

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**SAĞLIK KAMU DÜZENİ BAĞLAMINDA GIDA
GÜVENLİĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Emre SOYER

Enstitü Anabilim Dalı: KAMU HUKUKU

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Sırrı DÜĞER

Haziran - 2016

T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SAĞLIK KAMU DÜZENİ BAĞLAMINDA GIDA
GÜVENLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Emre SOYER

Enstitü Anabilim Dalı: KAMU HUKUKU

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Sırrı DÜĞER

Haziran - 2016

T.C.

**YALOVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**SAĞLIK KAMU DÜZENİ BAĞLAMINDA GIDA
GÜVENLİĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Emre SOYER (137211029)

Enstitü Anabilim Dalı: KAMU HUKUKU

Enstitü Bilim Dalı: Kamu HUKUKU

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Sırrı DÜĞER

Bu tez / /2016 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği/oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı

Kabul

Red

Jüri Üyesi

Kabul

Red

Jüri Üyesi

Kabul

Red

Düzelme

Düzelme

Düzelme



Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.



Emre SOYER

24.06.2016

ÖNSÖZ

Akademik hayatımda ilk adımım sayılabilecek bu çalışma, kendi içeriği dışında birçok kıymetli şeyi öğretti. Öncelikle tek başına çalışabilmenin bir kabiliyet gerektirdiğini ve o kabiliyetin herkeste bulunmadığını anlamamı sağladı. Herkesin kendi göbek bağı kesmesi gerektiğini bu çalışmayı hazırlarken fark ettim. İyinin düşmanının “kötü” değil; “daha iyi” olduğunu gördüm. Ulaşılamayacak hedefler göstermenin ne derece hayal kırıklıklarına sebep olduğunu da... Akılda sorularla kaldırım eskitmek, bir türlü yazamamanın ıstırabını çekmek kârım oldu. Bu sayede mesleki körlüğün ne demek olduğunu, bir şeye ne kadar uzun süre dikkatle bakılırsa o sırada akıp giden hayatın o derece bulanık görüleceğini müşahede ettim. Özetle bir tez nasıl yazılamaz bunun türlü türlü yolunu denedim ve sanırım bunu öğrendim. Kendimden kaynaklanan eksikliklere ve aksaklıklara rağmen dayanışma ve birlikte çalışmanın ne denli keyifli bir şey olduğunu kıymetli dostum Aykut Purde ile tattım. Kendisine teşekkürü borç bilirim.

Öte yandan çalışmalarım sırasında yol gösterici, anlayışlı ve nazik üslubundan ötürü danışman hocam Yrd. Doç. Dr. Sırrı Düğer’e teşekkürlerimi sunarım.

Aileme gelince, babam, annem, Abdussamed ve Hilal; sizler hayatı ıskalamamayı öğrettiniz, iyi ki yanımdaydınız.

Emre SOYER

**24 Haziran
2016**

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	ii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	vi
SUMMARY	viii
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	4
SAĞLIK KAMU DÜZENİ.....	4
1.1.Kamu Düzeni Kavramı	4
1.1.1.Genel Olarak.....	4
1.1.2.Kamu Hukuku Penceresinden Kamu Düzeni	8
1.1.3.Kamu Düzeni Kavramının Özellikleri.....	13
1.1.3.1.Kamu Düzeninin Sağlanması Bir Zorunluluktur	13
1.1.3.2.Kamu Düzeni Statik Bir Kavram Değildir	13
1.1.3.3.Kamu Düzeni Kamu Yararının Bir Görünümüdür	14
1.1.3.4.Kolluk Faaliyetleri Başka Amaç İçin Kullanılamaz.....	16
1.2.Sağlık Kamu Düzeni Kavramı	17
1.3. Kamu Düzeninin Diğer Unsurlarıyla İlişkisi	21
1.3.1.Kamu Düzeninin Güvenlik unsuru İle İlişkisi	21
1.3.2.Dirlik – Esenlik unsuru (Sükun, Tranquilité) İle İlişkisi	22
1.3.3.Kamu Düzeninin Modern unsuru olarak İnsan Onuru İle İlişkisi	23
1.4.Sağlık Kamu Hizmetinden Farkı.....	25
1.5.Sağlık Kamu Düzeninin Amacı	31
İKİNCİ BÖLÜM.....	38
GIDA GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASI	38
2.1.Genel Olarak	38
2.2.Gıda Kavramı.....	42
2.3.Gıda Güvenliğinin Önemi, Anlamı ve Kapsamı.....	43
2.3.1.Gıda Güvenliğinin Önemi	43
2.3.2.Gıda Güvenliğinin Anlamı ve Kapsamı	44

2.4. Gıda Güvenliği ve Gıda Kalitesi Ayrımı	48
2.5. Gıda Güvenliğinin Bozulması.....	48
2.6. Gıda Güvenliği Teşkilatı.....	53
2.6.1. Merkezi İdare	53
2.6.1.1. Genel Yetkili Kolluk Mercii Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı.....	53
2.6.1.2. Sağlık Bakanlığının Yetkili Olduğu Konular	55
2.6.2. Mahalli İdareler (Belediye)	56
2.7. Gıda Kolluğu Personeli	58
2.7.1. Merkezi İdare Personeli.....	58
2.7.2. Mahalli İdare Personeli	58
2.8. Gıda Güvenliği Mevzuatının Serencamı.....	60
2.8.1. Genel Olarak.....	60
2.8.2. Türk Hukuku Bakımından.....	60
2.8.2.1. Anayasal Düzenlemeler	61
2.8.2.2. Kanuni Düzenlemeler ve İkincil Düzenlemeler.....	63
2.8.2.2.1. 1580 Sayılı Belediye Kanunu.....	63
2.8.2.2.2. 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu	63
2.8.2.2.3. 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun ..	64
2.8.2.2.4. 560 Sayılı Gıdaların Üretim, Tüketim ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	65
2.8.2.2.5. 5996 sayılı Bitki Sağliğı Veteriner Hizmetleri, Gıda ve Yem Kanunu	67
2.8.2.3. Türk Gıda Kodeksi.....	71
2.8.3. AB Gıda Hukuku Bakımından	73
2.8.4. ABD Hukuku Bakımından	78
2.8.4.1. Genel Olarak	78
2.8.4.2. Gıda Güvenliğinde Bir Sistem Standardı Arayışı: HACCP	78
2.8.4.3. HACCP Sisteminin Türkiye'deki Uygulaması.....	80
2.9. Genel Kolluk Usulleri	81
2.9.1. Genel Olarak.....	81
2.9.2. Genel Kolluk Usulleri.....	82
2.9.2.1. Serbestlik Usulü	85
2.9.2.2. Bildirim Usulü	86

2.9.2.3.İzin Usulü.....	88
2.9.2.4.Yasak Usulü.....	90
2.9.3. Kolluk Tedbirlerinin Uygulanması Usulü.....	91
2.9.3.1.Gıda Kolluğu Türleri: Genel Kolluk-Özel Kolluk Ayrımı.....	91
2.9.3.2.Bir Özel İdari Kolluk Olarak Gıda Kolluğu.....	92
2.10.Gıda Kolluk Usulleri.....	94
2.10.1.Gıda Kolluğu Tedbirleri.....	94
2.10.1.1.Genel Olarak.....	94
2.10.1.2.Tedbiri ile Müeyyide Farkı.....	96
2.10.2. Gıda Kolluğundan Kaynaklanan Yükümlülükler.....	97
2.10.2.1.Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onayı.....	97
2.10.2.2.Gıda İşletmecisinin Tüketiciyi Aydınlatma Yükümlülüğü.....	99
2.10.2.3.Gıda İşletmecisinin Bakanlıkla İşbirliği Yapma Yükümlülüğü.....	99
2.10.2.4.Gıda İşletmecisinin Kayıt Tutma ve Bilgi Verme Yükümlülüğü.....	100
2.10.2.5.Gıda İşletmecisinin Nitelikli Personel Çalıştırma Yükümlülüğü.....	101
2.10.3.Gıda Kolluğu Denetimi: Resmi Kontroller.....	102
2.10.3.1. Genel Olarak.....	102
2.10.3.2. Yetkili Mercii.....	106
2.10.3.3.Resmi Kontrollere İlişkin Tedbirler.....	110
2.10.3.4.Resmi Kontrol Sonucuna İtiraz.....	113
2.10.3.5.Resmi Kontrol Sonuçlarının Kamuoyuna Açıklanması.....	113
2.10.4.İhtiyatlılık İlkesi Çerçevesinde Denetim.....	115
2.10.4.1.Genel Olarak.....	115
2.10.4.2.Bilimsel Belirsizlik Olgusu.....	117
2.10.4.3.Temel Kavramlar.....	119
2.10.4.3.1.Risk.....	119
2.10.4.3.2.Tehlike.....	120
2.10.4.3.4.İhtiyatlılık İlkesinin Uygulanma Süreci.....	121
2.10.4.3.4.1.Genel Olarak.....	121
2.10.4.3.4.2.Risk Tespiti.....	121
2.10.4.3.4.3.Risk Değerlendirmesi ve Risk Yönetimi.....	122
2.10.4.3.4.4.Risk İletişimi.....	124

2.10.4.3.5.İhtiyatlılık İlkesinin Uygulanma Biçimleri	124
2.10.4.3.5.2.İspat Yükünün Tersine Çevrilmesi	125
2.10.4.3.5.3.İzin Sisteminde Değişiklik	126
2.10.4.3.5.4.Halkın Katılımı	126
2.10.4.Gıda Kolluğu Yaptırımları	127
2.10.4.1. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi	127
2.10.4.2. Gıdaların Piyasadan Toplatılması / Ürünlere El Koyma	129
2.10.4.3.Ürünlerin Satışının Geçici Olarak Engellenmesi.....	130
2.10.4.4.İşyerinin Geçici Olarak Faaliyetten Men Edilmesi.....	131
2.10.4.4.İdari Para Cezası	131
2.11.Gıda Kolluğunun Sınırlandırılması.....	132
2.11.1. Genel Olarak.....	132
2.11.2. Sınırlandırma Nedeni Olarak “Genel Sağlık”	133
2.11.3.Hukuka Uygunluğunun Kriteri Olarak: “Ölçülülük İlkesi”	136
2.11.4.Özel Bir Sınırlandırma Nedeni Olarak: “İhtiyatlılık İlkesi”	139
2.11.5.Kişinin Kendisine Karşı Korunması.....	144
2.11.6.Kolluk Yetkilerin Genişlemesi ve Daralması.....	147
2.12. Gıda Kolluğu Faaliyetinden Kaynaklanan Sorumluluk	149
2.12.1.Genel Olarak.....	149
2.12.2.Kusurlu Sorumluluk	150
2.12.3.Kusursuz Sorumluluk	151
SONUÇ	154
KAYNAKÇA.....	159
ÖZGEÇMİŞ	172

KISALTMALAR

AİD	:Amme İdaresi Dergisi
AÜSBFD	:Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
a.y.	:Aynı Yer
AYM	:Anayasa Mahkemesi
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
bkz.	:Bakınız
c.	:Cilt
çev.	:Çeviren
D.	:Daire
Dan.	:Danıştay
DD	:Danıştay Dergisi
DDK	:Dava Daireleri Kurulu
E.	:Esas
Ed.	:Editör
HD	:Hukuk Dairesi
İDDK	:İdari Dava Daireleri Genel Kurulu
İHİD	:İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
K.	:Karar
m.	:Madde
RG	:Resmi Gazete
S.	:Sayı
s.	:Sayfa
sayılı	:Sayılı
T.	:Tarih
TODAİE	:Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
UYM	:Uyuşmazlık Mahkemesi

vd. :Ve Diğerleri

Y. :Yıl



YAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tez Özeti

Tezin Başlığı: Sağlık Kamu Düzeni Bağlamında Gıda Güvenliği	
Tezin Yazarı: Emre Soyer	Danışman: Yrd. Doç. Dr. Sırrı Düğer
Kabul Tarihi:	Sayfa Sayısı: XII (ön kısım) + 152 (tez)
Anabilimdalı: Kamu Hukuku	Bilimdalı: Kamu Hukuku
<p>“Gıda Güvenliği Bağlamında Sağlık Kamu Düzeni” adlı çalışmada gıda güvenliği, kamu düzeninin bir unsuru olarak genel sağlık boyutu ile ele alınmıştır. Bu çerçevede gıda güvenliğinin sağlanması ulusal mevzuat merkeze alınarak ulusalüstü ve uluslararası mevzuat, yargı kararları ile birlikte çok boyutlu olarak değerlendirilmiştir. Çalışmamızda kamu düzeninin genel sağlık unsuru ile diğer unsurları arasındaki ilişki ile birlikte sağlık hizmetlerinin kamu hizmeti boyutu ile kesiştiği noktalara yer verilmiştir.</p> <p>Çalışmada öncelikli olarak kamu düzeni kavramı ele alınmış ardından sağlık kamu düzeni kavramının anlam ve içeriği değerlendirilmiştir. Bu çerçevede sağlık kamu düzeninin sağlanması usulleri açıklanarak genel kolluk usullerinden farkı ortaya konulmuştur. Bu kolluk usullerinin temel hak ve hürriyetlerle ilişkisi genel hukuk ilkeleri çerçevesinde ve çalışmanın konusuyla doğrudan ilgili olan ve ülkemizde gıda güvenliği ile ilgili temel mevzuat niteliğinde olan 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir.</p>	
Anahtar kelimeler: Kamu Düzeni, Genel Sağlık, Gıda Güvenliği	

SUMMARY

Yalova University Insitute of Social Sciences Master Thesis Summary

Thesis Title: Public Order in the Context of Food Safety	
Thesis Author: Emre Soyer	Advisor: Assistant Professor Sırrı Düşer
Date of Acceptance:	Total Number of Pages: XII (pre text) + 152 (main body)
Department : Public Law	Field of Study: Public Law
<p>In this thesis, named “Public Order in the Context of Food Safety”, food safety is approached as a component of public order’s general health element. Within this framework, ensuring food safety is examined through national and international legislation as well as jurisprudence. In this work, general health’s relationship with other elements of public order and the relationship between public health and public health services is studied.</p> <p>At first, some explanations about public order is made and the meaning of public health, with it’s substance, is analyzed. Within this scope, the ways of ensuring public health and it’s differences from the ways of ensuring other elements of public order is revealed. These ways of ensuring public health is examined within their relationship with fundamental rights and general principles of law, as well as the basic legislation in Turkey about public health through food safety, “Code of Veterinerian Services, Phitosanitary, Food and Forage”.</p>	
Keywords : Public Order, Public Health, Food Safety	

GİRİŞ

Kamu düzeni, hukuk toplumunun temelidir, çünkü kişilerin emniyeti, toplu yaşamın güvenliği, sosyal ayrıcalıkların dağıtımı ve sınırlarını ve hukukun genel ilkelerine ve usul kurallarının uygulanmasına saygıyı teminat altına alır. Bu nedenle kamu düzeninin korunması şehri, ülkeyi yönetmekle görevli olanların en önemli görevidir. Çalışmamızda kamu düzeninin genel sağlık unsuru, 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanununda yer aldığı ölçüde, gıda güvenliği bağlamında ele alınacaktır. Bu nedenle, Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar (GDO) biyogüvenlik hukuku çerçevesinde yer almasından ötürü, GDO çalışmamızda bahsedilmesi zorunlu olan hususlar haricinde yer almayacaktır.

Gıda, insan için vazgeçilmez bir ihtiyaçtır. İnsan, hayatta kalmak ve hayatını sürdürmek için beslenmek zorundadır. Bu sebeple güvenilir gıda tüketimi tarih boyunca insanların ve dolayısıyla devletlerin üzerinde düşündüğü bir gündem maddesi olmuştur. Gıda güvenliği, farklı disiplinlerin konusunu oluşturmakla birlikte, temelde hukuki, sosyal ve ekonomik açıdan değerlendirilmesi gereken bir konudur. Özellikle sanayi devriminden itibaren hızla gelişen teknolojinin etkisiyle yaşam standardının yükseldiği inkâr edilemez bir gerçektir. Ancak bilim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelerle birlikte, insanın doğayı etkileme gücü ve potansiyelinin artması, bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. Örneğin toplumların sağlığını tehdit edecek birçok yeni etken ortaya çıkmıştır. Bundan dolayı devletler, toplumun sağlığını korumak için yeni tehditlere karşı bir takım tedbirler almak zorunda kalmıştır. Gıda güvenliği, sağlık kamu düzeninin bir unsuru olması sebebiyle idarenin kolluk faaliyeti ve kolluk faaliyetinin amacı olan kamu düzeni ekseninde incelenecektir. Böylelikle gıda güvenliğini sağlamak için gerçekleştirdiği faaliyetleri, bu faaliyetlere hâkim olan ilkeleri güncel mevzuat ile birlikte değerlendireceğiz. Çalışmamızın kapsamını, ülkemizde gıda güvenliği ile ilgili temel mevzuat olan 5996 sayılı Kanunun gıdaya ilişkin hükümleri oluşturmaktadır.

Sağlık kamu düzeni bağlamında gıda güvenliği başlıklı çalışmamızın girişinde, başlığı oluşturan ifadeyi ayrı ayrı ele almak gerekmektedir. İlk olarak çalışmamızda yer alan sağlık kelimesi ile maksadımızın, genel sağlık, toplum sağlığı ve halk sağlığı anlamında kullanılmaktadır. Şöyle ki; çalışmamızda kullanılan sağlık kelimesi, toplumun bütünü ilgilendiren genel bedensel ve ruhsal iyilik halini ifade etmektedir. Sağlık kelimesinin

kamu hizmeti anlamındaki kullanımı olan; kişilerin teker teker sağlıklarının iyileştirilmesi, tedavi ve rehabilite edilmesi değildir. Muhakkak ki tedavi niteliğindeki sağlık hizmetleri ile toplumun genelinin sağlığının birbirine çok yaklaştığı, iç içe geçtiğı durumlar mevcuttur. Bu durumlara yeri geldikçe çalışmada yer verilecektir.

İkinci olarak, kamu düzeni kavramını ele almak gerekirse; hala üzerinde konsensüsün sağlanamadığı bir kavram olduğunu belirtmek gerekecektir. Kamu düzeni kavramı, gerek hukuk literatürü açısından gerekse günlük kullanımı bakımından farklılık arz etmektedir. Hatta hukuk bilimi içerisinde, hukuk dalları arasında dahi bir anlam ve kullanım birliğı yoktur. Birçok yazar kamu düzenini kavramını tanımlama girişiminde bulunmuş olsa da, mutlak anlamda kabul gören bir tanım yapabilen olmamıştır. Bu durum kavramın kendi doğasıyla alakalıdır. Zamana ve yere göre farklılaşabilen bir kavramın statik bir tanımının yapılması elbette ki zor olacaktır. Çalışmamızın ilk bölümünde kamu düzeni kavramına ilişkin anlamlandırma çabasına girişilecek ve kavram farklı perspektiflerden anlaşılmaya çalışılacaktır. Kamu düzeninin bir unsuru olarak genel sağlığın berrak bir biçimde anlaşılması için idari faaliyetler çerçevesinde kamu düzeni ve kamu hizmeti boyutları ile tartışılacak olup, bunun yanında kamu düzeninin içeriğini oluşturan modern ve klasik unsurları ile birlikte ele alınacaktır.

Çalışmamızın üçüncü kısmını ise gıda güvenliğı oluşturacaktır. Gıda güvenliğı; sağlık kamu düzeninin diğeri bir deyişle kamu düzeninin sağlık unsurunun bir alt başlığıdır. Sağlık kamu düzeninin diğeri başlıklara bakıldığında bağışıklama, hastalıkların erken tanısı, kronik hastalıkların önlenmesi ve erken teşhisi ve aşılama gibi tıbbi niteliktekiler ile birlikte; besin kontrolü, besin güvenliğı, yeterli ve temiz su temini, hava kirliliğinin azaltılması, atıkların kontrolü ve konut sağlığı tıbbi nitelikte olmayan başlıklar da bulunmaktadır. Gıda güvenliğı ifadesinin anlaşılması için, öncelikle gıda kavramı hakkında açıklamalara yer verilecektir. Ardından gıda güvenliğinin unsurları olan, insan sağlığına zararlı olma ile insan tüketimine uygun olmama halleri irdelenecektir. Bununla birlikte gıda güvenliğinin sağlanması toplumun genel sağlığının korunması, bozulması halinde ise yeniden tesis edilmesi için izlenilecek usuller ile uygulanacak tedbir ve müeyyideler ele alınmaya çalışılacaktır. Özellikle genel kolluk usullerinden farklı olarak, gıda güvenliğinin sağlanmasının özel bir kolluk faaliyetinin gerekliliğı tartışılacaktır. Özel kolluk başlığı altında, gıda kolluğı ve bu özel kolluğun ayrı usul ve

esaslarının belirlenmesine dair açıklamalara yer verilecektir. Gıda kolluğuna özgü ihtiyatlılık ilkesi kavramı, işleyişı, araçları ve sınırları ele alınacaktır. İhtiyatlılık ilkesine özgü tedbir ve yaptırımlarla birlikte genel kolluk usulleri de incelenecektir.

Çalışmamızda, gıda güvenliğinin ulusal mevzuatımızdaki, ulusal üstü mevzuattaki ve uluslararası mevzuattaki görünümüleri ve gelişimi irdelenmeye çalışılacaktır. Güncel hukuk literatürünün takibinin kolaylığı bakımından gıda bakımından en kapsamlı kanun olan 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu çerçevesindeki başlıklar incelenmeye çalışılacaktır. Belirtmek gerekir ki ülkemizde gıda güvenliği meselesi Avrupa Birliği uyum yasalarıyla paralel bir gelişim göstermektedir. Bu durum, ülkemizin Avrupa Birliği'ne üyelik çerçevesinde yapılan hukuki bir görünümü olmasının yanında ekonomik bir takım gerekliliklerden de kaynaklanmaktadır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde gıda güvenliği bağlamında sağlık kamu düzeninin sağlanması ele alınacaktır. Bu amaca yönelik en etkili kurumun, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı veya yetkilendirdiği kişiler tarafından yapılan resmi kontroller olduğu vurgulanacaktır. Resmi kontroller, genel kolluk usullerinden farklı olarak üreticiye, işletmeciye ve tüketiciye bir takım özel yükümlülükler yüklemektedir. Kişilerin bir bütün olarak gıda bakımından sağlığının korunmasını hedefleyen bu kontroller yapılırken Bakanlığın bir takım istisnai yetkilerle donatılmış olduğunu söylemek gerekir. Bu hal en açık bir biçimde çalışmada ihtiyatlılık ilkesi çerçevesinde tartışılacaktır. Temelde kişilerin hak ve özgürlüklerini korumak üzere yine kişilerin hak ve özgürlüklerini sınırlayan kamu düzeninin sağlanması hukuka uygunluğu kapsamında incelenmeye gayret edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SAĞLIK KAMU DÜZENİ

1.1.Kamu Düzeni Kavramı

1.1.1.Genel Olarak

Kamu düzeni kavramı, idare hukukunun temel kavramlarından biridir. “Kamu”¹ ve “düzen”² kelimelerinin oluşturduğu bir tamlama olan kamu düzeni, hem farklı hukuk dallarında hem de günlük dilde, idare hukukunda kullanıldığı anlamdan farklı şekilde kullanılmaktadır.

Hukuk sözlüğüne bakıldığında kamu düzeni: “toplumun her yönden, bütününe menfaatlerini koruyan hükümlerin tamamı, bir bölgede kamu hizmetlerinin eksiksiz icra edilmesi, kamunun emniyetini ve intizamı ile kişiler arasındaki münasebetlerde hukukun, sükûn ve ahlak kurallarına uygunluğunu sağlamak için ihdas edilmiş kurum ve kuralların bütünü; devletin bizatihi içsel yapısını ve işleyişinin korunmasını hedef tutan, toplumun her alanındaki düzeninin temelini oluşturan bütün kurallar” olarak tanımlanmaktadır³. Aynı şekilde başka bir tanımda ise, “bir ülkedeki kurum ve kuralların, devletin güvenliğini, kamu hizmetlerinin iyi işlemesini ve bireyler arasındaki ilişkilerde huzuru, hukuk ve ahlak kurallarına uygunluğu sağlamasıyla oluşan düzen” olarak ifade edilmektedir⁴.

Hukuk ilmi açısından kamu düzeni kavramının tartışmasız bir tanımı yapılamadığı söylenebilir. Kavramı her hukuk dalı kendi temel konusu ve amacına göre farklı

¹ Türk Dil Kurumu kamunun ilk anlamını isim olarak, “Halk hizmeti gören devlet organlarının tümü” , ikinci anlamını yine isim olarak “Bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme” üçüncü anlamını ise sıfat olarak “Hep, bütün” olarak tanımlamıştır. (<http://www.tdk.gov.tr/>) Çalışmamızda ifade edilen kamuyu; ne sadece devlet organlarının tümü ne de bir ülkedeki halkın bütünü ifadesi karşılamaktadır. O halde her ikisinin de birlikte olduğu toplumun tüm bileşenleri, devlet organı ve insan unsuru kamuyu daha doğru tanımlamaktadır.

² Düzen kelimesini günlük dilde daha çok kullanılagelmiş bir kelime olup, içeriği hem olumlu hem de olumsuz olarak anlaşılmıştır. Türk Dil Kurumu, düzen kelimesinin ilk anlamını “Belli yöntem, ilke veya yasalara göre kurulmuş olan durum, uyum, nizam, sistem” olarak ifade etmektedir ki bu çalışmamızda kullanılan düzenin anlamına en yakın olan tanımlamadır. (<http://www.tdk.gov.tr/>).

³ Yılmaz, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, 1.Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 59.

⁴ <http://www.sozluk.adalet.gov.tr/kamu> (Erişim Tarihi: 20.06.2016).

biçimde yorumlamış ve kavramın sınırlarını diğer hukuk dallarına göre farklı şekilde belirlemiştir⁵. Bu durum kavramın tanımlanmasının güçlüğünü pekiştirmiştir. Kamu düzeninin, zamana ve mekâna göre değişkenlik göstermesinden dolayı, genel geçer bir tanımına rastlanmamaktadır⁶.

Kamu düzeni kavramı, kavramsal çerçevesine dikkat edilmeden hukukun farklı alanlarında sıkça kullanılmaktadır. Kavramın kuşatıcı bir tanımı yapılamıyor olmasının sebebini, hukuk disiplinlerinin kamu düzeni kavramını yalnızca kendilerine bakan veçhesi ile ele almasından kaynaklandığını söylemek gerekir. Bazı yazarlar ise tanımlamaya çabasına girmemiş ve bu kavramın tanımının yapılamayacağını, hatta yapılmamasının bilinçli bir tercih olduğunu, tanım için kullanılacak kesin bir kriterinin olmadığını, bununla birlikte kamu düzeninin “hissedilen” bir kavram olduğunu ifade etmişlerdir⁷.

Türk hukukunda, devletin kamu düzenini tesis etme ödeviyle ilgili bizatihi kamu düzeni kavramının kendisinden ve kamu düzenini oluşturan unsurlardan söz eden çok sayıda düzenleme bulunmaktadır.⁸ Bunların başında Anayasa yer almaktadır. Anayasa, kamu düzeninden ve kamu düzeninin klasik unsurları olarak nitelendirilen kamu güvenliğinden; genel sağlık ve genel ahlaktan söz etmektedir. Çeşitli kanunlarda yer alan “umumi emniyet ve asayiş”; “içtimai ve umumi intizam” “asayiş” “amme emniyeti” “halkın ırz, can ve malını muhafaza” “ammenin istirahatini temin” “milletin sıhhati” “belde ve belde halkının sıhhat, selamet ve intizamı” genel ahlak ve edep gibi terimler de kamu düzeni kavramının unsurlarıdır⁹.

Klasik anlamda kamu düzeni kavramı, kamu düzeninin “güvenlik unsurunu” ifade etmektedir. Bu durum kamu düzeni ile toplumun güvenliğini yan yana kullanılmasına sebep olmuştur. Gerçekten de insanların toplum içinde güven ve düzen içinde yaşama

⁵ Atakan, Arda, “Kamu Düzeni Kavramı”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, S.13, C. 1-2, İstanbul, 2007, s. 59.

⁶ Atay, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara, 2014, s. 640.

⁷ Okay Tekinsoy, **İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 102.

⁸ Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde anlatılacak olsa da burada değinilmesinde de bir zarar yoktur. Kamu düzeninin iki yönü vardır. İlki hakların kullanımına imkan sağlayan boyuttur. Kişilere tanınan hakların kullanılması kamu düzeninin amaçlarından biri olduğundan dolayı hak ihdas eden yasal mevzuatta kamu düzeni kullanılmaktadır. İkincisi ise hakları sınırlayıcı boyuttur ki hak ihdas eden her türlü yasal mevzuatta sınırlama nedeni ile kamu düzeni kavramı kullanılmaktadır.

⁹ Yıldırım, Turan, vd., **İdare Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015, s. 544.

ihtiyacı, hürriyet ihtiyacından önce gelir. Bundan dolayı devlet olarak örgütlenmiş toplumlarda toplum düzeninin ve güveninin sağlanması devletin en başta gelen ödevidir¹⁰. Kamu güvenliği terimi için, “devletin sağlamak ve korumakla görevli olduğu bu düzen ve güven için “emniyet ve asayiş” ve benzer terimler kullanıldığı gibi, kanunlarda ve hukuk literatüründe “kamu düzeni” “amme intizamı” (Fr., ordre public; Alm., öffentliche Ordnung; İng., public order) deyimini de yaygındır¹¹.

Kavramı incelemeye başlamadan önce kabul edilebilir bulduğumuz bir kamu düzeni tanımı yapmakta fayda vardır. Buna göre, “bir toplumun, belirli bir zaman dilimi içerisinde, siyasi, sosyal, ekonomik, ahlaki ve hukuki açılardan temel yapısını belirleyen ve temel çıkarlarını koruyan kurum ve kurallar” ifadesi kamu düzeni için kuşatıcı bir tanımlamadır¹².

Şimdi, yukarıda belirtilen tanımlamanın doktrindeki yazarlar tarafından ele alınış biçimlerinin farklılığını ortaya koymaya çalışacağız. Özellikle kamu hukuku ve özel hukuk dallarında, kamu düzeni kavramına her iki dalın mahiyetleri gereği, ayrı pencerelerden bakıldığı görülmektedir.

Özel hukuk doktrini kamu düzenini, özel kişiler arasındaki hukuki ilişkiler çerçevesinde ele almaktadır. Bu nedenle kamu düzeni, özel hukuk kişilerinin üzerinde tasarruf edemeyeceği kurallar olarak değerlendirilmiştir¹³. Kamu düzeni kuralları, örgütlenmiş toplumun temel yapısını ve doğrudan doğruya toplumun menfaatlerini korumaktadır¹⁴.

Özel hukukta, kamu düzenine aykırılık kavramı, hukuka aykırılık kavramının içine dâhil edilmektedir. Kamu düzenine aykırılık, emredici hukuk kuralına aykırılık ile aynı nitelikte olduğu belirtilmektedir¹⁵.

¹⁰ Kıratlı, Metin, “Koruyucu İdari Hizmetler”, **TODAİE**, Ankara, 1973, s. 27.

¹¹ Kıratlı, **a.g.e.**, s. 28.

¹² Ulusoy, Ali, “Erkler Ayrılığı ve Yürütme-Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi”, **2008 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, Ankara, 2008 www.danistay.gov.tr (Erişim: 6.4.2016), s. 94.

¹³ Oğuzman, Kemal; Öz, Turgut, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 3. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2000, s. 74.

¹⁴ Tekinay, S. Sulhi; Akman, Sermet; Burcuoğlu, Haluk; Altop, Attila, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 6. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988, s. 540; Hatemi, Hüseyin, **Hukuka ve Ahlaka Aykırılık Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1976, s. 43.

¹⁵ Tunçomağ, Kenan, **Türk Borçlar Hukuku**, Genel Hükümler, Cilt I, Sermet Matbaası, İstanbul, 1976, s. 249.

"Kamu düzeni (ordre public), belirli bir ülkede, belirli bir zamanda ve belirli bir konuda kamu yararını, kamu vicdanını ve genel ahlakı çok yakından ilgilendiren, toplumun temel yapısını ve kamusal menfaatleri koruyan kurallar bütünüdür." şeklinde bir tanım yapmaktadır¹⁶.

Medeni Muhakeme Hukukunda "kamu düzeni", "toplumsal barış", "usul ekonomisi" ve "hakkaniyet" ile birlikte ele alınmıştır¹⁷. Başka bir tanımda ise kamu düzeninin, "ülkede kamu hizmetlerinin iyi yapılmasını, devletin emniyet ve asayişine ek olarak bireyler arasındaki ilişkilerde huzur ve ahlak kaidelerine uygunluğu tesise yarayan kurum ve kaidelerin tamamı" olduğu ifade edilmektedir¹⁸.

Kamu düzeni kavramına adli yargıda verilen kararlarda rastlamak mümkündür. Yargıtay içtihatlarında kamu düzeni şu şekilde ifade edilmektedir: "*Ahlak ve dürüstlük kurallarını, toplumun temel ilke ve yargılarını, adaleti, ahlak anlayışını, Anayasada yer alan temel hakları ciddi şekilde sarsan ve aykırılık oluşturan olaylar kamu düzenini ihlal eden olgulardır.*"¹⁹

Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu bir kararında kamu düzenini şöyle tanımlamıştır:

"...iç hukuktaki kamu düzeninin çerçevesi, Türk hukukunun temel değerlerine, genel 'adap ve ahlak anlayışına, Türk Kanunlarının dayandığı temel adalet anlayışına, Türk kanunlarının dayandığı genel siyasete, Anayasada yer alan temel hak ve özgürlüklere, milletlerarası alanda geçerli ortak prensip ve özel hukuka ait iyi niyet prensibine dayanan kurallara, medeni toplulukların müştereken benimsedikleri ahlak ilkeleri ve adalet anlayışının ifadesi olan hukuk prensiplerine, toplumun medeniyet seviyesine, siyasi ve ekonomik rejimine, insan hak ve özgürlüklerine aykırılık şeklinde çizilebilir. İç hukukta kamu düzeninin, tarafların uymak zorunda oldukları, kamu hukukundan ve özel

¹⁶ Ruhi, Ahmet Cemal; Kaplan, Yavuz, "*Yabancı Mahkeme ve Hakem Kararlarının Tenfizi Açısından Kamu Düzeni (Ordre Public)*", Prof. Dr. Ergun Önen' e Armağan. Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni (MHB), Yıl: 22, Sayı: 2, İstanbul, 2002, s. 643.

¹⁷ Yılmaz, Mehmet, *Mahkemelerin Kamu Düzenine İlişkin Yetkisi*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2007, s. 5.

¹⁸ Aybay, Rona; Dardağan Esra, "Uluslararası Düzeyde Yasaların Çatışması", *İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları*, 1. Baskı, İstanbul, 2005, s. 113.

¹⁹ Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E.12-287, K. 325, T. 6.5.1998, Aktaran: Nomer, s. 164.

hukuktan doğan ancak tarafların üzerinde serbestçe tasarruf edemeyecekleri kurallar olarak anlaşılması gerekir.”²⁰

Özetlemek gerekirse, özel hukuk bakımından kamu düzeni; uyulmasında toplumun kesin menfaati olan, iyi niyet ve dürüstlük kuralıyla birlikte düşünülmesi gereken, önemli bir yönüyle sözleşme özgürlüğünü kısıtlayan ve özel hukuk kişilerinin üzerinde tasarruf edemeyeceği emredici hukuk kuralları olarak ifade edilmekte ve bu kavramlarla birlikte değerlendirilmektedir.

1.1.2.Kamu Hukuku Penceresinden Kamu Düzeni

Kamu düzenini kamu hukuku bakımından anayasa hukuku, ceza hukuku ve nihayet idare hukuku bakımından ele almak gerekmektedir.

Anayasa hukuku bakımından kamu düzeni, bir insan grubunun gerçek anlamda bir toplum olmasına olanak veren iç barıştır. Minimum düzeyde sükûn ve toplumun bütününe özgürlüklerden yararlanma teminatı sunar. Toplumsal bir sözleşme olan anayasa ve anayasa tarafından öngörülen kurallar, toplumdaki göreceli bir düzen içinde işletilmesi gereken kuralları düzenler. Anayasalarda belirtilen olağan düzen çerçevesindeki kurallar olağan dönemdeki kamu düzeni kurallarını belirtirken, olağanüstü rejimler için öngörülen kurallar ise kamu düzeninin olağanüstü şartlardaki durumunu düzenler. Sözgelimi olağan düzende öngörülen kurallar olağan dönem için kamu düzenini sağlarken, olağanüstü dönemdeki kurallar ise olağanüstü dönemdeki düzeni sağlamaya yönelik konulmuş kurallardır. Bunun önemi şudur: olağan dönem için öngörülen kuralların olağanüstü dönemlerde uygulanması, çoğu zaman kamu düzenini sağlamak için yeterli olmayacaktır. Bu önerme aksi durum için de geçerlidir. Olağanüstü dönemdeki kuralların olağan dönemlerde uygulanması, özgürlüklere aşırı müdahale ile ölçülülük ilkesinin ihlal edilmesi anlamına gelecek, bu durum da toplumda güvenlik duygusunun zayıflamasına sebebiyet vererek yine kamu düzenini zedeleyecektir.

Kamu düzeni, *“toplum hayatında maddi bir karışıklığın olmaması, kaba kuvvetin, kaos ve anarşinin hüküm sürmemesi, aksine belli bir düzenliliğin ve barışın hakim*

²⁰ Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu E. 2010/1, K. 2012/1, T. 10.2.2012.

olmasıdır”²¹. Toplumdaki düzensizlik, yere, zamana ve yerel geleneklere bağlı olarak, toplumdaki normallik ve huzura yönelik yerel beklentileri ihlal eden bir durumdur²². Gözler'e göre ise kamu düzeni, “bireylerin güvenlik, huzur ve sağlık içinde yaşamaları durumudur”²³.

Ceza hukuku bakımından kamu düzeninin sağlanması, adli kolluk çerçevesinde bireylerin yasa koyucu tarafından suç olarak nitelendiği fiillerin ve durumların cezalandırılmasını sağlamak amacıyla, suç faillerini ve delillerini araştırıp bulmak ve yetkili adalet mercilerine teslim etmekten ibarettir²⁴. Özetle söylemek gerekirse, ceza hukuku bakımından kamu düzeni, suçun olmadığı bir toplum düzenidir. Bu anlamıyla adli kolluk olarak ifade edilen ceza hukuku bağlamındaki kamu düzeni ile aşağıda açıklanacak olan idare hukuku bağlamındaki kamu düzenini tesis etmeye yönelik faaliyetlerin farkı, adli kolluğun idari kolluktaki gibi bir yaptırım uygulama yetkisinin olmadığı, sadece yaptırımı uygulayacak mercilere ulaştırma fonksiyonunun olduğu ifade edilmelidir.

Kamu düzeninin farklı kullanımlarını ifade ettikten sonra, çalışmamızın bundan sonraki bölümlerinde kavramı “idare hukukundaki kamu düzeni” çerçevesinde ele alınacaktır.

İdare hukuku bakımından da kamu düzeninin tanımı yapılamamıştır. Bunun yerine kavram, içeriği sayılmak suretiyle anlamlandırılmıştır. Bu bağlamda doktrinde klasik içerik ve modern içerik ayrımı yapıldığı görülmektedir. Kamu düzeninin klasik içeriği; güvenlik, dirlik-esenlik, genel sağlık ve genel ahlak olarak sayılabilir. Modern içerik ise; estetik kamu düzeni, ekonomik kamu düzeni, ekolojik kamu düzeni, insan onuru gibi unsurlar olarak sayılmaktadır.

İçerik konusunda klasik ve modern içerik ayrımı, güncel olan sosyal, ekonomik, siyasi ve doğal yapıdaki değişimler neticesinde meydana gelen ihtiyaçların bir yansıması olarak değerlendirilmektedir²⁵.

Kamu düzeni kavramı toplumun dışsal ve maddi düzeni olarak tabir edilir²⁶. Duran'ın yapmış olduğu tanımdaki en önemli husus şüphesiz ki, “dışsal ve maddi düzen”

²¹ Tanör, Bülent, **Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası**, Öncü Kitabevi, İstanbul, 1969, s. 138.

²² Ergut, Feridun, **Modern Devlet ve Polis**, İletişim Yayınevi, İstanbul, 2004, s. 235.

²³ Gözler, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, c. II, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009, s. 419.

²⁴ Duran, Lutfi, **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul, 1982, s. 250.

²⁵ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 107.

ifadesidir. Öyle ki; bir işlem, eylem ya da faaliyet ancak dışsal ve maddi hayata yansdığı ölçüde kamu düzeninin gündemini oluşturmaktadır. Maddi hayata yansmayan tarafı ise idare hukukunun konusunu oluşturmayacaktır. Örneğın bir kimsenin evinin temiz ya da pis olması kamu düzeni bakımından idarenin müdahale etme imkânı olmayan bir alan iken, evden yayılan pis kokunun komşuları rahatsız etme anından itibaren artık bu olay toplumun dirlik esenliğı (bir yönüyle de genel sağılığı) bakımından idare tarafından müdahale etmesini zorunlu kılan bir alan haline gelecektir.

İdarenin faaliyetleri perspektifinden bakıldığında kamu düzeni, idari kolluk faaliyetlerinin amacıdır. Dolayısıyla kamu düzenini hedeflemeyen kolluk faaliyeti, bu anlamda hukuken amaç bakımından sakatlıkla maluldür. Kolluk denildiğinde ya kamu düzenini tesis etmekle görevli “personel” ya da düzeni sağılayan “teşkilatı” anlaşılmakla birlikte, çalışmamızda bir üçüncü bir anlamda kullanılacaktır. Yani kolluk, idarenin bir “faaliyeti” olarak değerlendirilecektir.

İdare hukukunda kamu düzeni, kolluk makamlarının müdahale alanlarının sınırlarını belirler. Böylece kolluk gücü, ancak kamu huzuru, güvenliğı ve sağılığı öğelerinde somutlaşan “olağan” düzeni korumak için harekete geçebilir. Bu öğeler, kamunun “maddi düzenini” ifade eder²⁷.

Yapılan açıklamaların ardından idare hukuku doktrinindeki kamu düzenine ilişkin tanımlara yer vermek gerekmektedir.

Onar, kamu düzeni yerine “amme intizamı” tabirini kullanmakta olduğunu belirterek bu tabiri, “...ammeye taalluk eden ve gayri muayyen menfaatlere müstenit bulunan nizam” olarak nitelendirmektedir²⁸.

Akgüner ise kamu düzenini bir toplumun normal yaşantısını güvenlik, sağılık, huzur içerisinde devam ettirmesi için alınan önlemlerin tamamı ve bunların sayesinde gerekli şartların sağılanması olarak tanımlamıřtır²⁹

²⁶ Duran, a.g.e., s. 249.

²⁷ Kaboğlu, Ö. İbrahim, **Özgürlükler Hukuku**, AFA Yayınları, İstanbul, 1999, s. 66.

²⁸ Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumî Esasları, Cilt II**, İstanbul, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 1479.

²⁹ Akgüner, Tayfun, **1961 Anayasası'na Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurumu**, İstanbul Üniversitesi SBF, İstanbul, 1983, s. 70.

Günday'a göre kamu düzeni, bozulduğu zaman toplumun çıkarlarının olumsuz olarak etkilendiği ve korunmasıyla da toplum çıkarlarının ve kamu yararının gerçekleştiği düzendir³⁰.

Onar, amme intizamını, sükun ve huzuru olumsuz bir şekilde, kargaşa durumunun aksi olan mevcut durum olarak tanımlamıştır. Kamu düzeni olumsuz bir tanımlama ile toplumda düzensizliğin olmaması hali olarak ifade etmiştir³¹. Duran, kamu düzenini toplumun barış, güven ve gelişme içinde yaşamını sürdürmesi olarak tanımlamıştır; ancak toplumdaki her türlü düzensizlik, kamu düzeni kapsamında değerlendirilmemektedir³². Toplumdaki ferdi ve şahsi menfaatlerin korunması için alınan tedbirler, icra ve iflas işleri toplumu ilgilendirseler bile idare hukuku açısından kamu düzeni kapsamında değerlendirilmezler. Kamu düzeni, toplumun bütününe yönelik, genel menfaatlere yönelik bir düzendir³³.

Günday'a göre kamu düzeni; yollar, parklar, sokaklar, caddeler, meydanlar, eğlence yerleri, lokanta, kafe, kahvehane, otel gibi halka açık yerlerde insanların güvenlik, esenlik ve dirlik içerisinde sağlıklı bir şekilde yaşamalarının sağlanmasıdır³⁴.

Kamu düzeni bireyin, bir grubun mensubu olarak veya toplum içinde kendini hürriyetçi bir ortamda hissederek tehdit ve tehlikeden uzak bir biçimde bulunması ve varlığını devam ettirebilmesidir³⁵.

Kamu hukuku doktrinindeki kamu düzenine ilişkin tanımlar birlikte değerlendirildiğinde, yapılan tanımların iki şekilde olduğu görülmektedir. İlki kamu düzeninin içeriğini saymak suretiyle, toplumun genelinde güvenliğin, huzurun ve sağlığın olması hali, ikincisi ise sayılan unsurların eksikliğinin yaşanmadığı bir durum olarak tanımlanmasıdır.

Bu açıklamalardan hareketle, kamu düzeninden, toplumun olağan yaşantısını devam ettirmesi ve düzensizliklerin olmayışı anlaşılmaktadır. Kamu düzeni, bir yönüyle özgürlüklerin güvencesi olması işlevini görürken, diğer yönüyle özgürlüklerin

³⁰ Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s. 246.

³¹ Onar, **a.g.e.**, s. 1479.

³² Duran, **a.g.e.**, s. 249.

³³ Onar, **a.g.e.**, s. 1479.

³⁴ Günday, **a.g.e.**, s. 259.

³⁵ Atay, **a.g.e.**, s. 641.

kullanılabilmesi için olması gereken “olağan” düzenin sağlanması amacıyla bu özgürlüklere müdahale edilmesini gerektirmektedir.

Yargı kararlarında kamu düzeni kavramının yine çeşitli anlamlarda kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, Anayasa Mahkemesi’ne göre,³⁶ "Kamu düzeni deyiminin; toplumun huzur ve sükûnunun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilatının muhafazasını hedef tutan her şeyi ifade ettiği, bir başka deyimle cemiyetin her sahadaki düzeninin temelini teşkil eden bütün kuralları kapsadığı sonucuna varılmaktadır.”

Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulunun 2.7.2012 günlü ve E:2009/1, K:2012/2 sayılı kararındaki; “...kamu düzeni düşüncesiyle ortaya çıkan bu ilkeye yine kamu düzeni düşüncesiyle bazı istisnalar getirilmiştir. Yeni bir içtihadı birleştirme kararının çıkmış olması da bu istisnalardan biridir...” ifadeleriyle kamu düzeninin haklara müdahale etme boyutuna dikkat çekilmiştir. Uyuşmazlık Mahkemesi ise bir kararında, yargı kararlarının uygulanmasını kamu düzenini tesis etmeye yönelik bir durum olarak nitelendirmektedir³⁷.

AİHM kamu düzeni kavramını, mahkemelerin önlerindeki uyuşmazlıklarda kendiliğinden dikkate alması zorunlu olan emredici hukuk kuralları olarak nitelendirmektedir. Kararda, iç hukukun belirlediği milletvekili dokunulmazlığının bir kamu düzeni meselesi olduğu, bunun adli makamların tarafından re’sen dikkate almak zorunda oldukları ve bu kurala uymayan eylemlerin hükümsüz sayılacakları anlamına geldiği ifade edilmektedir³⁸.

Tüm bu açıklamalar ışığında çalışmamızın konusunu oluşturan kamu düzeni kavramını, kamu hukuku bakış açısıyla, toplumun huzur ve sükûn içinde, idare teşkilatının bu durumun muhafazasını hedef tutarak, özgürlüklerin kullanılması ile sınırlandırılması arasındaki hassas dengeyi kurmuş olma hali ve hedefi olarak tanımlayabiliriz.

³⁶ AYM, E. 1963/128, K. 1964/8, T. 28.1.1964, T.C. Resmi Gazete, 17 Nisan 1964, Sayı: 11685, s. 2.

³⁷ Uyuşmazlık Mahkemesi Hukuk Bölümü E. 2008/424 K. 2009/118 T. 4.5.2009.

³⁸ Kart / Türkiye Davası, 8917/05 Strazburg Davası.

1.1.3.Kamu Düzeni Kavramının Özellikleri

1.1.3.1.Kamu Düzeninin Sağlanması Bir Zorunluluktur

Kolluk makamları kamu düzenini bozan durumlarda harekete geçmek zorundadır³⁹. İdarenin kamu düzenini bozan tehlikeli bir duruma son vermek için gerekli tedbirleri almaması, almakta gecikmesi, hukuka aykırılık oluşturmaktadır. O halde, idarenin kamu düzeninin bozulması durumunda, kolluk faaliyeti kapsamında kullandığı yetkinin türü, bağlı yetkidir, yani idare kolluk yetkisini kullanma konusunda takdir yetkisine sahip değildir. Belirtmek gerekir ki, idare kolluk yetkileri arasında ölçülülük ilkesi çerçevesinde hangi yetkiyi kullanılacağı noktasında takdir hakkına sahiptir.

1.1.3.2.Kamu Düzeni Statik Bir Kavram Değildir

Kamu düzeni kavramı bütün toplumların gündeminde olan bir kavramdır. Kavramın içeriği toplumlara, yaşanan zamana ve dönemlere bağlı olarak büyük bir değişkenlik göstermektedir⁴⁰. Bu hususu Anayasa Mahkemesi bir kararında şöyle ifade etmiştir; “ Milli güvenlik ve kamu düzeni uygulayıcıların kişisel görüş ve anlayışlarına göre genişleyebilecek, öznel yorumlara elverişli, bu nedenle de keyfiliğe dek varabilir çeşitli ve aşamalı uygulamalara yol açacak genel kavramlardır”⁴¹.

Kamu düzeni kavramı, giderek daha zengin ve geniş bir içerik kazanmaktadır. Şehircilik ve çevre alanındaki gelişmeler (estetik kamu düzeni, ekolojik kamu düzeni gibi) yeni kavramları gündeme getirmektedir. Özgürlüklerin kullanılmasında bunlar da sınırlayıcı etkiye sahiptir ve geçici kamu düzeni ihlalleri ve kalıcı kamu düzeni ihlalleri arasında ayırım yapmayı gerekli kılmaktadır. Bir gösteri yürüyüşünün “dinginliği” bozma yönünden yol açtığı ihlal ile yatırım faaliyetinin çevresel ortamlara zarar verici ve yasadışı kullanımı sonucu meydana gelen “çevresel kamu düzeni” ihlali farklı sonuçlar doğurduğu için bu iki alan derecelendirilmiş sınırlama ve yaptırımlara tabi tutulmalıdır⁴². Kamu düzeninin içeriğindeki çeşitlenme, esas olarak klasik unsurların, güvenlik, dirlik esenlik ve genel sağlığın gelişen ve değişen şartlara göre özellik arz ederek çeşitlenmesidir.

³⁹ Gözler, a.g.e., s. 49.

⁴⁰ Atay, a.g.e., s. 640.

⁴¹ AYMKD, E. 1973/41, K. 1974/13, T. 25.04.1974.

⁴² Kaboğlu, a.g.e., s. 66-67.

Yerel etkenler, hukuk kurallarının uygulanması konusunda farklılaşmalara neden olacaktır. Fakat kurallardaki bu farklılaşma, hukukun genelliği, nesnelliği ve kapsayıcılığı göz ardı edilmeden uygulanması gerekmektedir. Sözgelimi, sahil kasabalarında yaz aylarında bikini giyilmesi genel ahlakı bozan bir nitelik arz etmezken, işyerinde aynı kıyafetin giyilmesi genel ahlakı bozacaktır. Burada önemli olan husus, eylemlerin kamuya yansması halinde, kamu düzenini tehlikeye sokan davranışların önlenmesidir⁴³.

Kamu düzeninin içeriğinin klasik ve modern olarak ayrılmasının altında yatan sebep, yaşadığımız çağda var olan sosyal, ekonomik, siyasi ve doğal yapıdaki değişim ve gelişimler sonucu ortaya çıkan ihtiyaçların ve düşüncelerin bir değişmesidir. Kamu düzeni kavramını da yaşanan değişimlerle birlikte değerlendirmek isabetli olacaktır⁴⁴.

1.1.3.3.Kamu Düzeni Kamu Yararının Bir Görünümüdür

Kamu yararı, çok işlevli bir kavram olduğu için tanımlanması ve içeriğinin belirlenmesi oldukça zordur⁴⁵. En kısa ifadesiyle kamu yararı, toplumun ortak çıkarıdır⁴⁶. İdare, kamu düzenini kolluk faaliyeti ile sağlamaktadır. Bu kapsamda kanunların yetki verdiği hususlarda kanunaltı düzenlemeler yapıp, muhataplarının bu düzenlemelere uymasını sağlamakla görevlidir⁴⁷. Anayasa Mahkemesinin hukuk devletine temas ederek, kamu yararını değerlendirdiği bir kararında⁴⁸ *“Hukuk devleti ilkesi yasaların kamu yararına dayanması ögesini içerir. Çünkü devlet düşüncesi, kamu yararında biçimlenip somutlaşır ve bütün kamusal faaliyet, işlem ve girişimlerin temelinde kamu yararı ilkesi yatar. Bir yasa kuralının konulmasında kamu yararı bulunduğu kabulü için, yasanın yalnızca özel çıkar veya belirli grup, sosyal sınıf ya da kişilere yarar sağlamayı değil, toplumun geneline yönelik yararlar sağlamayı amaçlaması, halktan toplanan vergilerin sermaye aktarımına aracılık etmek yerine, kamu hizmetlerinin verimli, etkin ve tutumlu harcanmasını hedeflemesi gerekir.”* değerlendirmesinde kanunların ve kanunları

⁴³ Yayla, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 40.

⁴⁴ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 107.

⁴⁵ Yıldırım, Turan, **"Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı"**, Anayasa Yargısı Dergisi, C. 18, 2001, s. 440.

⁴⁶ Çakmak, Münci, **"Biyolojik Çeşitliliğin Hukuken Korunması ve Kamu Yararı"**, **AÜHFD**, 2008, s. 150.

⁴⁷ Danıştay 8. Daire, E. 1974/803, K. 1974/3516, T. 09.10.1970, DD, 1975 S. 18-19, s. 514.

⁴⁸ AYM, E. 2013/50, K. 2015/38, T. 01.04.2015 (www.kazanci.com Erişim: 28.05.2016).

uygulamak üzere çıkarılan, idarenin yaptığı tüm işlemlerde kamu yararına uygunluğun gerekliliği ifade edilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda belirtilen kararında da olduğu gibi idarenin tüm eylem ve işlemlerinin nihai amacının, kamu yararı olması gerekmektedir. Kolluk faaliyeti de meşruiyet zeminini, kamu düzenini sağladığı ölçüde bulmaktadır. Onar'a göre kolluğun nihai amacı, idarenin diğer faaliyetlerinde olduğu gibi kamu yararının sağlanmasıdır⁴⁹. O halde, kamu düzeni kamu yararının içeriğine dâhildir, farklılık uygulama alanına ilişkindir. Ancak kamu düzeni, kamu yararını oluşturan unsurlardan yalnızca biridir⁵⁰. Bundan dolayı kamu yararı “kamu esenliği, ya da adalet ve düzen fonksiyonlarının bir terkibi” olarak tanımlanmaktadır⁵¹.

Kamu yararı, “devletin doğrulamasını yapmak” , “kamusal işlerin hukuka uygunluğun” da ve temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırmasında ölçü olmak, bir faaliyetin “devlet ya da kamu faaliyeti” olup olmadığını belirlemek bakımından çok fonksiyonlu bir kavramdır⁵². Kamu yararı bütün idari faaliyetlerde nihai bir gaye olarak aranmakta ve bu nedenle idare hukukunun temel prensiplerinden birini oluşturmaktadır⁵³. Bu nedenle, idarenin yürüttüğü kolluk faaliyetindeki kamu yararının görünümü de kamu düzenidir. Örneğin Danıştay toplum sağlığını koruyucu idari işlemlerin “derhal” yürürlüğe girmesinde kamu yararı gördüğünü belirtmiştir. “...halk sağlığını korumak düşüncesiyle getirilen bu ve benzeri nitelikteki tedbirlerin gecikmeksizin yürürlüğe konulması kamu yararı bakımından gerekli ve zorunludur”⁵⁴.

Danıştay, toplu taşıma hatlarının belirlenmesi gibi tipik bir kolluk faaliyetinde de kamu yararı kavramının aranacağını “...dava konusu kararda hatların birleştirilmesiyle uygulanan sistemin kamu yararına olduğu belirtildiği halde her iki hat minibüsçüleri arasındaki anlaşmazlığın nahoş hadiselerle sebebiyet vermemesi bakımından hatların

⁴⁹ Onar, **a.g.e.**, s. 1479.

⁵⁰ Akıllıoğlu, Tekin, “*Kamu Yararı Üzerine Düşünceler*”, **İHİD, Duran’a Armağan Özel Sayısı**, 1988, s. 28.

⁵¹ Uyanık, Halit, **Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi**, Oniki Levha Yayıncılık, 1.Baskı, İstanbul, 2013, s. 14.

⁵² Akıllıoğlu, **a.g.e.**, s11; Arat Özkaya, Nilay, **Türk İdare Hukuku’nda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi “Takdir Yetkisi” ve Bunun Üzerine Bir İnceleme**, Beta Yayınları, İstanbul, 2015, s. 119.

⁵³ Uyanık, **a.g.e.**, s. 12.

⁵⁴ Kaya, Cemil, **Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı**, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2011, s. 89. DDDK, E. 1973/58, K.1974/700, T. 08.11.1974, DD, 1975, S. 18-19, s. 324.

ayrılmasına karar verildiği anlaşılmakta olup, dava konusu kararda kamu yararına uyarlık yoktur” ifade etmiştir⁵⁵.

Başka bir kararında Danıştay, mülki idare amirlerine kamu düzeni, toplum sağlığı, genel ahlak ve asayişin sağlanması için sınırlama getirme konusunda takdir yetkisi tanındığını belirttiikten sonra uyuşmazlık konusu olayda bu yetkinin kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını denetlemiştir⁵⁶.

Yapılan açıklamalardan hareketle, kamu yararı toplumun tümünün menfaatini koruma düşüncesine dayanmaktadır. İfade etmek gerekir ki, toplumun tümü ibaresinden, sayısal olarak çokluk anlaşılmalıdır. Söz gelimi, otoyollarda bulunan emniyet şeritleri, acil durumlarda (güvenlik, sağlık gibi) kullanılması için ayrılmıştır. Yalnızca hasta olan ya da güvenlik nedeniyle kolluk personelinin kullandığı emniyet şeritleri kişisel yararı koruyor gibi görünse de esasında tam tersi bir durum söz konusudur. Emniyet şeridinin yalnızca acil durumda olan kimselerin kullanması, toplumun tümünün menfaatine olacağından dolayı yine, kamu yararı esasına dayanmaktadır.

