



# JOURNAL OF SOCIAL AND HUMANITIES SCIENCES RESEARCH

Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi

Open Access Refereed e-Journal & Refereed & Indexed

|                         |                  |                         |            |
|-------------------------|------------------|-------------------------|------------|
| Article Type            | Research Article | Accepted / Makale Kabul | 01.05.2019 |
| Received / Makale Geliş | 03.01.2019       | Published / Yayınlanma  | 03.05.2019 |

## TÜRK GIDA MEVZUATI ÜZERİNE DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ TARIM ANLAŞMASI, AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI VE FASIL 12'NİN ETKİLERİ: UYUMLAŞTIRMA VE GERÇEKLEŞTİRME EFFECT OF WORLD TRADE ORGANIZATION'S AGRICULTURE AGREEMENT, COMMON AGRICULTURE POLICY AND CHAPTER 12 ON TURKISH FOOD LEGISLATION: HARMONIZATION AND ACHIEVEMENT

**Prof. Dr. Ahmet KOLUMAN**

Pamukkale Üniversitesi, Teknoloji Fakültesi, Biyomedikal Mühendisliği, Denizli / TÜRKİYE,  
ORCID: 0000-0001-5308-8884

**Can ATABEY**

T.C. Tarım ve Orman Bakanlığı, Kahramanmaraş İl Tarım ve Orman Müdürlüğü Gıda ve Yem  
Şubesi, Kahramanmaraş / TÜRKİYE, ORCID: 0000-0002-4623-9602

**Prof. Dr. Tolga KAHRAMAN**

İstanbul Cerrahpaşa Üniversitesi, Veteriner Fakültesi, Besin Hijyeni ve Teknolojisi Anabilim  
Dalı, İstanbul / TÜRKİYE, ORCID: 0000-0003-4877-6951

### ÖZET

Türkiye, geniş toprakları, tarıma dayalı ekonomisi ve jeopolitik konumu ile iki ayrı kıtanın geçiş noktası özelliğinde olmasına bağlı olarak, küresel ve bölgesel değişikliklerden ileri seviyede etkilenmektedir. Uzun soluklu Avrupa Birliği (AB) adaylığı süreci içerisinde yenilenmeler ve revizyonlar yaparak hayata geçirdiği gıda mevzuatı üzerine ekonomik açıdan küreselleştirilmeye çalışılan tarım ve hayvancılık politikalarının da etkisi olduğu aşikârdır. Bu kapsamda, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) tarafından daha rekabet edilebilir küresel ticaret için uyumlaştırılması ön görülen Tarım Anlaşması'nın öngörülerini yerine getirmeye çalışırken, ulusal tarım politikamız ile taban tabana zıt AB Ortak Tarım politikası ile uyum gösterilmeye çalışılmaktadır. Fasil 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı başlığı ile açılmasını takiben kurumsal, kanuni ve işleyişe ait güncellemeler ve derin revizyonlar hayata geçirilmiştir. Yukarıda bildirilen bütün dış etkiler ulusal mevzuata yansımakta ve Türkiye'de gıda kontrolü, gıda güvenliği kavramları yeni baştan yapılarak daha güçlü adımlar atılması hedeflenmektedir. Bu derleme içerisinde küresel ve AB kaynaklı etkilerin 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'nun çıkışına etkisi incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Dünya Ticaret Örgütü, Avrupa Birliği, Fasil 12, Gıda, Mevzuat

### ABSTRACT

Turkey is a bridge between two continents with its geopolitical location, agriculture based economy and wide agricultural lands which causes global and local changes to influence the country at a significantly higher level. National food legislations are evidently affected by globalization of agriculture and livestock policies, and as a European Union (EU) candidate country, renovation and revisions were applied for harmonization. To this aim, Turkey not only harmonizes the World Trade Organization's (WTO) Agriculture Agreement on competitive trade in agricultural products, but also tries to accommodate the legislations and regulations with EU Common Agriculture Politics (CAP), despite of the fact that CAP regulations are at times in complete contrast with Turkey's national agricultural policies. With these significant surrounding changes, renovations and revisions are held with the aim of strengthening the food control and food safety in Turkey. This review aims to underline the effect of global and EU level harmonization of food legislations on Turkish law numbered 5996 Veterinary, Phitosanitary, Food and Feed Law.

**Key Words:** World Trade Organization, European Union, Chapter 12, Food, Legislation

## 1. GİRİŞ

Türkiye stratejik konumu ve coğrafi yapısına bağlı olarak çeşitliliği yüksek ürün üretme kapasitesinde olan tarım ekonomisine dayalı bir ülkedir. Çeşitli gıda ürünlerinde küresel piyasalarda seçkin bir yer edinmesine karşılık, entegrasyon, izlenebilirlik ve sürdürülebilirlik konusunda yeni çalışmalara başlamıştır. Küresel ticareti yöneten Dünya Ticaret Örgütü üyesi olarak ticaret koşullarını anlaşma kurallarına uygun olarak sürdürmektedir. Elbette küresel etkilenim yaşadığı DTÖ'ne ek olarak Avrupa Birliği (AB) aday ülkesi olarak sürekli iyileştirmeler yapmaktadır (Ortaylı, 1995).

