

**Araştırma Makalesi / Research Article**

# **GIDA GÜVENLİĞİNİN HUKUKİ BOYUTU VE KAMU GÖREVLİLERİNİN SORUMLULUĞU**

Haydar ALBAYRAK\*

## **Öz**

İnsanların temel hak ve özgürlüklerinden birisi beslenme hakkıdır. İnsanların bu hakkını kullanabilmesi için yeterli, kaliteli ve güvenilir gıdaya ulaşabilmeleri gerekir. Bu nedenle yeterli, kaliteli ve güvenilir gıdaya ulaşabilme durumu olarak adlandırılan gıda güvenliği çok önemlidir. Çalışmada gıda güvenliğinin hukuki boyutu ele alınmaktadır. Gıda güvenliği anayasal / yasal düzenlemeler ve çeşitli uluslararası anlaşmalarda hukuki güvence altına alınmıştır. Bu durum, beslenme / gıda güvenliği hakkının yasal olarak korunduğu, ihlalinin yasaklandığı ve ihlal durumunda sorumlulara müeyyide uygulanabileceği anlamına gelmektedir. Bunun doğal bir sonucu olarak da hakkı ihlal edilen kişilerin hak arama ve sorumluların cezalandırılmasını isteme hakkının bulunması gerekir.

Anayasal ya da yasal bütün hukuki düzenlemeler, yapılan düzenlemenin uygulanmasında çeşitli kurum ve kişilere görev, yetki ve sorumluluk vermektedir. Bunun bir gereği olarak sorumluların mevzuatça verilen görevlerini yerine getirmeleri beklenmektedir. Sorumluların görevlerini yerine getirmemesi halinde ise, çeşitli müeyyideler öngörülmektedir. Bu müeyyideler, idari, hukuki ve cezai müeyyideler şeklinde üçe ayrılabilir. Çalışmanın konusu, hukuki ve cezai sorumluluklar ile müeyyideleri sınırlandırılmıştır. Bu nedenle idari sorumluluk ve müeyyidelere değinilmemektedir. Çalışmada dolaylı araştırma yöntemlerin kullanılmış olup bu çerçevede ikincil veri, içerik ve mevzuat analizleri yapılmıştır. Çalışma sonucunda gıda güvenliğinin temel insan hakkı olduğu, bu hakkın hukuki olarak güvence altına alındığı ve bu hakkın ihlali durumunda oluşan zarardan idarenin ve kamu görevlilerinin sorumlu tutulabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Gıda Güvenliği, İdare, Kamu Görevlisi, Gıda Mevzuatı, Hukuki Sorumluluk, Cezai Sorumluluk, Kamu Görevlilerinin Sorumluluğu.

\*Doç. Dr., Malatya Turgut Özal Üniversitesi, e-Posta: haydar.albayrak@ozal.edu.tr,

ORCID: 0000 0002 8041 4339

## **LEGAL DIMENSION OF FOOD SAFETY AND PESPONSIBILITY OF PUBLIC OFFICIALS**

### **ABSTRACT**

*One of people's fundamental rights and freedoms is the right to food. For people to exercise this right, they must have access to enough, quality, and safe food. For this reason, food safety is essential. In the study, the legal dimension of food safety is discussed. Food safety is guaranteed in constitutional/legal regulations and various international agreements. This means the right to food safety is protected, its violation is prohibited and sanctions can be applied in case of violation. As a natural consequence of this, people whose rights have been violated have the right to want to punish those responsible.*

*All legal regulations give duties, powers, and responsibilities to various institutions and individuals. As a rule, those responsible have to fulfil their duties. Various sanctions are envisaged if those responsible do not fulfil their duties. These sanctions can be divided into three administrative, legal, and penal sanctions. The subject of the study is limited to legal and criminal responsibilities and sanctions. For this reason, administrative responsibilities and sanctions are not mentioned. In the study, indirect research methods were used and secondary data, content, and legislation analyses were made. It is concluded the administration and public officials can be held responsible for the damages that may arise in case of violation of food safety rights.*

**Keywords:** FoodSafety, Administration, Public Official, Food Legislation, Legal Liability, Criminal Liability, Liability of Public Officials.

## GİRİŞ

İnsanların en temel hak ve özgürlüklerinden birisi de yeterli, kaliteli ve güvenli gıdaya erişim hakkıdır. Bu hak, ilk defa, 1924 yılında Cenevre Çocuk Hakları Beyannamesinde gündeme gelmiştir (Güzeloğlu, 2009: 299). Ardından 1948 yılında Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 25. maddesinde de “Beslenme” insan hakları arasında sayılmıştır. Daha sonrasında ise birçok ulusal ve uluslararası belgelerde insanların gıdaya erişim ve beslenme hakkından bahsedilmiştir. Bu belgelerin tamamında devletlere bu haklara saygı gösterme ve hakların korunması için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü getirilmiştir.

Türkiye’de de gıda güvenliği ile ilgili çeşitli hukuki düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler, bir yandan devlete gıda güvenliğinin korunması görev ve sorumluluğunu verirken diğer yandan devlet dışı kurumlara da gıda güvenliği için gerekli alınan tedbirlere ve yasal düzenlemeler uyma yükümlülüğü getirmektedir. Bu çalışmada, Gıda Güvenliği hukuki boyutuyla ele alınarak kamu görevlilerinin ve idarenin bu konudaki sorumlulukları hukuk çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Gıda güvenliği ile ilgili hukuki düzenlemelerin temel prensibi, halkın güvenli gıdaya erişimini sağlayarak halkın sağlığını korumaktır. Zira hukukun ortaya çıkış nedeni de bireylerin güvenlik ihtiyaçlarının korunması ya da karşılanmasıdır. Bireylerin temel güvenlik ihtiyaçlarının başında gelen gıda güvenliğinin ele alındığı bu çalışmada, gıda güvenliğinin sağlanmasına yönelik gıda mevzuatı değerlendirilerek, bu mevzuatla idareye ve kamu görevlilerine verilen görev sorumlulukları üzerinde durulmuştur.

Dolaylı araştırma yöntemlerinin kullanıldığı, bu çerçevede ikincil veri, içerik ve mevzuat analizlerinin yapıldığı bu çalışmada temel insan ihtiyacı ve hakkı olan sağlıklı ve dengeli beslenmenin güvencesi olan gıda güvenliği, hukuki boyutuyla ele alınmıştır. Bu çerçevede idareye ve kamu görevlilerine verilen görev ve sorumlulukları değerlendirilerek sorunların tespit edilmesi ve sorunların çözümüne ilişkin öneriler sunulmaktadır.

Çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın Kavramsal Çerçeve

başlıklı ilk bölümünde hukuk, hukuki sorumluluk, kamu görevlisi ve gıda güvenliği kavramları açıklanmaktadır. İkinci bölümde gıda güvenliği konusundaki mevzuat ele alınırken; üçüncü bölümde ise gıda güvenliği konusundaki hukuki düzenlemelerin idareye ve kamu görevlilerine vermiş olduğu görev sorumluluklar üzerinde durulmaktadır. Sonuç bölümünde ise konuya ilişkin çeşitli önerilerde bulunmaktadır.

## 1. KAVRAMSA ÇERÇEVE

Bu bölümde çalışmada bahsi geçen Hukuk, Hukuki Sorumluluk, Kamu Görevlisi ve Gıda Güvenliği kavramları açıklanmaktadır.