Belirtmek gerekir ki, kişisel yarar ile kamu yararı arasında ortaya çıkan çatışmalarda, hangisinin tercih edilmesi gerektiği problemini çözmek her zaman kolay olmamaktadır. Kanaatimizce, kamu ile birey arasında makul bir denge kurulmalı, kamu hizmetleri aksatılmadan, bireylerin haklarını kullanmalarına imkân sağlanmalıdır.⁵⁷

1.1.3.4.Kolluk Faaliyetleri Başka Amaç İçin Kullanılmaz

Kolluk yetkileri kanunda öngörülen şekil ve usul kurallarına uygun olarak kullanılmalıdır. Aksi halde kolluk işlemleri şekil bakımından hukuka aykırı olacaktır⁵⁸. Bununla birlikte kolluk yetkileri, kamu düzenini tehdit eden, bozan, bireysel ve toplumsal davranışların varlığı halinde kullanılabilir. Kamu düzenini tehdit eden herhangi bir eylem yoksa kolluk işlemini sebep yönünden sakat hale getirecektir⁵⁹.

⁵⁵ Danıştay 11. Daire, E. 1976/1841, K. 1979/2110, T. 11.06.1979, DD, 1976, sy. 20-21, s. 581.

⁵⁶ Danıştay 10. Daire, E. 1993/278, K.1994/4838, T.13.10.1994, DD, 1996, s. 1069.

⁵⁷ AYM, E. 2010/83, K. 2012/169, T. 1/11/2012. (www.kazanci.com, 28.05.2016).

⁵⁸ Akyılmaz, Bahtiyar, **İdare Hukuku**, Sayram Yayınları, Konya, 2004,s. 586.

⁵⁹ Kiratlı, **a.g.e.**, s. 42.

Kolluk faaliyetinin amacı kamu düzenini sağlamak, bozulmasını engellemek ve bozulduktan sonra da geri getirmektir. Bu amaç aynı zamanda kolluk faaliyetinin meşruluk kriteridir. O halde idare, özel amaç olmaksızın salt kamu yararını sağlamak amacıyla kolluk yetkilerini kullanamaz⁶⁰. Şöyle ki, kamu düzenini sağlamaya yönelik faaliyetler, kamu hizmetlerinin işlemlerini kolaylaştırmak için ya da kamuya menfaat sağlamak için kullanılamaz. Aynı şekilde idare kamu düzenini korumak için kullandığı personel, teşkilat ve yetkilerle kamu mallarını koruyamaz. İdare, özel malları korumak için kullandığı yetki dışında kamu mallarını korumak için bir yetki kullanıldığında yine usul saptırması olacaktır. Kolluk yetkisinin kamu mallarını korumasında da bir kamu yararı olsa da hukuki rejimleri ayrı olan iki faaliyet birbirine karışmış bir biçimde kullanılması halinde belirsizlik ortaya çıkacaktır.

Örneğin idarenin tekel niteliğinde olmadan yürüttüğü bir faaliyetin kâr marjını yükseltmek amacıyla özel kişiler tarafından işletilen faaliyeti zorlaştırmak için düzenlemeler yapamaz. Ya da gelir sağlamak için kolluk yetkileri kullanılamaz. İdarenin bunu yapması halinde usul saptırması gündeme geleceğinden dolayı faaliyet amaç bakımından sakatlığı gerektirecek ve faaliyet hukuka aykırı olacaktır⁶¹.

1.2.Sağlık Kamu Düzeni Kavramı

Sağlık kamu düzeni ifadesini kavramı oluşturan kelimeleri ayrı ayrı incelemek suretiyle irdelenmek gerekirse, ilk olarak sağlık ve sağlık hakkı karşımıza çıkmaktadır. Sağlık hakkı, hakların sınıflandırılması bakımından, pozitif statü hakları arasında yer almaktadır. Sağlık hakkı, temel hak ve hürriyetlerin tasnifi bakımından, fizik hürriyetler kısmında, kullanılış biçimine göre yapılan tasnifte bireysel hürriyetler arasında, temel hak ve hürriyetlerin ortaya çıkış sürecine bakılarak yapılan tasnifte de ikinci kuşak haklar arasında bir sosyal hak olarak yer almakta, bağlayıcılıklarına göre ise program haklar arasında bulunmaktadır⁶².

Sağlık hakkı kişinin insan olması nedeniyle ve insan olarak olanaklarını geliştirebilmesinin ön koşulu olan istemlerdendir. Sağlık hakkı gibi hakların korunabilmesi için doğrudan doğruya korunan haklarda olduğu gibi sadece yasal

⁶⁰ Onar, **a.g.e.**, s. 1479.

⁶¹ Fındıklı Remzi, *İnsan Hakları ve Polis*, **TİD**, 1990, Y. 62, S.388, s. 163

⁶² Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, s. 509.

güvence altına alınmaları ile değil; aynı zamanda devletin yükümlülüklerini yerine getirmesi ile mümkün olmaktadır⁶³.

Temel sağlık hakkı olarak, üç çekirdek haktan bahsedilmektedir. Bunlar, önleyici-koruyucu sağlık hakları, tıbbi kaynaklara ulaşma hakkı ve üçüncü olarak da sağlık hizmetlerinin sağlayıcılarına karşı ileri sürülebilecek haklardır. Sağlık hizmeti sağlayıcılarına karşı ileri sürülebilecek haklar ise, dört alt başlıktır; tıbbi kayıtların gizliliği hakkı, kişisel tıbbi kayıtlara giriş hakkı, uygulanılacak tıbbi müdahale hakkında bilgi alma hakkı ve müdahaleye onay verme hakkıdır⁶⁴.

Sağlık hakkı, 1961 Anayasasında 49'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Madde, devletin herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevli olduğu hükmüne yer vermektedir. 1961 Anayasasında sağlık hakkı, sosyal bir hak olarak düzenlenmiştir.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak "sağlık hakkı" kavramına yer vermemiştir. 1982 Anayasasının 56'ncı maddesinde, sağlık hakkı yerine "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlığı altında sağlık hakkına ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Anayasanın 56'ncı maddesi şöyledir:

Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.

Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.

Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler.

Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir.

Sağlık hizmetlerinin yaygın bir şekilde yerine getirilmesi için kanunla genel sağlık sigortası kurulabilir.

Sağlık hakkı, Anayasamızda, hem koruyucu boyutu ile (çevre hakkı), hem de temel tıbbi kaynaklara ulaşma (sağlık hizmeti) boyutu ile ifade edilmektedir. Anayasanın 56'ncı maddesi bütün olarak düşünüldüğünde, sağlık hakkına ilişkin koruyucu ve tıbbi

⁶³ Kuçuradi, İoanna, **Uludağ Konuşmaları, Özgürlük, Ahlak, Kültür Kavramları**, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, 1997, s. 14.

⁶⁴ Tahmazoğlu Üzeltürk, Sultan, **Anayasa Hukuku Açısından Sağlık Hakkı (Ulusal ve Uluslararası Boyutuyla)**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012, s. 18.

kaynaklara ulaşma haklarının aynı madde kapsamında olduğunu söylemek, maddede yer alan muğlak ve eksik ifadelerle rağmen mümkündür⁶⁵. Maddenin sosyal alanı düzenleme biçimi değerlendirildiğinde, ilk fıkrasında hak belirlemesi yapıldığı görülmektedir. Bu nedenle çevre hakkının, sağlık hakkının bir unsuru olmayıp, bağımsız bir hak olduğu ifade edilmiştir⁶⁶.

Sağlık hakkının öznesi, herkestir. Ülkemizde yaşayan yabancılar da dahil olmak üzere herkes haktan yararlanabilir. Zira hakkın dayanağını, bireyin özerkliği ve insan onuru oluşturmaktadır. Sağlık hakkının yükümlüleri ise devlet tüzel kişiliğidir, özel kişiler sosyal hakların yükümlüsü olamazlar⁶⁷.

Sağlık hakkının, çalışmamızın konusunu teşkil eden sağlık kamu düzeni ile en çok yaklaştığı bölüm çekirdek haklardan ilki, yani koruyucu ve önleyici nitelikte olan sağlık hakkıdır. Diğer başlıklar, sağlık kamu hizmeti, insan hakları hukuku, anayasa hukuku, ceza hukuku gibi alanlar bakımından incelenmektedir.

Sağlık hakkı ile sağlık kamu düzeni arasında bir ilişki kurulması gerekirse, sağlık hakkı daha çok negatif niteliği ile sağlık kamu düzeni içerisinde inceleneceği görülmektedir. Pozitif bir hak olarak sağlık hakkı, kişilerin tedavisi niteliğinde olan sağlık kamu hizmeti ile ilişkilendirilmesi daha isabetli olacaktır. Her ne kadar idare, sağlık kamu düzenini koruyabilmesi için pozitif bir takım edimlerde bulunuyor olsa da, aşı örneğinde olduğu gibi, burada amaçlanan fayda kişilerin tedavisi değil yine hastalıklardan korunma amaçlı bir faaliyettir. Bu ayrımın önemli kamu hizmeti faaliyeti ile kolluk faaliyeti arasındaki farklılıklar bakımından önem arz etmektedir.

İdare, toplumun sağlığını korumak için ortak ve genel sağlık ihtiyaçlarının tatminine yönelik kişilere tedavi hizmeti sunmaktan farklı olarak, toplumun tümünün sağlığının korunması için faaliyetler gerçekleştirmektedir. Bu nedenle, kişilerin teker teker sağlığının korunması değil, toplumun tümü bakımından sağlık hakkının korunması, sağlık kamu düzeninin amacıdır.

⁶⁵ Tahmazoğlu Üzeltürk, **a.g.e.**, s. 135.

⁶⁶ Tunç, Hasan; Göven, Yusuf, **Çevre Hakkı ve 1982 Anayasası**, EÜHFD, 1997, s. 103.

⁶⁷ Gözler, **a.g.e.**, 534.

Kamu düzenin sağlık unsuru, umuma açık yerlerde temizlik ve hijyen kurallarına uyulmasını sağlamak ve denetlemek dışında, toplum sağlığını olumsuz etkileyecek her türlü tehlikenin bertaraf edilecek tedbirleri kapsamaktadır⁶⁸.

Sağlık kamu düzeninin korunması için, idare bir takım düzenlemeler yapar, tedbirler alır ve düzene aykırı eylem ve işlemlere karşı yaptırım uygular. Bunun amacı, kişilerin sağlıklı bir toplumda ve çevrede yaşamalarını sağlamaktır. Kamu düzeninin özgürlüklerle ilişkisinde zıt bir durum gibi görünse de esasında bir tezatlık yoktur. Çünkü özgürlükler ancak sınırlandırıldığı zaman kullanılabilir. Bundan dolayı idare kamu düzenini sağlarken, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanabilmeleri amacıyla aldığı önlemlerle kişilerin hak ve özgürlükleri sınırlamaktadır. Önemli olan husus aşağıda detaylı olarak inceleneceği üzere yapılan sınırlandırmanın ölçülü olmasıdır. Bu durum aynı zamanda kamu düzenini sağlamaya dönük yapılan faaliyetlerin hukuka uygunluğunun belirleyicisi niteliğindedir.

O halde sağlık kamu düzeni, toplum sağlığını muhafaza etmek için gerekli tedbirleri almak ve toplum sağlığı bozulduğu zaman yeniden tesis etmek ve düzeninin bozulmasından dolayı yaptırım uygulamayı ifade eder. Toplumun sağlığının bozulması çok çeşitli faktörlerden kaynaklanabileceği için sağlık kamu düzeni de çok bileşenli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Kavram içerisinde toplum sağlığının korunması, gıda güvenliği, bitki ve hayvan sağlığı, tüketici menfaatleri ve çevrenin korunması gibi konular bulunmaktadır. Koruduğu hukuki yarar toplumun genelinde meydana gelebilecek olan veya gelen sağlığın bozulmasından dolayı toplumun maddi düzenini korumaktır. Özetle, maddi düzeninin korunması, kişilerin haklarını kullanmasına imkân sağlamaktadır. Söz gelimi kişinin güvenilir gıdaya erişmesi, bulaşıcı hastalıklara karşı bağışıklık kazanmış olması, hijyen standartlarına uygun bir ortamda yaşaması kişilerin bu anlamda yaşam haklarını, sağlık haklarını, kişinin kendini gerçekleştirme haklarını güvence altına almaktadır⁶⁹.

⁶⁸ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 87.

⁶⁹ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 88.

1.3. Kamu Düzeninin Diğer Unsurlarıyla İlişkisi

Kamu düzeni kavramı, kamu hukukunda çok uzun süreden beri “polis” kavramı ile var olmuştur⁷⁰. Ancak polis kavramı kullandığımız anlamda kolluk terimini karşılamakta eksik kalır. Zira polis kavramı ile düzen kavramı kamu düzeninin klasik unsurları güvenlik, dirlik-esenlik ve genel sağlıktır. Kamu düzeninin unsurları birbirlerinden kesin çizgilerle ayrıldığını belirtmek isabetli bir olmayacaktır. Sözgelimi toplumun güven içinde olmasına tekabül eden güvenlik unsuru ile toplumun huzuru ve sükûnu anlamına gelen kamu düzeninin dirlik esenlik unsuru arasında yakın bir ilişki olduğu kuşkusuzdur. Veyahut da toplumda meydana gelen bir bulaşıcı hastalık aynı zamanda dirlik esenlik unsuru ile yakından ilgilidir. Bu başlık altında çalışmamızın konusunu oluşturan sağlık kamu düzeni diğer değişlerle kamu sağlığı ya da genel sağlık ile kamu düzeninin diğer unsurları olan güvenlik ve dirlik-esenlik arasındaki ilişki ele alınacaktır.

1.3.1.Kamu Düzeninin Güvenlik Unsuru İle İlişkisi

Güvenlik, toplum halinde yaşamak için bir zorunluluktur. Kişilerin canları, malları, maddi ve manevi bütünlükleri dışarıdan gelecek saldırılara karşı korunması, kendilerini güvende ve öngörü sahibi hissetmeleri kamu düzeninin güvenlik unsurunun içeriğini oluşturmaktadır.

Kamu düzeninin güvenlik unsuru, kendisini emniyet, amme emniyeti ya da emniyet ve asayiş olarak göstermektedir. En genel anlamıyla güvenlik, umumi veya umuma açık olan mekânlarda bireylerin can ve mallarının saldırılara ve kazalara karşı korunması, kişilerin düşünce dünyasında bu nitelikte saldırı, tehdit ve tehlikelerin olmadığı kanısında olmasıdır⁷¹. Kıratlı’ya göre güvenlik, “Topluma, kişilere veya eşyaya tehdit teşkil eden durumların ya da kazaların olmaması” demektir. Trafik tedbirleri, maden ve iş zabıtası, yıkılıma, yanma vs. tehlikeleri taşıyan binalara hakkındaki tedbirler bu kapsamdadır⁷². Güvenlik, emniyet veya asayiş genel idari kolluğun hem en kolay anlaşılabilir hem de en az tartışmalı amacı denebilir⁷³.

⁷⁰ Duran, a.g.e., s. 73.

⁷¹ Atay, a.g.e., s. 642.

⁷² Kıratlı, a.g.e., s. 34.

⁷³ Özay, İl Han, **Günlükte Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004, s. 728.

Güvenlik ile genel sağlık arasındaki ilişkiyi şu açıdan ele almak mümkündür. Güvenliğe yönelik tedbirleri kişilerin mallarına ya da canlarına yönelik tehditleri bertaraf etmek üzerinde yoğunlaşmıştır. Genel sağlığı korumaya yönelik tedbirler de aynı doğrultudadır. Fakat güvenlik, kişinin hayatta olması, doğrudan zarar görmesini engellemeyi hedeflemişken sağlık; kişinin hayatta olmasıyla ya da canlılığıyla değil; sağlıklı bir şekilde hayatta kalmasını hedeflemektedir. Örneğin, AIDS’li bir kimsenin diğer insanlara hastalığını bulaştırmasıyla vereceği zararların önlenmesi güvenlik kapsamında değil, sağlık kapsamında değerlendirilmektedir. Esasında bakıldığında ölümcül bir hastalık olan AIDS, kişinin yaşam hakkına karşı bir tehdittir ve fakat kişinin canlılığının yitirmesine dolaylı yoldan sebep olmakla birlikte güvenlik kapsamında değil, sağlık kapsamında önlem alınmasını gerekli kılmaktadır.

1.3.2.Dirlik – Esenlik unsuru (Sükun, Tranquilité) İle İlişkisi

Kamu düzeninin dirlik-esenlik unsuru, toplumsal hayatın normal gereklerini aşan rahatsızlık, düzensizlik ve karışıklığın yokluğudur. Yani, toplumsal hayatın normal seyrinde, sükûnet halinde ve katlanılabilir olması demektir⁷⁴. Günlük hayatta bireylerin her yerde ve günün her saatinde gürültü, toz, pislik, duman, kötü koku, rahatsız edici ışık ve benzeri dış etkilerden rahatsız edilmemelerini, huzurlarının bozulmaması sağlamak bu unsur çerçevesinde değerlendirilmektedir⁷⁵. Gece geç saatlerde müzik dinlenilmesi, yüksek ses çıkartan işyerlerinin oluşturduğu huzursuzluk, bataklıklardan gelen kötü koku ve sinekler dirlik esenlik unsuruna aykırı olan hallere örnek gösterilebilir.

Kamu düzeninin genel sağlık unsuru ile dirlik esenlik unsuru arasındaki ilişki şöyle dikkate alındığında; Onar’a göre sağlık zabıtası bir taraftan Hıfzıssıhha Kanununun tatbiki dolayısıyla devletin ve komünlerin sağlık amme hizmetlerine yardım etmiş, diğer taraftan da dolayısıyla sükûn ve emniyeti, amme intizamını korumuş olmaktadır⁷⁶. Genel sağlığın diğer bir deyişle sağlık kamu düzeninin bozulması, toplumda sükûnun ve huzurun bozulmasına sebep olacaktır. Dolayısıyla her iki unsur birbirine eklemlenmiştir.

⁷⁴ Kıratlı, **a.g.e.**, s. 33.

⁷⁵ Onar, **a.g.e.**, s. 1102.

⁷⁶ Onar, **a.g.e.**, s. 1109.

Kamu düzeninin sağlık unsuru, belirli bir kurumsallaşma yönünde gelişme göstermektedir. Bununla birlikte günlük hayatta ortaya çıkan ihtiyaçlara bağlı olarak sağlık, kamu düzeni tedbirlerinin en çok gelişen ve değişen alanlarından biridir. Ayrıca kamu düzeni yönünden kamu düzeninin konusunu, genel olarak karışıklık yaratma potansiyeline sahip olmakla birlikte maddi dünyada görülmeyen fakat bilimsel olarak tespit edilebilen tehlikeler oluşturmaktadır. Bu yönüyle sağlık unsuru, kamu düzeninin diğer unsurlarından ayrılmaktadır. Güvenlik ve huzur unsurları yönünden idare tarafından kamu düzeni kavramının uygulanabilmesi, gerçekleşmesi, maddi düzeni bozacak nitelikte açık ve yakın bir tehlikenin mevcudiyetine bağlı iken sağlık unsuru alanında söz konusu tehlike, toplumsal düzende hissedilmeyen gizli bir tehlike niteliğinde olmaktadır⁷⁷.

1.3.3.Kamu Düzeninin Modern Unsuru Olarak İnsan Onuru İle İlişkisi

İnsan, diğer canlılardan farklı olarak, kendine özgü bir takım akli ve ahlaki yetilere sahiptir.⁷⁸ Bu yetiler, insana kişilik değeri kazandıran ve onu irade sahibi kılan niteliklerdir. Bu çerçevede insan onuru, insanın kişi olarak en yüksek akli ve ahlâki değerlerin sahibi olması ve dolayısıyla dokunulmaz, kaybedilmez bir öz değer sahibi olduğu varsayımına dayanmaktadır⁷⁹. En temel haliyle insan onuru, insanın sadece insan olmasından dolayı değerli ve saygıya değer bir varlık olmasıdır⁸⁰.

İnsan onuru kavramının tarihi gelişimi incelendiğinde, sosyal adaleti sağlamak, sosyal eşitsizlikleri azaltmak için ortaya çıkan sosyal haklar ile paralel bir seyir izlediği görülmektedir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında anayasalarda yer almaya başlayan “insan onuru” kavramı ile birlikte sosyal devlet ve onun bir aracı olarak sosyal haklar tartışılmaya başlanmıştır⁸¹. Sosyal bir hak olan sağlık hakkı ile insan onuru arasındaki ilişki yadsınamaz. Zira sağlık hakkı da dâhil olmak üzere insan hakları, öncelikle tüm insanların insani kapasitelerini geliştirmeyi herkes için mümkün kılan

⁷⁷ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 107.

⁷⁸ Tartışmalar için bkz. Richard Heinzmann, “İnsan ve İnsan Onuru - Toplumsal Yaşam İçin Etik ve Ahlak”, <http://www.konrad.org.tr/Islam%20tr%202006/07heinzmanTR.pdf>, Erişim: 26.11.2016.

⁷⁹ Bulut, Nihat, “Eski Yunan’dan Aydınlanma Çağı’na İnsan Onuru Kavramının Gelişimine Bir Bakış” Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XII, S. 3-4, 2008, s. 2.

⁸⁰ Çakar, Ayşen Seymen, “Hukuki Bir Kavram Olarak İnsan Onuru”, Umut Vakfı Araştırma Merkezi, 3. Hukukun Gençleri Sempozyumu, 11-12 Ekim 2013, Antalya, 2013, s. 3; Arslan, Kahan Onur, “İnsan Onuru Kavramı ve Koruma Tedbirleri Bağlamında İnsan Onurunun Korunması”, TBB Dergisi, 2015, s. 157.

⁸¹ Kaboğlu, Ö. İbrahim, **Özgürlükler Hukuku**, İmge Kitabevi, 6. Baskı, İstanbul, 2002, s. 445.

durumun kalıcı olmasına dayanan ve onurlu bir yaşam sürdürmesini hedefleyen evrensel prensiplerdir.

İnsan onuru; kişiliksizliği ortadan kaldıran, insana bilinçli olma yeteneği ve kendisini gerçekleştirerek kendi kaderini tayin hakkı veren manevi güç olarak tanımlanmaktadır⁸². Anayasamızın başlangıç bölümünde “...her Türk vatandaşının... onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine sahip olduğu” ifade edilmiştir.

Anayasamızın 17. maddesinde de insan onuru “*kimseye işkence ve eziyet yapılamaz; kimse insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tâbi tutulamaz*” hükmü ile güvence altına alınmıştır.

Anayasa Mahkemesi’ne göre “*insan onuru kavramı insanın ne durumda, hangi şartlar altında bulunursa bulunsun sırf insan oluşunun kazandırdığı değer tanınmasını ve sayılmasını anlatır.*” Bu çerçevede, Fransız Danıştayının meşhur Commune de Morsang –Sur - Orge kararı, cüceleri özel kıyafetleriyle fırlatma oyununu insan onuruna aykırı bulması, idare hukuku çerçevesinde insan onuru hakkında verilen ilk karar olmasının yanı sıra önemli bir karardır. Kararın ilgi çekici olan yanı, cüce atma oyununun cüceler bakımından insan onurunu aykırı olması kararına, cücelerin bu meslektan para kazanmaları gerekçesiyle oyunun yasaklanmamasını talep etmesidir. Buna rağmen Fransız Danıştayı oyunu yasaklamıştır. Anayasa Mahkemesi insan onurunu tanımlarken, yapılan muamelenin ya da uygulamanın sınırını insan olmaktan çıkması olarak belirlemiştir. Ayrıca toplumların görenek ve geleneklerini insana duyulan saygı ve onuru için bir kriter olarak ortaya koymuştur. İnsanda bulunması zorunlu olan nitelikten aşağı inmesi halini insan onuruna aykırı görmüştür. İnsan onuru ilkesinin birden oluşmadığını ve bugün insanlık onuruna aykırı olduğunu kabul ettiğimiz davranışların çok uzun sürelerden bu yana mücadele verilerek yerleştiğini ifade etmiştir⁸³.

İnsan onuru kavramı sosyal devlet ilkesi ile de beraber düşünülmelidir. Çünkü insan onurunun gereklerine uygun asgari bir hayat seviyesi ancak sosyal devlet anlayışını

⁸² Gören, Zafer, **Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006, s. 414.

⁸³ AYM, E.1963/132, K.1966/29, T. 28.6.1966.

benimseyen bir devlet düzeninde mümkün olabilir⁸⁴. Her ne kadar insan onuru kavramı yaşam hakkı ve ceza hukuku boyutuyla daha çok ele alınmış olsa da sosyal devlet olma iddiasında bulunun devletlerin insan onuruna uygun bir takım yükümlülükleri de göz ardı edilmemelidir. Çalışmamızın konusu kapsamında sağlık kamu düzeni bağlamında bireylerin sağlıklı bir toplumda yaşamaları, güvenilir gıda ve ilaç tüketmeleri, bulaşıcı hastalıklardan uzak yaşamaları insan onurunun gereğidir.

Dolayısıyla insan onurunun korunması için siyasal iktidarın maddi ve manevi şartları sağlaması kamu düzenini ilgilendirmektedir. Bir başka deyişle toplumun çekirdeği olan insanın onurunun korunması unsuru, bütün toplumun düzeni olan kamu düzeninin muhafaza edilmesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir⁸⁵.

1.4.Sağlık Kamu Hizmetinden Farkı

İdarenin sağlık alanında yürüttüğü tedavi amaçlı tıbbi faaliyetleri sağlık kamu hizmeti olarak nitelendirilmekte ve kamu hizmeti için geçerli hukuki rejime tabi olmaktadır. Bir faaliyetin kamu hizmeti ya da kolluk faaliyeti olarak nitelenmesi o faaliyetin tabi olacağı hukuki zemini ve rejimi de farklılaştıracağı açıktır. Bu nedenle idarenin kamusal faaliyetlerinin nitelenmesinin önemli sonuçları bulunmaktadır.

Klasik anlamda idari faaliyetler, kolluk ve kamu hizmetidir. Ancak kamu hizmeti ile kolluk faaliyeti ayrımı dahi halen doktrinde tartışmalı bir husustur. Devletin işlevleriyle kamu hizmetlerini eşitleyen kamu hizmeti okulunun, kamu düzenini sağlama işlevinin de kamu hizmetleri başlığı altında değerlendirmektedir. Kamu hizmetinde bulunan “kamuya yararlandırıcı mal ve hizmet sunma, edimde bulunma” niteliğinin idarenin kamu düzenini sağlama faaliyetinde (kolluk) bulunmadığı; kolluk faaliyetlerinin yararlandırıcı değil, bireysel özgürlükleri sınırlandırıcı faaliyetler olduğu, bu nedenle de kamu hizmetlerinden farklı nitelik taşıdığı görüşü savunulmaktadır⁸⁶.

İdare tarafından kullanılan araçlar çerçevesinde kamu hizmeti ve kolluk değerlendirildiği takdirde, kamu hizmetleri ile kolluk arasındaki fark belirgin olsa da,

⁸⁴ Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 139.

⁸⁵ Şimşek, Aslı, **Genel Kamu Hukukunun Temel Kavramı Olarak Kamu Düzeni**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010, s. 78.

⁸⁶ Karahanoğulları, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim) Ek: " Eksik İmtiyaz: Kamu - Özel Ortaklığı (PPP)"** 3. Baskı, Turhan Yayınevi, Ankara, 2015, s. 72.

faaliyetlere işlevleri açısından değerlendirildiğinde, ayrımı bu denli belirgin görmek güçleşmektedir⁸⁷.

İdari kolluk faaliyetleri, bireyler ve topluluklarla idareyi temel hak ve özgürlükler konusunda karşı karşıya getirdiğinden dolayı idare, kamu düzenini bireyler ve topluluklarına yönelik emir ve yasaklarla korumakta ve sağlamaktadır⁸⁸.

Kolluk faaliyetinin bu niteliğini ifade etmek için Fransızların kullandığı "réglementation" teriminin doğrudan karşılığı olan "düzenleme" teriminden ziyade kolluk faaliyetlerinin bireysel özgürlüklerle ilişkisini vurgulayan "kayıtlayıcı faaliyet" terimi daha işlevli olacaktır Bunun karşısında ise kamu hizmetleri için, "yararlandırıcı faaliyet" terimi daha isabetli olacaktır⁸⁹.

Kamusal faaliyet türü olarak kolluğu karakterize eden, bireysel faaliyetleri düzenleyerek görelî bir toplumsal düzen sağlamaktır. İdare bireysel ilişkileri ve etkinlikleri düzenleme yetkisiyle donatıldığı zaman kolluk faaliyeti söz konusudur⁹⁰. Kamu hizmeti ve kolluğun amaç bakımından da farklı olduğunu, birincisinin kamu yararını gerçekleştirme amacına yönelikken ikincisinin kamu düzenini hedeflediğini belirtmektedir.

Fransız Hukukundaki yargı kararlarında kamu hizmetinin yararlandırıcı faaliyetlerle sınırlı olduğu kabul edilmemiştir. Aksine kamu düzenini sağlama faaliyetleri kamu hizmetleri arasında değerlendirilmiştir⁹¹.

Kamu hizmetinden ayrı olarak kamu düzeninin yönelimi idari faaliyetin içeriğine değil, faaliyetin dış dünyaya yansıyan kısmına ilişkindir. Yani kamu düzeni, faaliyetin iyi işleyip işlemediği ile değil; idari işlemlerin ya da eylemlerin maddî düzeni bozup bozmaması boyutuyla ilgilidir.

Sağlık bakımından kamu düzeninin korunması, toplumun salgın hastalıklardan, gençlerin ve gelecek kuşakların kötü alışkanlıklardan uzak tutulması anlamına gelmektedir. Kamu düzeninin yapıcı bir parçası olan sağlığı, tıbbî tedavi ve bakım ile

⁸⁷ Tan, Turgut, "Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı", **Anayasa Yargısı**, C. 8., s. 242.

⁸⁸ Günday, **a.g.e.**, s. 291.

⁸⁹ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 73.

⁹⁰ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 74.

⁹¹ Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 74.

karıştırmamak gerekmektedir. Burada ifade edilen sağlık, kamu sağlığıdır. Yani bulaşıcı hastalıkların yayılmasının önlenmesi, uyuşturucu, küçük yaşta alkol kullanımı gibi toplumun gençliğini ve geleceğini tehdit eden alışkanlıkların yayılmasının engellenmesi, bireylerden önce halkın bütününe veya önemli bir kesitinin korunması amacını gütmektedir⁹². Hastalanmış kişilerin tedavi edilmesi, ilaçla bakımla, ameliyatla onları iyileştirmek bir kamu hizmetidir. Kamu sağlığının korunması ise ilaçlama, seyahatlerin sınırlandırılması, durdurulması veya denetlenmesi yoluyla alınan tedbirlerdir⁹³.

Anayasa Mahkemesi'ne göre kamu hizmeti; devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından ya da bunların denetim ve gözetimleri altında, genel ve ortak gereksinimleri karşılamak üzere kamu yararı ya da kamu çıkarını sağlamak için yapılan ve topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinlikler⁹⁴.

İdare hukuku doktrinde kamu hizmeti, kurucu unsur olarak yasama tarafından kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi gereken, idarece bizzat ya da idarenin denetimi ve gözetimi altında özel kişiler eliyle, kamu yararı maksadıyla, toplumun ortak ve genel ihtiyaçlarını tatmin etmek için yapılan faaliyettir⁹⁵.

Türk idare hukuku doktrinde de kolluk faaliyeti olan güvenliği sağlamanın bir kamu hizmeti olduğu açıkça belirtilmiştir⁹⁶. Özey ise devletin, toplumun temel ihtiyaçlarını karşılamak için üç tür müdahalede bulunduğunu kamu hizmeti başlığı altında üç tür müdahalede bulunduğunu ve bunların; “kamu hizmeti”, “kamu yararına olan özel girişimlerin desteklenmesi” ve “koruyucu idari hizmetler niteliğindeki kolluk faaliyeti” olarak sıralamaktadır⁹⁷.

Anayasa Mahkemesi de kamu düzenini sağlamak amacıyla yürütülen kolluk faaliyetinin bir kamu hizmeti olduğu görüşündedir. AYM' nin “ ...jandarma, genel güvenlik ve asayişini korumak, kanun ve nizamlar hükümlerinin yerine getirilmesini sağlamak ve

⁹² Gözler, **a.g.e.**, s. 578; Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 473; Ersöz, Ahmet Kürşat, **Türk İdaresinin Sağlık Hizmetlerinden Kaynaklanan Sorumluluğu**, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2012, s. 25.

⁹³ Yayla, **a.g.e.**, s. 62.

⁹⁴ AYM, 9.12.1994, E.1994/43, K.1994/42-2, AMKD, S. 31,c. 1, s. 300.

⁹⁵ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 331.

⁹⁶ Derbil, Süheyp, **İdare Hukuku c.II**, AÜHF Yayınları, Ankara, 1952, s. 421; Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku Ders Notları II**, s. 225; TODAİE Yayınları, Ankara, 1970, s. 169

⁹⁷ Özey, **a.g.e.**, s. 229.

bunlara dayanan hükümet buyruklarını yerine getirmekle görevli bir inzibat kuvvetidir. İşte jandarmanın gördüğü şu kamu hizmetinin özellikleridir ki bu kuruluş için, genellikle Silahlı Kuvvetler mensuplarının bağlı bulduklarından başkaca bir takım yasaların çıkarılmasını zorunlu kılmıştır”⁹⁸ ve “...söz gelimi karakola işi düşen bir kişiden kolluk hizmeti karşılığında bedel talep edilmesi mümkün değildir”⁹⁹ “...yeminli mali müşavirler tarafından yapılacak tasdik işlemi, Bakanlıkça lüzum görülmedikçe Bakanlığın yetkili elemanlarınca incelenmiş belge niteliğine sahip olacaktır. Bu nedenle yeminli mali müşavirlerce yapılan tasdik işlemi “kamu hizmeti” niteliğindedir”¹⁰⁰ kararlarında kolluk faaliyetini, kamu hizmeti çerçevesinde ele aldığı görülmektedir.

Başka bir kararında Danıştay¹⁰¹, “...il sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, kamu esenliğinin sağlanmasının, önleyici kolluk yetkisinin valinin ödev ve görevlerinden olduğunun düzenlendiği; kanunla idarenin yetki ve sorumluluğuna bırakılan kamu hizmetini verilen yetkiler kapsamında layığı ile yürütmek maksadıyla önceden gereken teşkilatı hazırlamak ve bu teşkilatın ve hizmetin gereği gibi sürdürülmesi için lazım gelen bütün ihtimamı sergilemekle yükümlüdür. Hizmetin kötü, geç ya da hiç işlememesi sebebiyle kişilerin zarara uğramaları halinde, idare hukuki olarak sorumludur. O halde idare daha sonra kusuru nispetinde ilgili kamu personeli ya da özel kişilerden rücu etmek üzere hizmeti yürütmekte görevli idare bu zararı tazmini etmekle yükümlü olacaktır...” şeklinde ifade edilmiştir.

Yargı kararlarında ve doktrindeki farklılaşan yaklaşımlardan sonra İdarenin toplumsal bir etkinliği yükümlendiği zaman kamu hizmeti faaliyeti; devlet tarafından üstlenilmemiş toplumsal faaliyetleri kamu düzeni amacıyla düzenlediği, sınırladığı zaman kolluk faaliyeti söz konusu olduğu söylenmelidir¹⁰².

Hukuki rejim bakımından kolluğu, kamu hizmetinden farklı kılan özellikleri şöyle sıralayabiliriz:¹⁰³

-Kolluk faaliyeti, doğrudan idare tarafından yerine getirilir

⁹⁸ AYM, E.1973/21, K.1973/36, T. 4/12/1973.

⁹⁹ AYM, E.1973/32, K.1973/11, T. 26.3.1974.

¹⁰⁰ AYM, E.1986/5, K.1987/7, T. 19/3/1987, AMKD, S. 23, s. 133.

¹⁰¹ Danıştay 10. Daire, E. 1996/211, K. 1996/5755, T. 2.10.1996.

¹⁰² Karahanoğulları, **a.g.e.**, s. 74.

¹⁰³ Tan, Turgut, “Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine”, **TİD**, y.60, Ankara, 1978, s. 85-86.

-İdare kolluk yetkisini kullanmaktan vazgeçemez

-Kolluk faaliyetinin yerine getirilmesinde sözleşme yapılamaz; sadece tek yanlı işlem yapılabilir

-Kolluk yetkisi, kamu hizmetini kolaylaştırmak veya iyileştirmek ya da devlete mali çıkar sağlamak amacıyla kullanılamaz

-Kolluk faaliyetinde kazanılmış hak doğmayacaktır

Kamu hizmetleri ile kolluk faaliyetleri yürütülürken kullanılan araçlar ve yöntemler birbirinden farklıdır. Kolluk faaliyetleri, düzenleyici veya bireysel nitelikte olan emir ve yasaklar yoluyla yürütülür. Buna karşılık kamu hizmetlerinde ise idare bir edimde bulunur yani hizmet sunar¹⁰⁴.

Bu özellikler kamu düzeninin sağlanması için yürütülen faaliyeti kamu hizmetinden ayırmada belirleyici olacaktır. O halde idarenin sağlık alanındaki faaliyetleri dikkate alındığında, kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti olmak üzere ikiye ayırarak incelemek gerekmektedir.

Sağlık hizmetleri, kişilerin ve toplumların sağlıklarını korumak, hastalandıklarında tedavilerini yapmak, tam olarak iyileşmeyip sakat kalanların başkalarına bağımlı olmadan yaşamalarını sağlamak ve toplumların sağlık düzeylerini yükseltmek için yapılan planlı çalışmaların tümü olarak tanımlanmıştır¹⁰⁵.

AYM'nin ve doktrinin yaptığı tanım dikkate alındığında sağlık hizmetlerinin kamu hizmeti boyutu olduğu konusunda duraksama bulunmamaktadır¹⁰⁶.

Bununla birlikte kamu düzeninin bir unsuru olan genel sağlığa bakıldığında kabaca, toplumun bir bütün olarak bulaşıcı ve yaygın hastalıklardan uzak tutulması, toplumda bu gibi hastalık tehlikelerinin bulunmaması olarak ifade edilmektedir¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Bucaktepe, Adil, **Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008, s. 156.

¹⁰⁵ Güldalı, Aybaş, **Sağlık Hizmetlerinde Denetim**, Ankara, 1987, s. 7.

¹⁰⁶ Yasin, Melikşah, **Sağlık Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, Sağlık Hukukunda Dünyada Son Gelişmeler**, İstanbul, 2010, s. 201.

¹⁰⁷ Günday, a.g.e., s. 293.

Sağlık kamu düzeninin hedefi, toplumun genelinin sağlığının bozulması dolayısıyla kamu düzeninin bozulmasını engellemek ve bozulduktan sonra bunun yayılmasını engellemektir. Buna mukabil sağlık kamu hizmetinin hedefi ise hasta olan bireylerdir. Bireylerin sağlıklarını teker teker iyileştirmeyi hedefler. İşte sağlık kamu düzeninin belirleyici unsuru “genellik” tir. Toplumun genelinin sağlığına yönelik tehditlerin kamu düzenini bozma ihtimaline, bozmasına ya da bozulduktan sonra yayılmasının engellenmesine yönelik faaliyetler sağlık kamu düzeninin konusunu oluşturmaktadır.

Koruyucu sağlık hizmetleri, sağlık alanındaki her iki faaliyetin kesişim kümesini oluşturmaktadır. Bunun sebebi, koruyucu sağlık hizmetlerinde klasik kolluk faaliyetinde olduğu gibi sadece bir sınırlandırma, kayıtlama değil; kamu hizmeti faaliyetinde olduğu gibi bir edim ortaya konulmasıdır. Burada ayırımı kolaylaştıracak ölçüt, faaliyetin amacı olmaktadır. Şöyle ki, koruyucu sağlık hizmetlerinde her ne kadar kamu hizmetinde olduğu gibi bir edim ortaya konulsa da amaç, önleyici bir faaliyet olmasıdır. Önleyici sağlık hizmetinin yerine getirilmesi için idarenin bir takım edimleri yapması gerekse de bu faaliyetin niteliği amaç bakımından yaklaşıldığında sağlık kamu düzenini sağlamaya yönelik bir kolluk faaliyeti olduğu görülmektedir.

Öte yandan koruyucu sağlık hizmetleri ile sağlık kamu düzeninin sağlanmak amacıyla yerine getirilen faaliyetler arasında da farklar bulunmaktadır. Koruyucu sağlık hizmetlerinin sunumu ancak kişinin bu hizmeti alma yönündeki talebiyle mümkün olmaktadır. Zira, sağlık hakkının haklara ilişkin sınıflandırma bakımından hem pozitif hem de negatif boyutu bulunmaktadır. Bu nedenle sağlık hakkı, bireyler için hem bir hak hem de bir özgürlüğü ifade etmektedir¹⁰⁸. Talep olmaksızın, kişiye koruyucu sağlık hizmetlerinin sunulması Devletin sağlık hakkından doğan “saygı duyma” yükümlülüğünün ihlali anlamına gelecektir. Sağlık kamu düzenini korumaya yönelik faaliyetler ise kolluk faaliyetinin doğası gereği özgürlükleri sınırlayıcı boyutuyla, bireylerin taleplerinden bağımsız olarak, idarenin tek taraflı işlemleriyle gerçekleşmektedir¹⁰⁹. O halde idare, sağlık kamu düzeni düzenin bozulduğu ya da bozulma tehlikesi olan hallerde, durumu öğrenme anından itibaren harekete geçecek ve bozulan düzeni yeniden tesis edecektir.

¹⁰⁸ Çakır, Hüseyin Melih, **Sağlık Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Yürütülmesi**, 1. Bası, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2015, s. 89.

¹⁰⁹ Çakır, **a.g.e.**, s. 89.

1.5.Sağlık Kamu Düzeninin Amacı

Anayasamızın başlangıç bölümünde, “...her Türk vatandaşının... onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine sahip olduğu” ifade edilmektedir. Devletin temel amaç ve görevlerini düzenleyen Anayasanın 5’nci maddesinde de, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak, Anayasa koyucu tarafından Devlete görev olarak verilmiştir. Anayasanın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlıklı üçüncü bölümünde yer alan 56’ncı maddesinde ise Sağlık Hizmetleri Çevrenin Korunması başlığı altında sağlık kamu düzenine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Buna göre, “ Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler.”¹¹⁰ Bunun yanında genel sağlık, Anayasadaki bazı hakların sınırlama nedeni olarak düzenlenmiştir.¹¹¹

Buradan hareketle sağlık, iki farklı şekilde değerlendirilmektedir. İlki devletin temel görevi olan ve sağlık kamu hizmeti, ikincisi ise kişilik hakkı niteliğindeki bireyin yaşamını beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesinin korunması anlamına gelen sağlık kamu düzenidir. Bu nedenle sağlık bir taraftan kamu düzeni tedbirlerini meşrulaştırırken, diğer taraftan kamu düzeni çerçevesinin dışına çıkmaktadır¹¹².

Sağlık, toplumda hastalıkların, bulaşıcı ve yaygın hastalıkların yokluğu, genel hijyen diğer bir deyişle umumi hıfzıssıhha kurallarına uyulması, toplumun sağlıklı koşullar içinde bulunması durumudur. Anayasada özgürlükleri düzenleyen maddelerde bu kavram, “genel sağlık” olarak vurgulanmaktadır. Suların, yiyecek ve içeceklerin denetimi, salgın hastalıkların önlenmesi, kanalizasyon ya da foseptik (lağım çukuru) yaptırılması için alınan önlemler, toplum sağlığını korumak amacıyla yapılanlara örnek verilebilir¹¹³.

¹¹⁰ 1982 Anayasası m. 56.

¹¹¹ Özel hayatın gizliliği, konut dokunulmazlığı, haberleşme hürriyeti, dernek kurma hürriyeti, sendika kurma hakkı.

¹¹² Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, 85.

¹¹³ Giritli, İsmet; Berk, Kahraman; Bilgen, Pertev; Akgüner, Tayfun, **İdare Hukuku**, 7. Bası, Der

Sağlık kamu düzeni, kamu düzeninin toplumun sağlığı üzerindeki yansımasıdır. Kamu sağlığının korunması öncelikle toplumda yer alan bütün fertlerin, yani genelin sağlığının korunmasını amaçlarken istisnai olarak bazen bir grubun veya bireyin de gerekli durumlarda sağlığının korunması olarak da somutlaşabilir¹¹⁴. Bireyin sağlığının korunması, toplum sağlığı için gerekli olduğu hallerde bu durum söz konusu olmaktadır. Örneğin 5996 sayılı Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanununun gıda güvenliği başlıklı maddesinde, gıdanın insan sağlığına zarar vermesi konusundaki belirleyici kriterlerden birisi de özel sağlık hassasiyetleri olan gruplar yer almaktadır.¹¹⁵

Gelişmiş teknoloji ve ulaşım imkânları günümüzde sağlık kamu düzenine ilişkin faaliyetlerin hem ulusal düzeyde hem de uluslararası düzeyde geçerli olacak şekilde yerine getirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Sağlık kamu düzeni denildiğine, toplumun sağlığını tehdit edecek etmenlerden uzak bir şekilde yaşamasını, bütüncül olarak sağlamaya yönelik faaliyetler anlaşılmalıdır. Kişilerin sağlığını bozacak etmenlerle mücadele etmek idarenin kolluk faaliyetleri çerçevesinde yerine getirmesi zorunlu görevlerindedir¹¹⁶.

Sağlık kamu düzeni yahut kamu düzeninin bir unsuru olarak genel sağlık, toplumun bütününe sağlığını tehdit edecek ve bundan dolayı toplumdaki göreceli düzenini bozacak durumların olmaması hali olarak tanımlanabilir.

Hastalıkların iyileştirilmesi ve bireylerin hastalıklardan kurtarılması ve arındırılması bir kamu hizmeti olan sağlık kamu hizmetinin konusu ve amacıdır; bu yönüyle sağlık unsuru kamu düzeni kavramının içinde yer almamaktadır¹¹⁷. Ancak hastalıklar ortaya çıkmadan önce genel sağlığın korunması sağlık kamu hizmetlerinin konusunu oluşturmaktadır. Önlemek, tedavi etmekten daha iyidir mottosuna dayanan koruyucu sağlık hizmetleri, gelecekteki muhtemel hastalık ve sakatlığın riskini, ciddiyetini ve

Yayımları, İstanbul, 2015, s. 1158.

¹¹⁴ Fidler, David, "Constitutional Outlines of Public Health's 'New World Order'", **Temple Law Review Summer 2004, Symposium: SARS, Public Health, and Global Governance**, www.westlaw.com, 2004, s. 4. (Erişim: 01.02.2016).

¹¹⁵ **Gıda ve yem güvenilirliği şartları**

MADDE 21- (1) c) Gıdanın insan sağlığına zararlı olup olmadığının belirlenmesinde; tüketenin sağlığı üzerinde ani, kısa veya uzun vadede oluşturabileceği muhtemel etkileri yanında, gelecek nesiller üzerindeki etkileri, birikerek artan muhtemel toksik etkileri ve belirli tüketici gruplarının özel sağlık hassasiyetleri de dikkate alınır.

¹¹⁶ Gözler, **a.g.e.**, 491.

¹¹⁷ Günday, **a.g.e.**, s. 260.

süresini en aza indirecek veya engelleyecek, hastanın farkında olmadığı hastalık belirtileri ortaya çıkmadan önce teşhis edip tedavinin hastalığın erken döneminde yapılmasını sağlayan hastalık öncesi sağlık hizmetleri kapsamındadır. Koruyucu sağlık hizmetleri, aşı haricinde kişilerde hastalığın tedavisi ile doğrudan ilgili değildir. Aşılama, içme suyunun ve yiyeceklerin denetlenmesi, hastalık tarama programları, hıfzıssıhha tedbirleri, atıkların denetimi gibi faaliyetler koruyucu sağlık hizmetlerinin alanına girmektedir¹¹⁸

Koruyucu sağlık hizmetleri, tehlikenin kendisine karşı bir mücadele şekli olmasından dolayı, sağlık kamu düzeninin sağlanmasına hizmet eden faaliyetlerden biridir. Tehlikenin önlenmesi, temelde fert ve toplum güvenliğine bir katkıyı ifade etmektedir. Kişinin ve toplumun sağlığının korunup geliştirilmesi için kişiye ve çevreye yönelik olarak alınacak tedbirlerin tümü koruyucu sağlık hizmetleri kapsamındadır¹¹⁹.

Halk sağlığına dönük kurallar hukuk düzeni ile sağlığın ilk kesiştiği andan itibaren örneklerini gösterir¹²⁰. Tifo, kolera, veba; tarih boyunca bütün devletlerin mücadele ettiği bir konu olmuştur. Karantina uygulamasının tarihi 1000 yılına kadar gider ve 1127 tarihinde karantina ile ilgili Venedik'te düzenlemeler yapılmıştır. 14.yy da Venedikli idareciler karantina aldıkları insanları, malları ve gemileri adalardaki göletlerde bekletmek için halktan para toplamaya yetkili kılınmışlardır.

Bazı Avrupa ülkelerinde bu hastalıkların yayılmasının nedeni kötü yaşam şartları ve yetersiz temizlik olduğu fark edilmiştir. Bu çerçevede Birleşik Krallık, Public Health Act (Halk Sağlığı Yasası) çıkartmıştır. Yasayla birlikte devlet, reaksiyoner olmaktan çıkıp proaktif bir misyona bürünmüştür. Kolluk gücü, gerçekleştirmeyi amaçladığı kamu düzeni ile, yöneldiği temel hak ve özgürlükleri bağdaştıracak biçimde kullanılmayı temin etmektedir. Çünkü idarenin kamu düzenini sağlaması ve koruması, sadece soyut bir düzen anlayışı için değil; kişilerin toplum halinde hak ve özgürlüklerini kullanabilmesine imkân sağlamak içindir. Diğer bir ifadeyle, kişiler hak ve özgürlüklerini ancak düzenli bir toplumda gerçekten kullanabileceklerdir¹²¹. Gostin, halk sağlığının anahtar temasının kamu yararı ile insan hakları arasındaki değiş tokuş

¹¹⁸ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 86.

¹¹⁹ **a.y.**

¹²⁰ Gostin, Lawrence, **Public Health Law, Power, Duties and Restrain**, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 2000, s. 5.

¹²¹ Duran, **a.g.e.**, s. 259.

olduğunu söyler ve zorlayıcı ve gönüllü önlemler alma arasındaki dilemma olduğuna işaret eder¹²². O halde kamu düzeninin ve onun bir unsuru olan sağlık kamu düzeninin amacı, kişilerin hak ve özgürlüklerini tam anlamıyla kullanabilmelerine imkân ve ortam sağlamaktır.

Sağlık kamu düzeni politikasının birçok bileşeni vardır. İlk olarak insanların hareket serbestisini engeller. İlk olarak kontrol ikinci olarak teşhis etmek gerekir. Daha sonra hastalığı ortadan kaldırmak için ulusal ve ulusüstü düzenlemelerin yapılması gerekir. Ayrıca diğer disiplinlerdeki önlemlerle uyumlu çalışılması gerekir.

Kamu düzeni kavramı açısından yapılan tanıma uygun olarak idari kolluk türleri incelendiğinde, bu alanda gıda güvenliği, tıbbi ürünlerin güvenliği, ilaç güvenliği, çevre sağlığı ve hastalıklarla mücadele konularını kapsamaktadır¹²³.

Liberal demokrasilerde kamu düzeni, özgürlüklerin koruyucusu ve garantisi olma fonksiyonunu görmektedir. Bu nedenle, özgürlükleri kamu düzeninin kurucu unsurları olarak nitelendirmek gerekmektedir. O halde, özgürlüklere ilişkin hukuk kuralları kamu düzenindedir¹²⁴. Bu anlamıyla sağlık kamu düzeninin amacı, toplumsal anlamda geneli ilgilendiren perspektifle sağlığın bozulmasını engellemektir.

Sağlık kamu düzeni kapsamında değerlendirilen, toplumun genelinin hastalıklara tutulmasını engellemek, güvenilir ilaç temini sağlamak, temiz suya ulaşmak, güvenilir gıdalara erişimi sağlamak ve bütün bunların denetimini yapmak ve düzenin bozulması halinde eski haline getirip yaptırımını uygulamak genel anlamıyla toplumsal olarak sağlıklı olmasını sağlamak, sağlık kamu düzeninin amacıdır.

¹²² Gostin, **a.g.e.**, s. 110.

¹²³ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 88.

¹²⁴ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 38.

İKİNCİ BÖLÜM

GIDA GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASI

2.1.Genel Olarak

Sağlık kamu düzeninin kapsamını, bağışıklama, hastalıkların erken tanı ve tedavisi, kronik hastalıkların önlenmesi ve erken teşhisi ilaçla koruma ve aşılama gibi tıbbi nitelik arz eden konular olduğu gibi; gıdaların denetlenmesi ve güvenliği, yeterli ve içilebilir su sağlanması, hava kirliliğinin değerlendirilmesi, atıkların değerlendirilmesi ve konut sağlığı gibi tıbbi nitelikli olmayanlar da bulunmaktadır. Çalışmamızda sağlık kamu düzeninin tıbbi nitelik arz etmeyen kısmı, gıda güvenliği, ele alınacaktır¹²⁵.

Gelişen dünyada gıda maddeleri, çok hızlı olarak üretilip ve dağıtılabiliyor olmasından dolayı tüketiciye oldukça kısa bir sürede ulaşmaktadır. Yeni gıda maddelerinin bulunması ve üretim metotlarının iyileştirilmesiyle mümkün olmaktadır. Gıda üretimi açısından seçeneklerin artması, farklı türde gıdaların üretilmesine olanak sağlamaktadır. Görünen o ki, insanoğlu nispeten daha asude ve doğal ortamlarda yaşamaya özlem duysa da, teknolojik gelişmelerin tükettiğimiz gıdalardan iklime kadar uzanan yansımalarından etkilenmeye devam edecektir¹²⁶. Ancak, gıda maddelerinin zaman zaman tüketici sağlığını tehlikeye sokacak tehlikeleri de beraberinde getirdiğini ifade etmek gerekmektedir. Meydana gelebilecek tehlikelerin, yine modern yöntemlerle kontrol altına alınması bir zorunluluktur¹²⁷. Zira, güvenli olmayan gıdalar, salt olarak kişilerin sağlığını tehlikeye düşürmekle kalmayıp, bu gıdaların tüketiminden dolayı salgın hastalık gibi toplum sağlığını da tehlikeye sebebiyet verebilmektedir¹²⁸.

¹²⁵ Çakır, **a.g.e.**, s. 85; Bulun, M.F. vd., “Koruyucu Sağlık Hizmetlerinde Bilişim Teknolojileri Kullanımının Önemi”, s. 1, <http://ab.org.tr/ab02/tammetin/57.doc>, (Erişim: 16.04.2016).

¹²⁶ Artemel, Ahmet Nafi, **Biyogüvenlik Hukuku**, Legal Yayınları, İstanbul, 2014, s. 305.

¹²⁷ Tayar, Mustafa, **Gıda Güvenliği**, Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, 2010, s. 27.

¹²⁸ <http://www.healthline.com/health-news/FDA-creates-new-core-network-ensure-food-safety-080614> (Erişim: 1.5.2016).

Babil Hukuk Külliyyatından anlaşıldığı üzere, gıda hukukuna ilişkin en eski kaynaklardan birisi Hammurabi Yasalarıdır.¹²⁹ Bu yasalara göre, gıda maddelerine hile yapılması halinde çok sert cezalar uygulanmaktadır. Ayrıca gıda maddelerine ilişkin çeşitli ağırlık ve ölçü birimleri belirlenmiştir. Fırın sahipleri, bira üreticileri ve mandıra sahipleri öncelikle mabetlerin ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüydüler. Mabetlerde alınan gıda maddeleri cins ve ağırlıklarına göre sınıflandırılıp karışımdan oluşan gıdalara ilişkin teslim tutanakları tutulmaktaydı¹³⁰.

Ortaçağ devletlerinde de gıda güvenliği hakkında birçok düzenleme yapılmıştır. Alman şehir hukukunda, şarap, ekmek, bira, yağ tahıl üreticileri ve ticareti yapanlar yanlış ölçü kullanmaları yapanlar hakkında verilen cezalar çeşitlidir. Örneğin, şaraba başka maddeleri karıştırarak satan kimse ölüm cezasına, tahılların içerisine başka mineraller karıştırıp üreten kimseye, kendi ürettiği ekmekleri ölünceye kadar yeme cezasına çarptırılmaktadır.

Gıda hukuku tarihinin gelişimi dikkate alındığında, 20'nci yüzyıla kadar bol miktarda gıda maddesi mevcut olmamıştır. Toplumun tamamının gıda gereksiniminin karşılanması özellikle besleyici değeri yüksek olan besin maddelerinin sağlanması zor olmuştur. İlk olarak gıda bilimi, gıda kimyasının ve endüstrileşmenin gelişmesi ile birlikte özellikle Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da yüksek kapasiteli gıda endüstrileri ihtiyaç fazlası üretimi gerçekleştirmiştir. İhtiyaç fazlası üretim gerçekleştiğinde ürünlerin insan sağlığına daha çok zarar verebileceği fark edilmiştir. Günümüzde bilim, teknoloji ve endüstrinin gelişimi tehlikeli boyutlara ulaşmış ve bunların sağladığı yarar süratle unutulmaya başlanmıştır¹³¹.

Osmanlı Devleti'nde ise gıda hukukuna ilişkin düzenlemeler *narh sistemi* çerçevesinde ele alınmıştır. Narh sisteminin farklı tanımları bulunmakla birlikte, temelde “üretilen

¹²⁹ Hammurabi kanunları, MÖ 1760 yılı civarında Mezopotamya'da ortaya çıkan, tarihin en eski ve en iyi korunmuş yazılı kanunlarından biridir. Bu dönemden önce toplanan yasa koleksiyonları arasında Ur kralı Ur-Nammu'nun kanun kitabı (MÖ 2050), Eşnunna kanun kitabı (MÖ 1930), ve İsin'li Lipit-İştar'ın kanun kitabı (MÖ 1870) yer alır. Babil kralı Hammurabi'nin (MÖ 1728-MÖ 1686) çeşitli meselelerde verdiği kararlar, Babil'in koruyucu tanrısı Marduk adına yapılan Esagila Tapınağı'na dikilen bir taş üzerine Akatça dilinde yazılmıştır. Hammurabi, kendisine bu kanunları yazdırmanın güneş tanrısı Şamaş'ın olduğunu söylemiştir. Dolayısıyla kanunlar da tanrı sözü sayılmaktadır. https://tr.wikipedia.org/wiki/Hammurabi_Kanunlar%C4%B1 (Erişim: 09.03.2016).

