T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TAKVİYE EDİCİ GIDA PİYASASININ DÜZENLENMESİ VE DENETLENMESİ

Doktora Tezi

Sümeyye ŞİMŞEK

Kamu Hukuku Doktora Programı

Temmuz 2024

T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TAKVİYE EDİCİ GIDA PİYASASININ DÜZENLENMESİ VE DENETLENMESİ

Doktora Tezi

Sümeyye ŞİMŞEK

Kamu Hukuku Doktora Programı

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Bülent KENT

Temmuz 2024

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın hazırlanmasında ilk aşamadan itibaren desteğini esirgemeyen ve yoğun iş temposuna rağmen bana her zaman yol gösteren, bilim insanı olma yolunda bana rehberlik ederek desteğini hiç esirgemeyen kıymetli danışman hocam Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Rektörü Prof. Dr. Bülent KENT'e sonsuz teşekkürlerimi ve saygılarımı sunuyorum. Tez üzerinde önemli değişiklikler yapmama vesile olan, değerli katkıları ve yönlendirmeleriyle çalışmamın zenginleşmesini sağlayan kıymetli hocam Prof. Dr. Ramazan Çağlayan'a hürmetlerimi sunarak teşekkür ediyorum. Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekan Yardımcısı olan kıymetli hocam Doç. Dr. Yasin SÖYLER'e tez çalışmamın oluşmasında verdikleri değerli fikirleri ve tez izleme sürecindeki değerli katkıları için saygılarımı sunuyor ve bana verdiği destek için teşekkür ediyorum. Tezin oluşumu ve tez izleme sürecindeki katkıları ve yönlendirmeleriyle çalışmamın zenginleşmesine vesile olan kıymetli hocam Doç. Dr. İlker ÖZTAŞ'a verdiği destek için saygı ve şükranlarımı sunuyorum. Tecrübe ve yönlendirmeleri ile her zaman yolumu aydınlatan Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekan Yardımcısı olan kıymetli hocam Dr. Öğr. Üyesi Mehmet ÇATLI'ya sonsuz teşekkürlerimi ve saygılarımı sunuyorum.

TÜBİTAK 2214-A Doktora Sırası Araştırma Burs Programı kapsamında beni destekleyen TÜBİTAK Bilim İnsanı Destek Programları Başkanlığı'na, bu tezin gerçekleştirilmesine maddi anlamda katkı sağladıkları için teşekkürlerimi sunuyorum. TÜBİTAK'ın finansal desteği sayesinde tez konusu hakkında yurt dışında araştırma yapma imkanı elde edilmiş ve oradaki kaynaklardan yararlanılmıştır. Bu sayede tez, zenginleşerek başarılı bir biçimde tamamlanmıştır. TÜBİTAK'ın bu desteğinin, bilim insanı olma yolundaki çabalarıma değerli katkıları olmuştur.

Albert-Ludwigs Üniversitesi Kamu Hukuku Enstitüsü'nde Freiburg'da bulunduğum süre boyunca yardımlarını esirgemeyen ve sürekli olarak bana destek olan Prof. Dr. Jan Henrik KLEMENT'e bu süreçteki değerli katkıları ve destekleri için teşekkür ederim. Enstitünün sunduğu zengin akademik ortam, bu tezin oluşumunda belirleyici bir rol oynamıştır.

Akademik yolculuğumda bana her türlü desteği sağlayan ve her zaman yanımda olup bana güç veren değerli meslektaşlarım Dr. Öğr. Üyesi Elif Banu VARLI ve Arş. Gör. Sena KONTOĞLU'na teşekkür ederim.

Tüm akademik hayatım boyunca her koşulda yanımda olan, bana her zaman inanan ve beni her daim cesaretlendiren aileme teşekkürlerimi sunuyorum. Tezimi nihayete erdirme aşamasında hayatıma giren ve beni bu zorlu süreçte destekleyen nişanlıma teşekkür ediyorum.

Eserin Türk Hukuku'na katkı sunması temennisiyle…

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR ..... **i**
ÖZET ..... **ix**
ABSTRACT ..... **x**
KISALTMALAR ..... **xi**
GİRİŞ **1**

BİRİNCİ BÖLÜM
TAKVİYE EDİCİ GIDA KAVRAMI, SORUNLAR, KAMU DÜZENİ AÇISINDAN TAKVİYE EDİCİ GIDA VE İLGİLİ MEVZUAT

1. TAKVİYE EDİCİ GIDANIN GELİŞİMİ VE TANIMI **6**
1.1. TAKVİYE EDİCİ GIDANIN GELİŞİMİ 7
1.2. TAKVİYE EDİCİ GIDANIN TANIMLANMASI 9
1.2.1. Ulusal Mevzuatta Tanımı 10
1.2.2. Avrupa Birliği'nde Yapılan Tanım 11
1.2.3. Amerika Birleşik Devletleri Mevzuatındaki Tanımı 13
2. TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLER AÇISINDAN TAKVİYE EDİCİ GIDA **13**
2.1. ULUSLARARASI BELGELERDE GIDA HAKKI 14
2.2. ULUSAL DÜZENLEME AÇISINDAN GIDA HAKKI 19
3. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN BAZI ÜRÜNLERDEN FARKI **20**
3.1. BEŞERî TIBBİ ÜRÜN (İLAÇ) 20
3.2. GELENEKSEL BİTKİSEL TIBBİ ÜRÜN 25
3.3. ÖZEL TIBBÎ AMAÇLI DİYET GIDA 28
3.4. BİTKİSEL İLAÇ / BİTKİSEL TIBBİ ÜRÜN 30
4. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN ÜRETİMİ VE SINIFLANDIRILMASI **31**
4.1. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN ÜRETİMİ 31
4.2. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN SINIFLANDIRILMASI 31
4.2.1. Vitaminler 32
4.2.2. Mineraller 34
4.2.3. Bitkisel Takviyeler 35
5. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN KULLANIM AMAÇLARI VE PİYASASI **37**
5.1. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN KULLANIM AMACI 37

5.2. TAKVİYE EDİCİ GIDA PİYASASI....39
6. TAKVİYE EDİCİ GIDA KONUSUNDA YAŞANAN SORUNLAR 41
6.1. ÜRÜN KAYNAKLI SORUNLAR 42
6.2. DÜZENLEME VE YETKİLİ MERCİ SORUNU 45
7. TAKVİYE EDİCİ GIDA KONUSUNDAKİ DÜZENLEMELER 54
7.1. ULUSAL MEVZUAT....56
7.1.1. Anayasa....56
7.1.2. Kanunlar....57
7.1.2.1. 560 sayılı KHK (Mülga)..... 58
7.1.2.2. 5179 sayılı Kanun (Mülga)..... 59
7.1.2.3. 5996 sayılı Kanun..... 60
7.1.3. Yönetmelikler....66
7.1.3.1. Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik 67
7.1.3.2. Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmelik..... 68
7.1.3.3. Gıda ve Yemin Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik..... 69
7.1.3.4. Türk Gıda Kodeksi Gıda Etiketleme ve Tüketicileri Bilgilendirme Yönetmeliği..... 70
7.1.3.5. Türk Gıda Kodeksi Beslenme ve Sağlık Beyanları Yönetmeliği (Mülga)..... 71
7.1.3.6. Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Hakkında Yönetmelik..... 73
7.1.4. Tebliğ ve Talimatlar....74
7.1.4.1. Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği 74
7.1.4.2. Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri Uygulama Talimatı75
7.2. AVRUPA BİRLİĞİ MEVZUATI....76
7.3. ABD MEVZUATI....78
8. İDARE HUKUKU AÇISINDAN TAKVİYE EDİCİ GIDA 79
8.1. KAMU DÜZENİ AÇISINDAN TAKVİYE EDİCİ GIDA....79
8.1.1. Kamu Düzeni Kavramı ve Genel Sağlık Unsuru 80
8.1.2. Genel Sağlık ve Takviye Edici Gıdalar....86
8.2. KOLLUK AÇISINDAN TAKVİYE EDİCİ GIDALAR 88
8.2.1. Kolluk Kavramı....88

8.2.1.1. İdari Kolluk 89
8.2.1.2. Genel ve Özel İdari Kolluk 92
8.2.1.3. Özel İdari Kolluk Olarak Gıda Kolluğu 93
8.2.2. Kolluk Makamları 98
8.2.2.1. Genel İdari Kolluk Makamları 99
8.2.2.2. Özel İdari Kolluk Makamları 99
8.2.2.3. Kolluk Makamlarının Münasebetleri 100
8.2.2.4. Kolluk Yetkisinin Özel Hukuk Kişilerine Devri 101
8.2.3. Kolluk İşlem ve Eylemleri 106
8.2.3.1. Düzenleyici İşlemler 108
8.2.3.2. Bireysel İşlemler 109
8.2.3.3. Kolluk Eylemleri 111
8.3. KOLLUĞUN KAMU HİZMETİNDEN FARKI VE YANSIMALARI 112
8.3.1. Genel Olarak Kolluk ve Kamu Hizmeti Farkı 112
8.3.2. Genel Sağlık Unsuru ile Sağlık Kamu Hizmeti Farkı 116

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA BİRLİĞİ VE ALMANYA'DA TAKVİYE EDİCİ GIDA PİYASASININ DÜZENLENMESİ VE DENETLENMESİ

1. TAKVİYE EDİCİ GIDA KONUSUNDA AVRUPA BİRLİĞİ DÜZEYİNDE DÜZENLEME VE DENETİM 118
1.1. GENEL BİLGİLER 122
1.1.1. Sağlığın Yüksek Düzeyde Korunması Amacı 124
1.1.2. İç Pazarın Oluşturulması ve Kamu Sağlığı 126
1.2. AVRUPA GIDA DÜZENLEMELERİ 136
1.2.1. Yeşil Kitap (Grünbuch) 138
1.2.2. Gıda Güvenliğine İlişkin Beyaz Kitap 141
1.2.3. 178/2002/EC sayılı AB Tüzüğü 144
1.2.4. 2002/46/EC sayılı AB Direktifi 150
1.2.5. 1169/2011/EC sayılı Gıda Bilgi Tüzüğü 154
1.2.6. 2015/2283 (EU) sayılı Yeni Gıdalar Hakkında Tüzük 160
1.2.7. 2017/625 (EU) sayılı Kontrol Tüzüğü 163
1.3. AVRUPA GIDA GÜVENLİĞİ İLKELERİ 168

1.3.1. Risk Analizi İlkesi (Risikoanalyse) 170
1.3.2. İhtiyatlılık İlkesi (Vorsorgeprinzip) 174
1.3.3. Şeffaflık İlkesi (Grundsätze der Transparenz) 179
1.3.4. İzlenebilirlik (Rückverfolgbarkeit) 180
1.4. AVRUPA GIDA GÜVENLİĞİ OTORİTELERİ 181
1.4.1. Avrupa Komisyonu (European Commission/ EC) 182
1.4.2. Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (European Food Safety Authority/ Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit/ EFSA) 185
1.5. GIDA VE YEM HIZLI ALARM/UYARI SİSTEMİ (RAPİD ALERT SYSTEM FOR FOOD AND FEED/ RASFF) 190
2. TAKVİYE EDİCİ GIDA KONUSUNDA ALMANYA'NIN DÜZENLEME VE DENETİM YAPISI 195
2.1. ULUSAL YASAL DÜZENLEMELER 199
2.1.1. Gıda Maddeleri, Emtia ve Yem Kanunu (Lebensmittel-Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch/ LFGB) 200
2.1.2. Gıda Takviyeleri Yönetmeliği (Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel/ NemV) 208
2.2. İDARİ DENETİME YETKİLİ ORGANLAR 216
2.2.1. Alman Federal Gıda ve Tarım Bakanlığı 219
2.2.2. Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi 222
2.2.3. Federal Risk Değerlendirme Enstitüsü/ Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) 231
2.2.4. Tüketicinin Korunmasına İlişkin Eyaletler Çalışma Grubu 237
2.2.5. Gıda Çalışma Grupları 239
2.3. ALMANYA'DA ÜRÜNLERİN SINIFLANDIRILMASI 241

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE TAKVİYE EDİCİ GIDA FAALİYETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİ, ONAY USULÜ VE İDARİ DENETİM

1. TAKVİYE EDİCİ GIDA FAALİYETİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE ONAY USULÜ 246
1.1. ONAY KAVRAMI 246
1.2. ONAYIN HUKUKİ NİTELİĞİ 249

1.3. TAKVİYE EDİCİ GIDA ONAYI....254
1.3.1 Onay Prosedürü....254
1.3.2. Onay Verme Süresi....266
2. TAKVİYE EDİCİ GIDA KONUSUNDA YETKİLİ MERCİLER....273
2.1. MERKEZÎ YÖNETİM....273
2.1.1. Tarım ve Orman Bakanlığı....273
2.1.1.1. Tarım ve Orman Bakanlığı Merkez Teşkilatı....276
2.1.1.2. Tarım ve Orman Bakanlığı Taşra Teşkilatı....279
2.1.1.3. Ulusal Gıda Kodeks Komisyonu....284
2.1.1.4. Takviye Edici Gıda Komisyonu....286
2.1.2. Sağlık Bakanlığı....287
2.1.2.1. Ulusal Beslenme Konseyi....290
2.1.2.2. Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu....291
2.2. MAHALLİ İDARE BİRİMİ OLARAK BELEDİYELER....293
3. GIDA GÜVENLİĞİ KAPSAMINDA TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN İDARİ DENETİMİ VE İDARİ YAPTIRIMLAR....297
3.1. RESMİ KONTROLLER....297
3.1.1. Genel Olarak....298
3.1.2. Gıda Güvenliği İlkelerinin Sağlanması....300
3.1.3. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın Yetki ve Sorumlulukları....309
3.1.4. Kontrol Yetkisinin Kısmen/Tamamen Devri....311
3.1.5. Kontrol Usulü....316
3.1.6. Resmi Kontrollerde Laboratuvarlar....318
3.1.7. İhracat ve İthalatta Resmi Kontroller....323
3.2. İDARİ YAPTIRIMLAR....325
3.2.1. Genel Olarak....328
3.2.2. İdari Para Cezası....329
3.2.3. Toplatma Yaptırımı....334
3.2.4. El Koyma Yaptırımı....336
3.2.5. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi Yaptırımı....337
3.2.6. Faaliyeti Durdurma....339
3.2.7. Onayın Geçici Olarak Askıya Alınması, İptali ve Kayıt İşleminin İptali 340
3.2.8. İmha Etme/ Ettirme....341
3.2.9. İdari Yaptırım Kararlarına İtiraz....341

3.2.9.1. İdari Başvuru Yolu 343
3.2.9.2. Yargısal Denetim Yolu 346
SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER 350
KAYNAKÇA 359

ÖZET

Çalışmada takviye edici gıda piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi konusu ele alınmıştır. Takviye edici gıdalar mevzuatta ve uygulamada gıda olarak kabul edilmektedir. Bu gıdalar, ilaçlar ve diğer tıbbi ürünlerden farklıdır. Bu fark hem nitelik hem de düzenleme ve denetim boyutundan kaynaklanmaktadır. Fakat bu ürünlerin birbirlerinden ayırt edilmesi kolay değildir. Uygulamada bu konuda sorunlar yaşanmaktadır. Takviye edici gıdalara ve genel olarak gıdalara ilişkin münhasır bir kanun bulunmamaktadır. Mevcut mevzuat ise oldukça dağınık ve bünyesinde eksikler barındırmaktadır. Çalışmada bu eksikliklere dikkat çekilmiş ve iyileştirme ya da yeniden düzenleme önerileri sunulmuştur. Düzenleme ve denetim konuları bütüncül bir perspektifle ele alınmalıdır. Bu konudaki eksikliklerin birbirini doğrudan etkileyebileceği göz önüne alınarak bu doğrultuda hareket edilmelidir. Denetim konusunda mevzuatta açık ve anlaşılır bir biçimde belirlemeler yapılmalıdır. Takviye edici gıda denetimi Tarım ve Orman Bakanlığınca yapılmaktadır. Fakat gerek Bakanlığın iş yükü gerekse konunun spesifik ve uzmanlık gerektiriyor oluşu bu konuda geniş yetkilerle donatılmış, uzmanlığı bulunan Bakanlığın ilişkili kuruluşu şeklinde ya da üst kurul şeklinde bir kurumun oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Gıda güvenliğinin sağlanmasında bu düzenlemeler ve denetim faaliyetleri oldukça önemlidir. Gıda güvenliği tesis edilerek kamu düzeninin sağlanması amacıyla devlet, mevzuat hükümleri çerçevesinde denetim ve kontrol faaliyetlerinde bulunmaktadır. Karşılaştırma yapılabilmesi için bu çalışmada Avrupa Birliği ve Almanya'da takviye edici gıdalarla ilgili düzenlemeler ve denetim yapısı ele alınmıştır. Böylece ülkemiz dışında gıda güvenliğine yönelik olarak yapılan birtakım faaliyet ve uygulamaların görülmesi ve örnek alınması amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Takviye Edici Gıda, Gıda Güvenliği, Düzenleme ve Denetim, Kolluk, Kamu Düzeni

ABSTRACT

This study addresses the regulation and supervision of the food supplements market. In both legislation and practice, food supplements are considered as food. These supplements differ from drugs and other medical products. This difference stems from both the qualitative aspects and the regulatory and supervisory dimensions. However, distinguishing these products from one another is not easy, and practical challenges arise in this context. There is no exclusive law pertaining to food supplements and foods in general. The existing legislation is quite fragmented and contains deficiencies. This study highlights these shortcomings and offers recommendations for improvement or reorganization. Regulatory and supervisory issues should be approached from a holistic perspective. Considering that the deficiencies in this area can directly affect each other, actions should be taken accordingly. There should be clear and comprehensible regulations in the legislation regarding supervision. The Ministry of Agriculture and Forestry is responsible for the supervision of food supplements. However, due to the Ministry's workload and the specific expertise required for this subject, it is necessary to establish an institution with broad powers and specialized expertise, either as an affiliated body of the Ministry or as a higher council. These regulations and supervisory activities are crucial for ensuring food safety. The state engages in supervision and control activities within the framework of legislative provisions to establish food safety and maintain public order. For comparison, this study also examines the regulations and supervisory structure related to food supplements in the European Union and Germany. Thus, it aims to observe and take examples from various activities and practices related to food safety outside our country.

Keywords: Food Supplements, Food Safety, Regulation and Supervision, Law Enforcement, Public Order

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AEUV	Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
ALS	Gıda Kimyası Uzmanları Çalışma Grubu
ALTS	Gıda Hijyeni ve Hayvansal Gıdalar Alanında Çalışan Uzmanlardan Oluşan Çalışma Grubu
AYM	Anayasa Mahkemesi
BBK	Büyükşehir Belediyesi Kanunu
BfR	Federal Risk Değerlendirme Enstitüsü
BGBI	Federal Kanun Gazetesi
BK	Belediye Kanunu
Bkz.	Bakınız
BMEL	Federal Gıda ve Tarım Bakanlığı
BMUV	Federal Çevre, Doğa Koruma, Nükleer Güvenlik ve Tüketicinin Korunması Bakanlığı
BTÜRY	Beşerî Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği
CBK	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
EC	Avrupa Komisyonu
EU	Avrupa Birliği
EUV	Avrupa Birliği Anlaşması
EFSA	Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi
ETK	Emniyet Teşkilatı Kanunu
GBTÜY	Geleneksel Bitkisel Tıbbi Ürünler Yönetmeliği
GBTÜRY	Geleneksel Bitkisel Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği
GDO	Genetiği Değiştirilmiş Organizma
GETBY	Türk Gıda Kodeksi Gıda Etiketleme ve Tüketicileri Bilgilendirme Yönetmeliği
GG	Federal Almanya Cumhuriyeti Temel Kanunu
GGBS	Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi

GGBSVGT	Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi (GGBS) Veri Giriş Talimatı
GİKOİDY	Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelik
GKLY	Gıda Kontrol Laboratuvarları Yönetmeliği
GMUSİELHVGT	Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük
GRCh	Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı
GTEGSBKHY	Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Hakkında Yönetmelik
GTHB	Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
GTHBTGHKHK	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
GTHBTTGÇUEHY	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Taşra Teşkilatının, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge
GÜTDDKHKDKHK	Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun
GÜTDDY	Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik
GÜTDKHK	Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname
GYRKDY	Gıda ve Yemin Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik
GYŞM	Gıda ve Yem Şube Müdürlüğü
HACCP	Tehlike Analizi ve Kritik Kontrol Noktaları İlkeleri
İDDK	İdari Dava Daireleri Kurulu
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
KbK	Kabahatler Kanunu
KDKK	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KK	Kozmetik Kanunu
LAV	Tüketicinin Korunmasına İlişkin Eyaletler Çalışma Grubu
LAVES	Aşağı Saksonya Eyaleti Tüketici Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi
LFGB	Gıda Maddeleri, Emtia ve Yem Kanunu
LGL Bayern	Bavyera Eyaleti Sağlık ve Gıda Güvenliği Ofisi

MTBAMHSİT	Marka Tescil Başvurularına Ait Mal ve Hizmetlerin Sınıflandırılmasına İlişkin Tebliğ
NemV	Gıda Takviyeleri Yönetmeliği
ÖTADGG	Özel Tıbbî Amaçlı Diyet Gıdaları Genelge
ÖTAGRY	Özel Tıbbi Amaçlı Gıdalar Ruhsatlandırma Yönetmeliği
RASFF	Gıda ve Yem İçin Hızlı Uyarı Sistemi
RTÜK	Radyo Televizyon Üst Kurulu
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBTGHKHK	Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
SHSHK	Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun
TCKDYK	Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
TEGİÜİPAİY	Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmelik
TEGOİUT	Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri Uygulama Talimatı
TFÜRYDYDY	Tıbbi Farmasötik Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik
TGKBSBY	Türk Gıda Kodeksi Beslenme ve Sağlık Beyanları Yönetmeliği
TGKEY	Türk Gıda Kodeksi Etiketleme Yönetmeliği
TGKHY	Türk Gıda Kodeksi Hazırlama Yönetmeliği
TGKÖTADGT	Türk Gıda Kodeksi Özel Tıbbi Amaçlı Diyet Gıdalar Tebliği
TGKTEGT	Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği
TİTCK	Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu
TKBKGHKHK	Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
TOB	Tarım ve Orman Bakanlığı
TPE	Türk Patent Enstitüsü
UBKY	Ulusal Beslenme Konseyi Yönetmeliği
UGRLMY	Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğünün Görev Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik
UHK	Umumi Hıfzıssıhha Kanunu

VersammlG	Toplantılar Kanunu
VHBSGYK	Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu
VSMK	Tüketiciyi Koruma Bakanları Konferansı
VUK	Vergi Usul Kanunu
VwVfG	Alman İdari Usul Kanunu

GİRİŞ

Ünlü antik Yunan Hekimi Hippokrates (Milattan Önce yaklaşık 460-370) "Deine Nahrung sei deine Medizin – und deine Medizin sei deine Nahrung" yani "Yemeğiniz ilacınız, ilacınız da yemeğiniz olsun" veya "Yediğin ilacın, ilacın da yemeğindir." şeklindeki söylemi[1] ile yediğimiz gıdaların sağlığımız üzerindeki etkisine vurgu yapmaktadır. Öyle ki beslenme amacıyla vücudumuza aldığımız her şey bizim için önemlidir. Hastalıkların tedavisinde, doğru beslenmenin de önemli bir rolü bulunmaktadır. Doğru ve sağlıklı bir biçimde beslenildiğinde bu, vücut için ilaç işlevi görebilmektedir. Burada Hippokrates'in sözü bizlere, doğru beslenmenin tıbbî bir değerinin olduğunu hatırlatmaktadır. Doğru beslenmenin yanı sıra yeterli beslenme de oldukça önemlidir. Dünyanın pek çok bölgesinde gıda sıkıntılarının yaşanması ve dünya nüfusunun her geçen yıl giderek artması durumu göz önüne alındığında, yeterli gıda arzının sağlanabilmesi için çerçeve koşulların oluşturulmasının önemi bir kez daha anlaşılmaktadır. Bu şekilde çerçeve koşulların oluşturulması, devletin görevleri arasındadır. Elbette bu amaçla öngörülen yasal düzenlemelerin başlıca amaçlarından birisi, gıda güvenliğinin sağlanması olmalıdır.[2]

Takviye edici gıdalar, Avrupa Birliği (AB) ve Amerika Birleşik Devletleri'ndeki (ABD) yasal düzenlemelerde ve doktrinde "gıda" olarak kabul edilmektedir. Başka bir deyişle mevzuatta yapılan tanımlardan, gıda takviyelerinin ilaç olarak değil de gıda olarak kabul edildiği anlaşılmaktadır. Mevzuatta bu gıdaların tablet, kapsül gibi formlarda kullanıma sunulan ürünler olduğuna ve bu formlar içerisinde çeşitli bileşenlerin bir arada bulunabildiğine yer verilmektedir. Bu çalışmada da takviye edici gıdaların "gıda" olduğu kabulü üzerinden hareket edilerek devletin gıda güvenliğini sağlama faaliyetlerinin kapsamına, takviye edici gıdalar da dahil edilmiştir. Ayrıca takviye edici gıdalar konusunda özel düzenlemelerin bulunmadığı hallerde gıdalar için öngörülen yasal düzenlemelerin, takviyeler için de geçerli olacağı, bu çalışma kapsamında kabul edilmektedir.

---

[1] J. Wilfried Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar* (München: Verlag C.H. Beck, 2007), Vorwort.

[2] Arno Scherzberg - Mitarbeiterin Irena Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit Rechtsgrundlagen – Instrumente – Reformbedarf", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2018), 207.

Gıda güvenliğinin sağlanması için yasal düzenlemeler oluşturulması önemli olmakla birlikte şu da bir gerçektir ki ne kadar iyi tasarlanırsa tasarlansın hiçbir gıda kanunu, sağlığa zararlı gıdaların piyasaya arz edilmesini tamamen engellemeyi garanti edemez. Gıda kanunları yalnızca genel anlamda gıda tedariğinin güvenli ve yüksek kalitede olmasını sağlayacak düzgün bir çerçeve oluşturabilir, aynı zamanda tüketicilerin bilinçli kararlar alabilmesine rehberlik edebilir.[3] Fakat gıda ile ilgili düzenlemelerde birbirleri ile çelişen, karmaşık ve anlaşılması zor hükümlerin var olması veya bu düzenlemelerde birtakım boşlukların bulunması, yetkili otoritelerce yasal düzenlemelerin uygulanmasının tam anlamıyla sağlanamaması, gıda güvenliğinin tesis edilememesi, gıda tedariğinde birtakım problemlerin ortaya çıkması ve kalitesiz ürünlerin piyasaya arz edilmesi, tüketicilerin düzgün bir biçimde korunamaması gibi problemlere sebebiyet verebilecektir. Bu yönüyle gıda düzenlemeleri ile oluşturulacak çerçeve, her ne kadar bütün problemleri kökünden çözemese de oldukça önemlidir.

Gıda güvenliği, yaşam hakkı, sağlık hakkı, çevrenin korunması gibi temel insan haklarıyla doğrudan bir bağlantı içerisindedir. Bu hakların korunması, hak kayıplarının önüne geçilmesi ve güvenlik risklerinin ortadan kaldırılması, gıda güvenliğinin sağlanması noktasında göz önünde bulundurulmalıdır.[4] Gıda hakkı ve sayılan diğer haklar konusunda hem devletlerin hem de uluslararası toplumun birtakım sorumlulukları bulunmaktadır. Gıda, yaşam ve sağlık hakkının tesisi için bakıldığında gıda güvenliğinin sağlanması oldukça önemlidir. Burada gıdanın temini ve gıda güvenliğinin tesisi konusunda devletlere büyük görevler düşmektedir.

Gıda güvenliğinin sağlanması için daha önce de belirtildiği üzere yasal düzenlemeler ve denetim oldukça önemlidir. Nitekim bir gıda olan gıda takviyelerinin içeriğinden ya da kullanımından kaynaklı olarak bireyler zarar görebilmektedir. Bu zararlar arasında karaciğer problemleri, deri hastalıkları, zehirlenmeler, böbrek rahatsızlıkları vb. sayılabilir. Bunların ilaçlarla etkileşime girmeleri sonucunda da bireyler zararlı sonuçlarla karşılaşabilmektedir. Ürünün kendisinden kaynaklanan sorunların yanı sıra takviye edici gıda konusundaki düzenlemelerin yetersiz olması, bu konuda birden fazla yetkili otoritenin bulunması ve bu otoritelerin etkin bir denetim

[3] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 198.
[4] Mehmet Güneş, "Gıda Güvenliği Konusunda Danıştay Kararlarında 'İhtiyatlılık İlkesi'", *Gıda Hukuku*, ed. Bülent Kent vd. (Ankara: Adalet, 2023), 94.

sağlayamaması, bu konuda sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Uzun yıllar boyunca gıda maddeleriyle ilgili olarak etkin bir organizasyon yapısı oluşturulamamıştır. Gıda maddelerinin onayı, denetim ve kontrolü gibi konularda birden fazla otorite yetkili kılınmış, bu merciler arasında iş birliği ve koordinasyonun tesis edilememesi ise sorunlara yol açmıştır. Kalkınma planlarında da bu sorunlara dikkat çekilmiştir. Dolayısıyla gıdanın kendisinden kaynaklanan problemler kadar yasal düzenlemelerden ve denetimden kaynaklanan problemler de bireylere zarar vermektedir. Bu sebeple yasal düzenlemeler ve etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulması oldukça önemlidir.

Gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla oluşturulan yasal düzenlemeler, kuşkuya yer bırakmayacak şekilde açık ve anlaşılabilir olmalı, öngörülebilirlik ve şeffaflık sağlanmalı, risk temelli yaklaşım ve ihtiyatlılık ilkesi benimsenmelidir. Burada şeffaflık, risk analizi ve ihtiyatlılık ilkesi gibi hem ulusal hukukta hem de uluslararası düzenlemelerde kabul edilen gıda güvenliği ilkelerine bakılmalıdır. Yasal düzenlemelerle caydırıcı cezalar öngörülmesi ve denetime yetkili otoritelerin bu düzenlemeler çerçevesinde yerinde ve zamanında uygun denetimlerde bulunması, gerekli hallerde yaptırım kararı alarak bunları tatbik etmesi de gıda güvenliğinin sağlanmasında kilit role sahiptir. Kamu düzenini tesis etme temel amacına sahip olan kolluk, bu noktada devreye girmektedir. Nitekim gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığı, gıda güvenliğinin sağlanması ve kamu sağlığının korunması için düzenleme ve denetim faaliyetlerinde bulunmaktadır.

Çalışma üç bölümden meydana gelmektedir. İlk bölümde genel olarak takviye edici gıdanın ne olduğu, mevzuatta yer alan takviye edici gıda tanımı üzerinden ele alınmıştır. Bu bölümde takviye edici gıda, temel hak ve özgürlükler açısından incelenmiştir. Mevzuatta ifade edildiği üzere birer gıda olan takviye edici gıdalar, bu kısımda gıda hakkı, yeterli gıda hakkı ve diğer ilişkili haklar üzerinden ele alınmıştır. Takviye edici gıdalar bazı ürünlerle kolayca karıştırılabildiğinden, bu bölümde takviyelerin bazı ürünlerden farkına değinilmiştir. Burada ürünlerin ruhsatlandırılması ve denetime yetkili organlar ile mevzuatta yer alan diğer farklılıklara dikkat çekilmiş ve her bir ürün hakkında düzenleme ve denetimin farkı ortaya konulmuştur. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi adına takviye edici gıdaların nasıl üretildiği ve sınıflandırılması ele alınmıştır. Bunun yapılmasındaki amaç, gıda takviyelerinin diğer ürünlerle kolayca karıştırılabiliyor olmasıdır. Diğer ürünlerden farkı iyi anlaşılmadığı müddetçe

takviyelerle ilgili olarak onay ve denetime yetkili organ gibi konularda karışıklık çıkabilmektedir.

Onay ve denetimin öneminin iyi anlaşılabilmesi için takviyelerin kullanım amaçları, piyasası ve takviye edici gıdalarla ilgili karşılaşılan sorunlar da çalışmanın ilk bölümünde yer verilen konulardandır. Takviye edici gıdalarla ilgili bir diğer önemli konu olan yasal düzenlemeler konusu da bu bölümde ele alınmıştır. Düzenlemelerin çeşitli ve dağınık olması sebebiyle bu kısımda yalnızca belli başlı düzenlemelere yer verilmiştir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında mezkûr düzenlemeler doğrultusunda açıklamalarda bulunulacağından çalışmanın bu bölümünde, yasal düzenlemeler bu şekilde ele alınmıştır. Takviye edici gıdalarla ilgili olarak bu şekilde altyapı oluşturulmasının ardından takviye edici gıdaların durumu, idare hukuku açısından irdelenmiştir. İdare hukuku konularından kamu düzeni ve kolluk üzerinden konu incelenmiş ve açıklamalarda bulunulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde Avrupa Birliği (AB) düzeyinde ve Almanya'da takviye edici gıda piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi konusu ele alınmıştır. AB ve Alman ulusal düzenlemelerinde de takviye edici gıdalar, gıda olarak kabul edildiklerinden, bu kısımda hem genel gıda düzenlemeleri hem de takviye edici gıdalarla ilgili düzenlemeler üzerinden konuya yaklaşılmıştır. Alman doktrininde yer alan kaynaklar üzerinden inceleme yapılan bu bölümde, öncelikle daha genel olarak AB düzeyinde düzenleme ve denetim yapısı, sonrasında ise Almanya'daki durum irdelenmiştir. Burada Avrupa gıda düzenlemeleri ve gıda güvenliği ilkeleri, Avrupa'daki gıda güvenliği otoriteleri ele alınmış, daha sonra Almanya'daki ulusal düzenlemeler ve gıda konusunda denetime yetkili organlar inceleme konusu edilmiştir. Bununla amaçlanan AB ve Almanya'da gıda ve takviye edici gıdalarla ilgili düzenleme ve denetim yapısını anlayarak bu konuda karşılaştırma yapabilmektir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde takviye edici gıdalara verilen onay, takviye edici gıdalarla ilgili otoriteler ile gıda güvenliğinin sağlanması amacına yönelik olarak bu ürünlerin denetimi ve uygulanacak idari yaptırımlar ele alınmıştır. Onay konusu takviye edici gıdalar için oldukça önemlidir. Nitekim bu ürünlerin üretilip piyasaya arz edilebilmeleri için Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından onaylanmaları gerekmektedir. Onay işlemi, bir idari işlemdir. Piyasaya arz öncesi, bu ürünler için onay

işleminin zorunlu tutulması, denetim ve kontrolü kolaylaştırmakta ve kamu düzeninin unsurlarından olan genel sağlığın korunmasına hizmet etmektedir. Bu bölümde genel olarak onay kavramı ele alındıktan sonra onayın hukuki niteliği incelenmiştir. Daha sonra takviye edici gıdaların onayı için mevzuatla öngörülen prosedüre yer verilmiştir. Burada birtakım önemli tespitlerde bulunulmuştur. Bu bölümde ayrıca takviye edici gıda konusunda yetkisi bulunan merciiler merkezi yönetim ve mahalli idare birimi olarak ayrılmak suretiyle ele alınmıştır. Sonrasında ise takviye edici gıdaların resmi kontrollerine ve bu kontroller neticesinde yetkili otoriteler tarafından uygulanacak idari yaptırımlara yer verilmiştir. İdari yaptırım kararlarına karşı başvuru yolları da idari başvuru yolu ve yargısal denetim yolu olmak üzere ikiye ayrılarak incelenmiştir.

Çalışmada gıda işletmecisi[5] ile regülatör (idare) arasındaki ilişki üzerinden değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu aktörlerin üçüncü kişilerle olan ilişkileri ele alınmamıştır. Çalışma, konu itibariyle oldukça geniş olduğundan bunu sınırlandırmak adına takviye edici gıdalarla ilgili olarak bunların reklam ve tanıtımlarının düzenlenmesi ve denetimi konusu bu çalışmada ele alınmamıştır. Ayrıca bu ürünlerle ilgili hukuka aykırılıklarda, ceza hukukunu ilgilendiren konulara değinilmemiştir. Denetim kısmında yalnızca idari denetim üzerinden hareket edilmiştir. Çalışmada gıda güvenliğini etkileyen pek çok hususa değinilmiş ve öneriler sunulmuştur.

[5] Gıda işletmecisi, 2013 tarihli "Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmeliğin" "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinde kâr amaçlı olup olmadığına bakılmaksızın kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ya da tüzel kişilerce gıdanın üretimi, işlenmesi, ithalatı ve piyasaya sürülmesindeki herhangi bir aşamada, kendi kontrolü altında yürütülen her bir faaliyetin bu konudaki yasal mevzuata uygunluğundan sorumlu olan gerçek ya da tüzel kişi olarak düzenlenmiştir. Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmelik (TEGİÜİPAİY), *Resmî Gazete* 28635 (02 Mayıs 2013), md. 4/2-d. Burada gıda işletmecisinin sorumlulukları üzerinden bir tanım yapıldığı görülmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın 8 Ağustos 2019 tarihli "Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri Uygulama Talimatı"nın "spesifikasyon belgesinin" açıklandığı kısımda ise gıda işletmecisi üretici, ithalatçı ya da fason üretim yaptıran kişi olarak ifade edilmiştir. Bkz. Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri Uygulama Talimatı (TEGOİUT), Türkiye: Tarım ve Orman Bakanlığı, 08 Ağustos 2019, md. A/2. Dolayısıyla gıda işletmecisi kapsamına bir gıdanın üreticisi ya da bunun fason üretimini yaptıran kişi girebileceği gibi gıdayı ithal eden de gıda işletmecisi sayılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TAKVİYE EDİCİ GIDA KAVRAMI, SORUNLAR, KAMU DÜZENİ AÇISINDAN TAKVİYE EDİCİ GIDA VE İLGİLİ MEVZUAT

Gıda güvenliğinin tesis edilmesi, insan yaşamı ve sağlığının korunmasında oldukça önemlidir. Bu konuda devlete önemli görevler düşmektedir. Hem düzenleme hem de denetim boyutuyla gıda konusu ele alınmalı, eksiklik ve hukuka aykırılıklar tespit edilmeli ve gereken adımlar atılmalıdır. Mevzuat ve uygulamada gıda olarak kabul edilen takviye edici gıdalarla ilgili olarak da düzenleme ve denetimle ilgili eksiklik ve hukuka aykırılıklar tespit edilerek iyileştirmeler yapılmalıdır. Bu çalışmada takviye edici gıda piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi konusu ele alınacaktır. Bu sebeple çalışmanın bu ilk kısmında öncelikle genel bilgiler verilecektir. Bununla amaçlanan, konunun arka planının iyi anlaşılması ve analizlerin ona göre yapılabilmesidir. Öncelikle takviye edici gıdanın genel olarak gelişi ve tanımı üzerinde durulduktan sonra temel hak ve özgürlükler açısından bu gıdalara bakılacaktır. Takviye edici gıdalar gerek formları gerekse de içerik ve kullanım itibariyle diğer bazı ürünlerle karıştırılabildiğinden, bu gıdaların diğer ürünlerden farkı ele alınacaktır. Daha sonra bu gıdaların üretimi ve sınıflandırılmasından bahsedilerek bunların kullanım amaçları ve piyasasına dikkat çekilecektir. Sonrasında ise bu gıdalar dolayısıyla ya da bu gıdalarla ilgili düzenleme ve denetimden kaynaklanan birtakım sorunlara yer verilecektir. Bu konuların ele alınmasındaki amaç, takviye edici gıdaların oldukça yaygın bir kullanımının olduğunu göstermek, düzenleme ve denetimin önemini vurgulamaktır. Dolayısıyla bu bölümde mevcut yasal duruma da yer verilmiştir. Bu bölümde son olarak takviye edici gıdalar idare hukuku açısından incelenmiştir. Burada kamu düzeni ve kolluk üzerinden değerlendirmelerde bulunulmuştur.

1. TAKVİYE EDİCİ GIDANIN GELİŞİMİ VE TANIMI

İnsanlar ilk zamanlardan bu yana geleneksel yöntemlerle bitkileri tedavi ya da sağlığı koruma gibi amaçlarla kullanmışlardır. Bilimin ilerlemesiyle birlikte bitkilerin kullanım alanı da genişlemiştir. Bu yönüyle gıda takviyelerinin asırları bulan bir geçmişinin bulunduğunu söylemek mümkündür. Ancak gıda takviyesi deyiminden yalnızca bitkisel ürünlerin anlaşılmaması gerekir. Nitekim geniş bir ürün yelpazesine

sahip olan takviye edici gıdalarda bitkisel kaynakların yanı sıra hayvansal kaynaklar, vitaminler, enzimler, mineraller, prebiyotik ve probiyotikler gibi içerikler de kullanılabilmektedir.[6] Bir başka ifade ile takviye edici gıdalar, yalnızca bitkisel ürünleri değil vitamin, mineral, aminoasit gibi bazı içerikleri de bünyesinde barındıran ürünlerdir. Bunlar bir doktor tarafından reçete edilme ihtiyacı olmayan ve eczane, market, online alışveriş siteleri gibi yerlerden kolaylıkla temin edilebilen ürünlerdir.[7]

Bu başlık altında öncelikle gıda takviyelerinin nasıl gelişim gösterdiğinden bahsedilecek daha sonra ise mevzuatta yer alan takviye edici gıda tanımlarına yer verilecektir. Gelişim süreci, mevzuattaki tanımlardan daha eskiye dayandığı için öncelikle gıda takviyelerinin gelişimi ele alınmalıdır.

1.1. TAKVİYE EDİCİ GIDANIN GELİŞİMİ

İnsanoğlunun yaratıldığı ilk asırlardan başlayarak bitkiler, hastalıklardan korunmak ya da tedavi olmak amacıyla kullanılmıştır. Başlarda bitkilerin kök, yaprak gibi kısımları tedavide kullanılmaktayken zamanla bilim ilerlemiş, kimya bilimindeki gelişmeler sonucunda doğal kaynaklardan elde edilen birtakım etken maddeler tedavi amacıyla kullanılmaya başlamıştır. Doğal bileşikler zamanla sentetik ilaçlara model oluşturmuşlardır. Doğal olana dönme eğiliminde olan insanoğlu, sentetik olanların yanında doğal, bitkisel ürünleri de kullanmaya başlamış ve bu ürünlerin kullanımı giderek artmıştır.[8]

Bitkileri tedavide kullanma, alternatif/geleneksel tıp olarak dünya çapında yaygın şekilde kabul görmüştür.[9] Pek çok insanın bitkileri ve bunlardan elde edilen

[6] Mustafa Aslan - İlkay Erdoğan Orhan, "Takviye Edici Gıdaların Türkiye'deki Durumu", *I. Uluslararası İlaç ve Eczacılık Hukuku Kongresi Bildiri Kitabı*, mlf. Hakan Hakeri vd. (ed.) (Ankara: Seçkin, 2021), 729.

[7] Aslan - Erdoğan Orhan, "Takviye Edici Gıdaların Türkiye'deki Durumu", 729. Mark I. Avigan vd., "Scientific and Regulatory Perspectives in Herbal and Dietary Supplement Associated Hepatotoxicity in the United States", *International Journal of Molecular Sciences* 17/3 (03 Mart 2016), 1.

[8] Tayfun Ersöz, "Bitkisel Ürünler ve Güvenilirlikleri", *Bitkilerle Tedavi Sempozyumu 5-6 Haziran 2010-Zeytinburnu* (İstanbul: Merkezefendi Geleneksel Tıp Derneği, 2011), 89. Özellikle geleneksel toplumlarda şifacı olarak adlandırılan bazı insanların, nesilden nesle aktarılan tarifler kullanarak bitkisel ilaç yaptıkları bilinmektedir. Mel Borins, "The Dangers of Using Herbs", *Postgraduate Medicine* 104/1 (01 Temmuz 1998), 95.

[9] Jieqiang Zhu vd., "The Landscape of Hepatobiliary Adverse Reactions Across 53 Herbal and Dietary Supplements Reveals İmmune-Mediated İnjury as a Common Cause of Hepatitis", *Archives of Toxicology* 94/1 (Ocak 2020), 273.

ürünleri, hastalıklardan korunmak ya da tedavi olmak için geleneksel tıp adı altında kullandığı ifade edilmektedir.[10] Tarihi veya kültürel değerlere dayanan geleneksel tıp, kuşaklar boyunca gelişmiş ve bu yönteme ilgi giderek artmıştır. Geleneksel/ tamamlayıcı/ alternatif tıbba yönelimin artmasında, Alzheimer veya kanser gibi ciddi hastalıklarda modern tıbbın yeterince etkili olamaması, obezitenin gün geçtikçe artması, sürekli ilaç kullanımını gerekli kılan diyabet ya da yüksek tansiyon gibi rahatsızlıkların varlığı vb. durumlar etkili olmuştur.[11]

Bitkileri kullanarak hastalıkları tedavi etme yöntemi daha çok Uzakdoğu toplumlarında görülmekteyken son yıllarda bu durum Batı toplumlarında da yaygınlaşmaya başlamıştır.[12] 1950'li yılların ortalarında Harvard Üniversitesi araştırma grubunun bütün dünyada ses getiren açıklamasında, likopenin yani domates bitkisine kırmızı rengini veren pigmentin, kanser hastalığını önlemede etkisinin olduğu, aynı zamanda bunun güçlü bir antioksidan olduğu bildirilmiştir. Daha sonra çeşitli sebze, meyve ve tahıldaki "segonder metabolitleri" araştıran pek çok araştırmacı, bunları izole ederek tabletler halinde kullanıma sunmuşlardır. Bunların üretimi giderek artmış ve 1990'lı yıllara gelindiğinde piyasada yüzlerce çeşit takviye edici gıda ile karşılaşılır olmuştur.[13]

Türkiye'de de takviye edici gıdaların gelişimi dünyada olduğu gibi hatalıklardan korunma ve tedavi amacıyla kullanılan bitkisel ürünlerle başlamıştır. Bitkisel ürünler, önceden yalnızca aktarlar ve buna benzer çeşitli yerlerde satılmıştır. Daha sonra ise eczaneler, marketler vb. yerlerde de satılmaya başlamıştır.[14] Bu ürünlerin kullanımı yaygınlaştıkça düzenleme ve denetim eksikliği hissedilmeye başlamış ve bu konuda bir yasal düzenleme ihtiyacı baş göstermiştir. Daha sonra bu amaçla çeşitli yasal düzenlemelerle birtakım kurallar, kısıtlamalar ve yaptırımlar öngörülmüştür. Örneğin

[10] Derya Atalay - Hande Selen Erge, "Gıda Takviyeleri ve Sağlık Üzerine Etkileri", *Food and Health* 4/2 (20 Ocak 2018), 99.
[11] Bünyamin Traş vd., "Bitkisel Ürünlerle İlgili Sağlık Sorunları", *Bilim ve Teknik (TÜBİTAK)*, (2012), 49.
[12] Tayfun Ersöz, "Bitkisel İlaçlar ve Gıda Takviyeleri ile İlgili Genel Yaklaşım ve Sorunlar", *MİSED Meslek İçi Sürekli Eğitim Dergisi* 27-28 (2012), 11.
[13] İbrahim Adnan Saraçoğlu, "Gıda Takviyelerinin Geçmişi, Bugünü, Yarını" (Erişim 17 Eylül 2022).
[14] İlhan Gürbüz, "Takviye Edici Gıdaların Ülkemizdeki Mevcut Durumu ve Öneriler", *Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Ürünlerinin Ruhsatlandırılması Sempozyumu (9 Aralık 2016) raporu*, ed. Taner Demirer vd., TÜBA Raporları, no: 22 (Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Ürünlerinin Ruhsatlandırılması Sempozyumu, Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 2017), 66.

1878 yılında Eczacı Nizamnamesi'nin 25. maddesi ile aktarlarda satılacak maddelere sınırlama getirilmiştir.[15] Yine 1985 yılında Sağlık Bakanlığınca 5777 sayılı "Aktarlar, Baharatçılar vb. Dükkanlara İlişkin Genelge" yayınlanarak aktar, baharatçı gibi dükkanlarda satılması mahzurlu maddeler listelenmiştir.[16]

Sağlık Bakanlığınca 1999 yılında "Tıbbi Farmasötik Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik"[17] yayınlanarak bitkisel ürünler, mineral ve vitaminler ile nutrasötikler için Sağlık Bakanlığından izin alınması öngörülmüştür. 2004 yılına gelindiğinde ise takviye edici gıdalarla ilgili yetki 5179 sayılı "Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmündeki Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun"[18] ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına verilmiştir. 2010 yılında ise 5996 sayılı "Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunla"[19] takviye edici gıdalar konusunda Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına önemli yetki ve görevler verilmiştir.[20] Bu konu üzerinde ilerleyen kısımlarda ayrıntılı olarak durulacaktır.

1.2. TAKVİYE EDİCİ GIDANIN TANIMLANMASI

Takviye edici gıdaların esasen, gıda ve işlevsel gıdalarda bulunan besin ögelerini, gıdalardaki değerlerde içeren ürünler olduğu ifade edilmektedir. Bu açıdan bakıldığında gıda takviyeleri, yetersiz kalınan temel besin ögeleri bakımından vücuda destek sağlaması beklenen ürünlerdir.[21] Daha önce de ifade edildiği üzere hem ulusal mevzuatta hem de AB ve ABD'deki yasal düzenlemelerde takviye edici gıda tanımı bulunmaktadır. AB ve ABD mevzuatında gıda takviyeleri "gıda" olarak ifade edilmekle birlikte ulusal mevzuatımızda yapılan tanımlamada bu ürünlerin bir gıda olduğu açık

[15] Faruk Adıgüzel - Nuray Kızılaslan, "İstanbul İlinde Tıbbi, Aromatik ve Baharat Bitkileri Satışı Yapan Aktarların Yapısal Özellikleri ve Mevzuat Hakkındaki Görüşleri", *Anadolu Tarım Bilimleri Dergisi* 31/1 (22 Nisan 2016), 41.
[16] M. Levent Altun, "Aktarlarla İlgili Düzenlemenin Getirdikleri", *MİSED Meslek İçi Sürekli Eğitim Dergisi* 27-28 (2012), 28. Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Gürbüz, "Takviye Edici Gıdaların", 67.
[17] Tıbbi Farmasötik Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik (TFÜRYDYDY), *Resmî Gazete* 23887 (25 Kasım 1999).
[18] Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (GÜTDDKHKDKHK), *Resmî Gazete* 25483 (05 Haziran 2004), Kanun No. 5179.
[19] Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu (VHBSGYK), *Resmî Gazete* 27610 (13 Haziran 2010), Kanun No. 5996, m. 3/65.
[20] Gürbüz, "Takviye Edici Gıdaların", 67.
[21] Ersöz, "Bitkisel İlaçlar ve Gıda Takviyeleri", 16.

şekilde belirtilmemektedir. Bu başlık altında takviye edici gıda tanımı, mevzuattaki düzenlemeler üzerinden yapılacaktır.

1.2.1. Ulusal Mevzuatta Tanımı

Mevzuatımızda ilk kez 05.06.2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5179 sayılı (Mülga) Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde takviye edici gıda tanımı yapılmış, ilerleyen yıllarda yapılan yeni düzenlemelerde bu tanım geliştirilmiştir.[22] Mülga 5179 sayılı Kanun madde 3'e göre; *"Bir ya da birden fazla besin ögeleri; vitamin, mineral, protein, bitki, botanik, bitkisel kaynaklı maddeler, amino asitler ve benzeri bileşenler ile bunların konsantresi ve/veya ekstraktlarından oluşan ve günlük alım dozu belirlenmiş"*[23] ürünlere takviye edici gıda denilmektedir.

2010 yılında yürürlüğe giren 5996 sayılı Kanun'un" "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin 65. fıkrasında ise takviye edici gıdaların *"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"*[24] ürünler olduğu ifade edilmiştir. 2013/49 no'lu "Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği"nin "Tanımlar" başlıklı 4. maddesinin (d) bendinde de aynı tanıma yer verilmiştir.[25]

Mevzuatta yer alan bu tanımlamalar bir arada değerlendirildiğinde, ulusal mevzuat açısından takviye edici gıdaların, günlük belirli bir alım dozuna sahip olan, içeriğinde pek çok bileşenin yer alabildiği, belirli formlarda kullanıma sunulan ürünler olduğu anlaşılmaktadır. İnsanlar tarafından bu ürünlerin, onların normal beslenmesine destek olmak amacıyla kullanılabileceği mevzuatta ifade edilmektedir.

---

[22] Sümeyye Şimşek, "Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri ve İdari Denetimi", *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 3/1 (30 Haziran 2021), 136.
[23] GÜTDDKHKDKHK, md. 3.
[24] VHBSGYK, md. 3/65.
[25] Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği (TGKTEGT), *Resmî Gazete* 28737 (16 Ağustos 2013), Kanun No. 2013/49, md. 4/d.

Takviye edici gıda olarak kabul edilmeyen ürünlerden bazıları mevzuatta açıkça ifade edilmiştir. Örneğin, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın 8 Ağustos 2019 tarihli "Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri Uygulama Talimatı"nda (Takviye Edici Gıda Talimatı) gıda olarak tüketilen bal, sirke, keçiboynuzu özü, meyve suyu vb. ürünlerin, değişik formlarda üretilseler dahi takviye edici gıda olarak değerlendirilmeyeceği düzenleme altına alınmıştır. Elbette ki tat vermek amacıyla bu bileşenler takviye edici gıdaların içerisinde bulunabilmektedir. Fakat bu bileşenler gıda takviyesinin isminde etken madde olarak algılanmasın diye bu ürünlerde mevzuatta belirtilen şekilde birtakım ifadeler kullanılabilmektedir. Bu Talimat uyarınca, vitamin ve mineral katkılı sakızlar, lolipoplar, macunlar ve çay formundaki ürünler takviye edici gıda olarak değerlendirilmemektedir.[26] Benzer şekilde Tarım ve Orman Bakanlığı da bitkisel çay, macun, kahve ve çikolata gibi gıdaların takviye edici gıda kapsamına girmediği, bu sebeple de bu tarz ürünlere Bakanlıkça onay verilmediğini ifade etmektedir.[27]

1.2.2. Avrupa Birliği'nde Yapılan Tanım

10 Haziran 2002 tarihli Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 2002/46/EC sayılı Takviye Edici Gıda Direktifi'nde takviye edici gıdalardan "gıda" olarak bahsedilmektedir.[28] Burada takviye edici gıdalardan "konsantre besin kaynakları içeren gıdalar" olarak söz edilmektedir. Takviye edici gıdaların içinde mineraller, aminoasitler, lif, vitaminler, esansiyel yağ asitleri, çeşitli bitkiler ve bitki özleri de dahil olmak üzere çok çeşitli bileşen ve besinlerin bulunabileceği ifade edilmektedir. Fakat gıda takviyelerinin içeriğindeki bileşenlerin bu sayılanlarla sınırlı olmadığı da Direktif'te belirtilmektedir.[29]

---

[26] TOB, TEGOİUT, md. E/29-31.

[27] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "Tarım ve Orman Bakanlığı Takviye Edici Gıdalar İçin Uyardı, Denetimlerini Artırdı" (Erişim 24 Nisan 2023).

[28] Bkz. "There is an increasing number of products marketed in the Community as foods containing concentrated sources of nutrients and presented for supplementing the intake of those nutrients from the normal diet." Directive 2002/46/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 on the approximation of the laws of the Member States relating to food supplements (Directive 2002/46/EC), EP, CONSIL, 10 Haziran 2002. Ayrıca Bkz. Maria Lopes vd., "Food Supplement Vitamins, Minerals, Amino-Acids, Fatty Acids, Phenolic and Alkaloid-Based Substances: An Overview of Their Interaction with Drugs", *Critical Reviews in Food Science and Nutrition* 63/19 (2023), 1.

[29] Directive 2002/46/EC.

AB'nin resmi internet sitesinde takviye edici gıdaların normal beslenmeye ek olarak satılan besinsel veya fizyolojik etkiye sahip konsantre besin kaynakları (ya da diğer maddeler) olduğu belirtilmiştir. Bunların "doz" şeklinde satılan kapsül, hap, tablet veya ölçülebilen dozlardaki sıvılar şeklinde olabildiği ifade edilmiştir.[30] Bir AB Ajansı olan[31] "Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesinin" (European Food Safety Authority/ EFSA) kendi internet sitesinde de aynı tanımlamaya yer verilmiş ve 2002/46/EC sayılı Takviye Edici Gıda Direktifi'ne paralel olarak takviye edici gıdaların içeriğinde çok çeşitli bileşenlerin bulunabileceği vurgulanmıştır.[32]

AB'de takviye edici gıdaların "gıda" olarak düzenlendiğine işaret eden EFSA, gıda takviyelerinin beslenme eksikliklerini düzeltmeyi, bazı besinlerin yeterli bir şekilde alınmasının sürdürülebilmesini ya da belirli fizyolojik fonksiyonların desteklenmesini hedeflediğini belirtmektedir. Fakat tıbbi ürünler olmamaları sebebiyle metabolik, farmakolojik[33] veya immünolojik etki gösteremeyen gıda takviyelerinin, hastalıkları tedavi etmek ya da önlemek amacıyla da kullanılamayacağı ifade edilmiştir.[34]

AB'ye üye ülkelerden birisi olan Almanya'da, 24 Mayıs 2004'te yayınlanan "Gıda Takviyeleri Yönetmeliği/Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung - NemV)'nde de AB düzenlemelerine paralel olarak takviye edici gıdalardan "gıda" olarak bahsedilmiş ve bunların genel beslenmeyi desteklemek maksadıyla tasarlandığı, besleyici ve fizyolojik etkilerinin bulunduğu; bunların kapsül, tablet, sıvı ampul, damlalıklı şişe vb. formlarda ve önceden paketlenmiş gıda olarak piyasaya arz edilebilecekleri ifade edilmektedir. Mezkûr

[30] European Comission (EC), "Food Supplements" (Erişim 07 Eylül 2022).
[31] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA) ve EFSA ile İlişkiler" (Erişim 07 Eylül 2022).
[32] European Food Safety Authority (EFSA), "Food Supplements | EFSA" (20 Ekim 2023).
[33] "Farmakolojik etki" terimi hem tıp-eczacılık literatüründe hem de hukuk literatüründe, yasal düzenlemelerde ve mahkeme içtihatlarında sıklıkla kullanılmaktadır. Fakat doktrinde "farmakolojik etki" kavramının bu alanlarda aynı şekilde anlaşılmadığı ve bu durumun yanlış anlaşılmalara da yol açığına dikkat çekilmektedir. Farmakolojik etki, tıp bilimine ait kaynaklarda "maddelerin insan organizması ile etkileşime girme yeteneği" ya da ilaç olarak kullanımından bağımsız olarak bir maddenin, diğer maddeler ve canlı organizmalar ile arasındaki etkileşim olarak tanımlanmaktadır. Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM), "BfArM - Gemeinsame Expertenkommission zur Einstufung von Stoffen - Grundsatzpapier (Nr. 02/2023) der Gemeinsamen Expertenkommission zur Einstufung von Stoffen" (Erişim 27 Ekim 2023), 5. Bu kavramla ilgili ayrıntılı bilgi ile hukuki literatür ve içtihat anlamında farmakolojik etki kavramı hakkında bilgi için Bkz. BfArM, "BfArM - Gemeinsame Expertenkommission zur Einstufung von Stoffen - Grundsatzpapier (Nr. 02/2023) der Gemeinsamen Expertenkommission zur Einstufung von Stoffen".
[34] EFSA, "Food Supplements | EFSA" (20 Ekim 2023).

Yönetmelik'te bu gıdaların üretiminde kullanılacak besin maddeleri konusunda, uyumlaştırılmış mevzuat çerçevesinde AB'nin 2002/46/EC Takviye Edici Gıda Direktifi'nin esas alınacağı belirtilmiştir.[35]

1.2.3. Amerika Birleşik Devletleri Mevzuatındaki Tanımı

ABD Senatosu ve Temsilciler Meclisince toplanan Kongrede 1994 yılında kabul edilen "Diyet Takviyesi Sağlık ve Eğitim Yasası" (Dietary Supplement Health and Education Act/ DSHEA) takviye edici gıdaları mineral, vitamin, aminoasit, bitki ya da diğer botanikler gibi diyet bileşiklerinden biri ya da daha fazlasını içeren ya da bu sayılanların bir bileşeni, özü, konsantresi ya da kombinasyonunu içeren, beslenmeyi desteklemek üzere tasarlanmış ürünler olarak tanımlamaktadır. Bahsi geçen Yasa'nın "Definitions" başlıklı üçüncü kısmında bulunan "Definition of Certain Foods as Dietary Supplements"[36] başlığı, mezkûr Yasa'da takviye edici gıdaların ilaç olarak değil de gıda olarak kabul edildiğinin göstergesidir.[37]

2. TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLER AÇISINDAN TAKVİYE EDİCİ GIDA

Bir önceki kısımda da ifade edildiği üzere takviye edici gıdalar yasal düzenlemelerde gıda olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla takviye edici gıdaların temel hak ve özgürlükler bakımından incelenmesi, gıda hakkı ve bu hakkın bağlantılı olduğu sağlık hakkı ve yaşam hakkı üzerinden olmalıdır. 1982 Anayasası'nda gıda hakkı, doğrudan düzenleme altına alınmamıştır. Fakat bu durum gıda hakkının korunmadığı anlamına gelmemektedir. Dolaylı da olsa diğer hak ve özgürlükler üzerinden gıda hakkı da Anayasa ile korunmaktadır.

---

[35] Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung - NemV) (NemV), *Bundesgesetzblatt/ BGBl.* I S. 1011 (24 Mayıs 2004), md. 4/1, 1/1, 2, 3/1. Takviye edici gıdaların "gıda" olarak kabul edildiği ile ilgili olarak ayrıca Bkz. Marcus Gloger, "Nahrungsergänzungsmittel" (Erişim 07 Ekim 2023). Ayrıca Bkz. ALS 2015/31 sayılı kararı Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), "Stellungnahme Nr. 2015/31: Nahrungsergänzungsmittel mit sonstigen Stoffen im Regelungsbereich von NemV, HCV und LMIV" (Erişim 06 Kasım 2023), 1.

[36] Bu ifade "Bazı Gıdaların Besin Takviyesi Olarak Tanımlanması" anlamına gelmektedir.

[37] National Institutes of Health (NIH), "Dietary Supplement Health and Education Act of 1994" (Erişim 18 Ekim 2022). Ayrıca Bkz. Laura Shane-McWhorter, "Dietary Supplements for Diabetes: An Evaluation of Commonly Used Products", *Diabetes Spectrum* 22/4 (20 Kasım 2009), 206. Ayrıca Bkz. Atalay - Erge, "Gıda Takviyeleri ve Sağlık", 99.

Gıda hakkı ve bu hakkın bağlantılı olduğu diğer temel hak ve özgürlükler konusunda hem devletlerin hem de uluslararası toplumun sorumluluğu bulunmaktadır. Esasen gıda, yaşam ve sağlık hakkının tesisi için gıda güvenliğinin sağlanması oldukça önemlidir. Bu açıdan bakıldığında gıdanın temini ve gıda güvenliğinin tesisi konusunda devletlere büyük görevler düşmektedir. Zira devletler gıda güvenliğini tesis ederek birbiriyle bağlantılı pek çok temel hakkı koruma altına almakta ve olası ihlallerin önüne geçmektedir. Bu başlık altında öncelikle uluslararası belgeler üzerinden gıda hakkı ve bu hakkın bağlantılı olduğu diğer haklar incelenecektir.

2.1. ULUSLARARASI BELGELERDE GIDA HAKKI

Yeterli gıda hakkı, bir insan hakkıdır. Bu hakkın gerçekleşebilmesi için bütün insanların, gıda üretme, kazanma ya da satın almalarını sağlayacak kaynaklara her daim erişebilmeleri gerekir. Bu amaca ulaşılabilmesi adına Dünya Gıda Güvenliği Komitesi (Committee on World Food Security / CFS) tarafından "Gıda Hakkına İlişkin Gönüllü Kılavuz İlkeleri" kabul edilmiştir. Bu belge ile devletlere, yeterli gıda hakkının nasıl gerçekleştirileceği noktasında tavsiyeler verilmektedir.[38]

Uluslararası insan hakları rejiminde gıda hakkı ilk başlardan itibaren tanınmakta ve kabul edilmektedir. Bu hakkın, uluslararası insan hakları rejimine girişi "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (Universal Declaration of Human Rights/ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte/ UDHR)" ile olmuştur. UDHR'nin 25. maddesinde bireylerin ve ailelerinin belirli bir yaşam standardına erişim hakkının bulunduğu ifade edilmektedir. Bu yaşam standardı gıda, tıbbi bakım, konut ve giyecek gibi temel ihtiyaçlara erişimi içermektedir.[39]

UDHR'de genel bir ifade olarak yer alan gıda hakkının kodifiye edilmesi ise "Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte/ ICESCR) ile olmuştur. ICESCR'nin 11. maddesinde,

[38] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), "BMEL - Agenda 2030 - Global Food Security" (Erişim 11 Ekim 2023).

[39] Smita Narula, "The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law", *Columbia Journal of Transnational Law* 44 (15 Aralık 2006), 12-13. Ayrıca Bkz. Kamrul Hossain - Punam Jahan, "Human Rights Begin with Breakfast", *Food Security in the High North*, ed. Kamrul Hossain vd. (London, 2020), 112.

UDHR'nin 25. maddesinde ifade edilen hakkın gerçekleştirilebilmesi için taraf devletlerin uygun adımlar atması ve bu amaçla hür rızaya dayanan uluslararası iş birliği yapması vurgulanmıştır. Bu hakkın gerekliliklerinin yerine getirilebilmesi için uygun tedbirler almak, devletlerin sorumluluğundadır. Bu tedbirler, hakkın gerçekleşmesini güvence altına almalıdır. Mezkûr 11. maddenin 2. fıkrası uyarınca taraf devletler, herkesin "açlıktan kurtulma" temel hakkını kabul etmeli ve bu hakkın gerçekleştirilmesi için gereken tedbirleri almalıdır. Tedbirler, münferiden her devletin kendi içerisinde alınabileceği gibi uluslararası iş birliği yoluyla da olabilir. Bu tedbirlerin alınmasındaki amaçlardan biri, gıdaların üretilmesi, dağıtılması ve korunması metotlarını iyileştirmektir. Bunun için devletler teknik ve bilimsel bilgilerden bütünüyle faydalanmalı, doğal kaynakların etkin kullanımını sağlayacak tarımsal sistemleri geliştirmeli ve düzeltmeli, beslenme ilkeleri ile ilgili bilgileri duyurmalıdır. Bir diğer amaç ise gıda ihraç ve ithal eden ülkelerin problemlerini de göz önünde bulundurarak gıda maddelerin tüm dünya üzerinde -ihtiyaca göre- adil bir biçimde dağıtımının yapılmasını sağlamaktır.[40] Burada gıdaların üretim, dağıtım ve korunması ile ilgili metotların iyileştirilmesi, gıda güvenliğinin sağlanması temel amacıyla da yapılmalı ve bu amaca hizmet etmelidir.

Yaşam ve sağlık haklarını tamamlayan gıda hakkı, sadece fiziksel tüketim hakkını değil aynı zamanda bireylerin ve toplulukların psikolojik, kültürel ve manevi refah haklarını da kapsamı içerisine almaktadır. Nitekim gıda gibi temel bir ihtiyacın eksikliği, yalnızca insanların hayatta kalmalarını değil insan olarak onurlu bir yaşam sürmelerini de tehlikeye düşürmüş olmaktadır.[41] Bu sebeple gıda hakkı konusunda devletlerin, uluslararası toplumun ve kuruluşların[42] sorumluluğu bulunmaktadır. Devletler, "açlıktan kurtulma" temel hakkının varlığını tanıyarak bireylerin, açlıkla mücadele konusunda bir temel haklarının mevcut olduğunu kabul etmektedir. Nitekim bu hak, herkesin yeterli beslenme ve gıdaya erişim hakkının bulunduğuna ve devletlerin, açlıkla mücadele ve güvenli gıda konusunda sorumluğuna işaret etmektedir.

[40] Narula, "The Right to Food", 12-13. Ayrıca Bkz. United Nations (UN), "International Covenant on Economic, Social And Cultural Rights/ ICESCR" (1967), 6.
[41] Hossain - Jahan, "Human Rights Begin with Breakfast", 111.
[42] Bu konuda BM Kuruluşlarının ve diğer uluslararası kuruluşların rolü hakkında ayrıntılı açıklamalar için Bkz. United Nations (UN), *E/C.12/1999/5: General Comment No. 12 on the right to adequate food* (Geneva: Economic and Social Council, 12 Mayıs 1999), 9-10/ para. 40-41.

"Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin"[43] E/C.12/1999/5 sayılı yeterli beslenme hakkına ilişkin 12 No'lu genel yorumu[44] devletlerin, kendi vatandaşlarının hem güvenli hem de niteliksel anlamda yeterli gıdaya erişimini garanti etme sorumluluğunun söz konusu olduğunu vurgulamaktadır. "Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (ICCPR)"[45] "BM Yerli Halkların Hakları Bildirgesi"[46] gibi diğer uluslararası belgelerde de temiz gıdaya ve suya düzenli bir biçimde erişimin sağlanması, güvenli ve sağlıklı bir çevrenin tesis edilmesi konularında devletlerin yükümlülüğünün bulunduğuna dikkat çekilmiştir.[47]

Diğer bütün insan haklarında olduğu gibi yeterli gıda hakkı da devletlere üç türde yükümlülük getirmektedir. Bunlar koruma, saygı gösterme ve yerine getirme yükümlülükleridir. Bunlardan, yerine getirme yükümlülüğü ise hem sağlama hem de kolaylaştırma yükümlülüğünü ihtiva etmektedir. Koruma yükümlülüğü, işletmelerin ya da bireylerin, diğer insanları yeterli gıdaya erişimden mahrum bırakmamasını sağlamak amacıyla devlet tarafından tedbirler alınmasını gerekli kılmaktadır. Saygı gösterme yükümlülüğü ile kast edilen, devletin yeterli gıdaya erişimi engelleyecek önlemler almamasının gerekli olmasıdır. Son olarak, yerine getirme ya da kolaylaştırma yükümlülüğü ise insanların geçimlerini temin edebilmeleri için araçlara ve kaynaklara erişimlerini sağlamaya ve bunlardan yararlanmalarını güçlendirmeye yönelik faaliyetlere, devletin proaktif olarak katılması gerektiği manasına gelmektedir ve bu, gıda güvenliğini de içermektedir. Bunlara ilaveten şunu da söylemek gerekir ki bir kişi ya da grup, kendi kontrolleri dışındaki başka nedenler dolayısıyla, ellerindeki araçlarla yeterli gıda hakkından yararlanamazlarsa bu halde devletlerin, bu hakkı doğrudan yerine getirme ya da başka bir deyişle, sağlama yükümlülüğü vardır. Bahsi geçen bu yükümlülük, doğal afetler yahut diğer afetler sebebiyle mağdur olan kişiler için de geçerli kabul edilmektedir.[48]

[43] Committee on Economic, Social and Cultural Rights
[44] (UN), *General Comment No. 12*.
[45] International Covenant on Civil and Political Rights
[46] UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
[47] Swagata Sarkar vd., *The Use of Pesticides in Developing Countries and Their Impact on Health and the Right to Food.* (Belgium: European Union/ Policy Department for External Relations, 2021), 23.
[48] (UN), *General Comment No. 12*, 5/ para. 15.

Yeterli gıda hakkı, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin 12 No'lu yorumuna göre, insanın doğuştan sahip olduğu haysiyet ile bölünmez bir biçimde bağlantılıdır. Bu hak, Uluslararası İnsan Hakları Bildirgesi'nde (International Bill of Human Rights)[49] yer alan diğer insan haklarının yerine getirilmesi için bir vazgeçilmez olarak görülmektedir. Buna ilaveten mezkûr hak, sosyal adaletten de ayrılamayacaktır. Nitekim yeterli gıda hakkı, ulusal ve uluslararası düzeyde, insanların hepsi için bütün insan haklarının yerine getirilmesine ve yoksulluğun ortadan kaldırılmasına yönelik uygun ekonomik, sosyal ve çevresel politikaların benimsenmesini gerekli kılmaktadır.[50]

Yeterli gıda hakkı, daha önce de vurgulandığı üzere, erkek, kadın ve çocukların fiziksel ve ekonomik olarak her zaman yeterli gıdaya ya da bu gıdayı temin edebilecekleri araçlara erişebildiği durumlarda gerçekleşmektedir. Devletlerin, doğal afet durumlarında ya da diğer türlü afet dönemlerinde dahi açlığın azaltılması ve hafifletilmesi maksadıyla gerekli adımları atma konusunda temel yükümlülükleri söz konusudur. Yeterli gıda hakkı, aşamalı bir biçimde gerçekleştirilmeli ve asla dar yorumlanmamalıdır. Bir başka ifade ile yeterli gıda hakkı, asgari bir kalori, protein ve diğer bazı besin maddelerini içerecek bir paket olarak dar ya da kısıtlayıcı bir anlamda kullanılmamalı ve yorumlanmamalıdır. Diyet ihtiyaçları açısından yeterli gıda hakkına bakıldığında ise gıda tedariğinde ve erişiminde yaşanabilecek aksamalar ya da değişimlerin, diyet bileşimi ve alımını olumsuz etkilememesi sağlanmalı ve diyet çeşitliliği korunmalıdır.[51]

UDHR ve ICESCR olarak ifade edilen her iki uluslararası belgede de kabul edilebilir bir yaşam standardına ulaşılabilmesi için yeterli gıda hakkının tesis edilmesinin gerekliliği vurgulanmaktadır. Yeterli gıda hakkı bünyesindeki "yeterlilik" kavramı ise gıdanın, insan sağlığı üzerinde tehlike oluşturabilecek maddeleri de içermemesi gerektiği fikrini ihtiva etmektedir. Dolayısıyla pestisit ve diğer zararlı kimyasallar tarafından kirletilmiş olan gıdalar, bu kapsamda "yeterli gıda" tanımına

[49] İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (UDHR) ile ICESCR ve ICCPR birlikte Uluslararası İnsan Hakları Bildirgesi olarak bilinmektedir. Dolayısıyla Bildirge'deki haklar ile ifade edilmek istenen şey, Beyanname ve bu iki sözleşmedeki haklardır. Ayrı bir şey kast edilmemektedir. Bkz. United Nations (UN), "International Bill of Human Rights/ A Brief History, and the Two International Covenants", *OHCHR* (Erişim 20 Şubat 2023). Ayrıca Bkz. Hossain - Jahan, "Human Rights Begin with Breakfast", 111.
[50] (UN), *General Comment No. 12*, 2, par. 4.
[51] (UN), *General Comment No. 12*, 3/ para. 6-9.

uymamaktadır. Buna ilaveten, "yeterli gıda" kavramının standardını yakalayabilmek için gıdanın hem şimdi hem de gelecek nesil için erişilebilir mahiyette bulunması da gereklidir. Bu, gıdanın sürdürülebilirliğine işaret eder. Bir başka deyişle, gıdanın sürdürülebilirliğinin sağlanmasıyla, yeterli gıda standardı da yakalanmış olur. Bu standarda ulaşılabilmesi için bir diğer gereklilik ise gıdanın, zararlı maddelere maruz kalmaksızın sağlıklı bir ortamda üretiminin yapılmasıdır. Bu şekilde üretimi yapılan gıda, yeterlilik standardını sağlamış olmaktadır.[52]

Üst paragrafta bahsi geçen yeterlilik ve sürdürülebilirlikle ilgili olarak şunu ifade etmek gerekir ki "yeterlilik" kavramı mevcut sosyal, kültürel, ekonomik, ekolojik vs. koşullara göre belirlenir. Sürdürülebilirlik ise o ürünün uzun süreli bulunabilir, erişilebilir olması ile ilgilidir. Erişilebilirlik de hem fiziksel olarak hem de ekonomik olarak erişilebilirliği ifade etmektedir. Zararlı maddelerden arındırılmış olma ise bir gıdanın istenmeyen maddeleri ihtiva etmemesi manasına gelmektedir. Bu ifade, gıda güvenliği ve gıda tedarik zincirinin farklı aşamaları için belirli standartları ve hem kamu hem de özel yollarla birtakım koruyucu önlemleri içerir. Böylelikle tağşiş ve/veya kötü çevresel hijyen yahut uygunsuz muamele yoluyla gıda maddelerinin kirlenmesi önlenmeye çalışılmaktadır. Buna ilaveten, doğal olarak oluşan toksinlerin belirlenmesi, bunların önlenmesi ya da yok edilmesi için de özen gösterilmelidir.[53]

Sonuç olarak devlet, her durumda vatandaşlarının yeterli gıdaya ulaşmasını temin etmelidir. Devletin bu konuda yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu noktada yeterli gıda kavramının içine nelerin girdiği iyi incelenmeli ve bu kavram dar yorumlanmamalıdır. Nitekim yeterli gıda kavramındaki "yeterlilik" standardına ulaşmak için bir gıdanın tehlikeli maddeler içermemesi ve kirletilmemiş olması gerekmektedir. Ayrıca gıda, sürdürülebilir olmalıdır. Burada yeterli gıda, asgari düzeyi ifade etmemektedir. Daha geniş olarak yorumlanmalıdır. Dolaysıyla takviye edici gıda alımı da yeterli gıda alım hakkının içerisine dahil edilebilir. Kaldı ki, genel beslenmeyi destekleme amacında olsa da takviye edici gıdalar da gıda olarak kabul edilmektedir. Bu hak kapsamında sağlığa zararlı bileşimler içermeyen ve tehlikeli kalıntıları bünyesinde

[52] Sarkar vd., *The Use of Pesticides in Developing Countries and Their Impact on Health and the Right to Food.*, 23. Ayrıca Bkz. (UN), *General Comment No. 12*, 3/ para. 7-8.
[53] (UN), *General Comment No. 12*, 3-4/ para. 7-10-13.

bulundurmayan, sürdürülebilir nitelikteki takviye edici gıdalar, bu hak kapsamında toplumun temin edebileceği bir konumda yer almalıdır.

2.2. ULUSAL DÜZENLEME AÇISINDAN GIDA HAKKI

Ulusal düzenleme olarak 1961 Anayasası'nın 52. maddesinde devletin, halkın gereği gibi beslenmesini sağlamak üzere gerekli tedbirleri alacağı hüküm altına alınmıştı. Bu madde gereğince devlet, gıda hakkı kapsamında halkın yeterli gıdaya erişimini ve gıda güvenliğini sağlamalıdır. Dolayısıyla 1961 Anayasası, gıda hakkını bu madde ile koruma altına almaktaydı. Burada devlete pozitif bir yükümlülük yüklenmekteydi. 1982 Anayasası'na (Anayasa) bakıldığında ise burada doğrudan gıda hakkı şeklinde bir hakkın düzenlenmediği görülmektedir. Bununla birlikte Anayasa'nın çeşitli maddelerinde devletin gıda, çevre, insan sağlığı gibi konularda üzerine düşen görev ve sorumluluklarıyla ilgili hükümler yer almakta ve insanların bu konularda sahip olduğu birtakım haklarla ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Bu düzenlemeler devletin, gıda güvenliğinin sağlanması ve insan sağlığının korunması ile ilgili sorumluluklarına vurgu yapmaktadır. Devletin bu amaçla yapmış oldukları faaliyetler -her ne kadar münhasıran gıda hakkı olarak madde metinlerinde yer verilmese de- gıda hakkının korunmasına yöneliktir. Bir başka deyişle devlet, gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla üzerine düşen sorumlulukları yerine getirirken gıda hakkının korunması amacına yönelik olarak hareket etmektedir. Bu faaliyetler, gıda hakkının korunması kapsamındadır.

1982 Anayasası'nın 2. maddesinde devletin insan haklarına saygılı, sosyal bir devlet olduğunun belirtilmesiyle birlikte gıda hakkı dolaylı yoldan korunmuş olmaktadır. Yine Anayasa'nın 5. maddesi gereğince insanların maddi-manevi varlığının gelişebilmesi adına gerekli koşulların hazırlanması, devletin temel amaç ve görevlerindendir. Anayasa madde 17'de ise herkesin maddi-manevi varlığını koruması ve geliştirmesi bir hak olarak düzenlenmiş ve Anayasal temele kavuşturulmuştur.[54] Bu hükümler hem sağlık hakkı hem de gıda hakkı bağlamında ele alınabilir. Nitekim yaşam hakkı, sağlık hakkı ve gıda hakkı birbirleriyle bağlantılı haklardır ve bir etkileşim içerisindedir. Örneğin yaşam hakkının korunması için yapılan birtakım faaliyetler aynı

[54] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Anayasa), *Resmî Gazete* 17863 (Mükerrer) (09 Kasım 1982), Kanun No. 2709, md. 2-5-17.

zamanda sağlık ve gıda hakkının korunmasına da hizmet etmektedir. Buna benzer şekilde gıda güvenliğinin sağlanması ve gıda hakkının korunması için devletin birtakım kontrol ve denetimlerde bulunması, idari yaptırım uygulaması gibi kolluk faaliyetlerini gerçekleştirmesi, aynı zamanda sağlık hakkını ve daha geniş ölçekte de yaşam hakkını korumaya yönelik faaliyetler olarak kabul edilebilir.

3. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN BAZI ÜRÜNLERDEN FARKI

Takviye edici gıdalara içerik, isim ya da şekil olarak benzerliği sebebiyle onlarla karıştırılabilen bazı ürünler söz konusudur. Özellikle gıda takviyelerini ilaçlardan ayırt etmek kolay değildir. Nitekim spesifik olarak sağlık için yararlı olması, görünüm itibariyle gıdaya çok fazla benzememesi gıda takviyelerinin, ilaçlarla gıdalar arasında gri bir alanda kalmasına sebep olmaktadır. Bu durum, hukuki belirsizliği de beraberinde getirmektedir. Ürüne özgü düzenleme ve bilimsel bilgi eksiklikleri, bu hukuki belirsizliği artırmaktadır.[55]

Esasen gerekli incelemeler yapıldığında gıda takviyeleriyle karıştırılabilen ürünlerin adlandırmaları, sınıflandırmaları, mevzuatı, denetimleri, ruhsat işlemleri gibi durumlarının, takviye edici gıdalardan farklılık arz ettiği görülmektedir. Bu ürünlerin takviye edici gıdalardan farkının anlaşılabilmesi, bunların ifade ettiği anlamın iyi bilinmesiyle mümkündür. Bu sebeple bu başlık altında gıda takviyelerinden farklı olan bazı ürünlerin yapısı, mevzuatı, onay ve denetime yetkili olan organları vb. ele alınacaktır.

3.1. BEŞERÎ TIBBİ ÜRÜN (İLAÇ)

11 Aralık 2021 tarih ve 31686 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "Beşerî Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği"nin beşerî tıbbi ürünün tanımlandığı 4/b maddesinde 24.09.2022 tarihinde değişiklik yapılmış ve "beşerî tıbbi ürün" ibaresinin yanına parantez içerisinde "ilaç" ibaresi eklenmiştir. Böylelikle beşerî tıbbi ürün ifadesi ile kast edilenin "ilaçlar" olduğu netlik kazanmıştır. Mezkûr madde 4/b'ye göre hastalıkları tedavi edici ya da önleyici özellikleri bulunan veya immünolojik, metabolik ya da farmakolojik etki gösteren, böylece fizyolojik işlevleri

[55] J. Wilfried Kügel - Mark Delewski, "Neues Recht für Nahrungsergänzungsmittel", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* 18 (2003), 549.

düzenlemek, değiştirmek, iyileştirmek yahut tıbbi teşhis maksadıyla insanlara uygulanan veya onlarda kullanılan madde ya da maddeler kombinasyonuna "ilaç" denilmektedir.[56]

Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 2001/83/EC sayılı Direktifi'nde yalnızca "tıbbi ürün" ifadesi kullanılarak beşerî tıbbi ürün ile aynı şekilde bir tanımlama yapılmıştır. Buna göre insanların hastalıklarını tedavi etmek ya da hastalıkları önlemek için kullanıma sunulan madde yahut madde kombinasyonlarına tıbbi ürün denilmektedir. Buna ilaveten, tıbbi olarak bir tanı koymak ya da insanların fizyolojik işlevlerini eski durumuna geri getirmek, düzeltmek, değiştirmek maksadıyla tatbik edilebilen madde yahut madde kombinasyonları da yine tıbbi ürün olarak kabul edilmektedir.[57] Avrupa Birliği Adalet Divanı (Europäische Gerichtshof/ EuGH-ABAD) burada tıbbi ürün için iki şekilde tanım sunulduğunu ifade etmektedir. Bunlardan biri "sunuma göre" diğeri ise "işleve göre" tanımdır. Buna göre, bir ürünün tıbbi ürün olarak kabul edilebilmesi için bu iki tanımdan birine girmesi gerekmektedir.[58]

Takviye edici gıdalar, ilaçlardan farklıdır. İlaçlarda endikasyonlar için tedavi süresi ve gereken doz bildirilmekteyken takviye edici gıdalar için "günlük alım miktarı" söz konusu olmakta ve bunlar, gıda mevzuatı kapsamında değerlendirilmektedir.[59] Kaldı ki bir önceki bölümde EFSA'nın gıda takviyeleri için vurguladığı "metabolik, farmakolojik veya immünolojik etki gösterememe" özelliği ile ilaçlarla ilgili olarak

[56] Beşerî Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği (BTÜRY), *Resmî Gazete* 31686 (11 Aralık 2021).
[57] Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use (Directive 2001/83/EC), EP, CONSIL, 06 Kasım 2001, md. Art. 1 (2).
[58] Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. C-211/03 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Haziran 2005). Bir takviye edici gıdanın, yüksek fiyatı ya da özel bir kişisel ihtiyaç nedeniyle tıbbi bir ürün/ilaç haline gelmeyeceği, ilaçlardan farklı olarak bunların ruhsatlandırma prosedüründen geçmelerinin gerekli olmadığı ile ilgili olarak Bkz.Landessozialgericht (LSG Niedersachsen-Bremen), 3 PharmR (Pharma Recht) 2022 237 (Landessozialgericht 2021), 237. LSG Niedersachsen-Bremen, 3 PharmR (Pharma Recht) 2022, K. L 16 KR 113/21. Ayrıca Bkz. "Krankenkassen müssen nicht für Nahrungsergänzungsmittel zahlen", *Fachdienst Zivilrecht - Fachdienst Sozialversicherungsrecht* Heft 1 (2022), 444577.
[59] Gürbüz, "Takviye Edici Gıdaların", 68. Takviye edici gıdalar konsantre ve dozlanmış formda gıdalar içerir. Tablet, kapsül gibi gıdaya özgü olmayan formlarda sunulsalar da ilaçlardan önemli ölçüde farklıdır. Zira takviye edici gıdalar hastalıkları hafifletmeye, önlemeye ya da iyileştirmeye hizmet etmemektedir. Bkz. Lebensmittelverband Deutschland (LD), "Gesetzliche Regelungen für Nahrungsergänzungsmittel" (29 Ekim 2020). Takviye edici gıdaların ilaç olmadığı ile ilgili olarak Bkz. A. Weißenborn - H. Przyrembel, "Sicherheit von Nahrungsergänzungsmitteln", *Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung -Gesundheitsschutz* 47/9 (01 Eylül 2004), 820.

madde 4/b'de vurgulanan "immünolojik, metabolik ya da farmakolojik etki gösterme" özelliği birlikte değerlendirilirse takviye edici gıdaların ilaç olarak kabul edilmediği sonucuna kolaylıkla ulaşılabilmektedir.

İlaçlarla takviye edici gıdaların birbirlerinden farklı olup olmadığının anlaşılabilmesi için ürünlerle ilgili gerekliliklere, bu ürünlerin kullanım amaçlarına, öngörülen yasal düzenlemelere, onay/ruhsat prosedürlerine, ürünlere onay/ruhsat veren, bunların kontrol ve denetimini yapan kurumlara bakılması faydalı olacaktır. Nitekim Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Dairesi (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/BVL) de yapmış olduğu değerlendirmede ilaçlarla takviye edici gıdaların farklarını bu kıstaslar üzerinden açıklamaktadır. Buna göre takviye edici gıdalar gıda kanununa ve ilgili takviye edici gıda yönetmeliğine tabi iken ilaçlar için ilaç kanunu hükümleri geçerlidir. Gıda takviyelerinde BVL yetkili iken ilaçlar konusunda Alman Federal İlaç ve Tıbbî Cihaz Enstitüsü (BfArM) veya Avrupa Merkezî Otoritesi[60] yetkilidir. İlaçların ruhsatlandırma prosedürü ile takviye edici gıdanınki farklıdır. Örneğin ilaçlarda üreticiler bunların etkililiği ve güvenliğini gösteren klinik çalışmaları ruhsatlandırma sürecinde sunmak durumundadır. Oysa gıda takviyeleri için herhangi bir otoriteye önceden etkinlik veya güvenlik kanıtı sunulması gerekmemektedir, bu ürünlerin güvenliğinden üreticiler sorumludur.[61] Dolayısıyla ürünler için yetkili olan otoritelerin birbirinden farklı olması, onay prosedürü ve bu süreçte mevcut olan gereklilikler ile yasal düzenlemeler, tanımlardan ayrı olarak ürünlerin ayırt edilmesinde esas alınabilecek parametrelerdendir.

Bir maddenin ilaç olarak adlandırılabilmesi için onun moleküler yapısı, o ürünün bileşenleri, ürünün içerisinde hangi maddeden ne miktarda bulunduğu bilinmelidir. Ayrıca hangi dozda ne kadar etki oluşacağının da biliniyor olması gerekir. Henüz araştırma aşamasında olan maddeye ilaç değil, "yeni araştırma bileşiği" denilmektedir. İlaç geliştirme 4 fazda gerçekleşmektedir. Bunlar; hasta olmayan gönüllüler üzerinde denemelerin yapıldığı faz 1, gönüllü hastalar üzerinde denemelerin yapıldığı faz 2, çok merkezli kompleks hasta kişiler üzerinde denemelerin yapılması, etkili bulunması

[60] Europäischen Zentralbehörde
[61] Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ((BVL)), "BVL - Nahrungsergänzungsmittel vs. Arzneimittel" (Erişim 27 Ekim 2023).

durumunda ulusal otoritelerce ruhsatın verildiği faz 3. Son faza geçmeden önce faz 3'ün üzerinden 5 yıl geçmesi beklenmektedir. İlaç için ruhsat alındıktan sonra eczanelerde satışına başlansa da "güvenlilik araştırma süreci" devam etmektedir. Güvenliğe ilişkin veriler sürekli olarak toplanmaktadır.[62] Dolayısıyla bir ürünün ilaç olarak kabul edilebilmesi için bu gerekliliklerin sağlanması elzemdir.

Bitkisel bir ürünün ilaç olarak kabul edilebilmesi için ise "pre-klinik, klinik farmakolojik ve toksikolojik" çalışmalarının tamamlanmış, "profilaktik ya da terapötik endikasyonunun" tam anlamıyla belirlenmiş, güvenilirliğinin ve etkinliğinin de kanıtlanmış olması gerekmektedir. Ayrıca bunların, fizyolojik fonksiyonları değiştirmek maksadıyla uygulanmalarının gerekli olduğu da ifade edilmektedir.[63]

Takviye edici gıdalardan farklı olarak ilaçlar için "Beşerî Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği" gibi mevzuat hükümleri esas alınmakta ve bu hükümler çerçevesinde muamelelerde bulunulmaktadır. Örneğin, mezkûr Yönetmeliğin 5. maddesi gereğince piyasaya sürülmek istenilen ilaçlar için ruhsat alınmalıdır. Bunun yanında, ruhsat alarak ilk kez piyasaya çıkan ilaçlar için bir de satış izni alınması gerekmektedir. Ruhsat başvurusunun düzenlendiği ilgili 5. maddede, hiçbir ilacın "Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumundan"[64] ruhsat almaksızın piyasaya sürülemeyeceği ifade edilmiştir. Ruhsat almak isteyen gerçek kişiler bu Yönetmeliğin 7. maddesi gereğince tıp, eczacılık, kimya alanlarından birinden mezun olmalı ve mesleğini ülkemizde icra etme yetkisi bulunmalıdır. Tüzel kişiler ise bu sayılan vasıfları taşıyan birini yetkili kişi olarak istihdam etmelidir.[65] Görüldüğü üzere, ilaçlar için bahsi geçen Kurum'dan ruhsat alınması gerekmektedir. Bu durum ilaçların takviye edici

[62] Türk Tabipleri Birliği TTB, *Bitkisel Ürünler ve Sağlık: Bilimsel Çerçeve ve Etik Açısından Yaklaşım Raporu* (Ankara: Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi, 2012), 7.
[63] Aslı Can Ağca, "Tedaviye Yardımcı ve Sağlığı Koruyucu Ürünlerin Ruhsatlandırılması", *Bitkilerle Tedavi Sempozyumu 5-6 Haziran 2010- Zeytinburnu* (İstanbul: Merkezefendi Geleneksel Tıp Derneği, 2011), 149.
[64] Kurum olarak ifade edilecektir.
[65] BTÜRY, md. 5-7-28. Mezkûr Yönetmeliğin 12. maddesi gereğince Kurum, kendisine yapılan ruhsat başvurularını 30 gün içerisinde inceler, eksiklik varsa başvuru sahibine 30 günlük süre verir, eksikliği tamamlayan başvuru sahibi Kuruma tekrar başvurur. Eğer eksiklikler tamamlanmadan ikinci başvuru yapılmışsa ya da başvuru sahibi, ruhsatlandırma sürecinin tamamlandığı kendisine bildirilmesine rağmen ruhsat bedelini 60 gün içerisinde ödememişse veya eksik bilgi-belgelerle ilgili olarak Kuruma 30 gün içerisinde açıklama yapmamışsa başvuru usulden reddedilir. BTÜRY, md. 12-13. Almanya'da ilaç ruhsatı konusunda Alman Federal İlaç ve Tıbbî Cihaz Enstitüsünün (Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte/ BfArM) ilaç ruhsatını değiştirme yetkisi ile ilgili Bkz. Oberverwaltungsgericht (OVG Münster 13. Senat), K. 13 B 1342/13 (Oberverwaltungsgericht Ocak 2014).

gıdalardan farkını ortaya koymaktadır. Nitekim takviye edici gıdaların piyasaya arzı için Tarım ve Orman Bakanlığından onay alınması gerekmektedir. Bu konuda Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu değil, Bakanlık yetkili kılınmıştır.[66] Sonuç olarak, onay/ruhsata yetkili merciin farklı olması, bu ürünlerin birbirinden farklı olduğunun en açık göstergesidir.

"Beşerî Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği"nin 18. maddesine göre, ruhsat için başvurulan ilaç, analize tabi tutulmaktadır. Şayet ilk analizde bir uygunsuzluk tespit edilirse firmadan ıslah edilmiş bir numune istenilmekte bu da uygunsuz bulunursa firma temsilcileri ile bir toplantı yapılmaktadır. Bu toplantıda analiz yöntemi görüşülmekte ve bu analiz yöntemi yeni numuneye uygulanmaktadır. Bu üçüncü analizde de bir uygunsuzluk söz konusu olursa firma temsilcileriyle bir kez daha toplantı yapılıp yeni bir analiz yöntemi belirlenmektedir. Bu yöntem kullanılarak son bir kez daha analiz yapılmaktadır. Eğer yine uygunsuzluk bulunursa bu halde ruhsat başvurusu esastan reddedilmektedir.[67] Takviye edici gıda onayında ise bundan farklı bir süreç izlenmektedir. Bu süreçte "Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmelik"[68] ile 8 Ağustos 2019 tarihli "Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri Uygulama Talimatı"[69] hükümleri doğrultusunda hareket edilmektedir.

"Beşerî Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği"nin ilaç ruhsatının iptal edilmesiyle ilgili olan 23. maddesi gereğince ruhsat sahibinin, ruhsatın iptalini talep etmesi ve Kurumun bu talebi uygun görmesi halinde veya ruhsat sahibinin, ruhsatı

[66] Bu konu, çalışmanın takviye edici gıda onayı ve onaya yetkili mercilerin anlatılacağı ikinci kısmında ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

[67] BTÜRY, md. 18. "Beşerî Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği" madde 19 uyarınca başvurunun esastan reddi ya başvuru sahibine bildirilmekte ya da Kurumun sitesinde ilan edilmektedir. Bunun üzerine başvuru sahibi 45 gün içerisinde Kuruma itiraz edebilir. İtiraz sonucu Kurum tarafından verilen karar kesindir. Ancak bu durum başvuru sahibinin yeni bir ruhsat başvurusunda bulunmasına engel değildir.
"Beşerî Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği"nin 21. maddesi gereğince ruhsat sahibi ruhsatın alınmasından itibaren 5 yıllık sürenin dolmasına 9 ay kala, ilgili maddede belirtilen belgeleri içeren dosyayı Kuruma sunacaktır. Böylelikle ruhsat verilen ürünün takibi de yapılmış olmaktadır. Bu Yönetmeliğin 22. maddesinde 18 fıkra halinde sayılan, ruhsatlı bir ürünün ruhsata esas alınan formülden değişik bir formülle üretilmesi, piyasa kontrolleri esnasında hatalı olduğu anlaşılan ürün için uyarıda bulunulduğu halde bunun dikkate alınmayarak hatalı üretimin sürdürülmesi, kullanma talimatı ve ambalaj bilgileri konusunda ilgili mevzuata uyulmaması vb. durumların en az birinin varlığı halinde ilaç ruhsatı Kurum tarafından askıya alınmaktadır. Ruhsat sahibinin, ilaç ruhsatının iptalini istemesi durumunda da aynı işlem yapılmaktadır.

[68] TEGİÜİPAİY.

[69] TOB, TEGOİUT.

askıya alınan ürünün askıya alınma gerekçesinin aksini ispat eden belgeleri ya da durumu açıklayan belgeleri, askıya alınma tarihinden itibaren 6 ay içerisinde Kuruma sunmaması gibi hallerde, ruhsat iptal edilecektir.[70]

3.2. GELENEKSEL BİTKİSEL TIBBİ ÜRÜN

Geleneksel bitkisel tıbbi ürünler, 06.10.2010 tarihinde yürürlüğe giren "Geleneksel Bitkisel Tıbbi Ürünler Yönetmeliği" madde 4, fıkra (f)'de kendilerine uygun özel endikasyonları[71] olan *"sadece spesifik olarak belirlenmiş doz ve pozolojiye uygun özel uygulamaları olan, oral, haricen uygulanan veya inhalasyon yoluyla kullanılan"* müstahzarlar olarak tanımlanmaktaydı. Bu ürünlerin bileşimindeki tıbbi bitkilerin, ruhsat için başvuru tarihinden evvel ülkemizde ya da AB'ye üye olan ülkelerde en az 15 senedir; bunların dışındaki diğer ülkelerdeyse bu bitkilerin en az 30 senedir kullanılmakta olduğunun bibliyografik olarak kanıtlanması gerektiği belirtilmişti. Bunlar hekim denetimi, takibi ve reçetesi olmaksızın kullanılmak amacıyla tasarlanmışlardır.[72] Mezkûr Yönetmelik, bu çalışmanın hazırlandığı esnada 03.02.2023 tarihli "Geleneksel Bitkisel Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği" ile yürürlükten kaldırılmıştır.[73]

Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumunca (Kurum) çıkarılan Şubat 2023 tarihli bu yeni Yönetmelik madde 4/i'de, geleneksel bitkisel tıbbî ürünlerle ilgili 2010 tarihli Yönetmelik'te yapılan tanım değiştirilmiştir. Bu yeni Yönetmelikte söz konusu ürünler, *"geleneksel kullanımı bibliyografik olarak kanıtlanmış, geleneksel kullanım ile uyumlu endikasyonu bulunan; haricen, oral veya inhalasyon yoluyla kullanılan beşerî tıbbi ürünler"* olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü üzere bu yeni tanımda, ürünlerin geleneksel olma özellikleri vurgulanmıştır. Ürünlerin geleneksel kullanım durumu ise

[70] 24.09.2022 tarihinde madde metni değiştirilmiştir (RG. 31963). Burada değişiklik sonrasındaki haline yer verilmiştir. BTÜRY, md. 23.
[71] Endikasyon, Sağlık Bakanlığının resmi internet sitesinde, *"bir ilacın hangi hastalıklara ve hangi biçimde uygun olacağını veya bir operasyonun hangi koşullarda gerekli olduğunu ifade eder."* denilmek suretiyle tanımlanmıştır. Sağlık Bakanlığı (SB), "Endikasyon" (05 Kasım 2022).
[72] Geleneksel Bitkisel Tıbbi Ürünler Yönetmeliği (GBTÜY), *Resmî Gazete* 27721 (06 Ekim 2010), md. 4/f.
[73] Geleneksel Bitkisel Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği (GBTÜRY), *Resmî Gazete* 32093 (03 Şubat 2023).

bu yeni Yönetmelik madde 4/l'de, önceki Yönetmelikle aynı şekilde 15 ve 30 yıl olarak belirlenmiştir.[74]

Yeni Yönetmeliğin 7. maddesinin ilk fıkrasında, geleneksel bitkisel tıbbi ürünler için ruhsat başvurusunda bulunabilecek kişilerin özelliklerine yer verilmiştir. Buna göre, ruhsat başvurusunda bulunacak gerçek kişiler tıp, eczacılık ya da kimya alanında eğitim veren fakültelerin birisinden mezun olmalıdır. Ayrıca bu kişilerin mesleklerini ülkemizde icra edebilme yetkilerinin de bulunması gerekmektedir. Ruhsat başvurusunda bulunacak tüzel kişiler ise gerçek kişiler için sayılan bu vasıfları taşıyan bir kişiyi yetkili kişi olarak istihdam etmelidir. Eski Yönetmeliğin ruhsatlandırma süresini düzenleyen 17. maddesinde bu ruhsat başvurularının Sağlık Bakanlığınca inceleneceği belirtilmekteyken yeni Yönetmelik madde 15'de ruhsat başvurularını inceleme ve kabul ya da reddetme yetkisinin Kuruma ait olduğu ifade edilmiştir. Kurum, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereği Sağlık Bakanlığının bağlı kuruluşudur. Kamu tüzel kişiliğine haizdir ve özel bütçelidir.[75]

Şubat 2023 tarihli Yönetmeliğe göre Kurum, geleneksel bitkisel tıbbi ürünler hakkında yapılan ruhsat başvurularını ön incelemeye tabi tutmaktadır. Ön inceleme esnasında bir eksiklik tespit edilirse başvuru sahibine bildirim yapılmaktadır. 30 gün içerisinde bu eksikliğin giderilmemesi halinde Kurum, başvuruyu usulden reddetmektedir. Ayrıca madde 14'te sayılan diğer hallerde de başvuru usulden reddedilmektedir. Kurum, başvuruları değerlendirirken Kurum laboratuvarında ya da onun kabul ettiği laboratuvarda ürünün formülasyonunun doğruluğunun ve belirlenmiş yöntemlerinin uygulanabilirliğinin test edilmiş olmasını aramaktadır.[76]

Mezkûr Yönetmeliğin 19. maddesi gereğince ruhsat başvurusunda bulunulan bu ürünler, tıpkı ilaçlarda olduğu gibi analize tabi tutulur. Ayrıca ilaçlarda olduğu gibi burada da şayet ilk analizde bir uygunsuzluk tespit edilirse firmadan ıslah edilmiş bir numune istenilmekte bu da uygunsuz bulunursa firma temsilcileri ile bir toplantı yapılmaktadır. Bu toplantıda analiz yöntemi görüşülmekte ve bu analiz yöntemi yeni

[74] GBTÜRY, md. 4/i-l.
[75] Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (4 sayılı CBK), *Resmî Gazete* 30479 (15 Temmuz 2018), md. 506.
[76] GBTÜRY, md. 13-14-18/b.

numuneye uygulanmaktadır. Bu üçüncü analizde de bir uygunsuzluk söz konusu olursa firma temsilcileriyle bir kez daha toplantı yapılıp yeni bir analiz yöntemi belirlenmektedir. Bu yöntem kullanılarak son bir kez daha analiz yapılmaktadır. Eğer yine uygunsuzluk bulunursa bu halde ruhsat başvurusu esastan reddedilmektedir.[77]

Ruhsat başvurusunun esastan reddedildiğinde başvurucu kararın kendisine bildirilmesinden itibaren ya da bildirim yapılmazsa kararın Kurumun resmî internet sitesinde ilanından itibaren Kuruma kırk beş gün içerisinde itiraz edebilmektedir. Kurumun itiraz sonucu verdiği karar kesindir, tekrar Kuruma bu karar için itiraz edilemez.[78]

Geleneksel bitkisel tıbbi ürün yapılan ruhsat başvurusunun Yönetmelikte belirlenen kriterlere uygun olması durumunda ruhsat düzenlenmektedir. Fakat ruhsatlı ürünün daha sonra normal kullanım koşulları altındayken zararlı bir etkisi söz konusu olursa ya da ruhsatlı ürün, ruhsata esas alınan formülden farklı olarak başka bir formülle üretilirse veya bu tarz formül, ambalaj, kısa ürün bilgisi gibi hususlarda Kurumun bilgisi-onayı olmadan değişiklik yapılırsa ve Yönetmeliğin 23. maddesinde sayılan durumlardan en az biri hakkında bir uygunsuzluk söz konusu olursa Kurum, ruhsatı askıya alır. Ruhsatı askıya alınan ürünün üretimi ya da ithal ediliyorsa ithalatı ve piyasaya arzı durur.[79]

Yönetmeliğin 24. maddesine göre -istisnaları olmakla birlikte- ruhsatın askıya alınmasından itibaren ruhsat sahibi en geç altı ay içerisinde askıya alınmaya sebep olan şeylerin aksini ispatlayan belgeleri Kuruma sunamazsa veya sunduğu belgeler Kurumca uygun bulunmazsa ruhsat iptal edilir. Ayrıca ruhsat sahibi bizzat ruhsatın iptalini de talep edebilir. Bu halde Kurum uygun bulursa ruhsatı iptal eder.[80]

Görüldüğü üzere geleneksel bitkisel tıbbî ürünler de tıpkı ilaçlar gibi ayrıntılı bir ruhsatlandırma sürecine sahiptir. Hem ilaçlar hem de geleneksel bitkisel tıbbî ürünler için aynı Kurumdan ruhsat alınmaktadır. Kurum her iki ürün için de benzer süreçleri takip etmekte, gözetim ve denetim yapmaktadır. Her iki ürün için benzer süreçlerin

[77] GBTÜRY, md. 19.
[78] GBTÜRY, md. 20.
[79] GBTÜRY, md. 21-23.
[80] GBTÜRY, md. 24.

izlenmesi kullanıcılar ve sağlıkçılar açısından karmaşa oluşmasının önüne geçecektir. Nitekim bu iki ürün için tek bir otorite değerlendirme yaparak ruhsat vermekte, takviye edici gıdalarda olduğu gibi farklı prosedürlerden geçerek farklı otoritelerden ruhsat almamaktadır.

3.3. ÖZEL TIBBÎ AMAÇLI DİYET GIDA

Mülga 5179 sayılı Kanun ve şu an yürürlükte bulunan 5996 sayılı Kanun'da özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar aynı şekilde tanımlanmıştır. Buna göre bu gıdalar, "*belli beslenme uygulamaları için hastaların diyetlerini düzenlemek amacıyla, özel olarak üretilmiş veya formüle edilmiş ve tıbbî gözetim altında kullanılacak olan, alışılmış gıda maddelerini veya bu gıda maddelerinin içinde bulunan belirli besin öğelerini veya metabolitlerini vücuda alma, sindirme, absorbe etme, metabolize etme veya vücuttan atma kapasitesi sınırlı, zayıflamış veya bozulmuş olan hastalar ya da diyet yönetimleri, yalnızca normal diyetin modifikasyonu ile veya diğer gıdalarla ya da her ikisinin de birlikte kullanımı ile sağlanmayan kişiler için hazırlanmış"* gıda maddeleridir. Özel tıbbi amaçlı gıdalar ise "Özel Tıbbi Amaçlı Gıdalar Ruhsatlandırma Yönetmeliği"nin 4. maddesinde *"Besin ögelerini veya metabolitlerini vücuda alma, sindirme, absorbe etme, metabolize etme ve vücuttan atma kapasitesi sınırlı, azalmış veya bozulmuş olan ve diyet yönetimleri normal diyetin düzenlenmesi ile sağlanamayan hastaların diyetlerini düzenlemek amacıyla tıbbi gözetim altında kullanılmak üzere geliştirilen, özel olarak formüle edilip endüstriyel yöntemlerle elde edilen, beslenme yönünden tam veya tam olmayan ürünler"* şeklinde tanımlanmıştır. Özel tıbbi amaçlı gıdaların ruhsatlandırma usul ve esaslarını düzenleyen bu Yönetmeliğin, takviye edici gıdaları kapsamadığı açık bir biçimde ifade edilmiştir.[81] Özel tıbbi amaçlı gıdaların yukarıda yer verilen tanımı, bu konudaki AB Tüzüğünde yapılan tanımla benzerdir.[82]

[81] Özel Tıbbi Amaçlı Gıdalar Ruhsatlandırma Yönetmeliği (ÖTAGRY), *Resmî Gazete* 32087 (28 Ocak 2023), md. 4/1-p, 2/2-ç.

[82] Regulation (EU) No 609/2013 of the European Parliament And of the Council of 12 June 2013 on food intended for infants and young children, food for special medical purposes, and total diet replacement for weight control and repealing Council Directive 92/52/EEC, Commission Directives 96/8/EC, 1999/21/EC, 2006/125/EC and 2006/141/EC, Directive 2009/39/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Regulations (EC) No 41/2009 and (EC) No 953/2009 (Regulation (EC) No 609/2013), EP, CONSIL (Erişim 05 Kasım 2023), md. Art. 2/ 2 (g).

Takviye edici gıdaların özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar ve özel tıbbî amaçlı gıdalardan farklı ürünler olduğu, mevzuatta yapılan tanımlamalar ve denetime yetkili organların ve ruhsat/onay vermeye yetkili organların farklı oluşundan açıkça anlaşılmaktadır.[83] Nitekim üst paragraftaki tanımlar ve takviye edici gıdalarla ilgili olarak daha önceki başlıklarda yapılan tanımlar birlikte değerlendirildiğinde bunların farklı ürünler olduğu kolayca anlaşılmaktadır. Ayrıca takviye edici gıdalarda sağlık beyanı kullanılabiliyorken özel tıbbî amaçlı gıdalarda kullanılamaması da bu farkı ortaya koymaktadır.[84] Zira bunlar aynı ürünler olsalardı böyle bir ayrım yapılmasına gerek olmazdı. Buna ilaveten, 5996 sayılı Kanun'un 28. maddesinin metninde de takviye edici gıdalar ile özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar, ayrı ayrı zikredilmiş, bunlardan takviyelerle ilgili usul ve esasların Tarım ve Orman Bakanlığınca, özel tıbbî amaçlı diyet gıdalarla ilgili usul ve esasların ise Sağlık Bakanlığınca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Takviye edici gıdalar için Tarım ve Orman Bakanlığından onay alınması gerekteyken özel tıbbî amaçlı gıdalar için Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumundan (TİTCK) ruhsat alınması gerekmektedir.[85] Burada yetkili otoritelerin ayrı olması, ürünlerin birbirinden farklı olduğunun bir göstergesidir.

Alman doktrininde bu gıdalar, lebensmittel für besondere medizinische foods for special medical purposes, FSMP) olarak adlandırılmaktadır ve takviye edici gıdalardan farklıdır. MÜLLER bu ürünlerin, takviye edici gıdalar ile ilaçlar arasında sınıflandırılabileceğini ifade etmektedir. Bu özel gıdalar, belirli hastalığı ya da bozukluğu olan kişilerin özel beslenme gereksinimlerini karşılamaya yöneliktir. ABAD'ın 27 Ekim 2022 tarihli C-418/21 sayılı kararında özel tıbbi amaçlı gıdaların bahsi geçen bu gereksinimlerini karşılaması gerektiğine ve genel bir faydanın yeterli olmadığına karar vermiştir. Dolayısıyla bu karardan sonra artık bahsi geçen hastalık ya da bozukluğun belli beslenme gereksinimlerine neden olduğu, bu gereksinimlerin

[83] Almanya'da özel tıbbî amaçlı gıdalarla ilgili olarak Bkz. Andreas Hahn - Moritz Hagenmeyer, "Armageddon: Neuer Rechtsrahmen für Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke – Hintergründe und Konsequenzen für ergänzende bilanzierte Diäten", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2017), 176-208.
[84] Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Hakkında Yönetmelik (GTEGSBKHY), *Resmî Gazete* 32169 (20 Nisan 2023), md. 10/2.
[85] ÖTAGRY, md. 7; TEGİÜİPAİY, md. 10/5-6.

normal diyeti değiştirerek ya da takviye edici gıda kullanarak karşılanamayacağı ve özel tıbbi amaçlı gıdaların bu beslenme gereksinimlerini karşıladığı kanıtlanmalıdır.[86]

3.4. BİTKİSEL İLAÇ / BİTKİSEL TIBBİ ÜRÜN

Dünya Sağlık Örgütüne göre bitkisel ilaç, *"hastalıklardan korunmak veya tedavi amacıyla, bitkisel drogları*[87] *veya karışımlarını, olduğu gibi veya bitkisel karışımlar halinde, etkili kısım olarak taşıyan bitmiş, etiketlenmiş ürünler veya müstahzarlar"* olarak ifade edilmiştir. Tıbbi bitkisel ürün ise *"etkin maddeleri bir veya daha fazla sayıda bitkisel drogtan veya bitkisel drog preparatlarının birleşiminden oluşan"* tıbbi ürünler olarak tanımlanmaktadır. Bitkisel ilaç ve tıbbi bitkisel ürün kavramlarının aynı anlamı taşıdığı ifade edilmektedir.[88] Şubat 2023'te çıkarılan Yönetmelik madde 4/ç'de etkin madde olarak sadece bir ya da daha fazla bitkisel drogu (yani ilaç ham maddesini) bitkisel preparatı veya bu preparatlardan biri veya daha fazlasının bulunduğu karışımları içeren tıbbi ürünlere, bitkisel tıbbi ürün denildiği görülmektedir.[89]

Çoğunlukla ruhsatsız ilaçlar oldukları ifade edilen bitkisel tıbbi ürünlerin uluslararası arenada ilaç olarak değerlendirilebilmesi için konvansiyonel ilaçlarda bulunan güvenilirlik, kalite ve etkinlik ölçütlerini sağlıyor olmaları gerekmektedir. Bunların güvenilirliklerinin kanıtlanması için standardize edilmiş bitkisel preparatların üretilmesi elzemdir.[90]

Bitkisel ilaçlar, tıbbi bitkilerin geleneksel kullanımına dayalı olarak hazırlanmaktadır. Kaydedilmiş gözlemlere dayalı literatür ve uzun kullanım geçmişi bir arada değerlendirilerek bunların etkinliğinin kanıtlanabilmesi mümkündür. Fakat literatüre bakıldığında bitkisel ilaçların kullanımı sırasında mental bozukluklar, gece körlüğü, alerjik reaksiyonlar, karaciğer enzimlerinin yükselmesi gibi arzu edilmeyen birtakım durumlarla karşılaşıldığı da görülmektedir. Bitkisel ilaçlarla ilgili bu ve benzeri

[86] Martin Müller, "Speziallebensmittel" (22 Ocak 2023).
[87] "Geleneksel Bitkisel Tıbbi Ürünler Yönetmeliği" madde 4/d'de "drog", doğal kaynaklı ilaç ham maddesi olarak ifade edilmiştir. GBTÜY, md. 4/d.
[88] Ersöz, "Bitkisel Ürünler ve Güvenilirlikleri", 91.
[89] GBTÜRY, md. 4/ç.
[90] Bilge Şener, "Bitkisel İlaçlar ve Bitkisel İlaç Mevzuatı", *Bitkilerle Tedavi Sempozyumu 5-6 Haziran 2010- Zeytinburnu* (İstanbul: Merkezefendi Geleneksel Tıp Derneği, 2011), 153.

istenilmeyen durumların yaşanmasında bunların güvenilirliklerinin kontrolü noktasındaki eksikliğin etkisinin bulunduğu ifade edilmektedir.[91]

4. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN ÜRETİMİ VE SINIFLANDIRILMASI

Gıda takviyelerinin sahip olduğu birtakım olumlu özellikler, insanlar tarafından tercih edilmelerini sağlamaktadır. Birtakım aşamalardan geçerek üretilen gıda takviyeleri arasında en bilinenleri vitamin ve mineral takviyeleridir. Fakat bunlara ek olarak bitkisel gıda takviyeleri, aminoasitler, hayvansal kaynaklı takviyeler gibi farklı yapılara sahip takviye edici gıdalar da karşımıza çıkmaktadır. Bu başlık altında kısaca takviye edici gıdaların nasıl üretildiğine yer verildikten sonra gıda takviyelerinin sınıflandırılması ele alınacaktır. Sınıflandırma, üç tür üzerinden yapılacaktır.

4.1. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN ÜRETİMİ

Genel olarak gıdaların antioksidan ya da lif kaynağı olmaları gibi birtakım özellikler[92], bireylerin takviye edici gıdalara yönelimini artırmaktadır. Kullanımı giderek artan bu takviyelerin üretiminde bitkiler, hayvansal kaynaklı hammaddeler, meyve-sebzeler, mikroorganizmalar kullanılmaktadır. Bunların üretim aşamasında öncelikle reçete oluşturulmakta daha sonra ise sırasıyla *"karıştırma, öğütme, granülasyon, kurutma, son karıştırma, tablet yapma, tableti presleme, kaplama ve kapsülleme"* şeklinde bir süreç takip edilmektedir.[93]

4.2. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN SINIFLANDIRILMASI

Takviye edici gıdalar, yüksek dozda vitamin ve minerallerin tablet, kapsül vb. şeklinde kullanılabilir formlarıdır. Özellikle multivitamin ve mineraller en çok kullanılan takviye edici gıdalardır. Bunları omega 3 balık yağı ve kalsiyum izlemektedir. Vitamin ve mineral gıda takviyeleri tek başlarına ya da kombine olarak kullanılabilen konsantre kaynaklardır. Bunlar ufak dozlarda alım için tasarlanmışlardır.

---

[91] Şener, "Bitkisel İlaçlar ve Bitkisel İlaç Mevzuatı", 158.

[92] Gıdanın başlangıcının tohum olduğunu savunan Saraçoğlu'na göre, 1980'li yıllardan itibaren milli tohumların yerine hibrit tohumların getirilmesi ve bunların çoğaltılması sonucu ortaya bu tohumlardan üretilen fakat mineral, vitamin, protein, lipid vs. açısından yetersiz ve eksik ürünler çıkmıştır. Bu tohumlardan takviye edici gıda hazırlanması da birçok soruna sebep olmaktadır. Bkz. Saraçoğlu, "Gıda Takviyelerinin Geçmişi", 7.

[93] Atalay - Erge, "Gıda Takviyeleri ve Sağlık", 100.

Normal diyette alınamayan mineral ve vitaminleri takviye etmek amacıyla kullanılmaktadırlar.[94]

Takviye edici gıdalar yalnızca vitamin ve mineralleri değil bunlara ek olarak aminoasitler, yağ asitleri, bitkiler ve bunların ekstrelerini de kapsamaktadır. Bu yönüyle takviye edici gıdalar, geniş bir yelpazeye sahiptir.[95] Fakat kapsamı daraltabilmek adına bu başlık altında takviye edici gıda olarak en çok karşımıza çıkan üç türe yer verilecektir. Bunlar vitamin, mineral ve bitkisel takviyelerdir.

4.2.1. Vitaminler

"Vital" ve "amine" kelimelerinden türetilen vitamin sözcüğü, vücudun temel fonksiyonları için çok da büyük olmayan miktarlarda (miligram) ihtiyaç duyulan organik bileşikleri ifade etmektedir. Vitaminler yağda ya da suda çözünmelerine göre ayrıma tabi tutulmaktadır. A, D, E ve K vitaminleri yağda çözünen vitaminler iken B ve C vitaminleri ise suda çözünen vitaminlerdir.[96]

Takviye edici gıda konusundaki düzenlemelere bakıldığında 2010 yılında yürürlüğe giren 5996 sayılı Kanunda vitaminlerle ilgili bir tanımlamanın bulunmadığı görülmektedir. 2013 yılında yürürlüğe giren 2013/49 no'lu "Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği" madde 4/b'de ise vitaminlerden besin ögesi olarak bahsedilmektedir. Madde 5/1-a'da, bu Tebliğ'in yalnızca ek-1'inde bulunan vitaminlerin ve minerallerin takviye edici gıdalarda bulunabileceği, bunların da ek-2'deki formlarda ve alt formlarda kullanılabileceği belirtilmektedir. Ek-2'de yer almayan formların ise Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından değerlendirileceği ve bunların Bakanlığın resmi internet sitesinde yayınlanacağı ifade edilmektedir. Tebliğ'in ek-1'inde vitaminler olarak A, D, E, K, B (1-2-3-5-6-12), C, Folik Asit ve Biotin sayılmıştır. Ek-2'de ise tek tek bu vitaminlerin hangi formlarda olabileceğine yer

[94] Nilüfer Acar Tek - Gülden Pekcan, *Besin Destekleri Kullanılmalı Mı?* (Ankara: Sağlık Bakanlığı Yayını, 2008), 7. Atalay - Erge, "Gıda Takviyeleri ve Sağlık", 99.
[95] Tek - Pekcan, *Besin Destekleri Kullanılmalı Mı?*, 7.
[96] Lale Özışık, "Vitaminler, Kime, Ne Zaman, Ne Kadar?", *İlaç ve Tedavi Kongresi (25-29 Mayıs 2016)* (İlaç ve Tedavi Derneği, 2016), 48-49.

verilmiştir. Örneğin Beta-Karoten, A vitamini için ek-2'de öngörülen formlardan birisidir.[97]

Yaşam için gerekli olan bu organik bileşikler enerji sağlamamakta, enerjiye dönüşememektedir. Fakat bunların kemik sağlığı, nörolojik gelişim, görme fonksiyonu, pıhtılaşma ve bağışıklık sistemi üzerinde etkileri olduğu gibi antioksidan etkisi ve koenzim olarak kullanımı da söz konusudur. Alkol kullanımı, hamilelik, yaşlılık gibi durumlarda vitaminlere olan ihtiyaç artmaktadır. Yoksulluk, vejetaryen olma, yeterli güneş ışığı alamama gibi hallerin etkisiyle vitamin eksikliği söz konusu olabilmektedir. Bu gibi durumlarda, özellikle hamilelerde ve yaşlı insanlarda vitamin takviyesi kullanımı tavsiye edilmektedir.[98] Fakat vitamin ve aynı zamanda mineraller, tek başlarına zararlı olmasalar bile bileşimleri öngörülemiyorsa veya aşırı olarak alınmışlarsa bu halde özel zararlı etkileri ortaya çıkabilmektedir.[99] Bu sebeple kullanımı esnasında dikkatli olunmalıdır.

Esasen vitaminlerin gıdalardan alınması gerekmektedir. Örneğin meyve ve sebzeleri içeriğinde barındıran dengeli bir diyet ile vücut için gerekli olan vitaminler sağlanabilir.[100] Sağlanamaması ya da yeterli olmaması durumunda takviye edici gıdalar kullanılmaktadır.[101] Dengeli bir şekilde beslenen ve düzenli güneş ışığı alan erişkinlerde vitamin desteğinin genel olarak gerekli olmadığı ifade edilmektedir. Dengeli bir şekilde beslenen kişilere multivitamin takviyesi de önerilmemektedir. Hal böyle iken pek çok yetişkinin multivitamin desteği aldığı bilinmektedir. Günlük alım dozunun 0.5 ila 1.5 katı güvenli olarak görülebilse de yüksek doz vitamin alımı zararlı olabilmektedir.[102] Bazı etken maddelerle ilgili günlük alım dozlarına, Tarım ve Orman Bakanlığınca yayınlanan "Takviye Edici Gıdalar Kısıtlı Maddeler Listesi"nde yer verilmiştir.[103]

---

[97] TGKTEGT, md. 4-5, ek 1-2.
[98] Özışık, "Vitaminler, Kime, Ne Zaman, Ne Kadar?", 48-49.
[99] Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. C-41/02 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Aralık 2004).
[100] Özışık, "Vitaminler, Kime, Ne Zaman, Ne Kadar?", 48.
[101] Tek - Pekcan, *Besin Destekleri Kullanılmalı Mı?*, 7.
[102] Özışık, "Vitaminler, Kime, Ne Zaman, Ne Kadar?", 49. Ayrıca bkz. Bazı çalışmalarda, her ne kadar bazı kronik hastalıkları azalttığı görülebilse de vitamin eksikliği olmayan bireyler için multivitamin desteğinin gerekli olmadığı, vitaminlerin yüksek dozda alınmasının zararlı sonuçları olabileceği ifade edilmektedir. Özışık, "Vitaminler, Kime, Ne Zaman, Ne Kadar?", 49.
[103] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "Takviye Edici Gıdalar Kısıtlı Maddeler Listesi" (Erişim 08 Temmuz 2023).

Vitaminler, multivitamin ve multimineral takviye ürünlerinin içerisinde genel olarak günlük alınması gereken miktarları kadar yer almaktadır. Bunun yanında bazı vitaminleri günlük alım dozunun çok üzerinde ihtiva eden tekli preparatlar da takviye edici gıda olarak tüketilebilmektedir.[104] Yukarıda bahsi geçen 2013/49 no'lu Tebliğ ek-3'te, gıda takviyelerinde kullanılan mineral ve vitaminlerin günlük maksimum limitlerine tablo hâlinde yer verilmektedir. Bu tabloda aynı vitamin ya da mineral için 4-10 yaş arası çocuklar ile 11 yaş ve üstü bireyler açısından farklı limitlere yer verildiği görülmektedir.[105]

Vitaminler ve mineraller bazı ilaçlarla etkileşime girebilmekte istenilmeyen sonuçlara sebep olabilmektedir. Örneğin A vitamini bazı ilaçlarla etkileşime girdiğinde kanamayı artırma riski, tansiyon düşüklüğü, demir etkinliğini azaltma, tiroit yetmezliği vb. durumlarla karşılaşılabilmektedir. Hatta A vitamini bazı zayıflama ilaçlarıyla bir arada kullanıldığında vücutta A vitamini eksikliği görülebilmektedir. Yine vitamin, mineral ve ilaçların bir arada kullanımıyla ilaç etkinliğinde azalma görülebilmektedir.[106]

4.2.2. Mineraller

Bakır, çinko, iyot, demir, florür, kalsiyum, fosfor, krom, magnezyum vb. şeklinde adlandırılan mineraller, 5996 sayılı Kanun'da tanımlanmasa da 2013/49 no'lu Tebliğ'in 4/b maddesinde besin öğesi olarak ifade edilmektedir. Tebliğ'in 5/1-a maddesine göre yalnızca bu Tebliğ'in ek-1'inde bulunan mineraller, ek-2'de belirtilen formlarda takviye edici gıdalarda bulunabilirler. Ek-2'de olmayan formlar ise Tarım ve Orman Bakanlığınca değerlendirilip Bakanlığın sitesinde ilan edilir. Kalsiyum sülfat, magnezyum klorür, sodyum klorür vs. ek-2'de yer alan formlara örnek olarak gösterilebilir. Ek-3'te ise gıda takviyelerinde kullanılan minerallerin günlük maksimum limitlerine yer verilmiştir.[107]

İnsan vücudunda en fazla kalsiyum minerali bulunmaktadır. Kalsiyum eksikliğinde kemik erimesi, diş çürümesi gibi rahatsızlıklar görülse de takviye edici

[104] Tuba Karaarslan vd., "Besin Destek Ürünleri ve İlaçlarla Etkileşimleri: Vitamin ve Mineraller", *Journal of Medical Sciences* 1/1 (2019), 10.
[105] TGKTEGT, Ek-3.
[106] Atalay - Erge, "Gıda Takviyeleri ve Sağlık", 106. Karaarslan vd., "Besin Destek Ürünleri", 11.
[107] TGKTEGT, md. 4/b, md. 5/1-a, Ek-1,2,3.

gıdalar yoluyla fazla alınması halinde kireçlenme, böbrek taşı gibi rahatsızlıklara sebebiyet vermektedir.[108] Kardiyovasküler rahatsızlıklar ise kalsiyum takviyelerinin yan etkilerindendir. Ayrıca kalsiyum takviyeleri bazı ilaçlarla birlikte kullanıldığında bu ilaçların etkinliğinin azalmasına sebep olmaktadır.[109] Vücudun sürekli ihtiyaç duyduğu magnezyum ise içme suyunda ve normal besinlerde halihazırda bulunmaktadır. Magnezyum eksikliğinde kalp problemleri, beyin fonksiyonlarında bozukluklar görülebilmektedir.[110] Fakat magnezyum gıda takviyeleri bazı ilaçlarla birlikte kullanıldığında etkileşime girmekte ve istenilmeyen sonuçlara sebep olmaktadır.[111]

4.2.3. Bitkisel Takviyeler

Bitkisel ürünler ülkemizde takviye edici gıdalar ya da geleneksel bitkisel tıbbi ürün olarak sınıflandırılmaktadır. AB'ndeki düzenlemeler de bu yöndedir. Bitkisel ürün tedavi edici yönüyle kullanıma sunulacaksa Sağlık Bakanlığı onay ve denetimden sorumluyken gıda takviyesi olarak kullanıma sunulacaksa onay ve denetimden sorumlu otoriteler ülkeden ülkeye değişmektedir.[112] Bizim ülkemizde gıda takviyelerinin onay ve denetiminden Tarım ve Orman Bakanlığı sorumludur.

Bitkisel takviyelerin etiket beyanında endikasyon belirtilememekte yalnızca ilgili otoritelerce onaylanmış sağlık beyanına yer verilebilmektedir. Takviye edici gıda olarak piyasaya arz olunan bu bitkisel ürünler için Tarım ve Orman Bakanlığından onay alınmakta ve Bakanlığa advers etki bildirimi yapılmaktadır. Bakanlık ise bu bildirimleri kayıt altına almaktadır.[113]

Sarı kantaron, Ginkgo biloba, Ginseng, sinameki gibi bitkilerin kapsül, tablet, sulu ekstre gibi formlarda takviye edici gıda olarak kullanılabilen bitkilerdir. Ayrıca zayıflama çayları, zayıflatıcı diğer bitkisel ürünler de bitkisel takviyeler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bitkinin aynı cinse ait türleri arasındaki benzerlik, bunların

[108] Gıda Takviyesi ve Beslenme Derneği (GTBD), "Vitamin ve Mineraller", GTBD, 24 Ocak 2017.
[109] Atalay - Erge, "Gıda Takviyeleri ve Sağlık", 106.
[110] Karaarslan vd., "Besin Destek Ürünleri", 15. Ayrıca bkz. GTBD, "Vitamin ve Mineraller".
[111] Atalay - Erge, "Gıda Takviyeleri ve Sağlık", 106.
[112] Meryem Dişli - Erdem Yeşilada, "Türkiye 'de Bitkisel Tıbbi Ürünler (Türkiye'de Bitkisel Ürünlerin Standardizasyonu, Üretimi Ve Tağşiş)", *Journal of Biotechnology and Strategic Health Research* 3/Özel Sayı (30 Eylül 2019), 18.
[113] Dişli - Yeşilada, "Türkiye 'de Bitkisel Tıbbi Ürünler", 18.

birbirleriyle karıştırılma ihtimalini artırmaktadır. Bu sebeple uzman kişilerce toplanması gerekmektedir.[114]

Vitamin ve mineral gıda takviyelerinde olduğu gibi bitkisel takviyelerde de fazla kullanım ya da diğer ilaçlarla birlikte kullanım halinde istenilmeyen sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, sarı kantaron bitkisinden hazırlanan bir ürün, bazı ilaçlarla bir arada kullanıldığında etkileşime girerek ilaçların plazma seviyesini düşürebilmekte antidepresan ilaçlarıyla bir arada kullanılması halinde ise terapötik doz aşımı olabilmektedir. Ayrıca bu ürün, ilaçların bağırsakta emilimini azaltabilmektedir. Yine bu ürünün aşırı kullanımında manik depresif bozukluklar görülebilmekte ya da uzun süreli kullanımında anestezi sırasında hipotansif atak geçirme riski artmaktadır.[115]

Bilimsel bir çalışma için Ginkgo Biloba ekstresi içeren bazı kapsül ve tabletler üzerinde araştırma yapılmıştır. Bu kapsül ve tabletlerden bir kısmına Sağlık Bakanlığınca ilaç ruhsatı verilmişken bazılarına Tarım ve Orman Bakanlığınca onay verilmiş ve gıda takviyesi olarak piyasaya arz edilmiştir. Gıda takviyesi olarak piyasaya arz edilen ürünlerin bileşimlerinde, üreticiler tarafından beyan edilen miktarlarda etken maddenin olmadığı ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu ürünlerin içerisine normalde bitkinin doğal yapısında olmayan rutin olarak ifade edilen bir bileşiğin katıldığı ve bu şekilde standardize edilmiş gibi gösterildiği anlaşılmıştır. Rutin seviyesinin bu derece yüksek olması, tağşiş olarak ifade edilmiştir. Sağlık Bakanlığınca ruhsat verilen ürünlere bakıldığında ise beyan edilen içeriklerin, prospektüslerinde belirtilen miktarlarla uyumlu olduğu gözlemlenmiştir.[116]

İlaç olarak kabul edilmeyen ve takviye edici gıda olarak piyasada bulunan bu ürünlerin standart değerlere uymadığı, yapılan çalışmalarla ortaya konulmaktadır. Fakat böyle olduğu halde insanlar tarafından tedavi amacıyla kullanılması sağlık açısından büyük bir tehlikedir.[117] Bu sebeple ilaç olarak adlandırılmasa da insan sağlığı üzerinde etkisi bulunan bu ürünlerin onay almadan önce tıpkı ilaçlar gibi incelenmesi, iyice

[114] Ersöz, "Bitkisel İlaçlar ve Gıda Takviyeleri", 17.
[115] Ersöz, "Bitkisel İlaçlar ve Gıda Takviyeleri", 17.
[116] Aslı Büyükkaya, *Ginkgo Biloba L. Ekstresi İçeren Bitkisel İlaçlar ve Bitkisel Ürünler Üzerinde Karşılaştırmalı Fitoeşdeğerlik Çalışmaları* (Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009), 103.
[117] Büyükkaya, *Ginkgo Biloba L. Ekstresi İçeren Bitkisel İlaçlar ve Bitkisel Ürünler Üzerinde Karşılaştırmalı Fitoeşdeğerlik Çalışmaları*, 104.

analiz edilmesi gerekmektedir. Yetkili otoritelere bu konuda önemli görevler düşmektedir.

5. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN KULLANIM AMAÇLARI VE PİYASASI

Gıda takviyelerinin doğal olduğu ve bu nedenle herhangi bir yan etkisinin bulunulmadığına olan inanç, bunların tercih edilmesinde en önemli etkendir.[118] Bu durum bilinçsiz kullanımı da artırmaktadır.[119] Genellikle hastalıklardan korunmak ya da tedavi olmak amacıyla kullanıldığı ifade edilse de gıda takviyelerini insanlar farklı amaçlarla da kullanabilmektedir.

Gıda takviyelerinin tüketiminin artmasında yazılı basın, internet kaynakları, televizyon programları[120], eş dost tavsiyesi gibi durumlar rol oynayabilmektedir. Buna ek olarak medyanın ve pazarın durumunun, bitkisel ürünleri ilaçmış gibi yansıtması ve tüketicilerde bu yönde bir algının oluşturulması tüketimi etkilemektedir.[121] Fakat tüketimin artmasına neden olan başka faktörler de bulunmaktadır. Tüketim arttıkça takviye edici gıda piyasası daha da önem kazanmakta ve giderek büyümektedir.

Bu başlık altında takviye edici gıdaların insanlar tarafından hangi amaçlarla kullanıldığı ele alınacaktır. Ayrıca takviye edici gıda kullanımı arttıkça daha da önem kazanan, takviye edici gıda piyasasıyla ilgili açıklamalarda da bulunulacaktır.

5.1. TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN KULLANIM AMACI

Eski zamanlardan beri şifalı bitkiler, vücudun hastalıklara karşı direncini artırarak genel sağlığı geliştirmek, ağrı ve yararlanmaları tedavi etmek için kullanılmaktadır.[122] Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bitkilerin tedavi amacıyla kullanımı daha yaygındır. Zira bu ülkelerde -özellikle kırsal bölgelerde- ilaçlara ve doktorlara erişim zordur. İlaç maliyetleri ise çok yüksektir. Bu ülkelerde şifalı bitkiler, yerel olarak yetiştirilmekte ve bunların güvenli olduklarına inanılmaktadır. Ayrıca

[118] Traş vd., "Bitkisel Ürünlerle İlgili Sağlık Sorunları", 49. Zhu vd., "The Landscape of Hepatobiliary Adverse Reactions", 273.
[119] Şimşek, "Takviye Edici Gıdaların", 132.
[120] Ersöz, "Bitkisel İlaçlar ve Gıda Takviyeleri", 16.
[121] Traş vd., "Bitkisel Ürünlerle İlgili Sağlık Sorunları", 50. Aynı yönde bkz. Borins, "The Dangers of Using Herbs", 91.
[122] Avigan vd., "Herbal and Dietary Supplement", 1.

bitkilerin, ilaçlara nazaran daha az tıbbi gözetim gerektirdiği düşüncesi, bunlara olan yönelimi artırmaktadır.[123] Dünya geneline bakıldığında ise dünya nüfusunun neredeyse %70-80'i gibi büyük bir kısmının hastalıklardan korunmak veya tedavi olmak amacıyla geleneksel tıptan faydalandığı Dünya Sağlık Örgütü (WHO) kayıtlarında yer almaktadır.[124]

Takviye edici gıdaların kullanım amacı bakımından kadınlar ve erkekler arasında farklılık bulunmaktadır. Kadınların, kemik sağlığını düşünerek kalsiyum takviyesi kullanma eğiliminde olduğu erkeklerin ise kolestrolü düşürmek gibi kardiyovasküler sağlığı iyileştirmek ya da bu gibi hastalıklardan korumak amacıyla takviye edici gıda kullandığı ifade edilmektedir. Bu noktada erkeklerin takviye edici gıda tüketme olasılığının daha yüksek olduğu belirtilmektedir.[125] Fakat bunun aksini savunarak kronik rahatsızlıkları bulunan yaşlı insanların ve kadınların, takviye edici gıdaları daha fazla tükettiğini ifade edenler de bulunmaktadır.[126]

Devamlı olarak ilaç kullanılmasını gerekli kılan diyabet, romatizma, astım, yüksek tansiyon gibi rahatsızlıkları bulunan hastaların ve obezite sorunu yaşayan bireylerin, takviye edici gıdaları daha fazla kullandıkları ifade edilmektedir. Bağışıklık sistemini güçlendirmek isteyen kanser hastalarının da takviye edici gıdaları yaygın olarak kullandığı belirtilmektedir.[127] Yapılan bu açıklamalardan, yaşamları boyunca ilaç kullanmak zorunda olan veya çok ciddi rahatsızlıkları olan hastaların takviye edici gıdalara daha fazla yöneldiği sonucuna varılabilmektedir.

Takviye edici gıda kullanımı denilince hastalıklardan korunma, tedavi olma veya genel sağlığı iyileştirme gibi nedenler ilk olarak akla gelse de zayıflama ya da formunu koruma düşüncesinde olan bireylerin de gıda takviyelerini sıklıkla kullandığı ifade edilmektedir. Zayıflamak isteyen bireyler, daha hızlı sonuç alabilmek için takviye edici

[123] Borins, "The Dangers of Using Herbs", 95.
[124] Ersöz, "Bitkisel İlaçlar ve Gıda Takviyeleri", 11.
[125] Lopes vd., "Food Supplement Vitamins, Minerals, Amino-Acids, Fatty Acids, Phenolic and Alkaloid-Based Substances", 2.
[126] Traş vd., "Bitkisel Ürünlerle İlgili Sağlık Sorunları", 49.
[127] Traş vd., "Bitkisel Ürünlerle İlgili Sağlık Sorunları", 49.

gıdalara yönelebilmektedir. Spor salonlarında bazı gıda takviyelerine yönelik olarak yapılan tavsiyeler, bireyleri bu takviyeleri kullanmaya yönlendirmektedir.[128]

Tarım ve Orman Bakanlığı her ne kadar mevzuata aykırı olarak kilo aldırma-verdirme, hastalıkları önleme-tedavi etme, boy uzatma, sigara bıraktırma veya cinsel performansı artırma gibi vaatlerle bazı takviye edici gıdalar satışa sunulabiliyor olsa da gıda takviyelerinin bu amaçla/beklentiyle kullanılmaması gerektiğini ifade etmektedir.[129]

5.2. TAKVİYE EDİCİ GIDA PİYASASI

Alternatif tıp uygulamalarının artması, bitkisel ürün kullanımında da bir artışa sebep olmuştur. Böylece bitkisel ürün ticareti gelişmeye başlamış ve pazar payı giderek yükselmiştir.[130] Henüz 2000'lerin başında takviye edici gıdaların pazar değerinin tüm dünya genelinde 50,6 milyar dolara ulaştığı ifade edilmektedir. Bitkisel ürün pazarı toplamda 60 milyar dolardır. Bu açıdan bakıldığında takviye edici gıdaların bitkisel ürün pazarının %80'inden fazlasını oluşturduğu görülmektedir.[131]

2022 yılında küresel takviye edici gıda pazarı büyüklüğünün 163,986 milyar dolara ulaştığı ifade edilmektedir. Yapılan araştırmalarda 2023 yılından 2030 yılına kadar olan yıllık birleşik büyüme oranının (CAGR) %9 olması beklenilmektedir. Bu genişlemede kişisel sağlık ve esenliğe yönelik tüketici bilincinin artması, yoğun çalışma ve stresli bir yaşam sebebiyle besin ihtiyaçlarının yeterince karşılanamıyor oluşunun etkisinin bulunduğu belirtilmektedir. Sayılan bu etmenler bireylerin takviye edici gıdalara olan bağımlılığını da artırmıştır. Böylece takviye edici gıda pazarının büyüklüğü de artmaya başlamıştır.

Takviye edici gıdaların reklamları da bu ürünlerin kullanımının artmasında büyük bir paya sahiptir. Bu ürünlere olan talep ve tüketimde reklamlar belirleyici rol oynamaktadır. Pek çok reklam, doğrudan veya dolaylı bir biçimde bunların tüketimini

[128] Zeynep Türkmen vd., "Bitkisel Ürünlerin ve Gıda Destek Ürünlerinin İçeriklerinin Adli ve Hukuki Boyutu", *The Bulletin of Legal Medicine* 19/1 (23 Eylül 2014), 39. Ayrıca Bkz. Avigan vd., "Herbal and Dietary Supplement", 3-4.
[129] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "Takviye Edici Gıdalar Hakkında Doğru Bilinen Yanlışlar" (Erişim 25 Eylül 2022).
[130] Şener, "Bitkisel İlaçlar ve Bitkisel İlaç Mevzuatı", 153.
[131] Ersöz, "Bitkisel İlaçlar ve Gıda Takviyeleri", 11.

teşvik etmektedir. Reklamların %81'inin karaciğer rahatsızlıkları, tümör ve kanser hastalıkları da dahil olmak üzere çok ciddi hastalıkların önlenmesine ilişkin iddiaları bile içerdiği tahmin edilmektedir.[132]

Üst paragrafta sayılanlara ek olarak sağlık kulübü, fitness merkezleri ve spor salonlarının gitgide yaygınlaşması, enerji ve kilo yönetimi gibi nedenlerle gençlerin bu merkezlere olan ilgilerinin artması ve sporun bir kariyer olarak görülmeye başlanması; sporcu beslenmesine olan talebi artırmakta, dolayısıyla bu durum takviye edici gıda piyasasını da etkilemektedir. Ayrıca Covid-19 salgınının yaşandığı dönemde, özellikle hastalığın yoğun olarak görüldüğü ülkelerde bağışıklığı güçlendirme düşüncesinde olan bireyler, takviye edici gıdalara yönelmiştir. Bu ülkelerde takviye edici gıda endüstrisi önem kazanmıştır.[133]

Vitaminler 2021 yılında gelir payının %30,8'inden fazlasını oluşturarak takviye edici gıda piyasasına hâkim olmuştur. Bu durumun yaşanmasında, enerji ve kilo kontrolü için çalışan profesyoneller ve sporculardan gelen yoğun talebin etkisi söz konusudur.[134] Pek çok ülkede A, B, C, E gibi hayati vitaminlerin eksikliğinin yaygın olarak görülmesi sebebiyle de tüketiciler, günlük gerekli olan vitamin dozunu karşılayabilmek için takviye edici gıdalara yönelmektedir. Ayrıca Food and Drug Administration (FDA) gibi bazı düzenleyici otoritelerin takviye edici gıda kullanımını teşvik etmesi de tüketimin artmasında ve bunların pazar payının büyümesinde önemli bir etmendir.[135] Kolestrol seviyesini düşürmek, kan şekerini kontrol etmek ve kilo yönetimi gibi nedenlerle lifler ve karbonhidratlara olan talep de artmıştır.[136]

---

[132] C. Muela-Molina vd., "Health-Related Claims in Food Supplements Endorsements: A Content Analysis from the Perspective of EU Regulation", *Public Health* 190 (Ocak 2021), 168. Takviye edici gıda reklamlarıyla ilgili daha ayrıntılı değerlendirmeler ve sayısal veriler için Bkz. Muela-Molina vd., "Health-Related Claims in Food Supplements Endorsements", 169 vd.

[133] Grand View Research (GVR), *Dietary Supplements Market Size, Share & Trends Analysis Report By Ingredient (Vitamins, Minerals), By Form, By Application, By End User, By Distribution Channel, By Region, And Segment Forecasts, 2022-2030*, Market Analysis Report (Erişim 14 Ekim 2022). Bu konuda farklı değerlendirmeler için bkz. Fortune Business Insights (FBI), *Dietary Supplement Market Size, Share & Covid 19 Impact Analysıs, By Type (Vitamins, Minerals, Enzymes, Fatty Acids, Proteins and Others), Form (Tablets, Capsules, Liquids, and Powders), and Regional Forecasts, 2021-2028*, Rapor (Erişim 14 Ekim 2022). Ayrıca Bkz. Nazlı Savlak vd., "Türkiye'de ve Dünyada Takviye Edici Gıdalara Genel Bir Bakış", *Gıda* 47/4 (30 Ağustos 2022), 576.

