

# TÜRKİYE'DE GIDA GÜVENLİĞİNDE HUKUKSAL DURUM: BİYOGÜVENLİK YASASI – GDO'LU GIDALAR/ KAMU KURUMLARININ YETKİLERİ

Tülay EKİCİ\*

**Öz:** Genetiği Değiştirilmiş Organizma (GDO), çok genel anlamıyla bütün dünyada “gen teknolojisi kullanılarak doğal yollardan elde edilmesi mümkün olmayan ve yeni ve farklı özellikler kazandırılmış organizmalar” olarak tanımlanmaktadır. GDO’lu ürün, ürünün DNA’sı (genetik materyali) doğal olmayan bir biçimde değiştirilen ürün anlamı da taşımaktadır. GDO ve ürünlerinin hayatımıza girişiyle birlikte, bilimsel olarak da içinde birçok bilinmezliği barındıran bu tür ürünlerin ülkeye girişi, ihracatı ve tüketiciye ulaştırılması konusunda hukuksal bir takım düzenlemeler yapılma gereği doğmuştur. Bu çalışmada, gıda güvenliği kavramının ve GDO’lu ürünlerin beslenme ve sağlık hakkıyla ilişkisi üzerinde durulacak, bu konudaki mevzuat, yargı kararları ve kamu kurumlarının rolü tartışılacak, konuya ilişkin öneriler sunulacaktır.

**Anahtar sözcükler:** gıda güvenliği, sağlık ve beslenme hakkı, GDO’lu ürünler, mevzuat, yargı kararları

## Legislation Related to Biosafety in Turkey– GM Foods / Authorities of Public Institutions

**Abstract:** Genetically modified organisms (GMOs) are defined as “organisms in which the genetic material has been altered using gene technology in a way that does not occur naturally and give them new and different characteristics”. Genetically modified products are products with unnaturally changed DNA (genetical material). The increased use of GMOs and products, resulted in the need of new legal legislations about their import, export and customer delivery. The concept of food security and genetically modified products are emphasized in this research in relation with nutrition and right to health. Legislations, judicial decisions and the role of public institutions in this issue are discussed and suggestions will be presented.

**Key words:** food safety, right to health and nutrition, GMO products, legislation, judicial decisions

## 1. Gıda güvenliği, GDO kavramı ve sağlık hakkı ilişkisi

Bilindiği gibi, insan yaşamı, hukuk alanıyla korunması gereken değerlerin başında yer almaktadır. Bu nedenle uluslararası sözleşmelerde taraf devletlere bünyesindeki bireylerin yaşam haklarını gereği gibi kullanmalarını temin etmek konusunda pozitif bir yükümlülük yüklenmiştir. Bu yükümlülük, bireylere de sağlıklı bir çevrede yaşamalarının sağlanması konusunda gereken yasal tedbirlerin alınmasını devletten talep etme hakkı vermektedir.

Sağlık hakkı da yaşam hakkıyla bütünleşik bir hak olup, devletin toplumun ve toplumu oluşturan bireylerin sağlıklarını koruma ve sağlığın yitirilmesi durumunda ise bireylerin nitelikli sağlık hizmetinden gereği gibi yararlanmalarını sağlama konusunda sorumluluğu bulunmaktadır.

Ulusal ve uluslararası düzenlemelerle sağlık hakkı kapsamında güvence altına alınanların başında

sağlığın bozulmasına ilişkin nedenlerin ortadan kaldırılmasını isteme hakkı bulunmaktadır. Devletler tarafından ise bu hakkın gereği gibi bireylere sağlanmasının ödev olduğu şüphesizdir.

Beslenme hakkı ise, sağlık hakkının özünü oluşturan bileşenlerden biridir. Bu nedenledir ki, sağlık hakkını gerçekleştirmekle yükümlü kılınan devletlerin aynı zamanda beslenme hakkı konusunda pozitif yükümlülükleri bulunduğu kabul edilmektedir. Anayasa’nın 56. Maddesi uyarınca Devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak amacıyla kamu ve özel kesimlerdeki sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler ve denetler.

Avrupa Sosyal Şartı’nın Sağlığın Korunması başlıklı 11. Maddesi’ne göre taraf Devletler, herkesin nitelikli sağlık hizmetine ulaşabilmesini sağlamayı, sağlığın korunması hakkının etkin biçimde kullanılmasını

\*Avukat, (ORCID No: 0000-0002-8936-3902)

Geliş Tarihi / Received : 02.05.2019

Kabul Tarihi / Accepted : 21.06.2019

sağlamak üzere, ya doğrudan ya da kamusal veya özel örgütlerle işbirliği içinde gerekli önlemleri almayı taahhüt etmişlerdir.

11.08.2003 tarih ve 25196 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu kararıyla onayladığımız Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 11. Maddesi'nin (a) bendine göre taraf devletler herkesin yeterli beslenme hakkının bulunduğunu kabul ederek, bu hakkın gerçekleşmesini güvence altına almak için uygun tedbirler alacaklardır. Madde'nin (c) bendinde de doğal kaynakların en etkin bir şekilde geliştirilmesini ve kullanılmasını sağlayacak şekilde tarımsal sistemleri düzelterek ya da geliştirerek, besinlerin üretilmesi, korunması ve dağıtılması yöntemlerini iyileştirmek konusunda yükümlülüklerinin olduğu düzenlenmiştir.

