

GEREKCE

İdarenin düzenleyici işlemlerinden biri olan tüzükler yahut nizamnameler, Kanunların uygulanmasına ilişkin esasları içeren ve Kanunlarca belirlenen işlerin nasıl yapılacağını gösteren ve Danıştay'ın incelemesinden geçmek şartıyla Bakanlar Kurulunca çıkarılan düzenleyici işlemlerdir. Ancak 16/4/2017 tarihinde gerçekleşen Anayasa değişikliği referandumu neticesinde tüzük şeklindeki düzenleyici işlemler hukuk sistemimizden kaldırılmıştır. Bununla birlikte, daha evvel usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş tüzükler esas itibariyle yürürlüklerini korumaya devam etmektedirler.

Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük ise 4/8/1952 tarihli ve 3/15481 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun muhtelif hükümlerinin izahı amacıyla yürürlüğe konulmuş olup mezkûr Tüzük ile bütün gıda maddelerinin ve umumun kullanılmasına mahsus olup da sıhhi murakabeye tabi bulunan eşya ve levazımın haiz olacağı hususi vasıflar ve bunların ne gibi hallerde bozulmuş, taklit veya tağşiş edilmiş sayılacağına dair hususlar düzenleme altına alınmış bulunmaktadır. Bununla birlikte, 1593 sayılı Kanunun ilgili hükümleri 24/6/1995 tarihli ve 560 sayılı KHK'ye aykırı hükümleri, söz konusu KHK'nin 21 inci maddesi ile yürürlükten kaldırılmış; ancak bu KHK 27/5/2004 tarihli ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile değiştirilerek kabul edilirken söz konusu hüküm Kanun metninde yer almamış, bunun yerine 5179 sayılı Kanunun 37 nci maddesi ile 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (6) numaralı bendindeki "Gıdalar ile" ibaresi, 181 inci maddesinin birinci fıkrasındaki "Bütün gıda maddeleriyle" ibaresi, aynı maddenin ikinci fıkrasındaki "gıda maddeleri ile" ibaresi, 199 uncu maddesindeki "Her gıda maddesi ile" ibaresi ve ek 3 üncü maddesinin birinci fıkrasındaki "ve 188" ibaresi ve aynı maddenin son fıkrasındaki ", yenecek ve içilecek şeylere" ibaresi, 297 nci maddesindeki "ve 188" ibaresi metinden çıkarılmış ve 20 nci maddesinin birinci fıkrasının (8) numaralı bendi, 181 inci maddesinin son fıkrası, 183 üncü maddesinin (1) ve (4) numaralı bentleri ile 170, 171, 172, 182, 184, 188, 189, 190, 191, 192, 193 ve 198 inci maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Diğer yandan akabinde 11/6/2010 tarihli ve 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu ile gıda, gıda ile temas eden madde ve malzeme ile yemlerin üretim, işleme ve dağıtımının tüm aşamaları düzenlenmiş ve aynı Kanunun 47 nci maddesi ile de 5179 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla Gıda Maddelerinin Ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük hükümleriyle düzenleme altına alınan hususların önemli bir kısmı (gıda ve gıda maddeleri ile temas eden malzemeye dair hususlar) Kanun koyucunun iradesi doğrultusunda yukarıda zikredilen önce 5179 sayılı Kanun ve akabinde 5996 sayılı Kanunla yeniden tanzim edilmiştir. Netice olarak mezkûr Tüzüğün asli mevzuunu teşkil eden hususlar Kanun düzeyinde yeniden düzenlemeye konu olmuş ve yine bahse konu tüzüğün dayanağını teşkil eden hükümler de anılan süreç sonunda yürürlükten kaldırılmıştır.

