

## İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR .....	5
İÇİNDEKİLER.....	7
ÖZET .....	17
ABSTRACT .....	18
KISALTMALAR .....	19
<b>GİRİŞ .....</b>	<b>23</b>

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### GIDA GÜVENLİĞİ VE KAMU SAĞLIĞI İLİŞKİSİ

I. KAVRAMSAL VE HUKUKİ ÇERÇEVENİN İNCELENMESİ .....	29
A. Gıda Kavramı .....	29
1. Tanımı ve Kapsamı .....	30
B. Özel Nitelikli Gıdalar .....	32
1. Yeni Gıdalar .....	32
2. Fonksiyonel Gıdalar .....	33
3. Özel Beslenme Amaçlı Gıdalar .....	35
4. Genetiği Değiştirilmiş Gıdalar .....	36
a. (Mülga) Biyogüvenlik Kurulu Faaliyetleri ve Yargı Denetimi .....	39
C. İdare Hukuku Açısından Gıda .....	41
D. Gıda Güvenliğinin Tanımı ve İlgili Kavramlar .....	44
1. Gıda Güvenliği .....	44
2. Gıda Güvencesi .....	46
3. Gıda Egemenliği .....	48
4. Gıda Hijyeni .....	49
5. Gıda Gerçekliği .....	51
6. Gıda Kalitesi .....	53

E.	Gıda Güvenliğinin Gereklere	55
1.	Hukuki Altyapı	55
2.	Gıda Kontrol Sistemi	57
3.	İdari Yapılanma	60
F.	Sağlıklı ve Tüketime Uygun Gıdaya Erişimin Temel İlkeleri	62
1.	Süreklilik ve Yeterlilik İlkesi	62
2.	Gıda Zinciri İlkesi	64
3.	Şeffaflık İlkesi	66
4.	İhtiyatlılık İlkesi	67
5.	Sorumluluk İlkesi	70
6.	Risk Değerlendirme ve Risk Yönetimi Süreçlerinin Ayrı Olması İlkesi	72
II.	GIDA GÜVENLİĞİNİN GELİŞİMİ	75
A.	Devletin Gıda Güvenliğini Sağlama Yükümlülüğü	75
B.	Gıda Güvenliği Anlam ve Kapsamı	77
C.	Gıda (Güvenliği) Hukukunun Tarihi Gelişimi	79
1.	AB'de Gıda Güvenliğinin Gelişimi	79
2.	Türkiye'de Gıda Güvenliğinin Gelişimi	82
D.	Gıda Güvenliğine İlişkin Teknik Gelişimler	86
1.	Tehlike Analizleri ve Kritik Kontrol Noktaları (HACCP) Uygulaması	86
2.	Gıda ve Yem için Hızlı Uyarı (RASFF) Uygulaması	87
E.	Gıda Güvenliğine Yönelik Riskler	89
1.	Fiziksel Riskler	89
2.	Biyolojik Riskler	90
3.	Kimyasal Riskler	91
F.	Dini Açıdan Gıda Güvenliği	92
III.	İDARENİN GIDA GÜVENLİĞİ FAALİYETİNDEKİ ROLÜ	94
A.	Kamu Sağlığı ve Gıda Güvenliği	94
B.	Gıda Güvenliğini Sağlama Aracı Olarak Gıda Kolluğu	96
C.	Sosyal Devlet Anlayışının Sonucu Gıda Regülasyonu	100
D.	İyi İdare Anlayışının Gıda Güvenliği Faaliyetine Yansımaları	102
1.	Bilgi Edinme ve Katılım	103

2. Açıklık .....	106
3. Yönlendirme ve Rehberlik.....	107
4. Çevrenin Korunması.....	110
5. Makul Süre İçinde İşlem ve Eylemde Bulunma .....	111