20 Kasım 1959 tarihli Çocuk Hakları Bildirgesi'nin 4. maddesinde '*Çocuğun, yeterli beslenme, ... ve sağlık hizmetlerine hakkı vardır*' ifadesine yer verilmiş, benzer hükümlere ülkemizde de onaylanan Çocuk Hakları Sözleşmesi'nde yer verilmiştir. Ayrıca 21.11.1986 tarihli Sağlık Geliştirme Ottawa Şartı'nın 'Sağlığı Geliştirme Taahhütü' başlıklı bölümünde '*...zararlı ürünler, kaynakların tükenmesi, sağlıksız yaşam koşulları ve çevre ve kötü beslenme koşullarını yaratan baskılara karşı mücadele vermek*' devletlerin görevi olarak sayılmıştır.

Ulusal düzenlemelerde ve uluslararası sözleşmelerde sağlık hakkıyla bütünleşik temel bir insan hakkı olarak nitelendirilen beslenme hakkının gereği gibi kullanılabilmesi ancak gıda güvenliğinin sağlanması ile mümkündür. Bunu sağlamada devletin pozitif yükümlülüğü bulunduğu şüphe yoktur.

Bu anlamda gıda güvenliği ve son yıllarda tartışılan GDO ve ürünleri ile ilgili kamu otoritelerinin tutumu nasıl olmalıdır? GDO ve ürünleri gibi henüz insan sağlığına kısa ve uzun vadede etkileri konusunda hâlen bilimsel çalışmaların sürdüğü ve sağlığa ilişkin olumsuz etkileri konusunda bazı veriler de elde edilen bir konuda, devletin, hukuksal düzenlemelerle insan yaşamını önceleyen ve buna gelebilecek zararları önleyen bir hukuksal örgü kurması beklenmektedir.

Son yıllarda biyoteknoloji alanında ortaya çıkan yenilikler ve bu yeniliklerin gıda alanına taşınması karşısında sağlık hakkını sağlama konusunda pozitif yükümlülüğü bulunan devletlerin konuya ihtiyatlılık

ilkesi çerçevesinde yaklaşımları gerektiği birçok uluslararası sözleşmede vurgulanmaktadır.

İhtiyatlılık ilkesinden ne anlaşılması gerektiği ilk olarak 1992 yılında Rio'da yapılmış olan Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda tanımlanmıştır. Bu tanıma göre toplumda yaşayan bireylerin sağlığına yönelik riskler/risklerin boyutu hakkında bir şüphe durumunda karar vericiler konu ile ilgili uygulamalarda risklerin önlenmesine yönelik gerekli önlemleri almalıdırlar.

Konu ile ilgili temel uluslararası sözleşmeler olan ve bizim de taraf olduğumuz Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'nde ve Kartagena Protokolü'nde taraf devletlerin biyoçeşitliliğin ve gıda güvenliğinin söz konusu olduğu durumlarda konuya ihtiyatlılık ilkesi çerçevesinde yaklaşımları gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca Sözleşmeye taraf olan devletler alanı Yasa ile düzenlemeyi taahhüt etmektedirler. Ülkemizde 17/6/2003 tarihli ve 4898 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ve 17/7/2003 tarihli ve 2003/5937 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi- Kartagena Protokolü onaylanmıştır.

Protokolün '*Genel Hükümler*' başlıklı 2. maddesinin 2. fıkrasında '*Taraflar, insan sağlığı üzerindeki riskleri de göz önünde bulundurarak, herhangi bir değiştirilmiş canlı organizmanın geliştirilmesi, muamelesi, taşınması, nakli, kullanımı ve çevreye serbest bırakılmasının biyolojik çeşitlilik üzerindeki riskleri engelleyecek ya da azaltacak şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaklardır.*' düzenlemesine yer verilmiştir.

Tanıma göre toplumda yaşayan bireylerin sağlığına yönelik riskler/risklerin boyutu hakkında bir şüphe durumunda karar vericiler konu ile ilgili uygulamalarda risklerin önlenmesine yönelik gerekli önlemleri almalıdır. Başka bir deyişle insan sağlığı ve yaşamı konularında geriye dönerek doğan zararı telafi etme olanağı bulunmadığından, devletin ihtiyatlı bir biçimde ulusal mevzuatı şekillendirmesi, bu alanda denetim yapan bağımsız bir kurul oluşturması ve yetkililerin insan sağlığını önleyerek kararlar alıp uygulamaları gerekmektedir.

## 2. Ülkemiz mevzuatına genel bakış

Ülkemizde gıda denetimi konusunda genel yetkili Kurum, Tarım ve Orman Bakanlığı'dır. Ayrıca Kurum GDO ve ürünleri ile ilgili denetim ve karar merciidir. Sağlık Bakanlığının da kamu sağlığını korumaya yönelik görevleri nedeniyle sağlığın temel bileşeni olan gıda ve beslenme güvenliğine yönelik yükümlülükleri olduğu düşünülmektedir.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 352. Maddesi'nde 'Herkesin bedenî, zihni ve sosyal bakımdan tam bir iyilik hâli içinde hayatını sürdürmesini sağlamak amacıyla, Sağlık Bakanlığı'nın görev ve yetkileri şunlardır:

**a) Halk sağlığının korunması ve geliştirilmesi, hastalık risklerinin azaltılması ve önlenmesi için çalışmalar yapmak** Sağlık Bakanlığı'nın görevi olarak düzenlenmiştir. Ayrıca Kararname'nin 361. Maddesi'nin 1. fıkrasının (d) bendinde '**Birey, toplum ve çevre sağlığını etkileyen ve genel sağlığı ilgilendiren her tür etkeni incelemek, teşhis etmek, değerlendirmek ve kontrol etmek üzere gerekli laboratuvar hizmetlerinin organizasyonunu sağlamak ve ulusal referans laboratuvarı kurmak ve işletmek, içme suları, biyosidal ürünler gibi görev alanına giren konularda tüketici güvenliği ile ilgili tedbirleri almak ve buna yönelik her türlü iş ve işlemleri tesis etmek**' Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü'nün görevi olarak belirlenmiştir.