¹³⁰ Mettke, Thomas, **Gıda Hukukunun Gelişimi**, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, 12. Sayı, çev. Orhan, Necip, 1979, s. 228. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/306/2897.pdf> (Erişim: 06.07.2016).

¹³¹ Mettke, **a.g.e.**, s. 246.

malların kalite standartlarına ve fiyatlarına ilişkin düzenlemeler” ya da “bir mal veya hizmet için, ilgili resmi makamların tespit ettiği fiyat” olarak ifade edilmektedir¹³². XIX. yüzyılın ikinci yarısına kadar Osmanlı Devleti’nde her türlü eşya ve gıda maddelerinin ve hizmetlerinin fiyatları, önemli bir devlet işi olarak, resmi makamlar tarafından düzenlenmektedir. Mevcut sisteme aykırı davranan gıda üreticilerine falaka ya da kulağından dükkânı önünde asılma gibi çeşitli cezalar verildiği vesikalara kaydedilmiştir¹³³.

Gıda hukuku, insanların kentleşmesi ile birlikte ortaya çıkmıştır. Şehirlerde halkın gıda gereksiniminin sağlanması, dışarıdan gıda alımlarının yapılması, gıda maddelerinin kalite standartlarının düzenlenmesi, gıdaların insan sağlığına olan etkisi toplumların üzerinde sürekli olarak düşündüğü bir konudur. Bu nedenle gıda hakkında birçok düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelerde yalnızca gıdaların taze olması, insan sağlığına ya da tüketimine uygun olması değil; tüketicinin aldatılmasının önlenmesi gibi konular da yer almaktadır¹³⁴.

Gıda hukuku, yalnızca kişilerin sağlığını bozacak etmenlerin ortadan kaldırılmasını değil; gıdanın temini sırasında tüketicilerin yanıltılmasını engellemek ve hileli davranışların, reklamların ve ilanların dahi yasaklanmasını da düzenleyen kapsamlı bir hukuk dalıdır.

Gıda yaşamsal bir haktır. Her ne kadar 1982 Anayasasında gıda hakkı müstakil bir hak olarak düzenlenmemiş olsa da, Anayasa’nın benimsemiş olduğu sosyal devlet ilkesi ve 17’nci maddede düzenlenen “*Herkes, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir*” hükmü idareye, gıda hakkını da kapsayan bir yükümlülük getirmektedir. O halde, idarenin bu anlamda birtakım pozitif yükümlülükleri bulunmaktadır. Yükümlülüğün kapsamı, gıdayı sağlama, “çiftlikten sofraya” ilkesi gereğince, gıdanın tüketildiği ana kadar geçen süreç boyunca güvenliğinin korunması için gerekli tüm önlemleri almaktır.

¹³² Pamuk, Şevket, **100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadî Tarihi 1500-1914**. Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990, s. 62; Kütükoğlu, **Mübahat, Osmanlılarda Narh Müessesesi ve 1640 Tarihli Narh Defteri**, Enderun Yayınevi, İstanbul, 1983, s. 3.

¹³³ Barkan, Ömer Lütfi, **XV. Asrın Sonunda Bazı Büyük Şehirlerde Eşya ve Yiyecek Fiyatlarının Tesbit ve Teftişi Hususlarını Tanzim Eden Kanunlar**, Türk Tarih Vesikaları, 1(5), s. 326.

¹³⁴ Mettke, **a.g.e.**,s. 227.

Gıda güvenliği ile karıştırılan bir kavram, gıda güvencesidir. Gıda güvencesi, insanların doğumundan itibaren sağlıklı yaşam sürdürebilmeleri için makul fiyata, sağlıklı, yeterli, besleyici ve güvenilir gıdaya ulaşımın temin edilmesi olarak tanımlanmaktadır¹³⁵. Gıda güvencesi ayrıca “gıdanın elde edilmesi”, “gıdaya ulaşma” ve “gıdanın kullanımı” kavramlarını da içermektedir¹³⁶. Dolayısıyla gıda güvencesi, gıda güvenliğini de kapsayan daha geniş bir kavramdır.

“Çiftlikten sofraya gıda güvenliği” yaklaşımı, gıda güvenliği ile bağlantılı olarak tarladan çatala kadar olan tüm üretim zincirinin her bir parçasını içine alan bütüncül bir yaklaşımdır¹³⁷.

Gıda güvenliğini sağlamak, ilk üreticiden başlamak üzere son satıcıya kadar aradaki kimselerin sorumluluğu kapsamındadır. Aralarında oransal bir değerlendirme yapacak olursak, üreticilerin sorumluluğu daha fazla olmakla birlikte, bu sorumluluğu ürün tedarikçileriyle paylaşmaktadır. Niteliği gereği kırılğan bir yapıda olan bu uzun zincir kırılmamalıdır. Zincirin ilk halkası tarlada başlar; yemek sofrasında ya da çatalda biter¹³⁸.

Esasında gıda hukuku, bünyesinde piyasa hukuku, sınai haklar hukuku, idare hukuku, ceza hukuku, rekabet hukuku gibi hukuk dallarına ilişkin unsurları da barındıran multidisipliner bir hukuk dalıdır. Bu nedenle gıda hukuku kendine özgü sistematığı olan bir alandır. Gıda hukukuna ilişkin sorunların çözümlenmesine yardımcı olabilmesi için, öncelikle tabii, ekonomi ve sosyal bilim dallarında uzman olan kişilerle birlikte bir çalışma içine girmesi gerekmektedir. Gıda hukukunun gelişimine incelendiğinde, bu hukuk dalını şekillendiren farklı disiplinler olduğu görülmektedir¹³⁹.

¹³⁵ Buzbaş, Necdet, “Türkiye ve AB’de Gıda Güvenliği: Ortaklığın Sinerjisi”, **28.Türkiye-AB Karma İstişare Komitesi Toplantısı**, Edinburg, İskoçya, 2010, s. 4.

¹³⁶ Bayat, Ali, “*Gıda Güvenliği Kavramı ve Türkiye’de Durum*”, **Çukurova Üniversitesi İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitim, Uygulama ve Araştırma Merkezi**, Adana, 2015, s. 1.

¹³⁷ Tayar, **a.g.e.**, s. 32.

¹³⁸ Türker, Selman, “Türkiye’de Gıda Güvenliği ve Gıda Mevzuatının Gelişim Süreci”, **Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi**, S.21, 2011, s. 34.

¹³⁹ Mettke, **a.g.e.**, s. 246.

2.2.Gıda Kavramı

Gıda, insan bedeninin fiziksel ve zihinsel ihtiyaçlarını karşılamak için tüketmek zorunda olduğu vazgeçemeyeceği bir maddedir. İnsanın beslenmesi ise sadece besin maddeleri ya da “gıda maddeleri” ile mümkündür. Gıda maddesi, insanlar tarafından yenilen, içilen, çiğnenen ve insan bedenine fizyolojik etkileri olan sindirilebilir veya sindirim mekanizmasında işlevi olan maddeler olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁰.

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu’nda gıda, “doğrudan insan tüketimine sunulmayan canlı hayvanlar, yem, hasat edilmemiş bitkiler, tedavi amaçlı kullanılan tıbbî ürünler, kozmetikler, tütün ve tütün mamulleri, narkotik veya psikotropik maddeler ile kalıntı ve bulaşanlar hariç, insanlar tarafından yenilen, içilen veya yenilmesi, içilmesi beklenen işlenmiş, kısmen işlenmiş veya işlenmemiş her türlü madde veya ürün, içki, sakız ile gıdanın üretimi, hazırlanması veya muameleye tâbi tutulması sırasında kullanılan su veya herhangi bir madde” olarak tanımlanmıştır.

Gıda ve Hijyen Yönetmeliği’nin 4’üncü maddesinde gıda ürünleri, işlenmiş ve işlenmemiş olarak ayrı ayrı tanımlanmaktadır. Buna göre işlenmemiş gıda; “hasat edilen, bölünen, parçalara ayrılan, dilimlenen, doğranan, kemiğinden ayrılan, kıyılan, yüzülen, soyulan, çekilen, kesilen, temizlenen, ayıklanan, trimlenen, kabuğundan ayrılan, öğütülen, soğutulan, dondurulan, derin dondurulan veya çözündürülen ürünleri de içeren işlemeye tabi tutulmamış gıdaları” ifade eder. İşlenmiş gıda ürünleri ise, “işlenmemiş ürünlerin işlenmesi sonucu elde edilen ve üretimleri için gerekli olan veya onlara karakteristik özelliklerini veren bileşenleri içeren gıdalar” olarak tanımlanmaktadır.

Genel olarak yapılan gıda tanımlar, kanun ya da idari işlemlerin yürürlüğe girdiği zamanda mevcut olan maddeler ile sınırlı olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Gün geçtikçe öncesinde rastlanılmadık gıda türleri ortaya çıkmaktadır. Örneğin fonksiyonel gıdalar, özel beslenme amaçlı gıdalar, takviye edici gıdalar, özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar, bebek ve küçük çocuk ek gıdaları, bebek formülleri, devam formülleri, gluten intoleransı olan bireylere uygun gıdalar, kilo verme amaçlı enerjisi kısıtlanmış gıdalar,

¹⁴⁰ Tekeli, Sait, **Türkiye’de Gıda Mevzuatı ve Kontrolünün Esasları**, Ayyıldız Matbaası, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1975, s. 18.

sporcu gıdaları, genetiği değiştirilmiş gıdalar geçmişte olmayan, teknolojik gelişmelerle ortaya çıkan gıda maddeleri olarak sayılabilir¹⁴¹.

2.3.Gıda Güvenliğinin Önemi, Anlamı ve Kapsamı

2.3.1.Gıda Güvenliğinin Önemi

Günümüz toplumlarında, nüfusun artması, teknolojinin gelişmesi, yeni gıda maddelerinin ortaya çıkması ile birlikte güvenli gıda temini, toplum sağlığının korunması bakımından önemli bir gündem oluşturmaktadır. Dolayısıyla, yaşanan teknolojik gelişmeler, genetiği değiştirilmiş organizmaların üretilmesi, çevre kirliliği gibi nedenlerle, güvenli gıdaya erişimi gittikçe zorlaştırmaktadır. İnsan hayatı için vazgeçilmez bir madde olan gıdanın, insan sağlığı bakımından tehlike oluşturmaması, toplum sağlığı bakımından büyük önem taşımaktadır¹⁴².

Gıda güvenliği hakkındaki farkındalık düzeyinin artmasıyla birlikte tüketicinin bilinçlenmesi ve ülkelerin gıda yasalarını “daha sağlıklı ve güvenli gıda üretme” doğrultusunda güncellemeleri nedeniyle bu konuda önemli değişimler meydana gelmiş ve gıda güvenliği konusu son yıllardaki toplumsal konularının başında yerini almıştır.

Günümüz dünyasında gıda alışverişi konusunda güvenilir gıdanın bulunması belli bir coğrafya ile sınırlandırılmasına imkân yoktur. Ayrıca gıdalarla ilgili sorunları tespit etmek ve gidermek, karmaşık ve çok yönlü bir yapısı olmasından dolayı, özellikle az gelişmiş ülkelerde doğru yapılamamakta ve gıda güvenliği riskleri yükselmektedir¹⁴³. Güvenli gıda ticaretini kendi ülkemizde mutlak anlamda sağlasak bile hem ürünün hem de insanların ürünleri bir kıtadan başka bir kıta taşıma ihtimali bulunmaktadır. Bu durum ise güvenli olmayan gıdaların oluşturduğu risklerin boyutlarını artırmakta ve risklerin yerel olarak kalmadığını küresel boyutta olduğunu göstermektedir. Ayrıca üçüncü dünya ülkelerindeki tüketici eğitiminin yetersiz olması, gelir seviyesindeki dengesizlikler, kanuni denetim dışında kalmış gıda üretimi gibi ulusal problemler de dâhil edildiğinde gıda güvenliğini sağlamanın zorluğu daha iyi anlaşılmaktadır¹⁴⁴. Bu

¹⁴¹ Koç, Emin, Gıda Güvenliği ve Sağlığın Korunması, **TAAD**, Sayı 22, Temmuz 2015, s. 398.

¹⁴² Tayar, **a.g.e.**, s. 21.

¹⁴³ Koç, Gökçe; Uzmay, Ayşe, “Gıda Güvencesi Ve Gıda Güvenliği: Kavramsal Çerçeve, Gelişmeler ve Türkiye”, **Tarım Ekonomisi Dergisi**, 21(1), 2015, s. 42.

¹⁴⁴ Buzbaş, **a.g.e.**, s. 5.

nedenle, gıda güvenliğinin ve kalitesinin temini için gıda ve gıda ile temasta bulunan madde ve malzemelerin birincil üretim aşaması¹⁴⁵ dahil olmak üzere, işleme ve dağıtım aşamalarında asgari teknik ve hijyenik şartları gözeterek yapılacak olan gıda denetim ve kontrolü büyük bir önem arz etmektedir.¹⁴⁶

2.3.2.Gıda Güvenliğinin Anlamı ve Kapsamı

Gıda güvenliği, güvenli gıda üretimini temin etmek maksadıyla, çiftlikten çatala kadar insan sağlığına zararsız gıdaların üretiminin her aşamasında gerekli kontrollerin yapılması, gıdaların işleme, saklama, taşıma ve dağıtım aşamalarında gerekli kurallara uyulması ve gerekli önlemlerin alınmasını ifade etmektedir. Bununla birlikte sağlığa faydalı ve sağlıklı olma durumunu korumuş gıdaları kapsamaktadır. Daha öz bir ifadeyle gıda güvenliği, “amaçları doğrultusunda üretildiğinde veya tüketildiğinde gıdanın tüketiciye zarar vermeyeceği durum/süreç” olarak ifade edilebilir.¹⁴⁷

Gıda güvenliği Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) ve Gıda Tarım Örgütü (FAO) Codex Alimentarius Uzmanlar Komisyonu tarafından “sağlıklı ve kusursuz gıda üretimini sağlamak amacıyla gıdaların üretim, işleme, muhafaza, taşıma ve dağıtım aşamalarında gerekli kurallara uyulması ve önlemlerin alınması” olarak tanımlanmaktadır.

Gıda güvenliğine dair en hacimli düzenleme 5996 sayılı Kanunun amaç maddesinde “gıda ve yem güvenilirliğini, tüketici menfaatleri dikkate alınarak korumak ve sağlamak” olarak belirtilmiştir.¹⁴⁸

Türk Gıda ve İçecek Sanayi Dernekleri Federasyonu (TGDF) gıda güvenliğini, “sağlıklı ve kusursuz gıda üretimini sağlamak amacıyla gıdaların üretim, işleme, muhafaza ve dağıtımları sırasında gerekli kurallara uyulması ve önlemlerin alınması” şeklinde tanımlamaktadır.¹⁴⁹

Türkiye’de 27009 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Gıda Güvenliği ve Kalitesinin Denetimi ve Kontrolüne Dair Yönetmeliğe göre gıda güvenliği, gıdalarda olabilecek

¹⁴⁵ 5996 sayılı Kanun m.3/5 Birincil üretim: Kesimine kadar çiftlik hayvanlarının üretilmesi, sağımı, bitkisel ürünlerin hasadı da dâhil olmak üzere birincil ürünlerin üretilmesi, yetiştirilmesi, avlanma, balıkçılık ve yabani ürünlerin toplanmasını ifade eder.

¹⁴⁶ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 91.

¹⁴⁷ Tayar, **a.g.e.**, s. 22; Aslan, Dilek, **Halk Sağlığı Açısından Gıda Güvenliği Yaklaşımları**, <http://www.hasuder.org/doc/GidaGuvenciligi-Agustos2008.pdf>, (Erişim: 3.5.2016), s. 22.

¹⁴⁸ 5996 sayılı Kanun m.1

¹⁴⁹ <http://tgdf.org.tr/> (Erişim: 3.6.2016).

fiziksel, kimyasal, biyolojik ve her türlü zararların bertaraf edilmesi için alınan tedbirler tümüdür. TGDF tarafından da gıda güvenliği “sağlıklı ve kusursuz gıda üretimini sağlamak amacıyla gıdaların üretim, işleme, muhafaza ve dağıtımları sırasında gerekli kurallara uyulması ve önlemlerin alınması” şeklinde anlaşılmaktadır.

5996 sayılı Kanun ile yürürlükten kalkan 5179 sayılı Kanunda gıda güvenliği, “*gıdalarda olabilecek fiziksel, kimyasal, biyolojik her türlü zararlıların bertaraf edilmesi için alınan tedbirler bütünü*” olarak tanımlanmıştır.

Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 126’ncı maddesinde, yiyecek ve içecek satan veya veren veyahut taharet ve nezafetle ilgili sanatlarla uğraşan kimselerin her üç ayda bir kendilerini muayene ettirerek sağlık raporu almaya mecbur oldukları hüküm altına alınmıştır. Aynı kanunun 127’nci maddesinde, 126’ncı maddede düzenlenen sağlık testini belediye doktorları tarafından ücretsiz olarak yapılacağı düzenlenmektedir. Bu nedenle gıda ve gıda katkı maddelerinin üretildiği, satış ve toplu tüketiminin yapıldığı yerlerde çalışan personelin sağlık testinden geçme zorunluluğu da gıda güvenliğinin bir gereğidir¹⁵⁰. Özel İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Merkezlerinin Taşınması Gereken Asgari Şartlar ve Denetim Esasları Tebliğinin iptali istemiyle açılan davada Danıştay şöyle karar vermiştir: ¹⁵¹

“...gıda ve gıda katkı maddelerinin üretildiği, satış ve toplu tüketiminin yapıldığı yerlerde çalışan personelin sanatlarını icra ederken kendilerinde mevcut hastalıkları gıda maddelerine bulaştırmak suretiyle toplumun genel sağlığına zarar vermelerini önlemek ve gerekli muayenenin belediye veya hükümet tabiplerince bedava yapılmasını sağlamak, dolayısıyla ilgilileri mali yükten kurtarmak ve böylece yasada öngörülen muayene yaptırmaktan kaçınmalarını önlemek” olduğu ifade edilmektedir.

Gıda güvenliğinin amacı, güvenli olmayan gıdanın hiç tüketilmemesini sağlamaktır. Bunun yanında, insan sağlığı açısından tehlikeli olan gıdaların ise öngörülebilirliğini temin etmektir. Öngörülebilirlikten anlaşılması gereken, alkollü içecekler gibi insan sağlığına zararı olan gıdaların içerisinde bulunan sağlığa zararlı madde oranlarının gıda etiketlerinde belirtilmesidir. O halde gıda güvenliği önlemleri ancak; sağlığa zararsız ve

¹⁵⁰ Okay Tekinsoy, **a.g.e.**, s. 91.

¹⁵¹ Danıştay 10. Daire, E. 2001/4681, K. 2005/671, T. 23.02.2005.

kabul edilebilir bir düzeyde risk taşıyan gıdaları, güvenilir gıda olarak tanımlamaktadır¹⁵².

Gıda güvenliği kavramı, bir süreci ifade etmektedir. Bu sürecin temel unsurları süreklilik ve devamlılıktır. En temelde üç sacayağı üzerine kurulmuştur¹⁵³. İlki, tüketici grubudur ki onlar gıdayı talep eder; ikincisi, tüketicilerin gıda ihtiyacını tatmin eden üreticiler, üçüncüsü ise ilk iki grup arasındaki arz-talep dengesini regüle eden, yani kural koyan, ölçüt belirleyen ve bunların ihlali halinde yaptırım uygulayan idaredir¹⁵⁴. İzlenebilirlik ilkesi, gıda güvenliğinin süreç olarak betimlenmesinden dolayı hayati önemi haizdir. Öyle ki, izlenebilirlik ilkesi sayesinde gıda üretim sürecinin gıdanın üretilmesinden son tüketiciye kadar geçen süreç takip edilebilmektedir¹⁵⁵.

Ülkemizin AB müktesebatı ile uyum çalışmaları sırasında gıda güvenliği ile ilgili birçok kanuni ve idari düzenlemeler yapılagelmektedir. Örneğin son açılan 12'nci Fasıl gıda güvenliği ile ilgilidir. 12'nci Fasıl Raporu'nda gıda güvenliği kurallarının içeriği şöyledir;

- Tüketicinin gıda ile ilgili gerekli tüm bilgiyi edinmesi anlamına gelen “gıda ürünlerinin etiketlenmesi”
- Gıda ürünlerine teknoloji yardımı ile eklenen, renklendirici ve tatlandırıcıların kullanımına izin anlamında kullanılan, “gıda katkı maddeleri”
- Hammadde ve gıda maddelerinin işlenmesi sırasında kullanılan ve teknik olarak gıda maddelerinden ayrılmasına imkân bulunmayan bileşenlerin yani; “ekstraksiyon çözücülerinin oranlarının belirlenmesi”
- Koku veya tadı değiştiren maddelerin kullanılmasının denetlenmesi bakımından “aroma maddelerinin denetlenmesi”

¹⁵² <http://www.tesk.org.tr/tr/calisma/gida/3.html>.

¹⁵³ Koç, a.g.e., s. 400.

¹⁵⁴ Demirağ, Kemal; Yılmaz, Hülya, “Gıda Güvenliği, Sürdürülebilirliği ve Yerel Yönetimler”, <http://www.imoizmir.org.tr/UserFiles/File>, (Erişim: 1.4.2016).

- Gıda ile temas eden madde ve malzemelerin kullanımına dair kuralların belirlenmesi için “gıda ile temas eden madde ve malzemeler”
- Kişilerin sağlığının bozulması halinde kullanmaları için üretilmiş tıbbi gözetim altında kullanılması gereken, özel tıbbi amaçlı diyet gıdalar, tıbbi amaçlı bebek mamaları, gibi ürünler için “özel beslenme amaçlı gıdalar”
- Hızlı dondurmaya maruz kalmış gıdalar için “hızlı dondurulmuş gıda maddeleri”
- Çevresel, yapısal ya da üretim sonrasında gıdaya temas etmesi halinde toplum sağlığını tehlikeye sokan maddelerin engellenmesi için “gıdalarda bulaşanlar”
- Genetik olarak değiştirilmiş gıdaların üretimi için eşik belirlenmesi ve AB standartlarına uygun üretimin sağlanması için “genetiği değiştirilmiş organizmalar”
- İnsan tüketimine uygun olan daha önce bulunmayan gıdalar için “yeni gıdalar”
- İnsan sağlığına etkisi olmayacak şekilde uygulanmasına izin verilen “ışınlama”
- Doğal kaynak sularının içerik ve piyasa denetlemesi için “mineralli sular”
- Normal tüketim maddelerinin tüketimini desteklenmesi bakımından kullanılan ve AB mevzuatında düzenlenmemiş ürünlerin kullanımının yasaklanması anlamında “gıda takviyeleri” olarak sayılmıştır¹⁵⁶.

Buraya kadar olan açıklamalarımı toparlamak gerekirse; gıda güvenliği, gıdaların tüketim için uygunluğu ve tüketicilerin gıda kaynaklı sağlık risklerine karşı korunmasıdır¹⁵⁷. Bu tanıma uygun olarak 5996 sayılı Kanun 21. maddesinde güvenilir olmayan gıdayı tanımlamıştır. Yani “insan sağlığına tehlike oluşturan ve tüketime uygun olmayan gıda” güvenilir olmayan gıdadır. Güvenilir olmayan gıdanın belirlenmesindeki kıstas ise Kanun gıdanın “üretim, işleme, dağıtım aşamaları, etiket bilgileri, sağlıkla ilgili uyarı bilgileri ve günlük normal kullanım koşulları dikkate alınarak belirleneceğine dikkat çekmiştir.

¹⁵⁶ <http://www.ab.gov.tr/files/TarimBalikcilikBsk/fasil12kitapcik.pdf> (Erişim: 09.03.2016).

¹⁵⁷ Tayar, **a.g.e.**, s. 23.

2.4. Gıda Güvenliği ve Gıda Kalitesi Ayrımı

Gıda güvenliği ve gıda kalitesi birbirinin yerine kullanılan kavramlar olsa da bu isabetli bir yaklaşım değildir. Dolayısıyla her ikisi arasındaki ilişki irdelenmesi gereken bir husustur. Gıda kalitesi; sağlıklı gıdanın niteliğiyle, gıda güvenliği, gıdanın duyuşal nitelikleri ve uygunluk gibi nitelikleri de kapsayan daha temel bir kavramdır. Yani gıda kalitesinden anlaşılması gereken, gıdaların ölçülebilir nitelikleri, besleyiciliği ve tüketici sağlığı için güvenli ve uygun olması gibi ölçütlerin toplamıdır. Bu nedenle, gıda kalitesi gıda güvenliğinden daha kapsamlıdır¹⁵⁸.

2.5. Gıda Güvenliğinin Bozulması¹⁵⁹

Gıda güvenliğinin bozulması, sağlık üzerinde olumsuz etkisi bulunan biyolojik, kimyasal veya fiziksel durum olarak tanımlanmaktadır¹⁶⁰. Öyleyse gıdaların biyolojik, kimyasal ya da biyolojik olarak insan sağlığına zarar veren eylem ve işlemler gıda güvenliğinin bozulmasına sebep olmaktadır.

Gıdaya yabancı madde karışması, gıdanın bulaşıklığı, çürümesi, bozulması veya kokuşması ise gıdanın insani tüketime uygunluğunun denetiminde dikkate alınmaktadır. Yukarıda bahsedilen gıdaların olması halinde gıdanın kullanım amacına ya da gıdanın insan tüketimine uygun olmadığını göstermektedir. 5996 sayılı Kanun Koç'un ifadesi

¹⁵⁸ Tayar, a.g.e., s. 25.

¹⁵⁹ Fiziksel tehlikeler veya kirlenmeler gıda niteliğinde olmayan maddelerin bilerek veya bilmeyerek gıda maddelerine karışması sonucu oluşur. Taşlar, cam parçaları, metal parçaları, kâğıtlar, kıl, paketleme malzemeleri, plastik maddeler, odun parçaları, haşere, haşere pisliği gibi maddeler fiziksel tehlike oluşturacak niteliktedir. (Erkmen, Osman, Gıda Kaynaklı Tehlikeler ve Güvenli Gıda Üretimi, **Çocuk Sağlığı ve Hastalıkları Dergisi**, S.53, 2010, s. 221) (Aktaran, Koç, 2015).

Kimyasal tehlikeler, gıdaya uygun olmayan madeni yağlar, temizleme/dezenfeksiyon için kullanılan kimyasallar, gıda katkı maddeleri, alerjik maddeler, tarım ilaçları, kimyasal zehirli maddeler, zehirli bitkiler, pestisitler, alerjinler, veteriner ilaçları, kadmiyum ve civa gibi ağır metaller, poliklorlu bifeniller, dioksinler, nitrat/nitrit, hormonlar ve benzeri büyümeyi ve gelişmeyi düzenleyiciler, histamin, nitrozaminler, polisiklik aromatik hidrokarbonlar, heterosiklik aminler, ambalaj materyalinden kaynaklanan bileşikler, kullanıma müsaade edilmeyen katkı maddeleri gibi pek çok madde kimyasal tehlike niteliğindedir. (Coleman, Margaret; Marksharry, M., "Risk Analysis Frameworks for Chemical and Microbial Hazards", **Food Safety Handbook**, Edited by Ronald H. Schmidt and Gary E. Rodrick, 2007, s. 19).

Biyolojik tehlikeler birinci grup gıda gruplarında doğal olarak bulunan zehirli kimyasal maddelerdir. Örneğin filizlenmiş ve yeşillenmiş patates, zehirli bal ve zehirli mantarlar gibi. İkinci grup ise gıdalara bulaşan ve uygun koşullara göre üretilmeme veya saklanmama nedeniyle üreyen mikroorganizmalar (küfler, parazitler, bakteriler), virüsler ve mikrobiyol toksinlerdir. Üçüncü grup ise genetiği değiştirilmiş organizmalardır. Ancak özellikle bakteriler, virüsler, küfler ve parazitler önemi biyolojik tehlikelerdir (Untermann, F., "Microbial Hazards in Food", **Food Control Journal**, Volume 9, Issue 2, 1998, s. 119).

¹⁶⁰ Koç, a.g.e., s. 400.

ile “güvensizlik karinesini” benimsemiştir. Şöyle ki gıda denetlenmesi sırasında bir kısım gıda maddesinin güvenli olmadığı sabit olur ve diğer kısmının güvenli gıda olduğu yönünde idare ikna olmaz ise; denetlenen gıda maddelerinin bütünü güvenli olmayan gıda olarak nitelenir. Kanun gereğince gıda maddesinin kalan kısmı güvensiz olarak varsayıldığı için, burada bir “güvensizlik karinesi”nin kabul edildiğini söylemek mümkündür¹⁶¹.

Gıda güvenliğinin sağlanması için farklı modeller geliştirilmiştir. Bu modellerin “tehlke”, “risk” ve “artık risk” kavramları ve arasındaki ilişkiye göre şekillenmektedir. “Tehlike” kavramı “kabul edilmeyen bir düzeyde bulunduğu sağlık üzerine olumsuz etkisi bulunan biyolojik, kimyasal veya fiziksel ajan” ifadesinin yerine DSÖ tarafından kullanılmaktadır. 5996 sayılı Kanununda yer alan tehlike tanımı “Sağlık bakımından olumsuz etki yaratma potansiyeli bulunan, gıda ve yemdeki biyolojik, kimyasal veya fiziksel etmenler ile gıdanın durumu” olarak ifade edilmiştir.¹⁶² Risk kavramı ise, tehlike eşiğinin altında kalan zarar eşiği ya da küçük nitelikli tehlikeler olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü üzere risk, tehlike kavramı üzerinden tanımlanmaktadır. Başka bir tanıma göre, bir zararın ortaya çıkması bakımından yeterli olasılığın mevcut olduğu hallerde tehlike, buna karşın yeterli olasılığın yerini yalnızca bir imkânın aldığı durumlarda riskin söz konusu olacağı savunulmaktadır¹⁶³.

Risk ve tehlikeden başka önemli bir diğer kavram da, artık risktir. Artık risk, önemli nitelikte olmayan yani gerçekleşme olasılığı ve zarar potansiyelleri itibariyle oldukça küçük olan riskleri ifade etmektedir¹⁶⁴. Dolayısıyla artık risk, kabul edilmiş riskler olarak tanımlanmaktadır.

Gıda güvenliğine ilişkin modeller işte bu kavramlar etrafında şekillenmektedir. İnsan sağlığını tehdit eden faktörleri ortadan kaldırmak için iki farklı model bulunmaktadır. Bunlar üç aşamalı model ve iki aşamalı modeldir.

Üç aşamalı modelde gıda işletmecilerinin faaliyetleri, tehlike, risk ve artık risk çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu nedenle zararın gerçekleşme olasılığının yüksekliği ve bilinebilirliği, tehlikeleri risklerden ayıran en önemli ölçüt olarak kabul

¹⁶¹ Koç, a.g.e., s. 400.

¹⁶² 5996 sayılı Kanun m.3/1 (67).

¹⁶³ Güneş, Ahmet Mithat, **Çevre Hukukunda İhtiyat İlkesi**, Bilge Yayınevi, 2012, s. 46.

¹⁶⁴ Güneş, a.g.e., s. 56.

edilmektedir. üç aşamalı modelde tehditlerin düzeyi belirleyici olmaktadır. Bu bakımdan, gıda güvenliğini bozan tehdit düzeyinin yüksek olduğu durumlarda tehlikeler, orta düzeyde olduğu zaman riskler ve düşük durumda olduğu durumlarda ise artık riskler söz konusu olacaktır¹⁶⁵.

İki aşamalı modelde ise temelde iki kategoride incelenmektedir. Bu bağlamda ikili modelde tehlike, risk ve artık risk yerine kabul edilebilir riskler ve kabul edilebilir nitelikte olmayan risklerden bahsedilmektedir. İki aşamalı model, üç aşamalı modelin yetersiz kalmasından dolayı ortaya çıkmıştır. Üç aşamalı modelde kullanılan tehlike ve risk ayrımlarının kriterinin belirlenemediği ve bilimsel belirsizlik olgusunun değişken olmasından dolayı iki aşamalı model tehditleri, kabul edilebilir ve kabul edilemez olarak sınıflandırmaktadır.

O halde güvenli olmayan gıdalara karşı en küçük bir şüphe hali dahi önem taşımaktadır. Belirtmek gerekir ki bunun sebebi, gıda ile sağlık kamu düzeninin kolayca bozulabilir olmasıdır. İdare, gıda gibi sağlık kamu düzeninin kolay bozulabilen bir unsuruna karşı ancak bu şekilde reaksiyon göstermiştir. Güvensizlik karinesinin kanuni zeminini ise 5996 sayılı Kanunun 21'inci maddesinde bulmaktadır. Buna göre Kanun gereğince gıda maddeleri her ne kadar Bakanlık kararlarına uygun olsa da, güvenli olmadığına dair yeterli şüphe ve veya sebebin oluşması durumunda derhal Bakanlık tarafından piyasaya arz kısıtlanabileceği veya arz edilmişse piyasadaki toplatılabileceği, düzenlenmiştir¹⁶⁶. Güvensizlik karinesini tamamlayıcı bir ilke olarak sağlık kamu düzenine hâkim olan ilkelerden “ihtiyatlılık ilkesinin” yasal mevzuattaki bir yansıması olarak da değerlendirmek mümkündür.

Gıda tüketicisinin sağlığı üzerinde ani, kısa veya uzun vadede oluşturabilecek olası sonuçları ya da sonraki kuşaklar üzerindeki yansımaları ya da spesifik hassasiyetleri olan insan grupları -örneğin glutenli ürün tüketemeyen çölyak hastaları- gıdanın sağlığa zararlı olup olmadığının belirlenmesinde önem arz etmektedir.

Gıdaların biyolojik olarak bozulmasına ilişkin bir kararda¹⁶⁷ Danıştay, “*ilgili mevzuatta dondurulmuş etin muhafaza süresinin belirlenmemiş ve bu sürenin bitiminde insan*

¹⁶⁵ Güneş, a.g.e., s. 61.

¹⁶⁶ 5996 sayılı Kanun, m.21/2.

¹⁶⁷ Danıştay 10. Daire, E. 1993/3069, K. 1994/489, T. 8.2.1994.

gıdası olarak kullanımının yasaklanmamış olmasının; dondurulmuş etin bilimsel literatürde belirlenen, uygun koşullardaki optimum muhafaza süresini geçirdiği halde insan gıdası olarak kullanılmasına izin verileceği anlamını taşımadığını belirterek besi değerini kaybettiği, nitelik değerlerinin azaldığı saptanan ve bu haliyle Gıda Maddeleri Tüzüğüne göre depolama ve satışı yasak olan etlerin ithalinin uygun görülmemesi yolundaki işlemin hukuka uygun olduğuna” karar verilmiştir.

Gıda güvenliğini temin etmek amacıyla paketlenmenin gerekliliğine dair, Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıfları Gösteren Tüzüğün Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkındaki Tüzüğün 82’nci maddesinde yer alan süt ve süt ürünlerinin ambalaj ve gramajı ile ilgili düzenlemenin iptali istemiyle açılan davada ise Danıştay şu gerekçeyle dava konusu Tüzük değişikliğini hukuka uygun bulmuştur:¹⁶⁸

“...günün teknolojik gelişmeleri sayesinde krema makinalarından geçirilen çiğ sütlerinden elde edilen mutfak tereyağlarının pastörize edilmemiş olanlarının kahvaltılık olarak ve çiğ yenmesinin sağlık açısından sakıncaları anlaşıldığı için bunların pastörize edilmiş tereyağlarından ilk bakışta, kolayca ve herkes tarafından ayırt edilebilmesi için ambalaj ve gramajları konusunda birtakım kısıtlamalara gidilmesinin zorunluluğu zamanla ortaya çıktığından idare, Tüzük değişikliği yoluna gitmiş ve sakıncalı durumları en aza indirmek istemiştir.”

Gıda güvenliğini tehdit eden eylemleri 5996 sayılı Kanun, tağşiş, taklit ve tağyir olarak saymıştır.

Tağşiş, “kanun kapsamındaki ürünlere temel özelliğini veren öğelerin ve besin değerlerinin tamamının veya bir bölümünün mevzuata aykırı olarak çıkarılmasını veya miktarının değiştirilmesini (zeytinyağına diğer yağların karıştırılması gibi), veya aynı değeri taşımayan başka bir maddenin, o madde yerine aynı maddeymiş gibi katılması” (süte su katılması gibi), şeklinde tanımlanmıştır¹⁶⁹. Kanuni tanımlamaya göre tağşişin konusu gıda maddelerine temel özelliği veren öğeler ve besin değerleridir. Tağşiş de söz konusu maddelerin çıkarılması, değiştirilmesi veya yerine başka bir maddenin katılması şeklinde ayrı ayrı düzenlenmiştir.

¹⁶⁸ Danıştay İdari Dava Dairesi, E. 1982/260, K. 1983/70, T. 25.3.1983.

¹⁶⁹ 5996 sayılı Kanun m. 3/1 (63).

Tağışın insan sağlığına zararlı olması şart değildir. Günümdüde de tağışe en çok kayıt dışı gıda işletmelerinde rastlanmaktadır. Gıdaları taklidi, gıda maddelerine veya gıda ile temas eden madde ve malzemelere bu maddeler ile Şekil, içerik ve görünüm bakımından benzer maddelerin katılması ve esas maddenin varmış gibi gösterilmesidir¹⁷⁰.

Gıdaların tağyiri, gıda maddelerinin aslını Őeklen muhafaza etmek suretiyle iyiden kötüye başkalaştırılması, değiştirilmesi ve bozulmasıdır¹⁷¹. 5996 sayılı Kanunda gıdaların tağyiri, tağış tanımlı kapsamında değerlendirilmiştir. Tağyire örnek vermek gerekirse, ekmeğin asıl maddesi buğday unu olduğu halde, buğday ununun içerisine mısır unu, yulaf unu gibi diğer hububat unları karıştırarak buğday ununun iğeriği değerştirilirse, ekmeğ tağyir edilmiş olacaktır¹⁷².

Taklide ise, 5996 sayılı Kanun ile “*kanun kapsamındaki ürünlerin, Şekil, bileşim ve nitelikleri itibarıyla yapısında bulunmayan özelliklere sahip gibi veya başka bir ürünün aynısıymış gibi gösterme*” olarak tanımlanmıřtır¹⁷³. Örneğin, kepeği kırmızı boya ile boyayıp biber olarak satıma ıkarma işlemi, meyve özlü etiketi ile satılan meyve suyunun içerisinde meyve özünün bulunmaması ya da nohut, arpa ve incir ęekirdeđinden hazırlanmış kahverengi, kahve görünüşünde olan karışımlar gösterilebilir. Bunların kahve diye satılması taklittir. Ancak belirtmek gerekir ki bu ürünlerin üzerine kahve değil de yapıldığu maddeler mevzuata uygun olarak yazılırsa taklit olmayacaktır¹⁷⁴.

5996 sayılı Kanunda gıda güvenliğini bozan durumlar, temel olarak üç eylem tanımlanmış olsa da bu eylemler dışında gıda güvenliğini tehlikeye düşürücü her faaliyeti gıda güvenliğini bozucu faaliyet olarak değerlendirmek gerekir. Ayrıca bu fiillerin yapılmış olması kamu düzeni için bir tehdit ettiğinden, gıda maddelerinin satışa ıkıkarılması ya da kişilerin kullanılması beklenmeksizin önlenmesi gerekmektedir.

¹⁷⁰ Koç, **a.g.e.**, s. 402.

¹⁷¹ Keskin, Kadri, **Gıda Mevzuatı ve Standardı**, Ankara,1995, s. 41; Edis, Refik, “*Gıda Maddelerinin Türk Ceza Kanununa Göre Arzettđi Suçlar*”, <http://www.ankarabarasu.org.tr/siteler/ankarabarasu/tekmakale/1971-1/3.pdf>, (Erişim: 20.04.2016), s. 21.

¹⁷² Edis, **a.g.e.**, s. 22.

¹⁷³ 5996 sayılı Kanun m. 3/1 (64).

¹⁷⁴ Tayar, **a.g.e.**, s. 250.

Gıdaların amaçları dışında olarak sağlık ürünü ya da ilaç olarak gerçeğe aykırı bir biçimde iyileştirici niteliği olduğu şekliyle tüketicilere sunulması riskli bir uygulamadır. Bu duruma son dönemde sıklıkla rastlamaktayız. Özellikle gıda takviyesi adı altında piyasaya sunulan gıdaların görüntüsü, basılı ve internet yayınlarında yapılan tanıtımlarında, bu gıdaların zayıflatma, bazı rahatsızlıkları giderme, cinsel performansı artırma gibi özelliklerinden bahsedilerek tüketiciler yanıltılabilmektedir¹⁷⁵.

Gıda maddesinin normal olmayan şekilde, çiğ olarak yenmesi veya usulüne uygun olarak hazırlanmaması durumunda oluşabilecek belirtiler sağlığa zararlı sayılmamaktadır¹⁷⁶.

2.6.Gıda Güvenliği Teşkilatı

2.6.1.Merkezi İdare

2.6.1.1.Genel Yetkili Kolluk Mercii Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı

İdare kolluk faaliyetini, kolluk personeli aracılığı ile yerine getirmektedir. Kolluk personeli, idare içerisinde idarenin bütünlüğü ilkesi gereği, hiyerarşi ya da idari vesayetle bir bütünlük oluşturacak şekilde faaliyetini yürütmektedir. Kolluk faaliyetleri güvenlik, dirlik-esenlik alanında olduğu gibi gıda kolluğu alanında da merkezi idare ve mahalli idare teşkilatları aracılığı ile yürütülmektedir.

Gıda kolluğu bakımından merkezi idarede yetkili kolluk makamı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'dır. 5996 sayılı Kanunun "Yetki" başlıklı 45'inci maddesinde; "Bu Kanun kapsamındaki faaliyetleri yürütmeye, resmî kontrolleri yapmaya, ilgili taraflara görev ve sorumluluk vermeye, koordinasyon sağlamaya Bakanlık yetkilidir" şeklinde gıda kolluk makamının Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olduğu ifade edilmiştir. Esasında, gıda güvenliği bakımından sağlık kamu düzeninin korunmasında en önemli noktalardan birisi yetkili kolluk merciinin tek elde olmasıdır.

Bu gereklilik 5996 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde bir şart olarak gıdaların bütün süreçleri boyunca izlenebilirliğinin sağlanması için yetki ve sorumluluğun tek bir

¹⁷⁵

<http://www.taa.gov.tr/indir/gida-guvenligi-ve-kamu-sagliginin-korunmasibWFrYWxlfDQ5NjBkLTAzMGUyLTIxZDc3LTgxMDc4LnBkZnw3MDE/> (Erişim: 4.4.2016).

¹⁷⁶ Tayar, a.g.e., s. 22.

otoriteye bırakılmasından ötürü doğmuştur. Gıda güvenliği konusunda önceki genel kanun 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da bulunan çok başlılık, büyük ölçüde giderilmiştir. Bu çerçevede Gıda ve Tarım Bakanlığı'nın merkez teşkilatı içinde Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü (KKGM) kurulmuştur. Böylece gıda ve yem güvenliği, su ürünleri, veterinerlik ve bitki sağlığı alanında yetkili otorite olarak çalışmaktadır. KKGM gıda güvenliği alanında uluslararası kuruluşlar nezdinde de ülkemiz açısından irtibat noktası olarak hizmet vermektedir.

Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın taşra teşkilatına bakıldığında ise ülke genelinde her ilde bir Tarım İl Müdürlüğü, ilçelerde ise Tarım İlçe Müdürlükleri bulunmaktadır. Türkiye genelinde 81 Tarım İl Müdürlüğü'nde halen bulunan 4535 Gıda Denetçisi ve 40 il kontrol laboratuvarında çalışan 1200 kişiyle resmi denetim ve kontrol hizmetleri gerçekleştirilmektedir. Ayrıca Tarım ve Köyişleri Bakanlığı dışında 49 adet, Bakanlıktan faaliyet izni almış Özel Gıda Kontrol Laboratuvarları da kontrol hizmetlerine destek vermektedirler¹⁷⁷.

Kanun kapsamında belirtilmesi gerekir ki yapılan düzenlemelerin kahir ekseriyeti teknik bir takım düzenlemelerdir. Teknik düzenlemeler niteliği gereği yapıldığı anda güncelliğini kaybeden, eskiyen bir yapıdadır. Yani günün ihtiyaçları, bilimsel ve teknik gelişmelere dünyamızda çok süratle geliştiği için bu düzenlemeler de sık sık değişmek durumunda kalmaktadır. Kanunda, Anayasanın 7'nci maddesinde genel hatlarıyla belirtilen şekliyle, temel ilkeler ortaya konulmuştur. Diğer detaylı düzenlemeler idari bir takım düzenleyici işlemlerle yapılması düşünülmüştür. Bu çerçevede Gıda Hijyen Yönetmeliği gibi aşağıda belirtilecek olan diğer yönetmelikler çıkartılmıştır.

3/6/2011 tarih 639 sayılı Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname bunu büyük ölçüde sağlamıştır. Bakanlığın görevi, *“bitkisel ve hayvansal üretim ile su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, tarım sektörünün geliştirilmesine ve tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik araştırmalar yapılması, gıda üretimi, güvenliği ve güvenilirliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve biyoçeşitliliğin korunması, verimli kullanılmasının sağlanması,*

¹⁷⁷ Buzbaş, a.g.e., s. 8.

gıda, tarım ve hayvancılığa yönelik genel politikaları belirlemek, uygulanmasını izlemek ve denetlemek” olarak belirlenmiştir¹⁷⁸.

639 sayılı KHK’de tespit edilen yetkiler dışında kalan hususlarda bazı idareler ve özel kişiler de yetkili olmaktadır. Esasında Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı gıda güvenliğini sağlamak konusunda tek yetkilidir. İstisnai olarak diğer Bakanlıklar yetkili ve görevli kılınmıştır. Örneğin uluslararası örgütlerle ilişkiler noktasında yetkili kurum Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olmasına rağmen Sağlık Bakanlığı sular ve özel tıbbi amaçlı diyet gıdalarla ilgili faaliyetlerle, Dış Ticaret Müsteşarlığı TSE standartlarının dış ticarete uygulanmasından, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (TAPDK) alkollü içki ticaretinin düzenlenmesinden, Şeker Kurumu da şeker kotalarının tahsisinden sorumlu kuruluşlar olarak yetkilendirilmişlerdir^{179 180}.

Hukukumuzda gıda güvenliğini sağlamakla yetkili kişilerin sayısı kamu hukuku tüzel kişileriyle sınırlı değildir; özel kişiler de bu faaliyete katılabilmektedir. İdare tarafından yetkilendirilen özel kişiler gıda güvenliğini sağlamak amaçlı yürütülen kolluk faaliyetine katılabilmektedir. Bu husus idare hukuku doktrini bakımından tartışmalıdır. Resmi kontroller başlığı altında detaylı incelenecek olmasında ötürü burada sadece; idare hukuku doktrininde genel eğilimin kolluk faaliyetinin özel kişilere “devredilemeyeceği”, ancak belli şartları sağlayan özel kişilerin kolluk faaliyetine “katılabileceği” olmakla birlikte gıda güvenliğini sağlamak üzere faaliyet yürüten özel kişilerin kanuni olarak bu sınırlamayla bağlı olmadıklarını söylemekle yetiniyoruz.

2.6.1.2.Sağlık Bakanlığının Yetkili Olduğu Konular

Gıda ve gıda güvenliğine ilişkin yetki ve görevlerin çok büyük bir kısmı Gıda ve Tarım Bakanlığı’na bırakılmış olmasına rağmen sularla ilgili hükümler gibi takviye edici gıdalar¹⁸¹ ve özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar gibi hususlar Sağlık Bakanlığının görev

¹⁷⁸3/6/2011 tarih 639 sayılı Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname m.2.

¹⁷⁹ <http://www.tesk.org.tr/tr/calisma/gida/3.html> (Erişim: 2.7.2016).

¹⁸⁰ Şarapta plastik ambalaj 04/01/2012 tarihli ve 6683 sayılı TAPDK Kurul kararı ile yasaklanmıştır.

¹⁸¹ “Takviye edici gıdalar ya da bilinen adıyla gıda takviyeleri; 5996 sayılı Kanun kapsamında “normal beslenmeyi takviye etmek amacıyla, vitamin, mineral, protein, karbonhidrat, lif, yağ asidi, amino asit gibi besin öğelerinin veya bunların dışında besleyici veya fizyolojik etkileri bulunan bitki, bitkisel ve hayvansal kaynaklı maddeler, biyoaktif maddeler ve benzeri maddelerin konsantre veya ekstraktlarının tek başına veya karışımlarının, kapsül, tablet, pastil, tek kullanımlık toz paket, sıvı ampul, damlalıklı şişe ve diğer benzeri sıvı veya toz formlarda hazırlanarak günlük alım dozu belirlenmiş ürünler” olarak

sorumluluk alanına bırakılmıştır. Takviye edici gıdaların adeta ilaç gibi tanıtılarak tedavi edici nitelikleri ön plana çıkarılması suretiyle satışa sunulması Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın yetki alanında değildir. Yapmış olduğu açıklamalarda da “%100 Bitkisel”, ”Hiçbir yan etkisi yok”, ”Sorunlarınıza bitkisel çözüm” iddialarıyla satışa sunulan hiçbir ürünün ithal izni verilmediği belirtilmektedir. İlaç niteliğini haiz bir maddenin satışı, kullanımı, dağıtımı, denetlenmesi vs. Sağlık Bakanlığı'na bırakılması gayet tabiidir.

5996 sayılı Kanununun 27'nci maddesinde düzenlenen bu husus ayrıca her iki Bakanlık ile kurumları arasında bir işbirliğini de hedeflemektedir. Şöyle ki belediye veya il özel idarelerinin sorumluluğunda bulunan içme sularının Türkiye Halk Sağlığı Kurumu tarafından yapılacak veya yaptırılacak her türlü tetkik ve tahlil bedelleri ilgili belediye veya il özel idaresince karşılanacağı; daha sonra tahakkuk ettirilecek olan su kullanım bedellerinin mahsup edileceği hüküm altına alınmıştır.

Sağlık Bakanlığının denetim alanındaki sular bakımından bu Kanunda belirtilen idari yaptırımları uygulamaya halk sağlığı müdürü yetkili olmakla birlikte sularla ilgili iş ve işlemler Türkiye Halk Sağlığı Kurumunca yapılabilmektedir.

Gıda alanındaki yetkilerin tek elden yürütülmesi, hizmetin kalitesi, sürekliliği ve denetimi bakımından olumlu bir yaklaşımdır. Gıda güvenliği konusunda asıl yetkili mercii Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı olmasının yanında diğer bakanlıkların da bazı hallerde yetki ve görevleri bulunmaktadır. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın gıda güvenliği ve kontrolüne ilişkin yetkisi bulunmaktadır.

2.6.2. Mahalli İdareler (Belediye)

Gıda güvenliğine ilişkin kararların uygulanması ve kontrollerin yapılması mevzuatın emredici hükümleri çerçevesinde merkezden yönetim kolluk personeli tarafından yürütülecektir. Yerel ve mahalli ihtiyaçlar söz konusu olduğu zaman ise Belediye Kanunu başta olmak üzere yerel idarelere yetki veren mevzuat hükümleri çerçevesinde mahalli idareler de bu faaliyeti yürüteceklerdir. Merkezi yönetim kuruluşu olarak bakanlıkların faaliyetlerinde kolluk personelinin hiyerarşi ile bağlı olduğu İç işleri

tanımlanmıştır.”

http://www.tarim.gov.tr/GKGM/Belgeler/Do%C4%9Fru%20Bilinen%20Yanl%C4%B1%C5%9Flar/Takviye_Gidalar_Soru_Cevap.docx (Erişim: 2.7.2016).

Bakanlığı da gıda güvenli konusunda yetkili, merkezden yönetim idareleri arasına girecektir¹⁸².

Belediye zabıtası, belediye sınırları içinde düzeni, halkının huzurunu ve sağlığını sağlayıp korumak amacıyla kanun, tüzük ve yönetmeliklerde, belediye zabıtasına verilen görevleri yapmakla yetkilendirilmiştir.¹⁸³

Örneğin, bir Danıştay kararında; “Belediyelerin, belediye sınırı içinde bulunan içme sularının sağlık koşullarına uygun olarak korunmasını sağlama ve bunun halka dağıtımını denetleme görev ve yetkisi bulunmaktadır. Buna ilişkin emir ve yasaklamaları içeren çeşitli düzenlemeleri yapma yetkisi de belediyelere bırakılmıştır”¹⁸⁴.

5957 sayılı Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’da da belediyelere gıda kolluğu içerisinde değerlendirmemizi sağlayacak maddeler bulunmaktadır. “Pazar Yerleri” başlıklı 7/5’inci maddesinde “Belediyeler, modern pazar yerleri kurmak, işletmek..., pazar yerlerinde malların hijyenik şartlarda satışa sunulmasını sağlayıcı uygun çalışma ortamını oluşturmak, ...tüketicinin korunmasına yönelik tedbirleri almak ve *gerekli* denetimleri yapmakla görevlidir” demek suretiyle belediyeleri Pazar yeri hijyenini sağlamak konusunda yetkilendirmiştir.

Sağlık kamu düzeninin sağlanmasında idarelerin yanı sıra idare dışı sivil katılımın sağlanması önemlidir. Bu noktada sivil toplum kuruluşlarından destek alınması faaliyetin kalitesini arttıracaktır.

¹⁸² Koç, a.g.e., s. 417.

¹⁸³ Belediye Zabıta Yönetmeliği 10/a.

¹⁸⁴ Danıştay 8. D., T. 11.10.1990, E. 1990/1375, K. 1990/1090.

2.7.Gıda Kolluğu Personeli

2.7.1. Merkezi İdare Personeli

Kolluk faaliyetleri, kolluk makamları ve kolluk personeli tarafından yürütülür¹⁸⁵. Kolluk makamları, kamu düzeninin korunması ve sağlanması için düzenleyici ve/veya birel işlem tesis etmeye yetkili kılınmış mercilerdir¹⁸⁶.

Kolluk makamları cumhurbaşkanı, bakanlar kurulu, başbakan, içişleri bakanı, vali, kaymakam, bucak müdürü, muhtar, ihtiyar meclisi, belediye başkanı, belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye meclisidir¹⁸⁷.

Kolluk amirleri, kolluk makamlarının yapmış oldukları düzenleyici ve bireysel işlemleri uygulayan kolluk personeli üzerinde hiyerarşi yetkisine sahip bulunan görevlilerdir¹⁸⁸.

Kolluk personeli, kolluk faaliyetlerinde bireysel ve düzenleyici işlem yapmaya yetkili olmayıp yalnızca kolluk makamlarınca yapılmış olan işlemleri yerine getirmekle yükümlü olan kamu görevlileridir¹⁸⁹. Genel idari kolluk personeli polis ve jandarmadır¹⁹⁰.

639 sayılı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının (Bakanlık) kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektir. Bakanlık gıda üretimi, güvenliği ve güvenilirliği sağlamak ve gıda, tarım ve hayvancılığa yönelik genel politikaları belirlemek, uygulanmasını izlemek ve denetlemekle yetkili ve görevli kılınmıştır. Dolayısıyla merkez teşkilatındaki personel gıda kolluğunda yetkilidir. Bu çerçevede resmi kontrolörler eliyle ve Bakanlığın yetkilendirmiş olduğu diğer yan edimleri yerine getiren personel eliyle gıda güvenliği sağlanacaktır.

2.7.2. Mahalli İdare Personeli

Gıda kolluk faaliyetlerinde esas yetkili olan Bakanlık ve onun taşra teşkilatında görevli personel olmakla birlikte, 5996 sayılı Kanunda ifade edildiği üzere, Bakanlığın yetkili

¹⁸⁵ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 358.

¹⁸⁶ Günday, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011, s. 298.

¹⁸⁷ Bucaktepe, **a.g.e.**, s. 76.

¹⁸⁸ Günday, **a.g.e.**, s. 297.

¹⁸⁹ Günday, **a.g.e.**, s. 268.

¹⁹⁰ Bucaktepe, **a.g.e.**, s. 76.

olmadığı konularda mahalli idareler ve onların kolluk personeli gıda kolluğu konusunda yetkilidir. Mahalli idarelerden belediyenin kolluk personeli “belediye zabıtası”dır.

Yerel idarelerin gıda güvenliğine ilişkin yetkileri çeşitli kanunlarda yer almaktadır. Belediyeler bakımından 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15’inci maddesinin j bendinde “...Toptancı ve perakendeci hâlleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek” belediyelerin görevleri arasında sayılmıştır. Ancak Belediye Kanunu’nun 84’üncü maddesinde de açıkça belirtildiği üzere bu hükümler 5996 sayılı Kanun ile çelişmediği müddetçe uygulama alanı bulacaktır. O halde kolluk yarışması halinde merkezi idarenin organları yetkili olacaktır¹⁹¹.

*“Belediyelerin, belediye sınırı içinde bulunan içme sularının sağlık koşullarına uygun olarak korunmasını sağlamak ve bunun halka dağıtımını denetlemek görev ve yetkisi bulunmaktadır. Buna ilişkin emir ve yasaklamaları içeren çeşitli düzenlemeleri yapma yetkisi de belediyelerindedir.”*¹⁹²

Yerel yönetimlerin gayrisihhi müesseselerin açılabilmesi¹⁹³, pazaryeri kurulması¹⁹⁴, umuma açık yerlerde eğlence yapılabilmesi için 5996 sayılı Kanun’a aykırı olmamak şartıyla izin, onay ve ruhsat verme yetkisi bulunmaktadır.

5996 sayılı Kanununa dayanılarak hazırlanan Gıda Güvenliği ve Kalitesinin Denetimi ve Kontrolüne Dair Yönetmelik güvenli gıdaya ulaşabilmek için tarafların rolleri ve sorumluluklarını içermektedir. Bu sorumlulukları işyeri sorumlulukları, devletin yetki ve sorumlulukları, tüketici hak ve sorumlulukları üç başlık altında özetlemek mümkündür. Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde bu hususa değinilecektir.

¹⁹¹ Danıştay, 8.D. E: 987/850, K:989/232, T.5.4.1989.

¹⁹² Danıştay 8. D. E. 1990/1375, K. 1990/1090, T. 11.10.1990.

¹⁹³ 3572 sayılı Kanun m.5.

¹⁹⁴ Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 10/a (2).

2.8.Gıda Güvenliği Mevzuatının Serencamı

2.8.1. Genel Olarak

İnsanın hayatını idame ettirebilmesi için zorunlu bir ihtiyacı olmasından ötürü gıda, tarih boyunca insanlığın gündeminde olmuştur. Toplum halinde yaşayan insanlar devlete veya bir otoriteye diğer ihtiyaçlarında olduğu gibi gıda ihtiyacı noktasında da kendileri adına bir takım görevleri yapmaları konusunda yetkilendirmiştir. İnsan sağlığının korunması için emirler, fermanlar, yasalar yayınlanmıştır. Gıda güvenliğinin korunması için modern dönemde ise “yasalar” ihdas edilmiştir. Çalışmamızın bu bölümünde hazırlanan bu kuralları inceleyeceğiz.