[134] (GVR), *Market Analysis Report*.

[135] (FBI), *Dietary Supplement Market Report*.

[136] (GVR), *Market Analysis Report*.

Tüketicilerden gelen talebin takviye edici gıda pazarının gidişatını yönlendirdiği açıkça görülmektedir. Hâl böyle iken talebe bağlı olarak takviye edici gıda fiyatlarında yaşanabilecek artışların, gıda takviyesi piyasasını olumsuz yönde etkilemesi ve pazar büyümesini kısıtlaması olasılığı göz ardı edilmemelidir.[137]

Türkiye'de Sağlık Bakanlığınca ruhsatlandırılan ilaçlar, geleneksel bitkisel tıbbî ürünler ve özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar ile Tarım ve Orman Bakanlığınca onay verilen takviye edici gıdaların oluşturduğu "sağlık ürünleri pazarı" 2021'de hastane ve eczane değer ölçeğinde %28,8, kutu ölçeğinde ise %7,1 büyüme göstermiştir. 2022'de bu oranlar, değer ölçeğinde %78,8, kutu ölçeğinde %8,9 büyüme göstermiştir. %78,8'lik bu büyüme ile 121,6 Milyar TL'ye, %8,9'luk büyüme ile de 2,82 Milyar kutuya ulaşılmıştır. Sağlık ürünleri pazarının kutu bazında %72'sini takviye edici gıdalar oluşturmaktadır. 2015-2022 yılları arasında bu pazar %540 büyümüştür. Bu gelişme yukarıda da ifade edildiği üzere takviye edici gıdalara olan talebin çeşitli sebeplerle artmasının bir yansımasıdır. Ayrıca gıda takviyelerinin giderek çeşitlenmesi ve sunulan seçeneklerin artması da pazarın genişlemesinde etkili olmuştur.[138]

6. TAKVİYE EDİCİ GIDA KONUSUNDA YAŞANAN SORUNLAR

Takviye edici gıdalar sebebiyle yaşanan sorunlar, ürünlerin kendisinden kaynaklanabileceği gibi bunların denetimleri ya da bu konuda mevcut olan yasal düzenlemelerden de kaynaklanabilmektedir. Takviye edici gıda olarak kullanılan bitkisel ürünlerle ilgili yeterli bilgi sahibi olunmaması, bitkilerin tam olarak tanınmadan, geleneksel bilgilere dayanılarak kullanılması ve yan etkisinin bulunmadığına inanılması, zararlı sonuçların öngörülmesine engel olmaktadır. Bitkilerin kimyasal bileşenlerinin çevresel koşullardan etkileniyor olması, toksik maddeler ya da ağır metaller içerebilmesi, bitkisel ürünlerde ilaçlarda olduğu gibi bir standardizasyonun bulunmaması, bu ürünlerle ilgili olarak karşılaşılan sorunlardandır.

Bu başlık altında öncelikle takviye edici gıdaların kullanımından kaynaklanan sorunlara yer verildikten sonra bu alanda mevcut olan düzenlemelerdeki eksikliklerden ve yetkili otorite konusundaki problemlerden bahsedilecektir.

[137] (GVR), *Market Analysis Report*.
[138] İlaç Endüstrisi İşverenler Sendikası (İEİS), *Türkiye İlaç Sektörü 2022 Raporu* (Erişim 23 Haziran 2023), 6 ve 26.

6.1. ÜRÜN KAYNAKLI SORUNLAR

Takviye edici gıda veya bitkisel ürün kullanımında geleneksel tıbbi uygulamalardan elde edilen bilgilere dayanılabilmektedir. Bu bilgiler bir toplumda yüzyıllardır uygulanan tedavi yöntemi olarak aktarılabilmektedir. Bu tür ürünler gerekli eğitimler alınmadan, geleneksel bilgilerle ve genellikle sağlık iddiası ön plana çıkarılarak pazarlanmaktadır. Fakat bu durum, tüketiciler için potansiyel bir tehlikedir. Bu ürünlerin ciddi yan etkilerinin olduğu rapor edilmiştir. Bu sebeple bunların güvenilirlikleri, düzenleyici otoriteler için ciddi bir mesele haline gelmiştir.[139]

Tıpkı ilaçlar gibi şifalı bitkilerin de endikasyonları ve yan etkilerinin bulunduğu göz ardı edilmemelidir. Bitkilerin doğru bir şekilde kullanılabilmesi için bunların ne işe yaradıkları, nasıl çalıştıkları iyi anlaşılmalıdır.[140] Çünkü şifalı bitkiler her ne kadar çoğunlukla tek bir ürünmüş gibi görülse de birçok kimyasal bileşenden oluşmaktadır. Bu durum, modern kimyanın ortaya çıkışına kadar açık bir şekilde ortaya konulamamıştır. Hâlen birçoğunun kimyasal bileşenleri tam anlamıyla bilinmemektedir. Zira aynı üründeki kimyasal bileşenler, büyüdüğü döneme bağlı olarak, yetiştirildiği coğrafi konum ve yükseltiye bağlı olarak değişmektedir.[141] Bitkinin yetiştiği toprak ve iklim özellikleri, toprakta bekletilme süresi, hasat zamanı, kurutma metodu, depolama koşulları vs. onun etki gücünü ve içeriğindeki aktif maddelerin varlığını değiştirebilmektedir.[142]

İlaçlar istikrarlı bir şekilde ve kimyasal olarak standartlaşmış biçimde üretilmekteyken bitkisel ürünlerde bu tip bir standardizasyon bulunmamaktadır. Bir

---

[139] Shraddha Thakkar vd., "Regulatory Landscape of Dietary Supplements and Herbal Medicines from a Global Perspective", *Regulatory Toxicology and Pharmacology* 114 (01 Temmuz 2020), 1.

[140] Borins, "The Dangers of Using Herbs", 91.

[141] Avigan vd., "Herbal and Dietary Supplement", 2. Bitkilerde bulunan kimyasal bileşik miktarının çevresel, genetik, coğrafik, üretim teknolojisi vb. faktörlere bağlı olarak farklılaşabildiği; bu durumun bitkilerde bulunan organik bileşik seviyesinde değişkenliğe sebep olduğu ifade edilmektedir. Ayrıca bitkilerin saklama koşulları ya da işlenme şekli de bitkiler arasında farklılaşmaya sebep olabilmektedir. Örneğin; plastik kapta bekletilen bitki ile bakır kapta bekletilen arasında farklılık oluşmaktadır. Bu ve benzeri durumlar bitki kalitesini etkilemektedir. Örneğin; bir bitkide uzun kurutma süresi ve doğal kurutma sonucunda C vitamini kaybının daha az olduğu tespit edilmiştir. Dişli - Yeşilada, "Türkiye 'de Bitkisel Tıbbi Ürünler", 15. Ayrıca Bkz. Ersöz, "Bitkisel Ürünler ve Güvenilirlikleri", 89-90.

[142] Borins, "The Dangers of Using Herbs", 91 vd. Ayrıca bkz. Şener, "Bitkisel İlaçlar ve Bitkisel İlaç Mevzuatı", 157. Bitkisel ürün hazırlanırken uzman olmayan kişilerin aynı cins içerisinde birbirine çok benzeyen bitki türlerini karıştırıp yanlış ürün hazırlama ihtimallerinin bulunduğuyla ilgili olarak Bkz. Ersöz, "Bitkisel Ürünler ve Güvenilirlikleri", 89.

başka deyişle bitkisel ürün üretiminde aynı üretim prosedürü tekrarlanamamaktadır.[143] Ayrıca ilaçlar reçete edildikleri için maddenin dozajı ve niteliği az çok güvence altındadır. Fakat bitkisel ürünler için böyle bir standardizasyon bulunmamaktadır. Bu nedenle bitkisel ürünleri kullanırken dikkatli olmaları konusunda bireyler uyarılmalıdır.[144]

Bitkilerin yanlış tanımlanması, nasıl çalıştıklarının tam olarak bilinmemesi ya da bunların standardizasyonunun bulunmaması kadar etiketlemede hata yapılması da önemli bir sorundur. Öyle ki, yapılan analizler sonucunda bitkisel ürünlerin ve takviyelerin bileşeninin, ürün etiketinden farklı olduğu ya da ürünün etikette gösterilen içerikleri her zaman ihtiva etmediği, hatta bazen aktif maddenin hiç mevcut olmadığı, yapılan çalışmalar sonucunda ortaya çıkmıştır.[145]

Ürünlerin tam olarak kategorize edilememesi de bu alanda pek çok soruna ve rekabet ihlallerine neden olmaktadır. Nitekim gıda takviyesi olarak etiketlenen ürünlerin, tıbbi ürünlerden ve diğer gıda maddelerinden ayrılmaları her zaman kolay olmamaktadır. Bu durum mevzuattaki tanımlamalardan kaynaklanabilmektedir. Örneğin Almanya'da bu durum yaşanmış ve bir dönem hangi tanımın belirleyici olduğu tartışmalı hale gelmiştir. Sonradan gıda terimi sadece Birlik hukuku kapsamında tanımlanmış fakat sınırlandırmalar konusunda federal düzenlemelerle çakışma yaşandığı yönünde tartışmalar söz konusu olmuştur.[146]

Bitkisel ürünlerin içerisinde toksik içerikler, pestisitler[147], bazı kimyasallar, ağır metaller ve beyan edilmemiş ilaçların mevcut olduğu görülebilmektedir.[148] Geleneksel halk ilaçlarında kurşun maddesine sıkça rastlanmaktadır. Bu tip ürünleri kullananlarda kurşun zehirlenmesi, arsenik ve cıva kontaminasyonu görülmüştür. Örneğin; tağşiş

[143] Avigan vd., "Herbal and Dietary Supplement", 2.
[144] Borins, "The Dangers of Using Herbs", 91 vd.
[145] Borins, "The Dangers of Using Herbs", 91 vd. Avigan vd., "Herbal and Dietary Supplement", 2.
[146] Kurt-Dietrich Rathke, "Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)", *Lebensmittelrecht*, ed. Olaf Sosnitza- Andreas Meisterernst (vormals Zipfel/Rathke) (München: C.H. Beck, 2023), Vorbemerkungen Rn. 22-33.
[147] Pestisitler; zararlı bitki ya da hayvan türlerini yok etmek ya da kontrol altına almak amacıyla kullanılan kimyasal maddelerdir. Böcek öldürücü, mantar ilacı, dezenfektan vs. şeklinde olabilir. Gıda üretiminde tarımsal kimyasallar kullanıldığı için insanlar düşük seviyelerde de olsa pestisit kalıntılarına maruz kalmaktadırlar. Bu durum insan sağlığını etkilemektedir. National Institute of Environmental Health Sciences (NIH), "Pesticides" (Erişim 27 Ekim 2022).
[148] Borins, "The Dangers of Using Herbs", 92-93. Avigan vd., "Herbal and Dietary Supplement", 2.

edilmiş bitkisel bir ürünü kullanan birey, bu ürünün yüksek miktarda cıva ve arsenik içermesi sonucu kurşun zehirlenmesi yaşamıştır.[149] Bitkilerin yetiştiği ortamdaki sanayi atıkları, egzoz gazları gibi bazı etmenler bitkileri etkilemekte ve onlarda ağır metal birikmesine sebep olmaktadır. Özellikle otoyol kenarındaki bitkiler egzoz gazlarından etkilenmektedir. Bu sebeple bu bitkilerdeki ağır metal oranının araştırılması gerektiği ifade edilmektedir.[150]

İçeriğinde toksik içerikler, ağır metaller vs. barındırmasının yanı sıra bitkinin ya da bitkisel ürünün kendisinden kaynaklanan, kullanımıyla birlikte ortaya çıkan birtakım problemler de söz konusu olabilmektedir. Bununla alakalı olarak Borins, bazı bitkilerin, bitkisel ürünlerin ve bitkisel bazı ilaçların kalp problemleri, sodyum ve su tutumu, böbrek rahatsızlıkları, hipertansiyon gibi önemli hastalıklara sebep olabileceğini ifade etmektedir. Örneğin; zayıflamak için Çin bitkisel tedavisini kullanan hastaların bazılarında böbrek yetmezliği görülmüştür. Borins, farklı miktarlarda toksik alkaloid içeren bazı bitkilerin, tehlikeli düzensiz kalp atışlarına, kardiyovasküler olarak çöküşe, hatta ölümlere yol açabileceğine dikkat çekmektedir. Kullanımı çok yaygın bir bitki olan ginsengin; hipertansiyon, deri döküntüleri, uyku bozukluğu gibi rahatsızlıklara sebep olabileceğini belirtmektir.[151]

Gelişigüzel kullanılan bitkisel ürünler, deride ciddi tahrişe sebep olabildikleri gibi bağırsak rahatsızlıklarına da kapı aralamaktadır. Ayrıca bazı bitkisel çaylara karşı insan vücudu alerjik reaksiyon gösterebilmektedir. Bu çaylar, sindirim bozukluklarına da neden olabilmektedir. Herhangi bir doktora danışmadan, kendi kendine bitkisel ürünleri kullanarak tedavi olmaya çalışan hastalar, aslında ciddi ama tedavi edilebilecek bir hastalığın teşhisini geciktirme riski ile de karşı karşıya olabilirler.[152]

Bitkisel ürünlerden kaynaklanan karaciğer hasarı, takviye edici gıdaların sebep olduğu ciddi zararlardandır. Takviye edici gıda ürünlerinin bazıları karaciğer nakli gerektiren akut karaciğer yetmezliğine dahi neden olabiliyorken bazılarının kullanımı sebebiyle tüketiciler ölümcül sonuçlarla karşılaşabilmektedir. Nitekim yapılan çalışmalar sonucunda akut karaciğer yetmezliğinin ikinci önde gelen nedeninin bitkisel

[149] Borins, "The Dangers of Using Herbs", 92-93.
[150] Dişli - Yeşilada, "Türkiye 'de Bitkisel Tıbbi Ürünler", 15.
[151] Borins, "The Dangers of Using Herbs", 94.
[152] Borins, "The Dangers of Using Herbs", 94.

ürün ve takviye edici gıda kullanımından kaynaklanan karaciğer hasarı olduğu ortaya çıkmıştır.[153]

Zararlı sonuçlarının bilincinde olmayan bireyler gıda takviyelerini kullanırken bunların kendi sağlıklarını koruduklarını ve bunun, kontrolü ellerinde tutmalarını sağladığını düşünebilirler. Nitekim onlara göre gıda takviyeleri birer ilaç değildir ve ilaçlardan daha az yan etkileri bulunur. Fakat McWhorter, gıda takviyelerinin reçeteli ya da reçetesiz olarak satılan ilaçlarla, gıda takviyelerinin birbirleriyle hatta normal gıdalar ile etkileşime girebileceğine dikkat çekmektedir.[154] Birden fazla takviye edici gıdanın bir arada alımı veya bunların ilaçlarla birlikte kullanımı hâlinde bitki-ilaç etkileşimi sonucu zarar meydana gelebilmektedir.[155]

6.2. DÜZENLEME VE YETKİLİ MERCİ SORUNU

Gıda maddeleri ve bu maddelerin üretiminin yapıldığı üretim tesisleri üzerinde etkili bir denetim ve kontrol sağlanması gerekliliği[156], uzun yıllardır ülkemizde tartışılagelen konulardandır. Bu kontrolün sağlanabilmesi ve etkili bir denetim mekanizmasının kurulabilmesi için ihtiyaca cevap verebilen, ayrıntılı yasal düzenlemelerin yapılması ve bunun yanında, bu alanda düzenleme ve denetim yapacak bir kurumun belirlenerek bunun birtakım yetkilerle donatılması gerekliliği ortadadır. Zira mevzuatın yeterli olmaması ve denetimin tek elden yapılmıyor olması, bu alanda yaşanan sorunların devam etmesine sebep olmuştur.

Tarihsel açıdan bakıldığında gıda maddeleri ve takviye edici gıdalar konusunda yetkili olan pek çok mercii ile karşılaşılmaktadır. 1923 ve 1983 arası dönemde gıda maddelerinin sağlık açısından denetim ve kontrolleri Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının yetkisi içerisindeyken ihracat ve ithalatından Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, kalite ve teknolojik kontrollerinden ise Tarım ve Orman Bakanlığı sorumluydu. 1983 ve 1995 arası dönemde ise bu yetkiler tek bir Bakanlıkta (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı)

[153] Zhu vd., "The Landscape of Hepatobiliary Adverse Reactions", 273-274. Ayrıntılı bilgi için bkz. Victor J. Navarro vd., "Liver Injury from Herbals and Dietary Supplements in the U.S. Drug-Induced Liver Injury Network", *Hepatology (Baltimore, Md.)* 60/4 (Ekim 2014), 1399.
[154] Shane-McWhorter, "Dietary Supplements for Diabetes", 206.
[155] Zhu, et al., The Landscape of Hepatobiliary, p. 274.
[156] Bkz. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), *Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tarım, Orman ve Köyişleri ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları Dönem 22, Yasama Yılı 2, S. Sayısı 428* (Ankara: TBMM, 1995).

toplanmıştı. 1995 ve 2004 arası dönemde takviye edici gıdalara ruhsat verme ve denetim yetkisi Sağlık Bakanlığı ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı arasında paylaşılmıştı. Fakat daha sonra bunların üretimi, denetimi vb. ile ilgili yetkiler 5179 sayılı ve 5996 sayılı Kanunlarla Tarım ve Köy İşleri Bakanlığına verilmiştir.[157]

Kalkınma Planlarında, gıda maddeleriyle ilgili araştırma, denetim, kontrol, yasal düzenlemeler gibi konularda yaşanan sıkıntılara yer verildiği ve bu sorunlara çözüm arandığı görülmektedir. 1966 yılı programında gıda maddeleri ve gıda üreten tesisler üzerindeki denetimin etkili hale getirilmesi amacıyla gıda konusunda yetkili olan çeşitli kurumların bir araya gelerek müşterek çalışmalar yapacakları ve ülkenin çeşitli bölgelerinde "Bölgesel Kontrol Araştırma ve Eğitim Merkezleri" kurulacağından bahsedilmiştir.[158]

"İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında" (1968-72) eksik ve yanlış beslenmeye, hayvansal ve bitkisel gıda maddeleri arasındaki dengesizliğe dikkat çekildikten sonra besin maddelerinin denetiminden sorumlu olan Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Belediyeler gibi kurumların, bu hizmeti yerine getirecek personel ve idari teşkilata, kontrolün yeterli bir şekilde yapılmasını sağlayacak teknik altyapı ve gerekli laboratuvarlara sahip olmadığı ifade edilmiştir. Bu amaçla, kamu hizmetinin yeterli şekilde yürütülebilmesi ve denetimin etkili bir biçimde yapılabilmesi için Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı bünyesinde laboratuvar hizmetlerinde, gıda kontrol hizmetlerinde vs. sorumlu organların kurulacağı yönünde bir politika oluşturulmuştur.[159]

"İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında", bir önceki Plan'da öngörülmesine rağmen gıda maddelerinin kontrol, eğitim, araştırma gibi işlemlerinin halen etkili bir organizasyona kavuşturulamadığı ifade edilmiştir. Ayrıca bu konuda yetkili ve görevli kamu makamlarının sahip olduğu görevlerin dağınık ve etkisiz, mevcut mevzuatın ise yetersiz olduğuna dikkat çekilmiştir.[160] 1968 yılı programında gıdayla ilgili kontrol ve eğitim-araştırma işlemlerinin farklı kurumlarca etkisiz bir biçimde yürütüldüğü, bu

[157] Karaarslan vd., "Besin Destek Ürünleri", 10.
[158] (TBMM), *Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tarım, Orman ve Köyişleri ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları Dönem 22, Yasama Yılı 2, S. Sayısı 428*.
[159] Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT), *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)* (Ankara: DPT, 1968), 221.
[160] (DPT), *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, 387.

sebeple organizasyonla ilgili hizmetlerin tek bir organ eliyle yürütülmesi ve yetkinin tek elde toplanması için bir mevzuat çalışması yapıldığından bahsedilmiştir.[161]

"Dördüncü ve Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planları"nda[162] (1979-83 ve 1985-89) bir gıda kanunu hazırlanmasından bahsedilmiş, gıda denetiminin bu konuda yetkili ve görevli kamu kurumlarının kendi personeli ve laboratuvar imkanlarıyla gerçekleştirileceği, böylelikle tekerrürün önlenebileceği ifade edilmiştir. Bu Planlarda gıda güvenliği ile ilgili sorumluluk iki Bakanlığa (Sağlık Bakanlığı ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığı) verilmiştir. Sonraki yıllarda gıda denetiminin tek elden gerçekleştirilmesi amacıyla sorumluluğun Tarım ve Köyişleri Bakanlığına verilmiş olduğu görülmektedir. Fakat çeşitli kanunlarda gıda konusunda farklı kurumların da görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Gıda konusunda görev ve yetkileri bulunan diğer kurumlar arasında ilk olarak Sağlık Bakanlığı karşımıza çıkmaktadır. 181 sayılı "Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"[163] madde 2/f'ye göre, gıda maddeleri ve bu maddelerin üretiminin yapıldığı yerlerin sağlık açısından denetlenmesi Sağlık Bakanlığı tarafından, mahalli idareler ve Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı ile iş birliği içerisinde yürütülecektir. Bu fıkrada, esas sorumluluğun Sağlık Bakanlığına ait olduğu vurgulanmıştır. Fakat 1985'te çıkarılan 3161 sayılı Kanun madde 2/d'de, gıda ürünlerinin kalite ve standartlara uygun bir şekilde üretiminden, pazarlanmasından, kontrol sisteminin kurulmasından vs. Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının sorumlu

[161] 1970 yılı programında Tarım Bakanlığına bağlı olarak kurulacak bir organın gıda sanayiinde üretimin "teknolojik kontrol hizmetlerini" yapacağından bahsedildikten sonra 1971 yılı programında bu alanda araştırma, eğitim, kontrol hizmetlerinin Tarım Bakanlığına bağlı kurulacak merkezi teşkilatta yürütüleceği ifade edilmiştir. Bu teşkilat gıda maddesinin üretim safhasından itibaren çıkacak sorunlara çözüm üretebilmek için yasal düzenlemeler yapılmasından, uluslararası kalite ve standartlara uyumun sağlanması ve bunun takibatından sorumlu olacaktır. 1973 yılı programında ise Tarım Bakanlığı'nın gıdayla ilgili kalite kontrol, kalite geliştirme ve teknoloji konularında mevzuat hazırlayacağı ve gerekli düzenlemeleri yapacağından bahsedilmiştir. (TBMM), *Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tarım, Orman ve Köyişleri ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları Dönem 22, Yasama Yılı 2, S. Sayısı 428*.

[162] Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)* (Ankara: SBB, 1979). Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)* (Ankara: SBB, 1985).

[163] Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (SBTGHKHK), *Resmî Gazete* 18251 (14 Aralık 1983), Kanun No. 181, md. 2/f.

olduğu belirtilmektedir.[164] Bunlara ek olarak Sanayi ve Ticaret Bakanlığına, belediyelere, Türk Standartları Enstitüsüne de bu konuda yetki ve görevler verildiğinde, Komisyon Raporunda değinildiği üzere, bu kuruluşlar arasında koordinasyon problemi ortaya çıkmaktadır. Bu durum hem tüketiciler hem de üreticiler bakımından sorun oluşturmaktadır.[165]

1995 yılında yürürlüğe giren 560 sayılı KHK'da (mülga) gıda maddeleri konusunda yetkili pek çok makama yer verilmiştir. Sağlık Bakanlığı, 560 sayılı KHK madde 4 uyarınca gıda maddesi üretmek amacıyla işyeri açacak kişilere çalışma izni vermek ve madde 9 gereği bu işyerlerinin, teknik ve hijyenik şartlara uygunluğunu denetlemekle görevli ve yetkilidir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ise gıda maddelerinin bileşimindeki maddeleri tescil ederek bu maddelere izin vermekten, gıda kontrolünden, bunların ihraç ve ithalindeki denetimlerden ve bu maddelerin gıda kodeksine uygun olup olmadığının denetiminden sorumludur.[166] Bu yönüyle gıdaların analizi ve bunların denetiminde tek bir makam olarak[167] Tarım ve Köyişleri Bakanlığı karşımıza çıksa da gerek çalışma izini vermek gerekse işyerlerini denetlemek konularında Sağlık Bakanlığı bir başka makam olarak karşımıza çıkmaktadır.

Her ne kadar buralarda bakanlıkların iş birliği içerisinde faaliyetleri yürütecekleri ifade edilse de uygulamaya bakıldığı zaman bu durumun sorunlara yol açabildiği görülmektedir. Nitekim her bakanlık üzerine düşen görevi yapmaya çalışsa da gıda güvenliğinin sağlanması ve insan sağlığının korunması şeklinde genel bir amacın

---

[164] Bkz. Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Tarihli ve 183 Sayılı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (TOKBKHK), *Resmî Gazete* 18692 (12 Mart 1985), Kanun No. 3161, md. 2/d.

[165](TBMM), *Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tarım, Orman ve Köyişleri ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları Dönem 22, Yasama Yılı 2, S. Sayısı 428*, 5. Ayrıca Bkz. 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda görevlerin düzenlendiği ilgili 7. maddenin j fıkrasında "Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek." görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu (BBK), *Resmî Gazete* 25531 (23 Temmuz 2004), Kanun No. 5216, md. 7/j.

[166] Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname (GÜTDKHK), *Resmî Gazete* 22327 (28 Haziran 1995), Kanun No. 560, md. 4-5-9.

[167]Ramazan Gökçe - Haluk Ergezer, "Gıda Mevzuatımız; Nereden, Nereye?", *Akademik Gıda* 14/2 (01 Haziran 2016), 227.

mevcudiyeti bakanlıkların almış olduğu kararların zaman zaman çakışmasına ve uygulamada aksaklıklara neden olabilmektedir. Örneğin bir gıda ürününün hastalık oluşturma riski bulunduğu tespit edilmiş ve Sağlık Bakanlığınca Tarım ve Köyişleri Bakanlığına bu ürünlerin hepsinin izinlerinin iptal edilmesi, yalnızca haricen kullanılanların denetim altında satışına izin verilmesi konusunda gereğinin yapılması istenilmiştir. Tarım ve Köyişleri Bakanlığı bu konuda ayrıntılı bilgiye ihtiyaç duyulduğunda Sağlık Bakanlığı ile bir toplantı kararlaştırmıştır. Yapılan toplantıda, Sağlık Bakanlığının aldığı kararın uygulama için bağlayıcı olduğu ve kesinlikle uygulanması gerektiği yolunda tutanak imzalanmıştır. Fakat bu toplantıdan 5 ay sonra, bir şirkete bu ürünü ithal etmesi için kontrol belgesinin düzenlendiği Sağlık Bakanlığınca tespit edilmiş ve Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığına, bu ürünlerin izinlerinin iptal edilmesi gerektiğini bildirilmiştir. Bunun üzerine il tarım müdürlüğü bu izni iptal etmiştir. Fakat bu süreçte Tarım ve Köyişleri Bakanlığının bu tedbiri uygulamayarak şirkete belge düzenlemesi dolayısıyla şirket zarara uğramış ve hizmet kusuru nedeniyle idarenin sorumluluğu doğmuştur.[168] Dolayısıyla aynı veya benzer konuda birden fazla otoritenin yetkili olması hem sürecin aksayıp hızlı ilerlememesine neden olabilmekte hem işlemlerin kontrol ve takibi zorlaşabilmekte hem de bir zarar meydana gelebilmekte ve idarenin sorumluluğu doğabilmektedir. Burada bakanlıklar arasında sürekli yazışmalar yapıldığı da göz önüne alındığında zaman kaybı ve hızlı müdahalenin zorlaşması dolayısıyla da etkin ve sürdürülebilir bir denetim mekanizmasının kurulamayacağı anlaşılmaktadır.

"Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı"nın (1996-2000) "Devletin Düzenleyici ve Gözetici Fonksiyonlarını Geliştirme Projesi" başlığı altında her türden gıda ve besin maddesinin üretimi, depolanması, etiketlenmesi, içerdiği katkı maddeleri, kirlilikler, üretim ve pazarlama süreçlerinde denetimi vb. konularında sorunların mevcut olduğu ifade edilmiştir. Bu Proje kapsamında tüketicilerin korunması amacıyla her türden gıda ve besin maddeleriyle ilgili düzenleme yapılacağı, bunların üretimi, denetimi gibi konularda yaşanan sorunların çözüme kavuşturulacağı belirtilmiştir.[169]

[168] Danıştay 10. Daire (Danıştay), K. 2011/2296 (Danıştay 14 Haziran 2011).
[169] Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)* (Ankara: SBB, 1996), 97-270.

"Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı"nda (2001-2005) gıda güvenliğinin sağlanacağı ve etkin bir denetim mekanizmasının geliştirileceği ifade edilmiştir. İlaç, aşı, gıda ve çevre ile ilgili laboratuvar ve kontrol hizmetlerinde Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezinin ulusal referans kurumu olacağı belirtilmiştir. Denetimin artırılabilmesi için gıda güvenliği konusunda mevzuat düzenlemesi yapılacağından bahsedilmiştir. Plan'da, gıda güvenliğinin tesis edilebilmesi için kamu kesiminin denetim altyapısının güçlendirileceğine ve faaliyetlerinin iyileştirileceğine; etkin bir denetimin tesis edilebilmesi adına denetimden sorumlu bakanlıklar arası koordinasyon ve iş birliğinin geliştirilmeye çalışılacağına yer verilmiştir. Gıda kontrolünde kamunun yanında özel sektörün de dahil edilmesi amaçlandığından bu Plan'da, özel gıda laboratuvarlarıyla ilgili düzenlemeler yapılacağından bahsedilmiştir.[170]

2004 yılında yürürlüğe giren 5179 sayılı Kanun'da (mülga), yürürlükten kaldırdığı 560 sayılı KHK'dan farklı olarak gıda konusunda Tarım ve Köyişleri Bakanlığı öne çıkarılmıştır. Buna göre gıda maddesinin üretildiği işyerleri, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının çıkaracağı yönetmelikteki teknik ve hijyenik şartlarını sağlayarak çalışma izni almalıdır. Gıda güvenliği, hijyen ve kalite yönlerinden gıda maddelerinin analizlerinin yapılabilmesi amacıyla kurulacak olan kamu ya da özel laboratuvarları Tarım ve Köyişleri Bakanlığı yetkilendirir.[171]

Mülga 5179 sayılı Kanun madde 23'te gıda maddelerinin piyasa gözetimi ve denetiminin ilgili kurum-kuruluşlarla iş birliği içerisinde yapılacağı fakat halk sağlığını ilgilendiren acil konularda zaruret hasıl olması halinde Sağlık Bakanlığının müdahale hakkının bulunduğu belirtilmiştir. Ayrıca bu maddede, gıda maddelerinin topluca tüketildiği yerlerin ve bunların satışının yapıldığı yerlerin denetimini yapan ilgili mercilerin, Sağlık Bakanlığından görüş alacakları ifade edilmiştir. 5179 sayılı Kanun madde 24'te ise gıda üretimi ve satışının yapıldığı işyerlerinde Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca yetkilendirilecek kamu veya özel kuruluşlarca kontrol ve sertifikasyon

[170] Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)* (Ankara: SBB, 2001), 88-89 ve 122-123,.
[171] GÜTDDKHKDKHK, md. 4-5.

yapılabilecektir. Bunlar Tarım ve Köyişleri Bakanlığının vereceği belge ve sertifika dışındaki belgeleri vereceklerdir.[172]

Mülga 5179 sayılı Kanun madde 27 gereğince gıda takviyeleriyle bebek mamalarının üretim, denetim, ithalat ve ihracatına yönelik usul ve esasları Tarım ve Köyişleri Bakanlığı belirleyecekken madde 27'nin ikinci fıkrasında sayılan *"enteral beslenme ürünleri dahil özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar, tıbbî amaçlı bebek mamaları ile ilaç olarak kullanımı bilimsel ve klinik olarak kanıtlanmış ancak reçeteye tabi olmayan"* ürünlerin üretim, denetim, ithalat ve ihracatına yönelik usul ve esaslar Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenir.[173] 5179 sayılı Kanun'la ilgili olarak üst paragraflarda ve bu paragrafta incelenen düzenlemeler göz önüne alındığında, her ne kadar bu Kanun'da Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, gıdaların üretimi, tüketimi ve denetimi konularında tek yetkili otorite olarak kabul edilse de Kanun'da Sağlık Bakanlığı ve ilgili mercilerin de birtakım yetkilerinin bulunduğu göz ardı edilmemelidir.

"Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı"nda (2007-2013) gıda güvenliği konusunda AB norm ve standartlarına ulaşılmasının önemi vurgulanmıştır. Gıda güvenliği ile bitki ve hayvan sağlığı politikalarının uygulanmasında, kurumsal kapasitenin yeterli olmaması, kurum içi ve kurumlararası eşgüdümde yaşanan eksiklik gibi durumlar sebebiyle çıkan sorunlara çözüm olarak AB'deki mevzuata paralel olarak gıda, hayvan ve bitki konularında bütüncül bir düzenlemenin yapılması savunulmuştur.[174] Plan'da bunlara yer verildiği esnada Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından 2006 yılında AB'ye uyum çalışmaları adı altında bir proje yürütülmüştür. "Türkiye'de Gıda Güvenliği ve Kontrol Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi Projesi" isimli bu proje ile etkin bir gıda kontrol sisteminin oluşturulması ve gıda güvenliğinin tesisi amaçlanmıştır. Bu kapsamda Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatının yapısal anlamda ve yasal olarak güçlendirilmesi, idarenin özel sektör ile iş birliği içerisinde hareket etmesinin sağlanması ile AB düzeyinde bir gıda güvenliği standardının oluşturulması hedeflenmiştir. Proje, pilot olarak seçilen

[172] GÜTDDKHKDKHK, md. 23-24.
[173] GÜTDDKHKDKHK, md. 27.
[174] Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)* (Ankara: SBB, 2007), 32.

illerin Tarım İl Müdürlüklerinde uygulanmıştır.[175] Proje, gıda güvenliğinin sağlanmasında denetime yetkili organ ve bu organın yapısının önemi üzerinde durmuştur.

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda gıdaların üretimi, tüketimi ve denetimi konusunda Tarım ve Köyişleri Bakanlığının tek yetkili otorite olduğu ifade edilmiştir. Böylece bu konularda kurumlar arasında yaşanan görev ve yetki çatışmasının da nihayete erdiği belirtilmiştir. Bu konularda denetim ve kontrolde etkinliğin artması ve izleme ve müdahalenin tek bir merkezden yapılabilmesi adına ilgili kurumlar arası eşgüdümün tesis edileceği ifade edilmiştir.[176]

En son hazırlanan kalkınma planı olan "On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı"da (2019-2023) ise gıda güvenilirliğinin sağlanabilmesi için denetimlerin etkinleştirileceği, kontrol hizmetlerinde etkinliğin artırılabilmesi için gıda kontrol laboratuvarlarının altyapısının kuvvetlendirileceği ifade edilmiştir.[177] Buradan her ne kadar yetkili otorite sayısı azaltılsa dahi halen etkin bir denetim mekanizmasının kurulamadığı anlaşılmaktadır.

5996 sayılı Kanun'un gıda ve yemlerle ilgili beşinci kısmında bulunan "Sorumluluklar" başlıklı 22. maddesinin dördüncü fıkrasında Tarım ve Orman Bakanlığınca belirlenecek onay alması zorunlu olan gıda ve yemlerin, onay almadan üretilemeyeceği, piyasaya arz edilemeyeceği ve bunların ithalatının yapılamayacağına yer verilmiştir. Aynı maddenin beşinci fıkrasında, gıda ve yem işletmelerinde üretim, işleme ve dağıtım aşamalarının tamamında resmi kontrolleri Tarım ve Orman Bakanlığının yapacağı belirtilmiştir. 5996 sayılı Kanun'un takviye edici gıdalarla ilgili hükmün yer aldığı 28. maddesinde takviye edici gıdaların üretim ve denetimi, ithalat ve ihracatıyla ilgili usul ve esasların Tarım ve Orman Bakanlığınca belirleneceği ifade edilmiştir.[178]

Mevzuat açısından bakıldığında gelinen nokta, gıdalar ve takviye edici gıdalarla ilgili kontrol, denetim, onay, sertifikasyon vb. durumlarda yetkili otoritenin Tarım ve

[175] Avrupa Birliği Başkanlığı (AB BŞK), "Gıda Güvenliğinde AB Uyum Çalışmaları" (09 Ocak 2008).
[176] (SBB), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)*, 32-50-78.
[177] Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB), *On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023)* (Ankara: SBB, 2019), 90.
[178] VHBSGYK, md. 22-28.

Orman Bakanlığı olduğudur. Mevzuatta durum böyle olsa da uygulamada gıda, ilaç ya da takviye edici gıda olarak net bir şekilde ayrımı yapılamayan ürünler söz konusu olduğunda, denetime yetkili organın hangisi olacağı noktasında sorunlar yaşanacağı açıktır.

Doktrinde, mevzuatta yer alan bu düzenlemelere rağmen aynı bitkiden hazırlanmış benzer ürünlere, farklı otoriteler tarafından onay-izin verildiğine dikkat çekilmektedir. Bu durumda örneğin ilaç özelliği bulunmayan fakat bu yönde bir algı oluşturularak piyasaya sürülen ürünlerle karşılaşılabilmektedir. Söz konusu ürünler gerekli analizlere tabi tutulmadan, kalite ve güvenilirlikten uzak bir biçimde piyasada yer almaktadır. İlaçlara uygulanan kriterlerin hiçbiri bahsi geçen ürünlere uygulanmamaktadır. Takviye edici gıdaların bu şekilde ilaçmış gibi satışa sunulduğu müşâhede edilmektedir. Bu durum zehirlenmelere hatta ölümlere yol açabildiğinden, toplum sağlığını ciddi şekilde tehdit etmektedir. Ayrıca ilaç olma kriterini sağlamayan ürünlerin eczaneler dışında farklı pek çok mecrada satılması da karışıklık oluşturmakta, denetim ve kontrol güçlüğünü beraberinde getirmektedir.[179] Bütün bunlar kamu sağlığı açısından tehlike oluşturmaktadır.

Bitkisel ürünlerin hazırlanıp piyasaya arz edilmesi konusunda Tarım ve Orman Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığının mevzuatlarında farklı uygulamalar söz konusudur. Kamu sağlığı açısından düşünüldüğünde bu uygulama farklılıkları, istenmeyen birtakım neticelere sebep olabilecektir. Kamu düzeninin tesisi amacıyla gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığı, gıda takviyesi adı altındaki ürünlere onay vermekte ve denetimini yapmaktadır. Benzer şekilde Sağlık Bakanlığı da kamu sağlığının korunması için çeşitli faaliyetlerde bulunmakta ve piyasaya arz öncesi ilaçlar için ruhsat düzenlemektedir. Fakat gıda takviyeleri için öngörülen onay başvuru sistemi, ilaç ruhsat başvuruları ile kıyaslandığında oldukça basit kalmaktadır. Ayrıca ilaçlara nazaran çok daha kısa sürede takviye edici gıda onayı alınabilmektedir.[180]

[179]Gürbüz, "Takviye Edici Gıdaların", 68. Murat Kartal, "Bitkisel Ürünlerin Sağlık Bakanlığında Ruhsatlandırılma Gerekliliği ve Çözüm Önerileri", *Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Ürünlerinin Ruhsatlandırılması Sempozyumu (9 Aralık 2016) Raporu*, ed. Taner Demirer vd., TÜBA Raporları, no: 22 (Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Ürünlerinin Ruhsatlandırılması Sempozyumu, Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 2017), 64-65.

[180] Ersöz, "Bitkisel İlaçlar ve Gıda Takviyeleri", 20.

Aynı bitkiden üretilmesine rağmen, ilaç özelliği bulunmadığı halde bazı ürünler ilaç algısı oluşturularak piyasaya arz edildiğinde bu durum kamu sağlığına tehdit oluşturmaktadır. Zira bu halde, aynı bitkiden hazırlanan fakat ilaç ruhsatı olmayan bu ürün, eczane dışında market, online alışveriş siteleri gibi yerlerde de toplumun kullanımına sunulmakta ve kolay ulaşılabilir olması sebebiyle kullanımı giderek yaygınlaşmaktadır.

7. TAKVİYE EDİCİ GIDA KONUSUNDAKİ DÜZENLEMELER

Bitkisel ürünler ve gıda takviyeleri uzun yıllardır kullanılmasına rağmen bunların yasal olarak düzenlenmesi, dünyanın farklı bölgelerinde farklı dönemlerde gerçekleşmiştir. Bazı ülkelerde bu ürünlerle ilgili düzenlemeler uzun süredir mevcutken diğer bazı ülkelerde, bu konudaki yasal düzenlemelerin daha yakın zamanda yapıldığı görülmektedir.[181] Bizim ülkemizde gıdaların üretimi, tüketimi, denetlenmesi gibi konularda ilk düzenlemelerin Osmanlı dönemine kadar uzandığı görülmektedir. Bu dönemde Kanunnamelerle düzenlemeler yapılmıştır.[182]

Cumhuriyet döneminde ise -doğrudan takviye edici gıdalardan bahsedilmese de- gıdalarla ilgili ilk yasal düzenlemenin 03 Mayıs 1928 tarihli 1234 sayılı "Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun" olduğu ifade edilmektedir.[183] 06 Mayıs 1930 tarihli 1593 sayılı "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu"nda da gıda maddeleriyle ilgili hükümler yer almaktadır (Madde 185, 186, 187 vb.) Fakat takviye edici gıda tanımının yer aldığı ilk düzenlemenin 05.06.2004 tarihli (mülga) 5179 sayılı Kanun olduğu müşahede edilmiştir.

1982 Anayasası'nda takviye edici gıdalarla ilgili olarak doğrudan düzenleme bulunmamaktadır. Fakat bu durum, yasama organının bu konuda düzenleme yapmasına engel değildir. Zira yasama yetkisi, asli bir yetki olduğu için bir konuda Anayasa'da

[181] Thakkar vd., "Regulatory Landscape of Dietary Supplements", 1.Takviye edici gıdaların ve bitkisel ürünlerin kullanımı giderek artmaktayken bunların riskleri ya da faydaları hakkındaki bilgi eksikliği halen giderilmiş değildir. Thakkara ve arkadaşları küresel düzenleyici kuruluşların kendi düzenleyici ilkelerini tartışmalarını, büyük verinin ve yeni teknolojilerin potansiyel faydasını idrak etmeleri gerektiğini ifade etmektedir. Böylece takviye edici gıda ve bitkisel ilaçların güvenli bir biçimde uygulanabilmesine rehberlik edebilecek iyileştirilmiş ve uyumlaştırılmış bir düzenleyici çerçevenin oluşturulabileceğini savunmaktadırlar. Thakkar vd., "Regulatory Landscape of Dietary Supplements", 2.
[182] Osmanlı dönemindeki durum için bkz. Gökçe - Ergezer, "Gıda Mevzuatımız", 226.
[183] Gökçe - Ergezer, "Gıda Mevzuatımız", 226.

düzenleme olmasa dahi yasama organı o alanı ilk elden düzenleyebilmektedir. Dolayısıyla kanunlar, Anayasa'dan kaynaklanmak zorunda değildir. Fakat idare için aynı şey söylenemeyecektir. İdare, bir alanda düzenleyici işlem yapmak istiyorsa o alanın önceden kanunla düzenlenmiş olması gerekmektedir. Zira idarenin düzenleme yetkisi secundum legem bir yetkidir. Bunun anlamı, idarenin düzenleme yetkisinin kanundan kaynaklanan bir yetki olmasıdır. İdare, Anayasa veya kanuna dayanmadan düzenleyici işlem yapamaz. Kural bu olmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı kararnameleri bakımından istisna söz konusudur. Bu kararnamelerin secundum legem olma zorunlulukları bulunmamaktadır.[184]

Yasama organı genel, soyut, süreklilik arz eden kural işlemler yani kanunlarla gıda ve daha özelde takviye edici gıda konusunu düzenleyebilir. Nitekim yasama yetkisinin genelliği gereği yasama organı her konuyu kanunla düzenleyebilmektedir. Bir başka ifade ile yasama organı her konuda ilk elden kural koyabilir.[185] Bunun yanında yasama organı, kanunlarla genel ilkeleri belirleyip o konunun ayrıntılarının düzenlenmesini idareye bırakabilmektedir. İdare, Anayasa'dan veya kanunlardan aldığı yetkiyle düzenleyici işlemler yapabilir.[186]

İdarenin düzenleyici işlem yapma yetkisi Anayasa ile tanınabileceği gibi kanunlarla da tanınabilmektedir.[187] Bizim ülkemiz açısından 1982 Anayasası madde 104/17-18 ve madde 124 ile idareye düzenleme yapma yetkisi tanınmaktadır. Madde 104/17-18 uyarınca Cumhurbaşkanı'na, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik çıkarabilme yetkisi verilmiştir. Madde 124 gereğince de Cumhurbaşkanı, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişiliğine sahip olanlar yönetmelik çıkarabilmektedir.

Ülkemizde gıda takviyeleriyle ilgili düzenlemeler kanunlar, yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler şeklindedir. Takviye edici gıdalarla ilgili olarak 5996 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu görülmektedir. Bu Kanun'un ilgili maddeleri dayanak

[184]Kemal Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin, 2022), 382-383. Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri* (Ankara: Seçkin, 2020), 636-637.
[185] Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 630-633-636.
[186] İlaveten, Anayasa'nın yasaklamadığı bazı konularda idareye, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapma yetkisi de verilebilmektedir. Bu duruma Anayasa'nın 124. maddesinde yer alan, idarenin "…Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla…" yönetmelik çıkarılabilmesi örnek verilebilir. Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri*, 380.
[187] Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri*, 380.

alınarak çeşitleri yönetmelikler çıkarılmıştır. Gıda takviyeleriyle ilgili olarak Kanun ve yönetmelikler dışında tebliğ ve talimatlar şeklinde düzenlemeler de söz konusudur.

Takviye edici gıdalarla ilgili mevzuatın dağınık olduğu müşahede edilmiştir. Bu sebeple bu başlık altında gıda takviyeleriyle alakalı ulusal mevzuatımız, tasnif yapılmak suretiyle incelenecektir. Bunun yanı sıra, karşılaştırma yapabilmek amacıyla AB ve ABD'deki mevzuat da ele alınacaktır. Diğer ülkelerdeki düzenlemelere ise ayrıca değinilmeyecektir.[188]

7.1. ULUSAL MEVZUAT

Ülkemizde takviye edici gıdalarla ilgili düzenlemelere bakıldığında bunların kanunlar, yönetmelikler ve diğer düzenleyici işlemler şeklinde olduğu görülmektedir. Fakat 1982 Anayasası'nda da -doğrudan olmasa da- bu konuyla ilişkili hükümler yer almaktadır. Her ne kadar çeşitli düzenlemelerde takviye edici gıdalar ele alınsa da gıda takviyelerine mahsus tek bir takviye edici gıda kanunu bulunmamaktadır.

7.1.1. Anayasa

1982 Anayasası'nda doğrudan takviye edici gıdalarla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. Fakat devletin gıda, çevre, insan sağlığı gibi konularda üzerine düşen görev ve sorumluluklarıyla ilgili hükümler ve insanların bu konularda sahip olduğu birtakım haklarla ilgili düzenlemeler Anayasa'nın çeşitli maddelerinde yer almaktadır. 1982 Anayasası'nın ilgili 5. maddesi gereğince insanların maddi-manevi varlığının gelişebilmesi adına gerekli koşulların hazırlanması, devletin temel amaç ve görevlerindendir. Anayasa madde 17'de herkesin maddi-manevi varlığını geliştirmesinin bir hak olarak düzenlendiğine dikkat edilmelidir.

Anayasa'nın 2. maddesinde devletin insan haklarına saygılı, sosyal bir devlet olduğunun belirtilmesiyle birlikte gıda hakkı dolaylı yoldan korunmuş olmaktadır. Sağlık hakkıyla ilişkilendirilebilecek bir düzenleme olan 17. madde ile kişinin, maddi varlığının korunabilmesi ve geliştirilebilmesinin Anayasal koruma altına alınmış

[188] Çalışmada ayrıca ele alınmayan diğer bazı ülkelerdeki takviye edici gıda düzenlemeleri hakkında bilgi için bkz. Thakkar vd., "Regulatory Landscape of Dietary Supplements", 4 vd.

olmaktadır. Böylece beslenme hakkının da güvence altına alınmış olduğu görülmektedir.[189]

Takviye edici gıda piyasasıyla ilgili olabilecek Anayasal hükümlerden birisi Anayasa madde 45'tir. Bu maddede "Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır." denilmektedir. Yine Anayasa madde 167'ye göre "Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler." madde 172'ye göre ise "Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder."[190] 1982 Anayasası'nda yer alan bu düzenlemeler ile devletin piyasalar üzerindeki rolü, Anayasal bir zemine oturtulmuştur. Devlet, takviye edici gıda piyasasında düzenleme ve denetim yaparken bu Anayasal zemin çerçevesinde hareket edebilecektir.

7.1.2. Kanunlar[191]

Ülkemizde gıda konusunda münferit bir gıda kanunu bulunmamaktadır. Bu durum pek çok açıdan eleştirilebilir. Öncelikle AB ve Almanya'dakine benzer şekilde temel bir gıda kanunun bulunmaması ve bu alandaki yasal yapının dağınıklığı, gıda güvenliğinin tesisi önünde bir engel oluşturmaktadır. Diğer taraftan bu dağınık yapı, hukuki belirliliği de zedelemekte ve idari denetim konusunda ilgili merciler için yetki karmaşası oluşturmaktadır. Dolayısıyla gıda güvenliğinin sağlanması için temel bir gıda kanunun oluşturulması elzemdir. Ancak Alman hukukçu ARNO HERBERT SCHERZBERG ve IRENA GARBE'ın da dikkat çektiği üzere, ne kadar katı kuralları bünyesinde barındırırsa barındırsın hiçbir gıda kanunu, kamu sağlığına zararı olabilecek ürünlerin piyasaya girmemesini garanti edemez.[192] Bu münasebetle, yasal düzenlemelerle bütün sorunların çözülmesini beklemek anlamsız olacaktır. Bunun

[189] Emin Koç, *Gıda Güvenliği ve İdarenin Yetkileri* (İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2014), 10-15.
[190] 560 sayılı "Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname"nin genel gerekçesinde bu üç hüküm, Anayasal düzlemde devletin gıdaya ilişkin görevlerine yer verilirken ele alınmıştır. Bkz. (TBMM), *Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tarım, Orman ve Köyişleri ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları Dönem 22, Yasama Yılı 2, S. Sayısı 428*.
[191] Karaarslan vd., "Besin Destek Ürünleri", 10.
[192] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 198.

yerine, temel düzenlemeleri açık ve ayrıntılı şekilde yapıp uygulamada da bunların takibi sağlanmalıdır. Bu noktada ise idareye önemli görevler düşmektedir.

Bu başlık altında, çalışma açısından önemli görülen bazı kanunlar incelenecektir.

7.1.2.1. 560 sayılı KHK (Mülga)

İçeriğinde takviye edici gıdalara ilişkin doğrudan düzenlemeler yer almasa da gıdaların üretimi, tüketimi ve denetlenmesini düzenleyen 28.06.1995 tarihli, 560 sayılı KHK'da çalışma açısından önemli hükümler yer almaktadır.[193] 560 sayılı KHK'da genel olarak gıda maddelerinin üretimi, muhafazası, denetimi gibi konulardan bahsedilmekte fakat takviye edici gıda terimi doğrudan kullanılmamaktadır. Ancak gıda maddesi terimi ile tütün ve yalnızca ilaç olarak kullanılan maddeler hariç tutulmak kaydıyla insanların yiyip içtiği ham, yarı ya da tam işlenmiş her türden maddenin kast edildiği 560 sayılı KHK'nın "Tanımlar" başlıklı 3/a maddesinde belirtilmektedir. Daha önce de ifade edildiği üzere takviye edici gıdalar ilaç olarak kabul edilmediği için bu KHK kapsamında gıda maddesi kapsamına dahil edilebilecektir. Nitekim AB ve ABD'deki bazı düzenlemelerde de takviye edici gıdalar, "ilaç" olarak değil "gıda" olarak ifade edilmektedir.[194]

560 sayılı KHK'nın genel gerekçesinde, devletin gıdaya ilişkin olarak Anayasa'da öngörülen görevlerine yer verilmiş ve gıda konusunun, bir kamu görevi olduğundan bahsedilmiştir. Bu kamu göreviyle ilgili olarak mevzuattaki dağınıklık eleştirilmiş, kamu görevinin etkili bir biçimde yürütülemediği ifade edilmiştir. Bu konuda yetkili olan merciiler arasında koordinasyon ve iş birliğinin sağlanamamasından kaynaklanan problemlerin, gıda hizmetlerinin etkinliğine halel getirdiğine dikkat çekilmiştir.[195] Yetkili mercilerin sayıca fazla[196] olması iş birliği ve koordinasyonla ilgili

[193] Şimşek, "Takviye Edici Gıdaların", 136.
[194] Bkz. NIH, "Dietary Supplement Health and Education Act of 1994". Ayrıca Bkz. Directive 2002/46/EC.
[195] Bkz. (TBMM), *Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tarım, Orman ve Köyişleri ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları Dönem 22, Yasama Yılı 2, S. Sayısı 428*.
[196] Komisyon raporunda gıda hizmetlerinin 1995 senesine kadar Sağlık Bakanlığı, o zamanki adıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Türk Standartları Enstitüsü, Adalet Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı olmak üzere 8 farklı mercii eliyle yürütüldüğü ve bu alandaki yasaların da farklı olduğu ifade edilmektedir. (TBMM), *Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tarım,*

problem yaşanmasına yol açmaktadır. Zira işin doğası gereği her kurum, kendisine verilen yetkiyi kullanmak isteyecek ve uygulamada karışıklığın çıkması kaçınılmaz olacaktır.

560 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığına, gıda maddelerini üretecek işyerini açmak isteyenlere çalışma izni verme yetkisi ve bu işyerlerini denetleme yetkisi tanınmışken Tarım ve Köyişleri Bakanlığına, üretilen gıda maddelerine izin verme yetkisi ve bunların Gıda Kodeksine uygunluğunu denetleme yetkisi verilmiştir.[197] Gıda maddelerinin satışının yapıldığı yerlerin denetim yetkisi Sağlık Bakanlığına verilmiştir. Fakat Sağlık Bakanlığı bu görev ve yetkisini Belediye sınırları içerisinde kullanırken Belediyelerle iş birliği içerisinde olacaktır.[198] Her ne kadar 560 sayılı KHK'nın genel gerekçesinde yetkili merciler arasında iş birliği ve koordinasyonun sağlanamamasının problemlere yol açtığı ifade edilmiş olsa da bu KHK ile yapılan düzenlemede de farklı bir uygulama yapılmamış, gıda maddeleri konusunda yine birden fazla makama çeşitli görev ve yetkiler verilmiştir.

7.1.2.2. 5179 sayılı Kanun (Mülga)

560 sayılı KHK'yı yürürlükten kaldıran ve 2004'te yürürlüğe giren 5179 sayılı "Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"da takviye edici gıdalar, gıda maddelerinden ayrı olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamaya göre takviye edici gıdalar "Bir ya da birden fazla besin ögeleri; vitamin, mineral, protein, bitki, botanik, bitkisel kaynaklı maddeler, amino asitler ve benzeri bileşenler ile bunların konsantresi ve/veya ekstraktlarından oluşan ve günlük alım dozu belirlenmiş ürünleri" ifade etmektedir.[199] 5179 sayılı Kanun madde 3'teki bu düzenleme ile takviye edici gıdalar ilk kez tanımlanmış bulunmaktadır.[200]

Orman ve Köyişleri ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları Dönem 22, Yasama Yılı 2, S. Sayısı 428.

[197] GÜTDKHK, md. 4-5-9. 560 sayılı KHK madde 5; "Gıda maddeleri üreten işyerleri, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın düzenleyeceği gıda siciline kaydolmak ve sicil numarası almak, imal ettikleri gıda maddelerinin bileşiminde bulunan maddeleri Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'na tescil ettirerek izin almak zorundadır. Tescil belgesindeki bilgiler ilgililerce gizli tutulur." GÜTDKHK, md. 5.

[198] GÜTDKHK, md. 10.

[199] GÜTDDKHKDKHK, md. 3.

[200] Şimşek, "Takviye Edici Gıdaların", 136.

5179 sayılı Kanun'da 560 sayılı KHK'dan çok az değişiklik içerse de[201], ondan farklı olarak 5179 sayılı Kanun'da, gıda maddeleri ve takviye edici gıdalar konusunda Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ön plana çıkarılmıştır. Ancak Tarım ve Köyişleri Bakanlığı yanında Sağlık Bakanlığı ve ilgili diğer merciler için de 5179 sayılı Kanun'da görevlerin yer aldığı görülmektedir. Örneğin 5179 sayılı Kanun'a göre gıda maddelerinin satışının yapıldığı yerlerin ya da bunların toplu tüketim yerlerinin denetimi Tarım ve Köyişleri Bakanlığının belirlemiş olduğu usul ve esaslar çerçevesinde denetime yetkili merciler tarafından yapılacak olup bu konuda Sağlık Bakanlığı'nın görüşü alınacaktır.[202]

5179 sayılı Kanun'da ürünler arasında bir ayrışma yapıldığı görülmektedir. Buna göre Kanun'un 27. maddesinin ilk fıkrasında takviye edici gıdaların üretim, denetim ve bunların ihracat-ithalatına ilişkin usul ve esasların Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından belirleneceği ifade edilmişken ikinci fıkrada, "Enteral beslenme ürünleri dahil özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar, tıbbî amaçlı bebek mamaları ile ilaç olarak kullanımı bilimsel ve klinik olarak kanıtlanmış ancak reçeteye tabi olmayan ürünlerin" üretim, denetim ve bunların ihracat-ithalatına ilişkin usul ve esasların ise Sağlık Bakanlığı tarafından belirleneceği hüküm altına alınmıştır.[203]

7.1.2.3. 5996 sayılı Kanun

Avrupa Birliği'ne uyum kapsamında yapılan görüşmelerde, her ne kadar gıda ve tarım alanında ülkemizde düzenlemeler bulunsa da bu düzenlemelerin AB müktesebatına uyum sağlamadığı ifade edilmiştir. Bu alanda halen tutarsızlık ve yetki karmaşasının devam ettiği, merkezi otorite ve yerel yönetimlerin gıda kontrolü noktasında sıkıntıların bulunduğu, Bakanlığın bu konuda yeniden yapılandırılmasının zorunlu olduğu yönünde eleştiriler getirilmiştir. Bunun üzerine yeni bir yasal düzenleme yapılabilmesi için çalışmalara başlanmış ve ülkemizde tarım ve gıda konusunda mevcut olan yasal düzenlemeler[204] 2010 yılında yürürlüğe giren 5996 sayılı "Veteriner

[201] Gökçe - Ergezer, "Gıda Mevzuatımız", 227.
[202] GÜTDDKHKDKHK, md. 23/2.
[203] GÜTDDKHKDKHK, md. 27/1.
[204] 6968 sayılı "Zirai Mücadele ve Zirai Karantina Kanunu", 1734 sayılı "Yem Kanunu", 3285 sayılı "Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanunu", 4631 sayılı "Hayvan Islahı Kanunu" ve 5179 sayılı "Gıda Kanunu" 2010 öncesi bu konularda mevcut olan düzenlemelerdir. Gökçe - Ergezer, "Gıda Mevzuatımız",

Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu" olarak tek bir metin haline getirilmiştir.[205]

5996 sayılı Kanun'da doğrudan takviye edici gıdalarla ilgili düzenlemelerin çok az olduğu göze çarpmaktadır. 3. maddede gıda takviyesinin tanımına yer verilmesinin dışında Kanun'un "Gıda ve Yem" başlıklı beşinci kısmının "Sularla İlgili Hükümler, Takviye Edici Gıdalar ve Özel Tıbbî Amaçlı Diyet Gıdalar" başlıklı üçüncü bölümünde yer alan "Takviye Edici Gıdalar ve Özel Tıbbî Amaçlı Diyet Gıdalar" başlığını taşıyan 28. maddede tek fıkra olarak takviye edici gıdaların üretim, ihracat-ithalat ve kontrolünde Tarım ve Orman Bakanlığının belirleyeceği esasların uygulanacağına yer verilmiş 23. maddede ise gıda takviyelerinin tanıtımında, etiketinde yahut reklamlarında sağlık beyanı kullanılabilmesi için Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumundan izin alınması gerektiği ifade edilmiştir. Kanun'da bunlar dışında takviye edici gıdalarla ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır.

Daha önce de ifade edildiği üzere yasama organı bir konuyla ilgili genel çerçeveyi kanunla çizerek ayrıntıların düzenlenmesini idareye bırakabilmektedir. Takviye edici gıdalarla ilgili olarak 5996 sayılı Kanun'da yer alan bu iki hükme bakıldığında genel çerçevenin tam olarak çizilmediği, bu alandaki temel ilkelerin Kanun'da belirlenmediği görülmektedir. Takviye edici gıda konusunda kanunla daha açık ve ayrıntılı düzenlemeler yapılmasıyla hukuki güvenlik ve belirlilik[206] sağlanabilecektir. Bu sayede uygulamada da yeknesaklık sağlanabilecek ve bu alanda karşılaşılabilecek sorunlara daha kolay çözüm üretilebilecektir. Buna aksi bir görüş olarak, bu konunun genel çerçevesinin kanunla çizilmesi ve teknik-uzmanlık isteyen yönlerinin ise diğer düzenleyici işlemlerle düzenlenmesi gerektiği savunulabilir.

---

227. Ayrıca Bkz. Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu (TESK), "Gıda Mevzuatı ve Gıda Güvenliği" (Erişim 02 Haziran 2023).

[205] Gökçe - Ergezer, "Gıda Mevzuatımız", 227. "Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı" Komisyon Raporu'nda bu hususa değinilmiş; veteriner sağlık ürünleri, gıda ve yem, bitki sağlığı ve koruma hizmetleri vb. konularda mevzuatımızı AB mevzuatıyla uyumlaştırmak amacıyla bu Kanun tasarısının hazırlandığı ifade edilmiştir. Ayrıca söz konusu bu alanlarda o dönemde mevcut olan yasal düzenlemelerin dağınık olması ve ihtiyaca cevap vermemesi gibi etkenlerin de bu Kanun'un yapılmasını zaruri hale getirdiğinden bahsedilmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM), *Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonları Raporları (1/806), Dönem 23, Yasama Yılı 4, S. Sayısı 498* (Ankara: TBMM, 2010), 2.

[206] Hukuki güvenlik ve belirlilikle ilgili daha fazla bilgi için Bkz. Murat Ekinci, *İdari İstikrar İlkesi* (Ankara: Adalet, 2021), 90 vd.

5996 sayılı Kanun'da gıdalarla ilgili hükümlerin 5179 sayılı Kanun'a nazaran daha az olması ve sonradan yürürlüğe girmiş olmasına rağmen 5996 sayılı Kanun'un gıda konusunda geniş kapsamlı olmaması, doktrinde eleştirilmektedir. Kanun'un uygulanmasını göstermek üzere sonradan Yönetmelik gibi düzenleyici işlemler yapılıyor olsa da öncelikle bu düzenleyici işlemlere kaynaklık edebilecek düzenlemelerin Kanun'da yer alması gerektiğini savunanlar vardır.[207] 5996 sayılı Kanun'un tasarı metnine bakıldığında, bu konuda ayrıntılı bir yasal düzenleme yapılmamasına gerekçe olarak; gıda, hayvancılık, bitki sağlığı vb. konuların teknik konular olduğu, bunlarla ilgili meselelerin bilimsel-teknik gelişmeler ve o günün ihtiyacına bağlı olarak sürekli değişebildiği, bu sebeple Anayasa madde 7'ye uygun bir şekilde Kanun'da genel çerçevenin çizilerek ayrıntılı düzenlemenin Anayasa madde 124 ile verilen yetkiye dayanarak çıkarılabilecek Yönetmeliklere ve diğer alt düzenleyici işlemlere bırakılmasının öngörüldüğü ifade edilmiştir.[208]

Tanımlama açısından bakıldığında ise karşımıza daha geniş bir takviye edici gıda tanımı çıkmaktadır. Daha açık bir ifade ile takviye edici gıda konusunda temel kanun olarak karşınıza çıkan 5996 sayılı Kanun'da takviye edici gıda tanımı, 5179 sayılı Kanun'a göre daha geniş bir biçimde yapılmıştır.[209] Fakat her ne kadar tanımlama geniş yapılmış olsa da daha önce de ifade edildiği üzere 5996 sayılı Kanun'da takviye edici gıda konusunda ayrıntılı bir düzenleme yer almamakta tek fıkradan oluşan bir hüküm karşımıza çıkmaktadır. Bu hüküm, Kanun'un 28. maddesidir. 5996 sayılı Kanun tasarı metninde madde 28'in gerekçesinin açıklandığı kısımda, tıpkı diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi takviye edici gıdaların bizim ülkemizde de gıda kapsamında kabul edildiği

[207] Gökçe - Ergezer, "Gıda Mevzuatımız", 227.
[208] (TBMM), *Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonları Raporları (1/806), Dönem 23, Yasama Yılı 4, S. Sayısı 498*, 2.
[209] Şimşek, "Takviye Edici Gıdaların", 136. 5996 sayılı Kanun madde 3, fıkra 65'e göre takviye edici gıda deyiminden; "*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"* anlaşılmalıdır. VHBSGYK, md. 3/65.

ifade edilmiştir.[210] Bahsi geçen maddeye göre; gıda takviyelerinin üretimi, denetimi, ihracat ve ithalatı konusunda yetkili merci Tarım ve Orman Bakanlığı iken, özel tıbbi amaçlı gıdaların üretimi, denetimi, ihracat ve ithalatı noktasında ise Sağlık Bakanlığı yetkilidir.

5996 sayılı Kanun tasarı metninin "Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu" kısmında, bahsi geçen Kanun tasarısına muhalif olan bazı üyelerin, bu tasarının AB müktesebatına uyum için yeterli olmadığı yönündeki görüşlerine yer verilmiştir. Buna göre tasarıda yapılan tanımlamaların, o dönemde yürürlükte olan mevzuattaki bazı kavramlarla uyumlu olmadığı; tasarıda gıda konusunda AB'nde olduğu gibi bağımsız bir otoritenin düzenlenmediği, tanımlamaların net olarak yapılmadığı ifade edilmiştir. AB'nde gıda konusunda bağımsız bir otorite olan EFSA örnek olarak gösterilerek tasarının böyle bir kurum öngörmemesinin AB'ne uyum konusunda çelişki oluşturduğu vurgulanmıştır. Bu eleştiriye cevaben "Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu Raporu"nda, AB'ne uyum kapsamında bağımsız bir üst kurula ihtiyaç olmadığı, gıda konusunda Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığının tek bir otorite olarak belirlenmesinin AB için yeterli olacağı ifade edilmiştir.[211]

5996 sayılı Kanun'un içeriğine bakıldığında risk analizi konusunda hükümler sevk edildiği görülmektedir. İlk olarak, risk analizinin üç bileşenli bir süreç olduğu belirtilmiştir. Bunlar, Avrupa düzenlemeleri ile paralel şekilde düzenlenmiştir. Buna göre risk değerlendirmesi, risk yönetimi ve risk iletişimi, bu sürecin bileşenleridir. Risk değerlendirme süreci, tehlikenin bilimsel olarak tanımlanması ile başlamaktadır. Ardından tehlikenin nitelikleri belirlenmekte ve tehlikeye maruz kalma durumu değerlendirilmektedir. En son ise risk unsurları belirlenmektedir. Risk yönetiminde ise bu risk değerlendirmesi süreci ve diğer yasal faktörler dikkate alınarak bu konuda ilgili taraflar ile istişare halinde uygun olabilecek kontrol önlemleri hakkında alternatifler değerlendirilir. Bu alternatifler arasında uygun olanlar tercih edilir ve uygulanma süreci belirlenir. Bunlar istişare halinde yapılır. Risk değerlendirmesi yapanlar ile risk

[210] (TBMM), *Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonları Raporları (1/806), Dönem 23, Yasama Yılı 4, S. Sayısı 498*, 5.

[211] (TBMM), *Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonları Raporları (1/806), Dönem 23, Yasama Yılı 4, S. Sayısı 498*, 11.

yönetiminde rol oynayanlar ve ilgili diğer taraflar arasında risk analizi için bilgi ve düşünce paylaşımı söz konusudur. Bu, risk iletişimi olarak ifade edilmektedir. Bu süreçte tehlike, risk ve bu konuda ilgili diğer faktörler, riskin algılanmasına yönelik bilgi ve görüşler, risk değerlendirmesi sonucunda elde edilen bulgular, risk yönetimi kararlarına dair açıklamalar paylaşılmaktadır.[212]

Risk analizi insan yaşamı ve sağlığının en üst düzeyde korunabilmesi amacıyla gıda, yem ve bitki sağlığı konusunda yapılan her türlü iş ve işlemde gözetilmesi ve dayanılması gereken önemli bir ilkedir. Fakat bu ilkenin uygulanması için uygun olmayan yahut alınacak tedbirin niteliği gereği bu ilkenin uygulanamayacağı durumlar da söz konusu olabilmektedir. 5996 sayılı Kanun, bu durumların neler olduğuna yer vermemiştir.[213] Alman doktrininde, bir tehlikenin belirlenemediği, mevcut olmadığı ya da tehlikeden şüphelenilmediği durumlarda risk analizinin yapılamayacağı ifade edilmektedir.[214] Dolayısıyla risk analizinin uygulanamayacağı durumlar belirlenirken, Alman doktrininde yer verilen bu kıstasın göz önünde bulundurulması faydalı olacaktır.

Tarım ve Orman Bakanlığı, risk yönetimi ve iletişiminden sorumludur. Bakanlık bunları yaparken risk değerlendirmesi sürecinden elde edilen sonuçlar, bilimsel veriler, diğer ilgili faktörler ve risk yönetimi ile yakın ilişki içerisinde bulunan ihtiyatlılık ilkesini dikkate almaktadır.[215] Her ne kadar 5996 sayılı Kanun'da Bakanlığın bu süreçte ihtiyatlılık ilkesini göz önünde bulunduracağı ifade edilse de ihtiyatlılık ilkesini tanımlayan yahut açıklayan herhangi bir bilgi mezkûr Kanun'da yer almamaktadır. Oysa ihtiyatlılık ilkesi risk yönetiminde oldukça önemlidir. Risklerin net olarak belirlenemediği durumlarda başvurulan ve alınacak kararları şekillendiren önemli bir ilkedir.

Risk yönetimi ve iletişimi Bakanlıkça yapılırken risk değerlendirmesi için 5996 sayılı Kanun'da risk değerlendirmesi komisyonlarının oluşturulacağı düzenleme altına

---

[212] VHBSGYK, md. 3/ 55-56-57-58. Risk analizi ilkesi ile ilgili olarak Bkz. Mehmet Hatipoğlu, *Türk İdare Hukuku Açısından Gıda Güvenliği ve Denetimi* (Ankara: Yetkin, 2023), 125 vd.
[213] VHBSGYK, md. 26/1.
[214] Friedrich Untermann - Martin Hartig, "Risikoanalyse und Begriffsdefinitionen: Widersprüchlichkeiten in der Verordnung EG Nr. 178/2002", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 1 (2004), 118.
[215] VHBSGYK, md. 26/3.Bu ilkeler, Alman doktrinindeki görüşler göz önünde bulundurularak çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak ele alınacaktır. İhtiyatlılık ilkesi ile ilgili olarak Bkz. Güneş, "Gıda Güvenliği Konusunda Danıştay Kararlarında 'İhtiyatlılık İlkesi'", 89 vd.

alınmıştır. Mezkûr komisyonlar tarafsız ve bağımsız bir biçimde, şeffaflık ilkesine riayet ederek, bilimsel esaslara göre risk analizi yapacaktır. Komisyonlara araştırma kurumları ve enstitülerden, o konu ile ilgili fakültelerden üniversite temsilcileri ve gerekli hallerde diğer uzman kişiler katılabilecektir. Komisyonlar, risk değerlendirmesi neticesinde tavsiye niteliğinde kararlar alacaktır. Bakanlık, komisyonların sekreteryasını yürütmesi için bir risk değerlendirme birimi kuracaktır. Bu birim, ulusal ve uluslararası alanda benzer kurum ve kuruluşlarla iş birliği içerisinde olabilecektir.[216] Almanya'da bilimsel risk değerlendirmesi, Federal Risk Değerlendirme Enstitüsü (BfR)[217] tarafından bağımsız bir biçimde yapılmaktadır. Bu konu ilerde ele alınacaktır.

Bakanlık, gıda, yem, canlı hayvan, bitki ve bitkisel ürünlerdeki birtakım istenilmeyen maddelerin kontrol edilebilmesi amacıyla numune almakta, gözlem, ölçüm ve değerlendirmelerde bulunarak izleme yapmaktadır. İstenilmeyen bu maddeler, pestisitler, ağır metaller, farmakolojik etkili maddeler, mikotoksinler ve mikroorganizmalar ve benzeri maddelerdir. Bakanlığın yaptığı bu izleme faaliyeti neticesinde elde edilen veriler ise risk değerlendirmesi ve iletişiminde kullanılmaktadır.[218]

Şayet insan ve hayvan sağlığı için bir gıda ya da yemin risk oluşturabileceğinden şüphe duyulursa bu halde Bakanlık riskin mahiyeti ve durumuna göre alınması gereken önlemleri belirlemektedir. Bu önlemler, riski önlemek, azaltmak ya da yok etmek amacıyla alınmaktadır. Bakanlığın aynı zamanda, riskin mahiyeti ve bu konuda alınan tedbirlerle ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirme sorumluluğu da bulunmaktadır.[219]

Bir gıda veya yemle ilgili elde edilen bilgiler neticesinde bunların, insan ve hayvan sağlığına zararlı etkisinin bulunduğuna dair bir ihtimal söz konusu olmasına rağmen, bu konudaki bilimsel belirsizlikler sürmekteyse bu halde, kapsamlı bir risk değerlendirmesi yapılabilmesi için daha fazla bilimsel bilgiye ulaşılıncaya kadar Bakanlığın birtakım ihtiyati tedbirlere başvurma yetkisi bulunmaktadır. Bu tedbirler, geçici olarak üretimin durdurulması, bunların piyasaya arzını ve tüketimini engelleme, bunları piyasadan toplatma vb. şeklindedir. Bakanlık bu şekilde ihtiyati tedbirler

[216] VHBSGYK, md. 26/2.
[217] Bundesinstitut für Risikobewertung/ BfR
[218] VHBSGYK, md. 26/6.
[219] VHBSGYK, md. 26/4.

aldığında, 5996 sayılı Kanun gereği ilgili kişiler bu tedbirler uymak zorundadır.[220] Esasen burada açıkça zikredilmese de bu, gıda hukuku konusunda Alman doktrininde sık sık vurgulanan ihtiyatlılık ilkesinin bir gereğidir. Bir başka deyişle ihtiyatlılık ilkesi, bu tür belirsizliklerin söz konusu olduğu hallerde alınacak kararları şekillendirmektedir.

Esasen üst paragrafta yer verilen 5996 sayılı Kanun'un 26. maddesinin 5. fıkrasının son cümlesi, AYM tarafından iptal edilmeden evvel, üstte zikredilen ihtiyati tedbirlerin uygulanmasından ötürü Bakanlığa bir sorumluluk yüklenemeyeceği ve tazminat talebinde bulunulamayacağı hüküm altına alınmıştı. AYM'ce yapılan değerlendirmede, Anayasa'nın 125. maddesinin 1 ve 7. fıkraları gereği idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu, idarenin kendi işlem ve eylemleri neticesinde meydana gelen zararları ödemekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir. Böylelikle yargı denetimi sayesinde idarenin hukuka bağlılığı sağlanmaktadır. İdare edilenler de idarenin keyfi ve kanuna aykırı davranışlarından korunmuş olmaktadır. AYM'nin belirttiği üzere, mezkûr madde metninde bahsi geçen ihtiyati tedbir kararları, Bakanlıkça yapılan birer idari işlemdir. Bu işlemlerden dolayı Bakanlığın sorumluluğunun bulunmayacağının belirtilmesi, dolaylı da olsa mezkûr işlemlere karşı yargı yolunu kapatmakta, ilgililerin zararlarının tazmini de olanaksız hale gelmektedir. Dolayısıyla AYM bu gerekçelerle Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık teşkil eden hükmün son cümlesinin iptaline karar vermiştir.[221]

7.1.3. Yönetmelikler

Bu başlık altında, konu ile ilgili önemli görülen bazı yönetmeliklere yer verilecektir. Yönetmeliklerin bazıları sonradan yürürlükten kaldırılmıştır. Fakat yeni düzenlemelerin arka planının görülebilmesi ve konunun temelinin anlaşılabilmesi için mülga düzenlemelere de bu başlık altında yer verilmiştir. Mülga düzenlemelerin burada yer almasının bir başka amacı ise bu düzenlemelerin halen yürürlükteymiş gibi internet ortamında erişime açık olmasıdır. Konu ile ilgili farklı birçok düzenlemenin olması kafa

[220] VHBSGYK, md. 26/5.

[221] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2018/43 (Anayasa Mahkemesi Mayıs 2018). Esasen bu dava, bir iş yerinde satılmakta olan hazır gıdanın zehirlenmeye yol açtığı iddiası üzerine Bakanlık yetkililerince yapılan denetimde analiz için numune alınması ve tahlil sonucu çıkana kadar da mezkûr iş yerinin tedbir amaçlı kapatılması, gıdanın da yediemine verilmesi ile tüketim tarihinin geçmesi ve bu sebeple imhası, bunun sonucunda zarara uğrayanın tam yargı davası açması, davayı gören Mahkemenin itiraz konusu kuralın Anayasaya aykırı olduğu düşünmesiyle iptali için AYM'ye başvuru yapmasıdır.

karışıklığı oluştururken bir de mülga düzenlemelerin varlığı sorun oluşturabileceğinden bu çalışmada bu düzenlemelerin mülga olduğu vurgulanmıştır.

7.1.3.1. Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik

1995 yılında yürürlüğe giren 560 sayılı KHK'nın ilgili maddeleri dayanak alınarak hazırlanan "Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik" 1998 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmeliğin kapsamının yer aldığı 2. maddesinde, gıda maddeleri deyiminin yanı sıra vitaminler ve mineral maddeler ifadesinin de ayrıca kullanıldığı göze çarpmaktadır.[222] Takviye edici gıda tanımının yapılmadığı bir Yönetmelikte vitamin ve minerallere ayrıca yer verilmesi dikkat çekmektedir. Kaldı ki Yönetmeliğin birçok maddesinde gıda maddeleri deyimi yerine daha geniş bir şekilde "Yönetmelik kapsamına giren ürünler" tabiri kullanılmaktadır. Söz konusu Yönetmeliğin yasal dayanağını oluşturan 560 sayılı KHK'da gıda maddelerinden ayrı olarak vitamin ya da minerallere yer verilmemiş, genel olarak ürün ifadesi yerine gıda maddeleri deyimi kullanılmıştır.

1998 yılında yürürlüğe giren bu Yönetmeliğin sicil, tescil ve izin işlerinin düzenlendiği ikinci bölümünde, Yönetmelik kapsamına giren ürünleri üreten işyerlerinin, o zamanki adıyla Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından düzenlenecek gıda siciline kaydolmaları gerektiği belirtilmiştir. Gıda siciline kaydolup sicil numarası verilen işyerlerinde ise yalnızca Bakanlığın üretim izni verdiği maddeler üretilebilecektir. Yönetmelik kapsamındaki ürünlerin imal edildiği işyerleri, bunların üretimine başlamadan evvel, bileşimi farklı her bir ürünü Bakanlığa tescil ettirmeli ve izin almalıdır. Yönetmelik kapsamına giren ürünlerin denetimlerini gıda kontrolörleri[223] yapmaktadır.[224] Bu Yönetmelik, bu başlığın ilerleyen kısımlarda ele alınacak olan ve 17

---

[222] Bkz. Madde 2; *"Bu Yönetmelik; gıda maddelerinin hijyenik ve uygun kalitede üretimi, tasnifi, işlenmesi, gıda imalinde kullanılan hammadde ve yardımcı madde ile katkı, aroma maddeleri, vitaminler, mineral maddeler ve ambalajlama ile ilgili; sicil, tescil ve izin, istihdam, kontrol ve denetim, reklam, ithalat, ihracat ve gümrük merkezlerine dair esas ve usulleri kapsar."* Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik (GÜTDDY), *Resmî Gazete* 23367 (09 Haziran 1998), md. 2.

[223] 1998 yılında yürürlüğe giren bu Yönetmelikte gıda kontrolörlerinin, gıda konusunda en az lisans mezunu olan kişiler arasından Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından yetkilendirildiği ifade edilmektedir. GÜTDDY, md. 4.

[224] GÜTDDY, md. 5/a-e, 6, 8/a.

Aralık 2011'de yürürlüğe giren "Gıda ve Yemin Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik" ile yürürlükten kaldırılmıştır.[225]

7.1.3.2. Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmelik

5996 sayılı Kanun'un 28. maddesi dayanak alınarak oluşturulan ve 2013'te yayımlanan bu Yönetmelik'te takviye edici gıdaların onayıyla ilgili olarak onay başvurusunda bulunulacak her bir gıda takviyesi için gıda işletmecilerinin Tarım ve Orman Bakanlığının il müdürlüklerine müracaat edeceği belirtilmiştir. Gıda işletmecileri tarafından hazırlanan dosyadaki bilgi ve belgelerin doğru ve eksiksiz olması halinde resmi yazı ile gıda işletmecisine onay numarası bildirilecektir.[226]

Yönetmelikle birlikte gıda işletmecilerine, gıda takviyeleriyle ilgili olarak her aşamada izlenebilirliği sağlama görevi verilmiştir. Gıda işletmecisi bu amaçla bir izlenebilirlik sistemi oluşturacak ve bunun işlevselliğini her daim kontrol altında tutacaktır. İlaveten, gıda takviyesini elde ettiği bitki, hayvan ya da diğer maddeleri, bunları temin ettiği kaynağı, bunların satışını yaptığı yerleri de gıda işletmecisi belirleyecektir. Eğer gerekli görülürse Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından gıda takviyelerinin izlenebilirliğinin sağlanması için ürün takip sistemi kurulabilecektir.[227]

Şayet üretilen, işlenen ya da ithal edilen ve piyasaya arz edilen bir gıda takviyesinin insan sağlığına zararının olacağı ihtimali ortaya çıkarsa bu halde söz konusu Yönetmelik gereğince Tarım ve Orman Bakanlığı, belirsizliğin sürmesi ve alınan tedbirlerin de yetersiz kalması halinde ihtiyati tedbir kararı alabilecektir. İhtiyati tedbirler arasında geçici olarak o gıda takviyesinin üretiminin ya da ithalatının durdurulması, piyasaya arzının engellenmesi, kullanımının yasaklanması, piyasadan toplatılması vb. sayılmaktadır. Bakanlıkça belirlenen bu ihtiyati tedbirlere gıda işletmecilerinin uymaları zorunludur.[228]

---

[225] Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı GTHB, Gıda ve Yemin Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik (GYRKDY), *Resmî Gazete* 28145 (17 Aralık 2011), md. 42.
[226] TEGİÜİPAİY, md. 12/1, 12/1-b.
[227] TEGİÜİPAİY, md. 14-20.
[228] TEGİÜİPAİY, md. 15.

Bahsi geçen bu Yönetmeliğin ikinci bölümünde takviye edici gıda komisyonunun kuruluşu, yetki ve sorumlulukları, karar alma usulü ve uzman veri tabanı düzenlenmiştir.[229] Bu Komisyon ve uzman veri tabanı bahsi çalışmanın ikinci kısmında ele alınacağından bu başlık altında açıklanmayacaktır.

7.1.3.3. Gıda ve Yemin Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik[230]

17 Aralık 2011 tarihli bu Yönetmelik, gıda güvenliğinin temelini oluşturan konularla ilgili düzenlemeler ihtiva etmektedir. Bu konular resmi kontroller, hızlı uyarı sistemi, izlenebilirlik, acil durumlar ve kriz yönetimi, ihtiyati tedbirler, kamuoyunun bilgilendirilmesi, resmi sertifikasyon, gıda güvenliği konusundaki sorumluluklar ve itirazlarla ilgili usul ve esaslar şeklindedir. Bu Yönetmelik ile insan ve hayvanlara yönelik olarak doğrudan ya da çevreden dolayı oluşabilecek risklerin önlenmesine, bu risklerin bertaraf edilmesine ya da riskin kabul edilebilir bir seviyeye indirilmesine, etiketleme ve tüketicileri bilgilendirmeye yönelik bilgiler de dâhil tüketici menfaatlerinin korunmasına ilişkin usul ve esaslar ile haksız rekabetin önlenmesi ve resmi kontrollere dair usul ve esasları belirlemek amaçlanmaktadır.[231]

Yönetmelik'te gıda ve yemin resmi kontrolüne ilişkin genel hükümler, resmi kontrol konusunda belirli görevlerin devri, resmi kontrollerle ilgili prosedürler, kontrol usulü, resmi kontrol içerisinde bir aşama olan numune alma ve analiz metotları, ithalat ve ihracatta resmi kontroller vs. konularında düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemelerde gıda güvenliği ilkelerine atıflar yapılmıştır. Özellikle de risk analizi ilkesinin uygulaması sırasında karşılaşılan ve Avrupa gıda güvenliği ilkeleri içerisinde de önemine vurgu yapılan hızlı uyarı sistemi, bu Yönetmelik'te yer alan düzenlemelerdendir. Gıda ve yemin resmi kontrolleri, bunların idari denetimi kapsamında yapılan birtakım faaliyetleri kapsamaktadır. Dolayısıyla bu Yönetmelik, konumuz açısından oldukça önemlidir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında bu Yönetmeliğe sık sık başvurulacaktır.

[229] TEGİÜİPAİY, md. 5-6-7-8.
[230] GTHB, GYRKDY.
[231] GTHB, GYRKDY, md. 1-2.

7.1.3.4. Türk Gıda Kodeksi Gıda Etiketleme ve Tüketicileri Bilgilendirme Yönetmeliği[232]

Ocak 2017'de yürürlüğe giren bu Yönetmelik, gıdaları etiketleme kuralları, gıda hakkında bilgilendirme kuralları ile bu konudaki gereklilikleri ve sorumlulukları belirlemektedir. Yönetmelik, bilgilendirme usulleri ve tüketicinin bilgilenme hakkı garanti altına almayı sağlayacak tedbirleri düzenlemektedir. Gıda zincirinin bütün aşamalarında gıda işletmecilerine bu Yönetmelik hükümleri uygulanmaktadır. Esasen bu Yönetmelik ile amaçlanan, gıda konusunda bilgilendirmede tüketicilerin üst düzeyde korunması için kuralları belirlemektir.[233]

Yönetmelik, 2011 tarihli Türk Gıda Kodeksi Etiketleme Yönetmeliği'ni[234], yürürlükten kaldırmıştır. Fakat 2011 tarihli bu mülga Yönetmelik, AB'nin etiketleme ile ilgili direktiflerine (2000/13/EEC sayılı Direktif, 2002/67/EC sayılı Direktif, 90/496/EEC sayılı Direktif vb.) paralel olarak hazırlanmıştı ve gıdaların etiketleme kurallarının, gıdalarda kullanılacak sağlık beyanına ilişkin kuralların, reklam ve tanıtımlarına ilişkin kuralların belirlenmesi amaçlayan önemli hükümleri ihtiva etmekteydi. Dolayısıyla bu yeni Yönetmelik, 2011'deki mülga Yönetmelik hükümlerini göz ardı etmemekte hatta mülga Yönetmelik'teki tanımları kabul ederek bunlara ilave tanımlar getirmektedir.

Yönetmelikte, gıda ile ilgili bilgilendirmenin yanıltıcı şekilde olamayacağı ve bilgilerin doğru, açık, anlaşılır olması gerektiği, doğru bilgilendirmeyle ilgili kurallar arasında sayılmış ve gıdanın hastalığı önlediği, tedavi ettiği ya da iyileştirdiği yönündeki ifadeler kullanılarak bilgilendirme yapılamayacağı belirtilmiştir. Bilgilendirmeden gıda işletmecisinin sorumlu olduğu ifade edilmiştir. İthal ürünlerde ise bilgilendirmeden ithalatçı sorumludur.[235]

---

[232] Türk Gıda Kodeksi Gıda Etiketleme ve Tüketicileri Bilgilendirme Yönetmeliği (GETBY), *Resmî Gazete* 29960 Mükerrer (26 Ocak 2017).
[233] GETBY, md. 1-2.
[234] Türk Gıda Kodeksi Etiketleme Yönetmeliği (TGKEY), *Resmî Gazete* 28157 (3. Mükerrer) (29 Aralık 2011).
[235] GETBY, md. 7-8. Mülga Yönetmelik'te bu hükümler etiketleme için söz konusudur. Bkz. TGKEY, md. 6, 7/1-2.

Yönetmelikte, "Beslenme bildirimi kurallarına ilişkin istisnalar" başlığının yer aldığı düzenlendiği altıncı bölümdeki hükümlerin takviye edici gıdalara uygulanmayacağı açıkça belirtilmiştir.[236] Dolayısıyla Yönetmeliğin altıncı bölümü dışındaki tüm hükümlerin takviye edici gıdalar için de geçerli olduğu sonucuna ulaşılabilir. Buradan hareketle Yönetmelikte gıda ile ilgili söylenenlerin takviye edici gıdalara da uygulanacağı açık bir şekilde anlaşılmaktadır.

Son olarak şunu da ifade etmek gerekir ki bu Yönetmeliğin yürürlüğe girdiği 26 Ocak 2017 tarihinden önce faaliyet gösteren gıda işletmecileri, bu Yönetmelik hükümlerine uyum sağlayana kadar 2011 tarihli mülga Yönetmelik hükümlerine uyacaklardır.[237] 2017 tarihli bu Yönetmelik'te ise 6 Nisan 2024 tarihinde birtakım değişiklikler yapılmıştır. Gıda işletmecileri bu değişikliklere 31 Aralık 2026 tarihine kadar uyum sağlamalıdır. Aksi halde 31 Aralık 2026 tarihinden sonra piyasada bulunamayacaktır. Bu tarihten sonra bunların piyasada bulunması yasaklanmıştır. Bu durum, ithal edilen ürünler için de geçerlidir.[238]

7.1.3.5. Türk Gıda Kodeksi Beslenme ve Sağlık Beyanları Yönetmeliği (Mülga)[239]

2017 yılında yürürlüğe giren bu Yönetmelik, tüketicileri en üst seviyede koruyabilmek için gıdaların sağlık ve beslenme beyanlarıyla ilgili kuralları belirlemek amacıyla çıkarılmıştır. Yönetmeliğin dayanakları arasında, 5996 sayılı Kanun'un takviye edici gıdaların düzenlendiği 28. maddesi de bulunmaktadır. Yönetmeliğin 2. maddesinde de belirtildiği üzere gıdaların etiketinde, reklamlarında ya da sunumunda beslenme ve sağlık beyanı kullanılmaktadır. Beslenme beyanı ile kast edilen, gıdanın içerdiği öğeler, besin öğeleri ya da enerji sebebiyle yararlı özelliklere sahip olduğunu ima eden ya da açıkça belirten, ileri süren her türlü ifadedir. Sağlık beyanı ise bir gıda

[236] GETBY, md. 34.Mülga Yönetmelik'te bu başlık "Beslenme Yönünden Etiketleme Kuralları" şeklindedir. TGKEY, md. 31.
[237] GETBY, md. Geçici Madde 2.
[238] Bu değişiklikler 6 Nisan 2024 tarihli ve 32512 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanan "Türk Gıda Kodeksi Gıda Etiketleme ve Tüketicileri Bilgilendirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" ile yapılmıştır.
[239] Türk Gıda Kodeksi Beslenme ve Sağlık Beyanları Yönetmeliği (TGKBSBY), *Resmî Gazete* 29960 Mükerrer (26 Ocak 2017).

grubunun veya gıdanın ya da gıdanın bileşimindeki öğelerin sağlıkla ilişkisini ima eden ya da açıkça belirten, ileri süren ifadedir.[240]

Yönetmeliğin "İstisnalar" başlıklı 6. maddesinin 1-d fıkrası gereğince bu Yönetmelik, gıda takviyeleriyle ilgili gıda kodeksi hükümleri saklı kalmak suretiyle uygulanacaktır. Ayrıca Yönetmeliğin 10/3 maddesi uyarınca gıda takviyeleri için beslenme bildirimi, yine ilgili gıda kodeksi hükümlerine uygun olacak şekilde yapılmalıdır.[241]

Bu Yönetmelik daha sonra ilga edilmiştir. Şu an yürürlükte olan 20 Nisan 2023 tarihli "Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Hakkında Yönetmelik"tir. Dolayısıyla artık gıda ve gıda takviyeleri için sağlık beyanında bu yeni Yönetmelik hükümleri esas alınacaktır. Fakat bu noktada ifade etmek gerekir ki yayımı tarihinde yürürlüğe giren bu yeni Yönetmeliğin yayım tarihinden evvel üretilmiş ve piyasaya arz edilmiş olan, mülga "Türk Gıda Kodeksi Beslenme ve Sağlık Beyanları Yönetmeliği" doğrultusunda sağlık beyanı kullanılan ürünler piyasada halen bulunmaktadır. Nitekim bu yeni Yönetmelik yürürlüğe gireli henüz 1 yıl olmamıştır. Dolayısıyla piyasada yer alan tüm ürünlerin sağlık beyanlarının yeni Yönetmeliğe uygun olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Bunun için yeni Yönetmelik'te geçiş hükümleri öngörülmüştür. Buna göre yeni Yönetmelik ve Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu (TİTCK) tarafından bu konuda hazırlanan kılavuz[242] hükümlerinde yer alan koşulları sağlamayan ürünlerin etiketinde, mülga "Türk Gıda Kodeksi Beslenme ve Sağlık Beyanları Yönetmeliği" doğrultusunda hazırlanan sağlık beyanı 31 Aralık 2024 tarihine kadar kullanılabilir.[243]

Yeni Yönetmeliğin yayımı tarihi olan 20 Nisan 2023'ten önce üretilmiş fakat piyasaya arz edilmemiş olan mülga "Türk Gıda Kodeksi Beslenme ve Sağlık Beyanları Yönetmeliği" hükümleri doğrultusunda sağlık beyanı kullanılan ürünler için de yeni Yönetmeliğin yukarıda bahsi geçen maddesinde düzenleme bulunmaktadır. Buna göre

[240] TGKBSBY, md. 4/2-b,ğ.
[241] TGKBSBY, md. 6-10.
[242] "Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Kılavuzu" için Bkz.Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu TİTCK, "Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Kılavuzu" (Erişim 20 Ekim 2023).
[243] GTEGSBKHY, md. Geçici Madde 1.

bu ürünlerden, yeni Yönetmelik ve TİTCK tarafından yayınlanan bu kılavuz hükümlerinde belirtilen koşulları sağlamayanlar, 20 Nisan 2023'ten itibaren üç ay içerisinde etiketlerinde mülga Türk Gıda Kodeksi Beslenme ve Sağlık Beyanları Yönetmeliğine uygun olarak sağlık beyanı bulunduğu haliyle piyasaya arz edilebilir ve 31 Aralık 2024 tarihine kadar bu sağlık beyanı kullanılabilir.[244] Halihazırda üretilmekte olan gıda ve takviye edici gıdalarda sağlık beyanı kullanımı ise buradan da anlaşılacağı üzere bu yeni Yönetmelik hükümlerine uygun olmalıdır.

7.1.3.6. Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Hakkında Yönetmelik[245]

5996 sayılı Kanun gereği gıda ve takviye edici gıdaların etiketinde, tanıtımında ya da reklamında sağlık beyanı kullanılabilmesi için Sağlık Bakanlığına bağlı TİTCK'den izin alınmalıdır.[246] TİTCK bu maksatla bir önceki başlıkta da ifade edilen 20 Nisan 2023 tarihli "Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Hakkında Yönetmelik" ile "Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Kılavuzu"nu yayımlamıştır. Mezkûr Yönetmelik ile bu gıdalarda sağlık beyanı kullanımın kuralları belirlenmiştir. Buna göre bu ürünlerde kullanılan sağlık beyanı, yanlış, belirsiz veya yanıltıcı olmamalıdır. Beyanlar, belirli bir ürünün aşırı tüketimini desteklememeli veya özendirmemelidir. Bu beyanlarda, diğer ürünlerin yeterliliği ya da güvenilirliği şüpheye düşürülmemeli, tüketicide kaygıya yol açabilecek şekilde yazılı ya da resimli olarak, grafikler veya sembolik gösterimler aracılığıyla vücut fonksiyonlarındaki değişikliklere atıfta bulunulmamalıdır. Sağlık beyanlarıyla ilgili değerlendirmeyi TİTCK yapmaktadır. TİTCK bu amaçla komisyon kurabilmektedir.[247]

Yönetmeliğin 5. maddesinin 10. fıkrasında birtakım uyarı ve ifadelere yer verilerek ürün etiketinde ya da eğer etiket yoksa ürünün sunum ve reklamında bu uyarı ve ifadelerin yer alması koşuluyla sağlık beyanının kullanılabileceği belirtilmiştir. Bir sonraki fıkrada ise kullanımına kesinlikle izin verilmeyecek sağlık beyanları sayılmıştır. Buna göre o ürün tüketilmediğinde sağlığın olumsuz etkilenebileceğini ileri süren, kilo kaybı ya da artışının miktarına yahut oranına atıfta bulunan beyanlar ile o ürünle ilgili

[244] GTEGSBKHY, md. Geçici Madde 1.
[245] GTEGSBKHY.
[246] VHBSGYK, md. 23/2.
[247] GTEGSBKHY, md. 5/2 ve 5/4.

"tanıklığına başvurulan kişinin tecrübesi veya ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar ile ilişkilendirilen teşekkür, övgü, tavsiye veya onay ifadesine yer verilen veya imada bulunulan" beyanlar kesinlikle yasaklanmıştır. Ayrıca ifade etmek gerekir ki özel tıbbi amaçlı gıdalarda bu Yönetmelik gereği sağlık beyanı kullanılamamaktadır.[248]

7.1.4. Tebliğ ve Talimatlar

İdare, türevsel düzenleme yetkisine dayanarak karar, genel tebliğ, talimat, genelge, usul ve esaslar, özelge gibi birtakım düzenleyici işlemler yapabilmektedir. Bu işlemlere, "diğer düzenleyici işlemler" yahut "adsız düzenleyici işlemler" denilmektedir. İdare bu işlemlerle genel, soyut, kişilik dışı kurallar öngörebilmekte ve genel kararlar alabilmektedir. Bunlarla idarenin iç düzen ve işleyişi düzenlenmekte, hizmetle ilgili diğer mevzuat yorumlanmaktadır. Bu işlemler hem Cumhurbaşkanı, Bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri tarafından hem de icrai karar alma yetkisi bulunan diğer makamlar tarafından yapılabilmektedir.[249]

Görüldüğü üzere kanun ve yönetmelikler haricinde tebliğ ve talimat şeklindeki düzenlemelerle de birtakım kurallar öngörülebilmektedir. Bu başlık altında Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından takviye edici gıdalarla ilgili olarak hazırlanan tebliği ve talimatlar ele alınacaktır.

7.1.4.1. Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği

2013 yılında yayımlanan ve 2013/49 no'lu bu Tebliğ, yalnızca takviye edici gıdaları kapsayacak şekilde çıkarılmıştır. 2002/46/EC sayılı AB Direktifi'ne paralel olacak şekilde hazırlanan bu Tebliğ'in 5. maddesinde, takviye edici gıdaların özelliklerine yer verilmiştir. Bu maddede vitamin ve minerallerin cinsi ve formu konusunda ek-1,2,3'e yollamada bulunulurken takviye edici gıda bileşimindeki bitkiler, alg, otlar, mantar ve bunların ekstraktlarının ise Bakanlıkça oluşturulan ve resmi internet sitesinde de yayımlanan "Bitki Listesine" uygun olması gerektiği belirtilmiştir. Gıda takviyelerinin bileşimindeki diğer maddeler ise yine Bakanlıkça oluşturulan ve

[248] GTEGSBKHY, md. 5/10-11, 10/2.
[249] Bahtiyar Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Seçkin, 2023), 82 vd. Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II* (Ankara: Seçkin, 2024), 149-150.

resmi internet sitesinde de yayımlanan "Takviye Edici Gıdalarda Kullanımı Yasak ve Kısıtlı Maddeler Listesine" uygun olmalıdır.[250]

Bahsi geçen bu Tebliğ'in 13. maddesinin 2. fıkrasının ğ bendinde 2015 yılında yapılan değişiklikle 2 yaşından küçük bebek ve çocuklar için gıda takviyesi üretilemeyeceği ve piyasaya arz edilemeyeceği belirtilmiştir. 2-4 ya da 4-10 yaş çocuklara yönelik gıda takviyesi ürünlerinde bulunması gereken ifadeler aynı fıkranın h bendinde düzenlenmiş ve bu takviyelerin etiketinde bunların çocuklara yönelik olduğunu ima eden ifade, resim yahut şekil bulunamayacağı ifade edilmiştir. Aynı fıkranın i bendinde ise gıda takviyelerinin etiketinde beyan edilmesi gereken ifadeler 8 madde halinde sayılmıştır.[251]

7.1.4.2. Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri Uygulama Talimatı[252]

8 Ağustos 2019 tarihinde yayınlanan bu Talimat'ın "Genel Hükümler" bölümünde, gıda takviyeleri için il müdürlüklerinden onay alınmasının zorunlu olduğuna yer verilmiş, takviye edici gıda ithal edilecekse bu halde Ankara ve İstanbul il müdürlüklerinden onay alınması gerektiği belirtilmiştir. İthal edilmeyecek gıda takviyeleri için ise ülke genelindeki il müdürlüklerinden onay alınabileceği ifade edilmiştir.

Mezkûr Talimat'ta, onay başvurusunun aşamaları ve bu aşamalarda neler yapılması gerektiği tek tek sayılmıştır. 2-4 yaş grubuna ait gıda takviyelerinin onay başvurusuna ayrıca yer verilmiştir. Zira Talimattan da anlaşıldığı üzere, bu gruba ait onay başvurusu, Takviye Edici Gıda Komisyonu[253] tarafından değerlendirilmekte ve

---

[250] TGKTEGT, md. 5.

[251] i bendine göre, gıda takviyelerinin etiketinde şu ifadelerin beyan edilmesi gerekmektedir: *"1) Besin öğesi, botanik ve diğer maddelerden en az biri üzerinden ürünü karakterize eden isim. 2) Üretici tarafından tüketilmesi tavsiye edilen günlük porsiyon miktarı. 3) 'Tavsiye edilen günlük porsiyonu aşmayın.' ifadesi. 4) 'Takviye edici gıdalar normal beslenmenin yerine geçemez.' ifadesi. 5) 'Çocukların ulaşamayacağı yerde saklayın.' ifadesi. 6) 'İlaç değildir. Hastalıkların önlenmesi veya tedavi edilmesi amacıyla kullanılmaz.' ifadesi. 7) 'Hamilelik ve emzirme dönemi ile hastalık veya ilaç kullanılması durumlarında doktorunuza danışın.' ifadesi veya ürün için gerekli olması durumunda bu ifadeyi daha kısıtlayıcı ifadeler. 8) Üreticinin diğer uyarıları."* TGKTEGT, md. 13/2-ğ,h,i.

[252] TOB, TEGOİUT.

[253] "Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmelik"te Takviye Edici Gıda Komisyonunun kuruluşu, görev ve yetkileri, toplantı ve karar alma usulü düzenlenmektedir. TEGİÜİPAİY, md. 5 vd. Bu Komisyona çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak yer verilecektir.

uygun ya da uygun değil şeklindeki değerlendirme sonucu il müdürlüğüne resmi yazıyla bildirilmektedir.

Talimat'ın ek-1'inde onay başvurusu için il müdürlükleri tarafından istenilen belgelerin listesi yer almaktadır. Ek-2'de onay başvuru dilekçesine, ek-3'te il müdürlüğü tarafından onaylanan gıda takviyesiyle ilgili yazı örneğine, ek-4'te onay değerlendirme formuna, ek-5'te ise limiti belirlenecek ya da değiştirilecek etken maddeler için formata yer verilmiştir. Bu yönüyle onay almak isteyen gıda işletmecileri için bu Talimat, yol gösterici bir düzenleme olmuştur.

7.2. AVRUPA BİRLİĞİ MEVZUATI

Avrupa Birliği'nde ürünler iki kategoriden birisinin içerisine girmektedir. Bunlardan birisi ilaç olarak sınıflandırılanlar iken diğeri takviye olarak sınıflandırılan ürünlerdir. Takviye olarak sınıflandırılanların içerisinde 2002/46/EC sayılı Takviye Edici Gıda Direktifi'nde gıda olarak düzenlenen, takviye edici gıdalar bulunmaktadır.[254] Gıda takviyeleri, takviye olarak sınıflandırıldığı için bunlarla ilgili düzenlemeler, Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 10 Haziran 2002 tarihli 2002/46/EC sayılı Direktifi'nde yer almaktadır. Fakat bitkisel tıbbi ürünler, takviye değil ilaç olarak sınıflandırıldıkları için Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 2004/24/EC sayılı direktifinde düzenlenmektedir.[255]

Piyasaya arz edilen takviye edici gıdaların güvenilirliğini tesis etmek için bu gıdalarda kullanılacak vitamin ve minerallerle ilgili olarak Avrupa genelinde tek tip ve ayrıntılı yasal düzenlemeler mevcuttur.[256] Avrupa Birliği, uyumlaştırılmış mevzuat ile takviye edici gıda üretiminde kullanılabilecek mineral, vitamin ve bunların kaynağı olarak kullanılan maddeleri düzenlemektedir. Bu sayılanlar dışındaki bileşenler için ise Avrupa Komisyonu, takviye edici gıda tüketicilerini potansiyel sağlık risklerinden

[254] Thakkar vd., "Regulatory Landscape of Dietary Supplements", 7.
[255] Thakkar vd., "Regulatory Landscape of Dietary Supplements", 7. European Parliament and of The Councıl (EP, COUNCIL), Directive 2004/24/EC of the European Parliament and of the Councıl of 31 March 2004 (Directive 2004/24/EC), EP, COUNCIL, 30 Nisan 2004.
[256] Vitamin ve mineral kaynağı olarak izin verilen bileşikler yalnızca 2002/46/EC sayılı Direktif Ek I ve II'deki listelerde yer alanlar ve biyo kullanım ve güvenlik açısından test edilmiş olanlardır. Bkz. LD, "Gesetzliche Regelungen für Nahrungsergänzungsmittel" (29 Ekim 2020).

koruyabilmek için uyumlaştırılmış kurallar oluşturmuştur.[257] Vitamin ve minerallerden daha büyük ve tutarsız olan esansiyel yağ asitleri, aminoasitler gibi besinsel ve fizyolojik etkiye sahip diğer maddeler için izin verilen maddeler listesi yerine yasaklı maddeler listesi oluşturulmuştur.[258] Buna ek olarak Avrupa Komisyonu, insan sağlığı üzerinde olumsuz etkileri olduğu bilinen yahut olumsuz etkisinin olabileceğinden şüphe edilen, bu sebeple de kullanımı kontrol edilen bazı maddelerin de listesini tutmaktadır.[259]

AB'de takviye edici gıdalar için merkezi bir piyasaya arz öncesi yetkilendirme/ruhsat bulunmamaktadır. Fakat AB üyesi ülkeler, bir takviye edici gıda kendi topraklarında piyasaya sürüldüğünde bunun hakkında bilgilendirilmeyi talep edebilir ve bu gıda takviyelerinin kendi topraklarında kullanımını yetkili otoriteleri aracılığıyla izleyebilirler.[260] Ayrıca 2015/2283 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönetmeliği'ne göre AB ülkeleri dışındaki üçüncü ülkelerden gelen geleneksel gıdaların Birlik içerisinde kullanımlarının kolaylaştırılabilmesi için bunların üçüncü ülkede kanıtlanmış bir güvenli gıda kullanımı geçmişinin söz konusu olması gerekmektedir. Bunun için de bu ürünlerin, üçüncü ülkede en az yirmi beş yıldır çok sayıda insanın diyetinin bir parçası olarak tüketilmekte olması gerekmektedir.[261]

2015/2283 sayılı Yönetmeliğe göre gıda takviyelerinde kullanılması planlanan vitaminler, mineraller ya da diğer maddeler şayet 15 Mayıs 1997 tarihinden önce uygulanan gıda üretim sürecinden farklı bir üretim sürecinden kaynaklanmışsa bu, yeni bir gıda olarak kabul edilir. Bir başka ifade ile ürünün bu tarihten önce AB'de güvenli kullanım geçmişi yoksa, yeni bir gıdadır. Gıdanın bileşiminde yahut yapısında önemli değişikliklere sebep olan, onun metabolizmasını, besin değerini ya da istenmeyen madde düzeyini etkileyen durumlar söz konusu olduğunda bu ürün, yeni bir gıda olarak

[257] EFSA, "Food Supplements | EFSA" (20 Ekim 2023).
[258] LD, "Gesetzliche Regelungen für Nahrungsergänzungsmittel" (29 Ekim 2020).
[259] EFSA, "Food Supplements | EFSA" (20 Ekim 2023).
[260] Thakkar vd., "Regulatory Landscape of Dietary Supplements", 7.
[261] European Parliament and of The Councıl (EP, COUNCIL), Regulatıon (EU) 2015/2283 (Regulatıon (EU) 2015/2283), EP, COUNCIL, 25 Kasım 2015.

sınıflandırılır ve önce 2015/2283 sayılı Yönetmeliğe, sonrasında ise özel mevzuata göre yeniden değerlendirilir.[262]

7.3. ABD MEVZUATI

ABD Kongresi, gıda ve ilaç endüstrisini düzenlemek üzere Gıda ve İlaç İdaresi olarak adlandırılan FDA'yı (Food and Drug Administration) kuran bir yasa yürürlüğe koymuş ve devamında ilgili bir dizi yasa çıkarmıştır. Burada amaç, Amerikan halkının güvenli gıda ve ilaca ulaşmasını sağlamaktır. 1906 yılında Kongre, "Saf/Temiz Gıda ve İlaç Kanunu'nu (Pure Food and Drug Act)" yürürlüğe koymuştur. Bu Kanun sayesinde hükümet müfettişleri, tağşiş edilmiş gıda ve ilaçların eyaletler arası ticarete girmesini engelleme imkanına sahip olmuşlardır. 1938 yılında 100'den fazla insanın tağşiş edilmiş bir ilaç nedeniyle trajik ölümü üzerine Kongre, "Federal Gıda, İlaç ve Kozmetik Yasası (Food, Drug and Cosmetic Act)" olarak bilinen FD&C Act'ı[263] kabul etmiştir.

FD&C Act, pazarlanmadan evvel ilaçların güvenli olduklarının kanıtlanmasını, ilaçlarda kaçınılmaz olarak bulunan pestisit gibi birtakım zehirli maddelerin güvenli tolerans seviyesinde olmalarını, fabrika denetimlerine izin verilmesini, verilen cezalara uyulmaması halinde mahkeme tedbir kararlarına izin verilmesini gerektirmektedir. Şöyle ki, FDA tarafından bir ilaca el konulduğunda eğer şirket buna itiraz ederse mahkeme, el koymanın uygunluğuna yönelik bir karar verebilecektir.[264]

1962 yılında yürürlüğe giren "The Kefauver-Harris Drug Amendments" olarak bilinen değişiklikler, ilaç pazarlaması alanını düzenleyen en mühim yasalardan biri olarak varlığını sürdürmeye devam etmektedir. Bu Kanun'a göre, kullanım onayı almadan evvel ilaçların hem etkili hem de güvenli olduğunun gösterilmesi gerekmektedir. Burada önemli olan mevzu, bu Kanun kabul edildiğinde vitamin ve mineraller, reçetesiz satılan ilaç olarak kabul edildiği için Kanun'da ilaç olarak düzenlenmiş olmalarıdır. Fakat 1994 yılına gelindiğinde bu durum değişmiştir.[265]

---

[262] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) 2015/2283. Ayrıca bkz. Thakkar vd., "Regulatory Landscape of Dietary Supplements", 7.
[263] Bu Kanun'da ilaç, "İnsan ya da diğer hayvanlarda hastalığın teşhisi, iyileştirilmesi ya da hafifletilmesi, tedavi edilmesi veya önlenmesinde kullanılması amaçlanan madde" olarak tanımlanmaktadır.
[264] Avigan vd., "Herbal and Dietary Supplement", 4.
[265] Avigan vd., "Herbal and Dietary Supplement", 4.

1994'te Kongre, "Dietary Supplement Health and Education Act (DSHEA)" olarak bilinen "Diyet Takviyeleri Sağlık ve Eğitim Yasası"nı yürürlüğe koymuştur. Bu Kanun, takviye edici gıda ve yeni diyet bileşenlerini tanımlamıştır.[266] Bu Kanun'la, takviye edici gıdalara ilişkin standartların belirlenebilmesi maksadıyla FD&C Act'ta değişiklikler yapılmıştır.[267]

8. İDARE HUKUKU AÇISINDAN TAKVİYE EDİCİ GIDA

1930 yılında yürürlüğe giren "Umumi Hıfzıssıhha Kanunu" madde 1'de *"Memleketin sıhhi şartlarını ıslah ve milletin sıhhatine zarar veren bütün hastalıklar veya sair muzır amillerle mücadele etmek ve müstakbel neslin sıhatli olarak yetişmesini temin ve halkı tıbbi ve içtimai muavenete mazhar eylemek umumi Devlet hizmetlerindendir."* düzenlemesi yer almaktadır. Buna göre toplum sağlığını iyileştirme ve milletin sağlığına zarar veren tüm hastalıklar ya da diğer zararlı etkenlerle mücadele etmek ve gelecek neslin sağlıklı bir biçimde yetişmesini temin etmek ve halkı, tıbbî ve sosyal yardımlaşmaya yönlendirmek umumî Devlet hizmetlerindendir. Dolayısıyla idare, toplumun sağlıklı bir ortamda hayatını sürdürmesi için gereken koşulları sağlamalı ve bu amaçla üzerine düşen görevi yapmalıdır.

Gıda güvenliğinin sağlanması için düzenleme ve denetim faaliyetleri yürütülmektedir. Bu faaliyetlerin temelinde ise kamu düzenin tesis edilmesi amacı ve kolluğun bu amaçla yaptığı birtakım faaliyetler bulunmaktadır. Dolayısıyla takviye edici gıda konusunda idarenin yapmış olduğu faaliyetlerin anlaşılabilmesi için konunun kamu düzeni ve kolluk üzerinden incelenmesi gerekmektedir.

8.1. KAMU DÜZENİ AÇISINDAN TAKVİYE EDİCİ GIDA

Gıda denetim ve kontrolü, kamu düzeni ile ilgili olup kamu sağlığının korunmasına yönelik faaliyetler içerisindedir. İdare, gıda ile ilgili olarak üretimden dağıtıma bütün aşamalarda gerçekleştirdiği denetim faaliyetleri ile kamu düzenini

[266] Buna göre takviye edici gıda terimi, "diyeti desteklemek için tasarlanan, mineral, vitamin, bitki veya diğer botanikler, aminoasitler veya toplam besin alımını arttırarak beslenmeyi desteklemek maksadıyla insanların kullanacağı diyet maddesi gibi bileşenlerden bir ya da daha fazlasını içeren ürün manasına veya bu sayılan bileşenlerden birinin konsantresi, bileşeni, metaboliti, ekstraktı yahut kombinasyonu" anlamına gelmektedir. NIH, "Dietary Supplement Health and Education Act of 1994". Avigan vd., "Herbal and Dietary Supplement", 4.

[267] Avigan vd., "Herbal and Dietary Supplement", 4.

sağlamayı hedeflemektedir. Bu başlık altında öncelikle "kamu düzeni" kavramı açıklanacak, daha sonra ise kamu düzeninin unsurlarından biri olan kamu sağlığı veya genel sağlık unsuru üzerinde durulacaktır. Kamu düzeninin başka unsurları da bulunmaktadır fakat burada sadece konumuz açısından önemli olan kamu sağlığı unsuru ele alınacaktır. Daha sonra kamu sağlığı unsuru üzerinden takviye edici gıdalarla ilgili durum ele alınacaktır. Kamu düzeni üzerinden değerlendirmelerin yapıldığı bu kısımda tamamen gıda denetimi öncelenecek, genel idare hukuku bilgilerinin ayrıntılarına girmekten kaçınılacaktır.

8.1.1. Kamu Düzeni Kavramı ve Genel Sağlık Unsuru

Toplumun bir düzen içerisinde yaşayabilmesi için belirli kurallara ihtiyaç bulunmaktadır. Güvenli bir yaşam alanının oluşturulması, hastalıklara karşı tedbir alınmak suretiyle genel sağlığın tesis edilmesi, çevrenin korunması gibi konularda birtakım kurallar konularak kamu düzeninin sağlanması amaçlanmaktadır. Konulan bu kurallar, kamu düzeninin tesisine hizmet etmektedir. Böylece toplumsal hayatın bir düzen içerisinde devamı sağlanmaktadır.[268] Kamu düzeni, karışıklığın olmamasıdır.[269] Daha açık bir ifade ile kamu düzeninin sağlandığı bir ortamda toplumsal hayat, maddi açıdan sorunsuz, kesintisiz ve sistemli olarak işlemektedir.[270] Buradan da anlaşıldığı üzere kamu düzeni belirli bir alanda, bölgede insanların düzen içerisinde, düzenli biçimde bir arada yaşayabilmeleri için vazgeçilmez ön koşul olarak görülen yazılı olmayan kuralların tamamıdır.[271] SCHENKE kamu düzeninin, bir toplulukta insanların bir arada, uyumlu bir biçimde yaşamalarını sağlayabilmek için kabul edilen sosyal ve etik kuralların bütünü olduğunu ifade etmektedir.[272]

---

[268] Hülya Çelik Şeşen, *Kamu Düzeni Kavramının Dirlik ve Esenlik Unsuru* (Ankara: Seçkin, 2018), 15. Ramazan Çağlayan, *İdâre Hukûku Dersleri* (Ankara: Adalet, 2023), 282.
[269] Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı* (İstanbul: On İki Levha, 2011), 16.
[270] Hüseyin Aras, "Kamu Düzeni", *Yönetim Bilimleri Ansiklopedisi* (Ankara: Nobel, 2022), 295. Kamu düzeni kavramı ile ilgili olarak Bkz. Selman Sacit Boz (ed.), *Kamu Düzeni Unsurları* (Ankara: Adalet, 2020), 40 vd.
[271] Otto Depenheuer, "GG. Art 8", *Grundgesetz-Kommentar*, ed. Günter Dürig-Roman Herzog-Rupert Scholz (München: C.H. Beck, 2023), GG Art. 8 Rn. 166-168. Ayrıca Bkz. Markus Möstl - Thomas Schwabenbauer, *BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern* (München: C.H. Beck, 2023), PAG Art. 11 Rn. 86-88.
[272] Wolf-Rüdiger Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht* (Heidelberg: C.F.Müller, 2023), § 3 Rn. 68.

Kamu düzeninin sağlanması toplumun huzur, esenlik ve güven içerisinde gelişmesini ve varlığını sürdürebilmesini sağlayan bir ortamı ifade eder.[273] Bu, toplumun bir düzen içerisinde bir arada yaşayabilmesi için gerekli olan şeyler konusunda asgari bir toplumsal uzlaşıya ulaşmaya dayanmaktadır. Fakat bu toplumsal uzlaşının yıllar içerisinde değişebileceği unutulmamalıdır. Nitekim bu halde örneğin kamu düzenini koruma gerekçesiyle polis müdahalesini mümkün kılan değer yargıları zaman içerisinde değişebilir ve müdahale artık haklı görülmeyebilir. Bir başka ifade ile bu değişim, müdahalenin haklılığını ortadan kaldırabilir.[274]

Kamu düzeni kavramı kamu hukukunda, maddi içerikte anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle düzen, kamusal boyutuyla ele alındığında maddi düzeni ifade etmektedir.[275] Bu klasik anlayış 1900'lerin başında Maurice Hauriou tarafından savunulmuş ve Fransız mahkemeleri tarafından kabul edilerek uygulanmıştır.[276] Bu anlayışta kamu düzeni, dış dünyaya yansıyan bir düzen anlamına gelmektedir. Dış düzen ise güvenlik fikriyle kendisini göstermektedir. Kamusal düzenin sağlanmasıyla birlikte toplumun bütününün güvenliği ve refahı sağlanmış olur.[277]

Anayasa Mahkemesi (AYM) kamu düzeninin, "genel sükûn ve düzen" kavramıyla eş anlamlı olduğuna dikkat çekmektedir. Buna göre toplumun her alanındaki düzeninin temeli niteliğindeki bütün kurallar, kamu düzeninin içerisine dahildir. Toplumda huzur ve sükûnun tesis edilmesini, devlet ve devlet teşkilatının muhafaza edilmesini amaç edinen her şey kamu düzeni içerisine dahildir.[278]

Kamu düzeni kavramının, düzensizliğin olmaması şeklinde negatif bir görünümü olmakla birlikte bir düzenin, organizasyonun oluşturulması şeklinde pozitif anlamı da bulunmaktadır. Toplumun her alanında uyum içerisinde bir dengenin kurulması ve bu yolla "düzenliliğin" tesis edilmesi, daha geniş bir bakış açısıyla bakıldığında kamu

[273] Turgut Tan vd., *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2021), 372.
[274] Möstl - Schwabenbauer, *BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern*, PAG Art. 11 Rn. 86-88.
[275] Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, 15-16. Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri*, 526. Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*, (İstanbul: Der Yayınları, 2020), 960.
[276] Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri*, 526.
[277] Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, 15-16. Ramazan Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku* (Ankara: Seçkin, 2022), 28.
[278] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 1976/51 (Anayasa Mahkemesi Kasım 1976).

düzeninin karmaşayı ve problemleri aşan bir yönünün de olduğunu göstermektedir.[279] Nitekim 1982 Anayasası'nda da kamu düzeninin pozitif yönüne vurgu yapılarak kamu düzeninin sağlanması, bir amaç ve görev olarak devlete verilmiştir.

1982 Anayasası madde 5'te toplumun ve kişilerin huzur, refah ve mutluluğunun tesis edilmesi, bireylerin maddi ve manevî varlığını geliştirebilmesini sağlayacak uygun koşulların oluşturulması, devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır. Buradan hareketle AYM devletin, bireylerin ve toplumun huzur, refah ve mutluluğunu sağlamasının ön koşulu olarak milli güvenliğin ve kamu düzeninin tesis edilmesini görmüştür. Nitekim Yüksek Mahkemeye göre bunların tesis edilmediği bir ortamda kişiler hak ve özgülüklerden yeteri kadar faydalanamayacaktır. Bu açıdan bakıldığında hak ve özgürlükleri koruma ödevi olan devletin, milli güvenlik ve kamu düzenini tesis etme görevi de söz konusudur.[280]

AYM, kamu düzeninin tesis edilemediği bir ortamda hak ve özgürlüklerin tam olarak kullanılamayacağı ve bireylerin maddi ve manevi varlıklarını geliştirmelerinin mümkün olamayacağını ifade etmektedir. Yüksek Mahkemeye göre, kamu düzenini sağlamakla görevli olan devlet, hak ve özgürlüklerin kullanılması durumunda kamu düzenine karşı tehdit oluşacaksa bu hâlde hak ve özgürlüklere sınırlama getirebilecektir.[281] Nitekim kamu düzeninin sağlanmasıyla birlikte temel hak ve özgürlüklerin kullanılabileceği elverişli, sağlıklı, güvenli ve huzurlu bir ortam oluşmaktadır. Fakat bunun yanında, bu ortamın sağlanabilmesi için temel hak ve özgürlükler, birtakım sınırlamalarla da karşı karşıya kalabilmektedir.[282]

---

[279] Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, 32.

[280] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. Bireysel Başvuru No: 2018/36485 (Anayasa Mahkemesi Aralık 2022). Anayasa Mahkemesi (AYM), K. Bireysel Başvuru No: 2018/11772 (Anayasa Mahkemesi Ekim 2021). Anayasa Mahkemesi (AYM), K. Bireysel Başvuru No: 2018/9416 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2021). Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/69 (Anayasa Mahkemesi Kasım 2020). Aynı yönde bkz. Aras, "Kamu Düzeni", 296-297. Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 28.

[281] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. Bireysel Başvuru No: 2015/19795 (Anayasa Mahkemesi Ocak 2019). Toplantı ya da yürüyüş yapıldığı esnada kamu güvenliği ve düzeninin doğrudan bir tehlike altında olması halinde bunların yetkili makamlarca yasaklanabileceği veya belirli şartlara bağlanabileceği ile ilgili olarak Bkz. Alman Toplantı ve Yürüyüş Kanunu (Toplantılar Kanunu) § 15 (1). Neufassung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) (VersammlG), *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* Teil I (24 Kasım 1978), Kanun No. 63, md. § 15 (1). Bu konuda Alman Federal Anayasa Mahkemesi kararı için Bkz. Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), K. 69, 315 (Bundesverfassungsgerichts 14 Mayıs 1985).

[282] Şeşen, *Kamu Düzeni Kavramının Dirlik ve Esenlik Unsuru*, 16. Aras, "Kamu Düzeni", 296. Kamu düzeni ve güvenliğini bozan olayları engellemek ve tehlike durumlarını ortadan kaldırmak için toplantı yasağının gerekli olduğu, daha hafif bir tedbirin yeterli olmayacağı, nitekim tazyikli su ya da diğer tahriş

Kamu düzeninin unsurları doktrinde farklı şekillerde belirlenebilse de klasik olarak üç unsur sayılmaktadır: genel güvenlik, genel sağlık, dirlik ve esenlik/kamu huzuru. Fakat klasik anlayıştaki bu üç unsurun yanı sıra modern anlayışta kamu düzeninin unsurlarının çeşitlendiği ve genel ahlak, kamusal estetik gibi unsurlarında kamu düzeni içerisine dahil edildiği görülmektedir.[283] Çalışmamız açısından önemli olan unsur kamu sağlığı ya da başka bir ifade ile genel sağlık unsurudur. Bu nedenle çalışmada yalnızca genel sağlık unsurundan bahsedilecek diğer unsurlara ayrıca değinilmeyecektir.

Bazı kaynaklarda "kamu sağlığı"[284] veya "umumi hıfzıssıhha" kavramına da yer verilmekle birlikte 1982 Anayasası'nda "genel sağlık"[285] ifadesi tercih edilmektedir.[286] "Genel sağlık" ya da "kamu sağlığı" kavramı esasen belirsiz bir kavram değildir. Adından da anlaşılacağı üzere tüm toplumu kapsayan sağlıklı bir ortamı ifade etmektedir. Anayasa Mahkemesi de genel sağlığın korunması kavramını muğlak, yoruma muhtaç bir kavram olarak görmemektedir. Yüksek Mahkeme, bu kavramın doktrin ve uygulama yardımıyla açıklık kazandığını belirtmekte ve kavramın, hukuk ve Anayasa diline girdiğine dikkat çekmektedir.[287]

Genel sağlık, kamu düzeninin[288] unsurlarından birisidir. Genel sağlık ile kast edilen, bir bütün olarak toplumun, bitkilerin ve hayvanların bulaşıcı hastalıklara karşı korunması, genel yaşamın sıhhat içerisinde, hastalıklardan uzak bir biçimde devam

---

edici maddelerle polis müdahalesinin söz konusu olması halinde orada yaşayan nüfusun ciddi şekilde etkilenebileceği yönünde Münih İdare Mahkemesi kararı için Bkz. Verwaltungsgerichtshof (VGH München), K. 21 CS 91.2245 (Verwaltungsgerichtshof München Ağustos 1991).

[283] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 619. Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri*, 526-527. Çağlayan, *İdâre Hukûku Dersleri*, 283 vd. Tan vd., *İdare Hukuku*, 372. Oğuz Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (Ankara: Seçkin, 2022), 761. Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin, 2022), 562. Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, 40. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/62 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2022). Kamu düzeninin unsurları ile ilgili olarak Bkz. Boz, *Kamu Düzeni Unsurları*, 47 vd.

[284] Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri*, 526.

[285] Örneğin Anayasa'nın "Yargı Yolu" başlığını taşıyan 125. maddesinde yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin kanunla sınırlanabilme nedenleri arasında genel sağlığa da yer verilmiştir. Yine Anayasa'nın 20, 21, 22, 33 ve 51. maddelerinde de genel sağlık ifadesi kullanılmakta ve bu maddelerde genel sağlık, hak ve özgürlüklerin sınırlanma nedeni olarak yer almaktadır.

[286] Sancakdar vd., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 764.

[287] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. Norm Denetimi K. 2014/183 (Anayasa Mahkemesi Aralık 2014).

[288] Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğünde kamu düzeni kavramı *"Bir ülkedeki kurum ve kuralların, devletin güvenliğini, kamu hizmetlerinin iyi işlemesini ve bireyler arasındaki ilişkilerde huzuru, hukuk ve ahlak kurallarına uygunluğu sağlamasıyla oluşan düzen"* şeklinde tanımlanmıştır. *Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü*, "Kamu Düzeni" (Erişim 01 Mart 2023).

ettirilebilmesidir. Buradan tek tek her bireyin hastalıklardan korunması değil, genel olarak toplumun bütününün hastalıklardan korunması anlaşılmalıdır.[289]

Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union/ AEUV) "Birliğin İç Politikaları ve Tedbirleri (madde 26-197)" başlıklı üçüncü bölümünün, XIV- Sağlık Hizmetleri başlıklı 168. maddesinde bütün toplumun sağlığının korunması, Birliğin temel hedefi olarak düzenleme altına alınmıştır.[290] Mezkûr hükümde genel sağlığın korunması için yapılan atıfta, genel olarak nüfusun sağlığını iyileştirmek, fiziksel ve zihinsel sağlığı tehdit eden nedenleri ortadan kaldırmak ve hastalıkları önlemek amaçlanmaktadır. Burada Birliğin bu amaçlarla yapmış olduğu eylemler, üye devletlerin politikalarını destekleyici ve tamamlayıcı niteliktedir. Birliğin bu yöndeki eylemleri, yaygın ve ciddi hastalıklarla mücadeleyi, bu hastalıkların nedenlerinin araştırılmasını, bulaşma yollarının tespitini ve önleyici tedbirlerin bulunmasını içermektedir. Aynı zamanda bu eylemler sağlığı tehdit eden ciddi sınır ötesi durumları izleme, erken dönemde raporlama ve önlemeyi de kapsamaktadır.[291]

---

[289] Akyılmaz, Sezginer, Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 621. Özge Okay Tekinsoy, *İdare Hukuku*, Ed. Turan Yıldırım, (İstanbul: Onikilevha, 2021), 613; Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 31.; Akgüner, *İdare Hukuku*, 955-961.

[290] ABAD verdiği bir kararda, Birlik politikalarında sağlığın korunması gerekliliklerinin dikkate alınmasının elzem olduğunu ifade etmiştir. Buna göre bu gereklilikler, Birlik politikalarının bir parçasıdır. Dolayısıyla bir politika belirlenirken insan ve hayvan sağlığının korunması ile tüketicilerin korunması gibi genel gereksinimlerden vazgeçilmemelidir. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. C-180/96 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Mayıs 1998). Ayrıca Bkz. Werner Berg - Steffen Augsberg, "AEUV Art. 168 [Unionspolitik; Zusammenarbeit im Gesundheitswesen; Maßnahmen]", *EU-Kommentar*, ed. Jürgen Schwarze- Ulrich Becker- Armin Hatje- Johann Schoo (Baden- Baden: Nomos facultas Verlag, 2019), AEUV Art. 168 Rn. 9-12.

[291] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), *Amtsblatt der Europäischen Union* (26 Ekim 2012), Kanun No. C-326/47, md. 168. Bu madde ile ilgili açıklama için Bkz. Birgit Schmidt am Busch, "AEUV Art. 168 Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus", *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV-Kommentar*, ed. Eberhard Grabitz- Meinhard Hilf- Martin Nettesheim (München: C.H. Beck, 2023), AEUV Art. 168 Rn. 8-10. Burada madde başlığına bakıldığında çevirinin "Sağlık Hizmetleri" olarak yapılması, Alman doktrininde eleştiri konusu olmuştur. Bunun yerine başlığın "kamu sağlığı" olması gerektiği ifade edilmiştir. Zira "kamu sağlığı" ifadesi, Birliğin görevlerinin kamusal yani nüfusa yönelik sağlığı koruma anlamında olduğunu daha açık şekilde ifade etmektedir. Burada temel amaç, toplumun hastalıklar ve sağlıkla ilgili sosyal ve kurumsal yapısı/koşulları hakkında bilgi edinerek bunu, sağlık konusunda eğitim ve hastalıkla mücadele için önlem ve programlar geliştirmek amacıyla kullanmaktır. Thorsten Kingreen, "Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus", *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta- EUV-AEUV/ Kommentar*, ed. Christian Callies- Matthias Ruffert (München: C.H. Beck, 2022), AEUV Art. 168 Rn. 12, 13. Birliğin, bulaşıcı hastalıkların gözetimi amacıyla bir ağ kurması ile ilgili olarak Bkz. Berg - Augsberg, "AEUV Art. 168 [Unionspolitik; Zusammenarbeit im Gesundheitswesen; Maßnahmen]", Rn. 1-7. Burada fiziksel ve zihinsel sağlık

Esasen üst paragrafta Birliğin temel hedefi düzenlenirken, kamu düzeninin genel sağlık unsurunun kapsamı da belirlenmiş olmaktadır. Bir başka ifade ile Birliğin eylemlerinin içeriği, genel sağlığın sınırının tespiti açısından önemlidir. Buna göre tüm toplumu yaygın ve ciddi hastalıklardan koruma ve bu hastalıklarla mücadele için eylemde bulunma, tedbirler alma; hastalığın yayılmasını takip etme ve gerekli önlemleri alma, genel sağlığın tesisi amacına hizmet eden faaliyetlerdir. Bunlar, genel sağlık içerisinde değerlendirilebilir. Böylece kamu düzeni sağlanmaktadır.

Umuma açık olan yerler ile insanların yeme içme ihtiyaçlarının karşılandığı mekanların kontrolünün sağlanması, gıda maddelerinin üretilmesi ve pazarlanması konularının sağlık açısından denetlenmesi, yiyecek-içecek denetimi ve kontrolü, suların denetimi vs. de genel sağlık unsurunun kapsamına girmektedir. Yine toplum sağlığının tesisi için hijyen kurallarının belirlenmesi ve bu konuda bir standardın oluşturulması da genel sağlık ile ilgilidir.[292] Gıda maddesi temin edilen yerlerin denetiminin[293] yapılması da kamu sağlığını korumaya yöneliktir. Dolayısıyla kamu düzenini sağlama amacında olan idare, gıda maddeleriyle ilgili olarak etkin bir denetim mekanizması oluşturmak durumundadır.

Kamu sağlığının ve daha genelde, kamu düzeninin tesis edilmesi amacıyla yapılmış birtakım düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin 5996 sayılı Kanun'un ilk maddesinde gıda ve yem güvenilirliğini sağlamak, halk sağlığı ile hayvan ve bitki sağlığını korumak, hayvan ıslahı ve refahını tesis etmek, Kanun'un amacı olarak ifade edilmiştir. Aynı maddede, bu amacın sağlanmasına yönelik yapılacak işlerde çevrenin ve tüketici menfaatlerinin korunmasına dikkat edileceğine yer verilmiştir.[294]

---

denilmek suretiyle "sağlığın" daha belirgin bir şekilde tanımlandığı, "sınır ötesi tehlikeler" denilerek kapsamın genişletildiği ifade edilmektedir. Bu madde ile ilgili daha fazla açıklama için Bkz. Markus Kotzur - Dana-Sophia Valentiner, "AEUV Art. 168 [Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus]", *Vertrag über die Europäische Union / Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union-EUV/AEUV-Kommentar*, ed. Rudolf Geiger- Daniel-Erasmus Khan- Markus Kotzur- Lando Kirchmair (München: C.H. Beck, 2023), AEUV Art. 168 Rn. 1, 2.

[292] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 621-622. Çağlayan, *İdâre Hukûku Dersleri*, 282. Akgüner, *İdare Hukuku*, 961. Ramazan Yıldırım - Serkan Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt-II* (Ankara: Astana Yayınları, 2019)., 160.

[293] Ulusoy, *Türk İdare Hukuku*, 562.

[294] VHBSGYK, md. 1.

Genel sağlığın korunması ile kamu düzenini tesis etme amacında olan idareye, çeşitli yasal düzenlemelerle birtakım yetkiler verilmiştir.[295] Buradan hareketle idare, denetim yapma, resmî kontrol[296] ve ilgili yasal düzenlemelere aykırı hareket etmek suretiyle toplum sağlığını tehdit edenlere karşı yaptırım uygulama yetkisine sahiptir.[297] Örneğin 5996 sayılı Kanun madde 21'in 6. fıkrası uyarınca insan sağlığını dikkate alan Tarım ve Orman Bakanlığı, bazı ürünlerin gıda olarak kullanımını ya da bunların gıda üretiminde kullanılmasını kısıtlayabilir, bunlarla ilgili bazı esaslar belirleyebilir veya kullanıma yasak getirebilir. Şayet belirlenen bu yasak ya da kısıtlamalara uyulmazsa bahsi geçen Kanun madde 40/e uyarınca Bakanlığın idari para cezası verme yetkisi bulunmaktadır.

5324 sayılı Kozmetik Kanunu'nun[298] 3. maddesinde ise piyasaya arz edilmiş olan kozmetik ürünlerin piyasa gözetimi ve denetimi ile bunların üretildiği yerlerin denetiminin Sağlık Bakanlığınca yapılacağı belirtilmiştir. Mezkûr Kanun'un 4/d maddesi uyarınca, kozmetik ürünün insan sağlığına zararlı olmamasını sağlama yükümlülüğü üreticiye aittir. Üreticinin bu yükümlülüğüne aykırı davranması ve ürünün insan sağlığını tehdit etmesi durumunda aynı Kanun'un 5/b-3. maddesi gereği Sağlık Bakanlığı tarafından üreticiye idari para cezası verilir.

8.1.2. Genel Sağlık ve Takviye Edici Gıdalar

Genel sağlığın korunması amacıyla idari kolluk, gıda maddelerinin sağlık şartlarına uygun bir şekilde üretiminin ve satışının yapılmasını denetlemektedir.[299] Ayrıca bu amaçla çeşitli kurallar belirlenmekte standartlar oluşturulmaktadır. Takviye edici gıdalar konusunda da gıda kolluğu olan Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından çeşitli kurallar oluşturulmakta, denetim ve kontroller yapılmakta, standartlar meydana getirilmektedir. Böylece takviye edici gıda kaynaklı olarak genel sağlığın bozulması engellenmeye çalışılmaktadır.

[295] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 622.
[296] Örneğin 5996 sayılı Kanun madde 22'de gıda ve yem işletmecilerinin resmî kontrollerinin Tarım ve Orman Bakanlığınca yapılacağı belirtilmiştir.
[297] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 622.
[298] Kozmetik Kanunu (KK), *Resmî Gazete* 25771 (30 Mart 2005), Kanun No. 5324, md. 3.
[299] Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri*, 526.

Genel sağlığın takviye edici gıdalar sebebiyle tehlikeye düşmemesi ve kamu düzeninin tesisi amacıyla Bakanlık, bu gıdalarla ilgili standartlar oluşturmaya çalışmakta, kurallar koymaktadır. Örneğin bu gıdaların hijyenik bir biçimde tekniğine uygun olarak üretimin yapılabilmesi, taşınması, depolanması, muhafazası ve piyasaya arz edilebilmesi amacıyla Bakanlık tarafından ürün özelliklerinin belirlenmesi için 2013/49 sayılı "Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği"[300] yayınlanmıştır. Bu Tebliğ'in eklerinde takviye edici gıdalarda kullanılacak vitamin ve mineraller, bunların hangi formlarda kullanılacağı, günlük en yüksek limitleri, üründe kullanılacak vitamin miktarının nasıl hesaplanması gerektiği şeklinde bilgiler yer almaktadır.

Bakanlığın, genel sağlığın tesisi amacıyla takviye edici gıdalarla ilgili uygulamaya koyduğu bir başka yöntem ise "Takviye Edici Gıdalar Kısıtlı Maddeler Listesinin" yayınlanmasıdır. Bu listede 4-10 yaş ve erişkinler için farklı olmak üzere bazı etken maddelerin maksimum ve minimum günlük dozları bulunmaktadır. Bu etken maddelerle ilgili olarak takviye edici gıda etiketinde bulunması gereken birtakım uyarılara da bu listede yer verilmiştir. Örneğin, bu listedeki enzimlerden birinin kullanıldığı gıda takviyesi etiketinde *"Bu takviye edici gıdanın 3 aydan fazla kullanılması durumunda doktora danışılmalıdır."* ve *"18 yaş altı bireylerde kullanılmaz."* biçiminde uyarılara yer verilmesi gerekmektedir.[301]

Genel sağlığın korunması amacına yönelik uygulamalardan birisi de takviye edici gıdalar ile diğer bazı gıda ve yemler için öngörülen "onay" uygulamasıdır. Söz konusu gıda ve yemler için bunların piyasaya arzı öncesinde onay alma zorunluluğu bulunmaktadır. Onay için Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından talep edilen bilgi ve belgeler ürün sahipleri ve gıda işletmecilerince sunulmak zorundadır. Onay alınması zorunlu tutulan bu tür ürünlerin Bakanlıktan onay alınmaksızın üretiminin yapılması, ithal edilmesi ve piyasaya arz edilmesi 5996 sayılı Kanun madde 22/4 gereği yasaklanmıştır. Bu yasağa aykırı hareket edenlere madde 40/ğ uyarınca idari para cezası verilir. Ayrıca bu ürünlere el konulur ve bunlar hakkında mülkiyetin kamuya

[300] TGKTEGT.
[301] TOB, "Takviye Edici Gıdalar Kısıtlı Maddeler Listesi".

geçirilmesi kararı alınır.[302] Burada bahsi geçen onay alma zorunluluğu, yasaklar ve yaptırımlar genel sağlığın korunmasına yöneliktir.

8.2. KOLLUK AÇISINDAN TAKVİYE EDİCİ GIDALAR

Gıda güvenliğinin tesis edilmesi, kamu düzeni ile ilgilidir. Kamu düzenini sağlama amacıyla idare, birtakım kolluk faaliyetlerinde bulunmaktadır. Gıda güvenliği bağlamında takviye edici gıdalarla ilgili olarak gıda kolluğu tarafından kamu düzeninin sağlanması amacıyla faaliyetlerde bulunulmaktadır. Bu başlık altında takviye edici gıdalar göz önünde bulundurularak kolluk açısından değerlendirmelerde bulunulacaktır. Burada genel idare hukuku açıklamalarına çok fazla yer vermekten ziyade gıda üzerinden değerlendirmeler yapmaya dikkat edilecektir.

8.2.1. Kolluk Kavramı

Geçmiş dönemlerden bu yana idare, sahip olduğu kamu gücü vasıtasıyla düzeni tesis etme ve mevcut düzeni koruma maksadıyla faaliyetlerde bulunmuştur. Kolluk gücünü kullanan idare, toplumu oluşturan bireylerin davranışlarını takip ederek denetimde bulunmuş ve gerektiğinde müdahale etmiştir. Bu şekilde kamu düzenini sağlayan idarenin görev ve yetkileri her geçen gün genişleyerek bugünkü hâlini almıştır.[303]

İdarenin kamu düzenini tesis etme maksadıyla yaptığı faaliyetler, kolluk olarak adlandırılmaktadır.[304] Kolluk kavramı kamu düzeninin korunması, tesis edilmesi, kamu düzeninde bozulma olduğu anda bunun düzeltilmesi amacıyla yapılan idari faaliyetleri ifade etmektedir. Ayrıca bu faaliyetleri yürüten görevliler için de kolluk kavramı kullanılmaktadır.[305] AYM'ye göre kolluk faaliyeti, *"idarenin kamu düzenini korumak ve kişilerin güvenli ve huzurlu bir ortamda hayatlarını sürdürmelerini sağlamak amacıyla gerçekleştirdiği kamu hizmetidir."*[306]

---

[302] VHBSGYK, md. 22/4 ve 40/ğ.
[303] Akgüner, *İdare Hukuku*, 951.
[304] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 618; Ulusoy, *Türk İdare Hukuku,*562; Akgüner, *İdare Hukuku*, 951. Kamu düzenini tesis etmekle görevli idare, kolluk ismiyle anılmaktadır. Boz, *Kamu Düzeni Unsurları*, 43.
[305] Tan vd., *İdare Hukuku*, 375. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 618. Ayrıca Bkz. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 263.
[306] AYM, Anayasa Mahkemesi Haziran 2022, K. 2022/62.