Kararname'nin 410. Maddesi'nde, bitkisel ve hayvansal üretim ile su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, tarım sektörünün geliştirilmesi ve tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik araştırmalar yapmak ve gıda üretimi, güvenliği ve güvenilirliği, kırsal kalkınma, toprak, su kaynakları ve biyoçeşitliliğin korunması ile verimli kullanılmasını sağlamak Tarım ve Orman Bakanlığı'nın görevi olarak düzenlenmiştir. Bu konuda yetkili Müdürlük Kararname'nin 413. Maddesi'ne göre Gıda ve Kontrol Genel Müdürlüğü'dür.

Biyoteknoloji anlamındaki ilk düzenleme Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan 1998 tarihli "Transgenik Kültür Bitkilerinin Alan Denemeleri Hakkında Talimat" adı verilen düzenlemedir. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, henüz alana ilişkin bir Biyogüvenlik Yasası dahi yok iken, Pioneer, Deltapine ve Monsanto firmaları aracılığıyla ABD'den GDO tohumları ithal ederek, Adana ve Nazilli'de "Alan Denemesine" başlamıştır. Bu araştırmanın sonuçlarının fareler üzerinde denendiği ve sonuçlarının rapor hâlinde sunulacağı belirtilmesine karşın süreç kamuya kapalı yürütülmüş, çalışmanın raporları açık biçimde paylaşılmamıştır.

Bu süreç 1998-2008 yılları arasında sürmüş ve ne yazık ki 2009 yılına kadar bu alanda hukuki bir düzenleme yapılmamıştır. 2009 yılında ise, genetiği değiştirilmiş gıda ve yemlerin ülkemize yıllardır giriş yaptığı ve bunun artık hukuksal düzenlemelerle denetim altına alınacağı iddiasıyla 26.10.2009

tarihli ve 27388 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 'Gıda ve Yem Amaçlı Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerinin İthalatı, İşlenmesi, İhracatı, Kontrol ve Denetimine Dair Yönetmelik' yürürlüğe konulmuştur.

GDO ve ürünleri ile ilgili başvuru ve izin sürecini yürütecek olan bilimsel komitenin çalışma usul ve esaslarına da yer verilen Yönetmeliğin, *insan yaşamı ve sağlığı, hayvan sağlığı ve refahı, tüketici çıkarları ve çevrenin en üst düzeyde korunması amacıyla yapıldığı* 'Amaç' başlıklı 1. Maddesi'nde ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Yönetmeliğin 5. Maddesi'nde getirilen sınırlamalarda;

- Gıda veya yem, GDO'lardan biri ya da birkaçını toplamda en az %0,9 oranında içeriyor ise, GDO'lu olarak kabul edileceği,

- Gıda veya yemin %0,5 ten fazla izin verilmeyen GDO içermesi hâlinde ithalatına, işlenmesine, nakline, dağıtımına ve satışına izin verilmeyeceği,

- GDO'suz ürünlerin etiketinde ürünün GDO'suz olduğuna dair ifadeler bulunamayacağı düzenlenmiş,

- İnsan ve hayvan tedavisinde kullanılan antibiyotiklere karşı direnç genleri içeren GDO ve ürünlerinin ithalatı ve piyasaya sunulması yasaklanmış,

- GDO'lu ürünlerin, bebek mamaları ve bebek formülleri, devam mamaları ve devam formülleri ile bebek ve küçük çocuk ek besinlerinde kullanılması yasaklar kapsamına alınmıştır.

Ancak Yönetmelikte 20.11.2009 tarihinde yapılan değişiklik ile GDO ilk üç maddede sayılan GDO eşik değer yönündeki saptamalar ile izin verilmeyen GDO oranına ilişkin belirleme ve 'GDO'suz' ibaresinin etiketlerde yer almamasına ilişkin düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır.

Yönetmelikte 20.01.2010 tarihinde değişiklik yapılmış, daha önce kontrol belgesi almış ürünlerin ithalatında, Yönetmeliğin 01.03.2010 tarihinden itibaren uygulanmaya başlayacağı düzenlenmiş ve Yönetmelikteki düzenlemelere uygunluk taşımayan ve yürürlükteki sınırlama gereği gümrük kapılarından girişine izin verilmeyen tonlarca genetiği değiştirilmiş ürün bu iki aylık süre içinde yurda alınmıştır.

### 3. Biyogüvenlik Kanunu

Daha önce değinildiği gibi, Cartagena Protokolü'ne imza veren devletlerin bir biyogüvenlik kanunu

olması zorunludur. Ülkemizde Biyogüvenlik Yasa Tasarısı hazırlanmış fakat yasa hâlini alması 5 yıl sürmüştür.

Ve nihayet 5977 sayılı Biyogüvenlik Kanunu (BK), 18/3/2010 tarihinde kabul edilmiş, Resmi Gazete'nin 27533 sayısında, 26 Mart 2010 tarihinde yayımlanmıştır.