### 1.1. Hukuki ve Cezai Sorumluluk

Hukuk, toplumsal düzeni sağlamak için çeşitli hak ve yükümlülükler koyar ve bunlara uyulması durumunda uygulanacak birtakım müeyyideler belirler. Bu müeyyidelerin bir kısmı "cezai" bir kısmı da dar ve özel manada "hukuki" müeyyide olarak adlandırılmaktadır. Hukuki sorumluluk Borçlar Kanunu'nda düzenlenirken, cezai sorumluluk Ceza Kanunu'nda düzenlenmektedir. Cezai sorumluluğun esası, suçları önlemek ve suçluyu ıslah ederek yeniden topluma kazandırmaktır. Amacı toplum düzenini bozmadan korumaktır. Bu nedenle ortada henüz bir zarar olmasa da onu ihlale teşebbüs dahi ceza sorumluluğu için yeterli sayılabilmektedir (Öztürk, 1992: 35).

Hukuki sorumluluk, "kusurlu sorumluluk" ve "kusursuz sorumluluk" şeklinde iki ayrılmaktadır (Çağlayan, 2009: 452). Kusurlu sorumlulukta, haksız bir fiil veya iktisap sonunda meydana gelen bir zararın "telafi ve tazmini" amaçlanmaktadır. Türk Borçlar Kanunu (TBK) ile düzenlenen hukuki sorumlulukta fail meydana getirdiği zararı tazmininde bütün malvarlığı ile sorumludur. Haksız fiilden kaynaklı bir zararın söz konusu olması halinde, kusurlu ve hukuka aykırı bir fiille zarara neden olan kişi, oluşan bu zararı gidermekle yükümlüdür. Zarara neden olan hukuka aykırı bir fiil olmasa bile, ahlaka aykırı bir fiille başkasına kasten zarar veren bu zararı gidermekle yükümlüdür. Ancak haksız fiilin iddiasının varlığı halinde zarar görenin, zararını ve zarar verenin kusurunu ispatla yükümlüdür. Bu durumda Hâkim, tazminat ödenmesine karar

verebileceği gibi diğer bir giderim yönetimi de belirleyebilir ya da tazminat ödenmesi ve diğer giderim yöntemine birlikte karar verebilir (6098 sayılı TBK, 2011: md. 50).

Hukuki sorumlulukta kusur şartı, özellikle toplumun genelini ilgilendiren ve toplumsal bir öneme sahip olan bazı durumlarda âdil bir çözüm sunamayabilir. Bu nedenle, sosyal adaleti sağlamak adına kimi zaman kusurlu olma şartından ayrılarak, kusur aranmaksızın sebep olunan zararın karşılanmasını öngörülmektedir. Buna Kusursuz Sorumluluk denilmektedir. Sorumluluğun kusur yerine, kanunun öngördüğü belirli bir objektif şarta bağlanması ve sorumluluğun doğabilmesi için zararlar sebep sonuç ilişkisinin kurulabilmesi kusursuz sorumluluk için yeterlidir. Bu nedenle kusursuz sorumluluğa “objektif sorumluluk” veya “sebebe bağlı sorumluluk” adı da verilmektedir (Eren, 2012: 495). Kanunun öngördüğü şartlarda adil ve hakkaniyet uygun bir çözüm bulmak adına idarenin kusursuz sorumluluğu mümkün olabilmektedir.

### **1.2. Kamu Görevlisi**

Türkiye’de mevzuatta ve doktrinde kamu görevlisi kavramıyla ilgili çeşitli tanımlamalar yapılmaktadır. Doktrindeki kamu görevlisi tanımlamaları, dar ve geniş anlamda kamu görevlisi şeklinde iki gruba ayrılabilir. Günday, kamu görevlisini geniş anlamda, “hukuki durumları ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın, kamu kesiminde ve de devletin bütün organlarında görev yapan herkes” şeklinde tanımlarken; dar anlamda kamu görevlisini ise, “Devletin siyasal yapısını oluşturan organlardaki görevliler ile özel hukuk hükümlerine tabi olarak çalışanlar dışında kalan devlet ile istihdam bağı olan kişiler” olarak tanımlamaktadır. Geniş anlamdaki kamu görevlisi tanımı, kamuda istihdam edilenler ile kamuda istihdam edilmeksizin kamu adına görev yapan herkesi kapsamaktadır. Geniş anlamda kamu görevlisi tanımına göre, Cumhurbaşkanından kamuya ait herhangi bir fabrika ya da işyerinde çalışan işçiye, kırsaldaki bir erden Genel Kurmay Başkanına kadar herkes kamu görevlisi olarak kabul edilmektedir (Günday, 2011: 580). Dar anlamdaki kamu görevlisi tanımı ise sadece devlet ile istihdam ilişkisi olan kişileri kapsamaktadır. Dolayısıyla seçilmiş kişiler ya da özel olarak çalışmakla birlikte kamu hizmeti sunan kişiler kamu görevlisi sayılmamaktadır (Karslı, 2015: 14).

Mevzuatta da doktrindekine benzer şekilde kamu görevlisi kavramı dar ve geniş anlamda tanımlanmaktadır. Örneğin, Anayasa, 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu (DMK)” ve 4483 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun” kamu görevlisi kavramını dar anlamda ele alırken, 5237 sayılı “Türk Ceza Kanunu (TCK)” geniş anlamda ele almaktadır. Kamu görevlisini dar anlamda ele alan 1982 Anayasasının 128. maddesindeki “asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” hükmü ile 4483 sayılı Kanunun 2. maddesindeki, “devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlileri” düzenlemesi birbirleriyle son derece uyumludur. Benzer diğer bir düzenleme de DMK ile yapılmıştır. 657 sayılı Kanuna göre, kamu görevlisi kapsamına kendi özel kanunlarına tabi olan kamu personeli ile devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde idari sözleşme ile görev yapan sözleşmeli personel girmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2007: 897). Geniş anlamda kamu görevlisi tanımını benimseyen 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nda ise, daha önceki 765 sayılı TCK’da yer alan “memur” ifadesi tamamen terkedilerek “kamu görevlisi” kavramı benimsenmiştir. Bu değişiklikle sadece kavram değil, kavramın içeriği de tamamen değiştirilmiştir. TCKmd. 6/c’de kamu görevlisi deyiminden; “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişinin” anlaşılabacağı hükme bağlanmıştır. Kanun maddesinin gerekçesinde ise bir kişinin kamu görevlisi sayılabilmesi için gerekli tek kıstasın kişinin yürüttüğü faaliyetin kamu hizmeti olması gerektiği ifade edilmektedir. Gerekçede kamu görevlilerine örnek olarak bilirkişiler, tercümanlar ve tanıklar sayılmıştır (Dönmez Demren, 2012: 113).TCK’daki bu yorum, kamu hizmeti yürüten kişilerin cezai sorumluluğunu artırmaktadır.