Bu derleme içerisinde öncelikle Türkiye'nin küresel ticarete uyum göstermekle yükümlü olduğu DTÖ yapısı ve desteklerine yer verilecektir. İkinci aşamada, AB aday ülkesi olarak uyum göstermekle yükümlü olduğu Ortak Tarım Politikası (OTP), AB Gıda Mevzuatı ve bu uyumlaştırma için ön görülen Fasıl 12'ye ait kilit noktalar bildirilecektir. Son olarak derlemenin asıl odağı olan Türk Gıda Mevzuatı üzerindeki etkiler ve uyumlaştırma 5996 sayılı kanun üzerinden değerlendirilecektir.

## 2. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ VE TARIM ANLAŞMASI

Küresel mali alanda ticaret serbestleştirilmesine yönelik çabalar kapsamında çeşitli ülke temsilcileri tarafından "Uluslararası Ticaret Örgütü"nü (ITO) kurulması amaçlanmıştır. Ancak kuruluş görüşmeleri devam ederken, belirli mallar üzerinde gümrük tarifelerinin düzenlenmesi ve indirilmesi hedeflenerek geçici bir anlaşma yapılmıştır. Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) imzalanarak ITO'nun alt yapısı olması hedeflenmiştir. ITO ile çelişkili ve çekimser yaklaşımlardan dolayı kurulumu gerçekleştirilemediğinden 1948-1994 yılları arasında küresel ticaret GATT ile yönlendirilmiştir. 1995 yılında Uruguay Görüşmeleri (Uruguay Round) sırasında Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kurulmuştur ve GATT hükmünü kaybetmiştir (Çakmak ve ark., 1999; Karaca, 2002; Şahinöz, 2002; Şahinöz, 2003; Ay ve Yapar, 2005; Örnek, 2007).

Toplam 153 üye ülkesi olan DTÖ geliştirmekte olan ülkelerin ağırlıklı olarak yer aldığı bir kurumsallaşma göstermektedir. DTÖ birçok ticari meta yönünden aktivite göstermesine rağmen en önemli düzenlemeler tarım alanında gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Uruguay Görüşmeleri sırasında tarımsal ürünlerde gümrük vergilerinin azaltılması hedeflenerek ürünlerle ilgili olarak belirli uygulamalar prensip olarak hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla dört ayrı başlıkta ticari şeffaflık sağlanması öngörülmüştür (Çakmak ve ark., 1999; Şahinöz, 2003; Ay ve Yapar, 2005; Örnek, 2007, Anon., 2014):

1. Ticaretin yapıldığı ülkeler arasında hiçbirisine ayrıcalık tanınmayacak, tüm ülkeler ortak pazarda eşit şekilde muamele görecektir.
2. Üye ülkelerden gelen ürünler ulusal pazarda ithal ve yerli ürünler arasında farklılık gözetmeksizin yer alacaktır.
3. Gümrük vergileri indirilerek konsolide edilecek ve ülkelerin ithal ürünler için taviz listeleri oluşturarak ürünlerin ulusal pazarda yer almaları kolaylaştırılacaktır.
4. Ülkeler diğer ülkelerin ürünlerini pazara sokarken kendi ürünlerini tarifeler yoluyla koruyacaktır.

Uruguay Görüşmelerini takiben 2001 yılında yapılan Doha Görüşmeleri (Doha Round) Tarım Ticareti konusuna odaklanmıştır. Doha Görüşmeleri "Adil ve piyasa sistemine dayalı bir tarım ticaret sistemi oluşturmak ve reform sürecini destek ve koruma konusunda görüşmeler yoluyla ve güçlendirilmiş ve etkinleştirilmiş şekilde GATT kural ve disiplinleri yoluyla işletmek" prensibine bağlı olarak başlamıştır. GATT etkinliğini kaybetmiş gibi görünse dahi, uygulamalar GATT prensiplerine dayandırılarak hayata geçirilmek istenmiştir. Doha Görüşmeleri daha çok iç desteklerin kullanımı ile ilgili olup, ihracat rekabeti ve pazara giriş konuları da gündemi oluşturmuştur. Bu görüşmelerde en çok iç destekler konusunda Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin tek yanlı ve kendisine fayda sağlayan bakış açısı yüzünden görüşmeler kilitlenmiş ve net bir sonuca ulaşamamıştır. DTÖ tarafından bildirilen rekabete açık ve şeffaf ticaret için belirli kurallar tanımlanmıştır (Anon., 2014).

1. Pazara giriş: tarımsal ürün ithalatı konusunda uygulanan koruma oranlarında indirim yapılması ve tarımsal ürünler ithalatının sadece tarifelerle düzenlenmesi ile ilgilidir. Tarifelerce kapsanmayan ürünlerin de tarifelendirilmesi ve takiben tüm tarım ürünlerinde tarifelerin azaltılarak küresel tarım piyasasında erişimin artırılması hedeflenmektedir.

2. İhracat rekabeti: Tarımsal ürünlerin uluslararası pazarlarda yer alması yönünde verilen ulusal sübvansiyonların kısıtlanarak rekabetin artırılması hedeflenmelidir.
3. İç Destekler: Ülkenin tarımsal alanda üretim ve ihracat ile ilgili yaptığı yatırımları kapsar.
  - a. Yeşil Kutu: Tarımsal ve Kırsal Kalkınma alanında yapılacak alt yapı, Ar-Ge hizmetleri, gıda güvenliği amaçlı kamu stokları, pazarlama, tanıtım hizmetleri yer almaktadır.
  - b. Mavi Kutu: Kırsal üretim ve tarımsal geliştirme harcamaları ve üretimi sınırlama amacıyla yapılan doğrudan ödemeler yer almaktadır.
  - c. Kırmızı (Amber) Kutu: Yeşil veya Mavi kutunun kapsamında olmayan yatırım sübvansiyonları, düşük gelirli üreticilerin desteklenmesine yönelik tedbirler, uyuşturucu madde elde edilen bitkilerin üretimin sürdürülebilirliğine yönelik destekler yer almakta ve uluslararası ticarete rekabeti bozucu ödemeler kapsamında kabul edilmektedir. DTÖ Tarım Anlaşması kapsamında bu ödemeler “de minimis” yani azaltılması zorunlu olan yardımlardır.