Bu Kanun'un Tanımlar başlıklı 2. Maddesi'nin (u) bendinde Kanun'da geçen Protokol ifadesinin '17/6/2003 tarihli ve 4898 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ve 17/7/2003 tarihli ve 2003/5937 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanan Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'nin Biyogüvenlik Cartagena Protokolünü' tanımladığı düzenlenmiştir.

Hal böyleyken Kanun'da atıf yapılan ve esas olarak ülkemizce usulüne göre yürürlüğe konularak onaylanmış bir uluslararası sözleşme olan Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ve Cartagena Protokolü hükümlerini temin eden düzenlemeler içermesi beklenmektedir. Başka bir deyişle, Kanun'un uluslararası düzenlemelerde vurgu yapılan ihtiyatlılık ilkesi çerçevesinde hükümler içermesi, insan sağlığının korunması ve biyolojik çeşitliliğin devamının sağlanmasını temel alan hukuksal bir sistem öngörmesi gerektiği düşünülmektedir. Ancak, Biyogüvenlik Kanunu hükümleri incelendiğinde yapılan düzenlemelerin uluslararası ilkeleri temel alan, bireylerin sağlıklı bir ortamda yaşama haklarını önceleyen hükümleri içermeye yetersiz kaldığı görülmektedir.

Öncelikle Kanun'da tek yetkili Bakanlık olarak Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'nın gösterilmesi, Sağlık Bakanlığı'na yetki ve görev verilmemesi GDO ve ürünlerinin insan sağlığı ile ilişkisinin yeterince göz önünde bulundurulmadığını düşündürmektedir.

Kanun'da hangi eşik değer üzerindeki ürünlerin GDO'lu kabul edilmesi gerektiğine ilişkin bir belirleme yapılmamış, Kanun'un Tarım Bakanlığı'nın görev ve yetkilerinin düzenlendiği 8. Maddesi'nin 1. fıkrasının (h) bendinde bir ürünün GDO'lu sayılabilmesi için sınır kabul edilen eşik değer Bakanlık tarafından belirleneceği düzenlenmiştir. 7. Maddenin 4. fıkrasında ise herhangi bir ürünün Bakanlık tarafından belirlenen eşik değer üzerinde GDO ve ürünlerini içermesi hâlinde; etikette, GDO içerdiğinin açıkça belirtilmesinin zorunlu olduğu düzenlenmiştir. Ancak bir eşik değer belirlenmediğinden bu yöndeki etiketleme ile ilgili hükümler işlevsiz kalmıştır.

Oysa Avrupa Birliği (AB) 1829/2003 ve 1830/2003 yasal düzenlemelerinde bulaşı değeri %0,9 olarak belirlenmiştir. GDO Yönetmeliği'nin 26.10.2009 tarihinde yayımlanan biçiminin "Gıdaların Etiketlenmesi" başlıklı 14. maddesinde bir gıdanın GDO'lu olup olmadığına ilişkin belirlemenin %0,9'luk eşik değer üzerinden yapılacağı düzenlenmiş, sonrasında ise kaldırılmıştır. Kanımızca eşik değer gibi önemli bir hususun Kanun'da açıkça düzenlenmesi gerekirken, bu yönde bir boşluk yaratılması hukuki güvenlik ilkesine açıkça aykırıdır.

Kanun'un en büyük eksikliklerinden biri de GDO ve ürünleri ile ilgili bilimsel çalışmaların kamuoyuyla paylaşılmasını öngören bir mekanizma olmamasıdır.

Örneğin Kanun'un 'Başvuru, değerlendirme ve karar verme' başlıklı 3. maddenin 6. fıkrasında Bakanlığın başvuru nedeniyle başvuru sahibi şirket veya şahıs hakkında edindiği bilgileri gizli tutacağı düzenlenmiş ve bu gizliliğin dışında kalan bir takım istisnalara yer verilmiştir. Bu kapsamda risk değerlendirme raporları da gizlilik kapsamındaki bilgiler içinde değerlendirilmiş, yalnızca raporların özetinin gizlilik kapsamında olmayacağı düzenlenmiştir.

Kanun'un 'Bilimsel Komitelerin oluşumu, görev ve yetkileri' başlıklı 12. Maddesinin 4. fıkrasında Komite üyelerinin bilimsel raporlarını hiçbir şahsa, tüzel kişiliğe, kurum ve kuruluşa veremeyecekleri düzenlenmiş, 'Yükümlülük' başlıklı 13. Maddede de Kurul ve Komite üyelerinin görevleri nedeniyle edindikleri bilgileri yetkili merciler dışındakilere açıklayamayacakları ifade edilmiştir.

Tüm bu düzenlemeler, GDO ve ürünlerinin insan ve hayvan sağlığına, biyolojik çeşitliliğin devamına ve çevreye etkileri konusunda hazırlanan risk değerlendirme raporlarının tamamının kamuoyuyla paylaşılmasının önüne geçmiş, Kurul faaliyette olduğu süre boyunca kararları dışında kamuoyuyla komitelerin bilimsel raporlarını paylaşmamıştır.