### **1.3. Gıda Güvenliği**

Gıda güvenliği, tüm insanların aktif ve sağlıklı bir yaşam sürmeleri için gerekli gıda ihtiyaçlarını ve tercihlerini, güvenilir kaynaklardan yeterli düzeyde ve kesintisiz olarak karşılanmasına olanak sağlayan ekonomik ve fiziksel erişim sorunlarının olmadığı bir durumu ifade etmektedir (Karabal, 2019: 181).Kısaca, her insanın ihtiyaç

duyduğu yeterli ve dengeli gıdaya her zaman erişme hakkı olarak da tanımlanabilecek olan Gıda Güvenliğinin (Ertuğrul vd., 2009: 79) Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütüne (FAO) göre dört boyutu bulunmaktadır. Bu boyutlar; “Gıdanın Fiziksel Bulunabilirliği (Bulunabilirlik)”, “Gıdaya Ekonomik Erişebilirlik (Erişilebilirlik)”, “Gıda Kalite ve Güvenirliği (Kalite ve Güvenilirlik)” ve “İlk Üç Boyutun İstikrarlı Olması” şeklinde ifade edilebilir (FAO, 2009).

Fiziksel Bulunabilirlik, gıda güvenliğinin arz yönünü işaret etmektedir. Dünya nüfustaki artışa paralel olarak gıdaya olan talep de artmaktadır. Bu talebin karşılanması için üretim artışı zorunludur. Bu durum, bir yandan doğal kaynaklar ve çevre üzerindeki tahribatı artırırken, diğer yandan nüfus artış hızına kıyasla gıda arzındaki artışın düşük olmasına bağlı olarak gıdaya ulaşım konusunda sorunlara neden olmaktadır. Fiziki bulunabilirliği, sadece gıda arzı üzerinden değerlendirmek doğru yaklaşım olmayacaktır. Çünkü üretim miktarının yanında, üretilen gıdanın ihtiyaç sahipleri arasındaki dengeli dağılımı da çok önemlidir. Günümüzde üretilen gıda miktarı, dünya nüfusunun tamamını besleyecek düzeyde olmasına rağmen, özellikle Asya ve Afrika ülkeleri ile azgelişmiş ülkelerde gıdanın fiziki bulunabilirliği konusunda problemler yaşanmaktadır. Ülkeler ve bölgeler arasında yaşanan dengesiz gıda dağılımı, gıda güvenliği açısından ciddi bir risk oluşturmaktadır (Ertuğrul vd., 2009: 79-80).

Yeterli gıda arzı, diğer bir ifadeyle fiziki bulunabilirlik, gıda güvenliğinin sağlanması için tek başına yeterli değildir. Gıda güvenliği için aynı zamanda gıda fiyatlarının da herkesin rahatlıkla alabileceği düzeyde olması gerekir. Gıda güvenliğinin ikinci boyutu olan Ekonomik Erişebilirlik, gıda fiyatlarındaki hızlı artışa bağlı olarak gittikçe zorlaşmaktadır. Gıda fiyatlarındaki artışın birçok nedeni olduğu kaydedilmektedir (Oya, 2011: 163-164). Ancak nedeni ne olursa olsun günümüzde gıda fiyatlarında ciddi bir artış bulunmaktadır ve bu artış, gıdaya erişimin önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır.

Gıda güvenliğinin üçüncü boyutu, Gıda Kalite ve Güvenirliği'dir. Bu boyut, kaliteli ve güvenilir bir gıdaya erişim için gıdaların üretim, işleme, saklama, taşıma ve dağıtım aşamalarında uyulması gereken kuralları ve alınması gereken tedbirleri

vurgulamaktadır (FAO, 2009). Güvenilir ve kaliteli bir gıdaya ulaşımında yaşanan riskler, gıdaların üretiminden tüketimine kadar ki süreç boyunca değerlendirilmektedir. Bu risklerin ortadan kaldırılması için alınması gereken tedbirler de bu boyut kapsamında incelenmektedir (Giray ve Soysal, 2007: 485-486). Küreselleşmeye bağlı olarak uluslararası gıda ticaretin artması, gıda kalite ve güvenilirliği ile ilgili riskleri de artırmaktadır. Çünkü gıda maddelerinin üretildiği yerler ile tüketildiği yerler arasındaki mesafe arttıkça gıda güvenliğini sağlamak zorlaşmaktadır (Aysu, 2015: 149). Ayrıca gıda üretiminde hatalı ilaç kullanımı, başta insan sağlığı olmak üzere, hayvanlar, çevre ve doğal yaşam üzerine pek çok olumsuz etkiye neden olmaktadır.

İlk Üç Boyutun İstikrarlılığı; insanların günlük gıda alımı yeterli olsa bile zaman zaman gıdaya erişimde sorunlar yaşıyorsa ıda güvenliğinin var olmadığı kabul edilir. Diğer bir ifadeyle gıda güvenliğinin varlığından bahsedebilmek için ilk üç boyuttaki şartların düzenli ve istikrarlı olarak devam etmesi gerekir. Çeşitli nedenlere bağlı olarak (kötü hava koşulları, savaş, ekonomik nedenler, salgın hastalıklar vs.) kişilerin gıda güvenliği risk altına girebilir (FAO, 2009). Bu nedenle gıda güvenliğinin sağlanmasındaki en önemli boyutun dördüncü boyut olduğu söylenebilir. Ancak pratikte ilk üç boyutun sürdürülebilirliğin sağlandığını söylemek pek de mümkün değildir.

Artmaya devam eden dünya nüfusunun 2050'lerde 9 milyarda sabitleneceği tahmin edilmektedir. Kimi kuruluşlar, artan nüfusu beslemek için bugünkü gıda üretiminin 2050 yılına kadar iki misli, kimisi de %60-70 oranında artması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu üretim artışının, aşırı miktarda tarım ilaçları, kimyasal gübreler, yoğun su ve makine kullanımını gerektiren endüstriyel tarımla sağlanabileceği varsayılmaktadır (Altieri, 2018: 61). Ancak endüstriyel tarımda çiftçi gelirlerinin önemli bir kısmı tarımsal girdilere harcandığı için hem üretici gelirleri düşmekte hem de gıda fiyatları yükselmektedir (Özkaya, 2015: 21). Bu durum Türkiye dahil birçok ülkede gıda güvenliğini tehlikeye solmaktadır. Gıda güvenliği Türkiye için artık bir milli güvenlik sorunu haline gelmiştir. Bu güvenlik sorununun aşılabilmesi için endüstriyel tarıma alternatif olarak küçük ölçekli aile çiftçiliğinin ve ekolojik tarımın desteklenmesine yönelik kamu politikalarının benimsenmesi önerilmektedir (Albayrak, 2021: 155).