DTÖ kuralları geleneksel olarak hassas sektörler olarak kabul edilen tarım malları ticareti ve tekstil ve hazır giyim ürünlerini de kapsamaktadır. Tarım da kabul edilen kurallar piyasaya giriş şartlarını, yerli üretimi destekleme kurallarını, ihracat teşvik uygulamalarını ve gıda güvenliği, bitki ve hayvan sağlığı kurallarını içermektedir. Anlaşma içerisinde yer bulan “Ticari ürünler, risk değerlendirme kapsamında halk sağlığı üzerine minimum etkileri barındıracak şekilde üretilmiş olmalıdır” maddesi, tüm üye ülkelerde risk değerlendirme konusuna önem verilmesine ve mevzuatlarında bu yönde düzenleme yapmalarını tetiklemiştir. Aynı zamanda DTÖ, gıda güvenliği ve güvenilir gıda konusunda da çekinceler olabileceğini ortaya koyarak, bu konuda gıda güvenliği yönünden ülkelerin kendi gıda stoklarını ve sürdürülebilirliğini ulusal boyutta yönetmeleri gerektiğini ve ek olarak gıda güvenilirliği konusunda da ticarete söz konusu olan ürünlerin ulusal gıda kalitesinin altında olamayacağını kayıt altına almıştır (Karaca, 2002; Şahinöz, 2002; Şahinöz, 2003; Ay ve Yapar, 2005; Örnek, 2007, Anon., 2014).

DTÖ Tarım Anlaşması mevcut hali ile son durumunu almamış olup, özellikle Kırmızı Kutu ve Mavi Kutu destekleri ülkeler arasında ticaretin belirgin seviyede sıkıntıya girmesine neden olmaktadır. Bu kapsamda gelişmiş ülkelerin mavi ve yeşil kutu tedbirlerine verdiği desteğin artışı en büyük etken olarak kabul edilmektedir. Mavi Kutu desteklerinin toplam tarımsal üretimin %5’i üzerinde kullanılması yasak olmasına karşılık Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası kapsamında tüm üye ülkelerin paylarını birleştirerek bu sınırı aşmaktadır (Çeltek, 2004; Ay ve Yapar, 2005; Örnek, 2007).

Türkiye, DTÖ üye ülkeleri arasında Gelişmekte Olan Ülkeler (GOÜ) sınıfında yer almaktadır. Bu kapsamda, ilk on yıl içerisinde her bir tarımsal ürün için %10 indirim taahhüt etmiş ve tarım ürünlerinin tamamında ortalama %24 tarife indirim yapmayı ön görmüştür. Sadece GOÜ kapsamında yer aldığı için et, süt, tahıl ve şeker ürünlerini kapsam dışına almıştır. İç destekler konusunda da Mavi Kutu ve Yeşil Kutu uygulamaları ağırlıklı olup, Kırmızı Kutu destekleri de minimis seviyesinde yer almaktadır. GOÜ kapsamında yer almasına karşılık bunu lehinde kullanamayan Türkiye stabil bir tarım politikası oluşturamamış, ihracat konusu olan ürünlerinde sürdürülebilirliği sağlayamamış, verimliliği arttıramamıştır. Bu olumsuz faktörler, kayıt eksikliği içeren tarım ile karşılaştığında sorunlar daha da büyümüştür (Çeltek, 2004; Ay ve Yapar, 2005; Özer, 2007; Özer, 2008; Kaymakçı, 2014)

### 3. AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK TARIM POLİTİKASI (OTP)

Toplumsal, ekonomik ve coğrafi travmaları ağır olan II. Dünya Savaşını takiben Avrupa gelir yetmezliği, gıda güvenliğinde büyük sorunlar ve endüstriyel gelişmelerin gerisinde kalarak önceliğini tarım konusunda reformlara vermiştir. Tarımsal alanlarda yaptığı revizyonlar temelde beş ayrı prensip ile gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda reformların gerçekleştirilmesinde;

1. Alt yapı ve teknik donanım yenileme
2. Tarım ile uğraşanların gelirlerinin yükseltilmesi
3. Piyasalarda istikrarın korunması
4. Arzda denge sağlamak

5. Makul fiyatlı ürün arzı sağlamak yer almıştır (Çeltek, 2004; Ay ve Yapar, 2005; Özer, 2007; Özer, 2008; Ataman, 2010a-b; Kaymakçı, 2014).

