

GIDA HUKUKUNUN GELİŞİMİ

Yazan : Thomas METTKE

Çev : Dr. A. Necip ORTAN*

1. GIDA HUKUKUNUN EKONOMİK KAYNAKLARI

Gıda hukukuna ilişkin son yıllarda çıkan yayınlara, çok sayıdaki düzenlemelere ve ortak pazarın bu konudaki talimatlarına bakıldığında, bu hukuk alanının tüketicinin korunmasına ilişkin düşüncenin modern bir tecellisi olduğu kanısına varılabilir¹. Ancak bu düşünüş doğru değildir. Gıda hukuku insanların kentleşme sürecine girdiği yıllara kadar uzanan bir tarihe sahiptir. Eski çağlardan beri şehirler, halkın gıda gereksiniminin sağlanması, yiyecek maddelerinin dış alımının düzenlenmesini, gıda maddelerinin kalitesinin üzerinde durulmasını titizlikle göz önünde bulundurmuşlardır. Bu düzenlemeler sadece gıda maddelerinin taze, sağlığa uygun ve tehlikesiz olması konusu ile sınırlı kalmayıp, halkın ihtikâr ve aldatılmadan korunmasını da içine alan geniş kapsamlıydı². Gıda hukukunun yüzyıllar süreci içinde uğradığı bir çok değişikliğe rağmen, sürekli olarak insanlığa tarihsel olarak hizmet etmiş belki de yegâne hukuk dalıdır. Ödevi kural olarak çok az değişkendir. Doğal olarak açlık ve toplumsal yoksulluk zamanlarında gıda hukukuna ilişkin düşüncülerin ağırlık noktası bolluk zamanlarına oranla daha başka olmuştur. Eski dünyada özellikle tahılın yeterince mevcut olmaması nedeniyle fazla üretimden söz edilmezdi. Bu kıtlık olgusu nedeniyle, Rostovzeff tüm eski çağlara hakim karakteristik nitelik olarak «yiyecek temini uğraşısı»nı göstermektedir³. Bugün Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da sorun kıtlıkla savaşım değil, aksine bolluğa karşı yapılan ve yapılacak olan savaşımıdır. Buna kar-

* Bu makale sayın Av. Thomas Mettke tarafından GRUR (Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht)'un 1979 yılının 12 nci sayısında yayımlanmıştır. Vermiş oldukları izinle bu tercüme gerçekleştirilmiştir.

¹ Schrickler, Verbraucherschutzrecht-ein neues Rechtsgebiet? in GRUR Int 1976, 317.

² Henri Pirenne, Sozial-und Wirtschaftsgeschichte Europas im Mittelalter. 4. Aufl. Francke - Verlag. München 1976, S. 165 ff.

³ Rostovzeff, Gesellschaft und Wirtschaft im römischen Kaiserreich. Zitat in Kohns Versorgungskrisen und Hungerrevolten im spätantiken Rom, Bonn 1961. s. 1.

şlık üçüncü dünya ülkelerinde halkın temel yiyecek madde gereksiniminin karşılanması ulaşılması gerekli en önemli ve güç bir hedef olarak ele alınmıştır.

Gıda hukukuna ilişkin günümüzdeki sorunları gerçeğe uygun bir şekilde çözümlenmek ve bu konuda doğru bir yargıya varmak isteniyorsa saptanacak çeşitli hedefleri ve mevcut yiyecek kapasitesini daima göz önünde tutmak gerekecektir. Halkın beslenme ekonomisine ilişkin tabii bir yasa vardır, buna göre; bolluk zamanlarında tüketiciler zevkine göre istediği gibi, kıtlık zamanlarında ise gıda maddelerinin kalorisi ve vitaminine göre yiyecek gereksinimlerini belirler⁴.

Günümüzde temsil edilen geçmişe yönelik yani, tabiata dönük özlem ve tabii işlenmemiş ve taze gıda maddelerine duyulan gereksinme, yiyecek maddeleri teminine ilişkin ciddi sorunların sanki ilk olarak endüstrileşme hareketi ile meydana geldiği izlenimini vermektedir. Bu doğru bir düşünüş şekli değildir. Bu konuyu daha anlaşılabilir hale getirmek için, eski krallık dönemlerine, antik ve ortaçağdaki şehir halkının beslenme durumunu gözönüne almak gerekir.