Kolluk faaliyetleri adli kolluk ve idari kolluk şeklinde ayrılmaktadır. Kamu düzeninin korunmasıyla ilgili kolluk faaliyetine idari kolluk denilmektedir. İdari kolluk, kamu düzeni bozulmadan önce yürütülen önleyici faaliyetlerdir. Önleyici özelliği sebebiyle tehlikeli olabilecek durumlar önceden araştırılmakta ve tedbir alınmaktadır. Adli kolluk ise kamu düzeninin bozulmasının ardından harekete geçmekte ve bastırıcı nitelikte faaliyetler sürdürmektedir.[307]

8.2.1.1. İdari Kolluk

İdari kolluğun, kamu düzeninin bozulmasına sebebiyet verebilecek durumları öngörerek birtakım önleyici faaliyetlerde bulunması söz konusudur. Örneğin depremden zarar gören ve ağır hasarlı olduğu tespit edilen riskli yapıların etrafa zarar verebileceği ihtimalini öngören idari kolluk yetkilileri, gerekli tespitleri yaparak umumi yıkım kararı alabilir. Bu karar üzerine -kolluk faaliyetinin gereği olarak- deprem nedeniyle zarar gören bu tehlikeli yapıların yıktırılması, idari kolluk faaliyeti kapsamına girmektedir.[308]

İdari kolluk kapsamında yapılan faaliyetler birer idari işlemdir. Bunlara idare hukuku kuralları uygulanır ve ortaya çıkan uyuşmazlıkların görüm ve çözüm yeri de idari yargı mercileridir. Örneğin kolluk makamlarınca yapılan düzenleyici ya da bireysel işlemlere karşı idari yargıda dava açılmaktadır. Benzer şekilde idari kolluk faaliyetinden kaynaklı olarak kişilerin hakları ihlâl edildiğinde idari yargıda tam yargı davası açacaklardır. Adli kolluk işlemlerinde ise bazen idare hukuku kuralları uygulansa da genel itibariyle ceza hukuku esas alınmakta ve uyuşmazlıkların görüm ve çözüm yeri adli yargı mercileri olmaktadır.[309]

Ülkemizde adli ve idari kolluk birimleri, aralarında görev anlamında ayrılık bulunsa da aynı teşkilat içerisinde yer almaktadır.[310] Şöyle ki, kolluk faaliyetleri, İçişleri Bakanlığı bünyesindeki polis ve jandarma teşkilatı eliyle yürütülmektedir. Bu teşkilata

---

[307] Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri*, 527. Sancakdar vd. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı,* 761. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku,* 564. Tan vd., *İdare Hukuku*, 375. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 277. Akgüner, *İdare Hukuku*, 952; Adli ve idari kolluk ayrımının yasal temeli ile ilgili olarak bkz. Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 39 vd.

[308] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. Bireysel Başvuru No: 2013/6880 (Anayasa Mahkemesi Mart 2016).

[309] Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri*, 527. Sancakdar vd. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı,* 761; Ulusoy, *Türk İdare Hukuku,* 564 Çağlayan, *İdâre Hukûku Dersleri*, 291-293-294. Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 36. Akgüner, *İdare Hukuku*, 953.

[310] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 625. Gözler vd., *İdare Hukuku Dersleri*, 527. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku,* 564; Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 36.

dahil olan personel bazen idari kolluk, bazen de adli kolluk faaliyeti yerine getirmektedir.[311] AYM bir kararında jandarma, polis ve sahil güvenlik personelinin kamu düzenini sağlama, emniyet ve asayiş görevlerini idari kolluk olarak; suç işlenmesi halinde kanunda belirtilen iş ve işlemleri yapma, adli hizmetleri yerine getirme şeklindeki görevlerini ise adli kolluk olarak yapacağına dikkat çekmiştir. Buradan da anlaşıldığı üzere adli ve idari kolluk teşkilatı birbirinden ayrı değildir.[312]

Aynı teşkilat içerisindeki personel eliyle yürütülmesi sebebiyle adli ve idari kolluğun birbirinden ayrılması her zaman kolay olmamaktadır. Nitekim bir olayda idari kolluk yetkisini kullanan personel, aynı olayda suç işlenmesi halinde adli kolluk görevi yapacaktır. Buna en güzel örnek idari kolluk yetkisini kullanmak suretiyle trafikte rutin kontrol yapan polisin, kazaya şahit olması durumunda adli kolluk görevini yerine getirmesidir. Bu örnekte kolluk yetkilerinin birbiri yerine dönüşmesi söz konusudur.[313]

İdari kolluğun esas amacı kamu düzeninin bozulmasına mâni olmaktır. Bu nedenle idari kolluğun koruyucu, engelleyici, önleyici yönü ön plana çıkar. Fakat idari kolluk aynı zamanda kamu düzeninin bozulmasından sonra da görev yapabilir. Bu durum, idari yaptırım uygulama şeklinde tezahür eder. İşyeri kapatma kararı, idari para cezası verilmesi vs. buna örnek gösterilebilir.[314] Bir başka deyişle idari kolluğun önleme ve koruma yönü onun önleyici kolluk olarak adlandırılmasını sağlasa da bu, idari kolluğun yaptırım uygulama yetkisinin bulunmadığı anlamına gelmemektedir.[315]

İdari kolluk, kamu gücüne dayanmaktadır. Kamu gücü ayrıcalıklarının kullanılmasının en açık örneklerinden birisi, idari kolluk yetkisidir. Bunun yanı sıra idari kolluk temel hak ve özgürlüklerle de yakın ilişki içerisindedir. Bu sebeple kanuni bir dayanağın bulunması gerekmektedir. İdari kolluk, tek yanlı idari işlem tesis etmekte ve eylemlerde bulunmaktadır. Karşı tarafın muvafakatine ihtiyacı yoktur. Kolluğun

---

[311] Ulusoy, *Türk İdare Hukuku,* 564. Çağlayan, *İdâre Hukûku Dersleri*, 291. Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 36.
[312] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2017/168 (Anayasa Mahkemesi Aralık 2017).
[313] Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 38. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu madde 12'de bu durum, idari polisin adlî zabıta görevini tahrik eden bir durumla karşılaşması hâlinde adlî zabıtanın yerine onun görevini ifâ edeceği, adlî zabıtayı durumdan haberdar edeceği ve olay yerine intikal etmeleri hâlinde işi adlî zabıtaya devredeceği şeklinde ifade edilmiştir. Aynı yönde bkz. Akgüner, *İdare Hukuku*, 952-954.
[314] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 625.
[315] Tan vd., *İdare Hukuku*, 375.

yaptığı idari işlemlerin hak doğurucu nitelikte olmaması sebebiyle bunların her zaman geri alınması mümkündür. Kamu düzeninin tesisi için idari kolluğun resen harekete geçmemesi durumunda sorumluluğu söz konusu olur.[316]

İdari kolluk faaliyetlerini kural olarak idare yerine getirir ve personeli, idari makamların emrindedir. İdari kolluk görevi hem devlet hem de diğer kamu tüzel kişilerince icra edilebilir. Zira kamu düzeninin korunmasında devletin yanı sıra kanunlarla diğer kamu tüzel kişilerine de görev ve yetki verilebilmektedir. Örneğin Belediye Kanunu ile belediyelere, kamu düzeninin unsurlarından birisi olan genel sağlığı koruma görevi verilmiştir.[317]

İdari kolluğun hem bireysel hem de düzenleyici işlem tesis etme yetkisi bulunmaktadır. İdari kolluğun tesis ettiği bireysel işlemler arasında faaliyetten men ya da izin vermeme gibi işlemler yer almaktadır. Bunun yanı sıra idari kolluk, yönetmelik çıkartmak şeklinde düzenleyici işlem de tesis edebilmektedir.[318]

İdari kollukta, kamu düzeninin tesis edilmesi amacıyla idari makamlara icrai karar alma yetkisi ve alınan bu kararların uygulanması için gereken işlemleri yapma ayrıcalığının tanınması, idarenin bu amaçla bireylerin özgürlüklerine müdahale etmesi ve sınırlarını belirlemesi söz konusudur. İdari kolluk, bu amaçla emir ve yasaklar koyar ve bu, herkes için bağlayıcıdır.[319]

Kamu düzeninin tesisi esnasında idari kolluk, temel hak ve özgürlükler ile kamu yararı arasındaki dengeyi sağlamak durumundadır. Şöyle ki, kolluk yetkisi kamu düzeninin unsurlarından olan genel sağlık, genel güvenlik, kamusal estetik gibi amaçlarla kullanılabilir ve ancak bu amaçla -yasal dayanağı olmak kaydıyla- hak ve özgürlüklere sınırlama getirilebilir.[320] Örneğin Danıştay, ilgili Kanunlarda yer alan

[316] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 626. Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 43.
[317] Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 42.
[318] Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 43.
[319] Tan vd., *İdare Hukuku*, 375.
[320] Tan vd., *İdare Hukuku*, 372; Aras, "Kamu Düzeni", 298. Örneğin, Avrupa Parlamentosu tarafından 13 Kasım 2020 tarihinde alınan 2020/2790 (RSP) sayılı kararda COVID-19 salgını nedeniyle üye ülkelerin birçoğunda, sosyal mesafe kuralları ile kamu sağlığı önlemlerinin toplanma, örgütlenme ve seyahat hürriyetine sınırlamalar getirdiği yönündeki açıklamalar için bkz. European Parliament (EP), Resolution on The Impact of COVID-19 Measures on Democracy, The Rule of Law and Fundamental Rights (Resolution on The Impact of COVID-19 Measures on Democracy, The Rule of Law and Fundamental Rights), K. 2020/2790(RSP) (Legislative Observatory Kasım 2020).

birtakım yetki, görev ve yükümlülüklere dikkat çektikten sonra valinin, kamu güvenliğini tehdit edip kamu düzenini bozabilecek muhtemel bazı vakıaları önleme adına birtakım tedbirler alabileceği, bu amaçla konser, miting gibi bazı toplu etkinlikleri, kamu düzeninin bozulmaması, diğer bireylerin hak ve özgürlüklerine halel gelmemesi amacıyla erteleyebileceği ya da suç işlenme riskinin bariz bir şekilde görülebildiği hâllerde izin talebini reddedebileceğini ifade etmektedir.[321] Görüldüğü üzere bu hâlde kamu düzeninin sağlanması amacıyla bazı bireylerin temel hak ve özgürlükleri sınırlanırken bazılarının dirlik ve esenlik içerinde yaşamaları için elverişli ortam tesis edilmektedir.

8.2.1.2. Genel ve Özel İdari Kolluk

Genel idari kolluk ve özel idari kolluk olmak üzere idari kolluğun ayrıştığı görülmektedir. Bunlardan genel idari kolluk, kamu düzeninin tesisi için devlet tüzel kişiliği adına faaliyet yürüten ve muayyen bir faaliyeti hedeflemeyip genel olarak kamu düzeninin tesisi amacıyla hareket eden kolluktur. Özel idari kolluk ya da başka bir ifade ile hizmet kolluğu ise muayyen ihtiyaçların karşılanabilmesi ve belirli bir konuda düzenin sağlanabilmesi için oluşturulmuş, belirli amaçlarla faaliyette bulunan ve özel kanunlarla kurulan kolluktur. Özel idari kolluğun, genel kolluktan ayrı personeli, idaresi ve kolluk usulü söz konusudur.[322] AYM, 3194 sayılı İmar Kanunu'nda bulunan düzenleme ile imar kolluğunun, mahallî idarelerin görev ve yetki alanında kabul edilmek suretiyle özel idari kolluk olarak düzenlendiğine dikkat çekmektedir.[323]

Adli ve idari kolluk ayrımının yasal zemini olarak nitelendirilebilecek 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu[324] madde 3'te genel idari kolluğun polis ve jandarma olduğu, özel idari kolluğun ise bunların dışında kalan ve özel kanunlara göre teşekkül edip belirli görevleri yapan kolluk olduğu hüküm altına alınmıştır. 2016 yılında 668 sayılı KHK ile sahil güvenlik teşkilatı da genel idari kolluk içerisine dahil edilmiştir.

---

[321] Danıştay 10. Daire (Danıştay), K. 2021/316 (Danıştay Şubat 2021). Aynı yönde bkz. Danıştay 10. Daire (Danıştay), K. 2021/318 (Danıştay Şubat 2021).
[322] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2022/62 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2022). Tan vd., *İdare Hukuku*, 378; Çağlayan, *İdâre Hukûku Dersleri*, 300 vd. Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku,* 28-29-79; Sancakdar vd. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı,* 765; Akgüner, *İdare Hukuku*, 954 vd.
[323] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2002/59 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2002).
[324] Emniyet Teşkilatı Kanunu (ETK), *Resmî Gazete* 3629 (12 Haziran 1937), Kanun No. 3201.

Genel ve özel idari kolluğun, kamu düzeninin tesisi bakımından kendi görev alanları içerisinde sorumluluğu bulunmaktadır.[325]

Ülke genelinde kamu düzeninin tesis edilmesi amacında olan[326] genel idari kolluk içerisinde, iş bölümü gereği uzmanlaşmış dallar bulunmaktadır. Bunlar hakkında özel kanunlarla düzenleme yapılmıştır. Hâl böyle olmakla birlikte uzmanlaşmış bu dalların, özel idari kolluktan farklı olduğuna dikkat edilmelidir. Buna örnek olarak genel idari kolluk içerisinde uzmanlaşmış dallardan biri olan mali polis verilmektedir. Mali polis, tarihi eser ve vergi kaçakçılığı gibi konularda görev yapmaktadır.[327]

Özel ve genel idari kolluk arasında; yetkili makamın belirlenmesi, kolluğun amacı ve kolluk usulü gibi noktalarda birtakım farklılıklar öne çıkmaktadır. Nitekim özel idari kolluk yetkisinin söz konusu olduğu hâlde, normalde kolluk yetkisi bulunmayan bir makama kolluk yetkisi tanınmış olmaktadır. Bunlar ilgili Bakanlığa ve genel müdürlüğe bağlı şekilde faaliyetlerini sürdürmektedirler. Özel idari kolluğun amacı genel kolluğunkinden kısmen ya da tamamen farklılaşabilmektedir. Aynı amaca sahip olsa bile bazı özel idari kolluk faaliyetleri için kanunla genel kolluğunkinden farklı usuller belirlenmiş olabilmektedir. Örneğin; gayrisıhhi müesseseler kolluğu olarak adlandırılan kolluk için ilgili 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda kolluk usulü belirlenmiştir.[328] Özel idari kolluk, mevzuatla kendisine verilen konularda yetkilidir. Mevzuatta öngörülen faaliyetlerin denetimini gerçekleştirmekte ve bu faaliyetleri yapanlar hakkında kolluk tedbirlerine başvurabilmektedir.[329]

8.2.1.3. Özel İdari Kolluk Olarak Gıda Kolluğu

Özel idari kolluğun özel kanunlara göre oluşturulup belli hizmet alanında faaliyette bulunduğu daha önce ifade edilmişti. Bu yönüyle özel idari kolluk, belirli bir alanla sınırlı olarak faaliyette bulunmaktadır.[330] Örneğin düzenleyici ve denetleyici üst

[325] Tan vd., *İdare Hukuku*, 378; Çağlayan, *İdâre Hukûku Dersleri*, 300 vd. Sancakdar vd. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı,* 765; Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku,* 28-29; AYM, Anayasa Mahkemesi Haziran 2022, K. 2022/62.
[326] Akgüner, *İdare Hukuku*, 954.
[327] Tan vd., *İdare Hukuku*, 378-379.
[328] Tan vd., *İdare Hukuku*, 378.
[329] Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 80.
[330] Ahmet Cemil Soylu, *İdarenin Gıda Güvenliğine İlişkin Faaliyetleri* (İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2022), 166.

kurullar kendi görev alanlarına giren konularda özel idari kolluk yetkisine sahiplerdir. Bu yetki, onların kendi kuruluş kanunlarından kaynaklanmaktadır.[331]

Gıda kolluğu açısından 5996 sayılı Kanun'da belirtilen gıda güvenliğinin tesisi amacıyla düzenleme, denetim, yaptırım uygulama vb. yetkilerin özel idari kollukla ilgili olduğu açıktır.[332] Zira burada belirli bir hizmet alanında yani gıda güvenliği alanında, bu alanla sınırlı olarak bir faaliyet yürütülmektedir. Bu sebeple gıda kolluğu, gıda güvenliği alanında faaliyet yürüten, bu alanda düzenleme ve denetimler yapan, bu alanda uzmanlaşmış, özel idari kolluktur. Bütün faaliyetler değil kolluk anlamında yalnızca gıda güvenliği konusunda faaliyetlerde bulunma yetkisini haizdir.

İdarenin, gıda güvenliği çerçevesinde gerçekleştirdiği kontrol, muayene, denetim gibi faaliyetlerini AYM, idari kolluk faaliyeti olarak değerlendirmektedir. Yüksek mahkeme, gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla et parçalama işlemi yapılan yerler ile kesimhanelerde yapılacak muayene, denetim ve kontrol işlemlerini idari kolluk kapsamında Devletin görevleri arasında saymıştır.[333] Dolayısıyla gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığınca yapılan/yaptırılan resmî kontroller, idari kolluk faaliyeti kapsamına girmektedir. Resmî kontrol; denetim, gözetim, numune alma, muayene, izleme vs. şeklinde olmaktadır.

Gıda kolluğu hem gıda güvenliği ile ilgili düzenleme, denetim, yaptırım uygulama gibi kolluk faaliyetlerini hem de bu faaliyetleri yapan kolluk personelini ifade etmektedir. Gıda kolluğu[334] olarak merkezî idarede 5996 sayılı Kanun gereğince Tarım ve Orman Bakanlığı karşımıza çıkmaktadır. 5996 sayılı Kanun'un 31. maddesinde Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından kontrol yetkisi verilen personellerin resmî kontrolleri yapacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kontroller, denetim, gözetim, izleme, numune alma gibi bu Kanun'da sayılan uygulamaları kapsamaktadır.

---

[331] Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 279.
[332] Soylu, *İdarenin Gıda Güvenliğine İlişkin Faaliyetleri*, 166.
[333] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2016/44 (Anayasa Mahkemesi Mayıs 2016).
[334] Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının kendi içerisinde de bu konu tartışılmış ve denetim yaptıkları sırada Bakanlık personelini koruyacak bir "gıda polisinin" olması talep edilmiştir. Talep esnasında gıda polisi uygulamasının bazı Avrupa Birliği ülkelerinde var olduğu vurgulanmıştır. Bu talep karşısında Gıda Kontrol Genel Müdürlüğünün gerekirse ilgili kurumlarla beraber protokol yapılması konusunda çalışmalar yapmasına karar verilmiştir. Fakat ilerleyen süreçte bununla ilgili bir gelişme yaşanmamıştır.

Çalışmada kalkınma planlarının ve sonrasında mevzuatın incelendiği bölümlerde de dikkat çekildiği üzere, gıda kolluğu olarak pek çok otoritenin mevcudiyeti geçmişten beri rahatsızlık oluşturmuş, bu alanda tek bir otoritenin var olması için çalışmalar yapılmıştır. Kalkınma planlarında, gıda güvenliği konusunda denetimlerin etkinleştirilmesi için yetkili mercilerin sayısının azaltılması savunulmuştur. Planlarda, gıda kolluğu olarak karşımıza çıkan mercilerin sayıca fazla olmasının, bunların birbirleri ile olan koordinasyonunda sıkıntılara yol açtığı, görev ve yetkilerinin dağınık yapıda olmasıyla birlikte organizasyon sağlamanın güç olduğu sık sık dile getirilmiştir. Bu değerlendirmeler ve eleştiriler sonucunda yapılan yasal düzenlemelerde, özellikle 560 sayılı KHK sonrasında gıda kolluğu olan mercilerin sayısı azaltılmaya çalışılmıştır. Özellikle 5179 sayılı Kanun'da Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ön plana çıkarılmıştır. 5996 sayılı Kanun'da ise gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığı yer almaktadır.

Tarım ve Orman Bakanlığının merkez teşkilatı içerisinde "Gıda ve Kontrol Genel Müdürlükleri" oluşturulmuştur. Bu Genel Müdürlüğe bağlı kuruluşlar arasında 39 ilde "Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlükleri" bulunmaktadır. Ayrıca illerde İl Müdürlükleri, ilçelerde ise İlçe Müdürlükleri gıda güvenliği konusunda Bakanlığın taşra teşkilatı olarak faaliyet yürütmektedir. Özellikle takviye edici gıdalara onay verilmesi konusunda 81 İl Müdürlüğü görevli ve yetkilidir. Bu konu, çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntılı olarak ele alınacağı için burada daha fazla yer verilmeyecektir.

Mahallî idareler içerisinde Belediyelerin gıda kolluğu olarak gıda denetimine yönelik yetkisi giderek azalmıştır. 3 Nisan 1930 kabul tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu madde 15/2, fıkra 28'de kamunun tüketeceği yiyecek-içecek ile kullanacağı eşyanın satıldığı ya da muhafaza edildiği yerlerin, konaklayacağı ve hayvanlarını koyacağı yerlerin, işyerlerinin sıhhî şartlara yani hijyen ve sağlık şartlarına uygunluğunu temin etmek, belediyelerin vazifeleri arasında sayılmıştır. Fakat daha sonra bu maddede yer alan, kamunun tüketeceği "yiyecek ve içeceğin" sıhhî şartlara uygunluğunu temin etme görevi 5179 sayılı Kanun'un 36. maddesi ile metinden çıkarılmıştır. Buna benzer şekilde yine 5179 sayılı Kanun'la belediyelerin, özel teşebbüslerce kurulan tesisleri sağlık ve teknik açıdan murakabe etme görevi de metinden çıkarılmıştır.

5996 sayılı Kanun madde 48'de 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda 5996 sayılı Kanun hükümlerine aykırılık söz konusu olması hâlinde 5996 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. 48. maddenin devamında mezkûr Kanunların belirli maddelerinde bahsi geçen izin ya da ruhsatların *"gıda ve gıda ile temas eden madde ve malzemeler ile ilgili işyerlerinin teknik ve hijyenik koşulları ile gıda güvenilirliği ve kalitesi konularını"* kapsamayacağı özellikle belirtilmiştir.[335] Örneğin mezkûr Kanunlardan biri olan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu madde 7/1-j'de gıdayla ilgili olanlar da dahil *"birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek"* görevi ve yetkisi Büyükşehir Belediyelerine verilmiştir. Fakat bu madde, 5996 sayılı Kanun'un ilgili 48. maddesinin kapsamına dahil olduğundan, verilen ruhsat 48. maddede belirtilen konuları kapsamayacaktır.

Bir üst paragrafta yer verilen hükümler de göz önüne alındığında 5996 sayılı Kanuna üstünlük verilmiş olduğu, bu sayede gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığının gıda güvenliği konusunda belediyelere göre daha etkin bir konumda bulunduğu söylenebilir. Fakat özellikle 5179 sayılı Kanun'la belediyeler karşısında gıda kolluğu açısından Tarım ve Orman Bakanlığının ön plana çıkarılması, belediyelerce olumlu karşılanmamıştır. Bu konu hakkında Danıştaya yapılan başvuruda 10. Daire, gıda güvenliğinin sağlanması konusunda Tarım ve Orman Bakanlığı, belediyeler ve Sağlık Bakanlığının ortak amacının söz konusu olduğunu, gıda denetim ve kontrolüyle ilgili olarak çıkarılacak yönetmeliğin her üç otorite tarafından ortaklaşa hazırlanarak, müştereken çıkarılması gerektiğine hükmetmiştir.[336] 10. Dairenin bu kararının Bakanlıkça temyiz edilmesi üzerine İdari Dava Daireleri Kurulu (İDDK), yönetmeliği Tarım ve Orman Bakanlığının tek başına çıkarmaya yetkili olduğunu ifade ederek kararı bozmuştur.[337] İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) madde 49/4 gereği İDDK'nın

[335] VHBSGYK, md. 48.
[336] Danıştay 10. Daire (Danıştay), K. 2007/3129 (Danıştay Mayıs 2007).
[337] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (Danıştay), K. 2012/1720 (Danıştay Kasım 2012). Konuyla bağlantılı diğer kararlar için ayrıca Bkz. Danıştay 10. Daire (Danıştay), K. 2014/7650 (Danıştay Aralık 2014). Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (Danıştay), K. 2018/177 (Danıştay Ocak 2018). Danıştay 10. Daire (Danıştay), K. 2023/1714 (Danıştay Nisan 2023).

kararına uyulması zorunlu olduğundan bu olayda 10. Daire, ilk kararında ısrar edememiştir.

Daha önce de ifade edildiği üzere özel idari kolluk, genel idari kolluktan farklı olarak muayyen bir ihtiyacın karşılanmasından sorumludur ve amaç olarak da genel idari kolluktan farklılaşabilmektedir. Genel olarak bakıldığında bir özel idari kolluk olan gıda kolluğu da gıda güvenliğini sağlayarak kamu sağlığını korumak ve dolayısıyla kamu düzenini tesis etmek için çalışmaktadır. Fakat gıda kolluğunun genel idari kolluktan farklı personeli, idaresi ve kolluk usulleri bulunmaktadır. Gıda kolluğu, özel kanuna göre oluşturulup kendisine mevzuatla verilen konulardan sorumludur. Bu açıdan, gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığı, gıda güvenliğinin sağlanması konusunda 5996 sayılı Kanun ile yetkilendirilmiştir. Bakanlık, gıda güvenliğiyle ilgili olarak bu Kanun'da ve ilgili diğer mevzuatta sayılan konulardan sorumludur. Örneğin, 5996 sayılı Kanun madde 28 gereğince takviye edici gıdalar konusunda Tarım ve Orman Bakanlığı yetkili kılınmıştır.[338]

5996 sayılı Kanun, gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığını ön plana çıkarmaktadır. Bunun yanında, mezkûr Kanun'un 27. maddesinde tıbbî amaçlı sular, içme suları, kaynak suları, doğal mineralli sular ve 28. maddesinde özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar konusunda Sağlık Bakanlığının yetkili kılındığı görülmektedir.[339] Bu durum Tarım ve Orman Bakanlığının gıda güvenliği konusunda en yetkili otorite olduğu gerçeğini değiştirmemektedir.

Gıda kolluğu ile ilgili bu açıklamaların ardından son olarak bir de "Gıda Polisi" önerisine değinmek gerekmektedir. Bilindiği üzere genel idari kolluk içerisinde gıda konusunda uzmanlaşan, gıda polisi adı altında bir oluşum bulunmamaktadır. Bununla birlikte gıda polisi uygulamasının olmayışı zaman zaman Türkiye'de tartışılan bir konu olmuştur. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının kendi içerisinde de bu konu tartışılmış ve denetim yaptıkları sırada Bakanlık personelini koruyacak bir "gıda polisinin" olması talep edilmiştir. Talep esnasında gıda polisi uygulamasının bazı Avrupa Birliği ülkelerinde var olduğu vurgulanmıştır. Bu talep karşısında Gıda Kontrol Genel Müdürlüğünün gerekirse ilgili kurumlarla beraber protokol yapılması konusunda

[338] VHBSGYK, md. 28.
[339] VHBSGYK, md. 27-28.

çalışmalar yapmasına karar verilmiştir. Fakat ilerleyen süreçte bununla ilgili bir gelişmeye rastlanmamıştır.[340]

Gıda kolluğu yanında gıda polisi gibi bir uygulamanın mevcut olmasının gıda güvenliğinin sağlanmasında çok başlılığa sebep olacağı ifade edilmektedir.[341] Gerçekten de geçmişten günümüze kadar gıda güvenliği konusunda yetkili otoritenin fazla olmasının her dönemde eleştirildiği, kalkınma planlarında bu durumun sık sık dile getirildiği ve yapılan düzenlemelerde de tek bir yetkili otoritenin var olabilmesi için çaba harcandığı göz önüne alındığında gıda kolluğu yanında yeni bir otorite oluşturulması işlevsel bir çözüm olmayacaktır.

Gıda kolluğunun denetimler esnasında yaşadığı zorluklara çözüm olabilmesi için gıda polisi gibi yetki çatışması yaşayabileceği bir otorite önermek yerine doktrinde gıda kolluğuna denetimler esnasında polis, zabıta gibi kolluk kuvvetlerinin eşlik etmesi, gıda kolluğuna silah bulundurma yetkisinin verilmesi ya da gıda kolluk personeline zor kullananlara karşı caydırıcı cezalar öngörülmesi gibi daha işlevsel tavsiyelerde bulunulmaktadır.[342]

8.2.2. Kolluk Makamları

Kolluk makamları, bir başka ifade ile kolluk yetkisine sahip olan makamlar, genel idari kolluk ve özel idari kolluk bakımından ayrı ayrı ele alınmalıdır. Fakat öncelikle kolluk yetkisinin, kamu düzeninin tesisi amacıyla ilgili kanunların verdiği yetki doğrultusunda genel veya kişisel kararlar alabilme kudreti olduğunu ifade etmek gerekir. Kolluk makamları, kolluk yetkisini elinde bulundurmaktadır.[343]

Kolluk hizmetinin başının Cumhurbaşkanı olduğu ifade edilmektedir. Kanunları yerine getirme görevi dolayısıyla Cumhurbaşkanı, kolluk hizmetinin başı olarak kabul

[340] Bkz. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB), "Kurum İdari Kurulu Toplantı Tutanağı" (Erişim 22 Eylül 2022). İtalya'da gıda polisi uygulamasının mevcut olduğu ifade edilmektedir. Burada gıda polisi, Emniyet Teşkilatı bünyesinde yer almaktadır. Bunlar, besin zincirinin güvenliği, çevrenin korunması gibi konularda uzmanlaşmış polis organlarıdır. Bkz. Soylu, *İdarenin Gıda Güvenliğine İlişkin Faaliyetleri*, 165.
[341] Soylu, *İdarenin Gıda Güvenliğine İlişkin Faaliyetleri*, 165.
[342] Soylu, *İdarenin Gıda Güvenliğine İlişkin Faaliyetleri*, 165-166.
[343] Akgüner, *İdare Hukuku*, 962.

edilmektedir.[344] Nitekim 1982 Anayasası madde 104/1'te Cumhurbaşkanının Devletin başı olduğu ve yürütme yetkisinin kendisine ait olduğu belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini, Anayasa madde 8 gereği, Anayasa ve kanunlara uygun bir şekilde kullanmak durumundadır.

8.2.2.1. Genel İdari Kolluk Makamları

Genel idari kolluk makamları İçişleri Bakanı, vali ve kaymakamlar ile muhtarlardır.[345] Hem Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun ilk maddesi hem de Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 22. maddesinde genel idari kolluğun başının İçişleri Bakanı olduğu hüküm altına alınmıştır. Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun ilk maddesinde ülkedeki genel güvenliğin, emniyet ve asayişin sağlanmasından İçişleri Bakanı'nın mesul olduğuna yer verilmiştir. Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 22. maddesinde ise kanunda yer alan görev ve yetkilerin yapılması ve kullanılması amacıyla İçişleri Bakanının resen emirler verebileceği ifade edilmiştir.

442 sayılı Köy Kanunu'nda muhtar ve ihtiyar meclisinin kolluk yetkilerinden bahsedilmiştir.[346] Kanun'un 36. maddesinde muhtarın köyün asayişinin korunmasından sorumlu olduğu, salgın hastalık durumunda hükümeti muhtarın haberdar edeceği hüküm altına alınmış, 72. maddede ise korucuların, muhtarın emrinde olduğu belirtilmiştir. Kanun'un 56. maddesinde ise ihtiyar meclisi kararıyla köylüden ceza parasının alınabileceği düzenlenmiştir. Bu hükümlerden de görüleceği üzere muhtar ve ihtiyar meclisi birer kolluk makamıdır.

8.2.2.2. Özel İdari Kolluk Makamları

Özel idari kolluk yetkisine sahip makamların tespiti, farklı alanlara yayılmış olmaları ve kendi özel kanunlarında düzenlenmeleri sebebiyle genel idari kolluk makamlarına nazaran daha güçtür. Daha önce de ifade edildiği üzere özel idari kolluk, hizmet kolluğu olarak geçmektedir. Hizmet alanları içerisinde bakanlıklar da birer özel idari kolluk makamıdır ve buna göre işlemlerde bulunurlar.[347]

---

[344] Akgüner, *İdare Hukuku*, 962.
[345] Tan vd., *İdare Hukuku*, 379.
[346] Akgüner, *İdare Hukuku*, 965.
[347] Tan vd., *İdare Hukuku*, 379.

Özel idari kolluğa örnek olarak tarım kolluğu, orman kolluğu, gıda kolluğu vs. gösterilebilir.[348] Bunların kolluk makamları birbirinden farklıdır. Zira bunlar, kendi hizmet alanları faaliyette bulunmaktadır. Örneğin orman kolluğu makamı olarak karşımıza Orman Genel Müdürlüğü çıkmaktadır. Kamu tüzel kişiliğine sahip olan Orman Genel Müdürlüğü, ormanların korunmasından sorumludur ve bu amaçla düzenleyici işlemler yapar.[349] Gıda kolluk makamı ise 5996 sayılı Kanun gereğince Tarım ve Orman Bakanlığıdır.[350] Nitekim gıda güvenliği konusunda denetim ve kontroller, Bakanlığın yetkisindedir. Bakanlık bu amaçla düzenleyici ve bireysel işlemler yapmaktadır.

Belediye kolluğu ise hem genel hem de özel idari kolluk içerisine dahil edilebilmektedir.[351] 5393 sayılı Belediye Kanunu[352] madde 34'ün (e) ve (h) fıkralarında Belediye Encümeninin ceza vereceği ve bazı yerlerin açılış kapanış saatini belirleyeceğinden; madde 38/m'de Belediye Başkanının o beldede sağlık, huzur ve esenliğin tesisi için önlemler alacağından bahsedilmektedir. Dolayısıyla belediye kolluğunda Belediye Başkanı ve Belediye Encümeninin kolluk yetkisine sahip olduğu açıktır.[353]

8.2.2.3. Kolluk Makamlarının Münasebetleri

Kolluk yetkisine sahip makamlar, genel ve özel idari kolluk bakımından ayrı ayrı ele alınsa da bunların görev ve yetkilerinin aynı olduğu alanlar söz konusu olabilmektedir. Aynı kolluk alanı genel idari kolluk makamı eliyle düzenlenebildiği gibi özel idari kolluk makamınca da düzenlenebilmektedir. Bu noktada genel ve özel idari kolluktan hangisinin yaptığı düzenlemeye uyulacağı, bunların birbirlerine üstünlüğünün bulunup bulunmadığı soruları ortaya çıkmaktadır.[354] Yetki kullanımı konusunda genel idari kolluğun kendi içerisinde bir çatışmanın söz konusu olması hâlinde bu çatışma,

[348] Soylu, *İdarenin Gıda Güvenliğine İlişkin Faaliyetleri*, 166.
[349] Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 279.
[350] Serap Öztürk, *Gıda Güvenliği ve İdari Denetimi* (İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2020), 13.
[351] Tan vd., *İdare Hukuku*, 379.
[352] Belediye Kanunu (BK), *Resmi Gazete* 25874 (03 Temmuz 2005), Kanun No. 5393.
[353] Halil Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt-II* (Ankara: Seçkin, 2021), 281.
[354] Akgüner, *İdare Hukuku*, 965.

hiyerarşinin kendi içerisinde çözüme kavuşturulmaktadır.[355] Fakat genel idari kolluk ile özel idari kolluk arasında böyle bir çatışma olması hâlinde hangisine öncelik verileceğini sorgulamak gerekir.

Doktrinde, aynı alanda genel ve özel idari kolluk arasında bir çatışma olması hâlinde o konuda özel idari kolluğun yetkili sayılması gerektiğini savunulmaktadır.[356] Nitekim bir alanda kanunla özel idari kolluk oluşturulmuşsa, bu alan genel idari kolluğun düzenleme alanına bırakılamayacak şekilde teknik ve uzmanlık isteyen bir alan olarak görülmüş olabilir. Bu hâlde yetkinin sınırı özel idari kolluğu oluşturan özel düzenlemeye göre çizilmeli ve kanun koyucunun bu düzenlemeyi yapmaktaki maksadı araştırılmalıdır. Dolayısıyla bahsi geçen alanda yalnızca özel idari kolluk düzenleme yapmalı, genel idari kolluk yetkisiz olarak kabul edilip yaptığı işlem de yetki yönünden sakat sayılmalıdır.[357] Bu görüşten hareket edilirse örneğin, özel idari kolluk olan gıda kolluğu bakımından Tarım ve Orman Bakanlığı yetkili ve görevlidir. Gıda kolluğunun yetkili olduğu bu alanda genel idari kolluk işlem yapmamalıdır. Aksi hâlde genel idari kolluğun yaptığı bu işlem, yetkisizlikle sakat olacaktır.

Kanun koyucu şayet kanunla özel idari kolluğu kurarken o alandan genel idari kolluğu çıkartmayı amaçlamamışsa, bu ihtimalde her iki idari kolluğun da yetkili ve görevli sayılması mümkündür. Fakat aynı alanda birbirine aykırı düzenlemeler tezahür etmesi hâlinde bu düzenlemelerin muhataplarının hangisine uyacakları noktasında bir belirsizlik ortaya çıkmaktadır. Doktrinde genel idari kolluğun bir alanda düzenleme yapmış olmasının özel idari kolluğun o alanda düzenleme yapmasını engellemeyeceği, genel idari kolluk tarafından bir kural konulmuşsa ona aykırı hareket etmeksizin ve o kuraldan daha hafif kurallar öngörülmeksizin aynı alanda düzenleme yapılabileceği ifade edilmektedir.[358]

8.2.2.4. Kolluk Yetkisinin Özel Hukuk Kişilerine Devri

Kolluk yetkisinin özel hukuk kişilerine devri konusunda genel idari kolluk ile özel idari kolluk arasında bir ayrım yapılmaktadır. Nitekim özel idari kolluk alanına,

[355] Tan vd., *İdare Hukuku*, 380.
[356] Akgüner, *İdare Hukuku*, 966; Tan vd., *İdare Hukuku*, 380.
[357] Akgüner, *İdare Hukuku*, 965.
[358] Akgüner, *İdare Hukuku*, 966.

özel hukuk kişilerinin müdahale edebileceği bununla birlikte genel idari kolluk faaliyetlerinin özel hukuk kişilerince yerine getirilemeyeceği ifade edilmektedir. Fakat özel idari kolluk alanında bir kolluk yetkisinin özel hukuk kişilerine devrinin söz konusu olabilmesi için mevzuatla bu duruma izin verilmiş olması koşulu aranmaktadır. Kanunla bu şekilde kendisine kolluk yetkisi verilen özel hukuk kişisinin yapmış olduğu işlemlerin ise birer idari işlem olduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu tür işlemler neticesinde tezahür edebilecek uyuşmazlıkların görüm ve çözüm yeri, idari yargı mercileri olmaktadır.[359]

Denetim görev ve yetkisi de idari kolluk faaliyeti içerisindedir. Bu noktada denetim görev ve yetkisinin kamu hukuku veya özel hukuk kişilerine devrinin mümkün olup olmadığı sorusu akla gelmektedir.

AYM bir kararında, kolluk faaliyeti içerisinde bulunan geçici olarak durdurma, iptal, uyarma gibi idari müeyyideler ve idari para cezası verme işlemi ile zorunlu denetim hizmetinin genel idare esasları çerçevesinde yürütülen birer kamu hizmeti olduğunu belirtmiştir. Yüksek Mahkemeye göre bunlar idarenin asli ve sürekli şekilde yürüttüğü görevlerindendir. Anayasa madde 128'e göre bu tür görevler memurlar ve kamu görevlileri eliyle yürütülmelidir. Mezkûr maddede bu, bir zorunluluk olarak yer almaktadır.[360] Yüksek Mahkemenin bir başka kararının karşı oyunda da denetimin bir kolluk faaliyeti olduğundan asli ve sürekli olan bu göreve ait yetkinin devrine olanak bulunmadığından bahsedilmektedir.[361]

AYM bir başka kararında gıda kontrol ve denetim hizmetlerinde bulunacak personelin yapacağı denetimin devletin, "genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli" görevlerden olduğu ifade edilmiştir. Yüksek Mahkeme bu sebeple gıda denetimi görevinin ancak memurlar

[359] Tan vd., *İdare Hukuku*, 381.
[360] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2012/173 (Anayasa Mahkemesi Kasım 2012). AYM, kamu hizmetlerinin özel hukuk kişilerine gördürülebilmesi için bu hizmetlerin genel idare esasları çerçevesinde yürütülen asli ve sürekli görevler haricindeki hizmetler için söz konusu olabileceğini ifade ermektedir. Dolayısıyla örneğin, itfaiye hizmeti Anayasa madde 128 uyarınca memurlar ve diğer kamu görevlilerince yürütülmesi gereken asli ve sürekli görev niteliğinde bulunduğu için bu hizmetin özel kişilere gördürülmesine yol açabilecek bir düzenleme yapılamaz. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2015/38 (Anayasa Mahkemesi Nisan 2015). Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2019/56 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2019).
[361] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2012/207-Karşıoy (Anayasa Mahkemesi Aralık 2012).

ve diğer kamu görevlilerince görülmesi gerektiğini belirtmiş ve denetim elemanlarını da bu kapsama dahil etmiştir. Kaldı ki mülga 5179 sayılı Kanun'un 23. maddesinde de gıda kontrol ve denetim yetkisinin 657 sayılı "Devlet Memurları Kanunu"na tabi olan personel eliyle yapılacağı açık bir biçimde hüküm altına alınmıştır.[362]

AYM sonraki tarihli bir başka kararında ise birer idari kolluk faaliyeti olarak gıda güvenliği kapsamında gerçekleştirilen denetim ve kontrol hizmetlerinin asli yetki, sorumluluk ve yaptırım uygulama yetkisi idarede kalmak suretiyle özel kişiler tarafından yerine getirilebileceğini ifade etmektedir. Ancak bunun için bu hizmetlerin özel hukuk kişilerine ne şekilde gördürüleceği konusu ile hizmetin kapsamı, denetimi, hizmeti görenin sorumluluğu açık bir biçimde kanunla düzenlenmelidir. Bu konuda kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır.[363]

AYM'nin bahsi geçen kararlarında özel ya da genel idari kolluk ayrımına girilmeksizin kolluk faaliyeti içerisinde yer alan denetim yetkisinin devri tartışılmıştır. Burada Yüksek Mahkeme, zorunlu denetim hizmetinin asli ve sürekli niteliği gereği devredilemeyeceğini belirtmiştir. Ancak bir üst paragraftaki 2016 tarihli son kararda da yer verildiği üzere denetim ve kontrol hizmetlerinin asli yetki idarede kalmak suretiyle özel kişiler eliyle yapılabilmesi mümkündür. Bu hâlde denetim yetkisinin devri söz konusu değildir. Asli olarak denetim yetkisi idarede kalmaya devam etmektedir. Örneğin, AYM bir kararında Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu tarafından ilaç ve tıbbi ürünlerle ilgili laboratuvar analizinin uygun laboratuvarlara yaptırılmasını denetim yetkisinin devri olarak görmemiştir. Zira burada Kurum, laboratuvar analizini kendisi yapabileceği gibi bir başka laboratuvara da yaptırabilir. Burada Kurumun denetim yetkisi asli olarak elinde kalmaktadır.[364]

---

[362] GÜTDDKHKDKHK, md. 23/3. Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2009/6 (Anayasa Mahkemesi Ocak 2009). AYM bu kararında 5179 sayılı Kanun kapsamında yapılacak gıda denetim ve kontrolleri ile ilgili olarak bu denetim ve kontrolleri gerçekleştirecek personelin seçimi ve yetiştirilmesi konusundaki usul ve esasların yönetmelikle belirlenecek olmasını Anayasa madde 128/2'ye aykırı bularak iptal etmiştir. Gerekçe ise gıda denetimi görevinin ancak memurlar ve diğer kamu görevlilerince görülmesi gerektiği, Anayasa 128/2'deki "*Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir."* hükmü gereği bunların seçimi ve yetiştirilmesi konusundaki usul ve esasların da kanunla düzenlenmesi gerekliliğidir.

[363] AYM, K. 2016/44.

[364] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2013/30 (Anayasa Mahkemesi Şubat 2013).

Konuya gıda kolluğu açısından bakıldığında 5996 sayılı Kanun'da denetimin, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından gıda, yem, bitki sağlığı vb. ile ilgili faaliyetlerin Kanun'a uygunluğunun tespiti maksadıyla yapılan ya da "yaptırılan" bütün işlemleri ifade ettiği belirtilmiştir. Dolayısıyla denetimi Bakanlık kendisi yapabileceği gibi asli yetki kendisinde kalmak kaydıyla bir kamu hukuku veya özel hukuk kişisine de yaptırabilir. Bu halde bir yetki devrinden söz edilemez. Denetim yetkisi asli olarak Bakanlıkta kalmaya devam etmektedir.

Tartışmalı olan husus 5996 sayılı Kanun madde 31, fıkra 10'da Bakanlığın, uygun göreceği bazı görev ve yetkiler için özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri, kamu kurum ve kuruluşları, vakıflar, birlikler, üniversiteler ve meslek kuruluşlarıyla iş birliği yapabileceği, bunlara söz konusu görev ve yetkilerin bir kısmını veya tamamını devredebileceği ya da hizmet alımı yoluyla bu görev ve yetkileri yerine getirebileceği yönündeki hükümdür. Mezkûr maddede devredilecek görev ve yetkiler arasından "kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler" hariç tutulmuştur.[365] Dolayısıyla ortada bu nitelikte asli ve sürekli bir görev mevcutsa, bu konuda devir söz konusu olmayacaktır.

Mezkûr 31. maddenin 10. fıkrasında yer alan bu ifadelere benzer bir hüküm 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu madde 15'te yer almaktaydı. "Yetki Devri" başlıklı 15. maddede, gerekli görülen hallerde Tarım ve Köyişleri Bakanlığının yetkilendirme, sertifikasyon, izin ve denetim yetkisini kısmen ya da tamamen kamu kurum ve kuruluşlarına, Türkiye Tohumcular Birliğine, üniversitelere ya da özel hukuk tüzel kişilerine, koşulları belirlenmek kaydıyla, belirli bir süre ile ya da süresiz olarak devredilebileceği hüküm altına alınmıştı. Mezkûr 15. maddenin iptali istemiyle açılan davada AYM, genel idare esasları çerçevesinde yürütülen bir kamu hizmeti olan denetleme görev ve yetkisinin idari kolluk faaliyeti içerisinde bulunduğunu ve idarenin asli ve sürekli bir görevi olduğunu ifade etmiştir. AYM, Anayasa madde 128 gereği kolluk faaliyeti içerisindeki denetleme yetkisinin memurlar ile diğer kamu görevlileri

[365] VHBSGYK, md. 3/16 ve md. 31. Mezkûr 31. maddede görev ve yetki devri söz konusu olduğunda Bakanlığın, devir yaptığı bu kurum ve kuruluşları denetleyeceği ifade edilmiştir. Şayet denetim sonucunda bu görev ve yetkilerin yürütülmesinde bir eksiklik yahut yetersizlik tespit edilirse bu hâlde Bakanlığın devri iptal etme yetkisi bulunmaktadır. Bakanlık devri iptal etmeyerek eksikliklerin belirli bir süre içerisinde giderilmesini de isteyebilir, giderilmemesi halinde iptal eder.

eliyle gerçekleştirilmesinin zorunlu olduğu, dolayısıyla 15. maddede yer alan kamu tüzel kişilerinin Anayasa madde 128 kapsamına dahil edilebileceği belirtilmiştir. Buradan yola çıkarak AYM, Anayasa madde 128 kapsamına dahil olanlara Bakanlığın denetim yetkisinin devredilmesinde hukuka aykırılık görmemiştir. Ancak özel hukuk tüzel kişileri yönünden, bunların mezkûr 128. madde kapsamına girmemeleri dolayısıyla Bakanlığın denetim yetkisinin devredilmesini olanaklı bulmamıştır. Sonuç olarak AYM, Anayasa madde 128'e aykırılık oluşturması dolayısıyla 15. maddede yer alan "özel hukuk tüzel kişileri" ibaresinin "denetim" yönünden iptaline karar vermiştir.[366] Yüksek Mahkemenin bu kararından, denetim yetkisinin kamu tüzel kişilerine devredilebileceği fakat özel hukuk kişilerine devrin mümkün olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

5553 sayılı Kanun'un 15. maddesi ile benzer ifadeleri içeren 5996 sayılı Kanun'un 31. maddesinin 10. fıkrası karşılaştırıldığında, 31. maddede denetim yetkisinin devredilebileceğine dair herhangi bir ifade yer almamaktadır. Yalnızca denetim yetkisi değil hangi görev ve yetkilerin devredilebileceğine de madde metninde yer verilmemiştir. Kaldı ki denetim yetkisi, AYM kararlarında da daha önce ifade edildiği üzere idarenin asli ve sürekli görevleri arasındadır ve bu tür görev ve yetkiler 31. maddede devir kapsamı dışında tutulmuştur. Dolayısıyla 31. maddenin 10. fıkrası ile gıda kolluğunun denetim yetkisinin özel hukuk ve kamu hukuku tüzel kişilerine devrinin mümkün hale geldiğini söylemek doğru olmayacaktır.[367]

5996 sayılı Kanun madde 31/10'un iptali için açılan davada AYM, söz konusu maddede devredilecek yetki ve görevlerin asli ve sürekli nitelikte olmadığına dikkat çekmiş ve bu düzenlemenin Anayasa madde 128'e aykırılık oluşturmadığına kanaat getirmiştir. Dolayısıyla bu davada AYM, oybirliği ile itirazın reddine karar vermiştir.[368]

---

[366] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2011/13 (Anayasa Mahkemesi Ocak 2011). Ancak bu şekilde denetim yetkisinin devrini öngören bazı düzenlemelerin hala yürürlükte olduğu görülmektedir. Örneğin, 5262 sayılı "Organik Tarım Kanunu" madde 11, 4708 sayılı "Yapı Denetimi Hakkında Kanun" madde 1/ı ve 2918 sayılı "Karayolları Trafik Kanunu" madde 35'te Bakanlıklara ait denetim yetkisinin kamu hukuku ya da özel hukuk kişilerine devredilmesi söz konusudur. 13.01.2011 tarihli bu AYM kararında yer alan karşı oyda, bu şekilde bazı Kanunlarda denetim yetkisinin devrinin öngörülmesinin nedeni olarak asli ve sürekli görevlerin memurlar eliyle etkin bir şekilde yerine getirilemiyor olması gösterilmiştir.

[367] Aksi görüş için bkz. Öztürk, *Gıda Güvenliği ve İdari Denetimi*, 14 vd.

[368] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2013/44 (Anayasa Mahkemesi Mart 2013).

Denetim yetkisinin devri konusunda bunlara değindikten sonra bir de 5996 sayılı Kanun'un "yetki" başlığını taşıyan 45. maddesinin 3. fıkrasını ele almak gerekmektedir. Nitekim 3. fıkrada Türk Silahlı Kuvvetlerinin (TSK) kendi bünyesindeki gıda, kontrol ve denetim faaliyetleri ile veteriner hizmetlerinin Tarım ve Orman Bakanlığıyla iş birliği içerisinde TSK'nın ilgili birimleri tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. 3. fıkranın devamında Jandarma Genel Komutanlığı (JGK) ve Sahil Güvenlik Komutanlığının (SGK) ihtiyaç duyduğu gıda, kontrol ve denetim faaliyetleri ile veteriner hizmetlerinin Tarım ve Orman Bakanlığınca, bunun mümkün olmadığı yerlerdeyse Millî Savunma Bakanlığının (MSB) ilgili birimlerince ücretsiz bir şekilde karşılanacağı belirtilmiştir. 3. fıkrada yer alan bu düzenlemede denetim yetkisinin özel hukuk kişisine devri ya da özel idari kolluk tarafından genel idari kolluğa yapılan bir yetki devri söz konusu değildir. Burada TSK'nın kendi bünyesinde yapılan bir denetim ve kontrol faaliyetinden bahsedilmektedir. Dolayısıyla burada 3. fıkrayı referans göstererek gıda kolluğunun denetim yetkisini devrettiğinin hüküm altına alındığını söylemek doğru olmayacaktır.

Son olarak 5996 sayılı Kanun madde 31/1'de yer alan, Tarım ve Orman Bakanlığının denetim ve kontrolleri yapması için kontrol görevlilerini yetkilendirmesi durumunda da yine denetim yetkisinin devrinden söz etmek doğru olmayacaktır. Zira burada denetim yetkisi Bakanlığın elinde olmakla birlikte Bakanlık, bu yetkisini bahsi geçen kontrol görevlileri vasıtasıyla kullanmaktadır.

8.2.3. Kolluk İşlem ve Eylemleri

Kolluk, idari işlem ve eylemler yapmak suretiyle kamu düzenini tesis etmeye çalışmaktadır. Alman İdari Usul Kanunu Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) § 35'te idari işlemin, kamu hukuku alanındaki bireysel bir durumu düzenlemek için bir otorite tarafından alınan her türlü karar, emir ve diğer egemen tedbir olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm gereğince idari işlemler, doğrudan dış hukuki etkiye sahiptir.[369] İdari işlem ile genel hukuk normunda formüle edilen gereklilik ve yasak,

[369] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* (29 Mayıs 1976), Kanun No. 59, md. § 35. Madde ile ilgili ayrıca Bkz. Friedrich Schoch - Jens-Peter Schneider, *Verwaltungsrecht • Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG* (München: C.H. Beck, 2022), VwVfG § 35 Rn. 12, 13.

somutlaştırılmış olmaktadır. Böylelikle vatandaşa birtakım haklar ve yükümlülükler tesis edilmiş olmaktadır.[370]

Alman doktrininde idari işlemlerin, idareyi hukuka bağlamak için temel bir araç olduğu ifade edilmektedir. Nitekim Alman Anayasası Art. 20/3 uyarınca yürütme ve yargı, kanun ve hukuka bağlı olmalıdır. Bunun temel araçlarından birisi de idari işlemler olarak görülmüştür. Zira idari işlemler, idarenin kanuniliği genel ilkesine tabidir. İdarenin idari işlem tesis etme yetkisi ise Alman Anayasası Art. 20/2'de yer alan kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Mezkûr maddede kural olarak bireysel ve özel düzenlemeler yürütmenin, genel ve soyut düzenlemeler ise yasamanın yetkisine bırakılmıştır.[371]

Burada söz konusu olan idari işlemler; genel düzenleyici işlemler, birel işlemler veya genel kararlardır. İdari eylemler ise bu işlemlerin uygulamaya geçirilmesi maksadıyla yapılmakta ve çeşitli şekillerde karşımıza çıkabilmektedir.[372]

AYM, yargının etkisiz bırakıldığı ve hukukun dışlandığı bir ortamda kamu düzeninin daha fazla bozulacağına dikkat çekmektedir.[373] Yüksek Mahkemenin vurguladığı bu düşünceden hareketle, kolluk işlemleri karşısında bireylere etkin bir yargısal korumanın sağlanmasının elzem olduğu söylenmelidir.[374]

---

[370] Thomas-Fraatz Rosenfeld, "§ 84. Verwaltungsverfahren", *Münchener Handbuch des Wohnungseigentumsrechts*, ed. Michael Drasdo-Oliver Elzer (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 29-33.

[371] Florian von Alemann - Fabian Scheffczyk, "VwVfG § 35 Begriff des Verwaltungsaktes", *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*, ed. Johann Bader- Michael Ronellenfitsch (München: C.H. Beck, 2023), VwVfG § 35 Rn.1-272 und VwVfG § 35 Rn. 5, 6, 14. İdari işlem kavramının alt türleri ve özellikleri ile ilgili olarak Bkz. Christian Bickenbach, "Charakteristik, Unterarten und Unarten des Verwaltungsaktbegriffs", *Juristische Arbeitsblätter* 7 (2015), 481-488. İdari işlemin burada yapılan hukuki tanımına eleştiri için Bkz. Angelika Emmerich-Fritsche, "Kritische Thesen zur Legaldefinition des Verwaltungsaktsdipnota", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 7 (2006), 762-765. İdari işlemin özellikleri ile ilgili olarak Bkz. Wolfgang Keller, "Anhang § 54", *SGG • Sozialgerichtsgesetz*, ed. Jan Meyer-Ladewig- Wolfgang Keller- Benjamin Schmidt (München: C.H. Beck, 2023), Anhang § 54 Rn. 1-36. Gert Hohmann, "B. Einführung", *Lebensmittelrecht*, ed. Olaf Sosnitza- Andreas Meisterernst (vormals Zipfel/Rathke) (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 287-293.

[372] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku, 632*; Tan vd., *İdare Hukuku*, 384.

[373] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2014/151 (Anayasa Mahkemesi Ekim 2014). Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2010/77 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2010). Akyılmaz vd., *632*.

[374] Akyılmaz vd., *632*.

8.2.3.1. Düzenleyici İşlemler

Kolluk yetkisi toplumun davranışlarını düzenlemeye yöneliktir.[375] Düzenli idare ilkesinin bir gereği olarak kolluk makamları düzenleyici işlemler tesis etmekte, böylece kolluk makamlarının iradesi öngörülmekte ve kişiler ona uygun bir şekilde kendilerini ayarlamaktadır.[376] Kolluk makamları, bu işlemlerle birlikte belirli eylem ve faaliyetleri, belirli kurallara bağlamış olmaktadır. Bu durumda kişiler, bir sınırlama ya da yasaklama ile karşılaşmaktadır.[377]

Cumhurbaşkanı Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve yönetmeliklerle, bakanlıklar yönetmelik, genelge ve tebliğler ile valiler ise genel emirler çıkartmak suretiyle kolluk yetkisini kullanmaktadır. Bunlara ek olarak geçici düzenlemeler ve genel kararlar da bulunmaktadır.[378] Örneğin, "Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği"[379] o zamanki adıyla Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığınca çıkarılmıştır. Bu Tebliğ ile Bakanlık, gıda takviyelerinin tekniğine uygun bir şekilde üretilmesi, işlenmesi, depolanması vs. konusunda ürün özelliklerini belirlemeyi amaçlamakta, gıda işletmecilerine de bu Tebliğ'de belirtilen kriterlere uyma zorunluluğu getirmektedir.

Genel ve düzenleyici niteliği haiz bu işlemlerin çeşitli özellikleri bulunmaktadır. Bunlar emredici, önleyici, koruyucu ve kendisine uyulması zorunlu olan işlemlerdir.[380] Bu işlemler, bir faaliyeti yapmama veya belli doğrultuda hareket etme gibi emredici hükümleri ihtiva etmektedir. Ayrıca bunlara aykırı davrananlar için çeşitli yaptırımlar öngörülmektedir. Bu işlemler kanuna dayanmak zorundadır. Dolayısıyla kanunun açıkça yetki vermediği hâllerde bir faaliyet kolluk makamı tarafından izin veya bildirim gibi usullere bağlanamaz.[381]

---

[375] Tan vd., *İdare Hukuku*, 384.
[376] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 632-633.; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt-II*, 188.
[377] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 633.
[378] Tan vd., *İdare Hukuku*, 384. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 287.
[379] Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği (TGKTEGT), Türkiye: Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2013).
[380] Akgüner, *İdare Hukuku*, 996. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 287.
[381] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 633; Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt-II*, 188. Örneğin, 5996 sayılı Kanun'un 22. maddesi uyarınca gıda ve yem işletmecileri, yaptıkları faaliyetlerle ilgili gereken bilgileri, kayıtları güncel tutmakla mükelleftir. Bu bilgiler istendiğinde kayıtları Tarım ve Orman Bakanlığına bildirmek zorundadır. Aksi halde bu kayıtları tutmayanlar ya da bildirimi zorunlu belgeleri sunmayanlar hakkında madde 40/g uyarınca idari para cezası uygulanır.

8.2.3.2. Bireysel İşlemler

Düzenleyici kolluk işlemlerinin uygulanmasıyla ortaya çıkan birel (bireysel) işlemler çeşitli şekillerde olabilmektedir. Bunlar bildirim alınması, izin/ruhsat verme, emir verme, uyarıda bulunma, faaliyetten men veya faaliyeti erteleme, kapatma kararı, resen icra yetkisi, zor kullanmadır.[382] İdare tarafından yapılan bu birel işlemler, uygulanmakla tükenmekte, ilerleyen süreçte buna benzer işlemlerde ne kolluk makamlarını ne de bu işlemleri uygulayan kamu görevlilerini bağlamaktadır.[383]

Bireysel kolluk işlemleri ve usullerini gıda kolluğu bakımından incelemek gerekirse bazı gıdalar, takviye edici gıdalar ve gıda ürünleri için alınması gereken onay, bir kolluk işlemidir. Gıda ürünlerine getirilen kısıtlama ve yasaklamalar da birer kolluk işlemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca idare tarafından uygulanan yaptırımlar da birer kolluk faaliyetidir. Gıda kolluğu bu faaliyetleri, genel sağlığın korunması ve kamu düzeninin tesisi için gerçekleştirmektedir.

Takviye edici gıdalar açısından düşünüldüğünde bunlar için Tarım ve Orman Bakanlığı İl Müdürlüklerinden alınması gereken "onay" bir izin işlemidir. Nitekim 5996 sayılı Kanun madde 3/47'de onayın, Bakanlık tarafından verilen izin ya da ruhsat anlamına geldiği hüküm altına alınmıştır. Bu yönüyle onay, kolluk faaliyeti içerisindedir ve genel sağlığın korunmasına yöneliktir. Nitekim "Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmelik" madde 10 fıkra 5'te takviye edici gıdaların onay almasının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Bunlar onay almadan üretilemeyecek, satılamayacak ve piyasaya arz edilemeyecektir.[384] Bu konu ikinci bölümde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

İdare bazı durumlarda kolluk yetkisi kapsamında yasaklar koyabilmektedir.[385] Koyulan bu yasaklara uymayanlara idari para cezası, mülkiyetin kamuya geçirilmesi gibi cezalar verilebilmektedir. Nitekim 5996 sayılı Kanun'un 21. maddesinin 6. fıkrasında bununla ilgili olarak Tarım ve Orman Bakanlığının insan sağlığını göz önüne alarak birtakım ürün ve maddelerin gıda olarak kullanımını ya da bunların gıda

[382] Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt-II*, 188. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 287.
[383] Akgüner, *İdare Hukuku*, 971.
[384] TEGİÜİPAİY, md. 10; VHBSGYK, md. 3.
[385] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 637.

üretiminde kullanılmasını kısıtlayabileceği veya yasaklayabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu kısıtlama ya da yasaklamalara uymayanlara madde 40/e uyarınca idari para cezası verilmektedir. Yine madde 21/1-e'ye göre her ne kadar Bakanlığın belirlemiş olduğu şartlara uygun olsa da bir gıdanın güvenilir olmadığı yönünde bir sebep oluşursa ve bu yönde yeterli şüphe de mevcutsa Bakanlık bu halde gıdanın piyasaya arzını kısıtlayabilir. Şayet bu gıda piyasaya arz edilmişse bunu piyasadan toplatabilir.[386]

Daha önce de ifade edildiği üzere 5996 sayılı Kanun gereği takviye edici gıdalar da dahil bazı gıda ve yemler için Tarım ve Orman Bakanlığından onay alınmalıdır. Bu ürünler için onay alınmadığı müddetçe bunların piyasaya arz edilmesi yasaktır. İlgili merciden onay alınmaksızın bunların üretimi yapılır, başka ülkelerden ithal edilir yahut piyasaya arz edilirse bu halde sorumlular hakkında 5996 sayılı Kanun gereği idari para cezası uygulanmaktadır. Ayrıca bu ürünler için mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı da verilir.[387]

Kamu düzenini tesis etme amacında olan idare, mevzuatta öngörülmüş olan kolluk yaptırımlarını uygulama yetkisine de sahiptir. Birel işlem niteliğindeki bu yaptırımlar faaliyetten men, faaliyeti erteleme, yasak koyma, idari para cezası verme, ruhsat iptali, mülkiyetin kamuya geçirilmesi vs. şeklinde birel işlemler olabilmektedir. Nitekim mevzuatta öngörülen şartları zamanla kaybeden veya daha önce izin verildiği halde artık kamu düzeninin olumsuz yönde etkilediği tespit edilen yerler için kolluk tarafından faaliyetten men kararı verilebilir.[388] Yaptırım içeren bu birel işlemlere idari işlemin unsurları açısından bakıldığında burada temel hak ve özgürlüklere bir müdahale söz konusu olduğu için bu işlemlerde sebep unsurunun açıkça gösterilmesi gerekmektedir.[389] Aksi halde bu işlemin iptaline karar verilebilir.

---

[386] VHBSGYK, md. 21, 22, 40. Piyasadan toplatma, ürünün tüketimini engelleme, üretimin geçici olarak durdurulması, toplatma vb. ihtiyati tedbirlerin idari işlem niteliğinde olduğu yönünde Bkz. AYM, K. 2018/43.

[387] VHBSGYK, md. 22, 40.

[388] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 636.

[389] Akgüner, *İdare Hukuku*, 971. Nitekim Danıştay, genel olarak idari işlemlin sebep unsuruna o işlemde yer verilmemiş olmasının yalnızca bu yönden bir iptal sebebi teşkil etmeyeceği fakat idari işlemin idari yaptırım içermesi durumunda temel hak ve özgürlüklere bir müdahale mevcut olduğu ve bu tip işlemlerin idare edilenler için ağır neticeler doğurabileceği net olduğundan idarenin yaptırım içeren bu tip işlemlerinde gerekçe yükümlülüğüne uyması gerektiğini ifade etmektedir. Danıştay tarafından verilen bu

5996 sayılı Kanun'un 33. maddesine göre, mezkûr Kanun kapsamındaki kontrollerle ilgili faaliyet gösterecek laboratuvarlar ve bu laboratuvarlarda yapılacak analizler için Tarım ve Orman Bakanlığından ayrı ayrı onay alınmak zorundadır. Eğer onay alınmadan faaliyette bulunulursa bu halde madde 41/g uyarınca bu laboratuvar, faaliyetten men edilir, ayrıca bunlar hakkında idari para cezasına da karar verilir. Laboratuvar için Bakanlıktan kuruluş ve faaliyet onayı alınmış fakat resmî kontroller esnasında mevcut düzenlemelere uygunsuzluk tespit edilmişse bu hâlde belirli bir süre verilir ve uygunsuzluğun giderilmesi istenir. Bu sürede uygunsuzluk giderilmemişse bu hâlde hem idari para cezası hem de uygunsuz olan faaliyetten men etme kararı verilir.[390]

8.2.3.3. Kolluk Eylemleri

İdare kolluk işlemleri yanında kamu düzenini tesis etmek için birtakım kolluk eylemlerinde de bulunmaktadır. Kolluk eylemleri, kolluk işlemlerinin uygulanması şeklinde olabileceği gibi doğrudan eylem olarak da ortaya çıkabilir. Bu amaçla idare, re'sen harekete geçmekte ve zor kullanabilmektedir.[391] Fakat kolluğun zor kullanabilmesi için kanunla yetkilendirilmiş olması, zorunluluk durumunun söz konusu olması ve bunun sınırının aşılmaması gerekmektedir.[392]

Kamu düzenini koruma amacında olan idare, birtakım önlemler alır ve aldığı bu önlemlere uyulması için zorlama ve güç uygulayabilir. Hukuka aykırı etkinliklere son verme, silah kullanma yetkisi bu kapsamda değerlendirilebilir.[393] Orman Kanunu

---

karara konu olan olayda bir işyeri hakkında on gün süreyle kapatma kararı verilmiş fakat idare bu kararın gerekçesini belirtmemiştir. İlk derece mahkemesi, işlemin gerekçesinin gösterilmemesi sebebiyle olayda yasal dayanak gösterilmeden yapılan bu işlemin hukuka aykırı olduğuna, dolayısıyla kapatma işleminin de iptaline hükmetmiştir. Kararın temyiz incelemesinde Danıştayın ilgili dairesi işlemin dayanağının temyiz dilekçesinde gösterildiğinden bahisle ilk derece mahkemesince verilen kararı bozmuş fakat ilk derece mahkemesi bozmaya uymamıştır. Dosya önüne gelen İdari Dava Daireleri Kurulu, idari yaptırım niteliğindeki işlemlerde idarenin gerekçe göstermesi gerektiğini, olayda kapatma gerekçesinin işlemden anlaşılması gerektiğini, bunun da dilekçe ekindeki belgelerden anlaşılmakta olduğunu ifade ederek ilk derece mahkemesi kararını bozmuştur. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (Danıştay), K. 2011/267 (Danıştay Nisan 2011).

[390] VHBSGYK, md. 33.

[391] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 639. Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt-II*, 196.; Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 158.

[392] Akgüner, *İdare Hukuku*, 972. Kolluğun zor kullanma yetkisi ile ilgili olarak Bkz. Çağlayan, *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*, 72 vd.

[393] Akgüner, *İdare Hukuku*, 972.

gereğince orman kolluğunun silah kullanma yetkisi bulunmaktadır[394] fakat gıda kolluğunun böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

8.3. KOLLUĞUN KAMU HİZMETİNDEN FARKI VE YANSIMALARI

İdare hukuku açısından takviye edici gıdaların durumunu kamu düzeni ve kolluk açısından ele alırken tartışmalı konulardan biri olan kolluk ve kamu hizmeti kavramlarının birbirlerinden farklı olup olmadığı konusuna değinmekte fayda bulunmaktadır. Bu konu doktrinde tartışmalıdır. Bu başlık altında, mezkur tartışmalar üzerinden gıda güvenliği ile ilgili olarak idarenin yapmış olduğu faaliyetlerin niteliği değerlendirilecektir.

8.3.1. Genel Olarak Kolluk ve Kamu Hizmeti Farkı

Temelde kamu hizmeti ve kolluk arasında farklılık bulunup bulunmadığı doktrinde tartışmalıdır. Kolluk faaliyetlerinin geniş anlamda kamu hizmeti içerisine dahil edilebileceğini savunan görüşün yanı sıra bu ikisinin hukukî rejimlerinin farklı olduğunu savunanlar da bulunmaktadır.[395] Kamu hizmeti, devlet veya diğer kamu tüzel kişilerince ya da bunların gözetim ve denetimi altında yapılan, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve kamu yararının sağlanması amacıyla topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli faaliyetler olarak tanımlanmaktadır.[396] Kolluk ise daha önce de ifade edildiği üzere, kamu düzeninin sağlanması amacıyla emir ve yasaklar içeren birtakım usulleri bünyesinde barındıran faaliyetlerdir.

Esasen hem kamu hizmetinin hem de kolluğun kamu yararını sağlama amacı bulunmaktadır. Fakat kamu hizmetinde, kamu hukuku kuralları çerçevesinde idarece veya idarenin içerik denetiminde bulunması kaydıyla idare adına başka kişilerce yürütülen bir hizmet söz konusudur. Kollukta ise temel hak ve özgürlüklerin

[394] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 639.
[395] Konu hakkındaki görüşler için bkz. Turgut Tan, "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", *Türk İdare Dergisi* 60/378 (Mart 1988), 85. Ayrıca bkz. Akgüner, *İdare Hukuku*, 956 vd.
[396] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. Bireysel Başvuru No: 2018/5558 (Anayasa Mahkemesi Eylül 2019). Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2014/101 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2014). Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/67 (Anayasa Mahkemesi Kasım 2020). Ayrıca bkz. Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt-II*, 201.

düzenlenmesi amacıyla yapılan birtakım işlem ve eylemlerle özel hukuk veya kamu hukuku kişilerinin etkinliklerine getirilen sınırlamalar ön plandadır.[397]

Kamu hizmetinde topluma sunulmuş bir faaliyet, bir edim ya da bu edimin idare tarafından kendi adına denetimi söz konusudur. Kolluk faaliyetlerinin temelinde ise emredici, buyurucu usuller mevcuttur.[398] Kamu hizmetinde bir hizmetin görülmesi/gördürülmesi söz konusu iken kollukta emir verme, yasaklar koyma gibi usuller ön plandadır.

Kamu yararının sağlanması için kamu hizmeti ve kolluk bir arada görülebilir. Örneğin, sağlık açısından kamu yararının sağlanabilmesi için çevre temizliği, atıkların giderilmesi, çöplerin toplanması gibi faaliyetler kamu hizmeti olarak idare veya onun gözetim ve denetimi altında diğer kişilerce yapılabilir. Kamu yararını sağlama ve kamu düzeninin tesisini amaçlayan kolluk, çevrenin kirletilmemesi için birtakım yasaklar koyabilir. Bu örnekte görüldüğü üzere aynı alanda biri kamu hizmeti biri kolluk olarak iki tür durum söz konusudur. İdare hem hizmeti sunmakta hem de kolluğa ilişkin düzenlemelerde bulunmaktadır.[399]

Kamu hizmeti ve kolluk bir ölçüde birbirlerini etkilemektedir. Nitekim kamu hizmetinin sürekli ve düzenli bir şekilde, gereksinimlere uydurularak görülmesiyle kamu düzeni de korunmuş olacaktır. Yine kolluğun düzgün işlediği bir ortamda kamu hizmetleri de sağlıklı bir şekilde yürütülebilecektir. Şöyle ki örneğin sağlık kamu hizmetinin iyi ve düzgün bir şekilde işleyebilmesi, bu alandaki kolluk faaliyetinin iyi ve etkili olmasından büyük ölçüde etkilenmektedir.[400]

Her iki kavram bakımından en çok karıştırılan şey izin/ruhsat bahsidir. Kolluk tarafından verilen izin, kamu düzenini sağlamak amacıyla özgürlükleri bir düzene koyma, onlara bazı sınırlamalar getirmekle ilgilidir. Kolluğun verdiği bu izin, izin verileni denetleme ve gerekli olması halinde ona yaptırım uygulamayı kapsamaktadır. Bu halde özel hukuku kişisi, kendi işlem ve eylemlerinden sorumlu olmaktadır. İdare ise izin almadan ya da verilen izne aykırı olacak şekilde faaliyette bulunanları tespit

[397] Akgüner, *İdare Hukuku*, 956-957.
[398] İsmet Giritli vd., *İdare Hukuku* (İstanbul: Der Yayınları, 2001), 744.; Akgüner, *İdare Hukuku*, 957.
[399] Giritli vd., *İdare Hukuku*, 744. Akgüner, *İdare Hukuku*, 957.
[400] Giritli vd., *İdare Hukuku*, 744-745. Akgüner, *İdare Hukuku*, 957.

etme yükümlülüğü altındadır.[401] Dolayısıyla birtakım gıda, gıda ürünleri ve takviye edici gıdalar için verilen onay sonrasında, onay başvurusunda bulunan gıda işletmecilerinin kendi işlem ve eylemlerinden dolayı sorumluluğu bulunmaktadır. Gıda kolluğunun da bu ürünlerin onay almadan üretimin yapılması, piyasaya arz edilmesi gibi konularda aykırılıkları tespit etme yükümlülüğü vardır.

Kamu hizmeti kapsamında verilen izin ise idare adına faaliyette bulunmakla ilgilidir ve burada idarenin mali sorumluluğu söz konusu olabilmektedir. Burada verilen izin, bir faaliyetin yürütülmesi ile de ilgilidir. İdare burada hizmetin asıl yürütücüsüdür. Bu sebeple bazı haklara sahiptir. Örneğin, kamu hizmetinin özelliklerinden olan değişkenlik ve uyarma ilkeleri gereğince idare, hizmetin yenilenmesini talep edebilir. Yine bu halde idare, hizmetin esasına ilişkin düzenleme yapılmasını da isteyebilir.[402]

Kolluk faaliyetini doğrudan idare yerine getirmektedir.[403] Bir başka ifade ile özel hukuk kişileri, kollukla ilgili olarak karar verici bir konumda bulunamaz ve kolluk faaliyetinin görülmesine katılamaz. Oysa kamu hizmetinin görülmesine özel hukuk kişileri belirli usuller dahilinde katılabilmektedir.[404]

AYM bazı kararlarında kolluk ve kamu hizmeti kavramlarını bir arada kullandığı görülmektedir. Örneğin bir kararında Yüksek Mahkeme, gıda güvenliğini sağlama amacıyla kesimhane vb. yerlerde yapılan denetim, kontrol, muayene gibi hizmetlerin idari kolluk faaliyeti olduğuna değinerek bunların devletin görevleri arasında olduğu ve kamu hizmeti niteliği taşıdığını belirtmiştir. Ayrıca bu kapsamdaki hizmetlerin özel kişilere gördürülebilmesinde kanun koyucunun takdir yetkisinin bulunduğunu ifade etmiştir.[405]

AYM bir başka kararında ise kolluk faaliyeti içerisinde bulunan geçici olarak durdurma, iptal, uyarma gibi idari müeyyideler ve idari para cezası verme işlemi ile zorunlu denetim hizmetinin genel idare esasları çerçevesinde yürütülen birer kamu hizmeti olduğunu belirtmiştir. Ancak bu kararında AYM, kolluk faaliyeti içerisindeki

[401] Akgüner, *İdare Hukuku*, 957-958.
[402] Akgüner, *İdare Hukuku*, 958.
[403] Kaldı ki kamu düzenini tesis etmekle görevli idare, kolluk ismiyle anılmaktadır. Boz, *Kamu Düzeni Unsurları*, 43. Ayrıca Bkz.
[404] Akgüner, *İdare Hukuku*, 958-959.
[405] AYM, K. 2016/44.

zorunlu denetim hizmetlerinin Anayasa madde 128 gereği memurlar ve kamu görevlileri tarafından yürütülmesinin zorunlu olduğunu vurgulamıştır.[406]

Esasen kolluk ve kamu hizmetinin bu şekilde bir arada kullanılabilmesi imkânsız değildir. Nitekim kamu hizmeti ve kolluğun taban tabana zıt kavramlar olduğu da söylenemez. Doktrinde her iki kavramı bir arada kullananlar da bulunmaktadır.[407] Daha önce de ifade edildiği üzere kolluk ve kamu hizmeti birbirini etkileyebilmektedir. Ayrıca bu iki faaliyet arasında bir geçişme de söz konusu olabilmektedir. Özellikle kamu hizmetinden faydalanmanın koşullarının kolluk kurallarıyla belirlendiği hallerde kolluk ve kamu hizmetinin iç içe geçebildiği görülmektedir. Bu iki kavram arasında çok önemli farklılıkların bulunmadığını savunanlara göre kolluk faaliyeti de kamu hizmeti vasfını haizdir hatta doğrudan kamu hizmeti sayılır. Yaşar, kolluğun bireylerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarını göz önünde tutan "özel bir kamu hizmeti" sayılabileceğini ifade etmektedir.[408]

Kolluğun kamusal hizmet niteliğine haiz olduğunu savunanlara göre, kolluğun kamu düzenini tesis etmesiyle birlikte hem temel hak ve özgürlüklere yönelik olumsuz girişimler engellenmiş olmakta hem de bu hak ve özgürlüklerin kullanımı için elverişli bir ortam oluşturulmaktadır. Dolayısıyla kolluk her iki yönden katkı sağladığı bu alanda kamusal hizmet yürütmüş olmaktadır.[409]

Kamu hizmetinin idarenin gözetim ve denetimi altında özel kişiler tarafından da yerine getirilebiliyor olması, buna karşın kolluk faaliyetinin kamu görevlileri tarafından ifa edilme zorunluluğunun bulunması bu farklılıklardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu hizmetinde de kollukta olduğu gibi emir ve buyruklar söz konusu olsa da ondan farklı olarak toplumun birtakım ihtiyaçlarının karşılanmasını da içine alan pozitif destekleme etkinliği olması bir diğer fark olarak ifade edilmektedir.[410] Doktrinde

[406] AYM, K. 2012/173.
[407] Hasan Nuri Yaşar, *İdare Hukuku* (İstanbul: Der Yayınları, 2013), 228-229.
[408] Yaşar, *İdare Hukuku*, 227-228.
[409] Yaşar, *İdare Hukuku*, 228.
[410] Yaşar, *İdare Hukuku*, 229. A. Şeref Gözübüyük vd., *İdare Hukuku Cilt-1* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2019), 540. AYM, kamu hukukunun genel ilkeleri doğrultusunda kamu hizmetinin, kamusal yönetim biçimlerine göre doğrudan idare eliyle yürütülmesinin asıl ve olağan olduğunu ifade etmektedir. Bununla birlikte özel yönetim biçimine göre gerçekleştirilebilme imkânı olan yani genel idare esasları çerçevesinde yürütülme zorunluluğu bulunmayan hizmet ve faaliyetlerin belirli yasal usullerle birlikte

kolluk ve kamu hizmeti arasında bu şekilde farklılıkların söz konusu olduğuna yer verilmiş olsa da Yaşar, bunlar arasında yapılan ayrımların artık mutlak olmadığını ifade etmektedir.[411]

Yapılan bu açıklamalardan da görüldüğü üzere kamu hizmeti ve kolluk arasında taban tabana bir zıtlık söz konusu değildir. Bu iki faaliyetin iç içe de geçebildiği, birbirini etkileyebildiği bazı durumlar da olabilmektedir. Ancak bu durum her iki faaliyetin birbirinden ayrıldığı noktaların hiç bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla bu iki faaliyet zaman zaman birbirini etkileyebilen, bazı hallerde bir arada görülebilen, iç içe geçebilen yapıda bulunsa da birbirinin tamamen aynısı değildir. Özellikle kolluğun emir-buyruk, denetim-gözetim gibi özelliklerinin, kamu hizmetinde ise bir hizmetin yapılması-yaptırılmasının ön planda olması bu farkın temelini oluşturmaktadır. Kamu düzeninin unsurları üzerinden yapılan bir değerlendirme, kolluk ve kamu hizmeti arasındaki ilişkinin mahiyetinin anlaşılabilmesi noktasında yol gösterici olabilecektir.

8.3.2. Genel Sağlık Unsuru ile Sağlık Kamu Hizmeti Farkı

Kamu düzeni sağlama amacında olan kolluğun, kamu hizmeti ile olan ilişkisi, kamu düzeninin unsurları açısından ayrı ayrı değerlendirildiğinde bu iki faaliyetin kesiştiği ve birbirlerinden ayrıldığı noktalar daha açık bir şekilde görülebilecektir. Çalışma açısından kamu düzeninin genel sağlık unsuru önemli bir yerde olduğundan, bu başlık altında sağlık kamu hizmeti ile olan farkı incelenecektir.

Daha önce de ifade edildiği üzere kamu düzeninin sağlanması, kolluk gücü kullanılmasıyla olur.[412] Kamu düzeni, çeşitli unsurlardan oluşur. Genel sağlık da kamu düzeninin unsurları arasında yer almaktadır. Kamu düzenini sağlama amacında olan kolluk, faaliyetlerinde bu unsurları göz önünde bulundurmaktadır. Örneğin kolluk, genel sağlığın/kamu sağlığının korunması için hijyen kurallarını belirlemekte, gıda ve suların denetimini yapmaktadır.

---

idarenin gözetim ve denetimi altında özel hukuk kişilerine yaptırılabilmesi imkân dahilindedir. Bkz. AYM, K. 2012/173.

[411] Yaşar, *İdare Hukuku*, 229.

[412] Giritli vd., *İdare Hukuku*, 745.

Genel sağlık yani kamu sağlığı ile ifade edilmek istenilen şey, bireylerin sağlık hizmetlerinden faydalanması değildir. Burada kast edilen bireyin kişisel sıhhati değil, tüm toplumun hastalıklardan, salgınlardan korunmasıdır.[413] Tek tek bireylerin sağlığının korunması, şartlarının bulunması hâlinde kamu hizmetinin konusunu oluşturmaktadır.[414] Daha açık bir ifade ile toplumun genelinin hastalıklardan korunması genel sağlığın konusunu oluştururken bireysel olarak her insanın sağlığının korunması, sağlık kamu hizmeti ile ilgilidir. Ancak genel sağlığın korunmasına yönelik olarak yapılan faaliyetlerin sağlık kamu hizmetinin tamamen dışında, ondan bütünüyle ayrı olduğu da söylenemez.

Bir üst başlıkta da ifade edildiği üzere kamu hizmeti ve kolluk faaliyetlerinde kamu yararı ortak amaç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ortak amaç dolayısıyla zaman zaman bu iki faaliyet birbirini etkileyebilmekte birbirleri ile iç içe geçebilmektedir. Genel sağlığın korunması için de kolluk tarafından birtakım önlemler alınıp yasaklar konulmaktadır. Sağlık kamu hizmeti kapsamında yapılan faaliyetlerde bu önlemler ve konulan yasakların göz önüne alınması hizmetin düzgün işlemesine yardımcı olmakta ve kamu yararının sağlanmasını mümkün kılmaktadır.

Henüz hastalıklar ortaya çıkmadan önce kamu sağlığının korunmasına yönelik olarak yapılan faaliyetlerin, sağlık kamu hizmeti içerisindeki koruyucu sağlık hizmetlerinin konusunu oluşturduğu ifade edilmektedir. Nitekim burada amaçlanan, muhtemel riskleri en başında görerek bertaraf edebilmek, teşhisi erkenden yaparak tedavi sürecini derhal başlatabilmektir. Sağlık kolluğunun kamu sağlığını koruma maksadıyla giriştiği tüm faaliyetler de koruyucu sağlık hizmetleri içerisindedir. Bu faaliyetler, kamu düzeninin tesisine yöneliktir.[415]

[413] Ulusoy, *Türk İdare Hukuku,*562. Yaşar, *İdare Hukuku*, 236.
[414] Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri,* 526.
[415] Tekinsoy, *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*, 613.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ VE ALMANYA'DA TAKVİYE EDİCİ GIDA PİYASASININ DÜZENLENMESİ VE DENETLENMESİ

Çalışmanın ilk kısmında da ele alındığı üzere takviye edici gıdalar, AB düzenlemelerinde "gıda" olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla takviye edici gıdalarla ilgili özel hükümlerin bulunmadığı durumlarda gıdalar için öngörülen hükümler, takviyeler için de geçerli kabul edilecektir. Bu çalışmada gıdaların Almanya'daki düzenleme ve denetim yapısının incelenebilmesi için öncelikle AB'nin bu konudaki düzenleme ve denetim yapısının ele alınması gerekmektedir. Nitekim AB Üye Devletlerinden birisi olan Almanya'da gıda güvenliği konusunda hem AB düzeyinde hem de ulusal düzeyde bir düzenleme ve denetim yapısı söz konusudur. AB düzenlemeleri, Üye Devletlerde öncelikli uygulama alanına sahiptir. Almanya da AB düzenlemelerini kendi mevzuatına uyarlamakta ve bunları uygulamaktadır.

1. TAKVİYE EDİCİ GIDA KONUSUNDA AVRUPA BİRLİĞİ DÜZEYİNDE DÜZENLEME VE DENETİM

Kuruluşundan bu yana AB'nin hedefi, ticaretin önünde Üye Devletlerdeki gıda düzenlemelerinden kaynaklanan engelleri ortadan kaldırmaktır.[416] Gıda hukuku, neredeyse hiçbir hukuk dalında olmadığı kadar AB tarafından düzenlenmektedir. Bu nedenle Üye Devletlerde gıdayı düzenleyen ulusal hukuk, sınırlı bir rol oynamaktadır.[417] AB üyesi Devletler, gıda hukuku konusundaki yasama yetkilerini büyük ölçüde AB'ye devretmişlerdir. Bunun nedeni ise her bir Devlet'in gıda güvenliğine dair farklı düzenlemeler yapmasının, sınır ötesi ticaretin önünde engel teşkil edecek olmasıdır. Bu saikle Üye Devletler, AB tüzüklerini doğrudan uygulamaktadır. Bir başka ifade ile Üye Devletlerin kendi ulusal yasaları, AB düzenlemelerinin gerekliliklerini uygulamakta ve yürürlüğe koymaktadır.[418]

---

[416] Lothar Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", *Handlexikon der Europäischen Union*, ed. Jan Bergmann (Wien: Nomos facultas Verlag, 2022), 2.

[417] Matthias Dombert - Karsten Witt, *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht* (München: C.H. Beck, 2022), Rn. 4-10.

[418] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 202. Ayrıca Bkz. Rudolf Streinz - Markus Kraus, *Lebensmittelrechts-Handbuch* (München: C.H. Beck, 2022), 52. Sağlıklı ve güvenli gıdanın serbest dolaşımının, sorunsuz işleyen bir iç pazarın temel ilkesi olduğu, fakat ulusal düzeydeki

AB hukuku, ulusal hukuka göre daha öncelikli uygulama alanına sahiptir. AB tüzüklerinin tüm Üye Devletlerde doğrudan etkisi söz konusudur. Tüzükler, Üye Devletlerde doğrudan uygulanabilir ve bütünüyle bağlayıcıdır. Direktifler ise hedeflenen amaç açısından, yönlendirildiği bütün Üye Devletler için bağlayıcıdır. Fakat tüzüklerden farklı olarak direktifler, Üye Devletlerin iç işlerinde kullanılması esnasında yöntem ve araçların seçimini ulusal makamlara bırakmaktadır. AB tarafından alınan kararlar bütünüyle bağlayıcı iken görüş ve tavsiyeler bağlayıcı değildir.[419] Ulusal gıda düzenlemelerindeki referanslar, gıda temel düzenlemelerine yapılan atıflar, buradaki terimler ve yasaklar, AB hukukunu temsil etmektedir. Ulusal bir yasa tarafından AB hukuku, ulusal hukuka dönüştürülürse bunu yorumlama yetkisi AB'nin yargı organı olan ABAD'a aittir.[420]

1980'ler ve öncesinde AB'de düzenlemeler, "Direktif" biçiminde yayımlanmaktaydı. Dolayısıyla Üye Devletlere, Avrupa düzenlemelerinin ulusal hukuka dönüştürülmesi konusunda kullanılacak araç ve yöntemler hakkında bir serbesti tanınmaktaydı. Fakat bir sığır hastalığı olan ve 1980'lerin ortasında baş gösteren BSE[421] krizi, bu krizin yaşanmasından ayrı olarak ortaya çıkan et skandalları, özellikle de 1999'daki Dioksin skandalı, AB'yi farklı açıdan düşünmeye zorlamıştır. Bunun üzerine Avrupa Komisyonu tarafından "Avrupa Birliği'nde Gıda Hukuku'nun Genel İlkeleri"[422] başlıklı "Yeşil Kitap"[423] temel alınmak suretiyle "Gıda Güvenliğine İlişkin Beyaz Kitap"[424] yayınlanmıştır. Burada "Avrupa Birliği için en yüksek gıda güvenliği

---

gıda kanunları arasındaki farklılıkların bazen gıdanın serbest dolaşımı önünde engel teşkil ettiği, bu nedenle gıda ve yem mevzuatı için Birlik düzeyinde ortak bir temelin oluşturulmasının elzem olduğu ile ilgili olarak Bkz. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 4.

[419] AEUV, Art. 288. Hanspeter Rützler, "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", *Lebensmittelrechts-Handbuch*, ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 1. Rudolf Streinz, "III. Schwerpunkte des Lebensmittelrechts", *Lebensmittelrechts-Handbuch*, ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 80-82a. Birlik hukukunun ulusal hukuka göre öncelikli uygulama alanına sahip olduğu ile ilgili olarak Bkz. Ulrich Stelkens, "Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht", *Verwaltungsverfahrensgesetz*, ed. Paul Stelkens vd. (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 46-49. AB ve ulusal hukuk ayrımı ile ilgili olarak Bkz. Michael Schweitzer - Hans-Georg Dederer, *Staatsrecht III* (Heidelberg: C.F.Müller, 2020).

[420] Rützler, "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", Rn. 1. Streinz, "III. Schwerpunkte des Lebensmittelrechts", Rn. 80-82a.

[421] Bovine Spongiform Encephalopati

[422] Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelsrechts in der Europäischen Union

[423] Grünbuch

[424] Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit. Bundan sonra Weißbuch olarak kullanılacaktır.

standardının geçerli olması"[425] temel hedefi beyan edilmiştir. Weißbuch, gıda hukuku alanında hem idari teşkilat hem de yasal altyapı anlamında bir dönüm noktası olmuştur. Bu tarihten itibaren AB, direktif yerine tüzükleri olağan bir araç haline getirmiştir. Nitekim tüzükler, tüm Üye Devletlerde doğrudan uygulanabilir bir etkiye sahiptir.[426]

Weißbuch sonrasında AB'nin 28 Ocak 2002 tarihli ve 178/2002 sayılı Gıda Temel Tüzüğü[427] yayınlanmıştır. Bu Tüzük, gıda hukukunda merkezî bir rol üstlendiği ve Üye Devletlerde gıda hukukunda temel hukuki çerçeveyi oluşturduğu için Almanca "BasisVO" olarak adlandırılmıştır. Bu, Basis-Verordnung yani Temel Tüzük anlamına gelmektedir. Daha sonra 10 Haziran 2002 tarihinde 2002/46/EC sayılı Takviye Edici Gıda Direktifi yürürlüğe girmiştir. Özellikle takviye edici gıda konusunda bu Direktif önemli bir yere sahiptir. 25 Ekim 2011 tarihinde ise AB'nin 1169/2011 sayılı Gıda Bilgileri Tüzüğü (LMIV)[428] düzenlenmiştir. LMIV, temel gıda bilgileriyle ilgili düzenlemeleri belirlemektedir. Gıda reklamları ve etiketleme konularını düzenlemektedir.[429] Bunlara ilaveten 25 Kasım 2015 tarihinde 2015/2283 sayılı Yeni Gıdalar Hakkında Tüzük (NFVO)[430] yürürlüğe konulmuştur. Burada "yeni gıda" olarak isimlendirilen gıdaların ruhsatlandırılması düzenleme altına alınmıştır. Bu gıdalar, kötüye kullanım ilkesinin bir yansıması olarak önceden izin alınmaksızın gıdaların piyasaya arz edilebilmesi kuralına bir istisna teşkil etmektedir. 15 Mart 2017 tarihinde ise gıdaların resmi kontrolleri konusunda hükümler sevk eden 2017/625 sayılı Kontrol Tüzüğü[431] yayınlanmıştır.

Bu noktada ifade etmek gerekir ki AB bünyesinde her ne kadar gıda güvenliği konusunda yasal düzenlemelerle etkili bir yapı oluşturulmaya çalışılsa da bu durum halen gıda skandallarının yaşanmasına engel olamamaktadır. Bunlar, Avrupa'da oluşturulmaya çalışılan gıda güvenliği sisteminin etkinliği konusunda tereddüt

[425] Für die Europäische Union soll der höchste Standard der Lebensmittelsicherheit gelten.
[426] Dombert - Witt, *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*, § 18 Rn. 4-10. Ayrıca Bkz. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 1. Özellikle 1990'lar boyunca gıda sektöründe yaşanan BSE skandalı gibi krizlerin, tüketicinin korunması ve gıda güvenliği politikasında bir dönüşe yol açtığı, bu tür krizlerin genel hukukun sınırlarını belirginleştirdiği, devlet kurumlarının bunlara tepki vermesine sebep olduğu ile ilgili olarak Bkz. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 1.
[427] Lebensmittelbasis-Verordnung-EG
[428] Lebensmittelinformations-Verordnung/LMIV
[429] Dombert - Witt, *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*, § 18 Rn. 4-10.
[430] Novel-Food-Verordnung/ NFVO
[431] EU-Kontroll-Verordnung

oluşturmaktadır. Nitekim gıda kaynaklı EHEC salgını (2011), gıda denetim ve kontrolündeki boşlukların bariz örneklerinden biri olarak gıda bulaşanlarından kaynaklanan Fipronil (2017), hijyen düzenlemeleri ve etiketleme ile ilgili gereklilikler konusundaki bazı ihlaller, Avrupa sisteminin tam anlamıyla eksiksiz olmadığının bir göstergesidir. Bu ihlaller, Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Dairesi (BVL)[432] raporlarına da yansımaktadır.[433] Bu örnekler gıda güvenliği, düzenleme ve denetim konularının önemini bir kez daha göstermektedir.

Yasal düzenlemelerin etkinliği, bunların uygulanması noktasındaki denetimin ve denetime yetkili organların işlevselliği ile sıkı sıkıya bağlıdır. AB denetim otoriteleri, AB düzenlemelerinin uygulanması ve bunların takibi konusunda ilk elden sorumludur. Avrupa gıda güvenliği otoriteleri arasında, AB'nin yürütme organı olan Avrupa Komisyonu ve Komisyon'un, AB'nin en yüksek gıda güvenliğini sağlama yönündeki öncelikli hedefinin bir yansıması olarak kurulan Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA)[434] bu konuda kilit rol oynamaktadır.

Denetime yetkili otoriteler, yasal düzenlemeler çerçevesinde vurgulanan gıda güvenliği ilkelerini esas almak suretiyle denetim faaliyetlerinde bulunmaktadır. Bu ilkeler, gıda güvenliğinin tesisi maksadıyla yapılan uygulamalar, verilecek kararlar ve alınacak tedbirlerde dikkate alınmaktadır. Avrupa gıda güvenliği ilkeleri olarak risk analizi ilkesi, ihtiyatlılık ilkesi, şeffaflık ilkesi ve izlenebilirlik karşımıza çıkmaktadır. Bu ilkeler, gıda güvenliği konusundaki yasal düzenlemelerin ve bu doğrultuda yapılan denetimin özünün anlaşılabilmesi için oldukça önemlidir.

AB düzeyinde düzenleme ve denetimin ele alınacağı bu başlık altında öncelikle AB gıda güvenliği sisteminde vurgulanan temel parametrelerden bahsedilecektir. Bu amaçla öncelikle AB'nin, sağlığın yüksek düzeyde korunması temel amacı, iç pazarın oluşturulması ve serbest dolaşım, kamu sağlığının korunması gibi gıda güvenliği politikasını doğrudan etkileyen temel hususlar ele alınacaktır. Bununla AB gıda güvenliği politikasının daha iyi anlaşılması amaçlanmıştır. Ayrıca burada bahsedilen hususlar, ilerleyen kısımlarda ele alınacak konular açısından da bir altyapı

[432] Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/BVL
[433] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 198 vd.
[434] European Food Safety Authority/ Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit/ EFSA

oluşturacaktır. Dolayısıyla gıda konusunda AB düzenlemeleri ve denetim yapısına geçmeden evvel temel birtakım hususlara değinilecek sonrasında ise AB gıda düzenlemelerinden önemli görülenler incelenecektir. Gıda denetiminde AB gıda güvenliği ilkeleri esas alındığı için denetime yetkili organlardan önce bu ilkeler ele alınacaktır. Çalışma esnasında sık sık vurgulanan hızlı uyarı sistemi de bu başlık altında ayrıntılı olarak incelenecektir.

1.1.GENEL BİLGİLER

AB ve Üye Devletlerinin oluşturmaya çalıştığı gıda güvenliği sisteminde gıda hukuku, gıda arzının güvenliğinin sağlanması ve yüksek kalitede olması ile tüketicilerin bilinçli tercihlerde bulunabilmesini sağlayacak çerçeve koşullar meydana getirmektedir.[435] Burada AB gıda güvenliği politikasının 3 temele dayandığı görülmektedir: gıda hijyeni de dahil gıda ve yem güvenliğine ilişkin kapsamlı bir mevzuat, karar alma sürecine destek olacak sağlam bilimsel tavsiyeler üretilmesi, uygulama ve kontrol.[436] AB gıda hukukunda temel amaç, sağlıklı ve güvenli ürünlerin piyasada serbest dolaşımını sağlamaktır. Bu bağlamda, özellikle yasal düzenlemelerle gıdaların tağşişi[437], gıda sahtekarlığı ve aldatma ile diğer çeşitli manipülasyonların önlenmesi hedeflenmektedir. Tüketicilere sağlıklı ve güvenli gıda sunulması adına belirli kurallar ve denetimler öngörülmektedir.[438]

AB ve Üye Devletlerdeki ulusal düzenlemelerde "tarladan veya çiftlikten başlayıp tabağa kadar"[439] ya da "üreticiden tüketiciye kadar"[440] şeklinde bütüncül yaklaşımla bir gıda güvenliği süreci söz konusudur. Sürecin tüm aşamalarında ise gıda güvenliğini sağlamak amaçlanmaktadır. Bu, kapsamlı ve kapsayıcı bir konsepti ifade

[435] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 198 vd.
[436] Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 4.
[437] Verfälschung von Lebensmitteln/ Adulteration of Food
[438] Rützler, "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", Rn. 22. Dombert - Witt, *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*, § 18 Rn. 1.
[439] Vom Acker oder Stall bis zum Teller"
[440] vom Erzeugerzum Verbraucher

etmektedir. Gıda güvenliğini maksimum seviyeye çıkarmak için tasarlanan bu konseptte, güvenlik ve izlenebilirlik birlikte götürülmektedir.[441]

AB, sağlığın yüksek düzeyde korunmasını sağlamak amacıyla gıda güvenliği konusunu öncelikli bir konuma getirmiştir. Burada gıda güvenliği, hiçbir zaman tek başına ele alınmamıştır. Gıda güvenliği tüketicinin korunması, iç pazarın oluşturulması, Ortak Tarım Politikası (GAP)[442], çevrenin korunması ve kamu sağlığına yönelik tedbirlerden doğrudan etkilenmiştir. Bir başka ifade ile gıda güvenliği, tüketicinin korunması amacı çerçevesinde, Birlik politikalarının tamamının uygulanmasında dikkate alınmakta ve bu süreçteki diğer tedbirlerden etkilenmektedir.[443]

Gıda güvenliğinin, iç pazarın oluşturulması ve kamu sağlığına yönelik tedbirlerden etkilenmesi durumu, konumuz açısından önemlidir. Üye Devletler arasında uyumlaştırma bulunmadığı durumlarda bir ürünün, diğer Üye Devletlerde yasal olarak pazarlanıp pazarlanamadığına bakılmaktadır. İç pazarın genel kuralı gereği bir ürün, halihazırda diğer Üye Devletlerde yasal olarak pazarlanıyorsa ve kamu sağlığı açısından bir sorun da söz konusu değilse, başka Üye Devletlerde de pazarlanabilmektedir. Fakat Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın (AEUV)[444] 36. maddesinde düzenlenen kamu ahlakı, kamu güvenliği; insan, bitki ve hayvan sağlığının korunması gibi durumlarda, buna çeşitli kısıtlamalar ve yasaklamalar getirilebilmektedir. AEUV'nin ilgili maddelerinde vurgulanan yaşam ve sağlığı koruma amaçlı hükümler, mezkûr 36. maddede belirtilen ithalat ve ihracat kısıtlamaları veya yasaklamalarının haklı çıkarılmasında ilk ve en yüksek önceliğe sahiptir. Bu öncelik, genel kamu ahlakı, kamu düzeni ve güvenlik, yaşam ve sağlığın korunması gibi temel değerlere dayandırılmaktadır. Tüm bunlar göz önüne alındığında öncelikle Birliğin, sağlığın yüksek düzeyde korunmasını sağlama amacına değinilerek iç pazarın oluşturulması ve

[441] Staatssekretär Gert Lindemann, "Lebensmittelsicherheit in der EU und in Deutschland – Vom Acker oder Stall bis zum Tisch des Verbrauchers", *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* 1/2 (01 Mayıs 2006), 71.
[442] Ortak Tarım Politikası (Gemeinsame Agrarpolitik/ GAP) ilk başlarda savaş sonrası dönemde gıda kıtlığıyla mücadele etmek saikiyle tasarlanmıştır. GAP, Birlik vatandaşlarının gıda konusunda kendi kendilerine yeterliliğini sağlamalarını hedeflemekteydi. 1970'lere gelindiğinde ise bu kendi kendine yeterlilik hedefine ulaşılmış, üstelik birçok tarım ürünü için bu hedefin üzerine çıkılmıştır. Bkz. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 1.
[443] Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 1.
[444] Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union/ AEUV

kamu sağlığına yönelik olarak ifade edilen tedbirlerin ayrıntılı bir biçimde ele alınması faydalı olacaktır.

1.1.1. Sağlığın Yüksek Düzeyde Korunması Amacı

AB Temel Haklar Şartı'nın (GRCh)[445] 2. maddesinde her insanın yaşam hakkına sahip olduğu, 3. maddesinde herkesin zihinsel ve fiziksel bütünlük hakkının bulunduğu, 4. maddesinde kimsenin işkence ve insanlık dışı muamele ve aşağılayıcı cezaya tabi tutulamayacağı, 5. maddesinde kölelik ve zorla çalıştırmanın yapılamayacağı ve insan ticaretinin yasaklandığı, 35. maddesinde ise ulusal yasa ve uygulamalara uygun olarak herkesin tıbbi tedavi ve sağlık hizmetlerine erişme hakkının bulunduğu ve Birliğin bütün alanlardaki hizmet ve faaliyetlerinde en yüksek sağlık korumasını sağlayacağı düzenleme altına alınmıştır.[446]

Nitekim AEUV'nin "Birliğin İç Politikaları ve Tedbirleri (madde 26-197)" başlıklı üçüncü bölümünün, "XIV- Sağlık Hizmetleri" başlıklı 168. maddesinde, *"Tüm Birlik politikalarının ve faaliyetlerinin tanımlanmasında ve uygulanmasında sağlığın yüksek düzeyde korunması sağlanacaktır"* denilmektedir.[447] Birliğin bütün alanlarda

[445] Charta Der Grundrechte Der Europäischen Union/ EU-Grundrechte-Charta/ GRCh

[446] Charta Der Grundrechte Der Europäischen Union/ EU-Grundrechte-Charta (GRCh), *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* C 364/1 (18 Aralık 2000), md. Art. 2,3,4,5,35. Birlik düzeyinde sağlığın korunması konusunun tarihi ve gelişimi ile ilgili olarak Bkz. Berg - Augsberg, "AEUV Art. 168 [Unionspolitik; Zusammenarbeit im Gesundheitswesen; Maßnahmen]", Rn. 1-7. AB'de yüksek düzeyde insan sağlığının korunması öncelenmektedir. Düzenlemeler ve faaliyetler bu amacı temel almaktadır. Yine bu amaçla tüketicilerin bilgilendirilmesine de oldukça önem verilmektedir. Bu yönde yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Nitekim tüketicilerin bilgilendirilmesi, onları hile ve aldatamaya karşı koruma görevi görmekte, onların tüketim konusunda bilinçli karar alabilmelerini sağlamaktadır.
Birlik Üye Devletlerinden olan Almanya'nın Federal Almanya Cumhuriyeti Temel Yasası (Almanya Anayasası) (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland/ GG) Art. 2/ (2) uyarınca "Herkes yaşama ve bedensel/fiziksel bütünlük hakkına sahiptir. Kişi özgürlüğü dokunulmazdır. Bu haklara yalnızca bir yasa temelinde müdahale edilebilir. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* Teil III (23 Mayıs 1949), Kanun No. 1, md. Art. 2/(2). Burada kişinin fiziksel bütünlüğü ile kast edilen, kişinin vücudunun biyolojik-fizyolojik anlamda dokunulmazlığıdır. Bu, aynı zamanda hastalıkların ve sakatlıkların ortaya çıkmasına karşı korumayı da ifade etmektedir. Ayrıca psikolojik sağlığın korunması anlamına da gelir. Diğer insanların yaşamını ve sağlığını ciddi manada tehlikeye sokan bulaşıcı hastalıklarda öngörülen zorunlu tedavi ve önleyici tedbirler de bu kapsamdadır. Bu maddedeki koruma görevi, çevre kirliliği dolayısıyla oluşacak etkilerden yaşamın ve fiziksel bütünlüğün korunmasını da içerir. Dolayısıyla yaşam hakkı, insanların sağlıklı bir yaşam sürme hakkını içermektedir. Hans D. Jarass, "Allg. Handlungsfreiheit, Allg. Persönlichkeitsrecht, Leben und körperl. Unversehrtheit, Freiheit der Person", *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG*, ed. Hans D. Jarass- Martin Kment (München: C.H. Beck, 2022), GG Art. 2 Rn. 97-101, 115-127. Çevre kirliliği dolayısıyla oluşacak etkilerden yaşamın korunmasının bu madde kapsamında olduğu ile ilgili olarak Bkz. Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), K. 157, 30 (Bundesverfassungsgerichts 24 Mart 2021).

[447] AEUV, md. Art. 168.

yüksek düzeyde sağlığı koruma hedefi doğrultusunda yürütmekte olduğu sağlık politikası, yatay ve dikey olmak üzere ikili bir ayrımla ele alınmaktadır. Bu ayrım yapılırken AEUV'nin 168. maddesi göz önünde bulundurulmaktadır.[448]

Daha önce de ifade edildiği üzere AEUV'nin 168. maddesinin ilk fıkrasının 1. paragrafına göre Birlik, halk sağlığının iyileştirilmesine, ruhsal ve fiziksel hastalıkların önlenmesine, ruhsal ve fiziksel sağlığa tehdit oluşturan nedenlerin ortadan kaldırılmasına yönelik olarak yapılan ulusal politikaları tamamlayan bir eylemde bulunmaktadır. Bu eylemin kapsamına hastalıkların nedenlerinin, bulaşma yollarının ve bu hastalıkların önlenmesine yönelik araştırmaların yapılması girmektedir. Buna ilaveten bu eylem, sağlık konusunda toplumu bilgilendirme ve eğitim yoluyla destekleme, bu şekilde büyük sağlık felaketleri ile mücadele etme, sağlığa yönelik ciddi sınır ötesi tehditleri[449] izleme, bu tehditlerle ilgili erken uyarılarda bulunma ve bunlarla mücadele etmeyi de kapsamaktadır.[450] Bu fıkra Birliği, diğer Birlik politikaları çerçevesinde yüksek düzeyde sağlık koruması sağlamakla yükümlü kılmaktadır. Bu, yatay anlamda sağlık politikasını ifade etmektedir. Burada Birliğe ayrı bir yetki verilmemektedir. Sadece diğer alanlardaki yetkilerini kullanırken Birliğin, sağlığın korunmasına saygı gösterme yükümlülüğünü ortaya koymaktadır.[451] Burada her ne kadar sağlığın önleyici bir biçimde korunması amaçlansa da bu durum, tedavi ve rehabilite edici tıbbı da dışlamamaktadır.[452]

---

[448] Berg - Augsberg, "AEUV Art. 168 [Unionspolitik; Zusammenarbeit im Gesundheitswesen; Maßnahmen]", Rn. 1-7. Sağlığın korunmasının Birliğin politika alanlarında yalnızca karar alma süreçlerine dahil edilmemesi, aynı zamanda bunun "güvence altına alınması" gerekliliği ile ilgili olarak Bkz. Kotzur - Valentiner, "AEUV Art. 168 [Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus]", AEUV Art. 168 Rn. 3-6. Yüksek düzeyde korumanın Birliğin tüm faaliyet alanları için geçerli olduğu ile ilgili olarak Bkz. Berg - Augsberg, "AEUV Art. 168 [Unionspolitik; Zusammenarbeit im Gesundheitswesen; Maßnahmen]", Rn. 9-12.

[449] Burada ciddi sınır ötesi tehdit ile kast edilen, biyolojik ve kimyasal saldırılar, sınır ötesi çevre kirliliğinin (örneğin, sınır bölgesindeki endüstriyel kazalar) yanı sıra volkanik kül, sel ya da sıcak hava dalgaları gibi sağlık tehlikeleri ile ilişkili doğa olayları ve sağlığa yönelik ciddi sınır ötesi tehditlerdir. Bu tehditlerin önlenmesine yönelik araçlar ise gözlem ve erken raporlama olarak ifade edilmektedir. Schmidt am Busch, "AEUV Art. 168 Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus", Rn. 15, 16.

[450] AEUV, md. Art. 168 (ex-Artikel 152 EGV). Ayrıca Bkz. Schmidt am Busch, "AEUV Art. 168 Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus", Rn. 7 ve Rn. 12-14.

[451] Berg - Augsberg, "AEUV Art. 168 [Unionspolitik; Zusammenarbeit im Gesundheitswesen; Maßnahmen]", Rn. 1-7.

[452] Schmidt am Busch, "AEUV Art. 168 Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus", Rn. 8-10.

Dikey sağlık politikası ise AEUV Art. 168'in 2. ve 3. paragraflarında kendini göstermektedir. Buna göre, madde metninde yer verilen alanlarda Birlik, Üye Devletler arasındaki iş birliğini teşvik edecek ve gerektiğinde de bunların eylemlerine destek verecektir. Özellikle sınır bölgelerinde, Üye Devletlerin sağlık hizmetlerinin tamamlayıcılığını geliştirmesine yönelik olarak yaptığı iş birliğini teşvik edecektir. Buna ilaveten halk sağlığı alanında Birlik ve Üye Devletler, diğer üçüncü ülkelerle ve yetkili uluslararası örgütlerle de iş birliğini geliştireceklerdir.[453]

1.1.2. İç Pazarın Oluşturulması ve Kamu Sağlığı

Birlik hukuku, iç pazar ve ekonomi politikaları başta olmak üzere çeşitli alanlarda kamu sağlığı üzerinde etkisi olabilecek pek çok yetkiyi bünyesinde barındırmaktadır. Dolayısıyla hem kamu sağlığının korunması hem de kamu sağlık hizmetleri konusunda Birliğin, düzenleyici yetkileri söz konusudur.[454] Daha önce de ifade edildiği üzere gıda güvenliği hem iç pazar hem de kamu sağlığına yönelik politikalardan etkilenmektedir. Bu politikaların belirlenmesi ve gıda hukukunun gelişimi üzerinde ABAD kararlarının biçimlendirici bir etkisi bulunmaktadır. Dolayısıyla burada ABAD'ın önemli kararları üzerinden konunun açıklanması faydalı olacaktır.

ABAD kararları, üye ülkelerin gıda hukuku üzerinde önemli bir rol oynamaktadır. Özellikle "Dassonville" ve "Cassis de Dijon" davaları buna en önemli örneklerdir. Nitekim ABAD'ın verdiği bu kararlar, üye ülkeler arasında malların serbest dolaşımı konusundaki temel özgürlüğün yorumlanmasında öncüdür. "Cassis de Dijon" davasında üye ülkeler, malların karşılıklı tanınması konusunda yükümlü kılınmıştır. Böylece iç pazarın işleyişi önemli ölçüde güçlenmiştir.[455] Zira bu karar ile ABAD iç

[453] AEUV, md. Art. 168 (ex-Artikel 152 EGV). Berg - Augsberg, "AEUV Art. 168 [Unionspolitik; Zusammenarbeit im Gesundheitswesen; Maßnahmen]", Rn. 1-7.
[454] Kingreen, "Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus", AEUV Art. 168 Rn. 1.
[455] Dombert - Witt, *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*, Rn. 11-13. "Dassonville" kararı için Bkz. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. 8/74 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Temmuz 1974). "Cassis de Dijon" kararı için Bkz. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. 120/78 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Şubat 1979). Ayrıca Bkz. Zelda Bamberger, "Cassis-de-Dijon-Urteil", *Handlexikon der Europäischen Union* (Wien: Nomos facultas Verlag, 2022), C."Cassis de Dijon" kararı ile ilgili olarak Bkz. Christian Calliess - Matthias Ruffert, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta- EUV-AEUV/ Kommentar* (München: C.H. Beck, 2022), Rn. 45-48.

pazarda, ulusal düzenlemeler arasındaki farklılıklar dolayısıyla oluşan engellerle ilgili bir çerçeve sunmakta ve bu engellerin yalnızca belirli koşullarda kabul edileceğini belirtmektedir. Bu koşullar, kamu düzeni, ahlakı, kamu güvenliği, tüketici sağlığının korunması ve ticaretin dürüstlüğünün sağlanması gibi zorunlu gereksinimlerin karşılanması amacıyla kabul edilmektedir.[456]

Avrupa gıda hukukunun gelişimi üzerinde ABAD'ın bu içtihadının biçimlendirici bir etkisi olmuştur. ABAD'ın mezkûr içtihadında yer alan temel fikri takip eden Avrupa Komisyonu, gıda ticaretinin serbestleştirilmesini sağlamak üzere yeni bir strateji geliştirmiştir. Komisyon daha sonra, Birlik düzenlemesi gerektiren sektörleri belirlemiş ve geliştirdiği bu yeni stratejinin temel ilkelerini ortaya koymuştur. Bunlar maddeler halinde, kamu sağlığının korunması, tüketicilerin gıda etiketleme ve gıdayla ilgili açıklamalar gibi sağlık dışı alanlarda da bilgi edinme ve korunma ihtiyacı, adil rekabetin tesis edilmesi, resmi izleme ve denetimin gerekliliği şeklindedir.[457]

Üye Devletlerin, diğer Üye Devletlerden olan ithalatı engelleme girişimlerine karşı AB, ABAD'ın 1979 tarihli Cassis de Dijon kararından türetilen "Karşılıklı Tanıma İlkesi"[458] ile karşı koymuştur.[459] Karşılıklı tanıma ilkesi eksenindeki bu kararın temel düşüncesine bakıldığında, bir üye devlette yasal olarak üretilen ve pazarlanan bir gıda, diğer bütün üye ülkelerde de pazarlanabilir, ihracat ve ithalatı yapılabilir olarak kabul edilmektedir. Bir başka deyişle, bir ülkede yasal olan ürün, diğer üye ülkelerde de yasal olarak görülmelidir. İç pazarın genel kuralı budur. Fakat bazı hallerde bu ilke geçersiz hale gelebilir. Bu durum AEUV'nin 36. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre kamu ahlakı, kamu düzeni ve güvenliği, insan, bitki ve hayvan sağlığını koruma;

---

[456] Henning Harte-Bavendamm vd., *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb: UWG-Kommentar* (München: C.H. Beck, 2021), Rn. 91-93. Wolfgang Gloy vd., *Handbuch des Wettbewerbsrechts* (München: C.H. Beck, 2019), Rn. 72-74. Ayrıca Bkz. Peter Dieners - Ulrich Reese, *Handbuch des Pharmarechts* (München: C.H. Beck, 2010), Rn. 31-32.

[457] Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 3. Burada şuna da değinmek gerekir ki kamu sağlığının korunmasının, Cassis de Dijon kararı tarafından zorunlu bir gereklilik olarak sınıflandırılması "kamu yararı düşüncesi" ile AEUV madde 36'da açıkça belirtilen "sağlığın korunması" gerekçesi arasındaki ilişkiyi gündeme getirmiştir. Peter Christian Müller-Graff, "AEUV Art. 34 (ex-Artikel 28 EGV) [Verbot von Einfuhrbeschränkungen]", *Europäisches Unionsrecht*, ed. Hans von der Groeben vd. (Baden- Baden: Nomos, 2015), Rn. 208. Yasal düzenlemelerle belirli kurallar ve denetimler öngörülse de gıda hukukunun bütün alanlarının AB çapında standartlaştırılmış olduğunu söylemenin doğru olmadığı örneğin, gıdaların ışınlanma işlemi konusunda genel bir AB düzenlemesinin bulunmadığı ile ilgili olarak Bkz. Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 202.

[458] Prinzip der gegenseitigen Anerkennung/ Principle of Mutual Recognition

[459] Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 3.

tarihsel, arkeolojik, sanatsal değeri bulunan ulusal kültür varlıklarını koruma, mülkiyeti koruma amaçlarıyla birtakım kısıtlama ve yasaklamalar getirilebilir. Ancak bunlar keyfi olmamalı ve Üye Devletler arasındaki ticareti engellememelidir. Bu gerekçelere ek olarak doktrinde adil/dürüst bir ticaretin sağlanması, etkin vergi kontrolü ve tüketicinin korunması da mezkûr ilkenin ihlal edilebileceği durumlara örnek olarak sayılmaktadır.[460]

Yaşam ve sağlığa ilişkin korunan menfaatler, AEUV'nin 36. maddesinde korunan menfaatler arasında ilk sırada ve en yüksek önceliğe sahip bir konumda olmalıdır.[461] AEUV'nin 36. maddesindeki menfaatlerin korunması güvenli, düzenli ve yüksek kalitede tıbbî ürünlerin tedarik edilmesini sağlamak maksadıyla alınan tedbirleri de haklı çıkarmaktadır.[462] Bilindiği üzere AEUV'nin 34. maddesi gereği AB üyesi devletler arasında, ithalata ilişkin miktar kısıtlamaları ile buna eş etkili olan tüm tedbirler yasaklanmıştır.[463] Bir başka deyişle üye devletler arasında ithalatı kısıtlayan ya da buna benzer bir etki meydana getirecek her türlü faaliyet yasaklanmıştır. Fakat Üye Devletler, kamu ahlakı, kamu sağlığı gibi üst paragrafta bahsi geçen mezkûr madde 36'nın metninde sayılan durumlarda çeşitli yasaklamalar ve kısıtlar getirebilir. Ancak bu maddede, bahsi geçen kısıtlama ve yasaklamalara da bir sınır getirilerek keyfiliğin önüne geçilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar göz önünde bulundurulduğunda, AB üyesi bir devletin, yapacağı ulusal düzenlemelerle, normalde AB üyesi devletler arasında pazarlanması yasak olmayan bir gıda ürünü hakkında, o ürünün kendi ülkesinde pazarlanmasını yasaklayabileceği açıktır. Birlik hukuku bu uygulamaya engel olmamaktadır. Nitekim özellikle bilimsel anlamda birtakım belirsizlikler sürüyorsa ve o konuda uyumlaştırma

[460] Dombert - Witt, *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*, Rn. 11-13. Ayrıca Bkz. AEUV, md. Art. 36. Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 202.
[461] Thorsten Kingreen, "AEUV Art. 36 [Ausnahmen]", *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta- EUV-AEUV/ Kommentar*, ed. Christian Callies- Matthias Ruffert (München: C.H. Beck, 2022), AEUV Art. 36 Rn. 202-207.
[462] Kingreen, "AEUV Art. 36 [Ausnahmen]", AEUV Art. 36 Rn. 202-207. Örnek karar için Bkz. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. C-148/15 (Avrupa Birliği Adalet Divanı (1. Daire) Ekim 2016). Kararla ilgili olarak ayrıca Bkz. Markus Ogorek, "Preisbindung für verschreibungspflichtige Medikamente – Warenverkehrsfreiheit", *Juristische Arbeitsblätter* 10 (2017), 799.
[463] AEUV, md. Art. 34-36. Bu hükümlerle ilgili ayrıca Bkz. AT Anlaşması/ EG-Vertrag (Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma/ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) Art. 28, Art. 30. EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) (EG-Vertrag), Europäische Union, 02 Ekim 1997, md. 28-30.

söz konusu değilse bu halde, kamu sağlığını düşünen ülkeler takdir yetkisi içerisinde kendi ulusal düzenlemeleri ile birtakım koruma önlemleri alabilirler. Fakat bu takdir yetkisi sınırsız olmayıp orantılılık ilkesine riayet edilmesi gerekmektedir.[464]

Burada yer verilen orantılılık ilkesi, anayasal bir ilke olup idare hukukunun da genel bir ilkesidir. Orantılılık belirlemesi, arzulanan amaç ve amaca ulaşmak için öngörülen araçların birbirlerine karşı oranlandığı bir dengeleme kararıdır. Devletin aldığı bütün tedbirlerin, sağlığın korunması gibi hukuken izin verilen bir amaca hizmet etmesi ve bu amaca uygun olması gerekmektedir. Buna ilaveten devlet, amacına ulaşabilmek için yalnızca hukuken izin verilen araçları kullanabilir. Araç, amaca ulaşmak için uygun olmalıdır. Bunu büyük ölçüde belirleyen ise amaçtır. Araç, amaca ulaşmak için gerekli olmalıdır. Gereklilik, devletin alacağı tedbirlerin bireye ve kamuya en az zarar verme ihtimali olanın seçilmesiyle somutlaştırılabilir. Gereklilik için çeşitli olası araçlar arasında bir denge kurulmalı, en az müdahaleci olan ve aynı zamanda da amaca ulaşmak için en uygun olan araç seçilmelidir. Dolayısıyla mutlak manada en az müdahaleci olan aracın seçilmesi değil, hedeflenen amaca ulaşmaya uygunluk da değerlendirilmelidir. Böylelikle araçlar eşit derecede uygunsa, bu halde muhatabın yasal konumuna en az zarar veren aracın seçilmesi uygun olacaktır. Devletin alacağı tedbir, amaçlanan şeyle açıkça orantısız olan bir dezavantaja da yol açmamalıdır. Aşırılık yasağı gereği bu tedbir ile muhatap üzerinde aşırı ya da makul olmayan bir yük oluşturulmamalıdır. Buna ilaveten, çatışan hukuki menfaatler de gözetilmeli ve denge sağlanmalıdır. Tedbire ancak amaca ulaşana kadar yahut amaca ulaşılamayacağı anlaşılana kadar izin verilmelidir. Şayet tedbirle öngörülen amaca ulaşılırsa veya ulaşılamayacağı anlaşılırsa, bu halde tedbir sonlandırılmalıdır.[465]

Bahsi geçen AEUV'nin 34. ve 36. maddeleri, örnekler üzerinden somutlaştırılabilir. ABAD'ın bir kararında AB üyesi devletlerden Hollanda, vitamin ve folik asitle güçlendirilmiş bir gıda maddesinin kendi ülkesinde pazarlama iznini reddetmiştir. Nitekim Hollanda ulusal mevzuatında bu besinlerin pazarlanabilmesi, beslenme ihtiyacına tabi kılınmıştır. Bunun anlamı, beslenme ihtiyacını karşılamayan

[464] ABAD/EuGH, K. C-41/02.
[465] Adrian Pewestorf, "§ 11 ASOG Bln – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit", *Polizei- und Ordnungsrecht*, ed. Adrian Pewestorf vd. (Germany/Hürth: Carl Heymann Verlag/ Wolters Kluwer Deutschland GmbH, 2022).

zenginleştirilmiş gıda maddelerinin pazarlanmasının Hollanda'da yasak olmasıdır. Ancak bu besin maddesinin eklendiği gıdanın kamu sağlığına zararının bulunmaması ve takviyenin beslenme ihtiyacını karşılaması durumlarının birlikte gerçekleşmesi halinde, bu yasağa istisna uygulanabilmektedir. Besinsel ihtiyaç olmadığının tespitini ise ulusal makam olarak Sağlık Bakanlığı yapmaktadır.[466]

Pazarlama izninin Hollanda makamlarınca reddedilmesi üzerine ilgili gıda işletmecileri, ürünlerinin diğer AB üyesi devletlerde yasal olarak pazarlandığını fakat Hollanda'da böyle bir yasaklama ile karşılaştıklarını Avrupa Komisyonuna bildirmiştir. Komisyon, Hollanda yetkili makamlarından açıklama talep etse de yapılan açıklamaları yeterli bulmamış ve dava açmıştır. Açılan davada ABAD, mezkûr Antlaşma gereğince üye devletler arasında malların serbest dolaşımının temel bir ilke olduğunu ve bu tür bir yasaklamanın 30. madde anlamında *"niceliksel kısıtlamaya eşdeğer etkiye sahip bir tedbir olduğunu"* ifade etmiştir. Nitekim Hollanda'nın, yasal olarak üretilip pazarlandığı diğer AB üyesi devletlerden gelen vitamin ve minerallerle zenginleştirilmiş besin maddelerinin kendi ülkesinde pazarlanmasını; bu gıda maddelerinin Hollanda nüfusunun beslenme ihtiyacını karşılaması şartına bağlaması, üye devletler arasındaki ticareti zorlaştırmakta/ engellemektedir.[467]

Somut olayı kamu sağlığı açısından da değerlendiren ABAD, uyumlaştırma mevcut değilse ve bilimsel araştırmalar içerisinde belirsizlik devam ediyorsa bu halde insan sağlığı ve yaşamını koruma düzeyine ve gıda maddelerinin pazarlanması için ön onay gerekip gerekmediğine Üye Devletlerin kendilerinin karar vereceğini belirtmiştir. Dolayısıyla bu noktada Üye Devletlere bir takdir yetkisi tanınmaktadır. ABAD bu takdir yetkisinin, özellikle genel beslenmeyi desteklemek için kullanılan vitamin gibi maddelerin bilimsel araştırmalarında belirsizliklerin devam ettiği hallerde daha geniş olduğunu belirtmektedir. Bunun sebebi ise vitamin gibi maddelerin kendi başına zararlı olmayıp, aşırı alımında özel zararlı etkilerinin olması ve bileşiminin öngörülüp

[466] ABAD/EuGH, K. C-41/02.
[467] ABAD/EuGH, K. C-41/02.

izlenememesidir. Elbette ki bu takdir yetkisi kullanılırken yukarıda açıklanan orantılılık ilkesine de uyulmalıdır.[468]

ABAD'a göre ulusal makamlar, Birlik içerisindeki malların serbest dolaşımına bir istisna getirdiklerinde, bu ürünlerin pazarlanmasının kamu sağlığı için gerçekten risk oluşturduğunu kanıtlamalı ve bunu riskin ayrıntılı bir değerlendirmesine dayandırmalıdır.[469] Bu değerlendirmeler yapılırken çok fazla belirsizlik ortaya çıkması muhtemeldir. Belirsizlik, ihtiyatlılık ilkesinin bir parçasıdır. Dolayısıyla bu belirsizlikler giderilene kadar üye devlet, ihtiyatlılık ilkesi gereğince koruyucu önlemler alabilir.

Somut olayda Hollanda makamları bu besin maddelerinin tavsiye edilen günlük alım miktarından fazla alınmasının kamu sağlığı için gerçek bir risk oluşturacağı yönünde bir bilimsel çalışma ortaya koyamamıştır. ABAD, Hollanda makamlarının, bu gıda maddelerinin pazarlanmasının kamu sağlığı üzerindeki olumsuz etkileri konusunda derinlemesine değerlendirmelerde bulunma gerekliliklerine uymadığını tespit etmiş ve Birlik hukukunun gereklerine uyulmadığına karar vermiştir.[470]

Yine benzer bir örnek ABAD kararında, bir üye devlette yasal olarak üretilen ya da piyasaya sürülen gıda veya takviye edici gıdaya bir başka üye devlet, kendi nüfusunun beslenme ihtiyacının bulunmadığı gerekçesiyle pazarlama yasağı koymuştur. Bu halde halihazırda bir üye devlette piyasaya arz edilmiş bir ürün başka bir üye devlette pazarlama yasağı ile karşılaşmaktadır. Bu yasağın gerekçesi ise, o gıda veya takviye edici gıdaya o ülkede beslenme ihtiyacının olmamasıdır. ABAD bu konuda AEUV'nin 36. maddesine vurgu yapmakta, bilimsel araştırmaların mevcut halinde henüz belirsizliklerin sürmesi ve uyumlaştırmanın sağlanamaması durumlarında üye devletlerin bu tarz gıda ve takviyelerin pazarlanmasını insan yaşamı ve sağlığının korunması maksadıyla kısıtlayabileceğini ifade etmektedir. Fakat ABAD'a göre, üye devletin beslenme ihtiyacının bulunmaması, AEUV'nin 36. maddesi bağlamında bir yasaklamayı tek başına haklı çıkarmamaktadır. Şayet üye devlet bu tarz bir kısıtlama

[468] ABAD/EuGH, K. C-41/02. Bu kararda orantılılık ilkesine uyma ile kast edilen, kamu sağlığının korunması amacıyla yapılan sınırlamalarda seçilen araçların, gerçekten bu amacı sağlamaya yönelik olmasıdır. Bu noktada somut olay açısından bakıldığında üye devletin, topluluk içindeki ticareti daha az kısıtlayıcı tedbirlerle kamu sağlığının tesisi mümkünse daha ağır tedbirlerin alınmasından kaçınılmalıdır. ABAD/EuGH, K. C-41/02.
[469] ABAD/EuGH, K. C-211/03.
[470] ABAD/EuGH, K. C-41/02.

getirmek istiyorsa bu gıda veya takviyenin insan sağlığını gerçekten tehlikeye attığını detaylı olarak ortaya koymalıdır. Yalnızca "beslenme ihtiyacının bulunmadığına" yönelik bir ifade, bu tehlikenin varlığını tek başına göstermeye yetmeyecektir. Fakat ABAD'a göre mezkûr ifade, gıda veya takviyenin sağlık için tehlike oluşturduğuna işaret eden faktörlerden birisi olarak kabul edilebilir.[471] Nihayetinde ABAD, beslenme ihtiyacının yokluğu yönündeki bir yasaklama nedenini, tek başına yasaklama için yeterli görmemektedir.

Beslenme ihtiyacının yokluğunu tespit etmede üye devletin yetkililerinin takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu takdir yetkisi, Birlik yargısındaki mahkemelerce sınırlı bir biçimde incelemeye tabi tutulmaktadır. ABAD, yapılan bu incelemede, takdir hakkını kullanan otoritenin yerine Birlik yargısının kendi değerlendirmesini koyamayacağını ifade etmektedir. Dolayısıyla bu halde Birlik yargısı, mezkûr otoritenin yaptığı hukuki tespit ve olguların doğruluğu ile sınırlı olarak inceleme yapmalıdır. Birlik yargısı, mezkûr otoritenin yetkisini kötüye kullanıp kullanmadığını, açık hatanın var olup olmadığını ve açık bir biçimde takdir yetkisinin sınırlarının aşılıp aşılmadığını tespit etmekle sınırlı olarak incelemede bulunmalıdır.[472]

Haklı gerekçe olmaksızın üye ülkeler arasında ihracat-ithalat kısıtlamaları ya da yasaklar söz konusu olduğunda ise üye ülkenin sorumluluğu doğmaktadır. Örneğin, ABAD'ın "Kommission/Deutschland" kararında Fransız şirket, Birlik hukukuna aykırı olan Alman ulusal düzenlemesinden kaynaklanan pazarlama yasağı dolayısıyla uğradığı zarar için Federal Almanya Cumhuriyeti'nden tazminat talep etmiştir. ABAD, bu zarar ulusal yasama organına atfedilse bile üye devletin zararı tazminle yükümlü olduğu yönünde karar vermiştir. Buradan da anlaşıldığı üzere, ulusal bir yasa, Birlik yasasını ihlal ediyorsa bu halde Üye Devletler, yetkili kişilerin o ülke mevzuatına uygun hareket etmekle yükümlü olduklarını öne sürerek sorumluluktan kurtulamayacaktır.[473]

Bu noktada şunu da ifade etmek gerekir ki Üye Devletler, kamu sağlığının korunmasını hangi düzeyde sağlamak istediklerini ve bu düzeye nasıl ulaşacaklarını kendileri belirleme yetkisine sahiptirler. Nitekim bu, Üye Devletler arasında farklılık

[471] ABAD/EuGH, K. C-211/03.
[472] ABAD/EuGH, K. C-211/03.
[473] Dombert - Witt, *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*, Rn. 11-13. Karar için Bkz. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. Rs 178/84 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Mart 1987).

gösterebilen bir durumdur. Bu sebeple Üye Devletlerin bu alanda takdir yetkisinin bulunduğu kabul edilmektedir. Mezkûr yetkiyi ABAD da doğrulamaktadır. Bu manevra alanı, kamu sağlığının düzenleme altına alındığı AEUV'nin 168. maddesinin 7. fıkrası anlamında sağlık sistemi organizasyonu söz konusu olduğunda önemli hale gelmektedir. ABAD bu yetkiyi, alkol bağımlılığı ile mücadele ve ilaç tedariği durumlarında da vurgulamaktadır. Gıda hukuku alanında ise ABAD, üye devletlerin, düzenlemeleri yaparken, tedbir alıp kısıtlama ve yasaklama koyarken kendi ulusal beslenme alışkanlıklarını dikkate almalarına müsaade etmektedir.[474] Görüldüğü üzere Birlik, üye devletin kendi politikasının yerine geçebilecek bir sağlık politikası yürütmemektedir. Aksine, üye devletlerin politika ve hedeflerini tamamlamaktadır.[475] Zira AEUV'nin 168. maddesinin 7. fıkrasında vurgulandığı üzere, sağlık politikası konusunda Üye Devletlerin önceliği bulunmaktadır.[476] Fakat Üye Devlet, bir riskin varlığını gerekçe göstererek tedbir alıyorsa bu halde Birlik, riskin "bu önlemi alınırken mevcut olan son bilimsel bilgilere dayanarak yeterince kanıtlanmış olması" şartını aramaktadır. Buna ilaveten, bahsedilen bu risk, "en güvenilir bilimsel verilere ve uluslararası araştırmanın en son sonuçlarına dayanarak" değerlendirilmelidir.[477]

Üst paragraftaki açıklamalara gıda ve yem katkı maddeleri örneği üzerinden bakılırsa, bu maddelerle ilgili Birlik düzenlemesi eksik olduğunda ya da düzenleme bulunmadığında genellikle Üye Devletlere, malların piyasaya sürülebilmesi için önceden izin alınmasını talep etme özgürlüğü tanınmaktadır. Bu halde ABAD'ın temel özgürlüklerin usule ilişkin boyutuna atıf yaparak benimsediği orantılılık ilkesine uyulması elzemdir. Bir başka ifade ile ancak orantılılık ilkesine uyulmak kaydıyla malların piyasaya arzı öncesi izin alma şartı öngörülebilir. İzin, genel olarak erişilebilir, uygun, hızlı ve yargısal denetime tabi olduğunda; sağlık riski olmaması ve teknolojik gereksinim bulunması gibi maddi gereklilikler karşılandığında meşru kabul edilmektedir. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere piyasaya arz noktasındaki bu

[474] Kingreen, "AEUV Art. 36 [Ausnahmen]", Rn. 202-207.
[475] Kotzur - Valentiner, "AEUV Art. 168 [Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus]", AEUV Art. 168 Rn. 7, 8. Birlik tedbirlerinin tamamlayıcı işlevi ile ilgili olarak ayrıca Bkz. Berg - Augsberg, "AEUV Art. 168 [Unionspolitik; Zusammenarbeit im Gesundheitswesen; Maßnahmen]", Rn. 15-16.
[476] Schmidt am Busch, "AEUV Art. 168 Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus", Rn. 24.
[477] Kingreen, "AEUV Art. 36 [Ausnahmen]", Rn. 202-207.

kısıtlamalar veya yasaklar, yalnızca istisnai durumlarda haklı görülebilir. Bunun için "kamu sağlığına yönelik olduğu belirtilen söz konusu gerçek tehlikenin, böyle bir yasağın yayımlandığı sırada mevcut olan en son bilimsel bilgiler temelinde yeterince kanıtlanmış olması" gerekmektedir. Dolayısıyla burada belirleyici olan, zararın ortaya çıkma olasılığı ve potansiyel etkilerin ciddiyetidir.[478]

Konuya takviye edici gıda örneği üzerinden bakıldığında ise ABAD'ın bir kararında Birlik Üye Devletlerinden birisi, ulusal yasa ile vitamin ve mineraller için maksimum seviyeler belirlemiş ve bu prosedüre uyulmasını şart koşmuştur. Bu Üye Devlet, maksimum seviyeyi AB düzenlemesinden farklı olarak belirlediği için takviye edici gıda distribütörü bir şirket, maksimum vitamin ve mineral seviyelerini aşarak takviyeleri piyasaya arz etmek durumunda kalmıştır. Şirketin, ulusal düzenlemenin 2002/46 sayılı AB Takviye Edici Gıda Direktifi'ne aykırılığı yönündeki görüşüne ABAD da katılmış ve Üye Devletin öngördüğü bu prosedürün, malların serbest dolaşımına kısıtlama oluşturduğunu ifade etmiştir. ABAD, maksimum seviyeler belirlenirken, insan sağlığına yönelik riskin ayrıntılı değerlendirmesinin yapıldığı bilimsel verilerin gerekli olduğunu belirtmektedir. Kaldı ki bu bilimsel risk değerlendirmesi, yalnızca ulusal bulgulara dayanmamalıdır.[479]

ABAD bu kararında, 2002/46 sayılı Takviye Edici Gıda Direktifi'nin 5. maddesinin 4. fıkrası uyarınca takviye edici gıdaların üretiminde kullanılabilecek azami vitamin ve mineral miktarları Avrupa Komisyonu tarafından belirleninceye kadar Üye Devletlerin, bahsi geçen bu miktarlara ilişkin kuralları kabul etme yetkisine sahip olduklarını ifade etmiştir. Üye Devletler bu yetkilerini kullanırken AEUV'nin mezkûr 34 ve 36. maddelerinin gerekliliklerine uymalı ve "genel kabul görmüş bilimsel verilere dayalı bir risk değerlendirmesi" yapmalıdır. ABAD'a göre, dava konusu ulusal mevzuat, Birlik içerisinde ticareti engellemektedir. Nitekim besin içeriği bu ulusal mevzuat tarafından belirlenen azami sınırları aşan bir takviye, başka bir Üye Devlette yasal olarak üretilmiş ya da pazarlanmış olsa bile bu Üye Devlette pazarlanamayacaktır.

[478] Kingreen, "AEUV Art. 36 [Ausnahmen]", AEUV Art. 36 Rn. 202-207.
[479] Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. C-672/15 (Avrupa Birliği Adalet Divanı (1. Daire) Nisan 2017). Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. C-672/15 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Aralık 2016). Karar hakkında Boris Riemer yorumu için Bkz. Boris Riemer, "EuGH: Gesundheitsrecht: Kein Verfahren für das Inverkehrbringen für Nahrungsergänzungsmittel", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, (2017), 580.

Dolayısıyla bu halde mezkûr ulusal düzenleme, AEUV'nin 34. maddesi anlamında "niceliksel bir kısıtlamaya eşdeğer etkiye sahip bir tedbirdir."

ABAD'ın bahsi geçen bu kararında bir Üye Devletin, başka bir Üye Devlette halihazırda yasal olarak üretilen ya da pazarlanan ve besin içeriği, önceden belirlenmiş azami seviyeleri aşan gıdaların bu Devlette piyasaya sürülmesini yasaklayan bir yönetmeliği, AEUV'nin 36. maddesinin gerekliliklerine uygun olması halinde, AEUV'nin 34. maddesi anlamında "niceliksel bir kısıtlamaya eşdeğer etkiye sahip bir tedbir" olarak gerekçelendirmektedir. ABAD'a göre böyle bir yönetmeliğin, besin içeriği, izin verilen maksimum seviyelerin üzerine çıkan takviyelerin piyasaya arz edilebilmesi için önceden izin almalarını sağlayan bir prosedür sağlaması gerekmektedir. Bahsi geçen bu prosedür, daha önce de değinildiği üzere kolay erişilebilir olmalı ve makul bir süre içerisinde tamamlanabilmelidir. Bu prosedürün reddedilmesi halinde ise bu ret kararına karşı mahkeme yoluna başvurma, imkân dahilinde olmalıdır. Ancak mevcut davada Üye Devlet böyle bir prosedür öngörmemektedir. Buna ilaveten ABAD'a göre, bu tür takviyelerin piyasaya arz edilebilmesi için yapılan bir izin/onay başvurusu, ancak bu ürünlerin gerçek manada halk sağlığı açısından risk oluşturması durumunda yetkili ulusal makamlarca reddedilebilir.[480]

RIEMER'e göre, mevcut uluslararası değerlendirmeleri bir tarafa bırakarak Üye Devletlerin yalnızca ulusal uzman görüşlerine dayanmak suretiyle vitamin ve mineraller için maksimum seviyeleri kendilerinin belirleme yetkisine sahip olmaları ve yalnızca ulusal maksimum seviyelere uymaları halinde yabancı ürünlere yönelik prosedürlere izin vermeleri 2002/46 sayılı Takviye Edici Gıda Direktifi'nin amacını yerine getirmeyecektir. Takviye edici gıdalar, birer gıda olarak kabul edildiklerinden, vitamin ve mineraller için maksimum seviyelerin belirlenmesine yönelik değerlendirmeler de Takviye Edici Gıda Direktifi'nin 5. maddesi ile uyumlu olmalıdır.[481] Sonuç olarak ABAD'ın verdiği bu kararda, bir Üye Devlette yasal olarak üretilen takviye edici

[480] ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı (1. Daire) Nisan 2017, K. C-672/15.
[481] Riemer, "EuGH: Gesundheitsrecht: Kein Verfahren für das Inverkehrbringen für Nahrungsergänzungsmittel", 580.

gıdaların başka bir Üye Devlette piyasaya arz edildiğinde herhangi bir prosedüre tabi olmadığına dikkat çekilmiştir.[482]

1.2.AVRUPA GIDA DÜZENLEMELERİ

Avrupa Gıda Hukuku, AB'nin 28 Ocak 2002 tarihli ve 178/2002 sayılı Tüzüğü[483] ya da farklı bir ifade ile Temel Tüzük (Basis Verordnung-BasisVO) tarafından belirlenmiş ve yönlendirilmiştir. Dolayısıyla gıda konusunda AB düzenlemeleri içerisinde en önemlisi bu Temel Tüzük'tür. Gıda ile ilgili özel bir hukuki düzenleme olmadıkça BasisVO uygulanmaktadır. BasisVO, AB'nin genel gıda hukukunu kapsamakta ve gıda hukukuyla ilgili uygulamaları şekillendirmeyi amaçlamaktadır. Temel bir düzenleme olan BasisVO, Birlik genelinde bir bütün olarak gıda hukukunun düzenlenmesini sağlamayı, bu düzenlemelerin etkin bir biçimde uygulanmasını güçlendirmeyi, gıda güvenliği, kalitesi ve mevzuata uyumluluğu gibi temel konularda standartları belirlemeyi ve bu standartların Birlik genelinde tutarlı bir biçimde uygulanmasını sağlamayı hedeflemektedir.[484]

Çalışmanın ilk bölümünden itibaren ifade edildiği üzere mevzuat ve uygulamada takviye edici gıdalar, gıda olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla Avrupa gıda düzenlemeleri ele alınırken konumuz açısından önemli olan AB'nin 10 Haziran 2002 tarihli 2002/46/EC sayılı Direktifi'ni (Takviye Edici Gıda Direktifi) de incelemek gerekmektedir. Nitekim bu Direktif ile takviye edici gıdaların güvenliğinin sağlanması ve Birlik genelinde gıda takviyeleri için tek tip düzenlemelerin oluşturulması amaçlanmıştır. Ayrıca takviye edici gıdalar, Avrupa çapında ilk kez bu Direktif ile tanımlanmıştır. Bir başka ifadeyle takviye edici gıdalar, Avrupa'da yasal düzeyde ilk kez bu Direktif sayesinde bir tanıma kavuşmuştur. Takviye edici gıdalarda kullanılacak vitamin ve minerallerin hangileri olduğu ve bunların hangi formlara sahip olabileceği, etiketleme gereklilikleri, reklamları, sunumu, bildirim yükümlülüğü, üye ülkelerin bu konudaki hak, yetki ve yükümlülükleri de yine bu Direktif'te düzenleme altına

[482] ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı (1. Daire) Nisan 2017, K. C-672/15.
[483] Lebensmittelbasis-Verordnung-EG
[484] Kai P. Purnhagen, "Public und Private Enforcement im Lebensmittelrecht", *Lebensmittel und Recht* 3 (2021), 156 vd. Ayrıca Bkz. Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 203-204.

alınmıştır. Üye devletler, bu Direktif hükümleri göz önünde bulundurularak ve bu hükümlere aykırı olmayacak şekilde ulusal düzenlemeler yapabilmektedir.