Pozitif hukukumuzda, idarenin tüm diğer işlemlerinde olduğu gibi düzenleyici işlemleri de kanunilik ilkesi çerçevesinde kanuna dayalı ve kanuna uygun olarak yine kanunun hükümlerini izah etmek üzere düzenlenmekte ve kanuni dayanağı kalmayan düzenleyici işlemler yönünden ise bunların yokluklarının tespit mi edileceği yoksa yürürlükten mi kaldırılacakları konusu tartışmalı olup bunlar hakkında gerek doktrinde gerekse de yargı içtihatlarında açık bir değerlendirmeye rastlanılamamaktadır. Bu doğrultuda, mezkûr Tüzüğün düzenlediği saha daha sonra kanun koyucunun iradesi doğrultusunda kanun düzeyindeki bir

işlemlerle yeniden düzenlenmiş, konuya dair detaylar idarenin diğer düzenleyici işlemleriyle ayrıca tanzim edilmiştir. Diğer yandan, kural koyma faaliyeti bakımından yürütme organının diğer bir deyişle idarenin işlemleri tali nitelikte ve yasama organının kural koyma faaliyetine bağlı olduğu ve tüzüklerin ise yürütmeye ait düzenleyici işlem olduğu dikkate alındığında daha sonra kanun koyucunun iradesiyle düzenlenen bir konu hakkında yürütmenin düzenleyici işleminin her ne kadar yürürlükte olsa da "ölü mevzuat" yahut yürürlük kabiliyetini yitirmiş bir düzenleme olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bununla beraber, hukuki belirlilik ve usulde paralellik ilkesi gereği mezkûr Tüzüğün şeklen de yürürlükten kaldırılmasında fayda olduğu değerlendirilmektedir.

MEVZUAT SİSTEMİNE İLİŞKİN KRONOLOJİK SIRALAMA

- Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 06.05.1930 tarihli ve 1489 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş bir Kanun’dur. Bu Kanuna dayanarak hazırlanan ve Gıda Maddeleri Tüzüğü olarak bilinen “Gıda Maddelerinin ve Umumi Sağlığı İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Tüzük” 18/10/1952 tarihli ve 8236 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Tüzük’ün 1 inci maddesinde yer alan “*Bütün gıda maddelerinin ve umumun kullanılmasına mahsus olupta sıhhi mürakabeye tabi bulunan eşya ve levazımın haiz olacağı hususi vasıflar ve bunların ne gibi hallerde bozulmuş, taklit veya tağşiş edilmiş sayılacağı bu Tüzükte gösterilmiştir. Bunların işbu Tüzük hükümlerine göre teftiş ve mürakabesi Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 181 inci ve müteakip maddeleri hükümleri dairesinde yapılır.*” hükmü ile Tüzük, bütün gıda maddelerini kapsamaktadır.
- Ülkemiz gıda mevzuatının uluslararası gıda mevzuatına uyumunu ve güncelleştirilmesini sağlamak amacıyla ilk olarak 28.06.1995 tarihli ve 22327 sayılı Resmi Gazete’de “Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair 560 sayılı Kanun Hükmünde Kararname” yayımlanmış ve bu Kanun’un “Gıda Kodeksi” başlıklı 7 inci maddesi gereğince Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği’nin hazırlanmasını öngörmüştür.

Bu kapsamda Türk Gıda Kodeksi için çerçeve mevzuat olarak hazırlanan “Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği” 16.11.1997 tarih ve 23172 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

560 sayılı KHK’nın “Düzenlenen Hükümler” başlıklı 21 inci maddesinde “*24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu’nun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının 6 numaralı bendindeki "Gıdalar ile" ibaresi, 20 nci maddesinin birinci fıkrasının, 8 numaralı bendi ile 170,171 ve 172 nci maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Kanunun Sekizinci Bab’ının bu Kanun Hükmündeki Kararname ile getirilen hükümlerine aykırılık gösteren hükümler yürürlükten kaldırılmıştır ve diğer kanunların bu Kanun Hükmünde Kararnameye aykırı hükümleri uygulanmaz.*” hükmü yer almıştır.