Oysa Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 30 Kasım 2004 tarihli Ümraniye çöplüğünün verdiği zararlara ilişkin Öner Yıldız-Türkiye Davası Kararında; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 2. Maddesi'nde, yaşam hakkını korumak için devlete gerekli tüm önlemleri almaya yönelik pozitif yükümlülük yüklediğini, yaşama hakkını tehdit eden durumlara karşı etkin bir caydırma mekanizması oluşturacak yasal ve idari çerçeve oluşturmak görevi verdiğini, tüm ilgililerin açığa çıkan riskler nedeniyle hayatı tehlikeye girebilecek



vatandaşların etkili bir şekilde korunmasını sağlamaya yönelik pratik önlemleri almasını zorunlu hâle getirdiğini, **bu önlemler arasında, AIHS kurumlarının içtihatları tarafından belirlenen kamunun haber alma hakkına da özellikle önem verilmesi gerektiğini bu haktan, yaşama hakkının korunmasını sağlamak için de yararlanmanın mümkün olduğunu**, Devlet görevlilerinin kendilerine verilen yetkileri gözardı ederek tehlikeli bir olay nedeniyle oluşan riskleri bertaraf etmek için gerekli ve yeterli önlemleri almadığı durumlarda, AIHS'nin 2. Maddesi'nin ihlal edileceğini hüküm altına almıştır. GDO ve ürünlerine ilişkin karar sürecinin şeffaf yürütülmemesinin bu anlamda AIHS'nin 2. Maddesi'ne uygunluk taşımadığını söylemek mümkündür.

Kanun'da GDO ve ürünleri ile ilgili denetimleri yapmakla görevli Kurum şu anki adıyla Tarım ve Orman Bakanlığı'dır. Kanun'da GDO ve ürünleri, çevreye serbest bırakmasından ve/veya piyasaya sürülmesinden sonra, biyolojik çeşitlilik, bitki, hayvan ve insan sağlığı üzerindeki etkilerinin belirlenmesi ve izin verilen koşullara uyulup uyulmadığı konusundaki denetim ve kontrollerin Bakanlık tarafından görevlendirilen birimler tarafından yapılacağı belirtilmiştir. Ancak bu ürünlerin hangi aralıklarla, ne şekilde ve hangi personel tarafından denetleneceğine ilişkin usul ve esaslara yer verilmemiştir.

Buna karşın GDO ve ürünlerinin zararlı etkilerinin tespiti, bildirimi gibi Bakanlığın sorumluluğunda olan yükümlülüklerin 'ilgililer' olarak ifade edilen 'GDO ürünlerini piyasaya süren, ithalat ve ihracatını yapan, nakil eden, paketleyen, etiketleyen, depolayan vb.' kısacası bu ürünlerden ticari bir gelir elde eden kişilere yüklenmesi denetim sürecinin gereği gibi işlenmesini sağlamayacaktır. Bu kişilerin adeta kendi kendilerini ihbar etmelerinin beklenmesi ve buna karşın Bakanlığın denetim sisteminin esaslarının belirlenmemesi ürünlerin sağlığa zararlarının denetlenmesi konusunda aksaklık yaratmıştır.

Biyogüvenlik Kanunu'nda alana özgü bir takım suç ve yaptırımların düzenlendiği de görülmektedir. Kanun'un 5. maddesi uyarınca;

- GDO ve ürünlerinin onay alınmaksızın piyasaya sürülmesi,
- GDO ve ürünlerinin, Kurul kararlarına aykırı olarak kullanılması veya kullandırılması,
- Genetiği değiştirilmiş bitki ve hayvanların üretimi,
- GDO ve ürünlerinin Kurul tarafından piyasaya sürme

kapsamında belirlenen amaç ve alan dışında kullanımı ve

- GDO ve ürünlerinin bebek mamaları ve bebek formülleri, devam mamaları ve devam formülleri ile bebek ve küçük çocuk ek besinlerinde kullanılması yasaktır.

Kanunda idari yaptırımlar, hukuki sorumluluk ve buna müteakip cezai hükümler yer almaktadır. Örneğin, GDO ve ürünlerini Kanun hükümlerine aykırı olarak ithal eden, üreten veya çevreye serbest bırakan kişinin, beş yıldan on iki yıla kadar hapis ve on bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılacağı düzenlenmiştir.

#### 4. Biyogüvenlik Kurulu

Modern biyoteknolojik ürünlerin insan, hayvan, bitki ve çevre sağlığına etkilerini değerlendirmek ve uygun görülenlere izin vermek üzere 2010 yılında Biyogüvenlik Kurulu kurulmuştur. Kurul, yasal dayanağını Biyogüvenlik Kanunu'ndan almış, ta ki 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile görevine son verilene değin yani yaklaşık 9 sene faaliyet göstermiştir.

Esasen, Biyogüvenlik Kanunu'nun 10. Maddesi'nde Kurul'un görevini yaparken bağımsız olduğu ve hiçbir organ, makam, merci ve kişinin Kurula emir ve talimat veremeyeceği belirtilmekle birlikte, Kurul'un oluşumu ve çalışma biçimi zaten Kurul'un baştan kamu otoritelerine bağlı bir oluşum olduğunu ortaya koymaktadır.

Nitekim Kurul'un çalışma esaslarının düzenlendiği Biyogüvenlik Kurulu ve Komitelerinin Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te özetle;

Biyogüvenlik Kurulu'nun GDO'lu ürünlere izin verirken 'komite' adı altında bilimsel değerlendirme yapan birimler oluşturabileceği düzenlenmiş, ancak Kurul'un Komite'lerin kararına uyma zorunluluğunun olmadığı belirtilmiştir.