FAO'nun 2014 yılını Aile Çiftçiliği Yılı ilan etmesi bu düşüncemizi desteklemektedir. Ancak Türkiye'de son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler ve benimsenen politikalar, küçük tarım işletmelerini değil endüstriyel tarımı destekler niteliktedir (Oral, 2013: 169; Schiff & Valdes, 1995: 44-45; Yılmaz, 2015: 54-55). Benimsenen politikalar nedeniyle gıda güvenliği tehlikeye giren herkesin idarenin ve kamu görevlilerinin sorumluluğu çerçevesinde yasal yollara başvurabileceği düşünülmektedir

## **2. GIDA GÜVENLİĞİ KONUSUNDAKİ HUKUKİ DÜZENLEMELER**

Gıda güvenliği, çok eski tarihlerden beri insanoğlunun öncelikleri arasında yer almıştır. Yapılan bazı araştırmalar, gıdalardaki kalite kontrolünün Taş Devrinin sonlarında itibaren yapılmaya başlandığını göstermektedir. Gıda ile ilgili ilk yasal düzenlemeye ise, M.Ö. 1760'lı yıllarda Babil Kralı Hammurabi tarafından yayınlandığı kabul edilen Hammurabi Kanunlarında rastlandığı ifade edilmektedir. Bu kanunlarla gıda maddelerine hileli ürün karıştırılmasının yasaklandığı ve bu yasağa uymayanlara uygulanacak cezaların belirlendiği iddia edilmektedir. Gıda hukukuyla ilgili diğer bir düzenlemenin ise, eski Mısır'da yapıldığı ileri sürülmektedir. Eski Mısırda gıda maddelerinin şekil ve stoklamaya ilişkin bilgilerinin yazılı olarak kaydedildiği, bu kayıtların gıda maddelerinin dağıtımı ve teslimi sırasında gıda maddelerinin kalitesinin tespitinde kullanıldığı belirtilmektedir. Benzer şekilde Antik Roma döneminde de gıda maddelerinin temini katı kurallara bağlanmıştır. Bu dönemde gıda tedariki ve dağıtımının önemi nedeniyle bu görev, "profectusannonae" olarak adlandırılan yetkili memurlar tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu görevlilerin halkın güvenilir gıdaya erişiminin sağlanması ve gıda maddelerin ağırlık ve ölçü birimlerinin denetlenmesi görevini yerine getirdikleri belirtilmektedir. Eski tarihli gıda hukuku örnekleri arasında Alman gıda hukuku da gösterilmektedir. Örneğin, 1343 tarihli bir kararda Köln ve Strassburg kentlerinin, halk sağlığı için risk oluşturan şaraplara karşı ortak mücadele ettikleri belirtilmektedir (Mettke, 1979: 228-231). Benzer şekilde Osmanlı döneminde de gıda ile ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin; Fatih Sultan Mehmet döneminde İstanbul içinde hayvan kesimi yasaklanırken, II. Beyazıt döneminde dünyadaki ilk gıda kalite belgesi uygulanmıştır. 1918 yılında ise Et

Muayenesi Teftiş-i Muayenesi Teftiş-i Luhum yayınlanmıştır. Tüm bu düzenlemeler, günümüzdeki gıda hukukunun alt yapısını oluşturmuştur (Karabal, 2019: 185-187). Cumhuriyet döneminde de gıda güvenliği ile dolaylı ya da doğrudan ilişkili çok sayıda hukuki düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemelere örnek olarak 1928 yılında çıkarılan 1234 sayılı “Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun”, 1930’da çıkarılan ve gıdaya ilişkin birtakım yasakları ve denetimleri içeren 1593 sayılı “Umumi Hıfzı Sıhha Kanunu” ile 1580 sayılı “Belediye Kanunu”, 1932 yılında çıkarılan “Etlerin Teftiş Talimatnamesi”, 1942 yılındaki “Gıda Nizamnamesi” ve 1952 yılında çıkarılan Gıda Maddeleri Tüzüğü gösterilebilir (Gezgin, 2017: 46-54).

Günümüzde gıda güvenliği konusundaki hukuki düzenlemeler çok çeşitlidir. Başta anayasa olmak üzere birçok yasa, anlaşma, kanun hükmünde kararname, yönetmelik, genelge ve kodeks ile gıda güvenliği konusunda düzenlemeler yapılmaktadır (Karabal, 2019: 186-187). Türkiye’de gıda güvenliği ile doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkilendirilebilecek çok sayıda hukuki düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenlemelerden ilki normlar hiyerarşisinin tepesinde bulunan Anayasa ile yapılan düzenlemelerdir. İnsanların sağlık hakkı, yaşam hakkı, çevre hakkı, kendini geliştirme hakkı ve insan onuruna yakışır şekilde yaşama hakkı anayasamızın başlangıç kısmında yapılan düzenlemeyle güvence altına alınmıştır. Ayrıca 1982 Anayasasının Cumhuriyetin nitelikleri başlıklı ikinci maddesinde Türkiye Cumhuriyeti’nin “sosyal bir hukuk devleti” olduğu belirtilmektedir. Bu düzenlemelere ek olarak anayasamızın 5. maddesinde devlete, “kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak” görevi verilmiştir. Ayrıca gıda güvenliğinin arz boyutunun olmazsa olması olan tarım toprakları ile ilgili olarak da 1982 Anayasasında düzenlemeler bulunmaktadır. Anayasanın 44. maddesinde “Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır” hükmüne yer verilirken; bu hükmün hemen ardından gelen Anayasanın 45.

maddesinde, devlete, tarım arazileri ile çayır ve meraları koruma ve amaç dışı kullanımını önleme görevi, bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak için gerekli tedbirleri alma görevini verilmektedir. Diğer bir anayasal düzenleme ise, kooperatifçilikle ilgilidir. Anayasanın 171. maddesindeki söz konusu düzenlemeyle devlete üretimin artırılması ve tüketicilerin korunması kooperatifçiliğin geliştirme görevi verilmektedir. Anayasal düzeyde bu tür düzenlemelerin yapılmasının nedeni, gıda güvenliğinin sadece bireysel bir insan hakkı olarak değil, aynı zamanda toplumsal bir hak olarak ele alınmasının gerekliliğidir (Başaran, 2016: 10).

Anayasal düzenlemelere ek olarak gıda güvenliği konusunda çok sayıda yasal düzenlemede bulunmaktadır. Bu düzenlemeleri sırayla ele alacak olursak ilk akla gelen tarım ve gıda konusunda Türkiye’deki en yetkili ve etkili kurumsal yapı olan Tarım ve Orman Bakanlığının kuruluş düzenlemesidir. Tarım ve Orman Bakanlığı, 2018 yılında çıkarılan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmuştur. Söz konusu kararname ile Tarım ve Orman Bakanlığına verilen görevlerden birisi “Gıda üretimi, güvenliği ve güvenilirliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve biyoçeşitliliğin korunması ile verimli kullanılmasını sağlamak” olmuştur. Gıda güvenliği ile ilişkili diğer bir kanun, 2006 yılında kabul edilen 5488 sayılı Tarım Kanunu’dur. Tarım Kanununun amacı; “tarım sektörünün ve kırsal alanın, kalkınma plân ve stratejileri doğrultusunda geliştirilmesi ve desteklenmesi için gerekli politikaların tespit edilmesi ve düzenlemelerin yapılmasıdır”. Kanunda tarım politikaların öncelikleri ise, “Tarımsal üretimde, kalite ve rekabet gücünün yükseltilmesi; yeterli ve güvenilir gıda arzının sağlanması; toprak ve su kaynaklarının geliştirilmesi ve rasyonel kullanımı” olarak belirlenmiştir. Tarım Kanununun uygulanmasında Tarım ve Orman Bakanlığı yetkili olup kanun kapsamında Bakanlıkça yapılan idari düzenlemelere uymayanlar için yaptırımlar öngörülmüştür. Kanunda yer alan diğer önemli düzenleme ise tarımsal desteklere ayrılacak yıllık bütçe için bir alt sınırın belirlenmiş olmasıdır. Kanuna göre, bütçeden tarım destekleme programına ayrılacak kaynak, Gayrisafi Millî Hasılanın (GSMH) %1’inden az olamaz (5488 sayılı Tarım Kanunu, 2006: md. 6,7,21). Ancak yasanın çıktığı 2006 yılından beri tarımsal desteklere ayrılan pay tarım kanununda öngörülen alt sınırdan, GSMH’nin %1’inden

daha düşük olmuştur (Kandemir, 2011: 111). Bu durum yasaya açıkça aykırılık teşkil etmektedir. Ama yasaya uymamakla ilgili sorumlular hakkında bugüne kadar herhangi bir işlem yapılmamıştır.