II. ESKİ İMPARATORLUK VE ANTIK ÇAĞDAKİ GIDA HUKUKU

Gıda Hukukuna ilişkin eski kaynaklardan en önemlisi Hammurabi Yasalarıdır (Milattan önce 17. yüzyılda Babil Hukuk Külliyyatından anlaşılmaktadır). Bu yasada gıda maddelerine hile karıştırılması halinde uygulanacak bir dizi sert (drakonisch) nitelikte cezalar saptanmış olup, gıda maddeleri ile ilgili belli ağırlık ve ölçü birimleri kurallara bağlanmıştır. Sümer ekonomisinde de o zamandan geri gıda endüstrisi adı verilebilecek büyük işletmeler mevcuttu. Fırıncılar, Bira üreticileri ve Mandıra işletenler ilk plânda Mağbetlerin gereksinmelerini karşılamak zorunda idiler. Mağbetler gıda üretimini yapan işletmelerle daha sonra yazılı bir şekilde hesaplaşırlardı. Yine, hammaddenin miktar ve kalitesi, üretim artıkları ve mamul maddelerin randımanı hakkında defter tutulurdu. Ekonomik hesaplar ham ve mamul maddeleri cins ve ağırlıklarına göre sınıflandırdığı için, teslim belgeleri olmalarına rağmen, aynı zamanda ham maddenin kalite ve bileşimini de belirtirdi.

Standart ürün olarak alkol miktarı fazla bira mevcuttu. Bir teslim belgesinde (ruhaniler için hazırlanmış belli bir cetvel gereği) 6 çeşit bira

⁴ *Wilhelm Abel*, Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Europa, Hamburg und Berlin 1974, S. 395.

olduğu görülmektedir. Bira mayası, Mısır'a ihraç edilmişse de, orada aynen yapılması başarılı olamamıştır. Deniz aşırı ticarî yolu ile daha da geliştirilen gıda maddelerinin sadece bira ile kalmayıp yağ ve şarabı da içine aldığı rivayet edilmektedir. Özellikle bira üretiminde bira çeşidine ve bedeline göre bira, hammaddesinin dindendirilmesi ve süzgeçten geçirilmesine dikkat edilirdi. Ölçü olarak kıraliyet kıymetlendirmeleri yani, önceden belirlenmiş ve damgalanmış kaplar kullanılmaktaydı. İçilebilir hale gelmiş biralar büyük fıçılar içinde depolarda muhafaza edilmekteydi. Fıçılar üzerine tıpkı yağ ve şarapta olduğu gibi, ihtiva ettikleri muhteva ve tarihleri yazılır ve belli ısıda tutulan depolarda toprağa gömülü olarak saklanırlardı⁵.

Ayrıntılı gıda hukuku eski Mısır'da da mevcuttu⁶. Krallığın idari organları gıda maddeleri konusunda yazılı şekil ve stoklamaya ilişkin kuralları koymuşlardır. Yiyecek maddelerinin dağıtım ve teslimine ilişkin listelerde onların kaliteleri anlaşılır şekilde belirtilmiştir. Yağ, üzüm, hurma ve nar şarapları depolanırken yılı, ismi, kalitesi ve sorumlu ticarî şahıs özellikle belirlenirdi.

Firavunların yetkili görevlileri, devlet ve ruhaniler için gıda üretimine ilişkin yönetim ve denetim konularında bir dizi kural ve hesaplama yöntemi geliştirmişlerdir. Bu özellikle eski Mısır'da esas yiyecek maddeleri olan bira ve ekmek için geçerli idi. Hammadde ve ona dayalı üretilen mamul maddenin değişimi özel bir ilişki olarak (Backverhaeltnis) değerlendirilmiştir. Buna göre, belli tipte ne kadar ekmek ya da belli alkol derecesinde ne kadar biranın saptanmış bir ölçüye göre belirlenmiş bir kap (güğü) göz önünde tutularak, ne miktarda hammaddeye (tahıla) gereksinmesi olduğu sayısal olarak belirlenmişti.

Hesap işlerinin homojenliği ve açıklığı amacı, ayrıca üretilen malların standartizasyonuna da hizmet etmiş, böylelikle belli özellikleri taşıyan bir mal türü standartlık işlevini yerine getirmiştir. Ölçü ve ağırlık dışında mamul ürünlerin analizinin yapılması da söz konusuydu. Örneğin, biranın alkol derecesi standarta rağmen yapılan deneyimlerle ölçülürdü. Ölçü birimleri (Backverhaeltnis) ve kalite standartları eski Mısır gıda hukukunun çekirdeğini oluşturmuştur.

Roma'da yiyecek gereksinmesinin karşılanması en ince detayına kadar kurallara bağlanmıştır. Piyasa kontrolü bu alanda yetkili olan me-

⁵ Schmauderer, Studien zur Geschichte der Lebensmittelwissenschaft, Steiner-Verlag, Wiesbaden 1975, S. 17.