Gıda konusundaki bir başka önemli düzenleme AB'nin 1169/2011 sayılı Gıda Bilgileri Tüzüğüdür[485] (LMIV). LMIV Aralık 2014'ten beri yürürlüktedir ve gıda bilgileri, etiketleme ile ilgili bilgiler, gereklilikler, yetki ve sorumlulukları düzenlemektedir. LMIV'in kapsamına takviye edici gıdalar da girmektedir. Özellikle de kullanım amaçları göz önünde bulundurulduğunda takviye edici gıdalar, etiketleme ve sunumun oldukça önemli olduğu ürünlerdir. Nitekim etiketleme, sunum gibi bilgilendirme konuları istismara açık alanlardır. Etiket ve ürün sunumunda verilen bilgilerin yanıltıcı olmaması, açık, şeffaf ve doğru olması gerekmektedir. Zira ürün ambalajı ve etiketi üzerindeki bilgiler ile ürün sunumunda yer verilen bilgiler, tüketici tercihi üzerinde doğrudan etki yapmaktadır. Bu amaçla, gıdanın sahip olmadığı özellik ve etkileri ona atfederek veya gıda içerisinde bazı madde ya da bileşenlerin özellikle varlığını veya yokluğunu vurgulayarak yahut mevcut bileşeni farklı bir bileşenmiş gibi göstererek yanıltıcı uygulamalar yapılmasını LMIV yasaklamaktadır. Ayrıca LMIV gereğince gıda üzerindeki bilgiler tüketiciler için açık, anlaşılır ve doğru olmalı ve ürün üzerinde zorunlu gıda bilgileri mutlaka yer almalıdır.

Gıda konusunda Avrupa'da bir diğer önemli düzenleme, AB'nin 2015/2283 sayılı Yeni Gıdalar Hakkında Tüzüğüdür (NFVO)[486]. NFVO'da 15 Mayıs 1997 öncesinde AB içerisinde insan tüketimi için kullanılmamış olan gıda ve bileşenlerinin ruhsatlandırılması düzenlenmektedir. Nitekim NFVO'ya tabi gıda maddeleri izne tabidir. Yine genetiği değiştirilmiş organizma içeren gıdalarla ilgili düzenlemeler olan AB'nin 1829/2003 sayılı ve 1830/2003 sayılı Tüzükleri de bu alanda karşımıza çıkmaktadır. Nitekim bu tür gıdalar da izne tabidir.[487] Birlik içerisinde bir gıdayı piyasaya sürmek isteyen gıda işletmecileri, bu gıdanın NFVO kapsamına girip girmediğini doğrulamak zorundadır. Şayet bundan emin değilse bu halde, NFVO uyarınca gıda işletmecileri, bu yeni gıdayı ilk kez piyasaya sürmeyi istedikleri üye devlete danışacaklardır. Bu şekilde kendisine danışılan üye devlet de bu konuda diğer üye devletlere ve Komisyona danışabilmektedir. NFVO uyarınca, yeni gıdalara izin

[485] Lebensmittelinformations-Verordnung
[486] Novel-Food-Verordnung
[487] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 203-204.

verme ve Birlik listesine dahil etme yetkisi Avrupa Komisyonu'na aittir. Nitekim NFVO gereği, sadece izin/ruhsat verilen ve Birlik listesine dahil edilen yeni gıdalar, Birlik içinde piyasaya arz edilebilmektedir.

Avrupa gıda düzenlemeleri içerisinde üzerinde durulması gereken bir diğer önemli düzenleme ise 2017/625 sayılı Kontrol Tüzüğü'dür.[488] Kontrol Tüzüğü, gıdanın resmi kontrolünün kapsamını, bu konuda Komisyon, üye ülkeler ve diğer üçüncü ülkelerin rollerini, bilgi sistemini vs. düzenleme altına almaktadır. Kontrol Tüzüğü'nde resmi kontrollerin, yetkili makamlar ya da kendisine yetki verilen kuruluşlar veya bazı gerçek kişilerce yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Yetkili makamları ise üye devletler belirlemekte ve bunlar arasındaki koordinasyonu sağlamaktadır.

Bu noktada şunu da ifade etmek gerekir ki AB üyesi devletlerde, mezkûr yasal düzenlemelerin uygulanması ve gıdaların izlenmesi sorumluluğu, ulusal makamlara aittir. Bu ulusal uygulamaların birinci derecede izlenmesinden ise Avrupa Komisyonu ve buna bağlı Avrupa Gıda ve Veterinerlik Ofisi (FVO)[489] sorumludur.[490]

Yukarıda bahsi geçen mevzuat öncesinde var olan mevzuatın giderek daha karmaşık hale gelmesi, bünyesinde tutarsızlıkları barındırması ve üretici, tüketici ve diğer ilgili kesimlerin ihtiyaçlarına yanıt verememesi, bunların yeniden tartışılarak ele alınmasına neden olmuştur. Dolayısıyla Avrupa gıda hukukunun temellerini oluşturan yeni mevzuatın ele alınmasından evvel, bu konudaki gelişim sürecine ve tartışmalara yer verilmesi faydalı olacaktır. Bu cihetle öncelikle "Yeşil Kitap" olarak bilinen "Grünbuch" daha sonra ise "Gıda Güvenliğine İlişkin Beyaz Kitap" olarak bilinen "Weißbuch" ele alınacak ve bu konudaki tartışmalara değinilerek süreç anlatılacaktır. Sonrasında ise, yürürlük tarihi göz önüne alınarak Avrupa gıda düzenlemelerinden, çalışma açısından önemli görülen bazı direktif ve tüzükler incelenecektir.

1.2.1. Yeşil Kitap (Grünbuch)

Mevzuatın zamanla tutarsız ve karmaşık bir hale gelmesi, 90'lı yılların başlarında AB içerisinde bu konudaki eleştirilerin artmasına sebep olmuştur. Avrupa

[488] EU-Kontroll-Verordnung
[489] Europische Lebensmittel- und Veterinramt- European Food and Veterinary Office/ FVO
[490] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 202.

Parlamentosu'nun, gıda hijyeni mevzuatı başta olmak üzere pek çok mevzuatı eleştirmiş olmasının da etkisiyle bu alandaki mevzuatın sadeleştirilmesi ve köklü değişikliklerin yapılması için talepler artmıştır. Bunun üzerine Avrupa Komisyonu hem bir durum değerlendirmesi yapmak hem de neler yapılması gerektiğini görmek için adım atarak "Yeşil Kitap" olarak bilinen "Grünbuch"u kamuoyuna sunma kararı almıştır.[491] Uzun süren bir hazırlıktan sonra 30 Nisan 1997'de "Avrupa Birliği'nde Gıda Hukuku'nun Genel İlkeleri"[492] başlıklı Yeşil Kitap, Komisyon tarafından yayınlanmıştır.[493] Yeşil Kitap ile aynı zamanda "Tüketici Sağlığı ve Gıda Güvenliği"[494] başlıklı bir bildiri de yayınlanmıştır.[495]

Grünbuch ile amaçlanan şey, mevcut mevzuatın üreticilerin, tüketicilerin ve satıcıların, beklenti ve ihtiyaçlarını ne derece karşıladığı ile ilgili olarak kamuoyunda tartışma oluşturmak, bunun neticesinde de geleceğe yönelik uygun önlemler almaktır.[496] Daha bütüncül olarak bakıldığında ise Avrupa gıda mevzuatı ile mevcut resmî denetim sistemlerinin gözden geçirilmesi, Avrupa'daki gıda hukuku yapısı üzerine bir tartışma oluşturulması ve bunun sonucunda elde edilen envanterin, Komisyonca kullanılarak gıda hukukunun geliştirilmesine dair kararlar alabilmesinin kolaylaştırılması amaçlanmaktadır.[497]

Gıda konusunda Birlik politikasının ilk adımı olarak görülebilecek bu gelişmenin arkasında, daha derinlikli bir düşüncenin yattığını ifade etmek gerekir. Nitekim bu değişimin temel nedenleri arasında toplumun geniş kesimlerinde yankı bulan daha bütüncül ve ekolojik düşünce bulunmaktadır. Toplumun geniş kesimlerinin önceliği bu anlayışın arka planında ise yaşanan kriz ve felaketler yer almaktadır. Bu krizler, özellikle 20. yüzyılın sonlarında genel bir toplumsal farkındalık ve değişim

[491] Thomas Mettke, "Recht, Ethik und Wissenschaft – 25 Jahre Deutscher Lebensmittelrechtstag 1988–2012", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 02 (2012), 126-127. Ayrıca Bkz. Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, par. Rn 1-3/2.
[492] Allgemeine Grundsätze des Lebensmittelsrechts in der Europäischen Union.
[493] Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, par. Rn 1-3/2. Ayrıca Bkz. Matthias Horst - Angelika Mrohs, "Das Europäische Lebensmittelrecht am Scheideweg – Das Weißbuch der Kommission zur Lebensmittelsicherheit", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2000), 127. Ayrıca Bkz. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 1.
[494] Gesundheit der Verbraucher und Lebensmittelsicherheit.
[495] Horst - Mrohs, "Das Europäische Lebensmittelrecht am Scheideweg", 127.
[496] Mettke, "Recht, Ethik und Wissenschaft", 127.
[497] Horst - Mrohs, "Das Europäische Lebensmittelrecht am Scheideweg", 127.

meydana getirmiştir. Bu toplumsal bilinç değişimi de gıda hukuku alanının yeniden düzenlenmesini tetikleyen etkenlerden birisi olmuştur.[498]

Üst paragrafta bahsi geçen kriz ve felaketlere örnek olarak 1980'lerin ortasında yaşanan ve bir sığır hastalığı olan BSE Krizi[499] ve 1986'da yaşanan Çernobil Nükleer Kazası[500] verilebilir. Bu iki olay, çevrenin ve gıdanın insan sağlığı üzerindeki etkisinin daha iyi anlaşılmasını sağlamıştır. Bu iki olayla birlikte, özellikle de çevre hukukunda geçerli olan "ihtiyat ve önleme"[501] düşüncesi, gıda hukukunun temel hedefi haline gelmiştir.[502]

Esasen Grünbuch'un yayınlanması, beklenen etkiyi yakalamış ve istenilen tartışma ortamını oluşturmuştur. Komisyon'a bu konuda pek çok görüş sunulmuştur. Politikacılardan tüketicilere, iş dünyasından ve bilim insanlarına kadar pek çok alandan görüş sunanlar olmuştur. Komisyon, bu görüşleri yayınlayarak toplumun bilgisine sunmuştur. Ayrıca bu konuda yapılan konferanslar, etkinlikler ve parlamento görüşmeleri de Komisyon'un elde etmeye çalıştığı envantere katkı sağlamış ve somut öneriler oluşturulmuştur. Fakat elde edilen bu doneler, Komisyon tarafından uzun bir süre etkin bir biçimde kullanılmamış, taahhütler tam olarak yerine getirilmemiştir. Doktrinde bunun nedenleri olarak politik dikkatin krizlere yoğunlaşması, Komisyon

[498] Mettke, "Recht, Ethik und Wissenschaft", 127.
[499] Bovine Spongiform Encephalopati
[500] der Reaktorunfall von Tschernobyl
[501] Vorsorge und Vorbeugung
[502] Mettke, "Recht, Ethik und Wissenschaft", 127. NETTESHEIM, bu iki ilkenin içeriğiyle ilgili olarak henüz tam bir mutabakatın bulunmadığını ifade etmektedir. Martin Nettesheim, "AEUV Art. 191 Umweltpolitische Ziele; Schutzmaßnahmen; Internationale Zusammenarbeit", *Das Recht der Europäischen Union*, ed. Eberhard Grabitz vd. (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 87-104. "Vorsorge und Vorbeugung" ihtiyat ve önleme ilkesinin çevre hukukundaki yansımaları için Bkz. Nettesheim, "AEUV Art. 191 Umweltpolitische Ziele; Schutzmaßnahmen; Internationale Zusammenarbeit", Rn. 87-104. İhtiyat ve önleme ilkelerinin birbirinden ayrılması gerektiğini savunan yazarlara göre, bu ayrım yapılmazsa ihtiyatlılık ilkesinin sonradan ek olarak getirilmesinin pratikte anlamı kalmayacaktır. Kanaatimizce de halihazırda her iki kavram için de farklı kelimelerin tercih edilmesi, bu iki kavramın birbirinden farklı olduğunun en açık göstergesidir. Esasen her iki prensipte de temel fikir çevresel zararlarda öncelikli olarak önleyici tedbirlere başvurulmasıdır. Bu, zararın önceden engellenmesini de kapsamaktadır. İhtiyatlılık ilkesi, çevre politikalarının etkinliği ya da gerekliliği konusunda belirsizliklerin olması halinde devreye girmektedir. Astrid Epiney, "AEUV Art. 191 [Ziele; Maßnahmen; Schutzklausel; internationale Zusammenarbeit]", *Umweltrecht-Band I Kommentar*, ed. Robert von Landmann - Gustav Rohmer (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 23-26.

içerisindeki politik otorite eksikliği ve vizyon problemleri, Avrupa genelindeki ortak uygulamalar konusunda üye ülkelerin isteksiz davranışları gösterilmektedir.[503]

1.2.2. Gıda Güvenliğine İlişkin Beyaz Kitap

Grünbuch ve buna gelen yorumları dikkate alarak 12 Ocak 2000 tarihinde "Gıda Güvenliğine İlişkin Beyaz Kitap (Weißbuch)"[504] Komisyon tarafından yayınlamıştır.[505] Weißbuch, Avrupa Komisyonu'nun "AB'nin en yüksek gıda güvenliği standartlarına sahip olmasını sağlamak" şeklindeki öncelikli politika hedefinin bir yansıması olarak karşımıza çıkmaktadır. Esasen bu politika önceliği, bu yöndeki bir ihtiyaçtan da kaynaklanmaktadır. Weißbuch, bu ihtiyacın karşılanmasına yönelik çeşitli yaklaşımlar ve çözümler önermektedir. Komisyonca bağımsız bir Avrupa Gıda Otoritesi'nin oluşturulması, Weißbuch'ta bu konudaki ihtiyaca en uygun yanıt olarak ifade edilmektedir.[506]

Weißbuch, Birlik gıda hukukunun mevcut durumuna ilişkin bir değerlendirme ve analiz yapmakta, önemli politik değerlendirmeler içermekte ve risk analizi ilkesi temelinde[507] geliştirilmiş bir gıda güvenliği politikası için kapsayıcı ilkeler formüle etmektedir. Sağlık ve tüketicinin korunmasını önceleyen Weißbuch'un merkezinde, birincil üretimden başlayarak gıda üretim süreçlerinin tümünü kapsayan "üreticiden tüketiciye"[508] ya da farklı bir ifade ile "çiftlikten sofraya"[509] ilkesinin yer aldığı görülmektedir.[510] Avrupa Gıda Otoritesi şeklinde bağımsız bir otoritenin yanı sıra "üreticiden tüketiciye" ilkesi de göz önünde bulundurularak, mevzuatta iyileştirmelerin

---

[503] Horst - Mrohs, "Das Europäische Lebensmittelrecht am Scheideweg", 127-128.
[504] Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit. Weißbuch olarak kullanılacaktır.
[505] Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, par. Rn 1-3/3.
[506] Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit /* KOM/99/0719 endg. */ (Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit), EC, European Commission, 1999. Ayrıca Bkz. Peter Steinbüchel, "IV. Aufbau, Vollzug und Praxis der Lebensmittelüberwachung", *Lebensmittelrechts-Handbuch*, ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 91-103.
[507] Untermann - Hartig, "Risikoanalyse und Begriffsdefinitionen", 116.
[508] vom Erzeugerzum Verbraucher
[509] "vom Erzeugerzum Verbraucher" ifadesini "çiftlikten sofraya" şeklinde çevirmek kapsamı daraltmaktadır. Nitekim bu durumda yemler için bu ifade geçerliliğini kaybetmektedir. Oysa bağlam içerisinde düşünüldüğünde aslında Beyaz Kitapta (Weißbuch) "üreticiden tüketiciye" şeklinde daha geniş bir anlamın kast edildiği görülmektedir.
[510] Thomas von Danwitz, "Rechtssicherheit und Kohärenz durch Kodifikation der Grundbegriffe und Grundprinzipien des Europäischen Lebensmittelrechts: Ziele – Kompetenzen – Verfahren", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2001), 212. Ayrıca Bkz. Horst - Mrohs, "Das Europäische Lebensmittelrecht am Scheideweg", 129.

yapılacağı ve tutarlılığın sağlanacağı Weißbuch'ta ifade edilmektedir.[511] Weißbuch ayrıca gıdanın kalitesi, olası riskleri ve gıdanın bileşimi hakkında vatandaşlara açık ve net bilgi sağlanmasının gerekli olduğunu da vurgulamaktadır.[512]

Weißbuch, temelde 8 bölüm ve 1 ek olmak üzere tasarlanmıştır. Bu ekte 84 ayrı önlem listelenmiştir. Bu yönüyle oldukça kapsamlı ve iddialı bir girişimdir. Fakat bu iddialı girişim doktrinde pek çok açıdan eleştirilmiştir. Doktrinde yapılan eleştiriler arasında, Avrupa gıda hukukunun prensiplerini belirleyecek temel bir gıda düzenlemesine ihtiyaç duyulmasına rağmen Weißbuch'un bu ihtiyacı karşılamaması, aksine belirsiz ve genel ifadeler içermesi ya da Weißbuch'ta öngörülen gıda güvenliği otoritesinin çeşitli zorluklarla karşılaşabileceği gibi ifadeler yer almaktadır. Nitekim Weißbuch'ta öngörülen bu otorite, kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek için hem AB hem de bunun daha da ötesinde pek çok alanda üst derecede bilimsel uzmanlığa sahip olmalıdır. Bu açıdan düşünüldüğünde bu otorite, gıda güvenliği konusunda ulusal organizasyonların görüşlerini entegre etmek, herkesçe kabul edilebilir ve savunulabilir bilimsel değerlendirmeler oluşturmakla görevlidir ve bu, oldukça zor bir görevdir. Ayrıca Gıda ve Yem Hızlı Uyarı Sistemi (RASFF)[513] gibi birtakım sistemlerin halihazırda düzgün işlemiyor olması da düşünüldüğünde, bu otoritenin üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmesinin de zorlaşacağı yönünde eleştiriler yapılmaktadır.[514]

O dönem Komisyon, Weißbuch'un ekine dahil edilen Gıda Güvenliği Eylem Planı'nın 60. maddesinde birkaç ay içerisinde vitamin ve mineralleri içeren takviye edici gıdalar için belirli standart kriterleri belirlemeye yönelik bir yönerge önerisi sunacağını açıklamıştır. Bu öneri ile Komisyon, bu tür takviye edici gıdalarla ilgili olarak AB genelinde bir standart oluşturmayı hedeflemiştir. Komisyon 8 Mayıs 2000

[511] Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit. Ayrıca Bkz. Olaf Sosnitza - Andreas Meisterernst, *Lebensmittelrecht* (München: C.H. Beck, 2023), LFGB Rn. 2-14/ 3. Weißbuch'un, Birlik genelinde yeknesak bir yaklaşımın, ulusal kontrol sistemlerinin daha fazla uyumlaştırılmasını ve bunların Birliğin dış sınırlarına da genişletilmesini gerektireceğine işaret ettiği ile ilgili olarak Bkz. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 1.

[512] . Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 1.

[513] Rapid Alert System for Food and Feed/ RASFF. Gıda ve Yem Hızlı Uyarı Sistemi olan RASFF, çalışmanın ilerleyen kısımlarında ayrı bir başlık altında ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

[514] Horst - Mrohs, "Das Europäische Lebensmittelrecht am Scheideweg", 135-136.

tarihinde takviye edici gıdalarla ilgili AB üyesi ülkelerin hukuki düzenlemelerini uyumlaştırmaya yönelik olarak bahsi geçen bu öneriyi yayınlamıştır [515]

Takviye edici gıdalarla ilgili üst paragrafta bahsi geçen bu direktif önerisi pek çok açıdan doktrinde eleştirilse de gıda takviyeleri konusunda önemli düzenlemeler içermektedir. Her şeyden önce bu öneride de takviye edici gıdaların birer gıda oldukları kabul edilmekte ve gıda takviyeleri tanımı yapılmaktadır. Bu öneriye kadar takviye edici gıdalarla ilgili bağlayıcı bir tanımın bulunmadığı göz önüne alındığında bu, oldukça önemli bir adımdır. Fakat öneride takviye edici gıdaların yalnızca vitamin ve minerallerle sınırlı tutulması doktrinde eleştirilen noktalardandır. Doktrinde haklı olarak, gıda takviyelerinin kapsamının bu şekilde daraltılmasından ziyade, tanımın esnek tutulmasının daha sürdürülebilir olacağı ifade edilmektedir. Özellikle de gelecekte zuhur edebilecek eklemeler ve değişiklikler de göz önüne alınarak tanımın geniş tutulması gerektiği belirtilmektedir. Zira gıda takviyeleri, farklı besin maddelerini de içerebilmektedir.[516]

Dikkat edilmesi gereken bir diğer husus gıda takviyesi tanımında birliğin sağlanmasıdır. Nitekim her bir yasal düzenlemede takviye edici gıda tanımı farklı şekillerde yapılırsa bu halde bu tanımdan farklı anlamlar çıkarılması riski tezahür edebilecektir. Bunun sonucunda ise farklı yorumlamalar dolayısıyla bu alanın uyumlaştırılmasına yönelik faaliyetler olumsuz etkilenecek ve bu, AB içerisinde ticaretin önünde engel oluşturabilecektir. Mezkûr öneri özelinde besin takviyelerinin net bir tanımının yapılması ve hukuki belirsizliklerin giderilmesinin, yorumlama farklılıklarının sebep olacağı birtakım sorunların önlenmesi bakımından elzem olduğu doktrinde vurgulanmaktadır.[517] Fakat burada bahsedilen hususların, daha genelde tüm gıda takviyesi düzenlemelerinde de dikkate alınması gerektiği yönünde bir çıkarım yapmak yanlış olmayacaktır. Nitekim ürün tanımlamalarında mevzuat kaynaklı farklılıkların olması yalnızca AB içerisindeki ticaret açısından değil, genel olarak uluslararası ticaret açısından da sorun teşkil edebilecektir.

---

[515] Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, par. Rn 1-3/3, Rn 4.

[516] Joachim Bergmann, "Ein sinnvolles Vorhaben mit etlichen Fallstricken- Zum Vorschlag der Kommission für eine Nahrungsergänzungs-Richtlinie", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 5 (2000), 657-658.

[517] Bergmann, "Ein sinnvolles Vorhaben mit etlichen Fallstricken", 658.

Mezkûr öneri, takviye edici gıda tanımı dışında doktrinde daha pek çok açıdan eleştiri konusu olmuştur. Takviye edici gıdalarda kullanılacak vitamin ve mineral düzeylerinin belirlenmesi, bu konuda listeler oluşturulması, azami ve asgari sınırların belirlenmesi, etiketleme, reklam gibi konularda da eleştiriler yapılmıştır.[518]

1.2.3. 178/2002/EC sayılı AB Tüzüğü

Avrupa gıda hukukunun prensiplerini belirleyecek temel bir gıda düzenlemesine ihtiyaç duyulmasına rağmen, mevcut düzenlemelerin bu ihtiyacı karşılamaması ve bunun üzerine yapılan çalışmalar neticesinde "Gıda Kanunu'nun Genel İlkelerini ve Gerekliliklerini Belirleyen, Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesini Kuran ve Gıda Güvenliği Konularında Prosedürleri Belirleyen Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 28 Ocak 2002 tarihli ve 178/2002 sayılı Tüzüğü"[519] ya da daha kısa bir ifade ile Temel Tüzük (BasisVO)[520] gıda güvenliğiyle ilgili olarak AB'de kapsamlı bir çerçeve oluşturmak için yürürlüğe konulmuştur. Nitekim BasisVO, gıda güvenliğiyle ilgili genel prensipleri belirlemektedir. Ayrıca gıda zincirinin bütün aşamalarında güvenliği sağlamayı hedeflemektedir.[521] BasisVO, gıda hukuku ve gıda güvenliği konusundaki temel prensipleri içermekle birlikte burada dikkat edilmesi gereken husus, onun özel bir gıda hukuku hükmü bulunmadığı müddetçe geçerli olmasıdır.[522] Bir başka ifade ile BasisVO, gıda konusunda özel bir düzenlemenin bulunmadığı noktalarda geçerlidir.

BasisVO hem Avrupa'da gıda kavramını ilk kez tanımlamakta hem de Avrupa gıda hukukunun genel ilkeleri olarak ihtiyatlılık ve risk analizi ilkelerini ilan etmektedir. Bu yönüyle oldukça önemlidir. Ayrıca BasisVO, üye devletlerin gıda hukukunu doğrudan etkilemektedir. BasisVO ile birlikte üye devletler arasında sağlık koruma kavramları, temel gıda alanında standartlaştırılmış olmaktadır.[523]

---

[518] Bu eleştiriler için Bkz. Bergmann, "Ein sinnvolles Vorhaben mit etlichen Fallstricken", 660 vd.
[519] Lebensmittelbasis-Verordnung- EG
[520] Basis Verordnung. BasisVO olarak kullanılacaktır.
[521] Lindemann, "Lebensmittelsicherheit in der EU und in Deutschland", 71. Ayrıca Bkz. Luis González Vaqué - Isabel Segura, "Food Risk Communication in the EU and Member States: Effectiveness, Transparency and Safety", *European Food and Feed Law Review* 11/5 (2016), 388.
[522] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 203.
[523] Kügel - Delewski, "Neues Recht", 549. Ayrıca bkz. Alexander Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe* (Frankfurt/Main-Deutschland: R&W (Fachmedien Recht und Wirtschaft), 2016), 118.

Daha önce de ifade edildiği üzere Birlik politikalarının tanımlanası ve uygulanmasında temel amaç, insan sağlığının yüksek seviyede korunmasıdır. Bu amaç, Birliğin tüm faaliyet alanlarına yansımıştır. BasisVO da bünyesinde barındırdığı hükümlerle bu amaca hizmet etmekte, odak noktasına insan hayatı ve sağlığının yüksek düzeyde korunması amacını koymaktadır. Nitekim gıda hukuku da yüksek düzeyde sağlık korumasını gerekli kılmaktadır. Tüketilen gıdalar, insan yaşamı ve sağlığı üzerinde olumsuz etkilere neden olmamalıdır. Bu cihetle, güvenli olmayan ya da sağlık açısından zararlı gıda maddelerinin üretilmesi veya piyasaya arz edilmesi yasal düzenlemelerle genel olarak yasaklanmıştır.[524]

BasisVO, ihtiyatlılık ilkesi[525] uyarınca gıda güvenliğiyle ilgili olarak önleyici bir yaklaşım benimsemektedir. Aynı zamanda potansiyel risklerin önceden tespit edilmesi ve önlenmesi gerekliliğini de vurgulamaktadır. BasisVO'da yer alan izlenebilirlik ilkesi[526] gereğince ise gıda ve yem maddelerinin bütün aşamalarda izlenebilir olmasına dikkat çekilmekte ve bu sayede, olası bir güvenlik problemi halinde, ürünlerin geriye dönük olacak şekilde takip edilebilirliğinin sağlanacağı belirtilmektedir. BasisVO, bu maddelerin güvenliğinin sağlanabilmesi için belirli standartların karşılanması gerektiğini, bahsi geçen bu standartların ise tüketicilerin sağlığını korumayı amaçladığını ifade etmektedir. BasisVO uyarınca bu maddelerin üreticileri, bunların güvenliğini sağlamalı ve gerektiğinde de sorumluluk almalıdır. Bunlara ilaveten BasisVO, kriz yönetimi için de prosedürler içermektedir. Böylelikle güvenli olmayan gıdaların piyasaya arzının engellenmesi amaçlanmaktadır.[527]

BasisVO'da, Birlik içerisinde gıda ve yemin serbestçe dolaşımının sağlanabilmesi için bunların güvenilirlik gerekliliklerinin üye ülkeden diğer üye ülkeye çok fazla değişmemesi gerektiği vurgulanmaktadır. Fakat üye ülkelerin gıda kanunlarına bakıldığında, bunlar arasında kavram, prosedür ve ilke farklılıklarının tespit edildiği, bu durumun eşit olmayan rekabet koşulları yaratabileceği, gıdanın serbest dolaşımını engelleyebileceği ve dolayısıyla da iç pazarın işleyişinin doğrudan

[524] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 207.
[525] Vorsorgeprinzip
[526] Prinzip der Rückverfolgbarkeit
[527] Lindemann, "Lebensmittelsicherheit in der EU und in Deutschland", 71.

etkilenebileceğine dikkat çekilmektedir. Bu cihetle bahsi geçen kavram, prosedür ve ilkelerin yakınlaştırılmasının önemine BasisVO'da dikkat çekilmektedir.[528]

Mezkûr Tüzüğün 10. maddesi uyarınca, bir gıda veya yemle ilgili olarak, bunların insan ya da hayvan sağlığına karşı bir risk oluşturabileceği yönünde makul şüpheler varsa, bu halde kamu otoriteleri riskin kapsamı, doğası, ciddiyeti, gıda ve yemin türü, olası riskleri ve bunlar karşısında alınan ya da alınacak önlemlerle ilgili olarak kapsamlı bir şekilde kamuyu bilgilendirmelidir. Avrupa düzeyinde bu risk iletişimi, EFSA'nın sorumluluğundayken Almanya'da federal eyaletlerin tüketici bakanlıkları ile Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Dairesinin (BVL) sorumluluğundadır.[529]

BasisVO'nun 14. maddesinde, güvenli olmadığı takdirde gıdaların piyasaya arz edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır. Şayet gıda, insan tüketimine uygun değil ve sağlığa zararlı ise bu halde, güvenli olmayan gıda olarak kabul edilmektedir.[530] Bu maddede, gıdanın güvenli olmadığının nasıl tespit edileceğine de yer verilmiştir. Buna göre gıdanın üretimi, işlemesi ve dağıtımının bütün aşamalarında, tüketicilerce normal kullanım koşullarına ve tüketiciye sağlanan bilgilere, etiket bilgilerine ve tüketicilerin belirli sağlık risklerinden kaçınmaları konusundaki diğer bilgilere bakılmaktadır.[531] Burada gıda güvenliğine ilişkin gereklilikler, genel manada yer almaktadır. Bir başka ifade ile bunlar, genel gerekliliklerdir. Takviye edici gıdalar için özel bir gereklilik öngörülmemiştir. Mezkûr hükümde bunların ne zaman güvenli olduğuna dair bir açıklık bulunmamaktadır.[532]

---

[528] European Parliament and of The Councıl (EP, COUNCIL), Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 Laying Down the General Principles and Requirements of Food Law, Establishing the European Food Safety Authority and Laying Down Procedures in Matters of Food Safety (Regulation (EC) No 178/2002), EP, COUNCIL (Erişim 10 Ekim 2023).

[529] Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 120-121. EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 10. Hans Lisken - Erhard Denninger, *Handbuch des Polizeirechts* (München: C.H. Beck, 2021), Rn. 187-188. Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 213.

[530] Bu konuda örnek ABAD kararı için Bkz. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. C-636/11 (Avrupa Birliği Adalet Divanı/ 4. Daire Nisan 2013).

[531] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 14/ 1-2-3. Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 121. İnsan tüketimine uygun olmayan gıda konusunda daha fazla bilgi için Bkz. Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 37 vd.

[532] Mark Delewski - Maria Monica Fuhrmann, "Risikosteuerung im Nahrungsergänzungsmittelrecht", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 6 (2005), 657.

Şunu ifade etmek gerekir ki mezkûr madde 14'te gıdanın üretim süreci ve kullanım şekli gibi faktörlerle birlikte tüketicilere sağlanan bilgiler, etiket bilgileri vs.nin de dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Aynı zamanda bahsi geçen unsurlar, gıdanın potansiyel sağlık risklerinin tespitinde de önemli rol oynamaktadır. Her ne kadar takviye edici gıdalarla ilgili, bu maddede özel bir düzenleme öngörülmemiş olsa da Avrupa düzenlemelerinde ve Birlik üye devletlerinin ulusal düzenlemelerinde takviye edici gıdaların, gıda olarak kabul edildiği açıktır. Dolayısıyla takviye edici gıdalarla ilgili özel bir düzenleme öngörülmediği müddetçe gıdalarla ilgili genel düzenlemelerin bunlara da uygulanacağı açıktır. Bu konuda özel bir düzenleme bulunmadıkça, mezkûr hükümde yer alan, gıdalarla ilgili tespitlerin, takviye edici gıdalar için de geçerli olduğu kabul edilmelidir. Bununla birlikte, ilerleyen süreçte açıklanacağı üzere, takviye edici gıdalar hakkında özel hükümler bulunan düzenlemelerde, bu gıdalarda kullanılacak vitamin ve mineraller ile bunların formları liste halinde belirlenmiştir. Dolayısıyla gıdanın içeriğinde hangi maddelerin hangi formlarda bulunacağının bu şekilde belirlenmiş olması, gıda güvenliğinin sağlanmasına hizmet etmektedir.

Gıdanın sağlığa zararlı olup olmadığının tespiti BasisVO'nun 14. maddesinin 4. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre gıdanın, o gıdayı tüketen kişi üzerinde kısa ve uzun vadeli etkisi ile sonraki nesiller üzerindeki muhtemel etkileri, muhtemel birikimli toksik etkileri önemlidir. Buna ilaveten şayet gıda, belirli kategorideki tüketicilere yönelikse bu halde bu tüketicilerin özel hassasiyetlerine de bakılmalıdır.[533] Mezkûr hükümle esasen, gıdanın sağlık üzerindeki etkileri geniş kapsamlı olarak ele alınmakta ve bunların etkileri değerlendirilirken, geniş bir perspektiften bakılmaktadır.

Mezkûr Tüzük'te gıda işletmecilerinin sorumlulukları ile üye devletlerin gıda hukukunu izleme, uygulama ve denetleme yükümlülükleri düzenleme altına alınmıştır. Esasen bu Tüzüğün 17. maddesinin ilk fıkrasına bakıldığında burada gıda hukukuna uyulmasının öncelikle gıda işletmecilerinin sorumluluğunda olduğu görülmektedir. Bunun anlamı, gıda işletmecilerinin, mevcut gıda hukukuna uyumu sağlamak ve

[533] Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 121. EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 14/ 4. Sağlığa zararlı ürünlerle ilgili daha fazla bilgi için Bkz. Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 10 vd. Ayrıca Bkz. Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 207.

gereken standartları karşılamakla yükümlü olmasıdır. Bu hüküm, daha önce de ifade edilen temel hedeflerden olan gıda güvenliği, kalitesi ve uyumluluğu konularında gıda işletmecilerinin aktif bir rol üstlenmelerini ve sayılan bu konularda sorumluluk almalarını amaçlamaktadır.[534] Nitekim mezkûr 17. madde uyarınca gıda işletmecileri, kontrol ettikleri işletmelerde üretim, işleme ve dağıtımın bütün aşamalarında gıda hukukunun gereklerini yerine getirmeli ve bunu doğrulamalıdır. Bunu izleme ve doğrulama görevi ise üye devletlere aittir. Üye devletler bu amaçla, gıda güvenliği ve riskine ilişkin kamu iletişimi, resmi kontroller, gözetim ve izleme faaliyeti yürütecektir. Buna ilaveten üye devletler, gıda kanununun ihlaline ilişkin önlem ve cezalarla ilgili kuralları da belirlemelidir. Burada önemli olan, belirlenecek bu cezaların etkili, caydırıcı ve elbette ki orantılı olmasıdır.[535]

Gıda işletmecileri yalnızca güvenli gıdayı yani sağlığa zararlı olmayan ve tüketime uygun gıdaları piyasaya arz edebilirler. Nitekim gıda işletmecileri, gıda güvenliği konusunda birincil olarak sorumludur ve bu sorumluluğu bir başka kişi veya kişilere devredemezler. Bu şekilde gıda hukukunu izleme, bunun gerekliliklerine yerine getirme ve bu gerekliliklere uygunluğu düzenli olarak kontrol etme yükümlülüklerine ise "özdenetim ilkesi"[536] denilmektedir. Burada gıda işletmecileri kendi faaliyetleri ve süreçlerini düzenlemekte ve denetlemektedir. Bunun yanı sıra gıda işletmecilerinin özdenetim ilkesi gereği gerçekleştirdikleri faaliyetleri izleme ve doğrulama görevi ise üst paragrafta da yer verildiği üzere BasisVO'nun 17. maddesinin 2. fıkrası gereği üye devletlere aittir. AB güvenlik konsepti uyarınca yapılan resmi denetim ise "kendi kendini izlemenin/denetimin kontrolü"[537] ile sınırlıdır. Bu kontrol, gıda işletmecisinin kendi sorumluluğunu kötüye kullanmasını önlemeye yöneliktir. Kendi kendini izleme/denetimin temel özellikleri ise "Tehlike Analizi ve Kritik Kontrol Noktası (HACCP)" sistemi olarak adlandırılan bir sistemde belirtilmiştir. Gıda işletmecileri, bahsi geçen bu sisteme dayalı prosedürler ortaya koymalı, bunları uygulamalı ve sürdürmelidir.[538]

---

[534] Purnhagen, "Public und Private Enforcement im Lebensmittelrecht", 156.
[535] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 17.
[536] Prinzip der Selbstkontrolle
[537] Kontrolle der Eigenkontrolle
[538] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 210-212. RÜTZLER burada devlet kontrollü özdenetim (Selbstüberwachung) ilkesinin geçerli olduğunu ifade etmektedir. Rützler, "II.

Özdenetim ilkesinden anlaşılan, gıda işletmecilerinin kendi faaliyetlerini, ürünlerini ve işlemlerini düzenli olarak kontrol etmesi ve değerlendirmelerde bulunmasıdır. Burada, devlet kontrollü bir denetim olduğu vurgulanmaktadır. Devlet kontrollü denilmesinin sebebinin gıda işletmecilerinin, bu kontrol ve değerlendirmelerinin, devletin koymuş olduğu standartlara ve kurallara uygun olarak yapılması olduğu yönünde çıkarımda bulunmak mümkündür.

Gıda işletmecilerine mezkûr düzenleme ile bu sorumluluğun verilmesi onların, gıda güvenliği ve uyumluluğu konularında daha dikkatli ve titiz olmalarını teşvik etmektedir. Bu şekilde, belirlenen standartlara uygun hareket edilmekte ve gerekli kontroller yapılmaktadır. Böylelikle gıda işletmecilerinin sorumlulukları belirlenerek ve bunlar denetim altında tutularak, genel gıda hukuku etkin bir biçimde uygulanmakta ve bu, gıda güvenliğinin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca bu durum, tüketicilerin sağlığının ve güvenliğinin korunması için de oldukça önemlidir.

BasisVO'nun 18. maddesinde, gıda ve yem işletmecilerinin izlenebilirliği sağlama yükümlülüğü üzerinde durulmuştur. Buna göre üretim, işleme ve dağıtımın her aşamasında gıdanın, yemin, bunlara katılması beklenen maddelerin ve gıda üreten hayvanların izlenebilirliği sağlanmalıdır. Gıda işletmecileri, bu sayılan ürünleri tedarik eden kişileri de tanımlayabilmelidir. Özellikle talep halinde bu bilgileri yetkili otoritelere sunabilmelidir. Bunun için de gereken sistem ve prosedürler ile gerekli bilgilere sahip olmalıdır. İzlenebilirliğin kolaylaşması amacıyla ürünler, gereken bilgi ve belgelerle uygun bir biçimde etiketlenmelidir.[539]

Gıda işletmecilerinin gıda güvenliğinin sağlanması noktasındaki sorumlulukları BasisVO'nun 19. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre gıda işletmecileri şayet ürettiği, imal ettiği, işlediği veya dağıttığı bir gıdanın gıda güvenliği gereksinimlerine uygun olmadığını düşünüyorsa bu halde, gıdanın piyasadan çekilmesi için gereken prosedürleri başlatmalı ve yetkili makamları bilgilendirmelidir. Eğer gıda zaten tüketicilere ulaşmışsa bu durumda, o gıdanın neden piyasadan çekildiğini doğru ve eksiksiz biçimde tüketicilere bildirmelidir. Diğer önlemlerin yeterli olmadığı

Grundlagen des Lebensmittelrechts", Rn. 23-25c. Ayrıca Bkz. EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 14/ 1-2. Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 121. Ayrıca Bkz. Purnhagen, "Public und Private Enforcement im Lebensmittelrecht", 156.

[539] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 18.

zamanlarda ise gıda işletmecileri, tüketicilerin kullanımına halihazırda sunulmuş olan ürünleri geri çağırmalıdır.[540] Burada hem bir özel sektör uygulaması hem de kamu hukuku uygulamasının iç içe geçmesi söz konusudur. Nitekim özel sektör kısmında yer alan gıda işletmecisinin kendisi, gıda güvenliği konusunda tespit ettiği ihlalleri geri çekme, geri çağırma ve bilgilendirme gibi prosedürlerle takip etmektedir. Bu, aynı zamanda kamu hukukunun uygulanması ile birlikte gerçekleşmektedir. Zira belirli koşullar altında gıda işletmecisi, bu ihlalleri yetkili makamlara bildirmektedir. Yetkili makamlar da gerekli olduğu hallerde harekete geçmektedir.[541]

1.2.4. 2002/46/EC sayılı AB Direktifi

Avrupa'da gıda takviyeleri geniş bir tüketici kitlesi tarafından kabul görmektedir. Bu gıdaların yalnızca eksiklikleri gidermek ve vücudun temel fonksiyonlarını sürdürmesini sağlamakla kalmayıp bunun yanında sağlıklı ve uzun yaşamı teşvik etmek, hastalıkları önlemek gibi işlevlerinin de olduğu anlaşılmıştır. Fakat bu ürünleri ilaçlardan ayırt etmek gerekmektedir. Besin takviyeleri ve ilaçların işlevlerinin kesişmesi nedeniyle bu ayrım her zaman kolay yapılamamaktadır.[542] Bu noktada çeşitli yasal düzenlemeler devreye girmektedir.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki, sağlık koruma hukukunun tam anlamıyla uyumlaştırılmamış olması ve bilimsel anlamda konunun karmaşıklığı nedeniyle uzun bir süre ABAD, ürünlerin statüsünü belirlemek konusunda üye devletlere geniş bir takdir hakkı tanımış ve malların piyasada dolaşımını kısıtlayan önlemleri kabul etmiştir. Gıda takviyeleri açısından bakıldığında bu kısıtlamaların, giderek Avrupalılaşan bir pazarda karşılıklı tanıma ilkesi ile ortadan kaldırılabileceği ifade edilmiştir. Bunun için Komisyon, 8 Mayıs 2000 tarihinde bir öneri yayınlamıştır. Bu öneri, takviye edici gıdalarla ilgili AB üyesi ülkelerin hukuki düzenlemelerini uyumlaştırmaya yöneliktir.[543] Öneri, 14 Şubat 2001'de revize edilmiştir. 3 Aralık 2001 tarihinde ise Komisyonca ortak bir tutumun kabul edilmesinin ardından Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 10

[540] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 19/1. Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 122.
[541] Purnhagen, "Public und Private Enforcement im Lebensmittelrecht", 156.
[542] Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, Vorwort.
[543] Kügel - Delewski, "Neues Recht", 549. Ayrıca Bkz. Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, par. Rn 4.

Haziran 2002 tarihli 2002/46/EC sayılı Direktifi (Takviye Edici Gıda Direktifi) yürürlüğe girmiştir. Bu Direktif ile üye ülkelerin takviye edici gıdalarla ilgili mevzuatlarını uyumlaştırmak amaçlanmıştır.[544]

2002/46/EC sayılı bu Direktif, takviye edici gıdalar açısından oldukça önemlidir. Nitekim mezkûr Direktif ile yalnızca bir iç pazar kurulması ve bunun işleyişinin düzenlenmesi değil aynı zamanda gıda maddesi olarak takviye edici gıdaların güvenliğinin sağlanması ve Birlik çapında gıda takviyeleri için tek tip düzenlemelerin oluşturulması da hedeflenmektedir. Bu cihetle, mezkûr Direktifin hükümleri doğrultusunda yalnızca güvenli olan ve yeterli etiketlemeye sahip gıda takviyeleri Birlik içerisinde piyasaya sürülecek, gıda güvenliğine ilişkin engeller de ortadan kaldırılabilecektir.[545] Üye devletlerin üzerine düşen, Birlik içerisinde bu ürünlerin mezkûr Direktif'e uygun olmaları halinde pazarlanabilmelerini sağlamaktır.[546]

Takviye Edici Gıda Direktifi'ni önemli kılan bir başka özellik ise takviye edici gıdaların tanımının Avrupa çapında ilk kez bu Direktif ile yapılmış olmasıdır. Direktif'in ilk maddesi uyarınca takviye edici gıdalar, yalnızca önceden paketlenmiş biçimde nihai tüketiciye teslim edilmelidir. Direktif'in bu ürünlerin tanımlandığı 2. maddesine göre ise takviye edici gıdalar, normal beslenmeyi desteklemek amacıyla kullanılan ve genellikle vitamin ve mineral gibi maddeleri yoğun şekilde içeren gıda ürünleridir. Bu ürünler tablet, kapsül ya da sıvı formlarda bulunabilmektedir ve doz şeklinde kullanılır. Gıda terimi, bu takviyelerde vitamin ve mineralleri ifade etmek için kullanılmaktadır. Bunun anlamı ise Birlik yasama organının başlangıçta yalnızca vitamin ve mineral içeren ürünler için düzenleme yapmaya odaklanmış olmasıdır.[547]

Gıda güvenliğinin sağlanması adına, takviye edici gıdalarda kullanılacak vitamin ve minerallerin hangileri olduğu ve bunların hangi formlarda olabileceği mezkûr Direktif'in Ek I ve II'sinde düzenleme altına alınmıştır. Bu durum, Direktif'in 4. maddesinde belirtilmektedir. Buna göre takviye edici gıdaların üretiminde yalnızca

---

[544] Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, Rn 4. Ayrıca Bkz. Kügel - Delewski, "Neues Recht", 549.
[545] Kügel - Delewski, "Neues Recht", 550. Ayrıca Bkz. Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, Rn 5-16/ 5.
[546] Directive 2002/46/EC, md. Art. 3.
[547] Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, Rn 5-16/ 6. Ayrıca Bkz. Directive 2002/46/EC, md. 2.

Direktif'in Ek I'inde listelenen vitamin ve mineraller, Ek II'de listelenen formlarda kullanılabilir. Ek II'de listelenen maddelere ilişkin saflık kriterleri ise Komisyon tarafından kabul edilecektir. Şayet Ek II'de listelenen maddeler, gıda maddelerinin üretiminde Direktif'in kapsamı dışında kalan amaçlar için kullanılacaksa bu halde Birlik mevzuatının belirlediği saflık kriterleri uygulanacaktır. Ek II'de listelenen fakat saflık kriterleri henüz Birlik mevzuatı tarafından belirlenmemiş maddeler için, bu tür kriterler kabul edilinceye kadar, uluslararası kuruluşlarca tavsiye edilen genel olarak kabul edilebilir nitelikteki saflık kriterleri geçerli olacaktır. Burada, ulusal kurallarla daha katı olarak belirlenen saflık kriterleri de korunabilecektir. Aciliyet gerekçesiyle Komisyon, bir vitamin veya minerali mezkûr listelerden çıkarmak için aciliyet prosedürüne başvurabilmektedir. Bu prosedür, Direktif'in 13. maddesinin 4. fıkrasında düzenleme altına alınmıştır.[548]

Direktif'in 5. maddesine göre, takviye edici gıdalardaki vitamin ve minerallerin porsiyon başına tavsiye edilen maksimum günlük tüketim miktarı belirlenirken üst güvenli vitamin ve mineral seviyeleri -ki burada kast edilen, etkin bilimsel verilere dayalı olarak bilimsel risk değerlendirmesi sonucunda belirlenen ve uygun olması halinde, farklı tüketici gruplarına ait değişen hassasiyet seviyelerinin göz önünde bulundurulduğu seviyelerdir- ve diğer kaynaklardan edinilen vitamin ve mineraller dikkate alınmaktadır. Buradaki azami seviyeler belirlenirken nüfusun referans vitamin ve mineral alımları da göz önünde bulundurulmalıdır. Üreticinin tavsiye ettiği günlük tüketim porsiyonu başına asgari/minimum miktarlar ise, takviyelerde önemli miktarda vitamin ve mineralin mevcut olmasını sağlamak için yine uygun bir biçimde belirlenmelidir. Bu maddede bahsi geçen maksimum ve minimum miktarlar, Komisyonca kabul edilmektedir.[549]

Direktif'in 6. maddesine göre bu ürünler, "takviye edici gıda" ismi ile satılacaktır. Bunların etiketleme, sunum ve reklamlarında hastalıkları önleme, iyileştirme- tedavi etme gibi özellikler belirtilmemelidir. Ürün etiketinde bu ürünü belirten besin kategorilerinin adları ve doğası, önerilen günlük tüketim miktarı, doz aşımı uyarısı, bunların normal besinlerin yerine kullanılmaması yönünde talimat ve son

[548] Directive 2002/46/EC, md. Art. 4.
[549] Directive 2002/46/EC, md. Art. 5.

olarak ürünün küçük çocukların erişemeyeceği yerlerde muhafaza edilmesine dair uyarı yer almalıdır. Madde 7 uyarınca gıda takviyelerinin sunum, reklam ve etiketinde normal beslenmenin uygun miktarda besin maddesini karşılamayacağı yönünde ifade ve imalara yer verilmemelidir. Direktif'in 8. maddesine göre ürün içeriğindeki besin ya da besleyici-fizyolojik etkiye sahip maddelerin miktarları, sayısal olarak etiket üzerinde belirtilmelidir. Etikette beyan edilen bu miktarlar, tavsiye edilen günlük tüketim miktarının porsiyon başına belirtilen miktarıdır. Beyan edilen bu değerler, 9. madde uyarınca, üreticinin ürün analizine dayanan, ortalama değerler olmaktadır. Esasen buradaki etiketleme düzenlemelerinde önemli olan şey, takviye edici gıda üreten ve dağıtanları, bu ürünlerin besin değerini etiketlemeye zorlamasıdır. Bu düzenleme öncesinde bu tür değer etiketleme uygulamaları gönüllülük esasında yapılmaktayken mezkûr Direktifle zorunlu hale gelmiştir.[550]

Mezkûr Direktif'in 10. maddesinde, bildirim yükümlülüğünden (Anzeigepflicht) bahsedilmektedir. Buna göre üye devletler, takviye edici gıdaların etkin şekilde izlenebilmesini sağlamak için kendi ülkelerinde ürünü piyasaya süren kişilerden ve üreticilerden etiketin bir örneğini yetkili makama bildirmesini isteyebilirler. Burada üye ülkelerin bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Bu tür bir bildirimin öngörülmesi halinde, ortada ulusal bir bildirim prosedürü vardır demektir.[551] Buna örnek olarak Alman Gıda Takviyesi Yönetmeliği (NemV)[552] verilebilir. Nitekim NemV'nin 5. maddesinin 2. fıkrası uyarınca takviye edici gıda, bildirim yükümlülüğü olan bir AB üyesi ülkede zaten satışa sunulmuşsa, bu halde ürün için ikinci bildirim yapılacağı zaman ilk bildirimin yapıldığı diğer ülke yetkilisinin de belirtilmesinin gerekli olduğu ifade edilmektedir.[553]

Direktif'in 11. maddesi uyarınca üye devletler, bu Direktif'e ve uygun olduğu ölçüde bu Direktif'in uygulanması amacıyla kabul edilen Birlik düzenlemelerine uygun olan ürünlerin bileşimleri, sunumları, üretim özellikleri veya etiketlenmeleriyle ilgili nedenlerden dolayı ticaretini yasaklamayacak ya da kısıtlamayacaktır. Fakat 12. madde

[550] Directive 2002/46/EC, md. 6-7-8. Ayrıca Bkz. Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, par. Rn. 5-16/ 13.
[551] Directive 2002/46/EC, md. 10. Kügel - Delewski, "Neues Recht", 552.
[552] Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel/ Nahrungsergänzungsmittelverordnung (NemV)
[553] NemV, md. § 5.

uyarınca üye devletlerden biri, bu Direktif'in ya da Birlik düzenlemelerinden birinin kabul edilmesinden itibaren elde edilen yeni bilgiler ya da mevcut bilgilerin yeniden değerlendirilmesi neticesinde, bir takviye edici gıda ürününün mezkûr Direktife ya da mezkûr düzenlemelere uygun olduğu halde insan sağlığını tehlikeye attığını tespit eder ve bunun için ayrıntılı gerekçelere de sahip olursa, bu durumda üye devlet, zikredilen hükümlerin geçici olarak kendi topraklarında uygulanmasını askıya alabilir ya da kısıtlayabilir. Buna ilaveten, Komisyonu ve diğer üye devletleri de bu konuda gecikmeksizin bilgilendirir ve aldığı bu kararının gerekçelerini onlara açıklar. İlgili üye devletin ileri sürdüğü gerekçeler Komisyon tarafından mümkün olan en kısa sürede incelenir. Komisyon bu esnada Gıda Zinciri ve Hayvan Sağlığı Daimî Komitesi[554] bünyesinde yer alan üye devletlere de danışmakta, ardından gecikmeksizin görüşünü bildirmekte ve bunun için uygun tedbirleri almaktadır. Bu noktada şunu da ifade etmek gerekir ki bu güçlüklerin giderilebilmesi ve insanların sağlığının koruma altına alınabilmesi amacıyla Komisyon, bu Direktif'in ya da uygulama önlemlerinin uyarlanmasını kabul etmektedir. Fakat halihazırda bu konuda koruma tedbirlerini kabul etmiş olan üye devlet, uyarlamaların Komisyonca kabul edilmesine kadar, bu tedbirleri sürdürebilir.[555]

1.2.5. 1169/2011/EC sayılı Gıda Bilgi Tüzüğü

AB tarafından kabul edilen 1169/2011 sayılı Gıda Bilgi Tüzüğü (LMIV) [556] gıda ürünlerinin etiketlenmesi ve ambalajlanması ile tüketicilere sunulan bilgiler için bir standart oluşturulmasına hizmet etmektedir. Etiketleme ile ilgili genel prensipleri, gereklilikleri ve sorumlulukları içermektedir. Bununla tüketicilerin, ambalaj üzerindeki bilgileri kullanarak bilinçli tüketim kararı alabilmeleri amaçlanmaktadır. Böylece iç pazarın sorunsuz işlemesi de sağlanacaktır.[557]

---

[554] Mezkûr Komite'nin, Avrupa Komisyonu'na yardımcı olmak üzere 178/2002 sayılı BasisVO ile kurulduğu ile ilgili olarak Bkz. Directive 2002/46/EC, md. Art. 13. Gıda maddeleri konusunda birtakım önlemlerin hazırlanması için Avrupa Komisyonu'na yardımcı olmak üzere kurulan bu Komite hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz. European Union (EU), "Standing Committee on the Food Chain and Animal Health | EUR-Lex" (Erişim 08 Şubat 2024).

[555] Directive 2002/46/EC, md. Art. 11-12.

[556] Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV)

[557] Lisken - Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 183. Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 203. European Parliament and of The Councıl (EP, COUNCIL), Regulatıon (EU) No 1169/2011 (Regulatıon (EU) No 1169/2011), EP, COUNCIL, 25 Ekim 2011, md. Art. 1/ 1-2.

LMIV'in kapsamına takviye edici gıdaların da girdiği açıkça görülmektedir. Nitekim LMIV'in "beslenme beyanı" başlığını taşıyan 3. bölümünde, bu bölümün takviye edici gıdalar için geçerli olmadığı açıkça ifade edilmiştir. Dolayısıyla bu bölüm dışında kalan LMIV'in diğer bölümleri, takviye edici gıdalar için de uygulanma imkanına sahiptir. Kaldı ki takviye edici gıdalarla ilgili özel düzenlemelerde[558] de etiketleme ve bilgi konusunda mevcut olan hükümlerin, LMIV hükümlerine ek olarak uygulanacağının açıkça ifade edildiği görülmektedir.

Kullanım amaçları göz önünde bulundurulduğunda takviye edici gıdalar, ürün sunumunun belirleyici bir rol oynadığı özel bir gıda grubudur. Ürün sunumunda temel bileşen bilgisi, satın alma sırasında tüketici için belirleyici olmaktadır.[559] Dolayısıyla takviye edici gıda ambalajındaki bilgilerin doğru olması ve şeffaflığı önemlidir. Tüketiciye bu yönde sunulan bilgiler dürüst ve açık olmalıdır. Sağlık beyanı ve ambalaj üzerinde yer alan diğer bilgiler de tüketiciyi yanıltmamalı ve onlara doğru bilgiler verilmelidir. Bu kapsamda takviye edici gıda ambalajındaki bilgiler LMIV'e uygun olmalı, tüketicilere doğru ve anlaşılır bilgi sunulmalıdır.

Takviye edici gıdalarda besleyici ya da fizyolojik olarak aktif maddelere ek olarak, bu etkiye sahip olmayan bileşenler de bulunabilmektedir. Bu tür bileşenler "karakteristik maddeler" olmadıkları için ne etkili bileşenler ya da maddeler olarak belirgin bir şekilde vurgulanabilir ne de miktar olarak belirtilebilir. Başka bir ifade ile takviye edici karaktere sahip olmayan bu bileşenler, ürün sunumunda vurgulanmamalıdır. Bu bağlamda, ürünün tüm sunumu, LMIV'in "Adil Bilgi Uygulamaları" başlıklı 7. maddesinin ilk iki fıkrasında yer alan gereklilikler uyarınca da ölçülmelidir.[560]

Gıda etiketlemesi ile ilgili LMIV de dahil diğer Avrupa düzenlemeleri için Bkz. Wolfgang Voit - Markus Grube, *Lebensmittelinformationsverordnung: LMIV* (München: C.H. Beck, 2016), Vorbemerkungen Rn. 1-2. Ayrıca Bkz. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 7-8.

[558] Örneğin Almanya'da yürürlükte bulunan Gıda Takviyeleri Yönetmeliği (NemV) § 4, bu şekildedir. Bkz. NemV, md. § 4.

[559] Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger (ALS-Arbeitsgruppe), *"Diätetische Lebensmittel, Ernährungs- und Abgrenzungsfragen"/ Nahrungsergänzungsmittel mit sonstigen Stoffen im Regelungsbereich von NemV, HCV und LMIV*, Stellungnahme (Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL, 14 Nisan 2015) (Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL), 8.

[560] (ALS-Arbeitsgruppe), *"Diätetische Lebensmittel, Ernährungs- und Abgrenzungsfragen"/ Nahrungsergänzungsmittel mit sonstigen Stoffen im Regelungsbereich von NemV, HCV und LMIV*, 9-10.

LMIV'in 7. maddesi uyarınca gıda sunumu, ambalajı, şekli, görünümü, sergilendiği ortam, reklamları ve etiketinde verilen bilgiler yanıltıcı olmamalıdır. Buralarda gıdanın özellikleri, menşei, kökeni, üretim yöntemi, bileşimi ve özellikleri gibi konularda yanıltıcı bilgiler verilmemelidir. Bu sayılan konularda gıdanın sahip olmadığı birtakım özellik ve etkileri atfetmek suretiyle veya gıda içerisinde belirli madde ve bileşenlerin özellikle varlığını ya da yokluğunu vurgulayarak yahut açıklama, resim ve temsiller yoluyla o gıdada doğal olarak bulunan bir bileşeni farklı bir bileşenmiş gibi göstererek yanıltıcı uygulamalar yapılması bu madde gereğince yasaklanmıştır. Ayrıca gıda ile ilgili bilgiler tüketici açısından açık, anlaşılır ve doğru olmalıdır. Herhangi bir gıdaya hastalıkları önleme veya iyileştirme, insanları tedavi etme özellikleri atfedilmemelidir.[561]

Üründe etkili bileşen olmayanların vurgulanması, LMIV'in mezkûr 7. maddesi anlamında tüketici için yanıltıcı olarak kabul edilebilmektedir. Örneğin, Hamburg Bölge Mahkemesi[562], ginkgo preparatıyla ilgili davada, ürünü karakterize eden besin maddeleri ile B vitaminleri ve kolin gibi diğer maddelerin ginkgo içeriğinden türetilmeyen maddeler olmasına rağmen vurgulanmasını, tüketici için yanıltıcı olarak görmüştür.[563]

Başka bir örnek vermek gerekirse, bir sonraki paragrafta ayrıntılı olarak ele alınacak olan Nutri-Score uygulamasının yanlış beyanı ya da hesaplanması durumunda da mezkûr madde 7 anlamında yanıltıcı bilgi söz konusu olmaktadır. Alman yasal düzenlemelerinde bu durum cezai sorumluluk gerektirmektedir. Nitekim Alman Gıda ve Yem Kanunu olarak bilinen Gıda Maddeleri, Emtia ve Yem Kanunu (LFGB)[564] § 11/1'de aldatmaya karşı düzenlemeler öngörülmüştür. Bu düzenlemeye aykırı olarak

[561] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) No 1169/2011, md. Art. 7. Ayrıca Bkz. (ALS-Arbeitsgruppe), *"Diätetische Lebensmittel, Ernährungs- und Abgrenzungsfragen"/ Nahrungsergänzungsmittel mit sonstigen Stoffen im Regelungsbereich von NemV, HCV und LMIV*, 9. Ayrıca Bkz. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 7-8.
[562] Landgericht Hamburg/ LG Hamburg
[563] LG Hamburg'un 26.01.2012 tarih ve 315 O 354/11 sayılı bu kararı ve ayrıca mezkûr karara zıt ifadeler içeren yine LG Hamburg'un 18.12.2012 tarihli ve 408 HKO 183/12 sayılı kararı için Bkz. (ALS-Arbeitsgruppe), *"Diätetische Lebensmittel, Ernährungs- und Abgrenzungsfragen"/ Nahrungsergänzungsmittel mit sonstigen Stoffen im Regelungsbereich von NemV, HCV und LMIV*, 9-10.
[564] Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)

yanlış etiketleme ve tanıtım yapılmak suretiyle gıdanın reklamının yapılması LFGB § 59/ (1)-7 uyarınca 1 yıla kadar hapis veya para cezası ile cezalandırılır.[565]

LMIV'in 7. maddesinin 2. fıkrası uyarınca gıda bilgilerinin, tüketiciler açısından açık, anlaşılır ve doğru olması gerekmektedir. Şayet üründe sağlık beyanında bulunma durumu söz konusu olursa bu halde yapılan açıklamaların doğruluğu, netliği ve açıklığı konusunda katı gereklilikler getirilmelidir. Genellikle, sağlık yararı ya da sağlık üzerinde bir etki gibi ürünün sunumunda vurgulanan amaç, bu etkiyi yansıtması gereken belirli sağlık beyanları ile desteklenmektedir. Sağlık beyanı, yalnızca izin verilen madde, gıda ya da gıda kategorisi için yapılmalıdır. Fakat izin verilen sağlık beyanlarını kullanırken dikkatli olunmalıdır. Bu iddialar, sağlık iddiası bulunmayan diğer bileşenlerden açıkça ayırt edilmelidir. Bunlar, ürünün sunumunda ifade edildiği üzere, takviye edici gıdanın hedeflenen amacını gerçekten desteklemek için temelde uygun olmalıdır. Bunun anlamı beyanların, ürünün vaat etmiş olduğu faydaları doğru ve gerçekçi bir biçimde yansıtması gerektiğidir. Bilgiler, madde ile ilgili olmalı, bir başka deyişle, o maddeye özgü olmalıdır. Bu maddeler için sağlık beyanlarına henüz izin verilmemişse bu halde dikkatli olunmalıdır.[566] Bu halde, ürünün tanıtımı ve etiketinde bu maddelerle ilgili iddiaların uygun ve doğru olduğu titizlikle değerlendirilmelidir.

LMIV'in 9. maddesinde etiket üzerinde bulunması zorunlu olan bilgiler listelenmiştir. Buna göre ürün üzerinde gıdanın ismi, bileşenleri, içindekiler, saklama koşulları, kullanım talimatları vs. bulunmak zorundadır.[567] Üye ülkelerde bunlara ilaveten etiket bilgisi için farklı uygulamalar da söz konusu olabilmektedir. AB üye ülkeleri içerisinde gıda etiketlemesinde kullanımı bulunan Nutri-Score uygulaması, buna örnek olarak gösterilebilir. 2020 yılında yapılan bir Yönetmelik ile Almanya'daki ürün etiketlerinde Nutri-Score uygulamasının yapılabilmesi için yasal çerçeve oluşturulmuştur. Ancak bu uygulamanın yapılması zorunlu değildir.[568] Daha önce de

---

[565] Sosnitza - Meisterernst, *Lebensmittelrecht*, Rn. 18-19. Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB), *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* BGBl. I s. 4253 (21 Eylül 2021), Kanun No. 66, md. § 11/1, § 59/ (1)-7.

[566] (ALS-Arbeitsgruppe), *"Diätetische Lebensmittel, Ernährungs- und Abgrenzungsfragen"/ Nahrungsergänzungsmittel mit sonstigen Stoffen im Regelungsbereich von NemV, HCV und LMIV*, 11-12.

[567] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) No 1169/2011, md. Art. 9/ (1).

[568] Lisken - Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 183. Bahsi geçen Yönetmelik için Bkz. Erste Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (Erste Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung), *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* (05

ifade edildiği üzere bu tür uygulamalar tüketicilerin bilinçli bir şekilde karar alabilmelerine hizmet etmektedir.

Zorunlu gıda bilgileri konusunda LMIV, bunun kolayca erişebilir bir biçimde bütün gıdalar için mevcut olması gerektiğini hüküm altına almaktadır. Hazır ambalajlı gıdalar için bu bilgiler, doğrudan ambalajın üzerinde ya da ona iliştirilmiş bir etiket üzerinde bulunmalıdır. Fakat Komisyon, yetki devri yoluyla, belirli bazı zorunlu bilgilerin ambalaj ya da etiket dışındaki birtakım araçlarla gösterilebilmesi için kriterler belirleyebilir. Zorunlu gıda bilgileri, silinmeyecek biçimde, açıkça okunabilecek ve kolay bir şekilde görülebilecek şekilde ve göze çarpan bir yerde işaretlenecektir. Bu bilgiler hiçbir şekilde karartılmamalı, gizlenmemeli, herhangi bir yazılı ya da resimli madde yahut herhangi başka bir materyal tarafından dikkati dağıtılmamalı, kesintiye uğratılmamalıdır.[569]

LMIV uyarınca gıdanın net miktarı kilogram, gram ya da litre, santilitre, mililitre, kullanılarak ifade edilmelidir. Komisyon burada da belirli gıdalar için net miktarın ifade edilmesine ilişkin bu sayılanlardan farklı bir yöntem belirleyebilir. Net miktarla ilgili gereklilikler, LMIV Ek IX'de yer almaktadır. Mikrobiyolojik açıdan oldukça çabuk bozulabilen, bu sebeple de kısa bir süre geçtikten sonra dahi insan sağlığı için acil tehlike teşkil etmesi muhtemel olan birtakım gıdalar bulunmaktadır. Bu tür gıdaların minimum dayanıklılık tarihi "son kullanma tarihi" ile değiştirilmelidir. Son kullanma tarihi geçtikten sonra, genel olarak bir gıda 178/2002/EC sayılı Tüzük (BasisVO) uyarınca "güvensiz" olarak kabul edilmektedir. Gerekli olduğu hallerde gıdaların özel saklama koşulları ile kullanım koşulları belirtilmelidir. Gıdanın, ambalajının açılmasının ardından uygun bir biçimde saklanmasını ya da kullanılmasını

Kasım 2020), Kanun No. 49, md. Art. 1/ § 4a. Fransız makamları tarafından geliştirilen ve "genişletilmiş gıda etiketlemesi" manasında kullanılan Nutri-Score uygulamasında ürünün besin değeri, A'dan E'ye kadar bir ölçekle değerlendirilmektedir. Bu uygulama hakkında daha fazla bilgi için Bkz. Markus Kraus, "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", *Lebensmittelrechts-Handbuch*, ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 92h, 92i. Bu konuda Hamburg Bölge Mahkemesi/ LG Hamburg'un verdiği karar ve açıklamalar için Bkz. Landgericht Hamburg (LG Hamburg), K. 411 HKO 9/19 (Landgericht Hamburg Nisan 2019). Ayrıca Bkz. Sosnitza - Meisterernst, *Lebensmittelrecht*, LMIDV § 4a Rn.13-17. Ayrıca Bkz. Dombert - Witt, *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*, Rn. 139-140. Nutri-Score uygulamasına ilişkin yasal düzenlemenin temel haklar, hukukun üstünlüğü ve orantılılık açısından değerlendirilmesiyle ilgili olarak Bkz. Monika Böhm, "Einführung des Nutri-Score aus verfassungsrechtlicher Sicht", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2020), 143-157.

[569] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) No 1169/2011, md. Art. 12-13/1.

sağlamak için gıdanın saklama koşulları ve/veya tüketimi için öngörülen zaman sınırı etikette belirtilmelidir.[570]

Net miktar bildirimi konusunda gerekliliklerin yer aldığı LMIV'in Ek IX'inde, sayıyla satılan, hacim ya da kütlelerinde önemli derecede kayıpları olan yahut alıcı huzurunda tartılan ürünlerin, net miktarı 5 gram ya da 5 mililitreden az olan ürünlerin, (baharatlar ve otlar hariç), normalde numaraya göre satılan, ürün sayısının dışarıdan açık biçimde görülebildiği, bu sebeple de kolayca sayılabildiği ya da sayılamıyorsa etiket üzerinde belirtilmesi koşuluyla bu tür ürünlerin net miktar beyanında bulunması zorunlu değildir. Net miktar değil de asgari miktar, ortalama miktar ya da nominal miktar gibi belirli bir miktar türünün Birlik hukuku ya da ulusal hukuk tarafından gerekli tutulması durumunda bu miktar, bu Tüzük gereği net miktar olarak kabul edilecektir.[571]

LMIV'in Ek IX'inin 3. fıkrasına göre, şayet önceden paketlenmiş bir ürün, aynı miktarda aynı ürünü içeren ayrı olarak önceden paketlenmiş iki ya da daha fazla üründen oluşuyorsa bu halde net miktar gösterilirken her bir paketin içerdiği net miktar ve bu paketlerin toplam sayısı belirtilmelidir. Fakat o paketin içeriğindeki paketlerin tek tek olacak şekilde toplam sayısı dışarıdan açıkça görülebiliyor ve kolayca sayılabiliyorsa ve bunun yanında, her bir paketin de içerdiği net miktarın en az bir göstergesi dışarıdan açıkça görülebiliyorsa, bu halde ayrıntıların belirtilmesi zorunlu değildir. Bunun yanında, LMIV'in Ek IX'inin 4. fıkrasında bu 3. fıkradan ayrı olarak, hazır ambalajlı bir ürünün, satış birimi olarak kabul edilmeyen iki ya da daha fazla ayrı paketten oluşması durumunda, toplam net miktar ve ayrı paketlerin de toplam sayısı belirtilerek net miktara yer verileceği hüküm altına alınmıştır.[572]

LMIV'in Ek IX'inin 4. fıkrası konusunda uygulamada zaman zaman ihtilaf çıkabilmekte ve bu durum mahkeme kararlarına konu olabilmektedir. Bu konudaki bir örnek kararda, bir şekerleme ambalajında münferit parça sayısının belirtilmesinin zorunlu olup olmadığı tartışılmıştır. Bu ürün, şekerleme ambalajına tek tek sarılmış birkaç parça içeren torbalar şeklinde piyasaya arz edilmektedir. Ambalaj üzerinde

[570] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) No 1169/2011, md. Art. 23/1-2, Art. 24/1, Art. 25.
[571] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) No 1169/2011, md. Annex IX/ 1-2.
[572] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) No 1169/2011, md. Annex IX/ 3-4.

yapılan resmi denetim esnasında, bu ürünlerin miktarının içerdiği parça sayısına göre belirtilmediği tespit edilmiştir. Bu konudaki bilgi eksikliği dolayısıyla davacının çalışanı hakkında idari suç işlemleri başlatılmıştır. İdare Mahkemesine açılan davada mahkeme, davacının iddialarını temelsiz bularak reddettiği için dava üst mahkemeye taşınmıştır. Yüksek İdare Mahkemesi[573], davacının ürünlerinin LMIV Ek IX'un 4. fıkrası anlamında ön ambalajlı ve satış birimi olarak kabul edilmeyecek iki ve daha fazla ayrı ambalaj içermekte olduğunu ifade etmiş, LMIV'in bu düzenlemesinin de orantısız olmadığını ve gıda işletmecilerini de aşırı derecede zorlamadığını belirtmiştir. Yüksek İdare Mahkemesi ayrıca, ürünün içerdiği münferit paketlerin sayısının belirtilmesinin, tamamlayıcı bir bilgi değeri olduğunu ifade etmiştir. Buna göre paket sayısının belirtilmesi, alıcıya satın alma kararını kolaylaştıracak bir yardım sağlamaktadır. Fakat davacı, ürünün mevcut dolum süreci devam ederken, kendisinin belirtmiş olduğu tek tek şekerleme parçalarının ağırlığındaki dalgalanmalar dolayısıyla parça sayısını yasal olarak tutarlı bir şekilde belirtemeyebilir. Buna çözüm olarak Yüksek İdare Mahkemesi, mümkün olan en düşük parça sayısını belirleme ve bunu ön ambalajda belirtme olarak ifade etmiştir.[574]

1.2.6. 2015/2283 (EU) sayılı Yeni Gıdalar Hakkında Tüzük

Avrupa Birliği'nin 2015/2283 sayılı Yeni Gıdalar Hakkında Tüzüğü (NFVO)[575] 15 Mayıs 1997 tarihi öncesinde AB içerisinde insan tüketimi için kullanılmamış olan ve bu sebeple "yeni gıda" olarak adlandırılan gıda ve bileşenlerinin ruhsatlandırılmasını düzenlemektedir. Burada önemli olan husus NFVO kapsamındaki gıda maddelerinin ruhsata/izne tabi olmasıdır.[576] Nitekim prensip olarak, gıda kanunu hükümleri çerçevesinde gıdalar, önceden izin alınmaksızın piyasaya arz edilebilmektedir. Fakat yeni gıdalar, bu kuralın bir istisnasını oluşturmaktadır.[577] Bunun temelini ise AB'nde gıda hukukuna hâkim olan "kötüye kullanım ilkesi"[578] oluşturmaktadır. Bunun anlamı,

[573] Oberverwaltungsgericht
[574] Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), 4/ 2023 Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht (ZLR) 531 (Bundesverwaltungsgericht 2023), 531-532. LMIV hakkında diğer bazı kararlar ve değerlendirmeleri için Bkz. Moritz Hagenmeyer, "ZweiteBetrachtung der aktuellen Rechtsprechung zur LMIV (2021–2022)", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2023), 178-198.
[575] Novel-Food-Verordnung (NFVO)
[576] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 203-204.
[577] Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 7.
[578] Missbrauchsprinzip/ Principle of Abuse

gıda üreticilerinin AB'nde önceden izin almaksızın ürünlerini üretip pazarlayabilmesidir. Bunun sınırını ise kötüye kullanım yasağı oluşturmaktadır. Yeni gıdalar ise bu ilkenin istisnasıdır. Buna benzer şekilde örneğin, doğal mineralli suların resmî olarak tanınmasının gerekli olması, genetiği değiştirilmiş gıdalar söz konusu olduğunda bunlar için izin alınma zorunluluğu da yine istisna teşkil etmektedir.[579]

NFVO'da bir ürünün "yeni gıda" olarak adlandırılırken üye devletin Birliğe üyelik tarihi değil doğrudan 15 Mayıs 1997 tarihinin esas alındığı görülmektedir. Dolayısıyla burada önemli olan, üyelik tarihi değil, 15 Mayıs 1997 tarihidir. Bu cihetle mezkûr tarihten önce Birlik içerisinde önemli ölçüde insan tüketiminde kullanılmayan mineral kaynaklı malzemeden oluşan, bunlardan izole edilen ya da bunlardan üretilen gıdalar; mikroorganizmalar, algler ya da mantarlardan oluşan, izole edilen veya üretilen gıdalar; 2002/46/EC sayılı Takviye Edici Gıda Direktifi'nin 2/a maddesinde tanımlanan takviye edici gıdalar dışındaki diğer gıdalarda kullanılmasının amaçlandığı durumlarda mezkûr tarihten önce Birlik içerisinde münhasıran takviye edici gıdalarda kullanılan gıdalar vs. "yeni gıda" olarak kabul edilmektedir.[580]

NFVO'un 4. maddesi gereğince Birlik içerisinde bir gıda piyasaya sürülmek isteniyorsa bu halde gıda işletmecileri, piyasaya arz etmeyi planladıkları bu gıdanın NFVO kapsamına girip girmediğini doğrulamak zorundadır. Şayet bu gıdanın NFVO kapsamında olup olmadığından gıda işletmecileri emin değillerse, bu halde yeni gıdayı ilk kez piyasaya arz etmeyi planladıkları üye devlete danışacaklardır. Bunun için gerekli bilgiler, gıda işletmecileri tarafından mezkûr üye devlete sağlanmalıdır. Üye devlet, bu belirlemeyi yapmak için diğer üye devletlere ve Komisyona danışabilmektedir. Nitekim Komisyon, bir üye devletin talebi üzerine ya da kendi inisiyatifi ile, uygulama tasarrufları vasıtasıyla, belirli bir gıdanın "yeni gıda" tanımına girip girmediğine karar verebilmektedir.[581]

Yeni gıdalarla ilgili izin başvuruları Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA) tarafından değerlendirilse de izne ilişkin karar, Komisyon bünyesindeki Bitkiler,

[579] Rützler, "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", Rn. 22.
[580] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) 2015/2283, md. Art. 3/2(a). Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 7.
[581] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) 2015/2283, md. Art. 4-5.

Hayvanlar, Gıda ve Yem Daimî Komitesi'nin[582] katılımıyla, Komisyon tarafından alınmaktadır.[583] Buradan da anlaşıldığı üzere yeni gıdalara izin verme ve Birlik listesine dahil etme yetkisi Komisyon'a aittir. Nitekim NFVO'un 6. maddesi uyarınca Komisyon, Birlik içinde piyasaya arz edilmesine izin verilen yeni gıdalara ilişkin bir Birlik listesi oluşturmakta ve bu listeyi güncellemektedir. Birlik içinde sadece izin/ruhsat verilen ve Birlik listesine dahil edilen yeni gıdalar, piyasaya arz edilebilir. Bu şekilde izin verilen yeni gıdalar belirli kullanım koşulları ve etiketleme gerekliliklerine uygun olmak kaydıyla gıdaların içerisinde ya da üzerinde kullanılabilmektedir. NFVO'un 7. maddesi uyarınca Komisyon, mevcut bilimsel kanıtlar temel alınarak gıdanın, insan sağlığı üzerinde güvenlik riski oluşturmadığı; yeni gıdanın başka bir gıdanın yerini alması amaçlanıyorsa ve besin değerinde de önemli bir değişiklik söz konusu ise bu halde gıdanın kullanım amacının tüketiciyi yanıltmadığı durumlarda bu gıdaya izin vermektedir.[584]

Yeni gıdanın Birlik içerisinde piyasaya arz edilmesine ve bahsi geçen Birlik listesinin güncellenmesine izin verme prosedürü Komisyon'un kendi inisiyatifiyle ya da başvuru sahibi tarafından Komisyon'a başvuru yapılmasını takiben başlamakta ve bir uygulama tasarrufunun kabul edilmesiyle de sona ermektedir. Komisyon bu başvuruyu gecikmeksizin üye devletlerin erişimine sunmakta ve başvurunun bir özetini de kamuya açık hale getirmektedir. Komisyon'un, EFSA'dan görüş talep etmesi durumunda EFSA, başvuruyu kamuoyuna açıklamakta ve güncellemenin insan sağlığı üzerinde herhangi bir etkisinin olup olmayacağına ilişkin görüş bildirmektedir. Komisyon, bir uygulama tasarrufunun kabul edilmesiyle sona erme durumundan istisna olarak, prosedürü herhangi bir aşamada sonlandırabilmektedir. Ayrıca güncellemenin haklı olmadığı kanaatine varması halinde de Komisyon, güncellemeye devam edilmemesine karar verebilmektedir. Prosedürü sona erdiren bir diğer hâl ise başvuru sahibi tarafından başvurunun geri çekilmesidir ki başvurucu, bunu istediği zaman geri çekebilmektedir.[585]

[582] The Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed/ PAFF Committee. Komite ile ilgili ayrıntılı bilgi için Bkz. European Comission (EC), "PAFF Committees" (Erişim 14 Şubat 2024).
[583] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 211. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 7.
[584] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) 2015/2283, md. Art. 6-7.
[585] EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) 2015/2283, md. Art. 10.

1.2.7. 2017/625 (EU) sayılı Kontrol Tüzüğü

Gıda denetimine ilişkin sorumluluk, devlet yetkililerince yerine getirilmektedir.[586] 2017/625 (EU) sayılı Kontrol Tüzüğü[587] bu resmi kontrollerin kapsamını, üye devletler arasındaki yardım ve iş birliğini, Avrupa Komisyonu'nun (EC) üye devletler ve diğer üçüncü ülkelerde yaptığı kontrolleri, resmi kontroller konusundaki bilgi ve verileri yönetmek üzere bilgi sistemin kurulmasını kapsayan kurallar içermektedir. Ayrıca sağlığın korunması konusunda risklerin önlenmesi, ortadan kaldırılması ya da bu risklerin "kabul edilebilir bir düzeye" indirilmesi, yem ve gıda ticaretinde adil uygulamaların sağlanması, aldatmaya karşı tüketicilerin korunması ve bilgilendirilmesinin sağlanmasına yönelik kuralları da ortaya koymaktadır.[588]

Kontrol Tüzüğü, Birlik mevzuatının uygulanması amacıyla Birlik düzeyinde ya da üye devletlerce oluşturulan kurallara uygunluğun doğrulanması maksadıyla gerçekleştirilen resmi kontrolleri kapsamaktadır. Kontroller, gıda ve gıda güvenliği, üretim, işleme ve dağıtım aşamalarının hepsinde gıdanın bütünlüğü ve sağlıklı olması, tüketicinin çıkarlarının ve bilgilerinin korunması, adil ticaret uygulamalarının sağlanması, gıda ile temas eden malzeme ve ürünlerin üretimi ve kullanımı da dahil olmak üzere bir dizi alanda gerçekleştirilmektedir. Buna ilaveten, genetik olarak değiştirilmiş organizmaların (GDO) çevreye kasıtlı bir biçimde bırakılması, yem ve yem güvenliği, hayvan refahı, hayvansal yan ürünlerden kaynaklanan insan ve hayvan sağlığı risklerinin önlenmesi, bitki koruma ürünlerinin piyasaya sürülmesi ve kullanımı, organik üretim ve organik ürünlerin etiketlenmesi, coğrafi işaretlerin, korunan menşe adlarının ve geleneksel özel tatların kullanımı ve etiketlenmesi gibi bir dizi konuyu da içermektedir.[589]

Kontrol Tüzüğü'nün 2. maddesinde resmi kontrollerin, yetkili makamlar ya da yetki verilen kuruluşlar yahut belirli resmi kontrol görevlerinin kendisine devredildiği gerçek kişilerce yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Yetkili makamları ise Kontrol

[586] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 213.
[587] EU-Kontroll-Verordnung.
[588] Rudolf Streinz - Sophia Lamers, "IV. Aufbau, Vollzug und Praxis der Lebensmittelüberwachung", *Lebensmittelrechts Handbuch*, ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 7-12.
[589] Verordnung (EU) 2017/625 Des Europäischen Parlaments und Des Rates (Verordnung (EU) 2017/625), EP, CONSIL (Erişim 14 Kasım 2023), md. Art. 1.

Tüzüğü'nde belirtilen her bir alan için üye devletler belirleyecektir. Üye devletler, bahsi geçen bu alanlardan aynı iki alan için resmi kontrolleri ya da diğer resmi faaliyetleri yapma veya bunları organize etme sorumluluğunu yerel, bölgesel yahut ulusal düzeyde birden çok yetkili makama verebilir. Üye devletlerce belirlenen yetkili makamların, resmi kontroller yahut diğer resmi faaliyetler için belirli sorumlulukları diğer kamu makamlarına devretmesine izin verilebilir. Burada diğer resmi faaliyetler ile kast edilen, yetkili makamlar yahut diğer bazı resmi faaliyetlerin kendilerine devredildiği yetkili organlar ya da gerçek kişiler tarafından gerçekleştirilen, resmi kontroller dışındaki diğer faaliyetlerdir. Üye devletler, burada sayılan ilgili bütün makamlar arasında etkin ve verimli koordinasyonu sağlamalıdır. Ayrıca kendi topraklarında resmi kontrol ve diğer resmi faaliyetlerin tutarlılığını ve etkinliğini de sağlamalıdır.[590]

Kontrol Tüzüğü'nün 5. maddesi uyarınca yetkili makamlar, resmi kontroller ile diğer resmi faaliyetlerin uygunluğunu ve etkinliğini tesis etmek, bunların kalitesini, tutarlılığını ve tarafsızlığını sağlamak ve bunları yürüten personelin çıkar çatışmasından uzak olmasını sağlamak için birtakım prosedür ya da düzenlemelere yahut her ikisine de sahip olmalıdır. Ayrıca yetkili makamların analiz, test, teşhis yapabilmek için yeterli laboratuvar kapasitesine de sahip olması ya da bu laboratuvarlara erişiminin bulunması gerekmektedir. Bu kontrol ve faaliyetlerin etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için uygun nitelikte ve deneyimi bulunan yeterli sayıda personele sahip olması ya da bunlara erişebilirliğinin bulunması lazımdır. Bu personel, uygun ve bakımı yapılmış tesislere ve ekipmanlara da sahip olmalıdır. Ayrıca bunlar, yetkin bir biçimde görevlerini üstlenebilmelerini ve resmi kontrol ve faaliyetleri tutarlı olarak yapmalarını sağlayacak uygun eğitimleri de almalıdırlar. Bu personel, kendi yetkinlik alanında güncel kalmalıdır. Bu sebeple düzenli aralıklarla eğitimler almalıdır. Yetkili makamlar, personelin gereken eğitimleri almaları için eğitim programları geliştirmeli ve uygulamalıdır. Nitekim yetkili makamların, bahsi geçen bu kontrol ve faaliyetleri gerçekleştirmek ve önlemleri almak için yasal olarak yetkisi bulunmaktadır. Bu

[590] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 2, Art. 4/1-2. Ayrıca Bkz. Streinz - Lamers, "IV. Aufbau, Vollzug und Praxis der Lebensmittelüberwachung", Rn. 7-12.

makamlar, acil durum planlarına da sahip olmalı ve acil durum halinde de bu planları işletmeye hazır bulunmalıdır.[591]

Yetkili makamların denetimi ya kendi iç denetimi şeklinde olmakta ya da bunlar, kendi üzerlerinde denetim yaptırmaktadır. Bu denetimlerde amaç, mezkûr Kontrol Tüzüğü'ne uygunluğu sağlamaktır. Denetimlerin şeffaf bir biçimde yürütülmesi ve bağımsız incelemeye tabi olması gerekmektedir. Denetim sonuçlarına göre yetkili makamlar, uygun tedbirler almaktadır.[592]

Resmi kontrol ve faaliyetler esnasında elde edilen bilgiler, şayet doğası gereği Birlik mevzuatı ve ulusal mevzuat uyarınca mesleki gizlilik kapsamına dahilse bu halde yetkili makamlar, bunların üçüncü taraflara ifşa edilmemesini temin etmekle yükümlüdür. Bahsi geçen bu bilgilerin açıklanmasında ağır basan/ üstün kamu yararının bulunup bulunmadığı, yetkili makamlarca tespit edilmektedir. Bu tespit esnasında insan, bitki ya da hayvan sağlığına karşı veya çevreye yönelik olası risklere bakılmaktadır. Ayrıca bu risklerin niteliği, kapsamı ve ciddiyeti de dikkate alınmaktadır.[593]

Kontrol Tüzüğü'nde yetkili makamların resmi kontrolleri "yüksek düzeyde şeffaflıkla (hohen Maß an Transparenz/ high level of transparency)" yürütecekleri hüküm altına alınmıştır. Binaenaleyh yetkili makamlar, resmi kontrollerin yürütülmesi ve organizasyonu hakkındaki bilgileri, yılda bir sefer internet üzerinden yayınlamak da dahil, kamuya açıklamakla yükümlüdür. İlaveten, resmi kontrollerin türü, kontrol sayısı ve yapılan kontrollerin sonuçları, tespit edilen uygunsuzluk vakalarının niteliği ve sayısı, yetkili makamlarca tedbir alınan vakaların niteliği ve sayısı, Kontrol Tüzüğü'nün ilgili 139. Maddesi gereğince verilen cezaların uygulandığı vakaların niteliği ve sayısının düzenli olarak ve zamanında yayınlanmasını sağlamakla yükümlüdür.[594]

Yetkili makamlar, belirli bazı resmi kontrol görevlerini bir veya daha fazla yetki verilmiş bir kurum/kuruluşa ya da gerçek kişiye devredebilirler. Böyle bir devir söz konusu olduğunda yetkili makam, bahsi geçen görevlerin devredildiği kurum/kuruluş ya da gerçek kişinin, kendisine verilen bu görevleri etkin bir biçimde yerine getirebilmesini

[591] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 5/1-4.
[592] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 6.
[593] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 8/1-4.
[594] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 11/1. Ayrıca Bkz. Streinz - Lamers, "IV. Aufbau, Vollzug und Praxis der Lebensmittelüberwachung", Rn. 7-12.

sağlamak için gerekli olan yetkilere sahip olmasını temin etmekle yükümlüdür. Devir halinde, yetki devredilen her bir kuruma bir kod verilmektedir. Yetkili makamlar, bu kodu vermesinin ardından bunların onay ve denetiminden sorumlu olacak makamları da belirlemektedir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, bu devrin yazılı olması gerektiğidir. Yetki devri halinde, yetkiyi devralan kurum/kuruluşun ya da gerçek kişinin yapacağı resmi kontrol görevleri ve bu görevleri hangi koşullar altında yerine getireceği kesin olarak tanımlanmalıdır. Yetki devredilen kurum/kuruluş, kendisine devredilen görevleri yapmak için gereken uzmanlığa, ekipman ve altyapıya, uygun nitelikli, deneyimli personele sahip olmalıdır. Gerçek kişiler ise uygun niteliklere sahip ve deneyimli olmalıdır. Ayrıca her türlü çıkar çatışmasından uzak ve tarafsız olmalıdırlar. Bu kurum/kuruluş, yetkilendirildiği görevlerle ilgili birtakım standartlara uygun olarak akredite edilmelidir. Bu kurum/kuruluşlar ya da gerçek kişiler ile kendilerine yetkiyi devreden makamlar arasında etkin ve verimli bir koordinasyon tesis edilmelidir.[595]

Kontrol Tüzüğü'nde resmi laboratuvarlarla ilgili hükümler de sevk edilmiştir. Buna göre, resmi kontrol ya da faaliyetler esnasında alınan numune üzerinde yapılan test, analiz ya da teşhis sonucunda insan ve bitki sağlığı, bitki koruma ürünleri, hayvan refahı veya GDO'larla ilgili olarak çevre için bir risk bulunduğuna ya da bir uygunsuzluk olduğuna dair bir olasılığa işaret ediyorsa bu halde resmi laboratuvar, kendisini görevlendiren yetkili makamı ve eğer ilgisi varsa görevlerin devredildiği diğer yetkili kurum/kuruluş ya da gerçek kişileri gecikmeksizin bu konuda bilgilendirecektir. Fakat bilgilendirmenin gecikmeksizin yapılmasına dair gereklilik özel düzenlemeler ile kaldırılabilir. Bu resmi laboratuvarlar dışında AB referans laboratuvarları ve ulusal referans laboratuvarları da bulunmaktadır. Bunların talebi halinde resmi laboratuvarlar, laboratuvarlar arası karşılaştırmalı testlere ya da yeterlilik testlerine de katılmaktadırlar. Yetkili makamların talebi üzerine resmi laboratuvarlar, gerçekleştirdiği analiz, teşhis ve testlerde kullandığı yöntemlerin isimlerini kamuya açıklamaktadır.[596]

Resmi laboratuvarlara akreditasyon değerlendirmesi yapılmaktadır. Bunun dışında yetkili makamlar, gerekli gördükleri hallerde, belirledikleri bazı resmi laboratuvarların denetimlerini düzenli olarak yapmaktadırlar. Buna ilaveten, bir

[595] Verordnung (EU) 2017/625, md. 28-29-30.
[596] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 38.

denetimin gerekli olduğunu düşündükleri her an denetimde bulunabilmektedirler. Denetim sonucunda laboratuvarlar, zamanında ve uygun düzeltici önlemleri almazlarsa bu halde yetkili makamlar, laboratuvarın atamasını tamamen ya da sadece belirli görevler için derhal geri çekmektedir.[597]

Yetkili makamlar, Kontrol Tüzüğü uyarınca insan ve bitki sağlığı, bitki koruma ürünleri, hayvan refahı veya GDO'lar ile ilgili olarak çevreye yönelik riskleri ortadan kaldırmak ya da bu riskleri kontrol altına almak amacıyla birtakım önlemler alınmasına öncelik vermektedir. Yetkili makamlar, uygunsuzluk şüphesinin söz konusu olması halinde, bu şüpheyi doğrulamak ya da şüpheyi ortadan kaldırmak amacıyla soruşturma yürüteceklerdir. Bu cihetle hayvanlar, ürünler ve işletmeciler üzerinde uygun bir müddet yoğunlaştırılmış resmi kontroller yapabilir. Yine malları, hayvanları, ruhsatsız madde ya da ürünleri uygun bir biçimde resmi olarak alıkoyabilir.[598]

Yetkili makamlar, uygunsuzluk şüphesi değil de uygunsuzluğu tespit etmeleri halinde bunun kaynağını ve kapsamını belirleyebilmek ve gerçek ya da tüzel kişilerin bu konudaki sorumluluklarını tespit etmek için gerekli olan her türlü eylemi yapmaktadır. İlaveten, uygunsuzlukla ilgili olan işletmecinin, bunu gidermesini sağlamak ve bu tür uygunsuzlukların bir kez daha tekrarlanmasının önüne geçmek için uygun tedbirleri de yetkili makamlar almaktadır. Bu tedbirler arasında, ilgili işletmecinin belirli bazı faaliyetlerinin sıklaştırılmış veya sistematik resmi kontrollere tabi tutulmasını emretme, ilgili gerçek ya da tüzel kişilere kendi kontrollerinin sıklığını artırmayı emretme, mal ve hayvanların piyasaya arz edilmesini, bunların piyasada dolaşımını, Birliğe girişini ya da dışarıya ihracatını kısıtlama ya da yasaklama, bunların gönderildiği üye devlete geri gönderilmesini yasaklama yahut bunların gönderildiği üye devlete geri gönderilmesini emretme, malların geri çağrılmasını ya da çekilmesini, bunların kaldırılmasını ve imha edilmesini emretme, eğer uygunsa bunların ilk başta öngörülen amaçlar dışında kullanılmasına izin verme, işletmecinin yapmakta olduğu işlerin tamamının ya da bir kısmının yahut da bunun işletmelerinin ya da diğer tesislerinin uygun bir müddet tecrit edilmesini yahut kapatılmasını emretme ya da aynı şekilde bunların internet sitelerinin faaliyetlerini durdurma, kuruluşun, işletmenin,

[597] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 39.
[598] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 137.

tesisin ya da taşıma aracının tescilini ya da onayını askıya alma veya geri çekmeyi emretme vs. sayılmaktadır.[599]

Yetkili makamlar, üst paragrafta ifade edilen eylem ve tedbirlere ilişkin alacakları kararları, gerekçeleri ile birlikte yazılı olarak işletmecilere ya da onların temsilcilerine bildirmektedir. Bildirim, kararlara karşı itiraz hakkını, bu hakka ilişkin geçerli prosedürleri ve itiraz için öngörülen süre sınırları hakkında bilgileri de içermektedir.[600]

Ürünlerle ilgili sahte ya da yanıltıcı resmi sertifikalar düzenlenmişse yahut resmi sertifikaların kötüye kullanıldığı tespit edilirse bu halde yetkili makamlar, sertifikayı onaylayan memurun geçici olarak görevinden uzaklaştırılması veya resmi belgeleri imzalama yetkisinin geri alınması gibi uygun tedbirler alacaktır.[601]

Kontrol Tüzüğü'nün ihlali halinde uygulanacak cezalara ilişkin kuralları üye devletler belirlemektedir. Cezalar etkili, caydırıcı ve orantılı olmalıdır. Belirlenen bu kuralların uygulanmasını sağlamak için de gerekli bütün tedbirleri yine üye devletler almaktadır. Üye devletler ayrıca, yetkili makamların Kontrol Tüzüğü'nün fiili olarak ihlali durumu veya olası ihlaller hakkında bildirim yapmasını sağlayacak etkili mekanizmalara sahip olmasından sorumludur. Bu mekanizmalar, ihlaller konusunda raporların alınması ve takibi için usuller, ihlal olduğunu bildiren kişilerin her türlü ayrımcılık, misilleme ya da diğer haksız muamele çeşitleri karşısında uygun biçimde korunması ve bu kişinin, kişisel verilerinin de Birlik hukuku ve ulusal hukuka uygun bir şekilde korunmasını içermelidir.[602]

1.3.AVRUPA GIDA GÜVENLİĞİ İLKELERİ

Gıda güvenliği ilkeleri, yetkili otoritelerin gıda güvenliğinin tesis edilmesi amacıyla vereceği kararlar, uygulayacağı tedbirler, yapacağı uygulamalar, yaptırımlar vs. esnasında dikkate alması ve göz önünde bulundurması gereken prensiplerdir. Esasen gıda güvenliği ilkeleri arasında 178/2002 sayılı Tüzük'te (BasisVO) bir hiyerarşi oluşturulmamıştır. Fakat literatürde, risk analizi ilkesinin diğer ilkelere nazaran gıda

[599] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 138/ 1-2.
[600] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 138/3.
[601] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 138/5.
[602] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 139/1, Art. 140.

mevzuatı alanında daha temel bir role sahip olduğu ve hiyerarşik olarak diğer ilkelere göre daha üstte bulunduğu ifade edilmektedir.[603] Bunda BasisVO'da gıda hukukunun genel ilkelerinin düzenlendiği kısımda ilk olarak risk analizi ilkesine yer verilmesinin etkisi olduğu şeklinde yorum yapmak mümkündür. Aynı zamanda gıda güvenliğinde risk temelli yaklaşımın devamlı surette savunuluyor olması da bu ilkenin öncelikli konumda görülmesini haklı çıkarmaktadır.

Risk analizi ilkesi, çok bileşenli bir süreci ifade etmektedir. Bu bileşenler birbirleri ile ilişki içerisindedir. Öncelikle risk değerlendirmesi yapılmaktadır. Bunun için de ilk başta, tehlike tanımlanmakta ve bunun üzerinden kategorizasyon ve değerlendirmeler yapılmaktadır. Anlaşılacağı üzere tehlike, riskten ayrı olarak araştırılan, farklı bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Fakat tehlike ile risk analizi, birbirine bağlı bileşenlerdir. Tehlikenin mevcudiyeti, risk analizi için bir gerekliliktir. Risk değerlendirmesi sonucu elde edilen çıktılar, risk yönetiminde kullanılmaktadır. Risk yönetiminde ilgili taraflarla iş birliği içerisinde hareket etme ön plandadır. Bu süreçte danışma, tartışma ve koordinasyon etkin bir biçimde gerçekleştirilmektedir. Risk analizi sürecinde, bahsi geçen bu aktörlerin birbirleriyle ve üçüncü taraflarla gerçekleştirmekte oldukları bilgi ve görüş alışverişi ise risk iletişimi olarak ifade edilmekte ve sürecin bir bileşeni olarak yasal düzenlemelerde yer almaktadır.

Risk analizi kapsamında risk değerlendirmesi yapılırken bir ürünün, sağlık üzerinde zararlı etkisinin olabileceği yetkili makamlarca tespit edildiği halde, bu hususta bilimsel olarak net ve kesin veriler elde edilemediğinde, ihtiyatlılık ilkesi uygulama alanı bulmaktadır. Fakat ilkenin tanımı konusunda halen belirsizlikler mevcuttur. Kanaatimizce bu belirsizlik, yasal düzenlemelerde ilkenin tanımının net olarak yapılmaması, bileşenlerinin ortaya konulmaması ve her ne kadar BasisVO'da bu ilkenin düzenlendiği 7. maddenin metninde bu konudaki gereklilikler sayılsa da ilkenin yapısı gereği sınırlarının tam olarak çizilememesinden kaynaklanmaktadır. Ancak ifade etmek gerekir ki bu ilkenin uygulanması konusunda üye devletlere takdir yetkisi tanınmıştır. Takdir yetkisinin söz konusu olduğu durumlarda yetkinin sınırlarının yasalarla çizilmesi, bu konuda keyfiliğin önüne geçmeyi sağlayacaktır. Bu cihetle BasisVO'da

[603] Vaqué - Segura, "Food Risk Communication in the EU and Member States", 388.

birtakım sınırlamalar öngörülmüştür. ABAD tarafından da takdir yetkisi, kötüye kullanım, yetkinin aşılması vs. yönlerinden incelenmektedir.

Son olarak şeffaflık ilkesi ve her ne kadar ilgili yasal düzenlemede ilke olarak geçmese de izlenebilirlik ilkesi, gıda güvenliğinin tesisinde başvurulan diğer önemli ilkelerdir. Gıda ile ilgili düzenlemelerin hazırlanmasında kamuoyunun katılımı ile mevcut ve muhtemel riskler hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi, şeffaflık ilkesinin görünümleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ilkenin gerekliliklerinin yerine getirilmesi, özellikle kriz dönemleri için vazgeçilmez bir konumdadır. Buna ilaveten, izlenebilirliğin sağlanması da adeta şeffaflık ilkesini tamamlamaktadır. Böylece gıda güvenliği konusunda hem katılım sağlanmakta hem de kamuoyu/tüketici bilgilendirilmektedir. Bilgilendirme konusunda izlenebilirlik ve şeffaflığın birbirini tamamlayan bir yapıda olduğu açıktır.

Bu başlık altında gıda güvenliğinin tesisi için kullanılan ve bu doğrultuda alınan karar ve uygulamaların temelini oluşturan, Avrupa gıda güvenliği ilkeleri açıklanacaktır. Bu ilkeler risk analizi ilkesi, ihtiyatlılık ilkesi, şeffaflık ilkesi ve izlenebilirlik şeklindedir.

1.3.1. Risk Analizi İlkesi (Risikoanalyse)

Gıda güvenliği politikasının dayandığı temel ilke Weißbuch'ta "risk analizi ilkesi (Risikoanalyse)" olarak tanımlanmıştır. Ayrıca daha sonrasında yapılan düzenlemelerden olan BasisVO'nun gerekçelerine de bakıldığında, gıda güvenliği konseptinin risk temelli olduğu vurgulanmaktadır. Nitekim BasisVO'nun 6. maddesine göre gıda kanunu, insan sağlığı ve yaşamını en yüksek seviyede koruma genel hedefine ulaşabilmek için risk analizine dayanmalıdır.[604]

Bir ürünün sağlık için zararının olup olmadığı her olayda ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Fakat sağlıkla ilgili bir tehlikenin mevcudiyeti ile ortada bu konuda bir riskin varlığı farklı kavramlardır. Her şeyden önce, tehlike durumunda zarar olasılığı, bilimsel olarak ve makul bir kesinlikle değerlendirilebilir. Bir tehlike durumunda devlet, resmi müdahalede bulunur. Bir başka ifade ile bu tehlikenin

[604] Untermann - Hartig, "Risikoanalyse und Begriffsdefinitionen", 116. Ayrıca Bkz. Delewski - Fuhrmann, "Risikosteuerung", 654.

önlenmesi için yetkili makamlar harekete geçer. Müdahale gerekli ve orantılı olduğu müddetçe resmi makamın başka bir gerekçe belirtmesi gerekmez. Fakat risk durumunda, bilimsel bir belirsizlik söz konusudur ve bu sebeple zarar olasılığı net bir biçimde değerlendirilemez. Bu halde devlet müdahalesi, ihtiyatlılık gereği, önleyici nedenlerle mümkün olabilmektedir. Bu müdahalenin zamanı ve düzeyi ise tehlike önleme durumundaki kadar belirgin değildir. Bakıldığı zaman risk durumunda devlet daha geniş karar alma yetkisine sahiptir. Burada fayda-risk analizi vs. yapılmaktadır. Nihayetinde risk önlemede, tehlike önlemeden farklı bir kontrol modeli bulunmaktadır. Özgürlük ile güvenlik arasındaki denge konusunda, tehlike halindekine bakarak risk önlemede daha belirsiz bir durum söz konusudur.[605]

BasisVO'ya göre risk analizi, birbiri ile ilişkili olan üç adımlı bir süreçtir. Bu üç adım risk değerlendirmesi (Risikobewertung), risk yönetimi (Risikomanagement) ve risk iletişimi (Risikokommunikation) şeklindedir. Risk değerlendirmesi, risk analizinin merkezi ve başlangıç noktasıdır. Dört adımdan oluşan bir süreçtir ve bilimsel temellere dayanır. Risk değerlendirmesinin bu adımları; "tehlike tanımlaması, tehlike karakterizasyonu, maruziyet değerlendirmesi ve risk karakterizasyonu" şeklindedir. Risk değerlendirmesi, BasisVO'nun 6. maddesinin 2. fıkrasına göre, mevcut bilimsel kanıtlara dayanmalıdır. Ayrıca tarafsız, bağımsız ve şeffaf bir biçimde risk değerlendirmesi yapılmalıdır. Risk değerlendirmesinde önce tehlike tanımlanmakta, sonra bu tehlike açıklanmakta ve tehlikeye maruz kalma değerlendirmesi yapılmakta, en son ise tehlikenin neden olduğu risk tanımlanmaktadır. Dolayısıyla önce tehlikenin tanımlanması, risk analizi için ön şart olarak görülmektedir. Tehlike mevcut olmadığı ya da bundan şüphelenilmediği bir durumda risk analizi de mümkün olmamaktadır.[606] Şayet hızlı müdahale ile olası ciddi zararların önüne geçilebilecekse ya da ortada hızlı müdahalenin gerekli olduğu bir durum varsa bu halde sistematik ve kapsamlı bir bilimsel risk değerlendirmesine gerek olmayabilir.[607] Nitekim EFSA da bazı durumlarda risk değerlendirmesini, hızlı müdahalenin gerekli olması ve zaman kısıtının da

[605] Markus Möstl, "Gesundheitsschädlichkeit und Vorsorgeprinzip- 'Behördliche Befugnisse und unternehmerische Pflichten bei Anwendung des Vorsorgeprinzips (Art. 7 BasisVO) im Kontext von Entscheidungen zur Lebensmittelsicherheit (Art. 14 BasisVO)'", *Lebensmittel und Recht* 6 (2022), 514.
[606] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. Art. 3/10-11. Untermann - Hartig, "Risikoanalyse und Begriffsdefinitionen", 118.
[607] Nettesheim, "AEUV Art. 191 Umweltpolitische Ziele; Schutzmaßnahmen; Internationale Zusammenarbeit", Rn. 87-104.

bulunması dolayısıyla kapsamlı olarak yapmamaktadır. Bu konu, EFSA'nın anlatıldığı kısımda tekrar ele alınacaktır.

Risk yönetiminde ise ilgili taraflara danışarak politika alternatifleri gözden geçirilmekte ve tartılmaktadır. Burada risk değerlendirmesi ve diğer faktörler de dikkate alınmaktadır. Gerekli hallerde, uygun önleme ve kontrol seçenekleri seçilmektedir. Risk yönetimi, tüm bunları içeren bir süreci ifade etmektedir. Risk yönetiminde BasisVO'nun 5. maddesinde belirlenen gıda hukukunun genel amaçlarına ulaşmak amaçlanmaktadır. Bu cihetle risk değerlendirmesinin sonuçları ve EFSA'nın görüşleri, incelenen konu için mühim olan diğer faktörler ve ilgili olduğu hallerde, ihtiyatlılık ilkesi de dikkate alınmaktadır.[608] Risk yönetimi için gerekli tedbirleri, Birlik yasama organı ile Avrupa Komisyonu koordine etmekte ve karara bağlamaktadır.[609]

Risk iletişimi ise risk analizi süreci boyunca risk değerlendirmesi yapanlar, risk yöneticileri, yem ve gıda işletmeleri, tüketiciler, akademik camia ve diğer ilgili taraflar arasında tehlike ve riskler, riskle ilgili olan faktörler ve risk algıları hakkında interaktif bilgi ve görüş alışverişi demektir. Bu sürece, risk değerlendirme sonucunda elde edilen bulguların açıklanması ve risk yönetimi kararları da dahil edilmektedir.[610] Risk iletişimi görevi hem Avrupa Komisyonu'na hem de EFSA'ya düşmektedir. Nitekim Komisyon'un uygulama yetkileri ve aynı zamanda mevzuat düzenlemeleri için inisiyatif hakkı da bulunmaktadır. EFSA ise hem görüş toplamakta hem bilimsel görüşler üretmekte ve sağlamaktadır. Dolayısıyla risk iletişimde bu iki otorite önemlidir. Ayrıca burada önemli bir başka husus da risk iletişimi vasıtasıyla devamlı surette risk kontrolünün yapılıyor olmasıdır. Bu sayede, değişen bilimsel koşullara da kolaylıkla uyum sağlanabilir.[611]

Kendi yetki alanları içerisinde Birlik organları, risk yönetimi için uygun önlemler almalıdır. Bu organlar yasal olarak risk kapsamına dahil edecek durumları belirlemeli ve bu alanı düzenleme altına almalıdır. Yasa koyucu tarafından risk

[608] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. Art. 3/12, Art. 6/3.
[609] Delewski - Fuhrmann, "Risikosteuerung", 655. Risk yönetimi Hukuk biliminde, bundan etkilenenler için genel davranış ilkelerinin tasarlanması yahut gerekli hallerde önceki içtihatların yeni koşullara uyarlanması şeklinde gerçekleştirilmektedir. Delewski - Fuhrmann, "Risikosteuerung", 648.
[610] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. Art. 3/13.
[611] Delewski - Fuhrmann, "Risikosteuerung", 648-656.

yönetimi için alınacak bu önlemler hem etkili olmalı hem de zaman içerisinde bu etkililiği devam etmelidir.[612] Risk yönetimi kapsamında alınacak önlemler daha önce de ifade edildiği üzere risk-fayda analizi temelinde belirlenmektedir ve burada devletin daha geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır. Burada da karar alma sürecinde orantılılık ilkesi, tutarlılık ve ayrımcılık yasağı göz önünde bulundurulmalıdır. Aynı zamanda kamu menfaatleri de sürece dahil edilmelidir.[613]

Somut örnek olarak takviye edici gıdalarla ilgili risk analizi sürecinde 2002/46/EC sayılı Direktif'e bakılmalıdır. Mezkûr Direktif'te öncelikle, uygun etiketleme yoluyla bu ürünlerin kontrolsüz bir biçimde piyasada olmasından kaynaklanabilecek riskler en aza indirilmeye çalışılmıştır. Fakat Direktif'in esas risk önleme yönü, bu ürünlerin bileşiminin düzenleniyor olmasıdır. Nitekim bu ürünlerde besin maddesi olarak kullanılan vitamin ve mineraller konusunda düzenleme ortaya konulmaktadır. DELEWSKİ ve FUHRMANN, gereğinden fazla, aşırı derecede vitamin ve mineral kullanımının sağlık üzerinde oluşturabileceği olumsuz etkileri bertaraf edebilmek için takviye edici gıdaların içeriğinde vitamin ve minerallerin kullanımı için yasal düzenlemelerle güvenli maksimum limitlerin belirlenmesinin, risk önleme açısından elzem olduğunu vurgulamaktadır.[614]

Risk yönetimi sürecinde potansiyel tehlikelerle ve belirsizliklerle başa çıkabilmek için ihtiyatlılık ilkesinin uygulanması, önemli bir rol oynamaktadır. Nitekim bu ilke, risklerin belirsizlik içerisinde olduğu hallerde alınacak önlem ve kararları şekillendirmekte kullanılabilir. AB gıda hukukunda temel amaç olan yüksek düzeyde sağlık korumasını sağlamak ve olası riskleri en aza indirebilmek için risk yönetiminde geçici de olsa önleyici tedbirler alınmasını teşvik eden ihtiyatlılık ilkesi oldukça önemlidir.[615]

---

[612] Delewski - Fuhrmann, "Risikosteuerung", 647.
[613] Nettesheim, "AEUV Art. 191 Umweltpolitische Ziele; Schutzmaßnahmen; Internationale Zusammenarbeit", Rn. 87-104.
[614] Delewski - Fuhrmann, "Risikosteuerung", 659.
[615] Stephan Ludwig, "Zur Anwendung des Vorsorgeprinzips beim Risikomanagement", *Lebensmittel und Recht* 5 (2023), 437-438. Ayrıca Bkz. Delewski - Fuhrmann, "Risikosteuerung", 655. Ayrıca Bkz. Möstl, "Gesundheitsschädlichkeit und Vorsorgeprinzip", 515.

1.3.2. İhtiyatlılık İlkesi (Vorsorgeprinzip)

178/2002 sayılı BasisVO'nun 7. maddesinde bu ilke hüküm altına alınmıştır. Buna göre, ürünle ilgili mevcut bilgilerle bir değerlendirme yapılıp bunun sonucunda ürünün sağlık üzerinde zararlı etki olasılığı tespit edildiği halde, bilimsel belirsizlik devam ediyorsa, bu durumda Birlik tarafından seçilen temel hedef olan yüksek düzeyde sağlık korumasını[616] (high level of health protection) tesis edebilmek için geçici risk yönetimi önlemleri alınabilir. Nitekim bu halde, daha kapsamlı bir risk değerlendirmesi için daha fazla bilginin elde edilmesi gerekliliği söz konusudur. Elbette ki mezkûr amaca hizmet etmek için alınan bu önlemler orantılı olmalı ve gerekenden fazla ticareti kısıtlayıcı olmamalıdır. Bunlar, teknik ve ekonomik olanaklar ve diğer meşru faktörler göz önünde bulundurularak uygulanmalıdır.[617] Görüldüğü üzere BasisVO bu ilkeyi ayrıntılı olarak açıklamamış ve hukuki bir belirsizlik içerisinde bırakmıştır.[618] Zira madde metninden ihtiyatlılık ilkesi ile neyin ifade edilmek istendiği tam olarak anlaşılmamaktadır. Böylesine önemli bir ilkeye açık ve anlaşılır bir biçimde mevzuatta yer verilmemesi ve hukuki belirsizlik içerisinde bırakılmış olması, yorum ihtiyacını beraberinde getirmektedir.

EPINEY, bu ilkenin anlamı hakkında halen belirsizliklerin olduğu ve doktrinde de bu konuda görüş birliğinin bulunmadığını ifade etmektedir. İhtiyatlılık ilkesi ile ilgili, literatürde çok fazla kaynak olmasına rağmen, bu konunun henüz netleştirilemediğini vurgulamaktadır. Belirli bir esnekliği bulunan bu ilke, esasen karar alıcılara bir genişlik sunmaktadır. Fakat hukuki bir ilke olması dolayısıyla ihtiyatlılık ilkesinin sınırları yasalarla belirginleştirilmelidir.[619] Konuya kavramsal açıdan yaklaşan HOLLE'ye göre ise olası zarar durumlarını erkenden tespit ederek ya da bunun farkına erkenden vararak bunların etkilerini sınırlandırmak için çaba göstermek manasına gelen

---

[616] Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union/ AEUV) "Birliğin İç Politikaları ve Tedbirleri (madde 26-197)" başlıklı üçüncü bölümünün, XIV-Sağlık Hizmetleri başlıklı 168. maddesine göre, Birlik politika ve tedbirlerinin belirlenmesi ve uygulanması esnasında, yüksek bir sağlık koruma seviyesi sağlanmalıdır. AEUV, md. 168. Ayrıca Bkz. Schmidt am Busch, "AEUV Art. 168 Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus", AEUV Art. 168 Rn. 8-10.

[617] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 7.

[618] Martin Holle, "Die öffentlich-rechtliche Verantwortung und Haftung: Vorsorgeprinzip, Rückverfolgbarkeit, Stufenverantwortung", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 3 (2004), 307.

[619] Epiney, "AEUV Art. 191 [Ziele; Maßnahmen; Schutzklausel; internationale Zusammenarbeit]", Rn. 27-32.

ihtiyat, hukuki manası ile düşünüldüğünde bir veya daha çok kişinin amaçlı eylemi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada mezkûr ilkenin gerektirdiği hedefler (önleyici koruma) hukuk doktrini açısından düşünüldüğünde esasen, bir eylem talimatı olarak yasa koyucunun harekete geçmesi için bir emir, yürütme için ise bir takdir yetkisi direktifi olarak sınıflandırılmalıdır. Bir başka deyişle bu, genel manada bir devlet hedefi olarak kategorize edilmelidir. Fakat bu ilkenin muğlak oluşu ve politik karakteri, devlet müdahalesi için sınırlı ölçüde uygundur.[620] Görüldüğü üzere mezkûr ilkenin esnekliğinin bulunması bir yandan karar alıcılar için genişlik sağladığı ve takdir alanı açtığı yönünde yorumlanırken bir yandan da bu esneklik, muğlaklık olarak görülüp müdahaleye pek de uygun görülmeyebilmektedir. Dolayısıyla mezkûr ilke hakkında kesin çizgilerle oluşturulmuş doktrinsel bir çerçevenin mevcut olduğu henüz söylenemeyecektir.

İhtiyatlılık ilkesinin gereklilikleri BSE Krizi'nde ilk başlarda BSE'nin insanlara bulaşıp bulaşmayacağı konusunda farklı bilimsel görüşler ortaya atılmaktayken kabul edilmiştir. Nitekim BSE gibi, sağlığa zarar verme potansiyeli yüksek bir tehlike söz konusu olduğunda, bilimsel risk analizleri nihayete erdirilmeden önce dahi acil önlemler alınması gerekebilmektedir. Benzer şekilde ihtiyatlılık ilkesi, bazı gıdalarda bulunan ve ısı ile ortaya çıkan "Akrilamid (Acrylamid)" zararlı maddesi konusunda da uygulanmıştır. Bu maddenin ısı ile ortaya çıktığı 2002 yılında kanıtlansa da ne kadar tehlikeli olduğu o yıllarda net olarak tespit edilememiştir. İhtiyatlılık ilkesi gereği maddenin sınır değerleri kademeli olarak düşürülmüştür. 2002 yılından beri yapılan çalışmalar, neredeyse yakın zamanda nihayete erdirilmiş ve maddenin kanserojen olduğu kanıtlanmıştır.[621] Görüldüğü üzere bu iki örnek, ihtiyatlılık ilkesinin uygulanmasının önemini net bir şekilde ortaya koyarak gıda güvenliği ve tüketicinin sağlığını korumaya yönelik alınacak tedbirlerin ve devletin bu alandaki sorumluluklarının önemini vurgulamaktadır.

BasisVO'nun bahsi geçen 7. maddesinin temel risk anlayışına göre, bilimsel belirsizlik durumlarında risk önlemlerine izin verilmektedir. Daha açık bir ifade ile

[620] Holle, "Die öffentlich-rechtliche Verantwortung und Haftung", 309. Bu ilke ile ilgili ayrıca Bkz. Danwitz, "Rechtssicherheit und Kohärenz", 219. İhtiyatlılık ilkesiyle ilgili Bkz. ABAD/EuGH, K. C-41/02.
[621] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 209.

ürünün, belli endikasyonlar temelinde sağlığa zarar verme olasılığı tespit edilmiş lakin riskin varlığı ve kapsamı hususunda henüz bilimsel belirsizlik çözülememişse bu halde, daha kapsamlı risk analizinin yapılabilmesi amacıyla daha fazla bilimsel bilgiye ulaşılıncaya kadar insan sağlığını yüksek düzeyde koruma amacını sağlayabilmek için bazı risk yönetimi önlemleri alınabilir. Fakat bu noktada bir zorunluluk söz konusu değildir. Nitekim ihtiyatlılık ilkesinin uygulanması, üye devletlerin kendi takdirine bırakılmıştır. Bahsi geçen bu risk önlemleri arasında en sık tercih edileni, tehlike araştırma önlemleridir. Buna ilaveten, kamusal uyarılar yapılması ve ürünü piyasadan geri çağırma gibi önlemler de vardır. Zararlıların kontrolü gibi, riskin kaynağının ortadan kaldırılması için de önlemler alınmaktadır.[622]

RÜTZLER de sağlık riski söz konusu olduğunda yetkililerin, tam bir bilimsel değerlendirme henüz yapılamamış olsa bile bu riski ortadan kaldıracak ya da riski, kabul edilebilir bir seviyeye indirecek önleyici tedbirleri alması gerektiğini ifade etmektedir.[623] Bu halde kapsamlı bir bilimsel risk değerlendirmesi yapılmasının ardından sorumlu karar mercii -ki bunlar, politik karar vericilerdir- uygun bir risk yönetimi stratejisi belirlemelidir. Tedbir alınması ya da alınmaması yönünde karar verilmesi, ihtiyatlılık ilkesinin bir gereğidir ve bu karar, politiktir. Zira burada, toplumun hangi risk seviyesini kabul edebileceğinin bir değerlendirmesi yapılır. Nitekim HOLLE'ye göre hukuki anlamda risk, politik karar vericiler tarafından vaka bazında tanımlanmalıdır.[624]

Örneğin; genetik olarak değiştirilmiş organizmaları (GDO) içeren ya da GDO'dan oluşan yahut üretilen gıda ve yemler için ruhsat verilebilmesi, bunların kanıtlanabilir biçimde güvenli olmalarına bağlıdır. Buna göre ürünün kendisi güvenli olmalı ve yetiştirilmesi, üretimi, tüketimi yani kısaca kullanımının insan, hayvan ve çevre sağlığı üzerinde zararlı etkisi bulunmamalıdır. Şayet ürünün güvenli olmadığı ya

---

[622] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 208. Ayrıca Bkz. Möstl, "Gesundheitsschädlichkeit und Vorsorgeprinzip", 514-515.

[623] Rützler, "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", Rn. 23-25c. Fakat burada şuna da dikkat çekmek gerekir ki ürünle ilişkili riskler arttıkça, üretici ve perakendecilerden talep edilenler de artmaktadır. Örneğin gıda işletmecileri, ürünlerin insan sağlığı için risk oluşturan çeşitli mikroorganizmaları içermediğinden emin olmalı, ürünün mikrobiyolojik kriterlere uygunluğunu sağlamalıdır. Bunun için gıda işletmecileri, perakende dahil tüm aşamalarda önlemler almalıdır. Bkz. Rützler, "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", Rn. 23-25c.

[624] Holle, "Die öffentlich-rechtliche Verantwortung und Haftung", 312.

da zararlı etkisinin bulunduğu yönünde makul şüpheler varsa bu halde ürün için yapılan ruhsat başvurusu, ruhsat vermeye yetkili otoritelerce -ki bu ürünler için Avrupa Komisyonu ruhsat verme yetkisine sahiptir- ihtiyatlılık ilkesi gereği reddedilmelidir.[625]

HORST ve MROHS'A göre ihtiyatlılık ilkesi çevre ya da belirli bir topluluk için tehlikeler söz konusu olduğunda ve önlem almak gerektiğinde, bilimsel değerlendirmeler/ risk değerlendirmeleri yeterli sonuçlar vermediğinde devreye girmelidir. Kaldı ki bu ilke çevre hukukunda halihazırda geçerli bir ilkedir ve orantılılık, tutarlılık ilkeleri ile ayrımcılık yasağına uygun olmalıdır. Mezkûr ilke uygulanırken bir eylem ya da eylemsizliğin getireceği avantaj ve dezavantajlar iyice tahlil edilmeli ve bunlar arasında bir dengeleme yapılmalıdır.[626] Fakat mezkûr ilke, yalnızca tehlike önleme değil gıda ile ilgili üretimden, dağıtım ve tüketime kadar her aşamadaki riskleri önleme ve bunlardan kaçınma amacını kuvvetlendirmektedir.[627] Buna rağmen, uygulamaya bakıldığında bu ilkenin kapsamının çok daha geniş olduğu görülmektedir. Nitekim teknolojinin gelişimiyle birlikte toplum, henüz bilimsel olarak tam anlamıyla açıklığa kavuşturulmadan önce yeni riskleri fark etmeye başlamıştır. Dolayısıyla karar alıcılar bu yeni risk algısını ve toplumun endişelerini de dikkate alarak önleyici tedbirler almalıdır. Bu yönüyle mezkûr ilke yalnızca doğa bilimi terimi değil aynı zamanda toplumsal bir algıdır. Doğrudan bir riski aramak yerine politik otoritelerce yapılan risk değerlendirmesine de bakılmalıdır.[628]

İhtiyatlılık ilkesinin düzenlendiği BasisVO'nun 7. maddesinin 2. fıkrasında, bu ilke uyarınca alınacak tedbirlerin orantılı olması ve Birliğin temel amacı olan en yüksek seviyede sağlık koruması amacına ulaşmak için gerekli olandan daha fazla bir şekilde

[625] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 211.
[626] Horst - Mrohs, "Das Europäische Lebensmittelrecht am Scheideweg", 138. Bu ilkenin çevre hukukundaki yansımaları ile önleme ve ihtiyat ilkesi arasındaki ayrım için Bkz. Epiney, "AEUV Art. 191 [Ziele; Maßnahmen; Schutzklausel; internationale Zusammenarbeit]", Rn. 23-26. Orantılılık ilkesi ile ilgili aynı yönde Bkz. Epiney, "AEUV Art. 191 [Ziele; Maßnahmen; Schutzklausel; internationale Zusammenarbeit]", Rn. 27-32. NETTESHEIM ise ihtiyatlılık ilkesinin, Avrupa düzeyinde çevrenin korunması alanının ötesinde artık genel bir yasal ilke olarak kabul edildiğini ifade etmektedir. Fakat uluslararası hukuk düzeyinde bu ilkeye bakıldığında bunun yalnızca uluslararası çevre hukukunun bir ilkesi olduğu yani uluslararası genel bir ilke olarak kabul görmediğini belirtmektedir. Nettesheim, "AEUV Art. 191 Umweltpolitische Ziele; Schutzmaßnahmen; Internationale Zusammenarbeit", Rn. 87-104.
[627] Rützler, "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", Rn. 23-25c.
[628] Mettke, "Recht, Ethik und Wissenschaft", 129.

ticareti kısıtlamaması gerektiği hüküm altına alınmıştır.[629] Nitekim devlet, önleme ve koruma görevini yerine getirirken birtakım idari tedbirler almaktadır. Bu tedbirler ile temel haklar ile korunan çıkarlara bir müdahale içerdiğinde, orantılı olmalıdır. Madde metninde de vurgulandığı üzere devlet, koruma ve önleme amacıyla gıda işletmecilerinin çıkarlarına orantılı olarak müdahalede bulunmalıdır. Bu tedbirler esnasında orantılılığın gözetilmesi, Birlik hukukunun uygulaması kapsamında alınan tedbirler için AB Temel Haklar Şartı'na (Charta Der Grundrechte Der Europäischen Union/ EU-Grundrechte-Charta/ GRCh) dayanmakta, diğer bütün müdahaleler için ise ulusal insan hakları kataloglarını temel almaktadır.[630]

ABAD'a göre ihtiyatlılık ilkesi uyarınca, sağlığa yönelik risklerin mevcudiyeti ya da bunların boyutu noktasında belirsizliklerin söz konusu olduğu durumda, bu risklerin mevcudiyeti ve ciddiyetinin tam manasıyla ortaya konulması beklenilmeksizin koruyucu önlemler alınabilmektedir. Kapsamlı bir bilimsel risk analizi yapılması imkânsız olsa bile bu önlemler alınabilir. Ancak bu önlemleri meşrulaştırmak için tamamen varsayımsal olarak risk değerlendirmesi yapılması yeterli değildir. Önlemin meşruluğu, mantıklı bir biçimde önlemin gerçekten sağlığın korunması için gerekli olduğuna dair belirli göstergeleri ortaya koymasına bağlıdır. Önlemlerin meşruluğunun ABAD tarafından denetiminde kullanılan ölçütler oldukça dardır. ABAD bu tür davalarda açık değerlendirme hataları, takdir yetkisinin aşılması veya kötüye kullanılması hususları bakımından inceleme yapmaktadır. Bu ölçütlerin sınırlı olması, alınan önlemlerin yasama kararı gerektiren karmaşık bir doğaya sahip olmasından kaynaklanmaktadır.[631]

Mezkûr ilkenin uygulanabilirliği doktrinde pek çok kez eleştiri konusu olmuştur. Özellikle de çevre hukuku kökenli bu ilkenin gıda hukukuna uygulanabilirliği, bu ilkenin muğlaklığı ve risk analizi sürecindeki belirsizlikler nedeniyle tartışılmış ve bu

[629] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. Art. 7/2.
[630] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 209.
[631] Holle, "Die öffentlich-rechtliche Verantwortung und Haftung", 316. ABAD kararı için Bkz. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. C-236/01 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Eylül 2003). Bu ölçütlerin sınırlı olması, bir başka ifade ile mahkemelerin bu ölçütlerle sınırlı bir biçimde incelemelerde bulunması Birlik hukuku ile uyumlu bir durumdur. Bkz. ABAD/EuGH, K. C-211/03. Bu konuda ABAD'ın ve EuG'nin (Avrupa Genel Mahkemesi) diğer örnek kararları ve bu ilkenin uygulanmasıyla ilgili hukuki sonuçlar için Bkz. Epiney, "AEUV Art. 191 [Ziele; Maßnahmen; Schutzklausel; internationale Zusammenarbeit]", Rn. 27-32.

durumun, hukuk devletindeki belirlilik gereksinimine aykırılık teşkil edebileceği hususu üzerinde durulmuştur.[632] Doktrinde bu ilkeyi eleştirenlerden biri olan METTKE'ye göre ise bu ilkenin uygulanması, riskleri azaltmak yerine artırabilir. Bu halde yalnızca yeniliklerin ve gelişmelerin önünü tıkamakla kalmaz ayrıca küresel gıda tedarikini de tehdit edebilir.[633] Kanaatimizce bu ilkenin uygulanması noktasında orantılılık ve dengenin gözetilmesi hususu tam da burada devreye girmektedir. Nitekim orantılık ilkesi gözetilmediği takdirde, ihtiyatlılık ilkesinin uygulanması temel haklara yönelik müdahale seviyesine çıkmaya elverişlidir. Örneğin bu ilke uygulanırken orantılılık sağlanmadığı takdirde alınan önlemler ticaretin önünde bir engel oluşturabilecektir. Bu cihetle, mezkûr ilkenin geniş yorumlanmaya müsait, muğlak yapısı ve yukarıda da ifade edildiği üzere ilkenin uygulanmasının politik bir kararla birlikte olması, hukuk devleti için gerekli olan hukuki belirliliğin tesisine gölge düşürebilecektir.

1.3.3. Şeffaflık İlkesi (Grundsätze der Transparenz)

BasisVO'da şeffaflık ilkesi ile ilgili hükümler sevk edilmiştir. Burada şeffaflık ilkesi hem kamu ile istişare/ kamunun katılımı hem de kamuoyunu bilgilendirme ilkeleri üzerinden açıklanmıştır. Buna göre, gıda kanunun hazırlanması, bunun değerlendirilmesi ve gözden geçirilmesi esnasında doğrudan yahut temsilci organlar vasıtasıyla açık ve şeffaf bir biçimde kamuoyunun katılımı, kamuoyu ile istişare sağlanır. Burada istisnaen ifade etmek gerekir ki, kamunun katılımına açılması için konunun aciliyetinin buna uygun olması gerekmektedir.[634]

Kamu makamları, bir gıda ya da yemin insan veya hayvan sağlığı için risk oluşturabileceğinden şüphelenilmesini gerektirecek makul gerekçeler varsa, sağlık açısından riskin niteliği konusunda kamuoyunu bilgilendirmelidir. Bu bilgilendirmeyi yaparken riskin niteliği, ciddiyeti ve riskin kapsamını da göz önünde bulundurmalı ve riski önlemek, azaltmak ya da ortadan kaldırmak amacıyla alınan yahut alınacak önlemleri -mümkün olan en geniş ölçüde tanımlayarak- açıklamalıdır.[635]

[632] Holle, "Die öffentlich-rechtliche Verantwortung und Haftung", 315.
[633] Mettke, "Recht, Ethik und Wissenschaft", 130.
[634] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. Art. 9.
[635] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. Art. 10.

Esasen şeffaflık ilkesinin önemi, kriz durumlarında daha iyi anlaşılmaktadır. BSE Krizi'nin yaşanmasının ardından bu konuda sorumlu olanların araştırılması için 1996 yılında oluşturulan soruşturma komitesi -diğer pek çok sonuçla beraber- AB düzeyinde alınan kararların şeffaf bir sürece sahip olmadığı sonucunu ortaya koymuştur. EFSA, soruşturma komitesi tarafından verilen bu tür kararlara bir yanıt olarak oluşturulmuştur. Şeffaflık, bilimsel mükemmellik ve bağımsızlık ilkeleri üzerine inşa edilen EFSA, AB'de gıda güvenliği politikalarının güvenilirliğini yeniden kazanması için çalışmalar yapmakta, kamuoyunu kendi kurumsal bağımsızlığı ve gıda güvenliği hakkında bilgilendirmektedir. Nitekim bilginin erişilebilir olması, çıkar grupları için önemli bir faktördür. Zira yetkililer ya da ilgili kurumlar, şeffaflık olmadan hesap verebilirliği sağlayamamaktadır. Bir başka ifade ile bunlar, şeffaflık sağlanmadığı müddetçe hesap verebilir tutulamayacaktır.[636]

BasisVO, EFSA'nın yürütmekte olduğu faaliyetlerde yüksek düzeyde şeffaflığı sağlaması gerektiğini ve bu cihetle bilimsel komite ve panellerin gündem ve tutanaklarını, görüşlerini, görüşlerinin dayanaklarını, bilimsel çalışma sonuçlarını, faaliyetlerine ilişkin raporları vs. gecikmeksizin kamuya açıklayacağını hüküm altına almaktadır. Yine şeffaflık ilkesi gereği EFSA'nın Yönetim Kurulu, aksi yönde bir karar alınmadığı müddetçe, gündeminde olan belirli bazı idari konularda toplantılarını kamuya açık bir şekilde yapmaktadır. Yönetim Kurulu ayrıca tüketici temsilcilerine ya da ilgili diğer kişilere, EFSA'nın bazı faaliyetlerinin gidişatını gözlemlemeleri için izin verebilmektedir. Bu sayılanların hepsi şeffaflık ilkesinin uygulanması ile ilgilidir. EFSA bu sayılan durumlarda şeffaflık kurallarının nasıl uygulanacağını belirlemek için kendi iç kurallarında pratik düzenlemeler getirmektedir.[637]

1.3.4. İzlenebilirlik (Rückverfolgbarkeit)

BasisVO'da gıda güvenliği ilkeleri düzenlenirken izlenebilirliğe, ilke olarak yer verilmemiştir. İzlenebilirlik ilkesi, bir ilke olarak değil, gıda hukukunun genel gereklilikleri arasında bir yükümlülük, gereklilik olarak düzenleme altına alınmıştır.

[636] Anna Szajkowska, *Regulating Food Law: Risk analysis and the Precautionary Principle as General Principles of EU Food Law* (Wageningen, the Netherlands: Wageningen University, Doctoral Thesis, 2012), 24-26.
[637] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. Art. 38.

Ancak ifade etmek gerekir ki gıda güvenliğinin tesisinde izlenebilirlik, bir ilke olarak ele alınmalı ve şeffaflık ilkesinde olduğu gibi bu ilke de karar ve uygulamalara yansıtılmalıdır.

Esasen BasisVO'ya bakıldığında izlenebilirliğin öneminden bahsedilirken -her ne kadar bu şekilde ifade edilmese de- bu, bir ilkeymiş gibi ele alınmaktadır. Gıda ve yemin izlenebilirliğinin sağlanamadığı, izinin sürülmesinin imkansız olduğu durumlarda iç pazarın işleyişinin tehlikeye girdiğinin tecrübe edildiği, bu nedenle işletmelerin kapsamlı bir izlenebilirlik sistemi oluşturmasının elzem olduğu, bu sayede ürünlerin piyasadan geri çekilmesinin amacına uygun bir biçimde yapılabileceği, bu konuda kontrole yetkili otoritelere ve tüketicilere bilgi vermenin kolaylaşacağı, böylelikle gıda güvenliği konusundaki olası problemler dolayısıyla yaşanacak geniş çaplı aksaklıkların önünün alınabileceği, Komisyon tarafından ifade edilmektedir.[638]

İzlenebilirlik ilkesi gereği, ithalatçı da dahil bir gıda ya da yem işletmesinin, en azından gıda, yem, (gıda üreten) hayvan yahut gıda ya da yeme katılabilecek maddenin tedarik edildiği işletmeyi tanımlayabilmesi sağlanmalıdır. Bu amaçla mezkûr işletmeciler, talep edilmesi halinde bu maddelerle ilgili bilgileri ve ürünlerin tedarik edildiği işletmeleri tanımlayan bilgileri, yetkili makamlara sunabilmesine olanak sağlayan prosedürleri oluşturmalı ve sistemleri kurmalıdır. Böylece soruşturma esnasında her aşamada izlenebilirliğin sağlanması da temin edilmelidir. Bahsi geçen bu maddelerin izlenebilirliği üretim, işleme, dağıtım aşamalarının tamamında sağlanmak zorundadır. Bu amaçla Birlik içerisinde piyasaya arz edilen yahut edilmesi muhtemel olan gıda ve yemler de özel hükümler doğrultusunda yeterli bir biçimde etiketlenecek ya da tanımlanacaktır. Böylelikle bu hususta mevcut olan bilgi ve belgeler vasıtasıyla izlenebilirlik kolayca sağlanabilecektir.[639]

1.4.AVRUPA GIDA GÜVENLİĞİ OTORİTELERİ

Avrupa'da gıda güvenliği konusundaki otoritelere bakıldığı zaman bu konuda kilit rol oynayan kurumlar arasında Avrupa Komisyonu (European Commission/ EC) ve Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (European Food Safety Authority/ Europäische

[638] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, par. (28).
[639] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, par. (29), Art. 18.

Behörde für Lebensmittelsicherheit/ EFSA) ön plana çıkmaktadır. AB'nin yürütme organı olan EC aldığı kararlar, yürüttüğü politikalar, yaptığı inceleme ve denetimlerle gıda güvenliği konusunda AB'nin çıkarlarını desteklemektedir. EC bu süreçte pek çok otorite ile iş birliği içerisinde ve üye devletleri de kararlarına dahil edip paylaşımcı bir yaklaşım benimseyerek faaliyetlerini sürdürmektedir. İnceleme ve denetim mercii olan EC, gıda güvenliği gerekçesiyle pek çok hayati karar alabilmekte, bu kararları alırken de EFSA gibi otoritelerden bilimsel talep edebilmektedir.

Diğer yandan EFSA, AB'nin gıda güvenliğini sağlama konusundaki temel hedeflerine ulaşma arzusunun bir yansıması olarak kurulmuştur. Gıda güvenliğinin tesisi için talep halinde ya da kendiliğinden bilimsel görüş ve tavsiyelerde bulunmakta, analizler yapmaktadır. Gıda konusundaki riskleri izlemekte, bu konuda analizler yapmakta, krizler için önceden hazırlık yaparak olası bir kriz durumu için yanıt oluşturmaktadır. Bu kriz ve acil durum hallerinde kullanmak üzere birtakım prosedürler hazırlamaktadır. Aynı zamanda EFSA, Gıda ve Yem Hızlı Uyarı Sistemi olan RASFF üzerinden risk iletişimini de koordine etmektedir. Bu çerçevede AB gıda güvenliği otoriteleri olan EC ve EFSA, birlikte çalışarak AB'nin gıda güvenliği alanındaki etkin ve güvenilir yönetimini temin etmek için önemli bir rol üstlenmektedir.

1.4.1. Avrupa Komisyonu (European Commission/ EC)

AB'nin "uluslarüstü" organı ve yürütme organı olan Avrupa Komisyonu (European Commission/ EC), yeni kanunlar önermekte ve politikaları uygulamaktadır. Böylelikle AB'nin genel çıkarlarını desteklemektedir. Birlik hukukunun bütün üye devletlerde gerektiği şekilde uygulanmasını sağlamaktadır. Komisyon'da her AB üyesi ülkeden bir üye bulunmaktadır.[640]

EC, AB gıda hukukunda hem yasama sürecinde başlatıcı bir organ hem de belirli bazı durumlarda -izin prosedürü gibi- yürütme yetkisine sahip bir otoritedir. Yine de özellikle gıda hukukunda yasa koyucu gibi hareket etmektedir, dolayısıyla EC'nin yasama yetkisi hiç yok değildir. AB'nin çok düzeyli yapısı bulunduğundan, EC'nin

[640] Rudolf Streinz, "B. Einführung", *Lebensmittelrecht*, ed. Olaf Sosnitza - Andreas Meisterernst (München: C.H. Beck, 2023), Rn. 146-148. European Union EU, "European Commission – What It Does | EU" (Erişim 20 Şubat 2024). Ayrıca Bkz. European Union EU, Vertrag Über Die Europäische Union (EUV), *Amtsblatt der Europäischen Union* (26 Ekim 2012), Kanun No. C 326/13, md. Art. 17.

nihai karar verdiği durumlarda iş birlikçi bir uygulama söz konusu olmaktadır. Nitekim üye devletler EC'nin kararlarına dahil edilmektedir. Üye devletlerin yetkilileri, verilecek izinlerin çevre ve sağlık üzerindeki etkileri konusunda görüş bildirmekte ve şirketlerin başvurularını kabul etmektedir. Bu süreçte üye devletler katılım sağladıkları için karar alma süreci de demokratik bir sürece dönüşmektedir. Aynı zamanda bu durum, çeşitli paydaşların görüşlerinin dikkate alınmasına da olanak sağlamaktadır. Böylelikle AB'nin gıda güvenliği ve regülasyon süreçleri, daha şeffaf, katılımcı ve kapsayıcı bir hale gelmektedir.[641]

EC, AB düzeyinde gıda güvenliği politikaları belirlemekte ve bu politikaların uygulanması konusunda denetimlerde bulunmaktadır. Weißbuch'ta "AB'nin en yüksek gıda güvenliği standartlarına sahip olmasını sağlama" görevinin, EC'nin gıda konusundaki temel politika önceliği olduğu ifade edilmiştir. Buradan hareketle EC, üye devletleri, gıda güvenliği kontrolleri için düzenli olarak ziyaret etmektedir.[642] Nitekim EC ve ona bağlı Avrupa Gıda ve Veterinerlik Ofisi (Europäisches Lebensmittel- und Veterinäramt) ulusal uygulamaların izlenmesi konusunda birinci derecede sorumludur.[643]

EC bünyesindeki Avrupa Gıda ve Veterinerlik Ofisi, AB'ne üye olan bütün devletler için ortak kalite standartlarını sağlamakla görevlidir. Ofis, ulusal denetim kurumlarını denetlemektedir. Bu amaçla Ofis, AB üye devletlerinde ve AB'ye uluslararası anlaşmalar temelinde gıda ihraç eden üçüncü ülkelerde, düzenli olarak denetim faaliyetlerinde bulunmaktadır. Buralarda hem denetim sistemlerini hem de üreticilerin kendilerini de kontrol etmektedir. Ofis tarafından yapılan bu denetimlerin sonuçları ise bir rapor halinde AB'ne ve üye devletlere sunulmaktadır. Bu raporda, tespit edilen sorunlara yönelik öneriler de bulunmaktadır. Bu raporlar genelde kamunun erişimine açıktır.[644]

EC, gerekli durumlarda gıdalarla ilgili olarak çeşitli kurumlardan, özellikle de EFSA'dan değerlendirme ve bilimsel görüş talep edebilmektedir. Örneğin EC, vitamin

[641] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 218. Ayrıca Bkz. Streinz, "B. Einführung", Rn. 173-182.
[642] Steinbüchel, "IV. Aufbau, Vollzug und Praxis der Lebensmittelüberwachung", Rn. 91-103.
[643] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 202.
[644] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 218.

ve mineraller dışındaki bir maddenin gıdalara eklenmesi konusunda EFSA'dan, bu madde ile ilgili mevcut bilgileri değerlendirmesini talep etmektedir. Gıda güvenliği ile ilgili olarak böyle bir talepte bulunan EC, EFSA tarafından yapılan değerlendirme neticesinde bu maddenin AB içerisinde kullanımını yasaklayabilir, kısıtlayabilir ya da inceleme altındaki maddeler listesine dahil edebilir.[645] Yine örneğin bir şirket, izin verilenler listesinde bulunmayan bir besin kaynağını pazarlamak istiyorsa bunun için EC'ye başvuruda bulunmalıdır. EFSA ise bu konuda EC'nin yapacağı değerlendirmeye destek olması için bilimsel görüş hazırlamaktadır. EC, bu bilimsel görüşe dayanarak takviye edici gıdalarda kullanılabilecek vitamin ve mineral maddelerinin listesini güncellemektedir.[646] Dolayısıyla EC, gıda konusunda EFSA ve iş birliği içerisinde olduğu diğer otoritelerle etkileşim halinde çalışarak buralardan elde ettiği çıktılarla gıda güvenliği politikaları oluşturmaktadır.

EC, daha önce de ifade edildiği üzere, iş birliği içerisinde olduğu otoriteleri karar alma süreçlerine dahil etmektedir. Örneğin EC, genetiği değiştirilmiş organizmalardan (GDO) elde edilen gıda ve yem maddeleri hakkında ruhsat vermeye yetkili otoritedir. Bu ürünlerin güvenlik değerlendirmesini EFSA yapmaktadır. Bunlara ruhsat verme sürecinde EC, üye devletlerin temsilcilerinden oluşan Gıda Zinciri ve Hayvan Sağlığı Daimî Komitesi'ne danışmakta, bu Komite ile koordinasyon ve iş birliği içerisinde ruhsat kararını almaktadır.[647]

EC, AB üyesi ülkeler arasında malların serbest dolaşımını engelleyen/zorlaştıran konularda inceleme ve denetim merci olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim her ne kadar genel kural, üye ülkeler arasında malların serbest dolaşımı olsa da üye ülkeler, kendi ulusal düzenlemeleri ile bu temel ilkeyi kısıtlayabilmektedir. AB'nin yargı organı olan ABAD, verdiği kararlarda, bu tür ulusal düzenlemelerin mümkün olduğunu ve Birlik hukukunun buna engel teşkil etmediğini ifade etmektedir.[648] Fakat burada önemli olan, ulusal makamların bu konuda sahip olduğu takdir yetkisinin sınırsız olmadığıdır. Alınacak yasaklama ve kısıtlama kararlarında orantılılık ilkesine riayet edilmelidir.