- 560 sayılı KHK’nın ardından, ülkemiz gıda mevzuatı 05.06.2004 tarihli ve 25483 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5179 sayılı “Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile düzenlenmekteydi. Bahse konu Kanun’un “Gıda Kodeksi” başlıklı 7 inci maddesi’nde yer alan “*Gıda maddelerinin asgarî kalite ve hijyen kriterleri, pestisit ve veteriner ilaç kalıntıları, katkı maddeleri, gıdaya bulaşan zararlı maddeler, numune alma, ambalajlama, etiketleme, nakliye, depolama esasları ve analiz metotlarını ihtiva eden Türk Gıda Kodeksi, Ulusal Gıda Kodeksi Komisyonu-UGKK marifetince hazırlanır, Bakanlıkça yayımlanır ve denetlenir.*” hükmü gereğince, gıda mevzuatı Ulusal Gıda Kodeks Komisyonu marifetince hazırlanmaktaydı.

Söz konusu Kanun’un “Yürürlükten Kaldırılan Hükümler” başlıklı 37 inci maddesinde yer alan “*24.4.1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (6) numaralı bendindeki "Gıdalar ile" ibaresi, 181 inci maddesinin birinci fıkrasındaki "Bütün gıda maddeleriyle" ibaresi, aynı maddenin*

ikinci fıkrasındaki "gıda maddeleri ile" ibaresi, 199 uncu maddesindeki "Her gıda maddesi ile" ibaresi ve ek 3 üncü maddesinin birinci fıkrasındaki "ve 188" ibaresi ve aynı maddenin son fıkrasındaki ", yenecek ve içilecek şeylere" ibaresi, 297 nci maddesindeki "ve 188" ibaresi metinden çıkarılmış ve 20 nci maddesinin birinci fıkrasının (8) numaralı bendi, 181 inci maddesinin son fıkrası, 183 üncü maddesinin (1) ve (4) numaralı bentleri ile 170, 171, 172, 182, 184, 188, 189, 190, 191, 192, 193 ve 198 inci maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır." hükmü ile Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun bahsedilen hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

- 5179 sayılı Kanun'un ardından, 5996 sayılı "Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu" 13.06.2010 tarih ve 27610 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5179 sayılı "Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun", 5996 sayılı Kanun'un "Yürürlükten kaldırılan hükümler" başlıklı 47 inci maddesinin 1 inci fıkrasında yer alan "27/5/2004 tarihli ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır." hükmü ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Söz konusu Kanun'un "Gıda Kodeksi" başlıklı 23 üncü maddesinde yer alan "*Bakanlık, gıda ve gıda ile temas eden madde ve malzemelerle ilgili asgarî teknik ve hijyen kriterleri, bitki koruma ürünü ve veteriner ilaç kalıntıları, katkı maddeleri, bulaşanları, numune alma, ambalajlama, etiketleme, nakliye, depolama esasları ve analiz metotlarını belirleyen gıda kodeksini hazırlar ve yayımlar.*" hükmü gereğince ülkemiz gıda mevzuatı Ulusal Gıda Kodeks Komisyonu marifetince hazırlanır ve yayımlanır. Bu bağlamda hazırlanan Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği çerçeve mevzuat olup, bu mevzuata bağlı olarak ilgili Yönetmelik ve Tebliğler ile gıda ve gıda ile temas eden madde ve malzemelere ilişkin hükümler düzenlenmektedir. Yatay ve dikey gıda kodeksinde hüküm bulunmayan haller için ise, 19.02.2020 tarihli ve 31044 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Türk Gıda Kodeksi Yönetmeliği'nin "Hüküm Bulunmayan Haller" başlıklı 11 inci maddesinde yer alan "*Bu Yönetmelik kapsamındaki yatay veya dikey gıda kodeksinde hüküm bulunmayan hususlarda öncelikle ilgili ulusal standart uygulanır. Ulusal standardın bulunmaması durumunda ise uluslararası standartlar dikkate alınır.*" hükmü amirdir.