Gıda güvenliği mevzuatı en temelde, tüketicinin korunması için ihdas olunan ve tüketiciye sunulan gıda maddelerinin üretildiği, depolandığı ve satıldığı yerlerin niteliklerini, bu niteliklere uygun olmayan yerler ve buradaki ürünler için yapılan denetimleri ve uygulanan yaptırımları düzenlemekle tüketiciyi koruyan diğer taraftan ise piyasadaki haksız rekabeti önlemek üzere hazırlanmış kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer adsız düzenleyici işlemlerin bütününe verilen isimdir.

2.8.2.Türk Hukuku Bakımından

Gıda mevzuatına dair Türk Hukuku bakımından Osmanlı dönemine ait bulgular, narh sistemi çerçevesinde karşımıza çıkmaktadır. Narh sistemi, farklı tanımları bulunmakla birlikte, temelde “üretilen malların kalite standartlarına ve fiyatlarına ilişkin düzenlemeler” ya da “bir mal veya hizmet için, ilgili resmi makamların tespit ettiği fiyat” olarak ifade edilmektedir¹⁹⁵. XIX. yüzyılın ikinci yarısına kadar Osmanlı Devleti’nde her türlü eşya ve gıda maddelerinin ve hizmetlerinin fiyatlarının, önemli bir devlet işi olarak, resmi makamlar tarafından düzenlenmektedir¹⁹⁶. Mevcut sisteme aykırı davranan gıda üreticilerine falaka ya da kulağından dükkânı önünde asılma gibi çeşitli cezalar verildiği vesikalara kaydedilmiştir¹⁹⁷. Narh sisteminin uygulayıcıları, muhtesipler ve sadrazam olarak belirlenmiştir. Muhtesipler, çarşı ve pazarı denetleyerek, hem ürünlerin fiyatlarını hem de ürünlerin kalitesini, güvenliğini

¹⁹⁵ Pamuk, **a.g.e.**, s. 62; Kütükoğlu, **a.g.e.**, s. 3.

¹⁹⁶ Barkan, **a.g.e.**, s. 326; Köktaş, Altuğ Murat, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Piyasa Düzenlemeleri: 1500-1700 İstanbul Kadı Sicillerinde Narh Uygulamaları**, Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Nisan; 9(2), 2016, s. 229.

¹⁹⁷ Barkan, **a.g.e.**, s. 326.

denetlenmektedir. Muhtesiplik müessesesi daha sonra İhtisap Nezareti adı ile özel bir bakanlık haline dönüşmüştür. Ömer Lütfi Barkan'ın çalışmasına göre, ilk İstanbul İhtisap Kanunnamesi 1485 tarihlidir¹⁹⁸.

1854 yılında, bu nezaret kaldırılarak yerini Şehremaneti'ne bırakmıştır. Şehremaneti, gıda ürünlerinin güvenliği, kalitesi ve fiyatına ilişkin standartları ilgililerine tebliğ ve gazetelerde ilan aracılığıyla faaliyetini yürütmektedir¹⁹⁹.

Osmanlı İmparatorluğu'nda düzenlenen ve uygulamaya konulan ihtisap kanunları için gıda güvenliğine yönelik özel hükümler bulunmaktadır. Bu özel hükümler içinde gıda maddelerinin menşe, çeşit, saflık, haslık, olgunluk, temizlik ve mevsime göre değişen fiyatlarına ilişkin bilgiler yer almaktadır.²⁰⁰

Önceki metinlere bakıldığında Fatih Sultan Mehmet tarafından 1485 yılında sebzehane, salhane ve yemiş iskelelerinde yapılacak narh kontrolüne ilişkin düzenlemelerin bulunduğu görülmektedir. Daha sonraları ise 1501 yılında, Sultan II. Bayezid tarafından İstanbul, Edirne ve Bursa şehirlerine yönelik İhtisap Kanunları ihdas edilmiştir²⁰¹. Türkiye Cumhuriyeti dönemindeki mevzuat kronolojik olarak aşağıda yer almaktadır.

2.8.2.1. Anayasal Düzenlemeler

Gıda güvenliği ile ilişkilendirebileceğimiz ilk anayasal düzenlemelere 1921 ve 1924 Anayasalarında rastlanmamaktadır. İlk olarak 1961 Anayasası'nın 49'uncu maddesinde belirtilen "Sağlık Hakkı" başlıklı maddede görmek mümkündür. Her ne kadar gıda güvenliği konusu kamu düzenini ilgilendiren bir konu olması yanı ile idarenin negatif yükümlülüğü kapsamında değerlendirilse de sağlık kamu düzeninin sağlanması için idarenin bir takım pozitif edimler yüklenmesi gerektiği de açıktır. Bu yönüyle gıda güvenliğini kişilerin sağlık hakkı kapsamında değerlendirilmesi mümkündür. Anayasa maddesine bakıldığında "*Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla ödevlidir*" hükmü yer almaktadır.

¹⁹⁸ Barkan, , a.g.e., s. 340.

¹⁹⁹ Pakalın, Mehmet Zeki, **Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, İstanbul, 1971, s. 655.

²⁰⁰ Serpen, a.g.e., s. 2.

²⁰¹ Tayar, a.g.e., s. 246.

Kamu düzeninin genel sağlık başlığı altında incelediğimiz gıda güvenliği meselesine ilişkin bir diğer madde 1961 Anayasasının 11'inci maddesinde "*Temel Hak ve Hürriyetlerin Özü, Sınırlanması ve Kötüye Kullanılmaması*" başlığı altında özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin olarak "genel sağlığın" düzenlendiğini görmekteyiz. Anayasanın ifadesiyle, "*(20.9.1971-1488) (1) Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bütünlüğünün, Cumhuriyetin, millî güvenliğinin, kamu düzeninin, kamu yararının, genel ahlâkın ve genel sağlığın korunması amacı ile veya Anayasanın diğer maddelerinde gösterilen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak, ancak kanunla sınırlanabilir*" denilmektedir.

Gıda güvenliği ile ilgili olarak genel sağlığı korumaya yönelik hukukumuz bakımından anayasal anlamda en kapsamlı düzenlemeler 1982 Anayasasında yer almaktadır. Bu düzenlemeler doğrudan toplumun sağlıklı olması için güvence niteliğinin yanında, toplumun sağlığını korumak maksadıyla özgürlüklerin sınırlandırılması anlamındaki maddeleri de içermektedir.

Devlete toplumun sağlığını korumak üzere pozitif yükümlülük yükleyen "Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması" başlıklı 56'ncı maddede şu şekilde ifade edilmiştir: "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir. Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler. Devlet, bu görevini kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarından yararlanarak, onları denetleyerek yerine getirir*" Bu madde ile en geniş manada toplumun sağlığını korumak üzere devletin yükümlülükleri zikredilmiştir.

Diğer taraftan toplumun genel sağlığını, özelde ise gıda güvenliğini korumak için özgürlüklerin sınırlama nedeni olarak sayıldığı maddeler ise; Özel Hayatın Gizliliğini düzenleyen 20'nci madde, Konut Dokunulmazlığını düzenleyen 21'inci madde, Haberleşme Hürriyetini düzenleyen 22'inci madde, Yerleşme ve Seyahat Hürriyetini düzenleyen 23'üncü madde, Dernek Kurma Hürriyetini düzenleyen 33'üncü madde, Sendika Kurma Hürriyetini düzenleyen 51'inci maddede yer almaktadır.

2.8.2.2.Kanuni Düzenlemeler ve İkincil Düzenlemeler

Anayasal düzenlemeler elbette ki düzenlediği alanların genel hatlarını çizer, bu çerçevede ilkeler ve esasları ortaya koyar. Anayasalarda yer alan bu hususlar normlar hiyerarşisine göre kanunlarla ve genel düzenleyici işlemler ile açıklığa kavuşmaktadır. Genel sağlığın korunması ve gıda güvenliği meselesinde de bu şekildedir. Şimdi, kronolojik olarak yürürlükte olduğu zamanlardaki Anayasalar çerçevesinde çıkarılmış olan kanunları ve genel düzenleyici işlemleri inceleyelim.

2.8.2.2.1. 1580 Sayılı Belediye Kanunu

İlk olarak 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu içindeki bir kaç madde (15, 99, 104, 105), Türkiye’de gıdaya yönelik uygulamaları başlattığını belirtmek gerekir. 1580 sayılı Kanunun 15’inci maddesinin 2’nci fıkrasına göre, belediye hudutları içinde gıda maddelerinin denetimini yapma görev ve yetkisi belediyelere verilmiştir. Bu çerçevede bazı belediyeler kendi olanakları ile Şehir Hıfzıssıhha Enstitüsü veya Belediye Kimyahanesi adı altında laboratuvarlarda denetimler yapmakla yetkili kılınmıştır²⁰².

2.8.2.2.2. 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu

1930’da gıda ile ilgili Belediye Kanunu’ndan daha kapsamlı bir düzenleme olarak, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu yürürlüğe girmiştir. Umumu Hıfzıssıhha Kanunu, toplum sağlığına yönelik neredeyse tüm konuları düzenlemiştir. Öyle ki şimdilerde yeni gündeme gelen nüfus politikası meselesine dair hükümler yer almaktadır. Gıdaya ilişkin denetimler, yasaklar ve değerlendirmeler bu kanunun 181- 199 maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanunda gıdaya ilişkin sorumluluğun yerel yönetimler ile merkezi idare arasında paylaşıldığı görülmektedir. Örneğin, denetimler belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında ise Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’na verilmiştir.

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile tüketicinin sağlığını az ya da çok bozabilecek olan gıda maddelerinin üretimi, satışı ve depolanması yasanın 184. maddesi ile yasaklanmıştır. Gıda katkı maddeleri ve gıda boyalarının kullanımı ise yasanın 188. maddesi ile Sağlık

²⁰² Serpen, a.g.e., s. 2.

ve Sosyal Yardım Bakanlığı'nın iznine tabi kılınmıştır. Kanunun başkaca maddeleri ise genel sağlığı koruma maksatlı diğer denetimler ve cezalar ile ilgili olmak üzere düzenlemeler bulunmaktadır.

Umumi Hıfzıssıhha Yasası'ndan sonra birçok ikincil düzenlemeler yapılmıştır. Önce, 1942 yılında Gıda Nizamnamesi, daha sonra ise 1952 yılında tam adı Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük olan Gıda Maddeleri Tüzüğü çıkarılmıştır. Gıda maddeleri ile genel sağlığı ilgilendiren eşya ve levazımın hususi özelliklerini gösteren Gıda Maddeleri Tüzüğü, kapsamı içinde yer alan bütün maddelerin taşıyacağı niteliklere ve bu niteliklerin hangi koşullar altında bozulmuş, taklit veya tağşiş edilmiş sayılacağına dair hükümleri barındırmaktadır.

Tam bu noktada gıda güvenliği ile ilgili standart oluşturma çabaları ortaya çıkmıştır. 22 Kasım 1960 tarihinde, 132 sayılı Kanun ile “Türk Standartlar Enstitüsü” (TSE) kurulmuş ve bu kuruma gıda maddelerinin standartlarını hazırlama ve yayınlama yetkisi verilmiştir. Gıda güvenliğine ilişkin olarak Uluslararası kabul görmüş “Kritik Kontrol Noktalarında Tehlike Analizi (HACCP)” prensiplerine dayanan TS 13001 Standardı, TSE tarafından oluşturulmuştur. HACCP' den kısaca bahsetmek gerekirse, 1971 yılında Amerika Birleşik Devletleri Tarım ve Gıda Dairesi tarafından uzaydaki astronotların tüketeceği gıdanın güvenliğine ilişkin olarak oluşturulan, hammaddeden son ürüne kadar bilimsel kontrollerinin yapılması ile gıdadan kaynaklı risklerinin önlenmesine dayalı bir gıda güvenliği sisteminin adıdır²⁰³.

2.8.2.2.3. 224 Sayılı Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun

1961 yılına gelindiğinde bir diğer kapsamlı kanun olan Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun yayınlanmıştır. Kanunun 1'inci maddesinin amacı olarak “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde bir hak olarak tanınan sağlık hizmetlerinden faydalanmanın sosyal adalete uygun bir şekilde ifasını sağlamak

²⁰³ Tanır, Ferdi, “Çukurova Üniversitesi Gıda Çalışanları Hijyen Eğitimi Rehberi”, Çukurova Üniversitesi İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitim, Uygulama ve Araştırma Merkezi, Adana, 2015, s. 6.

maksadıyla” olarak belirtilmiştir. Daha çok sağlık kamu hizmeti ile alakalı konuları düzenliyor olsa da toplumun genel sağlığını korumaya dönük bir düzenleme olmasından dolayı burada yer vermek gerekmektedir.

2.8.2.2.4. 560 Sayılı Gıdaların Üretim, Tüketim ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname

28 Haziran 1995 tarihli ve 560 sayılı “Gıdaların Üretim, Tüketim ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname” gıda hizmetlerine yönelik önemli ve yapısal değişiklikler getirmiştir. Bu kanun hükmünde kararnamenin en önemli özelliği, Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliği anlaşmasının ardından, AB’ye uyum çerçevesinde, gıdanın anayasası hükmünde olan ve birçok eksikliğine rağmen gıda adıyla tek ve özel bir kanun olmasıdır. Bütüncül anlamdaki ilk Gıda Yasası sayabileceğimiz 560 sayılı KHK’den önceki gıda mevzuatımız Gıda Maddeleri Tüzüğü’ne göre şekillenmiştir.

560 sayılı KHK ile gıda hizmetlerindeki karışıklık kısmi olarak giderilmiş, gıda üretimi yapan sıhhi olmayan kurumların ruhsatlandırma yetkisi ve bütün gıda denetim hizmetleri Sağlık Bakanlığı’na devrolunmuştur. Çerçeve niteliğindeki bu kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak Sağlık Bakanlığı’nın koordinatörlüğünde Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik, Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği, İçilebilir Suların Üretimi Ambalajlanması Tüketimi ve Denetlenmesi Hakkında Yönetmelik, 1997 yılında Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği, 2008 yılında hazırlanan Gıda Güvenliği ve Kalitesinin Denetimi ve Kontrolüne Dair Yönetmelik gibi yönetmelikler yürürlüğe konmuş ve her sağlık ocağı bölgesinde düzenli olarak denetimlere başlamıştır²⁰⁴. İhtiyaç duyulan alanlarda belediyelerle işbirliği yapılmıştır. Belirtmek gerekir ki, 560 sayılı KHK çerçeve bir yasadır ve gıda zincirinin üretimden tüketime kadar tüm aşamalarında uygulanmak üzere ihdas olunmuştur. Bu KHK’da düzenlenmeyen cezai hükümler ise 4128 sayılı kanun ile ayrıca düzenlenmiştir.

²⁰⁴ Buzbaş, a.g.e., s. 5.

5 Haziran 2004 tarihli ve 5179 sayılı “Gıdaların Üretim, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” yürürlüğe sokulmuş ve sektöre AB müktesebatı çerçevesinde uyum sağlayacak yeni bir yön çizilmeye çalışılmıştır. Yapılan bu değişiklik ile Ulusal Gıda Kodeksi Komisyonu Kurulması, Ulusal Gıda Meclisi ve Gıda Bankacılığı, Risk Analizi, Bilimsel Komiteler Teşkilî, Kriz Yönetimi ve İzlenebilirlik gibi konulara yasada yer verilmiştir.

5179 sayılı Kanunun akabinde çıkartılan 3.7.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunları nedeniyle Danıştay “Gayri sıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek” yükümlülüğünü belediyelere vermiştir. Buna göre, gıda güvenliğinin sağlanmasında yetkili kurumların sayısı üçe çıkmaktadır. Bunlar Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı’dır. 560 sayılı KHK ve 5179 sayılı KHK’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanuna dayanılarak bugüne kadar 12 yönetmelik çıkartılmış, Türk Gıda Kodeksi içinde de 107 tane ürün tebliği yayınlanmıştır. Gelişmiş olan ülkelerde “Gıda Güvenliği” kavramı içinde “Yem Güvenliği” kavramı da yerleşmiş olup, gerekli denetim ve kontroller bu kapsam altında yürütülmektedir²⁰⁵.

Ülkemizde ise gıda ve yem güvenliği, bitki sağlığı ve veteriner hizmetleri konuları yeni kanunun uygulanma tarihi olan 13 Aralık 2010’a kadar beş ana kanun ve bunlara bağlı çıkarılan mevzuat ile düzenlenmiştir. Bu mevzuat; 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu, 1734 sayılı Yem Kanunu, 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu ve 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu’ nundan oluşmaktadır. 5179 sayılı Yasa amacına ulaşmamış, AB’ye uyum gerekçesi yerine getirilememiştir. Nitekim AB 2009 yılı Türkiye İlerleme Raporu’nun 12. Faslıının “Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası” başlığı altında “Türkiye, gıda güvenliği konusundaki AB müktesebatının iç hukuka

²⁰⁵ Buzbaş, a.g.e., s. 7.

aktarılması ve uygulanması konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Bu fasıldaki katılım müzakerelerinde kilit unsur olan gıda, veterinerlik, yem, hijyen ve resmi kontrollere ilişkin çerçeve kanun henüz kabul edilmemiştir” denilerek 5179 sayılı kanunun yetersizliği ortaya konulmuştur

AB tarafından ülkemizin AB mevzuatına uyum sağlanamadığı için; “yetki karmaşası ve tutarsızlıklar olduğu, bütün denetim yetkilerinin merkezi otorite ve buna bağlı yerel otoritelerce gerçekleştirilmediğinden dolayı Bakanlığın bu yönde yeniden yapılandırılması gerektiği” yönüyle eleştirilen 5179 Sayılı Kanunun yerine geçmek amacı ile, Bakanlık yetkilileri ile AB Komisyon yetkilileri arasında yapılan görüşmeler sonucunda “5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu” 13.06.2010 Tarih ve 27610 sayılı Resmi Gazete ’de yayınlanmıştır.

2.8.2.2.5. 5996 sayılı Bitki Sağlığı Veteriner Hizmetleri, Gıda ve Yem Kanunu

5996 sayılı Kanun, tarladan/çiftlikten sofraya/çatala gıda güvenliği sistemini baştan sona değiştirmektedir. Kanunun öngördüğü yönetmelikler, Kanunun yürürlüğünden itibaren 18 ay içinde yayınlanmıştır²⁰⁶. Kanun; gıdayla temas eden madde, gıda ve malzeme ile yemlerin üretim, işleme ve dağıtımının bütün aşamalarını, bitki koruma ürünü ve veteriner tıbbi ürün kalıntıları ile diğer kalıntıları ve bulaşanların kontrollerini, salgın veya bulaşıcı hayvan hastalıklarını, bitki ve bitkisel ürünlerdeki zararlı organizmalarla mücadeleyi, çiftlik ve deney hayvanları ile ev ve süs hayvanlarının refahını, veteriner sağlık ve bitki koruma ürünlerini, zootekni kanunlarını, canlı hayvan ve ürünlerin ülkeye giriş ve çıkış işlemlerini, veteriner ve bitki sağlığı hizmetlerini ve bu hususlara ilişkin resmi kontrolleri ve yaptırımları düzenleme altına almaktadır. Öyle ki, 5996 Sayılı Kanun, gıda ve yem ile ilgili ürünlerin üretim aşamasından tüketiciye

²⁰⁶ 5996 sayılı Kanun Tasarısında, genel gerekçede çıkarılış amacı şöyle ifade edilmiştir. “Tasarı ile devletin ve bu alanda faaliyet gösterenlerin sorumluluklarını tespit etmek ve üzerine düşen görevleri yerine getirmesi, haksız rekabetin önlenmesi ile üretici ve tüketici menfaatlerinin korunması amaçlanmaktadır. Güvenilir gıda üretimi için birincil üretim dahil üzere yem üretimi ve hayvanların yetiştirilmesi, üretim ve dağıtımın tüm aşamaları birlikte değerlendirilmelidir. Tasarı ile çiftlikten sofraya gıda güvenilirliği prensibinin sağlanması amaçlanmıştır. Tasarı ile insan sağlığı ve beslenmesi, ülke ekonomisi açısından büyük önem taşıyan hayvan ve bitki varlığının hastalık ve zararlılara karşı korunması, mücadele yöntemleri, hayvanlardan insanlara geçen hastalıkların önlenmesi ve alınacak tedbirlerin belirlenmesi amaçlanmıştır.”
<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss498.pdf> (Erişim: 4.4.2016).

sunulmasına kadar geçen tüm aşamaları, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın denetimine vermektedir²⁰⁷.

5996 sayılı kanun, temel olarak; 3285 Sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu, 6968 sayılı Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu, 4631 Sayılı Hayvan Islahı Kanunu, 5179 sayılı Gıda Kanunu ve 1734 sayılı Yem Kanunu'nun bir araya getirilmesi ile oluşturulmuştur. Bundan dolayı kanun; özel tıbbi amaçlı diyet gıdalardan, pedigraye, veteriner tıbbi ürünlerden, dikim amaçlı bitkiye kadar çok geniş bir alana hitap etmektedir. Böylece, bazı maddeleri halen geçerli olan 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'na benzemektedir²⁰⁸.

5996 sayılı kanun ile birlikte tüm sorumluluk işletme sahibine verilmekte ve öncekilerden farklı olarak sorumlu yöneticilik kaldırılmaktadır. Gıda işletmeleri, üretim konuları ile ilgili eğitim almış lisans mezunu personel çalıştırma yükümlülüğü altında olup, ancak 30 beygir üzeri motor gücüne sahip olmaları veya 10 kişiden fazla personel istihdam etmeleri durumunda izine sahip olmaktadır. 5179 Sayılı eski yasada bu durum, 5 kişiden fazla personel çalıştırmaları ya da 20 beygir üzeri motor gücü bulunması ön şart olarak düzenlenmekteydi.

5996 Sayılı Kanun ile getirilen bir diğer yenilik de, işletmelere kayıt ve onay şartı getirilmesidir. Gıda maddeleri ve gıda ile temas eden madde ve malzemeleri üreten iş yerleri için daha önceki uygulama olan gıda iş yeri çalışma izni, sicil numarası ve üretim izin belgesi ve numarası alınma zorunluluğu kaldırılarak gıda ve yem işletmeleri; onaya tabi olanlar ve kayıtlı işletmeler olarak iki gruba ayrılmıştır. Onaya tabi işletmeler ve kayıt işlemleri, çıkarılan yönetmelikle Bakanlık tarafından belirlenecek, onaya tabi

²⁰⁷ Gürer, Betül, **AB ve Türkiye'de Gıda Güvenilirliği Mevzuatı**, Tarımsal Ekonomi Ve Politika Geliştirme Enstitüsü, Sayı 14, Nüsha 3, Temmuz 2012, s. 3.

²⁰⁸ Gökçe, Ramazan, "5996 Sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu: Uygulanmak İçin Mi, Oyalanmak İçin Mi?" **Akademik Gıda**, 8(4) s. 47 <http://www.academicfoodjournal.com/archive/2010/4/47-49.pdf> (Erişim. 05.06.2016).

işletmeler, faaliyete geçmeden önce Bakanlıktan onay alacaklardır. Kayıt işlemine tabi işletmeler ve faaliyetleri ile ilgili işlemleri Bakanlığa bildireceklerdir.

5996 Sayılı Kanunla 5179 sayılı Kanundaki yetki çokluğundan farklı olarak gıda güvenliği ile ilgili görev ve yetkilerin büyük kısmı Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nda toplanmıştır. Uluslararası kuruluşlar nezdinde yetkili kurum, söz konusu bakanlık olmasına rağmen, Sağlık Bakanlığı sular ve özel tıbbi amaçlı diyet gıdalarla ilgili hizmetlerden, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu alkollü içki ticaretinin düzenlenmesinden, Dış Ticaret Msteşarliğı TSE standartlarının dış ticarete uygulanmasından, şeker Kurumu da şeker kotalarının tahsisinden sorumlu kuruluşlar olarak düzenlenmiştir.

2011 tarihinde 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanununa dayanılarak 28145 sayılı Bitkisel Gıda ve Yem İthalatının Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik ıkarılmıştır. Yönetmeliğin 2.maddesinde amacı “ithal edilerek yurt içinde serbest dolaşıma girecek bitkisel gıda ve yemlerin güvenilirliğine dair yapılacak resmi kontrollerin usul ve esaslarını belirlemek” olarak ortaya konmuştur.

5996 sayılı kanununun 22, 24, 27-32 ve 34.maddelerine ve 852/2004/EC sayılı Gıdaların Hijyenine İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğüne paralel olarak 17.12.2011 tarih ve 28145 sayılı Gıda Hijyeni Yönetmeliği ıkarılmıştır. Bu yönetmeliğin amacı “gıda güvenilirliği açısından tüketicinin korunmasını sağlamak” olarak ifade edilmiştir. Bunun yanında 5996 sayılı Kanunun 31.maddesine dayanılarak ayrıca Gıda ve Yemin Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik ıkarılmıştır.

Gıda hijyeni konusuyla ilgili olarak çalışanlara verilecek olan eğitimle ilgili hükümler halen yürürlükte olan 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 126.-127. maddelerinde düzenlenmektedir. Bu ilgili hükümlerin uygulanmasına yönelik ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 127. maddesine dayanılarak, “gıda üretim ve

perakende iş yerlerinde, insani tüketim amaçlı sular ile doğal mineralli suları üreten iş yerlerinde (...) çalışanlara yönelik hijyen eğitimi programlarının planlanmasına, eğitimlerin verilmesine, iş yeri sahibinin, işletenlerin ve çalışanların bu konudaki sorumluluklarına, bu iş yerlerinde çalışmaya engel bulaşıcı hastalıkların ve cilt hastalıklarının belirlenmesine ve bu hastalıkların iyileşme hâlinin tespitine ilişkin usul ve esasları belirlemek ” amacıyla 05.07.2013 tarihli Hijyen Eğitimi Yönetmeliği çıkartılmıştır.

27.12.2011 tarihli 28155 sayılı Hayvansal Gıdalar İçin Özel Hijyen Kuralları Yönetmeliği çıkarılmıştır. Bu yönetmelik ile amaçlanan husus; Gıda Hijyeni Yönetmeliği ile getirilen genel ilkelere ilaveten, hayvansal gıda üreten gıda işletmecisinin uyması gereken özel hijyen kurallarını belirlemek ve düzenlemektir.

Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu ile birlikte 27.5.2004 tarihli ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun da yürürlükten kaldırılmıştır.

5996 sayılı Kanunun 21/7 hükmü “Gıda ve yem mevzuatındaki gıda ve yem güvenilirliğine ilişkin hükümlerine uygun olan ürün, bu mevzuat hükümlerinin kapsadığı ölçüde güvenilir kabul edilir.” Denilmekle gıda güvenliği hakkında uygulanacak mevzuat hakkında yol göstermektedir. Buna göre gıda 5996 sayılı Kanun dışındaki yasal düzenlemelere göre güvenilir gıda kabul edilse bile 5996 sayılı Kanuna göre güvenilir gıda değilse, hukukumuzda göre sağlığa zararsız ve insan tüketimine uygun sayılmayacaktır. Bu hüküm aynı zamanda kanunlar arasında bir uygulama önceliği ya da hiyerarşi de belirlemiş olmaktadır.

5996 sayılı Kanun’un sağlık kamu düzeni bağlamında gıda güvenliğine ilişkin temel ve öncelikle uygulanması gereken kanun olduğunu yukarıda belirtmiştik. Bu kanunun yanı sıra diğer kanunlarda da gerek 5996 sayılı Kanun ile birlikte uygulanan gerekse 5996 sayılı Kanun ile yarışan hükümler barındıran kanunlar bulunmaktadır. Örneğin, 2011 tarihli 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, halk sağlığının bütünüünün korunması görevini

Sağlık Bakanlığı'na vermektedir. Bu kapsamda Sağlık Bakanlığı, “Halk sağlığının korunması ve geliştirilmesi, hastalık risklerinin azaltılması ve önlenmesi” amacıyla gıda güvenliğine ilişkin bir takım tedbirler alabilmektedir. Bu tedbirler, “genel gıda kolluğu” olarak değerlendirilebilir.

Gıda mevzuatının ana ilkelerinden bazıları; teknolojiye ayak uydurmak, güncel bilgi birikimine sahip olarak sanayinin gelişmesine hizmet etmek, tüketiciyi korumak ve uluslararası ticareti kolaylaştırmaktır. Bu nedenle mevzuatta olmasına rağmen, pratikte uygulanmayacak olan hususlar, devlet kontrollerinde devletin etkinliğini azaltmakta, haksız rekabete neden olmakta ve bazı kötü niyetli işletmecileri cesaretlendirerek taklit ve tağşişin artmasına neden olabilmektedir²⁰⁹.

2.8.2.3. Türk Gıda Kodeksi

Türk Gıda Kodeksi, uygulama anlamında mevzuat içerisinde en detaylı olan düzenlemelerdir. Gıda üreticileri ve bakımından doğrudan anlam ifade eden kapsamlı bir içeriğe sahiptir. Gıda Kodeksi, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından gıda ve gıda ile temas eden madde ve malzemelerin hijyen ve teknik kriterlerini ve esaslarını belirlemek üzere Türk Gıda Kodeksi yönetmeliği çıkarmıştır. Yönetmelikte gıdaların ambalajlanması, etiketlenmesi nakliyesi, depolanması gibi hususlar düzenlenmektedir. Buna göre gıda maddelerine ilişkin esasları ve standartları Ulusal Gıda Kodeks Komisyonu tarafından belirlenecektir. Kanun'un ifadesiyle Bakanlık, uluslararası Kodeks Alimentarius²¹⁰ Komisyonunun temas noktasıdır ve konu ile ilgili çalışmaları yürütmektedir.

Kodeks gıda ticaretinde tüketici sağlığını korumak ve uygulamaların iyi niyet ilişkileri çerçevesinde sağlanması amacıyla formüle edilmiş, bir dizi genel ve çok özel gıda güvenliği, standartlarını kapsamaktadır. Buna göre, yerel tüketim ya da ihracat için pazara sunulan gıdaların, tüketim için güvenli ve iyi kalitede olması gerekmektedir. Buna ilaveten, ihraç edilen gıdaların hastalığa sebep olan organizmalar taşımaması

²⁰⁹ Halaç, Eyüp, “Gıda Kalitesi Ve Gıda Mevzuatı İle İlgili Temel Kavramlar Işığında Türk ve AB Gıda Mevzuatının Karşılaştırılması”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi** (4), 2002, s. 127.

²¹⁰ Kodeks Alimentarius terimi, Latince'den çevrilmiş olup, gıda kodu anlamına gelmektedir.

önem arz etmektedir, zira bu tür organizmalar ithalatı yapan ülkelerdeki hayvanlara veya bitkilere zarar verebilmektedir.

Kodeks Alimentarius, 1960'lı yıllarda iki uluslararası organizasyon olan Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ve Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından ortak bir şekilde meydana getirilmiştir. Kodeksin amaçladığı hususlar; gıda gereksinimlerinin ve tanımlarının sağlanması, bunların sağlanmasına öncülük etmek ve ileri bir düzeye getirmek, bunların uyumuna yardımcı olmak ve böylece uluslararası ticareti kolaylaştırmaktır. Dünya nüfusunun çoğu Kodeks Alimentarius'a üye 166 ülkede yaşamaktadır. Kodeks Alimentarius'a üyelikleri sayesinde bu ülkeler, standartların taslaklarında işbirliği yapabilmekte ve çoğu zaman da ulusal ve bölgesel seviyede temsil edilebilmektedirler.

Kodeks Alimentarius tarafından belirlenen bilimsel temele dayalı standartların kanuni bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bazı hallerde Dünya Ticaret Organizasyonu gıda ve gıda ürünleri ile ilgili uyuşmazlıklarda Kodeks standartlarına başvurulur. Bağlayıcı olmamasına rağmen birçok ulusal ve bölgesel kanunlar genellikle Kodeks standartlarını hareket noktası olarak değerlendirirler. Özetle, Kodeks Alimentarius'un kamu sağlığının korunmasına ve gıda ticaretindeki adil uygulamaların olmasına katkısı çok büyüktür.

Kodeks Alimentarius; bütün gıdalara uygulanan genel kriterlerin yanı sıra, belirli gıda veya gıda ürünlerine uygulanan binlerce kriteri de kapsamaktadır. Genel kriterler; etiketleme, hijyen, pestisit ve veteriner ilaç kalıntıları, ithalat ve ihracat denetimi ve belgelendirme sistemi, tahlil ve numune alma yöntemleri, gıda katkı maddeleri, kirleticiler, beslenme ve özel diyet amaçlı gıdaları içermektedir. Buna ilaveten; dondurulmuş, taze ve işlenmiş meyve ve sebzeler, meyve suları, sıvı ve katı yağlar, tahıllar, et, balık, şeker, kakao ve çikolata ve süt ve süt ürünlerine kadar her çeşit gıda ve gıda ürünlerine özgü belirli kriterler bulunmaktadır. Bu kriterlerin ülkemizdeki mevzuattaki görünümü Türk Gıda Kodeksi'ne dayanılarak yapılan tebliğlerdir.

29.12.2011 tarihli ve 28157 sayılı Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği ve Türk Gıda Kodeksi'ne ayrıca değinilmesi gerekir. 5996 Sayılı Kanunun 23. maddesine göre; Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca gıda ve gıda ile temas eden maddelerle ilgili asgarî

hijyen ve teknik kriterlerini de barındıran gıda kodeksi yayınlanacaktır. Bu maddeye göre çıkarılan Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği'nde, hazırlanacak olan Gıda Kodeksine ilişkin esaslar ve kurallar belirtilmiştir²¹¹.

Gıda mevzuatındaki değişimler incelendiğinde Türkiye'de gıda sisteminin daha etkin bir denetim mekanizması oluşturulması amacıyla dünyadaki gelişmiş ülkelerin standartları takip edilmek suretiyle yeni bir gıda mevzuatı oluşturmaya çalışılmaktadır²¹². çerçevede Dünya Ticaret Örgütü (WTO), Sağlık ve Bitki Sağlığı Anlaşmasının (SPS) hükümleri aynı zamanda ülke şartları da göz önünde tutularak, Kodeks Alimentarius Komisyonu (CAC), Avrupa Birliği (AB), Amerika Gıda ve İlaç Dairesi (FDA), Gıda ve Tarım Organizasyonu (FAO) gibi uluslararası kuruluşların uygulamaları ve ilgili mevzuat gözden geçirilerek güncellenmektedir.

2.8.3.AB Gıda Hukuku Bakımından

Avrupa'da sağlık kamu düzeni konusunda iki anlaşmanın önemi büyüktür. Bunlar; Avrupa Sosyal Şartı (ASS) ve Ekonomik Sosyal Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi (ESKHS)'dir.

ASS, sosyal ve ekonomik hakları koruyan, medeni ve siyasi hakları garanti eden ve özellikle de AİHS'ni takviye eden bir Avrupa Konseyi sözleşmesidir²¹³. Avrupa Konseyi sistemi içerisinde sosyal hakları düzenleyen ilk ve temel belge olması Sosyal Şart'ın önemini arttırmaktadır²¹⁴. ASS'nin "Sağlığın Korunması Hakkı" başlıklı 11'inci maddesi de sağlık hakkı açısından sözleşmeye taraf devletlere önemli ödevler yüklemektedir²¹⁵. Buna göre: Sözleşmeciler, sağlığın korunması hakkının etkin biçimde kullanılması için diğer önlemlerin alınmasını sağlamak amacıyla, ya doğrudan veya kamusal veya özel örgütlerle işbirliği içinde diğer önlemlerin alınmasını düzenlemektedir. Gıda güvenliği tedbirlerini 11'inci madde çerçevesinde değerlendirmek mümkün olmaktadır. Bunun yanı sıra;

- Sağlığın bozulmasına yol açan nedenleri olabildiğince ortadan kaldırmak;

²¹¹ Tanır, **a.g.e.**, s. 14.

²¹² Halaç, **a.g.e.**, 116.

²¹³ Resmi Gazete T. 4.7.1989, sayı 20215.

²¹⁴ Gemalmaz, Semih, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş**, 6. Bası, Legal Yayınları, İstanbul, 2007, s. 1116.

²¹⁵ Çakır, **a.g.e.**, s. 16.

- Sağlığı geliştirmek ve sağlık konularında kişisel sorumluluğu arttırmak üzere eğitim ve danışma kolaylıkları sağlamak;
- Salgın hastalıklarla yerleşik mevzi ve başka hastalıkları olabildiğince önlemek üzere tasarlanmış uygun önlemler almayı düzenlemektedir²¹⁶.

ASŞ sözleşmeye taraf devletlere önemli ödevler yüklemesine karşın taraf devletlerin bu ödevleri yerine getirmemesi halinde kişilere bireysel herhangi bir başvuru, imkânı tanınmamaktadır. Ayrıca şartın ihlal edilmesi halinde yaptırım öngören yargı kararı verebilecek bir mercii de yoktur²¹⁷. Sadece, anılan Şart uyarınca kurulan Avrupa Sosyal Komitesi, ulusal raporları ve toplu şikâyetleri inceleme yetkisine sahiptir²¹⁸.

ESKHS²¹⁹ bakımından konumuzla ilgili olarak sözleşmenin 11'inci ve 12'nci maddesi dikkat çekmektedir. Yaşama standardı hakkı başlıklı 11'inci maddesi, *"Bu sözleşmeye taraf olan devletler herkese, kendisi ve ailesi için yeterli bir yaşam standardına sahip olma sağlar. Bu standart, yeterli beslenmeyi, giyinmeyi, barınmayı, ve yaşama koşullarının sürekli olarak geliştirilmesini de içerir. Taraf Devletler bu hakkın gerçekleştirilmesini sağlamak için, kendi serbest iradelerine dayalı uluslararası işbirliğinin esas olduğunu kabul ederek, uygun tedbirleri alırlar"* şeklindedir. Sözleşmenin sağlık standardı başlıklı 12'inci maddesinde ise *"Bu sözleşmeye taraf devletler, herkesin, ulaşabilecek en yüksek fiziksel ve zihinsel sağlık standardına sahip olma hakkını kabul ederler"* biçiminde ifade edilmektedir. Sözleşmeye taraf devletlerin, bu hakkın tam olarak kullanılması için alacakları tedbirler şu amaçlara yönelik olacaktır:

- Ölü doğum ve çocuk ölümleri oranlarının düşürülmesini çocuğun sağlıklı bir şekilde gelişmesini sağlamak,
- Çevresel ve sınıai sağlık şartlarının her yönüyle iyileştirilmesini
- Salgın, yöresel, mesleki ve diğer hastalıkların önlenmesi, tedavisi ve kontrolü

²¹⁶ Taşkent, Savaş, "İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları", **BASİSEN**, No:27, İstanbul, (1995), s. 93.

²¹⁷ Boyar, Oya, "Sağlık Hakkı", **Sağlık Hukukunda Dünyada Son Gelişmeler**, İstanbul, (2009)

²¹⁸ Çakır, **a.g.e.**, s. 17.

²¹⁹ <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/3507--Ekonomik,-Sosyal-ve-Kulturel-Haklara-Iliskin-Uluslararası-Sozlesme.pdf> (Erişim:23.05.2016).

ESKHS' nin sağlık hakkı açısından en somut ve uygulanabilir çerçeveyi çizen hukuk metni olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte, ülkemizde 2003 yılında usulüne uygun bir Şekilde onaylanarak yürürlüğe giren ESKHS'nin16'ncı ve devamı maddelerinde düzenlenen Uluslararası Uygulama Hükümlerine göre; sözleşmeye taraf ülkeler, sözleŐmede taahhüt ettikleri ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ilişkin geliŐtirdikleri tedbirler ile ilgili olarak Birleşmiş Milletler Genel Sekreterine raporlar sunmayı kabul ve taahhüt etmiŐlerdir. Bu raporlar, BM Genel Sekreteri tarafından BM Ekonomik ve Sosyal Konseyine gönderilmektedir. Daha sonra bu raporlar ve uzman kuruluşların verdiği tavsiye kararlar, Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından bilgilenmesi ve tavsiyelerde bulunması için BM İnsan Hakları Komisyonuna gönderilmektedir. İnsan Hakları Komisyonu'ndan da alınan raporla birlikte Ekonomik ve Sosyal Konsey nihai tavsiye kararını BM Genel Kuruluna sunmaktadır. Görüldüğü üzere, çoğu uluslararası sözleŐmede olduğu üzere ESKHS' nin de ye ülkeler açısından herhangi bir yaptırımını bulunmamakta, bağlayıcılığı ise tavsiye kararları vermektен öteye gidememektedir.

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan bu güne ye devletlerin gıda mevzuatı konusundaki görüŐleri, “mevcut ülkeler mevzuatında uyum çalışmaları yapmak, temel kuralları tüm ülkelerde uygulanabilir hale getirmek, ülkeleri beslenme alıŐkanlıkları ve üretim biçimlerinde serbest bırakıp, topluluk içi gıda ticaretini arttırıcı ve tüketiciyi koruyucu önlemler almaktır”, Şeklinde zetlenebilir²²⁰.

Avrupa Birliği gıda mevzuatı ile ilgili düzenlemeler, Bakanlar Konseyine bağlı “Gıda Maddeleri Daimi Komitesince” yapılmaktadır. Ayrıca “Gıda Maddeleri Danışma Komitesi” konuyla ilgili politikalar oluşturma ve çalıŐmalarda uyum sağlama çerçevesinde görev yapmaktadır. AB Komisyonu, “Avrupa Birliğinde Gıda Hukukunun Temel İlkeleri” içeren Yeşil Kitap (Green Paper) Nisan 1997'de isimli belgeyi yayınlamıŐtır²²¹. Yeşil Kitap, gıda hukuku ile tüketicinin korunması ve kamu sağlığının gözetilmesi arasındaki bağlantıyı vurgulamıŐ ve Avrupa Birliği Gıda Hukuku için altı temel hedef ortaya koymuŐtur²²².

²²⁰ www.europa.eu.int (Erişim: 08.06.2016).

²²¹ Macmaolain, Caoimhin, **EU Food Law Protecting Consumers and Health in a Common Market**, European Law Review No. 3, s. 179-201, Oxford, 2007, s. 19.

²²² Türkoğlu, Gökçe, “Avrupa Birliği Gıda Hukukunun Temel İlkelerine Dair Kısa Bir Değerlendirme”,

Bunlar:

- Yüksek seviyede, kamu sağlığı, güvenliği ve tüketicinin korunmasının temin edilmesi
- Ortak pazar dâhilinde malların serbest dolaşımının temin edilmesi
- Yasal düzenlemelerin esas olarak bilimsel delillere ve risk değerlendirilmelerine dayandırılmasının temin edilmesi
- Gıda güvenliği için birincil sorumluluğun riziko analizi ve kritik kontrol noktaları (Hazard Analysis and Critical Control Points- HACCP) sistemini kullanarak bu sistem de etkili resmi kontroller ve icra tedbirleri ile güçlendirilmiş olmalıdır endüstriye, üreticilere ve tedarikçilere yükletilmesi
- Avrupa endüstrisinin rekabet gücünün temin edilmesi ve ihracat beklentilerinin geliştirilmesi
- Yasal düzenlemelerin tutarlı, rasyonel ve tüketici dostu olmasının temin edilmesidir.²²³

Yeşil Kitap, kamu sağlığının veya tüketicinin korunması hedeflerine yönelik korumayı azaltmadan, gıda hukuku mevzuatını sadeleştirmek üzere hazırlanmıştır. Gıda hijyeni, bilimsel tavsiyeler, zamanlama ve Avrupa Birliği müktesebatının doğru uygulanması sorunlarına, Yeşil Kitap'ta tüm boyutlarıyla deđerlendirilmiştir²²⁴.

AB Komisyonu'nca 12 Ocak 2000 tarihinde kabul edilen genel gıda güvenliği kurallarının bulunduğu Beyaz Kitap (White Paper); gıdaların üretimi, tüketimi ve ticareti ile tüketicilerin korunması ve gıda güvenliği konularında AB gıda politikalarını pratiğe dönüştürecek önerileri belirlemiştir. Avrupa Birliğinin gıda alanında ulaşmak istediği temel hedef, tarladan, çatala (en baştan en son noktaya) kadar, gelişmiş gıda güvenliği standartlarını getirerek kamu sağlığının en üst seviyede korunmasıdır²²⁵.

Yaşar Üniversitesi Elektronik Dergisi, c. 8, Özel Sayı
http://ktpsuncu.anayasa.gov.tr/web/catalog/file_download.php?file_id=14766, (Erişim: 5.5.2016), s. 2801.

²²³ http://aei.pitt.edu/1182/1/food_law_gp_COM_90_218.pdf (Erişim: 11.06.2016).

²²⁴ Holland, Debra; Pope, Helen, **EU Food Law and Policy**, Hauge, 2004, s. 16.

²²⁵ Türkoğlu, a.g.e., s. 2802.

Beyaz Kitabın yayınlanmasının ardından Avrupa Gıda Güvenliği Kuruluşu (EFSA) tarafından 28.01.2002 tarihinde 178/2002/EC sayılı Tüzük ile Gıda Kanununun Genel Prensiplerini açıklayan karar uygulamaya konulmuştur.

Bu metinde gıda maddelerinin serbest dolaşımını sağlamayı da amaçladığı ifade edilmiş olmakla birlikte, AB için insan hayatı ve halk sağlığının korunması ile tüketicinin korunması hedeflerinin daha fazla önem taşıdığını belirtmek gerekmektedir²²⁶.

Avrupa Birliği 178/2002/EC Tüzüğü Genel Gıda Kanunu, Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA)'ni kurarak gıda ile ilgili olarak insan sağlığı ve tüketici haklarının korunmasını sağlayacak örgütsel düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenleme ile birlikte halk sağlığının korunması ve gıda güvenliğinin sağlanması açısından risk değerlendirmesinin yapılabilmesi ve gerekli bilimsel önerilerde bulunabilmesi, risk değerlendirmesi ile risk yönetiminin birbirinden ayrılabilmesi için EFSA bağımsız bir kurul olarak oluşturulmuştur. Bu kurul görüş ve kararlarını Avrupa Komisyonu Sağlık ve Tüketiciyi Koruma Direktörü' ne sunmaktadır.

AB'nin 26 Haziran 2003 tarihli Konsey Kararı ile Ortak Tarım Politikasında (OTP) yapılan değişikliklerde gıda güvenliğini sağlamaya yönelik olarak "Gıda Güvenliği Yönetim Sistemleri" olarak adlandırılan bir dizi yöntem tüm dünyada uygulamaya konulmuştur. Bunlar; İyi Üretim Uygulamaları (Good Manufacturing Practice-GMP), İyi Tarım uygulamaları (Good Agricultural Practice -GAP), İyi Laboratuvar Uygulamaları (Good Laboratory Practice-GLP), İyi Hijyenik Uygulamalar (Good Hygienic Practice-GHP ile Tehlike Analizi ve Kritik Kontrol Noktaları (Hazard Analysis and Critical Control Points-HACCP) uygulamalarıdır. Bu uygulamalar uluslararası ölçekte kabul görmüş ve yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır²²⁷.

AB'nin gıda güvenliği mevzuatı şu araçlarla kullanılmaktadır. Avrupa parlamentosu ve Konseyi ya da Komisyonun Direktifleri, bu direktifler tüm üye ülkelere uygulanmaktadır ve bağlayıcıdır. İkincisi Konsey Direktifleridir, bu direktifler zorunlu araçları açıklar ancak ulusal uygulama alanlarında ulusal hukuklarına göre yorumlama

²²⁶ Van der Meulen, Bernd, The Function of Food Law, European Food and Feed Law Review No 2, 2010, s. 85.

²²⁷ Serpen, **a.g.e.**, s. 9.

esneklikleri bulunmaktadır. Üçüncüsü ise kararlardır ki bunlar belirttikleri tarafları bağlayan belgelerdir²²⁸.

2.8.4. ABD Hukuku Bakımından

2.8.4.1. Genel Olarak

Amerika Birleşik Devletleri'nde gıda denetimi en temelde, Tarım Bakanlığı'na ("United States Department of Agriculture") bağlı Gıda Güvenliği ve Denetimi Servisi²²⁹ ("Food Safety and Inspection Service") tarafından yerine getirilmektedir. Bu Servis, ticari olarak halka arz edilen kırmızı et, kümes hayvanı ve yumurta ürünlerinin *güvenli, sağlıklı* olmasını ve *doğru bir şekilde etiketlenmiş ve ambalajlanmış* olmasını denetlemektedir. Ayrıca bu Servis, düzenli olarak tüm federe devletlerdeki büyükbaş çiftliklerinin ve kümeslerin detaylı raporlarını²³⁰ hazırlamakta ve kayıt dışı hayvancılığı engellemektedir.

ABD'de gıda güvenliğini sağlamak üzere hem federe devletlerde hem federal devletlerde birçok düzenleme bulunmaktadır. Gıda güvenliği ABD'de ajanslar tarafından kontrol edilmektedir. ABD'de de aynı AB'deki gibi gıda güvenliği ve denetimini tek bir otorite altında toplama çalışmaları bulunmaktadır.²³¹ Gıda ve İlaç İdaresi (Food and Drug Administration-FDA) federal düzeyde gıda güvenliğinden sorumlu olan devlet kuruluşudur.²³²

2.8.4.2. Gıda Güvenliğinde Bir Sistem Standardı Arayışı: HACCP

HACCP, Hazard Analysis and Critical Control Point - Tehlike Analizleri ve Kritik Kontrol Noktaları, gıda işletmelerinde, sağlıklı gıda üretimi için gerekli olan hijyen şartlarının (personel, ekipman, hammadde, ortam hijyeni, vb.) tespit edilerek bu şartların oluşturulması, üretim ve sunum aşamasında tüketici tarafından sağlık riski oluşturabilecek sebeplerin tespit edilmesi ve bunların yok edilmesine dayanan bir

²²⁸ Buzbaş, **a.g.e.**, s. 11.

²²⁹ Detaylı bilgi için bkz. <http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/informational/aboutfsis> (Erişim:23.05.2016).

²³⁰ Raporlar için bkz. <http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/informational/aboutfsis/state-fact-sheets> (Erişim: 23.05.2016).

²³¹ <http://www.politico.com/agenda/story/2016/03/federal-agency-food-safety-regulation-000068> (Erişim: 23.05.2016).

²³² http://www.gidamo.org.tr/resimler/ekler/7f7fb873eaf2952_ek.pdf?dergi=19 (Erişim: 23.05.2016).

güvenlik mekanizmasıdır. Bu mekanizma, gıda güvenliğini etkileyen tehlikelerin önceden tespiti ve kontrolünü temin etmeye yaran bir sistemdir.²³³

HACCP, ilk olarak 1960'lı yıllarda ABD'de Pillsbury şirketi tarafından ABD Ordusu ve NASA için 'sıfır hatalı' ürün üretmek amacı için geliştirilmiştir. Daha sonra 1970'lerden başlayarak, FDA (Food and Drug Administration-ABD Gıda ve İlaç Dairesi) tarafından resmi denetimlerde referans olarak kullanılmıştır²³⁴. Yani 1972-1973 yıllarında NASA (Amerikan Ulusal Havacılık ve Uzay Kurumu) uzaydaki astronotlar için gıda tüketiminde sıfır hata ortak projesiyle birlikte HACCP kavramı literatüre girmiştir.

Birleşmiş Milletler bünyesinde 1945 yılında kurulan Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ve 1948 yılında kurulan Dünya Sağlık Örgütü (WHO) gıda güvenliğinin uluslararası alandaki tarihsel gelişiminin ilk basamaklarıdır. FAO ve WHO hem tüketicilerin sağlığını korumak hem de dünya ticaretinde etik uygulamaları sağlamak amacı ile Kodeks Alimentarius'da HACCP prensiplerini 1963 yılında yayımlamıştır.

Gıda güvenliği yönetimin önemli hale geldiği günümüzde HACCP sistemi, gıda güvenliğini tehdit eden sorunları önlemek için gıdaların işlenmesinde kritik noktaların kontrolü yaklaşımını kullanmaktadır. HACCP uygulaması gıda güvenliğini iyileştirmeyi hedeflemekle birlikte, kaynakların etkin kullanımını, gıda endüstrisinin tasarrufta bulunmasını ve gıda güvenliği ile ilgili sorunların daha hızlı çözülmesini sağlamayı hedeflemektedir²³⁵

HACCP, gıda işletmelerinde, sağlıklı gıda üretimi için gerekli olan hijyen şartlarının (personel hijyeni, hammadde hijyeni, ortam hijyeni, ekipman hijyeni vb.) belirlenerek bu şartların sağlanması, üretim ve servis aşamasında tüketici bakımından sağlık riski meydana getirebilecek sebeplerin belirlenmesi ve bu sebeplerin ortadan kaldırılması temeline dayalı bir gıda ürünü güvenilirliği sistemidir. "HACCP" ifadesi, İngilizce Hazard Analysis and Critical Control Point-Tehlike Analizi ve Kritik Kontrol Noktaları

²³⁴ Ural, Suphi; Başbüyük, Mesut, **Tehlike Analizi ve Kritik Kontrol Noktaları Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP)**, Çukurova Üniversitesi İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitim, Uygulama ve Araştırma Merkezi, Adana, 2015, s. 27.

²³⁵ https://www.researchgate.net/publication/260365454_Afyon_Kaymak_Lokumu_Uretimi_Ve_Sorunlari (Erişim: 16.05.2016).

ifadesinin kısaltmasıdır. Sistem, ürün güvenliğini etkileyen tehlikelerin önceden belirlenerek kontrol altına alınmasını sağlayan sistematik bir yaklaşım olarak görülmektedir.²³⁶

Önceleri yalnızca ABD'de uygulanan HACCP sistemi, başta Avrupa Birliği olmak üzere diğer ülkelerin de dikkatini çekmiş ve 14 Haziran 1993 tarihli 93/43/EEC "Gıda Maddelerinin Hijyeni" Direktifi ile Avrupa Birliği bünyesindeki tüm gıda üretimlerinde HACCP uygulamaları zorunlu hale getirilmiştir.

1993 yılında HACCP 93/43 EEC 'Gıda Maddelerinin Hijyeni' direktifi ile yasal olarak Avrupa Birliği'ne üye devletlerin mevzuatında yer almış, 1996 yılında ise HACCP yaklaşımı Avrupa'da tüm gıda endüstrisinde uygulanması gereken bir mecburiyet haline getirilmiştir. Danimarka, 1998 yılında DS 3027/1998 HACCP standardını yayımlamıştır. Benzer tarihlerde Almanya, İngiltere, Kanada ve Hollanda gibi gelişmiş ülkeler de, gıda güvenliğini sağlayan otoritelerin işbirliğini geliştirmek, yetki kargaşasını ortadan kaldırmak ve denetimlerin etkinliğini artırmak amacıyla gıda güvenliği faaliyetlerini tek merkezde toplama kararı almışlardır.²³⁷

2.8.4.3 HACCP Sisteminin Türkiye'deki Uygulaması

Türkiye'de 18.11.1960 tarih ve 132 sayılı kanunla mamul, madde ve hizmetler ile ilgili olarak standart hazırlamaya yetkili kuruluş olan Türk Standartları Enstitüsü, 3.3.2003 tarihinde HACCP ile aynı doğrultuda TS 13001 Standardını yayımlamıştır.²³⁸

HACCP standardının yedi temel ilkesinden biri olan kritik kontrol noktası, Tarım ve Köyşleri Bakanlığı'na, ilk olarak 1998 yılında Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik'te tanımlanmıştır. Daha sonra, Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Codex Alimentarius Commission (CAC), Food and Agriculture Organization (FAO), ISO (International Organization for Standardization) Work Group

²³⁶ https://tr.wikipedia.org/wiki/HACCP#cite_note-ref359-1 , (Erişim: 16.05.2016).

²³⁷ Demirözü B., Dünya'da ve Türkiye'de Yeniden Yapılanan Gıda Otoritesi. **Gıda Mühendisliği Dergisi**, 2005, S:9 (20), s. 33.

²³⁸ Başaran, Burhan, ISO 22000 Gıda Güvenliği Yönetim Sistemi, **Journal Of Food And Health Science**, 2016, s. 10; Detaylı bilgi için bkz. Mayesi, T. and Mortimore, (2001): Making the most of HACCP, Published by Woodhead Publishing Limited, Cambridge, England.

koordinasyonu ile ISO 22000 standardı 2005 yılında yayımlanarak uluslararası bir boyut kazanmıştır.

24 Nisan 2006 tarihinde ise TSE Teknik Kurulu tarafından TS EN ISO 22000-Gıda Güvenliği Yönetim Sistemleri-Gıda Zincirindeki Tüm Kuruluşlar İçin Şartlar Standardı yayımlanmış ve böylece TS 13001 Standardı iptal edilmiştir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı da gıda işletmelerini yukarıda belirtilen HACCP prensiplerine dayanan prosedürleri uygulamaya ve sürdürmeye zorunlu hale getirmiştir²³⁹.

HACCP sisteminin ülkemizdeki pratikte işleyişi şöyledir: Bilindiği üzere HACCP bir dokümantasyon sistemi olup hedefi gıdanın üretim aşamasından sofraya geldiği ana kadar izlenebilirliğini belirlenmiş olan kritik kontrol noktaları (KKN) ile denetlemeyi öngörür.

HACCP sistemine göre gıda işletmecileri işletmelerini açtıkları zaman HACCP dokümanlarında yer alan yeterlilikleri sağlayacaklarını taahhüt etmektedir. Bakanlığın ilk aşamada bir denetimi söz konusu olmayıp; daha sonra periyodik ya da ihbar üzerine yapılan denetimlerde geriye dönük olarak taahhüt ettiği kritik noktalardaki eksiklikler tespit edilmesi halinde, o kritik kontrol noktasından itibaren o aşamayı dondurmakta ve gerekli olan idari tedbir ya da yaptırımları uygulamaktadır.

2.9.Genel Kolluk Usulleri

2.9.1.Genel Olarak

Toplum içinde isteyen herkesin istediği her faaliyeti istediği şekilde yapması kamu düzeni bakımından tehlikeli sonuçlar doğurabilir. Bundan dolayı bazı faaliyetlerin yapılabilmesi için çeşitli usuller düzenlenmiştir. Bu usullere kolluk usulleri denilmektedir²⁴⁰.

Kolluk makamları belli usuller çerçevesinde faaliyetlerini yürütmesi işlemler aracılığıyla mümkün olmaktadır. Bu işlemler öngörülen düzende uyulması gereken kuralları ve düzene aykırı davranılması halinde uygulanılacak yaptırımları

²³⁹ Yörük, G.N.; Güner, A., “Gıda güvenliğinin tarihsel gelişimi”, **2. Ulusal Laboratuvar Akreditasyonu ve Güvenliği Sempozyumu**, İstanbul, 2014, s. 102.