[645] EFSA, "Food Supplements | EFSA" (20 Ekim 2023).
[646] EFSA, "Food Supplements | EFSA" (20 Ekim 2023).
[647] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 211.
[648] ABAD/EuGH, K. C-41/02.

Bir üye ülkeden talep edilen pazarlama izni o ülkede ulusal makamlarca reddedilirse gıda işletmecileri, üye ülkenin koymuş olduğu yasaklamanın uygun olmadığını düşündüklerinde bu durumu EC'ye bildirebilmektedirler. EC bu halde, ilgili üye ülkeden açıklama talep edebilmekte, yapılan açıklamaları yetersiz bulması halinde ise konuyu ABAD'a taşıyabilmektedir.[649] EC'ye yapılan başvurular ve sonrasında işleyen süreç hem üye devletler arasında uygulama birliğini sağlama hem de üye devletlerin kendi ülkelerindeki uygulamalarını denetleme açısından oldukça önemlidir.

Son olarak ifade etmek gerekir ki EC'nin yaptığı kontrollerde, üye devletlerin Birlik düzenlemelerini uygulama şekillerinde büyük farklılıklar tespit edildiği Weißbuch'ta ifade edilmiştir. Bir başka ifade ile gıda kontrolüne ilişkin ulusal yasalar arasında farklılıklar görülmüştür. Bu durum, tüketicilerin Birlik genelinde aynı seviyede korunamadığı manasına gelebilmekte ve ulusal otoritelerin, bu konuda almış oldukları tedbirlerin etkinliğinin test edilmesini de zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla mevcut düzenlemelerin tutarlı ve şeffaf bir yapıya kavuşturulmasının, denetim ve kontrollerin sıkılaştırılması kadar gerekli olduğu anlaşılmıştır.[650]

1.4.2. Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (European Food Safety Authority/ Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit/ EFSA)

AB genelinde gıda güvenliğinin sağlanması konusunda yetkili kurum olarak karşımıza Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (European Food Safety Authority/ Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit/ EFSA) çıkmaktadır. EFSA'nın kurulması, Avrupa Komisyonu'nun, AB'nin en yüksek gıda güvenliğini sağlama yönündeki öncelikli hedefinin bir yansıması ve bu konudaki ihtiyaca bir yanıt olarak Weißbuch'ta önerilmiştir. Bu öneride Avrupa Gıda Otoritesi olarak öngörülen EFSA'nın yapısı ile sahip olacağı görev ve yetkilere de yer verilmiştir. Buna göre Weißbuch'ta o zamanki ifade ile Avrupa Gıda Otoritesine, gıda güvenliğini ilgilendiren bütün konularda bağımsız bilimsel tavsiyelerde bulunmak, danışmanlık yapmak ve bu konularda tüketiciler ile ulusal kurumlar ve bilimsel kuruluşlarla iletişim halinde bir ağ oluşturmak, ayrıca Gıda ve Yem Hızlı Uyarı Sistemi olarak ifade edilen RASFF'nin

[649] ABAD/EuGH, K. C-41/02.
[650] Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit. Ayrıca Bkz. Steinbüchel, "IV. Aufbau, Vollzug und Praxis der Lebensmittelüberwachung", Rn. 91-103.

işletilmesine hizmet etmek şeklinde görevler verileceği ifade edilmiştir. Buna ek olarak EC'nin istediği analizleri sağlayacak ve bu analizlere gerekli yanıtı EC verecektir. Bu Otorite'nin 2002'de faaliyete geçmesi öngörülmüştür.[651]

EFSA Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 28 Ocak 2002 tarihli ve 178/2002 sayılı Tüzüğü ile kurulmuştur. Mezkûr Tüzük uyarınca EFSA, gıda ve yem güvenliği konularında AB mevzuatı çerçevesinde bilimsel ve teknik destek sağlamakta ve bilimsel tavsiyelerde bulunmaktadır. Ayrıca gıda ve yem güvenliğine karşı doğrudan ya da dolaylı bir risk söz konusu olursa, bu halde söz konusu riskleri kategorize etmek ve bu riskleri izlemek için gereken verileri toplamakta ve analizler yapmaktadır. Risk değerlendirmesi, yönetimi ve risk iletişimi fonksiyonları arasında etkili bir uyumun sağlanabilmesi için EFSA, EC ve üye devletler ile iş birliği yapmaktadır.[652] EFSA'nın izleme, değerlendirme, analiz gibi fonksiyonları yerine getirerek bağımsız sonuçlar ürettiği vurgulanmaktadır.[653]

EFSA temelde dört organdan oluşmaktadır. Bunlar Yönetim Kurulu, İcra Direktörü ve onun personeli, Danışma Forumu ve son olarak da Bilimsel Komite ve Bilimsel Panellerdir. Bunlardan Yönetim Kurulu, İcra Direktörü ve Danışma Forumu kamu yararına bağımsız hareket edeceklerine dair taahhütte bulunurken Bilimsel Komite ve Paneller de dış etkilerden bağımsız bir biçimde hareket etmeyi taahhüt etmektedir. Yönetim Kurulu üyeleri AB Konseyi tarafından atanır ve bu da İcra Direktörünü atar. İcra Direktörü, Yönetim Kurulunca kabul edilen programları ve kararları uygulamaktadır. Ayrıca Bilimsel Komite ve Paneller için de bilimsel, teknik ve idari desteğin sağlanması için çalışmaktadır. Danışma Forumu ise üye devletlerdeki yetkili otoritelerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Potansiyel riskler ve bilgi paylaşımı üzerine bir mekanizma oluşturarak işlevini yerine getirmektedir. EFSA ile üye devletlerin yetkili otoriteleri arasında yakın iş birliği sağlamaktadır. Özellikle EFSA'nın yapmakta olduğu bilimsel çalışmalarının üye devletlerle çakışmasını önleme ve bunların tekrarından kaçınma, gerekli durumlarda iş birliği yapma, EFSA'nın misyon alanına giren kuruluşları tespit ederek Avrupa ağı içerisinde teşvik etme, EFSA ya da üye bir

[651] Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit.
[652] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 22. Ayrıca Bkz. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 5.
[653] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 23.

devletin ortaya çıkan bir riski tespit ettiği hallerde iş birliği konusunda faaliyet göstermektedir. Bilimsel Komite ve Panellerin ise kendi yetki alanları içerisinde EFSA'nın bilimsel görüşlerini sağlama sorumluğu bulunmaktadır. Bunlar gerekli durumlarda kamuya açık oturumlar düzenleyebilirler. Komite ve Panellerde bağımsız bilimsel uzmanlar bulunur. Panellerin hazırladığı bilimsel görüşlerin tutarlılığını sağlamak adına Komite, koordinasyon sağlamaktadır. Komite ayrıca, uyumlaştırılmış risk değerlendirme metodolojileri de geliştirmektedir.[654]

EFSA çoğunlukla Avrupa Parlamentosu, EC ve AB üyesi devletlerden gelen taleplere karşı bilimsel tavsiye üretmek suretiyle çalışmalarını yürütmektedir. Buna ilaveten EFSA'nın kendi inisiyatifi ile yürüttüğü bilimsel çalışmalar da bulunmaktadır. Özellikle yeni ortaya çıkan birtakım durumları, tehlikeleri ve riskleri incelemesi bu şekildedir. EFSA bu süreçte kendi yaklaşımlarını ve değerlendirme yöntemlerini de güncellemektedir.[655]

Çok ülkenin dahil olduğu gıda kaynaklı olaylarda/salgında EFSA, geriye-ileriye dönük analitik izleme verileri sunmak da dahil gıda ürünü hakkındaki verilerin derinlemesine analizini yapmakta ve EC'ye sunmaktadır. Esasen AB'de gıda güvenliğini ilgilendiren olayların birçoğu, yerel gıda güvenliği otoritelerince ulusal düzeyde ele alınmaktadır. Fakat gıda kaynaklı salgın ya da krizin, çok ülkeli olması halinde EC, "Avrupa Hastalık Önleme ve Kontrol Merkezi (European Centre for Disease Prevention and Control/ ECDC)" ve ulusal gıda güvenliği yetkili otoritelerinden birisinin talebi üzerine EFSA devreye girmektedir.[656]

EFSA'nın, gıdaların sağlık ve beslenme konusundaki risklerini izleme görevi bulunmaktadır. Bu görevi mümkün olduğunca etkin ve etkili bir biçimde yerine getirebilmesi için EFSA, RASFF vasıtasıyla iletilen bütün mesajların alıcısı olmaktadır.

[654] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. Art. 24 vd. Ayrıca Bkz. European Food Safety Authority EFSA, "Scientific Committee | EFSA" (12 Şubat 2024).
[655] European Food Safety Authority EFSA, "EFSA at a Glance | EFSA" (Erişim 18 Şubat 2024).
[656] European Food Safety Authority EFSA, "Food Incident Preparedness and Response | EFSA" (17 Nisan 2023).

Bu mesajların içeriğini analiz etmektedir. Böylelikle Komisyon ve üye devletlere risk analizi için gerekli olan her türlü bilgiyi sağlayabilmektedir.[657]

EFSA risk değerlendirmesi yaparken öncelikle Avrupa Parlamentosu, EC ya da AB üyesi devletlerden bu yönde bir talep almakta yahut kendiliğinden harekete geçmektedir. Görev tanımı yapılmakta ve gerekirse başvuru sahibinden ek bilgi talep edilmektedir. Görev, EFSA'nın Bilimsel Komitesine ya da bilimsel panellerinden birine atanmakta ve halka açık bir portal olan openEFSA'da yayımlanmaktadır. Risk değerlendirmesi genellikle uzman bir çalışma grubunca yapılmakta ve bunlar, mevcut bilimsel bilgileri incelemektedir. Bu grup, gerektiğinde veri toplama ağlarından yararlanmaktadır. Çalışma grubu, ilgili panele bir taslak sunmaktadır. Bunun üzerine EFSA taslaklar üzerinden halka açık görüşmelere başlamakta ve bu görüşmelerde yapılan yorumları değerlendirmektedir. Bu değerlendirme panel üyelerinin çoğunluğunca kabul edildiğinde genellikle bilimsel görüş olarak ya da başka bir çıktı halinde EFSA'nın açık erişimli bilimsel dergisinde yayınlanmaktadır.[658]

Burada şunu ifade etmek gerekir ki EFSA bazı durumlarda, zaman kısıtlamaları nedeniyle tam bir risk değerlendirmesi yapamayabilir. Şöyle ki gıda ya da yemden kaynaklanan potansiyel risk, çiftçiler, gıdanın üretimi, tedariki ya da kullanımıyla doğrudan ilgisi bulunan diğer paydaşlar ve elbette ki tüketiciler için yaygın bir endişeye neden olduğunda ya da böyle bir endişeye neden olabileceği ihtimali bulunduğunda, riskin niteliği kesin olarak hemen anlaşılamadığında yahut riskin etkisinin büyük olma potansiyelinin bulunduğu durumlarda ortada hızlı müdahalenin gerekli olduğu bir durum var demektir. EFSA bu tür durumlarda her ne kadar bilimsel değerlendirme sağlasa da bu, tam manasıyla bir risk değerlendirmesi olmayabilir.[659]

EFSA, yaptığı bilimsel değerlendirmelerle EC'nin gıda güvenliği konusundaki politikalarına yön vermektedir. Nitekim EC, EFSA tarafından yapılan değerlendirmeleri ve bilimsel tespitleri dikkate alarak gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla birtakım düzenlemeler yapmaktadır. Örneğin EC, takviye edici gıdalarda kullanılabilecek vitamin ve mineral listesini EFSA'nın değerlendirmeleri neticesinde gözden geçirmekte

[657] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. Art. 35. Ayrıca Bkz. Ungerer, "Lebensmittelrecht, Europäisches", 5.
[658] EFSA, "EFSA at a Glance | EFSA".
[659] EFSA, "Food Incident Preparedness and Response | EFSA" (17 Nisan 2023).

ve gerektiğinde güncellemelerde bulunmaktadır. Fakat şunu da ifade etmek gerekir ki bu listelerin oluşturulması ve etiketlemeler konusundaki gereklilikleri belirleyen yasal düzenleme, 2002/46/EC sayılı Direktif'tir. Dolayısıyla EFSA tarafından sunulan bu bilimsel görüşler yalnızca EC'nin yaptığı değerlendirmeleri desteklemek amacıyladır.[660]

Takviye edici gıdalar konusunda EFSA'nın da yapmış olduğu önemli çalışmalar bulunmaktadır. 2005 ve 2009 yılları arasında AB'de takviye edici gıdalarda vitamin ve mineral kaynağı olarak kullanımına izin verilen maddeler hakkında ayrıntılı değerlendirmelerde bulunmuştur. Yapılan değerlendirmelerin ayrıntılı olmasının sebebi hem başvuru sahibi gıda işletmecilerinin önerdiği alım seviyelerindeki vitamin ve minerallerin güvenilirliğinin irdelenmesi hem de bunların vücutta yaptığı etkinliğin araştırılmış olmasıdır.[661]

Esasen EFSA gıda ve yem güvenliği ile ilgili bir olay ya da kriz durumunda hem hazırlık süreci hem de bu krize yanıt sürecinde rol oynamaktadır. "Hazırlık" olarak ifade edilen kısımda, kriz hallerinde kullanılmak üzere acil müdahale mekanizmalarının ve prosedürlerinin geliştirilmesi, test edilmesi ve sürdürülmesi faaliyetleri gerçekleştirilmektedir. "Yanıt" kısmı ise gıda güvenliğiyle ilgili bir olay ya da kriz esnasında gereken bütün bilimsel faaliyetleri ve iletişim eylemlerini kapsamaktadır.[662] Buradan da anlaşılacağı üzere EFSA, olası bir gıda güvenliği olayı ya da krizine karşı hazırlıklı olmak için yapıları ve mekanizmaları geliştirmekte, test etmekte ve yürütmektedir. Aynı zamanda, bir olay gerçekleştiğinde bilimsel faaliyetlerde bulunarak ve iletişim sistemlerini kullanarak yanıt vermektedir. Bu, kamu sağlığının korunması ve kriz durumlarında etkili müdahalenin sağlanabilmesi için yapılan stratejik bir planlamanın göstergesidir.

EFSA, üst paragrafta bahsi geçen hazırlık süreci için acil durumlar hakkında kendisine yapılacak olan danışma taleplerine yanıt verebilmek amacıyla prosedürler geliştirmiştir. Bu prosedürler, acil durumların neler olduğunun tanımlanmasına ve belirlenmesine rehberlik eden, müdahale seviyelerini belirleyen, acil durum tavsiye yapılarının nasıl aktive edildiğini, izlenmesi gereken adımların neler olduğunu, aktörleri

[660] EFSA, "Food Supplements | EFSA" (20 Ekim 2023).
[661] EFSA, "Food Supplements | EFSA" (20 Ekim 2023).
[662] EFSA, "Food Incident Preparedness and Response | EFSA" (17 Nisan 2023).

ve bunların görevlerini açıklayan kılavuzlar içermektedir. Prosedürler her iki yılda bir gözden geçirilmekte ve gerekli hallerde güncellenmektedir. Ayrıca her yıl acil durum ve kriz koşullarının simülasyonunu içeren bir eğitim tatbikatı, EC, EFSA ve ulusal otoritelerin katılımı ile gerçekleştirilmektedir.[663] Bu tatbikatlar sayesinde acil durumlar hakkında verilecek yanıtın etkili bir şekilde yönetilmesi amacıyla kurulan prosedürlerin uygulanabilirliğini test etmeye yönelik pratik bir deneyim sağlanmaktadır.

1.5.GIDA VE YEM HIZLI ALARM/UYARI SİSTEMİ (RAPİD ALERT SYSTEM FOR FOOD AND FEED/ RASFF)

Avrupa Komisyonu tarafından 1979 yılında oluşturulan Gıda ve Yem Hızlı Uyarı Sistemi (Rapid Alert System for Food and Feed/ RASFF), AB ülkeleri arasında gıda güvenliği konusundaki bilgilerin toplanabilmesi ve acil durumlarda hızlı bir biçimde bilgi alışverişinin sağlanabilmesi için oluşturulan izleme ve bildirim aracıdır. RASFF merkezi bir veri tabanı işlevi görmektedir. Bu sistem, AB'ye üye olan ülkelerin gıda otoritelerinin, düzenleyici kurumlarının yasa dışı, izinsiz ya da güvensiz gıdalar ve gıda katkı maddeleri ile ilgili raporlama yapmasına ve hazırlanan bu raporları göndermesine olanak tanımaktadır. Böylelikle gıda güvenliği konusundaki risklerin hızlı bir biçimde iletilebilmesi sağlanmaktadır. Bu sistem, ürün geri çağırma ve ürünü piyasadan çekme gibi işlemlere izin vermektedir. Ayrıca gıda güvenliği çerçevesinde taklit-tağşiş ve gıda sahtekarlığı konularını izlemek için de bu sistem kullanılmaktadır.[664]

RASFF, genel olarak Avrupa çapında kamu otoriteleri iletişim sistemi olarak kabul edilmektedir. PITZER'e göre, ancak tüketici sağlığına karşı ciddi bir riskin söz konusu olduğu durumlarda RASFF düşünülebilir. Burada risk, resmi bir risk değerlendirmesi sonucunda belirlenmelidir. Üstelik bu değerlendirme, belgelenmelidir. Nihayetinde burada alelade bir risk değil, yasal olarak ciddi bir risk söz konusu olmalıdır. Bildirim RASFF'ye girildiği anda Avrupa genelindeki tüm yetkili otoriteler bilgilendirilir. Bu bilgilendirme, bir geri bildirim yükümlülüğü ve süresi içerdiği için

[663] EFSA, "Food Incident Preparedness and Response | EFSA" (17 Nisan 2023).
[664] Ayokunle Christopher Dada vd., "Microbiological Hazards Associated with Food Products Imported from the Asia-Pacific Region based on Analysis of the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) Notifications", *Food Control* 129 (01 Kasım 2021), 108243. Ayrıca Bkz. Council Directive 92/59/ECC of 29 June 1992 on General Product Safety (Directive 92/59/ECC), EP, CONSIL, 29 Haziran 1992. Ayrıca Bkz. EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002.

beraberinde bir dizi resmi kontrol ve süreci de tetiklemektedir. Burada önemli olan hususlardan birisi, bu denetim nedeniyle ortaya çıkan ek maliyetlerdir. Zira burada olay bazında, o olaya özel bir kontrol söz konusu olduğundan, ortaya çıkan bir maliyet söz konusudur ve bu maliyet, ilgili ekonomik aktöre yüklenir. PITZER bu maliyetlerin küçümsenmemesi gerektiğini ifade etmektedir.[665]

Gıda güvenliği konusunda Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 28 Ocak 2002 tarihli ve 178/2002 sayılı Tüzüğünün 4. bölümünde, hızlı alarm/uyarı sistemi düzenlenmiştir. Buna göre, gıda ve yem kaynaklı olarak insan sağlığına karşı doğrudan ya da dolaylı bir tehlike söz konusu olduğunda bunun bildirimi için bir ağ olarak bu sistem oluşturulmuştur. Bu ağa hem AB üyesi ülkeler hem Avrupa Komisyonu (Komisyon) hem de EFSA dahil olmaktadır. Bu ülkeler ve otoritelerden her biri, ağın bir üyesi olacak bir temas-iletişim noktası belirleyecektir. Ağın yönetiminden ise Komisyon sorumludur. Bu sebeple, ağın bir üyesi tarafından gıda ve yem kaynaklı olarak insan sağlığını tehdit eden bir risk tespit edildiğinde bu durum RASFF kapsamında derhal Komisyona bildirilmektedir. Komisyon ise bu yolla haberdar olduğu bilgiyi ağın diğer üyelerine derhal iletmektedir.[666]

RASFF'nin kapsamı belirlenirken 178/2002 sayılı Tüzüğün ilgili 50. maddesinin 3. fıkrasına bakılabilir. Mezkûr fıkra uyarınca AB üyesi devletler, RASFF kapsamında gıda ya da yemin piyasaya sürülmesi konusunda bir kısıtlama getirmişse veya bunlar hakkında piyasadan geri çekme ya da geri çağırma şeklinde bir tedbir almışsa bunu derhal Komisyon'a bildirmelidir. Ayrıca insan sağlığına karşı ciddi bir risk oluşturması nedeniyle hızlı bir biçimde harekete geçilmesini zorunlu kılan gıda veya yemin piyasaya arzının ya da bunların nihai kullanımının engellenmesini, buna sınırlama ya da belirli koşullar getirilmesini zorunlu veya gönüllü olarak amaçlayan tavsiye ya da anlaşmalar da yine Komisyona bildirilmelidir. Bunlara ilaveten, insan sağlığına karşı doğrudan veya dolaylı olarak bir risk oluşturduğu gerekçesiyle AB içerisindeki bir sınır noktasında yetkili makamlarca gıda ve yem kargosu, partisi ya da konteynırının

[665] Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 6.
[666] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 50/1-2. Ayrıca Bkz. Alfred Hagen Meyer, *Lebensmittelrecht* (München: Beck-Texte im dtv, 2021), 48-49. Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 123.

reddedilmesi halinin de RASFF kapsamında Komisyon'a bildirilmesi gerekmektedir.[667] Üye devletler RASFF kapsamında alınan bildirimler sonrasında uyguladıkları faaliyetleri ve aldıkları önlemleri Komisyon'a derhal bildirmelidir. Bu bildirimin ardından Komisyon, ağın diğer üyelerine bu konuda bilgilendirmede bulunacaktır.[668]

RASFF'nin çeşitli raporlama kategorileri mevcuttur. Bunlardan ilki uyarı mesajıdır ve bu, en yüksek önceliğe sahiptir. Bunun anlamı, bir gıda veya yem sağlık üzerinde ciddi risk oluşturuyorsa ve üye devletin bu sebeple acil eylemde bulunması gerekiyorsa bu halde uyarı yayınlanmasıdır. Bahsi geçen riskli ürün halihazırda piyasada dolaşımda ise bu durumda hem gıda işletmecileri hem de yetkililer, halka yönelik bir uyarı başlatmaktadır. Şayet ürün piyasaya henüz arz edilmemişse bu halde acil eylem gerektirmiyordur. Bunun için yalnızca bilgi mesajı yapılmaktadır. Üçüncü kategori ise sınır reddi mesajıdır. Bu halde şüpheli gıda ya da yem sınır kontrol noktasında reddedildiğinde, sınır ret bildirimi gönderilmekte ve ürün menşe ülkeye iade edilmekte ya da yerinde imha edilmektedir. Haber raporu ise son kategoridir. Henüz teyit edilmemiş bilgilere dayanan veyahut riskin sebebinin henüz tespit edilemediği mesajlar bu son kategori içerisine dahildir.[669]

178/2002 sayılı Tüzüğün 50/4 maddesine göre, şayet RASFF kapsamında bildirimde bulunulmuş bir gıda ya da yem üçüncü bir ülkeye gönderilirse bu halde Komisyon, söz konusu ülkeye bu konuda gerekli olan bilgileri vermektedir. Fakat burada şunu da ifade etmek gerekir ki mezkûr Tüzük uyarınca RASFF'ye sonradan katılım da mümkündür. Buna göre uluslararası kuruluşlar ve AB üyesi olmayan üçüncü ülkeler, anlaşmalarda tanımlanan prosedürlere uygun olmak kaydıyla bu sisteme katılım sağlayabilirler.[670]

RASFF kapsamında ağ üyelerinin kullanımına sunulan ve gıda ya da yemin insan sağlığı üzerinde oluşturduğu riski konu alan bilgiler genellikle kamunun bilgisine açıktır. Ürünün tanımı, sahip olduğu riskler, bu riskler karşısında alınan önlemlere halk,

---

[667] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 50/3. Ayrıca Bkz. Meyer, *Lebensmittelrecht*, 49. Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 123.
[668] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 50/5. Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 124.
[669] Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), "BVL - Das Europäische Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF)" (Erişim 22 Ekim 2023).
[670] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 50/4-6.

erişim sağlayabilmektedir. Fakat mesleki gizlilik kapsamında kalan bilgiler bunun dışındadır. Bu bilgiler, insan sağlığının korunmasına yönelik değilse halka açıklanmamaktadır. Ancak bu, yetkili makamlara gıda ve yem konusundaki, özellikle piyasa gözetimi ve uygulama faaliyetleriyle ilgili bilgilerin aktarılmasına engel teşkil etmemektedir.[671]

Almanya'da RASFF kapsamında öngörülen bu görevleri ulusal irtibat noktası olarak Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Dairesi (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/BVL) yerine getirmektedir.[672] BVL, AB'nin "dünyadaki en yüksek gıda güvenliği standartlarından birini sunduğunu" ifade etmektedir. Buna göre RASFF, bunun en önemli araçlarından birisidir. Nitekim BVL her yıl, yukarıda bahsi geçen ağ üyeleri arasında 3.500'den fazla RASFF raporu ile 10.000'den fazla takip raporunun paylaşıldığını ve bunun giderek büyüyen bir biçimde gerçekleştiğini belirtmektedir.[673]

Almanya'da bulunan 16 eyaletteki birimler ve gözetim yetkilileri RASFF kapsamında BVL'ye bildirimde bulunmakta, BVL ise bu bildirimleri Komisyon'a iletmektedir. Komisyon, kendisine gelen bu bilgileri ağ kapsamında Avrupa Ekonomik Alanı (Europäischer Wirtschaftsraum/ EWR-AEA)[674] ülkeleri, İsviçre ve diğer üçüncü ülkeler ile paylaşmaktadır. Bu ağ iki yönlü işlemektedir. Örneğin 16 eyaletten BVL'ye bildirim yapıldığı gibi BVL de RASFF kapsamında diğer üye devletlerden gelen bilgileri bu 16 eyaletteki gözetim yetkililerine iletmektedir. Ayrıca BVL, günlük RASFF bildirimlerini raporlayarak Federal Gıda ve Tarım Bakanlığına (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft/ BMEL) ve federal eyaletlerin irtibat noktalarına sunmaktadır.[675]

Doktrinde, gıda güvenliği ile ilgili geliştirilen RASFF sisteminin iyi yönlerine vurgu yapan görüşler kadar bunu eleştirenler de bulunmaktadır. PITZER bunun sistematik olarak önemli çarpan olduğunu, nitekim yerel bir şikâyet vakasının bu sistem

[671] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. 52.
[672] Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel (AVV Schnellwarnsystem – AVV SWS) (AVDSLLF), *Gemeinsames Ministerialblatt* GMBl 2016 Nr. 39, S. 770 (08 Eylül 2016), md. 4/1.
[673] BVL, "BVL - Das Europäische Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF)".
[674] Bu ülkeler İngilizce Eurepean Economic Area/ EEA olarak adlandırılmaktadır.
[675] BVL, "BVL - Das Europäische Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF)".

sayesinde Avrupa çapında bir sorun haline gelebildiğini ifade etmektedir. Ayrıca Avrupa Komisyonu'nun web sitesinde de yayınlanmaktadır. Hızlı uyarı internette bu şekilde yayınlandıktan sonra bunun geri alınması imkânsız değilse de çok zordur. Nitekim internette değişik depolama seçenekleri vs. bulunduğu için silme işlemi çok da etkili olmayacaktır. Esasen bu, hukuki bir tehlike önleme aracı olan RASFF'yi etkin kılmak, diğer yandan ise ekonomik aktörleri geri dönüşü olmayan önemli sonuçlardan muhafaza etmek içindir. Dolayısıyla bahsi geçen bu ekonomik aktörler bu konuda bağımsız risk analizi ve değerlendirmesini yaptırmalı, yetkili otoritelerle uyum içerisinde olmalı, uzman görüşü almalıdır. Tüketicilerin ve şirketlerin etkin şekilde korunması böylece garanti altına alınabilecektir.[676]

RASFF ile ilgili eleştirel bir bakış açısına sahip olan yazarlara göre ise her ne kadar hem kamuda hem de özel sektörde faaliyet gösteren bu gibi sistemlerle gıda güvenliğinin sağlanması için uğraşılsa da gıda konusundaki yasal düzenleme eksiklikleri, gıda işletmecilerinin kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmesi ve yeterli izleme olmaması gibi durumlar, bu alanda sorunların devam etmesine sebep olmaktadır.[677]

Almanya'da gıda güvenliğinden sorumlu otoritelerden birisi olan BVL tarafından açıklanan veriler, RASFF sisteminin efektif bir biçimde uygulandığını göstermektedir. Ancak bu sistemin gıda güvenliğinin sağlanması konusunda farklı bileşenlerle de desteklenmesi gerektiği açıktır. Bu bileşenlerin başında etkili yasal düzenlemeler gelmektedir. Nitekim bu konuda etkin düzenlemeler ve caydırıcı cezaların mevcudiyeti, gıda ve yemi piyasaya arz edecek olan işletmeciler için bir bariyer oluşturacaktır. Böylece insan sağlığı için risk teşkil edebilecek ürünler daha en başta işletmeciler tarafından tespit edilecek ve bunların piyasaya arzı önlenecektir. Dolayısıyla RASFF'yi destekleyecek bileşenlerden bir diğeri, gıda işletmecilerinin gıda güvenliği faaliyetine zorunlu ya da gönüllü olarak katılımıdır. Bu noktada yetkili otoritelerin de gıda güvenliğiyle ilgili gözetim ve denetim konusunda önemli görevlerinin olduğu açıktır.

---

[676] Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 6.

[677] Dada vd., "Microbiological Hazards Associated with Food Products". Satu Tähkäpää vd., "Patterns of Food Frauds and Adulterations Reported in the EU Rapid Alert System for Food and Feed and in Finland", *Food Control* 47 (01 Ocak 2015), 175-184.

2. TAKVİYE EDİCİ GIDA KONUSUNDA ALMANYA'NIN DÜZENLEME VE DENETİM YAPISI

Takviye edici gıdalar, daha önce de belirtildiği üzere AB direktiflerinde "gıda" olarak kabul edilmektedir. AB üye ülkelerinden birisi olan Almanya, bu direktifleri kendi mevzuatına uyarlayarak bu doğrultuda düzenlemeler yapmaktadır. Dolayısıyla Alman mevzuatı incelendiğinde, AB direktiflerine paralel olarak takviye edici gıdaların yine "gıda" olarak ifade edildiği görülmektedir.[678] Bu sebeple Almanya'da takviye edici gıdalar hem bu konuda mevcut olan özel kurallara hem de bütün gıdalar için geçerli olan yasal hükümlere tabidir. Nitekim gıda takviyeleri için Almanya'da etiketlemeden bileşime kadar özel kurallar öngörülmüştür.[679]

Almanya'da gıda güvenliği ve denetiminin hem AB düzeyinde hem de ulusal düzeyde koordineli bir biçimde yürütüldüğü görülmektedir. Nitekim gıda konusundaki düzenlemelere bakıldığında üst paragrafta da ifade edildiği üzere, AB direktiflerinin Alman ulusal mevzuatına uyarlandığı görülmektedir. Bu konu ile ilgili olarak MEYER, Avrupa Birliği gerekliliklerini esas almayan veya bunları Alman hukukuna uygulamayan neredeyse hiçbir ulusal düzenlemenin mevcut olmadığını ifade etmektedir.[680] Dolayısıyla bu başlık altında ulusal düzeyde düzenleme ve denetim yapısı ele alınacaktır.

AB'ndeki gıda düzenlemeleri bütün üye ülkelerde doğrudan geçerlidir. Dolayısıyla Almanya'da yer alan gıda üreticileri, sadece yerel piyasa için üretim yapsalar dahi, özellikle gıda güvenliği ve bilgilendirme konularında Alman yasalarıyla birlikte, AB hukukunu da dikkate almalıdır.[681] Kaldı ki halihazırdaki Alman düzenlemeleri de AB hukukunu öncelemekte ve madde metinlerinde atıflar yapmaktadır.

Federal Almanya'da hem Avrupa yasal gerekliliklerinin uygulanması hem de bunu tamamlayıcı düzenlemelerin yapılması noktasında yasama yetkisi federal

[678] Bkz. NemV, md. 1 vd.
[679] LD, "Gesetzliche Regelungen für Nahrungsergänzungsmittel" (29 Ekim 2020).
[680] Meyer, *Lebensmittelrecht*, IX.
[681] Streinz - Kraus, *Lebensmittelrechts-Handbuch*, 52. AB düzenlemelerinin doğrudan ulusal hukuku etkileri ile ilgili olarak Bkz. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD/EuGH), K. 34/73 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Ekim 1973).

hükümete aittir. Yasaların uygulanması ve yerel düzeyde gıda kontrolü yetkisi ise federal eyaletlere aittir. Bu eyaletlerde bu iş için denetim makamları ve ofisler bulunmaktadır. Bunlar, yeknesak bir denetim uygulaması sağlamak maksadıyla Tüketicinin Korunmasına İlişkin Eyaletler Arası Çalışma Grubu (Ländersarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz/ LAV) bünyesinde faaliyetlerini koordine etmektedirler.[682] Nitekim gıda konusundaki yasal düzenlemelerin uygulanması, ülke çapında etkili bir biçimde koordine edilmelidir. Bu koordinasyon hem AB yasaları kapsamında hem de uygulamada gereklidir.[683]

Almanya'da yasalar, yetki dağılımına göre parlamento tarafından kabul edilmektedir. Üst paragrafta da ifade edildiği üzere gıda yasalarının uygulanmasından eyaletler öncelikle sorumludur. Dolayısıyla eyaletler, uygulamayı sağlamalıdır. Almanya uygulamasında, Avrupa'daki yasa koyucular ve ulusal yasa koyucuların yanı sıra özellikle de tüketicileri ilgilendiren konularda, onların bilgilendirilmesi söz konusu olduğunda farklı aktörlerle de karşılaşılmaktadır. Bunların yasal statüleri bulunmasa da gıda hukukundaki görüşleri etkilemekte ve şekillendirmektedir. Örneğin dernekler belirli gıdalar için gereklilikleri öngören çeşitli kılavuzlar hazırlamakta ve kendi hedef kitlelerinin kullanımına sunmaktadır. Almanya'da ayrıca ALS[684] ve ALTS[685] olarak bilinen çalışma grupları gıda değerlendirmesine ilişkin kararlarda görüş hazırlamaktadır. Ancak ifade etmek gerekir ki bu çalışma gruplarının kararları bağlayıcı değildir.[686]

Ulusal düzenleme boyutuna bakıldığında, Avrupa kanunlarının ulusal düzeyde uygulanması "Gıda Maddeleri, Emtia ve Yem Kanunu (Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch/ LFGB)" ile olduğundan, Almanya'da

[682] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 202.
[683] Christian Bobbert, "Lebensmittelüberwachung: Bund- und Länderkompetenzen zwischen Konvergenz und Divergenz", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 1 (2016), 37.
[684] Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger/ Gıda Kimyası Uzmanları Çalışma Grubu. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), "Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (ALS)" (Erişim 03 Kasım 2023).
[685] Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der Lebensmittel tierischer Herkunft tätigen Sachverständigen/ Gıda hijyeni ve hayvansal gıdalar alanında çalışan uzmanlardan oluşan çalışma grubu. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit ((BVL)), "Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der Lebensmittel tierischer Herkunft tätigen Sachverständigen (ALTS)" (Erişim 03 Kasım 2023).
[686] Boris Riemer, *Lebensmittelrechtliche Grundlagen der Verbraucherkommunikation (ZLR-Schriftenreihe)* (Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft (R&W) dfv Mediengruppe, 2021), 5-6-7.

LFGB, hayati öneme sahiptir.[687] Alman Gıda ve Yem Kanunu olarak da bilinen LFGB, AB gerekliliklerinin somutlaştırılması ve tamamlanması için oluşturulmuştur.[688] Gıda hukukunun organizasyonel olarak uygulanmasından üye devletler sorumludur ve bu, Almanya'da LFGB ile mümkündür. LFGB, yasal düzenlemeler yapma yetkisini de içermektedir. Bu noktada yasal düzenleme yapma yetkisi, o konuya daha yakın olan bakanlığa verilmektedir.[689] Bir diğer ulusal düzenleme ise çalışma konumuz açısından önemli olan Gıda Takviyeleri Yönetmeliği (Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel/NemV)'dir. NemV'de takviye edici gıdanın yasal tanımı bulunmaktadır. Ayrıca NemV, bu konuda çeşitli gereklilikleri ve cezai hükümleri de içermektedir.

Elbette bahsi geçen bu hükümler arasında bir hiyerarşi bulunmaktadır. Öncelikle ulusüstü yani AB bünyesinde oluşturulan hukuk uygulanmakta, sonrasında Alman ulusal düzenlemeleri gelmektedir. Bunların altında dernek düzenlemeleri ve en altta ise ALS ve ALTS kararları bulunmaktadır. Ayrıca ifade etmek gerekir ki yasal düzenlemeler yatay ve dikey hukuki düzenlemeler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan yatay düzenlemeler bütün gıda maddeleri için geçerlidir. Fakat dikey düzenlemeler, ürüne veya sektöre özgüdür. Örneğin LFGB yatay bir düzenlemedir.[690] Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki temel bir yasa olan LFGB, bünyesinde hem yatay düzenlemeler hem de belirli ürün kategorileri için geçerli olan dikey düzenlemeler bulunan şemsiye bir yapıdadır.[691] Yine Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 1925/2006 sayılı Tüzüğü ile 28 Mayıs 2004 tarihinde yürürlüğe giren Gıda Takviyesi Yönetmeliği (NemV) de yatay düzenleme olarak kabul edilmektedir.[692]

Gıda denetim otoriteleri açısından bakıldığında ise Almanya'da gıda güvenliği ve denetiminden sorumlu organların en başında Alman Federal Gıda ve Tarım Bakanlığı (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft / BMEL) gelmektedir. BMEL, sorumluluğu altındaki kurumlarla ve enstitülerle iş birliği ve koordinasyon içerisinde gıda güvenliği konusunda politikalar oluşturmakta ve bu politikaların

[687] Riemer, *Lebensmittelrechtliche Grundlagen der Verbraucherkommunikation (ZLR-Schriftenreihe)*, 6.
[688] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 206.
[689] Riemer, *Lebensmittelrechtliche Grundlagen der Verbraucherkommunikation (ZLR-Schriftenreihe)*, 6.
[690] Riemer, *Lebensmittelrechtliche Grundlagen der Verbraucherkommunikation (ZLR-Schriftenreihe)*, 6.
[691] Rützler, "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", Rn. 1a.
[692] Meyer, *Lebensmittelrecht*, XXIII-XXIV.

uygulanmasını sağlamaktadır. Bu kurumlar arasında en önemlileri Alman Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi (Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL) ve Alman Federal Risk Değerlendirme Enstitüsü (Bundesinstitut für Risikobewertung/ BfR)'dür.

Esasen Almanya'da gıdalar için bir onay prosedürü öngörülmemiştir. Gıdalar piyasaya arz öncesi bir makamdan onay almak zorunda değildir. Fakat bunun için gıdanın güvenli ve yasal düzenlemelerle belirlenen standartlara uygun olması gerekmektedir. Denetim, kontrol, izleme ve bilgi alışverişi faaliyetleri ile gıda güvenliği sağlanmaktadır. Almanya'da federal eyaletlerin yetkili makamları, gıdanın üretildiği, işlendiği, piyasaya arz edildiği yerlerde düzenli denetimler yapmakta, şüphe durumunda ise numune almakta ve resmi laboratuvarlarda bunlar incelenmektedir. Şehir ve belediyelerde bulunan gıda ve veterinerlik kontrol makamları tarafından gıda işletmeleri kontrol edilmekte ve numune alınmaktadır. Yapılan denetimlerde gıda işletmelerinin yasal düzenlemeleri ihlal ettiği sonucuna varılırsa bu halde işletmeler, para cezaları ve diğer cezai işlemlerle karşı karşıya kalmaktadır. Ayrıca bu işletmelere, sonradan bir denetim daha yapılmakta ve eksikliklerin giderilip giderilmediği kontrol edilmektedir. Belediye yetkili makamlarınca yapılan gıda denetim ve kontrolleri, federal eyaletlerde yer alan tüketicinin korunması ve gıda bakanlıkları tarafından koordine edilmektedir.[693]

Almanya'daki gıda denetimi uygulamalarında federal düzeyde koordinasyon ve iş birliği, kritik bir rol oynamaktadır. Bu koordinasyon ve iş birliği özellikle de kriz durumlarında ön plana çıkmaktadır. Örneğin, gıdadan kaynaklanan salgın durumlarında bu salgının nedenini belirlemek amacıyla tedarik zincirinin geri izlenmesi gibi acil birtakım durumlarda koordinasyon ve iş birliği önemlidir. Ayrıca ifade etmek gerekir ki yalnızca kriz durumlarında değil günlük gıda denetim süreçlerinde de koordinasyon, oldukça gereklidir. Bu açıdan hem kriz durumları hem de günlük rutin denetimlerde iş birliği ve koordinasyonun sağlanabilmesi için federal ve eyalet düzeyindeki otoriteler arasında bazı protokol ve anlaşmalar tesis edilmiştir. Bu sayede sağlık ve gıda güvenliği konularında etkili bir denetim yapısı oluşturulması amaçlanmıştır. Böylece gıda güvenliği konusunda hızlı ve etkin kararlar alınabilecek ve riskler en aza

[693] Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung" (Erişim 11 Kasım 2023).

indirilebilecektir.[694] Bu noktada karşımıza örnek olarak 2012 tarihli "Gıda ve Yem Güvenliği Alanında Kriz Durumunda Federal Hükümet ve Eyaletler Arasında İş Birliğine İlişkin Anlaşma" (Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in Krisenfällen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit) çıkmaktadır. Eğer birden fazla federal eyalette güvenli olmayan bir gıda maddesinin piyasaya girdiği tespit edilirse bu halde duruma koordineli bir yaklaşım gerekebilmektedir. İşte bu koordineli yaklaşım için mezkûr Anlaşma ile ortak kriz yönetimine ilişkin düzenlemeler öngörülmüştür.[695]

Almanya'da gıda güvenliğinin sağlanabilmesi için Birlik düzenlemelerinden ayrı olarak öngörülen ulusal düzenlemeler ve bu düzenlemeler doğrultusunda denetim faaliyetlerinde bulunan resmî otoriteler bu başlık altında inceleme konusu edilecektir. Fakat Almanya'daki gıda güvenliği organizasyonu, bu başlık altında incelenecek düzenlemeler ve denetim otoriteleri ile sınırlı değildir. Almanya özelinde gıda konusunda farklı düzenlemeler ve eyaletler bünyesinde farklı otoriteler de mevcuttur. Fakat çalışmanın sınırlarını belirlemek açısından burada yalnızca önemli görülen düzenlemelere ve denetim otoritelerine yer verilecektir.

2.1.ULUSAL YASAL DÜZENLEMELER

1990'ların sonunda yaşanan BSE Krizi'nden bu yana bakıldığında gıda konusundaki yasal düzenlemelerin, öncelikle AB hukuku tarafından şekillendirildiği görülmektedir. Bunda başta 178/2002 sayılı Temel Tüzük (Basis VO) olmak üzere, 2002/46/EC sayılı Takviye Edici Gıda Direktifi, LMIV ve diğer AB gıda düzenlemeleri etkili olmuştur.[696] Ulusal düzeyde ise Alman Gıda ve Yem Kanunu olarak bilinen Gıda Maddeleri, Emtia ve Yem Kanunu (Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch /LFGB) ve Gıda Takviyesi Yönetmeliği (Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel/ Nahrungsergänzungsmittelverordnung-NemV) bu konuda karşımıza çıkan yasal düzenlemelerdir.

[694] Bobbert, "Lebensmittelüberwachung", 38 vd.
[695] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 202. Ayrıca Bkz. Bobbert, "Lebensmittelüberwachung", 38-39.
[696] Lisken - Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, Rn. 181-182.

Bu başlık altında LFGB'nin bu çalışma açısından önemli görülen hükümlerine yer verildikten sonra çalışmanın esas konusunu düzenleme altına alan NemV'nin hükümleri incelenecektir.

2.1.1. Gıda Maddeleri, Emtia ve Yem Kanunu (Lebensmittel-Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch/ LFGB)

Alman Gıda ve Yem Kanunu olarak bilinen "Gıda Maddeleri, Emtia ve Yem Kanunu (Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch /LFGB)", Almanya'da gıda ve yem güvenliği, tüketici sağlığı gibi konularda düzenlemeler yapmak amacıyla oluşturulmuş bir Kanun'dur. Temeli, Birlik hukukundaki gıda güvenliği düzenlemelerine dayanmaktadır. Bu sebeple hem Birlik hukukuna atıfta bulunurken hem de Almanya'nın ulusal düzenlemeleri ve standartlarını içermektedir. LFGB'de çok çeşitli yönlerden düzenlemeler bulunmaktadır. Gıda ve gıda güvenliği, hayvan yemi, kozmetikler, diğer tüketim ürünleri ile bunların gözetimi, denetimi, izlenmesi ve cezai düzenlemeler hüküm altına alınmaktadır.

LFGB öncesinde 1 Ocak 1975'te yürürlüğe giren Gıda Maddeleri ve Emtia Kanunu (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz/ LMBG) bulunmaktaydı. LMGB, sağlığın korunması, gıdalarda katkı maddelerinin kullanımı ve aldatma konularında yasaklar öngörüyordu. Ayrıca gıda denetimiyle ilgili detaylı düzenlemeler ve ihlallerin, idari suç ve cezai suç olarak yaptırımlarını da içermekteydi. Ancak LMGB, 7 Eylül 2005'te LFGB tarafından değiştirilmiştir.[697]

LFGB ile gıdalar, yem, kozmetikler ve diğer tüketim malzemelerinde insan sağlığına yönelik riskleri önleyerek ya da bu riskleri ortadan kaldırarak son tüketicilerin korunmasını sağlamak amaçlanmaktadır. Bu amaçlar, LFGB'nin ilk maddesinde hüküm altına alınmıştır. SOSNITZA ve MEISTERERNST'e göre tüketici sağlığının korunması, gıda ile ilgili bir düzenlemenin gıda kanununda yer alması için belirleyici olan üç kriterden biridir. Burada tüketici sağlığının korunması öncelikli amaçtır. Bu amaca yönelik Birlik hukuku hükümleri, özellikle de 178/2002 EC sayılı Tüzüğün

[697] Dombert - Witt, *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*, § 18, Rn. 2-3.

(BasisVO) 14. maddesi, LFGB'ye göre önceliklidir ve onun amacını da şekillendirir.[698] Bununla birlikte LFGB'de ayrıca bu ürünlerle ilgili aldatmaya karşı korunma da amaçlanmaktadır.[699]

Sağlığa yönelik tehlikeler karşısında koruma, yalnızca sağlığın bozulmasının değil, bunun yanında sağlığı bozabilecek etken ya da durumların önlenmesini de gerektirmektedir. Dolaysıyla LFGB'nin öncelikli amacı olan sağlığı koruma, henüz bir tehlike meydana gelmeden önce başlamaktadır. Bu nedenle LFGB'ye tabi olanlar, LFGB kapsamındaki ürünlerin üretim, işlenme ve dağıtım aşamalarının tümünde ve sonrasında sağlığa zararlı bir durumun ortaya çıkıp çıkmadığını önceden tespit etmelidir.[700]

LFGB'nin § 1 (1)'de yer alan amaçlarından birisi de son tüketicilerin, çeşitli sektörlerdeki paydaşların ve yemle uğraşanların bilgilendirilmesidir. Bir başka ifade ile bilgi sağlama ve bu sayılan aktörleri bilgilendirme sorumluluğu LFGB'nin amaçları arasında yer almaktadır. LMIV'in etiketleme standartları ve çeşitli özel kanunlar da bu amaca hizmet etmektedir. Esasen, genel olarak gıda hukuku, gıda tüketimi noktasında tüketicilerin bilinçli karar almasını sağlamalıdır. Bu amaçla da hile ve aldatmanın önüne geçilmelidir.[701] Dolayısıyla LFGB ve bilgilendirme yükümlülüğünü düzenleyen diğer yasal düzenlemeler ile, bahsi geçen aktörlerin bilgilendirilmesi, bunların bilinçli karar alabilmesi ve aldatma-hile gibi durumlardan korunmaları güvence altına alınmıştır.

Gıda ürünlerinin etiketlenmesi ve pazarlanması konusundaki hukuki düzenlemelere bakıldığında tüketiciyi doğru bilgilendirmeye yönelik bir yaklaşıma odaklanıldığı görülmektedir. Bu yaklaşım esasen Alman gıda yasalarına, AB hukukundan geçmiştir. Tüketicileri doğru bilgilendirmeye odaklanan bu yaklaşımda,

---

[698] Rathke, "Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)", § 1, Rn. 8.

[699] LFGB, md. § 1 (1)-2. Ayrıca Bkz. Thomas Boch, *Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch* (Online-Auflage: Nomos, 2022), § 1 Rn.1-11. Aldatmayla ilgili olarak ayrıca Bkz. Rathke, "Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)", § 1 Rn.16-18a.

[700] Rathke, "Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)", § 1 Rn. 14, 15.

[701] Scherzberg - Garbe, "Das Recht der Lebensmittelsicherheit", 207. LFGB, md. § 1 (1)-3. Tüketicileri bilgilendirme amacının ilk başlarda gıda kanunun amaçları arasında yer almamasıyla ilgili olarak Bkz. Rathke, "Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)", § 1 Rn. 19, 20.

yanıltıcı ve aldatıcı unsurlar değerlendirilirken "dikkatli, anlayışlı ve bilgi sahibi" bir tüketici, standart olarak alınmaktadır. Böyle bir tüketicinin tepkileri ve beklentileri esas olarak kabul edilmektedir. Burada önemli olan, genel bir yaklaşım olarak, tüketicilerin doğru bilgilendirilmesidir.[702]

Esasen LFGB'nin tüketicileri ve diğer aktörleri bilgilendirme amacı, onları yanıltıcı ve aldatıcı uygulamalara karşı korumanın yanı sıra diğer paydaşların sorumluluğu konusunda da önem arz etmektedir. Diğer aktörlerin, özellikle de tüketici örgütlerinin bilgi talepleri olmaktadır. Bu taleplerin arkasında ise tüketicilere bilgi sağlamanın, üretim ve piyasaya arz konularında sorumluluğu azaltabileceği düşüncesi bulunmaktadır.[703]

Üst paragraflarda ifade edilen amaçların gerçekleştirilebilmesi için Alman Federal Gıda ve Tarım Bakanlığı (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft / BMEL), Avrupa Topluluğu veya AB'nin LFGB kapsamındaki mevzuatının uygulanmasını ya da yürütülmesini sağlamak amacıyla gerekli olduğu ölçüde, Federal Ekonomi ve Enerji Bakanlığı (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) ile uyum içerisinde, eyalet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Federal Konsey'in (Bundesrat) de onayıyla yönetmelik çıkarmaya yetkilidir. Burada Federal Bakanlık, çıkaracağı yönetmelikle bazı gıdaların üretim ya da işlenmesinde gıda katkı maddelerinin veya bazı yardımcı maddelerin kullanımını sınırlama veya yasaklama yetkisine sahiptir. Ayrıca çıkaracağı yönetmelikle Federal Bakanlık, gıda maddelerinin üretimi ya da işlenmesinde belirli birtakım vitaminlerin, aminoasitlerin, minerallerin, bunların türevlerinin, besleyici ve fizyolojik etkisi bulunan bazı maddelerin eklenmesini kısıtlayabilir ya da yasaklayabilir. Buna ilaveten, bahsedilen bu maddelerin içeriklerinde bulunması gereken maksimum ve minimum miktarlar ile bunların saflık gereksinimlerini de yine yönetmelik ile belirleme yetkisine sahiptir.[704]

---

[702] Rathke, "Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)", § 1 Rn. 19, 20.

[703] Rathke, "Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)", § 1 Rn. 19, 20.

[704] LFGB, md. § 7/ (1)-(2). Ayrıca Bkz. Rathke, "Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)", § 7 Rn.1-3a. Ayrıca Bkz. Boch, *Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch*, § 7 Rn.1-5.

LFGB gıda, yem, kozmetik ürünler ve diğer tüketim ürünleriyle ilgili hem ayrı ayrı düzenlemeler hem de ortak kuralları içeren düzenlemeler içermektedir. Bu maddelerde AB düzenlemelerine atıflarda bulunulmakta ve boşluklar doldurulmaktadır. LFGB, ihlallerin cezalandırılması konusunda ön plana çıkmaktadır. Bir başka ifadeyle LFGB sayesinde ulusal hukuk, ihlallerin cezalandırılması konusunda Birlik hukuku karşısında öne çıkmış olmaktadır.[705]

Gıda ile ilgili önemli maddelerden birisi olan § 5 (1) / 1'de, BasisVO madde 14'e atıf yapılarak sağlığa zararlı gıda maddelerinin piyasaya arzı yasaklanmıştır. Yine aynı şekilde LFGB § 5 (2) / 1'de BasisVO madde 14/2-a maddesi anlamında bir gıda olmayan ve sağlığa zararlı olan ürünlerin gıda olarak piyasaya arz edilmesi de yasaktır.[706] Bahsi geçen bu yasaklara aykırı olarak gıdanın üretilmesi, işlenmesi ya da bahsi geçen vasıflara sahip olmayan ürünlerin gıda olarak piyasaya arzı halinde ilgili kişiler, LFGB § 58 (1) / 1-2 uyarınca üç aya kadar hapis ya da adli para cezası ile cezalandırılacaktır.[707]

LFGB § 5/1, sağlık açısından zararlı olan gıdaların üretimi ve işlenmesini yasaklarken BasisVO'nun 14/2-a maddesine atıfta bulunmakta, bu da mezkûr Tüzüğün 14/4. Maddesi tarafından açıklığa kavuşturulmaktadır. LFGB § 5/1'de bunların piyasaya sürülmesinin yasaklanması kapsamlı şekilde ele alınmamıştır çünkü zaten 14/1. madde tarafından bu, yasaklanmıştır.[708] Daha önce de ifade edildiği üzere BasisVO'nun 14. maddesi, LFGB'ye göre önceliklidir ve daha öncelikli konumda olan bu düzenleme bu konuda kapsamı zaten belirlemektedir.

Mezkûr madde 14'te, güvenli olmayan gıda olarak kabul edilen gıdaların piyasaya arz edilemeyeceği ve hangi hallerde gıdanın güvenli olarak kabul edilmediği hüküm altına alınmıştır. Gıdanın üretiminden başlayarak işlenmesinden dağıtımına kadar olan tüm aşamalarda, ürünün tüketicilerin normal kullanım koşullarına

[705] Dombert - Witt, *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*, § 18, Rn. 2-3.
[706] Moritz Hagenmeyer - Carsten Oelrichs, "LFGB", *Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht/ Band 2*, ed. Peter W. Heermann - Jochen Schlingloff (München: C.H. Beck, 2022), LFGB § 5 Verbote zum Schutz der Gesundheit Rn. 1. Bu madde ile ilgili olarak ayrıca Bkz. Rathke, "Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)", § 5 Rn.6, 7.
[707] Boch, *Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch*, § 58 Rn.1, 2.
[708] Hagenmeyer - Oelrichs, "LFGB", § 5 Verbote zum Schutz der Gesundheit Rn. 2-3.

uygunluğu, etiket bilgilerine ve sunulan diğer bilgilere, belirli sağlık risklerinden kaçınılması hususundaki diğer yönergelerine özel bir önem atfedilmektedir. Bu bağlamda, gıdanın üretim süreci ve kullanım biçiminin yanı sıra, tüketicilere sağlanan etiket bilgileri ile diğer bilgilerin ve benzeri faktörlerin de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bunlar aynı zamanda potansiyel sağlık risklerinin tespitinde de kilit bir rol oynamaktadır. Mezkûr Tüzüğün 14/4. maddesinde ise LFGB § 5'te belirlenmeyen kapsam, açıkça hüküm altına alınmış ve sağlığa zararlı gıdanın tespiti için çerçeve çizilmiştir. Bunun tespiti için gıdanın, onu tüketen kişi üzerindeki anlık ve uzun vadeli etkisine ve ilerde gelecek kuşaklar üzerindeki muhtemel etkilerine bakılmalıdır. Belirli tüketicilere yönelik gıda söz konusu ile özel hassasiyetler de göz önüne alınmalıdır.[709]

LFGB § 5/1'deki suçun unsurlarının oluşabilmesi için potansiyel olarak sağlığı tehlikeye atmak yeterli kabul edilmektedir. Burada zarar için en azından somut bir olasılık söz konusu olmalıdır. Aksi halde, basit bir şüphe ya da sadece sağlık koruma amaçlı gıda yönetmeliklerine aykırılık, tek başına yeterli değildir. "Sağlığa zarar verme" kavramı ile anlatılmak istenen, tıbbî manada patolojik yani hastalıklı olan veya en azından, sağlıklı bir vücut, zihin yahut ruh için ciddi ölçüde bozulma anlamına gelen her türlü durumdur. Maddenin ya da ürünün sağlığa zarar verme ihtimalinin söz konusu olup olmadığı değerlendirilirken BasisVO'nun 14. maddesinin 3. ve 4. fıkraları birlikte ele alınmalı ve buradaki tüm kriterlere bakılmalıdır.[710]

LFGB § 5/2-1'de, BasisVO 14/2-a anlamında gıda olarak kabul edilmeyen ve tüketilmesi sağlığa zararlı olan ürünlerin gıda adı altında piyasaya arz edilmesi yasaklanmıştır. LFGB § 5/2-2'de ise gıdalar ile karıştırılabilecek ürünlerin üretilmesi, işlenmesi ve piyasaya sürülmesi yasaklanmıştır. Bunun anlamı, kendileri gıda maddesi olmayan fakat gıdalar ile karıştırılabilecek ürünlerin üretilmesi vs. nin yasaklanmasıdır. Bahsi geçen bu ürünler LFGB § 3/1-5'te yasal olarak tanımlanmıştır. Buna göre, gıda olarak kabul edilmeyen ancak rengi, kokusu, şekli, sunumu, etiketi, görünümü, boyut ya da hacmi sebebiyle nihai tüketiciler, özellikle de çocuklar açısından gıda zannedilmesi ihtimal dahilinde olan ve gıda zannedildiği için de ağza götürülen, yutulan ve bunun sonucunda zehirlenme, boğulma, delinme, sindirim kanalını tıkama gibi riskleri

[709] Pitzer, *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*, 121.
[710] Hagenmeyer - Oelrichs, "LFGB", § 5 Verbote zum Schutz der Gesundheit Rn. 2-3.

bünyesinde taşıyan bu kapsamdadır. Fakat ruhsat veya kayıt sürecine tabi olan tıbbî ilaçlar elbette ki bu kapsamın dışındadır. Esasen LFGB § 5/2-1'de hüküm altına alınanın aksine ne sağlığa zararlı bir ürün olması ne de gıda olarak piyasaya arz edilmesi gerekmektedir. Burada LFGB § 5/2-2'de, yalnızca sağlık için bir risk bulunması ve buna ilaveten, o ürünün gıda ile karıştırılabilir olduğunun öngörülebilir nitelikte bulunması yeterli kabul edilmektedir. Çilek şeklindeki kokulu silgiler, ev için bazı süs eşyaları, içecek kutularındaki şampuanlar vs. buna örnek olarak gösterilmektedir.[711]

LFGB, Avrupa gerekliliklerini somutlaştırırken ve tamamlarken bazen hukuka aykırı durumlar meydana getirebilmektedir. Örneğin BasisVO § 10 gereğince bir gıdanın sağlık riski taşıması halinde kamu makamlarının toplumu bilgilendirme yükümlülüğü LFGB § 40'ın ilk fıkrası ile daha spesifik hale getirilmiştir.[712] BasisVO § 10'a göre, bir gıda ya da yemle ilgili olarak, bunların insan veya hayvan sağlığına karşı bir risk oluşturabileceği yönünde makul şüpheler varsa, bu durumda kamu otoriteleri riskin kapsamı, doğası, ciddiyeti, gıda ve yemin türü, olası riskleri ve bunlar karşısında alınan ya da alınacak önlemlerle ilgili olarak kapsamlı bir şekilde kamuyu bilgilendirmelidir.[713]

LFGB § 40/1'e göre ise yetkili makam, BasisVO § 10'a uygun olarak gıda ve yemin adını, bunlar hangi işletme adı altında üretildi, işlendi ya da piyasaya arz edildi ise o işletmenin adını ve eğer riski önlemek için gerekiyorsa piyasaya süren kişinin adını belirterek kamuoyunu bilgilendirmek durumundadır. Yetkili makamın bilgilendirme yapması için madde metninde özetle şu gerekçeler sayılmıştır: bir dövme ürünü, kozmetik ürün veya gerecin, tüketici ürününün, insan sağlığına karşı risk teşkil ettiğine dair makul gerekçeler varsa, tüketicileri sağlık risklerinden korumayı amaçlayan LFGB hükümlerine aykırılık şüphesi varsa, üründen kaynaklanan güvenlik ya da sağlık tehlikesi için yeterli emareler olduğu halde, bilimsel belirsizlik veya diğer nedenlerle sorunun makul bir sürede giderilememesi durumunda, sağlığa zararı bulunmayan ancak tüketim için de uygun olmayan gıdanın piyasaya arz edilmesi ya da küçük miktarda da olsa uzun süredir piyasada bulunması şüphesi varsa, tüketicileri

[711] Hagenmeyer - Oelrichs, "LFGB", § 5 Verbote zum Schutz der Gesundheit Rn. 5.
[712] Lisken - Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, Rn. 187-188.
[713] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. § 10.

aldatmaktan korumayı amaçlayan LFGB hükümlerine ciddi bir şekilde aykırılık şüphesinin yeterince kanıtlanmış olması söz konusu ise, son olarak da belirli bir ürünün ya da üreticinin/distribütörün adının açıklanmaması halinde, benzer ürünlerin üretici yahut dağıtıcıları ciddi dezavantajlarla karşı karşıya bırakacağı ve bunun önlenemeyeceği durumlar varsa bu halde bilgilendirme yapılır.[714]

LFGB § 40 ile ilgili tartışılan konu, BasisVO § 10'da gıda güvenliği ile ilgili olarak kamuoyunu bilgilendirme konusunda üye devletlere yalnızca sağlık riskinin varlığı halinde bilgilendirme yapma zorunluluğu getirilmesi ve BasisVO § 10 ile, üye devletlerin daha geniş bilgilendirme yetkisine sahip olmasının engellenebilecek olmasıdır. Bu durumda, Almanya'da yürürlükte olan LFGB § 40, Birlik hukukuna aykırılık teşkil edebilir ve bu sebeple uygulanamaz olabilir şeklinde doktrinde ve yargı kararlarında tartışmalar bulunmaktadır.[715] Nitekim bu halde LFGB § 40 ile Almanya'da bulunan yetkililer, BasisVO § 10'da belirtilen sınırların ötesinde geniş bir bilgilendirme yetkisine sahip olmaktadır.

Doktrinde LFGB § 40 gereği gıda güvenliğini sağlamak amacıyla kamuoyunu bilgilendirmenin Birlik düzenlemelerine aykırı olmadığını savunanlara göre BasisVO § 10, sağlık riski bulunmayan durumlarda da üye devletlerin yetkili otoritelerinin kamuoyunu bilgilendirmesine izin vermektedir, bu konuda bir sınırlandırma yapmamaktadır. Buna göre BasisVO § 10, gıda güvenliği konusunda asgari bir standart oluşturmakta ve bu, üye devletlerin bundan daha yüksek standartlar oluşturmasını engellememektedir.[716] Fakat 2018 yılında Alman Federal Anayasa Mahkemesi (Bundesverfassungsgericht/ BVerfG) mezkûr hükmün, bilgilerin yayınlanmasına dair herhangi bir süre sınırının bulunmaması nedeniyle Anayasa'ya aykırı bulmuştur. Dolayısıyla LFGB § 40 uyarınca yapılan bilgilendirmeler artık LFGB § 40/ (4a) gereği yayından altı ay sonra kaldırılacaktır.[717]

LFGB § 53/ (1) uyarınca, Almanya'da yürürlükte bulunan LFGB hükümlerine, buna dayanarak çıkarılan yönetmeliklere ve AB'nin doğrudan uygulanabilir yasal

[714] LFGB, md. § 40/1.
[715] Eckhard Pache, "Öffentliche Warnung vor Lebensmitteln – ist § 40 LFGB europarechtskonform?", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2013), 141.
[716] Pache, "ist § 40 LFGB europarechtskonform?", 146-147.
[717] Lisken - Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, Rn. 187-188.

düzenlemelerine uymayan gıda maddeleri ile karıştırılabilecek ürün ya da ürünlerin Almanya'ya getirilmesi yasaklanmıştır. Fakat BMEL, LFGB § 53/ (2) uyarınca kendisine verilen istisna yetkisi ile bu ürünlerin normalde girişi yasak olan Almanya'ya getirilmesine izin verme yetkisine sahiptir. Ayrıca ifade etmek gerekir ki mezkûr 53. maddeye bir istisna olarak LFGB § 54/ (1) hükmü gereğince, bir ürün yasal olarak üye devletlerin birinde ya da Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması'na taraf bir devlette takviye edici gıda şeklinde pazarlanıyorsa Almanya'da da pazarlanmasında sakınca bulunmamaktadır.[718]

LFGB § 68 de çalışma açısından önemlidir. Nitekim bu maddede "İstisnaların onaylanması/ Zulassung von Ausnahmen" düzenlenmiştir. Almanya'da yürürlükte bulunan gıda kanunu hükümlerinin gerekliliklerini yerine getirmeyen ya da başka bir ifade ile Almanya'da üretilecek, işletilecek ya da piyasaya arz edilecek olduğu halde bileşimi Alman gıda düzenlemelerinden farklı olan gıdaların piyasaya sürülebilmesi için "İstisna/ Ausnahmegenehmigungen" başvurusu yapılmaktadır. Başvuruda bulunulan ürün, AB üye devletlerinde halihazırda yasal olarak piyasada yer alıyorsa bu halde, Alman Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi (Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL) yasal ve teknik olarak kontrollerini yaptıktan sonra ürünün Alman pazarında satışa sunulabilmesi için genel bir karar/izin verebilmektedir. İnsan ve hayvan sağlığı açısından herhangi bir risk teşkil etmemesi halinde istisna onayı verilmektedir. Fakat bunun için başvuru sahibi, ürünün sağlığa zararının bulunmadığını kanıtlamalı ve bu konuda gereken tüm belgeleri sunmalıdır.[719]

LFGB § 68 uyarınca alınan iznin genel bir etkisi bulunmamakta, münferit olarak geçerli olmaktadır. Bir başka ifade ile bu istisna izni yalnızca belirli kişi ve ürünlerle sınırlıdır. Dolayısıyla mezkûr üründen üretmek, işlemek ya da piyasaya arz etmek isteyen diğer işletmeciler kendi başvurularını ayrıyeten yapmalıdır. Yetki söz konusu ise farklı bir şirket adına da başvuru yapılabilmektedir. 2015/2283 (EU) sayılı Yeni Gıda

[718]Kurt-Dietrich Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", *Lebensmittelrecht*, ed. Olaf Sosnitza- Andreas Meisterernst (vormals Zipfel/Rathke) (München: C.H. Beck, 2023), Vorbemerkungen Rn. 16-21.

[719] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung". Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), "BVL - Ausnahmegenehmigungen nach § 68 LFGB" (Erişim 20 Ekim 2023).

Tüzüğü kapsamında yeni olan ve dolayısıyla Avrupa Komisyonu'nca henüz yetkilendirilmemiş, Birlik listesine de dahil edilmemiş gıdalar için LFGB § 68 kapsamında istisna başvurusu yapılamaz.[720]

LFGB § 68 kapsamında izin verilmesinin ardından, izin talep eden şirketin bulunduğu federal eyaletteki yetkililer tarafından gıdanın üretim, işleme ve piyasaya arzı izlenmektedir. Bu izleme esnasında etiketleme, formülasyona ve azami miktara uygunluk, istisnanın dayandığı koşullara uygunluk kontrol edilmektedir. LFGB § 68/5 uyarınca istisna izni en çok üç yılla sınırlıdır. Başvuru halinde uzatma mümkündür. Fakat 5. Fıkraya bir istisna olarak, A ve D vitamini ilavesi yahut mineral ilavesi için istisna izni için bir süre şartı öngörülmemektedir.[721]

2.1.2. Gıda Takviyeleri Yönetmeliği (Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel/ NemV)

Esasen takviye edici gıdalar daha önce de yasal düzenleme boyutuyla hem AB içerisinde hem de ulusal düzlemde birkaç defa ele alınmıştır. 1991 yılında AB Komisyonu'nun girişimi[722], ulusal düzeyde ise 1997'nin sonlarında Alman Federal Sağlık Bakanlığı (Bundesministerium für Gesundheit/ BMG) tarafından sunulan "Verordnung über Nahrungsergänzungen und angereicherte Lebensmittel" yani "Gıda Takviyeleri ve Zenginleştirilmiş Gıdalar Yönetmeliği" taslağı[723] buna örnek olarak gösterilebilir. Fakat genel olarak 2000'lerin başında Alman ulusal düzenlemelerinde takviye edici gıdaların yeterince yer bulamadığını da ifade etmek gerekir.[724]

Alman ulusal düzenlemelerindeki bu eksikliğin çeşitli sonuçları olmuştur. Her şeyden önce bu durum hem ulusal düzeyde hem de AB düzeyinde yasal belirsizliklere yol açmıştır. Ayrıca mevcut ulusal düzenlemeler, iç pazarda ticareti engelleyecek biçimde birbirinden farklılık göstermiştir. Bu farklılığın, ticaret engellerine yol açacak düzeyde olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla iç pazarın önemi de göz önünde bulundurulduğunda bu alanda bir eylem ve düzenleme ihtiyacı hasıl olmuştur. Haziran

[720] (BVL), "BVL - Ausnahmegenehmigungen nach § 68 LFGB".
[721] (BVL), "BVL - Ausnahmegenehmigungen nach § 68 LFGB". Ayrıca Bkz. LFGB, md. § 68/5.
[722] Bununla ilgili olarak Bkz. 19 Aralık 1991 tarih ve 3767/91 sayılı Konsey Tüzüğü (EEC), European Comission EC, "Verordnung (EWG) Nr. 3767/91", *Lexparency.de* (Erişim 11 Kasım 2023).
[723] Bu taslak 1999'da değiştirilmiştir. Bergmann, "Ein sinnvolles Vorhaben mit etlichen Fallstricken", 655.
[724] Bergmann, "Ein sinnvolles Vorhaben mit etlichen Fallstricken", 654-655.

1997'de AB komisyonu, halkın bu konudaki görüşünün alınmasıyla bu sorunlara çözüm üretilebilmesi amacıyla bir tartışma belgesi sunmuştur. Halktan aldığı dönütler sonucunda konunun önemini biraz daha anlayan Komisyon, bu konuyu Gıda Güvenliğine İlişkin Beyaz Kitap'a dahil etme kararı almıştır.[725]

Üye ülkelerin takviye edici gıdalarla ilgili mevzuatını uyumlulaştırmak amacıyla 3 Aralık 2001 tarihinde Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 10 Haziran 2002 tarihli 2002/46/EC sayılı Takviye Edici Gıda Direktifi yürürlüğe girmiştir.[726] Bunun ardından Almanya'da 24 Mayıs 2004 tarihinde Federal Tüketiciyi Koruma, Gıda ve Tarım Bakanlığınca (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) (Federal Bakanlık) Ekonomi ve Çalışma Bakanlığı ve Çevre, Doğa Koruma, Nükleer Güvenlik Bakanlığı ile işbirliği içerisinde Federal Konsey'in (Bundesrat) de onayıyla Gıda Takviyeleri Yönetmeliği (Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel/NemV) yayınlanmış ve 28 Mayıs 2004'te yürürlüğe girmiştir.[727] NemV, 1 Ocak 1975 tarihli Gıda Maddeleri ve Emtia Kanunu (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz/ LMBG) § 19/ (1)-3'e dayanarak çıkarılmıştır. Nitekim LMBG § 19/ (1)-3'te belirli gıda maddelerinin bileşimi, niteliği ya da üretimi hakkında Federal Bakanlıkça yönetmelik çıkarılabileceği hüküm altına alınmıştır.[728]

Takviye edici gıdalar, gıda olarak kabul edildiklerinden gıda maddelerine doğrudan uygulanabilir nitelikte bulunan AB düzenlemeleri bu ürünler için de geçerlidir. Bununla birlikte, mezkûr 2002/46/EC sayılı Direktif'in özel hükümleri elbette öncelikli olarak uygulanmalıdır. Yine ifade etmek gerekir ki 2002/46/EC sayılı Direktif, daha önce açıklanan 178/2002/EC sayılı Tüzüğün (BasisVO) 14 ve 16. maddelerindeki, tüketicinin aldatmaya karşı ve sağlık tehlikelerine karşı korunmasına yönelik genel hükümlere göre de öncelikli bir niteliği sahiptir. Takviye edici gıdalar konusunda 2002/46/EC sayılı Direktif'te hüküm bulunmayan hallerde ise doğrudan

[725] Bergmann, "Ein sinnvolles Vorhaben mit etlichen Fallstricken", 655. Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, NemV § 1 Anwendungsbereich Rn. 7.
[726] Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, Rn 4. Ayrıca Bkz. Kügel - Delewski, "Neues Recht", 549.
[727] NemV, md. Fußnote.
[728] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", § 1 Rn.1.

uygulanabilir nitelikteki diğer Birlik hükümleri geçerli olacaktır. Doğrudan uygulanabilir olmayanlar ise kural olarak NemV'nin uygulanmasında dikkate alınmayacaktır. Şayet NemV hükümleri Birlik hükümleri ile çelişiyorsa ve bu çelişme dolaysıyla kişilerin veya şirketlerin birtakım hakları ihlal ediliyorsa bu halde Birlik düzenlemelerindeki hüküm yeterince spesifik, açık ve belirgin olmak kaydıyla ilgili kişi ya da şirket Birlik düzenlemelerine başvurabilir.[729] Buradan da anlaşılacağı üzere bu halde, çatışan hükümler arasında bir denge sağlanması ve kişi ya da şirketlerin haklarının korunması adına AB düzenlemelerine başvurulabileceği ifade edilmektedir. Bu süreçte, çatışmaların çözümü ve hak ihlallerinin önlenmesi için net ve anlaşılır olan AB düzenlemelerine uyulmasının önü açılmıştır.

NemV, mezkûr 2002/46/EC sayılı Direktif'e uygun olarak takviye edici gıdanın yasal tanımını, bunlarda kullanıma izin verilen vitamin ve mineral bileşiklerinin listesini, etiketleme bilgilerine dair düzenlemeleri, cezai ve idari suçlara ilişkin hükümleri ve bunların piyasaya sürülmeleri konusunda Alman Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi'ne (Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL) bildirim yükümlülüğünü içermektedir. NemV'nin yasal ihlaller için yaptırım öngörülmesi gibi diğer hükümleri ise ulusal düzenleme yetkisine dayanmaktadır.[730]

Resmî gerekçeye göre NemV § 1/ (1), 2002/46/EC sayılı Direktif hükümleri çerçevesinde takviye edici gıda tanımını içermektedir. Nitekim mezkûr Direktif Art. 2'de yer alan takviye edici gıda tanımı ile benzer bir tanım NemV § 1/ (1)'de karşımıza çıkmaktadır. Buna göre, tek başına ya da bir bileşim halinde gıda maddelerinin veya diğer besinsel özelliklere sahip maddelerin yahut fizyolojik etkisi bulunan maddelerin konsantresinin, genel beslenmeyi tamamlamak için ölçülü bir biçimde yani pastil, toz, sıvı ampul, kapsül, tablet, hap, damlalıklı şişe vb. olarak doz şeklinde piyasaya sürülen ürünler takviye edici gıda olarak kabul edilmektedir. Bu tanıma uymayan ürünler ise bu kapsamda değerlendirilmemekte ve gıda takviyesi olarak pazarlanamamaktadır. Tanım, bir gıda olarak kabul edilen takviye edici gıdaları ilaçlardan ayırmaya da hizmet etmektedir. Kaldı ki, gıda takviyeleri için geçerli olan yasal düzenlemeler, ilaçlar için

[729] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", Vorbemerkungen Rn. 16-21.
[730] Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, Einführung Rn. 21.

geçerli değildir. Burada yapılan gıda tanımının, takviye edici gıdaların yasal statüsünü belirlemede ve gıdayla ilgili düzenlemelerin uygulanmasında önemli rolü bulunmaktadır.[731]

Takviye edici gıda olarak etiketlenen gıdalarla ilgili gereklilikleri içeren NemV yürürlüğe girmeden evvel, takviye edici gıda terimi korunmamakta ve bu terim, yalnızca mevcut düzenlemelere uygun olan ürünler için değil, diğer ürünler için de kullanılmaktaydı.[732] Bu durum, terimin önceden belirli standartlara ya da gereksinimlere bağlı olmadan geniş bir biçimde ve çeşitli ürünler için kullanılmakta olduğu şeklinde yorumlanabilir. Net bir tanımın olmaması, standartların belirsiz olması nedeniyle farklı ürünlerin bu terimi kullanmasına olanak tanındığı anlaşılmaktadır.

Takviye edici gıdalar genelde gıda ve ilaç arasında sınırda bir yerde yer aldığı için NemV öncesinde tıbbi ürün olarak sınıflandırılmasını kaybeden ürünler, takviye edici gıda olarak etiketlenmekte ve piyasaya arz edilmekteydi. Terim, kas büyütme gibi belirsiz amaçlara hizmet etmesi için sunulan birtakım ürünler için de kullanılmaktaydı. Aynı zamanda bunlar çoğunlukla yanıltıcı etkinlik iddiaları ile pazarlanmakta ve reklamları yapılmaktaydı. NemV kapsamında bu tür iddialar ele alınmamakla birlikte, mezkûr teriminin yalnızca belirli gereksinimleri karşılayan gıdalara uygulanması şeklinde bir sınırlandırma yapılmıştır.[733]

NemV § 1 (2)'de NemV kapsamındaki gıdaların, eser elementler de dahil vitamin ve mineraller olduğu hüküm altına alınmıştır. Burada minerallerle birlikte eser elementler teriminin kullanılması ise netlik sağlanması amacıyladır. Bunlara benzer besinsel ve fizyolojik etkiye sahip diğer maddelerin (aminoasitler gibi) ise 2002/46/EC

[731] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", § 1 Rn.1. Kügel vd., *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*, NemV § 1 Anwendungsbereich Rn. 8/ 9-19. Ayrıca Bkz. Hagenmeyer - Oelrichs, "LFGB", LFGB § 2 Begriffsbestimmungen Rn. 13.

[732] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", Vorbemerkungen Rn. 3-6.

[733] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", Vorbemerkungen Rn. 3-6.

sayılı Direktif'e uygun bir biçimde değiştirildikten sonra ulusal düzenlemelerde gıda olarak sınıflandırılabileceği ifade edilmektedir.[734]

Esasen NemV § 1 (1) ve (2) birlikte değerlendirildiğinde ilk olarak, takviye edici gıdalar genel beslenmeyi tamamlayan gıda maddeleri ve diğer maddelerdir. Bakıldığı zaman, gıda maddeleri ile kast edilen yalnızca vitaminler, mineraller ve bunların bileşikleridir. Diğer maddeler ile kast edilen ise protein, yağ ve karbonhidratlar gibi önceden yalnızca gıda maddesi olarak adlandırılan diğer besinler ve bitkisel bileşenler gibi diğer maddelerdir. Bu açıdan bakıldığında, teorik olarak takviye edici gıdalar insanın tüm besin ihtiyacını karşılamak için kullanılabilecektir.[735]

NemV § 2 uyarınca takviye edici gıdalar yalnızca Fertigpackungen yani hazır ambalajlı olarak piyasaya arz edilebilir. LMIV'de öngörülen etiketlemeye ek olarak NemV § 4'te yer alan bilgiler de ambalaj üzerinde yer almalıdır. Buna göre gıda maddeleri ya da diğer maddeler için ürünün özel amaçlarını belirleyen karakteristik ek birtakım işaretlemeler gereklidir. Mezkûr ek işaretlemeler, dengeli ve çeşitli beslenmeyle ilgili yasaklar ve uyarılar dışında, gıda takviyelerinin özel amaçlarını belirleyen gıda maddeleri ya da diğer maddelerle ilgilidir.[736]

NemV § 3/ (1) gereği, takviye edici gıda üretiminde yalnızca 2002/46/EC sayılı Direktif Ek I'de listelenen gıda maddeleri yine aynı Direktif Ek II'de listelenen formlarda kullanılabilir. Buna ilaveten takviye edici gıdalar, NemV § 3/ (2)'de belirtildiği haliyle saflık kriterlerini karşılamalıdır.[737] Doktrinde mezkûr Direktif'in Ek I ve II'sinde izin verilen maddelerin ve formlarının düzenlenmiş olmasına rağmen bunlar için halen yasal bir maksimum miktar öngörülmemiş olması eleştirilmektedir.[738]

---

[734] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", § 1 Rn.1.

[735] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", Vorbemerkungen Rn. 10-15.

[736] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", Vorbemerkungen Rn. 10-15.

[737] NemV, md. § 3/ (1) (2).

[738] Hagenmeyer - Oelrichs, "LFGB", LFGB § 2 Begriffsbestimmungen Rn. 13. Buradaki eleştirilere benzer şekilde MEYER de gıdalara vitaminler, mineraller ve diğer bazı maddelerin eklenmesi konusundaki Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 1925/2006 (EC) sayılı Tüzüğü (kısaca: Zenginleştirme Yönetmeliği/AnreicherungsVO) hakkında açıklamalarda bulunurken, bazı vitamin ve minerallerin aşırı derecede alımının sağlık açısından birtakım risklere sebep olacağı, bu nedenle takviyeye yalnızca Komisyonca belirlenecek maksimum düzeyler dahilinde izin verilmesinin gerekli olduğu fakat bugüne

Mezkûr Direktif Ek I ve II'de listelenmeyen vitamin ve minerallerin gıda takviyelerinde kullanımı yasaklanmıştır. "Kullanım" terimi hem üretim esnasında bir maddeyi doğrudan eklemeyi hem de dolaylı eklemeyi kapsamaktadır. Bir madde, halihazırda doğal olarak bir vitamin ya da mineral maddesini içeriyorsa ve bu içeriğe dayalı olarak da kullanılıyorsa, bu halde NemV § 3/ (1) gereği ortaya çıkan kullanım yasağı kapsamına dahil edilir. Örneğin, kullanıma izin verilmeyen bir mineral bileşiği, o maddenin doğal bileşeni olabilir. Ancak ifade etmek gerekir ki bu yasak yalnızca, bu bileşiğin mezkûr maddede yüksek oranda bulunması halinde geçerlidir. Aksi takdirde zaten son ürün, NemV § 1/ (1)-2 anlamında konsantre olmadığından, takviye edici gıda olarak kabul edilmeyecektir. Fakat bu konuda farklı görüşler bulunmaktadır.[739]

NemV § 3/ (1)'de hüküm altına alınan yasağı kasten veya ihmalen ihlal edenler, NemV § 6/ (1) anlamında cezai bir suç işlemiş olmakta ve cezalandırılmaları gerekmektedir. LFGB § 58/ (1)-18 uyarınca kastta üç yıla kadar hapis ya da para cezası, ihmal durumundaysa bir yıla kadar hapis ya da para cezası ile cezalandırılmaktadır. Ayrıca LFGB § 58/ (4) gereği bunlara teşebbüs de cezalandırılacaktır.[740]

NemV § 4/ (2)'de etiketleme gerekliliklerine yer verilmiştir. Buna göre "takviye edici gıda" terimi, gıdanın adıdır. Burada 1169/2011 sayılı Gıda Bilgi Tüzüğü (Lebensmittelinformationsverordnung/ LMIV) esas alınmaktadır. Fakat § 4/ (2)'de LMIV'de istenilen bilgilere ek olarak NemV'nin bu fıkrasında yer alan bilgilerin de takviye edici gıda ambalajı üzerinde bulunmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. NemV § 4/ (2)'de yer alan bilgiler arasında ürünün karakteristik özelliği olan gıda ya da diğer madde kategorilerinin isimleri veya bunları karakterize eden bir ifade, önerilen günlük alım miktarı ve "Tavsiye edilen günlük alım miktarı aşılmamalıdır" uyarısı veya bununla aynı anlama gelen bir uyarı, bu ürünlerin dengeli ve çeşitli bir beslenmenin yerine geçecek şekilde kullanılmaması gerektiğine dair bir uyarı ve son olarak ürünlerin çocukların erişemeyeceği yerlerde muhafaza edilmesi gerektiği yönünde uyarı yer

---

kadar henüz bu konuda maksimum düzeyleri belirleyen bir düzenleme yapılmadığını ifade ederek eleştirilerde bulunmaktadır. Burada şunu önemle belirtmek gerekir ki bu Tüzük, takviye edici gıdalara eklenen vitamin ve mineralleri kapsamamaktadır. Meyer, *Lebensmittelrecht*, XXIII.

[739] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", NemV § 3 Zugelassene Stoffe Rn. 6-11b.

[740] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", NemV § 3 Zugelassene Stoffe Rn. 13.

almalıdır.[741] "Tavsiye edilen günlük alım miktarı aşılmamalıdır" uyarısı ile ilgili kısma aykırı davrananlar NemV § 6/ (2) uyarınca cezalandırılacaktır. Eğer bu uyarı ile ilgili kısma ihmalen aykırı davranılmışsa bu halde NemV § 6/ (3) uyarınca idari suç işlenmiş olmaktadır.[742]

RATHKE, NemV § 4/ (2)'de yer verilen, bu ürünlerin dengeli ve çeşitli bir beslenmenin yerine geçecek şekilde kullanılmaması gerektiğine dair uyarı ilgili olarak takviye edici gıdaların normal beslenmeyi desteklemek maksadıyla tasarlandığını, bunun zaten adından da anlaşıldığını ve dilsel olarak da normal beslenmenin yerine zaten geçmediğinin açık olduğunu fakat reklamlarda bunların normal beslenmeye ek olarak tüketilmesinin faydalı, çoğunlukla da gerekli olduğu izlenimi verildiğini ifade etmektedir. RATHKE'ye göre bu durum, mezkûr gıdaların hem ihtiyaçtan çok daha fazla tüketilmesine hem de dengeli beslenmenin yerine bu gıdaların tercih edilmesine sebep olabilir. Oysa beslenme bilimi bunun tam tersini söylemekte, dengeli ve çeşitli bir diyeti öncelemektedir. İşte NemV § 4 ile uygun bir uyarı yapılması ve bu bilgileri sorgulayan ifadelerin yasaklanması öngörülmektedir. Fakat RATHKE, bu uyarıların içeriksel öneminin düşük olduğunu, nitekim bu ürünlerin dengeli ve çeşitli bir beslenme ifadesi ile neyin kast edildiği tam anlamıyla belirlenememektedir. Bu nedenle gıda gereksinimi genel beslenme ile karşılanabilecekken bile bu uyarıların tüketicileri takviye edici gıda tüketmekten alıkoyup alıkoyamayacağının ise oldukça şüpheli olduğunu ifade etmiştir.[743]

NemV § 4/ (3)'e göre, takviye edici gıdalardaki besleyici ya da fizyolojik etkisi bulunan besin ya da diğer maddelerin miktarları, günlük tüketim miktarına ilişkin etikette belirtilen değerlere dayanarak 2002/46/EC sayılı Direktif Ek I'de yer alan ölçü birimlerinde, üreticilerce ürün analizi temel alınmak suretiyle hesaplanan ortalama bir değer olarak ürün ambalajında belirtilir. Takviye edici gıdalardaki vitamin ve mineraller ise LMIV'deki Ek XIII ve Kısım A'da (Anhang XIII Teil A) belirtilen referans değerlerin yüzdesi olarak ifade edilmelidir.[744] 2002/46/EC sayılı Direktif'in ürün

[741] NemV, md. § 4/ 1-2. Ayrıca Bkz. EP, COUNCIL, Regulatıon (EU) No 1169/2011.
[742] NemV, md. § 6/ (2)-(3).
[743] Rathke, "Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)", Vorbemerkungen Rn. 3-6.
[744] NemV, md. § 4/ (3).

içeriğinde bulunan besin maddelerinin ya da besleyici veya fizyolojik etkiye sahip maddelerin miktarının, sayısal olarak etiket üzerinde beyan edileceğini hüküm altına alan 8. maddesi, NemV § 4/ (3) ile birlikte uygulanmaktadır.[745]

NemV § 4/ (4) uyarınca ise, takviye edici gıdaların ticari amaçla, ürün etiketinde, tanıtımında ya da ürün hakkında verilen bilgilerde dengeli ve çeşitli bir diyetle yeterli besin alımının sağlanamayacağını belirten, ima eden, iddia eden beyan, ad veya ifadelerle satılamayacağı ve pazarlanamayacağı, reklamının yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Buna aykırı bir biçimde ürünü piyasaya arz eden kişi NemV § 6/ (2) uyarınca cezalandırılacaktır. Eğer bu aykırılık, ihmalen ortaya çıkmışsa, bu halde NemV § 6/ (3) uyarınca idari suç işlenmiş olmaktadır.[746]

NemV § 5 uyarınca, bir takviye edici gıda ürününü, üretici ya da ithalatçı sıfatıyla piyasaya arz etmek isteyen kişi, bu ürün için kullandığı etiketin bir örneğini en geç ürünü piyasaya ilk kez sürerken Alman Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisine (Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL) ibraz ederek bildirimde bulunmalıdır. BVL, kendisine yapılan bu bildirimi derhal Alman Federal Gıda ve Tarım Bakanlığı'na (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft / BMEL) ve gıda denetiminden sorumlu olan en yüksek eyalet makamlarına iletmektedir. Şayet bahsi geçen takviye edici gıda, başka bir üye devlette halihazırda piyasaya arz edilmişse, BVL'ye yapılması öngörülen bu bildirimde, ilk bildirimin yapıldığı diğer üye devletteki yetkili makam da belirtilmelidir. Elbette bu durumda, halihazırda piyasaya arz edilen üye devlette böyle bir bildirim yükümlülüğünün kanunen öngörülmüş olması gerekmektedir.[747] Bu madde uyarınca öngörülen bildirim yükümlülüğü sayesinde gıda güvenliği ve tüketicinin korunması da sağlanmaktadır. Görüldüğü üzere gıda takviyeleri için bildirim söz konusu olmakla birlikte tıbbi ürünlerin aksine, bunların gıda maddesi olarak ruhsatlandırılması gerekmemektedir. Gıda takviyelerinin bu şekilde bildirime tabi tutulması, onların etkin

[745] Voit - Grube, *Lebensmittelinformationsverordnung: LMIV*, LMIV Rn. 13.
[746] NemV, md. § 4/ (4). NemV, md. § 6/ (2)-(3).
[747] NemV, md. § 5.

bir biçimde izlenmesini de sağlamaktadır. Nitekim diğer tüm gıdalar gibi takviye edici gıdalar da resmi gıda kontrol makamlarınca devlet kontrolüne tabidir.[748]

NemV § 5'te hüküm altına alınan bu bildirimi BVL'ye kasten veya ihmalen sunmayan ya da eksiksiz, doğru yahut zamanında sunmayan kişi NemV § 6/ (3a) uyarınca idari bir suç işlemiş sayılmaktadır.[749] Görüldüğü üzere bildirim yükümlülüğü, gıdaların güvenliği ve uygunluğunun tesis edilebilmesi, tüketicilerin korunması ile gıda güvenliği standartlarının karşılanması maksadıyla getirilmiştir. Böylece ürünlerin piyasaya sürülmeden evvel gerekli denetimlerden geçirilmesi ve ilgili otoritelerce incelenmesi sağlanarak, tüketicilerin sağlığı ve güvenliği korunmaya çalışılmaktadır.

Takviye edici gıdalar NemV § 2 uyarınca Fertigpackungen yani hazır ambalajlı olarak piyasaya arz edilmezse, NemV § 4/ (2)'nin 1,2,4 ve 5. fıkralarındaki uyarıları içermezse, NemV § 4/ (3)'te hüküm altına alındığı üzere, besleyici ya da fizyolojik etkisi bulunan besin ya da diğer maddelerin miktarları, öngörülen ölçü birimlerinde, ürün analizi temel alınmak suretiyle hesaplanan ortalama bir değer olarak ürün ambalajında belirtilmezse ve bu halde ürün piyasaya arz edilirse NemV § 6/ (4) uyarınca idari suç işlenmiş olmaktadır.[750]

2.2.İDARİ DENETİME YETKİLİ ORGANLAR

Almanya'da gıda güvenliği ve denetiminden sorumlu organların en başında Alman Federal Gıda ve Tarım Bakanlığı (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft / BMEL) gelmektedir. BMEL, sorumluluğu altındaki kurumlarla ve enstitülerle iş birliği ve koordinasyon içerisinde gıda güvenliği konusunda politikalar belirlemekte ve bunların uygulanmasını sağlamaktadır. Çıkardığı yönetmeliklerle BMEL, gıda güvenliğinin sağlanması için önemli alanlarda yasaklama ve kısıtlamalar öngörmekte, birtakım belirlemeler yapmakta ve bazı durumlarda onay vermektedir. BMEL'in bu süreçte iş birliği içerisinde bulunduğu kurumlardan Alman Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi (Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL) ve Alman Federal Risk Değerlendirme Enstitüsü (Bundesinstitut für Risikobewertung/ BfR) konumuz açısından önemlidir.

[748] LD, "Gesetzliche Regelungen für Nahrungsergänzungsmittel" (29 Ekim 2020).
[749] NemV, md. § 6/ (3a).
[750] NemV, md. § 6/ (4).

Esasen BMEL'in sorumluluğunda bulunan BVL ve BfR'nin kurulması, bazı çevrelerce eleştiri konusu olmuştur. Bu iki yeni kurumun kurulmasının hem bürokratik iş yükünü hem de maliyeti artıracağı ifade edilmiştir. Bu durumun "yalın devlet ilkesine (Grundsatz des schlanken Staates)" aykırı olduğu savunulmuştur.[751] Nitekim Federal Almanya'da yalın devlet ilkesi, temel görevlere odaklanarak idari hizmetlerin sadeleştirilmesi, bir başka ifade ile bunların temel görevlere indirgenmesi, maliyet etkinliği ve verimliliğin artırılması, personel yönetimi ve idari organizasyonun optimize edilmesi, dolayısıyla personel azaltımına gidilmesi, bilgi teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılması gibi amaçları bulunan geniş tabanlı bir reformu ifade etmektedir.[752] Esasen bu ilke gereği devlet, aşırı bürokratik süreçlerden kaçınmalı ve daha esnek bir yapıya sahip olmalıdır. Ayrıca devletin resmî planlama, onay ve denetim faaliyetleri de azaltılmalıdır. Buna göre, belirli faaliyetler devlet müdahalesinden uzaklaştırılmalı ve özel sektör daha fazla sorumluluk almalıdır. Böylece devletin işlevleri daha etkin bir biçimde düzenlenebilir.[753]

Getirilen eleştirilerden birisi de bitki koruma ürünleri özelinde bunların ruhsatlandırma prosedürlerinin daha karmaşık hale getirilmesinin uluslararası rekabeti engelleyeceği yönündedir. Bu kurumların, mezkûr ürünler için ruhsatlandırma konusunda karar vermesi halinde etkisiz ve verimsiz, aynı zamanda da tüketiciler için anlaşılması zor bir sürece yol açtığı eleştirilmektedir. Burada risk değerlendirmesi ve risk yönetimi görevlerinin net bir biçimde ayrılmadığı, risk değerlendirmesi alanının tüketiciler açısından şeffaf olup olmadığının anlaşılamadığı ifade edilmektedir. İki farklı kurum oluşturulması yerine iki farklı uzmanlık departmanına sahip tek bir otoritenin kurulmasının daha etkili olacağı belirtilmektedir. Ayrıca bu otoritede tüketici sorunları için bir personel birimi de oluşturulmalıdır.[754]

---

[751] Deutscher Bundestag (DB), *Sachverständige beanstanden geplante Gründung von zwei neuen Behörden*, Heute im Bundestag (hib-Meldungen) (Berlin: Deutscher Bundestag, 30 Nisan 2002) (Deutscher Bundestag).

[752] Wolfgang Kirk, *Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland im Wandel zum Verwaltungsbetrieb: Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses* (Essen, 2004), 7. Ayrıca Bkz. Rupert Scholz vd., "Wege zur Verschlankung des Staates", *Wirtschaftsdienst* 77/11 (1997), 623.

[753] Scholz vd., "Wege zur Verschlankung des Staates", 621.

[754] (DB), *Sachverständige beanstanden geplante Gründung von zwei neuen Behörden*.

BMEL'in sorumluluğunda BVL ve BfR'nin kurulmasına olumlu yaklaşanlar ise risk değerlendirmesi ve risk yönetimi görevlerinin birbirinden ayrıldığını ve böylece gıda sektöründe AB yapılarının takip edildiğine dikkat çekmişlerdir. Bu durum AB ile federal eyalet ve hükümetler arasındaki iş birliğini kolaylaştırmaktadır.[755]

Her ne kadar kuruluşu hakkında eleştiriler bulunsa da BfR'nin oluşturulmasının arka planında, AB ile federal devlet ve eyaletler arasındaki iş birliği ve organizasyonun düzgün işlememesi gerçeği yatmaktadır. Nitekim daha önce de bahsi geçen BSE krizi, tüketicinin sağlığının korunması noktasında organizasyon eksikliklerini ortaya koymuştur. Bu soruna çözüm üretebilmek ve ilerleyen süreçte benzer bir kriz ile karşılaşılırsa onun etkilerini minimuma indirmek adına tüketici sağlığının korunmasının federal düzeyde yeniden organizasyonu sağlanmıştır. Bu amaçla risk değerlendirmesi ve risk yönetimi yapısal olarak birbirlerinden ayrılmıştır. Sağlık risklerinin değerlendirilmesi adına bağımsız ve güvenilir bir bilimsel kurum olarak BfR oluşturulmuştur. Yönetim ve koordinasyon görevleri ise birleştirilmiştir. Böylece daha etkin bir risk yönetimi ile etkili bir kriz yönetimi stratejisi oluşturmak amaçlanmıştır.[756] Federal Hükümet, risk değerlendirmesi ve yönetiminin bu şekilde yapısal olarak birbirlerinden ayrılmasının, tüketicinin korunması ve gıda güvenliğinin sağlanması konusunda oluşabilecek risklerin bağımsız, bilimsel bir temelde değerlendirme yapma imkanını doğurduğunu ifade etmektedir.[757]

Merkezi kuruluşlar haricinde gıda güvenliği konusunda eyaletlerde de yetkili kurumlar bulunmaktadır. Bunlar "Aşağı Saksonya Eyaleti Tüketici Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi" (LAVES)[758], "Bavyera Eyaleti Sağlık ve Gıda Güvenliği Ofisi" (LGL Bayern)[759] vb. şeklindedir. Bunlar da tüketicinin korunması ve gıda güvenliği konusunda eyalet bünyesinde faaliyetlerde bulunmaktadır. Yetkili oldukları bölgelerde resmi gıda kontrolü faaliyetlerinde bulunmaktadırlar. Fakat bu başlık altında bu eyalet ofislerine tek tek yer verilmeyecektir.

---

[755] (DB), *Sachverständige beanstanden geplante Gründung von zwei neuen Behörden*.
[756] Lindemann, "Lebensmittelsicherheit in der EU und in Deutschland", 71.
[757] Deutscher Bundestag (DB), *Bundesrat: Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes prüfen*, Heute im Bundestag (hib-Meldungen) (Berlin: Deutscher Bundestag, 14 Mayıs 2002) (Deutscher Bundestag).
[758] Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ LAVES
[759] Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit/ LGL Bayern

Eyaletler arasında çalışma grubu olarak oluşturulan ve eyalet düzeyinde katılımın sağlandığı gıda güvenliği faaliyetlerini yerine getiren Tüketicinin Korunmasına İlişkin Eyaletler Çalışma Grubu (Ländersarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz/ LAV) da gıda güvenliği konusunda faaliyette bulunan bir yapıdır. Gıda güvenliği ve tüketicinin korunması amacının gerçekleşmesi için mevzuatın uygulanması konusunda koordinasyon sağlanmakta ve ilgili kurumlarla iş birliği faaliyetlerinde bulunmaktadır. LAV, bunun için düzenli olarak toplantılar yapmakta ve böylece eyaletler arasında bilgi paylaşımını ve iş birliğini sağlamaktadır.

Son olarak gıda güvenliği konusunda faaliyet yürüten organlardan olan, işleyişi ve toplantılarını BVL'nin ayarladığı "Gıda Kimyası Uzmanları Çalışma Grubu" (ALS)[760] ve "Gıda Hijyeni ve Hayvansal Gıdalar Alanında Çalışan Uzmanlardan Oluşan Çalışma Grubu" (ALTS)[761] olarak bilinen çalışma grupları, gıda konusunda kendisine yöneltilen sorular hakkında görüşler oluşturmaktadır. Her ne kadar aldığı kararlar yasal statüde olmasa ve kararların bir bağlayıcılığı bulunmasa da kararları önemli hususları ihtiva etmektedir. Ayrıca ALS ve ALTS'ler bu başlık altında ele alınan diğer otoritelerin hepsinin temsilcileri ile iş birliği içerisindedir.

2.2.1. Alman Federal Gıda ve Tarım Bakanlığı

Alman Federal Gıda ve Tarım Bakanlığı (BMEL)[762] gıda güvenliği politikaları belirlemekte ve uygulamaktadır. Tarım, gıda ve tüketici koruma konularında genel bir sorumluluğa sahip olan BMEL, bu konularda politikalar şekillendirmektedir. Sorumluluklarını yerine getirirken ve politikalar oluştururken bünyesindeki kurum ve kuruluşlar ile iş birliği yapmakta ve bunlarla koordineli bir biçimde çalışmalarını sürdürmektedir. BMEL, Almanya içerisinde gıda güvenliği konusunda merkezî bir konumda yer almaktadır. Özellikle BMEL'in LFGB'de düzenlenen görev ve yetkilerine bakıldığında, ne kadar önemli bir konumda bulunduğu daha iyi anlaşılmaktadır.

BMEL'in portföyünde yani yetki ve sorumluluğunda gıda, tarım, kırsal kalkınma ve benzeri konularda faaliyet gösteren kurumlar yer almaktadır. Bu kurum ve kuruluşlar

[760] Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger/ALS
[761] Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der Lebensmittel tierischer Herkunft tätigen Sachverständigen/ALTS
[762] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft / BMEL

arasında Alman Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi (BVL)[763], Alman Federal Risk Değerlendirme Enstitüsü (BfR)[764], Max Rubner Institute (MRI), Friedrich Loeffler Institute (FLI), Johann Heinrich von Thünen Institute (TI), Julius Kühn Institute (JKI), Federal Tarım ve Gıda Dairesi/ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung/ BLE) bulunmaktadır. Bunlardan BfR ve BLE, yasal olarak bağımsız kurumlardır.[765]

BMEL'in sorumluluğu altında bulunan bu kurum ve kuruluşlar birbirleriyle ve BMEL ile sürekli etkileşim halindedir. Birbirlerini bilimsel olarak desteklemekte ve birtakım süreçlere dahil etmektedir. Örneğin BfR, BMEL'e bilimsel danışmanlık yapmaktadır.[766] BVL ise gıdalarla ilgili kontrol programlarını koordine ederken hem BfR hem de diğer federal enstitü ve eyaletlerle koordinasyon içerisinde hareket etmektedir. Kriz yönetimine pek çok aktör katıldığı için BVL bunlarla iş birliği yapmakta ve koordinasyonu sağlamaktadır. Aynı zamanda kriz yönetiminde BVL bünyesinde bu konuda yetkili olan birim BMEL tarafından toplanmaktadır.[767] Yine BVL'nin hazırlamış olduğu gıda denetim standartlarının uygulanması neticesinde elde edilen veriler BVL tarafından BMEL'e iletilmektedir.[768]

Üst paragraftaki açıklamalardan da anlaşıldığı üzere BMEL, bu kurumlarla etkileşim içerisinde gıda güvenliği standartlarını belirlemekte, risk değerlendirmesi yapıp bu konuda hareket geçmekte ve tüketici sağlığını korumak amacıyla politika ve düzenlemeler geliştirmektedir. Dolayısıyla bu kurumlar, BMEL'nin politika oluşturma süreçlerine bilimsel uzmanlık ve teknik destek sağlamaktadır.

LFGB § 7/1 uyarınca BMEL, Federal Ekonomi ve Enerji Bakanlığı ile uyumlu bir biçimde ve Federal Konseyin de onayını almak suretiyle LFGB'nin öngördüğü temel amaçları yerine getirmek için, gerekli olan durumlarda belirli gıda maddelerinin üretiminde yahut işlenmesinde gıda katkı maddeleri ile işleme yardımcılarının yani gıda

[763] Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL
[764] Bundesinstitut für Risikobewertung/ BfR
[765] Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), "BMEL - Bodies - Institutions within the BMEL's Portfolio" (Erişim 20 Ekim 2023).
[766] Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit (BGBl.I 2002 s.3082), *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* 57 (14 Ağustos 2002), md. Art. 1 BfRG § 2 (1).
[767] Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), "BVL - Aufgaben" (Erişim 13 Ekim 2023).
[768] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung".

üretim ya da işleme süreçlerinde kullanılmakla birlikte doğrudan tüketime yönelik olmayan birtakım maddelerin kullanımını bir yönetmelikle yasaklamak veya sınırlamak konusunda yetkilidir. Ayrıca BMEL yine LFGB § 7/2 uyarınca gıda maddelerinin üretim ya da işlemesinde birtakım vitamin, mineral, aminoasit ya da türevlerinin yahut besleyici ve fizyolojik etkisi bulunan birtakım maddelerin eklenmesini bir yönetmelikle yasaklayabilir yahut kısıtlayabilir; bu sayılan maddelerin saflık gerekliliklerini ve bunların gıda maddelerindeki içeriği hakkında asgari ve azami seviyelerini yine bir yönetmelikle belirleyebilir. Gıda maddeleri, çıkarılan bu yönetmeliklere uygun olmadıkları sürece piyasaya arz edilemezler.[769]

LFGB § 8/1'de bu Kanun'a dayanarak çıkarılan yasal bir düzenleme ile ya da aynı maddede sayılan diğer düzenlemelerle gıda maddeleri üzerinde, izin verilmeyen ultraviyole yahut iyonlaştırıcı radyasyonla ışınlama yapılması yasaklanmıştır. Bu yasağa aykırı bir biçimde, ışınlanmış gıda maddelerini piyasaya arz etmek de yasaklanmıştır. Fakat BMEL, genel olarak tüm gıdalar ya da kullanıcılar veya belirli kullanıcılar yahut belirli bazı gıdalar için bahsi geçen bu tür ışınlamaya bir yönetmelik ile onay verme yetkisine sahiptir. Bu yetki BMEL'e LFGB § 8/2 ile verilmiştir. Aynı zamanda BMEL, bir yönetmelik ile, izin verilen ışınlamanın teknik prosedürlerini belirleme yetkisine de aynı madde hükmü gereği sahiptir.[770] Bu bağlamda belirli gıdaların, izin verilmemiş olan ultraviyole veya iyonize edici ışınlara maruz bırakılarak ışınlanması yasaklansa da BMEL'e buna onay verme ve ışınlama konusundaki teknik prosedürleri belirleme yetkisi verilmiştir. Gıda üzerinde yapılan bu tür önemli işlemlerin belirli standartlara ve izinlere tabi tutulması gerektiği açıktır. Bu noktada BMEL'in üzerinde büyük bir sorumluluk bulunmaktadır.

LFGB § 13/1 uyarınca BMEL, gıda maddelerinin üretimi yahut işlenmesinde belirli bazı madde ya da madde karışımlarının, süreçlerin veya eşyaların kullanımını yasaklayabilir ya da kısıtlayabilir, bunlara ilişkin gereklilikler getirebilir, buralarda belirli süreçlerin kullanılmasını öngörebilir. Belirli bazı gıda maddelerinin üretim sonrası resmi olarak test edilmelerini şart koşabilir, bunlar için uyarı etiketleri ya da güvenlik önlemleri öngörebilir. Gıda işletmelerinde sağlığa zararlı maddelerin

[769] LFGB, md. § 7/1-2.
[770] LFGB, md. § 8/1-2.

üretilmesini, işlenmesini hatta bunların işletmelere girdirilmesini dahi yasaklayabilir ya da kısıtlayabilir.[771]

Esasen LFGB § 53/1 uyarınca gıda maddeleri ile karıştırılabilen ürün veya belirli ürünler, Almanya'da yürürlükte olan LFGB hükümlerine ve buna dayanılarak çıkarılan düzenlemelere, AT ve AB'nin doğrudan uygulanabilir yasal düzenlemelerine uygun olmadıkça -gümrük gözetimi altındaki transit geçişler hariç- Almanya'ya getirilemez. Fakat LFGB § 53/2 uyarınca BMEL, Federal Maliye Bakanlığı ile uyum içerisinde, Federal Konsey'in de onayı ile bu duruma istisna getirebilir. Bir başka ifade ile BMEL, LFGB § 53/1'e istisna getirerek, bahsi geçen ürünlerin Almanya'ya sokulmasına izin vermeye yetkilidir. Aynı zamanda bunların miktar kısıtlamalarının belirlenmesi de dahil bunun koşullarını ve usulünü yönetmelik yoluyla düzenlemeye yetkilidir. Fakat bu izinler, LFGB'de belirtilen amaçlara uygun olmalı ve bu amaçların yerine getirilmesi maksadıyla verilmelidir.[772]

BMEL, LFGB § 53/2'te kendisine verilen istisna yetkisi ile belirli koşullar altında gıda maddeleri ile karıştırılabilen ürün ya da belirli bazı ürünlerin normalde girişi yasak olan Almanya'ya getirilmesine izin vermektedir. Örneğin bilimsel amaçlar, sergiler ve fuarlar yahut benzer etkinlikler için getirilen bazı ürünler; seyahat gereksinimleri, seyahat etmek için kullanılan ve yalnızca o araçta bulunan yolcuların tüketimine sunulan belirli ürünler; numune ve örnek niteliğindeki ürünler, özel hediye olarak gönderilen ürünler LFGB § 53/2 kapsamında örnek verilebilecek ürünlerdir. Bu ürünler için LFGB § 53/2 kapsamında taşıma yasaklarından istisna getirilebilir.[773]

2.2.2. Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi

Alman Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi (BVL)[774] gıda güvenliği ve tüketicilerin korunması için faaliyet gösteren federal bir otoritedir. "Federal Tüketicinin Korunması ve Gıda Güvenliği Ofisi Kurulması Hakkında

[771] LFGB, md. § 13/1.
[772] LFGB, md. § 53/1-2. Peter Loosen, "Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch § 53 Verbringungsverbote", *BasisVO/LFGB*, ed. Rudolf Streinz - Andreas Meisterernst (München: C.H. Beck, 2021), Rn. 9, 10.
[773] Loosen, "Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch § 53 Verbringungsverbote", Rn. 9, 10.
[774] Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL

Kanun"[775] gereği BVL, BMEL'in sorumluluğunda "bağımsız bir federal üst kuruluş" olarak kurulmuştur. BMEL tarafından görevlendirilerek kendi görev alanındaki sorumlulukları yerine getirir. Şayet BMEL'in görev alanı dışında bir görev üstlenirse bu halde BVL, yetkili en yüksek federal makamın teknik talimatlarına uymakla yükümlüdür.[776]

Gıda güvenliği ve tüketicinin korunması alanında faaliyet gösteren BVL, özellikle gıda, bitki koruma ürünleri, kozmetik, hayvansal yemler, veteriner ürünleri, kimyasal ürünler ile ilgili idari sorumluluğu bulunmaktadır. BVL bu alanlarda gıda güvenliği ve tüketicilerin korunması için önlemler almakta, Federal eyaletlerin bu alanlardaki izleme plan ve programlarının hazırlanması ve izlenmesine katılmaktadır. Gıda-yem izleme ve denetimi esnasında iletilen ya da alınan veri ve sonuçları işlemekte, özetlemekte, belgelemekte ve raporlamaktadır. Sağlık açısından istenilmeyen maddelerle ilgili olarak da aynı işlemleri yapmaktadır. Başka bir kuruluş yapmadığı müddetçe karşılaştırmalı laboratuvar testlerini de BVL yapmaktadır. Bazı veteriner tıbbi ürünlerini ruhsatlandırmakta ve tescil etmektedir. Ayrıca BVL, danışma ve koordinasyon organıdır.[777]

BVL, "Risk Yönetimi ve Tüketicilerin Korunması" ilkesi üzerinden hareketle internette satışı yapılan ürünleri ve satış yapan tüccarları takip etmekte, bunların sağlığa zararlı gıdaları satışa sunup sunmadığı, federal eyaletlerde gıda kontrol otoritesine işletmesinin kaydını yaptırıp yaptırmadığı kontrol edilmektedir. BVL gıda krizlerini önlemek için AB, Almanya ve federal eyaletler arasında hızlı bir biçimde bilgi alışverişi sağlamaktadır. Güvenli olmayan tüketici ürünleri ve gıdalarla ilgili bildirimleri almakta sonrasında bunları kontrol edip tamamlayarak yerel otoritelerin iletişim noktalarına ya da Avrupa Komisyonu'na iletmektedir. Bu sistem, daha önce ayrıntılı olarak ele alınan RASFF'dir.[778] RASFF için irtibat noktası Almanya'da BVL'dir. Gıda ve yemle ilgili problemler BVL tarafından düzenli olarak izlenmektedir. Ayrıca bu problemler için BVL tarafından uygun önlemler başlatılmakta, böylelikle krizlerin tezahür etmesine en

[775] Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit BVL-Gesetz - BVLG
[776] BGBl.I 2002 s.3082, md. Art.2 BVL-Gesetz – BVLG § 1-3-5.
[777] BGBl.I 2002 s.3082, md. Art.2 BVL-Gesetz – BVLG § 2.
[778] (BVL), "BVL - Aufgaben".

kısa sürede müdahale edilmektedir. Yetkili makamlar arasında RASFF bildirimleri sayesinde hızlı bilgi alışverişi sağlanmaktadır.[779]

Gıda ve yem maddeleri ile gıda ile temas eden ürünler RASFF kapsamındadır. RASFF kapsamındaki bildirimler, ürünün menşei, türü, üretim ve dağıtım yolu, ürün kaynaklı riskler ve alınan önlemleri ihtiva etmektedir. Bildirimlerin hepsi BVL'nin web sitesinde kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. Bu noktada şunu ifade etmek gerekir ki RASFF'nin yanı sıra BVL'nin erken uyarı birimi de vardır. Bu sistemin adı "Kriz Önleme için BeoWarn İzleme ve Uyarı Birimi"dir. BeoWarn kapsamında olumsuz gelişmeler hakkında bilgi toplanmakta ve bu bilgiler, kriz anlarında ve bu olumsuzlukları önleyici faaliyetlerde kullanılmak üzere federal hükümet ve eyalet yetkilileri için raporlanmaktadır.[780]

Gıdaların, kozmetik ve benzeri ürünlerin üretimin yapıldığı, işlendiği, paketlendiği, dağıtımının yapıldığı yerlerde ilgili resmi (gıda) denetim otoritelerince denetimler gerçekleştirilmektedir. Bu denetim ve kontroller düzenli aralıklarla olabildiği gibi şüphe üzerine de yapılabilmektedir. Bu denetimler esnasında gıda maddelerinden numune alınmakta ve alınan bu numune üzerinden ağır metaller, bitki koruma ürünleri, pestisitler gibi kalıntı seviyeleri analiz edilmektedir. BVL ise online alışveriş sitelerinde, süpermarketlerde ya da perakende satış yapan yerlerde gıdalarla ilgili yapılan kontrol programlarını koordine etmektedir. Buralarda kontrol görevi Almanya'daki 16 eyaletin yetkili devlet otoritelerine aittir. BVL ise bir federal hükümet otoritesi olarak mezkûr kontrollerin koordinasyonunu sağlamaktadır. Bu noktada BVL, Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) gibi federal enstitüler ve federal eyaletlerle koordinasyon içerisinde gıda maddelerine uygun kontrol kriterleri oluşturmakta ve programlar yayınlamaktadır. Çıktıları ve verileri derlemekte ve yıllık rapor biçiminde sunmaktadır. Aynı zamanda eyaletler arası araştırma programlarını da BVL koordine etmektedir.[781]

BVL, laboratuvarlar için standartlaştırılmış analitik yöntemler geliştirmektedir. Nitekim farklı laboratuvarlarda elde edilen gıda kontrol verilerinin karşılaştırılabilir

[779] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung". Lindemann, "Lebensmittelsicherheit in der EU und in Deutschland", 72.
[780] (BVL), "BVL - Aufgaben".
[781] (BVL), "BVL - Aufgaben".

olması için laboratuvarların aynı ölçüm yöntemini, aynı analitik yöntemi kullanması gerekmektedir. BVL bu amaçla sekiz adet ulusal referans laboratuvarı işletmektedir. Bu laboratuvarlar dışında AB içerisinde Avrupa referans laboratuvarları da bulunmaktadır ki bunlardan bir tanesi BVL bünyesinde kurulmuştur.[782]

Çok bileşenli bir durum olan kriz yönetiminde koordinasyon oldukça önemlidir ve BVL, kriz yönetiminde koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Nitekim kriz anlarında yetkililerin hızlı ve etkili bir biçimde tepki verebilmeleri gerekir. Gıdalar açısından bakıldığında riskli gıdanın geç kalınmadan tespiti, piyasadan kaldırılması, dağıtımının takip edilmesi elzemdir. Bu noktada testler yapılması, hastalık riskinin analiz edilmesi ve değerlendirmeler yapılması gerekir. Federal hükümetler, eyaletler ve yerel düzeyde pek çok yetkilinin bu süreçte katılımı zorunludur. Olayın boyutuna göre farklı aktörlerle iş birliği gerekebilir. Bu noktada BVL hem iş birliğine yardımcı olmakta hem de koordinasyonu sağlamaktadır.[783] Görüldüğü üzere kriz yönetimi çok aşamalı ve çok aktörlüdür. Kriz yönetiminde zamanın önemli olduğu göz önüne alınırsa bu karmaşık sürecin koordinasyonunun bir o kadar elzem bir konumda bulunduğu daha iyi anlaşılabilir.

Kriz yönetimi için BVL içerisinde "Gıda Güvenliği Kriz Yönetim Birimi" kurulmuştur ve bu birim BMEL tarafından toplanabilmektedir. Dolaysıyla BVL, kriz yönetimi için iyi bir donanıma sahiptir. Üstelik krizde kullanılmak üzere önceden belirlenmiş prosedürler bulunmaktadır. Bu prosedürler sayesinde kriz halinde federal hükümet ve federal eyaletlerin yetkilileri arasında hızlı bilgi alışverişi sağlanmaktadır.[784]

Almanya'da BVL veteriner ilaçlarına, bitki koruma ürünlerine ve genetiği değiştirilmiş organizmalara ruhsat vermektedir. Mezkûr ürünlerin ruhsat alabilmeleri, insan, hayvan ve çevre açısından risk oluşturmamasına bağlıdır. Ruhsatlandırma sürecinde, bahsi geçen ürünlerin kullanıma uygun olup olmadığı incelenmekte ve kullanım koşullarına karar verilmektedir. Ruhsat prosedürü gereği ruhsat başvurusunda bulunanların sundukları belgeler üzerinden değerlendirme yapılmaktadır. Ürünlerin reçetesi, özellikleri, kalitesi, ürün için öngörülen analiz yöntemleri kontrol edilmekte ve

[782] (BVL), "BVL - Aufgaben".
[783] (BVL), "BVL - Aufgaben". Lindemann, "Lebensmittelsicherheit in der EU und in Deutschland", 72.
[784] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung".

risk yönetimi için değerlendirmelerde bulunulmaktadır. Nitekim risk yönetiminde, riski minimize etmek ve kullanıcıları korumak için belirli şartlar ve kullanım önerileri belirlenir. Bu şartlar ve kullanım önerileri ile ilişkili bir biçimde ruhsat verilmektedir. Örneğin bir bitki koruma ürününe ruhsat verilirken şayet bu ürün arılar için zararlı ise "arılar için zararlı" olduğu yönünde bir sınıflandırmaya tabi tutulmakta ve bu sınıflandırma ön plana çıkarılarak ruhsat verilmektedir. Yine bu tarz bir ürün için verilen ruhsat, ürünü kullanacak kişinin giyeceği koruyucu kıyafetler hakkında bilgileri içermektedir.[785]

Ruhsat verilirken önemli konulardan birisi "cayma süresi" olarak adlandırılan bekleme süresidir. Bu durum, veteriner ilaçlarının ruhsatlandırılması esnasında karşımıza çıkmaktadır. Nitekim bu halde veteriner ilaçları hayvanlar ve çevre için etkinlik ve tolere edilebilirlik bakımından da incelenmektedir. Zira ilaç kalıntıları, önceden belirlenmiş yasal maksimum sınırın üzerine çıkmamalıdır. Cayma süresi, bu noktada devreye girmektedir. Bu süre, hayvanın veteriner ilacı uygulanmak suretiyle tedavisi ile onun, gıda üretimi için kullanılmaya başlaması arasındaki en kısa süredir.[786] Bu süre sonunda ilaç kalıntısı istenilen seviyeye inmezse bu halde ruhsat kararının geri çekilebileceği anlaşılmaktadır.

BVL, ruhsat prosedürüne diğer devlet makamlarını da dahil etmektedir. Nitekim ruhsatı BVL verse bile ruhsat prosedürü, farklı uzmanlık alanlarına sahip bir dizi devlet otoritesinin sağlık değerlendirmesi yapmasını ve teknik beyanda bulunmasını gerektirmektedir. BfR, Alman Federal İlaç ve Tıbbî Cihaz Enstitüsü (Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte/ BfArM), Robert Koch Institute (RKI), Federal Doğa Koruma Ajansı (Federal Agency for Nature Conservation / BfN) bu değerlendirmeleri yapan ve ruhsat prosedürüne katkıda bulunan kurumlardan bazılarıdır. Ürünlerle ilgili yasal gerekliliklere, spesifikasyonlara uyulup uyulmadığının

[785] Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), "BVL - Zulassen" (Erişim 07 Kasım 2023). Lindemann, "Lebensmittelsicherheit in der EU und in Deutschland", 72.

[786] (BVL), "BVL - Zulassen". BVL, AB'de veteriner tıbbi ürünlerin ruhsatlandırılmasından sorumlu 42 ulusal yetkili makamdan birisidir. AB üye ülkelerinin bazılarında mezkûr ürünlerin ruhsatlandırılması, münhasıran bu iş için sorumlu tek bir makamca gerçekleştirilmekteyken Almanya'da bu görev üç makam arasında paylaştırılmıştır. Bunlar BfArM, Paul Ehrlich Enstitüsü (PEI) ve BVL'dir. Josa Preuß vd., "Qualitätsgesicherte Zulassung von Tierarzneimitteln im Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)", *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* 10/3 (01 Eylül 2015), 247.

tespiti için Almanya'nın eyalet gıda kontrol yetkilileri, kalıntıları düzenli olarak test etmektedir. BVL ise bu test sonuçlarını derlemekte ve "Ulusal Kalıntı Kontrol Planı" adı verilen yıllık raporda yayınlanmaktadır.[787] Dolaysıyla BVL, bu süreçte diğer otoritelerle iş birliği ve etkileşim içerisinde hareket etmektedir.

BVL yalnızca ruhsat prosedüründe değil, izleme ve denetim süreçlerinde de federal eyaletlerle ve bazı otoritelerle iş birliği içerisindedir. Örneğin gıda maddeleri üzerinde kalıntılar, ağır metaller vs. istenilmeyen maddelerle ilgili izleme faaliyetini BVL, federal eyaletlerle ortaklaşa yürütmektedir. Bu izleme faaliyeti ile federal hükümet ve eyaletler, bu konudaki potansiyel riskleri fark etmiş olmaktadır. Ayrıca gıda güvenliği ile ilgili kararlar alırken Federal Hükümet ve AB'nin yasama sürecinde yer alan paydaşlar için sağlam bir veri tabanı da sağlamaktadır.[788]

BVL veteriner ilaçlarına, bitki koruma ürünlerine ve genetiği değiştirilmiş organizmalara ruhsat verirken gıdalar için böyle bir onay prosedürü öngörülmemiştir. Fakat bunun için gıdanın güvenli ve yasal düzenlemelerle belirlenen standartlara uygun olması gerekmektedir. Gıda güvenliği ise denetim, kontrol, izleme ve bilgi alışverişi yoluyla sağlanmaktadır.[789]

Gıdalar için onay prosedürü öngörülmemekte üstelik ulusal yasal gerekliliklere uymayan gıdaların pazarlanmasına BVL'ye özel bir izin başvurusu yapılması durumunda müsaade edilebilmektedir. Şöyle ki, Almanya'da yürürlükte bulunan gıda düzenlemelerinin gerekliliklerini yerine getirmeyen gıdaların piyasaya sürülebilmesi için BVL'ye başvuru hakkı tanınmıştır. Burada BVL'ye "İstisna/ Ausnahmegenehmigungen" başvurusu yapılmaktadır. Hakkında başvuru yapılan ürün, AB üye devletlerinden birisinde zaten yasal olarak piyasada yer alıyorsa bu halde, BVL yasal ve teknik olarak kontrollerini yaptıktan sonra ürünün Alman pazarında satışa sunulabilmesi için genel bir karar/izin verebilmektedir. Bu durum, Alman Gıda ve Yem Kanunu olarak bilinen LFGB § 68/2'de hüküm altına alınmıştır. İnsan ve hayvan sağlığı açısından herhangi bir risk teşkil etmemesi halinde istisna verilebilmektedir. Elbette bu

[787] (BVL), "BVL - Zulassen".
[788] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung".
[789] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung".

riskin olup olmadığının BVL tarafından kontrolü yapılırken BfR gibi kurumlar da dahil edilmektedir.[790]

Almanya'da takviye edici gıdalar ilk kez piyasaya sürülmeden önce bir makamın incelemesi ya da onayına tabi değildir. Fakat gıda takviyesi satmak isteyenler Alman Gıda Takviyeleri Yönetmeliği (NemV) m. 5'e göre, BVL'ye bildirim yapmalıdır. Bu bildirim reçete değişikliği, etikette yapılan temel değişiklikler, tüketim önerilerinde farklılık olması, adres ve ambalaj değişikliği gibi hallerde de yapılmaktadır. Bir başka ifade ile ürünü satmak isteyen kişiler bu konuda ilk kez BVL'ye bildirim yaptıktan sonra, ürünle ilgili sonradan ortaya çıkan değişiklikleri de bildirmekle yükümlüdür. Bu ikinci bildirim esnasında, ilk bildirimle ilgili bilgiler de talep edilmektedir.[791] BVL, kendisine yapılan bu bildirimlerle ilgili olarak herhangi bir inceleme, denetim ve yetkilendirmede bulunmadan, bu bildirimi doğrudan gıda denetiminden sorumlu olan federal eyalet yetkililerine ve ayrıca BMEL'e iletmektedir.[792] Fakat takviye edici gıda ürününün piyasaya sürülmesinin ardından BVL, ürünün o bölgedeki kullanımını izlemekle yetkilidir.[793]

BVL, gıda takviyeleri için onay ya da izin vermemektedir. Bunların sağlık açısından güvenilirliğinden ve gıda konusundaki yasal düzenlemelere uyumlu olup olmamasından gıda işletmecileri kendileri sorumludur. Gıda işletmecileri hem takviye edici gıdalarla ilgili özel düzenleme olan NemV hem de gıdalarla ilgili genel düzenlemeler olan diğer gıda yönetmeliklerini göz önünde bulundurmalıdır.[794] Yeni gıdalar için ise BVL yetkili gıda değerlendirme kurumu olarak uygun olan izin başvurularını kabul etmektedir. Aynı zamanda bunlar için ilk testi de BVL gerçekleştirmektedir.[795]

---

[790] (BVL), "BVL - Ausnahmegenehmigungen nach § 68 LFGB".
[791] NemV, md. 5. Ayrıca Bkz. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), "Anzeige nach § 5 der Nahrungsergänzungsmittelverordnung (NemV) für Nahrungsergänzungsmittel" (Erişim 07 Ekim 2023).
[792] Gloger, "Nahrungsergänzungsmittel".
[793] BVL'nin Almanya'da bu konuda yetkili otorite olduğu ile ilgili olarak Bkz. European Comission (EC), "List of Competent Authorities of the Member States within the Meaning of Article 4(6) of Directive 2002/46 on Food Supplements (December 2023)" (Erişim 18 Ocak 2024), 3.
[794] Gloger, "Nahrungsergänzungsmittel".
[795] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung".

Diyet gıdalar açısından bakıldığında bunlar, katı kriterleri karşılamak zorunda oldukları için gıda kontrol otoritelerince bilinir olmak durumundadır. Bir başka deyişle piyasada bulunan diyet gıdalar izleme otoritelerince bilinmelidir. Bu amaçla, en geç piyasaya ilk sürüldükleri anda BVL'ye bildirilmeleri gerekmektedir. Burada bir onay değil, bildirim söz konusudur. BVL kendisine yapılan bildirimleri BMEL ve diğer yetkili eyalet makamlarına iletmektedir. Böylelikle diyet gıdalar daha etkin bir biçimde izlenebilir.[796]

Tüm bu önemli görevlerin yanı sıra esasen BVL'nin bu çalışma açısından en önemli görevi, koordineli denetim programları hazırlamasıdır. Küresel ticari yapı ve Avrupa Birliği içerisindeki Almanya'nın entegrasyon çalışmaları, gıda denetimi konusunda ulusal düzeyde bir standart oluşturmasını gerekli kılmaktadır. Nitekim gıda denetimi neticesinde elde edilen bulgular, önceden oluşturulan standartlaştırılmış prosedüre uygun bir biçimde yapıldığında kullanılabilir ve karşılaştırılabilir nitelikte olur. BVL, ülke genelinde bu tarz tek tip standartlar oluşturmanın önemi üzerinde durmaktadır. Bu amaçla BVL'nin hazırlamış olduğu tek tip, koordineli denetim programları, federal eyaletler tarafından uygulanmaktadır. Buralardan elde edilen veriler BVL tarafından, Avrupa Komisyonu ve BMEL'e iletilmektedir.[797] Böylece ulusal düzeyde yapılan uygulamalar, Avrupa düzeyinde de bilinir hale gelmektedir. Aynı zamanda BVL'nin burada üstlendiği rol ile denetim konusunda ulusal düzeyde yeknesaklık sağlanmaktadır. Bu yeknesaklık Avrupa düzeyinde ticareti kolaylaştırmakta ve Avrupa uygulamalarına entegrasyon için bir adım olmaktadır.

Özellikle kontrol ve denetimlerde tek tip performans ve yeknesaklığın sağlanması Avrupa için önemlidir. Ulusal düzenleme ve uygulamalarda da bu görülmektedir. AB bünyesindeki resmi laboratuvarlarda da yeknesaklık ve tek tip performans yakalanmaya çalışılmaktadır. Bunu sağlayabilmek adına, bir referans laboratuvarları ağı oluşturulmuştur. Dört AB referans laboratuvarı içerisinde BVL'deki referans laboratuvarı da yer almaktadır. BVL'deki laboratuvar aynı zamanda ulusal referans laboratuvarıdır. AB referans laboratuvarları, 2017/625 sayılı AB Tüzüğü'nün

[796] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung".
[797] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung".

94. maddesi[798] uyarınca ulusal referans laboratuvarlarına rehberlik etmekte, analiz yöntemlerinin geliştirilmesi ve uyumlaştırılmasını sağlamaktadır. Federal eyaletlerdeki resmi test laboratuvarları, referans laboratuvarlarınca koordine edilmekte ve desteklenmektedir. BVL ise referans laboratuvarlarınca geliştirilen yöntem ve standartları diğer laboratuvarların kullanımına sunmaktadır. Aynı zamanda laboratuvarlarda Birlik mevzuatının uygulanması için tavsiyelerde de bulunmaktadır.[799]

BVL federal hükümet ve federal eyaletlerin uyumlu bir biçimde hareket etmelerini sağlamak amacıyla gıda güvenliği ile ilgili genel idari hükümler hazırlamaktadır. Genel idari hükümler ile kast edilen, bir idari organizasyon içerisinde üst kuruluşların alttaki kurumlara yönlendirdiği hükümlerdir. Bu hükümler iş akışını tanımlamakta ve yürürlükteki mevcut yasal düzenlemelerin yeknesak bir biçimde uygulanmasını temin etmektedir. AB Tüzükleri de bu yasal düzenlemeler içerisindedir. Mezkûr genel idari hükümlerin detaylandırılması ve tartışılması ise federal hükümetler ve eyaletlere aittir. Bu, BVL tarafından başkanlığı yapılan "Tüketicinin Korunması ve Gıda Güvenliği" ve "Resmi Kontrol" komiteleri aracılığıyla yapılmaktadır.[800]

BVL gıda ve yem ürünleri, bitki koruma ürünleri, genetik ve veteriner ilaçları alanlarında tüketicileri bilgilendirmektedir. Bunun için toplumla pek çok platformdan etkileşim halindedir. "Tüketicinin Korunması ve Gıda Güvenliği (JCF)" isimli dergi çıkartarak toplumu gıda analizinde yeni yöntemler, tüketici ürünleri ile genetiği değiştirilmiş organizmaların resmi kontrolü, temel araştırmalar konularında toplumu bilgilendirmektedir. Bu bilgilendirme araçlarını yalnızca Almanya için değil, Avrupa ve dünya çapındaki diğer tüketiciler için de kullanıma sunmaktadır.[801]

Son olarak ifade etmek gerekir ki BVL, Birlik gıda yasalarına uyulmasını sağlamak üzere denetimlerde bulunmaktadır ve bu denetimleri organize etmektedir. Örneğin ihracat için geçerli olan kurallara uyulup uyulmadığı kontrol edilmektedir.

[798] Verordnung (EU) 2017/625, md. Art. 94.
[799] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung".
[800] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung". Örneğin AB'de yeni gıdalar için tek tip güvenlik denetimi öngörülmüştür.
[801] (BVL), "BVL - Zulassen".

Uluslararası gıda ticareti konusundaki şikayetlerin koordinasyonu da BVL tarafından sağlanmaktadır.[802]

2.2.3. Federal Risk Değerlendirme Enstitüsü/ Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Gıda, takviye edici gıda ve kimyasal maddelerin insan sağlığı üzerindeki etkilerini değerlendiren Alman Federal Risk Değerlendirme Enstitüsü (Bundesinstitut für Risikobewertung/ BfR) merkezi bir bilimsel kurum olarak Kasım 2002'de kurulmuştur. Fakat BfR'nin kökeni daha eskiye dayanmaktadır.[803] Geçmişten itibaren BfR'nin çalışmalarının temelinde hem uluslararası düzeyde hem de Almanya'da "insan sağlığının korunması" amacı yer almaktadır. Tüketici sağlığının korunması maksadıyla yaptığı çalışmalarda BfR için yol gösterici olan ilke ise "Risklerin Tanımlanması ve Sağlığın Korunması"dır. Bu ilke, halihazırda mevcut olan sağlık risklerinin değerlendirmesinin yapılması, yeni riskler varsa bunların tespit edilmesi, mevcut risklerin azaltılmasına yönelik birtakım tavsiyelerin hazırlanması ve bu süreçte yapılan çalışmaların iletilmesini kapsamaktadır.[804]

BfR bağımsız bilimsel değerlendirmelerde bulunmakta ve sağlık risklerinin şeffaf bir biçimde iletilmesine katkı sağlamaktadır. Gıda ve yemleri, uluslararası kabul görmüş kriterleri temel alarak mikrobiyolojik, toksikolojik ve beslenme açısından değerlendirmektedir. Hepsinden önemlisi, nüfusun risk algısı ile risk davranışını araştırmakta ve sağlık riskleriyle ilgili olarak halkı bilgilendirmek amacıyla çeşitli paydaşlarla görüşmektedir. BfR bu paydaşlara sağlık riskleri konusunda günlük yaşamda kullanılacak somut tavsiyelerde bulunmaktadır. İstenmeyen etkilerin hızlı bir biçimde bertaraf edilebilmesi amacıyla tehlikeli maddelerin, bitki koruma ürünlerinin, kimyasalların sağlık risklerini değerlendirmektedir. Kozmetikler, gıda ambalajları-kapları, oyuncaklar vs. ürünlerin içerdikleri maddelerin insan sağlığı açısından tehlike oluşturup oluşturmadığını incelemektedir.[805] Çalışmalarının sonuçları karar vericiler için bilimsel anlamda sağlam bir altyapı sunmakta ve tüketici sağlığının korunması amacıyla

[802] (BVL), "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung".
[803] The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR), "Mission: Safe Daily Life-The BfR Celebrates Its 20th Anniversary" (Erişim 20 Kasım 2023), 8-9.
[804] The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR), "BfR Structure" (Erişim 22 Aralık 2023). Lindemann, "Lebensmittelsicherheit in der EU und in Deutschland", 72.
[805] (BfR), "Mission: Safe Daily Life-The BfR Celebrates Its 20th Anniversary", 8-32.

bilimsel standartlar belirlemektedir.[806] Böylece bu sonuçlar sayesinde, mevcut tartışmalar toplumsal boyutta daha gerçekçi ilerlemekte ve karar alıcılar da bu sayede bilimsel bir temel üzerinde kararlar alabilmektedir.

"Federal Risk Değerlendirme Enstitüsü Kurulması Hakkında Kanun (Gesetz über die Errichtung eines Bundesinstitutes für Risikobewertung/ BfR-Gesetz – BfRG)" § 1 uyarınca BfR, BMEL sorumluluğu altında kamu hukuku kapsamında yasal ehliyete sahip bir kurum olarak yer almaktadır.[807] Aynı zamanda EFSA'nın ulusal ortağıdır.[808] Bir başka ifade ile gıda güvenliği konusunda Avrupa genelinde iş birliğinde bulunulmak istendiğinde BfR, EFSA ile ulusal düzeyde ortaklık yapmaktadır. Kanaatimizce bu durum, Avrupa içerisinde gıda güvenliği faaliyetlerinin uyumlu bir biçimde devam ettirilebilmesi açısından önemlidir. Nitekim bu iş birliği sayesinde ulusal otoriteler, EFSA ile bilgi-belge paylaşımı, tecrübe aktarımı, ortak faaliyetler üstlenilmesi gibi birtakım olgu ve olaylarla gıda güvenliğine katkı sağlayabilecek ve bunlar, yeknesak uygulamalar için zemin hazırlayacaktır.

BfR, insan sağlığı konusunda yetkili bulunan diğer federal kurumların sorumluluklarına halel getirmeksizin birtakım faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu faaliyetler arasında gıda, beslenme, gıda güvenliği ya da tüketicinin korunması gibi insan sağlığını ilgilendiren konularda kendisine yöneltilen sorular hakkında görüş beyan etmek, bilimsel makaleler hazırlamak, BMEL'e bilimsel danışmanlık yapmak, BfR'nin yetki alanına girdiği ölçüde diğer yüksek federal makamlara ve BVL'ye bilimsel görüş sunmak sayılabilir. Buna ilaveten, AB kurumları özellikle de EFSA ile, diğer ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapma, tüketicinin korunması ve gıda güvenliği konularında bilimsel bilgi transferini koordine etme, kendi yetki alanında bilimsel araştırmalar yapma, kimyasal maddelerin sağlık üzerindeki etkilerini değerlendirme, gıdalarda kullanıldığı yahut gıdayı etkilediği ölçüde genetiği değiştirilmiş maddelerin risk değerlendirmesini yapma, gıda izleme ve yemlerle ilgili araştırmalar yapma, sağlık riskleri ve faaliyet alanına giren diğer riskler hakkında kamuoyunu bilgilendirme de

[806] The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR), "Our Mission Statement" (Erişim 22 Aralık 2023).
[807] Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit (BGBl.I 2002 s.3082), *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* 57 (14 Ağustos 2002), md. Art. 1 BfRG § 1.
[808] BGBl.I 2002 s.3082, md. § 1. (BfR), "BfR Structure". Ayrıca Bkz. The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR), "Facts & Figures" (Erişim 22 Aralık 2023).

BfR'nin faaliyetleri arasındadır. BfR faaliyetlerini yürütürken BMEL'in yetki alanına giren araştırma enstitüleri ve bilimsel kurumların bulgularından da faydalanabilir.[809]

BfR, BMEL'in denetimine tabidir. Fakat iki halde BMEL tarafından yapılan denetim, yasal denetim ile sınırlıdır. Bunlar BfR'nin, faaliyet alanına giren bir konuda sağlık riskleri ile ilgili olarak elde edilen bilgiler ve çıktılar hakkında kamuoyunu bilgilendirmesi durumu ile en yüksek idari makamın talimatlarından bağımsız olarak bilimsel değerlendirme ve araştırmalarını yapması durumudur. BfR, BMEL'in faaliyet alanı dışında bir konuda görevler yürüttüğü takdirde, o alandaki yönlendirmeler en üst düzey federal otoritenin teknik talimatlarına bağlıdır. BfR'nin, yaptığı faaliyetlerle ilgili olarak BMEL'e her zaman bilgi verme yükümlülüğü bulunmaktadır.[810]

BfR, her ne kadar BMEL'in denetimine tabi olsa da değerlendirme yaparken ve tavsiye oluştururken ekonomik, sosyal ve siyasi etkilerden bağımsız bir biçimde hareket etmekte ve bunlardan etkilenmemektedir. Bir başka deyişle bu süreçte, dış etmenlere karşı bağımsız ve tarafsız bir tutum sergilemektedir. Bu nesnel değerlendirme ve tavsiyelerini, kamunun anlayabileceği şekilde sunmaktadır.[811] Fakat burada sorgulanması gereken husus BfR'nin hem bir Bakanlık olan BMEL'in denetimine tabi olup hem de nasıl bağımsız bir kurum olduğudur. Nitekim BMEL'in gözetimi altındaki BfR'nin bağımsızlığı, 16 eyaletin temsilcilerinden oluşan Federal Konsey tarafından da eleştirilmiş ve şüpheli bulunmuştur.[812]

BfR bağımsızlığı ile ilgili olarak, objektif ve tamamıyla bilimsel gerçeklere dayanan bir risk değerlendirmesinin yapılabilmesi için uzmanların ekonomik, sosyal ve siyasi etkilerden bağımsız olmalarının elzem olduğunu vurgulamakta, yirmi yıldan fazla süredir risk değerlendirmesinin, ilgili yönetimden ayrıldığını belirtmektedir. Buna göre BfR, BMEL bünyesinde yer alan bağımsız bir kurumdur ve kendi araştırmalarını, kuruluş kanunu temelinde sürdürmektedir. Bilimsel değerlendirme yaparken, araştırma

[809] BGBl.I 2002 s.3082, md. Art. 1 BfRG § 2 (1) (2).
[810] BGBl.I 2002 s.3082, md. Art. 1 BfRG § 8.
[811] (BfR), "BfR Structure".
[812] (DB), *Bundesrat: Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes prüfen*.

ve iletişimlerini yürütürken bağımsız olarak hareket etmektedir. İlaveten, bağımsızlığına halel gelmemesi için endüstriden fon kabul etmemektedir.[813]

Esasen, bu çalışma kapsamında yapılan araştırmalar sonucunda BfR'nin bağımsızlığının personelinin hukuki durumu ile sağlandığı kanaatine varılmıştır. Öyle ki BfR'nin misyonu gereği kendi çalışanları, diğer sektörlerle, derneklerle, vakıflarla, STK'larla vs. sürekli bir etkileşim ve iş birliği içerisindedir. Çalışanlar, bu aktörler ile ortak paylaşımlarda bulunmaktadır. Çalışanların bağımsızlıkları, yasal düzenlemelerle ve toplu sözleşme hükümleriyle garanti altına alındığı için bu hükümlere uygun hareket eden çalışanlar sayesinde bu etkileşim ve iş birliği esnasında bağımsızlığa halel getirecek herhangi bir durum yaşanmamaktadır. Dolayısıyla mezkûr hükümlere riayet eden çalışanlar sayesinde bağımsızlık sürekli olarak korunmaktadır. Elbette ki bağımsızlığın sağlanması için BfR'nin bir otorite olarak kendi çalışanları üzerindeki etkisi de göz ardı edilemez.

Çalışanlar yukarıda bahsi geçen aktörler ile ortak faaliyetlerde bulunduklarında, çıkar çatışmasının söz konusu olup olmadığı BfR tarafından kontrol edilmektedir. Şayet bu ortak faaliyet ya da iş ilişkisi, BfR'nin misyonu gereği korumaya çalıştığı bağımsızlık haline bir zarar verecekse bu durumda BfR, kendi çalışanının ortak faaliyette bulunduğu aktör ile iş ilişkisine yasaklama getirebilmektedir. Buradan da anlaşıldığı üzere bağımsızlığı ön planda tutan BfR, çalışanlarının ikincil bir faaliyette bulunmasını bildirim ya da onay şartına bağlayabilmekte ve gerektiğinde bu duruma yasaklama getirebilmektedir. Ayrıca BfR, kendi çalışanlarını yukarıda bahsi geçen yasal düzenleme ve toplu sözleşme hükümleri ile ilgili olarak devamlı surette bilgilendirmekte ve uyarmaktadır.[814]

BfR'nin 7 adet yürütme organı ve 9 bölümden oluşan bir yapısı bulunmaktadır. Bu bölümlerden bir tanesi de gıda güvenliği bölümüdür.[815] BfR işverendir ve çalışanları da dolaylı federal devlet memurlarıdır. BfR'nin bazı statüdeki memurları Federal

[813] The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR), "Risikobewertung am BfR: unabhängig und transparent Fragen und Antworten zur Sicherung der Unabhängigkeit des Bundesinstituts für Risikobewertung" (Erişim 19 Aralık 2023).
[814] (BfR), "Risikobewertung am BfR: unabhängig und transparent Fragen und Antworten zur Sicherung der Unabhängigkeit des Bundesinstituts für Risikobewertung".
[815] (BfR), "BfR Structure".