Gıda güvenliğinin birinci boyutu olan gıda arzını doğrudan etkileyen yasal düzenlemelerden birisi de 5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu'dur. 2005 yılında çıkarılan bu kanunun amacı, "toprağın korunması, geliştirilmesi, tarım arazilerinin sınıflandırılması, asgari tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazi büyüklüklerinin belirlenmesi ve bölünmelerinin önlenmesi, tarımsal arazi ve yeter gelirli tarımsal arazilerin çevre öncelikli sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak planlı kullanımını sağlayacak usul ve esasları belirlemektir". Ayrıca Kanun ile Toprak Koruma Kurulu oluşturulmuştur (5403 sayılı Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanunu, 2005: 1-5). Ancak tarım topraklarını korumak amacıyla çıkarılan bu kanunun ve bu kanunla oluşturulan Toprak Koruma Kurulunun bu amaca hizmet edip etmediği tartışmalıdır. Çünkü tarım topraklarını korumak amacıyla çıkarılan kanuna rağmen tarım toprakları hızla azalmaya devam etmektedir (Aksoy ve Özsoy, 2013: 281-282). Tarım topraklarındaki azalışa ek olarak tarım topraklarının amaç dışı kullanımı da gıda arzını olumsuz yönde etkilemektedir. Tarım topraklarının amaç dışı kullanım örneklerinden birisi de biyoyakıt üretmek amaçlı arazi kullanımıdır (Bayaner, 2014: 80-81). Biyoyakıtla ilişkin bu çekinceler nedeniyle Türkiye'de biyoyakıt üretimine yönelik taleplerin belirli bir ekim alanı ile sınırlandırılması, böylece tarım arazilerinin amaç dışı kullanımının ve gıda fiyatlarının artışın önüne geçilmesi gerekmektedir (Albayrak, 2016: 171-172). Toprak Koruma ve Arazi Kullanım Kanununun uygulamasında denetim görevi, Bakanlık, valilikler veya toprak koruma kurullarına verilmiştir. Kanuna aykırı uygulamalar içinse, çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür. Buna rağmen tarım topraklarının korunduğu söylenemez. Kanunun etkili olarak uygulanabilmesi için Kanunu uygulamakla ve denetlemekle sorumlu olan kurum, kurul ve kamu görevlilerinin hukuki ve cezai sorumluluğu konusunun araştırılmasında yarar görülmektedir.

Ülkemizde gıda alanında önemli iki kanun daha bulunmaktadır: 5996 sayılı "Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu" ile 5977 sayılı "Biyogüvenlik

Kanunu". Bu iki kanun ile gıda güvenliği konusunda ayrıntılı düzenlemeler yapılarak uyulması gereken ilkeler belirlenmiştir. Kanunlarda, belirlenen ilkelere aykırı hareket edilmesi durumunda karşılaşılabilecek sorumluluklar ve uygulanabilecek müeyyidelere de yer verilmiştir. 5996 sayılı Kanunun 5. ve 6. kısımlarında, Hukukî Sorumluluk konusu düzenlenmiştir. Buradaki hukukî sorumluluk, kusur sorumluluğu niteliğindedir. Ancak yasadaki sorumluluk hükümlerinin üzerinde fazla düşünülmeden, oluşabilecek zararlı sonuçlar göz önüne alınmadan ve gerekli tartışmalar yapılmadan kaleme alındığı şeklinde bir kanaat oluşmuştur (Özdemir, 2017: 446). 5996 sayılı Kanunun 8. kısmında kanunda yer alan düzenlemelere uymayanlara uygulanacak yaptırımlar düzenlenmiştir. Genelde yaptırımlar idari para cezası, ruhsat iptali ya da ürünlerin imha ve itlafı şeklindedir. Yaptırım uygulama yetkisi İl Tarım Müdüründedir (5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, 2010: md. 42/2). Yasadaki düzenlemeye göre, yasaklı maddelerin bu maddelerin kullanımı durumunda üçüncü kişilerin zarar görmesi halinde de kusur olmak şartıyla hukuki sorumluluk ortaya çıkmaktadır (5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu, 2010: md. 21/6). Yasada idarenin kusursuz sorumluluğuna hiç değinilmemiştir. İnsan ve hayvan sağlığının söz konusu olduğu böylesi bir durumda sadece kusur sorumluluğunun kabulü düşündürücüdür. Çünkü bu durum tüketiciye kusurun ispatı yükümlülüğü gibi ağır bir sorumluluk yüklerken güvenilir olmayan gıda maddelerini piyasaya sürenleri adete korumaktadır. Bu nedenle üreticinin kusursuz sorumluluğu ilkesinin benimsenmesi gerektiği düşünülmektedir (Özdemir, 2017: 448-449).

5977 sayılı Biyogüvenlik Kanununda ise, açıkça belirtilmese de kusursuz sorumluluk türlerinden olan tehlike sorumluluğunun düzenlendiği kabul edilmektedir. Bu kanunun içerdiği düzenlemeler ve doğabilecek zararların büyüklüğü düşünüldüğünde tehlike sorumluluğunun amaca daha uygun olduğu düşünülmektedir (Özdemir, 2017: 443). Türkiye'nin imzalamış olduğu Birleşmiş Milletler (BM) tarafından hazırlanan Biyoçeşitlilik Sözleşmesi ve bu sözleşmenin eki olan Kartagena Protokolü sürecinin bir devamı olarak 2010 yılında Biyogüvenlik Kanununu (BGK) çıkarılmıştır. Söz konusu sözleşme, protokol ve kanunla insan sağlığı ve gıda güvenliği için tehdit