²⁴⁰ Gözler, a.g.e., s. 546.

içermektedir²⁴¹. İdari kolluk makamlarının bu işlem ve yaptırımları düzenleyici işlem ya da birel işlem şeklidir²⁴².

Kolluk, bireylerin ve toplulukların eylem ve işlemlerini çeşitli yollardan gözetim ve denetim altına alabilir²⁴³. Ancak kanun açıkça yetki vermemiş ise sürekli olarak o faaliyeti yasaklayamaz. Ayrıca Anayasanın yararlanma koşullarını belirttiği temel hak ve özgürlüklerin kullanılması idari işlemle ya da kanunla Anayasadan daha çok sınırlandırılmaz veya kayıt altına alınmaz. Anayasa ve kanun hükümleri saklı kalmak üzere idare kolluk yetkisine dayanarak özel faaliyetleri izin ve bildirim usullerine tabi tutabilir ve kural olarak düzenleyebilir²⁴⁴.

2.9.2.Genel Kolluk Usulleri

Toplumun maddi ve dış düzeni ile ilgilenen idari kolluk, güvenlik, esenlik ve sağlığın korunması için kamuya ayrılan yerlerde (yollar, parklar, pazarlar, alışveriş yerleri gibi), kamuya açık yerlerde, özel iş yerlerinde, bireylerin toplu bulunduğu yerlerde (okullar, hastaneler gibi), konutlarda kamu düzenini sağlamak ve korumakla görevlidir²⁴⁵. Kolluk usullerinin özgürlükleri sınırlandırma ölçüsü azdan çoğa doğru sırasıyla, serbestlik usulü, bildirim usulü, izin usulü ve yasak usulü olmak üzere dört tanedir. İdare, kamu düzenini sağlamak amacıyla, farklı kolluk usullerine uygun olarak kolluk işlemleri tesis etmektedir.

Kolluk işlemleri, birel kolluk işlemleri ve düzenleyici kolluk işlemleridir. Birel kolluk işlemleri, düzenleyici kolluk işlemlerinin uygulanıp uygulanmadığını, bunların kamu düzeninin sağlanmasında yeterli olup olmadığını kişileri denetlemek ve gözetlemek gerektiğinde yaptırım uygulamak suretiyle de yetkili kolluk makamlarınca faaliyetin yürütülmesini ifade eder²⁴⁶. Birel kolluk işlemlerinin uygulanması için öncelikle bu işlemlerin kanuna dayandığını söylemek gerekir. Keza bazı durumlarda eşitlik ilkesi gereğince kolluk makamlarının kolluk yetkilerini önce düzenleyici işlemler yaparak

²⁴¹ Kalabalık, Halil, **İdare Hukuku Dersleri**, Değişim Yayınları, İstanbul, 2004, s. 229.

²⁴² Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 579.

²⁴³ Duran, **a.g.e.**, s. 267.

²⁴⁴ Duran, **a.g.e.**, s. 267.

²⁴⁵ Duran, **a.g.e.**, s. 254.

²⁴⁶ Kalabalık, **a.g.e.**, s. 230.

objektifleştirmeleri, daha sonra da bunlara uygun birel kolluk işlemler yapmaları gerekmektedir²⁴⁷.

Düzenleyici kolluk işlemleri, bireylerin kolluk makamının iradesinden önceden haberdar olarak davranışlarını ayarlayabilmelerine imkân tanır. Bu gereklilik, düzenli idare ilkesinin bir sonucudur²⁴⁸. Anayasa'nın 13. maddesinin bir gereği olarak temel hak ve hürriyetler kanunla sınırlanmaktadır. Buna karşılık kanun koyucu kamu düzenini bozan ve tehdit eden davranışları tümünü önceden öngöremeyeceği için sadece ilgili konuyla ilgili genel ilkeleri ve esasları belirlemekle yetinmektedir. Bundan dolayı, gerekli ve ayrıntılı düzenlenmeleri idarelerin düzenleyici işlemleri tarafından düzenlenmektedir. İdarenin düzenleyici işlemler yapabilme yetkisi kanun çerçevesinde sınırlı, tamamlayıcı, bağımlı ve türevsel bir yetkidir.

Kanunlar, idarenin yaptığı düzenleyici işlemlerle uygulanma imkânı bulmaktadır. Kanunların, genel, soyut ve objektif olma özelliğinden dolayı, kanunlarda her konu tüm detayları ile düzenlenmemektedir. İdare, kanun tarafından kendisine verilmiş olan yetki çerçevesinde kanunların uygulanmasına yönelik düzenlemeler yapmaktadır²⁴⁹. Bu husus AYM kararlarına da konu olmuştur. Örneğin bir kararında Yüksek Mahkeme, 8.10.1998 tarihli E.1997/53 K.1998/2 kararında bu hali şöyle açıklamıştır:

“Yürütme organının yasayla yetkili kılınmış olması her konuyu yasayla düzenleme anlamına gelmeyeceğinden, yürütmeye devredilen yetkinin Anayasaya uygun olabilmesi için yasa da temel esasların belirlenmesi, sınırların çizilmesi gerekir. Bu doğrultuda uzmanlık ve yönetim tekniğine ilişkin konuların düzenlenmesi ise yürütme organına bırakılabilir” demiştir.

Kolluk alanında düzenleyici işlem yapma yetkisi kolluk makamlarına aittir. Kolluk makamları, kamu düzenini korumak ve bozulduğunda eski durumun yeniden

²⁴⁷ Gözler, **a.g.e.**, s. 561.

²⁴⁸ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 579.

²⁴⁹ Öztürk, K. Burak, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009, s. 109.

kurulmasını sağlamak amacıyla kendilerine verilen yetkiler çerçevesinde düzenleyici veya bireysel nitelikte işlem yapmaya yetkili olan makamlardır²⁵⁰.

Kamu düzeni ile ilgili her konuda düzenleyici işlem yapılabilir. Düzenleyici kolluk işlemlerinden tüzük Bakanlar Kurulu, yönetmelik Bakanlar, genel emir valiler tarafından çıkarılmaktadır. Kaymakam ve bucak müdürlerine genel emir çıkarma yetkisi verilmemiştir²⁵¹.

Kolluk makamları tüzük, yönetmelik ya da genel emir çıkarmak yoluyla düzenleyici işlem tesis edebilirler. İdare sağlık kamu düzenini sağlamak üzere yapmış olduğu düzenleyici işlemler çeşitlidir. Örneğin Gıda Sağlığı ve Hijyen Yönetmeliği, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın yayınladığı tebliğler, Türk Gıda Kodeksi çerçevesinde yayınlanan standartlar, GDO Uygulama Talimatı gibi genel düzenleyici işlemler bu kapsamda sayılabilir.

Kolluk usullerinin uygulanması idari işlemler dışında, bir de re'sen icra ve cebren icra ile mümkün olmaktadır. Özel kişiler faaliyetlerini yürütürken kamu düzenini bozması halinde idare tarafından kendiliğinden düzen eski hale döndürülmek durumundadır. Kolluk gücü, kanunun açıkça izin verdiği, adli ve idari yaptırım öngörmediği veya ağır ve acele hallerde, kamu düzenini tehdit eden veya tehlikeye sokan eylem ve durumları, kendiliğinden, özel kişilerin izni veya onayına ihtiyaç duymaksızın faaliyeti önlemek zorundadır²⁵².

Belirtmek gerekir ki, re'sen icra istisnai bir yetkidir, kolluk görevlilerinin re'sen icra yetkilerini kullanmaları bir tür son çare olmaktadır. Kolluk re'sen icra yetkisini kullanmadan önce ilgililerin uyarılması ve gereğini yapmalarını buyurması gerekmektedir. İlgililer uyarı ve emirlere uygun davranmazlarsa, kolluk yetkilileri re'sen icra yetkisini kullanabileceklerdir²⁵³.

Re'sen icra, cebre başvurulmaksızın ve cebre başvurulmak suretiyle iki türlü mümkün olabilmektedir. Cebren icra denildiğinde kolluk güçlerinin düzenin sağlanması amacıyla yapacağı eylem bir mukavemetle karşılaşması halinde şartlarının sağlanması halinde

²⁵⁰ Bucaktepe, **a.g.e.**, s. 236.

²⁵¹ Gözübüyük, Şeref; Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, c. I, Güncelleştirilmiş 3.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 698.

²⁵² Duran, **a.g.e.**, s. 272.

²⁵³ Yıldırım, **a.g.e.**, s. 570-571.

güç kullanarak düzeni eski hale getirmesi anlaşılmaktadır. Bu şartlar, ölçülülük ilkesi ve açık yasal dayanağının bulunmasıdır²⁵⁴.

Gıda mevzuatı bakımından re'sen icra 5996 sayılı kanun 21/1/e hükmünde şöyle düzenlenmiştir; Gıda, Bakanlıkça belirlenen şartlara uygun olsa bile, gıdanın güvenilir olmadığına dair yeterli şüphe veya sebebin oluşması durumunda, Bakanlık söz konusu gıdanın piyasaya arzını kısıtlayabilir veya piyasaya arz edilen gıdayı toplatabilir. Kanunun açık hükmü gereğince gıdanın güvenilir olmadığına dair yeterli şüphenin oluşması halinde idare kendiliğinden gıdanın piyasaya arzını kısıtlayabilecek ve gıdayı toplatabilecektir. Bunun için “yeterli şüphenin” oluşması yeterli şart olarak düzenlenmiş ve şüphe halini toplum sağlığı lehine olacak şekilde düzenlemiştir. Dolayısıyla idare, başka herhangi bir makamın iznine ya da onayına gerek olmaksızın bu işlemi gerçekleştirebilecektir. Bu düzenlemede idareye takdir yetkisi verilmiştir. Bakanlık gıdanın güvenilir olmadığına dair yeterli şüphe veya sebebin oluştuğunu doyurucu gerekçelerle açıklamadan söz konusu gıdanın piyasaya arzını kısıtlar veya piyasaya arz edilen gıdayı toplatırsa burada idarenin sorumluluğu söz konusu olacaktır²⁵⁵.

Kolluk yetkilerinin kamu düzeninin bozulmasını engellemek için farklı yoğunluklarda kullanıldığını ifade etmiştik. Kamusal alandan özel alana gidildikçe kolluğun yetkileri sınırlı kullanılmaktadır. Örneğin kamuya ayrılan yerlerde kolluğun yetkisi en geniş iken, konutlarda en sınırlı şekilde kullanılmaktadır²⁵⁶. Bununla paralel olarak da kolluk usulleri değişiklik göstermektedir. Maddi düzeni yakından ilgilendiren konularda kolluk usulleri daha yoğun bir denetimi gerektiren şekilde olmaktadır, kişilerin özel alanlarına ilişkin olup maddi düzeni yakından ilgilendirmeyen konularda daha gevşek usuller benimsenmektedir.

2.9.2.1.Serbestlik Usulü

Düzeltilici sistem olarak da isimlendirilen bu usul, kamu düzeni bakımından telafisi imkânsız zararlar doğurmayacağı düşünülen faaliyetler için öngörülen sistemdir²⁵⁷. Serbestlik usulünün geçerli olduğu faaliyet alanında, bireylerin bir faaliyette

²⁵⁴ Dursun, Hasan, “İdari İşlemlerin İdare Tarafından Re'sen İcrası”, **TBB Dergisi**, S.72, 2007, s. 273.

²⁵⁵ Özen, Mustafa, **Gıda Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015, s. 249.

²⁵⁶ Günday, **a.g.e.**, s. 282.

²⁵⁷ Anayurt, Ömer, **Türk Anayasa Hukukunda Toplanma Hürriyeti**, Kazancı Yayınları, İstanbul, 1998, s. 88.

bulunmadan önce kolluk makamlarından izin almak ya da kolluk makamlarına bildirimde bulunma zorunlulukları yoktur²⁵⁸. İdare bu anlamda özel hukuk kişilerine bir serbesti tanımaktadır.

Serbestlik usulünde kişi, bütün sorumluluk kendisine ait olmak üzere hürriyetini serbestçe kullanabilir²⁵⁹. Özellikle geleneksel toplantılar, eğlenceler, bilimsel çalışma oturumları, nişan, düğün gibi toplantılar bu anlamda örnek verilebilir. Bunun yanında gıda güvenliği bağlamında kişisel tüketim amaçlı birincil üretim ile kişisel tüketim amacıyla hazırlanan gıdalar herhangi bir izin ya da bildirimde gerek olmaksızın üretilmektedir.²⁶⁰ Serbestlik rejiminin sınırı, kamu düzeninin bozulması anıdır. Bir faaliyetin kimseden izin ya da onayına tabi olunmaksızın yapılabilmesi, o faaliyetin kamu düzeninin bozulmasında müsaade edileceği anlamına gelmez²⁶¹.

Yapılan faaliyet kamu düzenini bozması halinde bu durum idare tarafından özel kişiye düzeltilir. Örneğin, Türkiye’de kitap yayınlamak için herhangi bir izin ya da bildirimde gerek yoktur. Ancak yayınlanan kitapta hakaret, nefret söylemi gibi suç niteliğinde olan bir ifadeye rastlanması halinde kitap toplattırılır. Bir diğer örnek, birincil gıda üretimi yapanlar üretim yapmalarında bir yasak, sınırlama olmasa da idarece belirlenen genel ve özel hijyen kurallarına uymak zorundadırlar. Yani bireyin kamu düzenini bozan fiilleri idarece düzeltilir²⁶². O halde hijyen kurallarına uymayan birincil üretim yapanların ürünleri gerekli idari yaptırımla karşı karşıya kalacaktır.

2.9.2.2.Bildirim Usulü

Bildirim usulünde tabi olan faaliyetlerde idare kişilerin serbestçe o faaliyeti yapmasını kamu düzeni bakımından bir eksiklik olarak nitelendirmiştir. İdare, yapılacak faaliyetleri önceden haberdar edilmek suretiyle gerekli önlemleri almak için kendisine bildirimde bulunulma şartını getirmiştir. Buradaki amaç belirlenmiş olan bazı faaliyetlerin kamu düzenine verebileceği zararların idarece önlenmesi için idarenin hazırlık yapmasının sağlanmasıdır²⁶³. Belirtmek gerekir ki, idarenin bildirimde bulunulması gereken faaliyetler için faaliyete izin vermeme gibi bir yetkisi yoktur.

²⁵⁸ Gözler, **a.g.e.**, s. 548.

²⁵⁹ Kalabalık, **a.g.e.**, s. 231.

²⁶⁰ 5996 sayılı Kanun m. 2.

²⁶¹ Yayla, **a.g.e.**, s. 55.

²⁶² Gözler, **a.g.e.**, s. 549

²⁶³ Kalabalık, **a.g.e.**, s. 231.

Bireyler bildirimde bulunduktan sonra söz konusu faaliyeti yapabilir. Ancak, faaliyetin icrası sırasında kamu düzenine aykırılık olması ortaya çıkarsa kolluk faaliyete müdahale edebilecektir.

Bildirim usulüne göre yürütülen faaliyetlerde, idarenin kendisine bildirim yapıldığını gösteren bir alındı belgesi vermesi gerekir²⁶⁴. Bildirim usulünde özel kişilerce yürütülen faaliyetin hukuka uygunluğunun ispatı noktasında idare tarafından alındı belgesi verilmesinin önemi büyüktür.

Bildirim usulü çerçevesinde idare, özel kişilere emir ve ihtar vermektedir. İfade etmek gerekir ki; emir veya ihtar, izin gerektiren veya yasak olan faaliyetlerde söz konusu olmayacaktır. Ancak bildirim tabi faaliyetler yerine getirilirken kamu düzenini bozma eğilimi gösterildiği zaman idare faaliyetin kamu düzenini bozmasını önlemekle yükümlüdür²⁶⁵. İhtar en hafif kolluk yaptırımıdır²⁶⁶. Emir ya da ihtar işte bu hallerde kolluk yetkisine sahip olan idarenin faaliyetle ilgili olan kimselere düzeninin bozulmasını önlemek için bir takım gereklilikleri yapmalarını ya da yapmamalarını şeklinde uyarmasıdır.

İhtar bir idari işlemdir. İdari işlemlerin bütün unsurlarını ve şartlarını taşıması zorunludur. Bundan dolayı kolluk makamları kanuni bir yetkiye, bir üstün hukuk kuralına dayanmadıkça herhangi bir konuda ihtarda bulunamazlar²⁶⁷.

Kolluk kamu düzeninin sağlanması ve korunması için çeşitli emirler ve ihtarlar verebilir. Emir veya ihtarda idari işlem ve eylemlerin gerekçeli olması ilkesi gereği, kolluk ulaştırılması istenen amacı belirtmek durumundadır. Bu halde ilgili kişiler kamu düzenini tehdit eden ya da etme ihtimali olan konu hakkında aykırılığın giderilmesi için takdir yetkisine sahiptir. Pek tabidir ki, düzeni bozacak usullerle bunu yapamayacaktır.

Kolluk emrine uyulmamasının müeyyidesi, 5326 sayılı Kabahatler Kanununun “emre aykırı davranış” başlığı altında 32’nci maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, *“yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre*

²⁶⁴ Anayurt, **a.g.e.**, s. 93.

²⁶⁵ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 582.

²⁶⁶ Onar, **a.g.e.**, s. 1494.

²⁶⁷ Onar, **a.g.e.**, s. 1495.

aykırı hareket eden kişiye yüz Türk Lirası idari para cezası verilir” şeklinde genel yaptırım düzenlenmiştir. Bu yaptırım dışında özel kanunlarda hüküm bulunmaması halinde Kabahatler Kanunundaki yaptırımlar uygulanma imkân bulacaktır. Gıda güvenliği bakımından idare ile işbirliği yapamamak ve emirlere uymamak ayrı bir yaptırım olarak düzenlenmiştir²⁶⁸.

Gıda güvenliği bakımından ise gıda işletmecileri izlenebilirliği sağlamak amacıyla, üretim, işleme ve dağıtımın tüm aşamalarında, sorumluluğundaki gıdanın, gıdaya ilave edilecek her türlü maddenin ve gıdanın elde edildiği hayvanın takibinin yapılabilmesi için, bir sistem oluşturmak ve talep hâlinde bu bilgileri Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na sunma zorunluluğu bulunmaktadır.

Bildirim usulünde, bildirimde bulunan kişiye bir alındı belgesi verilir²⁶⁹. Alındı belgesinde varsa, kanunun öngörmüş olduğu süreler tamamlandıktan sonra ilgili kimse artık o faaliyette bulunabilecektir²⁷⁰.

Bildirim usulünün izin usulünden farkı, ilgili kimseye izin verilmedikçe o faaliyette bulunamazken, bildirim usulünde ilgilinin tek yükümlülüğü idareye bildirimde bulunmak olup, idareden faaliyetin yapılmasının kabul anlamında olumlu ya da olumsuz bir yanıt beklemesine lüzum bulunmamaktadır.

Özel kişiler idareye bildirimde bulunup faaliyete başladıktan sonra meydana gelebilecek kamu düzenini bozan her hangi bir durumda harekete geçme ödevi idareye düşmektedir. Bildirimde bulunan kişi söz konusu faaliyeti, idare tarafından yasaklanmadıkça gerçekleştirme hakkını elde etmektedir²⁷¹.

2.9.2.3.İzin Usulü

İzin usulü, önleyici sistem olarak da isimlendirilmektedir²⁷². Bireylerin faaliyetlerinin kolluk makamlarınca önceden denetlenebilmesi ve gerektiğinde engellenebilmesi için öngörülmüş bir usuldür. Bu usulde, kamu düzeni açısından tehlikeli görülen

²⁶⁸ 5996 sayılı Kanun m.41/1 (ğ) 33 üncü maddenin beşinci fıkrası gereği Bakanlıkça istenilen kayıtları tutmayan ve süresi içerisinde sunmayanlar ile bildirim istenilen değişiklikleri süresi içinde bildirmeyenlere beşbin Türk Lirası idarî para cezası verilir.

²⁶⁹ Anayurt, **a.g.e.**, s. 93.

²⁷⁰ Gözler, **a.g.e.**, s. 551.

²⁷¹ Gözler, **a.g.e.**, s. 552.

²⁷² Gözler, **a.g.e.**, s. 549.

faaliyetlerin yapılabilmesi için önceden kolluk makamlarından izin alınması gerekmektedir²⁷³. Aynı zamanda kişilerin özel hayatlarının sınırlarını aşan ve kamuya yansıyan bir kısım faaliyetleri de izne bağlı tutulmuştur²⁷⁴. Yani, bireylerin bazı faaliyetleri kolluk tarafından önceden incelenerek kamu düzenini bozup bozmayacağı tespit edilir ve kamu düzenini bozmayacağı anlaşılırsa yetkili kolluk makamı tarafından faaliyete izin verilir²⁷⁵.

İdare bir faaliyetin yapılmasını kendi iznine bağlayabilir. Bunda bir sakınca yoktur. Ekleme gerekir ki izin usulüne tabi olan faaliyetlerin çoğunda idarenin “takdir yetkisi” değil de belirli nesnel veri ve koşulları uyarınca “bağlı yetkisi” söz konusudur²⁷⁶. Doktrinde bazı yazarlar tarafından belirtilen demokratik ülkelerde esas olan serbestlik usulüdür bakış açısına özgürlüklerin kullanılma imkânını ortadan kaldıracığından ve kendiliğinden bir düzen oluşma imkânı olmayacağından dolayı katılmamız mümkün değildir. Ancak, “yasaklanmayan faaliyet serbesttir” olarak ifade edebileceğimiz, özgürlüğün kural olması, sınırlamanın ise istisnai olması anlamında kullanılması halinde bu görüş savunulabilecektir. Aksi halde, sınırlandırılma olmaksızın hakların kullanılmasına imkan yoktur.

İzin usulü, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması anlamına geldiği için ancak kamu düzeni bakımından tehlikeli bir faaliyet kanunla izne tabi kılınabilir²⁷⁷. İzin usulünün temel hak ve özgürlükleri sınırlandırma fonksiyonu olmasında ötürü bu usule göre düzenlenmiş kolluk faaliyetlerinin hukuka uygun olması konusunda temkinli yaklaşmakta yarar vardır. Bu sebeple izne bağlı etkinliklere izin verme aşamasında, kolluk makamlarının Anayasayı ve kanunları dikkate alma zorunlulukları bulunmaktadır. Özellikle temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel rejimi düzenleyen Anayasa'nın 13'üncü maddesindeki kriterlere uygun olması gerekmektedir. O halde izne bağlanan faaliyetler hakkın özüne dokunulmaksızın, yalnızca kanunla sınırlanabilmektedir. Bununla birlikte Anayasanın sözüne ve ruhuna, toplum düzeninin gereklerine demokratik toplum gereklerine ve laik cumhuriyetin gereklerine uygun olarak ve ancak ölçülü olarak sınırlandırılabilir.

²⁷³ Kalabalık, **a.g.e.**, s. 230.

²⁷⁴ Yayla, **a.g.e.**, s. 56.

²⁷⁵ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 580.

²⁷⁶ Özay, **a.g.e.**, s. 738.

²⁷⁷ Gözler, **a.g.e.**, s. 549.

Gıda mevzuatı bakımından izin usulüne örnek olarak, gıda güvenliğini tesis etmek için yapılan resmi kontroller sonucunda insan sağlığı bakımından sağlık oluşturmamakla birlikte gıda mevzuatımıza uygun olmayan ürünlerin piyasaya sürülebilmesi için izin alınması gerekmektedir.²⁷⁸ İzin usulüne göre yürütölen faaliyetler izin verilmedikçe yapılamaz. Faaliyetin izinsiz yapılması halinde idare yaptırım uygulayacaktır.

2.9.2.4.Yasak Usulü

Yasakoyucu, bazı eylemlerin yapılmasını kamu düzenini ortadan kaldıracığını düşünerek yasaklayabilir. Burada yasak rejiminin yaratıcısı kanun koyucu, izleyicisi idari kolluktur. Zira kişilere düşen konulan yasalara uymaktan ibarettir²⁷⁹. İdare belirlediği faaliyetlerin yapılmasını, yapılmamasını, belli ürünlerin yetiştirilmesini ya da belirlenen miktarlardan fazla üretilmesini yasaklayabilir.

Kamu düzenini sarsacak herhangi bir durumun tespit edilip yapılmasına izin verilen faaliyetler veya açılan yerlerin daha sonra gerekli şartları kaybetmeleri ya da kamu düzenini olumsuz etkiler hale gelmiş olmaları da mümkündür. Bu nedenle kolluk makamları daha önce izin verilmiş olan faaliyeti daha sonrasında denetler, kamu düzeninin korunması için gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığını araştırır, aranan şartları kaybedenler için faaliyetin yasaklanmasına karar verir²⁸⁰.

Kanun koyucu, yasaklamış olduğu bazı işlem ve faaliyetleri daha sonra serbest bırakabilir, bildirim veya izin usulüne tabi olarak düzenleyebilir. Bunun aksi de mümkün olmaktadır.

Gıda mevzuatı bakımından bakıldığında, 5996 sayılı Kanunda, gıdada taklit ve tağşış yapılması yasaklanmaktadır.²⁸¹ Piyasaya arz edilecek gıda ve yemlerden onay alınması zorunlu olanlar Bakanlıkça belirlenmektedir. Ürün sahibi, onay için Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, talep edilen bilgi ve belgeleri sunmak zorundadır. Bu ürünlerin, onay alınmadan üretimi, ithalatı ve piyasaya arzı yasaklanmıştır.²⁸²

²⁷⁸ 5996 sayılı Kanun m. 32/2.

²⁷⁹ Yayla, **a.g.e.**, s. 57.

²⁸⁰ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 581.

²⁸¹ 5996 sayılı Kanun m. 24/4.

²⁸² 5996 sayılı Kanun m. 22/4.

Aynı kanunda yer alan başka bir maddede ise, gıda kodeksine aykırı gıda ve gıda ile temas eden madde ve malzeme üretilmeyeceği, işleme tâbi tutulamayacağı ve piyasaya arz edilemeyeceği hükmü yer almaktadır. Bakanlığın, insan sağlığını göz önünde bulundurarak bazı madde ve ürünlerin, gıda olarak veya gıda üretiminde kullanılmalarını kısıtlayabileceği, yasaklayabileceği ya da kullanımını belirli esaslara bağlayabileceği düzenlenmiştir.²⁸³

Gıdanın ve yemin şekli, görünümü, ambalajı, kullanılan ambalaj malzemesi, tasarlanma ve sergilenme şekli, her tür yazılı veya görsel basın aracılığı ile sunulan bilgi dâhil, etiketlenmesi, tanıtımı, reklâmı ve sunumu tüketiciyi yanıltıcı şekilde yapılması yasaklanmıştır.²⁸⁴

Yasaklama usulüne verilebilecek başka bir örnek ise idarenin genel sağlığı aykırı olduğunu tespit edilen yiyecek ve içeceklerin satılmasını engellemesidir. Örneğin okullarda patates kızartması ve kola satışının yasaklanması bu anlamda önemli bir düzenleme niteliğindedir.

2.9.3. Kolluk Tedbirlerinin Uygulanması Usulü

2.9.3.1. Gıda Kolluğu Türleri: Genel Kolluk-Özel Kolluk Ayrımı

Özel idari kolluk, genel idari kolluktan farklı konu ve amaçlar için kullanılan ve genel idari kolluğa göre özellik gösteren ve önem taşıyan kolluk için kullanılan terimdir²⁸⁵. Özel kolluk sadece belli bir tür faaliyet konusunda yetkili ve görevli kolluktur. Özel idari kolluk yetkisi normal olarak kolluk yetkisine sahip olmayan makamlara tanınmış olabilmektedir²⁸⁶. Özel kolluk makamları özel kanunlarla düzenlenmiştir.

Özel kolluk makamlarının yapabilecekleri düzenleyici işlemler hakkında ilgili kanunlara bakılması gerekmektedir. Bazı özel kolluklarda, örneğin gıda kolluğunda kolluk makamı bakandır. O halde özel düzenleyici kolluk işlemlerini, örneğin yönetmeliği

²⁸³ 5996 sayılı Kanun m. 21/6.

²⁸⁴ 5996 sayılı Kanun m. 24/3.

²⁸⁵ Duran, **a.g.e.**, s. 258; Günday, **a.g.e.**, s. 297.

²⁸⁶ Bucaktepe, **a.g.e.**, s. 92.

bakan yapabilecektir. Özel kollukta düzenleyici kolluk işlemlerini yapabilecek diğer bir yetkili ise ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip idarelerdir²⁸⁷.

Özel idari kolluklar birer devlet zabıtası olarak, ilgili hizmet gören bakanlığa veya genel müdürlüğe bağlı ve bunların sorumlulukları altında olduğundan dolayı özel kolluğa hizmet zabıtası adı da verilmektedir²⁸⁸. Özel idari kolluk genel idari kolluk teşkilatı içerisinde de bulunabilir, örneğin 1982 yılında çıkarılan yasa ile toplum polisi yerine oluşturulan Polis Çevik Kuvvet birimleri genel idari kolluğun uzmanlaşmış bir dalı olduğundan özel idari kolluk olarak nitelendirilmesi gerekmektedir.

2.9.3.2. Bir Özel İdari Kolluk Olarak Gıda Kolluğu

Sağlık kamu düzeni, genel kolluk makamları tarafından sağlanmaktadır. Kolluk teşkilatlarının en üst kolluk mercii bakanlıklardır. Tüm bakanlıkların sağlığın korunmasına yönelik tedbirleri almaya yetkileri olmakla birlikte; sağlık kamu düzeni genel kolluk makamları, Sağlık Bakanlığı ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığıdır. Bu nedenle, Sağlık Bakanlığı ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın yetkili olduğu konularda diğer bakanlıklar ile arasında ortaya çıkacak yetki çatışmalarında, iki bakanlığın yetkileri öncelikli olarak kullanılmaktadır.

Gıda kolluğunun, özel idari kolluk olarak kabul edilebilmesi için genel idari kolluktan farklı yetkilere, usullere tabi olması gerekmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, gıda güvenliği, sağlık kamu düzeninin özel bir görünümüdür. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın gıda güvenliğini sağlamak için genel kolluk yetkilerinden ayrılan bir takım ayrıksı yetkileri bulunmaktadır. Bunun yanında gıda güvenliğini sağlama konusunda diğer kolluk türlerinde esas alınan “önleme ilkesi”nden ayrılarak “ihtiyatlılık ilkesi” benimsenmiştir.²⁸⁹ İhtiyatlılık ilkesi, önleme ilkesinin harekete geçmesi için gerekli olan “tehlike kavramı” ile değil; “risk kavramı” ile yakından ilişkilidir. Bu husus, gıda kolluğunun gerek usulü bakımından gerekse uygulanan tedbirler bakımından genel kolluk usullerinden ayrılmaktadır.

²⁸⁷ Gözler, a.g.e., s. 559.

²⁸⁸ Duran, a.g.e., s. 258.

²⁸⁹ 5996 sayılı Kanun 26'ncı madde: “**Risk analizi, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve ihtiyati tedbirler:** (3) Risk yönetimi ve risk iletişimi, risk değerlendirme sonuçları ve bilimsel veriler, tartışılan konu ile ilgili diğer faktörler ve ihtiyatlılık ilkesi dikkate alınarak Bakanlık tarafından yapılır.”

Kolluğun insan unsurunu oluşturan kolluk personeli bakımından da gıda kolluğunun, bir özel idari kolluk olduğunu göstermektedir. Şöyle ki, gıda güvenliği yalnızca Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı personeli ya da Bakanlığın yetkilendirdiği kişiler tarafından yürütülmektedir. Sağlık kamu düzenini koruyan diğer kolluk makamı ya da kolluk personeli tarafından gıda kolluk faaliyeti yürütülememektedir. O halde, Gıda kolluk faaliyeti, kendisine mahsus bir kolluk teşkilatına sahip olduğu ifade edilmelidir. Merkezi idarenin yanında, mahalli idareler de gıda kolluğu faaliyetini yürütmekle yetkilendirilmiştir.

Esasında, kolluk faaliyetinin genel idari kolluk ya da özel idari kolluk olarak nitelendirilmesi, faaliyetinin yetki unsuru bakımından önem taşımaktadır. Şöyle ki, özel idari kolluğun yetkili olduğu alanda, genel kolluk yetkilileri kullanılamaz. Özel idari kolluğun yetkili olduğu alanında, genel idari kolluk eylem ve işlemde bulunursa; genel idari kolluğun yapmış faaliyet, yetki bakımından sakatlıkla malul olacaktır.

Mevzuatımızda, sağlık kamu düzenini korumak üzere hem merkezi idare teşkilatının hem de mahalli idarelerin yetkilendirildiği düzenlemeler bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15'inci maddesinin ilk bendine göre gayrisihhi kuruluşları ruhsatlandırmak ve denetlemek, o bendinde yer aldığı şekliyle gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak belediyenin yetki ve imtiyazlarında olmakla birlikte, gayrisihhî müesseselerden birinci sınıf olanların ruhsatlandırılması ve denetlenmesi, büyükşehir ve il merkez belediyeleri dışındaki yerlerde il özel idaresi tarafından yapılmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7'inci maddesinin j bendine göre gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayri sihhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvar kurmak ve işletmek Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluğu altındadır.

5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu sağlık kamu düzeninin gıda güvenliği hakkındaki temel metin olduğu görülmektedir. 5996 sayılı Kanun gıda, gıdayla temas eden madde ve malzeme ile yemlerin üretim, işleme ve dağıtımının tüm aşamalarını, bitki koruma ürünü ve veteriner tıbbi ürün kalıntıları ile diğer kalıntıları ve bulaşanların kontrollerini, salgın veya bulaşıcı hayvan hastalıkları, bitki ve bitkisel ürünlerdeki zararlı organizmalarla mücadeleyi, çiftlik ve deney

hayvanları ile ev ve süs hayvanlarının refahını, zootekni kanunlarını, veteriner sağlık ve bitki koruma ürünlerini, veteriner ve bitki sağlığı hizmetlerini, canlı hayvan ve ürünlerin ülkeye giriş ve çıkış işlemlerini ve bu konulara ilişkin resmi kontrolleri ve yaptırımlarını kapsamaktadır. Bu anlamıyla özel tedbirler ve yaptırımlar düzenlenmiştir. Bundan dolayı çalışmamızın konusunu oluşturan gıda güvenliğinin sağlanması suretiyle sağlık kamu düzeninin korunması genel sağlığın korunmasının da özel ve farklı yetkiler düzenlediğinden özel kolluk olarak nitelendirmemiz gerekmektedir. O halde gıda kolluğu ayrı bir özel kolluk olarak ifade edilmesi gerekmektedir.

2.10.Gıda Kolluk Usulleri

2.10.1.Gıda Kolluğu Tedbirleri

2.10.1.1.Genel Olarak

İdari yaptırımlar, “yasaların açıkça yetki verdiği ve yasaklamadığı durumlarda, araya yargı kararı girmeden, idarenin doğrudan doğruya, bir işlemi ile ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır”²⁹⁰. İdari yaptırımların, kanunla belirlenme zorunluluğu olsa da kanun, yaptırımı gerektiren fiilleri ayrı ayrı düzenleyemez. Kanunların genel, soyut, objektif olma özelliklerinden dolayı, detaylı hükümler, idari işlemler aracılığıyla düzenlenmektedir. İdarenin düzenleyici işlemlerinde, yaptırımı gerekli kılacak fiiller, kanuna nazaran daha spesifik olarak belirlenmektedir. Bundan dolayıdır ki, düzenleyici ve birel işlemlere dayanarak uygulanan yaptırımlar, idarece uygulanmaları nedeniyle idari yaptırımlar olarak ifade edilmektedir²⁹¹.

Gıda güvenliğinin sağlanması için temel kanun hükmünde olan, 5996 sayılı Kanunda düzenlenen idari yaptırımlar geniş kapsamlıdır. Gıda maddelerinin yurtiçinde üretimden tüketime varıncaya kadarki tüm süreç dâhil olmak üzere, gıda maddelerinin ülkemize girişi, ülkemizden çıkışına ilişkin idari yaptırım gerektiren eylem ve işlemler düzenlenmiştir.

²⁹⁰ Özay, İl Han, **İdari Yaptırımlar**, İÜ Yayın No: 3326, Hukuk Fakültesi Yayın No: 691, İstanbul, 1985, s. 35.

²⁹¹ Derdiman, R. Cengiz, “Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Deneme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C.6, 1997, s. 117.

Ülkeye girişi yapılacak gıda maddelerinin, 5996 sayılı Kanunda belirtilen şartları taşıması zorunludur²⁹². Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, ülkeye giriş yapacak maddelerinin gıda güvenliğine uygun olup olmadığını resmi kontroller aracılığıyla tespit etmektedir. Dolayısıyla bu Kanunda belirtilen şartları taşımayan ürünlerin ülkeye girişine izin verilmemektedir.

İthal edilen ürünler arasında bir ayırım yapılmış ve hayvan ve hayvansal ürünler bakımından Bakanlığa ön bildirimde bulunulma zorunluluğu şartı getirilmiştir. (m.34/2) Bunun yanında hayvan ve hayvansal ürün dışında kalan gıda ürünleri bakımından Bakanlığa ön bildirimde bulunma konusunda takdir yetkisi verilmiştir. Öyleyse Bakanlık gerekli gördüğü hallerde ithal edilecek gıdalar bakımından ön bildirim şartı getirmeye yetki olduğunu söylemek gerekecektir.

Gümrüklerde ve serbest bölge müdürlüklerinde hayvansal olmayan ürünlerle ilgili karantina uygulanabileceği gibi oluşabilecek çeşitli riskli durumlarda Bakanlığın bildirim ile gümrük ya da serbest bölge müdürlükleri bu ürünlerin ülkeye girişine izin vermemektedir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının uygulayabileceği kolluk tedbirleri, Kanunun 34'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında örnekleme yoluyla sayılmıştır. Bakanlık ülkeye giriş yapacak canlı hayvan ve ürünlerde insan bitki ve hayvan sağlığını etkileyebilecek bir risk görmesi halinde, karantina, ürünün ülkeye girişi veya piyasaya arzını engelleme gibi tedbirleri uygulayabilmektedir.

Bakanlık, resmî kontrol sonucu ülkeye giriş uygun olmadığı tespit edilen ürünleri alıkoyabilir. Alıkoyma işleminden ürünlerin sahibini de bilgilendirir. Alıkoyulan ürünlere yönelik resmi kontrol görevlilerince karantina altına alma, geri gönderme, özel işleme tâbi tutma, esas kullanım amacı dışında başka bir amaçla kullanılmasına izin

²⁹² **5996 sayılı Kanun, 34'üncü madde: İthalat ve ihracatta resmî kontroller, gümrükler ve sınır kontrol noktaları**

MADDE 34- (1) Bakanlık bu Kanun kapsamına giren ürün ve canlı hayvanlar ile ilgili ithalat ve ülkeye giriş koşulları ile kontrol esaslarını belirler. Ülkeye giriş yapılacak ürün ve canlı hayvanlar bu Kanun hükümlerine uygun olmalıdır. Bakanlık, canlı hayvan ve ürünlerin ülkeye girişinde bu Kanun hükümlerine uygun olup olmadığı ile ilgili resmî kontrolleri yürütür. Bu Kanuna uygun olmayanların ülkeye girişine izin verilmez.

verme veya itlaf ve imha önlemlerinden bir veya birkaçını uygulanılır veya uygulatılır²⁹³.

Kanunda koruyucu bir düzenleme olarak alınan kolluk önlemlerinin insan, bitki ve hayvan sağlığı ile çevre için doğrudan ya da dolaylı herhangi bir olumsuz etkiye sebep olmayacak şekilde uygulanması gerektiği düzenlenmiştir. Sağlık kamu düzenini sağlamaya yönelik alınan bu tedbirlerin uygulanması sırasında yapılacak tüm masraflar ürün sahipleri tarafından karşılanacağı düzenlenmiştir²⁹⁴. İmha ve itlaf hâlinde Bakanlıkça herhangi bir tazminat ödenmeyeceği hüküm altına alınmıştır. Kanunun bu ifadesinde çevre hukukuna hâkim olan ilkelerden “kirleten öder” ilkesine benzer bir yaklaşımla düzenleme yapıldığını söylemek mümkündür.

Gıda ürünlerinin ithalat ve ihracatında gıda güvenliğinin sağlanması noktasında ulusal mevzuatın uygulanmadığı iki halden bahsetmek gerekmektedir. 5996 sayılı Kanunun 34’üncü maddesinin 6’ncı ve 7’nci fıkralarında bu haller sayılmıştır. Bunlardan ilki, gıda ürünlerinin ihracatında resmi kontroller sırasında ulusal gıda mevzuatındaki bir eksiklik ürünün ihraç edildiği ülkenin kabul etmesi halinde ve sağlık için tehlike oluşturmaması şartıyla ihraç edilebilecektir.

Bakanlık ihtiyatlılık ilkesi gereği gıda güvenliği şartlarını sağlayarak ihraç edilmiş ama çeşitli nedenlerle ülkemize geri dönmüş ürünlerin geri dönmesi halinde yeniden kontrole tabi tutacaktır. Kontrol sonucunda uygun olmayan ürünler yeniden ihraç edilebileceği, karantina altına alınabileceği, özel işleme tabi tutulacağı, esas kullanım amacı dışında başka bir kullanım amaçlı girişine izin verileceği ya da itlaf ve imha edileceği düzenlenmiştir²⁹⁵.

2.10.1.2.Tedbiri ile Müeyyide Farkı

Kolluk tedbirleri, *idarenin kolluk faaliyetini gerçekleştirirken, yani kamu düzenini korumaya çalışırken, kamu düzeninin bozulmasını engellemek adına yaptığı önleyici nitelikteki işlem ve genellikle de eylemler* olarak tanımlanmaktadır²⁹⁶, Kolluğun bazı

²⁹³ 5996 sayılı Kanun m. 34/5.

²⁹⁴ **a.y.**

²⁹⁵ 5996 sayılı Kanun m. 34/8.

²⁹⁶ Ulusoy, **a.g.e.**, s. 95.

fiiller karşısında aldığı tedbirlerin amacı, bir hukuk kuralının ihlaline tepki göstermek değil, bu fiillerin işlenmesinden önce, kamu düzeninin bozulmasını önlemektir²⁹⁷.

Kolluk tedbiri ile müeyyide birbiriyle karıştırılan kavramlardır. Fakat uygulanma zamanları ve nitelikleri bakımından birbirinden farklılaşırlar. Müeyyide hukuk kuralının ihlaline tepki olarak gösterilen ve hukuk düzeni tarafından öngörülen cebirdir²⁹⁸. Dolayısıyla müeyyide hukuk kuralının ihlalden sonra devreye girmektedir. Buna karşılık kolluk tedbirleri, kamu düzeninin bozulmasından önce söz konusu olmaktadır ve hukuk kuralının ihlaline tepki olarak değil; kamu düzeninin korunması amacıyla uygulanmaktadır. O halde, müeyyidelerin bastırıcı, kolluk tedbirlerinin ise önleyici nitelikte olduğunu söylemek gerekmektedir²⁹⁹.

2.10.2. Gıda Kolluğundan Kaynaklanan Yükümlülükler

2.10.2.1.Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onayı

“Onay”, 5996 sayılı Kanun kapsamında belirlenmiş olan, onayı zorunlu faaliyetler ve ürünler için Bakanlıkça verilen izin veya ruhsatı ifade etmektedir.³⁰⁰ Gıda işletmelerinden bazıları, faaliyetlerini yürütebilmeleri için onaya veya kayıt işlemine tâbi olmaktadır. Gıda işletmelerinden, onay veya kayıt işlemine tâbi olanlar ile onay ve kayıt işlemlerine ilişkin hususlar Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Kayıt ve onaya tâbi işletmeler, faaliyete geçmeden önce Bakanlıktan onay alınması zorunlu tutulmuştur. Kayıt işlemine tâbi işletmeler, faaliyetleri ile ilgili işletme kayıtlarını Bakanlığa müracaat ederek, yaptırmak zorundadırlar³⁰¹. Gıda işletmelerinin kayıt ve onay işlemlerini, açılış sırasında sağlamış olmaları yeterli değildir. Bakanlık, mevzuatta yer alan şartlara uygun faaliyette bulunmadığını açılıştan sonra tespit etmesi halinde, bu işletmelerin faaliyetini durdurma ve faaliyetle ilgili onayı geçici olarak askıya alma konusunda yetkilidir.

Gıda mevzuatı bakımından izin ve onay işlemine örnek olarak, piyasaya arz edilecek gıda ve yemlerden onay alınması zorunlu olanlar Bakanlıkça belirlenmesi

²⁹⁷ Kangal, Zeynel Temel, Kabahatler Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, 2011, s. 4.

²⁹⁸ Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2008, s. 285; Duran, **a.g.e.**, s. 268.

²⁹⁹ Gözler, **a.g.e.**, s. 552-553.

³⁰⁰ 5996 sayılı Kanun, m.3/1/(47).

³⁰¹ 5996 sayılı Kanun m.30/1.

düzenlenmiştir. Bunun yanında ürün sahibi, ürünlerini piyasaya arz etmeden önce Bakanlığa talep edilen bilgi ve belgeleri sunmak zorundadır. Bu ürünlerin, onay alınmadan üretimi, ithalatı ve piyasaya arzı yasaklanmıştır.³⁰²

Gıda alanında Bakanlık, gıda ile ilgili coğrafi işaretleri veya geleneksel ürün adlarının kullanımını noktasında yapacağı tescil işlemi için denetleme yapacaktır. Bu tescil işlemi de izin işlemine bir örnek olarak gösterilebilir.

Kayıt ve onay usulüne tabi olan işletmeleri 28145 sayılı Gıda İşletmelerinin Kayıt Ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelik 2'nci maddede belirlenmiştir. Buna göre; kurban bayramında kesim yapılan yerler, köylerdeki kişisel ihtiyaç amaçlı kesim yerleri, kişisel tüketim amacıyla birincil üretim yapılan yerler, kişisel tüketim amacıyla gıdanın hazırlandığı, işlendiği ve depolandığı yerler, gıdanın; geçici olarak, zaman zaman ve küçük ölçekte kermes, kültürel etkinlikler gibi bireysel gönüllüler tarafından yardım amaçlı hazırlandığı, depolandığı ve sunulduğu yerler, haricindeki gıda işletmeleri kayıt ve işlem onaya tabi olacaktır.

O halde, gıda işletmecileri, kayıt kapsamındaki işletmelerini, ilgili kurumdan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatı aldıktan sonra işletme kayıt işlemlerini yaptırmak üzere, en geç otuz gün içerisinde yetkili mercie başvurmak ve başvuru tarihinden itibaren en geç üç ay içerisinde kayıt işlemlerini tamamlamak zorundadırlar.³⁰³

Kayıt ve onay almayan gıda işletmecilerine uygulanılacak yaptırım 5996 sayılı Kanunun 30'uncu maddesinin 2'nci fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, Bakanlık, onaya tâbi bir işletmenin ilgili mevzuatta belirlenen şartlara uygun faaliyette bulunmadığının belirlenmesi durumunda, bu işletmenin faaliyetini durdurur, bu faaliyetle ilgili onayı geçici olarak askıya alır. Askıya alma süresi, belirlenen eksikliklerin tamamının giderilmesine kadar devam eder. Bu eksikliklerin askıya alma tarihinden itibaren bir yıl içerisinde karşılanmaması durumunda onay Bakanlıkça iptal edilir.

³⁰² 5996 sayılı Kanun m.22/4.

³⁰³ 28145 sayılı Yönetmelik m.5.

Görüldüğü üzere, kanun hükmü ölçülülük ilkesinin bir gereği olarak yaptırımlarını hafiften ağıra doğru uygulanmasını öngörmüştür. Öncelikle geçici askıya alma ve ardından eksiklikler tamamlanmazsa bu sefer onayın iptali kararını vermektedir.

Diğer yandan gıda işletmecisi faaliyetlerinin tamamını veya bir kısmını durdurması durumunda da bu durumunu üç ay içerisinde Bakanlığa bildirilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Gıda işletmecisi üç ay içerisinde Bakanlığa bildirimde bulunulmadığının tespit edilmesi hâlinde, faaliyetle ilgili onay veya kayıt Bakanlıkça iptal edilecektir.³⁰⁴

2.10.2.2.Gıda İşletmecisinin Tüketiciyi Aydınlatma Yükümlülüğü

Türkiye’de tüketicinin korunması ile ilgili mevzuatın temeli 1982 Anayasası’na dayanmaktadır. Nitekim Anayasamızın 172’nci maddesi, “Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirleri alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder” demekle bu yükümlülüğü ortaya koymuştur.

Gıda ve yem işletmecisi, ürünün toplanması gerektiğinde, toplanma nedeni hakkında tüketiciyi veya kullanıcıyı doğru ve etkin olarak bilgilendirmek ve gerekli hâllerde, insan sağlığını korumaya yönelik alınacak tedbirlerin yeterli olmaması durumunda, tüketiciye veya kullanıcıya ürünün iadesi için çağrıda bulunmak zorundadır.³⁰⁵

2.10.2.3.Gıda İşletmecisinin Bakanlıkla İşbirliği Yapma Yükümlülüğü

Gıda işletmecisinin Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile işbirliği yapması, gıda güvenliğinin sağlanması açısından büyük bir önemi haizdir. Bu nedenle, 5996 sayılı Kanunda gıda işletmecisinin gıda işletmecisinin, gıda maddesi ile ilgili toplum sağlığını bozma riskinin önlenmesi, azaltılması veya ortadan kaldırılmasından gıda işletmecisinin sorumlu olacağı düzenlenmiştir³⁰⁶. Gıda işletmecisi, Bakanlığın alacağı tedbirlere uymak ve Bakanlığın alacağı tedbirleri kolaylaştıracak şekilde hareket etmek zorunda olduğu, aksi halde, gıda işletmecisi hakkında idari tedbir ve/veya yaptırım uygulanacağı ifade edilmiştir.

Gıda işletmecinin, Bakanlık ile işbirliği içinde olmasının farklı görünüşleri mümkündür. 5996 sayılı Kanun çerçevesinde, “*Hızlı Uyarı Sistemi, Acil Durumlar ve*

³⁰⁴ 5996 sayılı Kanun m.30/son.

³⁰⁵ 5996 sayılı Kanun m. 22/2.

³⁰⁶ 5996 sayılı Kanun m. 22/6.

Kriz Yönetimi” başlıklı 25’inci maddesinde, “Bakanlık, mevcut mevzuat hükümleriyle önlenemeyen, giderilemeyen veya kabul edilebilir sınırlara çekilemeyen ya da sadece idarî tedbirlerin uygulanmasıyla kontrol altına alınamayan insan, hayvan ve bitki sağlığına doğrudan veya dolaylı risk teşkil eden kriz durumlarında uygulanmak üzere ilgili taraflar ile işbirliği hâlinde acil durumlarda uygulamaya girecek acil durum planını uygulamaya koyar ve kriz birimini oluşturur. Taraflar acil durumlar ile kriz durumlarında Bakanlıkça alınan her türlü tedbire uymakla yükümlüdür.” İdarenin acil durumlarda belirsizlik hallerinde alacağı tedbirlerin yetersiz kalması hali öngörölmüş ve bu durumlarda gıda işletmecilerine, Bakanlığın alacağı tedbirlere uyma ve işbirliği yapma yükümlülüğü getirilmiştir.

Son olarak, gıda işletmecisinin işbirliği yapması yükümlülüğü, Bakanlıkça alınan önlemleri uygulanmasını ve tedbirlerin uygulanması sırasında hiçbir şekilde engelleme yapmaması olarak anlaşılmaktadır.

2.10.2.4.Gıda İşletmecisinin Kayıt Tutma ve Bilgi Verme Yükümlülüğü

Gıda işletmecisi, faaliyetini yürütürken gıda mevzuatı çerçevesinde belirlenen bilgi ve belgelerin kaydını tutmakla yükümlüdür. Gıda işletmeleri tarafında tutulan kayıtların Bakanlık tarafından istenmesi halinde Bakanlığa ibraz edilme zorunluluğu bulunmaktadır.

Gıda işletmecilerinin kayıt tutma yükümlülüğü çerçevesinde değerlendirilebilecek bir başka yükümlülüğü de gıdada izlenebilirliği sağlamak amacıyla üretim, işleme ve dağıtım sürecinin tüm aşamalarında gıdalara ilave edilecek her türlü maddenin ve gıdanın elde edildiği hayvanın takibinin yapılabilmesi için bir sistem oluşturma ve oluşturulan sistemdeki bilgileri Bakanlığa sunma yükümlülüğüdür.³⁰⁷

Gıda güvenliğinin sağlanması için gıda işletmecilerinin uymak zorunda olduğu bir takım yükümlülükler mevcuttur. 5996 sayılı Kanunda düzenlenmiş olan yükümlülükleri sıralamak gerekirse, gıda güvenliğini tehdit eden bir durum ortaya çıkma ihtimalini kendisi tespit etmesi durumunda tüketicileri ve Bakanlığa bildirmekle yükümlüdür³⁰⁸.

³⁰⁷ 5996 sayılı Kanun m.24/1.

³⁰⁸ 5996 sayılı Kanun m.22/2.

Gıda güvenliğinin sağlanması için ayrıca gıda işletmecilerine kayıt tutma yükümlülüğü öngörülmüştür. Gıda ve yem işletmecisi, faaliyeti ile ilgili istenen kayıtları güncel tutmak, istendiğinde Bakanlığa sunmak zorundadır³⁰⁹.

Gıda işletmecisi ürettiği, işlediği, ithal ettiği, satışını veya dağıtımını yaptığı bir ürünün, gıda ve yem güvenilirliği şartlarına uymadığını değerlendirmesi veya buna ilişkin makul gerekçelerinin olması durumunda, söz konusu ürünü kendi kontrolünden çıktığı aşamadan başlamak üzere, toplanması için gerekli işlemleri derhal başlatmak ve konu ile ilgili Bakanlığa bilgilendirmek zorundadır³¹⁰.

İthalatçı veya maldan sorumlu yetkili temsilcisi, ülkeye giriş yapacak canlı hayvan ve hayvansal ürünler ile ilgili Bakanlığa ön bildirimde bulunmak zorundadır. Bakanlık bunların dışında kalan ürünler için de risk esasına göre ön bildirim zorunluluğu getirebilir.

İncelendiği üzere, bildirim usulü, gıda güvenliğinin sağlanması için tehlike ortaya çıkmadan önce, alınacak tedbirlere ilişkin düzenlemeler içermektedir. 5996 sayılı Kanunda açıkça belirtildiği üzere, bildirim usulü bakımından, gıda güvenliğinin bozulmasını önlemek amaçlanmamakta; daha gıda güvenliğine ilişkin tehdit ortaya çıkma ihtimali belirsizken dahi, risk ilkesi uyarınca bir takım önlemler almak hedeflenmektedir.

2.10.2.5.Gıda İşletmecisinin Nitelikli Personel Çalıştırma Yükümlülüğü

Gıda işletmecisine faaliyetlerine başlayabilmesi ya da sürdürebilmesi için çalıştıracağı personeller konusunda da bir takım zorunlulukları bulunmaktadır. 5996 sayılı Kanunun 22'nci maddesinin 7'nci fıkrasında, belirlenen gıda ve yem işletmeleri, işin türüne göre, konu ile ilgili lisans eğitimi almış en az bir personel çalıştırma zorunluluğu düzenlenmiştir. Çalıştırılması zorunlu nitelikli personeller, 5996 sayılı Kanunun 1 numaralı ekinde tablo halinde düzenlenmiştir. Bu nitelikler, gıda işletmelerinin faaliyet gösterdiği gıda türüne göre değişiklik arz etmektedir. Örneğin,

³⁰⁹ 5996 sayılı Kanun m.22/3.

³¹⁰ 5996 sayılı Kanun m.22/2.

- Alkollü içkiler üreten iş yerlerinde; gıda mühendisi, ziraat mühendisi (gıda bölümü), kimya mühendisi, kimyager
- Gıda amaçlı aromatik yağlar, bitki ekstraktları üreten iş yerlerinde; Gıda mühendisi, ziraat mühendisi, kimya mühendisi, kimyager
- Hazır yemek, tabldot yemek ve meze üreten işyerlerinde; gıda mühendisi, ziraat mühendisi (gıda ve süt bölümü), kimya mühendisi, kimyager, diyetisten, ev ekonomisi yüksekokulu beslenme bölümü, veteriner hekim
- Su ürünleri işleyen iş yerleri ile balık hâlleri ve toptan balık satışı yapan yerlerde; su ürünleri mühendisi, su ürünleri ve balıkçılık teknolojisi mühendisi, gıda mühendisi, ziraat mühendisi (gıda ve su ürünleri), veteriner hekim ünvanına sahip personel çalıştırma zorunluluğu bulunmaktadır.

Belirtmek gerekir ki, gıda güvenliğinin konusunda nitelikli personel eliyle daha etkin bir biçimde yürütmek üzere getirilen bu kriterler, bilimsel gelişmeler ve günün koşullarına göre Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından değiştirilebilir.

2.10.3.Gıda Kolluğu Denetimi: Resmi Kontroller

2.10.3.1. Genel Olarak

Bakanlık tarafından gıda güvenliğini sağlamak üzere resmi kontroller yapılmaktadır. Resmi kontrollerin amacı, insanlara yönelik doğrudan veya çevre aracılığıyla oluşabilecek risklerin ve tehlikelerin³¹¹ önlenmesi, bertaraf edilmesi veya kabul edilebilir³¹² seviyelere düşürülmesi, gıdaların etiketlenmesi ile tüketicileri bilgilendirmeye yönelik diğer bilgi şekilleri de dâhil olmak üzere tüketici menfaatlerinin

³¹¹ 5996 sayılı Kanun m.3/ (67) “*Tehlike: Sağlık bakımından olumsuz etki yaratma potansiyeli bulunan, gıda ve yemdeki biyolojik, kimyasal veya fiziksel etmenler ile gıda ve yemin durum*” olarak ifade edilmiştir.

³¹² Kabul edilebilirlik, gıdaların sağlıklı, temiz, güvenilir olması anlamına gelmektedir. Kabul edilebilirliğin kriterinin ne olduğu hususu her konu için ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir. Örneğin, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığında çıkartılmış olan 29.12.2011 tarih, 28157 sayılı Türk Gıda Kodeksi Gıda Katkı Maddeleri Yönetmeliğine göre kabul edilebilir sınır, 10’uncu maddede “*Bir gıda katkı maddesinin kullanım miktarı, istenen etkiyi yerine getirebilecek gerekli olan en düşük miktar...*” olarak belirlenmiştir. Gıda güvenliğinde kabul edilebilirlik sınırının, konulara göre farklılık arz etmektedir. Örneğin, mikrobiyolojik kriter, bir gıdanın, bir gıda partisinin veya işlemin kabul edilebilirliğini belirlemede esas alınan; mikroorganizmaların varlığının/yokluğunun veya sayısının veya bunların toksinlerinin ve metabolitlerinin miktarının kütle, hacim, alan, parti veya birim başına belirlendiği kriterdir (http://www.gidaguenligikongresi.org/Mukerrem_Kaya.pdf Erişim: 05.06.2016).

korunmasın ve haksız rekabetin önlenmesi ile gıdaların resmi kontrollerini sağlamaktır³¹³. Resmi kontrollerin düzenlenmiş olduğu 5996 sayılı Kanunda, gıda güvenliğinin resmi kontroller ile sağlanacağı belirtilmiştir³¹⁴.