Bu prensipler, aşırı korumacı bir tarım politikasının oluşmasını tetikleyerek, müdahale alımları, ihracat teşvikleri ve ithalat kotalarının hayata geçmesine neden olmuştur. Kısa süre içerisinde, tarım çalışanlarının alım gücünde belirgin bir iyileşme gözlemlendiği gibi, piyasaya arz edilen ürünlerde yüksek kalite seviyesi yakalanmış ve ithalat kotası ile tarım sektörünün yabancı sermaye ile rekabette korunması sağlanmıştır. Öte yandan bu yüksek maliyetli politika, tüketiciye belirgin bir vergi yükü getirmiş ve tüketicinin refahında düşüşe neden olmuştur. GATT prensipleri kapsamında ülkeler arasında gümrük tarifelerinin azaltılmasına yönelik çabalar OTP tarafından sürekli engellenmekteydi. AB karşılaştığı aşırı tepkileri azaltmak için bütçe dengeleyici unsurları hayata geçirmeye başlamıştır. AB reformlarla OTP'nı iki farklı sütun üzerine kurmuştur. Bunlardan ilki üretim desteklerini içermektedir. Üretim destekleri, DTÖ tarafından de minimis seviyesinde tutulması istenen Kırmızı Kutu teşviklerin, Mavi Kutu ile değiştirilmesini sağlamaya çalışırken, ikinci sütunu oluşturan kırsal kalkınma içerisinde gelir çeşitliliği, üretici örgütleri oluşturulması, coğrafi etiketlemeler, genç çiftçilerin desteklenmesi yer almaktadır. Doha Görüşmelerinde küresel tarım üzerinde yarattığı fiyat baskısı yüzünden aşırı tepki gören OTP uygulamalarında Yeşil Kutuya yönelim artmıştır (Ay ve Yapar, 2005; Özer, 2007; Özer, 2008).

AB toplam istihdamın % 5.2'si tarım alanında olmasına rağmen, tüm AB bütçesinin yıllara göre en az % 45'i tarımsal desteklere verilmektedir. Bu destekler içerisinde en büyük payı % 80'lik bir pay ile doğrudan destekler içermektedir. Genişlemeyi takiben AB içerisinde tarım desteklerinin dağılımında eşitsizlikler meydana gelmeye başlamış ve bu yeni katılan üye ülkelerin tepkisi ile sonuçlanmıştır. Özellikle Fransa ve Hollanda ulusal tarım desteklerini 2003 yılından itibaren arttırmaya devam etmiştir. Söz konusu iki ülke AB anayasasını ret etmekteledir, bunun temel sebebi anayasanın tarımsal ticarete liberalizasyon ve küresel sermaye ile rekabeti sağlayacak düzenlemeleri içermesidir (Ay ve Yapar, 2005; Özer, 2007; Özer, 2008).

Türkiye'de istihdamın % 50'si tarım alanında olmasına karşılık toplam ulusal bütçenin ortalama %5'i tarım alanında harcanmaktadır. Kırsal kalkınma ve alt yapıya aktarılan kısım ise bu bütçenin % 32'sini içermektedir. Türkiye'nin ihracat kapasitesini oluşturan hububat, meyve, sebze, zeytinyağı ve kanatlı eti gibi önemli ürünlerde ıslah çalışması yerine ithal damızlık/tohumluklar kullanılması ekonomik kazanım üzerine negatif etki göstermektedir. Ek olarak üretim aşamasında kullanılan çeşitli kimyasallar, çevresel bulaşanlar, biyolojik etkenler uluslararası ticarete büyük bariyer oluşturmaktadır. Aynı zamanda Türkiye'de dağınık ve yüksek maliyetli fiyat desteği kullanması, doğrudan destek veren AB ile rekabetini güçleştirmektedir. Türkiye'de tarımsal fonlamanın dağınık bir yapı göstermesi, istihdamın yüksek olması ve mevsimsel gizli işsizliğin tetiklendiği spekülasyon fiyat politikaları sonucunda hantal bir tarım sektörü göze çarpmaktadır. AB ile uyumlaştırma kapsamında merkezi fon yapılanması, istihdamın düşürülmesi ve doğrudan desteklerin sağlanmasının Türk tarım sektörü yönünden belirgin bir iyileşme yaratacağı şüphesizdir. Türk tarım sektörünün belirgin sorunlarından bir tanesi de kayıt dışı ve envanteri oluşturulamayan üretimdir. Yıllık süt üretimi ortalama 10 milyon ton olan sektörde üretimin sadece dörtte biri kayıt altında olduğu ve OTP kapsamında kayıtsız ürünlerin satılması mümkün olmadığından ekonomik kayıp yükseldiği ortaya konulmuştur. Büyük ve küçük hayvan sayısı ve hareketleri kayıt altına alınmaya çalışılmakta, %65'i mülkiyetsiz ve kadastrusuz toprakların tarım alanı olarak kullanılması büyük sorun yaşatmaktadır. Ancak yukarıda sayılan faktörler Fasıl 12 içerisinde yapılan uyumlaştırma ile çözüme yolunda ilerlemektedir (Anon., 2010).

#### 4. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GIDA MEVZUATI

AB kuruluş amacı olan sanayi işbirliği kavramından 20. yüzyılın son yirmi yılında sıyrılarak organik bağları daha fazla olan eyaletler sistemine geçmiştir. Bu kapsamda en önemli değişim gıda güvenliği ve gıda güvenilirliği başlıklarında meydana gelmiştir. Özellikle korumacı OTP politikalarının sürdürülebilirliği açısından gıda mevzuatında süreklilik sağlanmaya çalışılmıştır. Buna karşılık, 1990'lı yıllara gelindiğinde Deli İnek krizi, AB gıda mevzuatının hantallığını ve kontrol sisteminin zayıflığını göz önüne sermiştir. Krizler meydana gelene kadar geçen süreçte hayata geçirilmiş, kuruluş kanunlarından güç alan ve karışık bir yapı gösteren, anlaşılması ve uygulaması problemli gıda kontrol yasalarına derinlemesine bir yenileme yapılması zorunlu hale gelmiştir. Bu amaçla Gıda Kanunlarının