Cumhurbaşkanı tarafından atanırken bazı memurlar BfR Başkanı tarafından atanır. BfR Başkanı ve Başkan Yardımcısı için en yüksek resmî idari makam BMEL iken diğer memurlar için en yüksek resmî idari makam BfR Başkanı'dır.[816] Ancak BfR'de işçi statüsünde çalışanlar da mevcuttur ve bu işçilere, Federal çalışanlar için geçerli olan toplu sözleşmeler ve diğer hükümler uygulanır.[817]

BfR bünyesinde, "Ulusal Referans Laboratuvarları (Nationale Referenzlaboratorien/ NRL)", "İyi Laboratuvar Uygulamaları Federal Dairesi (Bundesstelle für Gute-Labor Praxis/ GLP)", "Alman Laboratuvar Hayvanlarını Koruma Merkezi (Deutsches Zentrum zum Schutz von Versuchstieren/ Bf3R)", BfR Komisyonları (BfR-Kommissionen), EFSA Odak Noktası (EFSA Kontaktstelle) bulunmaktadır. NRL'lerde gıda güvenliği ve hijyeni, antibiyotik direncinin izlenilmesi, genetiği değiştirilmiş organizmalar vs. alanlarında çalışmalar yapılmaktadır. GLP'lerde iyi laboratuvar uygulamaları konusunda ulusal ve uluslararası uyulaştırma ve koordinasyonun sağlanması, bu konuda test tesislerinin izlenmesi faaliyetleri yürütülmektedir. Bf3R ise hayvan deneylerini minimumla sınırlandırmak ve bahsi geçen hayvanlar için mümkün olan en iyi korumayı sağlamak amacıyla yapılan faaliyetleri ülke çapında koordine etmektedir.[818]

BfR Komisyonları (BfR-Kommissionen) sayesinde Almanya'daki mevcut uzmanlık bir araya getirilmekte, sonrasında ise bu, uluslararası kuruluşlara aktarılmaktadır. EFSA Odak Noktası (EFSA Kontaktstelle) ise Almanya'da gıda güvenliğinden sorumlu olan kamu kurumları, iş dünyası, dernekler vb. paydaşlar ile EFSA arasında bilgi alışverişini koordine etmektedir.[819] AB'nin tüm üye devletleri ve Norveç'te bulunan EFSA odak noktaları sayesinde, münferiden her bir üye devletteki risk değerlendirme faaliyetleri Avrupa düzeyinde koordine edilmiş olmaktadır. Burada amaçlanan, gıda konusunda sağlık riskleri ile ilgili Avrupa genelinde mevcut olan

[816] BGBl.I 2002 s.3082, md. Art. 1 BfRG § 10.
[817] BGBl.I 2002 s.3082, md. Art. 1 BfRG § 11.
[818] (BfR), "Facts & Figures".
[819] (BfR), "Facts & Figures".

bilgileri bir araya toplamaktır. Bu sayede gıda güvenliğini Avrupa'da, ulaşılabilecek en yüksek bilimsel standarda yükseltmek hedeflenmektedir.[820]

BfR bünyesinde gıda ve yem, risk iletişimi, ürün güvenliği gibi konularda danışmanlık yapan 15 bilimsel komisyon bulunmaktadır. Bu Komisyonlar aracılığıyla BfR, yüksek bilimsel standartlarda risk değerlendirmesi yapılabilmesi için uzmanlık ağları kurmaktadır. Bu ağ, yalnızca kriz durumlarında değil bunun yanında bilimsel konuların Avrupa düzeyinde ele alınması gerekliliği hasıl olduğunda da kullanılmaktadır. BfR, uzman ağı ile risk değerlendirmeleri ile ilgili bilgileri uluslararası platformlara taşımaktadır. EFSA'nın komiteleri de bu uluslararası platformlardan biridir. Esasen BfR'nin komisyonlarının yapılanması, EFSA'nın bu komitelerinin yapısı ile büyük ölçüde uyum göstermektedir. Nitekim EFSA'nın Almanya'daki bilimsel komitelerinin üyeleri doğrudan, ilgili BfR komisyonunun üyesi olabilmektedir. Böylelikle Avrupa ile ulusal düzey arasında büyük bir uzmanlık alışverişine olanak sağlanmaktadır.[821]

BfR komisyon üyeleri, aralarında BMEL'in de temsilcilerinin bulunduğu atama heyeti tarafından seçilir. Komisyon üyesi uzmanlar genelde araştırma kurumlarından, üniversitelerden, eyalet yetkililerinden, ticari derneklerden, sivil toplum kuruluşlarından ve şirketlerden seçilmektedir. Üyelerin eğitim durumu ve ilgili alanda deneyiminin bulunup bulunmadığı önem arz etmektedir. Bu şekilde atanan uzmanlar, tarafsız bir biçimde tavsiyelerde bulunmayı taahhüt etmekte ve bunun için bir taahhütname imzalamaktadır. Komisyonlar, tavsiye niteliğinde karar almakta ve BfR'nin yasal görevlerine katılmamaktadır.[822]

BfR, "Federal Tüketiciyi Koruma ve Gıda Güvenliği Ofisi" (BVL)[823], "Alman Federal Çevre Ajansı" (UBA)[824], "Max Rubner Enstitüsü, Federal Beslenme ve Gıda Araştırma Enstitüsü" (MRI)[825] gibi bazı federal kurumlar ile EFSA arasında önemli bir

[820] The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR), "Activities of BfR as National EFSA Focal Point in Germany" (Erişim 23 Aralık 2023).
[821] (BfR), "Activities of BfR as National EFSA Focal Point in Germany".
[822] The German Federal Institute for Risk Assessment (BfR), "BfR-Kommissionen" (Erişim 19 Aralık 2023).
[823] Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL
[824] Umweltbundesamt/ UBA
[825] Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel / MRI

aracı rolü oynamaktadır. Risk iletişimi konusunda ise hem EFSA hem de AB ülkeleri ile yakın iş birliği içerisindedir. BfR, İletişim Uzmanları Ağı'nın (CEN)[826] bir parçasıdır. Ulusal iletişim stratejilerine öncülük etmektedir. Aynı zamanda, EFSA'nın ortak iletişim girişimlerine de katılmaktadır. Nitekim BfR, ulusal düzeyde farklı hedef gruplarla iletişimde bulunmak, onlarla diyalog kurmak ve kamuoyunu olası sağlık riskleri, bu konudaki çeşitli bulgular ve Avrupa düzeyinde yapılan çalışmaların sonuçları hakkında gecikmeksizin bilgilendirmekle görevlidir. Avrupa kurumlarına gıda güvenliği konusunda genel bir bakış sunmak amacıyla BfR tarafından çıkarılan "AB Gıda Güvenliği Almanağı"[827] da bu iletişimi geliştirmektedir.[828]

2.2.4. Tüketicinin Korunmasına İlişkin Eyaletler Çalışma Grubu

Almanya'da daha genel olarak Bakanlık bünyesinde denetim faaliyetleri yürütülürken bunun yanı sıra eyalet düzeyinde katılımın sağlandığı birtakım gıda güvenliği faaliyetleri de yerine getirilmektedir. Gıda güvenliği ve tüketicinin korunması amacına hizmet etmek üzere ilgili mevzuatın uygulanması konusunda koordinasyon sağlanmakta ve iş birliği faaliyetlerinde bulunulmaktadır. Bu amaca hizmet eden yapılardan bir tanesi de Tüketicinin Korunmasına İlişkin Eyaletler Çalışma Grubu (LAV)[829] olarak bilinen platformdur. LAV, tüketici koruma konularında iş birliği yapmakta ve yasal düzenlemelerin uygulanmasını koordine etmektir. Bunu yapmak için düzenli olarak toplantılar yapmakta ve bu suretle de eyaletler arasında bilgi paylaşımını ve iş birliğini sağlamaktadır.

2002 yılında farklı bir isimle kurulan ve 2007'de sorumluluğu genişletilerek bu ismi alan LAV, üst düzey eyalet kurumlarının bir araya geldiği ve tüketicinin korunması konusunda faaliyet gösteren bir yapı olarak gıda ve yem güvenliği, hayvan sağlığı, beslenme, tüketicinin korunması gibi konularda mevzuatın uygulanmasını koordine etmektedir. LAV ayrıca, tüketicinin korunması konusunda danışmalık yapmaktadır.[830]

---

[826] Netzwerks der Kommunikations-Sachverständigen- Communication Experts Network/ CEN
[827] EU-Almanachs Lebensmittelsicherheit
[828] (BfR), "Activities of BfR as National EFSA Focal Point in Germany".
[829] Ländersarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz/ LAV
[830] Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK), "LAV" (Erişim 13 Şubat 2024). Ayrıca Bkz. Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK), "LAV Prosedür Kuralları/ Geschäftsordnung der LAV" (01 Ocak 2024). Bkz. Bobbert, "Lebensmittelüberwachung", 42.

LAV'ın başkanlığını her takvim yılı başında "Tüketiciyi Koruma Bakanları Konferansı" (VSMK)[831] Başkanlığını devralan eyalet yapmaktadır. Üyeleri ise federal eyaletlerdeki uzmanlaşmış bakanlıklarda tüketicinin korunması konularından sorumlu daire başkanlarıdır. En üst düzey eyalet kurumları LAV bünyesinde bir araya gelerek çalışmaktadır. Federal Çevre, Doğa Koruma, Nükleer Güvenlik ve Tüketicinin Korunması Bakanlığı (BMUV)[832] ve BMEL, bu toplantıların daimî konuklarıdır ve toplantılara katılabilirler. Bunlara ilaveten meslek kuruluşlarından, derneklerden, bilimsel kurumlardan ve diğer otoritelerden de temsilciler davet edilebilir.[833]

LAV'ın altında çeşitli çalışma grupları yer almaktadır. Bu gruplar, tüketicinin korunması temel amacına hizmet eden belirli konularda derinlemesine çalışmalar yapmaktadır. Bu gruplar arasında "gıda ve tüketim malları, şarap ve kozmetik (ALB)" "gıda ve veterinerlik hukuku bağlamında çalışan kişiler için eğitim ve mesleki konular (AfAB)" "besleme (AFU)" "veteriner ilaçları (AG TAM)" "sağlıklı beslenme ve beslenme bilgileri (AG GEE)" "hayvan hastalıkları, hayvan sağlığı (AG TT)" "tüketici sağlığının korunmasında kalite yönetimi (AG QM)" vb. bulunmaktadır. Bu grupların başkanlığını eyaletlerden biri, en az iki yıllığına yapar. Üyeleri ise federal eyaletlerde o konu ile ilgili bulunan uzmanlardır. LAV veya bünyesindeki gruplar tarafından münferit konular ya da belirli bir zamanla sınırlandırılmış konularda çalışmak üzere proje grupları da oluşturulabilir.[834]

Mezkûr çalışma gruplarından "tüketici sağlığının korunmasında kalite yönetimi (AG QM)" daha önce de ifade edilen tek tip bir standart hedefinin sağlanabilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Şöyle ki tüketicilerin sağlığının korunmasında tek tip kalite standartlarının sağlanması için her bir federal eyaletin kalite yönetim sistemlerinin birbirleri ile karşılaştırılabilir mahiyette olması gerekmektedir. Bu çalışma grubu da bu amaca ulaşabilme adına oluşturulmuştur. Bu çalışma grubu içerisinde bütün federal

[831] Verbraucherschutzministerkonferenz/ VSMK
[832] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz / BMUV
[833] Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK), "LAV / Struktur" (Erişim 13 Şubat 2024). (VSMK), "LAV Prosedür Kuralları/ Geschäftsordnung der LAV" (01 Ocak 2024), 1-2.
[834] (VSMK), "LAV Prosedür Kuralları/ Geschäftsordnung der LAV" (01 Ocak 2024), 5. (VSMK), "LAV / Struktur". Ayrıca Bkz. Bobbert, "Lebensmittelüberwachung", 42.

eyaletlerin temsilcileri, bu hedefe hizmet edecek eyaletler arası eksiksiz bir çerçeve oluşturmak üzere çalışmaktadır.[835]

LAV toplantıları yılda iki kez yapılmakta ve Başkan, üyeleri toplantıya çağırmaktadır. Ancak olağanüstü durumlarda toplantı tarihinden en az üç gün önce haber vermek kaydıyla toplantılar da yapılabilmektedir. LAV kararları oy birliği ile, Başkanlık tarafından yayınlanabilmektedir. Eyaletler görevlerini yerine getirilerken bu kararlara da yer vermektedirler.[836]

2.2.5. Gıda Çalışma Grupları

"Gıda Kimyası Uzmanları Çalışma Grubu (Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger/ALS)" ve "Gıda Hijyeni ve Hayvansal Gıdalar Alanında Çalışan Uzmanlardan Oluşan Çalışma Grubu (Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der Lebensmittel tierischer Herkunft tätigen Sachverständigen/ALTS)" olarak bilinen çalışma grupları, gıdalarla ilgili sorularda noktasal görüşler oluşturmaktadır. Gıda ile ilgili olarak bu çalışma gruplarına iletilen sorular, resmî gıda denetimi alanından gelen çeşitli uzmanlar tarafından incelenmektedir. Uzmanlar, öncelikle sorunun muhatapları için cevap oluştursalar da bu cevaplar, gizli değildir. Toplumun her kesiminin erişimine açıktır. Böylelikle bu çalışma gruplarının, ele aldıkları sorunlara nasıl yaklaşımda bulundukları herkesçe görülebilmektedir. Grubun aldığı kararlar yasal statüde değildir ve resmî uygulamalar üzerinde de bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır.[837]

ALS ve ALTS'nin işleyişi ve toplantılarını düzenleme görevi BVL'ye aittir. Bu çalışma grupları, federal eyaletlerin resmî araştırma kurumları ve Bundeswehr (Federal Savunma Kuvvetleri) temsilcilerinden meydana gelmektedir. ALS grubunun çalışmalarına BMEL, BfR, LAV çalışma grubu ve ALTS gibi diğer kurumların

[835] Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK), "LAV / Qualitätsmanagement" (Erişim 13 Şubat 2024).
[836] (VSMK), "LAV Prosedür Kuralları/ Geschäftsordnung der LAV" (01 Ocak 2024), 4.
[837] Riemer, *Lebensmittelrechtliche Grundlagen der Verbraucherkommunikation (ZLR-Schriftenreihe)*, 7.

temsilcileri de davet edilmektedir. ALS ve ALTS, yakın iş birliği içerisinde çalışmaktadır.[838]

ALS ve ALTS kararlarında gıdalarla ilgili yöneltilen sorulara birtakım cevaplar verildiği görülmektedir. Takviye edici gıdalarla ilgili yöneltilen sorulardan birisine ALS tarafından verilen cevabın incelenmesi, konumuz açısından önemlidir. ALS'nin 2021/15 numaralı kararında, neredeyse aynı içeriğe sahip olduğu belirtilen ürünlerin özel tıbbi amaçlı gıda ve takviye edici gıda olarak piyasada bulunması konusu ele alınmıştır. Burada ALS'ye, takviye edici gıdalarla aynı bileşime sahip olan ürünleri özel tıbbi amaçlı gıda olarak pazarlamanın mümkün olup olmadığı sorulmuştur. ALS cevap olarak, bir ürünün özel tıbbi amaçlı gıda olarak kabul edilebilmesi için gereken şartları açıklayarak karşılaştırma yapmıştır. Bunun için Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 12 Haziran 2013 tarihli ve 609/2013 sayılı Tüzüğü'nün[839] özel tıbbi amaçlı gıdaların tanımlandığı ilgili 2. maddesinin 2/g fıkrasına atıf yapılmıştır. Gıda özel bir şekilde işlenmiş ya da formüle edilmişse ve hastaların diyet yönetimi için tasarlanmışsa bu halde özel tıbbi amaçlı gıdadan bahsedilir. Burada önemli olan husus gıdanın, diyet yönetiminde hedefe ulaşılabilmesi için normal beslenmenin değiştirilmesinin tek başına yeterli olup olmasıdır. Şayet normal beslenmenin değiştirilmesi, diyet hedefine ulaşmak için yeterliyse bu halde ürünün özel tıbbi amaçlı gıda olarak pazarlanamayacağını ALS, aldığı bu kararda ifade etmiştir. Bu sebeple, ürünün diyette kullanılan etkin bileşenleri zaten halihazırda benzer işlevi gören gıda takviyeleri tarafından sunuluyorsa bu ürünün özel tıbbi amaçlı gıda olarak pazarlanamayacağı sonucuna ulaşılmıştır.[840]

---

[838] BVL, "Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (ALS)". (BVL), "Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der Lebensmittel tierischer Herkunft tätigen Sachverständigen (ALTS)". ALS'nin görevleriyle ilgili olarak ayrıca Bkz. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit BVL, "§ 1 Auftrag und Aufgaben" (Erişim 04 Kasım 2023).

[839] Regulation (EC) No 609/2013, md. 2/2-g.

[840] Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit BVL, "116. ALS-Sitzung", *Journal of Consumer Protection and Food Safety* 16/4 (01 Aralık 2021), 363-364.
Takviye edici gıdalarla ilgili ALS tarafından alınan 2016/3 sayılı ve 2016/22 sayılı kararlar için Bkz. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit BVL, "ALS-Stellungnahmen 2016 - [ALS-Stellungnahmen 2016] Inhaltsübersicht (redaktionell)", *beck-online/ Die Datenbank* (Erişim 05 Kasım 2023). ALTS kararları için Bkz. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), "Beschlüsse der 83. Arbeitstagung des ALTS (Juni 2019) - [ALTS-Beschlüsse 2019/06] - beck-online" (Erişim 05 Kasım 2023). Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), "Beschlüsse der 82. Arbeitstagung des ALTS (Dezember 2018) - [ALTS-Beschlüsse 2018/12] - beck-online" (Erişim 05 Kasım 2023).

Her ne kadar kararları bağlayıcı olmasa da ALS ve ALTS'lerin gıda konusunda almış oldukları bu kararlarda oldukça önemli noktalara değinilmektedir. Ürün tanımlamalarındaki belirsizlikler ve kesin bir ayrımın olmaması Almanya'da olduğu kadar ülkemizde de bir sorun olarak varlığını devam ettirmektedir. Almanya'da gıda konusunda karşılaşılan bu tip sorunlara çözüm üretebilen ALS gibi muhatapların bulunması, ülkemiz açısından örnek teşkil edebilecek bir uygulamadır. Nitekim her ne kadar kararları bağlayıcı olmasa da bu kararların güncel ve bilimsel temellere dayandırıldığı, yasal düzenlemelere atıflarda bulunularak soruların cevaplandığı görülmektedir. Burada hem yasal düzenlemelere hem de uygulamaya hâkim bir biçimde karar verildiği söylenebilir. Ülkemizde de gıda denetimi konusunda yetkili bağımsız bir otorite oluşturulduğunda, bünyesinde buna benzer şekilde fakat kararları bağlayıcı bir komisyonun yer alması öneri olarak sunulabilir.

2.3.ALMANYA'DA ÜRÜNLERİN SINIFLANDIRILMASI

Almanya'da bir ürünün takviye edici gıda, ilaç veya kozmetik ürün vb. olduğuna ilişkin değerlendirmeyi hangi otoritenin yaptığı konusu önem arz etmektedir. Almanya'da bir ürünün niteliğinin tespit edilmesi, açılan davalarda mahkemelerden talep edilebilmektedir. Bu yönüyle ulusal mahkemeler, ürünün gıda ya da farklı bir niteliğe sahip olduğu yönünde kategorizasyon yapmaktan sorumludur. ABAD verdiği kararlarda, ulusal mahkemelerin bu kategorizasyonu yapma sorumluluğunun bulunduğuna işaret etmektedir.[841] Mahkemeler ürün niteliğinin tespiti esnasında çeşitli parametreler oluşturmakta ve ürün tanımlamalarında bu çok çeşitli parametreleri birlikte değerlendirmektedir. Bunlar ürün sunumu ve genel görünümü, dozajı, hazırlanışı, uygulama yeri vb. şeklindedir. Ayrıca ürünün niteliğinin belirlenmesinde bu konuda uzmanlığı bulunan kurumlardan da görüş talep edilmektedir.

Mahkemeler ve çeşitli idareler, ürün niteliğinin tespiti için Alman Federal İlaç ve Tıbbî Cihaz Enstitüsü'ne (BfArM) başvuruda bulunabilmektedir. VG Köln tarafından verilen bir karara göre, Rheinland-Pfalz Eyaleti Sosyal İşler, Gençlik ve Bakım Dairesi (Das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung des Landes Rheinland-Pfalz) iki ürün hakkında BfArM'den bilgi talep etmiş ve BfArM de bu iki

[841] Alice Stelz, "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts", *Lebensmittelrechts-Handbuch*, ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus (München: C.H. Beck, 2022), Rn. 256-262. ABAD/EuGH, K. C-211/03.

ürünün, onay gerektiren ilaçlar olduğunu tespit etmiştir. Bu kararda önemli olan bir diğer husus ise ilaç tanımlaması ve sınıflandırma ölçütünün, AB direktiflerince belirlenmiş olmasının, üye devletlerin kendi yetki alanlarında bu sınıflandırmayı yapamayacakları anlamına gelmediğidir. Bir diğer ifade ile AB direktiflerinde ilaçlar sınıflandırılmış olsa da her üye devlet kendi yetki alanında bu sınıflandırmayı bağımsız olarak yapabilir. Buradan şu sonuç çıkmaktadır: bir üye devlette bir ürün ilaç olarak kabul edilmiyor olsa dahi Almanya'da bu ürün ilaç olarak sınıflandırılabilir. Bir başka deyişle üye devletlerden birinde aynı ürün ilaç olarak kabul edilmese bile bu durum Alman federal otoritesini bağlamaz.[842]

Almanya'da takviye edici gıda olarak pazarlanan ve ilaç olarak onaylanmamış bir ürünün, tıbbî ürün görünümü verilerek reklamı yapılmıştır. Bu reklam hakkında açılan davada Bölge Mahkemesi Landgericht/LG, bu ifadelerin reklamda kullanımını yasaklamıştır. Karar OLG Stuttgart'ta temyiz edilmiş fakat başvuru reddedilmiştir. Karar, üst mahkeme olan Bundesgerichtshof/BGH'ye taşınmış ve BGH, OLG Stuttgart'ın kararını iptal ederek yeniden incelenmesi için geri göndermiştir. Karar incelendiğinde, temel noktalardan birisi, gıda takviyelerine ilaç izlenimi verilerek reklam yapılamayacağıdır. Fakat mezkûr reklamda yer alan ürünler zaten kamuoyu tarafından gıda takviyesi olarak kabul gördüğü için Mahkeme, bu ürünlerin kamuoyu tarafından ilaç olarak varsayılmayacağını ifade etmiştir. Mahkemenin bunu söylemesindeki amaç, bir ürünün oluşturduğu izlenimin topluma sunduğu genel görünüm temelinde belirlenmesi gerektiğidir. Bir başka ifade ile reklamda, ürün sunumu ve genel görünüm birlikte değerlendirilmelidir. Bu, bir ürünün gıda mı yoksa ilaç mı olduğu yönündeki ihtilaflarda da böyledir. Bu ayrım yapılırken de ürünün genel görünümü, ambalajı, tanıtımları vs. dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla kararda bu genel görünümün yeterince dikkate alınmaması ve yeterli tespitlerin yapılmaması nedeniyle geri gönderme kararı verilmiştir.[843]

Üst paragrafta yer verilen karara benzer şekilde VGH München (14. Senat) tarafından verilen karara göre de ürünün ilaç olarak kabul edilebilmesi için yalnızca içeriğindeki maddelere değil bu maddelerin dozajına, hazırlanışına, hazırlanma amacına

[842] VG Köln (VG Köln), K. 7 K 954/20 (VG Köln Mart 2022).
[843] Bundesgerichtshof (BGH), K. I ZR 203/00 (OLG Stuttgart) (Bundesgerichtshof Nisan 2003).

ve sunumuna, uygulama yeri ve şekline de bakılmalı, bu parametreler de göz önünde bulundurulmalıdır. Nitekim mahkeme, ilaç etkisi sağlamasa bile bazen, bazı maddelerin ilaç düzenlemeleri altında değerlendirilebileceğine dikkat çekmektedir. Kararda önemli olan hususlardan biri, söz konusu ürünün ilaç mı takviye edici gıda mı olduğunun tespitinde, doktor tarafından reçete edilme durumunun varlığının araştırılmasıdır. Şöyle ki kararda, mezkûr ürünün doktor tarafından reçete edilmiş olması, o ürünün ortalama bir tüketici tarafından ilaç olarak algılanabileceğine bir işaret olarak görülmüştür. Başka bir deyişle ürün, doktor tarafından reçete edildiğinde, o ürünün tüketiciler tarafından ilaç olarak kabul edilme ihtimalinin oldukça yüksek olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla mahkeme, doktor tarafından reçete edilmeyi de ürün tanımlamalarında bir parametre olarak kullanmıştır. Ancak mahkeme burada, doktor tarafından reçete edilmenin, o ürüne ilaç onayı verildiği anlamına gelmediğini de açıkça vurgulamaktadır. Ayrıca ifade etmek gerekir ki ürünlerin sınıflandırılması söz konusu olduğunda mahkemeler, BfArM'den bilgi talep etmekte ve BfArM tarafından yapılan bilgilendirmelere de kararda atıfta bulunmaktadır. Mezkûr kararda da bahsi geçen ürün için BfArM'den bilgi talep edilmiş ve BfArM, o tarihte mezkûr ürünün ilaç olarak onayının bulunmadığını ifade etmiştir.[844]

Ürünün gıda mı yoksa ilaç ya da kozmetik ürün mü olduğunun tespitinde belirleyici olanın, ürünün uygunluğu veda bileşimi değil, özel ya da baskın kullanım amacı olduğunu belirten Sosnitza/Meisterernst'e göre bu, her bir durum için ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Özel veya baskın kullanım amacının tespitinde ürünü üreten ya da piyasaya süren kişinin niyeti tek başına yeterli değildir. Burada belirleyici olan genel kamuoyudur. Bu kamuoyu anlayışının şekillenmesinde benzer ürünlerin kullanımları ve amaçları önemli bir yere sahip olmakla birlikte ayrıca ürünün alıcıları tarafından kullanım amaçları da belirleyicidir. Yeni bir ürün piyasaya sürüldüğünde üretici ya da satıcının oluşturduğu kullanım talimatları tarafından kamuoyu anlayışı geliştirilir. Burada ürünün adı, etiketlemesi, içeriği, dozajı, ambalajı, amacın belirlenmesinde bir düşünce oluşturur. Üretici veya satıcının oluşturduğu bu talimatlar, özellikle hukuki sınıflandırma açısından ürünün türünün spesifik olarak belirlenemediği durumlarda

[844] Verwaltungsgerichtshof München (VGH München 14. Senat), K. 14 B 19.1279 (Verwaltungsgerichtshof München Aralık 2021).

veya ürünün karmaşık maddeler içermesi halinde daha fazla önem kazanmaktadır. Hatta bir ürünün bir kez kozmetik amaçla, bir kez de başka bir amaçla piyasada kullanıma sunulması halinde tek başına üretici ya da satıcı tarafından ifade edilen amacın belirleyici olacağına OVG Weimar Yüksek İdare Mahkemesi (Oberverwaltungsgericht) 3. Senato, 31 Ocak 2023 tarihinde verdiği bir kararında dikkat çekmiştir.[845]

Ulusal mahkemeler net bir sonuca varamayıp bunun için ürün niteliğinin tespiti konusunda Birlik hukukuna ait hükümlerin yorumlanmasının gerekli olduğunu düşündüklerinde, yargılamayı durdurup konuyu ABAD'a havale edebilmektedir. Nitekim ürün nitelendirmesinden kaynaklanan farklılıklar, iç pazarda ticaret engellerine sebebiyet verebilmektedir. Kendisine yapılan başvuru üzerine ABAD, ön karar olarak görüş bildirmektedir. Bu halde ABAD'a yöneltilen bu dava, ulusal mahkeme tarafından görülen davanın bir adımını oluşturmaktadır. ABAD bu tür davalarda, Birlik hukuku hükümleri doğrultusunda yol göstermektedir.

Bir ürünün niteliğinin gıda maddesi değil tıbbi ürün olduğu gerekçesiyle davayı reddeden Köln İdare Mahkemesi (Verwaltungsgericht /Köln) kararına karşı Kuzey Ren-Vestfalya Eyaleti Yüksek İdare Mahkemesine (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen) yapılan temyiz başvurusu üzerine Yüksek İdare Mahkemesi, davada bir karara varılabilmesi için öncelikle Birlik hukukuna ait pek çok Tüzük ve Direktif'in yorumlanması gerektiğine kanaat getirmiş ve yargılamayı durdurarak ön karar talebiyle dosyayı ABAD'a havale etmiştir. ABAD, ürünün nasıl sınıflandırılacağının belirlenmesinde ulusal makamların yetkili olduklarını vurgulayarak bunların ürünün bütün özelliklerine; farmakolojik özelliklerine, bileşimine vs. bakarak vaka bazında karar vermeleri gerektiğini belirtmiştir. Şayet bir ürün, sınıflandırma koşullarını hem gıda hem de tıbbi ürün olarak eşit derecede karşılıyorsa bu halde ABAD, bu ürün için Birlik hukukunun tıbbi ürünlere özgü olan hükümlerinin uygulanacağını belirtmiştir. ABAD'ın bu kararına göre ürün sınıflandırmasına ilişkin sorular, ulusal mahkemelerce Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesine (EFSA) havale

[845] Sosnitza - Meisterernst, *Lebensmittelrecht*, VO (EG) 1223/2009 Art. 2 Rn. 8-13. Oberverwaltungsgericht (OVG Weimar / 3. Senat), K. 3 EO 569/22 (Oberverwaltungsgericht Ocak 2023). Bu kararında Mahkeme, gıda olmasına rağmen bir ürünün, gıda ile ilgili düzenlemelerin daha katı olması sebebiyle, bu düzenlemelerdeki gerekliliklerden muaf olmak amacıyla kozmetik ürün olarak piyasaya sunulmasının kabul edilemez olduğunu ifade etmiştir. OVG Weimar / 3. Senat, K. 3 EO 569/22. Ayrıca Bkz. Sosnitza - Meisterernst, *Lebensmittelrecht*, VO (EG) 1223/2009 Art. 2 Rn. 16, 17.

edilemez. Şayet bu konuda EFSA'nın bir görüşü varsa ulusal mahkemeler bunu yalnızca delil olarak kullanabilirler.[846] Görüldüğü üzere ABAD, ürün sınıflandırmasına ilişkin sorumluluğun ulusal mahkemelerde olduğunu, ürünlerin ulusal mahkemelerce her vaka bazında ayrı ayrı değerlendirmeye tabi tutulması gerektiğini ve ürün sınıflandırması ile ilgili karar verme yetkisinin mahkemelerce başka bir otoriteye havale edilemeyeceğini vurgulamaktadır.

[846] ABAD/EuGH, K. C-211/03.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE TAKVİYE EDİCİ GIDA FAALİYETLERİNİN YÜRÜTÜLMESİ, ONAY USULÜ VE İDARİ DENETİM

Gıda güvenliğinin tesisi birtakım prosedürler, düzenlemeler ve denetim faaliyetleri üzerinden sağlanmaktadır. Takviye edici gıdalarla ilgili gıda güvenliğinin idarece tesis edilebilmesi için öncelikle gıda kolluğu olan Tarım ve Orman Bakanlığı'ndan onay alınması, bu onayın bir prosedür dahilinde ilerlemesi, resmi kontrol ve denetimlerin yapılması, denetime yetkili otoritelerin tespit edilmesi önem arz etmektedir. Bu başlık altında Türkiye'de takviye edici gıdaların üretilip piyasaya arzına imkân sağlayacak olan "onay" kavramı, onay prosedürü ve bu alandaki birtakım sorunlar ele alınacaktır. Daha sonra takviye edici gıdalarla ilgili yetki ve görevleri bulunan otoritelere yer verilecektir. Son olarak da bunların idari denetimleri yani resmi kontrolleri ve bu kontroller neticesinde uygulanan yaptırımlar ile buna başvuru yolları incelenecektir. Böyle yaparak uygulayıcılar açısından konunun daha iyi anlaşılması amaçlanmaktadır.

1. TAKVİYE EDİCİ GIDA FAALİYETİNİN YÜRÜTÜLMESİNDE ONAY USULÜ

Takviye edici gıdalarla ilgili faaliyetlerin yürütülebilmesi, gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığı'ndan onay alınmasına bağlıdır. İdari bir işlem olan onay işlemi, takviye edici gıdanın üretilip piyasaya arz edilebilmesi için elzemdir. Dolayısıyla bu başlık altında onay kavramından kısaca bahsedildikten sonra onayın hukuki niteliği incelenecek ve takviye edici gıdanın onay süreci ele alınarak problemli görülen bazı hususlara dikkat çekilecektir.

1.1.Onay Kavramı

Öncelikle ifade etmek gerekir ki "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmeliğin" 40. maddesinin 5. fıkrası uyarınca gıda ve yem işletmecileri, üretim, hazırlama ve satış sırasında, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından kayıtlı veya onaylı işletmelerin ürünlerini kullanmak zorundadır. Bunun yanı sıra işletmeciler, ürünün

onaya tabi bir ürün olması durumunda, bu aşamalarda onaylı ürünleri kullanmak zorundadır.[847] Dolayısıyla bu fıkraya bakıldığında hem işletmeler için kayıt ve onay alınması hem de ürünler için onay alınmasının gerekli olabildiği anlaşılmaktadır. Bir başka ifade ile onay hem işletmeler ve hem de ürünler için söz konusu olmaktadır. Fakat her ürün ve işletme için onay alma zorunluluğu bulunmamaktadır. Onay alınması gereken ürün ve işletmeler, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından mevzuatla belirlenmektedir.

5996 sayılı Kanun uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığı, onay veya kayıt işlemine tâbi olan gıda ve yem işletmeleri ile onay ve kayıt işlemlerine ilişkin hususları belirlemektedir. Dolayısıyla onaya tabi olan işletmeler Bakanlıktan onay almadıkça faaliyete geçemez. Benzer şekilde, kayıt olması gereken işletmeler de Bakanlığa faaliyetleriyle ilgili işletme kayıtlarını yaptırmak zorundadır. Şayet onay aldıktan sonra, ilgili mevzuatta belirlenen şartlara uygun bir biçimde faaliyette bulunmazsa bu halde, bu işletmenin faaliyeti Bakanlıkça durdurulur. İşletmenin bu faaliyetle ilgili onayı da geçici olarak askıya alınır. Bu şekilde askıya alma süresi, tespit edilen eksikliklerin tamamı giderilinceye kadar devam etmektedir. Fakat eksiklikler, askıya alma tarihinden itibaren bir yıl içerisinde giderilmezse bu onay Bakanlık tarafından iptal edilmektedir.[848] Dolayısıyla gıda işletmeleri için onay verildiğinde bu onay Bakanlıkça takip edilmekte, gerekli hallerde onay askıya alınmakta ve iptal edilmektedir.

İşletmeler için onay söz konusu olabildiği gibi ürünler için de bundan ayrı olarak onay düzenlenmektedir. Her ürün için onay alma zorunluluğu bulunmamakla birlikte, mevzuat gereği takviye edici gıdalar için onay alınması gerekmektedir. Nitekim 2 Mayıs 2013 tarihli "Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmeliğin" (Takviye Edici Gıda Yönetmeliği) 10. maddesinin 5. ve 6. fıkrası uyarınca üretilebilmesi, işlenebilmesi[849], ithalatı ve piyasaya arzı ancak takviyenin onaylanması ile mümkündür. Yalnızca Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından

[847] GTHB, GYRKDY, md. 40/5.
[848] VHBSGYK, md. 30/1-2.
[849] Burada "işleme" ile kast edilen, *"Isıl işlem, tütsüleme, kürleme, olgunlaştırma, kurutma, marinasyon, ekstraksiyon, ekstrüzyon ya da bunların bir veya bir kaçının birlikte uygulanmasını da kapsayan ve başlangıçtaki ürünü temel olarak değiştiren herhangi bir işlemdir."* TEGİÜİPAİY, md. 4/2-f.

onaylanan gıda takviyeleri üretilip ya da ithal edilip, işlenip, piyasaya arz edilebilir.[850] Burada onay ile kast edilen, 5996 sayılı Kanun'un 3. maddesinin 47. fıkrası gereği, onayı zorunlu faaliyet ve ürünler için Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından verilen izin veya ruhsattır.[851] Dolayısıyla burada onayın, bir izin veya ruhsat mahiyetinde idarece yapılan idari bir işlem[852] olduğu açıkça ifade edilmektedir.

Mezkûr Takviye Edici Gıda Yönetmeliği ve 8 Ağustos 2019 tarihli "Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri Uygulama Talimatı"na (Takviye Edici Gıda Talimatı) göre takviye edici gıda onayları Tarım ve Orman Bakanlığı'nın il müdürlükleri tarafından verilmektedir. Talimat'ta ürünün ithal ya da yurt içi üretim olmasına göre onay sürecinde, onay vermeye yetkili il müdürlükleri konusunda bir ayrım yapılmıştır. Buna göre yurt içi üretimlerde 81 ildeki il müdürlüklerine onay için başvuru yapılabilecekken, ithal edilmek istenen takviye edici gıdalarda, onay için İstanbul ya da Ankara'daki Bakanlık il müdürlüklerine başvuruda bulunulmalıdır. Onay almak isteyen gıda işletmecileri, mevzuatta belirtilen belgelerle birlikte il müdürlüklerine başvuru yapmaktadır. Başvurusu uygun ve eksiksiz olan ürünler için il müdürlükleri tarafından onay numarası verilmekte ve bunların kayıtları ilgili sisteme yapılmaktadır.[853]

Düğer, ilaçlarla ilgili yasal düzenlemelerin ve idari işlemlerin temel amacının kamu sağlığının korunması olduğunu ve buna yönelik olarak piyasaya arz öncesinde ilaçlara ruhsat verildiğini ifade etmektedir. Kamu sağlığının korunması amacıyla ilaçların güvenli, etkili ve kaliteli olanlarının piyasaya arzının sağlanmasına ve bu niteliklere sahip olmayanların ise piyasaya arzına izin verilmemesi gerektiğine dikkat çekmektedir.[854] Bu açıklamalardan hareketle, takviye edici gıdalarla ilgili her ne kadar ayrıntılı bir kanuni düzenleme olmasa da bu konuda öngörülen yönetmelik, tebliğ ve talimat şeklindeki düzenleyici işlemler ve onay prosedürü de kamu sağlığının korunması amacına yöneliktir. Kamu sağlığı, çalışmanın ilk bölümünde detaylı şekilde

[850] TEGİÜİPAİY, md. 10/5-6.
[851] VHBSGYK, md. 3/47.
[852] Restoran ruhsatının da Baden-Württemberg İdari Usul Yasası (Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg/ LVwVfG) § 35/1 anlamında bir idari işlem olduğu ile ilgili olarak Bkz. Jan Henrik Klement, "§ 11 Gaststättenrecht", *Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht*, ed. Reiner Schmidt - Ferdinand Wollenschläger (Deutschland: Springer Berlin, Heidelberg, 2019), 551-552, Rn. 36.
[853] TEGİÜİPAİY, md. 12/1; TOB, TEGOİUT, md. B/ 1-3.
[854] Sırrı Düğer, "İlaç Sektörünün Düzenlenmesinin İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi", *Tıp Hukuku Dergisi* 5/10 (2016), 232-233.

açıklandığı üzere, kamu düzeninin unsurlarından birisidir. Takviye edici gıdalara piyasaya arzı öncesinde onay verilmesi, kamu sağlığına tehdit oluşturacak ürünlerin kamunun kullanımına sunulmadan önce tespit edilebilmesi açısından önemlidir.

Tarım ve Orman Bakanlığı, ilaç olarak nitelendirilen hiçbir ürüne onay verilmediğini, bu tür ürünlerin satışı konusunda Sağlık Bakanlığının yetkili olduğunu ifade etmektedir. Kaldı ki çalışmanın ilk bölümünde ele alındığı üzere mevzuatta da takviye edici gıdaların onayı konusunda Tarım ve Orman il müdürlüklerinin yetkili olduğu, bunun dışında ilaç olanların Sağlık Bakanlığı'nın denetiminde olduğu hüküm altına alınmıştır. Tarım ve Orman Bakanlığı, hastalıkları tedavi etme, sigarayı bıraktırma, kilo aldırma ya da verdirme, zekâ geliştirme vb. vaatlerle satışa sunulan ve tanıtımı/reklamı yasak olan hiçbir ürüne onay vermediğini belirtmektedir. Bunun yanı sıra Bakanlık bitkisel çayların, çikolata ve kahvelerin, macunların takviye edici gıda olarak kabul edilmediğine dikkat çekmekte dolayısıyla bunlara onay verilmediğini ifade etmektedir. Ayrıca 0-2 yaş grubu için de onay düzenlenmemektedir.[855]

1.2.Onayın Hukuki Niteliği

Bir önceki başlıkta ifade edildiği üzere takviye edici gıdalara Tarım ve Orman Bakanlığı'nın il müdürlükleri tarafından onay verilmekte, onayı olmayan takviyeler üretilememekte, ithal edilememekte, işlenememekte ve piyasaya da arz edilememektedir. Dolayısıyla burada Bakanlık il müdürlüğü tarafından yani bir idare tarafından yapılan idari bir işlem niteliğine haiz onay işlemi söz konusudur. Onay işleminin bir idari işlem olması hasebiyle, bu işlemden kaynaklanacak uyuşmazlıklar için idari yargıya başvurulacaktır.

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu m.3/6'da Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti'ne (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) gıdalar ile ilaçları, tüm zehirli etkili ve uyuşturucu maddelerle yalnızca hayvanlar için serumlar ve aşıları denetim ve kontrol hariç olmak üzere her nevi serum ve aşıları denetim ve kontrol görevi verilmiştir.[856] Mezkûr 3/6 maddesi gereğince Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti'nin yaptığı bu denetimin, ilacın

[855] TOB, "Tarım ve Orman Bakanlığı Takviye Edici Gıdalar İçin Uyardı, Denetimlerini Artırdı".
[856] Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (UHK), *Resmî Gazete* 1489 (06 Mayıs 1930), Kanun No. 1593, md. 3/6. Mezkûr madde metninden 24 Haziran 1995 tarihli ve 560 sayılı KHK ile "gıdalar ile" ibaresi çıkarılmıştır.

ruhsatlandırılması faaliyetini de kapsadığı doktrinde ifade edilmektedir. Bir başka ifade ile ruhsatlandırma, ilaç denetim faaliyeti içerisinde görülmektedir.[857] Buradan hareketle yetkili otoriteler tarafından takviye edici gıdalara verilen onayın da denetim faaliyeti içerisinde değerlendirilmesi gerektiği yönünde bir çıkarımda bulunulabilir.

Çalışmanın ilk bölümünde, "idari kolluk" başlığı altında ifade edildiği üzere, idari kolluk faaliyeti kapsamında idare, kamu düzeninin bozulacağını öngördüğü durumlarda önleyici ve engelleyici faaliyetlerde bulunabilir.[858] Bu açıdan bakıldığında, öngörülen nitelikleri taşımayan ürünlere ilaç ruhsatı verilmemesi ve bunların piyasaya arzının önlenmesi, ruhsatlandırma faaliyetinin idari kolluk faaliyeti niteliğini ortaya koymaktadır.[859] Benzer şekilde takviye edici gıdaların onay almadan piyasaya arz edilememesi[860] de onay verme faaliyetinin bir idari kolluk faaliyeti olduğunu göstermektedir. Nitekim gereken nitelikleri taşımadığı için yetkili makamdan onay alamayan takviye edici gıdaların piyasaya arzı engellenmiş olmaktadır. Burada kamu düzeninin sağlanması ve kamu sağlığının korunması amaçlanmaktadır. Dolayısıyla onay ve ruhsat faaliyetinin[861] hukuki niteliği, bunların birer idari kolluk faaliyeti olmalarıdır.

Konuya özel idari kolluk ve genel idari kolluk açısından bakılacak olursa, gıda kolluğunun[862] gıda güvenliğinin sağlanmasına yönelik bir özel idari kolluk olduğu göz önüne alındığında kamu sağlığını korumaya yönelik olan onay verme faaliyeti de gıda kolluğunca yerine getirilen bir özel idari kolluk faaliyetidir. Bir başka ifade ile takviye edici gıdalara piyasaya arz öncesi verilen onay, bir özel idari kolluk faaliyetidir.

Kolluk işlemleri açısından onay işlemi değerlendirildiğinde takviye edici gıdalara verilen onayın, düzenleyici işlem değil bireysel (birel) kolluk işlemi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Nitekim düzenleyici işlemler genel ve düzenleyici niteliğe sahip, buyurucu, önleyici, koruyucu ve uyulması zorunlu işlemlerdir. Bunlar Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler, tebliğ ve talimatlar vs. şeklinde

[857] Düğer, "İlaç Sektörünün Düzenlenmesinin", 233.
[858] Bkz. 7.2.1.1. başlığı
[859] Düğer, "İlaç Sektörünün Düzenlenmesinin", 233.
[860] TEGİÜİPAİY, md. 10/5.
[861] İlaç ruhsatı özelinde ruhsatın hukuki niteliği ile ilgili olarak Bkz. Hakan Hakeri, *İlaç Hukuku* (Ankara: Astana Yayınları, 2018), 96 vd.
[862] Çalışmanın ilk bölümde "özel idari kolluk olarak gıda kolluğu" başlığı altında ayrıntılı olarak bu konu açıklanmıştır. Bkz. 7.2.1.3. başlığı.

olmaktadır.[863] Ancak onay işleminde böyle bir durumdan yani bir düzenleyici işlemden ziyade, takviye edici gıdaların piyasaya arz edilmesinden önce onay almasını zorunlu kılan düzenleyici işlemlerin uygulanmasıyla birlikte ortaya çıkan tipik bir birel işlem söz konusudur. Birel işlem olması sebebiyle gıda işletmecisine takviye edici gıda için verilen onay işlemi uygulanmakla tükenmekte ve sonrasında yapılan onay benzeri diğer işlemlerde kolluk makamları ile uygulayıcıları bağlamamaktadır.

Takviye edici gıdalara verilen onay işleminin birel işlem olduğu tespit edildikten sonra bunun birel işlemler içerisinde "şart/koşul işlem" mi yoksa "subjektif/öznel işlem" mi olduğunun tespit edilmesi yerinde olacaktır. Nitekim birel işlemler bu şekilde ikiye ayrılmaktadır. İşlemin "şart/koşul işlem" olduğunun göstergesi bu işlemin, belirli bir kişi yahut nesneye yönelik yapılması, bu kişi veya nesneyi belirli bir hukuki statüye girdirmesi ya da bu statüden çıkarmasıdır. Esasen, genel hukuksal durumların hak, borç ve yükümlülük öngördüğü ve birtakım yetkilerin kullanımına da imkân oluşturduğu bilinmektedir. İdari işlem bu hak ve yetkilerin bir şartını oluşturduğu için şart işlem denilmektedir. İdare hukukunun statü hukuku olması dolayısıyla şart işlem, en sık karşılaşılan işlem türü olmaktadır. Burada maddi açıdan işlem özel, somut, kişisel ve bir kere uygulanmakla tükenir bir niteliktedir. İnşaat ruhsatı, ilaç ruhsatı, okula kayıt işlemi vs. bu tür işlemlere örnektir.[864]

Şart işlemler kişi ya da nesneyi önceden düzenlenmiş, genel bir hukuki duruma girdirirken ya da bundan çıkarırken subjektif ya da öznel işlemler, kişi ya da nesnenin kendisinin belirlediği genel nitelikte olmayan bir hukuki statüye koymaktadır. Burada kişiye ya da nesneye özgü, ona özel bir hukuki statü söz konusudur. Vergilendirme işlemleri bu şekildedir.[865]

Bu açıdan bakıldığında takviye edici gıdalara verilen onay işleminin de bir şart işlem olduğu kolaylıkla anlaşılabilir. Zira onay işlemi, yeni bir hukuki durum oluşturmakta, önceden doğmuş olan bir hukuki durumu belirleme işlemi yapmamaktadır. 2013 tarihli Takviye Edici Gıda Yönetmeliği'nin 10. maddesinin 6.

[863] Bkz. 7.2.3.2. başlığı. Birel işlemlerle ilgili daha fazla bilgi için Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 392-393.
[864] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 393. Düğer, "İlaç Sektörünün Düzenlenmesinin", 235. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 31-32.
[865] Düğer, "İlaç Sektörünün Düzenlenmesinin", 235. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 393.

fıkrası gereği Bakanlıkça yapılan onay işlemi üzerine takviye edici gıdalar üretilecek, işlenecek, ithal edilecek ve piyasaya arz edilecektir. Dolayısıyla takviye edici gıdalara onay verilmesiyle birlikte gıda işletmecileri, bu ürünü piyasaya arz etme imkanına kavuşmaktadır. Onay alınmadan önce bunları üretme, ithal etme, piyasaya arz etme imkânı bulunmamaktadır. Sonuç olarak takviye edici gıdalara verilen onay, maddi açıdan şart işlemdir.

İradenin açıklanması bakımından takviye edici gıdalara verilen onay işlemi incelenecek olursa bu işlemin, iradenin dış dünyaya yansıması bakımından sarih bir işlem olduğu açıktır. Nitekim burada, işlemi yapan makam olan Tarım ve Orman Bakanlığı il müdürlüklerinin iradesinin açık bir biçimde yansıması söz konusudur. Nitekim Bakanlık il müdürlükleri bu halde takviye edici gıdalara onay verme ya da onay başvurusunu reddetme kararını açık bir biçimde yansıtmaktadır. Burada idarenin belirli süre hareketsiz kalmasına hukuki sonuç bağlanacak şekilde idare hukuku anlamında zımnî/örtülü/varsayımsal bir işlem[866] bulunmamaktadır. 8 Ağustos 2019 tarihli Takviye Edici Gıda Talimatı'nda bu durum açıkça ifade edilmektedir. Bu Talimata göre il müdürlükleri, takviye edici gıdanın onaylandığını gıda işletmecisine resmi yazı ile bildirmektedir.[867] İl müdürlüklerinin onay verilmesine yönelik iradesi, muhatapları tarafından açık bir biçimde anlaşılmaktadır.

İsteğe bağlı olup olmamasına[868] göre ise takviye edici gıdalara verilen onay işlemi, gıda işletmecisinin bu yöndeki talebi doğrultusunda yapıldığı için isteğe bağlı bir işlem olarak kabul edilmelidir. Zira 8 Ağustos 2019 tarihli Takviye Edici Gıda Talimatı gıda işletmecilerinin, EK-1'de belirtilen bilgi ve belgeleri hazırlayarak il müdürlüğüne bir dilekçe ile takviye edici gıda onayı için başvuru yapacağını düzenleme altına almıştır. Böylece bu onay istemine bağlı olarak yapılan onay işleminin, isteğe bağlı bir idari işlem olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

[866] Açıklanan iradenin şekline göre sarih ve zımnî işlemlerle ilgili daha fazla bilgi için Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 395 vd. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 34.
[867] TOB, TEGOİUT, md. C/3.
[868] İsteğe bağlı olup olmamasına göre idari işlemlerle ilgili daha fazla bilgi için Bkz. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 37.

Takviye edici gıdalara verilen onay işlemi iradenin sayısı bakımından değerlendirildiğinde bunun tek iradeli basit işlem[869] olduğu açıktır. Burada il müdürlüklerinin irade açıklaması ile hukuki sonuç doğmuş olmaktadır. İl müdürlüklerinin yapmış olduğu onay işlemi için ayrıca başka bir iradenin varlığına gerek yoktur. Hukuki etkisi bakımından takviye edici gıdalara verilen onay işleminin yapıcı/inşaî nitelikte idari işlem olduğu açıktır. Zira bu işlem ile bir hak ya da hukuki ilişki tesis edilmektedir.[870] Aynı zamanda takviye edici gıdalara verilen onay işlemi, muhatapları üzerindeki etki bakımından yararlandırıcı[871] bir işlemdir. Nitekim burada bir hak tanınmak ya da kuvvetlendirilmek suretiyle kişinin hareket alanı genişletilmektedir. Onay işlemi ile birlikte gıda işletmecisi, bu ürünleri üretme, işleme, piyasaya arz etme gibi haklardan yararlanmaktadır.

Son olarak şunu ifade etmek gerekir ki Türk doktrininde, ilgililerin ruhsat/onay için idareye başvuru yapması üzerine idarenin, başvuruları değerlendirirken bağlı yetki içerisinde olduğu ifade edilmektedir. Bir başka deyişle bu halde idarenin ruhsatı/onayı verip vermeme konusunda takdir yetkisi bulunmamakta, kendisine teslim edilen nesnel veriler ve mevcut koşullar uyarınca bağlı yetkisi söz konusu olmaktadır.[872] Dolayısıyla, ruhsat/onay başvurusu hukuka uygun ve eksiksizse bu halde idarenin ruhsatı verip vermeme konusunda takdir hakkı yoktur. Alman doktrininde bu durum, temel haklara dayandırılarak yorumlanmaktadır. Nitekim Federal Almanya Cumhuriyeti Temel Kanunu (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland/ GG) Art 12/ (1) uyarınca bütün Almanlar işyerlerini, mesleklerini, eğitim merkezlerini özgür bir biçimde seçme hakkına sahip olup bir mesleğin icrası, kanunla ya da bir kanuna dayanılmak suretiyle düzenlenebilmektedir. Buradan hareketle KLEMENT, GG Art 12/ (1) göz önünde bulundurularak, şayet ret nedenleri mevcut değilse idarenin, kendisine başvurulan ruhsatı vermek zorunda olduğuna dikkat çekmektedir. Nitekim verildiği tarihte bir

[869] İradenin sayısı bakımından idari işlemlerle ilgili olarak Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 399 vd. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 33.
[870] Yapıcı ya da inşai nitelikteki idari işlemlerin özellikleri ile ilgili olarak Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 401. Onayın/ruhsatın genel olarak belirsiz bir süre için verildiği ve yazılı olarak düzenlemesi gerektiği ile ilgili olarak Bkz. Klement, "§ 11 Gaststättenrecht", 552, Rn. 38.
[871] Yararlandırıcı işlemlerin özellikleri ile ilgili olarak Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 402. İlaç ruhsatlandırmasının yararlandırıcı bir idari işlem olduğu ile ilgili olarak Bkz. Düğer, "İlaç Sektörünün Düzenlenmesinin", 236.
[872] Düğer, "İlaç Sektörünün Düzenlenmesinin", 235.

ruhsatın, ilgili düzenlemeler uyarınca reddedilmesi için herhangi bir gerekçe[873] yoksa, bu halde maddi olarak hukuka uygundur. Dolayısıyla bu konuda idarenin takdir yetkisi bulunmamaktadır. Burada ruhsat başvurusu sahibinin, ruhsat üzerinde sübjektif bir hakkı söz konusudur. Bu cihetle, ruhsatın/onayın reddedilme nedeni yoksa, bu halde ruhsatın/onayın verilmesine ilişkin burada ifade edildiği üzere, bir hak söz konusu olduğundan, yalnızca özel bir yasal hükmün izin vermesi halinde ya da ruhsat/onay için yasal koşulları yerine getirmeye hizmet etmesi koşuluyla ek hükümler konulabilir.[874] Ruhsat/onay, geri çekilmediği, iptal edilmediği veya başka bir şekilde feshedilmediği müddetçe geçerli kalmaktadır.[875]

1.3.Takviye Edici Gıda Onayı

Takviye edici gıdalar mevzuat gereği onay almaksızın üretilememekte ve piyasaya arz edilememektedir. Dolayısıyla onay konusu, takviye edici gıda piyasasının regülasyonunda oldukça önemlidir. Bu sebeple onay prosedürü ve onayla ilgili diğer önemli hususlar bu başlık altında inceleme konusu edilecektir.

1.3.1. Onay Prosedürü

Takviye edici gıdalar için piyasaya arz öncesi onay alınmasının zorunlu olduğu ve bu onayın nasıl alınacağı, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın bir önceki başlıkta bahsi geçen 8 Ağustos 2019 tarihli Takviye Edici Gıda Talimatı çerçevesinde düzenleme altına alınmıştır. Benzer şekilde, piyasaya arz edilmeden önce gıda takviyesi kapsamında değerlendirilen, dökme olarak üretilen veya ithal edilen kapsül, pastil, tablet, sıvı ampul, damlalıklı şişe, tek kullanımlık toz paket ya da diğer formlardaki ürünler için de onay alınması zorunlu tutulmuştur. Mezkûr Talimatın genel hükümler kısmında onay başvurularının Tarım ve Orman Bakanlığı'nın il müdürlüklerine yapılacağı ifade edilmiştir.[876] Bu başvuru, ıslak imzalı bir dilekçe ile veya elektronik

[873] Alman düzenlemelerinde örneğin, tüccarın güvenilir olmaması ya da mevzuat gereği öngörülen eğitim kanıtının bulunmaması, ruhsat için kişisel ret nedenleri arasındadır. İş yerinin özellikleri de ret sebepleri arasında sayılmaktadır. Ret sebepleri ile ilgili olarak Bkz. Klement, "§ 11 Gaststättenrecht", 553/ Rn. 40-45.
[874] Klement, "§ 11 Gaststättenrecht", 552-553-558, Rn. 39-53.
[875] Klement, "§ 11 Gaststättenrecht", 564/ Rn. 65.
[876] TOB, TEGOİUT, md. B-GENEL HÜKÜMLER/1-4.

ortamda yapılabilmektedir.[877] Buna göre, gıda işletmecisi, takviye edici gıdayı piyasaya arz etmek istediğinde, Bakanlığın il müdürlüğüne yazılı veya elektronik ortamdaki bir dilekçe ile başvuru yaparak onay talep etmelidir.

Kontrol belgesine tabi ve ithal edilecek bir takviye edici gıda söz konusu ise bu ürünlerde onay, kontrol belgesi başvurusundan önce alınmalıdır. Şayet kontrol belgesine tabi olmayan ve ithal edilecek bir takviye edici gıda söz konusu ise bu halde onay, ön bildirim öncesinde alınmalıdır. Takviye edici gıdalar yurt içinde üretiliyorsa bu ürünlerin onayı için Tarım ve Orman Bakanlığı'nın 81 il müdürlüğü yetkilidir. Fakat az önce ifade edildiği üzere, takviye edici gıda ithal edilecekse bunların onayında Bakanlığın İstanbul ve Ankara il müdürlükleri yetkilidir.[878]

Her bir takviyenin onayı için gıda işletmecileri, Talimatın Ek-1'inde belirtilen bilgi ve belgeler ile bunların kayıtlı olduğu CD/DVD'yi[879] hazırlayarak Talimatın Ek-2'sinde belirtilen dilekçeyle il müdürlüğüne müracaat etmelidir. Talimatın Ek-1'inde yer alan ve onay başvurusunda istenilen bilgi ve belgeler: takviyenin ticari markası ve ismi, gıda işletmecisi tarafından düzenlenen, takviyenin bileşimindeki etken maddelerin toz, ekstrakt gibi niteliğini; kapsül, tablet gibi birimini, günlük alım dozundaki miktarını gösteren ve spesifikasyon belgesi olarak adlandırılan belge, yüzde bileşen listesi, tavsiye edilen günlük alım dozu, fason üretim söz konusu ise fason sözleşmesi, takviyenin üretildiği işletmede "Tehlike Analizi ve Kritik Kontrol Noktası/ Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) System"[880] ve/veya GMP'nin uygulandığına dair bir taahhütname, bitki listesinde pozitif olan, takviyede de

[877] TEGİÜİPAİY, md. 12/1.
[878] TOB, TEGOİUT, md. B-GENEL HÜKÜMLER/ 2-3.
[879] Talimatın bu kısmında CD/DVD'lerin kopyalanamayacak ve bahsi geçen bilgi ve belgelerde de değişiklik yapılamayacak şekilde hazırlanması gerektiği ifade edilmiştir. Ancak bu bilgi ve belgelerin orijinal veya kopya olmasının herhangi bir önemi bulunmamaktadır. Fakat belgeler kopya ise bunların gıda üreticisi ya da ithalatçı tarafından "Aslı Gibidir" kaşeli ve ayrıca ıslak imzalı olması gerekmektedir. TOB, TEGOİUT, md. C/1.
[880] "Tehlike Analizi ve Kritik Kontrol Noktası/ Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP)" ilkeleri, "Gıda Maddelerinin Hijyenine İlişkin 29 Nisan 2004 tarih ve (EC) 852/2004 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü"nün 5. maddesinde açıklanmaktadır. HACCP prensipleri, gıda işletmecilerinin önlenmesi ya da ortadan kaldırılması gereken yahut kabul edilebilir bir düzeye indirilmesi gereken tehlikeleri tanımlamalarını, bu amaçla kritik kontrol noktalarını ve bu noktalardaki kritik limitleri belirlemelerini, bu noktalarda etkili izleme, düzeltici önlemler ve doğrulama prosedürleri uygulamalarını ihtiva etmektedir. Bu adımlar ile gıda güvenliğini sağlamak ve riskleri kontrol altında tutmak için etkili bir sistem uygulanmış olmaktadır. Bkz. European Parliament and of The Councıl (EP, COUNCIL), Regulation (EC) No 852/2004 of 29 April 2004 on the Hygiene of Foodstuffs (Regulation (EC) No 852/2004), EP, COUNCIL, 30 Nisan 2004, md. Art. 5.

kullanımına izin verilen botaniğin adı, latince adı ve bunun kullanılan kısmı, ücret makbuzu, varsa işletmenin kendi alan adı ve URL adresleri, 2013 tarihli Takviye Edici Gıda Yönetmeliği'nin 9. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen reklam ve tanıtımla ilgili taahhütname, takviyenin markasının bir ilaç markası olmadığını gösteren taahhütname, takviyenin bileşimindeki etken madde olarak bulunan bitkilerin hangi yöntemle üretildiğine dair bir belge, takviye edici gıda propolis içeriyorsa bunu üreten ya da ithal eden gıda işletmelerinden alınan iş akış şeması ve son olarak da bitkilerden elde edilen yağların hangi yöntemle üretildiğini gösteren bir taahhütnamedir.[881]

Üst paragrafta bahsi geçen alan adı ve/veya URL adresleri, gıda işletmecisinin kendi adresleri olmalıdır. Bunun yanında, sosyal medya kullanımları ile üyelik talep edilen ya da şifre veya referans kişi yahut bilgisayarın ID numarasıyla giriş yapılan alan adı veya URL adresleri beyan edilmemelidir.[882] Gıda işletmecisine ait olan bu alan adı ve URL adreslerinde, mevzuata aykırı olacak şekilde takviye edici gıdaların reklam ve tanıtımlarının yapılmayacağı, gıda işletmecisinin kendisine ait olmayan alan adı ve URL adreslerinde mevzuata aykırı olarak reklam ve tanıtımın yapılması halinde, bu reklam ve tanıtımın kaldırılmasına yönelik olarak gıda işletmecilerinin kanuni yollara başvuracağına dair taahhütnameyi il müdürlüğüne teslim etmesi durumunda, onay başvurusu için il müdürlüğü tarafından dosya değerlendirmeye alınmaktadır.[883]

Takviye Edici Gıda Talimatı'nda, gıda işletmecilerinin onay başvurusu için sunduğu bilgi ve belgelerin İngilizce dilinde olması halinde ayrıca bunların tercümelerinin talep edilmeyeceği belirtilmektedir. Mezkûr bilgi ve belgeler gıda işletmecileri tarafından içeriklerine göre tek tek ayrılıp adlandırılmalı ve bu şekilde CD/DVD'ye PDF formatında yüklenmelidir. Takviyeye onay düzenlenmeden önce gıda işletmecisi, onay ücreti yatırılmasına dair il müdürlüğünce yazılmış olan resmi yazı kendisine tebliğ edilene kadar dosyada yer alan bilgi ve belgelerle ilgili her türlü değişiklik ve güncellemeyi yapmakta serbesttir.[884]

Bilgi ve belgelerin buraya kadar ifade edilen şartları tam ve doğru bir biçimde tamamıyla karşılaması durumunda il müdürlükleri, takviyenin markası ve ismini,

[881] TOB, TEGOİUT, md. EK-1. Ayrıca Bkz. TEGİÜİPAİY, md. 9/3.
[882] TOB, TEGOİUT, md. B/5.
[883] TEGİÜİPAİY, md. 9/3.
[884] TOB, TEGOİUT, md. C/1-2.

spesifikasyon belgesini, yüzde bileşen listesini, günlük alım dozunu, yukarıda belirtilen taahhütnameleri, gıda işletmesinin varsa alan adı ve URL adreslerini, ticari formu ve takdim şeklini Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi'ne (GGBS) girmektedir. Sonrasında bu takviye için onay numarası almakta ve takviye edici gıdayı onaylamaktadır. Onay numarası alınacak takviyenin bileşenlerinin GGBS üzerinden girilebilmesi için ilgili alanda bunların adlarının yer almaması halinde il müdürlüğü, GGBS'deki ilgili alanda tanımlanmak üzere bu bileşenlerin adlarını Tarım ve Orman Bakanlığı'nın "tegonay@tarim.gov.tr" adresine gönderir ve takviye edici gıdanın onaylandığını da gıda işletmecisine Ek-3'de yer alan resmi yazı ile bildirir. Onay işlemleriyle ilgili bilgilerin GGBS'ye girişlerini ve bu bilgilerin gerekli güncellemelerini il müdürlükleri yapmaktadır.[885] Onaylanan takviye edici gıdaların listesi ve bunları üreten, işleyen ve ithal eden gıda işletmeleri, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın resmi internet sitesinde güncellenerek yayınlanmaktadır.[886]

Bu noktada takviye edici gıda onayında kilit bir rol üstlenen GGBS'ye değinmek faydalı olacaktır. Web tabanlı bir yazılım olan Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesindeki GGBS, "Türkiye'de Gıda Güvenliği Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve Güçlendirilmesi için Teknik Yardım Projesi" kapsamında hazırlanmıştır. GGBS'de işletme ve firma bilgilerinin, denetim ve analiz sonuçlarının, ithalat ve ihracat bilgilerinin kaydı tutulmaktadır. GGBS'yi 81 ildeki Tarım ve Orman İl Müdürlükleri, gıda denetim yetkisi verilen Tarım ve Orman İlçe Müdürlükleri, kamu laboratuvarları ile Tarım ve Orman Bakanlığının izin verdiği özel laboratuvarlar, gıda ithalat ve ihracatı yapan firmalar kullanmaktadır. Bu sistem ile İl Müdürlükleri ile bahsi geçen bu kamu ve özel laboratuvarlar arasında numune akışı konusunda hızlı bilgi alışverişi sağlanmaktadır. Burada kaydedilen veriler ile istenilen raporlar alınabilmektedir.[887] GGBS, resmî bir bilgi sistemidir ve buraya girilen veriler de resmî nitelik taşımaktadır.[888]

[885] TOB, TEGOİUT, md. C/1-3.
[886] TEGİÜİPAİY, md. 9/5.
[887] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi (GGBS) Çalışmaları" (Erişim 04 Ağustos 2023).
[888] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi (GGBS) Veri Giriş Talimatı (GGBSVGT), Türkiye: Tarım ve Orman Bakanlığı, 22 Haziran 2011, md. C/3.

Takviye Edici Gıda Talimatı'nda 2-4 yaş grubunun kullanımı için tasarlanan gıda takviyelerinin onay başvurusuyla ilgili olarak diğer takviyelerin onay prosedüründen ayrı birtakım düzenlemelere yer verilmiştir. Onay için gereken bilgi ve belgelerin tam ve doğru olması durumunda il müdürlüğü, 2-4 yaş grubuna yönelik takviyelerin onay başvurusu için hazırlanan dosyayı resmi yazı ekinde Tarım ve Orman Bakanlığı'na, diğer bilgi, belgeleri ise elektronik ortamda Bakanlığın "tegonay@tarim.gov.tr" adresine göndermektedir.[889] 2013 tarihli Takviye Edici Gıda Yönetmeliği gereği Tarım ve Orman Bakanlığı, bu ürünlerin onayı için ilave bilgi, belge isteyebilmektedir.[890] Bu ilave bilgi ve belgeleri Bakanlık, gıda işletmecisinden il müdürlüğü aracılığıyla talep edebilmektedir.[891]

2013 tarihli Takviye Edici Gıda Yönetmeliği'nde 2-4 yaş grubunun kullanımı için tasarlanan gıda takviyelerinin onay başvurusuyla ilgili değerlendirme yapma ve bunun sonucunu da Tarım ve Orman Bakanlığı'na sunma görevi Takviye Edici Gıda Komisyonu'na (TEG Komisyonu) verilmiştir. TEG Komisyonunca değerlendirilebilmesi için bu ürünlere yönelik onay başvurusu il müdürlüğü tarafından Bakanlığa gönderilmektedir. TEG Komisyonu tarafından bu ürünlere yönelik onay başvurusunun değerlendirmesi üzerine elde edilen "uygun ya da uygun değil" şeklindeki değerlendirme sonucu, Bakanlık tarafından il müdürlüğüne resmi yazıyla bildirilmektedir. Değerlendirme sonucu uygun olan ürünlere il müdürlüğünce onay numarası verilmekte ve sonuç gıda işletmecisine resmi yazıyla bildirilmektedir.[892]

Takviye Edici Gıda Talimatı'nda 2-4 yaş grubu için tasarlanan ve arı sütü, apilarnil, perga, arı poleni ve propolis içeren takviye edici gıdalara onay düzenlenmeyeceği açıkça ifade edilmiştir. İlaveten, bu grup için tasarlanan ve efervesan tablet hariç kapsül ve tablet formundaki takviye edici gıdalara da onay düzenlenmeyecektir. Bu noktada şunu ifade etmek gerekir ki takviyenin 2-4 yaş ya da 3-4 yaş grubu için olması da kendi içerisinde farklılık göstermekte ve bu durum onay başvurusunu da etkilemektedir. Nitekim "Türk Gıda Kodeksi Gıda Katkı Maddeleri Yönetmeliği" uyarınca 2-3 yaş (24-36 ay) grubunun kullanımı için üretilen takviyelerin

[889] TOB, TEGOİUT, md. D/1-2.
[890] TEGİÜİPAİY, md. 12/3.
[891] TOB, TEGOİUT, md. D/2.
[892] TEGİÜİPAİY, md. 6/1-b, 12-4; TOB, TEGOİUT, md. D/2-3-4.

bileşiminde gıda katkı maddesi kullanımına izin verilmediği için 2-4 yaş grubu için il müdürlüğüne sunulan onay başvuru dosyalarında; şayet ürün bileşiminde katkı maddesi kullanılmışsa bütün belgelerde kullanıcı grubu 3-4 yaş olarak, eğer katkı maddesi kullanılmamışsa bu halde kullanıcı grubu 2-4 yaş olarak belirtilmelidir. Buna ilaveten 2-4 yaş grubu için piyasaya sürülmek istenen takviyenin etiketine; şayet ürün bileşiminde katkı maddesi kullanılmışsa "3-4 yaş grubu çocukların kullanımına uygundur." ifadesi, katkı maddesi kullanılmamışsa "2-4 yaş grubu çocukların kullanımına uygundur." ifadesi yazılmalıdır.[893]

İl müdürlükleri, kendisine yapılan onay başvurusu üzerine bazı hallerde Tarım ve Orman Bakanlığı'ndan görüş talep edebilmektedir. Bunlardan en önemlisi, takviye edici gıda tanımında yer alan kapsül, tablet, pastil gibi formların dışındaki formlar için onay başvurusu yapılmışsa Talimat gereği bunlar için Tarım ve Orman Bakanlığı'nın görüşünün alınacak olmasıdır. Nitekim ağızda eriyen film formunda ya da şekillendirilmiş çiğnenebilir formdaki takviye edici gıdalara onay düzenlenebilmektedir. Bunun dışında örneğin, takviye edici gıdayı tatlandırmak maksadıyla yüksek oranda bal ya da pekmez gibi geleneksel gıdaları içeren ve şişe veya kavanoz gibi ambalajlarla onay başvurusunda bulunulan ürünler için de Bakanlığın görüşü alınabilmektedir. Yine gıda takviyesi olarak onay başvurusunda bulunulan fakat geleneksel gıda olarak tüketilen ürünlere, şayet vitamin, mineral ya da besleyici veya fizyolojik etkileri olan maddeler katılmışsa da Bakanlığın görüşüne başvurulabilmektedir.[894]

Onay başvurusu yapılmış bir takviye edici gıda ürününün içeriğinde limitleri belirlenmemiş vitamin, mineral, besleyici ya da fizyolojik etkileri olan diğer maddeler yer alıyorsa ya da "Takviye Edici Gıdalar Kısıtlı Maddeler Listesinde" bulunan etken maddelerin limitinde değişiklik talep edilmişse bu halde il müdürlüğü bahsi geçen bu maddelerin listesini ve (varsa) bununla ilgili bilimsel çalışmaları da onay başvuru dosyasına eklemekte ve limitlerinin belirlenmesi maksadıyla Tarım ve Orman Bakanlığı'na göndermektedir. Dolayısıyla bu gibi durumlarda belirlemeyi il

[893] TOB, TEGOİUT, md. E/ 32-41-43. Ayrıca Bkz. Şayet 2-4 yaş, 3-4 ve 4-10 yaş grubu çocukların kullanımına yönelik olarak tek bir onay düzenlenmiş gıda takviyesi etiketlerinde yazılması zorunlu ifadeler birleştirilerek "2-10 yaş grubu çocukların kullanımına uygundur" ya da "3-10 yaş grubu çocukların kullanımına uygundur" yazılabilir. TOB, TEGOİUT, md. E/45.
[894] TOB, TEGOİUT, md. E/30-31-38.

müdürlükleri değil Tarım ve Orman Bakanlığı yapmaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığı bu halde gıda işletmecisinden bu maddelerle ilgili olarak TEG Komisyonuna bir sunum yapmasını isteyebilmektedir. Bu halde gıda işletmecisi hazırlayacağı sunumu il müdürlüğüne iletmekte, il müdürlüğü ise yapılan inceleme neticesinde sunum formatını uygun bulması durumunda, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın "tegonay@tarim.gov.tr" adresine e-posta yoluyla göndermektedir. Gıda işletmecisinden gerekli hallerde ürün numunesi ve ilave bilgi ve belge istenebilmektedir.[895]

İl müdürlüğü, takviye edici gıda onay başvuru dosyasındaki bilgi ve belgeleri incelemekte ve gerekli hallerde ek bilgi belge talep edebilmektedir. Örneğin başvuru dosyası incelenirken, il müdürlüğü ticari markadan şüphe duyarsa bu halde gıda işletmecisinden marka tescil belgesi/başvurusunu talep edilebilmektedir. Şayet onay başvuru dosyasındaki bilgi ve belgelerde eksiklik varsa bu halde il müdürlüğü gıda işletmecisine bu durumu bildirmektedir. Onay işlemleri, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından limitlerin resmi internet sitesinde yayımlanması ve eksikliklerin de giderilmesinden sonra tamamlanmaktadır.[896]

Takviye Edici Gıda Talimatı'nda belirtildiği üzere, takviye edici gıdanın ismi, bileşimindeki etken madde ya da maddelerle uyumlu olmalıdır. Aksi halde takviyenin içeriğiyle ilişkili olmayan bir isimlendirmeye onay verilmeyecektir. Bu noktada ifade etmek gerekir ki mezkûr Talimat uyarınca organik olmayan ürünlerin (probiyotik mikroorganizma içeren ürünler de dahil) isminde, markasında ya da etiketinde, tüketicilerde o ürünün organik ürün olduğu izlenimini oluşturacak ve bunun yanında haksız rekabete de neden olacak şekilde "bio, biyo, eco, eko, org" kelimeleri tek başına ya da ön ek veya son ek olarak kullanılamaz. Bu, ithal edilen ürünler için de geçerlidir. Buna ilaveten ürünün, hastalığı önleme, tedavi etme ya da iyileştirme özelliğine sahip olduğunu beyan eden ve organ ismi kullanılan ifadeler de mezkûr Talimat gereği ticari marka ve isim olarak kullanılamayacaktır.[897]

Sağlık Bakanlığınca ruhsatlandırılmış ve hali hazırda ruhsatının geçerliliği devam eden ilaç markaları, Takviye Edici Gıda Talimatı uyarınca takviye edici gıdanın

[895] TOB, TEGOİUT, md. E/1-2.
[896] TOB, TEGOİUT, md. E/1-4.
[897] TOB, TEGOİUT, md. E/3-5-6.

ticari markası olarak kullanılamayacaktır. Kaldı ki takviye edici gıda onay başvurusu esnasında gıda işletmecisi, bu doğrultuda takviye edici gıda markasının Sağlık Bakanlığınca ruhsatlı bir marka olmadığını gösteren taahhütnameyi de dosyaya eklemektedir. Fakat burada önemli bir husus, Sağlık Bakanlığınca ruhsatlandırılmış ilaç markaları dışındaki örneğin geleneksel bitkisel tıbbi ürünler ya da diğer ara ürünler vb. için düzenlenmiş olan markalara mezkûr Talimat uyarınca gıda takviyesi markası olarak izin verilmesidir. Ayrıca Sağlık Bakanlığınca önceden ruhsatlandırılmış fakat ruhsatı sonradan iptal edilmiş olan ilaç markaları da bu Talimat gereği takviye edici gıda ürününün ticari markası olarak kullanılabilmektedir.[898]

Kanaatimizce, her ne kadar mevcut düzenlemeler gereği bir marka önceden ilaç markasıyken sonradan ruhsatı iptal edilerek bunun gıda takviyesi markası olarak kullanılmasına izin verilse de uygulamada bunun tüketici açısından yanıltıcı bir durum oluşturabileceği ve kötüye kullanıma kapı aralayabileceği açıktır. Nitekim ilaç markaları ve takviye edici gıdalar, aynı NIS sınıflandırmasında[899] yer almaktadır.[900] Bu durum ürünlerin benzer veya eşdeğer olarak algılanmasına yol açabilecek ve tüketicilerin, ilaçlar gibi daha sıkı bir biçimde regüle edilmiş ve tedavi edici etkileri kanıtlanmış ürünlerle, genel beslenmeyi destekleyici nitelikte olan ve ilaçlara göre daha az katı düzenlemelere tabi olan takviye edici gıdalar arasında yanlış bir ilişki kurmalarına neden olabilecektir.[901]

Önceden ilaç olarak bilinen tanınmış bir markanın takviye edici gıda markası olarak kullanılması, tüketicilerin bu markaya olan önceki güvenlerinden dolayı, ürünün ilaç olarak piyasaya arz edildiği dönemdeki etkinlik ve sağlık faydalarını bu yeni gıda takviyelerine de atfetmelerine neden olabilecektir. Burada tüketicilerin yanıltıcı bir algıya kapılma ve hatalı tüketim kararları alma ihtimalleri ortaya çıkmaktadır. Şayet bu durum tanınmış bir markanın kategori değişikliği yapması olarak kabul edilirse, bu

[898] TOB, TEGOİUT, md. E/ 7.
[899] Nis Sınıflandırması, "Markaların Tescili Amacıyla Mal ve Hizmetlerin Uluslararası Sınıflandırmasına İlişkin Nis Anlaşması" hükümlerine göre düzenlenen bir sınıflandırmadır. Bkz. Türk Patent Enstitüsü (TPE), Marka Tescil Başvurularına Ait Mal ve Hizmetlerin Sınıflandırılmasına İlişkin Tebliğ (MTBAMHSİT), Kanun No. (TPE: 2016/2) (ts.), md. 1.
[900] İlaç markaları ve takviye edici gıdaların aynı NIS sınıflandırmasında olmaları ile ilgili olarak Bkz. TPE, MTBAMHSİT, md. Ek-1/ 5. sınıf.
[901] Marka hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz. Rauf Karasu vd., *Fikri Mülkiyet Hukuku* (Ankara: Seçkin, 2023), 183 vd.

halde böyle bir geçişin tüketiciye net ve etkili bir biçimde bildirilmesi gerekmektedir. Aksi halde tüketiciler yanılabilecektir. Burada şunu da ifade etmek gerekir ki marka daha az tanınıyorsa bu tür bir geçiş tüketiciler için daha az yanıltıcı olabilecektir. Fakat burada da tüketiciler için bilinirlik ve güven sorunu ortaya çıkması muhtemeldir.[902]

Benzer şekilde, geleneksel bitkisel tıbbi ürünler gibi ilaç kapsamına girmeyen fakat gıda takviyelerinden farklı olsa da bunlarla karıştırılabilen ürünler için kullanılan markaların, takviye edici gıdalarda kullanımına izin verilmesi de uygulamada karmaşaya yol açacaktır. Zira bu tür ürünlerin takviye edici gıdalardan ayrımının yapılması, çalışmanın çeşitli yerlerinde de vurgulandığı üzere, oldukça zordur. Bu karmaşıklığın içerisinde ürün tanımlamaları dahi net bir biçimde yapılamazken farklı ürünler için kullanılan markaların takviye edici gıdalar için de kullanılabilmesi, sorunun artmasına sebep olacaktır. Nitekim bu ürünler için farklı mevzuat ve farklı denetim otoriteleri olduğu göz önüne alındığında aynı markanın kullanılması sorun oluşturacaktır. Ayrıca bunun yönetmelik ya da daha üst olarak bir kanunda değil de Talimat'ta düzenleme altına alınmış olması da eleştirilebilir.

Takviye Edici Gıda Talimatı'nda, Sağlık Bakanlığından ruhsatlı bir ilaç olmasına rağmen, o ürün için bir de takviye edici gıda onayı düzenlenmişse, bu markalara ait onayların, GGBS'de pasif hale getirildiği ifade edilmiştir. Bu fıkranın devamında, piyasadaki ürünlerin tavsiye edilen tüketim tarihini/son tüketim tarihini bildiren dilekçenin gıda işletmecisi tarafından il müdürlüğüne vermesiyle birlikte bu ürünlere, tavsiye edilen tüketim tarihine/son tüketim tarihine kadar izin verileceği belirtilmiştir.[903] Talimatta yer alan bu fıkra açık değildir. Nitekim aynı fıkradaki bu iki cümle bir arada düşünüldüğünde burada, halihazırda ilaç ruhsatı bulunduğu için takviye edici gıda onayı pasif hale gelen bir ürünün, son kullanma tarihine kadar piyasada kalmasına izin verileceği yönünde bir ifade anlaşılmaktadır. Bu halde ürünün ilaç olarak mı yoksa takviye olarak mı piyasada kalacağı ise açık değildir.

Takviye edici gıda onayının uygun bulunması üzerine il müdürlüğünce GGBS'de bu takviyelere 6 haneli onay numarası verilmektedir. Buna ilaveten, onay tarihi de gün, ay, yıl olacak şekilde onay numarasının yanında açıkça belirtilmektedir.

[902] Marka ile ilgili Bkz. Karasu vd., *Fikri Mülkiyet Hukuku*, 184 vd.
[903] TOB, TEGOİUT, md. E/7-3.

Onay numarası alınacak takviyelerin bileşenleri, GGBS üzerinden seçilerek girilmektedir. Onaylanmış bir takviyenin ithalatını yapacak olan gıda işletmesinin GGBS'deki faaliyet konusuna "Takviye Edici Gıda İthalatçısı" faaliyet konusunu eklemektedir. Şayet gıda işletmesinin sorumlu birimi, farklı bir il müdürlüğü ise bu halde takviyeye onay veren il müdürlüğü, sorumlu olan il müdürlüğüyle irtibata geçmekte ve ilgili faaliyet alanının GGBS'de eklenmesini sağlamaktadır.[904]

Halihazırda onaylı olan takviye edici gıdaların yeniden onay almasının gerekli olup olmadığı hallere[905] de Takviye Edici Gıda Talimatı'nda yer verilmiştir. Buna göre, takviye edici gıda onayı bulunan bir ürünün ismi, ticari markası, formu, birimdeki etken madde miktarı ve ürün sahibi olan gıda işletmecisi değişirse bu halde o takviye edici gıda için yeniden onay alınması gerekmektedir. Onay başvuru dosyasında takviye edici gıdanın ismi, ticari markası, formu, bileşeni ve günlük alım dozu aynı ancak farklı ticari şekil ya da şekillerde olan (50 g, 1500 g veya 300 kapsül, 100 kapsül vb.) takviye edici gıda için tek bir onay numarası verilmektedir. Bu onay numarası, 300 kapsül, 50 g gibi her bir ticari şekil için kullanılmaktadır. Şayet daha önce onay almış olduğu takviyenin ismi, markası, formu, bileşeni ve günlük alım dozu aynı ise gıda işletmecisi farklı ticari şekiller için onay başvurusunda bulunmamaktadır. Bu halde yalnızca dilekçeyle il müdürlüğüne bir bildirimde bulunmaktadır. İl müdürlüğü de bunu GGBS'ye ilave etmektedir.[906]

Şayet takviye edici gıdaya belirli bir kullanıcı grubu için onay alınmışsa ve bu takviyeye farklı kullanıcı grubu da eklenmek isteniyorsa bu durumda takviye için yeni onay numarası düzenlenmesine gerek yoktur. Bu halde o takviyeyle ilgili önceki belgeler silinmeden, bu yeni belgeler GGBS'ye eklenecektir. Onaylanmış bir gıda takviyesinde, beyan edilen birimdeki etken maddenin miktarını ve ürünün formunu değiştirmemek kaydıyla bileşenlerde oluşan formülasyon değişikliklerine izin verilmektedir. Bu durumda gıda işletmecisi bu takviye için yeniden onay müracaatı

[904] TOB, TEGOİUT, md. G/ 1-2-3.
[905] Nitekim onay ya da ruhsatın alınmasından sonra bunu etkileyecek değişiklikler meydana gelirse bu hallerde yeniden onay veya ruhsat alınması gerekebilir. Örneğin bir restoran için ruhsat alındıktan sonra ruhsat sahibi işletme türünü değiştirmek isterse ya da restoran için başka odaları kullanmak isterse bu halde Alman hukukuna göre, yeni bir ruhsat alması gerekmektedir. Bu şekilde yeni bir ruhsat olmadan, değiştirilen işletme resmi olarak yasa dışı olmaktadır ve yasaklanabilmektedir. Klement, "§ 11 Gaststättenrecht", 552, Rn. 37.
[906] TOB, TEGOİUT, md. E/9-10.

yapmamakta ve daha önce onaylanmış olan ürüne ait belgeler de silinmeden İl müdürlüğünce yeni belgeler GGBS'ye eklenmektedir.[907]

Takviye Edici Gıda Talimatı'na göre, etken maddelerin limitine uygun olmak şartıyla, takviye edici gıdalarda günlük alım dozu, aralık olarak verilebilmektedir. Bakanlığın belirlediği limitlere uygun olmak şartıyla, 2-4 yaş grubu için tasarlanmış olanlar hariç, onaylanmış takviyelerin günlük alım dozunda değişiklik yapılabilir. Şayet "aynı ambalaj içerisinde tek bir marka ve isim altında iki veya daha fazla set olarak ayrı formülasyonu içeren" bir takviye edici gıda söz konusu ise bunlara tek bir onay numarası düzenlenmektedir. Bunların başvuru dosyasındaki bilgi ve belgelerden aynı olanlar tek nüsha, farklı olanlar ise ayrı ayrı nüshalar halinde düzenlenmektedir.[908]

Tarım ve Orman Bakanlığı, onaylanan gıda takviyelerinin listesini, takviye edici gıda işletmelerini, kullanımına yasak ve kısıtlama getirdiği gıda takviyesi bileşenlerinin bulunduğu "Takviye Edici Gıdalar Kısıtlı Maddeler Listesini", gıda işletmecilerinin alan adı ve URL adreslerini resmi internet sitesinde güncelleyerek yayımlamaktadır. Fakat il müdürlükleri tarafından gıda takviyesi onayı düzenlendiği halde Bakanlığın yapmış olduğu değişiklikler neticesinde mevcut mevzuata uygunsuz hale gelen takviye onayları GGBS'de pasif hale getirilmektedir. Bu ürünlere ilişkin yapılacak işlemlere de Bakanlık tarafından karar verilmektedir. Bu halde, bilgi ve belgeler mevzuata uygun hale getirilse bile yine bu takviyelere de yeni bir onay düzenlenmemektedir. Bunun yerine, pasif hale getirilen onay numarası yeniden aktif hale getirilmektedir. Bu sonuçtan gıda işletmecisi de haberdar edilmektedir.[909]

Daha önce bir takviye edici gıda için onay alındıktan sonra gıda işletmecisi, ticari unvan ya da adres değişikliği yaparsa bu halde, takviyede yapılan değişikliklerle ilgili belgeleri onay almış olduğu il müdürlüğüne vermektedir. Ticari unvan ya da adres değişikliği halinde gıda işletmesinin daha önce onay almış olduğu ürünler için yeni bir onay numarası düzenlenmemektedir. Bu durumda il müdürlüğünce bu yeni işletme, GGBS Takviye Edici Gıda Ürün Onay ekranında yer alan mevcut onay numarasına

[907] TOB, TEGOİUT, md. E/11-12.
[908] TOB, TEGOİUT, md. E/13-14.
[909] TOB, TEGOİUT, md. B/ 6-7-8.

"üretici işletme" olarak ekleme yapılmakta ve önceki işletme bu ekranda pasif hale getirilmektedir. Bu, il müdürlüğünce resmi yazıyla gıda işletmecisine bildirilmektedir.[910]

Ürün için yeni bir onay numarasının düzenlenmesine gerek olmayan bir diğer hal ise, ithal edilmek için onay almış fakat ithal edilmeyip yurt içinde üretilmek istenen takviye edici gıdalardır. Bu halde yeni onay numarası düzenlenmeyip GGBS'de bu takviye, ithalden yerli üretime çevrilmektedir. Fakat bahsi geçen bu takviye edici gıda eğer -aynı anda- hem ithal edilmek ve hem de yurt içinde üretilmek istenirse, bu halde ithal ürün ile yerli üretim için ayrı ayrı onay numarası düzenlenmesi gerekmektedir.[911]

Takviye Edici Gıda Talimatı'nda fason üretilecek takviye edici gıdaların onayıyla ilgili düzenlemeler de bulunmaktadır. Buna göre bu ürünlerin onay başvurusunu, fason üretimi yapan ya da yaptıran gıda işletmecisi yapabilir. Fason üretim yaptıran gıda işletmecisi ya da ithalatçının beyan ettiği belgelerde mevzuata uygunsuzluk tespit edilirse, bu belgelerdeki güncellemeler, o ürünün üreticisinden talep edilmektedir. Onay başvurusunda bulunacak gıda işletmecisi, kendisine ait veya fason olarak birden fazla işletmede üretim yaptırmak isterse, onay başvuru dosyasıyla beraber işletmelere ait bilgileri ve daha önce bahsi geçen HACCP/GMP taahhütnamelerini gıda işletmecisi il müdürlüğüne sunmalıdır. İl müdürlüğü bu halde, takviye edici gıdaya tek onay numarası vermektedir. Gıda işletmecisi, verilen bu onay numarasını bütün işletmelerde kullanabilmektedir. Bu halde tüm işletmeler, "GGBS Takviye Edici Gıda Ürün Onay Ekranı'na" "üretici" olarak eklenmektedir.[912]

Onaylanmış takviye edici gıdalar için güncelleme işlemlerini, takviye edici gıda onayını veren il müdürlüğü yapmaktadır. Şayet bu takviyelerde güncelleme yapılması için diğer illere başvuru yapılırsa bu başvuru, onayı vermiş olan il müdürlüğüne iletilmelidir. Böylelikle GGBS üzerinden yapılacak değişikliklerin de yalnızca onayı veren il müdürlüğünce yapılması sağlanmalıdır. Bu duruma örnek vermek gerekirse, bir ilin il müdürlüğünden onay alınan bir takviye edici gıda için başka bir ilde faaliyet

[910] TOB, TEGOİUT, md. E/21.
[911] TOB, TEGOİUT, md. E/22-23.
[912] TOB, TEGOİUT, md. E/ 15-16-17. Ayrıca Bkz. Mezkûr Talimatın E/19'uncu maddesine göre, *"Onay verilmiş takviye edici gıdalar için, GGBS'ye yüklenmiş belgeler fason üretim yapan firma tarafından hazırlanmışsa, fason üreticinin güncellenmesi durumunda, güncellenen belgeler fason üretim yaptıran gıda işletmecisi tarafından hazırlanır."*

gösteren gıda işletmesiyle fason sözleşme yapılmışsa bu halde gıda işletmecisinin olduğu il müdürlüğüne başvuru yapılsa dahi bu başvuru, onayı veren il müdürlüğüne iletilecektir.[913] Yeknesaklığın ve izlenebilirliğin sağlanabilmesi adına bu hüküm önemlidir. Aksi halde, farklı il müdürlüklerinde aynı ürün için işlemlerin yapılması, karmaşa yaşanmasına yol açabilecek ve izlenebilirliğin sağlanması zorlaşacaktır.

Takviye edici gıdalara verilen bu onay, ücrete tabidir. Bu ücretlendirmede "il müdürlüğü ve Merkez Döner Sermayesi birim fiyatları" dikkate alınmaktadır. Onaya yönelik ücretlendirmeler Tarım ve Orman Bakanlığı Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığına ait web sitesinden takip edilmektedir. Onay başvuru ücretleri hakkında gıda işletmecileri ve il müdürlükleri, Bakanlığın bu biriminden görüş almaktadır. Gıda işletmecisi, onay başvuru ücret makbuzunu başvuru dosyasına eklemeyecektir.[914]

1.3.2. Onay Verme Süresi

Takviye edici gıda onayı ile ilgili bir önceki başlıkta ifade edilen düzenlemelere bakıldığında onay için il müdürlüklerine belirli bir süre verilmediği görülmektedir. Bir başka ifade ile gıda işletmecileri, üretip ya da ithal edip piyasaya arz etmek istedikleri gıda takviyeleri için Bakanlık il müdürlüklerine onay başvurusunda bulunduktan sonra il müdürlüklerinin bu başvuruya ne kadar sürede cevap verecekleri konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu konudaki yasal düzenlemelerde, il müdürlüklerinin, kendilerine yapılan onay başvuru dosyasındaki bilgi ve belgeleri inceleyeceği, eksiklik varsa bunu gıda işletmecisine bildireceği, bilgi ve belgelerin tam ve uygun olmasının ardından bu gıdalar için onay vereceği düzenleme altına alınmıştır. Fakat burada il müdürlüklerinin bilgi ve belge eksiklikleri ile ilgili incelemeyi ne kadar sürede yapacağı ve bunu ne zaman gıda işletmecisine bildireceği, gıda işletmecilerinin bu eksiklikleri ne kadar sürede tamamlayacakları vs. mevzuatta belirtilmemiştir. Dolayısıyla onay başvurusu üzerine il müdürlüğünün ne zaman cevap vereceği belirsizdir. Bu belirsizlikler, onay sürecinde gıda işletmecileri açısından dezavantaj oluşturabilecektir. Bu noktada onay başvurusuna idarece herhangi bir cevap verilmediğinde gıda işletmecilerinin ne yapması gerektiğini ele almak faydalı olacaktır.

[913] TOB, TEGOİUT, md. E/20.
[914] TOB, TEGOİUT, md. F/ 1-2-3.

İzin/onay/ruhsat prosedüründe yaşanan gecikmeler önemli zararlara yol açabilmektedir. Kaybedilen vergi avantajları, yasal durumda değişiklik meydana gelmesi dolayısıyla onay için uygunluğun kaybedilmesinin yol açtığı sonuçlar, verilen bir kredi için taahhüt edilen faiz, mahkeme masraflarında artış vs. bu zararlardan bazılarıdır.[915] Çalışmanın ilk bölümünde ele alındığı üzere takviye edici gıda piyasasının büyük bir pazar olduğu düşünüldüğünde, prosedürel gecikmelerin yol açabileceği ticari kayıplar daha da önemli hale gelebilmektedir. Bu nedenle, prosedürel belirsizliklerden ziyade, bu konuda etkin yasal düzenlemeler ve buna ilaveten, etkin yasal bir korumanın varlığı öncelenmelidir.

İdarenin, bir işlemin yapılması için kendisine yapılan başvuruya cevap verme süresinin uzun tutulması ya da bu konuda herhangi bir sürenin öngörülmemesi, muhatapları için bir dezavantaj oluşturacaktır. Konumuz açısından düşünüldüğünde onay için başvuru yaptıklarında gıda işletmecilerinin belirsiz bir süre boyunca cevap alamamaları ya da kanunda bunun için çok uzun süreler öngörülmesi durumunda, bu süre boyunca cevapsız kalmaları gıda işletmecilerini zarara uğratabilecektir. Yukarıda sayılan nedenler göz önüne alındığında ticari anlamda gıda işletmecilerinin bu durumdan zarar görebilecekleri açıktır.

Alman doktrininde de bu konu, ruhsat başvurusunun sonuçlanması için gereken sürenin çok uzun olmasının başvuru sahibini zarara uğratabileceği ihtimali üzerinden değerlendirilmektedir. Nitekim ruhsat için yapılan başvuru ile o ürün için bu ruhsatın verilmesi arasında uzun bir süre geçmesi, yani buradaki prosedürün çok uzun sürmesi durumunda, başvuru sahibi önemli ölçüde zarara uğrayabilecektir. Nitekim bu halde, onay/ruhsat için yapılan başvuru idarece olumlu bir biçimde sonuçlanıncaya kadar onay istenen faaliyet, yasaklanmış olarak kalmaktadır.[916] Gerçekten de konumuz açısından bakıldığında gıda işletmecilerinin, Tarım ve Orman Bakanlığı il müdürlüğüne bir ürün için yaptığı onay başvurusu olumlu sonuçlanıncaya kadar o ürünü üretmesi, işlemesi, ithal etmesi ya da piyasaya arz etmesi yasaklanmış olmaktadır.

[915] Veris-Pascal Heintz, "Amtshaftung bei überlanger Verfahrensdauer im Genehmigungsverfahren", *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen - Rheinland-Pfalz - Saarland* 7 (2013), 279.
[916] Heintz, "Amtshaftung bei überlanger Verfahrensdauer im Genehmigungsverfahren", 279.

Takviye edici gıdaların onay prosedürünün aksine "Beşerî Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği"nin 12. maddesinin 3. fıkrasında ilaçlar (beşerî tıbbi ürünler) için yapılacak ruhsat başvurusunda, başvuru dosyasının Sağlık Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olan Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumuna (Kurum) ulaşmasının ardından gerekli ön değerlendirmenin 30 gün içerisinde sonuçlandırılacağı düzenlenmiştir. Bu değerlendirme üzerine başvuru sahibine, ruhsat başvurusunun kabul ya da reddedildiği bildirilmektedir. Değerlendirmenin tamamlanmasının ardından kabul edilen eksiksiz ruhsat başvurularının ruhsatlandırma süreci başlamaktadır. Bu durum ruhsat sahibine Kurum tarafından bildirilmektedir. Ruhsatlandırma sürecinin başlangıç tarihi, bu bildirimin yapıldığı tarihtir. Ruhsatlandırma süreci, bundan sonraki 210 gün içerisinde sonuçlandırılmaktadır. Burada ruhsatlandırma süresine dahil edilen ve edilmeyen durumlar da açıkça hüküm altına alınmıştır. Buna göre, hafta sonu tatili hariç, resmî tatiller için geçen süre, Kurum dışındaki kuruluşlarca yapılan değerlendirmeler için geçen süre ve son olarak, olağanüstü haller için geçen süreler, ruhsatlandırma süresine dahil edilmemektedir. Bu maddede ifade edilen bazı ürünler için 210 günlük olan ruhsatlandırma süresi 90 gün olarak uygulanmaktadır. Başvurucudan ek bilgi ve belge talep edildiğinde, bu bilgi ve belgelerin temin edilmesine kadar da ruhsatlandırma süresi durdurulmaktadır.[917]

Görüldüğü üzere, mevzuatta ilaç ruhsatı için değerlendirme süresi, bu sürenin işleyeceği ve duracağı haller ve bu sürenin farklılaştığı durumlar açıkça belirtilmiştir. Burada, ilaç ruhsatı başvurusu konusunda bir öngörülebilirlik söz konusudur. Takviye edici gıdaların onay prosedürünün düzenlendiği mevzuatta ise onay başvurusuna idarece ne kadar sürede cevap verilmesi gerektiği, değerlendirmenin ne kadar sürede yapılacağı vs. ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. Bu belirsizlik sebebiyle gıda işletmecilerinin zarara uğraması ihtimali söz konusudur.

Mevzuatta bu konuda hüküm bulunmadığı için gıda işletmecileri, yaptıkları onay başvurusuna idarece herhangi bir cevap verilmediğinde İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) hükümleri çerçevesinde öngörülen süreler içerisinde yargı yoluna başvurulabileceklerdir. Nitekim Türk hukukunda idari makamların sükutuna da sonuç bağlanmaktadır. Yukarında ifade edildiği üzere onay işlemi, bir idari işlemdir. Gıda

[917] BTÜRY, md. 12/3, 14.

işletmecileri, bu idari işlemin yapılması için idareye (Bakanlık il müdürlüğüne) İYUK madde 10 gereği başvuru yapmaktadır. İdare bu başvuruya 30 gün içerisinde herhangi bir cevap vermezse bu halde İYUK madde 10 gereği, gıda işletmecisinin bu isteği idarece reddedilmiş sayılmaktadır. Görüldüğü üzere 30 günlük zımnî ret süresinin öngörülmesi Türk hukukunda idari makamların sükutunun -istisnaları olmakla birlikte- istemin reddi olarak kabul edileceğini göstermektedir.

Nitekim İYUK'un 10. maddesine göre ilgililer, idarece bir işlem ya da eylemin yapılması için başvuruda bulunabilirler. Şayet bu başvuruya idarece 30 gün içerisinde herhangi bir cevap verilmezse bu halde istek reddedilmiş sayılmaktadır. Bunun üzerine ilgililer bu otuz günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içerisinde idari yargıda dava açabilirler. Bu 30 günlük süre içerisinde idare tarafından kesin olmayan bir cevap verilirse ilgili kişilerin önüne iki seçenek çıkmaktadır. Bunlardan biri ilgililerin, idarenin bu kesin olmayan cevabını istemin reddi sayarak dava açmasıdır. Diğeri ise ilgilinin kesin cevabı beklemesidir. Bu halde dava açma süresi işlememektedir. Fakat ilgilinin bu halde bekleme süresinin idareye başvuru tarihinden itibaren 4 ayı geçemeyeceğine dikkat etmek gerekmektedir. Şunu da ifade etmek gerekir ki ilgili, dava açmadığında veya açılan dava süre yönünden reddedildiğinde şayet idare 30 günlük sürenin bitiminden sonra cevap verirse bu halde ilgili, bu cevabın kendisine tebliğinden itibaren 60 günlük genel dava açma süresi içerisinde dava açabilecektir.[918] Bir başka deyişle bu halde, dava açma hakkı yeniden canlanmaktadır.

Yukarındaki hüküm gereği, takviye edici gıda onayı için yaptığı başvuruya il müdürlüğünden 30 gün içerisinde cevap alamayan gıda işletmecisi, bu durumu istemin reddi olarak kabul edip idari yargıda dava açabilecektir. Burada idari bir işlem söz konusu olduğundan, bundan kaynaklanan uyuşmazlıklar için idari yargı yoluna gidilecektir. Onay başvurusu sonrası idare, istemin kabulü ya da reddi yönünde belirsiz bir cevap verdiğinde ise İYUK 10 gereği gıda işletmecisi bu durumu istemin reddi sayıp

[918] İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK), *Resmî Gazete* 17580 (20 Ocak 1982), Kanun No. 2577, md. 10. Bu maddenin metninde yer alan 30 günlük süreler 8 Temmuz 2021 tarihli ve 7331 sayılı Kanun'un 1 inci maddesinden evvel 60 gün, 4 aylık süre ise 6 ay olarak hüküm altına alınmıştı. Fakat 2021 tarihli bu Kanun ile İYUK madde 10'daki bu süreler düşürülmüştür. Sürelerin bu şekilde düşürülmesinde, seri yargılama hedefine ulaşma isteğinin olduğunu ifade etmek gerekmektedir.

dava açma süresi içerisinde dava açabileceği gibi, idarenin kesin cevabını da en fazla dört ay süre ile bekleyebilecektir.

Onay için başvuru yapıldığı halde idarenin cevap vermekte gecikmesi yani onay prosedürünün uzun sürmesi, bir başka ifade ile idari süreçteki gecikmeler, idarenin kusurundan kaynaklanıyorsa ve bu gecikmeler dolayısıyla ilgililer zarar görmüşse bu halde idarenin kusur sorumluluğunun bulunduğu söylenebilecektir. Nitekim Alman doktrininde de bu tip onay başvurularında idari süreçlerdeki gecikmelerden kaynaklanan zararlarda, uzun prosedürden etkilenen kişinin tazminat hakkına sahip olduğu ifade edilmektedir. Fakat burada önemli olan onay/ruhsat başvurusunda bulunan kişinin uğradığı zararın, resmi görevin ihlali ile nedensel olarak yeterli derecede ilişkilendirilebilir olması gerekliliğidir.[919] Bu gereklilik, Türk hukukundaki illiyet bağına göndermede bulunmaktadır. Nitekim idarenin bir zarardan sorumlu tutulabilmesi için idarenin faaliyeti ile o zarar arasında illiyet bağının kurulabilmesi gerekmektedir.

Alman doktrinine göre onay sürecindeki gecikmelerden kaynaklanan zararlarda sorumluluğun ilk koşulu, bunun bir kamu görevlisi tarafından kamu gücünü kullanmak suretiyle kamu görevinin ifası sırasında zararın meydana gelmesidir. Burada kamu görevlisi, onay/ruhsat başvurusunu işleme koyarken kamu gücünü kullanmaktadır. Onay sürecindeki gecikmelerden kaynaklanan zararlarda Türk hukukunda olduğu gibi Alman hukukunda da zarar ile ihlal arasında nedensellik bağı aranmaktadır. Bu da sorumluluğun bir diğer koşuludur. Bir diğer koşul ise kamu görevlisinin bu ihlalde kusurunun bulunmasıdır. Onay sürecindeki gecikmeler dolayısıyla uğranılan zararlarda idarenin öne sürdüğü genel iş yükü, hastalık nedeniyle personel yetersizlikleri, tatil ve bayram dönemleri şeklindeki iddialar kabul edilmemektedir. Nitekim bu halde idare, bu konudaki organizasyonel kusurundan kendisi sorumlu tutulmaktadır. Buna ilaveten, fiili ya da hukuki durumun karmaşıklığı da bu konuda mazur görülmemektedir.[920]

Alman hukukuna göre sorumluluğun bir diğer koşulu ise onay/ruhsat prosedürlerinin hızlı bir biçimde sonuçlandırılmasını öngören resmi bir görevin söz konusu olmasıdır. Federal Adalet Divanı (Bundesgerichtshof/ BGH) da anayasal bir devlette her bir makamın, kendisine yapılan başvuruları gerekli hızla işleme koyma ve

[919] Heintz, "Amtshaftung bei überlanger Verfahrensdauer im Genehmigungsverfahren", 279.
[920] Heintz, "Amtshaftung bei überlanger Verfahrensdauer im Genehmigungsverfahren", 279-281.

yapılan incelemeler tamamlanır tamamlanmaz bu konuda gecikmeksizin bir karar verme resmi görevine sahip olduğuna dikkat çekmektedir.[921] İdari prosedürler için Alman İdari Usul Yasası (Verwaltungsverfahrensgesetz/ VwVfG) § 10'da genel bir hızlandırma şartı getirilmiştir. Mezkûr § 10'da idari prosedürün basit, amaca uygun ve hızlı olması gerektiği ifade edilmiştir.[922] Esasen, idari işlemlerin hızlı bir biçimde yürütülmesi ve bunların süratle sonuçlandırılması yükümlülüğü, burada idari usul hukukunun temel bir ilkesi olarak kabul edilmektedir. Bu, hukukun üstünlüğü ilkesinden ve onay/ruhsat başvurusunda bulunan kişinin onay/ruhsat verilmesine ilişkin sübjektif kamu haklarından türetilebilmektedir. Burada idarenin, kendisine yapılan başvuru hakkında makul sürede karar vermesi vurgulanmaktadır. İhlalden bahsedilebilmesi için işlem süresinin, makul olmayan şekilde uzun olması gerekmektedir. Makul süre, her bir olaya göre ayrı ayrı değerlendirilmelidir.[923]

Bu noktada şunu ifade etmek gerekir ki Alman hukukunda kabul edilen, idari prosedürün hızlıca yürütülmesi ve onay/ruhsat başvurularının hızlıca sonuçlandırılması ilkesi, onay için yapılacak incelemelerin özensizce, üstünkörü, düzensiz bir biçimde yapılması anlamına gelmemelidir. Bu ilkeyi Türk hukukuna uyarladığımızda, kendisine onay başvurusunda bulunulan yetkili idarelerin bu başvuruyu sürüncemede bırakmadan ve gereksiz ayrıntılara takılmadan sonuçlandırması gerektiğinin anlaşılmasıdır. Bu cihetle, mevzuatta belirlenen süreler de onay için gereken işlemlere yetecek makul süreler olmalı ve idareler de öngörülen bu süreleri bir hak olarak görüp başvuruyu bu süre boyunca gereksiz yere uzatmamalıdır. Nitekim onay prosedürlerinin çok karmaşık ve uzun bir süreç olması hem ulusal hem de uluslararası ticaretin önünde engeller oluşturabilecektir. Ayrıca hukuki sorunların ortaya çıkmasına da davetiye çıkaracaktır. Dolayısıyla onay prosedürlerinde gereksiz uzatmalardan ve belirsizliklerden kaçınmak gerekmektedir. Yasal düzenlemeler bu noktada belirleyicidir. Zira bu konuda belirli makul bir sürenin öngörülmesi ve onay sürecindeki kilit noktaların yasal düzenlemeler

[921] Heintz, "Amtshaftung bei überlanger Verfahrensdauer im Genehmigungsverfahren", 279-280.
[922] VwVfG, md. § 10.
[923] Heintz, "Amtshaftung bei überlanger Verfahrensdauer im Genehmigungsverfahren", 279-280. Almanya, bu şekilde hızlandırılmış onay prosedürleri ile uluslararası rekabette bir yatırım yeri olarak daha cazip hale gelmeyi amaçlamaktadır. Bu cihetle VwVfG § 10'da genel hızlandırma gerekliliği somutlaştırılmış ve sıkılaştırılmıştır. Heintz, "Amtshaftung bei überlanger Verfahrensdauer im Genehmigungsverfahren", 280.

ile belirlenmesi, sürecin kolay ve anlaşılır olmasını sağlayacak ve bu durum hem muhataplar hem de idare için yol gösterici olacaktır.

İdari işlemlerin ve konumuz açısından onay prosedürünün hızlı bir biçimde işletilmesini, ilaç ruhsatı ve takviye edici gıda onayı verilmesi esnasında yapılan bilimsel ve teknik incelemelerin göz ardı edilmesi olarak anlaşılmamalıdır. Nitekim burada prosedürün hızlı işletilmesi ile kast edilen, gereksiz ayrıntılarda boğulmaktan kaçınmaktır. Bunun haricinde, onay/ruhsat verilebilmesi için yapılan laboratuvar incelemeleri, testler vs. bu kapsamda değerlendirilmemelidir. Yasal düzenlemelerde bu prosedürler için süre öngörülürken, yapılacak araştırma ve incelemeler için gereken süreler göz önüne alınıp ondan sonra bir belirleme yapılmalıdır. Nitekim araştırma ve incelemeler hesaba katılmadan üstünkörü, hızlı bir biçimde onay başvurusunun sonuçlandırılması da çeşitli sorunlara yol açabilecektir. Özellikle de ilaç ya da takviye edici gıda gibi insan sağlığı üzerinde doğrudan etkisi bulunan ürünler için yapılan onay/ruhsat başvurusu, aceleye getirilmeden ama gereksiz ayrıntılardan da kaçınılarak değerlendirilmelidir.

Takviye edici gıdaların onay başvurusu üzerine cevap süresiyle ilgili bir düzenleme bulunmasa da sürecin çok da yavaş olmadığı, halihazırda onaylı takviye edici gıda sayısından tahmin edilebilmektedir. Zira Tarım ve Orman Bakanlığı'nın internet sitesi üzerinden yayınladığı verilerde onaylı takviye edici gıda sayısının Mart 2019'da 5480[924], Ocak 2021'de 9887[925] ve Mart 2024'te 21349[926] olduğu göz önüne alındığında yıl bazında giderek artan bir hızda onay verildiği anlaşılmaktadır. Bu durum, onay sürecinde gereksiz uzatmalardan kaçınılarak başvuruların süratle sonuçlandırıldığı şeklinde yorumlanabilse de insan sağlığı üzerinde doğrudan etkisi olan bu ürünlerin onayı için etkin, yeterli, uygun inceleme ve araştırmanın yapılıp yapılmadığı konusunda tereddüt oluşturabilmektedir. Kanaatimizce, ruhsat başvurusunda olduğu gibi onay başvurusunda da hem süre hem içerik yönünden ayrıntılı yasal düzenlemelerin olması, bu tür tereddütlerin önüne geçebilecektir.

[924] Doğan Durna, "Türk Yargı Kararları Işığında Takviye Edici Gıdaların Denetimi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 1/41 (01 Ocak 2020), 249.
[925] Şimşek, "Takviye Edici Gıdaların", 179.
[926] Tarım ve Orman Bakanlığı TOB, "Onaylı Takviye Edici Gıdalar Listesi", *GGBS* (Erişim 30 Mart 2024).

Böylelikle onay için başvuru yapan gıda işletmecileri, hangi süre içerisinde idarenin kendisine dönüş sağlayacağını, olası bilgi belge eksilikleri için hangi sürelerde idareye geri bildirimde bulunacağını, bunun üzerine idarenin hangi sürede tekrar karar vereceğini yasal düzenlemelerden öğrenebilecek ve pek çok açıdan karmaşa ve tereddütlerin önüne geçilebilecektir.

2. TAKVİYE EDİCİ GIDA KONUSUNDA YETKİLİ MERCİLER

Gıda güvenliğinin sağlanması için hem merkezi yönetim içerisinde hem de yerinden yönetimlerde yer alan otoritelerin birtakım yetki ve sorumlulukları söz konusudur. Yetki ve sorumlulukları bulunan otoriteler bu başlık altında merkezi yönetim ve yerinden yönetim olarak ayrı ayrı ele alınacaktır.

2.1. Merkezî Yönetim

Türk idari teşkilatında, merkezden yönetim içerisinde bulunan Bakanlıklar, kamu hizmetinin düzenli, verimli, etkili, hızlı ve ekonomik biçimde yürütülmesi amacıyla oluşturulmuştur. Bakanlıkların, devletten ayrı bir kamu tüzel kişilikleri bulunmasa da devlet adına, devletin kamu tüzel kişiliğini kullanarak uzmanlaşmış olduğu kamu hizmetini yerine getirmektedir.[927] Bakanlıklar, Anayasa madde 106/son uyarınca Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulur ve kaldırılırlar. Bunların görev ve yetkileri ile teşkilat yapısı, merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması da yine Cumhurbaşkanlığı kararnamesi (CBK) ile olur.[928] Dolayısıyla bu konu 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile düzenleme altına alınmıştır. Günümüzde 17 adet bakanlık bulunmaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı da bunlar arasındadır.

2.1.1. Tarım ve Orman Bakanlığı

1 sayılı CBK'nın on beşinci bölümünde Tarım ve Orman Bakanlığının görev, teşkilat, hizmet birimleri vs. düzenlenmiştir. Buna göre merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluşan Bakanlığın, bitkisel ve hayvansal üretimin geliştirilmesi için araştırmalar yapma, gıda üretimi ve gıda güvenliğini sağlama, tarım piyasasını

[927] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 256.
[928] Anayasa, md. 106/son.

düzenleme gibi önemli görevleri bulunmaktadır.[929] Çalışmanın ilk bölümünde de ele alındığı üzere gıda konusunda Bakanlık, bir gıda kolluğudur. Gıda kolluğu olarak gıda güvenliğini tesis etme, kontrol ve denetimleri yapma, gerektiğinde yaptırım uygulama gibi kamu sağlığı ve düzenini sağlamaya yönelik faaliyetlerde bulunmaktadır. Bakanlık, merkez teşkilatı içerisindeki alt birimlerle birlikte gıda kolluk işlemlerini yerine getirmektedir.

1985 tarihli 3161 sayılı Kanun'da o zamanki adıyla Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına gıdaların standartlara uygun bir biçimde üretilmesi, muhafazası, işlenmesi, değerlendirilmesi ve pazarlanmasını sağlamak üzere gerekli düzenlemeleri yapmak, kontrol sistemini oluşturmak ve kuruluşları sağlamak, işletmek gibi görevler verilmiştir.[930] 1995 tarihli 560 sayılı KHK'da ise Bakanlığın gıda sicili oluşturacağı ve bu sicile gıda üreticilerinin kaydolmakla yükümlü oldukları düzenleme altına alınmıştır. Ayrıca bu üreticilerin, ürettikleri gıda maddesinin içindeki bileşenleri Bakanlığa tescil ettirerek izin almalarının gerekli olduğundan da bahsedilmiştir.[931]

2004 yılında yürürlüğe giren 5179 sayılı Kanun'un ilgili maddelerinde de Bakanlığa gıdalarla ilgili düzenleme ve denetim yetkisinin verildiği görülmektedir. Buna göre Bakanlık, gıda üreten işyerleri için asgarî teknik ve hijyenik koşulları belirleyen bir Yönetmelik çıkarır. Gıdaların ve bunlarla temas eden maddelerin analizlerinin yapılabilmesi için kurulacak kamu ve özel laboratuvarları Bakanlık yetkilendirir. Bahsi geçen bu laboratuvarların kuruluşu, bunların çalışma izinleri ve denetimleri konusunda usul ve esaslar bir yönetmelik ile belirlenir.[932]

Her ne kadar 5179 sayılı Kanun'da laboratuvarları Bakanlığın yetkilendireceği ve bu konuda yönetmelik çıkaracağı ifade edilmiş olsa da AYM bu durumu, Bakanlığa geniş yetki tanınması olarak nitelendirmiştir. Yüksek Mahkeme, mezkûr Kanun'da laboratuvarların kuruluş, çalışma izni, denetimi konularında kanun ile çerçevesi çizilmeden, bunların esasları kanunla belirlenmeden Bakanlığa çok geniş yetkiler tanındığını ifade etmiştir. İdareye bu şekilde yetki verilmesinin yasama yetkisinin devri

[929] Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 sayılı CBK), *Resmî Gazete* 30474 (10 Temmuz 2018), Kanun No. 1 sayılı, md. 410 vd.
[930] TOKBKHK, md. 2/d.
[931] GÜTDKHK, md. 5/1.
[932] GÜTDDKHKDKHK, md. 4-5.

niteliğinde olduğu sonucuna ulaşmıştır. AYM bu sebeple Bakanlığın, yetkilendireceği laboratuvarlarla ilgili kuruluş ve çalışma koşullarını belirleme yetkisinin Anayasa'nın 7. maddesine[933] aykırılığı dolayısıyla iptaline karar vermiştir.[934]

5179 sayılı Kanun gereğince Bakanlık, Ulusal Gıda Kodeksi Komisyonunun[935] sekreteryasını yapmaktadır. Ayrıca gıda konusunda düzenleme ve uygulama yapılırken görüş ve öneri almak amacıyla Ulusal Gıda Meclisi oluşturma yetkisine de sahiptir. Bakanlık, gıdayla ilgili risklerin bildirilmesi amacıyla sistemler oluşturmaktadır. Uluslararası ticarette gıda güvenliğinin sağlanabilmesi için denetim esaslarını da Bakanlık oluşturmaktadır.[936]

2010 yılında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte bulunan 5996 sayılı Kanun ile Bakanlığa gıda konusunda çok fazla yetki ve görev verilmiştir. Örneğin insan sağlığını gözeten Bakanlık birtakım maddelerin gıda olarak kullanımını yasaklayabilir, bunların gıdalarda kullanımını kısıtlayabilir veya kullanım esaslarını belirleyebilir. Gıdanın güvenilirliğine gölge düşürecek kuvvetli şüphe varsa Bakanlık bu gıdanın piyasaya arzını kısıtlayabilir. Eğer böyle bir gıda piyasada zaten dolaşımdaysa bunu piyasadan toplatabilir. Yine aynı Kanun'a göre piyasaya arz edilmeden önce onay alması zorunlu olan gıdaları Bakanlık belirlemektedir. Bakanlık üretim, işleme, dağıtım olmak üzere her aşamada gıda işletmelerinde resmî kontrolleri yapmaktadır.[937]

Bakanlık, mevzuatla kendisine verilen görevleri merkez ve taşra teşkilatı içerisindeki birimleri eliyle yürütmektedir. Örneğin Bakanlık, güvenli gıda arzının sağlanması için merkezde Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü eliyle çalışmalar yapmaktadır. Yine Bakanlık, taşrada gıda kontrol laboratuvarları, merkez araştırma enstitüleri ve il müdürlükleri vasıtasıyla gıda kontrol ve denetiminde bulunmaktadır. Bu sebeple Bakanlığın gıda konusunda sahip olduğu yetki ve görevlerin anlaşılabilmesi için Bakanlık teşkilatının incelenmesi gerekmektedir.

---

[933] Anayasa madde 7'ye göre "*Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinindir. Bu yetki devredilemez.*"
[934] AYM, K. 2009/6.
[935] 5179 sayılı Kanun madde 8'e göre bu Komisyon, gıda kodeksinin hazırlanması ve denetiminde görevlendirilmek üzere oluşturulan bir komisyondur. Bu komisyon hakkında ilerleyen kısımlarda ayrıntılı bilgi verilecektir.
[936] GÜTDDKHKDKHK, md. 8-12-13-19.
[937] VHBSGYK, md. 21/1-e, 21-6, 22-4, 22-5.

2.1.1.1.Tarım ve Orman Bakanlığı Merkez Teşkilatı

1 sayılı CBK madde 509/1'da da ifade edildiği üzere Bakanlık teşkilatı, merkez teşkilatı ve ihtiyaç olması durumunda kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından; Bakanlığa bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluşlardan oluşmaktadır. Bakanlıkların merkez teşkilatı, birtakım görevleri yerine getirmek üzere çeşitli birimlerden meydana gelmektedir. Merkez teşkilatı, o Bakanlığın mesul olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu konuda politika ve amaçların belirlenmesi, planlama yapılması ve koordinasyonun sağlanması, denetim, gözetim ve takip yapılması, kaynak sağlanması ve kaynakların düzenlenmesi, idarenin geliştirilmesi gibi pek çok önemli görevi yerine getirmek maksadıyla çalışmalar yapmaktadır. Bakanlıkların merkez teşkilatında Bakan Yardımcılığı ile bunlara bağlı genel müdürlükler, kurul ya da daire başkanlıkları; genel müdürlüklere bağlı ya da kurul başkanlıklarına bağlı daire başkanlığı bulunmaktadır.[938]

Bakanlığın merkez teşkilatı içerisinde pek çok hizmet birimi yer almaktadır. Bu hizmet birimleri, 1 sayılı CBK'nın 412. maddesinde yirmi bent halinde sayılmıştır. "Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü", "Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü", "Hayvancılık Genel Müdürlüğü", "Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü" bunlardan yalnızca birkaçıdır.[939] Bu hizmet birimleri arasında "Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü"nün (GKGM) gıda konusunda önemli yetki ve görevleri bulunmaktadır. Dolayısıyla karşılaştırma yapılması açısından bu başlık altında öncelikle "Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü"ne daha sonra ise GKGM'ne yer verilecek, bu birimlerin gıda konusunda sahip olduğu yetki ve görevlerden bahsedilecektir.

a. Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü

1985 ve 1991 yıllarında yürürlükte bulunan mevzuata göre Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı'nın (sonrasında ise Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın) merkez teşkilatı içerisinde Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü bulunmaktadır. Bakanlık merkez teşkilatı içerisindeki bu birim, gıdalarla ilgili standartların oluşturulması ve kalite kontrol hizmetlerinde uygulanması için temel kriterlerin belirlenmesinden sorumludur. Ayrıca bu prensip ve kriterlerin duyurulması, bunların uygulamasının denetlenmesi ile zorunlu olarak uygulanmakta olan standartların kontrolü de bu birim

[938] 1 sayılı CBK, md. 509/1-2-4.
[939] 1 sayılı CBK, md. 412.

tarafından yerine getirilmektedir. Bakanlık ana hizmet birimlerinden olan Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü, Türk Gıda Kodeksinin hazırlanışına da yardım etmekle görevlidir.[940] Fakat daha sonra yürürlüğe giren Bakanlığın teşkilat ve görevlerinin yer aldığı mevzuatta, Bakanlık merkez birimleri arasında Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü yerine Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğünün yer aldığı görülmektedir.[941] Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü ise gıda konusunda daha geniş görev ve yetkilere sahiptir.

b. Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü

Tarım ve Orman Bakanlığının hizmet birimleri 1 sayılı CBK madde 412'de düzenlenmiştir. Bu birimler arasında çalışma açısından en önemli olanı Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğüdür (GKGM). Bakanlığın merkez teşkilatı içerisinde olan GKGM'nin görev ve yetkileri madde 413'de ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre bu birimin, güvenilir gıda arzını sağlama, gıda maddelerinin üretim, pazarlama, işleme süreçlerinin tüm aşamalarında izlenebilirliğin sağlanabilmesine yönelik esasları belirleme, gıda maddelerini üreten işyerlerinin niteliklerini belirleme ve bunları gıda siciline kaydetme, bunların izin ve kayıt esaslarını belirleyip bu işlemleri yapma, üretim ve satışın yapıldığı yerleri denetleme ve gerekli kontrolleri yapma gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.[942] Bu sayılanlar Bakanlık bünyesinde yapılan birer kolluk faaliyetidir. Onay, izin, denetim ve kontrol gibi faaliyetlerle kamu düzeni tesis edilmeye çalışılmaktadır.

Bakanlığın merkez teşkilatı içerisinde ana hizmet birimlerinden olan GKGM, yukarıda sayılanlara ek olarak gıda ve gıdayla ilgili maddelerin ithalat ve ihracatında giriş-çıkış yapılacak gümrük kapılarını belirleyip bunları ilan etmektedir. Ayrıca hayvan, bitki ve yemlerde olduğu gibi gıdaların dış ticareti konusunda da sağlık

[940] TOKBKHK, md. 9/c. Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (TKBKGHKHK), *Resmî Gazete* 20955 (09 Ağustos 1991), Kanun No. 441, md. 10/c.

[941] Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (GTHBTGHKHK), *Resmî Gazete* 27958 Mükerrer (08 Haziran 2011), Kanun No. 639, md. 7. Ayrıca bkz. 1 sayılı CBK, md. 412.

[942] 1 sayılı CBK, md. 412-413. Ayrıca Bkz. GTHBTGHKHK, md. 6-7.

şartlarını, Bakanlık bünyesindeki bu birim belirlemektedir. Sınır kontrol noktalarının tespiti ile bunların çalışma usul ve esaslarını da belirleyip yürütmektedir.[943]

GKGM'nin gıda güvenliğinin sağlanması noktasında yukarıda sayılanlara ek olarak başka görevleri de bulunmaktadır. Buna göre bu birim, gıda güvenilirliğini göz önünde bulundurarak kamu sağlığını koruma maksadıyla tedbirler almakla görevlidir. Yine bu amaçla gıda güvenilirliği konusunda risk analizi yapmakta, risk yönetimini planlamakta ve bu konuda risk iletişiminde bulunmaktadır. Gıda kontrolünde görev yapacak personelin nitelikleri ile bunların çalışma usul ve esaslarını da yine bu birim belirlemektedir.[944]

GKGM bünyesinde gıdalarla ilgili önemli yetkileri bulunan iki birim söz konusudur. Bunlardan birisi olan "Gıda Kontrol ve Laboratuvar Daire Başkanlığı" gıdalar ve bunlarla temas eden malzemelerin denetimini ve piyasa gözetimini yapar ya da yaptırır, gıda güvenilirliği konusunda politikalar, acil eylem planları oluşturarak kriz yönetimini sağlar ve bu konudaki gelişmeleri takip eder. Gıda denetiminde görev alacak resmî kontrol görevlilerinin eğitimlerini de burası koordine eder. Gıda denetim ve kontrolü konusunda mevzuat ve prosedürleri hazırladığı gibi kılavuz, afiş, el broşürü vb. materyalleri de hazırlayıp yayınlar. Gıda konusunda faaliyet göstermekte olan Bakanlık gıda kontrol laboratuvarları ile diğer özel gıda laboratuvarlarının kayıtlarını tutarak denetimlerini yapar ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütür. Bakanlık bünyesindeki bir diğer birim ise "Gıda İşletmeleri ve Kodeks Daire Başkanlığı"dır. Bu birim ise daha çok gıda işletmelerinin kayıt ve onayı ile gıda kodeksiyle ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesinden sorumludur.[945]

GKGM görüldüğü üzere, bünyesindeki birimlerle birlikte gıda kontrol ve denetimiyle ilgili önemli görevlere sahiptir. Özellikle mevzuat ve prosedürlerin hazırlanması görevi, kontrol ve denetim için kritik öneme sahiptir. Bu sebeple bunların açık, anlaşılır ve ayrıntılı olarak hazırlanması gerekmektedir. Ayrıca GKGM, mevzuatla kendisine verilen görevlerden biri olarak broşürler, kılavuzlar, kamu spotları hazırlamaktadır. Takviye edici gıdalarla ilgili olarak da bu şekilde broşür ve tanıtımlar

[943] 1 sayılı CBK, md. 413/ç-g.
[944] 1 sayılı CBK, md. 413/ğ-o-ö.
[945] Tarım ve Orman Bakanlığı TOB, "Daire Başkanlıklarımız" (Erişim 10 Mart 2023).

hazırlanmıştır. Bu vasıtayla tüketiciler bilgilendirilmeye çalışılmaktadır. Fakat yapılan bilgilendirmelerin daha açık, ayrıntılı ve daha ulaşılabilir olması, istenilen verimin tam anlamıyla alınabilmesine yardımcı olacaktır. Bu sebeple özellikle diğer kurumlarla iş birliği yapılarak bu tanıtımların etkinliği ve ulaşılabilirliği sağlanmalıdır.

2.1.1.2.Tarım ve Orman Bakanlığı Taşra Teşkilatı

Bakanlığın gıda kolluğu olarak yürütmekte olduğu hizmetler yalnızca merkezle sınırlı olmayıp taşra teşkilatı tarafından da yerine getirilmektedir. 1 sayılı CBK'da bakanlıkların hiyerarşik kademelenmelerinin ele alındığı 509. maddesinde taşra teşkilatının, Bakanlığın kuruluş amaçlarını yerine getirmek ve vatandaşlara Bakanlığın yürüttüğü hizmetleri sunmakla görevli olduğu belirtildikten sonra taşra teşkilatının doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları, il valisine bağlı olan il kuruluşları, kaymakama bağlı ilçe kuruluşlarından meydana geldiği ifade edilmiştir.[946]

Mezkûr CBK'da taşra teşkilatının düzenlendiği madde 434'te Bakanlığın taşra teşkilatı kurma yetkisinden bahsedildikten sonra on beşinci bölümün eki listede bulunan kuruluşların Bakanlığın taşra teşkilatı kuruluşları olduğu ifade edilmiştir. Ekli listelere bakıldığında gıda kontrol laboratuvar müdürlüklerinin, merkez ve bölgesel araştırma enstitülerinin, konu araştırma enstitülerinin vs. Tarım ve Orman Bakanlığının taşra teşkilatı kuruluşları olduğu görülmektedir.[947] Bunlar haricinde il ve ilçe müdürlükleri de Bakanlığın taşra birimleri arasındadır. Bakanlığın taşra teşkilatı içerisinde yer alan bu laboratuvar, enstitüler, il-ilçe müdürlükleri eliyle de gıda kolluk faaliyeti yürütülmektedir.

a. Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlükleri

"Ulusal Gıda Referans/ Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlükleri" Bakanlığın taşra teşkilatı içerisinde bulunmaktadır. Ülkemizde 40 ilde gıda kontrol laboratuvar müdürlüğü vardır.[948] Çeşitli otoriteler ya da özel kişiler tarafından bu laboratuvarlara getirilen numuneler resmi kontrol numunesi, özel istek ya da resmî istek numunesi şeklinde kategorize edilmektedir. Şayet Tarım ve Orman Bakanlığı yetkilileri tarafından

[946] 1 sayılı CBK, md. 509.
[947] 1 sayılı CBK, md. 434.
[948] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "Bağlı Kuruluşlarımız" (Erişim 10 Mart 2023).

resmi kontrol sonucunda alınmış bir numune söz konusu ise buna resmi kontrol numunesi denilmekte özel kişi ya da firmalar ile üniversiteler gibi çeşitli kurum ve kuruluşlardan gelen numuneler ise özel istek numunesi olarak ifade edilmektedir. Bunlar haricindeki kurum ve kuruluşlardan gelen numuneler ise resmî istek numunesi olarak adlandırılmaktadır. Burada numunelerinin analize tabi tutulabilmesi için analiz ücreti talep edilmektedir. Bu ücretler de yine Bakanlık merkez teşkilatı içerisinde yer alan Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğünce belirlenmektedir. Resmi kontrol numunelerinden alınacak analiz ücretleri için Bakanlık tarafından belirlenen fiyat tarifesine uyulması gerekmektedir.[949]

Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'nün bağlı kuruluşlardan olan bu laboratuvarlarda "Laboratuvar Hizmetleri Sözleşme Şartları" madde 4 gereğince numune alımı yapılmamaktadır. Numuneler, analiz yaptırmak isteyen numune sahibi gerçek ve tüzel kişiler (müşteriler) tarafından getirilmektedir. Numune sahibi müşteri ile gıda kontrol laboratuvar müdürlüğü arasında sözleşme imzalanmaktadır. Numunenin taşıması gereken özellikler ile numune getiren müşteriler ve laboratuvarın yükümlülükleri konusunda "Laboratuvar Hizmetleri Sözleşme Şartları"nın ilgili maddelerinde düzenlemeler yer almaktadır. Dolayısıyla bu laboratuvarlarda ilgili numuneler için ücret karşılığında bir analiz söz konusu olmaktadır. Analiz esnasında o numunenin hangi şartname ya da standarda uygunluğunun araştırılması isteniyorsa bu durum da müşteri tarafından önceden bildirilmelidir. Müşteri, belirtmiş olduğu bu standart ya da şartnameye göre yapılan değerlendirme sonucuna itiraz etme imkanına sahiptir.[950]

Tarım ve Orman Bakanlığınca yetkilendirilen özel gıda kontrol laboratuvarları da bulunmaktadır. Gerçek ya da tüzel kişiler tarafından kurulan bu laboratuvarların Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'nden kuruluş ve çalışma izni almaları gerekmektedir. Bu laboratuvarlarda yalnızca onaylanmış faaliyet konularında muayene ve analiz raporu düzenlenebilmektedir. Dolayısıyla bu raporlar için belirli bir kapsam söz konusudur. Fakat özel laboratuvarlar için geçerli olan bu kapsam, başvuru üzerine

[949] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "Numune Kabul" (Erişim 10 Mart 2023). Ayrıca Bkz. Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "SSS (Sıkça Sorulan Sorular)" (Erişim 10 Mart 2023). Gıda Kontrol Laboratuvarları Yönetmeliği (GKLY), *Resmî Gazete* 31754 (18 Şubat 2022), md. 26.
[950] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "Analiz Başvurusu" (Erişim 10 Mayıs 2023), md. 4 vd.

genişletilebilir. Bir başka ifade ile başvuru yapılması halinde farklı analizler de kapsama dahil edilebilir. Üstelik yalnızca özel istek analizleri için Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'nden geçici kapsam da talep edilebilmektedir.[951]

Laboratuvarların denetimi için Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından denetçi belirlenmektedir. Bu denetçiler rutin olarak her iki yılda bir denetim yapmaktadır. Şikâyet olması durumunda, önceden bildirim yapılmaksızın denetim yapılmaktadır. Yapılan denetimler sonucunda laboratuvarlarda uygunsuzluk tespit edilmesi halinde düzeltilmesi için süre verilmekte, düzeltilmemesi durumunda ise bu eksikliği ilgilendiren kısımda analiz yetkisi askıya alınmakta ve laboratuvarın faaliyeti durdurulmaktadır. Faaliyeti durdurma yaptırımı özel gıda kontrol laboratuvarları için de geçerlidir.[952]

Laboratuvarların, kuruluş ve çalışma izni almaksızın faaliyette bulunması durumunda, analiz yapmadığı halde rapor düzenlediğinde, özel gıda laboratuvarlarının onaylı faaliyet listesi dışına çıkarak analiz yapıp rapor düzenlemesi halinde 5996 sayılı Kanun gereği bu laboratuvarlar faaliyetten men edilir ve idari para cezası verilir. Özel gıda laboratuvarlarından, Bakanlıkça istenilen kayıtları tutmayanlar ile bu kayıtları süresi içerisinde Bakanlığa sunmayanlar hakkında da idari para cezası öngörülmüştür. Yine özel gıda laboratuvarlarında tespit edilen uygunsuzluk giderilmediği takdirde de uygunsuzluk giderilinceye kadar ilgili faaliyetten men ve idari para cezası verilmektedir.[953] İdare bu kolluk yaptırımlarını çalışmanın ilk bölümde de ifade edildiği üzere, kamu düzenini sağlamak için uygulamaktadır. Bu yaptırımlar birel işlem niteliğindedir.

b. Gıda ve Yem Kontrol Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü

Bakanlığın taşra teşkilatı birimleri arasında araştırma kuruluşları da bulunmaktadır. Bu kuruluşlar, merkez araştırma enstitüleri (11 adet), konu araştırma enstitüleri (3 adet) ve bölgesel araştırma enstitülerinden (10 adet) oluşmaktadır. Merkez araştırma enstitüleri içerisinde gıda ile ilgili olarak "Gıda ve Yem Kontrol Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü" yer almaktadır. Enstitü, kontrol laboratuvarları

[951] GKLY, md. 5/b, 17, 18, 19, 20.
[952] GKLY, md. 27.
[953] GKLY, md. 29.

arasında yer almaktadır. Burada denetim ve özel istek numuneleri ile ihracat ve ithalat numunelerinin analizleri yapılmaktadır. Buna ek olarak Enstitüde gıda ve yemler hakkında araştırmalar yapılmakta, ücret alınmak suretiyle analizler yapılmaktadır.[954]

c. Bakanlık İl Müdürlükleri

Tarım ve Orman Bakanlığının 81 ilde il müdürlüğü vardır. Bakanlık taşra teşkilatı içerisinde yer alan bu il müdürlüklerinin[955] gıda konusunda önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır. İl müdürlüğü, il düzeyinde gıdalarla ilgili risk kriterlerini, risk yönetimi esaslarını tespit ederek değerlendirmelerde bulunur ve bu konuda gerekli iletişimi sağlar. İl düzeyinde gıda stoğu, gıdayı ilgilendiren etüt ve envanterin hazırlanması, gıda ürünlerinin ithalat ve ihracatında Bakanlığı ilgilendiren iş ve işlemlerin il düzeyinde yürütülmesi, gıda ürünlerinin önceden belirlenmiş esaslara uygun olup olmadığının denetiminin yapılması da il müdürlüğünün görevidir. İl müdürlüğü gıda güvenilirliğini göz önünde bulundurarak kamu sağlığını ve tüketicileri korumak için il düzeyinde tedbirler alır, Bakanlığın belirlediği tedbirleri ilde uygular. Gıdalar, gıdayla temasta bulunan malzemeler ve gıda katkı maddeleriyle ilgili faaliyet gösteren yerlerle ilgili olarak il müdürlüğü kayıtlarını yapar ve gerekli izinleri verir. Ayrıca gıda maddelerinin üretim işleme ve satış yerlerini de mevzuatını göz önünde bulundurarak denetler.[956]

Tarım ve Orman Bakanlığı il müdürlükleri "Bitkisel Üretim ve Bitki Sağlığı Şube Müdürlüğü", "Hayvan Sağlığı ve Yetiştiriciliği Şube Müdürlüğü", "Gıda ve Yem Şube Müdürlüğü", "Balıkçılık ve Su Ürünleri Şube Müdürlüğü" gibi 9 adet şube müdürlüğünden oluşmakta ve bunlar arasında "Gıda ve Yem Şube Müdürlüğü"nün (GYŞM) gıda konusunda önemli görevleri bulunmaktadır. GYŞM, il müdürlüğünün

---

[954] Tarım ve Orman Bakanlığı TOB, "Gıda ve Yem Kontrol Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Hakkında" (Erişim 03 Mayıs 2023).

[955] 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) madde 2/2 uyarınca Bakanlık İl Müdürleri Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır. Zira Bakanlık il müdürleri, mezkûr CBK'nın II sayılı cetvelinde yer almaktadır. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 sayılı CBK), *Resmî Gazete* 30474 (10 Temmuz 2018), Kanun No. 3 sayılı, md. 2/2.

[956] Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB), Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Taşra Teşkilatının, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge (GTHBTTGÇUEHY), Türkiye: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (Erişim 01 Temmuz 2023), md. 6/g-ö-p-ü. Ayrıca bkz. Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelik (GİKOİDY), *Resmî Gazete* 28145 (17 Aralık 2011), md. 5 vd.

gıdalarla ilgili olarak yukarıdaki paragrafta açıklanan görevlerini il bazında yürütmektedir. Buna ilaveten, organik tarım ve iyi tarım uygulamaları[957] esasına göre üretimi yapılan ürünlerin, gıda güvenilirliği açısından denetimlerini gerçekleştirmektedir. Gıda kalıntı izlemeleri yapma, alo gıda ihbar hattına[958] gelen ya da bireysel olarak yapılan şikayetleri inceleme ve denetleme işlemlerini yürütme, gıda ve beslenme konusunda belirlenmiş olan projeler konusunda çalışmaları yürütme, laboratuvarları belgelendirme, kayıt altına alma, izleme ve denetleme görevi de GYŞM'ye aittir.[959]

Tarım ve Orman Bakanlığı il müdürlüklerinin takviye edici gıdalara onay verme yetkisi bulunmaktadır. Onay, takviye edici gıdaların piyasaya arz edilebilmesi için zorunlu olan bir idari işlemdir ve her bir takviye edici gıda için ayrı ayrı düzenlenmelidir. Onay konusunda 81 il müdürlüğü yetkilidir fakat mevzuatta özellikle ihraç edilecek gıda takviyelerine onay verme yetkisinin Bakanlığın İstanbul ve Ankara il müdürlüklerine ait olduğu ifade edilmektedir. İl müdürlükleri, kendilerine sunulan

[957] İyi tarım uygulamaları, gıda güvenliği yönetim sistemlerinden birisidir. Gıda üretiminin yapıldığı işletmelerde, gıda güvenilirliğinin sağlanması ve gıda üretiminin güvenilir bir biçimde yapılabilmesi için bu tür yönetim sistemleri uygulanmaktadır. İyi tarım uygulamaları sayesinde tarımsal üretim sistemi, insan sağlığına zarar vermeyen, ekonomik anlamda verimli ve kârlı, hayvan sağlığını koruyan, çevreci bir yapıya kavuşmaktadır. Bkz. Fethi Şaban Özbek - Halil Fidan, "Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Gıda Standartları", *Selçuk Tarım ve Gıda Bilimleri Dergisi* 24/1 (25 Nisan 2010), 93-99. Ayrıca Bkz. Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "İyi Tarım Uygulamaları" (Erişim 01 Eylül 2023).

[958] Alo Gıda İhbar Hattı (174) Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından 2009 yılından bu yana tüketicilerin gıda güvenilirliği konusunda her türlü ihbar ve şikayetini bu konuda yetkili mercilere iletebilmesi, iletişimin tek bir merkezden koordine bir şekilde yönlendirilebilmesi, tüketicilerin çok kısa bir zamanda dönüş alabilmesi ve sonucun kolayca takip edilebilmesi için faaliyete geçirilen bir sistemdir. Bu ihbar ve şikâyetler Bakanlığa ya da 81 il müdürlüğüne, değerlendirilmek üzere iletilmektedir. Denetim ve değerlendirmeler neticesinde yapılan işlemlerle ilgili bilgiler web yazılımına kaydedilmektedir. İhbar ya da şikâyette bulunan tüketiciler yine aynı hattan ya da internet sitesinden sonucu öğrenebilmektedir. Bu şekilde gelen başvurulara en geç on beş gün içerisinde yanıt verilmektedir. Şayet şikâyete tabi ürün hakkında numune alınıp analiz yapılmasını gerektirecek bir durum söz konusu ise bu halde yine on beş gün içerisinde ön bilgilendirme yapılarak bu süreçte yapılan işlemler için bilgi güncellemesine gidilmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı TOB, "ALO 174 Gıda Hattı Çalışmaları" (Erişim 01 Eylül 2023). Tarım ve Orman Bakanlığı TOB, "Alo 174 Gıda" (Erişim 01 Eylül 2023).
Bakanlık tarafından uygulanmakta olan bu sistem, vatandaş ile idarenin yakınlaşmasını sağlamaktadır. Bu uygulama vasıtasıyla idare, gıda gibi hayati bir konuda mevcut olan sorunlardan kolayca ve hızlı bir şekilde haberdar olmaktadır. Bu tarz uygulamalar, vatandaş ile idare arasındaki iletişimi güçlendirmekte ve iyi yönetişime de katkı sağlamaktadır. Nitekim gıda kolluğu olarak idarenin üstlendiği denetim görevini bir yönüyle ihbar veya şikâyette bulunan vatandaş yapmış olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında vatandaşlar da denetim sürecine aktif bir şekilde katılmaktadır. Ayrıca yine iyi yönetişim açısından bakıldığında, gıda hattı yanında bir web yazılımının oluşturulması ve bu yazılım üzerinden denetime yetkili organlara ihbar ve şikayetlerin yönlendiriliyor olması koordinasyonu güçlendirmekte ve karar alıcılara kolaylık sağlayarak kararın kalitesini artırmaktadır.