Resmi kontroller, her zaman yapılabilmektedir. Kanunun³¹⁵ ifadesi ile, “*uygun sıklıkta, tarafsız, şeffaf ve meslekî gizlilik ilkelerine uygun olarak risk esasına göre, ön bildirim gereken hâller dışında, önceden haber verilmeksizin...*” gerçekleştirilmektedir.

Resmi kontroller, gıda güvenliği denetimlerinin yanı sıra izleme, gözetim, doğrulama, tetkik, denetim, numune alma ve analiz gibi uygulamaları da kapsamaktadır.

Kontrol görevlisi, kontrol etmek amacıyla her yere girebilme ve kontrol sırasında gıda işletmecilerinden bedel ödemeksizin numune talep etme yetkisine sahiptir.³¹⁶ İlgililer, kontrol sırasında gerekli olan her türlü yardım ve kolaylığı sağlamaya yükümlüdür.

5996 sayılı Kanun çerçevesinde yapılan gıda kontrolü ile ilgili düzenlemeler gıda, gıda ile temas eden madde ve malzemeler ile gıda işiyle iştigal eden işyerleri için de uygulanacaktır³¹⁷.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının verilerine³¹⁸ göre, onay ve kayıt kapsamında, üretim yeri, satış yeri ve toplu tüketim yeri de dâhil olmak üzere, toplam 639.126 gıda işletmesi bulunmaktadır. Bakanlığın, Gıda İşletmeleri Denetim Değerlendirme Raporuna göre gıda resmi kontrol sayısı şu şekildedir:

Yıllara Göre Gıda İşletmeleri Faaliyet Alanına Göre Gıda Resmi Kontrol Sayısı³¹⁹

YIL	GIDA ÜRETİM YERİ	GIDA SATIŞ YERİ	TOPLU TÜKETİM YERİ	TOPLAM
-----	------------------	-----------------	--------------------	--------

³¹³ 28145 sayılı Gıda Ve Yemin Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik m. 1.

³¹⁴ Resmi kontrollerin yer aldığı yasal mevzuat şunlardır: 13 Haziran 2010 tarihli 27610 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 5996 sayılı “Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu” 17 Aralık 2011 tarihli ve 28145 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik”, “Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelik”, “Gıda Hijyeni Yönetmeliği”, “Hayvansal Gıdaların Resmi Kontrollerine İlişkin Özel Kuralları Belirleyen Yönetmelik” ve 27.12.2011 tarihli ve 28155 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Hayvansal Gıdalar için Özel Hijyen Kuralları Yönetmeliği”.

³¹⁵ 5996 sayılı Kanun, m.31/1.

³¹⁶ 5996 sayılı Kanun m.31/3.

³¹⁷ 5996 sayılı Kanun m.31/5.

³¹⁸ <http://www.tarim.gov.tr> Erişim: 01.05.2016.

³¹⁹ <http://www.tarim.gov.tr> (Erişim: 01.05.2016).

	Denetim Sayısı (DS)	İPC*	Savcılığa Suç Duyurusu (SSD)	Denetim Sayısı (DS)	İPC	SSD	DS	İPC	SSD	DS	İPC	SSD
2012	87.234	6.700	92	187.648	6.276	28	138.116	4.096	24	412.998	17.072	144
2013	112.719	5.218	71	217.937	3.918	37	183.597	2.864	24	514.253	12.000	132
2014	126.428	5.068	63	251.327	4.030	19	223.169	2.767	16	600.924	11.865	98
2015	138.981	4.974	53	315.611	4.564	28	280.270	3.432	11	734.862	12.970	92
2016 **	33.213	929	19	92.269	1.038	8	71.471	656	4	196.953	2.623	31

*İdari Para Cezası

** 2016 yılı verileri Mart ayı sonu itibariyle olan verileri kapsamaktadır.

Yukarıda yer alan sayılar, denetlenen işletme sayısını değil, gıda denetim sayısını göstermektedir. Denetim sayısı, ithalat ve ihracat denetimleri hariç her türlü denetimi kapsamaktadır. Dolayısıyla toplam denetim sayısının içinde yıllık kontrol planı, diğer programlar, rutin, takip, şikâyet, Alo 174, numuneli ve numunesiz denetimler dâhildir.

Ülkemizde, gıda denetmeni olarak görev yapan personel sayısı yaklaşık olarak 5.500 olmakla birlikte, bu sayının 1250'si gıda mühendisidir.³²⁰ Gıda denetimlerine ilişkin en temel eleştiri, personel yetersizliği olmasıdır. 5996 sayılı Kanun öncesinde, gıda denetimleri yerel idareler ve diğer bakanlıklar ile birlikte yürütülmekteyken, 5996 sayılı Kanunla birlikte, gıda denetimleri yalnızca Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı eliyle yürütülmeye başlanmıştır. Denetimlerin önceki döneme nazaran etkinliğinin arttığını kabul etmekle birlikte, denetim sayısının yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere yetersiz olduğunu söylemek gerekmektedir.

Gıda güvenliğine ilişkin eylem planının olmayışı, denetimlerin de etkinliğinin zayıf olmasını doğurmaktadır. 64. Hükümette Başbakan olarak görev yapan Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu bir basın açıklamasında “...Biz gıdada yavaş yavaş zehirleniyoruz ve ölüyoruz ama farkında değiliz” demek suretiyle, gıda güvenliği konusunda acil eylem planının gerekliliğine dikkat çekmiştir³²¹.

Resmi kontrol mekanizması, denetleyen ve denetlenenden oluşmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki, gıda güvenliğinin yalnızca resmi kontroller aracılığıyla sağlanması

³²⁰ <http://tarim.com.tr/Haber/19374/Turkiyede-gida-denetimleri-yeterli-mi.aspx> (Erişim: 01.02.2015).

³²¹ <http://www.bloomberght.com/analiz/haber/1664869-analiz-turkiyede-gida-denetimleri-yeterli-mi>
Erişim: 20.06.2016.

mümkün değildir. Bu hususu ABD Genel Muhasebe Ofisinin (GAO) hazırladığı bir çalışmada; resmi kontrol yapan kişiler, firmaların gıda güvenliği yeterliliklerinin belirlenmesinde aktif bir rol üstlenmelerine rağmen, gıda güvenliği asıl olarak üreticilerin sorumluluğunda olduğu ifade edilmektedir. Resmi kontroller, tüketicinin denetiminin yanında, gıda işletmecilerinin kendilerinin denetlemeleri de gıda güvenliğinin sağlanması bakımından önemli bir husustur. GAO'nun hazırlamış olduğu çalışma, tüketicinin gıda işletmesini denetlemesi ve gıda işletmecisinin kendisini denetlemesi, etkili bir risk yönetimi bakımından gıda güvenliği kültürünün yaratılmasını sağlayacağından dolayı bir zorunluluk haline geldiği ifade edilmektedir³²².

Tüketicilerin gıda güvenliğiyle ilgili her türlü ihbar şikâyetin ilgili merciye ulaşmasını kolaylaştırmak, iletişimin tek merkezden yönlendirilmesi ve kişilerin gıda güvenliğine katılmasının bir görünümü olarak anlayış gelişmiştir ve 14.02.2009 tarihinde Alo 174 Gıda Hattı kurulmuştur.

Türkiye'nin her ilindeki temas noktaları, tüketicilerin gıda güvenliği ile ilgili şikâyet ve taleplerini web tabanlı yazılımlar aracılığıyla almaktadır. Gıda Hattına yapılan şikâyet ve talepler www.alo174.gov.tr internet adresi üzerinden takip numarası verilerek başvuru sahibinin talebinin hangi aşamada olduğunu ve talebinin sonucunu öğrenmelerine imkân sağlamaktadır. Başvuruda bulunan kişinin açık adresi, işletme adı, tabela adının belirtilmesi gerekmektedir. Bu husus bilgilerin gizliliğinin en üst düzeyde korunmayı gerektirmektedir. Yapılan başvurular, en geç 15 gün içinde cevaplandırılmaktadır. İdare içerisindeki kırtasiyeciliğe hiç uğramaksızın, hızlı bir şekilde başvuruların değerlendirilmesi, çok önemli bir ilerlemedir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının verilerine göre Alo 174 Gıda Hattına faaliyete geçtiği tarih olan 14.02.2009 tarihinden 18.04.2016 tarihine kadar vatandaşlarımız tarafından gerçekleştirilen 1.622.638 arama neticesinde 348.244 adedi gıda ihbar ve şikâyet kapsamında olduğu için kayıt altına alınmış ve bu başvuruların 345.027 adedi sonuçlandırılmıştır³²³.

³²² Ötleş, Semih; Kartal, Canan, **Gıda Sektöründe Sertifikasyon ve Yeni Bir Yaklaşım Olarak Gıda Güvenliği Kültürü**, Gıda Dergisi, <http://www.dunyagida.com.tr/haber.php?nid=3770> (Erişim: 26.05.2016), s. 44; Powell, D.A.; Erdozain, S.; Costa, R.; Morley, K; Dodd, S.; Chapman, B.J., **Audits and inspections are never enough: A critique to enhance food safety**, Food Control, 30:686-691, 2013, s. 686.

³²³ <http://www.tarim.gov.tr/Konu/1439/ALO-174-Gida-Hatti> Erişim:05.05.2016

Böylece gıda tüketicisinin her türlü ihbar ve şikâyeti ilgili mercie hızlıca ulaşabilecektir. Bu husus güvenli olmayan gıdanın sağlık kamu düzenini bozma ihtimalinin ne derece hızlı ve çabuk olabileceği düşünüldüğünde hayati derecede önemlidir.³²⁴ Aynı zamanda yapılan başvuruların şeffaflığı ve takibi açısından bu faaliyetin önemi büyüktür.

Bireylerin, Alo174 Gıda Hattı'nı fahri bir resmi kontrol görevlisi gibi kullanması, idarenin de yapılan ihbar ve şikâyetleri kişisel verilerin gizliliğini ihlal etmeden denetimini yapması gıda güvenliğini sağlama işini kolaylaştırmaktadır. “En iyi denetçi tüketicinin kendisidir” ifadesi isabetlidir. Ancak gıda sendikalarının gıda denetiminin Alo 174 Gıda Hattı'na indirgeneceği noktasında eleştirileri bulunmaktadır. Bu eleştirilerin bertaraf edilmesi için bu hattın etkili bir biçimde denetleme faaliyetinin nitelikli personel eliyle ve ideal olan bir çerçevede kullanılması gerektiği ifade edilmelidir.

2.10.3.2. Yetkili Mercii

Resmi kontrolleri yapmaya yetkili kolluk personeli, teknik ifadesiyle “kontrol görevlisi” Bakanlıkça kontrol yetkisi verilen personeldir. Kontrol görevlisi, kendisine verilen yetkiler çerçevesinde idarî yaptırımları uygulamaya yetkilidir³²⁵. Bakanlık adına resmi kontrolleri yapmaya yetkili olan kontrol görevlisi, bağımsız ve bilimsel değerlendirme ilkelerine uygun olarak faaliyet yürütmekle yükümlüdür.

Kontrol görevlilerinin nasıl belirleneceği, 5996 sayılı Kanunu Ek-2'de düzenlenmiştir. Ek-2'de, gıdaların üretim, işleme ve dağıtım aşamalarında hangi meslek mensuplarının hangi resmî kontrollerden sorumlu olduğuna ilişkin ayrıntılı hükümler yer almaktadır. Buna göre,

Birincil üretimde³²⁶,

- Hayvansal üretim resmi kontrol görevlileri; veteriner hekim, ziraat mühendisi (zooteknist), su ürünleri mühendisi ile su ürünleri ve balıkçılık teknolojileri mühendisi

³²⁴ www.alo174.gov.tr

³²⁵ 28145 sayılı Yönetmelik m.5/2/b

³²⁶ 5996 sayılı Kanun m.3/5 **Birincil üretim:** Kesimine kadar çiftlik hayvanlarının üretilmesi, sağımı, bitkisel ürünlerin hasadı da dâhil olmak üzere birincil ürünlerin üretilmesi, yetiştirilmesi, avlanma, balıkçılık ve yabanî ürünlerin toplanmasını ifade eder.

- Bitki ve bitkisel üretim resmi kontrol görevlisi; ziraat mühendisi resmi kontrolden sorumludur.

Üretim ve işleme aşamasında,

- Hayvan kökenli gıda ve yemler için resmi kontrol görevlileri; veteriner hekim, su ürünleri mühendisi, su ürünleri ve balıkçılık teknolojileri mühendisi, gıda mühendisi, ziraat mühendisi (gıda ve su ürünleri bölümü)
- Hayvan kökenli olmayan gıdalar için resmi kontrol görevlileri; gıda mühendisi, ziraat mühendisi
- Gıda ile temas eden madde ve malzeme üreten iş yerleri için resmi kontrol görevlileri; gıda mühendisi, ziraat mühendisi (gıda bölümü), kimya mühendisi, kimyager olmak durumundadır.

Dağıtım aşamasında,

Perakende işyerleri bakımından

- Et depolayan ve dağıtımı için resmi kontrol görevlileri, veteriner hekim
- Bitki ve bitkisel ürün için resmi kontrol görevlileri, ziraat mühendisi
- Hayvan kökenli gıda için resmi kontrol görevlileri, veteriner hekim, gıda mühendisi, ziraat mühendisi
- Hayvan kökenli olmayan gıda için resmi kontrol görevlileri, Ziraat mühendisi, gıda mühendisi olmak durumundadır.

Gıda kontrolünü gerçekleştirecek olan kontrol görevlilerinin Ek-2’de belirtilen kriterleri sağlıyor olmaları yeterli görülmemelidir. Gıda kontrol görevlilerinin, mutlaka gıda mevzuatına göre eğitim almış olmaları ve konularında uzmanlaşmış olmaları gereklidir³²⁷.

Resmi kontrolleri sadece kamu görevlileri yapmamaktadır. Kamu görevlilerine ek olarak kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler hariç olmak üzere gıdaların resmi kontrollerine ilişkin görevlerinin tamamını veya bir kısmını kamu

³²⁷ Halaç, a.g.e., 127.

kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri, birlikler, kooperatifler, vakıf ve üniversitelere tamamen veya kısmen devredebileceği veya hizmet alımı yolu ile yerine getirebileceği 28145 sayılı Yönetmeliğin 6'ncı maddesinde düzenlenmiştir.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın asli ve sürekli olmayan bir takım yetkileri devretmesi demek, yetki devrolunan kişiler bakımından Bakanlığın denetiminin ortadan kalktığı anlamına gelmemektedir. O halde Bakanlık, yetki devrinde bulunsa bile, idari faaliyetlerin gerçek sahibi olmasından dolayı, bu kişi ve kuruluşlar üzerinde denetim ve inceleme yetkisi devam etmektedir. Yapılan denetimler sonucunda bu kuruluşların görevlerini gereği gibi yapmadığı tespit edilirse, ilk etapta faaliyetleri altı ay geçemeyecek şekilde askıya alınacak; azami altı ay dolmasına rağmen eksiklikler hala giderilmemişse yapılan yetki devri ya da hizmet alımı iptal edilecektir.

Kanunun resmi kontrollerin özel kişiler eliyle yapılabileceğini düzenleyen 31'inci maddenin 10 ve 11'inci fıkraları somut norm denetimi yoluyla AYM nezdinde iptal davasına da konu olmuştur.³²⁸ Madde hükümleri şöyledir:

“(10)Bakanlık, bu Kanun kapsamındaki kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler hariç olmak üzere, uygun göreceği görev ve yetkiler için kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri, birlikler, kooperatifler, vakıf ve üniversiteler ile işbirliği yapabilir. Bunlardan, Bakanlıkça belirlenen şartlara sahip olanlara, bu görev ve yetkilerin tamamı veya bir kısmı tamamen veya kısmen devredebilir veya hizmet alımı yolu ile yerine getirebilir. Bakanlık, devir yaptığı kuruluşları denetler. Bakanlıkça yapılan denetim sonucunda devredilen görev ve yetkilerin yürütülmesinde yetersizlik veya eksikliğin tespiti hâlinde Bakanlık devri iptal eder veya eksikliklerin kısa bir süre içinde giderilmesini talep edebilir. Bakanlık, eksikliklerin giderilmemesi durumunda devredilen görev ve yetkileri iptal eder. Bu fıkranın uygulanmasından doğan tüm masraflar sorumlular tarafından üstlenilir.”

(11) Bu maddenin uygulanması ile ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelik ile belirlenir.

³²⁸ AYM, E. 2012/76, K. 2013/44, T. 20.3.2013.

Kanun hükmünün iptali için başvuran Danıştay Onuncu Dairesi, başvuru gerekçesinde şu ifadelerle yer vermiştir. Kanunda açıkça öngörülmüş, yazılı, hiyerarşik asta yapılmış ve kısmi olması gereken yetki devrine konu işlerin, kapsam, sınır ve içeriğinin belirsiz bir şekilde idarece belirlenmesinin öngörülmesi, yasama yetkisinin devredilmezliği kuralının ihlali sonucunu doğuracağından Anayasa'nın 7'nci ve 124'üncü maddelerine aykırı olduğu iddia edilmiştir.

Yasama organı tarafından yürütme organına verilmiş olan görevlerin istisnai olacağı ve bu görevlerin tümüyle devredilmesi anlamına gelecek tasarruflar Anayasa'nın 123'üncü maddesiyle bağdaşmayacağı ifade edilmiştir. Kanun metninde yer alan "devir yapılacak yetkilerin cezai yaptırımların uygulanması haricinde yetkiler" olduğu dolayısıyla bunun dışındaki yetkilerin külliyen devredildiği anlaşıldığı ifade edilmektedir. Şu halde Anayasa'nın 128'inci maddesindeki amir hüküm uyarınca kamu hizmetlerinin memur ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiği ifadesiyle çeliştiği iddia edilmiştir.

Yüksek Mahkeme iptal gerekçelerini irdelerken yalnızca yasa hükmünde yer alan "*asli ve sürekli görevler haricindeki yetkiler devredilir*" ifadesini gerekçe göstererek "*hizmet ve faaliyetlerden özel yönetim biçimiyle gerçekleştirilmeye elverişli bulunanların, tüm sorumluluk ilgili idare üzerinde kalmak kaydıyla, onun sürekli gözetimi ve denetimi altında, belli usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilmesi olanaklıdır*" diyerek iptal istemini reddetmiştir.

Esasında AYM'nin yaklaşımı doğru olmakla birlikte idare hukuku doktrininde genel kabul gören görüş kolluk faaliyetinin devrinin mümkün olmadığı olmakla birlikte bu görüş esnetilmiş ve özel kişilerin kolluk faaliyetine katılması mümkün görülmüştür. Ancak yine faaliyetin tamamen devri niteliğinde de değil, özel kişilerin kolluk yetkisinin kullanımına yardımcı olma ve hizmetlere katılma olarak anlaşılmalıdır. Yani nihai karar verme yetkisi özel kişiye bırakılmamaktadır. Bu hal özel haller ve kamu yararının gerekleri ile yasa koyucunun takdirine bırakılmıştır. Kanun koyucunun açık iradesi olmaksızın özel kişilerin kolluk faaliyetine katılımı mümkün değildir. Kolluk faaliyetine özel kişilerin katılımına başka örnek olarak özel güvenlikler, yapı denetim firmaları, araç muayene istasyonları verilebilir.

Belirtmelidir ki, resmi kontrollerin devrine ilişkin çok önemli bir istisna vardır. Bu istisna 28145 sayılı Yönetmeliğin 1'inci maddesinin son fıkrasında belirtilmiştir. Buna göre ithalat ve ihracatın resmi kontrolleri ile tüm yasal yaptırımlar devredilemeyecek yetkilerdendir. Bunun nedeni yaptırım uygulamanın devletin egemenliğinden kaynaklanan ve sadece kamu görevlileri tarafından yürütülebilecek olmasıyla doğrudan bağlantılıdır.

5996 sayılı Kanunun 23/3 maddesi “Bakanlık, gıda güvenilirliği ile ilgili her türlü araştırma ve projeleri yapar veya hizmet satın alma yoluyla yaptırabilir” şeklinde düzenlenmiştir. Belirtmek gerekir ki idare hukukunda kolluk faaliyetinin yürütülmesi konusunda idarenin tekeli vardır ve bu faaliyet özel kişilere devredilemez. Bu durum Devletin cebir tekelinin doğrudan sonucu, devletin kamu düzenini sağlamak adına kendisine tanınan güç kullanma yetkisini devredememesidir. Bu anlamda, kolluk yetkilerinin devredilmezliği, devletin egemenlik alanına ilişkin olan kolluk yetkilerinin tamamen özel kişiler tarafından görülemeyeceğini ifade eder³²⁹.

Kamu hizmetleri arasında, asli ve sürekli kamu hizmetleri olan ile asli ve sürekli olmayanın belirlenmesi yasama organının takdirindedir. Fakat, yasamanın çıkarmış olduğu kanunların, Anayasaya uygun olması gerekmektedir. Bu anlamda AYM'nin kararı isabetlidir. Kanaatimizce de, idarenin gıda güvenilirliği ile ilgili her türlü faaliyeti özel kişilere gördürmesi söz konusu olamaz. Ancak faaliyetin hazırlık aşamasında idarenin denetimi altında özel kişilerin katılımı mümkün olabilir. Bu görüşün en önemli dayanağını, Anayasanın 128'inci maddesinde yer alan “*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*” hükmü oluşturmaktadır.

2.10.3.3.Resmi Kontrollere İlişkin Tedbirler

Bakanlık resmi kontroller neticesinde gıda güvenliğini bozan unsurları engellemek, yayılmasını engellemek üzere, kanunun ifadesiyle “mevzuata aykırılık” tespit edilmesi

³²⁹ Sever, D. Çiğdem, **Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik Ve Özel Sağlık**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013, s. 197.

halinde birden çok tedbir çeşidini ayrı ayrı ve birlikte uygulayabileceği düzenlemiştir. Gıda kolluk tedbirleri arasında, genel idari kolluk usul ve işlemlerinden farklı görünüm arz eden tedbirler de bulunmaktadır. 5996 sayılı Kanun çerçevesinde resmi kontroller neticesinde uygulanabilecek olan tedbirler şunlardır:

- Ürünün piyasaya arzı, taşınması, ülkeye girişi ve çıkışının kısıtlanması veya yasaklanması,
- Ürün piyasaya arz edilmiş ise, satışının durdurulması, bunların sahibi veya işletmecisi tarafından piyasadan toplanması
- Piyasaya arz amacı dışında değerlendirilmesi mümkün olan canlı hayvan ve ürünlerin, Bakanlık ve diğer ilgili kurumların kontrolünde değerlendirilmesine izin verilmesi
- Piyasaya arz amacı dışında değerlendirilmesi mümkün olmayan canlı hayvan ve ürünlerin, Bakanlığın gözetiminde sahipleri veya işletmecisi tarafından itlaf ve imha edilmesidir.

Bir de “mevzuata aykırılık bulunmasına rağmen “düzeltilebilecek bir eksiklik tespit edilen ancak, gıda güvenilirliği ile insan, hayvan ve bitki sağlığı açısından herhangi bir tehlike oluşturmayan ürünler”, mevzuata uygun hâle getirilmesi koşuluyla piyasaya arzına izin verilebileceği düzenlenmiştir³³⁰.

Gıda güvenliğini bozan, insan sağlığını tehdit eden fiiller hem bir kabahat hem de suç olarak düzenlenmiştir. Kabahat sözlükte; *‘uygunsuz hareket, çirkin, yakışıksız davranış, suç, kusur, töhmet’* olarak tanımlanmaktadır.³³¹ İdari tedbir ve yaptırım niteliğinde olan gıda güvenliğine ilişkin kolluk usulleri genel olarak Kabahatler Kanununa tabi olduğu söylenmelidir. Zira, Kabahatler Kanununun 3’üncü maddesinin 1’inci maddesinin (a) bendinde özel kanunlarda düzenlenmiş olan idari yaptırımlar dışında uygulanacağı düzenlenmiştir.

Kabahatler, suçlara nazaran haksızlık içeriği daha az olan; karşılığında Kabahatler Kanununun 16’ncı maddesinde öngörüldüğü üzere *“Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idarî yaptırımlar, idarî para cezası ve idarî tedbirler...”*

³³⁰ 5996 sayılı m. 32/2.

³³¹ www.tdk.gov.tr (Erişim: 08.07.2016).

uygulanmaktadır. İdari tedbirler ise yine Kabahatler Kanunu 16'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında “İdarî tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir” şeklinde tanımlamıştır. Buradan hareketle; 5996 sayılı Kanunda öngörülen idari tedbirlerin birinin veya birkaçının bu kanunda öngörülen fiillere karşılık uygulanması mümkündür. Ceza hukukunda hâkim olan, hukuk devletinin temel prensiplerinden “ne bis in idem” yani “aynı fiilden dolayı iki kez yargılama/cezalandırma olmaz ilkesi” ne aykırı olması gündeme gelebilmektedir. Fakat bir fiil ile idare hukukunda birden çok kamu düzeni kuralının ihlal edilmesi durumunda, ihlal edilen düzeni önceki haline getirilmesi için birden çok tedbir alınması mümkün olmaktadır³³². Bu nedenle, birden fazla idari tedbirin beraber uygulanması bu ilkenin ihlali anlamına gelmez. Açıklamalarımıza paralel olarak, 326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun “İçtima” başlıklı 15'inci maddesinin 1'inci ve 3'üncü fıkralarına göre;

“(1) Bir fiil ile birden fazla kabahatin işlenmesi halinde bu kabahatlere ilişkin tanımlarda sadece idari para cezası öngörülmüşse, en ağır idari para cezası verilir. Bu kabahatlerle ilgili olarak kanunda idari para cezasından başka idari yaptırımlar da öngörülmüş ise, bu yaptırımların her birinin uygulanmasına karar verilir.

(3) Bir fiil hem kabahat hem de suç olarak tanımlanmış ise, sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanabilir. Ancak, suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde kabahat dolayısıyla yaptırım uygulanır”.

Buradan hareketle, birinci fıkraya göre birden fazla idari para cezasına hükmedilmesi gereken hallerde içtima hükmü uygulanıp en ağır para cezasının verilmesi gerekirken, idari tedbir kararı verileceği hallerde birden fazla idari tedbirin uygulanmasına mani bir durum söz konusu olmayacaktır. Ancak 3'üncü fıkra gereğince, aynı fiilin hem kabahat hem de suç oluşturması hallerinde sadece suçtan dolayı yaptırım uygulanması gerekmektedir. Örneğin; piyasaya sürülmesi için yeterli standartlara sahip olmayan bir gıda ürünü neticesinde insanların zehirlenmesi durumunda, sorumlu kişilerin sadece taksirli veya kasten insan yaralama suçundan dolayı sorumluluğuna gidilebilecektir. Şen; bu hallerde de müeyyidelerin konulma amacının, korunan hukuki yararın ve

³³² Mustafa ÖZEN, “Non Bis In Idem (Aynı Fiilden Dolayı İki Kez Yargılama Olmaz) İlkesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** C. XIV, Y. 2010, Sa. 1, sf. 390.

konusunun farklılığı ayrıca Anayasada bu konuda açık bir hükmün bulunmadığı gerekçeleri ile kabahatler ile suçlar arasında ne bis in idem ilkesinin uygulama alanı bulmaması gerektiği kanaatindedir³³³.

2.10.3.4.Resmi Kontrol Sonucuna İtiraz

Resmi kontrollere muhatap İlgililer, resmî kontrol ve denetim sonuçları hakkında, tebligat yapıldığı tarihten itibaren yedi gün içerisinde Bakanlığa itiraz etme hakkına sahiptir³³⁴ Ancak kanun koyucu itiraz hakkını sınırlamıştır. Buna göre, ürünün kalan raf ömrü yedi günden az olan gıdalar, mikrobiyolojik incelemeler ve ürün miktarının şahit numunenin analizinin yapılabilmesi için yetersiz olduğu durumlarda analiz sonucuna itiraz edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. O halde üç durumda resmi kontrollere itiraz mümkün olmamaktadır. İlki kalan raf ömrü yedi günden az olan ürünler, ikincisi mikrobiyolojik incelemeler ve üçüncüsü ise incelenecek şahit numunenin analiz yapılabilmesi için yetersiz olduğu durumlardır. Ancak idari işlemlerin hukuka uygunluk denetimin yapılması konusunda getirilen bu sınırlama hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır. Pek tabiidir ki itiraz edilemeyen haller söz konusu olduğunda idari dava yoluna gitme imkânı her durumda mevcuttur. Hukuk devleti olmanın önemli gereklerinden biri olan idari eylem ve işlemlere karşı dava yolunun açık olması 1982 Anayasasının “Yargı Yolu” başlığını taşıyan 125’inci maddesinde “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*” olarak ifade edilmiştir. Bu kapsamda icrai, kesin ve yürütülebilir olan her işlem dava edilebilecektir.

2.10.3.5.Resmi Kontrol Sonuçlarının Kamuoyuna Açıklanması

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, gıda güvenliğinin sağlanması, gıdaların taklit ve tağşişinin engellenmesi ve tüketicilerin aldatılmasının önlenmesi için klasik idari kolluk usullerinden farklı olarak gıda kolluğuna özel bir takım usulleri kullanmaktadır. Bu usullerden birisi de resmi kontrol sonuçlarının kamuoyuna açıklanmasıdır. Resmi kontrol sonuçlarının kamuoyuna açıklanmasının esas amacı, tüketicinin sağlığının ve menfaatinin korunması ile piyasadaki haksız rekabetin önlenmesidir.

³³³ <http://t24.com.tr/yazarlar/ersan-sen/ne-bis-in-idem-prensibi.7328> (Erişim: 16.06.2016).

³³⁴ 5996 sayılı Kanun m.31/4.

5996 sayılı Kanununun 31'inci maddesine dayanarak çıkartılan Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmeliğin³³⁵ 8'inci maddesinde, laboratuvar sonucuna göre taklit ve tağşiş yaptığı kesinleşen gıda işletmecisinin firma ve ürün bilgileri ile kişilerin sağlığını tehlikeye düşürecek şekilde bozulmuş/değiştirilmiş gıdaları üreten/satan firmalar ve ürünleri, Bakanlığın resmi internet sitesinde³³⁶ kamuoyunun bilgisine sunulabileceği düzenlenmiştir.

Resmi kontrol görevlisi, muayene ve analiz raporu ile birlikte denetim sonunda bir rapor düzenlemektedir. Düzenlenen bu raporda, mevcut mevzuat çerçevesinde özellikle taklit, tağşiş ve sağlığa zararlı hususları da içerecek şekilde nihai olarak değerlendirilmektedir. Değerlendirme sonucunda uygunsuzluk durumunda Kanun gereğince işletmeci veya yasal temsilcisi hakkında gerekli yasal işlemi uygulanır.³³⁷ Ardından kontrolörler denetim sonucu hakkında işletmeciyi bilgilendirir³³⁸.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı “uygun gördüğü hallerde” yapılan kontrol sonucunda elde ettiği bilgileri kamuoyunun bilgisine sunmaktadır. Resmi kontrol bilgilerinin kamuoyuna sunulması konusunda kanunda açıkça Bakanlığa takdir yetkisi verilmiştir. Bu anlamda Bakanlık hangi hallerde bilgi ve bulguların paylaşılacağına kendisi karar verecektir. 2012 ile 2016 yılları arasında farklı zamanlarda kamuoyuna yapılan toplam 17 defa açıklama bulunmaktadır. Bu açıklamalarda, 418 firmaya ait 818 parti ürün tüketicinin bilgisine arz edilmiştir³³⁹.

Kontroller sonucunda elde edilen bilgilerin kamuoyuna sunulması Kanun koyucu tarafından bazı hallerde sınırlandırılmıştır. Örneğin, iç hukuk ve uluslararası hukuk ile güvence altına alınan, gizli soruşturma ve sürmekte olan adli ve idarî işlemler, kişisel bilgiler, meslek sırları, gizli müzakereler, uluslararası ilişkiler ve ulusal savunma ile ilgili bilgilerin kamuoyuna sunulması yasaklanmıştır³⁴⁰. Yasakları değerlendirildiğinde, her birinin ayrı temel hakları koruduğu fark edilmektedir. Gizli soruşturma ve sürmekte olan adli işlemler Ceza hukuku ile iç içe olan ceza muhakemesinin en temel

³³⁵28145 sayılı 17.12.2011 tarihli Yönetmelik.

³³⁶ www.tarim.gov.tr (Erişim: 15.06.2016).

³³⁷Tağşiş yaptığı tespit edilen gıda işletmecisine kapatma cezası uygulanmaktadır. <http://www.trtturk.com/haber/gidada-tagsiste-ismar-edene-kapatma-cezasi-yolda-171621.html> (Erişim: 06.06.2016).

³³⁸ 28145 sayılı Yönetmelik m. 12/8.

³³⁹ <http://www.tarim.gov.tr/Konu/1438/Kamuoyu-Duyurulari> (Erişim: 04.07.2016).

³⁴⁰ 5996 sayılı Kanun, m.31/6.

kurallarından biri soruşturmanın gizli yapılması ilkesinin bir görünümüdür³⁴¹. Soruşturmanın gizliliğini sağlamak üzere ayrıca Türk Ceza Kanununun 285'inci maddesinin birinci fıkrasında “...Soruşturmanın gizliliğini alenen ihlal eden kişi, bir yıldan üç yıla kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır...” suç düzenlemiştir. Diğer taraftan “kişisel bilgilerin gizliliği” 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu’nda koruma altına alınmıştır. Meslek sırları yine 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda 237’inci maddede “*Ticari Sır, Bankacılık Sırrı Veya Müşteri Sırrı Niteliğindeki Bilgi Veya Belgelerin Açıklanması*” başlığı altında “*Sıfat veya görevi, meslek veya sanatı gereği vakıf olduğu ticari sır, bankacılık sırrı veya müşteri sırrı niteliğindeki bilgi veya belgeleri yetkisiz kişilere veren veya ifşa eden kişi, şikayet üzerine, bir yıldan üç yıla kadar hapis ve beşbin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır.*” olarak koruma altına alınmıştır. Uluslararası ve ilişkiler ve savunma ile ilgili bilgilerin paylaşımı da yine Türk Ceza Kanunu madde 326’de “Devletin Güvenliğine İlişkin Belgeler” başlığı altında koruma altına alınmıştır.

Bakanlık yıllık ve çok yıllık ulusal kontrol planlarını hazırlamakla görevlidir. Belirlenen gıda ürünlerde, katkı, kalıntı, bulaşan veya istenmeyen maddeler için izleme programları uygulamakla ve her yılın sonunda kontrollere ilişkin yıllık rapor düzenlemekle yükümlüdür³⁴².

2.10.4.İhtiyatlılık İlkesi Çerçevesinde Denetim

2.10.4.1.Genel Olarak

İhtiyatlılık ilkesi ilk olarak Almanya’da kabul edilmiş, daha sonrasında AB ülkelerinde de kabul görmüş çevre hukuku menşeli bir ilkedir. Ancak gıda güvenliği bakımından da uygulama alanı bulunmaktadır. İlke genel olarak bir faaliyet ya da bir maddenin çevre açısından olumsuz neticeler doğuracağı konusunda ciddi şüphelerin bulunması durumunda bilimsel bir kanıt ortaya çıkması beklenmeksizin önleyici tedbirlerin alınmasını ifade eder³⁴³. Esasında diğer bir çevre hukuku ilkesi olan önleme ilkesinin özel bir görünüş biçimi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Önleme ilkesi; “korumak, tedavi etmekten iyidir” mottosuna göre hareket eder. Adeta genel sağlık

³⁴¹ Centel, Nur; Zafer, Hamide, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 8. Baskı, İstanbul, 2011, s. 93.

³⁴² 5996 sayılı Kanun, m.31/9.

³⁴³ Güneş, **a.g.e.**, s. 20.

alanındaki koruyucu hekimlik gibi, sorunlar ortaya çıkmadan evvel sorunun engellenmesini hedefler. Önleme ilkesi önceden engelleme fonksiyonunun yanında, sorunların ortaya çıkmasından önce uygulanılacak tedbirlerin, akılcı etkin ve daha az maliyetli olacağını iddia etmektedir³⁴⁴.

Önleme ilkesi ile ihtiyatlılık ilkesi arasındaki ilişki şöyle izah edilebilir; önleme ilkesi çevresel bir tehlikenin mevcut olması halinde uygulanma imkanı bulurken, ihtiyatlılık ilkesi için ise somut bir tehlikenin olması yeter şart olmayıp çevresel riskin öngörülebilmesi yeterlidir³⁴⁵. Bundan çıkarılacak sonuç, ihtiyatlılık ilkesinin uygulanabilmesi önleme ilkesinin uygulanma ihtimalinden daha yüksektir. Çünkü ihtiyatlılık ilkesinin harekete geçebilmesi için risk yeterli iken önleme ilkesinde riskten daha ağır bir hal olan tehlike şartı gerekmektedir. Bu nedenle Güneş, önleme ilkesinin bir bakıma ihtiyatlılık ilkesinin çekirdeğini oluşturduğunu ve ihtiyatlılık ilkesinin önleme ilkesinin gelişmiş bir versiyonu olduğunu ifade etmektedir³⁴⁶.

Bilimsel belirsizlik olgusu, ihtiyatlılık ilkesinin önleme ilkesinden ayrılarak özel bir görünüş kazanmasındaki en önemli olgudur. Çünkü önleme ilkesinde bir tehlikenin varlığı aranır. Ancak bilimsel belirsizlik durumunda bir tehlikenin olup olmadığı belli değildir. İşte bu belirsizlik hem gıda güvenliği alanında hem çevre kirliliği alanında geri dönülemez zararlara sebep olabilme potansiyelini barındırmaktadır. Bu potansiyelden ötürü gıda güvenliğinin bozulması ve çevre kirliliğine sebep olunması noktasında idarenin hareketsiz kalması kabul edilemez. Dolayısıyla, ihtiyatlılık ilkesi esas olarak bilimsel belirsizlik olgusunun çevreyi ve insan sağlığını korumamanın bir gerekçesini ortadan kaldırmak için getirildiğini söylemek gerekmektedir³⁴⁷.

İhtiyatlılık ilkesinin gıda güvenliğini sağlamak üzere faaliyet yürüten gıda kolluğunda da geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim 5996 sayılı Kanun'da ihtiyatlılık ilkesinin sayısız örneğini göstermek mümkündür. Bu hükümlerin en bariz örneğini 5996 sayılı Kanun'un "*Hızlı Uyarı Sistemi, Acil Durumlar, Kriz Yönetimi, Risk Analizi, Kamuoyunun Bilgilendirilmesi ve İhtiyati Tedbirler*" başlıklı ikinci bölümünde yer alan "*Risk Analizi*" başlıklı 26'ncı maddesinde:

³⁴⁴ Güneş, a.g.e., s. 17.

³⁴⁵ Güneş, a.g.e., s. 17.

³⁴⁶ Güneş, a.g.e., s. 18.

³⁴⁷ Güneş, a.g.e., s. 20.

(3) “Risk yönetimi ve risk iletişimi, risk değerlendirme sonuçları ve bilimsel veriler, tartışılan konu ile ilgili diğer faktörler ve ihtiyatlılık ilkesi dikkate alınarak Bakanlık tarafından yapılır.” ve

(5) “Elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi sonucunda, herhangi bir gıda veya yemin insan ve hayvan sağlığı üzerinde zararlı bir etkisinin olması ihtimali belirmesine rağmen, bilimsel belirsizliklerin devam etmesi durumunda, kapsamlı bir risk değerlendirmesine imkân sağlayacak daha fazla bilimsel veri elde edilinceye kadar, Bakanlık geçici olarak üretimin durdurulması, piyasaya arz, tüketimi engelleme, toplatma ve benzeri ihtiyati tedbirlere başvurabilir. İlgililerin, Bakanlığın belirlediği ihtiyati tedbirlere uyması zorunludur” şeklinde ifade edilmiştir. Buradan açıkça ihtiyatlılık ilkesinin tüm unsurlarına rastlanmaktadır. Bilimsel bir belirsizlik halinin mevcut olması durumunda gıda güvenliğinin bozulmaması için Bakanlık, risk durumunda bir takım önlemler almaya yetkili kılınmış olup, ilgililer de bu önlemlere uymaya mecbur kılınmıştır. Şimdi ihtiyatlılık ilkesi bakımından belirleyici rol oynayan kavramları inceleyelim.

2.10.4.2. Bilimsel Belirsizlik Olgusu

İnsanlık tarihi sanayi devriminden itibaren akıl ve bilim ile evreni kavrama başlamıştır. Bilim ile insanlığın geçmiş dönemlerinde bilinmeyen pek çok sahada insanı bilgi sahibi yapmıştır. Ancak bununla birlikte daha önce eşi rastlanmamış risklerle de yüz yüze kalınmıştır. Örneğin nükleer enerji gibi daha önce eşi rastlanmamış bir enerji kaynağı bulunmuştur. Fakat nükleer enerji üreten bir tesisin istenmeyen bir şekilde infilak etmesi durumunda dünyanın nasıl bir akıbeta uğrayacağı kestirilememektedir. Özetle bilgi artmakta ancak o nispette insanlığı düşebileceği tehlike ihtimali de artmaktadır.

Belirsizlik, birden çok ihtimalin gerçekleşebileceğinin olası olup, bu ihtimallerden hangisinin gerçekleşeceğinin bilinmemesi halidir. Turgut’un ifadesiyle belirsizlik, bilinmeyen bir olasılık olgusunu tanımlayan gerçek bir bilinmezliktir³⁴⁸. Bilimsel belirsizliğe gelindiğinde ise, Güneş, bilimsel bilgilerin eksikliği veya yokluğu ya da bu

³⁴⁸ Turgut, Nükhet, **Çevre Politikası ve Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2012, s. 182.

bilgilerin içeriği bakımından bir kesinliğin mevcut olmaması nedeniyle konunun uzmanlarının o konu hakkında uzlaşya varamamaları hali olarak tanımlamaktadır³⁴⁹.

Teknolojik ve bilimsel gelişmeler dolayısıyla ortaya çıkan risklerin ve belirsizliklere karşı önlem alınması, mümkünse ortadan kaldırılması için devletlerin bir çözüm arayışına girmeleri gerekmektedir. Ancak bu çözüm arayışında bilim insanları arasında ortaya çıkan fikir ayrılıkları bir takım belirsizlikleri ortaya çıkarmaktadır. İşte belirsizlik olgusu, kişilerin doğaya yapacakları müdahalelerin etkilerini bilimin mevcut olanakları ile tam anlamıyla öngörülememesi, hesaplanamaması ve denetlenememesi fikrinden hareketle ortaya çıkmıştır. Belirsizlik olgusuna dayanılarak birçok çevresel sorunun gecikmeden farkına varılmasını sağlamayı ve bu sorunların ortaya çıkarabileceği zararları öngörmeyi engellemektedir³⁵⁰. Gıda güvenliği ile ilgili olarak da en çok tartışılan konulardan genetiği değiştirilmiş organizmalar (GDO) konusunda, GDO'lu ürünlerin ileride ne gibi zararlar meydana getireceği bilinmezlik olgusu çerçevesinde değerlendirilmektedir. Diğer teknolojik gelişmelerden kaynaklı insan hayatına temas eden diğer gelişmeler konusunda da aynı belirsizlik ve tedirginlik sürmektedir.

Bilimsel belirsizlik olgusu ile ihtiyatlılık ilkesi arasında çok sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Şöyle ki, belirsizlik olgusu, ihtiyatlılık ilkesinin ortaya çıkışındaki en önemli faktördür³⁵¹. Ayrıca ihtiyatlılık ilkesini, önleme ilkesinden ayıran husus bilimsel belirsizlik noktasında olmaktadır. Bu bağlamda önleme ilkesi, bir zarar ihtimalinin bilimsel verilerle ispatlanabildiği hallerde uygulanma imkanı bulurken, nedensellik bağı veya olası zararlar bakımından bir belirsizliğin olması halinde önleme ilkesinin uygulanmasına imkan bulunmamaktadır. İşte tam bu noktada ihtiyatlılık ilkesi önleme ilkesinin bilimsel belirsizlik karşısındaki çaresizliği karşısında bunun aşılması için geliştirilmiştir³⁵².

Bilimsel belirsizlik halinin meydana getirebileceği zararları engellemek için ihtiyatlılık ilkesini devreye gireceğini açıklamıştık. İşte risk değerlendirmesi, bilimsel belirsizliğin neden olduğu sorunlara çözüm arayışının bir sonucudur³⁵³.

³⁴⁹ Güneş, **a.g.e.**, s. 42.

³⁵⁰ Güneş, **a.g.e.**, s. 24.

³⁵¹ Turgut, **a.g.e.**, s. 182.

³⁵² Güneş, **a.g.e.**, s. 25.

³⁵³ Turgut, **a.g.e.**, s. 182.

2.10.4.3.Temel Kavramlar

2.10.4.3.1.Risk

İhtiyatlılık ilkesinin anlaşılması bakımından risk ve tehlike kavramları büyük önem arz etmektedir. Çünkü açıklandığı üzere önleme ilkesi ile ihtiyatlılık ilkesinin hangisinin uygulanacağı tehlike durumu mu risk durumu mu sorusunun cevabına göre değişmektedir. Yani tehlikenin olması halinde önleme ilkesi, risk durumu olması halinde ihtiyatlılık ilkesi devreye girmektedir. Yani tehlike durumu önleme ilkesini, risk durumu ise ihtiyatlılık ilkesini canlandırmaktadır.

Risk, belirsiz bir olasılığı tanımlamaktadır. Risk bilimsel belirsizlikte belirsizlik halinde, bilinmeyen bir olasılıktan farklı olarak bilinebilir bir olasılığı da bünyesinde barındırır³⁵⁴. Risk, gerek hukuk biliminde gerekse hayatın diğer alanında çokça kullanılmaktadır.

Çalışmamızın konusu bağlamında 5996 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinde risk kavramı, "...Sağlık üzerinde olumsuz etki yaratma ihtimali bulunan tehlike ile şiddeti arasındaki fonksiyonel ilişki" olarak ifade edilmiştir. Kanunda açıkça tehlikeden daha az yoğunlukta ve sağlık üzerinde olumsuz etki yaratma ihtimali bulunan tehlike ile şiddet arasındaki fonksiyonel ilişki olarak tanımlanmıştır. Yani kanun koyucu risk kavramını tehlike eşiğinin altında kalan bir kavram olarak nitelemiştir.

Doktrinde tehlike kavramı ile risk kavramları arasında belirleyici kriter olarak farklı açıklamalara yer verilmiş olsa da bu açıklamalar iki grupta incelenebilmektedir. Bunlar ya tehlikenin kabulü için öngörülen eşiğin altında kalan zarar ihtimalleri ya da zararın ortaya çıkması konusunda bir belirsizlik halinin olması olduğu görülmektedir³⁵⁵.

Son olarak ifade edilmesi gerekir ki ihtiyatlılık ilkesi bilinebilen riskler için uygulama alanı bulacaktır. Yani en azından zararın gerçekleşme ihtimaline dair şüphe ya da

³⁵⁴ Turgut, **a.g.e.**, s. 182.

³⁵⁵ Güneş, **a.g.e.**, s. 47.

bilginin olması ilkenin uygulanması için şarttır. Aksi halde hiçbir bilgi, veri ya da şüphe olmaksızın ilkeye başvurulması ölçülülük ve orantılılığa aykırılık teşkil edecektir³⁵⁶.

2.10.4.3.2. Tehlike

Tehlike günlük dilde, bir zarara neden olması ihtimali bulunan fakat istenmeyen durumları ifade etmek için kullanılır. Türk Dil Kurumu sözlüğünde ise “Büyük zarar veya yok olmaya yol açabilecek durum” olarak ifade edilmek Tehlike kavramı önleme ilkesi bakımından kilit açıcı bir rol üstlenmektedir. Nasıl ki ihtiyatlılık ilkesi bakımından riskin bulunması ilkenin uygulanmasına zemin oluşturuyor, aynı şekilde tehlike hali de önleme ilkesine zemin oluşturmaktadır.

Tehlike kavramını tarif eden tanımlara bakıldığında, geleceğe ilişkin bir zararın veya zararlı etkinin ortaya çıkma ihtimali tehlike kavramının temel unsurunu oluşturmaktadır³⁵⁷. Ancak risk kavramı başlığı altında da belirtildiği üzere, tehlike kavramında gündemde olan olasılık risk kavramındakinden daha düşük bir olasılıktır. O halde tehlike ile risk arasında bir eşiğin varlığını kabul etmek gerekecektir. Olasılık eşiği o belirlenen düzeye geldiğinde tehlike, gelmeden önce ise risk olarak nitelenmek gerekmektedir. Ancak bu kolay değildir. Doktrinde yazarlar meydana gelebilecek olumsuz durumların boyutunun büyüklüğüne göre eşiğin düşük olarak belirlenmesi gerektiğini ifade etmektedirler³⁵⁸. Ancak belirtmek gerekir ki zararın gerçekleşme ihtimalinin nispeten yüksekliği ve bilinebilirliği tehlikeyi riskten ayıran en önemli ölçüttür. O halde tehlikeyi, gerçekleşme ihtimali yüksek olan risk olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır³⁵⁹.

Çalışmamızla ilgili olarak 5996 sayılı Kanunda tehlike; “...Sağlık bakımından olumsuz etki yaratma potansiyeli bulunan, gıda ve yemdeki biyolojik, kimyasal veya fiziksel etmenler ile gıda ve yemin durumu” olarak ifade edilmiştir. Kanun koyucu riskten farklı olarak “sağlık bakımından olumsuz etki yaratma potansiyeli” ifadesini kullanmıştır. Risk kavramında ise olumsuz durum ile tehlike ile olumsuz sonuç arasındaki fonksiyonel ilişki olarak tanımlandığı görülmektedir.

³⁵⁶ Güneş, a.g.e., s. 49.

³⁵⁷ Güneş, a.g.e., s. 52.

³⁵⁸ Güneş, a.g.e., s. 52.

³⁵⁹ Güneş, a.g.e., s. 59.

Tehlikeden bahsedebilmek için bir madde veya bir faaliyetin zarara neden olabileceğinin bilimsel bulgulara dayandırılmasının gerektiğini belirtmek gerekmektedir³⁶⁰. O halde bilimsel belirsizlik halinde tehlike durumu söz konusu olamayacağı gibi, tehlikeye dayanarak önleme ilkesi de işler hale gelemeyecektir. Günümüzde teknolojinin ve bilimin gelişmesine paralel olarak bilimsel belirsizlikler de artmaktadır. Bilimsel belirsizliğin olduğu durumlarda zararın meydana gelmesinden önceki süreçte engellemeyi amaçlayan önleme ilkesi çaresiz kalmaktadır. Böylece insan sağlığına zarar verecek nitelikteki faaliyetler bilimsel belirsizlikten faydalanmaktadır. Bu anlamda genel sağlığın korunması bakımından ihtiyatlılık ilkesinin üzerinde çokça durulması gerekmektedir.

Son olarak artık risk kavramına değinmek gerekirse, oldukça küçük riskleri ifade eden, alınabilecek tüm önlemler alınmasına rağmen yine de gerçekleşen olumsuz sonuç olarak tarif edilmektedir. Artık risk ihtiyatlılık ilkesi çerçevesinde değerlendirilmemektedir. Yani artık risklerin söz konusu olduğu durumlarda kamusal makamların önlem alma yükümlülükleri bulunmamaktadır³⁶¹.

2.10.4.3.4.İhtiyatlılık İlkesinin Uygulanma Süreci

2.10.4.3.4.1.Genel Olarak

Kural olarak ihtiyatlılık ilkesinin uygulanabilmesi için riskin varlığının şart olduğunu belirtmiştik. Dolayısıyla ihtiyatlılık ilkesinin uygulanma sürecinin ilk basamağını riskin varlığının tespiti oluşturmaktadır. Ardından risklerin potansiyelinin ve kapsamlarının irdelenmesi anlamına gelen risk değerlendirmesi aşamasına geçilmektedir. Son olarak ise kabul edilebilir olmayan risklere karşı alınacak önlemlerin uygulanması, yani risk yönetimi aşaması uygulanmaktadır³⁶².

2.10.4.3.4.2.Risk Tespiti

Risk tespiti, mevcut bilimsel veriler esas alınarak yürütülen bilimsel, objektif bir araştırma sürecidir. Risk tespitinin ne şekilde yürütüleceği konusunda ilgili hukuki düzenlemeler yol gösterici nitelikte olacaktır. Risk tespitinin nasıl yapılacağı konusunda

³⁶⁰ Güneş, a.g.e., s. 54.

³⁶¹ Güneş, a.g.e., s. 56.

³⁶² Güneş, a.g.e., s. 66.

AB’de 2000 yılında kabul edilen AB Komisyonu tarafından yayınlanan tebliğde Kırmızı Kitap’ta (Red Book) yer alan modelin uygulanacağı kabul edilmiştir. Buna modele göre, Kırmızı Kitap risk tespitini dört aşamada incelemektedir. Bunlar, tehdit tespiti, tehdit tanımlaması, maruziyet tahmini ve risk tanımlamasıdır³⁶³. Aynı şekilde EFSA da aynı sistemi uygulamaktadır. Bu evreler neticesinde bir faaliyetin insan sağlığı açısından söz konusu olabilecek zararların gerçekleşme ihtimali ve ciddiyet düzeyi belirlenerek risk tespit edilir.

Gıda güvenliğinin sağlanması anlamında 5996 sayılı Kanun’da “Risk Analizi” başlıklı 26’ncı maddenin ilk fıkrasında “...Gıda, yem ve bitki sağlığı ile ilgili işlemlerde, insan sağlığı ve yaşamının azamî düzeyde korunmasının sağlanabilmesi için, risk analizine dayanılması zorunludur. Risk analizi yapılmasına uygun olmayan ya da tedbirin niteliğine göre risk analizi uygulanamayan durumlarda bu hüküm uygulanmaz.” denilmek suretiyle, adeta yukarıda ifade edilen hususların zorunluluğu dile getirilmiştir.

Son olarak risk tespiti sürecinin objektif bir şekilde, bilimsel kurullar aracılığıyla gerekli iletişim kurularak yürütülmesi gerektiği ifade edilmektedir. Yani dış etki ve baskılara imkân vermeyecek şekilde ve aynı ölçüde şeffaflık içinde yürütülmesi gerekmektedir³⁶⁴.

2.10.4.3.4.3.Risk Değerlendirmesi ve Risk Yönetimi

Risk değerlendirme, ihtiyatlılık ilkesinin uygulamasının ikinci aşamasını ifade etmektedir. Risk değerlendirilmesi aşaması, risk olarak nitelendirilen durumların diğer bazı hususlarla birlikte değerlendirilerek riskin kabul edilebilirliğinin tespit edildiği aşamadır. Bu bağlamda politik, toplumsal, ekonomik ve ahlaki veya benzer nitelikli olgularla birlikte ele alınarak riskler değerlendirilir³⁶⁵. Risk tespiti sürecinden farklı olarak bu aşama bilimsel kurul ya da birimlerin yetki alanına girmemektedir. Doktrinde risk değerlendirilmesinin risk tespitinden farklı olarak subjektif bir aşama olduğu belirtilmektedir.

Bu anlamda 5996 sayılı Kanunda ifade edilen risk değerlendirilmesi aşamasını izleyebildiğimiz 26’ncı maddenin ikinci fıkrasında; “Bağımsız, tarafsız, şeffaf ve bilimsel esaslara göre risk değerlendirmesi yapmak üzere; araştırma kurumları,

³⁶³ Güneş, a.g.e., s. 67-68.

³⁶⁴ Güneş, a.g.e., s. 70.

³⁶⁵ Güneş, a.g.e., s. 71.

araştırma enstitüleri, üniversitelerin konu ile ilgili fakültelerinin temsilcileri ile gerektiğinde diğer uzman kişilerin katılabileceği, konularına göre risk değerlendirme komisyonları oluşturulur. Komisyonların yapacağı risk değerlendirme sonuçları tavsiye niteliğindedir.” risk değerlendirme komisyonlarına geniş katılımlı bir değerlendirme imkânı sunmakla birlikte komisyon kararlarının tavsiye niteliğinde olduğu vurgulanmıştır. Nihai nitelikte karar makâmı siyasi otoriteye bırakılmıştır. Bu durumun tezahürü olarak 26’ncı maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen “Risk yönetimi ve risk iletişimi, risk değerlendirme sonuçları ve bilimsel veriler, tartışılan konu ile ilgili diğer faktörler ve ihtiyatlılık ilkesi dikkate alınarak Bakanlık tarafından yapılır.” hükmü yukarıda ifade edilen hususu teyit eder nitelikte bir düzenlemedir.

Risk yönetimi ihtiyatlılık ilkesinin uygulama sürecinin son aşaması niteliğindedir. Risk değerlendirilmesinin meşru siyasi otorite tarafından yapılmasından dolayı doktrinde yazarlar risk yönetiminin de aynı şekilde bilimsel kurullar aracılığıyla değil, meşru siyasi otorite tarafından yapılacağı ileri sürülmüştür³⁶⁶.

Risk yönetiminde, bir faaliyet ya da madde, riskli olarak nitelendikten sonra ihtiyati tedbirler uygulanır. Bu tedbirlerdeki amaçlar; riskin önlenmesi, azaltılması, risklerin sonucundaki olumsuz etkilerin azaltılması ve son olarak riskleri telafi etmek olarak sıralanabilir.

5996 sayılı Kanun 26’ncı maddede ihtiyati tedbirlere ilişkin olarak; “(5) *Elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi sonucunda, herhangi bir gıda veya yemin insan ve hayvan sağlığı üzerinde zararlı bir etkisinin olması ihtimali belirmesine rağmen, bilimsel belirsizliklerin devam etmesi durumunda, kapsamlı bir risk değerlendirmesine imkân sağlayacak daha fazla bilimsel veri elde edilinceye kadar, Bakanlık geçici olarak üretimin durdurulması, piyasaya arz, tüketimi engelleme, toplatma ve benzeri ihtiyati tedbirlere başvurabilir. İlgililerin, Bakanlığın belirlediği ihtiyati tedbirlere uyması zorunludur. Bu ihtiyati tedbirlerin uygulanması sonucu Bakanlığa herhangi bir sorumluluk yüklenemez, Bakanlıktan herhangi bir tazminat talep edilemez.”*

Belirtmek gerekir ki ihtiyati tedbirler geçici niteliktedir. Bilimsel belirsizliğin ortadan kalkması halinde, ihtiyati tedbirler ya kendiliğinden ortadan kalkacak ya da önleme

³⁶⁶ Güneş, a.g.e., s. 73.

ilkesi çerçevesinde tedbirlere dönüşecektir. Bu husus kanunda açıkça “risk değerlendirilmesine imkân sağlayacak daha fazla bilimsel veri elde edilinceye kadar” sayılan tedbirlerin uygulanacağına hüküm altına almıştır.