## İKİNCİ BÖLÜM

### MUKAYESELİ HUKUKTA GIDA PİYASASININ DÜZENLENMESİ

I. AMERİKA GIDA PİYASASININ DÜZENLENMESİ .....	113
A. Gıda (Güvenliği) Hukukunun Gelişimi .....	113
B. Gıda Güvenliğine Dair Teknik Gelişim.....	116
1. HACCP Sistemi.....	117
2. FoodNet.....	118
3. PulseNet.....	120
C. Gıda Güvenliğinin Sağlanmasında Görevli İdareler .....	121
1. ABD Tarım Bakanlığı (United States Department of Agriculture) .....	121
2. Hastalık Kontrol ve Önleme Merkezleri (Centers for Disease Control and Prevention) .....	123
3. Alkol ve Tütün Vergisi ve Ticaret Dairesi (Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau) .....	124
4. Çevre Koruma Ajansı (Environmental Protection Agency).....	125
5. Ulusal Deniz Balıkçılığı Kurumu (National Marine Fisheries Service) .....	126
D. Gıda İşletmesi Kayıt İşlemleri.....	127
E. Gıda Zincirinin Risk Temelli İdaresi.....	129
1. Önleme Yaklaşımı .....	129
2. Risk Esaslı Denetimler .....	130
3. Risk Analizi.....	131
4. Gıda Güvenliği Risklerinin Kontrolünde Eğitimin Yeri.....	132
F. Gıdanın Etiketlenmesi .....	135
1. Hukuki Dayanak .....	135
2. Yetkili İdareler.....	137
3. Etiketleme Gereklileri.....	138
4. Beslenme ve Sağlık Beyanları.....	140

G.	Gıda Fiyat Kontrolü .....	141
H.	İdari Yaptırımlar .....	143
	1. Ürün Geri Çağırma.....	143
	2. Yeniden İnceleme Ücreti .....	144
	3. Denetim İzleme Listesi .....	145
	4. Uyarı Mektubu .....	146
	5. Elkoyma .....	146
	6. İdari Para Cezaları .....	147
	7. Gıda İşletme Kaydının Askıya Alınması .....	148
I.	Amerika Gıda ve İlaç Otoritesi (FDA) .....	149
	1. Tarihsel Gelişim .....	149
	2. Fonksiyonları .....	151
	a. Bilimsel Risk Değerlendirmesine Dayalı Karar Sürecinin Desteklenmesi .....	152
	b. Gıda Zinciri Boyunca Takip Sağlanması (İzlenebilirlik) .....	153
	c. Gıda Endüstrisine Rehberlik .....	154
	d. Eğitim Programları .....	155
	3. Yapısal Özellikleri .....	156
	a. FDA ile Sağlık ve İnsan Hizmetleri Bakanlığı İlişkisi .....	156
	b. Organların Oluşumu .....	158
	c. FDA'nın İdari ve Mali Özerkliği .....	159
II.	AVRUPA BİRLİĞİ GIDA PİYASASININ DÜZENLENMESİ .....	160
	A. Yardımcılık İlkesi ve Gıda Güvenliği .....	161
	B. Gıda Güvenliği Hukuku Çerçevesi: 178/2002 sayılı Direktif .....	162
	C. Bilimsel Esaslara Dayalı Risk Analiz Usulü .....	165
	1. Sağlıksız ve Tüketilebilir Olmayan Gıda Dolaşımının Kontrolü .....	165
	2. Gıdaya Muamelede İhtiyatlılık İlkesinin Esas Alınması .....	166
	3. Gizlilik-Açıklık Uygulaması .....	168
	4. Birliğin Gıda İzleme Ağı RASFF .....	169
	D. Birlik ile Üye Devletler Arasında Yetki ve Sorumluluk Paylaşımı .....	171
	E. Rehberlik Görevi Yapan İdareler .....	173
	F. Avrupa Birliği Gıda Otoritesi (EFSA) .....	174
	1. Tarihsel Gelişim .....	174

2. Fonksiyonları .....	175
a. Risk Değerlendirmesi ve Risk İletişimi.....	175
b. Veri Toplama ve İzleme.....	177
c. Rehberlik ve Yönlendirme .....	179
d. Gıda Katkı Maddesi Denetimi.....	180
e. Arabuluculuk.....	182
3. Yapısal Özellikleri .....	182
a. Organların Oluşumu.....	182
b. EFSA'nın AB Kurumlarıyla İlişkisi .....	184
c. İdari ve Mali Özerklik .....	185
d. EFSA'nın Otorite Yönü .....	187
III. HOLLANDA GIDA PİYASASININ DÜZENLENMESİ .....	188
A. Gıda Güvenliği Kuralları Genel Çerçevesi .....	188
B. Gıda Zincirinin Basitleştirilmesi.....	190
C. Gıda Piyasası Üzerinde Yetkili İdareler .....	191
D. Gıda Fiyat Kontrolü .....	192
E. Hollanda Gıda Otoritesi (NVWA).....	194
1. Fonksiyonları .....	194
a. Gıda Piyasasına Yönelik Kural Koyma .....	194
b. Bilimsel Esaslara Dayalı Denetim.....	196
c. Bilgili ve Katılımcı Toplum Oluşturma .....	197
d. Gıda İşletmesi Kayıt ve Takip .....	198
e. İdari Yaptırım Uygulama .....	199
2. Yapısal Özellikleri .....	200
a. Tüzel Kişilik ve Bakanlıklarla İlişki .....	201
b. Organların Oluşumu.....	202
c. İdari ve Mali Özerklik .....	203