Genel Prensiplerini açıklayan Yeşil Doküman 1997 yılında yayınlanmıştır. Yeşil Doküman, alanında yenilikçi bir bakış açısı ile dört ayaküstünde yükselen, anlaşılabilir ve uygulanabilir bir mekanizmayı oluşturmak amacıyla hedefleri belirlemiştir (Çeltek, 2004; Ataman, 2010a-b). Bu hedefler;

1. Komisyonun Topluluk gıda mevzuatına katma değer sağlayacak öneriler oluşturması,
2. Mevcut kontrol mekanizmalarının halk sağlığı, ekonomik boyut ve tüketici çıkarları yönünden etkinliğini belirlemek,
3. Mevcut mevzuatın üretimindeki ilk aşamadan tüketimindeki son aşamaya kadar ihtiyaçları nasıl karşıladığını belirlemek
4. Gıda mevzuatı konusunda toplumsal farkındalık yaratmak olarak belirlenmiştir.

Komisyon bu hedefleri kapsayacak yeni mevzuatı oluştururken OTP'nin gerekliliklerini göz ardı etmemeye çalışmıştır. Bu amaçla Komisyon yeni mevzuatın, basit, tutarlı, anlaşılır ve mantıklı olması, gıda güvenilirliğinde öncelikli sorumlunun üretici olması, endüstriyel rekabet gücüne katkıda bulunması, risk değerlendirmeye göre kontrollerin yapılması ve halk sağlığına en üst seviyede hizmet etmesini ön görmüştür (Çeltek, 2004; Özer, 2007; Ataman, 2010a-b).

1999 yılında meydana gelen Dioksin Krizi ile Yeşil Dokümanın yetersizliği ortaya çıkmış ve Beyaz Doküman ile "çiftlikten çatala gıda güvenliği" prensibi hayata geçirilmiştir. Beyaz Doküman köken aldığı Yeşil Dokümanın işaret ettiği tüm hedefleri kapsamakla beraber daha dinamik ve daha uygulanabilir bir yapı sergilemekteydi. Beyaz Dokümanın en önemli hedefi Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi'nin kurulmasıydı. Beyaz Dokümanla ortaya konulan Topluluğun yeni gıda güvenliği yaklaşımı ile kapsamlı ve entegre bir yaklaşım, sorumluluk, geriye dönük izleme, tutarlı, etkin ve dinamik bir yaklaşım, şeffaflık, risk analizi, ve ihtiyatlılık ilkeleri kabul edilmiştir. Beyaz Dokümanın yayınlanmasından iki yıl sonra 2002 yılında 178/2002 EC (Gıda Mevzuatının Genel Prensiplerini Ortaya Koyan, Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesini (EFSA) Kuran ve Gıda Güvenliğine İlişkin Konulardaki Usulleri Belirleyen Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Tüzüğü) yayınlanarak Beyaz Doküman içerisinde yer alan kavramların kanun hükmü kazanması sağlanmıştır. Tüzük, OTP ve iç pazara yönelik politik açılımları olmasına karşılık halk sağlığı ve tüketici faydasının korunması odağını kaybetmemiştir. EC 178/2002 (Anon., 2002), içerisinde beş genel ilke tanımlıdır (Anon, 2002). Bu ilkeler Çeltek (2004) tarafından şu şekilde bildirilmiştir:

1. **Risk Analizi:** Gıda güvenliğinin temel taşı olup, risk değerlendirmesi, risk yönetimi ve risk iletişimi olmak üzere üç unsuru kapsamaktadır.

- a. **Risk değerlendirmesi**, kapsamlı bilgi toplanarak bu bilgilerin analizini ve elde edilen sonucunda doğru ve güncel bir bilimsel tavsiye oluşturulmasını gerektirir.
- b. **Risk yönetimi**, risk değerlendirmesi ve bilimsel tavsiyeler dikkate alınarak, politik alternatiflerin belirlendiği ve uygun önleyici ve kontrol seçeneklerini belirlendiği süreçtir.
- c. **Risk iletişimi** ise, risk analizi sürecinde, risk yöneticileri, tüketiciler, gıda ve yem işletmecileri, akademik topluluk ve diğer ilgili tüm taraflar arasında tehlikeler, riskler, riskler ile bağlantılı faktörlerle ilgili olarak risk değerlendirmesine ilişkin veriler ve risk değerlendirmesi kararları da dahil olmak üzere bilgi ve görüş alışverişinde bulunulmasıdır.

2. **İhtiyatlılık:** Mevcut bilginin değerlendirilmesini takiben sağlık üzerinde zararlı bir etki olması ihtimali olan, fakat bilimsel belirsizliğin devam ettiği özel durumlarda, daha kapsamlı bir risk değerlendirmesi yapılana kadar AB içinde sağlığın korunmasının sağlanması için gerekli olarak görülen geçici risk yönetimi önlemleri kabul edilmesini kapsamaktadır.