2.10.4.3.4. Risk İletişimi

Risk iletişimi, risklere ilişkin bilgilerin paylaşılması ve riskin muhatabı olan herkesin riskler hakkında görüş ve katkılarının alınmasının sağlanmasıdır. Böylece risklerin daha iyi anlaşılması ve alınacak tedbirlerin etkinliği artırılmış olmaktadır. Bu bağlamda risk iletişimi sürecine, karar alıcılar ile birlikte, karardan etkilenenler, risk çerçevesinde yetki kullanmakla yetkili ve görevli kamu kurum ve kuruluşları etkili bir biçimde bilgilendirilmektedir³⁶⁷.

Risk iletişimi ile ilgili 5996 sayılı Kanununun 26’ncı maddesinin dördüncü fıkrasında; “...Bakanlık, belgelere erişim konusundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, bir gıda ve yemin insan ve hayvan sağlığı açısından risk oluşturabileceğinden şüphe duyulması üzerine, riskin mahiyeti, ciddiyeti ve büyüklüğüne göre, riski önlemek, azaltmak veya yok etmek için alınan ya da alınması öngörülen önlemleri belirler; riskin mahiyeti ve alınan tedbirler hakkında kamuoyunu bilgilendirir.” Demek suretiyle risk iletişimi konusunda belgelere erişim hakkını saklı tutmak kaydıyla Bakanlığa risk iletişimine ilişkin kamuoyunu bilgilendirmekle yükümlü kılmaktadır.

2.10.4.3.5. İhtiyatlılık İlkesinin Uygulanma Biçimleri

2.10.4.3.5.1. Genel Olarak

Bu bölümde gıda kolluk usullerinde anlatılmayan kısımlar bakımından ihtiyatlılık ilkesine özgü durumlara yer verilecektir. İhtiyatlılık ilkesinin somutlaşmasını ifade eden bu bölüm ilkenin uygulama aşamasını ifade etmektedir. Evvela, uygulanacak ihtiyat tedbirinin türünü riskin niteliğinin belirleyeceğini söylemek gerekmektedir. İhtiyatlılık ilkesi farklı niteliğe sahip birçok yöntem ve araçla hayata geçirilmesi mümkündür. Yani her somut olay kendine has özellikler arz etmesinden dolayı, ihtiyati tedbirler farklılaşmaktadır. Uygulanılacak tedbirler arasında bilgilendirici, düzenleyici, yasaklayıcı olanlar bulunmaktadır. Son olarak, ihtiyatlılık ilkesinin uygulanmasında

³⁶⁷ Güneş, a.g.e., s. 77.

kullanılacak yöntemlerin belirlenmesinde karar vermeye yetkili makam yasa koyucu olması gerektiği iddia edilmektedir³⁶⁸.

2.10.4.3.5.2.İspat Yükünün Tersine Çevrilmesi

İspat yükü, yargılama hukuku bakımından uyuşmazlık konusu olayda olay ve olguların kim tarafından gerekçelendirileceğini ifade eder. Kural olarak iddia eden taraf iddiasını ispatla yükümlüdür. İspat yükünün ters çevrilmesi ise, belirtilen kuraldaki ispat yükü altında bulunan kişinin yer değiştirilmesi olarak ifade edilebilir.

İhtiyatlılık ilkesi çerçevesinde ispat yükünün ters çevrilmesine bakıldığında gıda güvenliğini, toplum sağlığını ya da çevreyi kirletmediğini ilgili kişinin ispatlaması demektir. Örneğin 5996 sayılı Kanunda gıda ürünlerinde taklit ve tağşiş yapılamayacağına dair açık hüküm bulunmaktadır. Örneğin gıda kontrolörleri denetim sırasında, güvenli olmadığını tespit ettikleri bir gıda maddesinin güvenli olduğunu ispat etme külfeti gıda maddesi sahibine aittir. Ya da bir gıda maddesinin kullanımı için gıda işletmecisinin mevzuat gereğince izin alması ya da kayıt yaptırması gerekmektedir, bu durumda gıda maddelerinin güvenli olduğunun ispatını gıda işletmecisi yapmak zorunda olması ispat külfetinin ters çevrilmesine örnek teşkil etmektedir.

Daha çok usul hukukuyla ilgili olan bu araç gıda güvenliğinin sağlanmasında çok etkili olduğu belirtilmelidir. İspat külfetine ilişkin genel kuralın ters çevrilmesi, özellikle ilgili faaliyetin ya da gıda maddesinin meydana getireceği riskin bilinmemesinden kaynaklandığı ifade edilmektedir³⁶⁹. Aksi halde gıda güvenliği ya da toplum sağlığı bakımından bir zafiyet meydana gelecektir.

İspat yükünün ters çevrilmesi aracının katı bir usul olduğu iddia edilmektedir. Ancak yöntem ve usulleri katılıma açık ve bilimsel veriler dikkate alınarak uygulandığı vakit sakıncası olmadığını düşünmekteyiz. Fakat 5996 sayılı Kanundan örnek vermek gerekirse, bir gıda maddesinin güvenli gıda olduğunun ispatı noktasında karar vermeye tek yetkili merci Bakanlık olarak düzenlenmiştir. Gıda işletmecisinin akredite edilmiş başka bir karar merciine gitme yolunun belirtilmemiş olması bu usul anlamında gıda

³⁶⁸ Güneş, **a.g.e.**, s. 79.

³⁶⁹ Güneş, **a.g.e.**, s. 85; Turgut, **a.g.e.**, s. 194.

iřletmecisini Bakanlık karřısında silahların eřitlięi ilkesi baęlamında zayıf konuma dūřurdūęunu belirtmek gerekmektedir.

İspat yūkūnūn tersine çevrilmesi aracının meydana getirebileceęi bir dięer dezavantajlı durum ise, bir gıda maddesinin güvenli gıda olduęunun tespiti sūresinin uzama ihtimalidir. Bu tespitin sūresinin uzaması gıda iřletmecileri tarafından sūrecin sonunda gelecek “güvenli gıda” tespitinin anlamsız hale gelmesi sonucunu doęurma ihtimali yüksektir. Ayrıca belirtmek gerekir ki ihtiyatlılık ilkesinin ön řartı bilimsel belirsizlik halidir. O halde gıda iřletmecilerinden gıda maddelerinin güvenilir olduęunun ispatının beklenmesi anlamsız hale gelecektir. Ancak gıda iřletmecilerinden beklenen ispat yūkūnūn oluřan řūpheyi giderecek eřięin dūřük tutulması halinde bu usul iřletilme imkânı bulabilecektir. Bu ispat eřięinin belirlenmesi ise yasa koyucu ve politika belirleyicilerinin takdirinde olacaęı řūphe götürmeyen bir durum mahiyetindedir³⁷⁰.

2.10.4.3.5.3.İzin Sisteminde Değişiklik

İzin sisteminde değişiklik aracı, insan sağlığını koruma amacıyla hazırlanan düzenlemelere bitişik olarak yayınlanan izin listelerinde değişiklik yapılması suretiyle kullanılır. Türk Gıda Kodeksi’ ne göre iğeceklerde minimum olası gereken alkol oranının 0.03’ e dūřürülmesiyle, belirlenen sınırın üzerinde alkol iğeren iğeceklerin doğrudan güvenli olmayan gıda statüsünde yer alması bu duruma örnek gösterilebilir. Bu durumda listedeki değişiklik, doğrudan izinli ya da yasaklı gıda maddelerini belirlemektedir. Bu gibi değişikliklerle önceden risklerin engellenmesi amaçlanmaktadır.

2.10.4.3.5.4.Halkın Katılımı

İhtiyatlılık ilkesinin uygulanmasındaki araçlardan birisi de kişilere yüklenen bildirim ve bilgilendirme yūkümlülükleri ile halkın katılımının saęlanmasıdır³⁷¹. Bildirim sayesinde idare meydana gelebilecek zararların azaltılması ve engellenmesini hedeflemektedir. Bu bağlamda gıda güvenliği ile ilgili 5996 sayılı Kanunda gıda işletmecilerinin taklit ya da tağiş yapması halinde kamuoyunu bilgilendirebileceği hüküm altına alınmıştır. Ayrıca

³⁷⁰ Güneş, a.g.e., s. 88.

³⁷¹ Turgut, a.g.e., s. 194.

aynı kanun çerçevesinde halkın gıda güvenliği sistemine katılımını sağlamak üzere Alo 174 Gıda Hattı kurulmuştur.

2.10.4.Gıda Kolluğu Yaptırımları

2.10.4.1. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi

Bir idari yaptırım çeşidi olarak mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbiri de, mülkiyetin bir çeşit kaybı sonucunu doğurmakta ve mülkiyet sahibinden alınarak devlete veya diğer kamu kurum veya kuruluşuna geçirilmektedir³⁷².

Kabahatler Kanunu'nun 06/12/2006 tarih ve 5560 sayılı Kanununun 31'inci maddesiyle yeniden düzenlenen 3'üncü maddesinde, Kanun'un; idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümlerinin, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde; diğer genel hükümlerinin ise idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında uygulanacağı hükmü getirilmiştir. Bundan dolayı gıda mevzuatı çerçevesinde idari yaptırımlara ilişkin Kabahatler Kanununa bakılması gerekmektedir.

Kabahatler Kanunu'nda mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımının tanımı yer verilmemiştir. Kabahatler Kanunu'nun 18'inci maddesi başta olmak üzere Kanun'un bütününcü incelenmesinden kavramın; “kabahatin konusunu oluşturan veya işlenmesi suretiyle elde edilen eşyanın kanunda açık hüküm bulunan hallerde idari bir kararla ilgilinin elinden alınarak devlete mal edilmesi” olarak tanımlanması mümkün olabilecektir³⁷³.

Kamu mülkiyetine geçirilmesi yaptırımı ceza hukukundaki müsadere ile benzer nitelikte olsa da kararı veren makam bakımından ve uygulanabilme şartları bakımından farklılık göstermektedir.

³⁷² Yerdelen, Erdal, **Yaptırım Olarak Devletin Mülkiyet Hakkına Müdahalesi (Müsadere, Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman, 2010, s. 39.

³⁷³ Güçlü, Yaşar, “5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun Genel Hükümlerine Göre İdari Yaptırım Kararlarının Uygulanması ve Bu Kararlara Karşı Başvuru Yolları”, **Hukuk ve Demokrasi Dergisi**, Mayıs 2008, s. 186.

Müsadere bir yargı organı kararıyla uygulanırken, mülkiyetin kamuya geçirilmesi için idari organın kararı yeterlidir³⁷⁴. Müsadere ve mülkiyetin kamuya geçirilmesinin amaçları farklıdır. Mülkiyetin kamuya geçirilmesinin amacı bireyin idari düzeni ihlal etmesinden dolayı uyarılmasıdır. Bir güvenlik tedbiri olarak müsaderenin amacı ise yeni suç işlenmesinin önlenmesidir³⁷⁵. Müsadere ancak kasten işlenen suçlarda mümkündür. Mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbiri kabahatlerle ilgili olduğundan kanunda düzenlenen hallerde taksir veya kast aranmaksızın bu tedbire başvurulabilir³⁷⁶.

Kabahatler Kanunu'nda mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbirinin uygulanması için ilgili kanunda açıkça düzenlenmiş olması şartı getirilmiştir. Bu durumda mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbiri Anayasanın 35'inci maddesine uygundur, zira bu maddede mülkiyet hakkının ancak kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlanabileceği düzenlenmiştir³⁷⁷.

Mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilebilmesi için öncelikle kamu düzenini bozan faaliyetin içerisinde bir eşya bulunması gerekir. Gıda bakımından bu gıda maddesi olacaktır. 5996 sayılı Kanuna göre gıda; “doğrudan insan tüketimine sunulmayan canlı hayvanlar, yem, hasat edilmemiş bitkiler, tedavi amaçlı kullanılan tıbbî ürünler, kozmetikler, tütün ve tütün mamulleri, narkotik veya psikotropik maddeler ile kalıntı ve bulaşanlar hariç, insanlar tarafından yenilen, içilen veya yenilmesi, içilmesi beklenen işlenmiş, kısmen işlenmiş veya işlenmemiş her türlü madde veya ürün, içki, sakız ile gıdanın üretimi, hazırlanması veya muameleye tâbi tutulması sırasında kullanılan su veya herhangi bir madde” olarak tanımlanmıştır.

Mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilebilmesi için gıdanın kamu düzenini bozma faaliyetinin konusunu oluşturması ya da kamu düzenini bozan eylem neticesinde elde edilmiş olması gerekmektedir. Kabahatler Kanunu 18'inci maddesine göre mülkiyetin kamuya geçirilmesine karar verilmesi için ilgili kanunda bu hususun açıkça düzenlenmiş olması gerekir. 5996 sayılı Kanunda bu yaptırımın uygulanacağı haller açıkça düzenlenmiştir.

³⁷⁴ Yerdelen, **a.g.e.**, s. 38.

³⁷⁵ İçel, Kayıhan; Sokullu Akıncı, Füsün; Mahmutoğlu, Mahmut Selami; Sözüer, Adem; Ünver, Yener, **Yaptırım Teorisi**, İstanbul, 2000, s. 153.

³⁷⁶ Yerdelen, **a.g.e.**, s. 38.

³⁷⁷ Yerdelen, **a.g.e.**, s. 39.

Eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilebilmesi için fail hakkında idari para cezası veya başka bir idari yaptırım kararı verilmesi şart değildir³⁷⁸.

2.10.4.2. Gıdaların Piyasadan Toplatılması / Ürünlere El Koyma

Gıdaların piyasadan toplatılması yaptırımı, 5996 sayılı Kanun çerçevesinde temel idari yaptırım türlerinden biridir. Bu çerçevede aşağıda belirtilen hallerde gıda maddeleri masrafı gıda üreticisine ait olmak üzere piyasadan toplatılmaktadır. Gıda üreticisinin ürünleri toplamaması halinde toplum sağlığının korunması amacıyla idare tarafından toplanmakla birlikte, toplanma ücreti değişen oranlarda faiz uygulanmak suretiyle gıda üreticisinden tahsil edilmesi öngörülmüştür. Her ne kadar Kabahatler Kanununun 18'inci maddesinin 3'üncü fıkrasında mülkiyetin kamuya geçirilmesine karar verilmeden önce kamu görevlileri tarafından eşya üzerinde kısa süreli el koyma tedbirine başvurma imkânı öngörülmüştür. Buna göre “mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin karar kesinleşinceye kadar ilgili kamu kurum ve kuruluşu tarafından eşyaya el konulabileceği gibi eşya kişilerin muhafazasına da bırakılabilir şeklinde düzenlenmiş olsa da ”5996 sayılı Kanunda ve yönetmeliklerinde gıdaların mülkiyetinin kamuya geçirilmesi ve ürünlere el koyma ayrı ayrı değil ikisi hep bir arada kullanılmıştır.

5996 sayılı Kanun'a göre gıda maddelerinin toplatılması yaptırımını gerektiren haller şunlardır:

Gıda Kodeksine aykırı gıda üretilmesi, işleme tabi tutulması, piyasaya arz edilmesi halinde, ayrıca ürünlerin, insan sağlığı için risk oluşturması durumunda ürünler masrafları sorumlusuna ait olmak üzere piyasadan toplatılır ve mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilir³⁷⁹.

Piyasaya arz edilecek gıda ve yemlerden onay alınması zorunlu olanların onay alınmadan üretimi, ithalatı ve piyasaya arzı. Onay için Bakanlıkça talep edilen bilgi ve belgelerin Bakanlığa (denetçi vs.) sunulmaması halinde (Hayvansal Kökenli gıdalar: et,

³⁷⁸ Yurtcan, Erdener, **Kabahatler Kanunu ve Yorumu**, Beta Yayınları, İstanbul, 2005, s. 122.

³⁷⁹ 5996 sayılı Kanun, m. 21/5.

süt, kanatlı eti vs.) Ürünlere el konarak mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilir³⁸⁰.

Gıda ve yemde taklit ve tağşiş yapılmış olması halinde taklit ve tağşiş edilmiş ürünlere el konulur ve mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmektedir³⁸¹.

Hızlı uyarı bildirim kararının alınması halinde bu karara istinaden Bakanlık tarafından uygulamaya konulan tedbirlere gıda üreticilerinin uymaması halinde hızlı uyarıya konu olan ürün veya bu üründen elde edilen ürün mevcut ve bitki, hayvan ve insan sağlığı açısından risk teşkil ediyorsa eğer ürünlere el konulur ve mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmektedir. Ürünlerin piyasaya dağıtım yapılmış ise sahibi tarafından piyasadaki toplatılmaktadır. Ürünün piyasadan toplatılmaması hâlinde ise ürün sahibine idarî para cezası verilmektedir³⁸².

Takviye edici gıdalar ile özel tıbbî amaçlı diyet gıdaların üretim, ithalat, ihracat ve kontrolüne ilişkin hükümlere aykırı hareket edilmesi halinde ürünlere el konularak mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmektedir³⁸³.

Onay usulü gerektiren gıda işletmelerinde, gıda işleminin izin almadan üretim yapması halinde işletmelerin faaliyetleri durdurularak ürünlere el konulur ve mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmektedir³⁸⁴.

Son olarak resmî kontrol sonucu bozulduğu, kokuştugu, ambalajı ürüne zarar verecek şekilde hasar gördüğü, son tüketim tarihi geçtiği tespit edilen ürünlerin piyasada bulunması, satışa veya tüketime sunulması halinde ise ürünlere el konularak mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmektedir.

2.10.4.3. Ürünlerin Satışının Geçici Olarak Engellenmesi

5996 sayılı Kanun çerçevesinde bazı hallerde ise ürünlerin geçici olarak satışının engellenmesi idari yaptırım uygulanmaktadır. Bu hallerde gıda işletmecisi belirtilen usullere uygun hareket etmesi halinde tekrar satış yapma imkânına sahip bulunmaktadır. Ürünlerinin satışının geçici olarak engellenmesini gerektiren hale örnek olarak piyasaya

³⁸⁰ 5996 sayılı Kanun, m. 24/2.

³⁸¹ 5996 sayılı Kanun, m. 24/4.

³⁸² 5996 sayılı Kanun, m. 25/2.

³⁸³ 5996 sayılı Kanun, m. 28/1.

³⁸⁴ 5996 sayılı Kanun, m. 30/1.

arz edilecek gıda ve yem etiketini izlenebilirliği sağlamak amacıyla uygun şekilde etiketlememek veya Bakanlıkça belirlenecek bilgi ve belgelerle uygun şekilde tanımlamamak durumu örnek gösterilmektedir. Bu yaptırıma bir diğer örnek ise etiket bilgileri mevzuata uygun olmayan ürünlerin, mevzuata uygun hale getirilinceye kadar ürünlerin satışına izin verilmemektedir³⁸⁵.

2.10.4.4.İşyerinin Geçici Olarak Faaliyetten Men Edilmesi

Güvenli olmayan gıda maddesi bulunduran gıda işletmecilerine yönelik bir diğer ihtiyati tedbir ise işyerinin geçici olarak faaliyetten men edilmesidir. Bu hallerde aynı bazı ürünlerin satışının yasaklanması gibi mevzuatta belirtilen usullere uygun hale getirilmesi halinde yaptırımın son bulacağını ifade etmek gerekmektedir. İşyerinin geçici olarak faaliyetten men edilmesi yaptırımına örnek olarak herhangi bir katkı, aroma veya zenginleştirme amaçlı madde ilave edilen kaynak suları, içme suları, doğal mineralli sular ve yapay sodaların üretimi, ambalajlanması, satışı, ithalat ve ihracatına ilişkin hükümlere aykırı hareket edilmesi durumu gösterilmektedir³⁸⁶.

Ayrıca yapılan resmî kontroller sırasında, işyerinin tamamının veya bir bölümünün insan sağlığı ve gıda güvenilirliği bakımından tehlike oluşturması durumunda buna ilaveten de acil tedbirleri gerekli kılması halinde işyerinin üretiminin tamamı ya da tehlike oluşturan kısmının faaliyeti durdurulmaktadır.

2.10.4.4.İdari Para Cezası

İdari para cezaları, vergi, imar, çevre, rekabetin korunması gibi çok geniş bir alanda karşımıza çıkmaktadır. İdari para cezaları hakkında ayrı özel kanunlarda düzenlenmiş olsa da 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun genel hükümleri uygulanmaktadır³⁸⁷. Gerçekten de idareler kamu düzenini sağlamak üzere diğer yaptırımlar uygulayabileceği gibi idari para cezası da uygulamaktadır. İdari para cezalarına ilişkin varsa özel kanunlardaki hükümler uygulanır. Ancak gıda güvenliğini düzenleyen 5996 sayılı Kanun gibi idari para cezası yaptırımına ilişkin usullerin belirlenmemiş olması halinde genel nitelikli kanun olan Kabahatler Kanunu uygulanmaktadır.

³⁸⁵ 5996 sayılı Kanun, m. 24/2.

³⁸⁶ 5996 sayılı Kanun, m. 27/1.

³⁸⁷ Günday, **a.g.e.**, s. 238.

Gıda güvenliğine ilişkin gıda kolluk yaptırımlarından yukarıda sayılan tüm yaptırımlara ek olarak idari para cezası da düzenlenmiştir. İdari para cezasının idari yaptırımların fonksiyonu bakımından değerlendirildiğinde bastırıcı niteliği olduğunu söylemek güçtür. Daha çok caydırıcılık anlamında bir önleme fonksiyonu olduğunu söylemek gerekmektedir. Diğer idari yaptırımlarda olduğu gibi idari para cezalarında da idari usul kurallarına, ölçülülük ilkesine ve idari işlemin unsurları bakımından hukuka uygun olarak verilmesine özen göstermek gerekmektedir.

2.11.Gıda Kolluğunun Sınırlandırılması

2.11.1. Genel Olarak

Kolluk faaliyeti, kişilerin faaliyet ve davranışlarını denetler, düzenler ve bazı durumlarda sınırlar. Hukuk devletinde, kamu gücü elinde olan idarenin yaptığı, resen hareket ve cebri icra yetkisine sahip olduğu kolluk faaliyetini keyfi olarak yürütemez, bir takım sınırlamalara tabi olmak zorundadır. Bu sınırların tespiti kamu düzeninin sağlanması ile özgürlükler arasındaki hassas dengenin sağlanması bakımından büyük önem arz etmektedir³⁸⁸.

İdari kolluk anlamında kamu düzeni iki seviyede rol oynamaktadır. İlki, kamu düzenini oluşturan unsurlar kolluk otoritelerine müdahale alanını sınırlandırır. İkincisi, kamu düzenindeki karışıklık, kargaşa ve tehlikeler idari kolluk işlemlerinin gerekçesidir. Söz konusu tehdit ve tehlikenin ağırlığı ve yakınlığı hukuken alınabilecek önlemlerin içeriğinin belirlenmesinde etkilidir. Özetle kolluk önlemi zorunluluğun bulunduğu durumlarda hukuka uygun ve aynı şekilde kamu düzenine ilişkin tehdit ve tehlikeyle orantılı olduğunda da ancak kullanılabilen bir yetkidir³⁸⁹.

Kural olarak idarenin kamu düzenini sağlamak için yapacağı eylem ve işlemlerin yerindeliğini kolluk makamları değerlendirir. Ancak idare tasarrufta bulunurken belli ilke ve kurallara uymak zorundadır. İşte bu ilke ve kuralların tümü, hak ve özgürlüklerin

³⁸⁸ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 583.

³⁸⁹ Atay, **a.g.e.**, s. 641.

düzen kaygısıyla kullanılamaz hale gelmemesi için bir önlem masadıyla ortaya çıkmıştır³⁹⁰.

Kolluk faaliyeti önleyici ve bastırıcı nitelikte bir faaliyettir. Bu demek değildir ki idare her tehdit hissettiği anda müdahalede bulunabilsin. İdare durumun derhal müdahale edilmediği takdirde kamu düzenini bozacak nitelikte olduğunu somut olarak tespit etmesi gerekmektedir³⁹¹.

Belirtmek gerekir ki her özgürlüklerin tamamı aynı ölçüde sınırlanamaz. Yani her özgürlüğün koruması eşit değildir. Örneğin bazı özgürlükler Anayasa ile güvence altına alınmışken bazıları kanun ile tanınmıştır. Normlar hiyerarşisinde eşit düzeyde olan normlardaki özgürlükler arasında da bir hiyerarşi söz konusudur. Mesela kişi dokunulmazlığı ve güvenliği, teşebbüs ve sözleşme özgürlüğüne göre daha sıkı düzeyde korunmaktadır³⁹².

Son olarak kolluk işlemleri, aynı zamanda birer idari işlem olmasından dolayı, idari işlemlerin tabi olduğu kanuni sınırların, kolluk işlemleri için de geçerli olduğunu ifade etmekte yarar vardır³⁹³.

2.11.2. Sınırlandırma Nedeni Olarak “Genel Sağlık”

Bütün toplumlarda temel hak ve özgürlüklerin düzenlenmesi ya da sınırlandırılması yasal bir zorunluluktur. Zira herkes için özgürlük paylaşılmış özgürlüktür; paylaşılmış özgürlük ise sınırlıdır³⁹⁴. Temel hak ve özgürlüklerin “düzenlenmesi” bir hak ve hürriyetten yararlandırma amacıyla yapılır ve bu özgürlükler –düşünce özgürlüğü, savunma hakkı, dilekçe hakkı gibi- sınırlanması mümkün olmayan özgürlüklerdir. Buna mukabil, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması ise hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılmasını engellemek maksadıyla yapılmaktadır³⁹⁵.

İdarenin kolluk faaliyeti çerçevesinde bazı tedbirler alması, eylem ve işlemlerde bulunması, kişilerin temel hak ve hürriyetlerini sınırlaması anlamına gelmektedir. O halde idarenin kolluk yetkisini kullanması temel hak ve özgürlüklerine müdahale

³⁹⁰ Yıldırım, **a.g.e.**, s. 575.

³⁹¹ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 584.

³⁹² Yıldırım, **a.g.e.**, s. 580; Duran, **a.g.e.**, s. 263.

³⁹³ Günday, **a.g.e.**, s. 274.

³⁹⁴ Kaboğlu, **a.g.e.**, s. 58.

³⁹⁵ Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Genel Esaslar, 12. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2007, s. 193.

niteliği taşıtmaktadır. İnsan sağlığına zararlı ve tüketime uygun olmayan gıdalarının tüketiminin yasaklanması, piyasadan toplatılması Anayasanın 48'inci maddesinde yer teminat altına alınan sözleşme hürriyetine ve ayrıca teşebbüs hürriyetine getirilen bir sınırlamadır. Ancak idare kolluk faaliyetini yürütürken hukuka uygun tedbir almakla yükümlüdür³⁹⁶.

Temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması rejimi Anayasanın 13'üncü maddesinde düzenlenmiştir. 2001 yılındaki Anayasa değişikliği ile birlikte kanunların hukuki denetimi genel sınırlama esasına dayanan bir sistem olmaktan çıkmış, özgürlüğü düzenleyen Anayasa maddeleri her biri kendi sınırlama nedeninin maddede belirtildiği özel sınırlama usulüne geçilmiştir.

Anayasanın 13'üncü maddesinin şimdiki hali şöyledir:

“Temel hak ve hürriyetler, özlerinde dokunulmaksızın, yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.”

Anayasa'nın 13'üncü maddesinde sıralanmış olan temel hak ve özgürlüklerin hukuka uygunluk şartlarını Gözler kolluk faaliyetinin özdeş niteliğinden dolayı kolluk faaliyetinin hukuka uygunluk şartlarını şu şekilde sıralamıştır³⁹⁷.

Kolluk eylem ve işlemleri; kanuna dayanmalıdır, Anayasanın ilgili maddesinde belirtilen sebeplere dayanmalıdır, Anayasanın özüne ve ruhuna uygun olmalıdır, temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunmamalıdır, demokratik toplum gereklerine aykırı olmamalıdır ve son olarak ölçülülük ilkesine aykırı olmamalıdır.

Anayasaya göre temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlanabilecektir. O halde olağanüstü hallerdeki istisnai durumlar (Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanun Hükmünde Kararnamesi) saklı kalmak kaydıyla kanun dışında hiçbir idari tasarrufla, örneğin idari işlemlerle, sınırlanamayacaktır. Ancak temel hak ve özgürlüklerin kanunla sınırlanması ilkesi temel hak ve özgürlükler alanında idarenin hiçbir düzenleyici işlem yapamayacağı anlamına gelmemektedir. İdare kanuna dayanmak şartıyla ve/veya

³⁹⁶ Gözler, **a.g.e.**, s. 567.

³⁹⁷ Gözler, **a.g.e.**, s. 568.

kanuna aykırı olamamak şartıyla temel hak ve özgürlükleri sınırlanmak üzere işlem yapabilir³⁹⁸.

Temel hak ve özgürlükleri idarece, özellikle kolluk faaliyeti bakımından, sınırlanması 2001 yılındaki Anayasa değişikliği ile formunu değiştirmiştir. Anayasanın 13'üncü maddesi genel sınırlama sebebi olmaktan çıkmasıyla bir özgürlük kamu yararı, kamu düzeni, genel sağlık, genel ahlak gibi sebepler artık Anayasa maddesinde açıkça yazmadığı müddetçe sınırlanamaması mümkün olmayacaktır.

Çalışmamızın konusu bağlamında Anayasamıza göre olağan rejimde genel sağlık sebebiyle sınırlandırılabilen haklar: Özel Hayatın Gizliliği (m.20) Konut Dokunulmazlığı (m.21) Haberleşme Hürriyeti (m.22) Dernek Kurma Hürriyeti (m.33) Sendika Kurma Hakkı (m.51) olarak sayılmıştır.

Kamu düzeninin kendisi ya da güvenlik, genel sağlık, dirlik esenlik ve genel ahlak gibi unsurlarının temel hak ve özgürlüklerini sınırlanmadığı birçok özgürlüğün bulunmasından dolayı 2001 yılındaki Anayasa değişikliği, eleştirilmektedir.

Örneğin, Anayasanın 48'inci maddesinde düzenlenen çalışma hürriyeti bahsinde kamu düzeni sınırlama sebebi olarak artık yer almadığı için isteyen herkes uyuşturucu ticareti yapabilecek ve sözleşme özgürlüğü çerçevesinde değerlendirileceği ya da sağlığı bozucu nitelikteki gıda maddelerinin tüketilmesinin satımına herhangi bir müdahalede bulunulamayacağı iddia edilmiştir³⁹⁹.

Özetlemek gerekirse, kolluk faaliyeti ile idare bireylerin ve toplulukların eylem ve işlemlerini çeşitli yollardan gözetim ve denetim altına alabilir⁴⁰⁰. Ancak kanun açıkça yetki vermemiş ise sürekli olarak o faaliyeti yasaklayamaz. Belirtmek gerekir ki güdülen amaç ne olursa olsun, sınırlamalar özgürlüğün tümüyle ortadan kaldıracak düzeyde olamayacaktır⁴⁰¹. Ayrıca Anayasanın yararlanma koşullarını belirttiği temel hak ve özgürlüklerin kullanılması idari işlemle ya da kanunla Anayasadan daha çok sınırlandırılmaz veya kayıt altına alınamaz. Anayasa ve kanun hükümleri saklı kalmak

³⁹⁸ Gözler, **a.g.e.**, s. 569. Detaylı bilgi için bkz. ÖZTÜRK, K. Burak; (2009), **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, Ankara.

³⁹⁹ Gözler, **a.g.e.**, s. 572.

⁴⁰⁰ Duran, **a.g.e.**, s. 267.

⁴⁰¹ AYM, E. 1989/6, K. 1989/42, T. 07.11.1989, AMKD 24, s. 108.

üzere idare kolluk yetkisine dayanarak özel faaliyetleri izin ve bildirim usullerine tabi tutabilir ve kural olarak düzenleyebilir⁴⁰².

2.11.3.Hukuka Uygunluğunun Kriteri Olarak: “Ölçülülük İlkesi”

Ölçülülük, kamu düzeninin ihlaliyle orantılı tedbirlerin alınmasını, ihlal tehlikesinin veya ihtimalinin sınırlı olduğu yer, zaman ve mekânlarda bu tedbirlerin de sınırlı tutulmasını ifade eder⁴⁰³. Anayasadaki 2001 yılında yapılan 4079 sayılı değişiklik ile AYM'nin daha önceki içtihatları ile uyumlu olarak ölçülülük ilkesini doğrudan ölçü norm olarak kullanılmıştır.

Anayasa Mahkemesi, ölçülülük ilkesinin unsurlarına yer verdiği bir kararında⁴⁰⁴ şöyle demiştir: *“Amaç ve sınırlama orantısının korunmasıyla ilgili ‘ölçülülük’ temel ilkesinin alt ilkeleri olan yasal önlemin sınırlama amacına ulaşmaya elverişli olup olmadığını saptamaya yönelik ‘elverişlilik’ sınırlayıcı önlemin sınırlama amacına ulaşma bakımından zorunlu olup olmadığını arayan ‘zorunluluk-gereklilik’, ayrıca amaç ve aracın ölçüsüz bir oranı kapsayıp kapsamadığını, bu yolla ölçüsüz bir yükümlülük getirip getirmediğini belirleyen ‘oranlılık’ ilkeleriyle...”* Görüldüğü üzere ölçülülük ilkesinin üç unsuru ya da alt ilkesi vardır. Bunlar “Elverişlilik İlkesi”, “Gereklilik İlkesi” ve “Orantılılık İlkesi” dir.

Elverişlilik ilkesi, sınırlamada başvuru aracının sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olmasını ifade eder. Bunun için de sınırlamada başvuru tedbirinin ulaşmak istenen sonuca bir katkıda bulunması gerekmektedir⁴⁰⁵.

Zorunluluk veya gereklilik ilkesi, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasında sınırlama en son çaredir. Bu çerçevede bu ilke ulaşmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli aynı derecede etkili araçlardan en yumuşağının seçilmesini ifade eder⁴⁰⁶.

Orantılılık ilkesinde kamu düzeninde sağlanması istenen amaç ile bunu yaparken kullandığı araç arasında bir dengesizliğin bulunmaması anlaşılır. Örneğin gıda güvenliğini temin üzerine insan tüketimine uygun olmayan bir gıda tespit edildiğinde

⁴⁰² Duran, a.g.e., s. 267.

⁴⁰³ Yayla, a.g.e., s. 59.

⁴⁰⁴ AYM, E. 1988/50, K. 1989/27, T. 23.06.1989.

⁴⁰⁵ Gözler, a.g.e., s. 577; Sağlam, Fazıl, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

⁴⁰⁶ Gözler, a.g.e., s. 577.

idarece tehlike arz eden gıda maddelerine el konulur. Ancak idare tehlike arz etmeyen gıda maddelerine de el koyarsa bu orantısız bir müdahale haline geleceğinden eylem ya da işlem hukuka aykırı hale gelecektir.

Ölçülülük ilkesi amaç-araç ilişkisinde birleşen üç alt kavramı bünyesinde barındırmaktadır. Bunlar elverişlilik, gereklilik veya zorunluluk ve orantılılık kavramlarıdır⁴⁰⁷. Burada amaç, kanunda öngörülen sınırlama sebebi, araç ise idarenin kanunda somutlaşmış olan amacı gerçekleştirmek üzere müracaat ettiği, yine kanunda gösterilmiş olan kolluk tedbirlerinin konusudur⁴⁰⁸.

Bu ilke, sınırlandırmada başvuru alan aracın sınırlama amacını gerçekleştirmeye elverişli olması, bu aracın sınırlama amacı için gerekli olmasını ve araçla amacın orantılı olmasını ifade eder⁴⁰⁹.

Ölçülülük ilkesi idari işlemler bakımından işlemin konu unsurunun içeriğini oluşturmaktadır⁴¹⁰. Bu ilke çok boyutlu ve değişken bir kavramdır. Kamu düzeninin sağlanması için yürütülen kolluk faaliyetinin de meşruluk gerekçesidir. Dolayısıyla idare kolluk faaliyetini yürütürken yapacağı işlem ve eylemler ölçülülüğe uygun olduğu müddetçe hukuka uygun olacaktır.

Hukuka uygun bir kolluk tedbirinin somut olayın ya da durumun gereklilikleri ile orantılı olması zorunluluğu öncelikle zaman ve yer unsurları açısından önemlidir⁴¹¹. Fakat ölçülülük kişiye, zamana, yer ve döneme (olağan-olağanüstü) göre değişiklik gösterdiği için nereye kadar hukuka uygunluğun sınırı nerde biter hukuka aykırılık başlar bu noktanın belirlenmesi kolay değildir.

Kamu düzenine yönelen bir tehlike, umuma açık bir yerde özel yere göre daha etkili bir müdahaleyi gerektirir. Örneğin taşrada yapılan gıda güvenliği denetimlerinde istihdam edilen personel ya da denetimin sıklığı büyükşehirlerde yapılan denetimler gibi olması

⁴⁰⁷ Oğurlu, Yücel, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Ankara, 2001, s. 36.

⁴⁰⁸ Yıldırım, **a.g.e.**, s. 575.

⁴⁰⁹ Özbudun, **a.g.e.**, s. 104.

⁴¹⁰ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 586.

⁴¹¹ Yıldırım, **a.g.e.**, s. 579.

beklenilmemesi doğaldır. Zaman bakımından ise gece ve gündüz, tatil günleri ile işgünleri arasında kamu düzeni gerekleri bakımından yoğunluk farkı bulunmaktadır⁴¹².

Diğer taraftan kamu düzenini sağlamak üzere yapılan bir eylem ya da işlem yetersiz kalması halinde kamu düzeni tesis edilemeyeceğinden dolayı zarar görenler bakımından olumsuz sonuçlar doğuracağından dolayı idarenin sorumluluğu gündeme gelecektir. Aynı şekilde kamu düzeninin sağlanması için yapılan işlem ya da eylemin aşırı olması halinde de ilgisinin hakkı zarar göreceğinden dolayı yine idarenin sorumluluğu gündeme gelecektir.

Kolluk denetiminin yer bakımından en geniş olduğu yerler umuma açık sokak, meydan, pazar yeri gibi alanlardır. Konut ve işyerleri gibi daha çok kişisel alanlarda idare ancak toplumsal maddi düzenin etkilenmesi halinde veyahut da kişilerin idareye müdahale talebinde bulunması halinde idarenin dâhili söz konusu olabilecektir⁴¹³. Aynı şekilde kolluk faaliyetinin zaman bakımından genişlediği durumlar ise güneş battıktan sabah oluncaya kadarki süredir.

O halde zamana, mekâna, hukuki döneme göre idarenin hareket kabiliyeti, alacağı önlemlerin uygulayacağı tedbirlerin yoğunluğu genişleyip daralmaktadır. Olması gerektiğinin az ya da fazla idarenin müdahale etmesi durumunda her iki halde de idare ölçülülüğü ihlal etmiş olacaktır. Yani kolluk daha az müdahale ile sorunu çözebileceği durumlarda daha ağır önlemler almamalıdır veya müdahalelerde bulunmamalıdır⁴¹⁴.

Ölçülülük ilkesini geniş bir içerikle anlamak gerekmektedir. Bu gereklilik kolluk tedbirlerinin uygulanmasındaki idarenin nazik sorumluluğundan kaynaklanmaktadır. Gerçekten de bu tedbirler, çatışan hürriyetler arasındaki dengenin ve adaletin korunmasını gözetmeli, yer ve zaman bakımından değişen ihtiyaçlara göre ayarlanmalı, kamu düzenini ihlal eden eylemlerin şiddeti ve eylemcilerin kullandığı araçlarla orantılı olmalı, hak ve özgürlüklerin kısıtlanması son çare olmalıdır.

⁴¹² Duran, **a.g.e.**, s. 264.

⁴¹³ Yayla, **a.g.e.**, s. 60.

⁴¹⁴ Oğurlu, Yücel, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 73.

2.11.4.Özel Bir Sınırlandırma Nedeni Olarak: “İhtiyatlılık İlkesi”

Günümüz toplumlarında meydana gelen gelişmelerle birlikte insan sağlığını tehdit eden belirsizliklerle dolu teknik meselelerle mücadele etme konusunda hukuk sistemleri bir arayış içindedir. Genetiği değiştirilmiş organizmalar, nükleer riskler, küresel hastalıklar bu tehlikelerin en bilinenleridir.

Nedenleri ve sonuçları bir coğrafi alanla sınırlı olmayan, bilimsel olarak sonuçları hesaplanamayan ve sigorta yolu ile telafi edilemeyen bu tür tehditlerle/tehlikelerle/risklerle bas etmek için ihtiyatlılık ilkesi (*precautionary principle*) ortaya atılmıştır⁴¹⁵.

İhtiyatlılık ilkesinin ortaya çıkışı, çevre yönetiminde karmaşık sistemlerden kaynaklanan belirsizlikle ilgilenmede önemli bir paradigma değişmesini yansıtmaktadır⁴¹⁶. Bu ilke ile öngörülemeyen tehlikelere karşı etkin mücadele etmek amaçlanmaktadır. Çevre hukukundan doğmuş olan ihtiyatlılık ilkesi ilk olarak Almanya’da meydana gelen asit yağmurları ve küresel ısınma gibi problemlere karşı geliştirilmiştir. Zamanla diğer ülkelerin hukuklarında ve çevre hukukuyla ilgili uluslararası sözleşmelerde yerini almıştır⁴¹⁷.

Çağımızın potansiyel çevre risklerine çözüm olarak takdim edilen ihtiyatlılık ilkesi, gıda standartları, nükleer enerji, tıp, zararlı atıkların taşınması, kirlilik kontrolü, kimyasalların düzenlenmesi ve denetlenmesi gibi çevre ve sağlıkla ilgili birçok risk regülasyonu alanında son derece tartışmalı konulardan biri olmayı sürdürmektedir⁴¹⁸.

İhtiyatlılık ilkesinin doktrindeki yazarlar tarafından tartışmalı olduğunu belirtmek gerekmektedir. İlkeyi savunanlar onu bütün ölçeklerde çevreyi ve insan sağlığını koruma politikalarının temel ilkesi olarak görmektedir. Buna karşın, ilkeyi eleştirenler, ilkenin popülaritesini belirsizliğine borçlu olduğunu ve aslında ilkeyi savunanların kaş

⁴¹⁵ Demirci, Mustafa, İhtiyatlılık İlkesinin Eleştirel Bir Değerlendirmesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 23 Ocak 2009, S.1, s. 379.

⁴¹⁶ Chowdhury, Nupur; Sahapandit, Santanu, “The Legal Regime for Application of the Precautionary Principle in India: Future Directions for the GM Regulatory Regime”, **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, 7(3), 2007, s. 284.

⁴¹⁷ Andorno, Roberto, “The Precautionary Principle: A New Legal Standard for a Technological Age”, **Journal of International Biotechnology Law**, 1(1), ss. 11 19, Germany, 2004.

⁴¹⁸ Demirci, a.g.e., s. 380.

yapayım derken göz çıkardığını, bilimsel, teknolojik, sosyal ve iktisadi gelişmeleri engellediğini ileri sürmektedir⁴¹⁹.

İhtiyatlılık ilkesine göre henüz kesin olarak bilinmeyen riskleri azaltmak için *ex ante* eylemde bulunmak gerekir⁴²⁰. Çünkü geleneksel risk değerlendirmesi ve fayda maliyet analizinde olduğu gibi bilimsel olarak zararlının ve zararın nedeninin ne olduğunu tam olarak ortaya konulana kadar beklenir ise, bazen çevre değerlerine verilecek zararı önlemek için çok geç kalınabilir⁴²¹.

İhtiyatlılık ilkesinin içerisinde barındırdığı belirsizlikler idarelere geniş takdir yetkisi tanıdığı için ortaya çıkabilecek keyfi tasarruflara yol açacağı ve bunlardan dolayı meydana gelebilecek zararların karşılanmasında çeşitli aksaklıkların yaşanacağı düşünülmektedir⁴²².

İhtiyatlılık eylemi büyük ölçüde regülasyon ve yasak getirme biçiminde ortaya çıkmaktadır⁴²³. Doğrudan yasaklama uygulaması yeni teknolojiler tarafından üretilen ürünlerin sadece riskini öngördüğü fakat faydasını yok saydığı düşünülmektedir. Örneğin, ihtiyatlılık ilkesini savunanlar gıda güvenliği konusunda insanlara zarar verebileceği gerekçesiyle genetiği değiştirilmiş gıdaları sınırlandırmak istemektedir. Karşıtlarına göre ise, genetiği değiştirilmiş gıdaları yasaklamak gıda sıkıntısı çeken az gelişmiş ülkeleri açlığa terk etmektir⁴²⁴.

İhtiyatlılık ilkesinin uygulamasında risksiz bir durumla riskli bir durum arasında tercih yapılmamakta, bazı riskler diğerlerine tercih edilmekte olduğu söylenmektedir. Zaten rasyonel olarak belirsizlik altında bütün olarak toplum için en iyi seçeneğin ne olduğunu bilmenin rasyonel yolunun olmadığı ifade edilmektedir⁴²⁵.

⁴¹⁹ Jordan, A.; O’Riordan, T., “The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Policy and Politics”, Raffensperger, C. Ve Tickner, J. (Der.) Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle, Island Press, Washington, 1999, s. 22.

⁴²⁰ Immordino, Giovanni, “Looking for a Guide to Protect the Environment: The Development of the Precautionary Principle”, **Journal of Economic Surveys**, 17(5), 2003, s. 631.

⁴²¹ Demirci, **a.g.e.**, s. 382.

⁴²² Jordan; O’Riordan, s. 18.

⁴²³ Demirci, **a.g.e.**, s. 384.

⁴²⁴ Sandin, P., “The Precautionary Principle and Food Safety”, **Journal of Consumer Protection and Food Safety**, 1(1), 2006, s. 4.

⁴²⁵ Demirci, **a.g.e.**, s. 384.

Öte yandan ihtiyatlılık ilkesi akılla değil, duyguyla açıklanabileceği, zira ihtiyatlılık ilkesinin, epistemik bir zeminde değil, korku hissine dayandığı iddia edilmektedir⁴²⁶.

İhtiyatlılık ilkesini karar kuramı açısından analiz eden Resnik'e göre de, ihtiyatlılık ilkesi, rasyonel karar alma ilkesidir. Ancak, ihtiyatlılık ilkesinin rasyonel olabilmesi için ilgilendiği tehditlerin ve tavsiye ettiği tedbirlerin makul olması gerekir⁴²⁷. Tutarlılık, insicam ve açıklama gücü gibi epistemik ölçütler tehdidin makul olup olmadığını belirlemek için kullanılabilir. Etkinlik, ölçülülük, maliyet etkinlik, gerçekçilik ve tutarlılık gibi pratik ölçütlerden bir tehdide verilecek cevabın makul olup olmadığını belirlemek için yararlanılabilir⁴²⁸.

Bu ilke dikkatli kullanılırsa, bilimsel belirsizlik durumunda önemli kararlar almak için rasyonel bir yaklaşım olabilir. Ancak, kullanımına açıkça sınırlamalar getirilmezse, ihtiyatlılık ilkesi son derece siyasallaşmış, paranoyak ve irrasyonel bir kural haline gelebilir⁴²⁹.

Gıda mevzuatımız bakımından ihtiyatlılık ilkesinin 5596 sayılı Kanunda görmek mümkündür. Gıda güvenliğinin şartlarını düzenleyen 21'inci maddesinde;

“d) Bir seri, parti veya sevkiyattaki aynı sınıf veya çeşit gıdanın bir bölümünün güvenilir olmadığı tespit edildiğinde, geri kalanı ile ilgili daha kapsamlı yapılan değerlendirme sonucunda güvenilir olduğu ispat edilemez ise, o seri, parti veya sevkiyattaki aynı sınıf veya çeşidin tamamının güvenilir olmadığı kabul edilir.

e) Gıda, Bakanlıkça belirlenen şartlara uygun olsa bile, gıdanın güvenilir olmadığına dair yeterli şüphe veya sebebin oluşması durumunda, Bakanlık söz konusu gıdanın piyasaya arzını kısıtlayabilir veya piyasaya arz edilen gıdayı toplatabilir” şeklinde ifade edilmektedir.

Buna benzer nitelikte, Risk Analizi, Kamuoyunun Bilgilendirilmesi ve İhtiyati Tedbirler başlıklı 26'ncı maddede ise;

⁴²⁶ Tallacchini, Mariachiara, “Before and Beyond the Precautionary Principle: Epistemology of Uncertainty in Science and Law”, **Toxicology and Applied Pharmacology**, 207(2), 2005, s. 649.

⁴²⁷ Resnik, D.B., “Is the Precautionary Principle Unscientific?”, **Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences**, 34(2), 2003, s. 342.

⁴²⁸ Demirci, **a.g.e.**, s. 387.

⁴²⁹ Demirci, **a.g.e.**, s. 387.

“(5) Elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi sonucunda, herhangi bir gıda veya yemin insan ve hayvan sağlığı üzerinde zararlı bir etkisinin olması ihtimali belirmesine rağmen, bilimsel belirsizliklerin devam etmesi durumunda, kapsamlı bir risk değerlendirmesine imkân sağlayacak daha fazla bilimsel veri elde edilinceye kadar, Bakanlık geçici olarak üretimin durdurulması, piyasaya arz, tüketimi engelleme, toplatma ve benzeri ihtiyati tedbirlere başvurabilir. İlgililerin, Bakanlığın belirlediği ihtiyati tedbirlere uyması zorunludur. Bu ihtiyati tedbirlerin uygulanması sonucu Bakanlığa herhangi bir sorumluluk yüklenemez, Bakanlıktan herhangi bir tazminat talep edilemez” düzenleme bulunmaktadır.

Tüm bunlar, ihtiyatlılık ilkesinin işlevsel olarak kullanılması için insan sağlığını ve çevreyi tehdit eden belirsiz riskleri bertaraf edebilmek adına daha rafine bir hale getirilmesi gerektiğine birer delildir. Ancak, ihtiyatlılık ilkesinin doğru formülünü geliştirmek son derece zordur. Nitekim ihtiyatlılık ilkesinin savunucularından Cranor da bunu kabul etmektedir: “ihtiyatlılık ilkesinin savunulabilir versiyonlarını formüle etmek sorunsuz değildir ve bu konuda yapılacak çok iş vardır. Dahası, bu formül hatasız veya yan etkisiz uygulanacağına garanti yoktur” demektedir⁴³⁰.

İdari kolluk, kamu düzenini korumak için görev alanında şüpheli gördüğü tutum ve faaliyetlere müdahale etmektedir. Ancak şüpheli görülen her duruma müdahale edilmemelidir.⁴³¹

Kural olarak, idarenin müdahale edilebilmesi için şüphenin belirli bir yoğunlukta olması gerekir. Kolluğu şüphelendiren tehlike, çevreden veya kişilerden kaynaklanabilir. Kolluk görevlileri sorumluluk alanını dikkatle takip etmeli, meydana gelen değişiklikleri, olağandışı durumları tespit etmeye çalışmalıdır⁴³².

Ancak ihtiyatlılık ilkesi sağlık kamu düzenini bozulmadan evvel bozulma ihtimalinin ağırlığına dayanarak çeşitli tedbirler almayı gerektiriyor. 5996 sayılı Kanunda yer alan) *Gıda, Bakanlıkça belirlenen şartlara uygun olsa bile, gıdanın güvenilir olmadığına dair yeterli şüphe veya sebebin oluşması durumunda, Bakanlık söz konusu gıdanın piyasaya*

⁴³⁰ Demirci, **a.g.e.**, s. 384.

⁴³¹ Danıştay 10. Daire, E 1995/300, K 1997/909, T. 13.03.1997.

⁴³² Bucaktepe, **a.g.e.**, s. 362.

arzını kısıtlayabilir veya piyasaya arz edilen gıdayı toplatabilir hükmü tam anlamıyla ihtiyatlılık ilkesinin benimsendiğini göstermektedir.

Türk hukuk sisteminde gıda dışında da ihtiyatlılık ilkesinin yansımalarını görmek mümkündür. Örneğin bir kararında Danıştay, ihtiyatlılık ilkesine yer verilmiştir⁴³³.

“Dava, Elektronik Haberleşme Cihazlarından Kaynaklanan Elektromanyetik Alan Şiddetinin Uluslararası Standartlara Göre Maruziyet Limit Değerlerinin Belirlenmesi, Kontrolü ve Denetimi Hakkında Yönetmeliğinin bazı hükümlerinin iptali istemine ilişkindir. Antenlerin yayın yönü ile cihazların teknik özellikleri dikkate alınmak suretiyle, uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen güvenlik mesafesi formülü ve diğer kurallara uygun olarak cihazların montajının yapılmasının öngörüldüğü tanım ve düzenlemelerde hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Davaya konu düzenlemeyle cihazların on gün daha faal durumda kalmalarına imkân tanınmasında, 5809 Sayılı Kanun uyarınca Kurum'un elektronik haberleşme cihazlarının çevre ve insan sağlığına olumsuz etkilerini önlenmek amacıyla düzenlemeler yapması gerektiğine dair kurula, yine mevzuata aykırılık durumunda derhal gerekli tedbirleri alması gerektiğine yönelik görevlerine, yine işletmecilerin kamu sağlığını tehdit edecek şekilde elektromanyetik alanlara maruziyeti engellemelerine yönelik yükümlülüklerine uygunluk bulunmamaktadır. Elektronik haberleşme cihazlarının yaydığı elektromanyetik alanlara dair ihtiyati tedbir ilkesinin benimsenmesi gerektiği belirtilmekte, Uluslararası Kanser Araştırma Ajansı'nın baz istasyonu gibi sistemlerden yayılan radyo frekans radyasyonunu 2B sınıfı karsinojen ilan ettiği vurgulanmakta ve bir kısım ülkeler tarafından bu doğrultuda önlemler alındığı görülmektedir. Dava konusu Yönetmelikte ise, çevre ve insan sağlığı dikkate alınmak suretiyle ihtiyati tedbir açısından, limit değerlerin tek bir cihaz için ICNIRP' nin belirlediği limit değerinin dörtte birini (1/4) aşamayacağı belirtilmiş, bununla birlikte, çevre ve insan sağlığının ortamda bulunan toplam limit değerden etkileneceği açık olmasına rağmen, toplam limit değer bakımından uluslararası kuruluşun kabul ettiği değerler doğrudan kabul edilmiş ve Yönetmeliğin ilk yayımlandığı tarihten bu yana sınır değerlerde herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir. Bu itibarla, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının bir gereği olarak, çevre ve insan sağlığına dair ciddi ve geri dönüşürülemez tehlikelerin

⁴³³ Danıştay 13. Daire E. 2011/2352, K. 2015/1943, T. 22.5.2015.

bulunduğu durumlarda, tam bilimsel kesinlik bulunmamasına rağmen gerekli tedbirlerin alınması zorunluluğunu ifade eden ihtiyat ilkesine ve uluslararası standartlara temkinli yaklaşılmaması suretiyle bu kapsamda diğer ülke uygulamaları da dikkate alınarak belirlenmeyen sınır değerlere dair davaya konu Yönetmelik maddesinde hukuka uygunluk bulunmamaktadır.”

Danıştay kararında, insan sağlığına dair ciddi ve geri dönüştürülemez tehlikelerin bulunduğu durumlarda, tam bilimsel kesinlik bulunmamasına rağmen gerekli tedbirlerin alınması zorunluluğunu ifade eden ihtiyat ilkesine uygun bir değerlendirmede bulunmuştur. Bilimsel belirsizlik olarak ifade edebileceğimiz, uluslararası standartlara temkinli yaklaşılmamasını ve diğer ülke uygulamalarını da dikkate alarak, sınır değerlerinin belirlenmemesini kolluk yetkisini kullanmak için yeterli görmüştür.

2.11.5.Kişinin Kendisine Karşı Korunması

Devletin kişileri kendilerine karşı koruma yetkisi ve görevi olup olmadığı meselesi tartışmalı bir konudur. Örneğin kişinin sağlığını korumak amacıyla sigara içmesi, alkol kullanması, uyuşturucu kullanması ya da sağlığına zararlı yiyecek içecek tüketmesi idarece engellenebilir mi bu önemli bir konudur. Motosiklet sürücülerine kask takma ve diğer sürücülere emniyet kemeri takma yükümlülüğu getirilmesi de örnek gösterilebilmektedir⁴³⁴. Temel hak ve özgürlükler ile idarenin karşı karşıya geldiği bu konuda idarenin müdahale yetkisinin olup olmadığı, varsa sınırının ne olduğunun belirlenmesi çok önemlidir.

Güvenli gıda tüketmeyen kişiler bakımından kişilerin kendilerine karşı korunmasında yönelik olarak idare bir takım tedbirler alabilir. İdarenin faaliyet konuları bakımından değerlendirildiğinde, kişilerin kendilerine rağmen sağlıklarını koruma faaliyetinin niteliğinin tespiti önemlidir. Örneğin restoranlardaki masalardan tuzun kaldırılması, yalnızca talep edilenlere verilmesi, idarenin özendirme destekleme faaliyetinin olumsuz bir uygulaması olarak kendisini göstermektedir. Kişilerin sağlığını korumak için yapılan bu faaliyetin niteliğine bakıldığında kişilerin özgürlüklerine ilişkin herhangi bir sınırlandırma yapılmadığından dolayı, kolluk faaliyeti kapsamında

⁴³⁴ Gözler, a.g.e., s. 476.

değerlendirilememektedir. Kamu hizmeti olarak değerlendirebilmek için ise toplumun ortak ve genel bir ihtiyacının söz konusu olması gerekirken, böyle bir durum da yoktur.

Güvenli gıda tüketimi bakımından kişilerin kendilerine karşı korunması, yiyecek ve içeceklerin uyarıcı resim ya da ifadelerle etiketlenmesi ile mümkün olabilmektedir. Bu uygulama özellikle yüksek oranda şeker, yağ ve karbonhidrat içeren gıda maddeleri bakımından işlevsel olması mümkündür.

Modern anlayışa göre bazı durumlarda kamu düzeninin korunması için bireylerin kendi kendilerine karşı da korunması gerekmektedir. Kişilerin kendi iradesi olmaksızın, devlet tarafından sağlığını korunmasını ABD'deki kamu sağlığına ilişkin kurucu kararlarla⁴³⁵ açıklamak mümkündür. Tüm belde sakinlerinin aşı olmasını, aşı olmayı reddedenleri kolluk aracılığıyla zor aşı yapılmasını öngören bir yasal düzenleme yapılmıştır. Aşı ücretsiz olacak ve 21 yaşını tamamlamış olup, aşı olmayı reddedenler beş dolar ceza ödeyeceklerdir. Bu düzenlemeye Amerikan Yüksek Mahkemesi, idarenin kamu sağlığını ilgilendiren konularda, kişiler üzerinde rızaları olmasa dahi düzenleme yapabileceğine hükmetmiştir. Fakat idarenin, bu düzenlemelerle keyfi ve adaletsiz belirterek, yetkilerin sınırlarını belirlemiştir⁴³⁶.