Kurul'un ve komitelerin görevlerini yaparken bağımsız oldukları ifade edilmiş, ancak Yönetmelik hükümlerinde bu bağımsızlığı temin eden düzenlemelere yer verilmemiştir. Kurul Başkanının Tarım ve Köyişleri Bakanı tarafından görevlendirilmesi, üyelerinin tamamının Bakanlıklar tarafından belirlenmesi öngörülmüş ve Kurul adeta Bakanlığın alt bir birimi olarak biçimlendirilmiştir. Kurul'un ve oluşturacağı komitelerin sekretarya hizmetlerini Bakanlığa bağlı bir birim olan Tarımsal Araştırmalar

Genel Müdürlüğü'nün yürüteceği, Kurul'un kamuoyuyla bilgi paylaşımını sağlayacak olan sistemin de bu birimce yürütüleceğine ilişkin hükümler Kurul'un bağımsızlığını zedeleyen düzenlemelerdendir.

Kurul üyesi olacak kişilerde aranacak nitelikler objektif ölçütler üzerinden belirlenmemiş, bu nitelikler düzenlenirken '*Kanun kapsamına giren konularda en az 5 yıl tecrübeye sahip olmak*' gibi soyut ifadeler kullanılmıştır.

Yanı sıra, GDO ve ürünlerinin insan sağlığına etkileri konusunda karar verecek birim olan Kurul'da hekim bulunma zorunluluğuna yer verilmemiştir. Kurula meslek örgütlerinin, müvekkil Birlik'in ve üniversitelerin etkin katılımı da sağlanmamıştır.

Tüm bu düzenlemeler GDO ve ürünlerinin insan, hayvan ve bitki sağlığına etkilerini değerlendirerek bu tür ürünlerin piyasaya sürülmesine izin verecek olan Kurul'un hukuka ve bilimsel gereklere uygun biçimde oluşturulmadığını ortaya koymaktadır.

Yönetmeliğin '*Genel Hükümler*' başlıklı 4. maddesinin 2. fıkrası '*Kurul ve Komiteler görevlerini yaparken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi Kurul'a ve Komite'lere emir ve talimat veremez.*' şeklindedir. Bu yönde bir hükme yer verilmesine karşın, Yönetmeliğin bütünü incelendiğinde Kurul'un ve dolayısıyla Kurul'ca oluşturulan Komitelerinin Bakanlığa bağlı biçimde faaliyet göstereceği ve esasen bağımsız olmadıkları görülmektedir. Şöyle ki;

- Yönetmeliğin 5. maddesinin 1. fıkrasında, Biyogüvenlik Kurulunun Tarım ve Köyişleri Bakanlığı'ndan 4, Çevre ve Orman Bakanlığı'ndan 2, Sağlık Bakanlığı'ndan 1, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'ndan 1 ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'ndan 1 üye olmak üzere toplam 9 kişiden oluşacağı düzenlenmiştir.

- 5. maddenin 3. fıkrasında Kurul Başkanı'nı Bakan'ın seçeceği belirtilmiştir.

- Ayrıca Yönetmelik'in Genel Hükümler başlıklı 4. maddesinin 4. fıkrasında '*Kurul ve komitelerin sekretarya hizmetlerini TAGEM (Tarımsal Araştırmalar Genel Müdürlüğü) yürütür.*'

- 4. maddenin 6. fıkrasında '*Biyogüvenlik Bilgi Değişim mekanizması TAGEM tarafından yürütülür.*'

- Yine 4. maddenin 7. fıkrasında '*Kurulun ve komitelerin çalışmaları süresince ihtiyaç duyacakları bilgi ve belge talepleri Bakanlık tarafından karşılanır.*' düzenlemelerine yer verilmiştir.

- Yönetmelik'in 'Kurul'un çalışma esasları' başlıklı 6. maddesinin 3. fıkrasının (e) bendinde '*Kurul'a ait her türlü evrak Kurul'un sekretarya görevini yürütecek olan TAGEM tarafından muhafaza edilir.*' hükmüne yer verilmiştir.

Tüm bu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, GDO ve ürünleri ile ilgili başvuru ve izin için karar verecek olan Biyogüvenlik Kurulu'nun, Bakanlığın bağımlılığında ve denetimde faaliyet gösterecek bir birim gibi oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bu düzenlemeler karşısında, Kurul'un ve Komite'lerin bağımsız güvence altına alınmadığı açıktır. Ancak Biyogüvenlik Kurulu'nun oluşumunu ve çalışma biçimini düzenleyen Biyogüvenlik Kurulu ve Komitelerinin Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliği'ne karşı Türk Tabipleri Birliği tarafından açılan davada, Danıştay 10. Dairesi 2010/13446 E. 2013/9500 K. sayılı ve 30.12.2013 günlü karar ile tüm hükümler yönünden iptal istemini reddetmiş, bu karar Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından da onanmıştır.

Karar gerekçesi ise, Anayasa'nın 124. Maddesi uyarınca Bakanlıkların kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelik çıkarabilecekleri, dava konusu Yönetmelik'in de 5977 sayılı Biyogüvenlik Kanunu'na aykırı bir hükmünün olmadığı, bu suretle hukuka aykırılık tespit edilemediği şeklinde ifade edilmiştir.