[959] GTHB, GTHBTTGÇUEHY, md. 8.

bilgi ve belgelerin doğru ve tam olması durumunda takviye edici gıdalarla ilgili bilgi ve belgeleri Gıda Güvenliği Bilgi Sistemine (GGBS)[960] kaydetmekte ve onay numarası alarak takviye edici gıdaları onaylamaktadır.[961]

2.1.1.3.Ulusal Gıda Kodeks Komisyonu

Gıda kodeksi ile ifade edilmek istenen şey, gıdalar ve bunlarla temasta bulunan maddeler hakkında asgarî teknik ve hijyen ölçütlerinin tespiti; veteriner ilaç kalıntıları ile bitki koruma ürünlerinin, katkı maddeleri ile bulaşanlarının ambalajlanması, bunların etiketlenmesi, nakliyesinin sağlanması ve depolanmasına dair esasların belirlenmesi ile analiz metotlarının tespit edilmesidir. Gıda kodeksi Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve yayımlanmaktadır.[962] Esasen kodeks, bir standardın oluşturulmasını ifade etmektedir. Bakanlığın bu standardı oluştururken uluslararası standartları referans alması kaçınılmazdır. Nitekim uluslararası standartlardan yararlanılması, dış ticarette de kolaylık sağlamaktadır.

Bakanlık, gıda kodeksini oluştururken "Codex Alimentarius Standartları"nı referans almaktadır. Bu standartlar, "Kodeks Alimentarius Komisyonu (KAK)" tarafından oluşturulmuştur. Merkezi Roma'da olan bu Komisyon, "Dünya Sağlık Örgütü (WHO)" ve "Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı (FAO) tarafından 1960 yılında kurulmuştur. Türkiye bu Komisyona 1963 yılında üye olmuştur. Tarım ve Orman Bakanlığı merkez teşkilatı içerisindeki Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü, bu Komisyon ile kontakt noktasıdır ve Ulusal Gıda Kodeks Komisyonuyla yakın ilişki halinde çalışmaktadır.[963]

Ulusal Gıda Kodeks Komisyonu (UGKK), gıda kodeksinin hazırlanması için Bakanlık tarafından oluşturulan komisyondur. Bakanlık bu Komisyonu, 5996 sayılı

[960] Gıda Güvenliği Bilgi Sistemine (GGBS) olarak adlandırılan bu veri kayıt sistemi, Tarım ve Orman Bakanlığınca gıda güvenilirliği ve kontrolünün tesis edilebilmesi amacıyla oluşturulmuş ve 2011'den itibaren Bakanlığın hem merkez hem de taşra teşkilatı birimlerince kullanılan bir sistemdir. Tüm ülkede bütün gıda ve yem işletmeleri ile ilgili, yapılan denetimler, alınmış olan numuneler ve bunların analiz sonuçları bu sistemde kayıt altına alınmaktadır. Buna ilaveten gıda işletmeleri hakkında uygulanan idari yaptırımlar ile ithalat ve ihracat verileri de buraya kaydedilmektedir. Bu kayıtlar gerektiğinde derlenerek raporlanmaktadır. Bkz. (TOB), "Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi (GGBS) Çalışmaları".
[961] TOB, TEGOİUT, md. B-Genel Hükümler/1.
[962] VHBSGYK, md. 23. GÜTDKHK, md. 7.
[963] Tarım ve Orman Bakanlığı TOB, "Kodeks Alimentarius Komisyonu" (Erişim 20 Mayıs 2023), 1. Codex Alimentarius ile ilgili olarak Bkz. Voit - Grube, *Lebensmittelinformationsverordnung: LMIV*, Vorbemerkungen Rn. 1-2.

Kanun madde 23/1'e dayanarak oluşturmuştur. Komisyon'da Tarım ve Orman Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Türk Standartları Enstitüsü ve sivil toplum kuruluşlarından üyeler bulunmaktadır. 11 üyesi olan bu Komisyon, gıda kodeksi konusunda yetkili ve görevlidir. Buna göre Komisyon'un, kodeks hakkında çalışma kararı verme ve bu konuda yöntemi tespit etme, kodeks konusunda uluslararası yapılan toplantılarla ilgili olarak Bakanlıkça alınan ulusal görüşleri değerlendirme, verileri toplama, ilgili kurum ve kuruluşlarla iş birliği yapma, kodeksin hazırlanması, yayımı ve kodeksin yürürlükten kaldırılması kararını alma görev ve yetkisi söz konusudur.[964]

UGKK ayrıca, kendisine sunulan mevzuat taslakları hakkında -gerekli hallerde- değişiklik yapılması ya da bunlar hakkında tekrar çalışma yapılması veya bunların yayım kararlarının alınması konusunda da yetkili ve görevlidir. UGKK, gıda kodeksi hakkında çalışma kararı aldığında Bakanlık, taslak oluşturmaya başlamaktadır. Bu taslak oluşturulurken daha önce de ifade edildiği üzere AB mevzuatı, KAK yaklaşımları, ulusal ve uluslararası mevzuat göz önüne alınmaktadır.[965]

Türk Gıda Kodeksi güncel mevzuata bakıldığında örneğin "Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği"nin gıda takviyelerinin üretimi, hazırlanması, depolanması gibi durumların tekniğine uygun bir biçimde yapılabilmesi için ürün özelliklerini tespit etmek amacıyla hazırlandığı görülmektedir. Yine güncel mevzuat olarak "Türk Gıda Kodeksi Gıda Etiketleme ve Tüketicileri Bilgilendirme Yönetmeliği"nin gıda konusunda bilgilendirme noktasında tüketicileri en üst derecede korumak amacıyla; "Türk Gıda Kodeksi Gıdalara Vitaminler, Mineraller ve Belirli Diğer Öğelerin Eklenmesi Hakkında Yönetmelik"in tüketicileri korumak için vitamin, mineral gibi maddelerin gıdalara eklenmesi konusunda usul ve esasları belirlemek amacıyla oluşturulduğu görülmektedir. Dolayısıyla kodeks oluşturarak belirli usul ve esaslar, standartlar tespit edilmekte ve konusuna göre yönetmelik, tebliğ gibi düzenlemelerle uygulamaya geçirilmektedir. Burada en önemli iş Bakanlığa ve UGKK'ya düşmektedir.

[964] Türk Gıda Kodeksi Hazırlama Yönetmeliği (TGKHY), *Resmî Gazete* 31290 (31 Ekim 2020), md. 4-5.
[965] TGKHY, md. 5-10.

2.1.1.4. Takviye Edici Gıda Komisyonu

6996 sayılı Kanun madde 23'te gıda kodeksinin hazırlanması için Bakanlığın komisyon kuracağından bahsetmiş ve Bakanlık tarafından gıda kodeksi için komisyon oluşturulmuştur. Fakat Takviye Edici Gıda Komisyonu için mezkûr Kanun'da bu tarz bir hüküm sevk edilmemiştir. Esasen gıda kodeksi için oluşturulan UGKK ile Takviye Edici Gıda Komisyonunun benzer yönleri bulunmaktadır. Örneğin her iki komisyonun da sekreteryasını Tarım ve Orman Bakanlığı yürütmektedir. Ayrıca oluşumları da birbirlerine benzemektedir. Ancak her iki komisyon da farklı işlevler görmektedir.

2013 yılında yürürlüğü giren "Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmelik"te Takviye Edici Gıda Komisyonu'nun yapısı ve işlevlerinden bahsedilmektedir. Buna göre Komisyon'un on beş üyesi bulunmaktadır. Bu üyelerden altı tanesi Tarım ve Orman Bakanlığının temsilcisiyken üç tanesi Sağlık Bakanlığının temsilcisidir. Her iki Bakanlıkça üçer bilim insanı daha seçildiğinde üye sayısı on beş olmaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığının temsilcilerinden birisi Komisyona başkanlık etmekte ve Komisyonun sekreteryası da bu Bakanlıkça yürütülmektedir. Üyeler üç yıl görev yapmaktadır. Talep halinde -uygun görülürse- üyelerin görev süreleri en çok iki dönem uzatılmaktadır. Üyeler görev-yetki ve sorumluluklarını devredememektedir.[966]

Komisyonun önemli görevleri bulunmaktadır. Komisyon, gıda takviyelerinde kullanılan vitamin, mineral gibi maddelerle ilgili olarak yaptığı değerlendirmeleri ve 2-4 yaş grubu için üretilen gıda takviyeleri için yapılan onay başvurularıyla ilgili değerlendirmelerini Tarım ve Orman Bakanlığına sunmaktadır. Üyeler bu görevlerini yerine getirirken bağımsız olmalıdır. Bağımsızlıklarının tesis edilebilmesi için bu yönde irade beyanlarının yer aldığı genel bir taahhütnameyi imzalayıp Bakanlığa vermektedirler.[967]

Komisyon yılda en az on iki kez olağan toplantı yapmakta ve bir yıl içerisinde mazereti bulunmaksızın art arda üç toplantıya katılmayan üyenin Tarım ve Orman Bakanlığının onayıyla üyeliği kaldırılmaktadır. Komisyon, üye tam sayısının salt

[966] TEGİÜİPAİY, md. 5-6/3.
[967] TEGİÜİPAİY, md. 6/1-2. TOB, "Tarım ve Orman Bakanlığı Takviye Edici Gıdalar İçin Uyardı, Denetimlerini Artırdı".

çoğunluğuyla toplanmakta ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar almaktadır. Komisyonun bilimsel görüş oluşturma işlevi de bulunmaktadır.[968]

Bahsi geçen Yönetmeliğin 8. maddesinde uzman veri tabanından söz edilmektedir. Uzman veri tabanı, Komisyonun faydalanması için Tarım ve Orman Bakanlığının oluşturduğu bir veri tabanıdır. Burada uzmanların iletişim bilgileri ve bunların uzmanlık alanları yer almaktadır. Böylece çalışmaları esnasında ihtiyaç duymaları halinde Komisyondakiler, uzman veri tabanına başvurarak burada yer alan uzmanlardan bilimsel destek alabileceklerdir.[969]

Söz konusu Yönetmelik madde 12 uyarınca, 2-4 yaş grubu için yapılan takviye edici gıda başvuruları Komisyonca değerlendirilmektedir. Bu gıda takviyeleri için Tarım ve Orman İl Müdürlüklerine onay başvurusu yapıldığında il müdürlükleri, bu başvuruyu Bakanlığa göndermektedir. Komisyonca değerlendirme yapıldıktan sonra değerlendirme sonucu Bakanlıkça tekrar il müdürlüğüne resmi yazıyla bildirilmektedir.[970]

Mevzuat kapsamında Komisyonca değerlendirilecek maddeler için Bakanlık sitesinde sunum formatı yer almaktadır. Komisyon bu sunumları değerlendirmeden önce ücret yatırılması gerekmektedir. Yatırılan ücrete ait makbuz ise il müdürlüğü vasıtasıyla Komisyona iletilmektedir.[971] Dolayısıyla burada da denetim öncesi ücret alınması söz konusudur.

2.1.2. Sağlık Bakanlığı

Gıda güvenliği ve kamu sağlığının korunmasına yönelik olarak denetimden sorumlu ve bu konuda yetkili olan mercilerin başında Sağlık Bakanlığı gelmekteydi. Özellikle 1930 ve sonrasında yapılan düzenlemelerde Bakanlık, gıda denetiminde en yetkili organdı. Mevcut düzenlemeler, gıda güvenliğinin sağlanması için Bakanlığa geniş yetkiler vermekteydi. O dönemde gıda kolluğu olarak en yetkili mercii Sağlık Bakanlığı idi. 1995 yılından itibaren yapılan düzenlemelerde Sağlık Bakanlığının gıda

[968] TEGİÜİPAİY, md. 7.
[969] TEGİÜİPAİY, md. 8.
[970] TEGİÜİPAİY, md. 12.
[971] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), "Takviye edici Gıda Komisyonu Sunum Formatı" (Erişim 24 Nisan 2023), 9.

denetimi konusunda sahip olduğu bu geniş yetkiler önemli ölçüde azaltılmış, Bakanlığın bu yöndeki yetkilerini düzenleyen maddeler ilga edilmiştir. Günümüzde yürürlükte olan mevzuatta Sağlık Bakanlığına gıda konusunda oldukça sınırlı bir alanda denetim yetkisi tanındığı görülmektedir.

Sağlık Bakanlığının kamu sağlığı ve gıda güvenliği konusunda sahip olduğu yetki ve sorumluluklarıyla ilgili olarak 1930 yılı ve sonrasında yapılan düzenlemelerde birtakım hükümler yer aldığı görülmektedir. O dönem Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı olarak adlandırılan Bakanlığın kamu sağlığının korunmasına yönelik yetkileri ile bu konuda belediyeler üzerindeki kontrol ve denetim yetkisi Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda düzenleme altına alınmıştır. Buna göre bütün gıda maddelerinin denetiminden Sağlık Bakanlığı sorumlu olup belediye sınırları içerisinde bu yetki, Bakanlığın gözetimi ve denetimi altında belediyelerce de kullanılabilecektir.[972] Burada önemli olan bütün gıda maddelerini denetleme yetkisinin Sağlık Bakanlığına ait olmasıdır. Burada Bakanlık, geniş yetkilere sahip bir gıda kolluğu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mezkûr Kanun dayanak alınarak 1952 yılında hazırlanan "Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük"te de Bakanlığın gıda maddeleri ve kamu sağlığını ilgilendiren konularda sahip olduğu görev, yetki ve sorumluluklara yer verilmiştir. Örneğin mezkûr Tüzük madde 9'da bir gıda maddesinin ultraviole edilerek ya da özel bir muameleye tabi tutulmak suretiyle suni bir biçimde vitamin eklenerek veya mevcut vitamini çoğaltılarak satışa arz edilebilmesi Sağlık Bakanlığının iznine bağlı tutulmuştur. Bakanlıktan müsaade almaksızın bu şekilde satışa sunulan ürünlerin ise sağlığa zararlı bozuk ürünler sayılacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca gıdalarda kullanılacak katkı maddeleri için Bakanlıktan izin alınması gıda ile temasta bulunacak maddelerle ilgili olarak ise Bakanlığa önceden bildirimde bulunulması zorunluluğu getirilmiştir.[973] Mezkûr Tüzük, gıda konusunda oldukça kapsamlı bir biçimde hazırlanmış ve uzun yıllar uygulama alanı bulmuştur.

[972] UHK, md. 181/1-2.
[973] "Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük" (GMUSİELHVGT), *Resmî Gazete* 8236 (18 Ekim 1952), md. 330-681.

1983 yılında yürürlüğe giren 181 sayılı KHK'da Sağlık Bakanlığına gıda maddeleri ile bunların üretiminin yapıldığı yerlerin sağlık açısından kontrolünü yapma görevi verilmiştir. Aynı KHK'da Bakanlığın merkez teşkilatı içerisindeki ana hizmet birimlerinden olan Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğüne ise bütün gıda maddelerinin ve kamu sağlığını ilgilendiren bütün eşya ve araç gereçlerin sağlık açısından denetim ve kontrolünü yaparak gerekli izinleri verme görevi verilmiştir.[974]

1995 yılına kadar Sağlık Bakanlığı gıdadan sorumlu Bakanlık olarak ön plana çıkmış, bu Bakanlığın kontrolü altında belediyelere de sorumluluk verilmiştir. 1995 yılında yürürlüğe giren 560 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığı yanında Tarım ve Köyişleri Bakanlığına da gıda konusunda görev ve yetkiler verilmiş, gıda konusunda belediyelere ait yetkilerden bazıları ise kaldırılmıştır. Mezkûr KHK ile belediyelere yalnızca, belediye sınırları içerisinde Sağlık Bakanlığının gıda satış yerlerinin denetimini yapacağı esnada yardımcı olma, iş birliği içerisinde hareket etme görevi verilmiştir.[975]

560 sayılı KHK madde 21 ve 2004 yılında yürürlüğe giren 5179 sayılı Kanun madde 37 ile gıda konusunda yalnızca belediyelere ait yetkiler azaltılmamış aynı zamanda Sağlık Bakanlığının da gıda konusundaki bazı denetim yetkileri kaldırılmıştır. Misal olarak Umumi Hıfzıssıhha Kanunu madde 181/1 ve 2'de düzenleme altına alınmış bulunan, bütün gıda maddelerinin Sağlık Bakanlığının teftiş ve denetimine tabi olduğu yönündeki ifade ile Bakanlığın, gerekli hallerde gıda maddelerinin tespit edilen laboratuvarlarda incelenmesini sağlama yetkisi, 5179 sayılı Kanun ile madde metninden çıkarılmıştır. Yine Umumi Hıfzıssıhha Kanunu madde 199'da yer alan, tüm gıda maddeleri ile ilgili Sağlık Bakanlığının, bunların hangi hallerde bozulmuş, tağşiş edilmiş sayılacağını ve bunlardan tahlil için alınacak numune miktarlarını tespit eder bir nizamname tanzim etme yetkisi de madde metninden çıkarılmıştır.[976] Dolayısıyla Sağlık Bakanlığının, bütün gıda maddelerini ilgilendiren böylesine kapsamlı yetkileri bulunmaktayken, yapılan düzenlemelerle bu yetkiler sona erdirilmiştir.

2010 yılında yürürlüğe giren ve halen de yürürlükte bulunan 5996 sayılı Kanun'da Sağlık Bakanlığına gıda konusunda oldukça sınırlı bir yetki verilmiştir. Buna

[974] SBTGHKHK, md. 2/f ve 9/d.
[975] GÜTDKHK, md. 4-5-9.
[976] GÜTDDKHKDKHK, md. 37.

göre Bakanlık yalnızca özel tıbbî amaçlı diyet gıdalardan sorumludur. Bu gıdaların üretimi, ihracat ve ithalatı ile kontrolü konusunda usul ve esasları Bakanlık belirlemektedir.[977] Önceden 560 sayılı KHK gereğince 2001 yılında Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar hakkında ortaklaşa bir Tebliğ yayınlamış ve bu Tebliğ'de yer alan hükümlerin her iki Bakanlıkça yürütüleceği ve denetimlerin de yine her iki Bakanlık tarafından yapılacağı belirtilmiştir.[978] Ancak mevcut halde 5996 sayılı Kanun gereği artık bu özel gıdaların denetim yetkisi yalnızca Sağlık Bakanlığına aittir. Takviye edici gıdalar, özel tıbbî amaçlı diyet gıdalardan farklı olduğu ve ilaç olarak da kabul edilmediği için Sağlık Bakanlığının bu gıdaları denetleme yetkisi söz konusu değildir.

Yapılan düzenlemelerde Sağlık Bakanlığının gıda denetimi konusundaki yetkilerinin oldukça azaltıldığı görülmektedir. Bakanlığın yetkilerinin bu şekilde en aza indirilmesinin nedeni ise ilk bölümde kalkınma planlarında da vurgulandığı üzere AB'ye uyum süreci dolayısıyla gıda denetiminden sorumlu organ sayısını azaltarak karmaşa ve tutarsızlığın önüne geçme düşüncesidir.[979] Kanaatimizce gıda denetim yetkisinin bir Bakanlıktan alınarak diğerine verilmesi yerine her iki Bakanlığın temsilcilerinin de yer aldığı bir otorite oluşturularak gıda denetim yetkisinin yeni oluşturulan bu organa verilmesi daha sağlıklı olacaktır. Nitekim gıda güvenliği söz konusu olduğunda her iki Bakanlığın da yetkili olmak isteyeceği alanlar bulunmaktadır.

2.1.2.1. Ulusal Beslenme Konseyi

Sağlık Bakanlığının gıda kontrol ve denetimi konusundaki yetkileri, yapılan yasal düzenlemelerle giderek azaltılsa da son yıllarda Bakanlık bünyesinde oluşturulan Ulusal Beslenme Konseyi vasıtasıyla gıda ve beslenmeyle ilgili birtakım görevleri üstlendiği görülmektedir. Konsey, özellikle ülke genelinde beslenme ve gıdalardan doğrudan ya da dolaylı olarak kaynaklanan hastalıklarla ve sağlık durumuyla ilgili politika ve stratejiler belirlenirken tavsiye üretmektedir. Esasen bu, Konseyin kuruluş amaçlarından birisidir. Konsey ayrıca sağlıklı beslenme ve bu kültürün ülkede

[977] VHBSGYK, md. 28.
[978] Türk Gıda Kodeksi Özel Tıbbi Amaçlı Diyet Gıdalar Tebliği (TGKÖTADGT), *Resmî Gazete* 24620, Kanun No. 2001/42 (ts.), md. 14-17.
[979] Bkz. 5.2. Düzenleme ve Yetkili Mercii Sorunu başlığı

yaygınlaştırılması, beslenmeden kaynaklanan hastalıkların kontrolü ve bunun önlenmesi konusunda mevcut şartların düzeltilmesini de amaçlamaktadır.[980]

Konsey'in başkanlığını Sağlık Bakan Yardımcısı yapmaktadır. Konsey'de 9 Bakanlıktan ve 7 sivil toplum kuruluşundan temsilciler ile Yükseköğretim Kurulu (YÖK) ve Radyo Televizyon Üst Kurulundan (RTÜK) üyeler yer almaktadır.[981] Bu yönüyle Konsey çok yönlü görüşlerin tartışılabileceği ve farklı sorunların masaya yatırılabileceği bir yapıya sahiptir. Fakat mevzuata bakıldığında Konsey'in görevlerinin önerilerde bulunmak, görüş bildirmek, uygulamayı izlemek vb. şeklinde olduğu ve kararlarının da tavsiye niteliğinde olduğu görülmektedir.

Gıdalar konusunda gerek medyada gerekse diğer mecralarda yapılan yanıltıcı açıklamalarla ilgili olarak bilimsel delillere dayanan görüşler oluşturabilmek ve bu konuda mevcut olan tartışmalara yön verebilmek Konseyin hedefleri arasındadır. Özellikle diyetler konusunda bazı gıdaların özütü, bazı bitkilerin suyu vs. medya üzerinden doğru olmayan şekilde tavsiye edilebilmektedir. Konsey, bu konuda değerlendirmelerde bulunmaktadır.[982] Takviye edici gıdalar için de aynı sorun söz konusudur. Birçok mecradan takviye edici gıdalarla ilgili doğru olmayan bilgiler verilebilmektedir. Dolayısıyla Konsey'in bu konularda yapacağı bilimsel delillere dayalı açıklamalar, gıda kaynakları sorunları daha aza indirebilecektir. Fakat Konsey'in kararlarının tavsiye niteliğinde olması ve bir bağlayıcılığının bulunmaması, uygulamadaki sorunlar açısından oldukça faydalı olabilecek kararların geri planda kalmasına yol açabilecektir. Bu sebeple bu konularda bağlayıcı kararlar alınmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

2.1.2.2. Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu

Takviye edici gıdalar söz konusu olduğunda bunların denetimlerini yapan kurumun Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu olduğu düşünülmektedir. Oysa Sağlık Bakanlığına bağlı olan bu Kurum özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar, ilaçlar, geleneksel bitkisel tıbbî ürünler, kozmetikler, tıbbî cihazlar gibi ürünler hakkında düzenleme

[980] Ulusal Beslenme Konseyi Yönetmeliği (UBKY), *Resmî Gazete* 30681 (09 Şubat 2019), md. 4.
[981] UBKY, md. 5. Ayrıca Bkz. Sağlık Bakanlığı (SB), "Ulusal Beslenme Konseyi Ankara'da Toplandı", *T.C. Sağlık Bakanlığı* (Erişim 11 Ağustos 2023).
[982] UBKY, md. 4-6.

yapmakla görevlidir.[983] Dolayısıyla takviye edici gıdalar değil, sayılan bu ürünler Kurumun sorumluluk alanına girmektedir.

Kurumun gıdalar ve takviye edici gıdalarla ilgili görevi, bu ürünlerin etiketinde, reklamında ya da tanıtımında sağlık beyanı kullanılmak istenildiğinde bunlara izin vermektir.[984] 4 sayılı CBK'ya göre Kurum, bu şekilde izin alması gerektiği halde izinsiz olarak ya da gerçeğe aykırı bir biçimde sağlık beyanıyla satışa sunulmuş ürünlerin satışını denetlemek ve gerekli hallerde satışı durdurma, bu ürünleri piyasadan toplama ya da toplatma, bunları imha etme iş ve işlemlerini yapmakla/yaptırmakla görevlidir. Ayrıca sağlık beyanı ya da izin bakımından bu ürünlerin reklamlarının denetimini yapmakta ve aykırı olanlar hakkında durdurma kararı vermektedir.[985]

Kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli olan bu Kurum, üst paragrafta sayılanlara ek olarak, görev alanına giren ürünlerin ruhsatlandırılması, üretimi, kullanımı, depolanması, piyasaya arzı, ithalat ve ihracatı gibi konularda kural ve standartları belirlemekle görevlidir. Ayrıca bu faaliyetleri yürütecek kamu tüzel kişileri, gerçek kişiler ve özel hukuk tüzel kişilerine Kurum tarafından izin, ruhsat verilmekte, bunlar denetlenmekte ve gerekli hallerde bunlara yaptırım uygulanmaktadır.[986]

Takviye edici gıda kavramıyla karıştırılabilen fakat bunlardan farklı olan özel tıbbî amaçlı diyet gıdalarla ilgili olarak bu Kurumun düzenleme yapma görevi bulunmaktadır.[987] Ayrıca 5996 sayılı Kanun'a göre özel tıbbî amaçlı diyet gıdalarla ilgili Kanun'da yer alan idari yaptırımları uygulamaya mahallî mülki idare amiri ile birlikte Kurum da yetkilidir. Kurumun verdiği idari para cezası ve idari yaptırım, ilgili sağlık müdürlüğüne bildirilmektedir.[988]

Düzenleme yapma görevinin bir sonucu olarak Kurum 2014 yılında özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar konusunda genelge yayınlamıştır. Bu genelgeye göre, yalnızca Kurum tarafından imalat izni verilen yerlerde özel tıbbî amaçlı diyet gıdalar imal

[983] 4 sayılı CBK, md. 506.
[984] VHBSGYK, md. 23/2.
[985] 4 sayılı CBK, md. 508/1-b.
[986] 4 sayılı CBK, md. 506-508/1-a.
[987] 4 sayılı CBK, md. 506. Ayrıca Bkz. Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu (TİTCK), 2014/1 sayılı Özel Tıbbî Amaçlı Diyet Gıdaları Genelge (ÖTADGG), Türkiye: Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, 02 Temmuz 2014.
[988] VHBSGYK, md. 42/7.

edilebilir. Gerçek ve tüzel kişiler imalat yeri izni almak için Kuruma başvuru yapmalıdır. Şartların sağlanması durumunda Kurum tarafından izin belgesi düzenlenmektedir. İznin verilmesinin ardından Kurum tarafından yeni düzenlemeler yapılması durumunda ise imalat yerleri bu yeni düzenlemelerin gereklerini yerine getirmekle de yükümlüdür.[989]

Kurum ayrıca "Özel Tıbbi Amaçlı Gıdalar Ruhsatlandırma Yönetmeliği"ni çıkarmış ve Yönetmelik, 28 Ocak 2023 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelik'te bu gıdaların piyasaya sunulabilmesi için Kurumdan ruhsat almalarının zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Kurum, kendisine yapılan bu başvuruları ön incelemeye tabi tutmakta ve başvuru eksiksiz ise ruhsat düzenlemektedir.[990]

2.2.Mahalli İdare Birimi Olarak Belediyeler

Gıda güvenliği ile ilgili yapılan ilk düzenlemelerden itibaren gıda denetimi ve kamu sağlığı konusunda belediyelerin, belediye sınırları içerisinde yetkileri bulunmaktadır. Özellikle 1930 tarihli ilk düzenlemelerde belediyelerin bu konudaki yetkileri açıkça görülmektedir. Sağlık Bakanlığının gözetim ve denetimi altında belediyelere verilen bu görev ve yetkiler daha sonra yapılan düzenlemelerle azaltılmış ve kapsamı da giderek daraltılmıştır. Fakat her ne kadar kapsamı sınırlandırılmış olsa da son halde gıda denetimi konusunda belediyelerin halihazırda birtakım yetkileri varlığını devam ettirmektedir.

Gıda güvenliği konusunda hüküm bulunan ilk düzenlemelere bakıldığında 14 Nisan 1930 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile karşılaşılmaktadır. Bu Kanun'un ilgili maddeleri, gıda güvenliği konusunda belediye sınırları içerisinde belediyelere, bu sınırlar dışında ise Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına sorumluluk vermektedir. Mezkûr Kanun'a göre yeme-içme ve kamu sağlığına ilişkin kullanılacak şeylerin ve mekanların, bunlar için öngörülen kanun, nizamname ya da talimatnamelerine uygun bir biçimde denetimlerinin yapılması

[989] TİTCK, ÖTADGG, md. 3.
[990] ÖTAGRY, md. 7-8-12-18.

sorumluluğu belediyelere verilmiştir. Yine kamunun yiyip içeceği mekanların sağlık şartlarına uygun olmasını sağlama görevi de belediyelere verilmiştir.[991]

1930 yılında yürürlüğe giren bir başka düzenleme olan Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda da kamu sağlığını korumaya yönelik birtakım tedbirlerin belediye sınırları içerisinde belediyeler tarafından alınacağı yönünde hükümler sevk edildiği görülmektedir. Umumi Hıfzıssıhha Kanunu madde 20/8'de yenilip içilecek maddelerin denetimi ile gıda maddelerinin incelemesinin yapılacağı laboratuvarları kurma görevi belediyelere verilmiştir. Aynı Kanun'un 181. maddesinde bütün gıda maddelerinin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının teftiş ve denetimine tabi olduğu ancak belediye bulunan yerlerde bu denetimin, Bakanlığın oluşturacağı nizamname ve talimatnamelere uygun olarak belediyeler tarafından yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla o dönemde gıda konusunda Sağlık Bakanlığı ile belediyeler oldukça etkin bir konumda iken sonradan yapılan düzenlemelerle bu hükümler ya ilga edilmiş ya da içeriğindeki gıda ile ilgili olan kısımlar madde metninden çıkarılmıştır.

1952 yılında yürürlüğe giren "Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük"te, gıda maddeleri konusunda belediyelere de yetkiler tanınmıştır. Buna göre, mezkûr Tüzük'te yer alan gıda maddelerini -ki bunlar oldukça geniş olarak ele alınmış ve pek çok ürün kapsama dahil edilmiştir- ve buna ilaveten kamu sağlığını ilgilendiren diğer eşya ve araç gereçleri belediyeler, ilgili Tüzük hükümlerini göz önüne alarak denetime tabi tutacaktır. Belediyelerin olmadığı yerlerde ise Sağlık Bakanlığı, kendi personeli eliyle bu denetimleri gerçekleştirecektir. Ayrıca sağlığa zarar verecek kadar bozulduğu anlaşılan gıda maddelerinin imhası konusunda da sağlık mensuplarının bulunmadığı noktada imha yetkisi, belediye zabıtası ile belediyelere verilmiştir.[992] 1961 yılında yürürlüğe giren 224 sayılı "Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun"da da gıda

[991] Belediye Kanunu (1580 sayılı BK), *Resmî Gazete* 1471 (14 Nisan 1930), Kanun No. 1580, md. 15/2-2. Ayrıca Bkz. Necdet Buzbaş, "Türkiye ve AB'de Gıda Güvenliği: Ortaklığın Sinerjisi", *28. Türkiye-AB Karma İstişare Komitesi Toplantısı (13-14 Eylül 2010)* (Edinburg, İskoçya, ts.), 6.
[992] GMUSİELHVGT, md. 699-711.

kontrolü, belediye sağlık hizmetlerinden kabul edilerek belediyelerce yürütülecek hizmetlerden sayılmıştır.[993]

Esasen 1930 yılından itibaren yürürlüğe giren düzenlemelere bakıldığında belediyelerin gıda kontrol ve denetimi ile kamu sağlığını ilgilendiren konularda yetkilerinin bulunduğu açıkça görülmektedir. Fakat 1995 ve sonrasında yapılan düzenlemelerde belediyelere ait bu yetkiler yavaş yavaş azaltılmış bunun yerine Bakanlıkların yetkileri artırılmıştır. Misal olarak 1995 yılında 560 sayılı KHK madde 21 ile daha önce 1930 tarihli Belediye Kanunu ile belediyelere verilmiş olan, kamunun yiyip içeceği yerlerin sağlık şartlarına uygunluğunu denetleme görevi kaldırılmıştır.[994] Mezkûr KHK ile gıda konusunda yetkili olarak belediyelerden ziyade Bakanlıklar ön plana çıkarılmıştır.

2004 yılında yürürlüğe giren 5179 sayılı Kanun'da gıda konusunda belediyelere görev ve yetki verilmediği, aksine önceki mevzuatta belediyenin gıdalarla ilgili sahip olduğu birtakım yetkilerin kaldırıldığı görülmektedir. Esasen gıda konusunda yetkili otorite sayısının azaltılmasına yönelik olarak mevzuatta bu tür değişiklikler yapılmıştır. Burada amaçlanan, yetkili otorite sayısını azaltarak çok başlılığı ve karmaşayı gidermek, gıda konusunda etkin bir denetim mekanizması oluşturmaktır. Fakat gerek 560 sayılı KHK gerekse de 5179 sayılı Kanun ile gıda kontrol ve denetiminde yetkili tek bir otoritenin belirlenemediği açıkça görülmektedir.

2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren ve günümüzde de halen yürürlükte bulunan sırasıyla 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ve 5393 sayılı "Belediye Kanunu"nda belediyelere gıdayla ilgili olanlar da dahil "gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma" yetkisinin verilmesiyle birlikte belediyeler gıda ve kamu sağlığı konusunda yetki elde etmiştir. Üstelik bu ruhsat verme ve denetim işleri için büyükşehir belediyesi olmayan yerlerde mahalli idare birimi olarak il özel idarelerine de yetki verilmiştir. Büyükşehir Belediyelerinin ise buna ek olarak yiyecek ve içeceklerin tahlil edilebilmesi için laboratuvar kurma ve işletme yetkisi söz konusu olmuştur.[995]

2010 yılında yürürlüğe giren ve günümüzde yürürlükte olan 5996 sayılı

[993] Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun (SHSHK), *Resmî Gazete* 10705 (12 Ocak 1961), Kanun No. 224, md. 33.
[994] GÜTDKHK, md. 21.
[995] BBK, md. 7/1-j. BK, md. 15/1-l ve 15/4.

Kanun'da 5216 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerine ve 5393 sayılı Kanun ile belediyelere verilmiş olan "gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırma" yetkisi kapsamında düzenlenen ruhsatın, gıdayla ilgili işyerlerinin teknik ve hijyenik şartlarını, gıda güvenilirliği ve kalite hususlarını kapsamayacağı hüküm altına alınmıştır.[996] Dolayısıyla belediyelerin vermiş olduğu ruhsatın kapsamı bu şekilde belirlenerek gıda konusunda kısmen de olsa belediyelerin yetkisinde bir sınırlamaya gidildiği söylenebilecektir.

Gıda gibi bazı temel alanlarda mahalli idare birimlerinin (yerel yönetimlerin) yetkilerinin azaltılması, doktrinde eleştiri konusu olmuştur. Eleştirilerin ana noktasını, bu konudaki yetkilerin mahalli idarelerden alınarak merkezi idareye devredilmesi oluşturmaktadır. Nitekim uluslararası politikalarda bunun tam tersi olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ön plana çıkarılmaktayken uygulamada, yerel yönetimlerin yetkilerinin giderek azaltıldığına dikkat çekilmektedir.[997]

YAŞAMIŞ'a göre gıda konusu, tam anlamıyla ortak ve yerel bir hizmet konumundadır. Fakat yasal düzenlemelerden de görüleceği üzere, belediyelerin bu konuda sahip olduğu yetkiler oldukça azaltılmış ve bu yetkiler merkezi idareye devredilmiştir. Örneğin, gıda denetiminde önemli bir yeri olan çalışma ruhsatı vermek ve çalışma yerlerinin uygunluk denetimini yapma yetkisi belediyelerden alınarak merkezi yönetimde yer alan bakanlıklara verilmiştir.[998]

Her ne kadar belediyelere ait bu yetkilerin merkezi idareye devri doktrinde bu şekilde eleştirilse de esasen bu durum AB'ye uyum süreci çerçevesinde atılan adımlardan birisi olarak görülmelidir. Nitekim bu doğrultuda yapılan girişimlerin AB ile ilgili olduğu, kalkınma planlarında da açık bir şekilde belirtilmektedir. Kaldı ki düzenleme ve denetim noktasında çok başlılığın giderilmeye çalışıldığı da kalkınma planlarında sık sık vurgulanmaktadır. Dolayısıyla bu konuda çok başlılığın giderilmesi ve yetkilerin merkezde birleştirilmesiyle birlikte daha tutarlı ve etkili adımlar atılacaktır.

[996] VHBSGYK, md. 48.
[997] Firuz Demir Yaşamış, "Belediyeler ve Gıda Denetimi: Önemli Bir Geri Adım", *Çağdaş Yerel Yönetimler* 5/1 (Ocak 1996), 29.
[998] Yaşamış, "Belediyeler ve Gıda Denetimi":, 25-28.

3. GIDA GÜVENLİĞİ KAPSAMINDA TAKVİYE EDİCİ GIDALARIN İDARİ DENETİMİ VE İDARİ YAPTIRIMLAR

İdare, kamu gücünü kullanarak kolluk faaliyeti kapsamında birtakım denetim ve kontrollerde bulunmakta ve kamu düzenini tesis etmeye çalışmaktadır. Gıda güvenliğinin sağlanabilmesi için resmi kontroller oldukça önemlidir. Elbette bu kontroller neticesinde idarenin uygulamış olduğu yaptırımların muhataplarının bu yaptırıma karşı itiraz haklarının bulunması, hukuk devletinin bir gereğidir. Mevzuatta bu konuda eksiklikler olsa da genel düzenlemeler yoluyla işlemin muhataplarına itiraz hakkı tanınmıştır. Bu başlık altında gıda güvenliğini sağlama amacında olan idarenin yapmış olduğu resmi kontroller genel olarak ele alınacak ve gıda güvenliği ilkeleri üzerinden değerlendirmelerde bulunulacaktır. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın bu konudaki yetki ve sorumlulukları, resmi kontrol usulü, idari yaptırımlar ve bu yaptırım kararlarına karşı itiraz konusu ele alınacaktır.

3.1.RESMİ KONTROLLER

AYM, gıda güvenliğinin sağlanması adına *"kesimhanelerde ve et parçalama işlemi yapılan yerlerde gerçekleştirilecek muayene, kontrol ve denetim hizmetlerinin, idari kolluk faaliyetleri kapsamında Devletin görevleri arasında yer aldığı ve kamu hizmeti niteliği taşıdığı kuşkusuzdur"*[999] demek suretiyle resmi kontrollerin bir idari kolluk faaliyeti olduğunu teyit etmektedir. Nitekim resmi kontroller, bünyesinde denetim, muayene ve numune alma gibi birtakım faaliyetleri barındırmaktadır. Denetim, kişi, kurum ve kuruluşların birtakım faaliyetlerde bulunurken kurallara uygun hareket edip etmediklerinin kolluk yetkililerince tespit edilmesi için yapılan birel işlemlerdir. Denetim neticesinde işletmenin izin/onay alması gerekirken bu izin/onay alınmaksızın faaliyette bulunduğu tespit edilirse bu halde işletme kapatılmaktadır. Faaliyetlerinin kurallara uygun olmadığı diğer bazı hallerde ise işletmeye kurallara uyması için uyarı yapılmaktadır. Denetim ile kamu düzeninin bozulmasını önlemek amaçlanmaktadır.[1000] Resmi kontrol ise bunların hepsini içine alan daha kapsamlı bir süreçtir ve aynı amaca hizmet etmektedir.

[999] AYM, K. 2016/44.
[1000] Yıldırım - Çınarlı, *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt-II*, 190.

3.1.1. Genel Olarak

Gıda güvenliğinin sağlanabilmesi adına yasal düzenlemeler yapılmakta ve bu düzenlemelerin uygulanıp uygulanmadığı idare tarafından kontrol edilmekte ve denetlenmektedir. Dolayısıyla gıda güvenliğinin sağlanması, bünyesinde pek çok bileşeni barındıran bir süreçtir. Bu süreçte idare, temel bir konumdadır. Nitekim denetim ve kontrol faaliyetlerinin aksaması ihtimalinde mevcut düzenlemelerin uygulanmaması ya da bu konunun suistimal edilmesi, gıda güvenliğine doğrudan bir tehdit oluşturacak, bu durum kamu düzenini ve dolayısıyla kamu sağlığını olumsuz etkileyecektir. Bu amaçla idare hem kamu düzenini ve bunun bir bileşeni olan kamu sağlığını korumak hem de mevcut düzenlemelerin uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla denetim ve kontrol faaliyetleri gerçekleştirmektedir.

Gıdaların resmi kontrolü, tüketicileri hem sağlık açısından hem de ekonomik açıdan korumayı amaçlayan kamusal bir faaliyettir. Bu açıdan bakıldığında gıdanın resmi kontrolü bir kamu görevidir ve idare dışında diğer aktörlerin yaptığı kontroller ile üretici firmaların kalite yönetimi kapsamında yaptığı iç kontroller, resmi kontrol içerisine girmemektedir.[1001] Bu cihetle, resmi kontrollerde kamu düzeni ve kamu sağlığının korunması amaçlanmakta ve bu sayede gıdayla ilgili işyerlerinde hijyen sağlanarak bireylerin temiz ve sağlıklı gıdalara ulaşabilmelerine imkân oluşturulmaktadır.[1002]

2 Mayıs 2013 tarihli Takviye Edici Gıda Yönetmeliği'nde, gıda işletmeleri ve takviye edici gıdalara yönelik olarak resmi kontrollerin yapılacağı, bu kontroller esnasında 5996 sayılı Kanun, "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik" ve 2013 tarihli Takviye Edici Gıda Yönetmeliği hükümlerinin esas alınacağı ifade edilmiştir.[1003] Buradan hareketle bu düzenlemelerin, takviye edici gıdalara yönelik yapılacak resmi kontrollerin hukuki dayanağını oluşturduğu açıktır.

5596 sayılı Kanun gereği resmi kontrolleri yapmaya, ilgililere görev ve sorumluluk vermeye ve bunlar arasında koordinasyonu sağlamaya Tarım ve Orman

[1001] Öztürk, *Gıda Güvenliği ve İdari Denetimi*, 59.
[1002] Koç, *Gıda Güvenliği ve İdarenin Yetkileri*, 192.
[1003] TEGİÜİPAİY, md. 16.

Bakanlığı yetkilidir.[1004] Resmi kontrol, mezkûr Kanun uyarınca kendilerine verilen yetki çerçevesinde kontrol görevlilerince yapılan izleme, denetim, gözetim, karantina, muayene, numune alma ve analiz yapma gibi kontrollerdir.[1005] Her ne kadar kontrol ve denetim ifadeleri uygulamada bir arada kullanılsa da mevzuattaki tanıma bakıldığında resmi kontrolün, denetimi de içerecek şekilde geniş bir kavram olduğu görülmektedir. Bu yönüyle denetim, kontrol ile iç içe geçmiştir.

Gıda güvenliğinin sağlanması için üretim, işleme ve dağıtımın bütün aşamalarında gıda ve yem işletmecilerinin resmi kontrolleri Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Bu kontroller ile mevcut mevzuatın uygulanmasını sağlamak amaçlanmaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığı, resmi kontrol yetkisini kontrol görevlilerine vermektedir. Bu yönüyle, bu aşamaların her birinde sorumlu meslek mensupları ile bunların sorumlu olduğu resmi kontroller, 5996 sayılı Kanun EK-II'de ayrıca belirtilmiştir. Buna göre örneğin, üretim aşamasında bitki ve bitkisel ürünler için ziraat, orman ve tütün teknoloji mühendisi; işleme aşamasında su ürünleri işleyen iş yerleri su ürünleri, gıda, ziraat (gıda bölümü), su ürünleri ve balıkçılık teknolojileri mühendisi ile veteriner hekim; gıdayla temas eden madde ve malzeme üreten iş yerleri, gıda, kimya, ziraat (gıda bölümü), orman ve orman endüstri mühendisi ile kimyager; dağıtım aşamasında gıdayla temas eden madde ve malzeme perakende iş yerleri gıda, kimya, ziraat (gıda bölümü) mühendisi ile kimyager; ithalat aşamasında bitki, bitkisel ürün ve diğer maddeler için gıda ve ziraat mühendisi sorumlu meslek mensuplarıdır.[1006]

Tarım ve Orman Bakanlığı adına resmi kontrolleri yapan kontrol görevlileri, bu kontroller neticesinde tarafsız bir biçimde, her türlü etki ve çıkar ilişkisinden uzak, bağımsız olarak objektif kararlar almakla yükümlüdür. Kontrol görevlileri, kontrol maksadıyla 5996 sayılı Kanun kapsamındaki yerlerin hepsine girip bedelsiz bir biçimde numune alabilir. Bu sırada ilgililer, kontrol görevlilerine gereken her türlü yardımı ve kolaylığı sağlamak zorundadır. Bu kontroller esnasında ilgili meslek alanlarında eğitim görmüş teknisyen, tekniker ve yardımcı sağlık personeli, kontrol görevlisine yardımcı olmak üzere görev alabilmektedir. Kontrol görevlileri bu tür kontrollerin yanı sıra ayrıca, 5996 sayılı Kanun kapsamında öngörülen idari yaptırımları da uygulama

[1004] VHBSGYK, md. 45/1.
[1005] VHBSGYK, md. 3/52.
[1006] VHBSGYK, md. 22/5 ve 31/1.

yetkisine sahiptir.[1007] Resmi kontroller esnasında kontrol görevlileri, sadece mevzuata uygunsuzluğun tespit edilmesi ve bunu adli mercilere delil olarak sunma maksadıyla fotoğraf ve video çekimi yapabilmektedir.[1008]

Risk esasına göre düzenli aralıklarla gerçekleştirilen resmi kontroller üretim, işleme ve dağıtımın her aşamasında ya da bunların herhangi bir aşamasında yürütülebilmektedir. Resmi kontrollerin içeriğinde, gıda ve yem işletmelerinde, gıda ve yemin kullanımında ve depolanmasında, bunlara uygulanacak işlemlerde, madde ve malzemelerde, nakliye de dâhil her türden uygulama ya da faaliyetlerde, canlı hayvanlarda gereken kontroller yer almaktadır. İhracat, yurda giriş ve yurtiçi denetimlerde de resmi kontroller aynı hassasiyetle uygulanmaktadır. Özel bir amaca yönelik olarak da resmi kontrollerin yapılması mümkündür. Resmi kontroller esnasında uygunsuzluğun varlığını gösterebilecek herhangi bir bilgi, gıda ya da yem işletmecilerinin halihazırda uygulamakta oldukları kontrollerin güvenilirliği, bunların hayvan sağlığı ve refahı kuralları ile 5996 sayılı Kanun'la belirlenen kuralları uygulayıp uygulamadıklarını gösteren geçmiş kayıtları, dikkate alınan hususlar arasındadır.[1009]

Resmî kontrol ve denetim sonuçlarına karşı ilgililer, kendilerine tebligat yapıldığı tarihten itibaren 7 gün içerisinde Tarım ve Orman Bakanlığı'na itiraz edebilirler. İtiraz etmeleri sebebiyle ortaya çıkan masraflar ise yine ilgililerce karşılanmaktadır. Fakat raf ömrü yedi günden az kalmış olan gıdalar, mikrobiyolojik incelemeler, ürünün miktarının şahit numunenin analiz edilebilmesi için yetersiz olduğu hallerde analiz sonucuna 5996 sayılı Kanun gereği, itiraz edilememektedir.[1010]

3.1.2. Gıda Güvenliği İlkelerinin Sağlanması

Gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla yapılan bütün faaliyetlerde olduğu gibi resmi kontroller esnasında da gıda güvenliği ilkeleri göz önünde bulundurularak hareket edilmesi gerekmektedir. Bu konuda hem gıda güvenliğiyle ilgili denetimi yapan otoritelere hem de denetlenenlere birtakım görevler düşmektedir. Resmi kontrollerde karşımıza çıkan gıda güvenliği ilkeleri şeffaflık ve gizlilik, risk analizi ilkesi, ihtiyatlılık

[1007] VHBSGYK, md. 31/ 2-3. GTHB, GYRKDY, md. 5/ 1-2.
[1008] GTHB, GYRKDY, md. 5/ 2-ç.
[1009] GTHB, GYRKDY, md. 5/3-b,c,ç, 5/4-5-6.
[1010] VHBSGYK, md. 31/ 4.

ilkesi ve izlenebilirliktir. Bu ilkeler arasında şeffaflık ve gizlilik, risk analizi ilkesi ve ihtiyatlılık ilkesinin uygulanması konusunda denetimi yapan otoritelere sorumluluk düşmektedir. İzlenebilirliğin sağlanması noktasında ise gıda ve yem işletmecisinin sorumluluğu bulunmaktadır. Bunların hepsi, gıda güvenliğinin sağlanması konusunda bir bütün olarak ele alınmalı ve eksiksiz bir biçimde uygulanmalıdır.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki 5996 sayılı Kanun uyarınca resmi kontroller uygun sıklıkta ve ön bildirim gereken hâller[1011] haricinde, önceden haber verilmeksizin yapılmaktadır. Kontroller ayrıca şeffaf, tarafsız ve meslekî gizlilik ilkelerine uygun bir biçimde risk esasına göre gerçekleştirilmektedir.[1012] Kontroller esnasında gıda veya yemin doğrudan kendisinden, kullanımından ya da herhangi bir işlemden, madde ve malzemeden yahut faaliyet veya işlemeden, gıda ve yem işletmesinden, hayvanlardan kaynaklanabilecek ve gıda veya yem güvenilirliğini, hayvan sağlığı ya da refahını etkileyebilecek riskler dikkate alınmaktadır.[1013] Burada şeffaflık ilkesi ve risk analizi ilkesi gibi gıda güvenliği ilkelerine vurgu yapılarak resmi kontrollerin bu ilkeler çerçevesinde gerçekleştirildiğine dikkat çekilmiştir. Bu ilkeler, Avrupa düzenlemeleri ve uygulamasında da kabul edilen gıda güvenliği ilkelerindendir.[1014]

Resmi kontrollerde şeffaflık ile kast edilen, bilginin erişilebilir olması, denetim ve kontrol sonuçlarına kolay ulaşım, hesap verilebilirliğin sağlanması, görüş ve önerilerin ulaşılabilir olması, faaliyetlerin gidişatının kamuoyunca gözlemlenebilmesi gibi bileşenlerdir. Bu bileşenler, şeffaflığın sağlanmasına hizmet etmektedir. Dolayısıyla idare, gıda güvenliği kapsamında yapmakta olduğu faaliyetlerin şeffaflığını bu bileşenler çerçevesinde sağlamalıdır. Gıda güvenliği kapsamında şeffaflığın sağlanmasında ise yetkili otorite olan Tarım ve Orman Bakanlığı'na önemli görevler düşmektedir.

Resmi kontrollerden sorumlu olan Tarım ve Orman Bakanlığı, gıda güvenliği ile ilgili faaliyetlerin üst düzeyde şeffaflıkla yürütülmesini sağlamak durumundadır. Bu amaçla Bakanlık, onay verilen ve kayıtlı işletmeleri, onayı askıya alınan ve onayı iptal

[1011] "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik" madde 5/4'te "tetkik" ön bildirimin gerekli olduğu hallere örnek olarak gösterilmiştir. GTHB, GYRKDY, md. 5/4.
[1012] VHBSGYK, md. 31/1.
[1013] GTHB, GYRKDY, md. 5/3-a.
[1014] Bu ilkeler çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

edilen işletmeleri, faaliyetini durdurduğu kayıtlı işletmeleri, taklit veya tağşiş yaptığı laboratuvar sonucu ile kesinleşen gıda ve yem üreticisi firmanın ya da bunları ithal eden firmanın adı, bahse konu ürünün adı, markası, parti ve/veya seri numarası, insan hayatı ve sağlığını tehlikeye düşürecek biçimde bozulmuş ve/veya değiştirilmiş gıdaları üreten ve/veya bunları satan firmanın adı, bahse konu ürünün adı ve markası, parti ve/veya seri numarasını resmî internet sitesinde duyurarak kamuoyunun bilgisine sunmaktadır. Buna ilaveten Bakanlık, gıda ya da yemin insan ve hayvan sağlığı için bir risk oluşturabileceğinden şüphe duyulması durumunda, riskin mahiyeti, büyüklüğü ve ciddiyetine göre bu riski önlemek, azaltmak ya da riski ortadan kaldırmak için alınan/alınması öngörülen önlemleri belirlemekte ve riskin mahiyeti ile bu konuda alınan tedbirler hakkında mümkün olan en kısa sürede kamuoyunu bilgilendirmektedir.[1015]

Tarım ve Orman Bakanlığı, yapılan resmi kontroller neticesinde edindiği bilgileri de kamuoyunun bilgisine sunabilmektedir. Fakat hem iç hukuk hem de uluslararası hukukun güvence altına aldığı, gizli soruşturma ve devam etmekte olan adlî ve idarî işlemler, gizli müzakereler, kişisel bilgiler, meslek sırları, uluslararası ilişkiler ve ulusal savunma konusundaki bilgiler, kamuoyuna sunulamamaktadır.[1016] Bakanlığın, elde ettiği bilgileri kamuoyu ile paylaşması şeffaflık ilkesinin bir gereğidir. Bu sayede toplum, denetim ve kontrol faaliyetleri hakkında bilgi edinebilmekte, hesap verilebilirlik sağlanmakta ve toplumun geri dönüş yapmasına imkân sağlanmaktadır. Bu sebeple, edinilen bilgilerin oldukça açık bir biçimde ve düzenli aralıklarla kamuoyuna duyurulması sağlanmalıdır.

Resmi kontrollerde esas alınan bir diğer gıda güvenliği ilkesinin risk analizi olduğu görülmektedir. Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 28 Ocak 2002 tarihli ve 178/2002 sayılı Tüzüğü (Lebensmittelbasis-Verordnung- EG) ya da daha kısa bir ifade ile Temel Tüzük (Basis Verordnung- BasisVO) uyarınca risk analizi ilkesinin 3 adımı bulunmaktadır. Bunlar risk değerlendirmesi, risk yönetimi ve risk iletişimi şeklindedir.[1017] Bu adımlar da kendi içlerinde birtakım aşamaları barındırmaktadır. Risk

[1015] GTHB, GYRKDY, md. 8/1. VHBSGYK, md. 26/4.
[1016] VHBSGYK, md. 31/6.
[1017] EP, COUNCIL, Regulation (EC) No 178/2002, md. Art. 3/10. Aynı yönde 5996 sayılı Kanun'da da hüküm bulunmaktadır. VHBSGYK, md. 3/1-55.

analizinde öncelikle bir risk değerlendirmesi yapılarak tehlike tespit edilmekte, buradan elde edilen veri ve bulgular üzerinden de risk yönetimi gerçekleştirilmektedir.

5996 sayılı Kanun'un 26. maddesinde risk analizi ilkesi ile ilgili hüküm sevk edilmiştir. Buna göre insan sağlığı ve yaşamının azamî düzeyde korunmasının sağlanabilmesi adına gıda, yem ve bitki sağlığıyla ilgili işlemlerde risk analizine dayanılması zorunludur. Fakat risk analizi yapılmasına uygun olmayan durumlarda veya tedbirin niteliğine göre risk analizi uygulanamayan hallerde, bu zorunluluk uygulanmamaktadır.[1018] Buradan da görüldüğü üzere risk analizi ilkesi, gıda güvenliği politikasının temelini oluşturmaktadır.

Risk analizi ilkesinin uygulanması konusunda Tarım ve Orman Bakanlığı'nın önemli görevleri bulunmaktadır. Gıda ve yem güvenliğini sağlamak, insan, hayvan ve bitkilerin sağlığını korumak için Bakanlık, bu konuda doğrudan ya da dolaylı bir riskin varlığının bildirimine ilişkin sistemler kurmaktadır. Bu konudaki temas noktası olarak Bakanlık, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği yapmaktadır. Bakanlık bu konuda doğrudan ya da dolaylı bir risk bulunduğuna dair bir bildirim aldığında, gereken tedbirleri kendisi almakta ya da tedbirlerin alınmasını sağlamaktadır. Bakanlıkça alınan tedbirlerle verilen kararların uygulanması zorunludur. Bunun yanı sıra ürün ve canlı hayvanlarla ilgili olarak insan, hayvan, bitki sağlığı ve çevre için ciddi anlamda bir riskin ortaya çıkması ve mevcut tedbirlerin de bu konuda yetersiz kalması halinde, bu canlı hayvan ya da ürünün piyasaya arzı, kullanımı ve bunların ülkeye girişlerini kısıtlayıcı ve yasaklayıcı her türlü idarî tedbiri Tarım ve Orman Bakanlığı almaya ve bu tedbirleri uygulamaya yetkilidir. Bu idarî tedbirlere uyulmak zorundadır.[1019]

Risk analizi ilkesinin uygulanması ile ilgili zorunluluk göz önünde bulundurularak 5996 sayılı Kanun'da risk değerlendirmesi yapmak üzere risk değerlendirme komisyonlarının oluşturulabileceği düzenleme altına alınmıştır. Nitekim risk değerlendirmesi, daha önce de ifade edildiği üzere, risk analizinin adımlarından biridir. Bahsi geçen bu komisyonlar, tarafsız ve bağımsız bir biçimde, şeffaflığı tesis ederek, bilimsel esaslara göre risk değerlendirmesi yapacaktır. Komisyonlara araştırma enstitü ve kurumları ile üniversitelerin o konuyla ilgili fakültelerinin temsilcileri ve

[1018] VHBSGYK, md. 26/1.
[1019] VHBSGYK, md. 25/1-2-3.

diğer uzmanlar katılabilecektir. Bu komisyonların yapacağı risk değerlendirmesinin sonuçları ise tavsiye niteliğinde olmaktadır. Komisyonların sekretaryasını yürütmek üzere Bakanlık tarafından ulusal ve uluslararası benzeri kuruluşlarla iş birliği yapabilecek nitelikte risk değerlendirme birimi kurulacaktır.[1020] Doktrinde bu komisyonların geniş katılımlı olduğu fakat kararlarının tavsiye niteliğinde olması dolayısıyla nihai karar makamının bilimsel kurullar değil siyasi otorite olduğuna dikkat çekilmektedir.[1021]

Risk analizinin adımlarından olan risk iletişiminin sağlanmasında Tarım ve Orman Bakanlığı'nın mevzuat kaynaklı birtakım görevleri söz konusudur. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında ayrıntılı olarak ele alınacak olan Gıda ve Yem Hızlı Uyarı Sistemi (Rapid Alert System for Food and Feed/ RASFF) risk iletişiminin sağlanmasında en önemli adımdır. RASFF, Avrupa uygulamasında hızlı bilgi alışverişini sağlayan önemli bir izleme ve bildirim aracıdır. Gıda güveliğine tehdit oluşturan riskler bu sistem sayesinde hızlı bir biçimde iletilebilmektedir. Avrupa uygulamasında bu sistemin işleyişi çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Türk mevzuatına bakıldığında ise bu sistemin uygulaması bulunmakta ve Tarım ve Orman Bakanlığı bu konuda yetkili otorite olarak karşımıza çıkmaktadır.

"Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik" uyarınca gıda ve yem güvenilirliğini sağlamak üzere Tarım ve Orman Bakanlığı insan, hayvan ve bitki sağlığını korumak adına doğrudan veya dolaylı bir riskin bildiriminin yapılabilmesi için hızlı uyarı sistemini oluşturmaktadır. Doğrudan veya dolaylı bir riskin varlığına ilişkin bildirim alındığında Tarım ve Orman Bakanlığı, gerekli tedbirleri almakta veya tedbirlerin alınmasını sağlamaktadır. Gıda ve yem işletmecileri, Bakanlığın almış olduğu bu idari tedbirlere uymak zorundadır. Hızlı uyarı sistemi için ulusal temas noktası, Tarım ve Orman Bakanlığı Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'dür. Bu sistemin il temas noktası ise Bakanlık il müdürlüğüdür. Bu konuda gelen bildirimler, ulusal temas noktası olan Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından incelendikten sonra bilgi akış sistemiyle, bu konuda ilgili il temas noktasına iletilmektedir. İl temas noktası ise buradan gelen bildirimler üzerine yapılan işlemleri, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın

[1020] VHBSGYK, md. 26/2.
[1021] Emre Soyer, *Sağlık Kamu Düzeni Bağlamında Gıda Güvenliği* (Yalova: Yalova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2016), 123.

belirlediği prosedür kapsamında ulusal temas noktasına bildirmektedir. Nitekim bu konudaki prosedürler, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından belirlenmektedir.[1022]

Tarım ve Orman Bakanlığı, risk değerlendirmesi ve risk iletişiminde kullanmak üzere gıda, yem, bitki, bitkisel ürün ve canlı hayvanlarda pestisit ve ağır metaller gibi istenmeyen birtakım maddelerin kontrolü amacıyla, bunlardan numune alarak, gözlem, ölçüm ve değerlendirme yaparak izleme faaliyetinde bulunmaktadır. Bu tür faaliyetlerden elde edilen bilgilerin değerlendirilmesi neticesinde, insan ve hayvan sağlığı üzerinde bir gıda veya yemin zararlı bir etkisinin olduğu ihtimali belirmesine rağmen, bu konudaki bilimsel belirsizliklerin devam etmesi halinde, kapsamlı bir risk değerlendirmesi yapılması için daha fazla bilimsel veri elde edilene kadar, Tarım ve Orman Bakanlığı geçici olarak bu ürünlerin üretiminin durdurulması, bunların piyasaya arzının ve tüketiminin engellenmesi, bunların piyasadan toplatılması gibi ihtiyati tedbirlere başvurabilmektedir. Bakanlığın belirlemiş olduğu bu ihtiyati tedbirlere uyulması, 5996 sayılı Kanun gereği zorunludur.[1023] Risk analizinin adımlarından olan risk yönetimi ve risk iletişimi ise 5996 sayılı Kanun gereği Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından burada bahsi geçen risk değerlendirme sonuçları, ihtiyatlılık ilkesi, bilimsel veriler ve tartışılan konuyla ilgili diğer faktörler dikkate alınarak yapılacaktır.[1024]

Bu noktada şunu da ifade etmek gerekir ki ürünün, sağlık üzerinde zarar oluşturma ihtimali yani bir riskin varlığına yönelik bir ihtimalin varlığının yanı sıra o ürünün, insan ve hayvanlar için ciddi anlamda bir risk teşkil ettiği tespit edildiğinde Tarım ve Orman Bakanlığı'nın gıda güvenliğinin sağlanması için yapması gereken birtakım işler bulunmaktadır. Her şeyden önce Bakanlık, kriz yönetimi planının uygulanabilmesi için acil durum planları hazırlamalı ve uygulamaya koymalıdır. Bu planlar, insan, hayvan ve bitki sağlığına yönelik doğrudan veya dolaylı risk teşkil ettiği halde mevcut mevzuat hükümleri ile önlenemeyen, giderilemeyen ya da kabul edilebilir sınırlara çekilemeyen yahut sadece idarî tedbirlerin uygulanması ile kontrol altına alınamayan kriz durumlarında uygulanmak üzere oluşturulmaktadır.[1025]

[1022] GTHB, GYRKDY, md. 30.
[1023] VHBSGYK, md. 26/5.
[1024] VHBSGYK, md. 26/3.
[1025] VHBSGYK, md. 25/4. Ayrıca Bkz. GTHB, GYRKDY, md. 14/1.

Uygulamaya yönelik olan bu acil durum planları ile, bir riskin tespit edilmesi üzerine gecikmeksizin uygulanması gereken önlemler belirlenmektedir. Planda, ilgili taraflar ve bunların yetki ve sorumlulukları, bunlar arasında acil bilgi paylaşımının yapılacağı iletişim kanalları ve bunun prosedürleri şeklindeki hususlar yer almaktadır. Bakanlık ayrıca gerekli hallerde bu planları gözden geçirmektedir. Bakanlık burada da üst paragraftakiyle aynı şekilde ihtiyati tedbir kararı alabilmektedir.[1026]

Gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığı, idari işlem niteliğindeki[1027] bu ihtiyati tedbirlere başvurarak kamu düzenini tesis etmeyi amaçlamaktadır. Burada gıda güvenliği ilkelerinden olan ihtiyatlılık ilkesinin uygulanması söz konusudur. Bir zarar ihtimalinin varlığı, ihtiyatlılık ilkesi gereğince idareyi işlem yapmaya sevk edebilmektedir. Nihayetinde bu zarar ihtimaliyle ilgili belirsizlikler ortadan kalkıncaya kadar idare tedbir uygulayabilmek ve daha büyük zararların zuhur etmesinin önüne geçebilmektedir. Elbette ki salt bu işlemler dolayısıyla da bir zararın ortaya çıkması muhtemeldir. Nitekim bu ihtiyati tedbirler, o ürünü üreten ve piyasaya arz edenler üzerinde doğrudan etki yapmaktadır. Bu noktada ihtiyati tedbirlerin idarece tesis edilen idari işlemlerden olması dolayısıyla, ortaya çıkan uyuşmazlıklarda ilgililer idari yargı yoluna gidebileceklerdir.

Gıda güvenliğinin sağlanması noktasında ihtiyatlılık ilkesinin önemi Danıştay tarafından da vurgulanmaktadır. Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna göre, gıda güvenliğinin sağlanması, insan sağlığı ve çevrenin korunması söz konusu

---

[1026] GTHB, GYRKDY, md. 14/1-2-3-5. Burada ifade etmek gerekir ki 5996 sayılı Kanun'un 26. maddesinin 5. fıkrasının son cümlesinde önceden mevcut olan ve Bakanlığın, almış olduğu bu ihtiyati tedbir kararlarının uygulanması dolayısıyla herhangi bir sorumluluğunun bulunmadığı yönündeki cümle AYM tarafından iptal edilmiştir. Bkz. AYM, K. 2018/43. Fakat "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik" madde 14'ün 5. fıkrasında, aynı cümlenin halen mevcut olduğu görülmektedir. Buna göre mezkûr Yönetmelik gereği, Bakanlığın almış olduğu ihtiyati tedbir kararından ötürü herhangi bir sorumluluğu bulunmamakta ve Bakanlıktan bu konuda herhangi bir tazminat talep edilememektedir. Aynı yöndeki Kanun hükmündeki cümlenin 2018 yılında iptal edildiği göz önüne alınarak ilgili Yönetmelik hükmü de revize edilmelidir. "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik" madde 14/5'in mevcut hali için Bkz. *"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 ve tüketimin engellenmesi, ürünlerin toplatılması ve benzeri ihtiyati tedbirleri alabilir. İlgililerin, Bakanlığın belirlediği tedbirlere uyması zorunludur. Bu ihtiyati tedbirlerin uygulanması sonucu Bakanlığa herhangi bir sorumluluk yüklenemez, Bakanlıktan herhangi bir tazminat talep edilemez. İhtiyati tedbirlerle ilgili usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenir."*

[1027] İhtiyati tedbirlerin idari işlem niteliğinde olduğu ile ilgili Bkz. AYM, K. 2018/43.

olduğunda, konuya ihtiyatlılık ilkesi çerçevesinde yaklaşılması oldukça önemli ve gereklidir. İhtiyatlılık ilkesinin bir gereği olarak insan sağlığının korunması amacıyla önleyici önlemlerin alınması elzemdir. Bu önlemler, yalnızca bilimin gerekli bulguları sağladığı durumlarda değil, sağlayamadığı durumlarda da alınmalıdır. Bununla ifade edilmek istenen şey, bilimsel belirsizliğin devam ettiği durumlarda insan sağlığının korunması için gerekli önlemleri almanın zorunlu olduğudur.[1028]

Danıştay, bilimsel belirsizlik devam ettiği halde idarece sağlığın korunması için gerekli önlemler alınmayıp ürünün ithali ve satışının engellenmediği, Sağlık Bakanlığı tarafından ithali ve satışı yasaklanmış olan bu ürün hakkında idarece belge düzenlenmek suretiyle o ürünün ithaline izin verilmesinin idarenin hizmet kusuru olduğunu kabul etmektedir.[1029] Dolayısıyla gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla yapılan faaliyetlerde ve resmi kontrollerde gıda güvenliği ilkelerinden olan ihtiyatlılık ilkesi göz önünde bulundurularak hareket edilmeli ve bu konuda gereken önlemler alınmalıdır. Aksi halde bu durum idarenin hizmet kusuru sayılacaktır. İdarece ihtiyatlılık ilkesi gereği önlem ve tedbirler alındığında bu önlem ve tedbirlerin, bir zarara sebebiyet vermesi halinde ise ilgililer idari başvuru yolu ile idareye başvurabilir ya da doğrudan yargı yoluna gidebilir.

Danıştayın üst paragrafta bahsi geçen kararında idare davacı şirket adına, o ürünün ithaline izin veren bir kontrol belgesi düzenlemiş ve daha sonra insan sağlığına zararlı olduğu tespit edilen bu ürünün ithalatını ve satışını yasaklayarak, davacıya ait kontrol belgesini iptal etmiştir. İdarenin bu işleminde hukuka aykırılık

[1028] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (Danıştay), K. 2022/1244 (Danıştay 06 Nisan 2022). İdari Dava Daireleri Kurulunun bu kararında ihtiyatlılık ilkesi ile ilgili olarak ayrıca 1992 yılında Rio de Janerio'da yapılan "Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı"nda çevrenin ve insan sağlığının korunmasına için kabul edilen temel ilkeler arasında "İhtiyatlılık İlkesi" nin de yer aldığı ifade edilmiştir. Bu ilke uyarınca çevreyi korumak amacıyla ihtiyati (ön tedbirci) yaklaşım uygulanmalıdır. Bu yaklaşım, devletlerin kendi kabiliyetlerine göre geniş bir biçimde uygulanacaktır. Ciddi ve geri dönüştürülemez bir hasar tehlikesi söz konusu olduğunda, tam bir bilimsel kesinliğe henüz ulaşılamamış olması, çevresel kirlenmenin önlenmesini geciktirmenin bir sebebi olarak kabul edilmeyecektir.

[1029] Danıştay, K. 2011/2296. Burada hizmet kusuru ile *"idarenin yürütmekle yükümlü olduğu bir hizmetin kuruluşunda, düzenlenişinde veya işleyişindeki nesnel nitelikli, bozukluk, aksaklık veya boşluk"* kast edilmektedir. Hizmet kusuru, idarenin kamu hizmetinin yürütülmesinden doğan zarardan sorumlu tutulabilmesi için öngörülen kuramlardan birisidir. Hizmetin kötü işlemesi, geç işlemesi ya da hizmetin hiç işlememesi durumunda hizmet kusuru meydana gelmektedir. Bu halde idarenin tazmin yükümlülüğü doğmaktadır. Burada bir zarar ile idareye yüklenebilen bir işlem ve eylemin varlığı aranmaktadır. Bu işlem ve eylem ile zarar arasında illiyet bağının kurulması durumunda idarenin sorumluluğu bulunmaktadır. Anayasa madde 125 gereği idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemek zorundadır. Danıştay, K. 2011/2296.

bulunmamakla birlikte hizmet kusuru işleyerek bu belgeyi düzenlemiş ve sonrasında iptal etmiştir. Bakıldığı zaman bu işlem dolayısıyla uğranılan zarar, idarenin hukuka uygun olan bir belgeyi iptal etmesi sonucunda oluşmuştur. İdare, bu işleminin sonucuna katlanmak zorundadır. Sonuç olarak Danıştay, idarenin hukuka aykırı bu işlemine güvenerek faaliyette bulunan davacı işletmenin, belgenin iptal edilmesi dolayısıyla uğradığı zararın, hakkaniyet gereği idarece tazmin edilmesine karar vermiştir.[1030] Görüldüğü üzere, gıda güvenliği ilkelerini uygulamak suretiyle idarenin aldığı tedbirlerden ötürü zarar gören ilgililer, dava yoluna başvuru yaparak bu işlemden dolayı uğramış oldukları zararın tazminini talep edebilmektedir.

Gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla yapılan her türlü faaliyette idarece gıda güvenliği ilkelerinin uygulanmasının sağlanması önemli olmakla birlikte gıda ve yem işletmecilerinin de bu konuda sorumluluklarının bulunduğunu göz ardı etmemek gerekir. Nitekim gıda güvenliği ilkelerinden biri olarak kabul edilebilecek "izlenebilirlik" konusunda mevzuat gereği gıda ve yem işletmecilerin de sorumluluğu söz konusudur. Nitekim bu konuda gıda işletmecilerine yüklenen sorumluluklardan olan gerekli etiketlemenin yapılması, belgelerin muhafaza edilmesi ve gerekli kontrollerin yapılarak kayıtların tutulması işlemlerinden her biri, izlenebilirliğin bir parçası olup gıda güvenliğinin tesisine hizmet etmektedir.

Gıda ve yem işletmecileri bu amaçla 5996 sayılı Kanun gereği üretim, işleme ve dağıtımın bütün safhalarında, sorumluluğu altında bulunan gıda ya da yemin veya bunlara ilave edilecek her türlü maddenin ve bu gıdanın elde edildiği hayvanın takibinin yapılabilmesi amacıyla bir sistem oluşturmak ve talep edilmesi durumunda da bu bilgileri Bakanlığa sunmaktan sorumludur. Gıda ve yemin piyasaya arzı halinde izlemesini sağlamaya yönelik olarak işletmeci, partinin tanımlanmasını sağlayan bir işaret ya da numara ve bu konudaki diğer bilgileri içerecek şekilde etiketleme yapmak durumundadır. İşletmeci, bu ürünlerin izlenebilirliğini sağlayan her türden belgeyi, ürünün raf ömrünün sona ermesinden itibaren üç ay süre ile muhafaza etmelidir.

[1030] Danıştay, K. 2011/2296.

İşletmeci, izlenebilirlik sistemini yılda en az bir defa gözden geçirmeli, sistemin sağlıklı bir biçimde çalışıp çalışmadığını kontrol etmeli ve bunu kayıt altına almalıdır.[1031]

İzlenebilirliğin yanı sıra gıda güvenliği konusunda riskin önlenmesi için de gıda ve yem işletmecilerinin mevzuat kaynaklı sorumlulukları bulunmaktadır. Buna göre 5996 sayılı Kanun gereği işletmeciler, takviye edici gıda gibi ürünle ilgili riskin önlenmesi, azaltılması ya da riskin ortadan kaldırılmasından sorumludur. Bunun için tedbirler alınması gerektiğinde Tarım ve Orman Bakanlığı ile iş birliği yapmalı ve Bakanlığın bu konuda almış olduğu önlemleri de uygulamalıdır. Bunun yanı sıra şayet ürettiği, işlediği, satış veya dağıtımını yaptığı yahut ithal ettiği ürünün, gıda ve yem güvenilirliği ilgili şartlara uymadığını değerlendirir ya da bu konuda makul gerekçeleri olursa işletmeci o ürünün, kendi kontrolünden çıktığı ilk aşamadan başlayarak toplanması için gereken işlemleri derhal başlatmak ve bu konuda ilgili olan Bakanlık hangisi ise o Bakanlığın il/ilçe müdürlüğünü bilgilendirmek zorundadır. Buna ilaveten, eğer ürünün toplanması gerekiyorsa bu halde işletmeci, ürünün toplanma nedeniyle ilgili olarak tüketici ya da ürünün kullanıcılarını doğru ve etkin bir şekilde bilgilendirmek zorundadır. İnsan ve hayvan sağlığını korumaya yönelik olarak alınacak tedbirler yeterli gelmiyorsa bu halde işletmeci, -eğer gerekli ise- tüketici ya da kullanıcıya bahsi geçen ürünün iadesi için çağrıda bulunmakla yükümlüdür.[1032]

3.1.3. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın Yetki ve Sorumlulukları

Önceki başlıkta ifade edildiği üzere gıda ve yemin resmi kontrolünde Tarım ve Orman Bakanlığı yetkilidir. Tarım ve Orman Bakanlığı bu yetkisini kontrol görevlileri vasıtasıyla kullanmaktadır. Bakanlığın resmi kontroller konusunda bundan başka yetki ve sorumlulukları da söz konusudur. Bu yetki ve sorumluluklar, "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik" madde 5'te düzenleme altına alınmıştır. Buna göre Tarım ve Orman Bakanlığı, resmi kontrollerin etkin ve verimli bir biçimde yürütülebilmesi için yeterli sayıda nitelikli ve deneyimli personeli sağlamalıdır. Ayrıca muayene ve analiz için de yeterli kapasitede laboratuvarı temin etmeli veya bu laboratuvarlara erişimi sağlamalıdır. Buna ilaveten düzenli bir şekilde bakım ve onarımı yapılmış olan

[1031] GTHB, GYRKDY, md. 39/1. VHBSGYK, md. 24/1-2.
[1032] GTHB, GYRKDY, md. 40/2-4. Ayrıca Bkz. TEGİÜİPAİY, md. 10/2-4.

uygun ve yeterli ekipmanı ve donanımı da kontrol görevlilerine sağlamalıdır. Üretim, işleme ve dağıtımın bütün aşamalarında yürütülen resmi kontrollerin etkinliğini ve uyumunu da Tarım ve Orman Bakanlığı tesis etmektedir. İç ve -gerekli hallerde- dış tetkiklerden elde edilen bulgular doğrultusunda uygun önlemleri almaktadır. Bahsi geçen bu tetkikler şeffaf bir biçimde yürütülmekte ve bağımsız incelemeye tabi tutulmaktadır.[1033]

Tarım ve Orman Bakanlığı, resmi kontrollerin bütün aşamalarında tarafsızlığı, kaliteyi ve tutarlılığı sağlamakla yükümlüdür. Nitekim mevzuat gereği resmi kontrollerin yürütülmesinde farklı birimler aynı anda yetkili olabilmektedir. İşte bu halde Bakanlık, bu birden fazla farklı birim arasındaki etkin ve yeterli koordinasyon ve iş birliğini sağlamaktadır. Bakanlık ayrıca resmi kontrol, kriz yönetimi ve acil durumlar, izlenebilirlik, hızlı uyarı sistemi, ulusal kontrol planları gibi "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik" hükümleri kapsamında yürütülmekte olan iş ve işlemleri kontrol etmeye, gıda ve yem işletmelerini denetlemeye yetkilidir. Bakanlık bu yetkisini, bünyesindeki hizmet birimlerinden biri olan Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü vasıtasıyla kullanmaktadır. Bunlara ilaveten Bakanlık, acil durumlarda uygulanabilmesi için acil eylem planlarını da hazır bulundurur, yıllık kontrol planını hazırlar, bu planı uygular ve her yılın sonunda da kontrollere ilişkin olan bir yıllık rapor düzenler.[1034]

Tarım ve Orman Bakanlığı'nın, resmi kontrol görevlileri üzerinde de birtakım yükümlülükleri söz konusudur. Buna göre Tarım ve Orman Bakanlığı, kontrol görevlilerinin herhangi bir çıkar ilişkisi içerisinde olmaması için gereken tedbirleri almalıdır. Ayrıca resmi kontrolleri yürüten bu kontrolörlerin yetkili oldukları alanlarda görevlerini yeterli ve etkili olarak yerine getirmelerini ve resmi kontrolleri düzgün bir biçimde yürütmelerini sağlamak üzere bunların uygun eğitimleri almalarını temin etmelidir. Bu eğitimlerin hangi konuları kapsadığı "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik" EK-1-A'da düzenleme altına alınmıştır. EK-1-A uyarınca gıda kontrolörleri mevzuat, bazı kontrol teknikleri ve prosedürleri, sağlık ve çevre açısından olası riskler, tehlike analizi ve kritik kontrol noktaları konusundaki prosedürlerin uygulanmasının değerlendirilmesi, acil durumlar için öngörülmüş olan kriz yönetimi

[1033] GTHB, GYRKDY, md. 5/8-a-c-ç.
[1034] GTHB, GYRKDY, md. 5/8-d-e-f, 5/10-11-12.

konusundaki düzenlemeler, resmi sertifikasyon sistemleri gibi konularda eğitimler almaktadır. Bu eğitim neticesinde personele, "kontrol görevlisi kimlik kartı" düzenlenmekte ve bir önceki başlıkta yer verilen 5996 sayılı Kanun Ek-2'ye göre Tarım ve Orman Bakanlığınca bunların görevlendirilmesi sağlanmaktadır. Tarım ve Orman Bakanlığı ayrıca bu kontrolörlerin kendi yetki alanlarıyla ilgili bilgilerini güncel tutmalarını ve bunların gerekli hallerde düzenli olarak ilave eğitimler almalarını da sağlamaktadır.[1035]

3.1.4. Kontrol Yetkisinin Kısmen/Tamamen Devri

5996 sayılı Kanun'un resmi kontrollerin düzenleme altına alındığı kısmında, Tarım ve Orman Bakanlığı'na ait olan bazı görev ve yetkilerin devredilmesinden bahsedilmiştir. Buna göre Tarım ve Orman Bakanlığı, mezkûr Kanun kapsamında yer alan *"kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler hariç olmak üzere"* uygun göreceği birtakım görev ve yetkiler için iş birliğinde bulunabilecektir. 5996 sayılı Kanun'a göre Bakanlığın iş birliğinde bulunacağı kişi, kurum ya da kuruluşlar; kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, vakıf ve üniversiteler, gerçek kişiler, özel hukuk tüzel kişileri, kooperatif ve birliklerdir. Bahsedilen görev ve yetkilerin tamamının ya da bir kısmının tamamen ya da kısmen devri yahut bunların hizmet alımı yoluyla yerine getirilebilmesi için az önce ifade edilen kişi, kurum ya da kuruluşların Bakanlık tarafından belirlenen şartları taşımaları gerekmektedir. Bir başka deyişle bu kişi, kurum ve kuruluşlara bir devrin söz konusu olabilmesi için bunlar, gereken şartları taşımalıdır. Aksi halde devir olmayacaktır.[1036]

Tarım ve Orman Bakanlığı, uygun olan ve bu sebeple de devir yaptığı kuruluşları 5996 sayılı Kanun gereği denetlemektedir. Yapılan bu denetimler neticesinde şayet, devredilen görev ve yetkilerin yürütülmesinde bir yetersizlik ya da eksiklik tespit edilirse bu halde Bakanlık tarafından devir iptal edilmekte yahut bu konudaki eksikliklerin kısa bir süre içerisinde giderilmesi, ilgililerden talep edilebilmektedir. Talep edildiği halde eksiklikler giderilmezse bu halde Tarım ve Orman Bakanlığı, devredilen görev ve yetkileri iptal etmektedir. Burada ortaya çıkan

[1035] GTHB, GYRKDY, md. 7, 5/8-b.
[1036] VHBSGYK, md. 31/10.

tüm masraflar ise sorumlularca üstlenilmektedir. 5996 sayılı Kanun'un 31. maddesinin uygulanması konusundaki usul ve esasları, çıkaracağı bir yönetmelik ile Bakanlık belirlemektedir.[1037]

Kontrol yetkisinin kısmen ya da tamamen devrinin düzenlendiği 5996 sayılı Kanun'un 31. maddesinin 10. ve 11. fıkrasında yer alan bu hükümler hakkında 2013 yılında AYM'ye iptal başvurusunda bulunulmuştur. İptal gerekçesi olarak ise devredilebilecek yetkilerin yasal çerçevesinin mezkûr hükümde çizilmemiş olması, yetki devrine konu olan işlerin içeriğinin, kapsam ve sınırının belirsiz olması, buna ilaveten, devredilecek olan görevlerin *"genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli kamu hizmetlerinden olduğu",* Anayasa'nın 128. maddesine göre bu görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri haricindeki kimselere gördürülemeyeceği ifade edilmiştir.[1038]

AYM yaptığı değerlendirmede, *"Anayasa'da kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisinin verilemeyeceği"* fakat değişik koşul ve durumlarda sık aralıklarla değişik önlemler alma, bu önlemleri kaldırma ve süratli bir biçimde hareket etme zorunluluğunun söz konusu olduğu alanlarda, yasama organının temel kuralları saptamasının ardından, uzmanlık ve idare tekniğine ilişkin konuları yürütmeye bırakmasının, yasama yetkisinin devri olarak yorumlanamayacağına dikkat çekmiştir. AYM ayrıca, kamu hukukunun genel ilkeleri gereği kamu hizmetinin, doğrudan idare, kurum ve kuruluşları eliyle ve kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesinin asıl ve olağan olduğunu fakat mezkûr hizmet ve faaliyetler içerisinde özel yönetim biçimi ile yapılmaya elverişli olanların, bütün sorumluluğun ilgili idarenin üzerinde kalması ve idarenin devamlı surette gözetimi ve denetimi altında olması kaydıyla, belirli usullerle özel müteşebbislere yaptırılabilmesinin imkan dahilinde olduğunu vurgulamıştır.[1039]

AYM, 10. fıkrada bahsedilen ve devredileceği öngörülmüş olan görev ve yetkilerin, asli ve sürekli olmayan görev ve yetkiler olduğunun açık bir biçimde madde metninde ifade edildiği, dolayısıyla bu görev ve yetkilerin *"Devletin, kamu iktisadî*

[1037] VHBSGYK, md. 31/10-11.
[1038] AYM, K. 2013/44.
[1039] AYM, K. 2013/44.

teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinden" olmadığının anlaşıldığı, sonuç itibariyle devre konu olan bu hizmetlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesinin gerekli olmadığına dikkat çekmiştir. 11. fıkra ile ilgili olarak AYM, 5996 sayılı Kanun'da yer alan görev ve yetkilerin kullanımına ilişkin temel esasların, yine Kanun'un çeşitli hükümlerinde gösterilmiş olduğunu, bunların dışında kalan idari ve teknik hususlara ilişkin ayrıntıların düzenlenmesinin ise yürütmenin düzenleyici işlemine bırakılmasının yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemeyeceğini ifade etmiştir. Bu gerekçelerle AYM, mezkûr fıkralar hakkındaki iptal isteminin reddine karar vermiştir.[1040]

2011 tarihli "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik"te devrin kapsamı ve koşulları belirlenmiştir. 5996 sayılı Kanun kapsamındaki *"kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler hariç olmak üzere"* Tarım ve Orman Bakanlığı'nın gıda ve yemin resmi kontrolleri konusundaki görevlerinin tamamını ya da bir kısmı yukarıda bahsi geçen otorite ve özel hukuk kişilerine tamamen veya kısmen devredebilir veya bu görevler, hizmet alımı yoluyla yerine getirilebilir. Fakat mezkûr Yönetmelik gereği gıda ve yem ithalat ve ihracatının resmi kontrolleri ve bütün yasal yaptırımlar, bu kapsamın dışındadır.[1041]

Yukarıda yer verilen Yönetmelik hükmünden de anlaşılacağı üzere Bakanlığın ithalat ve ihracattaki resmi kontrol görevi ve yaptırım uygulama yetkisi, devre konu olmayacaktır. Yaptırım uygulama yetkisi, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerdendir. AYM bunu, devletin emretme yetkisinin kullanılması üzerinden açıklamaktadır. Nitekim icrai birer işlem olan yaptırım uygulama ve idari tedbir kararları esnasında Devlet, emretme yetkisini kullanmaktadır. Bu yetkinin kullanılması ise *"genel idare esaslarına göre yürütülecek hizmetlerin"* belirlenmesi açısından önemlidir. Dolayısıyla burada yaptırım uygulama yetkisi, *"genel*

[1040] AYM, K. 2013/44.
[1041] GTHB, GYRKDY, md. 6/1.

idare esaslarına göre memurlar veya diğer kamu görevlileri tarafından yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevler" içerisinde kabul edilmektedir.[1042]

"Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik"te bu konudaki yetki devri ve hizmet alımı için birtakım şartlara yer verilmiştir. Buna göre, yetki devri veya hizmet alımı yapılacak olan kuruluşun, kendisine devredilecek görevleri yürütebilmesi için gereken uzmanlık, altyapı, ekipman ve donanımının bulunduğunu, bu konudaki işi yürütecek yeterli sayıda tecrübeli ve uygun niteliklere sahip personelinin mevcut olduğunu, bu yetkileri gerçekleştirirken çıkar çatışmasından uzak ve tarafsız olduğunu vs. kanıtlaması gerekmektedir. Bu kuruluş, yaptığı kontrollerin sonuçlarını aylık olarak Tarım ve Orman Bakanlığı'nın il/ilçe müdürlüğüne bildirmelidir. Fakat kontrol sonuçları, uygunsuzluğun varlığını ya da ihtimalini gösteriyorsa bu halde kuruluş, il/ilçe müdürlüğünü derhal, gecikmeksizin bilgilendirmek durumundadır. Bu durumda Bakanlık il/ilçe müdürlüğü değerlendirme yapmakta ve 5996 sayılı Kanun kapsamında işlem uygulamaktadır. Bundan ayrı olarak Bakanlık il/ilçe müdürlüğü, bu kuruluşun denetim yaptığı işletmeyi de ayrıca denetleyebilmektedir.[1043]

Tarım ve Orman Bakanlığı, şayet resmi kontrolleri yürütme yetkisini farklı kurumlara devrederse, bu halde çevre ve sağlığın korunması alanı da dâhil, yerel seviyedeki bütün yetkili kurumlar arasında etkin ve yeterli koordinasyonu sağlamaktadır.[1044] Yetki devri veya hizmet alımı yaptığı kuruluşların denetimini ya da bunların tetkikini de Tarım ve Orman Bakanlığı kendisi yapmaktadır. Bu denetim veya tetkikler neticesinde bu kuruluşların kendilerine devredilen görevleri gereği gibi yürütemedikleri tespit edilirse bu durumda yetki devri veya hizmet alımı Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından iptal edilmekte ya da belirlenen süre içerisinde eksiklikler giderilinceye kadar askıya alınmaktadır. Eksikliklerin giderilmesi için verilen bu süre, mevzuat gereği altı ayı geçememektedir. Şayet bu süre sonunda eksiklikler giderilemezse yetki devri veya hizmet alımı Bakanlıkça iptal edilmektedir.[1045]

[1042] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 1991/7 (Anayasa Mahkemesi Nisan 1991). Ayrıca Bkz. AYM, K. 2016/44.
[1043] GTHB, GYRKDY, md. 6/1.
[1044] GTHB, GYRKDY, md. 5/10.
[1045] GTHB, GYRKDY, md. 6/2.

AYM verdiği bir kararında gıda güvenliğinin sağlanması için yapılacak muayene, kontrol ve denetim hizmetlerinin birer *"idari kolluk"* faaliyeti olduğunu ve bunun Devletin görevleri arasında yer aldığını ifade etmiştir. Bu yönüyle muayene, kontrol ve denetim hizmetlerinin kamu hizmeti niteliği taşıdığını belirtmiştir.[1046] Daha önce de ifade edildiği üzere muayene, numune alma, denetim gibi faaliyetler resmi kontroller kapsamında yer alan adımlardır. Buradan hareketle, resmi kontrollerin de idari kolluk faaliyeti olduğu açıktır. Dolayısıyla resmi kontroller, Devletin görevleri arasında bulunmakta ve kamu hizmeti niteliği taşımaktadır.

Bununla birlikte AYM, üst paragrafta ele alınan kararında, *"asli yetki ve sorumluluk ile idari yaptırım uygulama yetkisi idarede kalmak üzere"* bu kapsamdaki hizmetlerin özel kişilerce yerine getirilmesinin öngörülebileceğine dikkat çekmiştir. AYM'ye göre bunun mümkün olabilmesi için bu hizmetlerin özel kişilere nasıl gördürüleceğinin, hizmetlerin kapsamının, denetiminin ve son olarak da bu hizmeti görecek kişi, kurum veya kuruluşların sorumluluğunun kuşkuya yer bırakmayacak şekilde açıkça kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Burada kanun koyucunun takdir yetkisi bulunmaktadır.[1047]

AYM mezkûr kararında denetim, kontrol gibi hizmetlerin asıl yetki ve sorumluk idarede kalarak özel kişilere gördürülebileceği ve bunun şartlarının da açıkça kanunla düzenlenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Fakat 5996 sayılı Kanun'da resmi kontrol yetkisinin devri konusunda bu hizmetlerin kapsamı ve sınırı, hizmeti görecek kişi, kurum veya kuruluşların sorumluluğu açıkça düzenlenmemiştir. Bu konuda Kanun yerine "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik"te düzenlemeler bulunmaktadır. Yönetmelikte ithalat ve ihracatın resmi kontrolleri ile bütün yasal yaptırımlar kapsam dışına çıkarılarak devredilecek hizmetlerin kapsamı -yeterli olmasa da- çizilmiştir. Ancak Kanun'un devirle ilgili maddesinde böyle bir belirleme bulunmamaktadır. Yönetmelik'te devir veya hizmet alımı yapılacak kuruluşun sorumluluğu tek tek sayılmasına rağmen Kanun'da bu kuruluşların sorumluluğuna yer verilmemiştir. Bu durum AYM kararı ile çelişmektedir. Dolayısıyla AYM'nin mezkûr

[1046] AYM, K. 2016/44.
[1047] AYM, K. 2016/44.

kararında da belirtildiği üzere bu konuların Kanun'da kuşkuya yer bırakmayacak şekilde açıkça belirlenmesi yerinde olacaktır.

3.1.5. Kontrol Usulü

Tarım ve Orman Bakanlığınca yürütülen resmi kontrol faaliyetinin ne şekilde ve hangi prosedürle yürütüldüğü konusunda "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik"te hükümler sevk edilmiştir. Burada, kontrol görevlileri için gereken bilgi ve talimatları içeren yazılı prosedürlere uygun bir biçimde Tarım ve Orman Bakanlığı'nın resmi kontrolleri yürüttüğü ifade edilmektedir. Bahsi geçen bu prosedürlerin uygun şekilde güncellenebilmesi, resmi kontrollerin etkinliğinin sağlanması ve burada ortaya çıkan aykırılıkların gerekli hallerde düzeltilmesi için Bakanlık gerekli çalışmaları yapmakta ve uygulamaktadır. Gıda ve yem işletmecilerine de bu noktada birtakım görevler düşmektedir. Bunlar, resmi kontroller esnasında kontrol görevlilerine yardımcı olmalı, tutulan kayıtların tamamına kontrolörlerin erişimini sağlamalıdır. Şayet denetimler esnasında kontrolörlere gerekli kolaylığı göstermeyen olursa bunlar hakkında tutanak tutulmakta ve gerekli olduğu durumda bu denetim, kolluk kuvvetlerinin katılımıyla tekrarlanmaktadır. Ayrıca bu kişiler hakkında da yasal işlem yapılmaktadır.[1048]

Resmi kontrollerde gözetim, denetim, tetkik, doğrulama, takip ve izleme, numune alma ve analiz etme gibi kontrol yöntem ve teknikleri kullanılmaktadır. Bunlara ilaveten gıda ve yem işletmecisinin kendisinin yürütmekte olduğu iç kontrol sistemi ile bunun sonuçlarının incelenmesi, gıda ve yem, bunların nakliyesi, gıda ve yem işletme, tesisleri ve çevresi, birincil üreticilerin tesisleri, gıda ve yem işletmelerinin idari ve sosyal binaları, bunların donanım, ekipman ve makineleri, hammadde, yarı mamul madde, bileşenler, işlem yardımcıları, gıdayla temas eden madde ve malzemeler, gıda ve yemin hazırlanması ve bunların üretiminde kullanılan diğer maddeler, zararlılarla mücadele ürünleri ile temizlik ve bakım ürünlerinin denetimi de resmi kontrol faaliyetleri içerisine dahildir. Ayrıca bu ürünlerin etiketleme, sunum ve reklamlarının denetimi, işletmelerdeki hijyen şartlarının kontrolü, işletmeci ve çalışanlarla yapılan görüşmeler, işletmelerindeki ölçüm araçları ile ilgili kayıtların ve

[1048] GTHB, GYRKDY, md. 9.

diğer yazılı doküman ve kayıtların incelenmesi, işletmecinin kendisinin yaptığı ölçümlerin doğrulanması için Tarım ve Orman Bakanlığı'nın kendi ölçüm araçlarıyla yaptığı kontroller ve diğer faaliyetler, iyi üretim uygulamaları, iyi tarım uygulamaları, iyi hijyen uygulamaları ve buna ilaveten "Tehlike Analizi ve Kritik Kontrol Noktası/ Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) System" konusundaki prosedürlerin değerlendirilmesi ve bu konularda denetimlerin yapılması da resmi kontrol faaliyetleri içerisinde değerlendirilmektedir.[1049]

Üst paragrafta yapılan açıklamalardan da anlaşıldığı üzere resmi kontroller, bünyesinde pek çok değişik uygulamayı barındırmaktadır. Resmi kontrol kapsamında hem ürünler hem işletme ve tesisler hem de ekipman ve malzemeler kontrol edilmektedir. Bunun yanı sıra gıda işletmecilerinin kendilerinin yapmış oldukları ölçümler de resmi kontrol kapsamında değerlendirilmekte ve doğrulanmaktadır.

Resmi kontroller sırasında kullanılan yöntem ve metotlar arasında numune alma da bulunmaktadır. Bu kapsamda yürütülen numune alma işleminde esas alınacak mevzuat, gıda ve gıdayla temas eden madde ve malzemeler söz konusu ise 19 Şubat 2020 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği'dir. Numunenin alınması ile ilgili esaslar ve numune analizi sonucuna itiraz konusu ise "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik"te düzenleme altına alınmıştır. Burada, resmi kontrollerde alınan numunelerin, "hukuki ve analitik geçerliliğini garanti edecek şekilde" taşınacakları ve etiketlemelerinin de bu şekilde yapılacağı ifade edilmiştir. Resmi kontrollerdeki fiziksel muayene neticesinde şayet gıda ve yemin tüketime uygun olmadığı tespit edilirse ya da bunlar gıda ve yem vasfını kaybetmişlerse bu durum bir tutanakla tespit edilmektedir. Muayene ve analiz için bu ürünlerden numune alınmamakta, bunların analizi yaptırılmamakta, bu ürünlere doğrudan yasal işlem uygulanmaktadır.[1050]

Muayene ve analizin sonucu, analizi yapan laboratuvarca değerlendirilmektedir. Ortaya çıkan sonuç ve yapılan değerlendirme, muayene ve analiz raporunda belirtilir. Bu rapor bekletilmeden laboratuvar tarafından Tarım ve Orman Bakanlığı'nın il/ilçe müdürlüklerine ulaştırılır. Şayet sağlığı tehdit eden bir riskten şüpheleniliyorsa bu halde

[1049] GTHB, GYRKDY, md. 11.
[1050] GTHB, GYRKDY, md. 12/1-2-5-6.

numuneler öncelikli olarak analiz edilmektedir. Bunların sonuçları ise mümkün olan en kısa sürede Bakanlığın il/ilçe müdürlüklerine bildirilmektedir. Muayene ve analiz raporu, kontrol görevlilerince dikkate alınmakta, resmi kontrol ve denetim neticesinde kendisinin düzenlemiş olduğu raporu da göz önünde bulundurarak ve taklit, tağşiş ve sağlığa zararlı durumları önceleyerek nihai bir değerlendirme yapmakta ve işlem tesis etmektedir. Herhangi bir uygunsuzluk durumunda kontrol görevlisi, 5996 sayılı Kanun gereği işletmeci ya da onun yasal temsilcisi hakkında gerekli olan yasal işlemi uygulamaktadır. Kontrol görevlisi ayrıca, denetim sonucu hakkında işletmeciyi de bilgilendirmektedir. Şayet numuneye ait muayene ve analiz sonuçları olumlu ise bu halde işyeri sahibi veya yetkilisi, bu sonuç raporunun kendilerine bildirilme tarihinden itibaren -ürünün son tüketim tarihi ile sınırlı olmak koşuluyla- en geç yedi gün içerisinde, numune hazırlama yöntemine bağlı olarak bu numuneyi geri alabilir. Süresi içinde geri alınmaması halinde, mevzuat gereği bu numune hakkında işyeri herhangi bir hak talebinde bulunamayacaktır.[1051]

Resmi kontrol neticesinde Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından rapor düzenlenmektedir. Resmi kontrolün amacı, uygulanan metotlar ve kontrol sonucu, gıda ve yem işletmecisinin kendi sorumluluk alanında olan ve onun yapması gereken iş ve işlemler, bu raporun içeriğinde yer alan konulardır. İşletmecinin üzerine düşen birtakım sorumlulukları da ihtiva etmesi dolayısıyla bu raporun bir nüshası Bakanlık tarafından işletmeciye verilmektedir.[1052]

3.1.6. Resmi Kontrollerde Laboratuvarlar

Resmi kontrollerle ilgili analizler, bir hastalığın teşhis edilmesi ve zararlı organizmaların teşhisi, gerçek ve tüzel kişilere ait laboratuvarlarda yapılmaktadır. Bu laboratuvarlar için Tarım ve Orman Bakanlığından onay alınması gerekmektedir. Burada hem laboratuvarların onaylanması hem de yapılacak analizler için onay alınması durumu söz konusudur. Nitekim, onay alınmayan analizler için laboratuvarlarca rapor düzenlenememektedir. Her iki durumda da onay, Tarım ve Orman Bakanlığı'ndan alınmaktadır. Bakanlık, resmi kontrollerde alınan numunelerin analizlerini yürütecek

[1051] GTHB, GYRKDY, md. 12/7-8-9.
[1052] GTHB, GYRKDY, md. 10.

laboratuvarları kendisi belirlemektedir. Gerekli gördüğü analizler için konularında akredite olan ulusal ya da uluslararası laboratuvarlara Bakanlık tarafından numune gönderilerek onlardan hizmet alınabilmektedir. Gıda ve yemin resmi kontrolünde ulusal referans laboratuvarı olarak "Gıda ve Yemin Resmi Kontrolüne Dair Yönetmelik"te Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğü'nün[1053] görevlendirilmiş olduğu görülmektedir.[1054]

Laboratuvarlara onay verilebilmesi için birtakım şartlar aranmaktadır. Öncelikle ifade etmek gerekir ki faaliyet konusu insanlar için tehlike oluşturuyorsa bu laboratuvarlar, insanların ikametgâhına mahsus olmayan ve imar mevzuatına uygun olan binalarda kurulmalıdır. Laboratuvar binasının hizmet bölümünde numune kabul, tartım, uygun depo bölümleri, fiziksel, kimyasal, mikrobiyolojik analiz gibi bölümler bulunmaktadır. Laboratuvarlarda, analiz ve teşhisler için gerekli teknik altyapı, alet, ekipman ve bunları kullanacak uygun personel bulundurulmaktadır. Laboratuvarda çalışacak personel konusunda Tarım ve Orman Bakanlığı ilave eğitim şartı arayabilmektedir. Laboratuvarın kendi faaliyetinden sorumlu, konuyla alakalı en az lisans seviyesinde eğitim almış sorumlu bir idarî personel laboratuvarda çalıştırılmak zorundadır. Bu şartları sağlayan laboratuvarlara Bakanlıkça onay verilmektedir.[1055]

Analiz metotlarını tespit etmek ve laboratuvarlar arasındaki metot birlikteliğini tesis etmek, yapılan itirazlarla ilgili teşhis ve analizleri yapmak ve buna benzer faaliyetleri yürütmek amacıyla Tarım ve Orman Bakanlığı, ulusal referans laboratuvarları kurmakta ya da bu amaçla kullanılacak laboratuvarları belirlemektedir.[1056] Bakanlık laboratuvarlarında ya da Bakanlıkça onay verilen diğer laboratuvarlarda resmi kontrollerle ilgili analizler yapılmaktadır. Laboratuvarlar, analiz yapmadan rapor düzenleyememektedir. Bahsi geçen bu laboratuvarlarda yapılamayan analizler için ise diğer bazı laboratuvarlarda analiz yaptırılabilmektedir. Yine benzer

[1053] İlgili mevzuatında Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğü'nün, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın yapmakta olduğu gıda kontrol hizmetlerini desteklemek, gıda ve yem, gıdayla temas eden madde ve malzemeler ile takviye edici gıdalarla ilgili analizleri yapmak üzere kurulan, böylece Bakanlığın kurumsal kapasitesini güçlendiren bir yapı olduğu ifade edilmiştir.Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğünün Görev Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (UGRLMY), *Resmî Gazete* 30975 (11 Aralık 2019), md. 1.
[1054] VHBSGYK, md. 33/1; GTHB, GYRKDY, md. 13/ 1-4.
[1055] VHBSGYK, md. 33/1.
[1056] VHBSGYK, md. 33/6.

şekilde bahsi geçen bu laboratuvarlarda yapılan analizleri teyit etmek amacıyla yurt içi ya da yurt dışındaki laboratuvarlarda analizler yaptırılabilir. Diğer laboratuvarlarda bu şekilde analizlerin yaptırılması konusunda Tarım ve Orman Bakanlığı yetkilidir.[1057]

Tarım ve Orman Bakanlığı gıda kontrol laboratuvarları 10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 1 sayılı "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" II sayılı liste ile belirlenmiştir. Bu listede "Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğü" ile birlikte toplam 42 adet Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü bulunmaktadır.[1058] Bunların haricinde "Bursa Gıda ve Yem Kontrol Merkez Araştırma Enstitüsü" de Bakanlık gıda kontrol laboratuvarları içerisinde yer almaktadır. Bakanlık gıda kontrol laboratuvarlarında Bakanlık tarafından ihracat, ithalat, denetim gibi birtakım amaçlar için gönderilen numunelerin analizleri yapılmaktadır. Bunun yanı sıra diğer kamu kurum ve kuruluşlarından gönderilen numuneler için resmî istek analizlerini, gerçek ve tüzel kişilere ait olan özel istek analizlerini ve son olarak da araştırma, geliştirme ve proje analizlerini bu laboratuvarlar yapmaktadır. Bakanlık gıda kontrol laboratuvarları dışında kalan özel gıda kontrol laboratuvarlarındaysa Bakanlıkça onay verilmiş olan faaliyet listesine uygun bir biçimde Bakanlığın ihracat ve ithalat amacıyla gönderdiği numunelerin analizleri yapılmaktadır. Bu laboratuvarlarda da Bakanlık gıda kontrol laboratuvarlarıyla aynı şekilde diğer kamu kurum ve kuruluşlarından gönderilen numuneler için resmî istek analizleri, gerçek ya da tüzel kişiliğe ait özel istek analizleri ve araştırma, geliştirme ve proje analizleri yapılmaktadır. Fakat bu laboratuvarlarda, Bakanlık laboratuvarlarından farklı olarak bu analizlerin raporlarda belirtilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. Bir başka deyişle özel gıda kontrol laboratuvarları bu analizleri, raporlarında belirtmek kaydıyla yapabilmektedir.[1059]

Kendi faaliyetleri ile ilgili olarak laboratuvarlar, Bakanlık tarafından denetlenmektedir.[1060] Denetimi, Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'nün belirlemiş olduğu laboratuvar denetçileri yapmaktadır. Bu denetçiler, şikâyet bulunmuyorsa her iki yılda en az bir defa denetim yapmaktadır. Denetlenecek laboratuvar, denetimden en az üç iş günü önce bilgilendirilmektedir. Fakat şikâyet üzerine yapılan denetimlerde böyle

[1057] VHBSGYK, md. 33/3-4.
[1058] 1 sayılı CBK, md. (II) SAYILI LİSTE.
[1059] GKLY, md. 4/1-ç, 10/1.
[1060] VHBSGYK, md. 33/2.

bir bildirim söz konusu değildir. Denetimlerde esas olan gizliliktir. Bunun anlamı, denetçilerin denetimi gizlilik içerisinde yürütmesi ve yapılan faaliyetlerde gizliliğe riayet etmesidir. Örneğin laboratuvarı denetleyen görevliler, uygunsuzluğun belgelenmesi amacıyla gizliliğe riayet ederek fotoğraf veya video çekimi yapabilmekte, belgelerin kopyasını ya da onaylı suretini alabilmektedir. Burada denetçilere, denetim kapsamında her türlü bilgi ve belge, laboratuvarlar tarafından sunulmak zorundadır. Bu konuda bir gizlilik söz konusu değildir. Denetimde en az üç nüsha olarak düzenlenen tutanaktan biri denetlenen laboratuvara verilir, diğeri denetimi yapan laboratuvarda kalır, son nüsha ise Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'ne gönderilir. Şayet denetimle ilgili bir itiraz olursa denetlenen laboratuvar, denetimden sonraki beş iş günü içerisinde Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'ne yazılı olarak başvurur ve bu Genel Müdürlüğün gerek görmesi halinde itiraz konusuyla ilgili olan en az üç denetçiye yeniden bir denetim yaptırılır.[1061]

Yapılan denetimlerde, laboratuvarda herhangi bir uygunsuzluk tespit edilirse bu halde laboratuvara bu eksikliklerin giderilmesi için üç ayı aşmamak üzere bir süre verilir. Laboratuvar, kendisine verilen bu süre içerisinde eksiklik ya da uygunsuzluğu gidererek yapmış olduğu düzeltici faaliyetleriyle beraber denetim için görevlendirilmiş olan Ulusal Gıda Referans Laboratuvarına ya da Bakanlığın gıda kontrol laboratuvarına gereken bildirimi yapmalıdır. Eksikliği giderdiğine dair süresi içerisinde bildirimde bulunmayan veya yapılan ikinci denetimde de ilk denetimde tespit edilmiş olan eksikliğin halen giderilmediği saptanırsa bu halde laboratuvarın eksiklikle ilgili olan analiz yetkisi askıya alınarak faaliyeti durdurulmaktadır. Şayet bu laboratuvar eksikliğin giderildiğine dair Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'ne müracaat ederse bu halde Genel Müdürlük, gerek görürse eksikliğin giderildiğine dair hazırlanmış olan dosyanın, incelenmek üzere Ulusal Gıda Referans Laboratuvarına ya da Bakanlık gıda kontrol laboratuvarına gönderilmesini talep etmekte yahut kendisinin belirleyeceği en az üç laboratuvar denetçisine bu laboratuvarda yeniden bir denetim yaptırmaktadır. Uygunsuzluk ortadan kaldırıldığında bu laboratuvarın ilgili birim ya da analiz faaliyetine devam etmesine izin verilmektedir.[1062]

[1061] GKLY, md. 27/1-2-7.
[1062] GKLY, md. 27/4-5.

Yukarıdaki fıkralardan da anlaşıldığı üzere yeniden yapılan denetimde eksikliğin giderilmediği ya da eksikliğin giderildiğine dair bildirimin yapılmadığı hallerde analiz yetkisi askıya alınarak faaliyet durdurulmaktadır. Buna ilaveten, denetim esnasında denetçilere gereken bilgi ve belgeleri sunmayan ve gereken kolaylığı göstermeyen özel gıda kontrol laboratuvarlarının da ilgili faaliyetleri askıya alınarak faaliyeti durdurulmaktadır. Bu şeklide askıya alınma işleminin laboratuvara bildirilmesinden itibaren bir yıldan fazla süre ile askıda kalan ve artık yapılabilirliği sağlanamayan analiz ya da analiz grupları, onaylı faaliyet konuları listesinden çıkarılmaktadır. Özel gıda kontrol laboratuvarının ise kuruluş izni ve çalışma izni almasına esas teşkil eden hususlardan biri veya birkaçının, analiz sonuçlarının güvenilirliğini etkileyecek biçimde ortadan kalktığının ya da istihdamı zorunlu personelinin bulunmadığının tespit edilmesi halinde, analiz yetkisi eksiklik giderilinceye kadar askıya alınarak faaliyeti durdurulur. Eksikliğin bir yıl içerisinde giderilmemesi durumunda laboratuvarın kuruluş izni ve/veya çalışma izni iptal edilmektedir.[1063]

Laboratuvarlar her bir analiz grubu için yılda en az bir defa ulusal ya da uluslararası yeterlilik testleri düzenleyen birtakım kuruluşların testlerine katılmaktadır. Bu testlerin sonuçlarını da Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'ne bildirmektedir. Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü gerekli görürse laboratuvarın ayrıca yeterlilik testlerine katılım sağlanmasını da talep edebilmektedir. Bunun yanı sıra "Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğü" ya da "Bakanlık Gıda Kontrol Laboratuvar Müdürlüğü" tarafından düzenlenecek yeterlilik testlerine katılım zorunludur. Kasıtlı bir biçimde bu yeterlilik testlerine katılım sağlamayan laboratuvarın o konudaki analiz yetkisi, aynı konuda katılım sağlayacağı yeterlilik testinden başarılı bir sonuç alıncaya dek askıya alınarak faaliyeti durdurulmaktadır.[1064]

Tarım ve Orman Bakanlığı'ndan, kuruluş ve çalışma izni almadan faaliyette bulunan, analiz yapmaksızın muayene ve analiz raporu düzenleyen, onaylı faaliyet listesindeki analiz, metot veya ürün grubu haricinde analiz yapıp rapor düzenleyen özel gıda kontrol laboratuvarları hakkında 5996 sayılı Kanun 41/1-g uyarınca Bakanlıktan onay almaksızın faaliyette bulunması dolayısıyla faaliyetten men ve sahiplerine de

[1063] GKLY, md. 27/6-8-9.
[1064] GKLY, md. 28/1-2.

15.000 Türk Lirası idarî para cezası verilmektedir. Analiz yapmadığı halde analiz raporu düzenleyen laboratuvar sahiplerine ise 10.000 Türk Lirası idarî para cezası verilmektedir. Mezkûr fiillerin bir yıl içerisinde tekrarı hâlinde ise bu cezalar iki kat olarak uygulanmaktadır.[1065]

Üst paragraftakine benzer şekilde Tarım ve Orman Bakanlığı'nın istediği kayıtları tutmayan ve bunları süresi içerisinde sunmayan, bildirimi istenilen değişiklikleri yine süresi içerisinde bildirmeyen özel gıda kontrol laboratuvarları hakkında 5996 sayılı Kanun 41/1-ğ uyarınca 5000 Türk Lirası idarî para cezası verilmektedir. Bu laboratuvarların denetimlerinde tespit edilen uygunsuzluk, verilen 3 aylık süre sonunda giderilmezse bunlara 5996 sayılı Kanun 41/1-h uyarınca 5000 Türk Lirası idarî para cezası verilmekte ve uygunsuzluk giderilinceye kadar bunlar, uygunsuzlukla ilgili faaliyetten men edilmektedir.[1066]

3.1.7. İhracat ve İthalatta Resmi Kontroller

5996 sayılı Kanun uyarınca Tarım ve Orman Bakanlığı, ithalat ve ihracat aşamasında da resmi kontrollerde bulunmaktadır. Resmi kontroller neticesinde idari kolluk yetkisinin bir yansıması olarak Bakanlık ön bildirim zorunluluğu getirme, ürünü alıkoyma, karantina altına alma/aldırma, başka amaçla kullanım kararı verme, ürünü özel işleme tabi tutma, geri gönderme, imha ve itlaf ettirme gibi kararlar alabilmektedir. Bu süreçte 5996 sayılı Kanun hükümleri göz önünde bulundurulmakta ve mezkûr Kanun'a uygunluk üzerinden değerlendirmelerde bulunulmaktadır. Fakat bu noktada şunu ifade etmek gerekir ki ülkemizin taraf olduğu ikili veya çok taraflı uluslararası anlaşmaların bulunması hâlinde, ithalatta ve ihracatta bu anlaşmaların hükümleri geçerli olmaktadır.[1067]

Fakat her ürün için değil, yalnızca 5996 sayılı Kanun kapsamına giren ürün ve canlı hayvanlar için Bakanlık ithalat, ülkeye giriş koşulları ve kontrol esaslarını belirlemektedir. Bakanlık bunların ülkeye girişinde resmî kontrollerini, 5996 sayılı Kanun hükümlerine uygunluk üzerinden yapmaktadır. Kanun'a uygun olmayan ürünlerin ülkeye girişine izin verilmemektedir. Ülkeye giriş yapacak bu ürünlerle ilgili

[1065] GKLY, md. 29/1; VHBSGYK, md. 41/1-g.
[1066] GKLY, md. 29/2-3; VHBSGYK, md. 41/1-ğ-h.
[1067] VHBSGYK, md. 34/7.

olarak ithalatçı ya da o maldan sorumlu yetkili temsilcisi, Tarım ve Orman Bakanlığı'na ön bildirimde bulunmak zorundadır. Bakanlık bahsi geçen bu ürünlerin dışındaki diğer ürünler için de risk esasına göre bir ön bildirim zorunluluğu getirebilmektedir. Resmî kontrol neticesinde ülkeye girişi uygun olmayan ürünler, canlı hayvan ve diğer maddeler Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından alıkonulmaktadır. Sahibinin bilgisi dâhilinde bu ürünler, geri gönderilebilmekte, karantina altına alınabilmekte, özel işleme tâbi tutulabilmekte, esas kullanım amacı dışında bir başka amaçla kullanımına izin verilebilmekte ya da bunlar, itlaf ve imha edilebilmektedir. Bu önlemler Bakanlık tarafından uygulanmakta ya da uygulattırılmaktadır. Bu iş ve işlemlerde ortaya çıkacak tüm masraflar ise ürünün sahibi tarafından karşılanmaktadır. Ürünün imha ve itlaf edilmesi durumunda da Bakanlık tarafından herhangi bir tazminat ödenmemektedir.[1068]

Bahsi geçen bu ürünlerin ihracatı esnasında yapılan resmî kontrollerde, ürünü alacak ülkenin farklı bir talebinin olmaması hâlinde, 5996 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınmakta, sağlık için bir tehlike oluşturan ürünler hariç, mezkûr Kanun hükümlerine uygun olmayan ürünler de birtakım şartların varlığı halinde ihraç edilebilmektedir. Buna göre bu tür ürünler, alıcı ülkeye ürünle ilgili açıklamalar yapılması veya ürünün, alıcı ülkenin mevzuatına uygun olması ve alıcı ülkenin de ürünü kabul etmesi halinde ihraç edilebilmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın alacağı her türlü tedbire ihracatçının uyması gerekmektedir. İhraç edilen fakat sonrasında bazı nedenlerle geri dönen canlı hayvan ve ürünlerin, geri dönme sebepleri de göz önünde bulundurularak Bakanlık tarafından resmî kontrolü yapılmaktadır. Burada öncelikle geri dönen ürünün, ihraç edilenle aynı olup olmadığı araştırılmaktadır. Bakanlığın yaptığı resmi kontrol sonucunda ise mevzuata uygun olanların girişine izin verilmektedir. Uygun olmayanlar ise yeniden ihraç edilebilmekte, özel işleme tâbi tutulabilmekte, karantina altına alınabilmekte, başka amaçla kullanım için ülkeye girişine izin verilebilmekte ya da ürün itlaf ve imha edilebilmektedir.[1069]

Canlı hayvan ve hayvansal ürünler, bitki ve bitkisel ürünler ile ahşap ambalaj malzemelerinin ülkeye giriş yapacağı sınır kontrol noktaları, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından kurulmaktadır. Bakanlık ayrıca bu konuda ürünlerin takipleriyle ilgili bilgi

[1068] VHBSGYK, md. 34/1-2-5.
[1069] VHBSGYK, md. 34/6-8

sistemini oluşturmakta ve işletmektedir. Ülkeye girişi yapılacak bu ürünler haricindeki diğer ürünler için gümrük giriş kapılarını ve ihraç edilecek canlı hayvan ve ürünlerin gümrük çıkış kapılarını, Gümrük Müsteşarlığı ile birlikte Bakanlık belirlemektedir.[1070]

3.2.İDARİ YAPTIRIMLAR

Öncelikle ifade etmek gerekir ki yaptırım, hukuka aykırılığın karşılığıdır. Ortada hukuka aykırılık varsa, bunun bir yaptırımı da vardır.[1071] Yaptırım kavramı yalnızca ceza hukukundaki dar ve teknik anlamdaki cezayı ifade etmemektedir. Bunun yanı sıra yaptırım kavramı ile her türlü adli, idari ve hukuki yaptırımlar kastedilmektedir. Bu cihetle, adli ve idari para cezaları, hürriyeti bağlayıcı cezalar, diğer idari yaptırımlar vs. de yaptırım kavramı içerisindedir.[1072] Kamu düzenini sağlama amacında olan idare, hukuka aykırı hareket edenlere yaptırım uygulamaktadır. İdarenin bu amaçla uyguladığı yaptırımlar idari işlem niteliğinde olup idari yaptırım olarak ifade edilmektedir.

AYM'nin yaptığı tanıma göre idari yaptırım, bir yargı kararına gerek olmadan, yasaların açıkça vermiş olduğu yetkiye dayanarak idarenin, İdare Hukuku'na özgü yöntemlerle, doğrudan doğruya uyguladığı yaptırımlardır.[1073] Danıştay da aynı tanımı benimsemektedir.[1074] İdari yaptırımlarla ilgili olarak AYM tarafından yapılan çıkarımlara göre bazı eylemlerin, toplumsal sonuçları açısından doğurduğu tehlikenin ağırlığı dolayısıyla idare, bu eylemlere bizzat müeyyide uygulamalıdır. Böyle hallerde yargılama genel usul kurallarına göre yapılırsa yargı organlarının mevcut iş yükünü daha da artabilecektir. Bunun yanı sıra bu suçları işleyenler, diğer sanıklarla hatta çoğu kez daha ağır suçları işlediği iddiasıyla hakkında soruşturma yürütülen sanıklarla beraber mahkeme huzuruna çıkarılabilecektir. Bu durum onların kimi olumsuzluklarla karşılaşmalarına da sebep olabilecektir. Kaldı ki hukuka aykırı ancak farklı nitelikteki eylemlerin, hiçbir ayırım yapılmaksızın aynı tür yaptırıma tabi tutulması da uygun olmayacaktır. Bu halde cezadan beklenen önleme ve caydırıcılık gibi amaçlara

[1070] VHBSGYK, md. 34/9-10.
[1071] Mahmut Ceylan, *İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki* (Ankara: Seçkin, 2021), 20.
[1072] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2023/222 (Anayasa Mahkemesi Aralık 2023).
[1073] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2004/60 (Anayasa Mahkemesi Mayıs 2004). Ayrıca Bkz. Ceylan, *İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki*, 33.
[1074] Danıştay 10. Daire (Danıştay), K. 2006/3011 (Danıştay Mayıs 2006); Danıştay 13. Daire (Danıştay), K. 2006/4919 (Danıştay Aralık 2006).

ulaşılması engellenebilecektir. Dolayısıyla bu tür sakıncaların önüne geçebilmek için birçok çağdaş ülkenin kendi hukukunda önemsiz görülen birtakım fiiller, ceza hukuku alanından çıkarılmış ve idari yaptırımlara konu edilmiştir.[1075]

Doktrinde idari yaptırım, AYM kararları ile paralel şekilde, araya mahkeme kararı girmeksizin idarenin İdare Hukuku kuralları çerçevesinde doğrudan uyguladığı yaptırımlar olarak ifade edilmektedir. İdari yaptırımlar, kanunun açık bir şekilde yasaklamadığı ya da açıkça yetki verdiği hallerde idarenin, emir ve yasaklamalarına uygun hareket edilmesini tesis etmek için doğrudan bir idari işlem ile verdiği, tenkil edici nitelikteki işlemlerdir.[1076] Kamu gücünü kullanarak idare, kişileri cezalandırıcı bir etki gösteren idari yaptırımları uygulamaktadır. İdari yaptırımlar, idari işlem niteliğini haizdir.[1077] Danıştay da idari yaptırımların caydırma ve önleyici özelliğine dikkat çekmektedir. Danıştay'a göre idari yaptırımlar iki şekilde belirlenebilmektedir. Bunlardan ilki kanunun açık tanımlamasıyla bir belirleme yapılması, diğeri ise kanunun suçun konusunu belirleyerek çizdiği sınırlar içinde yaptırım yetkisini idareye bırakması şeklindedir.[1078]

AYM, idarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedi bir biçimde görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkisine sahip olması gerektiğine dikkat çekmektedir. İdare yaptırım uygulama yetkisi ile kamu düzeni ve güvenliğini, bunun bir yansıması olarak kamu sağlığını ve ulusal servetleri, gerektiği gibi ve gerektiği zamanda koruyabilir. Bu amaçla idareye, geniş bir biçimde çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır. İdarî yaptırımların en önemlilerinden biri, idari cezalar olup para cezaları, idarî cezalar arasında etkin ve yaygın bir biçimde uygulanan yaptırımlardır. Diğer cezalardan ayrı olarak idarî para cezaları, idarî makamlarca kamu gücü kullanılarak verilmektedir.[1079]

İdari yaptırımlar açısından bakıldığında hangi eylemlerin yaptırım gerektireceği, bu eylemlere uygulanacak yaptırımın türü, ölçüsü, yaptırım için öngörülen ağırlaştırıcı ve hafifleştirici nedenlerinin belirlenmesi vb. konularda kanun koyucunun takdir yetkisi

[1075] AYM, K. 2004/60.
[1076] Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 114.
[1077] Mustafa Karabulut, "İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı", *Terazi Hukuk Dergisi* 1/3 (2006), 63 vd. İdari yaptırımların özellikleri ile ilgili olarak Bkz. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 114.
[1078] Danıştay 10. Daire (Danıştay), K. 2006/3660 (Danıştay Mayıs 2006).
[1079] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2002/88 (Anayasa Mahkemesi Ekim 2002).

bulunmaktadır. Bu, hukuk devletinin bir gereğidir. Bu konuda kanun koyucunun takdirinin yerindeliğinin incelenmesi ise anayasal denetimin kapsamı dışındadır. Fakat kanun koyucunun öngördüğü bu yaptırım adil ve hakkaniyete uygun olmak durumundadır. Kanun koyucu burada hukuk devleti ilkesinin bir gereği olan ölçülülük ilkesine ve bu ilkenin alt ilkelerinden olan gereklilik, elverişlilik ve orantılılık ilkelerine riayet etmelidir. Dolayısıyla ölçülülük ilkesi gereği, öngörülen düzenleme ile ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir denge bulunmalıdır.[1080]

Anayasa'nın 38. maddesine göre idare, *"kişi hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuran bir müeyyide uygulayamaz."* Madde gerekçesinde *"kişi hürriyetinin ağır tahdidini teşkil eden hapis cezalarının yalnız mahkemelerce hükmedilebileceği"* ifade edilmiştir. Dolayısıyla idare bunu bir "idari müeyyide" olarak uygulayamayacaktır. Fakat hürriyeti bağlayıcı cezalar haricinde idareye, bir kanun ile para cezası, disiplin cezası veya belirli bir haktan geçici olarak yoksun kılma vb. yaptırımları uygulama yetkisi verilebilir. Buna Anayasal bir engel bulunmamaktadır.[1081]

İdari yaptırımların düzenlendiği en önemli kanun, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'dur.[1082] Kabahat, mezkûr Kanun'un 2. maddesindeki tarifle, karşılığında idari yaptırım uygulanması öngörülen haksızlıktır. Kabahatler karşılığında uygulanacak idarî yaptırımlar ise idarî para cezası ve idarî tedbirlerdir. Burada idarî tedbir ile kast edilen, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve diğer tedbirlerdir.[1083] İdari para cezaları ile idari tedbirler mezkûr Kanun'da "idari yaptırımlar" başlığı altında düzenlendiğinden bu çalışmada tedbir-yaptırım ayrımına gidilmeksizin konu ele alınacaktır.

Daha önce de ifade edildiği üzere idari yaptırımların en önemlilerinden biri idari para cezalarıdır. Bunun yanı sıra idari yaptırım olarak iznin/ruhsatın süreli-süresiz olarak kaldırılması, hizmetlerden ya da teşvik tedbirlerinden yararlandırmama,

[1080] Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2020/73 (Anayasa Mahkemesi Aralık 2020); Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 2024/16 (Anayasa Mahkemesi Ocak 2024). İdari yaptırımlara hakim olan ilkelerle ilgili olarak Bkz. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 117.
[1081] AYM, K. 2004/60.
[1082] Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 115.
[1083] Kabahatler Kanunu (KbK), *Resmî Gazete* 25772 (Mükerrer) (31 Mart 2005), Kanun No. 5326, md. 2, 16. Ayrıca Bkz. 1 Haziran 2005 tarihinde kabahatler suç olmaktan çıkarılmış ve kabahatler için 5326 sayılı mezkûr Kanun yürürlüğe girmiştir. Berrin Akbulut, "İdari Para Cezası ve İdari Para Cezasının Belirlenmesi", *Çatalhöyük Uluslararası Turizm ve Sosyal Araştırmalar Dergisi* 9 (31 Aralık 2022), 87.

faaliyetten alıkoyma ya da kapatma gibi yaptırımlarla da karşılaşılabilmektedir.[1084] Esasen çalışmanın pek çok yerinde idari kolluk faaliyeti kapsamında gıda kolluğu olan Tarım ve Orman Bakanlığı'nın yaptırım uygulama yetkisinden, uygulanan yaptırımlardan ve yaptırıma konu olan eylemlerden bahsedilmiştir. Bu başlık altında ise Bakanlığın uygulama yetkisine sahip olduğu yaptırımlar, başlıklar halinde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

3.2.1. Genel Olarak

5996 sayılı Kanun gereği öngörülen idarî yaptırımları uygulamaya il tarım müdürü yetkilidir fakat bu yetkisini yazılı olarak ilçe tarım müdürlerine devredebilir. Resmî kontroller esnasında gıda ve yem güvenilirliği, insan, bitki ve hayvan sağlığı açısından tehlike oluşturması ve acil tedbirleri gerektirmesi halinde, idarî para cezaları hariç diğer idarî yaptırımları, kontrol görevlisi de uygulama yetkisine sahiptir.[1085]

Resmi kontroller neticesinde işletmenin mevzuata uygun olmadığı tespit edilirse, oluşturulan idari yaptırım kararı, en az 2 suret olarak düzenlenmektedir. İdari yaptırım kararında, bu kararın alınmasına sebep olan fiil ile bu fiilin işlendiği yer ve zaman bilgileri açıkça belirtilmelidir. Kararın deliller bölümünde ise uygunsuzluğun tespit edildiği resmi kontrol raporu, analiz raporu gibi belgeler de zikredilmelidir. İdari yaptırım kararı, işletmelere tebliğ edilmektedir.[1086]

İdari yaptırım kararlarına karşı itiraz mümkündür. İtiraz için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda süreler öngörülmüştür. Dolayısıyla kararın tebliğ ve tefhiminden itibaren işletmeciler, mezkûr Kanunlarda yer alan bu süreler içerisinde ilgili hakimliğe itiraz edilebilir. Şayet yasal süresi içerisinde itiraz edilmezse idari yaptırım kararı kesinleşmektedir. İdari yaptırım kararı üzerine ilgili hakimlik, itiraz başvurusunu usulden kabulü ederse, dilekçenin bir örneğini Bakanlığın il/ilçe müdürlüğüne iletmektedir. İl/ilçe müdürlüğü, dilekçenin kendisine tebliğ tarihinden itibaren hakimliğe cevap vermekte ve hakimliğin kararını

[1084] Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 115.
[1085] Tarım ve Orman Bakanlığı (TOB), Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü (Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü), Türkiye: Tarım ve Orman Bakanlığı/ Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü (ts.), md. 9.1.
[1086] TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.1.

beklemektedir. İl/ilçe müdürlüğünün cevap süresi, hakimlik tarafından belirlenmektedir.[1087]

Hakimlik eğer işletme lehine karar verirse, il/ilçe müdürlüğü bu karara karşı gerekçeleriyle beraber yasal süresi içerisinde itiraz edebilmektedir. İtiraz mercii, hakimlik kararında ya da ilgili kanununda belirlenen hakimliktir. İdari yaptırım kararının kesinleşme tarihi, il/ilçe müdürlüklerinde kalan nüshaya yazılmaktadır. İdari yaptırım kararına itiraz edilmesi ve ilgili mahkemenin de il/ilçe müdürlüğü lehine karar vermesi halinde bu karara karşı işletmeci itiraz etmezse, hakimliğin kararının ilgililere tebliğ edilmesini takiben itiraz süresinin bitiminde kesinleşir. Hakimliğin ilk kararına taraflardan biri itiraz ederse, ikinci hakimliğin kararı tarihinde idari yaptırım kararı kesinleşmektedir.[1088]

3.2.2. İdari Para Cezası

İdari yaptırımlar içerisinde en çok karşılaşılanı, idari para cezalarıdır. Suç karşılığında öngörülen para cezalarından ayrılabilmesi için kanun koyucu, kabahatler hakkında uygulanacak para cezalarını, idari para cezası olarak isimlendirmiştir.[1089] İdari para cezasının verilebilmesi için kanunilik ilkesi gereği kanunda açık düzenleme olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra idari para cezası, araya bir yargı kararı girmeksizin doğrudan idarece verilmelidir.[1090]

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'na göre idari para cezaları, maktu ya da nispi olabildiği gibi kanunda alt ve üst sınırı gösterilen bir ceza da olabilmektedir. Bu son halde, para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile birlikte failin kusuru ve onun ekonomik durumu da göz önünde bulundurulmaktadır.[1091] Maktu idari para cezası, cezanın kanunda sabit olarak kabul edilmesi durumunda söz konusudur. Burada kanun koyucu, fiilin haksızlık içeriğini belirlemektedir. Bunun anlamı, cezayı uygulayanın, somut olayın şartlarına göre cezayı belirleme yetkisinin söz konusu olmamasıdır. Bunun yanı sıra cezayı uygulayan, kabahati gerçekleştirenin

[1087] TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.1.
[1088] TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.1.
[1089] Akbulut, "İdari Para Cezası ve İdari Para Cezasının Belirlenmesi", 87.
[1090] Ceylan, *İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki*, 79.
[1091] KbK, md. 17/1-2.

kusurunu ve ekonomik durumunu da göz önünde bulundurmamaktadır. Nispi idari para cezasında ise kabahatin tanımında idari para cezası miktarı gösterilmemektedir. Bunun yerine para cezasının miktarı, belirli bir oran olarak belirlenmekte ve somut olaya göre azalıp çoğalabilmektedir. Bazı kabahatler için ise idari para cezası, kanunda alt ve üst sınırlar arasında gösterilmiştir.[1092]

5326 sayılı Kabahatler Kanunu uyarınca idari para cezaları, her takvim yılı başından itibaren geçerli olmak üzere o yıl için *"yeniden değerleme oranında"* artırılarak uygulanmaktadır. Fakat nispi nitelikteki idarî para cezaları açısından bu hüküm uygulanmamaktadır.[1093] Yeniden değerleme oranı 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun mükerrer madde 298'ine göre, "yeniden değerleme yapılacak yılın Ekim ayında (Ekim ayı dahil) bir önceki yılın aynı dönemine göre Devlet İstatistik Enstitüsünün Toptan Eşya Fiyatları Genel Endeksinde meydana gelen ortalama fiyat artış oranıdır." Maliye Bakanlığı tarafından bu oran Resmî Gazete aracılığıyla ilan edilmektedir.[1094] Bu oranın hesaplanmasına baz alınan kriter, Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) açıklamış olduğu üretici fiyat endeksidir (ÜFE). Ay bazında enflasyonda meydana gelen değişimler, bu oranı belirlemektedir.[1095] Fakat burada 5996 sayılı Kanun'da öngörülen idari para cezaları, madde metninde belirtildiği şekilde ele alınacak, yeniden değerleme oranına göre tespit edilen miktarlara, yalnızca taklit-tağşiş durumu için yer verilecektir.

5996 sayılı Kanun'da gıda ve yem ile ilgili olarak yaptırımlar ve yaptırımı gerektirecek eylemler düzenleme altına alınmıştır. Mezkûr Kanun'un 40. maddesinde idari para cezaları ve diğer yaptırımları gerektiren durumlara yer verilmiştir. Buna göre, yeni gıda ve yemlerle ilgili olarak Tarım ve Orman Bakanlığı'nın belirlemiş olduğu düzenlemelere aykırı hareket edenlere 5000 Türk Lirası (TL) idarî para cezası verilmektedir. Gıda kodeksine aykırı olarak gıda, gıdayla temas eden madde ve malzeme üreten, bunları işleme tâbi tutan ve piyasaya arz edenlere 10.000 TL idarî para cezası verilmektedir. Şayet bu aykırılıklar sadece etiket bilgilerinden kaynaklanıyorsa

[1092] Akbulut, "İdari Para Cezası ve İdari Para Cezasının Belirlenmesi", 91-92-93.
[1093] KbK, md. 17/7.
[1094] Vergi Usul Kanunu (VUK), *Resmî Gazete* 10703 (10 Ocak 1961), Kanun No. 213, md. mükerrer 298.
[1095] İsmail Karakoç, "Yeniden Değerleme Oranı Uygulaması ve Vergisel Etkileri", *Mali Çözüm Dergisi* 30 (Haziran 2020), 251.

bu halde idarî para cezası, 5000 TL olarak uygulanmaktadır. İnsan sağlığı göz önünde bulundurularak Bakanlığın bazı madde ve ürünlerin, gıda olarak kullanılmasını ya da bunların gıda üretiminde kullanımını belirli esaslara bağlaması, kısıtlaması veya yasaklaması üzerine bu kısıtlama ya da yasaklamalara aykırı hareket edenlere 10.000 TL idarî para cezası verilmektedir.[1096]

Gıda işletmecileri için önemli bir sorumluluk getiren ve çalışmada daha önce de ifade edilen 5996 sayılı Kanun'un 22. maddesinin 2. fıkrası uyarınca gıda ve yem işletmecileri ürünlerinden birinin, gıda ve yem güvenilirliği şartlarına uymadığını değerlendirdiğinde ya da bunun için haklı gerekçeleri varsa, ürünün toplanması için gerekli işlemleri derhal başlatmalı ve bu konuda Bakanlığı bilgilendirmelidir. Ayrıca ürünün toplanması gerektiğinde işletmeci, ürünün toplanma nedeni hakkında tüketicileri/ kullanıcıları doğru ve etkin şekilde bilgilendirmeli, şayet insan sağlığını korumaya yönelik tedbirler yeterli değilse, ürünün iadesi için tüketiciye/kullanıcıya çağrıda bulunmalıdır. Bu fıkraya aykırı hareket edenlere 5996 sayılı Kanun'un 40. maddesi gereği 5000 TL idarî para cezası verilmektedir.[1097] Görüldüğü üzere 5996 sayılı Kanun'un 22/2 maddesi ile gıda işletmecilerine verilen bu sorumluluk oldukça önemlidir. İşletmecilerin bu konuda ihmalkâr davranmasının, insan hayatı ve sağlığına, gıda ve yem güvenilirliğine doğrudan zarar verme riski oldukça yüksektir. Hal böyle iken gıda işletmecilerinin bu fiilleri için öngörülen idari yaptırım miktarının çok da yüksek olmaması, yaptırım ile amaçlanan caydırma ve önleyicilik amacına halel getirmektedir. Dolayısıyla Kanun'un vermiş olduğu sorumluluğun ağırlığı ile orantılı olacak şekilde yaptırım miktarının yeniden belirlenmesi yerinde olacaktır.

5996 sayılı Kanun gereği gıda ve yem işletmecileri faaliyetleriyle ilgili tutulması zorunlu kayıtları tutmazsa ve istenildiğinde bunları Bakanlığa sunmazsa işletmecilere 5000 TL idarî para cezası verilmektedir. Onay alınması gerekirken Bakanlıktan onay almaksızın gıda ve yemleri üreten, ithal eden ya da piyasaya arz edenler hakkında 10.000 TL idarî para cezası verilmektedir. Ürünle ilgili risklerin önlenmesi, azaltılması ya da tamamen ortadan kaldırılmasından sorumlu olan gıda ve yem işletmecisi, bu konuda Bakanlıkla iş birliği yapmaması halinde 3000 TL idarî para cezası, bu konuda

[1096] VHBSGYK, md. 40/ç-d-e.
[1097] VHBSGYK, md. 40/1-f.

Bakanlığın aldığı önlemlerin uygulanmasına engel olursa 5000 TL idarî para cezası ile karşı karşıya kalmaktadır. Gıda ve yem işletmecileri izlenebilirliğin sağlanması için bir sistem oluşturup bu bilgileri, talep ettiği halde Bakanlığa vermezse bunlara 2000 TL idarî para cezası verilmektedir.[1098]

İzlenebilirliğin sağlanabilmesi için piyasaya arz edilecek olan gıda ve yemin uygun bir biçimde etiketlenmesi ya da uygun şekilde tanımlanması zorunlu iken buna aykırı hareket edenlere 2000 TL idarî para cezası verilmektedir. Fakat bu fiil aynı üründe bir yıl içerisinde tekrarlanırsa bu halde ceza 10.000 TL olarak uygulanmaktadır. Gıdanın veya yemin şekli, görünümü, tanıtımı, reklamı, ambalajı, sunumu vs. tüketiciyi yanıltıcı ise bunların üretim yerlerine 10.000 TL, bunların perakende işyerlerine ise 1000 TL idarî para cezası verilmektedir. Şayet fiil, ticarî reklâm, ilân yahut etiket yoluyla gerçekleşmişse burada 4077 sayılı "Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun" hükümleri uygulanmaktadır. Etikette yer alan beyan bilgileriyle ürünün içeriği ve analitik değerleri uymazsa, ilgililere 5000 TL idarî para cezası verilmektedir.[1099]

Gıda ve yem güvenliği ile ilgili en önemli konulardan birisi olan taklit ve tağşiş durumunda da 5996 sayılı Kanun gereği idari para cezaları öngörülmüştür. 2020 yılında madde metninde yapılan değişiklikle birlikte, taklit ve tağşiş yapılan bir gıda ya da yemi üreten veya ithal eden, kendi adı veya ticari unvanı altında piyasaya süren işletmecilere 50.000 TL'den, ürünün izlenebilirliğini sağlamaksızın piyasaya süren perakende gıda-yem işletmecisine 5000 TL'den aşağı olmamak ve 500.000 TL'yi geçmemek kaydıyla, *"fiilden bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa fiil tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde biri oranında"* idari para cezası verilmektedir.[1100] Görüldüğü üzere Kanun'da, diğer idari

[1098] VHBSGYK, md. 40/g-ğ-h-i.
[1099] VHBSGYK, md. 40/j-k.
[1100] VHBSGYK, md. 40/l-1/2. Bu maddenin devamında, *"Fiilin üç yıl içinde birinci kez tekrarlanması durumunda üreten, ithal eden veya kendi adı veya ticari unvanı altında piyasaya arz eden gıda veya yem işletmecisine yukarıda belirtilen idari para cezalarının alt ve üst sınırları bir katı artırılarak uygulanır. Fiilin aynı süre içinde ikinci kez tekrarlanması durumunda, üreten veya ithal eden gıda veya yem işletmecisine bin günden üçbin güne kadar adli para cezası verilir ve gıda veya yem işletmecisi beş yıldan on yıla kadar bu sektördeki faaliyetinden men edilir. Fiili üç yıl içinde ikinci kez tekrarlayan kendi adı veya ticari unvanı altında piyasaya arz eden gıda veya yem işletmecisine ise ikiyüzbin Türk lirasından az olmamak ve iki milyon Türk lirasını geçmemek kaydıyla, fiilden bir önceki mali yıl sonunda oluşan veya bunun hesaplanması mümkün olmazsa fiil tarihine en yakın mali yıl sonunda oluşan yıllık gayri safi gelirlerinin yüzde biri oranında idari para cezası verilir."* denilmektedir.

para cezaları içerisinde taklit ve tağşiş durumunda, cezaların miktarı daha fazla belirlenmiştir.

Taklit ve tağşiş durumunda bu ürünü üreten, ithal eden ve kendi adı ya da ticari unvanı altında (fason) piyasaya arz edenlere 2023 yılında ilk ihlalde 165.643 TL'den 1.656.456 TL'ye kadar idari para cezası verilmiştir. Üç yıl içinde (2020 yılından itibaren) bu fiilin ilk tekrarında bunlara 331.289 TL'den 3.312.913 TL'ye kadar idari para cezası verilmiştir. Üç yıl içerisinde bu fiilin ikinci kez tekrarlaması durumunda ise bunlar hakkında 2020 yılında suç duyurusunda bulunulmuştur. Taklit veya tağşiş yapılan ürünü, izlenebilirliğini sağlamaksızın piyasaya arz eden perakendecilere 2023 yılında ilk ihlalde ve tekerrür halinde 16.561 TL'den 1.656.456 TL'ye kadar idari para cezası verilmiştir.[1101]

5996 sayılı Kanun'a göre gıda ve yem güvenliği, bitki ve hayvan sağlığı konularında doğrudan ya da dolaylı bir risk bulunduğuna dair alınan hızlı uyarı bildirimine istinaden Tarım ve Orman Bakanlığı'nın uygulamaya koyduğu tedbirlere uymayanlara 5000 TL idarî para cezası verilmektedir. Risk teşkil eden bu ürünlerin piyasaya dağıtımı yapılmışsa bunlar sahibi tarafından piyasadan toplatılmalıdır. Şayet toplatılmazsa ürün sahibine 5000 TL idarî para cezası verilmektedir. Yine acil durumlar ve kriz yönetimi esnasında Bakanlığın uygulamaya koyduğu tedbirlere uymayanlara, Bakanlığın aldığı ihtiyati tedbir kararlarına uymayanlara da 5000 TL idarî para cezası verilmektedir. Takviye edici gıdalar ve özel tıbbi amaçlı diyet gıdalarla ilgili hükümlere aykırı davranan işyerlerine 10.000 TL idari para cezası verilmektedir.[1102]

5996 sayılı Kanun uyarınca resmî kontroller esnasında insan, hayvan ve bitki sağlığı ile gıda ve yem güvenilirliği bakımından tehlike oluşturması ve acil tedbirleri gerektirmesi durumunda kontrol görevlisine de idari yaptırım uygulama yetkisi verilmiştir. Fakat burada idari para cezaları istisna tutulmuştur. Bunun anlamı, bu hallerde kontrol görevlisinin idari para cezası kararı alamayacak olmasıdır. Mezkûr Kanun uyarınca verilen idari para cezalarının otuz gün içerisinde ödenmesi gerekmektedir. Şayet Kanun'da belirlenen süreler içerisinde idari para cezaları

[1101] "2020-2023 Yılı 5996 Değişikliği Taklit ve Tağşiş İdari Para Cezaları Tablosu", TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.5.
[1102] VHBSGYK, md. 40/m-n-o-p.