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRK HUKUKUNDA GIDA PİYASASININ DÜZENLENMESİ (REGÜLASYON)

I. GIDA GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASINDA GÖREVLİ KURUMLAR .....	207
A. Tarım ve Orman Bakanlığı.....	207
1. Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü .....	208

2. Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü (TAGEM) .....	210
3. Ulusal Gıda Kodeks Komisyonu .....	212
B. Sağlık Bakanlığı .....	213
C. Ticaret Bakanlığı .....	214
D. Mahalli İdareler .....	216
E. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu .....	219
F. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu .....	220
G. Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu .....	221
H. Türk Standartları Enstitüsü .....	222
II. İDARENİN GIDA PİYASASINA DAİR DÜZENLEME, DENETLEME VE YÖNLENDİRME (REGÜLASYON) FAALİYETİ .....	223
A. Gıda Piyasası Regülasyonunun Anlamı .....	223
B. Birincil Üretim Aşamasındaki Faaliyetler .....	225
1. Toprak Bilgi Sistemi .....	226
2. Gıda Güvenliği Bilgi Sisteminin İşlevi .....	228
3. Gıda İşletmesi Kaydı ve Faaliyetine İzin Verilmesi Usulü .....	229
a. Gıda İşletmesinin Kayıt Altına Alınması .....	230
b. İşletme Kayıt Belgesinin İstisna Halleri .....	235
c. Onaya Tabi Gıda İşletmesinin Faaliyete Geçmesi .....	236
aa. Şartlı Faaliyet İznine .....	237
bb. Şartlı Faaliyet İzninin Faaliyet İznine Dönüşmesi .....	240
cc. İşletme Faaliyet İzninin Kullanımı ve Kontrolü .....	241
dd. Çalıştırılması Zorunlu Personel .....	245
4. Hayvansal Gıdalara İlişkin Faaliyetler .....	247
a. Hayvan Kayıt Sistemi .....	248
b. Kanatlı Hayvan Yetiştirilmesinin Kontrolü .....	250
c. Kesimhanelerde Hijyen Kontrolü .....	252
C. Gıda Hijyenine İlişkin Faaliyetler .....	255
1. Gıda Hijyeni Faaliyetinin Kapsamı .....	256
2. Birincil Üretim Aşamasında Hijyen Gereklere .....	258
a. Genel Hijyen Uygulaması .....	258
b. Özel Hijyen Uygulaması .....	260

c. Birincil Üretim Faaliyetlerinin Kayıt Altına Alınması .....	262
3. Birincil Üretim Aşaması Dışındaki Faaliyetler İçin Hijyen Gereklere .....	264
a. Gıda İşletmeleri İçin Hijyen Uygulaması .....	265
b. Geçici Gıda İşletmeleri İçin Hijyen Uygulaması.....	267
4. Gıda Hijyenine İlişkin Genel İlkeler .....	268
5. Gıda Hijyeni Yönetmeliğindeki Diğer Uygulamalar .....	270
a. Gıda Zincirinde Kullanılan Ekipmanlar .....	271
b. Gıda Atığı .....	271
c. Su Kullanımı.....	273
d. Gıda İşletmesinde Çalışan Personel .....	274
e. Isıl İşlem ve HAACP İlkeleri .....	275
D. Gıda Kodeksine Uygun Faaliyet Yükümlülüğü .....	277
1. Yatay Gıda Kodeksi .....	278
2. Dikey Gıda Kodeksi .....	279
E. Gıdanın Taşınması ve Depolanması .....	280
1. Taşıma.....	280
2. Depolama .....	283
F. Gıdanın Ambalajlanması/Paketlenmesi ve Etiketlenmesi.....	284
1. Ambalajlama .....	284
a. Tanım ve Çeşitleri .....	284
b. Gıdanın Ambalajlanma Usulü.....	285
c. Ambalaj Malzemesinin Çevre Sağlığı Üzerindeki Etkisi .....	287
2. Paketleme.....	288
3. Etiketleme .....	289
a. Tanımı ve Kapsamı.....	290
b. Etiketlemenin Genel Gereklere .....	291
c. Gıda İşletmecisinin Sorumlulukları.....	293
d. Etiketle Bulunması Gereken Zorunlu Bilgiler .....	295
e. Etiketle Bulunan Diğer Beyanlar .....	296
aa. Beslenme Beyanı .....	296
bb. Sağlık Beyanı .....	298
G. Gıdanın Ülkeye Girişinde Yürütülen Denetimler .....	302