Oysa Biyogüvenlik Kurulu'nun kamu otoritesinden ayrı, kendi bilimsel çalışmalarını bağımsız laboratuvarlarda yürütebilen bir Kurul niteliğinde olmaması dahi hukuka aykırılık açısından yeterlidir. Gelişmiş ülke örneklerinde bu bağımsızlık her yönüyle sağlanmış olup, bu konuda tereddüt yaratabilecek unsurların derhal ortadan kaldırılmasına vurgu yapılmaktadır. Örneğin, tarım konusunda en gelişmiş ülkelerden biri kabul edilen Fransa'da GDO'lu ürünler konusunda tespitler yapacak Komite'nin sadece Başkanı hükümet tarafından seçilmekte ve bu Komite'nin tarafsızlığını etkileyeceği gerekçeyle sert bir biçimde eleştirilmektedir. Fransa'daki Kurul'un sadece başkanının hükümet tarafından seçilmesinin Kurul'un bağımsız olamayacağı yönünde eleştirilere neden olduğu ve bunun giderimi için çalışmalar yürütüldüğü düşünüldüğünde, ülkemizdeki tüm üyelerini Bakanlıkların seçtiği bir Kurul'un bağımsız karar verebileceğini söylemek inandırıcı olmamıştır.

GDO ve ürünleri ile ilgili izin ve denetim mekanizmasını işletecek olan Kurulların bağımsızlığı ise, bu

ürünleri ticari olarak üreten çok uluslu şirketler karşısında insan sağlığı lehine karar verilebilmesi açısından son derece önemlidir. Bunun için öncelikle Kanun'da Kurul üyelerinden en az ikisinin meslek örgütü temsilcileri arasından seçilmesi öngörülmüş olmakla birlikte, bu seçimi kimin, hangi meslek örgütlerinden yapacağına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Kaldı ki, Kurul'un en az 5 üyesinin aynı yönde oy kullanması sonucu karar alacağı ve Kurul'da sadece 2 meslek örgütü temsilcisinin bulunacağı düşünüldüğünde, siyasi otoriteden bağımsız kişi, kurum ve kuruluşların alınacak kararlara etkili olacak bir çoğunluğa sahip olmadığı da açıktır.

Nitekim, Kurul çalıştığı süre boyunca GDO'lu 36 mısır ve soya türüne hayvan yemi olarak izin vermiştir. Kurul, kendisine yöneltilen eleştirilere bu ürünleri sadece yem olarak izin verdiği yönünde savunma getirmekle birlikte, bilim insanları tarafından GDO'lu yemleri tüketen hayvanların ürünlerinin GDO'lu kabul edilmesi gerektiği savıyla eleştirilmiştir.

9.7.2018 tarih ve 30473 (3. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Biyogüvenlik Kanunu'nun 9. ve 10. maddeleri yürürlükten kaldırılmış, biyoteknolojik tarım ve gıda ürünlerinin denetimi görevi ile Kurul'un diğer yetkileri Tarım ve Orman Bakanlığı'na devredilmiştir.

### **5. Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik**

Şu anki adıyla Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik 13.08.2010 tarihli ve 27671 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe konulmuş ve aynı adlı 2009 tarihli Yönetmelik yürürlükten kaldırılmıştır.

2010 tarihli Yönetmelik'te 2009 tarihli eski Yönetmeliğin ilk hâlinde yasaklar kapsamında yer alan insan ve hayvan tedavisinde kullanılan antibiyotiklere karşı direnç genleri içeren GDO ve ürünlerinin ithalatına ve piyasaya sunulmasına izin verilmiştir.

Bu değişikliğe karşı TTB tarafından '*Antibiyotiğe direnç taşıyan genlerin kullanıldığı GDO ve ürünlerinin insan sağlığına yönelik etkilerinin neler olabileceği sorusuna yanıt aranan bilimsel çalışmalar henüz devam ettiği, ortaya çıkan bazı bulgular bu genlerin alınmasının uzun vadede özellikle insanın antibiyotik tedavisine*

*yanıt veremeyecek duruma gelmesine neden olacağına işaret ettiği, antibiyotiğe dirençli genlerin insan sağlığına zararlı hiçbir yönü bulunmadığını kesin biçimde ortaya koyan bilimsel bir çalışmanın mevcut olmadığı, bu tür zararların insan ömrünü aşan uzun yıllar içinde ortaya çıkabileceği ve telafinin mümkün olmayacağı da düşünülerek bu tür genlerin kullanımının birçok ülkede olduğu gibi ihtiyatlılık ilkesi gereği yasaklanması gerektiği'* gerekçesiyle dava açılmıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından 2011/503 E. ve 29.09.2011 tarihli kararı ile söz konusu hükme ilişkin yürütmeyi durdurma kararı verilmiştir.

Karar gerekçesinde özetle;

Bazı bilimsel çalışmalarda insan ve hayvan tedavisinde kullanılan antibiyotiklere karşı direnç genleri içeren GDO ve ürünlerinin kullanılmasının orta ve uzun vadede insan ve hayvan tedavisinde kullanılan antibiyotiklere karşı direnç geliştirebileceğinin tespit edildiği, konu ile ilgili çalışmaların hâlen sürdüğü,

GDO Yönetmeliği'nin 26.10.2009 tarihinde yayımlanan eski şeklinde insan ve hayvan tedavisinde kullanılan antibiyotiklere karşı direnç genleri içeren GDO ve ürünlerinin ithalatına ve piyasaya sunulmasının yasaklanmış olduğu, Biyogüvenlik Kanunu tasarısının da bu yönde bir yasak içerdiği, izleyen süreçte ise insan sağlığını korumaya dönük tüm bu sınırlayıcı düzenlemelerin kaldırıldığı,

Oysa ülkemizce onaylanan Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'nde ve dava konusu yönetmeliği hazırlanırken esas alınan Biyogüvenlik Cartagena Protokolünde insan, hayvan ve çevre sağlığının, biyoçeşitliliğin ve gıda güvenliğinin söz konusu olduğu durumlarda taraf devletlerin konuya '*ihtiyatlılık ilkesi'* çerçevesinde yaklaşmaları gerektiği, bu gerekliliğin aynı zamanda Anayasa'nın 56. maddesinden kaynaklanan bir yükümlülük olduğu vurgulanmıştır.