AİHS organları, düzenin korunması ve suçun önlenmesi gibi nedenlerle, bireyin kendisine karşı korunabileceğini dile getirmektedirler⁴³⁷.

Ülkemizde, zorunlu aşı ile hakkındaki güncel bir Anayasa Mahkemesi bireysel başvuru kararı⁴³⁸, Amerikan Yüksek Mahkemesi içtihadından farklı sonuçlanmıştır. Karar, velayet altında bulunan başvuruçunun bebeklik dönemi aşılarının uygulanmasının ebeveyn tarafından kabul edilmemesi sonucu Asliye Hukuk Mahkemesinin bebek için sağlık tedbiri uygulanması için verdiği karardan dolayı başvuruçunun maddi ve manevi tazminat talebi hakkındadır.

Başvuruçunun, velayeti altında bulunan çocuğa rızası olmaksızın aşı uygulanmasının Anayasanın 17'nci maddesinin⁴³⁹ ihlalini teşkil ettiğini iddia etmiştir. Sağlık Bakanlığı,

⁴³⁵ *Jacopson v. Massachusetts*, Supreme Court of the United States, 1905.

⁴³⁶ Tahmazoğlu Üzeltürk, **a.g.e.**, s. 14.

⁴³⁷ Sezer, Tijen Dünder, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Dernek Kurma Özgürlüğü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2004, s. 282.

⁴³⁸ Halime Sare Aysal Başvurusu, (2013/1789), T. 11/11/2015, R.G. Tarih ve Sayı: 24/12/2015-29572.

⁴³⁹ Anayasa Madde 17: "*Herkes, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına*

görüş yazısında; kişinin vücut bütünlüğüne karşı yapılan tıbbi müdahalelerin de özel hayat kapsamında değerlendirilmesi gerektiği belirtilerek, 5395 sayılı Kanunun 3/1/a maddesinde ve 5/1/d maddesi kapsamında, benimsenen sağlık politikası çerçevesinde küçük yaştaki çocukların ve dolayısıyla toplumun sağlığını koruma şeklindeki meşru amaca dayanarak gerçekleştirildiği, söz konusu aşuların doğan her çocuğa yapıldığı, çocukların gelişme çağında karşılaşılabilecekleri muhtemel hastalıklara karşı bir önlem niteliğinde olan müdahalenin bu yönüyle gerekli olduğu ifade edilmiştir.

Başvurucu, Bakanlık görüşüne karşı sunduğu beyan dilekçesinde, özellikle başvuruya konu uygulamanın kanuni dayanağı olmadığını iddia etmiştir. 5395 sayılı Kanundaki düzenlenmenin korunmaya muhtaç çocuklara sağlık tedbiri uygulanması konusunda olduğunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunundaki hükümlerin de zorunlu aşı uygulamasına dayanak olamayacağını ifade etmiştir.

AYM, davaya konu olayı AİHS çerçevesinde de değerlendirmiştir. AİHS'in 8'inci maddesi özel ve aile hayatına saygıyı düzenlemektedir.⁴⁴⁰

“Özel hayat kavramı eksiksiz bir tanımı bulunmayan geniş bir kavram olup özel yaşama saygı hakkı kapsamında korunan hukuksal çıkarlardan biri de bireyin fiziksel ve ruhsal bütünlük hakkıdır. Bu hak kapsamında devlet için söz konusu olan yükümlülük, sadece belirtilen hakka keyfi surette müdahaleden kaçınmakla sınırlı olmayıp öncelikli olan bu negatif yükümlülüğe ek olarak özel hayata etkili bir biçimde saygının sağlanması bağlamında pozitif yükümlülükleri de içermektedir. Söz konusu pozitif yükümlülükler, bireyler arası ilişkiler alanında olsa da özel hayata saygıyı sağlamaya yönelik tedbirlerin alınmasını zorunlu kılar.” (Sevim Akat Eşki, B. No: 2013/2187, 19/12/2013, § 26; Ercan Kanar, B. No: 2013/533, 9/1/2014, § 52; Serap Tortuk, B. No: 2013/9660, 21/1/2015, § 31;

sahiptir.

Tıbbi zorunluluklar ve kanunda yazılı haller dışında, kişinin vücut bütünlüğüne dokunulamaz; rızası olmadan bilimsel ve tıbbi deneylere tabi tutulamaz.”

⁴⁴⁰ Sözleşme'nin "Özel ve aile hayatına saygı hakkı" kenar başlıklı 8. maddesi şöyledir:

- (1) Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve yazışmasına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.
- (2) Bu hakkın kullanılmasına bir kamu makamının müdahalesi, ancak müdahalenin yasayla öngörülmuş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli bir tedbir olması durumunda söz konusu olabilir.”

benzer yöndeki AİHM kararı için bkz. *X ve Y/Hollanda*, B. No: 8978/80, 26/3/1985, §§ 23, 24, 27).

Zorunlu aşı uygulamaları, AİHS 8'inci madde kapsamında kişilerin fiziksel bütünlüğüne müdahale teşkil ettiği AİHM kararlarında kabul edilmektedir.⁴⁴¹ Fiziksel bütünlüğe ilişkin müdahalelerde hem ulusal mevzuatta hem de ulusüstü mevzuatta müdahalenin hukuka uygun olabilmesi için rıza temel şart olarak belirlenmiştir. Ancak, rızanın alınmasının imkân olmadığı ya da acil tıbbi müdahale durum gibi istisnai hallerde rıza şartı aranmamaktadır.

Bütün bu açıklamaların yanında, temel hak ve özgürlüklere müdahale ancak; Anayasanın 13'üncü maddesinde belirtildiği gibi kanunla mümkün olabilmektedir. AYM, başvuruyu tam da bu noktadan hareketle ele almıştır.

“1593 sayılı Kanunda münferiden çiçek aşısının mecburi bir aşı olarak öngörüldüğü ve söz konusu yükümlülüğün zaman ve kişi grupları nazara alınarak Kanun'un 88-94. maddelerinde ayrıntılı olarak düzenlendiği görülmektedir. Bunun dışındaki aşı uygulamasının Bakanlığın ilgili Genelgesi kapsamında ve belirlenen program çerçevesinde yapıldığı görülmekle birlikte genel ve zorunlu aşı uygulamasına dayanak oluşturacak bir kanun hükmünün mevcut olmadığı anlaşılmaktadır.”

Mevzuatta zorunlu aşıya ilişkin düzenlemenin yalnızca çiçek aşısı bakımından söz konusu olduğunu, bunun dışındaki diğer aşılar bakımından mümkün olmadığını ifade etmiştir. Mahkeme, temel hak ve özgürlüklerin açıkça ancak kanunla sınırlanabileceği ve genişletici yorum metodu kullanılmak suretiyle sınırlandırmaların genişletilemeyeceğine hükmetmiştir.

2.11.6.Kolluk Yetkilerin Genişlemesi ve Daralması

Kamu düzeninin sağlanmasında kullanılacak yetkilerin yoğunluğu meydana gelen olaylara, durumlara veya hukuki rejime göre değişkenlik arz etmektedir. Olağan

⁴⁴¹ Boffa ve diğerleri/San Marino, B. No: 26536/95, 15/1/1998, § 4; Solomakhin/Ukrayna, B. No: 24429/03, 15/3/2012, §§ 33-38.

dönemdeki uygulamalarla kamu düzeni korunmaya kalkılırsa düzenin daha çabuk bozulması ve tehlikeye düşme olasılığı ile karşı karşıya kalınabilir. Bu nedenle olağanüstü ve buhranlı dönemlerde kolluk yetkilerinin genişlemesi, kaçınılmaz bir zorunluluk olarak ortaya çıkar⁴⁴². Bu olağanüstü durumlarda toplumun düzeninin sağlanması olağan dönemlere göre daha zordur. Bundan dolayı, bireylerin temel hak ve özgürlükleri üzerinde daha ağır sınırlama yapılmasına hukuk sistemleri imkân sağlamaktadır⁴⁴³. Bu dönemde idarenin takdir yetkisi de genişler.

Gıda güvenliğinin sağlanmasında Bakanlık, doğrudan veya dolaylı risk bulunduğuyla ilişkin bir bildirim aldığı anda, gerekli tedbirleri almakla ve veya alınmasını sağlamakla yetkilendirilmiştir. Bunun karşısında gıda ve yem işletmecisi Bakanlık tarafından alınan tedbirleri ve verilen kararları uygulamak zorundadır.⁴⁴⁴

Bakanlık, üretilen, işlenen ve dağıtılan ürünler ile ilgili, insan, hayvan ve bitki sağlığı ile çevre için ciddi bir riskin belirmesi ve mevcut tedbirlerin yetersiz kalması durumunda, söz konusu canlı hayvan veya ürünün piyasaya arzı, kullanımı ve ülkeye girişini kısıtlayıcı ve yasaklayıcı her türlü idarî tedbiri almaya ve uygulamaya yetkilidir. Bu gibi durumlarda, hayvan sahibi ya da hayvan sahibi adına bakıcısı, bitki ve bitkisel ürün sahibi, gıda ve yem işletmecisi ile Bakanlıkça belirlenen diğer ilgililer, bu idarî tedbirlere uymakla yükümlüdür⁴⁴⁵.

Bakanlık, mevcut mevzuat hükümleriyle önlenemeyen, giderilemeyen veya kabul edilebilir sınırlara çekilemeyen ya da sadece idarî tedbirlerin uygulanmasıyla kontrol altına alınamayan insan, hayvan ve bitki sağlığına doğrudan veya dolaylı risk teşkil eden kriz durumlarında uygulanmak üzere ilgili taraflar ile işbirliği hâlinde acil durumlarda uygulamaya girecek acil durum planını uygulamaya koyar ve kriz birimini oluşturur. Taraflar acil durumlar ile kriz durumlarında Bakanlıkça alınan her türlü tedbire uymakla yükümlüdür⁴⁴⁶.

⁴⁴² Giritli, **a.g.e.**, s. 1186.

⁴⁴³ Çelik, Hülya, **Kamu Düzeni Kavramının Dirlik ve Esenlik Unsuru**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, s. 122.

⁴⁴⁴ 5996 sayılı Kanun, m.25/2.

⁴⁴⁵ 5996 sayılı Kanun, m.25/3.

⁴⁴⁶ 5996 sayılı Kanun, m.25/4.

İlgili kanunda yer alan düzenlemeden anlaşılacağı üzere, gıda güvenliği bakımından riskli durumların oluşması halinde Bakanlığın yetkileri genişlemektedir. Gıda işletmeciler bu hallerde Bakanlığın yönlendirmelerine uymakla yükümlü olacaklardır.

Bakanlığın insan sağlığını korumak amacıyla gıda güvenliğini sağlama konusunda yetkilerinin genişlemesi her durumda mümkün olmamaktadır. Zira, gıdaya ilişkin işlemlerde risk analizlerine dayanılması, insan sağlığının ve yaşamının en üst seviyede korunması açısından elzemdir. Risk analizine dayanılmaksızın yukarıda sayılan yetkiler kullanılamayacaktır. Ayrıca 5996 sayılı Kanununun 26'ncı maddesi, risk analizi yapmaya uygun olmayan veya tedbirin niteliği gereği risk analizine uygun olmayan durumlarda ilgili hükmün uygulanmayacağını ortaya koymuştur.

2.12. Gıda Kolluğu Faaliyetinden Kaynaklanan Sorumluluk

2.12.1.Genel Olarak

Devlet, kamu yararının tatmini için, özel yetkilerle kurulmuş bir cihazdır. Devletin bu kamu yararını tatmin için girişeceği faaliyetlerden bir takım zararlar ortaya çıkabilmekte ve bu durum devletin sorumluluğunu gerektirmektedir. Söz konusu faaliyetleri yerine getirmek için devletin kullandığı kamusal gücün, idarenin vatandaşlardan daha ayrıcalıklı olması şeklinde tezahür etmesi, idarenin faaliyetinden doğan zararları tazmin etmesini gerektirmektedir⁴⁴⁷.

İdarenin sorumluluğunun kabul edilmesi sayesinde bireyler, haklarının ihlal edilmesi halinde ortaya çıkan zararın tazmin edilmesini isteyebilmekte, bu zararın tazminiyle, kişi ile idare arasında bozulan ekonomik denge yeniden sağlanmaktadır⁴⁴⁸.

İdarenin sorumluluğunu, “Devletin idare işlevinin hukuka aykırı/uygun kullanımından doğan zararların, yazılı olan veya olmayan hukuk normları uyarınca yine devlet tarafından telâfi ve tazminini içeren” bir sorumluluk olarak ifade edilmektedir⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ Duez, Paul, **Mukavele Dışında Amme Kudretinin Mesuliyeti**, Çeviren: ŞENİL, İbrahim, Lille, 1950, s. 6.

⁴⁴⁸ Yenice, Kazım; Esin, Yüksel, **Açıklamalı- İctihatlı- Notlu İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1983, s. 77.

⁴⁴⁹ Ozansoy, Cüneyt, **Tarihsel ve Kuramsal Açından İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989, s. 10.

Hukumumuzda idarenin sorumluluğuna ilişkin temel düzenleme Anayasamızın 125'inci maddesidir. Sorumluluk hukuku da bu maddeye dayanarak yargı kararlarıyla gelişmiştir⁴⁵⁰.

İdare, kamusal faaliyetlerini yürütürken meydana gelen zararların kusurlu sorumluluk ve kusursuz sorumluluk olmak üzere iki sorumluluk esasına göre tazmini mümkün olmaktadır⁴⁵¹. Kusur sorumluluğu, idarenin faaliyetler sırasında yapmakla yükümlü olduğu eylemi ya da işlemi hiç yapmaması, geç yapması ya da kötü yapmasından dolayı sorumluluğunu ifade etmektedir.

İdarenin sorumlu olması için esas olan hizmet kusuru olmakla birlikte, idarelere herhangi bir kusur atfedilemediği haller de idarenin sorumluluğu söz konusu olabilir. Bu hallerde, idareye kusur atfedilemiyor olsa bile, kişilerin zararlarının karşılanması gerekmektedir. İdarenin bu sorumluluğu, kusursuz sorumluluk olarak tanımlanmaktadır⁴⁵².

2.12.2.Kusurlu Sorumluluk

Kusurlu sorumluluk yukarıda ifade edildiği üzere, kamu hizmetlerinin hiç işlememesi geç işlemesi veya kötü işlemesinden kaynaklanan sorumluluktur. Bununla birlikte idarenin diğer faaliyetlerinden farklı olarak kolluk eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluğu çok uzun süreler kabul edilmemiştir. Ancak Fransız Danıştayının 10.02.1905 tarihli *Tomaso Grecco* kararı ile birlikte idarenin kolluk faaliyetlerinden dolayı sorumlu tutulabileceği kabul edilmiştir⁴⁵³.

1905 tarihli Fransız içtihadı ile idarenin kolluk faaliyetinden dolayı sorumluluğu kabul edilmekle birlikte yargı yeri “basit kusur” ve “ağır kusur” ayrımı yapmıştır. Bu ayrım idarenin zor şartlar altında yerine getirdiği faaliyetlerdeki basit kusurundan ötürü sorumlu tutulması idareyi işlemez hale getireceği düşüncesinden doğmuştur. Ancak zor

⁴⁵⁰ Akyılmaz, Bahtiyar, “İdari Yargıda Tam Yargı Davalarının Görüş Usulündeki Sorunlar”, **İdari Yargı Uygulaması Paneli – Kuruluşunun 100. Yılında Konya Barosu**, Konya Barosu Yayınları, Konya, 2012, s. 75.

⁴⁵¹ Gözler, **a.g.e.**, s. 1009.

⁴⁵² Tan, Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 468.

⁴⁵³ Conseil d'État, 10.02.1905, RDCE, 1905, s. 139, Aktaran; Long et al. op. cit. s. 89-91, Aktaran; Gözler, c. II, 2009: 605.

şartlar altında yerine getirmediği faaliyetler bakımından sorumlu tutulabilmesi için basit kusuru yeterli görülmüştür.

Kolluk düzenleyici veya bireysel işlemlerinin yapılmasında idarenin daha önceden hazırlanma, düşünme imkânına sahip olmasından ötürü faaliyetin yerine getirilmesi için ağır bir zorluk bulunmamaktadır⁴⁵⁴. Belirtmek gerekir ki teknolojinin ilerlemesi ve idarelerin birikimi ile sorumluluk için ağır kusur şartı aranan faaliyetler artık basit kusur yeterli olmaktadır⁴⁵⁵.

Gıda kolluğu faaliyeti kapsamında uygulanan tedbirlerin kişiler üzerinde zarara sebep olması halinde kusur sorumluluğu esası uygulanabilir niteliktedir. Örneğin resmi kontroller sırasında idarenin denetim faaliyetini yaparken hizmet kusuru teşkil edecek nitelikteki eylem ve işlemler, resmi kontrol yapılmadığı için kişilerin uğramış oldukları zararlar, gıda üreticilerinin izin ve onay süreçlerindeki zararları, gıdaların ithalatında ve ihracatındaki işlem ve eylemlerden dolayı, acil durum önlem ve tedbirlerindeki kusurlardan dolayı meydana gelen zararların tazmini kusur sorumluluğu çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Danıştay tarafından görülen bir uyuşmazlıkta sağlık açısından tehlike arz eden ürünlerin ülkeye girişine izin veren idareyi yargı yeri idarenin sorumlu olduğuna karar vermiştir⁴⁵⁶.

2.12.3.Kusursuz Sorumluluk

İdarenin sorumluluğunu sadece kusur sorumluluğuna (hizmet kusuru) dayandırmak bazı durumlarda idareden kaynaklanan zararın tazmin edilememesi sonucunu doğurabilmektedir⁴⁵⁷. Bu durumun çeşitli nedenleri vardır. Kusur sorumluluğunda zarar, kusur ve illiyet bağının ispat külfeti zarara uğrayan tarafta olmaktadır. İdare karşısında özel kişiler zararı ispat edememe ihtimalleri vardır. Kusursuz sorumluluk ilkesinde zarara sebep olma idarenin sorumluluğu için yeter şart olarak düşünülmüştür. O halde, idarenin yetkisi dâhilindeki işlem ve eylemlerinden kaynaklanan zararların, hizmet

⁴⁵⁴ Rougein-Baville, Denoix de Saint Marc ve Labetoulle, op. cit., s. 303; Aktaran; Gözler, c. II, 2009: 606.

⁴⁵⁵ Gözler, **a.g.e.**, s. 606.

⁴⁵⁶ Koç, **a.g.e.**, s. 419; Danıştay, 10. Daire, E. 2007/3359, K. 2011/2296, T. 14.6.2011.

⁴⁵⁷ Atay, **a.g.e.**, s. 736.

kusuru aranmaksızın ya genel anlamda risk kavramı ya da kamu külfetleri karşısında eşitlik ilkesi uyarınca tazminine idarenin kusursuz sorumluluğu denir⁴⁵⁸.

Kusursuz sorumluluk ilkesinde idarenin sorumlu olabilmesi için, meydana gelen zarar ile idarenin eylem ya da işlemi arasında nedensellik bağının ispatı yeterli olmakta, ayrıca zarar sebep olan eylem ya da işlemde idarenin kusurunun varlığı aranmamaktadır.

Gıda güvenliğine hâkim olan ilke olarak iddia edilen güvensizlik karinesi çerçevesinde bir gıda maddesinin güvenli olduğunun tespit edilememesi halinde gıda maddesinin yok edilmesi, el konulması durumunda daha sonradan güvenli olduğunun tespiti durumunda ise kusursuz sorumluluk ilkelerinden yararlanmak mümkün olacaktır.

İnsan sağlığına zararlı olduğu ya da tüketimine uygun olmadığı tespit edilen gıda maddelerinin yol açtığı zararlardan kaynaklanan sorumluluk idarenin kusursuz sorumluluk esaslarından birisi olan “kamu külfetleri karşısında eşitlik” ilkesi çerçevesinde istenebilecektir. Çünkü toplumun menfaatini ilgilendiren bir konuda örneğin bozuk gıda riski halinde gıda maddelerinin tamamı yok edilecektir. Ancak bu gıdaların daha sonra yapılan tetkiklerde bozuk olmadığı tespit edilmesi halinde; toplumun tamamı bozuk gıda tehlikesinden faydalanırken yalnızca gıda maddesinin sahibi özel nitelikli bir zarara uğramış olacaktır.

Bir başka örnek ise 5996 sayılı Kanunda yer alan ihtiyati tedbirlerle ilgili düzenlemedir. 5996 sayılı Kanununun “Risk analizi, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve ihtiyati tedbirler” başlıklı 26’ncı maddesinde insan sağlığının azami derecede korunabilmesi için idareye bir takım ayrıcalıklı yetkiler tanınmıştır. Bu çerçevede geniş katılımlı risk değerlendirme komisyonları oluşturması öngörülmüştür. Komisyonun yapacağı değerlendirme sonucunda gıda maddelerinin insan sağlığını tehdit ettiği bilimsel verilerle ispatlanamamış olsa bile idare gıda maddelerinin üretiminin durdurulmasını, piyasaya arzını, tüketimini engelleyebilmekte; bunlara karşı piyasadan toplanması tarzı ihtiyati tedbirlere başvurabilmektedir. Bahsedilen hükmün idarenin sorumluluğu ile olan ilişkisi ise, ilgilerin bu tedbirlere uyma zorunluluğu bulunmakla birlikte tedbirler neticesinde meydana gelecek zararlardan idarenin sorumlu olmayacağına dair

⁴⁵⁸ Atay, a.g.e., s. 736.

hükümdür. Anayasada düzenlenmiş olan idarenin her türlü eylem ve işlemlerinden sorumlu olacağı amir hükmüne açık bir aykırılık olarak değerlendirilen bu hükmün iptali gerekmektedir. Tam anlamıyla idarenin kusursuz sorumluluğuna denk düşen bu durumda idarenin sorumsuz olması kabul edilemez. Zira DURAN, kusursuz sorumluluğu, imkân ve fırsat eşitliği çerçevesinde değerlendirmektedir. Yazara göre kusursuz sorumluluk ilkesi, “idareye bir kusur atılmadığı ve fakat ‘imkân ve fırsat eşitliği’ açık ve ağır bir şekilde bozulduğu hallerde ve ölçüde kabul edilmek gerekir⁴⁵⁹. Çünkü gıda işletmecileri bakımından özel nitelikli bir zarar meydana gelirken, toplumun bir kısmı bu durumdan faydalanmaktadır. Bu nedenle, bilimsel olarak tespit edilememesi idareyi bu tedbirleri uygulamaya yönelttiği düşünüldüğünde gıda üreticilerinin uymakla yükümlü olduğu tedbirler karşısında idarenin yapmış olduğu eylem ve işlemlerden doğan zararın yine idare tarafından karşılanması gerekmektedir.

⁴⁵⁹ Duran, a.g.e., s. 26.

SONUÇ

Kamu düzeni kavramı, henüz tartışmasız bir tanıma kavuşmuş değildir. Kamu düzeninin unsurları da bu belirsizlikten etkilenmektedir. Yapılan tanımlamalar ancak kamu hizmeti, kamu yararı gibi diğer kavramlar ile karşılaştırmak suretiyle mümkün olmaktadır. Toplumun maddi ve hukuki düzenini korumak için sosyal, ekonomik ve siyasi koşullara göre içeriği değişen kamu düzeni kavramı, yasakoyucuya, idareye ve hâkime özgürlükleri sınırlandırmak ve yürürlükteki kurallara istisna getirmek için yetki veren bir kavramdır. İdare hukukundaki klasik anlamıyla kamu düzeni, idarenin korumak ve sağlamakla görevli olduğu maddi düzendir.

Sağlık kamu düzeni, kamu düzeni kavramının genel sağlık unsuruna tekabül etmektedir. Sağlık kamu düzeni, toplumun bir bütün olarak sağlığını korumak için alınan tedbirler ile birlikte, toplumun sağlığı bozulduktan sonra eski halinde getirmek için yürütülen özel kolluk faaliyetinin amacıdır. Sağlık kamu düzeni, sağlık kamu hizmeti ile karıştırılma imkânı olan bir kavramdır. Esasında, idarenin iki ayrı faaliyeti olan kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti ayrımının isabetli yapılması bu karışıklığı önleyecek niteliktedir. Kolluk faaliyeti ile kamu hizmeti ayrımının kriteri, kendisini faaliyetlerin amaçları bakımından göstermektedir. Sağlık kamu düzeninin amacı kişilerin tedavisi değil; toplum bütün olarak sağlıklarının bozulmasını ve bunun sonucunda kamu düzeninin bozulmasını engellemektir. Sağlık kamu düzeni kapsamında değerlendirilen, toplumun genelinin hastalıklara tutulmasını engellemek, güvenilir ilaç temini sağlamak, temiz suya ulaşmak, güvenilir gıdalara erişimi sağlamak ve bütün bunların denetimini yapmak ve düzenin bozulması halinde eski haline getirip yaptırımını uygulamak genel anlamıyla toplumsal olarak sağlıklı olmasını sağlamak sağlık kamu düzeninin amacıdır. Buna karşılık sağlık kamu hizmeti, hastalanmış kişilerin tedavi edilmesi, ilaçla, bakımla, ameliyatla iyileştirmeyi amaçlamaktadır.

Sağlık kamu hizmeti ile sağlık kamu düzeninin kesiştiği bir alan vardır ki, o da koruyucu sağlık hizmetleridir. Esasında kamu düzeni, kolluk faaliyetinin amacıdır. Bu amacı gerçekleştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini sınırlamakla mümkün olmaktadır. Sağlık kamu hizmetinde ise hasta kimselerin tedavisi, yani bir hak

sınırlaması değil bir edim söz konusudur. Fakat koruyucu sağlık hizmetleri, toplumun genelinin sağlığını korumak üzere hem özgürlükleri sınırlamakta hem de pozitif bir edim söz konusu olmaktadır. Bu durumun tipik örneği zorunlu aşı uygulamasıdır. Zorunlu aşı, kişilerin vücut bütünlüğü başta olmak üzere, temel hak ve özgürlüklerini sınırlarken aynı zamanda idare tarafından bir edimle bunu sağlamaktadır. Bu çerçevede koruyucu sağlık hizmetleri kolluk ve kamu hizmeti faaliyetinin birbirine en çok yaklaştığı alanlardan birisini teşkil etmektedir.

Çalışmamızın konusu olan gıda güvenliği, başta toplum sağlığını korumayı hedeflemektedir. Bunun yanında tüketicinin güvenli ve sağlıklı gıdaya ulaşmasını sağlamak ve piyasadaki haksız rekabeti engellemeyi amaçlamaktadır. Gıda güvenliği, insan, bitki ve hayvan sağlığının gıda maddeleri nedeniyle bozulmasını kapsamaktadır. Çiftlikten çatala mottosuyla, gıda maddesinin üretim aşamasından başlayarak tüketileceği ana kadar ki tüm süreç gıda güvenliğinin alanına dâhil olmaktadır. Buradan hareketle gıda güvenliğinde, gıda ürünlerinin etiketlenmesi, gıda katkı maddelerinin, aroma maddelerinin, gıda takviyelerinin, özel amaçlı takviye gıdalarının denetlenmesi, gıda ile temas eden ve insan sağlığına zarar verme ihtimali bulunan bulaşanların engellenmesi, teknolojik gelişmelerle meydana gelen yeni gıdaların üretim izninin verilmesi ve ışınlanma gibi teknikler kullanılmaktadır.

Gıda güvenliğinin sağlanması için iki temel başlık bulunmaktadır. İlki insan sağlığına zararlı olmayan gıda, ikincisi ise insan tüketimine uygun olmayan gıdadır. O halde bir gıda maddesi, insan sağlığına zarar verecek nitelikte ya da insan tüketimine uygun değilse, güvenli olmayan gıda olarak nitelenmektedir.

Gıda maddeleri fiziksel, kimyasal ve biyolojik olarak güvenli gıda olmak durumundadır. Gıdaların denetlenmesi, izlenmesi, risk değerlendirilmesinin yapılması ve acil durumda uygulanması gereken ilke ve kurallar AB müktesebatı çerçevesinde hazırlanan 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nda düzenlenmektedir. Kanunda gıda güvenliğinin denetlenmesi Bakanlık eliyle yürütüleceği belirtilmektedir. Ancak Bakanlığın yanı sıra, özel kişilere bir takım denetlemelerin yaptırılabilceği düzenlenmiştir. Bu durum idare hukuku doktrini bakımından tartışmalı bir konudur. Gıda güvenliğinin denetlenmesi, yaptırım uygulanması tam anlamıyla bir kolluk faaliyetidir. Hukukumuzda kolluk yetkileri, egemenlik kavramı içerisinde

değerlendirilen ve devredilemeyecek yetkilerden olarak kabul edilmektedir. 5996 sayılı Kanunda bu husus dikkate alınmış ve “asli ve sürekli olmayan görevlerin özel kişilere gördürülebileceği” düzenlenmiştir. O halde, özel kişiler yalnızca idarenin kolluk faaliyetlerine yardımcı olmak suretiyle, asli ve sürekli olmayan faaliyetleri yürütmek suretiyle kolluk faaliyetine katılabilmektedir.

Gıda güvenliğinin sağlanmasında 5996 sayılı Kanun öncesinde yetki bakımından çeşitli tartışmalar gündeme gelmekteydi. Belediye ile Bakanlık ve teşkilatı arasında, Sağlık Bakanlığı ile Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı arasında yetki çatışmaları gündeme gelmekteydi. Yargı kararları neticesinde ortaya çıkan bu durum 5996 sayılı Kanun ile şimdilik giderilmiş oldu. Fakat hem yetki konusunun kalıcı çözümü için hem de gıda güvenliğinin toplum bakımından önemi gerekçesiyle Avrupa Birliği ülkelerinde ve ABD’de olduğu gibi bir bağımsız idari otorite şeklinde teşkilatlanması gerekmektedir

Çalışmamızda, gıda güvenliği konusunda, genel idari kolluk usul ve tedbirlerinden ayrılarak gıda kolluğunun özel bir idari kolluk olması gerektiği teklif edilmektedir. Zira, başta 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu olmak üzere, gıda güvenliğine ilişkin genel idari kolluk usul ve tedbirlerinden farklı yetki ve usuller düzenlenmektedir. Ayrıca faaliyetlerin sınırı bakımından da farklılık bulunmaktadır. Örneğin, kamu düzeninin amacı olan kolluk faaliyetinin hukuka uygunluk kriteri ölçülülük ilkesidir. Ancak gıda kolluğunda ölçülülük ilkesinin görünümü farklılaşmaktadır. Özellikle 5996 sayılı Kanunda yer alan hükümlerde gıda maddelerine karşı idarenin tutumu güvensizlik karinesi şeklindedir. Birden çok parti gıdanın bir kısmının güvenli gıda olduğu belirlenmiş olmasına rağmen kalan kısmındaki gıdaların güvenliği olup olmadığı tam tespit edilememişken, güvenli olmayan gıda kategorisinde değerlendirilmesi açıklanan durumun bir göstergesidir. Güvensizlik karinesi ile ihtiyatlılık ilkesi birbirini tamamlamaktadır. Bu ilke çerçevesinde idare gıda maddelerine ilişkin güvenli gıda olduğuna dair kesin veriler elde edememesi halinde, veyahut riskli ve acil durumlarda doğrudan gıda maddelerini toplatma, el koyma ve yok etme tedbirlerine başvurabilmektedir.

Genel idari kolluk sağlık kamu düzeninin bozulmasını engellemek üzere *önleme ilkesini* benimserken, gıda kolluğunda önleme ilkesinden ayrılarak *ihtiyatlılık ilkesi* benimsenmektedir. İhtiyatlılık ilkesi, bir faaliyet ya da bir maddenin sağlık açısından

olumsuz etkiler doğuracağına dair şüphenin var olması halinde bilimsel bir kanıtın ortaya çıkması beklenmeden önleyici tedbirlerin alınmasını öngörmektedir. O halde ihtiyatlılık ilkesi, önleme ilkesinin uygulanma imkânı olmayan bilimsel belirsizlik durumlarında devreye girmekte ve önleme ilkesinin özünü oluşturan önleyici tedbirlerin bilimsel belirsizlik durumlarında da uygulanmasına imkân sağlamaktadır.

İhtiyatlılık ilkesinin uygulanması temelde üç evreye yayılmış bir prosedür şeklindedir. Bu evreler, risk tespiti, risk değerlendirilmesi ve risk yönetimidir. Bunların yanı sıra, ihtiyatlılık ilkesinin uygulanmasındaki yöntem ve araçlar çeşitlilik arz etmektedir. Genel kolluk usullerinde de kullanılan yasaklama, ispat yükünün tersine çevrilmesi, izin sisteminde değişiklik, bildirim yükümlülükleri, halkın katılımı bu yöntem ve araçlara örnek gösterilmektedir.

Gıda kolluğu çerçevesinde, gıda güvenliği sistemine aykırı eylem ve işlemler hakkında idare tarafından çeşitli yaptırımlar uygulanmaktadır. Yaptırımlar genel olarak Kabahatler Kanununda düzenlenmekle birlikte, aynı kanunun 3'üncü maddesinde belirtildiği üzere, özel tedbir ve yaptırımların özel kanunlarda düzenlenmiş olması halinde onlar uygulanacaktır. Gıda güvenliğine ilişkin özel yaptırımlar 5996 sayılı Kanunda düzenlenmiştir. Bunlar, gıda maddelerinin mülkiyetinin kamuya geçirilmesi, gıdaların piyasadan toplatılması, ürünlerin satışının geçici veya sürekli olarak yasaklanması, işyerinin geçici veya sürekli kapatılması ve son olarak idari para cezasıdır.

Uygulamada problem doğurabilecek bir husus, 5996 sayılı Kanunda yer alan idarenin, bilimsel belirsizlik durumlarında gıda kolluk tedbir ve yaptırımlarından dolayı sorumlu olmayacağı hükmüdür. Anayasa'da da yer alan, idare hukukunun temel ilkelerinden olan; idare her türlü eylem ve işlemlerinden dolayı sorumludur ilkesi ile bağdaşmayan bir durum söz konusudur.

Sonuç olarak, gıda güvenliğinin sağlanması, sağlık kamu düzeni çerçevesinde ele alınması gereken bir konudur. İdarenin kolluk faaliyetlerinin bir görünümü olan gıda kolluğu, bünyesinde kendisine özgü bir takım özel yetkiler ve usuller barındırmaktadır. Bu yetkiler ve usuller genel kolluk faaliyetlerinden ayrılan bir takım özellikler gösterse de, hukuk devletinin gerekliliklerine uygun olarak özgürlüklerin sınırlandırılması

rejimine uygun olması ve tedbir ve yaptırımların idari usul çerçevesinde g n ş ğında yönetimin gereklerine uygun olarak kullanılması gerekmektedir.



KAYNAKÇA

- AKGÜNER, Tayfun, **1961 Anayasası'na Göre Milli Güvenlik Kavramı ve Milli Güvenlik Kurumu**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No:3162, İstanbul, 1984.
- AKILLIOĞLU, Tekin, “*Kamu Yararı Üzerine Düşünceler*”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1-2,1988, <http://www.journals.istanbul.edu.tr> (Erişim:24.6.2016).
- AKYILMAZ, Bahtiyar, “*İdari Yargıda Tam Yargı Davalarının Görülüş Usulündeki Sorunlar*”, **İdari Yargı Uygulaması Paneli – Kuruluşunun 100. Yılında Konya Barosu**, Konya Barosu Yayınları, Konya, 2012.
- ANAYURT, Ömer, **Türk Anayasa Hukukunda Toplanma Hürriyeti**, Kazancı Yayınları, İstanbul, 1998.
- ANDORNO, Roberto, “*The Precautionary Principle: A New Legal Standard for a Technological Age*”, **Journal of International Biotechnology Law**, 1(1), ss.11-19, Germany, 2004.
- ARAT, Özkaya Nilay, **Türk İdare Hukuku'nda İdarenin Hukuk Sınırları İçinde Hareket Serbestisi “Takdir Yetkisi” ve Bunun Üzerine Bir İnceleme**, Beta Yayınları, İstanbul, 2015.
- ARSLAN, Kahan Onur, “*İnsan Onuru Kavramı ve Koruma Tedbirleri Bağlamında İnsan Onurunun Korunması*”, **TBB Dergisi**, 2015, s. 119-172 <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/ViewPDF-insan-onuru-kavrami-ve-koruma-tedbirleri-baglaminda-temel-bir-ilke-olarak-insan-onurunun-korunmasi-1511> (Erişim: 3.9.2016).
- ARTEMEL, Ahmet Nafi, **Biyogüvenlik Hukuku**, Legal Yayınları, İstanbul, 2014.
- ASLAN, Dilek, **Halk Sağlığı Açısından Gıda Güvenliği Yaklaşımları**, 2008 <http://www.hasuder.org/doc/GidaGüvenligi-Agustos2008.pdf>, (Erişim: 3.5.2016).
- ATAKAN, Arda, “*Kamu Düzeni Kavramı*”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, S.13, C. 1-2, İstanbul, 2007.

- ATAY, Ender Ethem, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara, 2014.
- AYBAY, Rona; DARDAĞAN, Esra, “*Uluslararası Düzeyde Yasaların Çatışması*”, **İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları**, 1. Baskı, İstanbul, 2005.
- BALTA, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku Ders Notları II**, s.225; TODAİE, Ankara, 1970.
- BARKAN, Ömer Lütfi, **XV. Asrın Sonunda Bazı Büyük Şehirlerde Eşya ve Yiyecek Fiyatlarının Tesbit ve Teftişi Hususlarını Tanzim Eden Kanunlar**, Türk Tarih Vesikaları, 1(5), 326-340, 1942.
- BAŞARAN Burhan: “*ISO 22000 Gıda Güvenliği Yönetim Sistemi*”, **Journal Of Food And Health Science**, s.9-26, 2016.
- BATU, Ali, “*Afyon Kaymak ve Lokumu Üretimi ve Sorunları*”, **Gıda Teknolojileri Elektronik Dergisi**, 3. Sayı, s. 41-47, 2008
https://www.researchgate.net/publication/260365454_Afyon_Kaymak_Lokumu_Uretim_i_Ve_Sorunlari (Erişim: 16.05.2016).
- BAYAT, Ali, “*Gıda Güvenliği Kavramı ve Türkiye’de Durum*”, **Çukurova Üniversitesi İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitim, Uygulama ve Araştırma Merkezi**, Adana, 2015.
- BOYAR, Oya, “*Sağlık Hakkı*” , **Sağlık Hukukunda Dünyada Son Gelişmeler**, İstanbul, 2009.
- BUCAKTEPE, Adil, **Genel İdari Kolluk ve Kolluk İşlemleri**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008.
- BULUN, Mustafa; DEMİRBAŞ, Fatih; KAPICIOĞLU, Safa, “*Koruyucu Sağlık Hizmetlerinde Bilişim Teknolojileri Kullanımının Önemi*”.
<http://ab.org.tr/ab02/tammetin/57.doc>, (Erişim: 16.04.2016).
- BULUT, Nihat, “*Eski Yunan’dan Aydınlanma Çağı’na İnsan Onuru Kavramının Gelişimine Bir Bakış*”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XII, S. 3-4, 2008.
- BUZBAŞ, Necdet, “*Türkiye ve AB’de Gıda Güvenliği: Ortaklığın Sinerjisi*”, **28.Türkiye-AB Karma İstişare Komitesi Toplantısı**, Edinburg, İskoçya, 2010.

CENTEL, Nur; ZAFER, Hamide, **Ceza Muhakemesi Hukuku**, 8. Baskı, İstanbul, 2011.

CHOWDHURY, Nupur; SAHAPANDİT, Santanu, “*The Legal Regime for Application of the Precautionary Principle in India: Future Directions for the GM Regulatory Regime*”, **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, 7(3), 281-300, 2007.

COLEMAN, Margaret; MARKS, Harry, “*Risk Analysis Frameworks for Chemical and Microbial Hazards*”, **Food Safety Handbook**, Edited by Ronald H. Schmidt and Gary E. Rodrick, John Wiley and Sons Publication, USA, 2007.

ÇAKAR, Ayşen Seymen, “*Hukuki Bir Kavram Olarak İnsan Onuru*”, **Umut Vakfı Araştırma Merkezi, 3. Hukukun Gençleri Sempozyumu**, 11-12 Ekim 2013, Antalya, 2013.

ÇAKIR, Hüseyin Melih, **Sağlık Hizmetlerinin Özel Hukuk Kişileri Tarafından Yürütülmesi**, 1. Bası, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2015.

ÇAKMAK, Münci, “*Biyolojik Çeşitliliğin Hukuken Korunması ve Kamu Yararı*”, **AÜHF**, C.57 Sa.1, 133-166, 2008.

ÇELİK, Hülya, **Kamu Düzeni Kavramının Dirlik ve Esenlik Unsuru**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014.

DEMİRCİ, Mustafa, “*İhtiyatlılık İlkesinin Eleştirel Bir Değerlendirmesi*”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt: 23, Sayı:1, Erzurum, 2009.

Demirözü, Bediha, Dünyada ve Türkiye’de Yeniden Yapılanan Gıda Otoritesi. **Gıda Mühendisliği Dergisi**, S:9 (20), s.33-37, 2005.

DERBİL, Süheyp, **İdare Hukuku**, c. II, AÜHF Yayınları, Ankara, 1952.

DERDİMAN, Cengiz, “*Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Deneme*”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C.6, s. 52-54, 1997.

DUEZ, Paul, **Mukavele Dışında Amme Kudretinin Mesuliyeti**, Çev. ŞENİL İbrahim, Lille, 1950.

- DURAN, Lûtfi, **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974.
- DURAN, Lûtfi, **İdare Hukuku Dersleri**, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.
- DURSun, Hasan, “İdari İşlemlerin İdare Tarafından Re’sen İcrası”, **TBB Dergisi**, S.72, Ankara, 2007.
- EDİS, Refik, **Gıda Maddelerinin Türk Ceza Kanununa Göre Arzettiği Suçlar**, 1971. <http://www.ankarabarasu.org.tr/siteler/ankarabarasu/tekmakale/1971-1/3.pdf> (Erişim: 20.04.2016).
- EREN, Fikret, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 9.Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2006.
- ERGUT, Feridun, **Modern Devlet ve Polis**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2004.
- ERKMEN, Osman, “Gıda Kaynaklı Tehlikeler ve Güvenli Gıda Üretimi”, **Çocuk Sağlığı ve Hastalıkları Dergisi**, 2010, S. 53.
- ERSÖZ, Ahmet Kürşat, **Türk İdaresinin Sağlık Hizmetlerinden Kaynaklanan Sorumluluğu**, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2012.
- FINDIKLI, Remzi, “İnsan Hakları ve Polis”, **TİD**, 1990.
- FİDLER, David, “Constitutional Outlines of Public Health’s ‘New World Order’”, **Temple Law Review, Symposium: SARS, Public Health, and Global Governance**, Summer 2004, www.westlaw.com (Erişim: 01.02.2016).
- GEMALMAZ, Semih, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş**, 6. Bası, Legal Yayınları, İstanbul, 2007.
- GİRAY Hatice, SOYSAL Ahmet, “Türkiye’de Gıda Güvenliği ve Mevzuatı”, **TSK Koruyucu Hekimlik Bülteni**, 2007. http://www.saglik.org.tr/upload/dosyalar/Turkiye_Gida_guvenligi.pdf(Erişim:4.4.2016).
- Giritli, İsmet; Berk, Kahraman; Bilgen, Pertev; Akgüner, Tayfun, **İdare Hukuku**, 7. Bası, Der Yayınları, İstanbul, 2015.
- GOSTİN, Lawrence, **Public Health Law, Power, Duties and Restrain**, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, California, 2000.

GÖKÇE, Ramazan, “5996 Sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu: Uygulanmak İçin Mi, Oyalanmak İçin Mi?”, **Akademik Gıda Dergisi**, 8(4), 2010. <http://www.academicfoodjournal.com/archive/2010/4/47-49.pdf> (Erişim: 5.6.2016).

GÖREN, Zafer, **Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006.

GÖZLER, Kemal, **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi**, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku Dersleri**, c. II, Ekin Yayınevi, Bursa, 2009.

GÖZLER, Kemal, **Hukuka Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, c. I, Güncelleştirilmiş 3.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004.

GÜÇLÜ, Yaşar, “5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nun Genel Hükümlerine Göre İdari Yaptırım Kararlarının Uygulanması ve Bu Kararlara Karşı Başvuru Yolları”, **Hukuk ve Demokrasi Dergisi**, 2008.

GÜLDALI, Aybaşı, **Sağlık Hizmetlerinde Denetim**, Ankara, 1987.

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2011.

GÜNEŞ, Ahmet Mithat, **Çevre Hukukunda İhtiyat İlkesi**, Bilge Yayınevi, Ankara, 2012.

GÜRER, Betül, “AB ve Türkiye’de Gıda Güvenilirliği Mevzuatı”, **Tarımsal Ekonomi Ve Politika Geliştirme Enstitüsü Dergisi**, S. 14, Nüsha 3, Temmuz 2012.

HALAÇ, Eyüp, “Gıda Kalitesi Ve Gıda Mevzuatı İle İlgili Temel Kavramlar Işığında Türk ve AB Gıda Mevzuatının Karşılaştırılması”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi** (4), Antalya, 2002.

HATEMİ, Hüseyin, **Hukuka ve Ahlaka Aykırılık Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1976.

HOLLAND, Debra; POPE, Helen, **EU Food Law and Policy**, Hauge, 2004.

IMMORDINO Giovanni; “Looking for a Guide to Protect the Environment: The Development of the Precautionary Principle”, **Journal of Economic Surveys**, 17(5), ss.629-643, 2003.

JORDAN A.; O’RİORDAN T., “The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Policy and Politics” in Raffensperger, C. Ve Tickner, J. (Der.) **Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle**, Island Press, Washington, ss.15 35, 1999.

KABOĞLU, Özden İbrahim, **Özgürlükler Hukuku**, İmge Kitabevi, 6. Baskı, İstanbul, 2002.

KALABALIK, Halil, **İdare Hukuku Dersleri**, Değişim Yayınları, İstanbul, 2004.

KANGAL, Zeynel Temel, Kabahatler Hukuku, On İki Levha Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul, 2011.

KARAHANOGULLARI, Onur, **Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim) Ek: "Eksik İmtiyaz: Kamu - Özel Ortaklığı (PPP)"** 3. Baskı, Turhan Yayınevi, Ankara, 2015.

KAYA, Cemil, **Kararlarından Hareketle Kamu Yararı Kavramına Danıştay’ın Bakışı**, XII Levha Yayınları, İstanbul, 2011.

KESKİN, Kadri, **Gıda Mevzuatı ve Standardı**, Desen Ofset, Ankara, 1995.

KIRATLI, Metin, **Koruyucu İdari Hizmetler**, TODAİE, Ankara, 1973.

KOÇ, Gökçe; UZMAY, Ayşe, “Gıda Güvencesi Ve Gıda Güvenliği: Kavramsal Çerçeve, Gelişmeler ve Türkiye”, **Tarım Ekonomisi Dergisi**, 21(1), 2015.

KOÇ, Emin, “Gıda Güvenliği ve Sağlığın Korunması”, **TAAD**, Sayı 22, Temmuz 2015.

KÖKTAŞ, Altuğ Murat, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Piyasa Düzenlemeleri: 1500-1700 İstanbul Kadı Sicillerinde Narh Uygulamaları”, **Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Nisan; 9(2), s. 219-242, 2016.

KUÇURADİ, İoanna, **Uludağ Konuşmaları, Özgürlük, Ahlak, Kültür Kavramları**, Türkiye Felsefe Kurumu, Ankara, 1997.

KÜTÜKOĞLU, Mübahat, **Osmanlılarda Narh Müessesesi ve 1640 Tarihli Narh Defteri**, Enderun Yayınevi, İstanbul, 1983.

LEİBOVİTCH, Emilie, “Food Safety Regulation in the European Union: Toward an Unavoidable Centralization of Regulatory Powers”, **Texas International Law Journal**, Vol., 43:429, 2008.

MACMAOLAIN, Caoimhin, “*EU Food Law Protecting Consumers and Health in a Common Market*”, **European Law Review**, No. 3, s.179-201, Oxford, 2007.

İÇEL, Kayıhan; SOKULLU AKINCI, Füsün; ÖZGENÇ, İzzet; SÖZÜER, Adem; MAHMUTOĞLU, Fatih Selami; ÜNVER, Yener, **Yaptırım Teorisi**, Beta Yayınları, İstanbul, 2000.

METTKE, Thomas, **Gıda Hukukunun Gelişimi**, Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, 12. Sayı, çev. ORTAN Necip, 1979, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/306/2897.pdf> (Erişim: 06.07.2016).

NOMER, Ergin, **Devletler Husus i Hukuku**, 14. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2006.

NTV **Bilim Dergisi**, **GDO Özel Sayısı**, Kasım 2009, <http://www.ntv.com.tr/turkiye/gdodan-kacis-yok,PW9IKQeUokiVs1lzELz9NQ> (Erişim Tarihi: 21.04.2016).

OĞUZMAN M., Kemal; ÖZ, Turgut, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 3. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2000.

OĞURLU, Yücel, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002.

OĞURLU, Yücel, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, Ankara, 2001.

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, Cilt II, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966

OZANSOY, Cüneyt, **Tarihsel ve Kuramsal Açıdan İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989.

ÖTLEŞ, Semih; KARTAL Canan, “*Gıda Sektöründe Sertifikasyon ve Yeni Bir Yaklaşım Olarak Gıda Güvenliği Kültürü*”, **Gıda Dergisi**, 2014. <http://www.dunyagida.com.tr/haber.php?nid=3770> (Erişim: 26.05.2016).

ÖZAY, İl Han, **Gümsüğünde Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004.

ÖZAY, İl han, **İdari Yaptırımlar**, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3326, Hukuk Fakültesi Yayın No: 691, İstanbul, 1985.

ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 10. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.

ÖZEN, Mustafa, **Gıda Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.

ÖZEN, Mustafa, “*Non Bis İn Idem (Aynı Fiilden Dolayı İki Kez Yargılama Olmaz) İlkesi*”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** C. XIV, Y. 2010, S 1.

ÖZTÜRK, Kemal Burak, **Fransız ve Türk Hukukunda İdarenin Düzenleme Yetkisinin Kapsamı**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2009.

PAKALIN, Mehmet Zeki, **Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, İstanbul, 1971.

PAMUK, Şevket, **100 Soruda Osmanlı-Türkiye İktisadî Tarihi 1500-1914**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1990.

RESNİK, David, “*Is the Precautionary Principle Unscientific?*”, **Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences**, 34(2), ss.329 344, 2003.

RUHİ, Ahmet Cemal; KAPLAN Yavuz, (2002), “*Yabancı Mahkeme ve Hakem Kararlarının Tenfizi Açısından Kamu Düzeni (Ordre Public)*”, **Prof. Dr. Ergun Önen'e Armağan. Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni (MHB)**, Yıl: 22, S: 2, İstanbul, 2002.

SAĞLAM, Fazıl, **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982

SANDİN, P., “*The Precautionary Principle and Food Safety*”, **Journal of Consumer Protection and Food Safety**, 1(1), ss.2-4, 2006.

SERPEN, Adnan, “*AB Sürecinde Türkiye’de Gıda Güvenliğinin Dünü, Bugünü ve Yaşanmakta Olan Kargaşanın Değerlendirilmesi*”, **Hayvancılıkta Performans Dergisi**, S:108, 2007.

SEVER, Çiğdem, **Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik Ve Özel Sağlık**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013.

SEZER, Tijen Dünder, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinde Dernek Kurma Özgürlüğü**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2004.

ŞAHİN, Ayşe; DEMİR Hulûsi: "*Avrupa Birliği'nin Tüketici Politikası ve Türkiye'ye Yansımaları*" **Review of Social, Economic & Business Studies**, Vol.3/4, 2010.

ŞİMŞEK, Aslı, **Genel Kamu Hukukunun Temel Kavramı Olarak Kamu Düzeni**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2010.

TALLACCHINI, Mariachiara, “*Before and Beyond the Precautionary Principle: Epistemology of Uncertainty in Science and Law*”, **Toxicology and Applied Pharmacology**, 207(2), ss.645-651, 2005.

TAN Turgut: “*Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı*”, **Anayasa Yargısı**, C. 8, 1991.

TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.

TAN, Turgut, “*Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine*”, **TİD**, No: 60, Ankara, 1978.

TANIR, Ferdi, “*Çukurova Üniversitesi Gıda Çalışanları Hijyen Eğitimi Rehberi*”, **Çukurova Üniversitesi İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitim, Uygulama ve Araştırma Merkezi**, Adana, 2015.

TANÖR, Bülent, **Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası**, Öncü Kitabevi, İstanbul, 1969.

TANRIVER, Süha, “*Yabancı Hakem Kararlarının Türkiye’de Tenfizi Bağlamında Kamu Düzeni Etkisi*”, Ulusoy, Ali (Editör) Hukuki-Ekonomik Perspektiflerden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti, Ankara, 2001.

TAŞKENT, Savaş, “*İnsan Haklarının Uluslararası Dayanakları*”, **BASİSEN**, No:27, İstanbul, 1995.

TAYAR, Mustafa, **Gıda Güvenliği**, Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, 2010.

TEKELİ, Sait, **Türkiye’de Gıda Mevzuatı ve Kontrolünün Esasları**, Ayyıldız Matbaası, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1975.

TEKİNAY, Selahattin Sulhi; AKMAN, Sermet; BURCUOĞLU, Haluk; ALTOP, Atilla, **Borçlar Hukuku Genel Hükümler**, 6. Bası, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988.

TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Genel Esaslar, 12. Bası, Beta Yayınları, İstanbul, 2007.

TUNÇ, Hasan; GÖVEN, Yusuf, “*Çevre Hakkı ve 1982 Anayasası*”, **Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 1 Sayı: 1, s. 103-127, 1997.

TUNÇOMAĞ, Kenan, **Türk Borçlar Hukuku**, Genel Hükümler, Cilt I, Sermet Matbaası, İstanbul, 1976.

TURGUT, Nükhet, **Çevre Politikası ve Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2012.

TÜRKER, Selman, “*Türkiye’de Gıda Güvenliği ve Gıda Mevzuatının Gelişim Süreci*”, **Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi**, S.21, s.34-37, 2011.

TÜRKOĞLU, Gökçe, “*Avrupa Birliği Gıda Hukukunun Temel İlkelerine Dair Kısa Bir Değerlendirme*”, **Yaşar Üniversitesi Elektronik Dergisi**, c. 8, Özel Sayı, İzmir,2013. http://ktpsunucu.anayasa.gov.tr/web/catalog/file_download.php?file_id=14766 (Erişim: 5.5.2016).

TAHMAZOĞLU ÜZELTÜRK, Sultan, **Anayasa Hukuku Açısından Sağlık Hakkı (Ulusal ve Uluslararası Boyutuyla)**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2012.

ULUSOY, Ali, “*Erkler Ayrılığı ve Yürütme-Yargı İlişkileri Bağlamında Kabahatler Kanununun Değerlendirilmesi*”, **2008 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, www.danistay.gov.tr (Erişim: 6.4.2016).

UNTERMANN, F; “*Microbial Hazards in Food*”, **Food Control Journal**, Volume 9, Issue 2, 1998.

URAL, Suphi; BAŐIBÜYÜK, Mesut, **Tehlike Analizi ve Kritik Kontrol Noktaları Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP)**, Çukurova Üniversitesi İş Sağlığı ve Güvenliği Eğitim, Uygulama ve Araştırma Merkezi, Adana, 2015.

UYANIK, Halit, **Ekonomik Kamu Yararı Kavramının Türk İdare Hukukundaki Anlam ve İşlevi**, On iki Levha Yayıncılık, 1.Baskı, İstanbul, 2013.

Van der MEULEN, Bernd, “*The Function of Food Law*”, **European Food and Feed Law Review**, No 2, 2010.

YASİN, Melikşah, **Sağlık Hizmetlerinin Özelleştirilmesi, Sağlık Hukukunda Dünyada Son Gelişmeler**, İstanbul, 2010.

YAYLA, Yıldızhan, **İdare Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010.

YENİCE, Kazım, Yüksel Esin; **Açıklamalı- İçtihatlı- Notlu İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1983.

YERDELEN, Erdal, **Yaptırım Olarak Devletin Mülkiyet Hakkına Müdahalesi (Müsadere Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi)**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman, 2010.

YILDIRIM, Turan, YASİN Melikşah, KAMAN Nur, ÜSTÜN Gül, ÖZDEMİR Eyüp: **İdare Hukuku**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2015.

YILDIRIM, Turan, “*Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı*”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, C. 18, 2001.

YILMAZ, Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, 1.Bası, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000.

YILMAZ, Mehmet, **Mahkemelerin Kamu Düzenine İlişkin Yetkisi**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2007.

YÖRÜK, Gamze Nuray, GÜNER Ahmet: “*Gıda güvenliğinin tarihsel gelişimi*”, **2. Ulusal Laboratuvar Akreditasyonu ve Güvenliği Sempozyumu**, İstanbul, 2014.

YURTCAN, Erdener, **Kabahatler Kanunu ve Yorumu**, Beta Yayınları, İstanbul, 2005.

<http://www.tdk.gov.tr>

<http://www.sozluk.adalet.gov.tr>

<https://tr.wikipedia.org>

<http://tgdf.org.tr/>

www.europa.eu.int

<http://aei.pitt.edu>

<http://www.tesk.org.tr>

www.alo174.gov.tr

<http://www.tarim.gov.tr>

<http://www.ab.gov.tr/files/TarimBalikcilikBsk/fasil12kitapcik.pdf>

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss498.pdf>

<http://www.trtturk.com/haber/gidada-tagsiste-issrar-edene-kapatma-cezasi-yolda-171621.html> (Erişim: 14.06.2016)

<http://www.taa.gov.tr>

<http://www.gidamo.org.tr/>

www.kazanci.com

<http://www.gidaguenligikongresi.org>

http://aei.pitt.edu/1182/1/food_law_gp_COM_90_218.pdf (Erişim: 11.06.2016)

<http://t24.com.tr/yazarlar/ersan-sen/ne-bis-in-idem-prensibi,7328> (Erişim: 25.06.2016)



ÖZGEÇMİŞ

1991 yılında Niğde’de dünyaya gelmiştir. İlköğrenimini Niğde Behzat Ecemiş İlköğretim Okulu ve İnanç Türkeş İlköğretim okulunda tamamlamıştır. 2009 yılında lise öğrenimini Ümraniye Anadolu Lisesi’nde 2013 yılında ise lisans öğrenimini İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde tamamlamıştır. 2015 yılından itibaren Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi Hukuk Fakültesi’nde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır.