oluşturan Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar (GDO) ve bunları içeren gıda ürünlerinin orta ve uzun vadede oluşturabileceği olumsuzlukların giderilmesi amaçlanmaktadır. BGK'nın 14. maddesinde hukuki sorumluluk düzenlenmektedir. Kanunun bu maddesine göre, GDO ve ürünleri ile ilgili faaliyetlerde bulunanlar, sorumlu olarak kabul edilmektedir. Yasada sorumluluk için “Kusur” şartı aranmamaktadır. Diğer bir ifadeyle kusursuz sorumluluk ilkesi benimsenmiştir. Yasa metninin tamamı göz önüne alındığında buradaki kusursuz sorumluluğun TBK 71. Maddesinde yer alan “Tehlike Sorumluluğu” niteliğinde olduğu görülmektedir. Tehlike sorumluluğunda, sorumlu olan kişi objektif özeni gösterdiğini ispat ederek sorumluluktan kurtulamaz. Ancak sorumluluktan bahsedebilmek için oluşan zarar ile GDO ve ürünleri arasında bir nedensellik bağının bulunması gerekmektedir. Yasada bahsi geçen zarar, üç kategoride toplanabilir. Birinci kategoriye Anayasa ve Türk Medeni Kanunu (TMK) ile koruma altına alınan insan sağlığı ve kişisel değerlere yönelik zararlar girmektedir. İkinci kategoriye hayvan ve bitki sağlığının bozulması nedeniyle geçimini tarım ve hayvancılıktan sağlayan kişilerin malvarlıklarında oluşan, kişilerin iktisadi varlığını ve geleceğini tehlikeye sokan zararlar girmektedir. Üçüncü kategoriye ise, anayasal bir hak olan sağlıklı bir çevrede yaşama hakkının ihlaline neden olan çevresel zararlar girmektedir. Çevresel zararların varlığında herkes mağdur olduğu için her bir birey dava açabilecektir (Özdemir, 2017: 469-470).5237 Sayılı Türk Ceza Kanunun 185. maddesinde ise “Zehirli Madde Katma Suçu” düzenlenerek bu suçu işleyenlere için 2-15 yıl arası hapis cezası verilmesi hükmüne yer verilmiştir. Aynı kanunun 186. maddesinde ise “Bozulmuş veya değiştirilmiş gıda veya ilaçların ticareti” suçu tanımlanmış ve bu suçu işleyenlere 1-5 yıl arası hapis cezası ve adli para cezası verilmesi öngörülmüştür. Bu suç, nitelik olarak bir tehlike suçu olduğundan suçun oluşması için herhangi bir zararın ortaya çıkması şartı aranmamaktadır. Örneğin, hiç kimsenin sağlığına zarar vermeseyse bile bozulmuş veya kullanma tarihi geçmiş gıdaların marketlerde satışına devam edilmesi suçun oluşumu için yeterlidir. Bu ürünleri satışa arz eden market yöneticileri, bu suçun faili olarak cezalandırılabilirler (Özen, 2011:....). BGK ile sorumlular tespit edilmiş olmakla birlikte, yasanın hiçbir maddesinde, idarenin

sorumluluğundan bahsedilmemiştir. Ancak, İdarenin, idare hukuku ilkeleri çerçevesinde sorumlu tutulabileceği düşünülmektedir (Özdemir, 2017: 456-467).

### **3. GIDA GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASINDA İDARENİN VE KAMU GÖREVLİLERİNİN SORUMLULUĞU**

Bu çalışmada Türk Borçlar Kanunu (TBK) ve Türk Ceza Kanunu (TCK) çerçevesinde idarenin ve kamu görevlilerinin sorumluluğu ile idarenin kusursuz sorumluluğu tartışılmaktadır. Çalışmada devlet ve idare kavramları birlikte kullanılmaktadır. İdare ile devlet kavramları zaman zaman birbiriyle karıştırılmakta ve birbirinin yerine kullanılabilir. İdare, diğer ifadeyle kamu yönetimi, organik anlamda devletin yasama, yargı ve belli ölçüde hükümet etme faaliyetleri dışında kalan kısmıdır. Diğer bir ifadeyle idare, devletin sadece bir kısmını oluşturmaktadır. Ancak çalışmada kullanılan devlet kavramından kast edilen aslında merkezi idaredir. Diğer kamu tüzel kişilikleri, örneğin belediyeler de idare kavramı içerisinde yer almaktadır (Çağlayan, 2016: 373-378). Bu kurumlar ve bu kurumlarda çalışan kamu görevlileri gıda güvenliğinden yetki ve görevleri kapsamında sorumludurlar. Gıda güvenliğinin sağlanmasında en üst düzeydeki düzenleyici ve denetleyici otorite olan devlete önemli sorumluluk düşmektedir. Devletler, halkın gıda güvenliğini sağlamak üzere gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür (Aksoy ve Özsoy, 2013: 281). Gıda güvenliğini sağlamakla yükümlü olan devlet ve devlet adına yetki kullanan kamu görevlileri bu görevlerini mevzuat çerçevesinde yerine getirmekle sorumludurlar. Bu görevlerini hiç yapmamaları, eksik ya da hatalı yerine getirmeleri durumunda hukuki ve cezai yaptırımla karşılaşmaları en azından teorik olarak mümkün gözükmektedir. Bununla birlikte Türkiye’de Kara Avrupası Hukuk Sisteminin uygulanmasından kaynaklı Amerika Birleşik Devletleri gibi Anglo-Sakson Hukuk Sistemini uygulayan ülkelerdeki gibi kamu görevlilerin şahsen dava etmeleri ve yüklü miktarda tazminat almaları mümkün gözükmemektedir. Genelde kamu görevlilerinin hatalarından kaynaklı olaylarda Anayasanın 129/5 maddesi gereğince idare (kamu tüzel kişileri) aleyhine davalar açılmaktadır. Oluşan zararın kamu görevlilerine rücu istisnası hariç tazminatlar devlet bütçesinden karşılanmaktadır (Güneş ve Gündüz, 2015: 8).

Borçlar Kanunu'na göre sorumluluğun doğması için kural olarak kusur şarttır (6098 sayılı TBK, 2011: md. 49). Kusur, davranışta bulunan kişinin bu davranışından dolayı kınanabilir olması olarak tanımlanabilir. Sorumluluk hukukunun ikinci şartı, kusur ile oluşan zarar arasında bir sebep sonuç ilişkisinin, diğer bir deyişle illiyet bağının olmasıdır. Şayet kusurlu davranışla zarar arasında illiyet bağı yoksa sorumluluktan bahsedilemez. İlliyet bağının ispat yükü, zarar görenin üzerindedir. Ancak bazen kanun koyucu, illiyet bağının var olduğunu varsayar. Böylesi bir durumda ispat yükü yer değiştirir. Diğer bir ifadeyle illiyet bağının olmadığını zarar verenin ispatlaması gerekir(Özdemir, 2017: 445).Ancak bu iki şartın birlikte gerçekleşmesi durumunda bir sorumluluk söz konusu olmaktadır. Kusur şartı, özellikle sorumluluk düzenlemesinin toplumun genelini ilgilendirdiği ve toplumsal bir öneme sahip olduğu bazı durumlarda âdil bir çözüm sunamayabilir. Bu nedenle, sosyal adaleti sağlamak adına kimi zaman kusurlu olma şartından ayrılarak, kusur aranmaksızın sebep olunan zararın karşılanması öngörülmektedir. Sorumluluğun kusur yerine, kanunun öngördüğü belirli bir objektif şarta bağlanması ve sorumluluğun doğabilmesi için zararlar sebep sonuç ilişkisinin kurulabilmesi kusursuz sorumluluk için yeterlidir (Eren, 2012: 495). Kural olarak hukuki sorumluluk için kusur şarttır, kusursuz sorumluluk ise istisnadır. Kusursuz sorumluluk için kanunda açıkça öngörülen şartların gerçekleşmesi gereklidir. İdarenin iş ve işlemlerinden doğan zararların, idarece karşılanması için idarenin kusurunun (hizmet kusurunun) aranmaması durumuna, idarenin kusursuz sorumluluğu denilmektedir (Çağlayan, 2009: 452). Kısaca bir denetim, gözetim ve özen gösterme görevinin yerine getirilmemesinden kaynaklanan sorumluluk hali olarak tanımlanabilen kusursuz sorumluluk (Özkarlı, 2008: 44), günümüzde kamu idarelerinin sorumluluğunun belirlenmesinde genel kabul gören bir ilkedir ve gün geçtikçe yaygınlaşmaktadır (Tay, 2006: 564). Kusursuz sorumluluk, TBK 65 ve devamı maddelerde düzenlenmiştir. Kamu görevlilerinin faaliyetlerinde kaynaklanan zararın giderilmesinde, TBK 66. maddesinde düzenlenen “adam çalıştırmanın sorumluluğu” kapsamında İdarenin kusursuz sorumluluğuna başvurulabileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda açılacak davalar Anayasanın 129/5 maddesinde yer alan “Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat



davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir” hükmü gereğince ancak idare aleyhine açılabilecektir. Kamu görevlilerinin kusurunun varlığında idarenin ilgili kişilere rücu hakkı bulunmaktadır.