3. **Tüketici Çıkarının Gözetilmesi:** Komisyonun mevcut kaynaklarını, mevcut kontrol faaliyetleri ile bütünlüklü bir süreç içinde birleştirerek daha etkin bir şekilde kullanmasını, aynı zamanda da topluluk mevzuatı ile ortaya konulan ana gerekliliklerin düzenli olarak kontrol edilmesini ve kontrol sürecinde açık bir yer kalmamasını sağlayacaktır. Üye Devletlerde ulusal kontrol sistemlerinin işleyişine ilişkin raporların ve Komisyon uzmanları tarafından gerçekleştirilen denetim sonuçlarının yayımlanması, gıda güvenliğine ilişkin topluluk mevzuatının nasıl uygulandığına dair fikir verecektir. Buna ek olarak, Komisyon ve Üye Devletlerin tüketicinin korunması, gıda ve yem güvenliği, hayvan



sağlığı, hayvan refahı ve bitki sağlığının iyileştirilmesi için neler yaptığına ilişkin açık bir fikir verecektir.

4. **Saydamlık:** Topluluk içinde meydana gelen risklerin ve bunlara karşın alınan önlemlerin halka açık, anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmasını kapsamaktadır. Kamuoyunun net bir şekilde bilgilendirilebilmesi için bilimsel veri, analiz ve tavsiyelerin halka açık bir şekilde yayınlanması gerekmektedir.

5. **Hızlı Uyarı ve Geriye Dönük İzleme Sistemleri:** Ortaya çıkan risklerin kaynağının belirlenebilmesi için önemlidir. Gıda kaynaklı bir sorun ile karşılaşıldığında, Topluluk içinde yemlerden başlamak üzere, bir ürünün nihai tüketiciye ulaşana kadar geçtiği tüm asamalar incelenerek sorunun kaynağına ulaşılabilir. Bu çerçevede Topluluk içinde geriye dönük izleme sistemlerinin ve prosedürlerin oluşturulması önem arz etmektedir.

AB aday ülkelerde yukarıda bildirilen beş prensibi içeren gıda güvenliği sistemlerinin kurulmasını ön görmektedir. Bu kapsamda üye ülkelerin tamamında açılan Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı fasılı ile mevzuatlarda değişim tetiklenerek uyumlaştırmaların yapılması istenmektedir (Çeltek, 2004; Özer, 2007; Özer, 2008).

AB mevzuatında Gıda Mevzuatının temel iskeletini oluşturan 178/2002 EC, 852/2004 EC (Gıda hijyeni kanunu), 853/2004 EC (hayvansal ürünler için spesifik hijyen kriterleri), 854/2004 EC (İnsani tüketime sunulan hayvansal ürünler için resmi kontrol ve organizasyonu için spesifik kuralları belirleyen kanun) 882/2004 (hayvan sağlığı, hayvan refahı ve gıda ve yem kanunu ile uyumlaştırmaların resmi kontrolü hakkında kanun) kanunları ile desteklenerek açıklar ve sorunların giderilmesi sağlanmıştır (Ataman, 2010a-b).

## 5. FASIL 12: GIDA GÜVENLİĞİ, VETERİNERLİK VE BİTKİ SAĞLIĞI

30 Haziran 2010 tarihinde İspanya'nın dönem başkanlığı sırasında açılan "Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı" başlıklı Fasil 12, Türkiye'nin üyelik sürecinde en sancılı başlıklardan bir tanesi haline gelmiştir. Bu fasılın kapanış kriterlerine bakıldığı zaman sadece mevzuat uyumlaştırılması değil, uygulamanın da etkin şekilde gerçekleştirilmesi ile tamamlanacağını altı çizilmektedir.

Fasil 12'nin açılış kriterleri şu şekilde sıralanabilir:

1. AB müktesebatı ile uyumlu "gıda, yem ve veterinerlik" çerçeve mevzuatının kabul edilmesi
2. AB müktesebatına uyum stratejisinin hazırlanması
3. Koyun ve keçi kimliklendirmesi, hareket kontrolü, kayıt sistemi zafiyetinin giderilmesi
4. Komisyona canlı hayvan hareketlerine ilişkin ayrıntılı değerlendirme sunulması
5. Trakya'nın Şap hastalığından arılık statüsünü kazanması
6. Gıda işletmelerinin sınıflandırılması

Açılış kriterlerini karşılması ile birlikte Türkiye'nin derin mevzuat revizyonları ve güncellemeleri yapması gerekmekte olup, bu kapsamda en önemli çalışmalar mevzuat uyumlaştırma konusunda yapılmıştır (Ataman, 2010a-b).

Bu amaçla AB mevzuatında Gıda Mevzuatının temel iskeletini oluşturan 178/2002 EC (Gıda kanunu gereksinimlerini karşılayan prensipler, Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesinin Kurulması ve gıda güvenliği ile ilgili prosedürleri belirleyen kanun), 852/2004 EC (Gıda hijyeni kanunu), 853/2004 EC (hayvansal ürünler için spesifik hijyen kriterleri), 854/2004 EC (İnsani tüketime sunulan hayvansal ürünler için resmi kontrol ve organizasyonu için spesifik kuralları belirleyen kanun) 882/2004 (hayvan sağlığı, hayvan refahı ve gıda ve yem kanunu ile uyumlaştırmaların resmi kontrolü hakkında kanun) kanunları tam veya kısmi olarak uyumlaştırılmıştır. Uyumlaştırma amacıyla yeniden düzenlenen Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (GTHB) adı altında hizmet vermeye devam etmiştir. Buna ek olarak, birçok mevzuat AB mevzuatından uyumlaştırılmıştır. Uyumlaştırmaların merkezinde yer alan 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu ayrıntılı olarak 6. Bölümde incelenmiştir (Anon, 2013).