⁶ Schmauderer, a.a.O. S. 18.

murlara (Ädile) bırakılmıştır. Bu görevliler caddelerin temizliği, içme suyunun dağıtımının denetimi ile de sorumlu idiler. Lokanta (Die Garküche) ve temel gıda maddeleri satan (et, balık, hamur işleri, yağ, şarap, sebze, kümes hayvanları, özel lezzetli yiyecekler —Delikatessen—, v.s. gibi) dükkânların denetlenmesi, zararlı gıda maddelerine el konulması ve bunların imhası bu kişilerin yetki alanına girmekte idi. Bütün bunların dışında ihtikâr ve aldatmaya karşı resmen harekete geçme görevlerindendi⁷. Gıda dağıtımının önem kazanması ile, yiyecek maddelerinin denetimi özel bir görev olarak «præfectus annonae» ye verildi. Bu yetkili halkın sağlıklı gıda gereksiniminin sağlanması ve maddelerin ölçü birimlerinin ve ağırlıklarının sıkı bir şekilde denetlenmesini üstlendi. Milâttan önce 3. ncü yüzyıldan başlayarak Roma halkının bir kısmına bedelsiz olarak ekmek, domuz eti ve yağ dağıtımı yapıldı. Böylece devlet gıda maddeleri konusunda ticaret yapan özel kuruluşlarla bir rekabet ilişkisi içine girdi. Devletin sıkı tahdit ve denetimleri sonucu gıda ticareti yapanların zorunlu olarak müşterek çalışmaya yöneldi ve plânlı ekonomi sürecine girilmiş oldu. Bu temayül ortaçağda zorunlu loncalar için de tekerrür edecekti. Çok sık olarak karşılaşılan bereketsiz mahsül dönemleri, irtikap, ulaşım güçlükleri ve devletin baskı nizamı devamlı beslenme krizlerine sebep oluyordu. O zamanların temel yiyecekleri olan tahıl, domuz eti, yağ ve şarap bugünkü besin maddeleri gibi biri diğeri yerine ikâme edilebilme özelliğinde olmadığından, krizler çok daha ağır oluyordu⁸.

Mevcut gıda maddeleri eksikliği nedeniyle bugünkü ölçülere göre elverişsiz gıda maddelerinin tüketilmesi veya bozulmuş yiyeceklerin değerlendirilmesi mümkündür. Bozulmuş gıda maddelerinin üzerinde çalışarak onlara yeni bir lezzet ve koku vererek, değişik bir bünye kazandırılması tereddütsüz kabul edilmekteydi. Bozulmuş balık sosu çalkalanarak terbiye edilip temiz hava ile tekrar yenilebilir hale getirmekteydi. Ek maddeler olarak kullanılan kepek, kum, ya da ayak ile iyice ezilen baklagillerin pişmemiş tuğla ile karışımı bozulmuş yiyeceklerin iyileştirilmesi sağlanmaktaydı⁹. Diğer taraftan azami yiyecek fiyatları saptanmış olup, özel lezzeti olan hazır yemeklerin (Delikatessen) satımı yasaklanmış olup, aksi halde bunların imhası yoluna gidilmekteydi.

Roma İmparatorluğu zamanındaki yiyecek maddeleri ile ilgili yasal vergilerin şekli ve kapsamı konusunda detaylı bilgileri Theodosianus (438) ve Justinianus (529) Kodekslerinden edinmek mümkündür.

⁷ Schmauderer, a.a.O., S. 20.

⁸ Kohns, S. 17.

⁹ Schmauderer, a.a.O., S. 26.