Türk Ceza Kanunu (TCK) açısından kamu görevlilerinin sorumluluğunun ise; TCK 257. maddede düzenlenmiş olan “Görevi Kötüye Kullanma Suçu” kapsamında değerlendirilebileceği düşünülmektedir. Bu suçun icra-i ya da ihmali bir hareketle işlenmesi mümkündür. TCK’nın 257. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “görevinin gereklerine aykırı hareket etme” ifadesiyle suçun icrai hareketle işlenmesi, ikinci fıkrasında ise “görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme gösterme” ifadesiyle suçun ihmali hareketle işlenmesi düzenlenmiştir (5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu, 2004: 257). Her iki durumda da suçtan bahsedebilmek için kamu görevlisinin görevi kapsamında olan bir işi yapmaması ya da ihmal veya gecikme göstererek yapması nedeniyle görevinin gereğini yerine getirmemesi gerekir. Kamu görevlisi kendi görev kapsamına girmeyen bir konuda görevi ihmal suçunu işlemekle suçlanamaz. Diğer bir ifadeyle bu suçun faili olabilmesi için kamu görevlisinin dava konusu iş ve işlemi yapma görev ve yetkisine sahip olmalıdır. Suçun diğer bir unsuru ise zarardır. Nasıl işlenirse işlensin bir zarar söz konusu değilse görevi ihmal suçundan bahsedilemez. Çünkü icrai ya da ihmali davranışla görevin kötüye kullanılması neticesinde bir zarar meydana geldiyse kamu görevlileri cezalandırılabilir. Zarardan kastedilen kişilerin mağduriyeti, kamu zararı oluşması ya da kişilere haksız menfaat sağlanmasıdır. Nitekim yargı kararlarında görevi kötüye kullanma suçunun oluşması için norma aykırı davranışın zarara, mağduriyete ya da haksız kazanca neden olması gerektiği belirtilmektedir (Yokuş Sevük, 2018: 280-282).

Son şart ise, suçun manevi unsuru olan kastın varlığıdır. Kast, bir kişinin bilerek ve isteyerek, sonuçlarını öngörerek bir eylemi gerçekleştirmesidir. Bu nedenle görevi kötüye kullanma suçunda failin görevinin gereklerine aykırı davrandığını bilmesi ve istemesi halinde kastın varlığından bahsedilebilir. Diğer bir deyişle kamu görevlisinin kasten görevinin gereklerini, aykırı davranmak ya da ihmal veya gecikme göstermek suretiyle yerine getirmemesi halinde suç tamamlanmış olacaktır. Bu suç

taksirle işlenemez. Çünkü kanunda suçun taksirle işlenebilme hali düzenlenmemiştir. Bu nedenle failin görevini bilmemesi ya da yanlış bilmesi, unutması ya da iş yoğunluğu nedeniyle görevinin gereklerini yerine getirmemesi halinde suçun maddi koşulları gerçekleşmiş olsa da manevi koşulu gerçekleşmediğinden Failin cezalandırılması söz konusu olmaz. Yargıtay taksirle ilişkilendirilen bu şartların doğrudan taksir olarak değerlendirilmemesi gerektiğini, her olay için ayrı ayrı değerlendirilme yapılması gerektiğini düşünmektedir (Yokuş Sevük, 2018: 295). Sonuç olarak, kamu görevlisinin görevi kötüye kullanma suçundan sorumlu tutulabilmesi için kamu görevlisinin görevi ve yetkisi kapsamında yer alan bir iş ve işlemi, bilerek, isteyerek ve sonuçlarını öngörerek yapması veya ihmalen yapmaması veyahut ta geciktirerek yapması, bu nedenle bir mağduriyet, zarar veya haksız kazancın ortaya çıkması ve bu mağduriyet, zarar veya haksız kazanç ile kamu görevlisinin yapmış olduğu iş ve işlem arasında illiyet bağının bulunması gerekmektedir.

Görevi kötüye kullanma suçu ile toplumun kamu idaresine duyduğu güven ve inanç korunmaktadır. Çünkü görevin gereklerine aykırı davranılması, görevin yapılmaması veya geç yapılması kamu yararına ulaşılamaması veya geç ulaşılmamasına, dolayısıyla toplumun kamu idaresine duyduğu güvenin sarsılmasına yol açacaktır (Yokuş Sevük, 2018: 261-262). Özgü bir suç olan görevi kötüye kullanma suçunun faili herkes olamaz. Bu suç, ancak görevinden kaynaklanan yetkilerini kullanması gerektiği halde kullanmayan, hatalı kullanan ya da kötüye kullanan kamu görevlileri tarafından işlenebilir. Kamu görevlisi olmayan kişiler, bu suçun faili olamazlar. Suçun mağduru ise, toplumu oluşturan herkestir. Çünkü kamu idaresinin liyakat, disiplin ve sorumluluk bilinci içinde hukuka uygun bir şekilde yürütülmemesinden toplumun tamamı olumsuz etkilenmektedir (Özgenç ve Şahin, 2002: 199-200). Suçun mağduru tüm toplum iken suçtan zarar gören ise kamu idaresidir (Koca ve Üzülmöz, 2015: 929).

## SONUÇ

Gıda güvenliğine ilişkin yasalar, tüketici sağlığının korunması amacıyla çıkarılmaktadır. Bu yasalarla idareye geniş yetkiler verildiği, böylece tüketici sağlığını korunması ve bireylerin güvenilir gıdaya erişiminin güvence altına alınmasının amaçlandığı görülmektedir. Ama bu amaca ne kadar ulaşılabilirdi tartışmalıdır. Çünkü dünya genelinde ve Türkiye’de gıda güvenliği tehdit altında olmaya devam etmektedir. Türkiye’de gıda güvenliğinin dört boyutunu oluşturan gıda arzı, gıdaya erişebilirliği, gıda güvenilirliği ve ilk üç boyutun istikrarlılığı boyutlarının tamamında sorunlar yaşanmaktadır. Çalışmada, gıda güvenliği konusunda üstüne düşeni yapmayan, eksik veya hatalı yapan veyahut ta geciktirerek yapan ve bu nedenle de insanların temel bir hakkı olan ve anayasal/yasal düzeyde korunan gıda güvenliğinin tehlikeye düşmesine yol açan idare ve kamu görevlilerinin sorumluluğu araştırılmaktadır. Araştırma neticesinde idarenin Borçları Kanunu’nun ilgili hükümleri çerçevesinde hukuki olarak kusurlu ya da kusursuz olarak sorumlu tutulabileceği, idare tarafından tazminat ödenmesi durumunda ise ödenen tazminatın Anayasanın 129/5 maddesi gereğince kusurlu kamu görevlilerine rücu edilebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Ayrıca Türk Ceza Kanunu 247. madde kapsamında kamu görevlilerinin cezai sorumluluğuna gidilebileceği de düşünülmektedir. Bunun için iddia sahibi tarafından, gıda güvencesizliği ile kamu görevlilerinin faaliyetleri arasındaki illiyet bağının ortaya konulması ve kamu görevlisinin kastının varlığının ispatı gerekecektir. Günümüzde bu bağın ortaya konulması çok zor görünmektedir. Ancak imkânsız değildir. Kastın varlığı konusunda çok büyük bir problem yaşanacağı düşünülmektedir. Çünkü belli görevleri icra etmek için yetki verilen kamu görevlilerinin yaptıkları faaliyetlerin ve aldıkları kararların sonuçlarını biliyor olmaları ve bu sonucu isteyerek iş ve işlemleri yapıyor olmaları hayatın olağan akışı çerçevesinde beklenen ya da olması gereken bir durumdur. Bu nedenle illiyet bağının ispatı durumunda kamu görevlilerinin “Görevi Kötüye Kullanma Suçu” kapsamında cezalandırılmalarının mümkün olduğu düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