## 6. 5996 SAYILI VETERİNER HİZMETLERİ, BİTKİ SAĞLIĞI, GIDA VE YEM KANUNU: UYUMLAŞTIRMA VE GERÇEKLEŞTİRME

Fasıl 12 öncesinde Türkiye’de Gıda Mevzuatı daha çok son ürüne odaklanan bir kontrol mekanizmasını oluşturmuştu. Kontroller resmi yollarla yapılmakta, “çiftlikten çatala gıda güvenliği” kapsamında bir bakış açısını taşımamakta, kontrol programları risk değerlendirmeden bağımsız olarak oluşturulmaktaydı (Ataman, 2010 a-b).

Fasıl 12 içerisinde uyumlaştırmanın gerçekleştirildiği 178/2002 EC sayılı AB mevzuatına bağlı olarak ulusal seviyede gıda mevzuatına temel oluşturacak 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu 2010 yılında yayınlanarak hayata geçirilmiştir (Anon., 2002; Anon., 2010). Kanun temelde birçok farklı konunun bir araya gelmesinden oluşan ve gıda güvenliği konusunu da içeren bir torba kanun görünümündedir. Gıda ile ilgili kısımlar 178/2002 EC içerisinde bildirilen Risk Analizi, İhtiyatlılık, Tüketici Çıkarının Gözetilmesi, Saydamlık, Hızlı Uyarı ve Geriye Dönük İzleme Sistemleri konularını içermekte ancak belirgin farklılıklar taşımaktadır. Bu farklılıklar her bir başlık için aşağıda ayrıntılı şekilde tartışılmıştır.

Risk Analizi konusunda 178/2002 EC (Anon., 2002), içerisinde EFSA’nın görüş belirleyici ve bağlayıcı nitelikte olup, görüş oluşturulurken bilimsel kanıtlara dayanan, tarafsız, şeffaf bir yaklaşım oluşturulması ön görülmüştür. Buna karşılık 5996 sayılı kanun (Anon., 2010: 26/1, 26/2) içerisinde risk analizi yapılması ön görülmesine rağmen, EFSA gibi bağımsız bir kurum tarafından değil, GTHB bünyesinde kurulan risk değerlendirme komisyonları tarafından yapılması ön görülmekle birlikte, çıkan kararlar bağlayıcı olmayan sadece tavsiye niteliği taşıyan kararlardır. Bu konuda iki kanun arasında uyumlaştırmada eksiklikler vardır.

İhtiyatlılık başlığında 178/2002 EC (Anon., 2002) risk değerlendirme sonrasında o ürüne ait şüpheler devam etmesi halinde sağlık üzerine olumsuz etkisi olduğu kabul edilmesini öngörür. Buna karşılık 5996 sayılı kanun içerisinde (Anon., 2010:26/5) aynı koşullar altında belirsizlik devam ediyorsa öncelikle daha kapsamlı bir risk değerlendirme yapılmasını veya tüketicinin engellenmesini öngörmektedir. Bu amaçla HACCP sisteminin kurulumu zorunlu (Anon., 2010:29/4) hale getirilmiş olup güvenilir olmayan gıdanın piyasaya arzı yasaklanmıştır (Anon., 2010:21/1). Bu konuda iki kanun arasında uyumlaştırmada eksiklikler vardır.

Hem 178/2002 EC (Anon., 2002) hem de 5996 (Anon., 2010:21/1, 24/4, 24/3) içerisinde Tüketici çıkarlarının gözetilmesi konusunda, tüketicinin taklit, taşış, yanıltma ve aldatmalardan korunması amacıyla verilen bilgilerin doğruluğunun sağlanması gerektiği bildirilir. İki kanun uyumludur.

Saydamlık prensibi kapsamında, 178/2002 EC (Anon., 2002), AB içerisinde uygunsuzluk taşıyan ürünler hakkında halka bilgi verilmeli ve halkın riskler konusunda geri dönüşleri alınmasını bildirir. Türkiye’de ise 5996 sayılı kanun içerisinde kontrol sonuçları uygun görüldüğünde halka açıklanması (Anon., 2010:31/6), riskin niteliği ve düzeltici tedbirler konusunda halka bilgi verilmesi (Anon., 2010:26/4) yer almaktadır. Halktan geri dönüşler konusuna yer verilmemiştir. Aynı zamanda kontrol sonuçlarının uygunluğuna hangi makamın karar vereceği belirlenmemiştir. Bu konuda iki kanun arasında uyumlaştırmada eksiklikler vardır.

Hızlı Uyarı ve Geriye Dönük İzleme Sistemleri konusunda 178/2002 EC (Anon., 2002) mevcut riskin tespit edilmesini takiben öncelikle üye devlet içerisinde, takiben EFSA düzeyinde ve son olarak tüm birlik üyelerine bildirilmesinin zorunlu olduğunu vurgulamaktadır. Türkiye’de ise risk değerlendirme sisteminin kurulmasını ön görmektedir (Anon., 2010:25/1). Bildirim koşulları net değildir. İzlenebilirlik konusunda 178/2002 EC (Anon., 2002) üretimin tüm aşamalarında bir önceki ve bir sonraki aşamaları hakkında bilgi sağlayacak izlenebilirlik sisteminin kurulmasını zorunlu kılmaktadır. 5996 sayılı kanunda izlenebilirliğin sağlanması ve bu konuda etiketleme sistemi oluşturulmasına yer verilmiştir (Anon., 2010:24/1, 24/2). Bu konuda iki kanun arasında uyumlaştırmada eksiklikler vardır. Ürünlerin piyasadan çekilmesi konusunda her iki mevzuat benzer şekilde, risk durumunda ürünün üretici tarafından piyasadan çekilmesini ön görür.

