hat uçak yolculukları "sigarasız" hale gelmiş, sigara ve tütün ürünlerinin reklamı ortadan kalkmıştır.

Türkiye TKÇS'ni 2004 yılı Nisan ayında imzalamış aynı yıl Kasım ayında da Çerçeve Sözleşme TBMM tarafından onaylanmıştır. Böylece Türkiye Çerçeve Sözleşmeyi onaylayan 43. ülke olmuş ve taraf ülke hüviyeti kazanmış, "Taraflar Toplantısı"na katılarak görevler üstlenmiştir.

Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun uzunca bir zaman uygulandıktan ve bu konuda toplumsal benimseme yerleştikten sonra yasanın kapsamının genişletilmesi ve uygulamada karşılaşılan bazı güçlüklerin aşılması amacı ile yasada bazı değişiklikler yapılması gündeme gelmiştir. İki yılı aşkın çalışmalar sonunda 2008 yılı başında yasanın bazı maddelerini değiştiren düzenleme yapılmıştır. Bu düzenleme ile Kanun'un adı "Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiş, sigara içilmesinin yasaklandığı alanlar genişletilmiş, restoran kafe ve barlar da sigara içilmesinin yasaklandığı yerler arasına katılmıştır. Ayrıca yasa reklam ve tanıtım yasağının yanında tütün endüstrisi tarafından sponsorluk yapılmasını da yasaklamış, yasa hükümlerine uymayanlara yönelik cezaların uygulanmasını da netleştirmiştir. Yenilenen şekli ile 4207 sayılı "Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun" MPOWER paketinde yer alan stratejileri büyük ölçüde karşılar duruma gelmiştir. Yasanın başlıca maddeleri ile MPOWER stratejilerinin karşılaştırılması şu şekilde yapılabilir:

- Yasanın 3. maddesi, koridorları dahil olmak üzere kamu hizmet binalarının kapalı alanlarında, sağlık, eğitim, spor, kültür, ticaret, eğlence, yerlerinde, taksiler dahil olmak üzere toplu taşıma araçlarında, lokanta, kahvehane, kafeterya, birahane tütün ürünü kullanımını yasaklamaktadır. Bu şekilde ülkemizdeki durum MPOWER paketi içinde yer alan

“kapalı alanlarda tütün ürünleri tüketilemez” ifadesi ile tam olarak uyumlu hale gelmiş olmaktadır.

- Sigara içenlerin tedavisi ile ilgili olarak Yasanın 5. maddesinin 9 ve 10. fıkraları tütün bağımlılığının tedavisinin “ulaşılabilir” olmasını sağlamak için Sağlık Bakanlığı’na görev vermekte ve bu amaçla bütçeye ödenek konmasını öngörmektedir.
- Sigaranın zararları konusunda toplumu uyarma ve eğitime konusuna Yasanın 5. maddesinin 3-4-5-7 ve 8. fıkralarında değinilmektedir. Bu fıkralarda paketler üzerindeki uyarı yazıları düzenlenmekte, televizyonlara eğitici yayın yapma konusunda görev verildiği belirtilmekte ve Milli Eğitim Bakanlığı’na da sigara dumanından pasif etkilenimin zararları konusunda halk eğitimi için müfredat geliştirilmesi için görev verilmektedir. Sigara paketleri üzerindeki uyarı yazıları 14 değişik ifadeyi içermektedir. Paketler üzerindeki uyarılar konusundaki çalışmalar sürmekte olup 2010 yılı başından itibaren resimli uyarıların konması planlanmaktadır.
- Tütün ürünlerinin reklam ve tanıtımı ile sigara firmaları tarafından sponsorluk yapılmasının engellenmesi konusu yasanın 4. maddesinde ele alınmaktadır. Bu maddenin alt bölümlerinde reklam, tanıtım ve sponsorluğun önüne geçmek bakımından çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir.
- Çocuklara (18 yaş altı) sigara satışı yapılması önceki yasada olduğu gibi yenilenen yasada da aynen yer almaktadır. Ancak yeni yasada kurallara uymayanlara yönelik yaptırımlar içinde çocuklara sigara satışı yapanlar için hapis cezası öngörülmektedir.

SONUÇ

Görüldüğü gibi Türkiye’de 2008 yılında yürürlüğe girmiş olan 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun, tütün kontrolü

konusunda uluslararası düzenleme olan TKÇS ve MPOWER paketinde yer alan stratejileri büyük ölçüde karşılamaktadır. Bu şekilde Türkiye tütün kontrolü konusunda dünyanın en ileri konumdaki ülkeleri arasında yer almaktadır.

Öte yandan Tütün Kontrolü Ölçeği bakımından yapılan hesaplamada Türkiye’nin alması gereken puan 50 veya daha yüksek olmalıdır. Bu puan ile de Avrupa’daki 30 ülke arasında oldukça yukarı sıralarda yer almaktadır.

Sonuç olarak Türkiye tütün kontrolü konusunda dünyada en önde gelen ülkelerden birisi konumundadır. Özellikle yenilenen tütün kontrolü kanunu ile ülkemiz pek çok ülke ve uluslararası kuruluş açısından ilgi odağı durumundadır. Ancak bu kapsamlı yasaya sahip olmanın yanında yasanın başarılı şekilde uygulanması tütün kontrolü konusunda başarıya ulaşmak bakımından çok önemlidir.

KAYNAKLAR

1. WHO Framework Convention on Tobacco Control, WHO, Geneva, 2003 (updated, 2005).
2. Joossens L, Raw M. The Tobacco Control Scale. A new scale to measure country activity, Tobacco Control, 2006;15:247-53.
3. Joossens L, Raw M. Progress in Tobacco Control in 30 European Countries. Report presented at 4th. European Conference on Tobacco or Health, 11-13 October, 2007, Switzerland.
4. Curbing the Epidemic; Governments and the Economics of Tobacco Control, World Bank Publication, 1999.
5. Bilir N. Tütün Kontrolünde Gelinek Yeri. XII. Ulusal Halk Sağlığı Kongresi, pp. 302-306, 21-25 Ekim, 2008, Ankara
6. Bilir N. Dünyada, Türkiye’de ve Hacettepe’de Tütün Kontrolü Çalışmaları, Hacettepe Tıp Dergisi 2005;36:75-9.
7. Tütün Mamullerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun, No 4207, Resmi Gazete 26 Kasım 1996, No: 22829 (Değişiklik, 03.01.2008 tarih ve 5727 sayılı Kanun).
8. Kabahatler Kanunu, No. 5326, 31 Mart 2005, sayı: Mükerrer 25772.
9. 4207 sayılı Kanun Hükümlerinin Uygulanması, Başbakanlık Genelgesi, Resmi Gazete 16 Mayıs 2008, Sayı: 26878.