Aksoy, E. ve Özsoy G. (2013). Tarım Arazilerinin Amaç Dışı Kullanım ve Sürdürülebilir Arazi Yönetim Sorunları. *Türkiye’de Tarımın Ekonomi Politikası 1923-2013* (Editör Necdet Oral), 263-298. Ankara: NotaBene Yayınları.

Albayrak, H. (2016). Kamu Politikaları Açısından Gıda Güvenliği. *1. Uluslararası Sosyal Bilimler Sempozyumu* (13-15 Ekim 2016), Elazığ.

Albayrak, H. (2021). Gıda Güvenliği ve Kriz Yönetimi: Kamu Yönetimi Bağlamında Bir Değerlendirme. *Sosyal ve Beşeri Bilimlerde Araştırma Ve Değerlendirmeler-I* (Editörler Emrah Aydemir ve Sema Sağlık), 135-62. Ankara: Gece Kitaplığı.

Altieri, M. A. (2018). *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*. *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*, Second Edition, 1-433. <https://doi.org/10.1201/9780429495465>.

Aysu, A. (2015). *Gıda Krizi: Tarım, Ekoloji Egemenlik*. İstanbul: Metis Yayınları.

Başaran, B. (2016). ISO 22000 Gıda Güvenliği Yönetim Sistemi. *Journal of Food and Health Science*, 2(1), 9-26.

Bayaner, A. (2014). *Türkiye Tarımı Gelişmeler ve Beklentiler*. Ankara: Nobel Yayınevi.

Çağlayan, R. (2009). Risk İlkesi Gereğince İdareni Kusursuz Sorumluluğu Bağlamında Sosyal Risk İlkesi. *Sorumluluk ve Tazminat Hukuku Sempozyumu* (28 Mayıs 2009), 451-496.

Çağlayan, R. (2016). Hukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı Ve Kistasları. *Journal of Judgments by the Court of Jurisdictional Disputes/Uyusmazlık Mahkemesi Dergisi*, (7), 399-415.

Dönmez Demren, B. (2011). Türk Ceza Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı. *TBB Dergisi*, (94), 95-130.

Eren, F. (2012). *Borçlar Hukuku Genel Hükümler: 6098 Sayılı Türk Borçlar Kanun’una Göre Hazırlanmış*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Ertuğrul, M., Akman, N. ve Pehlivan, E. (2009). Tarım ve Gıda Sektöründe Hayvansal Üretim. *Dünya Gıda Günü 2009, Küresel Kriz, Türkiye ve Gıda Güvenliği Sempozyumu* (15 Ekim 2009). Ankara: TMMOB Kimya Mühendisleri Odası ve TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası.

FAO (2009). *Declaration of the World Summit on Food Security*. Rome: World Summit on Food Security, 16-18. [https://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final\\_Declaration/WSFS09\\_Declaration.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf) (15.08.2023).

Gezgin, T. (2017). Türkiye’de Hayvansal Kökenli Gıdalar Mevzuatı. *Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi-TEAD*, 3(2), 46-54.

Giray, H. ve Soysal, A. (2007). Türkiye’de Gıda Güvenliği ve Mevzuatı. *TSK Koruyucu Hekimler Bülteni*, 6(6), 485-490.

Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2007). *İdare Hukuku.*, 5. Baskı. 1. Cilt. Ankara: Turhan Kitabevi.

Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. 10. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.

Güneş, M. ve Gündüz, M. (2015). Kamu Görevlisine Rücu Edilmesinde Hukuki Sorunlar ve İdari Yargı Kararları Işığında Güncel Bir Değerlendirme. *Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(7), 7-19.

Güzeloğlu, T. (2009). Küresel Gıda Krizi. *TBB Dergisi*, (80), 299-314.

Kandemir, O. (2011). Tarımsal Destekleme Politikalarının Kırsal Kalkınmaya Etkisi. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 3(1), 103-113.

Karabal, A. (2019). Gıda Mevzuatı ve Gıda Güvenliği. *International Journal of Social and Humanities Sciences (IJSHS)*, 3(1), 179-198.

Karslı, M. R. (2015). İdare Hukukunda Kamu Görevlisi Kavramı. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı.

Koca, M. ve Üzülmüş, İ. (2015). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*. 8. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Mettke, T. ve Orhan, N. (1979). Gıda Hukukunun Gelişimi (Çeviren Orhan Necip). *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 36(1), 227-47.
- Oral, N. (2013). Tarım ve Gıdada Çok Uluslu Şirketlerin Egemenliği. *Türkiye’de Tarımın Ekonomi Politikası* (Editör: Necdet Oral), 159-200. Ankara: NotaBene Yayınları.
- Oya, C. (2011). Agriculture in the World Bank: BlightedHarvestPersist. ThePoliticalEconomy of Development. *The World Bank, Neoliberalism and Development Research* (Ed. Kate Bayliss, Ben Fine&Elisa Van Waeyenberge), 146-187. London: PlutoPress.
- Özkaya, T. (2015). Doğa ve İnsan Dostu Bir Tarım Mümkün mü? *Teori Dergisi*, (Haziran 2015), 19-24.
- Özdemir, H. (2017). Gıda Hukuku ve Hukukî Sorumluluk. *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, (19/Özel Sayı), 443-491.
- Özen, M. (2011). Kamu Sağlığına Karşı İşlenen Suçlar. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 66(2), 163-89.
- Özgenç, İ. ve Şahin, C. (2002). Kamu Görevinin Kötüye Kullanılması Suçu Üzerine Düşünceler. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(2), 189-238.
- Özkarslı, O. (2008). İdareni Kusursuz Sorumluluğu ve Risk İlkesi. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Öztürk, M. (1992). Taksirden Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluk. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. İstanbul Üniversitesi Adli Tıp Enstitüsü Sosyal Bilimler Anabilim Dalı.
- Schiff M. & Valdes, A. (1995). The Plundering of Agriculture in Developing Countries. *Finance and Development*, (March 1995), 44-47.
- Tay, E. E. (2006). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Vural, H. (2015). Tarım ve Gıda Güvenliğinde Etik İlkelerin Önemi. *Uludağ Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 29(2), 193-202.

Yılmaz, S. (2015). *Sürdürülebilir Tarım Mümkün Mü?* İstanbul: Yeni İnsan Yayınevi.

Yokuş Sevük, H. (2018). Görevi Kötüye Kullanma Suçu (TCK, md. 257). *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (DÜHFD)*, 23(39), 257-316.