Gıda kontrolünde belirlenen sıklıklarda, gizlilik altında yürütülen, bağımsız, tarafsız denetim yapılması (Anon., 2010:31/1, 31/3) bildirilmesine karşılık kontrol sistemine ait standartlara (ISO 17020, ISO 45004) atıfta bulunulmamaktadır. Gıda kontrolünün yükümlüğü üreticiye bırakılmıştır. Ancak bu konuda da bir geçiş süresi tanınmamıştır.

## 7. SONUÇ

Türkiye gıda mevzuatında ilerlemeler göstermektedir. Bunun üzerine küresel ve ulusal değişimler yüksek etkiler göstermektedir. Hâlihazırda gelinen nokta ümit vadetmekte ancak mevzuat konusunda halkın, sivil toplum örgütlerinin ve sektörün yaklaşımlarının daha net, daha bilimsel ve daha etkin olması gerekmektedir. AB ile uyum kapsamında yapılan uyumlaştırmaların kâğıt üstünde kalmasına izin vermeyerek bunların hayata geçirilmesinde teşvik edici yaklaşımlar ve tüm toplumu kucaklayan iletişim sistemleri ile daha hızlı ve etkin şekilde rol oynanması gerekmektedir. Belirsizliklerin azaltılması ise şeffaflık konusunda daha yetkin olunmasını sağlayacaktır. Bu konuda son Fasıl 12'nin açılışından itibaren ivmeli şekilde alınan yol ümit vericidir. Ulusal bilim insanlarının, yaygın etkili ve risk değerlendirmeye uygun veriler üretmesi gerekmektedir. GTHB, gıda kontrolü, sürdürülebilirlik, gıda güvenliği konularında attığı adımları istikrarı kaybetmeden devam ettirdiği halde Türkiye, sadece ulusal gıda güvenliği yönünden değil, uluslararası ekonomi üzerindeki etkinliği ile seçkin bir yer edinecektir.

## Teşekkür

Bu yayının kurgulanması aşamasında küresel ve ulusal politikalar ile ilgili derin bilgisi ile yolumuzu aydınlatan ve daim desteğini esirgemeyen strateji uzmanı değerli insan "Aziz KOLUMAN" a tüm kalbimizle teşekkür ederiz.

## KAYNAKLAR

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. Official Journal of the European Communities. 28 Jan 2002, L31/1-24.

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

Türkiye İstatistik Kurumu Temel İstatistik Verileri. <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist> (06.01.2014)

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarihçesi. <http://www.tarim.gov.tr/Sayfalar/Icerikler.aspx?rid=449&NodeValue=449&KonuId=449&zGroup=0&ListName=Icerikler> (01.11.2013)

Dünya Ticaret Örgütü. <http://www.wto.org> (08.01.2014)

Ataman P. 2010a. Gıda Yasası: Çoklu Paket. Dünya Gıda, Mayıs/2010, 14-16.

Ataman P. 2010b. Fasıl 12: Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı Politikası. Dünya Gıda, Temmuz/2010, 71-72.

Ay A., Yapar, S. 2005. Dünya Ticaret Örgütü Tarım Anlaşması ve Türkiye. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13, 57-80

Çakmak E., Kasnakoğlu, H., Akder, H. Tarım Politikalarında Yeni Denge Arayışları ve Türkiye. İstanbul: TÜSİAD Yayını. 1999, s.22-38

Çeltek G. Avrupa Birliği'nde Gıda Güvenliği. Gıda Mühendisliği Dergisi, Cilt: 18, Sayı:1, 2004, s. 17-24

Karaca A. 2002. Pamuk, Tekstil ve Konfeksiyon Sektörlerine İlişkin Düzenlemeleri İçeren Uluslararası Anlaşmalar: Dünya Ticaret Örgütü Tekstil, Giyim ve Tarım Anlaşması. <http://www.aeri.org.tr/Pamuksempozyumu2002/Word/ayhan%20karaca.doc>. (06.11.2003)

Kaymakçı O. 2014. Ekonomik Küreselleşme Perspektifinde AB ve AB-Türkiye İlişkileri. <http://web.sakarya.edu.tr/~kaymakci/makale/ekonomikkuresellesme.pdf> (07.03.2014)



- Ortaylı İ. 1995. Türkiye'nin Batılılaşma Hareketlerine Genel Bakış, Avrupa Birliği El Kitabı, Ed. M. Özdemir, S. Altınışık, Ankara, T.C. Merkez Bankası Yay., s. 65-69.
- Örnek İ. Dünya Ticaret Örgütü Kapsamında Avrupa Birliği Ortak Tarım Politikası ve Türk Tarım Politikasının Değerlendirilmesi. Sosyal Bilimler Dergisi, No1, 2007, 320-347
- Özer A. Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri. Sayıştay Dergisi, No66-67, 2007, s. 67-98.
- Özer A. Avrupa Birliğine Tam Üyelik Yolunda Türkiye. Sayıştay Dergisi. No69, 2008, s. 49-71
- Şahinöz A. Dünya Ticaret Örgütü'nün Dönüşümü. Küreselleşme ve Türkiye Tarımı, Ankara: TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayını, 2002, 177-189.
- Şahinöz A. 2003. AB ve Türkiye Tarım Politikalarında Değişim Eğilimleri. <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/abgst03/09.pdf>. (02.11.2003)