1.	İthal Edilecek Gıda Maddelerinin Kontrolü.....	302
a.	Başvuru ve Ön İzin .....	303
b.	Sınır Ötesi Kontrol Faaliyeti.....	304
c.	Gümrükler ve Sınır Kontrol Noktalarındaki Faaliyetler .....	306
aa.	Hayvansal Kökenli Gıdaların Denetimi .....	306
bb.	Hayvansal Kökenli Olmayan Gıdaların Denetimi .....	308
2.	Gıda Güvenliğini İhlal Eden Gıdalara Karşı Alınacak Önlemler .....	309
a.	Piyasaya Sunulmamış Gıdalar .....	309
b.	Piyasaya Sunulmuş Gıdalar .....	312
c.	İdari Önlemlere İtiraz.....	312
H.	Gıda Fiyatının Kontrolü .....	313
1.	Piyasadan Gıda Maddesi Alım Usulü .....	314
2.	Vergi ve İthalat/İhracat Düzenlemeleri .....	316
3.	Tanzim Satış Uygulaması.....	318
4.	Fahiş Fiyatla Mücadele .....	319
III.	GIDA GÜVENLİĞİ SÜRECİNDEKİ İDARİ YAPTIRIMLAR .....	320
A.	Genel Olarak Yaptırım Kavramı .....	320
B.	İdari Yaptırım Kavramı.....	321
C.	Gıda Güvenliğinin Sağlanmasında İdari Yaptırımın Rolü .....	324
D.	Gıda Güvenliği Hukukundaki İdari Yaptırım Türleri .....	325
1.	İdari Para Cezaları .....	326
2.	Faaliyetin Geçici veya Sürekli Durdurulması .....	328
3.	Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi .....	329
4.	Görev Yetkisi İptali .....	333
E.	Gıda Güvenliğinin İhlaline Dair Eylemler .....	335
1.	Hayvansal Ürünlerle İlgili Eylemler .....	336
2.	Veteriner Sağlık Ürünleriyle İlgili Eylemler .....	337
3.	Bitki Sağlığıyla İlgili Eylemler.....	339
4.	Gıda ve Yemle İlgili Eylemler .....	339
5.	Hijyen Uygulamalarıyla İlgili Eylemler.....	340
F.	Yaptırım Uygulama Yetkisi .....	342
G.	İdari Yaptırımlara Karşı İtiraz ve Yargı Yolu.....	343
1.	İdari İtiraz Yolu .....	343

2. Yargı Yolu.....	344
H. Gıda Güvenliği Yaptırımları Hakkında Genel Değerlendirme.....	346
IV. GIDA PİYASASININ DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUM (GIDA OTORİTESİ) YOLUYLA DÜZENLENMESİ ÖNERİSİ .....	349
A. Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Kavramı ve Gelişimi .....	350
B. Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Fonksiyonları .....	353
C. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumun Özellikleri.....	356
D. Organik ve Fonksiyonel Yönleriyle Tarım ve Orman Bakanlığı'nın Değerlendirilmesi .....	360
E. Türkiye'de Gıda Otoritesi İhtiyacı .....	362
F. Regülatör Devlet Anlayışının Sonucu Olarak Gıda Otoritesi Önerisi .....	363
1. Gıda Otoritesinin Organik Yapısı.....	364
a. Özerklik ve Kamu Tüzel Kişiliği .....	364
b. Gıda Otoritesinin Karar Organı ve Üyeleri.....	367
c. Gıda Otoritesinin Merkezi İdareyle İlişkisi ve Denetimi .....	371
2. Gıda Otoritesinin Fonksiyonel Yapısı .....	373
a. Düzenleme İşlevi .....	373
b. Denetleme ve Yaptırım Uygulama İşlevi .....	375
c. Danışma İşlevi.....	378
d. Uyuşmazlık Çözme İşlevi .....	379
G. Gıda Otoritesi Meşruiyet Sorunu.....	380
H. FDA Modeli Işığında Gıda Otoritesi Önerisi Üzerine Değerlendirme .....	381
I. EFSA Modeli Işığında Gıda Otoritesi Önerisi Üzerine Değerlendirme .....	383
İ. NVWA Modeli Işığında Gıda Otoritesi Önerisi Üzerine Değerlendirme .....	384
<b>SONUÇ.....</b>	<b>385</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>391</b>