Bu esaslar çerçevesinde insan ve hayvan tedavisinde kullanılan antibiyotiklere karşı direnç genleri içeren GDO ve ürünlerinin orta ve uzun vadedeki zararlı etkilerine işaret eden bilimsel çalışmalar mevcutken, bu tür ürünlerin ülkemize girişine izin veren bir düzenlemenin hukuka uygunluk taşımadığı kararda ifade edilmiştir.

Bir idari işlemin yürütmesinin durdurulmasına ilişkin yargı kararının, iptal kararlarıyla aynı hukuki etkiyi doğurduğu, işlemi yapıldığı andan itibaren bütün sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldırdığı hukukunun

bilinen ilkelerindedir. Anayasa'nın 138. Maddesi ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nun 28. Maddesi uyarınca idarenin söz konusu yargı kararını gecikmeksizin uygulama yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülüğün pozitif bir nitelik taşıdığı ve idarenin yargı kararında işaret edilen hukuka aykırılığı ortadan kaldıracak nitelikte yeni bir düzenleme yapması gerektiğinde şüphe yoktur.

Bu anlamda Danıştay kararı uyarınca idareden beklenen, insan ve hayvan tedavisinde kullanılan antibiyotiklere karşı direnç genleri içeren GDO ve ürünlerinin ülkemiz gıda piyasasına girişini yönetmelikte yasaklar kapsamına almasıdır. Ancak idare dava konusu değişiklikle, **insan ve hayvanların tedavisinde kullanılan antibiyotiklere direnç genlerine yönelik bilimsel araştırma sonuçlarının insan, hayvan ve bitki sağlığı ile çevre ve biyolojik çeşitliliğe zararlı olmadığı Risk Değerlendirme Komitesi raporu ve Kurul kararı ile tespit edilmedikçe bu ürünlerin ithal edilmesi ve piyasaya sürülmesine izin verilmeyeceği** yönünde düzenleme yapmakla yetinmiştir.

Başka bir deyişle, antibiyotiklere direnç geni içeren bir GDO ürününün piyasaya sürülüp sürülemeyeceği konusundaki kararı Biyogüvenlik Kurulu'nun alacağı düzenlenmiştir. Bunu yaparken de konuya ilişkin mevcut bilimsel çalışmaların değerlendirileceği ifade edilmiştir.

Bu düzenlemenin Danıştay kararının uygulanmaması, yok sayılması niteliğinde olduğu gerekçesiyle TTB tarafından açılan dava ise Danıştay 10. Dairesi'nin 2012/2649 E. 2016/963 K. sayılı ve 23.2.2016 günlü kararıyla reddedilmiş, bu karar İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 2016/3995 E. 2017/2944 K. Sayılı ve 11.10.2017 tarihli kararıyla onanmıştır. Dolayısıyla yargı kararında belirtildiğinin aksine antibiyotiğe direnç geni içeren GDO ve ürünleri ülkemizde yasaklanmamış, inisiyatif Kurul kararına bırakılmıştır.

## 6. Sonuç

Ülkemizde GDO ve ürünleri ile ilgili olarak hayata geçirilmeye çalışılan hukuksal düzenlemelerin çalışmamızın başında vurgu yaptığımız sağlık ve yaşam haklarını temin eder nitelikte olduğunu söylemek pek de olanaklı değildir.

İdeal olan insan ve yaşam hakkını önceleyen hukuk kurallarının somut ve yeterli biçimde düzenlenmesi,

sonrasında ise etkin biçimde hayata geçirilmesidir. Ancak mevzuatımızda gerek gıda güvenliği konusunda, gerekse GDO ve ürünleri konusunda mevzuatta çok ciddi sıkıntılar bulunmakta, sağlığı tehdit eden ürünlerin piyasaya sürülmesinin engellenmesi yerine, buna hukuken geçit sağlamaya yönelik düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

İnsan, hayvan ve çevre sağlığı söz konusu olduğunda risk alınmasının telafisi imkânsız zararlara neden olabileceği unutulmamalıdır. Bu nedenle alana ilişkin düzenlemeleri yapmakla yetkili kılınan yasama organının ve uygulamayı yapacak idarenin, birçok bilinmezliği içinde barındıran konulara ihtiyatlılık ilkesi çerçevesinde yaklaşması ve konu ile ilgili çalışmalar yürütmek ve karar organı olmak üzere insan, hayvan ve çevre sağlığını önceleyen, bilimselliği temel alan, bağımsız bir kurulun oluşturulması gerektiği düşünülmektedir.

## Kaynaklar

*Mevzuat Bilgi Bankası-a*, Erişim Tarihi: 19.05.2019, <https://mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=1.5.5977&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=biyogunenlik&Tur=1&Tertip=5&No=5977>.

*Mevzuat Bilgi Bankası-b*, Erişim Tarihi: 19.05.2019, <https://mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.14203&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=gene>.

*Mevzuat Bilgi Bankası-c*, Erişim Tarihi: 19.05.2019, <https://mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.14202&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=biyogunenlik>.

*HUDOC sayfası*, Erişim Tarihi: 19.05.2019, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-67614"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

*Resmî Gazete*, Erişim Tarihi: 19.05.2019, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/10/20091026.htm>