ödenmezse bu halde bunların takip ve tahsili, 21 Temmuz 1953 tarihli ve 6183 sayılı "Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun" hükümlerine göre yapılacaktır. Özel tıbbi amaçlı diyet gıdalarla ilgili idari yaptırımları uygulamaya Sağlık Bakanlığı Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu ve mahallî mülki amir yetkilidir. Kurumun verdiği idari para cezası ve idari yaptırım kararıyla ilgili olarak sağlık müdürlüğüne bildirim yapılmaktadır.[1103]

Mezkûr Kanun kapsamında verilen idari para cezalarının tahsili için ilgili muhasebe müdürlüğüne/mal müdürlüğüne bildirim yapılmaktadır. İdari para cezası kararının ilgilisine tebliğ edilmesinden itibaren 15 gün içerisinde Sulh Ceza Hakimliğine başvurulmazsa, bu sürenin bitiminde yaptırım kararı kesinleşmektedir. Bu yaptırımın, 3.000 TL'den az olması ve işletmecinin de bu karara itiraz etmesi durumunda yaptırım kararı, Sulh Ceza Hakimliğinin karar tarihinde kesinleşmiş olur. Nitekim idari para cezasının, 3.000 TL'den az olması halinde, Sulh Ceza Hakimliğinin kararına itiraz edilemez. Cezanın 3000 TL'den fazla olması ve buna işletmecinin itiraz etmesi halinde, kanuni süresi içerisinde yaptırım kararına karşı Sulh Ceza Hakimliğine başvurulması ve Hakimliğin kararına da tarafların itiraz etmemesi durumunda karar, ilgililere tebliğini takip eden 7. günün bitiminde kesinleşmektedir. Fakat taraflar, Hakimliğin kararına itiraz ederlerse idari yaptırım kararı, ilgili mahkemenin karar tarihinde kesinleşmektedir. Para cezalarının kesinleşmesi üzerine ise ilgili muhasebe müdürlüğüne/mal müdürlüğüne ya da müdürlüğün hesabının olduğu bankalara ödeme yapılmaktadır.[1104]

3.2.3. Toplatma Yaptırımı

İdari yaptırımlar içerisinde, bir ürünün piyasadan toplatılması da yer almaktadır. Piyasaya arz edilen gıda, gıdayla temas eden madde ve malzemelerin 5996 sayılı Kanun'la belirlenmiş nedenlerle toplatılmasından il müdürü sorumludur. İl müdürü bu yetkisini ilçe müdürüne devredebilir. Toplatılma kararının uygulanmasından üretici/ithalatçı işletmenin bulunduğu il/ilçe müdürlüğü sorumludur. Bu noktada ifade etmek gerekir ki toplatılma şeklindeki idari yaptırımın uygulanmasında "derhal

[1103] VHBSGYK, md. 42/1-2-5-7. Ayrıca Bkz. TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.5.
[1104] TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.5.

uygulama kuralı" geçerlidir.[1105] Bunun anlamı, toplatılma konusunda o anda yürürlükte olan mevzuattaki usulün takip edileceğidir.

Gıda veya yem, Tarım ve Orman Bakanlığı'nın belirlediği şartlara uygun olsa dahi, bunların güvenilir olmadığına dair yeterli şüphe ya da sebep varsa, bunların piyasaya arzı Bakanlık tarafından kısıtlanabilir ya da piyasaya arz edilen bu ürünler toplatılabilir.[1106] İnsan ve hayvan sağlığı üzerinde bir gıda ya da yemin, zararlı bir etkisinin olması ihtimali belirdiği halde, bilimsel belirsizliklerin devam ediyorsa, kapsamlı bir risk değerlendirmesi için daha fazla bilimsel veri elde edilene kadar Bakanlık tarafından geçici olarak üretimi durdurma, ürünün piyasaya arzı ve tüketimini engelleme, ürünü piyasadan toplatma gibi ihtiyati tedbirlere başvurulabilmektedir.[1107] Bu maddede toplatma kararı, idari tedbir olarak ifade edilmiştir. Ancak başta da ifade edildiği üzere çalışmada tedbir ve yaptırım ayrımına gidilmeyecektir.

5996 sayılı Kanun gereği, kişilerin hayatı ve sağlığını tehlikeye sokacak nitelikteki gıdalar piyasadan toplatılmakta ve mülkiyeti kamuya geçirilerek imha edilmektedir. Burada ortaya çıkacak masraflar, sorumlusuna aittir. Yeni gıdalar ve yemlerle ilgili olarak Tarım ve Orman Bakanlığının belirlediği usul ve esaslara aykırı hareket edenlere idarî para cezası verilmekte, masrafları sorumlusuna ait olarak bu ürünler piyasadan toplatılmakta ve mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmektedir. Gıda kodeksine aykırı olarak üretilen, işlenen, piyasaya arz edilen gıda ve gıdayla temas eden madde ve malzemeler hakkında da ilgililerine idari para cezası verilir, insan sağlığı için risk oluşturması halinde masrafları sorumlusuna ait olmak üzere bu ürünler piyasadan toplatılır ve bunlar hakkında mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilir. Taklit veya tağşiş yapılan gıda ve yemler de piyasadan toplatılmaktadır. Hızlı uyarıya konu olan ürünler ya da bunlardan elde edilen ürünler insan, bitki ve hayvan sağlığı açısından risk teşkil ediyorsa, bu ürünlere el konulmakta, mülkiyetinin kamuya geçirilmektedir. Bunların piyasada dağıtımı yapılmışsa sahibi

[1105] TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.4.
[1106] VHBSGYK, md. 21/1-e, 2-d.
[1107] VHBSGYK, md. 26/5.

tarafından piyasadan toplatılmaktadır. Toplatılmaması hâlinde ise ürün sahibine idarî para cezası verilmektedir.[1108]

Toplatılma kararında ürünün adı, markası, gıda işletmecisi, ürünün parti/seri numarası, varsa üretim tarihi, son tüketim tarihi ya da tavsiye edilen tüketim tarihi ile toplatmanın gerekçesi, toplatılma için öngörülen son tarih de belirtilmektedir. Son tarihin belirlenmesinde gıda işletmesinin geri çağırma prosedürü gibi dokümanlar dikkate alınmaktadır. Hakkında toplatılma kararı verilen ürünün, toplatılması için verilen son tarihin akabinde bu ürünlerin piyasada halen bulunup bulunmadığının kontrolü yapılmaktadır. Bu, resmi kontroldür ve bu konuda 80 il müdürlüğüne ve kararı alan il Müdürlüğünün yetkilendirmiş olduğu ilçe müdürlüklerine yazılı olarak bilgilendirme yapılmaktadır. Bu bilgilendirme yazısının içeriğindeki bilgiler ve yazının bir örneği GGBS'ye kaydedilmektedir.[1109]

Şayet resmi kontroller esnasında toplatılma kararına konu ürünlere piyasada rastlanılırsa bu halde o ürüne el konulmakta ya da bu ürün kişinin muhafazasına bırakılmaktadır. Bu durum toplatılma kararını veren il müdürlüğüne bildirilmektedir. Ürünlerin toplatılması yönündeki idari yaptırım kararına uygun olarak süresi içerisinde ürünlerini piyasadan toplamayan üretici firma hakkında, 5996 sayılı Kanun uyarınca gereken idari para cezası uygulanmaktadır.[1110] Bu halde toplatma işlemi Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından yapılmakta ve toplatma masrafının iki katı tutarının ödenmesi için sorumlulara bir aylık ödeme süresi verilmektedir.[1111]

3.2.4. El Koyma Yaptırımı

5596 sayılı Kanun gereği, onay alması zorunlu olduğu halde onay almaksızın üretimi ya da ithalatı yapılarak piyasaya arz edilen ürünlere el konarak bunlar hakkında mülkiyetinin kamuya geçirilmesi kararı verilmektedir. Taklit veya tağşiş yapılan gıda ve yemlere de el konulmaktadır. Hızlı uyarıya konu olan ürünler ya da bunlardan elde edilen ürünler insan, bitki ve hayvan sağlığı açısından risk teşkil ediyorsa, bu ürünlere de el konulmakta ve mülkiyeti kamuya geçirilmektedir. Takviye edici gıda ve özel tıbbi

[1108] VHBSGYK, md. 40/a-b-ç-d-l-m.
[1109] TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.4.
[1110] TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.4.
[1111] VHBSGYK, md. 42/4.

amaçlı gıdalarla ilgili hükümlere aykırı hareket edenlere idarî para cezası verilerek bu ürünlere el konulmakta ve bunlar hakkında mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilmektedir.[1112]

Ürünlere el konulması yaptırımı, resmi kontrol neticesinde ürünlerin uygunsuz olduğunun tespit edilmesi veya analiz sonucunda bir olumsuzluğun tespit edilmesinin akabinde gerçekleştirilen resmi kontrolde karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle el koyma şeklindeki yaptırım kararının kontrol görevlileri tarafından alınması, uygun görülmektedir. Bu yaptırım kararı, fiilin işlendiğini ispat edebilecek belgelerin suretleri eklenerek düzenlenmektedir. Bu karar, gıda işletmecisi veya yetkilisine resmi kontrol raporuyla birlikte elden tebliğ ve teslim edilmektedir. El konulan ürünler ise teslim alınarak il/ilçe müdürlüğü ya da ürünün güvenliğinin sağlanabileceği uygun bir yerde, muhafaza koşullarına dikkat edilmek suretiyle uygun bir biçimde muhafaza edilmektedir. Tarım ve Orman Bakanlığı'nın el konulmasını amaçladığı ve 5996 sayılı Kanun'un bu başlık altında zikredilen 40/ğ-l-m-p maddesi ile 41. maddesinde ifade edilen eşyaların/ürünlerin, hacim olarak çok fazla olması, bu ürüne el konulmasının zor olması gibi birtakım sebeplerle el koyma yaptırımının imkânsız hale gelebileceği bazı durumlarda, bu ürünler kişilerin muhafazasına da bırakılabilmektedir.[1113]

3.2.5. Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi Yaptırımı

İdari yaptırımlar içerisinde idari para cezalarından sonra en çok karşımıza çıkanı, mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararıdır. Mevzuatta, "piyasadan toplatılarak mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilir" ya da "el konularak mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmektedir" şeklinde kullanım söz konusu olduğu için bu çalışmada, idari yaptırımlar başlığı altında öncelikle toplatma ve el koyma yaptırımına yer verilmesi ve sonrasında bu konunun ele alınması uygun görülmüştür.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu uyarınca mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı, kanunda açık hüküm bulunan hallerde verilebilmektedir.[1114] Bakıldığı zaman 5996 sayılı Kanun'da bu konuda açık hükümler bulunmaktadır. Nitekim mezkûr Kanun uyarınca,

[1112] VHBSGYK, md. 40/ğ-l-m-p.
[1113] TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.8.
[1114] KbK, md. 18/1. Mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımı ile ilgili daha geniş bilgi için Bkz. Ceylan, *İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki*, 100.

kişilerin hayatı ve sağlığını tehlikeye sokacak olan gıdalar, masrafları sorumlusuna ait olmak üzere piyasadan toplatılarak mülkiyeti kamuya geçirilmekte ve imha edilmektedir. Yeni gıdalar ve yemlerle ilgili olarak Tarım ve Orman Bakanlığının belirlediği usul ve esaslara aykırı hareket edenlere idarî para cezası verilmekte, masrafları sorumlusuna ait olarak bu ürünler piyasadan toplatılmakta ve mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmektedir. Gıda kodeksine aykırı olarak üretilen, işlenen, piyasaya arz edilen gıda ve gıdayla temas eden madde ve malzemeler hakkında da ilgililerine idari para cezası verilmekte, insan sağlığı için risk oluşturması halinde ise masrafları sorumlusuna ait olmak üzere bu ürünler piyasadan toplatılmakta ve bunlar hakkında mülkiyetinin kamuya geçirilmesine karar verilmektedir.[1115]

Onay alması gerekirken onay almaksızın üretilen, ithal edilen veya piyasaya arz edilen ürünler için ilgililere idarî para cezası verilir, bu ürünlere el konularak mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilir. Taklit veya tağşiş yapılan gıda ve yemler de piyasadan toplatılmaktadır. Hızlı uyarıya konu olan ürünler ya da bunlardan elde edilen ürünler insan, bitki ve hayvan sağlığı açısından risk teşkil ediyorsa, bu ürünlere el konulmakta, mülkiyeti kamuya geçirilmektedir. Bunların piyasada dağıtımı yapılmışsa sahibi tarafından piyasadan toplatılmaktadır. Toplatılmaması hâlinde ise ürün sahibine idarî para cezası verilmektedir. Takviye edici gıda ve özel tıbbi amaçlı gıdalarla ilgili hükümlere aykırı hareket edenlere de idarî para cezası verilerek ürünlere el konulur ve bunlar hakkında mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilir.[1116]

5326 sayılı Kabahatler Kanunu gereği mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı kesinleşene kadar ilgili kamu kurum ve kuruluşu eşyaya el koyabilir ya da eşya, kişilerin muhafazasına bırakılabilir.[1117] Muhafazaya bırakılması durumunda bu ürünler üzerinde teslim amacı dışında tasarrufta bulunanlar, örneğin ürünü satanlar, tamamını ya da bir kısmını ortadan kaldıranlar, üretimde kullananlar, ürünün ambalaj bütünlüğünü bozanlar, tüketenler veya ürünü uygun olmayan koşullarda saklayanlar hakkında 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun (TCK) 289. maddesi gereği Başsavcılığa suç duyurusunda bulunulmaktadır. Mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı üzerine

[1115] VHBSGYK, md. 40/a-b-ç-d
[1116] VHBSGYK, md. 40/ğ-l-m-p.
[1117] KbK, md. 18/3.

kanunda açık hüküm varsa eşyanın mülkiyeti, ilgili kamu kurum ve kuruluşuna, eğer hüküm yoksa Devlet'e geçmektedir. 5996 sayılı Kanun'a bakıldığında bu konuda açık hüküm bulunmadığından, mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı üzerine eşyanın mülkiyeti Devlet'e geçecektir.[1118]

Mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilebilmesi için fail hakkında idarî para cezası ya da başka bir idarî yaptırım kararı verilmiş olması gerekli değildir. Bunun anlamı, diğer yaptırımlardan bağımsız olarak mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilebileceğidir. Bu karar, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu gereği başvuru ve itiraz yolları tüketilip kesinleşmesi halinde yerine getirilmektedir. Hakkında mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilen ürünün, başka suretle değerlendirilmesi mümkün değilse 5326 sayılı Kabahatler Kanunu gereği imha edilmektedir.[1119] 5996 sayılı Kanun'un 40'ıncı maddesinin 1/a fıkrası gereği kişilerin hayatını ve sağlığını tehlikeye sokacak gıdalar hakkında mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilmesi durumunda bu konuya ilişkin özel bir düzenleme söz konusu olduğundan hakkında bu kararın verildiği gıda ve gıdayla temas eden madde ve malzeme, başka bir şekilde değerlendirilmeksizin milli emlak dairesi/emlak müdürlüğü/milli emlak şefliğiyle temasa geçilerek imha edilmektedir. Nitekim burada sağlık açısından tehlike oluşturan bir gıda söz konusu ve imhası gerekmektedir. İl/ilçe müdürlükleri tarafından hakkında mülkiyetin kamuya geçirilmesi kararı verilen ve kesinleşen ürünün devlet mülkiyetine geçirilmesi işi, Milli Emlak Genel Müdürlüğü'nün görevidir. Bu ürünlerle ilgili yapılacak işlemlerde illerde Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği İl Müdürlüğü (Milli Emlak Dairesi Başkanlığı veya Emlak Müdürlüğü), ilçelerde ise milli emlak müdürlüğü, bunun bulunmaması halinde milli emlak şefliği ile temasa geçilmelidir.[1120]

3.2.6. Faaliyeti Durdurma

İdari yaptırımlar arasında faaliyetin durdurulması da yer almaktadır. Acil tedbir alınmasının gerekli olması durumunda kontrol görevlisi tarafından faaliyeti durdurma kararı verilebilmektedir. Nitekim resmi kontroller esnasında, gıda güvenilirliği ve insan sağlığı için tehlike oluşturması ve acil tedbirleri gerektirmesi halinde kontrol görevlileri

[1118] TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.2. ayrıca Bkz. KbK, md. 18/4.
[1119] KbK, md. 18/5-7-8.
[1120] VHBSGYK, md. 40/1-a; TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.2.

de idari para cezaları hariç 5996 sayılı Kanunda belirtilen diğer idari yaptırımları uygulamaya yetkilidir. Faaliyeti durdurma yönündeki karar, kontrol görevlilerinin adı yazılarak imzalanmaktadır. Bu karar, resmi kontrol raporuyla beraber gıda işletmecisi veya yetkilisine elden tebliğ ve teslim edilmektedir. Faaliyeti durdurma yaptırımı ile işletmenin tamamının faaliyetleri ya da yalnızca gereken bölümünün faaliyeti durdurulmaktadır. Acil tedbirlerin gerekmemesi halinde ise faaliyeti durdurma kararı, işletmeye Tebligat Kanunu ve ilgili Yönetmeliğine göre tebliğ edilmektedir. Yaptırım kararıyla ilgili yazıya, fiilin işlendiğini ispata yarayacak belgelerin suretleri ya da bunların taranmış dijital hali eklenmektedir.[1121]

3.2.7. Onayın Geçici Olarak Askıya Alınması, İptali ve Kayıt İşleminin İptali

Çalışmanın önceki kısımlarında ifade edildiği üzere hem işletmeler için hem de ürünler için mevzuatla onay alma zorunluluğu getirilebilmektedir. Her ürün için onay almak zorunlu olmamakla birlikte onay alınacak işletme ve ürünler, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından mevzuatla belirlenmektedir. İşte bu şekilde onay alması ya da kayıt olması gereken bir işletme, mevzuatta belirlenen şartlara uygun olarak faaliyette bulunmuyorsa Bakanlık, 5996 sayılı Kanun gereği bu işletmenin faaliyetini durdurmaktadır. Ayrıca bu faaliyetle ilgili onayı da geçici olarak askıya almaktadır. Askıya alma süresi ise tespit edilen eksikliklerin tamamı giderilinceye kadar devam etmektedir. Fakat askıya alınma tarihinden itibaren bu eksiklikler bir yıl içerisinde giderilmezse bu onay Bakanlık tarafından iptal edilmektedir. Gıda ve yem işletmecisi, faaliyetlerinin tamamını ya da bir kısmını durdurmuşsa, üç ay içerisinde bunu Bakanlığa bildirilmek zorundadır. Şayet bu sürede Bakanlığa bildirmezse, o faaliyetle ilgili onay veya kayıt, Bakanlık tarafından iptal edilmektedir.[1122]

[1121] TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.3.

[1122] VHBSGYK, md. 30/2-3. Genel olarak idarece verilen onay, ruhsat ve izin, mevzuata aykırılık durumunda iptal edilebilmektedir. Bu şekildeki iptal işlemi bir idari yaptırımdır. Fakat onay, ruhsat ve izin almak için gereken şartlar ilk başta sağlanmasına rağmen sonradan bu şartların kaybedilmesi dolayısıyla bu iznin, ruhsatın ya da onayın geri alınmasının idari bir tedbir, yaptırım olmadığı, nihayetinde burada bir cezalandırma maksadının bulunmadığı doktrinde ifade edilmektedir. Ceylan, *İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki*, 107.

3.2.8. İmha Etme/ Ettirme

Gıda ve yemle ilgili olarak uygulanan idari yaptırımlardan biri de gıda ve yem ürününün Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından imha edilmesi ya da ettirilmesidir. 5996 sayılı Kanuna göre, insan hayatı ve sağlığını tehlikeye sokacak gıdalar, masrafları sorumlusuna ait olarak piyasadan toplatılmakta ve mülkiyeti kamuya geçirilerek imha edilmektedir. Taklit ya da tağşiş yapılan gıda ve yemlere ise el konulmakta ve bunlar, piyasadan toplatılmaktadır. Bu ürünlerden, piyasaya arz amacı dışında değerlendirilmesi mümkün olmayanları Tarım ve Orman Bakanlığı gözetiminde kendi işletmecisi imha etmekte veya ettirmektedir. Gıda işletmecisi ürünün imhasını kendi imkanlarıyla gerçekleştirilebileceği gibi bu ürünü başka bir gerçek ya da tüzel kişiliğe de imha ettirebilmektedir. İmha işlemi süresince kontrol görevlileri, yapılan iş ve işlemlere nezaret etmektedir. Kontrolörler işlem sonunda imha tutanağı tanzim ederek bunu imzalamaktadır. Piyasaya arz amacı dışında değerlendirilmesi mümkün olanların ise mülkiyeti kamuya geçirilmektedir. İtlaf ve imha işlemleri Bakanlık gözetiminde gerçekleştirilmektedir ve bu konudaki tüm masraflar da sahibi tarafından karşılanmaktadır. Malların sahipsiz yakalanması halinde ise Bakanlık bütçesinden itlaf ve imha masrafları karşılanmaktadır.[1123]

3.2.9. İdari Yaptırım Kararlarına İtiraz

5996 sayılı Kanun'da idari yaptırımı gerektiren fiiller ve bunlar için öngörülen yaptırımlar düzenlenmiş olmasına rağmen bu yaptırımlara ilişkin itiraz usulüne yer verilmemiştir. Her ne kadar mezkûr Kanun'un 42. maddesi "Cezaların Uygulanması, Tahsili ve İtirazlar" başlığını taşısa da madde metninde itiraza yönelik herhangi bir ifade yer almamaktadır. İdari yaptırımlar için kanunilik ilkesi oldukça önemlidir. Bu açıdan yaptırımların türü ve ölçüsü, yaptırım gerektiren fiiller, ağırlaştırıcı ve hafifletici nedenler ile bu yaptırımlara karşı başvuru ve itiraz yolunun kanunda gösterilmesi, yerinde olacaktır. 5996 sayılı Kanun'un ilgili maddesinde itiraz usulü hakkında başka bir kanuna yönlendirme de bulunmamaktadır.

Daha önce de ifade edildiği üzere idari yaptırım kararları idari işlem niteliğini haizdir. Bu sebeple idari işlemler için öngörülen başvuru yolları, idari yaptırım kararları

[1123] VHBSGYK, md. 40/a-l, 42/3. TOB, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, md. 9.9.

için de geçerli olacaktır. Dolayısıyla hakkında idari yaptırım kararı verilen ilgililer, yargı yoluna başvurmadan önce 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) madde 11 gereği idareye başvuru yapabilmektedir. Bu başvurudan bir netice alamayan ilgililer, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu gereği Kamu Denetçiliği Kurumuna (Ombudsmana) başvuru yapabilecektir. Ancak ifade etmek gerekir ki Ombudsman kararları tavsiye niteliğindedir. Her iki başvuru yolu da idari başvuru olmakla birlikte, hakkında idari yaptırım kararı verilen ilgililerin başvurabileceği bir itiraz yolu daha bulunmaktadır. Bu da yargısal denetim yoludur. İlgililer, idari başvurular neticesinde istedikleri sonucu elde edemedikleri durumda yargı yoluna başvuru yapabilirler. Ancak burada idari başvuru zorunlu değildir. İlgililer idareye başvuru yapmadan da doğrudan yargı yoluna gidebilir. Bu noktada şunu da ifade etmek gerekir ki ilgililer ombudsman başvurusundan önce yargı yoluna gitmiş ve bu konudaki dava halen görülmekteyse ya da karara bağlanmışsa mevzuat gereği artık ombudsman başvurusu yapamazlar. Buna benzer şekilde, İYUK madde 11 gereği yapılacak idari başvurunun da dava açılmadan önce yapılması gerekmektedir. Fakat bu başvuru zorunlu bir başvuru değildir. Bir başka deyişle İYUK 11 başvurusu, dava açılmadan önce tüketilmesi gereken bir yol değildir.

İdari yaptırım kararlarına karşı başvuru yolu ve itiraz konusunu, daha iyi anlaşılabilmesi için idari başvuru yolu ve yargısal denetim yolu şeklinde iki başlık olarak ele almak faydalı olacaktır. Bunlardan, idari başvuru yolu başlığı altında İYUK madde 11 gereği yapılabilecek başvuru ile Ombudsmana başvuru konusu ele alınacaktır. Yargısal denetim yolunda ise 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda yer alan hükümler üzerinden idari yaptırım kararlarına karşı yargısal başvuru yolu açıklanacaktır. Burada 5326 sayılı Kabahatler Kanunu üzerinden açıklama yapılmasının sebebi, mezkûr Kanun'un genel kanun niteliğini haiz olması ve 5996 sayılı Kanun'da bu yönde hükümlerin sevk edilmemiş olmasıdır.

Son olarak şunu da ifade etmek gerekir ki idari yaptırım kararlarından bağımsız olarak çalışmanın pek yerinde ifade edilen onay, ruhsat, izin gibi işlemlere, idarece alınan önlemlere ve idari işlem niteliğini haiz diğer bütün karar ve işlemlere de bu şekilde idari başvuru ve yargı yolu başvurusu mümkündür. Dikkat edilmesi gereken husus, bu konularda ilgili kanunlarda özel bir başvuru usulünün öngörülmemiş olmasıdır. Başka bir deyişle bu konularla ilgili olarak kanunla idari ya da yargısal

başvuru usulü öngörülmüşse, bu usule uygun olarak başvuruda bulunulmalıdır. Bu halde genel hükümlere gidilemeyecektir. Örneğin, daha önce resmi kontrol bahsinde ifade edildiği üzere resmi kontrol ve denetim sonuçları için Bakanlığa 7 gün içerisinde itiraz edileceği açık bir biçimde 5996 sayılı Kanun'un 31. maddesinin 4. fıkrasında düzenlenmiştir. Mezkûr Kanun'da sadece bu konuda bir itiraz usulü düzenlenmiştir. İtiraz usulünün bu şekilde kanunla düzenlendiği hallerde genel nitelikteki İYUK madde 11 başvurusu yapılamayacaktır. Fakat bu durum, resmi kontroller ve denetimlerin idari kolluk faaliyeti kapsamında yapıldığı gerçeğini değiştirmemektedir. Ayrıca yargısal denetim yolu başlığı altında esas alınacak olan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu da yalnızca idari yaptırımları ilgilendiren bir Kanun olduğu için onay, ruhsat gibi başta sayılan işlemler için bu Kanun hükümleri esas alınmayacaktır. Bu işlemler için İYUK hükümleri gereği idari yargı yoluna başvuru yapılabilmektedir.

3.2.9.1.İdari Başvuru Yolu

Gıda güvenliğinin sağlanması amacıyla gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından verilen idari yaptırım kararları ile yaptırımı gerektiren fiiller, yaptırım kararı vermeye yetkili olanlar ve yaptırım miktarları bu çalışmada başlıklar halinde elinde alınmıştır. Fakat ele alınan bu yaptırımlara karşı başvuru ve itiraz yolu hakkında 5996 sayılı Kanun'da hüküm bulunmadığından ve yaptırım kararları da birer idari işlem olduğundan ilgililer, genel kanun niteliğindeki İYUK hükümleri üzerinden idari başvuruda bulunabilirler. İdari başvurunun amacı, yargı yoluna gitmeden evvel uyuşmazlığı idareye yapılan bir başvuru ile çözümlemektir. İlgililer burada, haklarında tesis edilmiş olan idari yaptırım kararına itiraz edebilmek için yargı mercilerine değil idareye başvurmaktadır.

Haklarında idari yaptırım kararı verilen ilgililer, genel kanun niteliğindeki İYUK madde 11 gereği yargı yoluna başvurmadan evvel bu idari işlemin kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini ya da bu konuda yeni bir işlem yapılmasını üst makamdan isteyebilirler. Üst makamın bulunmaması halinde ise bunu işlemi yapmış olan makamdan isteyebilirler. Bu istemin yapılabilmesi için idari dava açma süresinin geçmemiş olması gerekmektedir. Dava açma süresi içerisinde yapılan bu başvuru, işlemeye başlamış olan dava açma süresini durdurmaktadır. Bu noktada ifade etmek gerekir ki İYUK gereği Danıştay ve idare mahkemelerinde genel dava açma süresi 60

gündür.[1124] Konumuz açısından bakıldığında gıda işletmecileri, 60 günlük genel dava açma süresi içerisinde, idari yaptırım kararını ilçe tarım müdürlüğü vermişse il tarım müdürlüğüne, il tarım müdürlüğü vermişse Valiliğe, bu yaptırım kararının kaldırılması, geri alınması, değiştirilmesi ya da bu konuda yeni bir işlem tesis edilmesi için başvurabilir. Nitekim Bakanlık taşra teşkilatı içerisinde il müdürlükleri, il valiliğine bağlıdır.[1125] Dolayısıyla üst makam olarak Valiliğe başvurulmalıdır.

Gıda işletmecilerinin bu şekilde başvuru yapmaları üzerine il müdürlüğü ya da Valilik tarafından 30 gün içerisinde herhangi bir cevap verilmezse bu durum, İYUK madde 11'de belirtildiği üzere[1126] gıda işletmecilerinin bu isteğinin idarece reddedildiği anlamına gelmektedir. İstek bu şekilde reddedilmiş sayıldığında ya da sarih bir biçimde idare isteği reddettiğinde, durmuş olan dava açma süresi yeniden işlemeye başlayacaktır. Burada gıda işletmecisinin idareye başvuruncaya kadar geçirdiği süre de hesaba katılacak ve dava açma süresinden düşülecektir. Gıda işletmecisi, kalan bu sürede yargı yoluna gidebilecektir.

İYUK 11 uyarınca yapılan başvurunun yanı sıra ilgililer Kamu Denetçiliği Kurumuna (Ombudsmanlık) başvuru yaptıklarında da idari başvuru yoluna gitmiş olmaktadır. Nitekim Ombudsmanlık, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına (TBMM) bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara'da bulunan bir kurumdur. Bu Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili olarak yapılan bir şikâyet üzerine, idarenin her türlü işlem ve eylemlerini, tutum ve davranışlarını incelemekte ve araştırmaktadır. Bu inceleme ve araştırmalarını insan haklarına dayalı bir adalet anlayışı içerisinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden yapmaktadır. Bunun sonucunda Kurum, idareye önerilerde bulunmaktadır.[1127] Burada önemli olan husus, madde metninde de görüleceği üzere, Kurumun inceleme yapabilmesi için bir şikâyetin

[1124] İYUK, md. 7/1, 11/1.
[1125] Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 258.
[1126] İYUK madde 11/2 gereği idarece, *"Otuz gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır."*
[1127] Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK), *Resmî Gazete* 28338 (29 Haziran 2012), Kanun No. 6328, md. 4/1, 5/1. Ombudsmanla ilgili daha fazla bilgi için Bkz. Ahmet Ziya Çalışkan, "Ombudsmanlık ve Avrupa Birliği Ombudsmanı", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 28/3 (15 Aralık 2020), 1266 vd. Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarının uygulamadaki yansımaları ile ilgili olarak Bkz. Bilge Uz, "Ombudsmanlık Kurumlarının Özellikleri ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Uygulamadaki Etkileri", *Ombudsman Akademik* Yıl 10/19 (12 Ocak 2024), 89 vd.

varlığının gerekli olmasıdır. Dolayısıyla Kurum, şikâyet olmaksızın inceleme yapmamaktadır.

Gerçek ve tüzel kişiler Kamu Denetçiliği Kurumuna başvuru yapabilmektedir. Başvuru dilekçesinde başvuru sahibinin ad-soyadı, imzası, yerleşim yeri ya da iş adresi, Türkiye Cumhuriyeti (T.C.) vatandaşı ise T.C. kimlik numarası, yabancı ise pasaport numarası yer almalıdır. Başvuru sahibi eğer bir tüzel kişilik ise dilekçede tüzel kişinin unvanı ve yerleşim yeri, yetkili kişinin imzası, mevcutsa, merkezi tüzel kişilik numarası ve yetki belgesi yer almalıdır. Başvuru dilekçesi Türkçe olmalıdır. Başvurunun, elektronik ortamda ya da diğer iletişim araçlarıyla da yapılması mümkündür. Belirtilen bu şartları taşımayan başvurular incelenmemektedir. Aynı şekilde, belli bir konuyu içermeyen veya sebepleri, konusu ve tarafları aynı olan başvurular, daha önce sonuçlandırılan başvurular ve yargı organlarında görülmekte olan veya burada karara bağlanmış uyuşmazlıklarla ilgili başvurular da incelenmemektedir.[1128]

Bu noktada önemli olan husus Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için İYUK'un öngördüğü idari başvuru yolları ve özel kanunlardaki zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesinin gerekli olmasıdır. Dolayısıyla bu şekilde idari başvuru yolları tüketilmeksizin başvuru yapıldığında bunlar Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından incelenmemekte, ilgili kuruma gönderilmektedir. Fakat buna istisna olarak, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimalinin söz konusu olduğu hallerde Kurum, idari başvuru yolları tüketilmese bile bu başvuruları kabul edebilmektedir. Bu noktada şunu ifade etmek gerekir ki İYUK uyarınca ya da zorunlu idari başvuru gereği idareye başvuru yapıldığında idarece verilecek cevabın tebliği tarihinden itibaren, şayet idare başvuruya altmış gün içinde cevap vermezse bu sürenin bitmesinden itibaren altı ay içerisinde Kamu Denetçiliği Kurumuna başvurulabilmektedir. Herhangi bir ücret ödemeksizin Kuruma, illerde valilikler, ilçelerde ise kaymakamlıklar aracılığıyla da başvuru yapılabilmektedir. Dilekçenin Kuruma, valilik ya da kaymakamlıklara verildiği tarih, başvuru tarihi olarak kabul edilmektedir. Diğer hâllerde ise başvuru tarihi, başvurunun Kuruma ulaştığı tarihtir. Son olarak ifade etmek gerekir ki dava açma süresi içerisinde yapılan başvuru üzerine, işlemeye başlamış olan dava açma süresi

[1128] KDKK, md. 17. Ayrıca Bkz. Uz, "Ombudsmanlık Kurumlarının Özellikleri", 86 vd.

durmaktadır.[1129] Başka bir deyişle Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvuru, işlemeye başlayan dava açma süresini durdurmaktadır.

İnceleme ve araştırma esnasında Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından bilirkişi görevlendirilebilmekte ve gerekli hallerde tanık dinlenebilmektedir. İnceleme ve araştırma, başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içerisinde Kurum tarafından neticelendirilmektedir. Kurum, sonucu ve varsa önerilerini, ilgili idareye ve kendisinde başvuran ilgiliye bildirmektedir. Kurum kendisine başvuran ilgiliye ayrıca işleme karşı başvuru yollarını, başvuru için öngörülen süreyi ve başvuru yapacağı makamı da göstermektedir. İlgili idare, Kurumun yapmış olduğu öneriler doğrultusunda tesis ettiği işlemi ya da Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmezse otuz gün içerisinde bunun gerekçesini Kuruma bildirmek durumundadır.[1130]

İlgilinin yapmış olduğu başvuru, Kamu Denetçiliği Kurumu tarafından gerekçesi de belirtilerek reddedilebilir. Bu halde durmuş olan dava açma süresi, gerekçeli ret kararının ilgiliye tebliğinden itibaren yeniden işlemeye başlar. Kurum başvuruyu yerinde görerek kabul de edebilir. Bu halde ilgili idare, Kurumun önerisi üzerine otuz gün içinde işlem tesis etmez ya da bir eylemde bulunmazsa yine, durmuş olan dava açma süresi kaldığı yerden işlemeye başlamaktadır. Kurum, yapmakta olduğu inceleme ve araştırmayı başvuru tarihinden itibaren altı ay içerisinde sonuçlandıramazsa bu halde de durmuş olan dava açma süresi yeniden işlemeye başlamaktadır.[1131]

3.2.9.2.Yargısal Denetim Yolu

Öncelikle ifade etmek gerekir ki 1982 Anayasası'nın 125. maddesi gereği idarenin her türlü işlem ve eylemi için yargı yoluna başvuru yapılabilmektedir. Daha önce ifade edildiği üzere idari yaptırım kararları birer idari işlem olduğu için bu karara karşı ilgililer yargı yoluna başvuru yapabilir. Bunun için idari başvuru yolunu tüketmelerine gerek bulunmamaktadır. Bu cihetle gıda işletmecileri, 5996 sayılı Kanun uyarınca öngörülen idari yaptırımların uygulanması neticesinde bu yaptırımlara itiraz etmek için yargı yoluna başvurabilirler. Fakat yaptırımlara karşı başvuru yolu ve itirazla

[1129] KDKK, md. 17.
[1130] KDKK, md. 19-20.
[1131] KDKK, md. 21.

ilgili 5996 sayılı Kanun'da hüküm bulunmaması sebebiyle genel kanun niteliğindeki[1132] 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulama alanı bulacaktır. 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun genel kanun niteliği ise 3. maddesinden[1133] kaynaklanmaktadır.

İdari yaptırım kararlarına karşı başvuru yolu, bu başvurunun incelenmesi ve itiraz yolu hakkında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda hükümler sevk edilmiştir. Öncelikle, idari yaptırım kararının, ilgililere tebliğ edildiğini ifade etmek gerekir. Bu tebligat, 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. Tebligatta idari yaptırım kararına karşı ilgililerin başvurabileceği kanun yolu, mercii ve başvuru süresi açık bir biçimde belirtilmektedir.[1134] Bunun Anayasal dayanağını ise 1982 Anayasası'nın "Temel Hak ve Hürriyetlerin Korunması" başlığını taşıyan 40. maddesinin 2. fıkrası oluşturmaktadır. Nitekim bu fıkraya göre devlet, yapmış olduğu işlemlerinde, *"ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini"* belirtmek zorundadır. Burada doğrudan idare yerine daha geniş olarak "devlet" terimi kullanılmıştır. Bu fıkrada devlet bünyesindeki bütün otoritelerin ifade edildiği göz önüne alındığında, yapılan işlemlerde başvuru yolları ve süresinin gösterilmesinin önemi daha iyi anlaşılmakta ve devlet karşısında bireyin korunduğu görülmektedir. Nitekim madde başlığına bakıldığında da bunun temel hak ve hürriyetlerin korunması amacına yönelik olduğu açıkça anlaşılmaktadır.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda idarî para cezası ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ilişkin idarî yaptırım kararına karşı başvuru yolu düzenleme altına alınmıştır. Buna göre, bu yaptırım kararlarının tebliği veya tefhimi tarihinden itibaren ilgililer, en geç 15 gün içerisinde, sulh ceza mahkemesine (hakimliğine)[1135]

[1132] 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun genel kanun niteliğinde olduğu yönünde Bkz. Akyılmaz vd., *Türk İdare Hukuku*, 639. Ayrıca Bkz. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 122.

[1133] 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 3. maddesine göre, *"Bu Kanunun (a) idarî yaptırım kararlarına karşı kanun yoluna ilişkin hükümleri, diğer kanunlarda aksine hüküm bulunmaması halinde, (b) diğer genel hükümleri, idarî para cezası veya mülkiyetin kamuya geçirilmesi yaptırımını gerektiren bütün fiiller hakkında, uygulanır."* Buradan hareketle, diğer kanunlarda idari yaptırım kararlarına karşı başvuru yapılacak görevli mahkeme gösterilmişse bu halde, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu hükümleri uygulama alanı bulmayacaktır. Kalabalık, *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*, 122.

[1134] KbK, md. 26/1.

[1135] Her ne kadar 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda "sulh ceza mahkemesi" olarak ifade edilse de 2014 yılında 6545 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle sulh ceza mahkemeleri kaldırılmış ve yerine sulh ceza hakimlikleri kurulmuştur. Dolayısıyla bu konuda "mahkeme" yerine "hakimlik" terimini kullanmak yerinde olacaktır. Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (TCKDYK), *Resmî Gazete* 29044 (28 Haziran 2014), Kanun No. 6545, md. 84.

başvurabilirler. Bu süre içinde başvuru yapılmazsa idarî yaptırım kararı kesinleşmektedir. Sulh ceza hakimliğine başvuru, 2 nüsha olarak hazırlanan dilekçe ile bizzat kanunî temsilci ya da avukat vasıtasıyla yapılmaktadır. Fakat ortada, başvuru yapılmasını engelleyecek bir mücbir sebep varsa ve bundan dolayı 15 günlük süre geçirilmişse, yaptırım kararına karşı ilgililer, mücbir sebebin ortadan kalktığı tarihten itibaren en geç 7 gün içerisinde başvuru yapabilir. Yapılan bu başvuru, yaptırım kararının kesinleşmesini engellememektedir. Fakat mahkeme, yerine getirmeyi durdurabilir. Bu yaptırım karalarına karşı başvuru dilekçesinde açık bir biçimde, yaptırım kararıyla ilgili bilgiler ve bu karara karşı ileri sürülen deliller gösterilmelidir. Başvurunun süresinde yapılmasını engelleyen mücbir sebep de başvuru dilekçesinde dayanaklarıyla birlikte gösterilir.[1136]

Burada önemli olan hususlardan birisi de idari yaptırım kararı verilen ilgili hakkında, yaptırım kararının verildiği işlem kapsamında, idari yargının görev alanına giren bir karar da verilirse bu halde hem yaptırım kararına itiraz hem de bu diğer işlemin iptali talebi, idari yargı mercileri tarafından incelenmektedir.[1137] Bunu daha açık bir biçimde ifade etmek gerekirse idari yaptırım kararlarına karşı 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun ilgili hükümleri gereği sulh ceza hakimliğine itiraz edilmektedir. Fakat bir işlem kapsamında aynı kişi hakkında hem idari yaptırım kararı hem de idari yargının görev alanına giren bir karar verilirse bu halde bu işlemlerin her ikisi için itiraz mercii adli yargı değil idari yargı olmaktadır.

İdari yaptırım kararlarına karşı sulh ceza hakimliğine yapılan başvuru üzerine hakimlik bir ön inceleme yapmakta, bu konuda yetkili olmadığını anlarsa dosyayı yetkili sulh ceza hakimliğine göndermekte, başvurunun süresi içine olmadığını, başvuruya konu yaptırım kararının sulh ceza hakimliğinde incelenebilecek kararlardan olmadığını anladığında ya da başvurucunun itiraz hakkının bulunmadığını tespit ettiğinde başvuruyu reddetmekte, sayılan bu nedenler yoksa da başvuruyu usulden kabul etmektedir. Başvurunun kabulü üzerine dilekçenin bir örneği, hakimlik tarafından ilgili kamu kurum ve kuruluşuna tebliğ edilmektedir. Bu kamu kurum ve kuruluşu ise dilekçenin kendisine tebliğinden itibaren en geç 15 gün içinde hakimliğe bir cevap

[1136] KbK, md. 27/1-2-3-4.
[1137] KbK, md. 27/8.

vermektedir. Başvuruya konu yaptırıma ilişkin işlem dosyasının tamamının bir örneği ve cevap dilekçesi, hakimliğe verilmektedir. Cevap dilekçesinin yaptırım kararına karşı başvuran kişi sayısından bir fazla olarak hazırlanması gerekmektedir. Nitekim bu dilekçenin bir örneği, hakimlik tarafından, başvuruculara tebliğ edilmektedir.[1138]

Hakimlik, talep üzerine ya da re'sen tarafları çağırıp belirli bir gün ve saatte onları dinleyebilmektedir. Dinleme esnasında taraflar yahut onların avukatları hazır bulunmalıdır. Şayet mazeretsiz olarak hazır bulunmazlarsa, yokluklarında karar verilebilir. Hakimlik, yargılama sürecinin sonunda idarî yaptırım kararının hukuka uygun olması halinde "başvurunun reddine", hukuka aykırı olması halinde ise "idari yaptırım kararının kaldırılmasına" karar vermektedir. Ortada maktu ya da nispi değil de cezanın alt ve üst sınırı kanunda gösterilen bir kabahat dolayısıyla verilmiş bir idari para cezası varsa bu halde hakimlik, para cezasının miktarında değişiklik yaparak da başvurunun kabulüne karar verebilmektedir. Son olarak ifade etmek gerekir ki 3000 TL dahil idarî para cezalarına karşı sulh ceza hakimliğine başvuru üzerine hakimliğin verdiği kararlar kesindir.[1139] Sulh ceza hakimliğince verilen son karara karşı, kararın tebliğinden itibaren en geç 7 gün içerisinde 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'na (CMK) göre itiraz edilebilir. Bu halde dosya üzerinden inceleme yapılarak itirazla ilgili bir karar verilmektedir. Verilecek karar "itirazın kabulüne" veya "itirazın reddine" şeklindedir. Bu karara karşı kanun yoluna başvuran taraf, karar verilene kadar başvurudan vazgeçebilir. İdarî yaptırım kararına karşı başvurudan harç alınmamakla birlikte kanun yolu başvurusunda oluşan tüm masraflar ile vekalet ücreti, başvurusu ya da savunması reddedilen tarafça ödenmektedir.[1140]

[1138] KbK, md. 28/1-2-3.
[1139] KbK, md. 28/4-8-9-10.
[1140] KbK, md. 29-30-31.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRMELER

Gıda hem sağlık hem de yaşam için oldukça önemlidir. Doğru beslenmenin sağlığın korunması ve yaşam kalitesinin yükseltilmesinde yadsınamaz bir rolü bulunmaktadır. Topraktan ya da tarladan başlayarak en başından en sonuna kadar gıdanın güvenliğinin sağlanması, insan hayatı ve sağlığı üzerinde doğrudan etki oluşturmakta ve bu konuda devlete sorumluluklar düşmektedir. Düzenleme ve denetimin önemi burada karşımıza çıkmaktadır. Yasal düzenlemelerin kuşkuya yer bırakmayacak bir biçimde açık olması, öngörülebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması, risk temelinde bir yaklaşımın benimsenerek bunun üzerinden hareket edilmesi ve ihtiyatlılık ilkesinin gözetilmesi, önem arz etmektedir. Yasal düzenlemelerle caydırıcı cezalar öngörülmelidir. Denetime yetkili otoriteler, öngörülen yasal düzenlemeler çerçevesinde uygun denetimlerde bulunmalı ve gereken hallerde yaptırım kararı alarak bunları tatbik etmelidir. Kolluk, kamu düzenini tesis etme amacıyla bu faaliyetleri yerine getirmektedir. Nitekim gıda kolluğu olarak Tarım ve Orman Bakanlığı, gıda güvenliğinin sağlanması ve kamu sağlığının korunması için düzenleme ve denetimlerde bulunmaktadır. Bakanlık bu faaliyetleri kontrol görevlileri vasıtasıyla yerine getirmektedir.

Çalışmada yasal düzenlemelerin önemi pek çok yerde vurgulanmıştır. Fakat ülkemizde gıdaya özel bir gıda kanunu bulunmamaktadır. Bu durum eleştirilmekte ve uygulamada da sorunlara kapı aralamaktadır. AB ve Almanya'dakine benzer şekilde temel bir gıda kanunu, bizim ülkemizde bulunmamaktadır. Gıda konusunda dağınık bir yasal yapının söz konusudur. Gıda güvenliğinin tesisinde yasal yapı oldukça önemli iken bu dağınık yapı, hukuki belirliliği de zedelemekte ve idari denetime yetkili merciler için bir yetki karmaşası oluşturmaktadır. Dolayısıyla ülkemizde gıda güvenliğinin sağlanması ve yetki konusunda karışıklığın önüne geçilebilmesi için temel bir gıda kanunun oluşturulması elzemdir. Elbette yasal düzenlemelerle bütün sorunların çözülmesini beklemek anlamlı değildir. Fakat temel düzenlemeleri açık ve ayrıntılı bir biçimde yapıp uygulamada da bunların takibi sağlandığında pek çok sorun, daha ortaya çıkmadan çözüme kavuşturulabilecektir. Bu noktada idareye önemli görevler düşmektedir.

Ülkemiz için gıda mevzuatı oluşturulurken AB düzenlemeleri örnek alınmak suretiyle öncelikle gıda ile ilgili temel hukuki çizilmeli, yetki ve sorumluluklar açıkça belirlenmelidir. Oluşturulacak bu mevzuat, gıda hukuku için temel bir kaynak işlevi görecek yoğunlukta olmalıdır. Mevzuatta temel gıda bilgileri ve tanımlamalar, reklam ve etiketleme, ambalaj, onay usulü ve süreler, yetkili otorite ve sorumlulukları, resmi kontrollerin muhtevası vb. şeklinde gıda güvenliğini doğrudan etkileyen önemli hususlarda düzenlemeler ihtiva etmelidir. Ayrıca gıda konusunda bu mevzuat ile birlikte bir standart oluşturmak amaçlanmalıdır. Bu standart oluşturulurken ve genel anlamda mevzuat hükümleri belirlenirken gıda güvenliği ilkeleri esas alınmalı ve etkin bir biçimde kullanılmalıdır. Bununla birlikte mevzuatın etkinliğinin sağlanabilmesi için uygulayıcılar ile denetime yetkili organların işlevselliğinin önemli olduğu da göz ardı edilmemelidir.

Takviye edici gıdalar, gıda olarak kabul edilmeleri hasebiyle temel hak ve özgürlükler bağlamında gıda ve yeterli gıda hakkı, sağlık hakkı ve yaşam hakkı bağlamında inceleme konusu edilmektedir. Yeterli gıda, sağlıklı ve temiz gıdayı da kapsamaktadır. Yeterli gıda ve "açlıktan kurtulma" temel hakkı bağlamında hakkın gerçekleştirilmesi için alınan tedbirler, gıdaların üretim, dağıtım ve korunması konusundaki yöntemleri iyileştirmeyi ve bu doğrultuda gıda güvenliğini sağlamayı ihtiva etmektedir. Dolayısıyla tarladan sofraya kadar üretim, dağıtım gibi tüm aşamalarda yöntemlerin iyileştirilmesi ve buralarda gıda güvenliğinin tesisi için birtakım denetim faaliyetlerinde bulunulması, gıda konusundaki temel hakların korunması ve geliştirilmesine hizmet edecektir. Gıda güvenliğinin tesis edilmesi, bu açıdan düşünüldüğünde oldukça önemlidir.

Yasal düzenlemeler doğrultusunda idare, toplumun sağlıklı bir ortamda yaşamını sürdürebilmesi için gereken koşulları sağlamalı ve bu amaçla üzerine düşen görevleri yerine getirmelidir. Bu, kamu düzeninin sağlanması için gereklidir. Kamu sağlığının, kamu düzeninin unsurlarından birisi olduğu ve kolluğun temel amacının da kamu düzeninin tesisi olduğu göz önüne alındığında kamu sağlığının korunması amacıyla kolluk tarafından yapılan faaliyetlerin oldukça önemli olduğu anlaşılmaktadır. Zira kamu düzeninin tesisine hizmet eden bu faaliyetler sayesinde temel hak ve özgürlüklerin tam manasıyla kullanımı mümkün olmaktadır. Gıda ile ilgili denetim ve kontrol faaliyetleri de kamu düzeninin tesisine yönelik olup bu kapsamdadır. Kolluk

faaliyeti olarak denetim ve kontrollerde bulunan idare, gerekli hallerde yasak ve kısıtlamalar getirebilmekte, bunlara uygun davranmayanlara ise yaptırım uygulayabilmektedir.

Burada dikkat edilmesi gereken husus, bahsi geçen kontrol ve denetim faaliyetlerini yapacak personelin uygun bir biçimde eğitilmesi, mevzuatla öngörülen yaptırımların caydırıcı ve orantılı olması, denetim ve kontrollerin etkinliğinin sağlanması, bu konuda teknolojinin sunmuş olduğu imkanlardan yararlanılması, gelişmelerin takip edilmesi, yeniliklerin mevzuat üzerinden bizim hukukumuza entegre edilmesidir. Fakat özellikle denetime yetkili otoritelerin birden fazla olması, görev tanımının tam olarak yapılmaması, denetim yetkisinin devredilmesinin ardının bu konudaki kontrollerin doğru ve etkin bir biçimde yapılmaması, yenilik ve gelişmelerin takip edilmemesi bu alanda sorunlara yol açabilecek ve gıda güvenliğinin sağlanması konusunu tehlikeye düşürebilecektir. Bu sebeple yasal düzenlemelerde bu belirlemeler açık bir biçimde yapılmalı ve öngörülebilirlik sağlanmalıdır. Ancak bu konuda müstakil ve bağımsız bir kurumdan ziyade Bakanlığın yetkili olması ve Bakanlığın da üzerindeki iş yükü göz önüne alındığında sayılan bu iş ve işlemlerin yapılması zorlaşabilecektir. Bunun yerine gıda güvenliğinin tesisine yönelik olarak bir kurumun oluşturulması, bu kuruma özerklik verilerek bağımsız karar almasının sağlanması ile gıda güvenliği konusunda denetim ve kontrol faaliyetlerinde etkinliğin sağlanması ve bunun takibinin yapılması, güncel gelişmelerin takip edilerek bunların hızlı bir biçimde ülkemizdeki mevcut duruma uyarlanabilmesi, bu konuda yetkili personele etkin ve düzenli bir biçimde eğitim verilmesi, gıda konusunda bilgisi bulunan kurum-kuruluş ve diğer aktörlerle hızlı bir şekilde iletişim ve bilgi alışverişinin sağlanarak ortak ve çok yönlü kararlar üretilmesi öneri olarak sunulabilecektir.

Elbette üst paragrafta bahsedilenler dışında farklı alternatifler de üretilebilir. Yalnızca gıda ile ilgili olarak değil, bundan ayrı olacak şekilde, gıda ve ilaçlarla ilgili ya da yalnızca gıda ve takviyelerle ilgili yahut gıda, ilaç ve bitkisel ürünlerle ilgili vs. faaliyette bulunan bir kurum da oluşturulabilir. Burada önemli olan, oluşturulacak kurumun görev ve yetkilerinin, oluşturulacak bir mevzuat ile açık bir biçimde belirlenmesi ve kuruma bağımsız karar alabilme yetkisinin verilmesidir. Burada bağımsızlık ile kast edilen, mahkemeler için öngörülen bağımsızlık değil, siyasi kararlardan etkilenmeksizin karar alma imkanının bulunduğu bir bağımsızlıktır. Bu da

oluşturulacak kurumun, üst kurul şeklinde olması ile mümkündür. Fakat bu konuda bir üst kurul oluşturmanın mümkün olmaması durumunda bakanlıkların ilgili kuruluşu şeklinde oluşturulacak bir otorite de işlevsel olabilecektir. Dolaysıyla gıda ile ilgili düzenleme ve denetimde etkinliğin sağlanması ve sayılan hususların uygulama imkânı bulabilmesi bu konuda bağımsız karar alabilecek müstakil bir otoritenin varlığı ile mümkündür.

Önerilen otoritenin oluşturulması, çıkacak uyuşmazlıklarda mahkemelerin görüş alabilmesini de sağlayacak ve böylece mahkeme kararları ile uygulamaya yön verilebilecektir. Nitekim çalışma içerisinde yer verildiği üzere Almanya'da bunun örnekleri görülmektedir. Bu konuda hem bir kurumun hem de bu kurumun görüşleri doğrultusunda mahkemelerin vermiş olduğu kararların mevcut olması, konuyla ilgili çelişki ve belirsizliklerin önüne geçilmesini sağlayacak ve gıda güvenliğinin tesisi kolaylaşacaktır. Ayrıca bu otoritenin oluşturulmasıyla gıda güvenliğini tehdit eden gerek ülke içerisindeki gerekse de sınır ötesindeki durumlar daha kolay bir biçimde izlenecek ve erken dönemde önlem alınabilecektir. Bir başka deyişle gıdaya has bir kurumun oluşturulması gıdayı ilgilendiren tüm durumların takibinin kolaylaşmasına yardımcı olacaktır.

Çalışmada AB ve Almanya'da gıda ve takviye edici gıdalarla ilgili düzenleme ve denetim yapısına yer verilerek bu konuda karşılaştırma yapabilmek amaçlanmıştır. Ülkemizin de AB'ne entegrasyon sürecinde olduğu gerçeği göz önüne alındığında gıda konusunda AB düzenlemelerini ve AB üyesi ülkelerden olan Almanya'daki durumu incelemek bu konudaki eksikliklerin görülmesine yardımcı olacaktır. Nitekim AB'ye entegrasyon çerçevesinde daha önce ülkemizdeki gıda mevzuatında birtakım değişiklikler yapılmıştır. Ancak bazı değişikliklerin oldukça genel ve tepeden inme bir biçimde yapıldığı, açık ve anlaşılır olmadığı görülmektedir. Örneğin gıda güvenliği ilkeleri konusunda AB düzenlemelerindeki açıklık, bizim mevzuatımızda tam anlamıyla görülememektedir. Bu durum mezkûr ilkelerin uygulamaya yansıtılması noktasında sorunlara sebep olabilecektir.

Üst paragrafta bahsi geçen ilkelerden birisi ve belki de en önemlisi, ihtiyatlılık ilkesidir. AB ve Almanya'da gıda güvenliğinin sağlanmasının arka planındaki temel ilkelerden olan ihtiyatlılık ilkesi, Türkiye'de gıda güvenliğinin tesisi ve bu amaçla

takviye edici gıda konusunda yapılan düzenleme ve denetim faaliyetlerinde tam anlamıyla uygulanmalıdır. Bu ilkenin AB'ndeki uygulamasının örnek alınması, gıda güvenliği için tehdit oluşturabilecek durumlar karşısında risk yönetimi önlemlerine başvurulmasını sağlayacaktır. Takviye edici gıda özelinde düşünüldüğünde bunların sağlığa zarar verme potansiyeli yüksek bir tehlike barındırması ihtimalinde, bilimsel risk analizleri yapılmaya devam ederken acil önlemler alınabilecek, böylece denetim faaliyetleri de kolaylaşacaktır. İhtiyatlılık ilkesi gereği, ihtimal dahilindeki tehlikelere karşı önlem alınmasını öngören yasal düzenlemeler ile bu ilke işlevsel hale getirilmelidir. Oysa Türkiye'deki mevzuata bakıldığında -her ne kadar Tarım ve Orman Bakanlığı'nın ihtiyatlılık ilkesini göz önünde bulundurarak iş ve işlemlerde bulunduğu ifade edilse de- gıda ile ilgili risklerin net olarak tespit edilemediği durumlarda alınacak kararları şekillendiren bir ilke olan ihtiyatlılık ilkesini tanımlayan ya da açıklayan herhangi bir bilgi yer almamaktadır.

Gıda güvenliği ilkelerinin yanı sıra Avrupa uygulamaları, ülkemizde oluşturulacak yeni kurum için örnek teşkil edebilecektir. Örneğin Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 168. maddesinde vurgulanan, Birliğin ulusal politikaları tamamlayıcı eylemleri, yeni oluşturulacak kurum için yol gösterici olabilir. Nitekim Birliğin bu yöndeki eylemleri araştırma yapma, izleme, toplumu bilgilendirme ve eğitimlerle destekleme, erken uyarı ve önlemler alma şeklindedir. Oluşturulacak kurum, kendi yetki alanına giren konularda özellikle kamu sağlığının korunmasına yönelik olarak birtakım araştırmalar yapmalı, tehditleri izlemeli, mücadele yöntemlerini belirlemeli, bunlarla ilgili acil eylem planları oluşturmalı ve bunları yaparken de toplum ile iç içe sürekli bilgi alışverişinde bulunarak hareket etmelidir. Kaldı ki AB düzenlemeleri yapılırken de görüldüğü üzere Avrupa uygulamasında katılıma büyük önem verilmekte ve gerek yasal düzenlemeler yapılırken gerekse de uygulama esnasında toplumun görüşlerine başvurulmaktadır. Buna benzer şekilde, oluşturulacak kurum da yapmakta olduğu veya ilerde yapacağı işlerle ilgili toplumu bilgilendirmeli ve onları sürece dahil etmelidir. Bu kurum ayrıca toplumun eğitimine de katkı sunmalıdır. Kurumun sorumlu olduğu konu hakkında eğitimler düzenlenmeli ve toplum, bu kurum bünyesinde oluşturulacak gruplardan doğrudan görüş sorabilmelidir. Bahsi geçen grupların bağlayıcı görüşler oluşturabilmesi hem sorunlara daha kalıcı çözümler üretilmesine yardımcı olacak hem de uygulamaya ışık tutacaktır.

Yine Almanya'daki gıda çalışma grupları da gıda konusunda karşılaşılan birtakım sorunlara çözüm üretebildiğinden, kararları noktasında ülkemiz için örnek alınabilecektir. Nitekim her ne kadar kararları bağlayıcı olmasa da Almanya'daki gıda çalışma grupları ALS ve ALTS'lerin gıda konusunda almış oldukları kararlarda oldukça önemli noktalara değinildiği görülmektedir. Ürün tanımlamalarındaki belirsizlikler ve bu ürünler arasında kesin bir ayrımın olmaması Almanya'da olduğu kadar ülkemizde de bir sorun olarak varlığını devam ettirmektedir. Kararları bağlayıcı olmasa da bu çalışma gruplarının kararlarının güncel ve bilimsel temellere dayandırıldığı ve yasal düzenlemelere atıflarda bulunmak suretiyle soruların cevaplandığı görülmektedir. Burada hem yasal düzenlemelere hem de uygulamaya hâkim bir biçimde karar verildiği söylenebilir. Ülkemizde de gıda denetimi konusunda yetkili yeni bir otorite oluşturulduğunda, bünyesinde buna benzer şekilde fakat kararları bağlayıcı bir komisyonun yer alması öneri olarak sunulabilir. Buna ek olarak komisyonun, kendisine atıfta bulunarak soruları cevaplandıracağı etkin yasal düzenlemelerin mevcudiyeti de elzemdir.

Çalışma boyunca ifade edildiği üzere ilaçlar ve takviye edici gıdalar birbirinden farklıdır. İlaçlar için Sağlık Bakanlığınca ruhsat düzenlenirken takviye edici gıdalar için Tarım ve Orman Bakanlığı'ndan onay alınmaktadır. Fakat ürünlerin ilaç, takviye edici gıda ya da benzer diğer ürünlerden ayrımı kolay olmamaktadır. Ürün sınıflandırmalarında bir belirsizlik bulunmaktadır. Bu durum ülkemizde sorun teşkil etmektedir. Ürünün takviye edici gıda ya da ilaç vb. ürünlerden hangisinin içerisine dahil edileceği kolaylıkla belirlenememektedir. Mevzuata bakıldığında bu belirsizliği çözmeye yetkili bir merci öngörülmemiştir. Bu belirsizlik ve eksiklikler gıda güvenliği, insan yaşamı ve sağlığı üzerinde doğrudan etki yapabilecek sorunlara davetiye çıkarmaktadır. Nitekim ürünün türünün belirlenemediği durumlarda piyasaya arz için gereken koşullar da net bir biçimde tespit edilememekte ve yetkili otorite belirlenememektedir. Bu durum kötüye kullanımı teşvik edebilecektir. Zira bu durum, piyasaya arz öncesi daha sıkı kuralları bünyesinde barındıran bir prosedür yerine daha kolay bir prosedür üzerinden ürünü piyasaya sürmek isteyenlerin önünü açabilecektir. Dolayısıyla ürün niteliğinin belirlenmesi, pek çok açıdan önemli bir husustur. Bu belirlemenin yapılmasında yetkili bir otoritenin varlığı, çözüm olarak sunulabilir. Almanya uygulamasında ürün niteliğinin tespitinde mahkemelerin rolünün bulunduğu

görülmektedir. Ülkemiz açısından bakıldığında, Almanya'daki bu uygulama örnek alınabilir. Şöyle ki Alman mahkemelerinde ürün niteliğinin tespiti için esas alınan parametreler, ülkemizde örnek olarak kullanılabilir. Gıda konusunda oluşturulacak otorite, Alman mahkemelerinin bu tür kararları üzerinden kendi uzmanlığını da kullanarak parametreler oluşturabilir ve bağlayıcı kararlar verebilir. Bu kararlar uygulama için yol gösterici olacak, belirsizlik kaynaklı muhtemel yolsuzlukların da önüne geçecektir.

Çalışmada Takviye Edici Gıda Talimatı olarak ifade edilen "Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri Uygulama Talimatı" uyarınca Sağlık Bakanlığının önceden ruhsatlandırdığı fakat ruhsatı daha sonra iptal edilmiş olan ilaç markalarının, takviye edici gıda ürününün ticari markası olarak kullanılabileceği yönündeki düzenleme bir kez daha gözden geçirilmelidir. Nitekim halihazırda tartışıldığı üzere takviye edici gıdalar, ilaçlar ve benzeri diğer ürünlerden farklı olmakla birlikte tüketiciler açısından kafa karışıklığına sebep olacak biçimde benzer yönleri de bulunmaktadır. Örneğin bu ürünler form olarak birbirine benzeyebilmektedir. Fakat bu ürünler hem tabi oldukları yasal düzenlemeler hem de denetime yetkili otoriteler açısından birbirlerinden farklıdır. Bu farkın uygulamada görünür hale getirilmesi, tüketici sağlığı açısından oldukça önemlidir.

Esasen bahsi geçen ürünlerin birbirlerinden farklı olduklarını gösteren parametrelerden en görünür olanı, ürünün markasıdır. Ancak üst paragrafta değinildiği üzere mezkûr Talimat uyarınca bir marka önceden ilaç markasıyken sonradan bunun ruhsatı iptal edilerek gıda takviyesi markası olarak kullanılmasına izin verilmesi uygulamada tüketici açısından yanıltıcı bir durum oluşturabilecek ve kötüye kullanıma da kapı aralayabilecektir. İlaçların takviye edici gıdalara nazaran daha sıkı bir denetime tabi olduğu gerçeği üzerinden hareket eden tüketiciler, marka dolayısıyla yanılarak ilaç markasına olan önceki güvenlerinden dolayı, ürünün ilaç olarak piyasaya arz edildiği dönemdeki etkinlik ve sağlık faydalarını gıda takviyelerine de atfedebileceklerdir. Aynı durum geleneksel bitkisel tıbbi ürünler gibi ilaç kapsamına girmeyen fakat gıda takviyeleri ile karıştırılabilen ürünler için de geçerlidir. Nitekim mezkûr düzenleme, bu ürünlerde kullanılan markaların da takviye edici gıdalarda kullanımına izin vermektedir. Bu durum ister istemez piyasada karmaşıklık oluşturabilecektir. Tüketiciler için yanıltıcı olabilecek durumların önüne geçmek, muhtemel yolsuzluk ve karmaşayı

önlemek için bu düzenlemenin gözden geçirilmesi ve ilaçlar için kullanılan markaların daha sonra takviye edici gıda markası olarak kullanımının engellenmesi, yerinde olacaktır.

Takviye edici gıda piyasasının düzenlenmesi ve denetlenmesi konusunda en önemli hususlardan birisi bu ürünlere Tarım ve Orman Bakanlığınca verilen onaydır. Öyle ki bu ürünler onay almaksızın üretilememekte ve piyasaya arz edilememektedir. Ancak onay konusunda eleştirilmesi gereken bazı noktalar bulunmaktadır. Her şeyden önce gıda işletmecisi tarafından Bakanlığa onay başvurusu yapılmasının ardından Bakanlığın bu başvuruyu ne kadar süre içerisinde sonuçlandıracağı konusunda düzenleme bulunmamaktadır. Bu durum, gıda işletmecileri açısından bir belirsizlik oluşturmaktadır. Bu belirsizlik nedeniyle gıda işletmecilerinin zarara uğrama ihtimalleri doğmaktadır. Nitekim gıda işletmecileri böyle bir belirsizlik içerisindeyken yasal durumlarda birtakım değişikliklerin olması, bazı vergi avantajlarının kaybedilmesi, ticari kayıplar gibi nedenlerden ötürü zarara uğrayabilecektir. İlaç ruhsatı başvurularının cevaplanması için ilgili mevzuatta süreler öngörülmüşken takviye edici gıdalar için böyle bir belirleme söz konusu değildir. Bu durumda gıda işletmecileri yaptıkları onay başvurusuna idarece herhangi bir cevap verilmediğinde genel düzenleme olan İdari Yargılama Usulü Kanunu (İYUK) hükümleri çerçevesinde öngörülen süreler içerisinde yargı yoluna başvurmalıdır. Fakat gıda işletmecileri için öngörülebilirliğin sağlanması, hak kayıplarının engellenebilmesi, zarar dolayısıyla idarenin sorumluluğunun doğmasının önüne geçilebilmesi için mevzuatla belirleme yapılmalıdır.

Son olarak ifade etmek gerekir ki takviye edici gıdalarla ilgili yeni ve kapsamlı bir yasal düzenleme yapılması, bu alandaki dağınıklığın önüne geçilmesine ve öngörülebilirliğin sağlanmasına yardımcı olacaktır. Bu konuda ilaçlarla ilgili yasal düzenlemeler yol gösterici olabilir. Nitekim ilaçlarla ilgili süreler, yetkiler, otoriteler vb. pek çok hususun mevzuatta ayrıntılı bir biçimde düzenleme altına alındığı fakat takviye edici gıdalarla ilgili düzenlemelerde açıklık ve eksikliklerin bulunduğu görülmektedir. Elbette, bu tür eksikliklerin genel düzenlemeler üzerinden giderilmesi mümkündür. Fakat muhataplar açından öngörülebilirliğin genel hükümlerden ziyade takviye edici gıdalarla ilgili özel düzenlemelerle sağlanması daha yerinde olacaktır. Mevzuatta birtakım boşlukların olması, denetim ve kontrol konusunu da doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla düzenleme ve denetim konusu bir bütün olarak düşünülmeli, bu konudaki

eksikliklerin birbirini doğrudan etkileyebileceği göz önüne alınarak bu doğrultuda hareket edilmelidir.

KAYNAKÇA

AB BŞK, Avrupa Birliği Başkanlığı. "Gıda Güvenliğinde AB Uyum Çalışmaları". 09 Ocak 2008. Erişim 27 Ağustos 2023. https://www.ab.gov.tr/p.php?e=41151

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. 34/73 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Ekim 1973). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fents%2Fbeckrs%2F2004%2Fcont%2Fbeckrs.2004.70873.htm&anchor=Y-200-GE-EUGH-AZ-RS3473-D-1973-10-10

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. 8/74 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Temmuz 1974). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Feuzw-soa%2F2017%2Fcont%2Feuzw-soa.2017.8.1.htm&anchor=Y-200-GE-EUGH-AZ-C874-D-1974-07-11

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. 120/78 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Şubat 1979). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Feuzw-soa%2F2017%2Fcont%2Feuzw-soa.2017.14.1.htm&anchor=Y-200-GE-EUGH-AZ-C12078-D-1979-02-20

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. Rs 178/84 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Mart 1987). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fents%2Flmrr%2F1987%2Fcont%2FLMRR.1987.0016.htm&anchor=Y-200-GE-EUGH-AZ-C17884-D-1987-03-12

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. C-180/96 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Mayıs 1998). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fents%2Flmrr%2F1998%2Fcont%2FLMRR.1998.0081.htm&pos=0

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. C-236/01 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Eylül 2003). https://www.juris.de/r3/document/WBRE410010191/part/L

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. C-41/02 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Aralık 2004). https://www.juris.de/r3/document/WBRE410011349/part/L

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. C-211/03 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Haziran 2005). https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=58349&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. C-636/11 (Avrupa Birliği Adalet Divanı/ 4. Daire Nisan 2013). https://online.ruw.de/suche/ews/Verbrauche-Die-VO-1782002-ueber-Lebensmittelsic-un-40ae23bba8a32ca531edb0687ff31afa?OK=1&i_q=178%2F2002%2FEG&i_sortfl=score&i_sortd=desc&i_accuracy=2

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. C-148/15 (Avrupa Birliği Adalet Divanı (1. Daire) Ekim 2016). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fents%2Flsk%2F2016%2Flsk.2016.82517.htm&anchor=Y-200-ECLI-ECLIEUC2016776

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. C-672/15 (Avrupa Birliği Adalet Divanı Aralık 2016). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Flmur%2F2017%2Fcont%2Flmur.2017.55.1.htm&pos=1

ABAD/EuGH, Avrupa Birliği Adalet Divanı. K. C-672/15 (Avrupa Birliği Adalet Divanı (1. Daire) Nisan 2017). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Feuzw%2F2017%2Fcont%2Feuzw.2017.576.1.htm&pos=0

Adıgüzel, Faruk - Kızılaslan, Nuray. "İstanbul İlinde Tıbbi, Aromatik ve Baharat Bitkileri Satışı Yapan Aktarların Yapısal Özellikleri ve Mevzuat Hakkındaki Görüşleri". *Anadolu*

Tarım Bilimleri Dergisi 31/1 (22 Nisan 2016), 40-59. https://doi.org/10.7161/anajas.2016.31.1.40-59
Ağca, Aslı Can. "Tedaviye Yardımcı ve Sağlığı Koruyucu Ürünlerin Ruhsatlandırılması". *Bitkilerle Tedavi Sempozyumu 5-6 Haziran 2010- Zeytinburnu*. İstanbul: Merkezefendi Geleneksel Tıp Derneği, 2011.
Akbulut, Berrin. "İdari Para Cezası ve İdari Para Cezasının Belirlenmesi". *Çatalhöyük Uluslararası Turizm ve Sosyal Araştırmalar Dergisi* 9 (31 Aralık 2022), 87-99. https://doi.org/10.58455/cutsad.1208650
Akgüner, Tayfun. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 2020.
Akyılmaz, Bahtiyar vd. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin, 17. Baskı., 2023.
Alemann, Florian von - Scheffczyk, Fabian. "VwVfG § 35 Begriff des Verwaltungsaktes". *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*. ed. Johann Bader- Michael Ronellenfitsch. München: C.H. Beck, 2023.
(ALS-Arbeitsgruppe), Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger. *"Diätetische Lebensmittel, Ernährungs- und Abgrenzungsfragen"/ Nahrungsergänzungsmittel mit sonstigen Stoffen im Regelungsbereich von NemV, HCV und LMIV*. Stellungnahme. Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL, 14 Nisan 2015. Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit/ BVL.
Altun, M. Levent. "Aktarlarla İlgili Düzenlemenin Getirdikleri". *MİSED Meslek İçi Sürekli Eğitim Dergisi* 27-28 (2012).
Aras, Hüseyin. "Kamu Düzeni". *Yönetim Bilimleri Ansiklopedisi*. Ankara: Nobel, 2022.
Aslan, Mustafa - Erdoğan Orhan, İlkay. "Takviye Edici Gıdaların Türkiye'deki Durumu". *I. Uluslararası İlaç ve Eczacılık Hukuku Kongresi Bildiri Kitabı*. mlf. Hakan Hakeri vd. (ed.). Ankara: Seçkin, 2021.
Atalay, Derya - Erge, Hande Selen. "Gıda Takviyeleri ve Sağlık Üzerine Etkileri". *Food and Health* 4/2 (20 Ocak 2018), 98-111. https://doi.org/10.3153/FH18010
Avigan vd., Mark I. "Scientific and Regulatory Perspectives in Herbal and Dietary Supplement Associated Hepatotoxicity in the United States". *International Journal of Molecular Sciences* 17/3 (03 Mart 2016), 331. https://doi.org/10.3390/ijms17030331
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 1976/51 (Anayasa Mahkemesi Kasım 1976). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 1991/7 (Anayasa Mahkemesi Nisan 1991). https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/1991/7?EsasNo=1990%2F12
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2002/59 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2002). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2002/88 (Anayasa Mahkemesi Ekim 2002). https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2002/88?EsasNo=2001%2F225
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2004/60 (Anayasa Mahkemesi Mayıs 2004). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2009/6 (Anayasa Mahkemesi Ocak 2009). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/06/20090611-15.htm
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2010/77 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2010). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2011/13 (Anayasa Mahkemesi Ocak 2011). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110723.htm
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2012/173 (Anayasa Mahkemesi Kasım 2012). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2012/207-Karşıoy (Anayasa Mahkemesi Aralık 2012). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2013/30 (Anayasa Mahkemesi Şubat 2013). https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2013/30?KelimeAra%5B%5D=denetim%20yetkisinin%20devri

AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2013/44 (Anayasa Mahkemesi Mart 2013). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2014/101 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2014). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2014/151 (Anayasa Mahkemesi Ekim 2014). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. Norm Denetimi K. 2014/183 (Anayasa Mahkemesi Aralık 2014). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2015/38 (Anayasa Mahkemesi Nisan 2015). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. Bireysel Başvuru No: 2013/6880 (Anayasa Mahkemesi Mart 2016). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2016/44 (Anayasa Mahkemesi Mayıs 2016). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2017/168 (Anayasa Mahkemesi Aralık 2017). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2018/43 (Anayasa Mahkemesi Mayıs 2018). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. Bireysel Başvuru No: 2015/19795 (Anayasa Mahkemesi Ocak 2019). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2019/56 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2019). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. Bireysel Başvuru No: 2018/5558 (Anayasa Mahkemesi Eylül 2019). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2020/69 (Anayasa Mahkemesi Kasım 2020). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2020/67 (Anayasa Mahkemesi Kasım 2020). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2020/73 (Anayasa Mahkemesi Aralık 2020). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. Bireysel Başvuru No: 2018/9416 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2021). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. Bireysel Başvuru No: 2018/11772 (Anayasa Mahkemesi Ekim 2021). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2022/62 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2022). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2022/62 (Anayasa Mahkemesi Haziran 2022). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. Bireysel Başvuru No: 2018/36485 (Anayasa Mahkemesi Aralık 2022). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2023/222 (Anayasa Mahkemesi Aralık 2023). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 2024/16 (Anayasa Mahkemesi Ocak 2024). https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/
Bamberger, Zelda. "Cassis-de-Dijon-Urteil". *Handlexikon der Europäischen Union*. Wien: Nomos facultas Verlag, 6. Auflage., 2022.
Berg, Werner - Augsberg, Steffen. "AEUV Art. 168 [Unionspolitik; Zusammenarbeit im Gesundheitswesen; Maßnahmen]". *EU-Kommentar*. ed. Jürgen Schwarze- Ulrich Becker- Armin Hatje- Johann Schoo. Baden- Baden: Nomos facultas Verlag, 4. Auflage., 2019.
Bergmann, Joachim. "Ein sinnvolles Vorhaben mit etlichen Fallstricken- Zum Vorschlag der Kommission für eine Nahrungsergänzungs-Richtlinie". *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 5 (2000), 653-670.

https://online.ruw.de/suche/zlr/online.ruw.de/suche/zlr/Ein-sinnvolles-Vorhaben-mit-etlichen-Fallstricken-acacb9da8d55562fbc31a984c846b867
BfArM, Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte. "BfArM - Gemeinsame Expertenkommission zur Einstufung von Stoffen - Grundsatzpapier (Nr. 02/2023) der Gemeinsamen Expertenkommission zur Einstufung von Stoffen". Erişim 27 Ekim 2023. https://www.bfarm.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arzneimittel/Zulassung/ZulRelThemen/abgrenzung/Expertenkommission/stellungnahmen/2023-02.html?nn=718714
(BfR), The German Federal Institute for Risk Assessment. "Activities of BfR as National EFSA Focal Point in Germany". Erişim 23 Aralık 2023. https://www.bfr.bund.de/en/activities_of_bfr_as_national_efsa_focal_point_in_germany-24975.html
(BfR), The German Federal Institute for Risk Assessment. "BfR Structure". Erişim 22 Aralık 2023. https://www.bfr.bund.de/en/bfr_structure-9798.html
(BfR), The German Federal Institute for Risk Assessment. "BfR-Kommissionen". Erişim 19 Aralık 2023. https://www.bfr.bund.de/de/bfr_kommissionen-311.html
(BfR), The German Federal Institute for Risk Assessment. "Facts & Figures". Erişim 22 Aralık 2023. https://www.bfr.bund.de/en/facts_und_figures-54273.html
(BfR), The German Federal Institute for Risk Assessment. "Mission: Safe Daily Life-The BfR Celebrates Its 20th Anniversary". Erişim 20 Kasım 2023. https://www.bfr.bund.de/cm/364/mission-safe-daily-life-the-bfr-celebrates-its-20th-anniversary.pdf
(BfR), The German Federal Institute for Risk Assessment. "Our Mission Statement". Erişim 22 Aralık 2023. https://www.bfr.bund.de/en/our_mission_statement-200291.html
(BfR), The German Federal Institute for Risk Assessment. "Risikobewertung am BfR: unabhängig und transparent Fragen und Antworten zur Sicherung der Unabhängigkeit des Bundesinstituts für Risikobewertung". Erişim 19 Aralık 2023. https://www.bfr.bund.de/de/risikobewertung_am_bfr__unabhaengig_und_transparent_fragen_und_antworten_zur_sicherung_der_unabhaengigkeit_des_bundesinstituts_fuer_risikobewertung-129744.html
BGH, Bundesgerichtshof. K. I ZR 203/00 (OLG Stuttgart) (Bundesgerichtshof Nisan 2003). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fnjw-rr%2F2003%2Fcont%2Fnjw-rr.2003.1123.1.htm&anchor=Y-300-Z-NJW-RR-B-2003-S-1123&readableType=2&VorgaengerDokumentStreffer3=Beschlu%C3%9F%20vom%2026.05.2003%20-%2020%20W%2061%2F03&VorgaengerDokumentFullname=bibdata%2Fzeits%2Fnjw-rr%2F2003%2Fcont%2Fnjw-rr.2003.1122.1.htm#S1123
Bickenbach, Christian. "Charakteristik, Unterarten und Unarten des Verwaltungsaktbegriffs". *Juristische Arbeitsblätter* 7 (2015), 481-488. https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fja%2F2015%2Fcont%2Fja.2015.481.1.htm&anchor=Y-300-Z-JA-B-2015-S-481
(BMEL), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. "BMEL - Agenda 2030 - Global Food Security". Erişim 11 Ekim 2023. https://www.bmel.de/EN/topics/international-affairs/agenda-2030/global-food-security.html
(BMEL), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. "BMEL - Bodies - Institutions within the BMEL's Portfolio". Erişim 20 Ekim 2023. https://www.bmel.de/EN/ministry/organisation/bodies/institutions.html
Bobbert, Christian. "Lebensmittelüberwachung: Bund- und Länderkompetenzen zwischen Konvergenz und Divergenz". *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 1 (2016), 33-45. https://online.ruw.de/suche/zlr/online.ruw.de/suche/zlr/Lebensmittelueberwa-Bund--und-Laenderkompet-zwisc--c71945bedf53050f2525acba8c4a53ae
Boch, Thomas. *Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch*. Online-Auflage: Nomos, 2022.

Borins, Mel. “The Dangers of Using Herbs”. *Postgraduate Medicine* 104/1 (01 Temmuz 1998), 91-100. https://doi.org/10.3810/pgm.1998.07.535

Boz, Selman Sacit (ed.). *Kamu Düzeni Unsurları*. Ankara: Adalet, 2020.

Böhm, Monika. “Einführung des Nutri-Score aus verfassungsrechtlicher Sicht”. *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2020), 143-157. https://online.ruw.de/suche/zlr/online.ruw.de/suche/zlr/Einfuehru-de-Nut-Sco-au-verfassungsrechtlich-Sic-d4f8c211768868b384aaca8014dfe58d

Buzbaş, Necdet. “Türkiye ve AB’de Gıda Güvenliği: Ortaklığın Sinerjisi”. *28. Türkiye-AB Karma İstişare Komitesi Toplantısı (13-14 Eylül 2010)*. Edinburg, İskoçya, ts.

Büyükkaya, Aslı. *Ginkgo Biloba L. Ekstresi İçeren Bitkisel İlaçlar ve Bitkisel Ürünler Üzerinde Karşılaştırmalı Fitoeşdeğerlik Çalışmaları*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2009.

BVerfGE, Bundesverfassungsgerichts. K. 69, 315 (Bundesverfassungsgerichts 14 Mayıs 1985). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fbverfge%2F69%2Fcont%2Fbverfge.69.315.1.htm&anchor=Y-300-Z-BVERFGE-B-69-S-315&readableType=2&VorgaengerDokumentStreffer3=Urteil%20vom%2016.07.1985%20-%201%20BvR%201023%2F83&VorgaengerDokumentFullname=bibdata%2Fzeits%2Fbverfge%2F69%2Fcont%2Fbverfge.69.272.1.htm

BVerfGE, Bundesverfassungsgerichts. K. 157, 30 (Bundesverfassungsgerichts 24 Mart 2021). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fbverfge%2F157%2Fcont%2Fbverfge.157.30.1.htm&anchor=Y-300-Z-BVERFGE-B-157-S-30&readableType=2&VorgaengerDokumentStreffer3=Urteil%20vom%2002.03.2021%20-%202%20BvE%204%2F16&VorgaengerDokumentFullname=bibdata%2Fzeits%2Fbverfge%2F157%2Fcont%2Fbverfge.157.1.1.htm

BVerwG, Bundesverwaltungsgericht. 4/ 2023 Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht (ZLR) 531 (Bundesverwaltungsgericht 2023).

BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. “§ 1 Auftrag und Aufgaben”. Erişim 04 Kasım 2023. https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2Falsgescho%2Fcont%2Falsgescho.p1.htm&anchor=Y-100-G-ALSGESCHO-P-1

BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. “116. ALS-Sitzung”. *Journal of Consumer Protection and Food Safety* 16/4 (01 Aralık 2021), 359-366. https://doi.org/10.1007/s00003-021-01335-z

BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. “ALS-Stellungnahmen 2016 - [ALS-Stellungnahmen 2016] Inhaltsübersicht (redaktionell)”. *beck-online/ Die Datenbank*. Erişim 05 Kasım 2023. https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2FALS2016%2Fcont%2FALS2016.INH.htm

(BVL), Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. “Anzeige nach § 5 der Nahrungsergänzungsmittelverordnung (NemV) für Nahrungsergänzungsmittel”. Erişim 07 Ekim 2023. https://apps2.bvl.bund.de/nem/form/main.do

(BVL), Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. “Arbeitskreis der auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene und der Lebensmittel tierischer Herkunft tätigen Sachverständigen (ALTS)”. Erişim 03 Kasım 2023. https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/13_ALTS/lm_ALTS_node.html

BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. “Arbeitskreis Lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (ALS)”. Erişim 03 Kasım 2023.

https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/12_ALS/lm_ALS_node.html
BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. "Beschlüsse der 82. Arbeitstagung des ALTS (Dezember 2018) - [ALTS-Beschlüsse 2018/12] - beck-online". Erişim 05 Kasım 2023. https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2Falts2018_12%2Fcont%2Falts2018_12.htm&anchor=Y-100-G-ALTS2018_12
BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. "Beschlüsse der 83. Arbeitstagung des ALTS (Juni 2019) - [ALTS-Beschlüsse 2019/06] - beck-online". Erişim 05 Kasım 2023. https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2Falts_2019_06%2Fcont%2Falts_2019_06.htm&anchor=Y-100-G-ALTS_2019_06
(BVL), Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. "BVL - Amtliche Lebensmittelüberwachung". Erişim 11 Kasım 2023. https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/01_SichereLM/lm_SichereLM_node.html
(BVL), Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. "BVL - Aufgaben". Erişim 13 Ekim 2023. https://www.bvl.bund.de/DE/Aufgaben/aufgaben_node.html
(BVL), Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. "BVL - Ausnahmegenehmigungen nach § 68 LFGB". Erişim 20 Ekim 2023. https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/04_AntragstellerUnternehmen/06_Ausnahmegenehmigungen/lm_ausnahmeGenehm_node.html
BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. "BVL - Das Europäische Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF)". Erişim 22 Ekim 2023. https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/02_Futtermittel/01_Aufgaben/04_EU_Schnellwarnsystem/lm_schnellwarnsystem_aktuelle_rasff_meldungen_node.html
(BVL), Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. "BVL - Nahrungsergänzungsmittel vs. Arzneimittel". Erişim 27 Ekim 2023. https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/03_Verbraucher/04_NEM/01_NEM_Arzneimittel/NEM_Arzneimittel_node.html
(BVL), Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. "BVL - Zulassen". Erişim 07 Kasım 2023. https://www.bvl.bund.de/DE/Aufgaben/03_Zulassen/zulassen_node.html
BVL, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. "Stellungnahme Nr. 2015/31: Nahrungsergänzungsmittel mit sonstigen Stoffen im Regelungsbereich von NemV, HCV und LMIV". Erişim 06 Kasım 2023. https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/ALS_ALTS/ALS-Stellungnahme_Nahrungserg%C3%A4nzungsmittel_mit_sonstigen_Stoffen_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=5
Calliess, Christian - Ruffert, Matthias. *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta- EUV-AEUV/ Kommentar*. München: C.H. Beck, 2022.
Ceylan, Mahmut. *İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki*. Ankara: Seçkin, 1. Baskı., 2021.
Çağlayan, Ramazan. *İdâre Hukûku Dersleri*. Ankara: Adalet, 11. Baskı., 2023.
Çağlayan, Ramazan. *Kolluk ve Özel Güvenlik Hukuku*. Ankara: Seçkin, 2022.
Çalışkan, Ahmet Ziya. "Ombudsmanlık ve Avrupa Birliği Ombudsmanı". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 28/3 (15 Aralık 2020), 1263-1302. https://doi.org/10.15337/suhfd.778267
Dada, Ayokunle Christopher vd. "Microbiological Hazards Associated with Food Products Imported from the Asia-Pacific Region based on Analysis of the Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) Notifications". *Food Control* 129 (01 Kasım 2021), 108243. https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2021.108243

Danıştay, Danıştay 10. Daire. K. 2006/3011 (Danıştay Mayıs 2006). https://kazanci.com.tr/
Danıştay, Danıştay 10. Daire. K. 2006/3660 (Danıştay Mayıs 2006). https://kazanci.com.tr/
Danıştay, Danıştay 10. Daire. K. 2007/3129 (Danıştay Mayıs 2007). https://uyap.gov.tr/
Danıştay, Danıştay 10. Daire. K. 2011/2296 (Danıştay 14 Haziran 2011). https://karararama.danistay.gov.tr/
Danıştay, Danıştay 10. Daire. K. 2014/7650 (Danıştay Aralık 2014). https://uyap.gov.tr/
Danıştay, Danıştay 10. Daire. K. 2021/316 (Danıştay Şubat 2021). https://karararama.danistay.gov.tr/
Danıştay, Danıştay 10. Daire. K. 2021/318 (Danıştay Şubat 2021). https://karararama.danistay.gov.tr/
Danıştay, Danıştay 10. Daire. K. 2023/1714 (Danıştay Nisan 2023). https://uyap.gov.tr/
Danıştay, Danıştay 13. Daire. K. 2006/4919 (Danıştay Aralık 2006). https://kazanci.com.tr/
Danıştay, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu. K. 2011/267 (Danıştay Nisan 2011). https://www.danistay.gov.tr/assets/pdf/yayinlar/dergi/20_05_2019_042553.pdf
Danıştay, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu. K. 2012/1720 (Danıştay Kasım 2012). https://uyap.gov.tr/
Danıştay, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu. K. 2018/177 (Danıştay Ocak 2018). https://uyap.gov.tr/
Danıştay, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu. K. 2022/1244 (Danıştay 06 Nisan 2022). https://karararama.danistay.gov.tr/
Danwitz, Thomas von. “Rechtssicherheit und Kohärenz durch Kodifikation der Grundbegriffe und Grundprinzipien des Europäischen Lebensmittelrechts: Ziele – Kompetenzen – Verfahren”. *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2001), 209-230. https://online.ruw.de/suche/zlr/Rechtssic-und-Kohaere-durch-Kodifik-der-Grundbe-un-b168b426354736e7bb91d9dbc6c027e8#textfn_2001-02-3-8
(DB), Deutscher Bundestag. *Bundesrat: Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes prüfen*. Heute Im Bundestag (Hib-Meldungen). Berlin: Deutscher Bundestag, 14 Mayıs 2002. Deutscher Bundestag. https://webarchiv.bundestag.de/archive/2005/0113/bic/hib/2002/2002_120/09.html
(DB), Deutscher Bundestag. *Sachverständige beanstanden geplante Gründung von zwei neuen Behörden*. Heute Im Bundestag (Hib-Meldungen). Berlin: Deutscher Bundestag, 30 Nisan 2002. Deutscher Bundestag. https://webarchiv.bundestag.de/archive/2005/0113/bic/hib/2002/2002_113/02.html
Delewski, Mark - Fuhrmann, Maria Monica. “Risikosteuerung im Nahrungsergänzungsmittelrecht”. *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 6 (2005), 645-677. https://online.ruw.de/suche/zlr/Risikosteuerung-im-Nahrungsergaenzungsmittelrecht-bf904e029caee5c64d9e84403583eb22
Depenheuer, Otto. “GG. Art 8”. *Grundgesetz-Kommentar*. ed. Günter Dürig-Roman Herzog-Rupert Scholz. München: C.H. Beck, 101. Auflage., 2023.
Dieners, Peter - Reese, Ulrich. *Handbuch des Pharmarechts*. München: C.H. Beck, 2010.
Dişli, Meryem - Yeşilada, Erdem. “Türkiye ‘de Bitkisel Tıbbi Ürünler (Türkiye’de Bitkisel Ürünlerin Standardizasyonu, Üretimi Ve Tağşiş)”. *Journal of Biotechnology and Strategic Health Research* 3/Özel Sayı (30 Eylül 2019), 13-21. https://doi.org/10.34084/bshr.545498
Dombert, Matthias - Witt, Karsten. *Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht*. München: C.H. Beck, 2022.
(DPT), Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*. Ankara: DPT, 1968. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Ikinci_Bes_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf
Durna, Doğan. “Türk Yargı Kararları Işığında Takviye Edici Gıdaların Denetimi”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi* 1/41 (01 Ocak 2020), 243-274. https://dergipark.org.tr/en/pub/taad/issue/58516/854928

Düğer, Sırrı. “İlaç Sektörünün Düzenlenmesinin İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”. *Tıp Hukuku Dergisi* 5/10 (2016). http://search/yayin/detay/204529
EC, European Comission. “Food Supplements”. Erişim 07 Eylül 2022. https://food.ec.europa.eu/safety/labelling-and-nutrition/food-supplements_en
(EC), European Comission. “List of Competent Authorities of the Member States within the Meaning of Article 4(6) of Directive 2002/46 on Food Supplements (December 2023)”. Erişim 18 Ocak 2024. https://food.ec.europa.eu/system/files/2023-12/labelling-nutrition_food-supplements_competent-authorities_en.pdf
(EC), European Comission. “PAFF Committees”. Erişim 14 Şubat 2024. https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/committees/paff-committees_en
EC, European Comission. “Verordnung (EWG) Nr. 3767/91”. *Lexparency.de*. Erişim 11 Kasım 2023. https://lexparency.de/eu/31991R3767/
EFSA, European Food Safety Authority. “EFSA at a Glance | EFSA”. Erişim 18 Şubat 2024. https://www.efsa.europa.eu/en/multimedia/efsa-at-a-glance
EFSA, European Food Safety Authority. “Food Incident Preparedness and Response | EFSA”. 17 Nisan 2023. Erişim 15 Şubat 2024. https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/food-incident-preparedness-and-response
EFSA, European Food Safety Authority. “Food Supplements | EFSA”. 20 Ekim 2023. Erişim 07 Eylül 2022. https://www.efsa.europa.eu/en/topics/topic/food-supplements
EFSA, European Food Safety Authority. “Scientific Committee | EFSA”. 12 Şubat 2024. Erişim 19 Şubat 2024. https://www.efsa.europa.eu/en/science/scientific-committee-and-panels/scientific-committee
Ekinci, Murat. *İdari İstikrar İlkesi*. Ankara: Adalet, 1. Baskı., 2021.
Emmerich-Fritsche, Angelika. “Kritische Thesen zur Legaldefinition des Verwaltungsaktsdipnota”. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 7 (2006), 762-765. https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fnvwz%2F2006%2Fcont%2Fnvwz.2006.762.1.htm&anchor=Y-300-Z-NVWZ-B-2006-S-762&readableType=2&VorgaengerDokumentStreffer3=Aufsatz%20von%20Stefan%20Lorenzmeier&VorgaengerDokumentFullname=bibdata%2Fzeits%2Fnvwz%2F2006%2Fcont%2Fnvwz.2006.759.1.htm
EP, COUNCIL, European Parliament and of The Councıl. Directive 2004/24/EC, Directive 2004/24/EC of the European Parliament and of the Councıl of 31 March 2004. EP, COUNCIL, 30 Nisan 2004. https://www.google.com/search?q=Directive+2004%2F24%2FEC+of+the+European+Parliament+and+of+the+Counc%C4%B1l+of+31+March+2004&oq=Directive+2004%2F24%2FEC+of+the+European+Parliament+and+of+the+Counc%C4%B1l+of+31+March+2004&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBBzQ0OGowajeoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8
EP, COUNCIL, European Parliament and of The Councıl. Regulatıon (EU) 2015/2283, Regulatıon (EU) 2015/2283. EP, COUNCIL, 25 Kasım 2015. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015R2283&from=en
EP, COUNCIL, European Parliament and of The Councıl. Regulatıon (EU) No 1169/2011, Regulatıon (EU) No 1169/2011. EP, COUNCIL, 25 Ekim 2011. https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2Fges%2FEWG_VO_1169_2011%2Fcont%2FEWG_VO_1169_2011%2ehtm
EP, COUNCIL, European Parliament and of The Councıl. Regulation (EC) No 178/2002, Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 Laying Down the General Principles and Requirements of Food Law, Establishing the European Food Safety Authority and Laying Down Procedures in Matters of Food Safety. EP, COUNCIL. Erişim 10 Ekim 2023. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002R0178

EP, COUNCIL, European Parliament and of The Councıl. Regulation (EC) No 852/2004, Regulation (EC) No 852/2004 of 29 April 2004 on the Hygiene of Foodstuffs. EP, COUNCIL, 30 Nisan 2004. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2004:139:FULL

EP, European Parliament. Resolution on The Impact of COVID-19 Measures on Democracy, The Rule of Law and Fundamental Rights, Resolution on The Impact of COVID-19 Measures on Democracy, The Rule of Law and Fundamental Rights (Kanun No. 2020/2790(RSP)). K. 2020/2790(RSP) (Legislative Observatory Kasım 2020). Erişim 02 Ağustos 2023. https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1639238&t=e&l=en

Epiney, Astrid. "AEUV Art. 191 [Ziele; Maßnahmen; Schutzklausel; internationale Zusammenarbeit]". *Umweltrecht-Band I Kommentar*. ed. Robert von Landmann - Gustav Rohmer. München: C.H. Beck, 102. Auflage., 2023.

Eren, Abdurrahman. *Anayasa Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin, 2020.

Ersöz, Tayfun. "Bitkisel İlaçlar ve Gıda Takviyeleri ile İlgili Genel Yaklaşım ve Sorunlar". *MİSED Meslek İçi Sürekli Eğitim Dergisi* 27-28 (2012).

Ersöz, Tayfun. "Bitkisel Ürünler ve Güvenilirlikleri". *Bitkilerle Tedavi Sempozyumu 5-6 Haziran 2010- Zeytinburnu*. İstanbul: Merkezefendi Geleneksel Tıp Derneği, 2011.

EU, European Union. "European Commission – What It Does | EU". Erişim 20 Şubat 2024. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-commission_en

(EU), European Union. "Standing Committee on the Food Chain and Animal Health | EUR-Lex". Erişim 08 Şubat 2024. https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/standing-committee-on-the-food-chain-and-animal-health.html

EU, European Union. EUV, Vertrag Über Die Europäische Union (Kanun No. C 326/13). *Amtsblatt der Europäischen Union* (26 Ekim 2012).

(FBI), Fortune Business Insights. *Dietary Supplement Market Size, Share & Covid 19 Impact Analysıs, By Type (Vitamins, Minerals, Enzymes, Fatty Acids, Proteins and Others), Form (Tablets, Capsules, Liquids, and Powders), and Regional Forecasts, 2021-2028*. Rapor. Erişim 14 Ekim 2022. https://www.fortunebusinessinsights.com/dietary-supplements-market-102082

Giritli vd., İsmet. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 2001.

Gloger, Marcus. "Nahrungsergänzungsmittel". Erişim 07 Ekim 2023. https://www.bvl.bund.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Servicesuche_Formular.html;jsessionid=CBD030D83334582ACD40B1202A829DD4.internet961?nn=10418112&resourceId=10420450&input_=10418112&pageLocale=de&templateQueryString=Nahrungserg%C3%A4nzungsmittel&submit.x=0&submit.y=0

Gloy, Wolfgang vd. *Handbuch des Wettbewerbsrechts*. München: C.H. Beck, 2019.

Gökçe, Ramazan - Ergezer, Haluk. "Gıda Mevzuatımız; Nereden, Nereye?" *Akademik Gıda* 14/2 (01 Haziran 2016), 225-229. https://dergipark.org.tr/tr/pub/akademik-gida/issue/55784/763591

Gözler vd., Kemal. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin, 2022.

Gözübüyük vd., A. Şeref. *İdare Hukuku Cilt-1*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2019.

GTBD, Gıda Takviyesi ve Beslenme Derneği. "Vitamin ve Mineraller". GTBD, 24 Ocak 2017. https://gtbd.org.tr/vitamin-ve-mineraller/

GTHB, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. GTHBTTGÇUEHY, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Taşra Teşkilatının, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge. Türkiye: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. Erişim 01 Temmuz 2023. Erişim 01 Temmuz 2023. https://www.google.com/search?q=GIDA%2C+TARIM+VE+HAYVANCILIK+BAKANLI%C4%9EI+TA%C5%9ERA+TE%C5%9EK%C4%B0LATININ%2C+G%C3%96REVLER%C4%B0%2C+%C3%87ALI%C5%9EMA+USUL+VE+ESASLARI+HAKKINDA+Y%C3%96NERGE&rlz=1C1SQJL_trTR828TR828&oq=GIDA%2C+TARIM+

VE+HAYVANCILIK+BAKANLI%C4%9EI+TA%C5%9ERA+TE%C5%9EK%C4%B0LATININ%2C+G%C3%96REVLER%C4%B0%2C+%C3%87ALI%C5%9EMA+USUL+VE+ESASLARI+HAKKINDA+Y%C3%96NERGE&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBBzcxNGowajeoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8
GTHB, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı. GYRKDY, Gıda ve Yemin Resmi Kontrollerine Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 28145 (17 Aralık 2011).
Güneş, Mehmet. "Gıda Güvenliği Konusunda Danıştay Kararlarında 'İhtiyatlılık İlkesi'". *Gıda Hukuku*. ed. Bülent Kent vd. Ankara: Adalet, 2023.
Gürbüz, İlhan. "Takviye Edici Gıdaların Ülkemizdeki Mevcut Durumu ve Öneriler". *Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Ürünlerinin Ruhsatlandırılması Sempozyumu (9 Aralık 2016) raporu*. ed. Taner Demirer vd. TÜBA Raporları, no: 22. Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 2017.
(GVR), Grand View Research. *Dietary Supplements Market Size, Share & Trends Analysis Report By Ingredient (Vitamins, Minerals), By Form, By Application, By End User, By Distribution Channel, By Region, And Segment Forecasts, 2022-2030*. Market Analysis Report. Erişim 14 Ekim 2022. https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/dietary-supplements-market
Hagenmeyer, Moritz. "ZweiteBetrachtung der aktuellen Rechtsprechung zur LMIV (2021–2022)". *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2023), 178-198. https://online.ruw.de
Hagenmeyer, Moritz - Oelrichs, Carsten. "LFGB". *Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht/ Band 2*. ed. Peter W. Heermann - Jochen Schlingloff. München: C.H. Beck, 3. Auflage., 2022.
Hahn, Andreas - Hagenmeyer, Moritz. "Armageddon: Neuer Rechtsrahmen für Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke – Hintergründe und Konsequenzen für ergänzende bilanzierte Diäten". *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2017), 176-208. https://online.ruw.de/suche/zlr/Armage-Neuer-Rechts-fuer-Lebens-fuer-besond-medizi-3f78a180a79309ad912957f6e0c22f92?OK=1&i_q=Nahrungserg%C3%A4nzungsmittel+und+erg%C3%A4nzende+bilanzierte+Di%C3%A4ten&i_sortfl=score&i_sortd=desc&i_accuracy=2
Hakeri, Hakan. *İlaç Hukuku*. Ankara: Astana Yayınları, 2018.
Harte-Bavendamm, Henning vd. *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb: UWG-Kommentar*. München: C.H. Beck, 2021.
Hatipoğlu, Mehmet. *Türk İdare Hukuku Açısından Gıda Güvenliği ve Denetimi*. Ankara: Yetkin, 2023.
Heintz, Veris-Pascal. "Amtshaftung bei überlanger Verfahrensdauer im Genehmigungsverfahren". *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen - Rheinland-Pfalz - Saarland* 7 (2013), 279-283. https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Flkrz%2F2013%2Fcont%2Flkrz.2013.279.1.htm&pos=3&hlwords=on
Hohmann, Gert. "B. Einführung". *Lebensmittelrecht*. ed. Olaf Sosnitza- Andreas Meisterernst (vormals Zipfel/Rathke). München: C.H. Beck, 186. Auflage., 2023.
Holle, Martin. "Die öffentlich-rechtliche Verantwortung und Haftung: Vorsorgeprinzip, Rückverfolgbarkeit, Stufenverantwortung". *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 3 (2004), 307-327. https://online.ruw.de/suche/zlr/online.ruw.de/suche/zlr/Die-oeffent-rechtli-Verantw-und-Haftung-Vorsorge-R-fefccf35b743180cf9744ef6f779cf11
Horst, Matthias - Mrohs, Angelika. "Das Europäische Lebensmittelrecht am Scheideweg – Das Weißbuch der Kommission zur Lebensmittelsicherheit". *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2000), 125-140. https://online.ruw.de/suche/zlr/Das-Europae-Lebensmittel-am-Schei--Das-Weiss-der-K-4c89d626424b37980573f4a413f2fcb4?OK=1&i_q=Das+Europ%C3%A4ische+Lebensmittelrecht+am+Scheideweg+-

+Das+Wei%C3%9Fbuch+der+Kommission+zur+Lebensmittelsicherheit.&i_sortfl=score&i_sortd=desc&i_accuracy=2
Hossain, Kamrul - Jahan, Punam. "Human Rights Begin with Breakfast". *Food Security in the High North*. ed. Kamrul Hossain vd. 103-120. London, 1st Edition., 2020. https://doi.org/10.4324/9781003057758-9
(İEİS), İlaç Endüstrisi İşverenler Sendikası. *Türkiye İlaç Sektörü 2022 Raporu*. Erişim 23 Haziran 2023. http://uye.ieis.org.tr/ieis/assets/media/Yayinlar/TR_Ilac_Sektoru_2022.pdf
Jarass, Hans D. "Allg. Handlungsfreiheit, Allg. Persönlichkeitsrecht, Leben und körperl. Unversehrtheit, Freiheit der Person". *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: GG*. ed. Hans D. Jarass- Martin Kment. München: C.H. Beck, 17. Auflage., 2022.
Kalabalık, Halil. *İdare Hukuku Dersleri Cilt: II*. Ankara: Seçkin, 6. Baskı., 2024.
Karaarslan vd., Tuba. "Besin Destek Ürünleri ve İlaçlarla Etkileşimleri: Vitamin ve Mineraller". *Journal of Medical Sciences* 1/1 (2019).
Karabulut, Mustafa. "İdari Yaptırımların Hukuki Niteliği ve Anayasa Mahkemesinin Kabahatler Kanunu Hakkındaki Kararı". *Terazi Hukuk Dergisi* 1/3 (2006), 63-68. https://jurix.com.tr/article/62
Karakoç, İsmail. "Yeniden Değerleme Oranı Uygulaması ve Vergisel Etkileri". *Mali Çözüm Dergisi* 30 (Haziran 2020), 251-260. https://www.proquest.com/docview/2431032713?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true&sourcetype=Scholarly%20Journals
Karasu, Rauf vd. *Fikri Mülkiyet Hukuku*. Ankara: Seçkin, Güncellenmiş 7. Baskı., 2023.
Kartal, Murat. "Bitkisel Ürünlerin Sağlık Bakanlığında Ruhsatlandırılma Gerekliliği ve Çözüm Önerileri". *Geleneksel ve Tamamlayıcı Tıp Ürünlerinin Ruhsatlandırılması Sempozyumu (9 Aralık 2016) Raporu*. ed. Taner Demirer vd. TÜBA Raporları, no: 22. Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 2017.
Keller, Wolfgang. "Anhang § 54". *SGG • Sozialgerichtsgesetz*. ed. Jan Meyer-Ladewig- Wolfgang Keller- Benjamin Schmidt. München: C.H. Beck, 14., neu Bearbeitete Auflage., 2023.
Kingreen, Thorsten. "AEUV Art. 36 [Ausnahmen]". *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta- EUV-AEUV/ Kommentar*. ed. Christian Callies- Matthias Ruffert. München: C.H. Beck, 6. Auflage., 2022.
Kingreen, Thorsten. "Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus". *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta- EUV-AEUV/ Kommentar*. ed. Christian Callies- Matthias Ruffert. München: C.H. Beck, 6. Auflage., 2022.
Kirk, Wolfgang. *Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland im Wandel zum Verwaltungsbetrieb: Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses*. Essen, 2004. https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=wG_oxaTxBqYC&oi=fnd&pg=PA3&dq=Grundsatz+des+schlanken+Staates&ots=v7qJwK0hCI&sig=JMuZLpZU-KArVuPvozP8XnuMw8c&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
Klement, Jan Henrik. "§ 11 Gaststättenrecht". *Kompendium Öffentliches Wirtschaftsrecht*. ed. Reiner Schmidt - Ferdinand Wollenschläger. Deutschland: Springer Berlin, Heidelberg, 5. Auflage., 2019.
Koç, Emin. *Gıda Güvenliği ve İdarenin Yetkileri*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2014.
Kotzur, Markus - Valentiner, Dana-Sophia. "AEUV Art. 168 [Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus]". *Vertrag über die Europäische Union / Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union-EUV/AEUV-Kommentar*. ed. Rudolf Geiger- Daniel-Erasmus Khan- Markus Kotzur- Lando Kirchmair. München: C.H. Beck, 7., Überarbeitete Auflage., 2023.

Kraus, Markus. “II. Grundlagen des Lebensmittelrechts”. *Lebensmittelrechts-Handbuch*. ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus. München: C.H. Beck, 45. Auflage., 2023.
Kügel, J. Wilfried vd. *Nahrungsergänzungsmittel-Verordnung: NemV- Kommentar*. München: Verlag C.H. Beck, 2007.
Kügel, J. Wilfried - Delewski, Mark. “Neues Recht für Nahrungsergänzungsmittel”. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)* 18 (2003), 545-576. https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2fzeits%2fEUZW%2f2003%2fcont%2fEUZW%2e2003%2e549%2e1%2ehtm
LD, Lebensmittelverband Deutschland. “Gesetzliche Regelungen für Nahrungsergänzungsmittel”. 29 Ekim 2020. Erişim 10 Ekim 2023. https://www.lebensmittelverband.de/de/lebensmittel/nahrungsergaenzungsmittel/nem-gesetzliche-regelungen
LG Hamburg, Landgericht Hamburg. K. 411 HKO 9/19 (Landgericht Hamburg Nisan 2019). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Flmur%2F2019%2Fcont%2Flmur.2019.167.1.htm&pos=11&hlwords=on
Lindemann, Staatssekretär Gert. “Lebensmittelsicherheit in der EU und in Deutschland – Vom Acker oder Stall bis zum Tisch des Verbrauchers”. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* 1/2 (01 Mayıs 2006), 71-72. https://doi.org/10.1007/s00003-006-0011-8
Lisken, Hans - Denninger, Erhard. *Handbuch des Polizeirechts*. München: C.H. Beck, 2021.
Loosen, Peter. “Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch § 53 Verbringungsverbote”. *BasisVO/LFGB*. ed. Rudolf Streinz - Andreas Meisterernst. München: C.H. Beck, 1. Auflage., 2021.
Lopes vd., Maria. “Food Supplement Vitamins, Minerals, Amino-Acids, Fatty Acids, Phenolic and Alkaloid-Based Substances: An Overview of Their Interaction with Drugs”. *Critical Reviews in Food Science and Nutrition* 63/19 (2023), 4106-4140. https://doi.org/10.1080/10408398.2021.1997909
LSG Niedersachsen-Bremen, Landessozialgericht. 3 PharmR (Pharma Recht) 2022 237 (Landessozialgericht 2021).
Ludwig, Stephan. “Zur Anwendung des Vorsorgeprinzips beim Risikomanagement”. *Lebensmittel und Recht* 5 (2023), 435-449.
Mettke, Thomas. “Recht, Ethik und Wissenschaft – 25 Jahre Deutscher Lebensmittelrechtstag 1988–2012”. *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 02 (2012), 125-139. https://online.ruw.de/suche/zlr/online.ruw.de/suche/zlr/Rec-Eth-und-Wissensch--25-Jah-Deutsc-Lebensmittelr-80a4c916ca58a58d39651d3f57464c3f
Meyer, Alfred Hagen. *Lebensmittelrecht*. München: Beck-Texte im dtv, 2021.
Möstl, Markus. “Gesundheitsschädlichkeit und Vorsorgeprinzip- ‘Behördliche Befugnisse und unternehmerische Pflichten bei Anwendung des Vorsorgeprinzips (Art. 7 BasisVO) im Kontext von Entscheidungen zur Lebensmittelsicherheit (Art. 14 BasisVO)’”. *Lebensmittel und Recht* 6 (2022), 513-519.
Möstl, Markus - Schwabenbauer, Thomas. *BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern*. München: C.H. Beck, 2023.
Muela-Molina, C. vd. “Health-Related Claims in Food Supplements Endorsements: A Content Analysis from the Perspective of EU Regulation”. *Public Health* 190 (Ocak 2021), 168-172. https://doi.org/10.1016/j.puhe.2020.10.020
Müller, Martin. “Speziallebensmittel”. 22 Ocak 2023. Erişim 27 Ekim 2023. https://www.drmartinmueller.de/lebensmittel-fuer-besondere-medizinische-zwecke
Müller-Graff, Peter Christian. “AEUV Art. 34 (ex-Artikel 28 EGV) [Verbot von Einfuhrbeschränkungen]”. *Europäisches Unionsrecht*. ed. Hans von der Groeben vd. Baden- Baden: Nomos, 7. Auflage., 2015.
Narula, Smita. “The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law”. *Columbia Journal of Transnational Law* 44 (15 Aralık 2006), 1-87.

Navarro vd., Victor J. “Liver Injury from Herbals and Dietary Supplements in the U.S. Drug-Induced Liver Injury Network”. *Hepatology (Baltimore, Md.)* 60/4 (Ekim 2014), 1399-1408. https://doi.org/10.1002/hep.27317
Nettesheim, Martin. “AEUV Art. 191 Umweltpolitische Ziele; Schutzmaßnahmen; Internationale Zusammenarbeit”. *Das Recht der Europäischen Union*. ed. Eberhard Grabitz vd. München: C.H. Beck, 80. Auflage., 2023.
(NIH), National Institute of Environmental Health Sciences. “Pesticides”. Erişim 27 Ekim 2022. https://www.niehs.nih.gov/health/topics/agents/pesticides/index.cfm
NIH, National Institutes of Health. “Dietary Supplement Health and Education Act of 1994”. Erişim 18 Ekim 2022. https://ods.od.nih.gov/About/DSHEA_Wording.aspx
Ogorek, Markus. “Preisbindung für verschreibungspflichtige Medikamente – Warenverkehrsfreiheit”. *Juristische Arbeitsblätter* 10 (2017), 798-800. https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fja%2F2017%2Fcont%2Fja.2017.798.1.htm
OVG Münster 13. Senat, Oberverwaltungsgericht. K. 13 B 1342/13 (Oberverwaltungsgericht Ocak 2014). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fents%2Fbeckrs%2F2014%2Fcont%2Fbeckrs.2014.45978.htm&pos=4&hlwords=on
OVG Weimar / 3. Senat, Oberverwaltungsgericht. K. 3 EO 569/22 (Oberverwaltungsgericht Ocak 2023). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fents%2Fbeckrs%2F2023%2Fcont%2Fbeckrs.2023.8035.htm&pos=10&hlwords=on
Özbek, Fethi Şaban - Fidan, Halil. “Türkiye ve Avrupa Birliği’nde Gıda Standartları”. *Selçuk Tarım ve Gıda Bilimleri Dergisi* 24/1 (25 Nisan 2010), 92-100. https://dergipark.org.tr/en/pub/selcukjafsci/issue/77096/1290278
Özışık, Lale. “Vitaminler, Kime, Ne Zaman, Ne Kadar?” *İlaç ve Tedavi Kongresi (25-29 Mayıs 2016)*. İlaç ve Tedavi Derneği, 2016.
Öztürk, Serap. *Gıda Güvenliği ve İdari Denetimi*. İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2020.
Pache, Eckhard. “Öffentliche Warnung vor Lebensmitteln – ist § 40 LFGB europarechtskonform?” *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2013), 139-158.
Pewestorf, Adrian. “§ 11 ASOG Bln – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit”. *Polizei- und Ordnungsrecht*. ed. Adrian Pewestorf vd. Germany/Hürth: Carl Heymann Verlag/ Wolters Kluwer Deutschland GmbH, 3. Auflage., 2022.
Pitzer, Alexander. *Handbuch der Risikobewertung / ZLR-Schriftenreihe*. Frankfurt/Main-Deutschland: R&W (Fachmedien Recht und Wirtschaft), 2016.
Preuß, Josa vd. “Qualitätsgesicherte Zulassung von Tierarzneimitteln im Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)”. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* 10/3 (01 Eylül 2015), 247-250. https://doi.org/10.1007/s00003-015-0963-7
Purnhagen, Kai P. “Public und Private Enforcement im Lebensmittelrecht”. *Lebensmittel und Recht* 3 (2021), 155-162.
Rathke, Kurt-Dietrich. “Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB)”. *Lebensmittelrecht*. ed. Olaf Sosnitza- Andreas Meisterernst (vormals Zipfel/Rathke). München: C.H. Beck, 186. Auflage., 2023.
Rathke, Kurt-Dietrich. “Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung – NemV)”. *Lebensmittelrecht*. ed. Olaf Sosnitza- Andreas Meisterernst (vormals Zipfel/Rathke). München: C.H. Beck, 186. Auflage., 2023.
Riemer, Boris. “EuGH: Gesundheitsrecht: Kein Verfahren für das Inverkehrbringen für Nahrungsergänzungsmittel”. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 576-

581. https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata%2fzeits%2fEUZW%2f2017%2fcont%2fEUZW%2e2017%2e576%2e1%2ehtm
Riemer, Boris. *Lebensmittelrechtliche Grundlagen der Verbraucherkommunikation (ZLR-Schriftenreihe)*. Frankfurt am Main: Fachmedien Recht und Wirtschaft (R&W) dfv Mediengruppe, 2021.
Rosenfeld, Thomas-Fraatz. "§ 84. Verwaltungsverfahren". *Münchener Handbuch des Wohnungseigentumsrechts*. ed. Michael Drasdo-Oliver Elzer. München: C.H. Beck, 8. Auflage., 2023.
Rützler, Hanspeter. "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts". *Lebensmittelrechts-Handbuch*. ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus. München: C.H. Beck, 45. Auflage., 2023.
Sancakdar vd., Oğuz. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*. Ankara: Seçkin, 2022.
Saraçoğlu, İbrahim Adnan. "Gıda Takviyelerinin Geçmişi, Bugünü, Yarını". Erişim 17 Eylül 2022. https://www.profsaracoglu.com/gidatakviyeleriprofsaracoglumakale
Sarkar, Swagata vd. *The Use of Pesticides in Developing Countries and Their Impact on Health and the Right to Food.* Belgium: European Union/ Policy Department for External Relations, 2021. https://data.europa.eu/doi/10.2861/28995
Savlak, Nazlı vd. "Türkiye'de ve Dünyada Takviye Edici Gıdalara Genel Bir Bakış". *Gıda* 47/4 (30 Ağustos 2022), 576-590. https://doi.org/10.15237/gida.GD22021
(SB), Sağlık Bakanlığı. "Endikasyon". 05 Kasım 2022. Erişim 11 Temmuz 2023. https://covid19asi.saglik.gov.tr/TR-78033/endikasyon.html
(SB), Sağlık Bakanlığı. "Ulusal Beslenme Konseyi Ankara'da Toplandı". *T.C. Sağlık Bakanlığı*. Erişim 11 Ağustos 2023. https://www.saglik.gov.tr/TR,54863/ulusal-beslenme-konseyi-ankarada-toplandi.html
(SBB), Strateji ve Bütçe Başkanlığı. *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)*. Ankara: SBB, 1985. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Besinci-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani-1985-1989.pdf
(SBB), Strateji ve Bütçe Başkanlığı. *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)*. Ankara: SBB, 2007. https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/
(SBB), Strateji ve Bütçe Başkanlığı. *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)*. Ankara: SBB, 1979. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dorduncu-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani_1979_1983.pdf
(SBB), Strateji ve Bütçe Başkanlığı. *On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023)*. Ankara: SBB, 2019. https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/
(SBB), Strateji ve Bütçe Başkanlığı. *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*. Ankara: SBB, 2001. https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/
(SBB), Strateji ve Bütçe Başkanlığı. *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. Ankara: SBB, 1996. https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/
Schenke, Wolf-Rüdiger. *Polizei- und Ordnungsrecht*. Heidelberg: C.F.Müller, 12. Auflage., 2023.
Scherzberg, Arno - Garbe, Mitarbeiterin Irena. "Das Recht der Lebensmittelsicherheit Rechtsgrundlagen – Instrumente – Reformbedarf". *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 2 (2018), 198-226. https://online.ruw.de/suche/zlr/online.ruw.de/suche/zlr/Das-Recht-der-Lebensmittelsicherheit-18ca5e5c6d10ae820651003aa1a125d4
Schmidt am Busch, Birgit. "AEUV Art. 168 Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus". *Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV-Kommentar*. ed. Eberhard Grabitz- Meinhard Hilf- Martin Nettesheim. München: C.H. Beck, 80. Auflage., 2023.
Schoch, Friedrich - Schneider, Jens-Peter. *Verwaltungsrecht • Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*. München: C.H. Beck, 2022.
Scholz, Rupert vd. "Wege zur Verschlankung des Staates",. *Wirtschaftsdienst* 77/11 (1997), 619-631.

Schweitzer, Michael - Dederer, Hans-Georg. *Staatsrecht III*. Heidelberg: C.F.Müller, 12. Auflage., 2020.
Shane-McWhorter, Laura. "Dietary Supplements for Diabetes: An Evaluation of Commonly Used Products". *Diabetes Spectrum* 22/4 (20 Kasım 2009), 206-213. https://doi.org/10.2337/diaspect.22.4.206
Sosnitza, Olaf - Meisterernst, Andreas. *Lebensmittelrecht*. München: C.H. Beck, 186. Auflage., 2023.
Soyer, Emre. *Sağlık Kamu Düzeni Bağlamında Gıda Güvenliği*. Yalova: Yalova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2016.
Soylu, Ahmet Cemil. *İdarenin Gıda Güvenliğine İlişkin Faaliyetleri*. İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, 2022.
Steinbüchel, Peter. "IV. Aufbau, Vollzug und Praxis der Lebensmittelüberwachung". *Lebensmittelrechts-Handbuch*. ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus. München: C.H. Beck, 45. Auflage., 2023.
Stelkens, Ulrich. "Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht". *Verwaltungsverfahrensgesetz*. ed. Paul Stelkens vd. München: C.H. Beck, 10. Auflage., 2023.
Stelz, Alice. "II. Grundlagen des Lebensmittelrechts". *Lebensmittelrechts-Handbuch*. ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus. München: C.H. Beck, 2022.
Streinz, Rudolf. "B. Einführung". *Lebensmittelrecht*. ed. Olaf Sosnitza - Andreas Meisterernst. München: C.H. Beck, 186. Auflage., 2023.
Streinz, Rudolf. "III. Schwerpunkte des Lebensmittelrechts". *Lebensmittelrechts-Handbuch*. ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus. München: C.H. Beck, 45. Auflage., 2023.
Streinz, Rudolf - Kraus, Markus. *Lebensmittelrechts-Handbuch*. München: C.H. Beck, 2022.
Streinz, Rudolf - Lamers, Sophia. "IV. Aufbau, Vollzug und Praxis der Lebensmittelüberwachung". *Lebensmittelrechts Handbuch*. ed. Rudolf Streinz - Markus Kraus. München: C.H. Beck, 45. Auflage., 2023.
Szajkowska, Anna. *Regulating Food Law: Risk analysis and the Precautionary Principle as General Principles of EU Food Law*. Wageningen, the Netherlands: Wageningen University, Doctoral Thesis, 2012. https://doi.org/10.3920/978-90-8686-750-9
Şener, Bilge. "Bitkisel İlaçlar ve Bitkisel İlaç Mevzuatı". *Bitkilerle Tedavi Sempozyumu 5-6 Haziran 2010- Zeytinburnu*. İstanbul: Merkezefendi Geleneksel Tıp Derneği, 2011.
Şeşen, Hülya Çelik. *Kamu Düzeni Kavramının Dirlik ve Esenlik Unsuru*. Ankara: Seçkin, 2018.
Şimşek, Sümeyye. "Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri ve İdari Denetimi". *Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 3/1 (30 Haziran 2021), 125-191. https://doi.org/10.47136/asbuhfd.890030
Tähkäpää, Satu vd. "Patterns of Food Frauds and Adulterations Reported in the EU Rapid Alert System for Food and Feed and in Finland". *Food Control* 47 (01 Ocak 2015), 175-184. https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2014.07.007
Tan, Turgut. "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine". *Türk İdare Dergisi* 60/378 (Mart 1988), 73-90.
Tan vd., Turgut. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2021.
(TBMM), Türkiye Büyük Millet Meclisi. *Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Tarım, Orman ve Köyişleri ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonları Raporları Dönem 22, Yasama Yılı 2, S. Sayısı 428*. Ankara: TBMM, 1995. https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c050/b094/tbmm22050094053 7.pdf
(TBMM), Türkiye Büyük Millet Meclisi. *Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu Tasarısı ile Avrupa Birliği Uyum ve Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonları Raporları (1/806), Dönem 23, Yasama Yılı 4, S. Sayısı 498*. Ankara: TBMM, 2010. https://www5.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss498.pdf

Tek, Nilüfer Acar - Pekcan, Gülden. *Besin Destekleri Kullanılmalı Mı?* Ankara: Sağlık Bakanlığı Yayını, 2008.
Tekinsoy, Özge Okay. *İdare Hukukunda Kamu Düzeni Kavramı*. İstanbul: On İki Levha, 2011.
TESK, Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonu. "Gıda Mevzuatı ve Gıda Güvenliği". Erişim 02 Haziran 2023. http://www.tesk.org.tr/view/mevzuat/goster.php?Guid=80b81e70-1a76-11ea-9eaf-000c29b32a85
Thakkar vd., Shraddha. "Regulatory Landscape of Dietary Supplements and Herbal Medicines from a Global Perspective". *Regulatory Toxicology and Pharmacology* 114 (01 Temmuz 2020), 1-11. https://doi.org/10.1016/j.yrtph.2020.104647
TİTCK, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu. ÖTADGG, 2014/1 sayılı Özel Tıbbî Amaçlı Diyet Gıdaları Genelge. Türkiye: Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, 02 Temmuz 2014. https://titck.gov.tr/storage/announcement/4c935cfd21110.pdf
TİTCK, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu. "Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Kılavuzu". Erişim 20 Ekim 2023. https://www.titck.gov.tr/storage/Archive/2023/announcement/GdaveTakviyeEdiciGdalardaSalkBeyanKullanmKlavuzu1_73feb4f4-f9ec-434f-b88c-af08bfc58619.pdf
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. "Alo 174 Gıda". Erişim 01 Eylül 2023. http://www.alo174.gov.tr/
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. "ALO 174 Gıda Hattı Çalışmaları". Erişim 01 Eylül 2023. https://www.tarimorman.gov.tr/Konu/1439/ALO-174-Gida-Hatti
(TOB), Tarım ve Orman Bakanlığı. "Analiz Başvurusu". Erişim 10 Mayıs 2023. https://gidalab.tarimorman.gov.tr/samsun/Menu/48/Analiz-Basvurusu
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. "Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA) ve EFSA ile İlişkiler". Erişim 07 Eylül 2022. https://www.tarimorman.gov.tr/Konu/1960/efsa
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. "Bağlı Kuruluşlarımız". Erişim 10 Mart 2023. https://www.tarimorman.gov.tr/GKGM/Menu/63/Bagli-Kuruluslarimiz
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. "Daire Başkanlıklarımız". Erişim 10 Mart 2023. https://www.tarimorman.gov.tr/GKGM/Menu/12/Daire-Baskanliklarimiz
(TOB), Tarım ve Orman Bakanlığı. "Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi (GGBS) Çalışmaları". Erişim 04 Ağustos 2023. https://www.tarimorman.gov.tr/Konu/1441/gida-guvenligi-bilgi-sistemi-ggbs-calismalari
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. GGBSVGT, Gıda Güvenliği Bilgi Sistemi (GGBS) Veri Giriş Talimatı. Türkiye: Tarım ve Orman Bakanlığı, 22 Haziran 2011. https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/24308110
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. "Gıda ve Yem Kontrol Merkez Araştırma Enstitüsü Müdürlüğü Hakkında". Erişim 03 Mayıs 2023. https://arastirma.tarimorman.gov.tr/bursagida/Menu/14/Hakkinda
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü, Gıdanın Resmi Kontrolü ve İdari Yaptırımlar Prosedürü. Türkiye: Tarım ve Orman Bakanlığı/ Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü (ts.). https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Kurum/24308110
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. "İyi Tarım Uygulamaları". Erişim 01 Eylül 2023. https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Bitkisel-Uretim/Iyi-Tarim-Uygulamalari
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. "Kodeks Alimentarius Komisyonu". Erişim 20 Mayıs 2023. https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Gida-Ve-Yem-Hizmetleri/Gida-Hizmetleri/Kodeks
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. "Numune Kabul". Erişim 10 Mart 2023. https://gidalab.tarimorman.gov.tr/mugla/Menu/7/Numune-Kabul
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. "Onaylı Takviye Edici Gıdalar Listesi". *GGBS*. Erişim 30 Mart 2024. https://ggbs.tarim.gov.tr/cis/servlet/StartCISPage?PAGEURL=/FSIS/ggbs.takviyeGidaSorgu.html&POPUPTITLE=AnaMenu

TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. “SSS (Sıkça Sorulan Sorular)”. Erişim 10 Mart 2023. https://gidalab.tarimorman.gov.tr/samsun/Menu/28/Sss-_sikca-Sorulan-Sorular_
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. “Takviye edici Gıda Komisyonu Sunum Formatı”. Erişim 24 Nisan 2023. https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Gida-Ve-Yem-Hizmetleri/Gida-Hizmetleri/Kayit-Onay
(TOB), Tarım ve Orman Bakanlığı. “Takviye Edici Gıdalar Hakkında Doğru Bilinen Yanlışlar”. Erişim 25 Eylül 2022. https://www.tarimorman.gov.tr/GKGM/Belgeler/Tuketici_Bilgi_Kosesi/Dogru_Bilinen_Yanlislar/Takviye_Gidalar_Soru_Cevap.pdf
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. “Takviye Edici Gıdalar Kısıtlı Maddeler Listesi”. Erişim 08 Temmuz 2023. https://www.tarimorman.gov.tr/Konular/Gida-Ve-Yem-Hizmetleri/Gida-Hizmetleri/Kayit-Onay
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. TEGOİUT, Takviye Edici Gıdaların Onay İşlemleri Uygulama Talimatı. Türkiye: Tarım ve Orman Bakanlığı, 08 Ağustos 2019. https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/154255
TOB, Tarım ve Orman Bakanlığı. “Tarım ve Orman Bakanlığı Takviye Edici Gıdalar İçin Uyardı, Denetimlerini Artırdı”. Erişim 24 Nisan 2023. https://www.tarimorman.gov.tr/Haber/5467/Tarim-Ve-Orman-Bakanligi-Takviye-Edici-Gidalar-Icin-Uyardi-Denetimlerini-Artirdi
TPE, Türk Patent Enstitüsü. MTBAMHSİT, Marka Tescil Başvurularına Ait Mal ve Hizmetlerin Sınıflandırılmasına İlişkin Tebliğ (Kanun No. (TPE: 2016/2)) (ts.). https://www.mevzuat.gov.tr/anasayfa/MevzuatFihristDetayIframe?MevzuatTur=9&MevzuatNo=23164&MevzuatTertip=5
Traş vd., Bünyamin. “Bitkisel Ürünlerle İlgili Sağlık Sorunları”. *Bilim ve Teknik (TÜBİTAK)*.
TTB, Türk Tabipleri Birliği. *Bitkisel Ürünler ve Sağlık: Bilimsel Çerçeve ve Etik Açısından Yaklaşım Raporu*. Ankara: Türk Tabipleri Birliği Merkez Konseyi, 2012. https://www.ttb.org.tr/kutuphane/bitkisel.pdf
Türkmen vd., Zeynep. “Bitkisel Ürünlerin ve Gıda Destek Ürünlerinin İçeriklerinin Adli ve Hukuki Boyutu”. *The Bulletin of Legal Medicine* 19/1 (23 Eylül 2014), 38. https://doi.org/10.17986/blm.2014191770
Ulusoy, Ali D. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin, 2022.
(UN), United Nations. *E/C.12/1999/5: General Comment No. 12 on the right to adequate food*. Geneva: Economic and Social Council, 12 Mayıs 1999. https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/ec1219995-general-comment-no-12-right-adequate-food
(UN), United Nations. “International Bill of Human Rights/ A Brief History, and the Two International Covenants”. *OHCHR*. Erişim 20 Şubat 2023. https://www.ohchr.org/en/what-are-human-rights/international-bill-human-rights
(UN), United Nations. “International Covenant on Economic, Social And Cultural Rights/ ICESCR”. 1967. Erişim 28 Ocak 2024. https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch_IV_03.pdf
Ungerer, Lothar. “Lebensmittelrecht, Europäisches”. *Handlexikon der Europäischen Union*. ed. Jan Bergmann. Wien: Nomos facultas Verlag, 6. Auflage., 2022.
Untermann, Friedrich - Hartig, Martin. “Risikoanalyse und Begriffsdefinitionen: Widersprüchlichkeiten in der Verordnung EG Nr. 178/2002”. *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht* 1 (2004), 116-119. https://online.ruw.de/suche/zlr/online.ruw.de/suche/zlr/Risikoan-und-Begriffsdefinit-Widerspruechlichk-in--85fa153912da23499e9b80d18a8decf5
Uz, Bilge. “Ombudsmanlık Kurumlarının Özellikleri ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kararlarının Uygulamadaki Etkileri”. *Ombudsman Akademik* Yıl 10/19 (12 Ocak 2024), 77-102. https://dergipark.org.tr/en/pub/ombudsmanakademik/issue/82698/1384593

Vaqué, Luis González - Segura, Isabel. “Food Risk Communication in the EU and Member States: Effectiveness, Transparency and Safety”. *European Food and Feed Law Review* 11/5 (2016), 388-399. https://www.jstor.org/stable/43958447
VG Köln, VG Köln. K. 7 K 954/20 (VG Köln Mart 2022). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fpharmr%2F2022%2Fcont%2Fpharmr.2022.416.1.htm&pos=0
VGH München 14. Senat, Verwaltungsgerichtshof München. K. 14 B 19.1279 (Verwaltungsgerichtshof München Aralık 2021). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fents%2Fbeckrs%2F2021%2Fcont%2Fbeckrs.2021.44438.htm&pos=6
VGH München, Verwaltungsgerichtshof. K. 21 CS 91.2245 (Verwaltungsgerichtshof München Ağustos 1991). https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fnvwz%2F1992%2Fcont%2Fnvwz.1992.76.3.htm&pos=1
Voit, Wolfgang - Grube, Markus. *Lebensmittelinformationsverordnung: LMIV*. München: C.H. Beck, 2. Auflage., 2016.
(VSMK), Verbraucherschutzministerkonferenz. “LAV”. Erişim 13 Şubat 2024. https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV.html
(VSMK), Verbraucherschutzministerkonferenz. “LAV / Qualitätsmanagement”. Erişim 13 Şubat 2024. https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV-Qualitaetsmanagement.html
(VSMK), Verbraucherschutzministerkonferenz. “LAV / Struktur”. Erişim 13 Şubat 2024. https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV-Struktur.html
(VSMK), Verbraucherschutzministerkonferenz. “LAV Prosedür Kuralları/ Geschäftsordnung der LAV”. 01 Ocak 2024. Erişim 13 Şubat 2024. https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/LAV-Geschaeftsordnung-der-LAV.html
Weißenborn, A. - Przyrembel, H. “Sicherheit von Nahrungsergänzungsmitteln”. *Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung -Gesundheitsschutz* 47/9 (01 Eylül 2004), 820-825. https://doi.org/10.1007/s00103-004-0900-x
Yaşamış, Firuz Demir. “Belediyeler ve Gıda Denetimi: Önemli Bir Geri Adım”. *Çağdaş Yerel Yönetimler* 5/1 (Ocak 1996), 23-37. https://cyy.hacibayram.edu.tr/Dergiler
Yaşar, Hasan Nuri. *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları, 2013.
Yıldırım, Ramazan - Çınarlı, Serkan. *Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt-II*. Ankara: Astana Yayınları, 1. Baskı., 2019.
Zhu vd., Jieqiang. “The Landscape of Hepatobiliary Adverse Reactions Across 53 Herbal and Dietary Supplements Reveals İmmune-Mediated İnjury as a Common Cause of Hepatitis”. *Archives of Toxicology* 94/1 (Ocak 2020), 273-293. https://doi.org/10.1007/s00204-019-02621-4
AVDSLLF, Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel (AVV Schnellwarnsystem – AVV SWS). *Gemeinsames Ministerialblatt* GMBl 2016 Nr. 39, S. 770 (08 Eylül 2016).
4 sayılı CBK, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Resmî Gazete* 30479 (15 Temmuz 2018).
1580 sayılı BK, Belediye Kanunu (Kanun No. 1580). *Resmî Gazete* 1471 (14 Nisan 1930).
BK, Belediye Kanunu (Kanun No. 5393). *Resmi Gazete* 25874 (03 Temmuz 2005).
BTÜRY, Beşerî Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 31686 (11 Aralık 2021).
BBK, Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Kanun No. 5216). *Resmî Gazete* 25531 (23 Temmuz 2004).

GRCh, Charta Der Grundrechte Der Europäischen Union/ EU-Grundrechte-Charta. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* C 364/1 (18 Aralık 2000).
Directive 92/59/ECC, Council Directive 92/59/ECC of 29 June 1992 on General Product Safety. EP, CONSIL, 29 Haziran 1992. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0059
1 sayılı CBK, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kanun No. 1 sayılı). *Resmî Gazete* 30474 (10 Temmuz 2018).
Directive 2001/83/EC, Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use. EP, CONSIL, 06 Kasım 2001. http://data.europa.eu/eli/dir/2001/83/oj/eng
Directive 2002/46/EC, Directive 2002/46/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 on the approximation of the laws of the Member States relating to food supplements. EP, CONSIL, 10 Haziran 2002. http://data.europa.eu/eli/dir/2002/46/oj/eng
EG-Vertrag, EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft). Europäische Union, 02 Ekim 1997. https://dejure.org/gesetze/EG
ETK, Emniyet Teşkilatı Kanunu (Kanun No. 3201). *Resmî Gazete* 3629 (12 Haziran 1937).
Erste Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung, Erste Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (Kanun No. 49). *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* (05 Kasım 2020).
GBTÜRY, Geleneksel Bitkisel Tıbbi Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 32093 (03 Şubat 2023).
GBTÜY, Geleneksel Bitkisel Tıbbi Ürünler Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 27721 (06 Ekim 2010).
BGBl.I 2002 s.3082, Gesetz zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit. *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* 57 (14 Ağustos 2002).
GİKOİDY, Gıda İşletmelerinin Kayıt ve Onay İşlemlerine Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 28145 (17 Aralık 2011).
GKLY, Gıda Kontrol Laboratuvarları Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 31754 (18 Şubat 2022).
GMUSİELHVGT, "Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük". *Resmî Gazete* 8236 (18 Ekim 1952).
GTHBTGHKHK, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Kanun No. 639). *Resmî Gazete* 27958 Mükerrer (08 Haziran 2011).
GTEGSBKHY, Gıda ve Takviye Edici Gıdalarda Sağlık Beyanı Kullanımı Hakkında Yönetmelik. *Resmî Gazete* 32169 (20 Nisan 2023).
GÜTDKHK, Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname (Kanun No. 560). *Resmî Gazete* 22327 (28 Haziran 1995).
GÜTDDKHKDKHK, Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (Kanun No. 5179). *Resmî Gazete* 25483 (05 Haziran 2004).
GÜTDDY, Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 23367 (09 Haziran 1998).
GG, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Kanun No. 1). *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* Teil III (23 Mayıs 1949).
İYUK, İdari Yargılama Usulü Kanunu (Kanun No. 2577). *Resmî Gazete* 17580 (20 Ocak 1982).
KbK, Kabahatler Kanunu (Kanun No. 5326). *Resmî Gazete* 25772 (Mükerrer) (31 Mart 2005).
KDKK, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (Kanun No. 6328). *Resmî Gazete* 28338 (29 Haziran 2012).
Adalet Bakanlığı Hukuk Sözlüğü. Erişim 01 Mart 2023. https://sozluk.adalet.gov.tr/Harf/K
KK, Kozmetik Kanunu (Kanun No. 5324). *Resmî Gazete* 25771 (30 Mart 2005).
"Krankenkassen müssen nicht für Nahrungsergänzungsmittel zahlen". *Fachdienst Zivilrecht - Fachdienst Sozialversicherungsrecht* Heft 1 (2022).

LFGB, Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Kanun No. 66). *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* BGBl. I s. 4253 (21 Eylül 2021).
VersammlG, Neufassung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) (Kanun No. 63). *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* Teil I (24 Kasım 1978).
ÖTAGRY, Özel Tıbbi Amaçlı Gıdalar Ruhsatlandırma Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 32087 (28 Ocak 2023).
Regulation (EC) No 609/2013, Regulation (EU) No 609/2013 of the European Parliament And of the Council of 12 June 2013 on food intended for infants and young children, food for special medical purposes, and total diet replacement for weight control and repealing Council Directive 92/52/EEC, Commission Directives 96/8/EC, 1999/21/EC, 2006/125/EC and 2006/141/EC, Directive 2009/39/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Regulations (EC) No 41/2009 and (EC) No 953/2009. EP, CONSIL. Erişim 05 Kasım 2023. https://www.juris.de/r3/document/jcg-32013R0609/part/B
SBTGHKHK, Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Kanun No. 181). *Resmî Gazete* 18251 (14 Aralık 1983).
SHSHK, Sağlık Hizmetlerinin Sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun (Kanun No. 224). *Resmî Gazete* 10705 (12 Ocak 1961).
TEGİÜİPAİY, Takviye Edici Gıdaların İthalatı, Üretimi, İşlenmesi ve Piyasaya Arzına İlişkin Yönetmelik. *Resmî Gazete* 28635 (02 Mayıs 2013).
TOKBKHK, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 Tarihli ve 183 Sayılı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (Kanun No. 3161). *Resmî Gazete* 18692 (12 Mart 1985).
TKBKGHKHK, Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Kanun No. 441). *Resmî Gazete* 20955 (09 Ağustos 1991).
TFÜRYDYDY, Tıbbi Farmasötik Ürünler Ruhsatlandırma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 23887 (25 Kasım 1999).
TCKDYK, Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kanun No. 6545). *Resmî Gazete* 29044 (28 Haziran 2014).
TGKBSBY, Türk Gıda Kodeksi Beslenme ve Sağlık Beyanları Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 29960 Mükerrer (26 Ocak 2017).
TGKEY, Türk Gıda Kodeksi Etiketleme Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 28157 (3. Mükerrer) (29 Aralık 2011).
GETBY, Türk Gıda Kodeksi Gıda Etiketleme ve Tüketicileri Bilgilendirme Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 29960 Mükerrer (26 Ocak 2017).
TGKHY, Türk Gıda Kodeksi Hazırlama Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 31290 (31 Ekim 2020).
TGKÖTADGT, Türk Gıda Kodeksi Özel Tıbbi Amaçlı Diyet Gıdalar Tebliği (Kanun No. 2001/42). *Resmî Gazete* 24620 (ts.).
TGKTEGT, Türk Gıda Kodeksi Takviye Edici Gıdalar Tebliği (Kanun No. 2013/49). *Resmî Gazete* 28737 (16 Ağustos 2013).
Anayasa, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (Kanun No. 2709). *Resmî Gazete* 17863 (Mükerrer) (09 Kasım 1982).
UBKY, Ulusal Beslenme Konseyi Yönetmeliği. *Resmî Gazete* 30681 (09 Şubat 2019).
UGRLMY, Ulusal Gıda Referans Laboratuvar Müdürlüğünün Görev Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik. *Resmî Gazete* 30975 (11 Aralık 2019).
UHK, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (Kanun No. 1593). *Resmî Gazete* 1489 (06 Mayıs 1930).
3 sayılı CBK, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kanun No. 3 sayılı). *Resmî Gazete* 30474 (10 Temmuz 2018).

VUK, Vergi Usul Kanunu (Kanun No. 213). *Resmî Gazete* 10703 (10 Ocak 1961).
Verordnung (EU) 2017/625, Verordnung (EU) 2017/625 Des Europäischen Parlaments und Des Rates. EP, CONSIL. Erişim 14 Kasım 2023. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R0625
NemV, Verordnung über Nahrungsergänzungsmittel (Nahrungsergänzungsmittelverordnung - NemV). *Bundesgesetzblatt/ BGBl.* I S. 1011 (24 Mayıs 2004).
AEUV, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Kanun No. C-326/47). *Amtsblatt der Europäischen Union* (26 Ekim 2012).
VwVfG, Verwaltungsverfahrensgesetz (Kanun No. 59). *Bundesgesetzblatt/ BGBI.* (29 Mayıs 1976).
VHBSGYK, Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu (Kanun No. 5996). *Resmî Gazete* 27610 (13 Haziran 2010).
Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit, Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit /* KOM/99/0719 endg. */. EC, European Commission, 1999. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A51999DC0719