III. ORTAÇAĞ VE 18. İNCİ YÜZYILA KADAR OLAN DÖNEMDEKİ GIDA HUKUKU

Alman gıda hukukunun başlangıcı ortaçağ şehirlerinin olduğu II. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Şehir idaresi pazar, meslek örgüt ve ticaretin kontrolünü bu tarihten başlıyarak kont ve piskoposların elinden alarak bizzat kendi üstlenmiştir. Şehirler aralarındaki sıkı işbirliği içinde yiyecek hukukuna ilişkin çözümlenmekle yükümlü oldukları problemlerde karşılıklı olarak tecrübelerini birbirlerine aktarmışlardır. Örneğin 1343 yılında alman bir kararla Köln ve Strassburg şehirleri, şehir halkının sağlığını tehdit eden saf olmayan şaraba (Weinpantscherei) karşı birlikte mücadele etme konusunda anlaşmaya varmışlardır. Et sağlığı ile ilgili Nürnberg düzenlenmesi Laufen kentindeki kurallardan iktisap edilmiştir. Luzern şehri gıda ticareti yapanlarının 1592 ve 1596 tarihli Zürich kurallarına uygun olarak hareket etmeleri gerektiği karara bağlanmıştır¹⁰. Alman şehir hukuklarında ayrıntılı olarak tahıl, bira, şarap, ekmek, yağ v.s ticareti düzenlenmiş ve yanlış ölçü ve ağırlık yolu ile yapılan aldatmalar çok sert cezalarla müeyyidelendirilmiştir. Gerçek şarapla hileli olanı karıştıran bunu hayatıyla öderdi. Ekmek içine değişik mineralleri koyan kişi, önce mahkûm edilir ve ürettiği ekmekleri ölene dek yemek zorunda kalırdı. Hilekârlar bir sebep içindeki suda bayılmaya kadar bırakılırdı. Yiyecekleri denetlemekle görevli olanlar gerektiğinde fırıncıları kulak memelerinden çivi ile kapılara mihlayabilirdi¹¹. Şehir meclislerinde gıda hukukunu ilgilendiren konular tartışılır ve hukuksal kararlara varılırdı (Örneğin, Lindau şehir meclisinin 1497 tarihli şarapların kükürtlenmesi konusundaki kararı). 1532 yılında yiyecek maddelerine hile karıştıranlara uygulanacak cezalar için kral V. Karl'ın düzenlenmesi (Halsgerichtsordnung: ki, bu düzenleme gıda maddelerine hile karıştıranların maddi ve ceza yargılaması hukukunu düzenlemekte olup, genellikle ölüm mahkûmiyetleri sonucunu doğurmaktaydı) kabul edildi. Bunun yanısıra gıda maddesi ticareti yapanlar sıkı bir denetim altına alınarak, esnaf teşekküllerinin kurulmasına zorlandılar. Ayrıca gıda ticareti yapanların çıkarlarının kamu çıkarları ile çatışması nedeniyle onlara verilmiş bir takım resmi memuriyet yetkilerinin geri alınmasına rağmen, yiyecek maddelerinin piyasasının denetiminde yine de onların bilirkşi olarak görevlendirilmesinde yarar görülmüştür. Diğer ticari teşekküllere oranla gıda ticareti yapanların oluşturdukları teşekküllerin muhtariyeti oldukça kısıtlı bir hale getiril-

¹⁰ Schmauderer, a.a.O., S. 113.

¹¹ Bames, Lebensmittelrecht und Lebensmittelkontrolle, Verlag Barth, Leipzig 1935, S. 4.

miştir. Bütün gıda ürünleri çok itinalı bir şekilde kontrol edilerek, kalite bakımından kötü olanlar ya da daha doğru bir deyimle yasaya uygun olmayanlar imhaya tabi tutuldu. Kasapların arta kalan etleri depolarında konserve etmeleri yasaklandı. Fırınlardan kendi kapasitelerini aşacak miktarda un almaları ve tüketicilerinde kendileri ve aileleri için gerekli olan miktarı aşacak alımda bulunması yasaklandı¹².

Bütün bu ağır cezalar ve sıkı düzenlemeler O'da piyasasında dolandırıcılık ve hilekârlığın eksik olmadığı izlenimini uyandırıyor. Bu izlenim o zamanki hicivlerde, şiirlerde ve vaizlerde de kendini gösterdi. Luther köylüler kıyımının başlamasından önce (1524) bir yazısında (Kaufhandlung und Wucher: alım satım muameleleri ve vurgunculuk) tüm tacirleri resmen hırsız, haydut ve vurguncu olarak niteliyerek, ölçü ve ağırlıkta yapılan hilelere ve gıda maddelerinde yapılan taşışışlere dikkati çekti. Çok sayıdaki broşür niteliğindeki yazılardan edinilen izlenim, tüm uğraşşların genellikle bozuk et, çürük yumurta ve sağlıksız ekmek üzerinde toplanmış olduğudur. Hans Sachs tacirleri halkı dolandıran kişiler olarak şiirinde nitelendirmekte ve onlarla bir nevi hesaplaşmakta, onları yanlış tartı ve yüksek faizcilikle suçlayarak, genel olarak herkesi, bakkaliye işletenler ve diğer tacirler karşısında dikkatli olmalarını ikaz etmektedir¹³. Sebastian Brandt, hicivli bir yazısında şöyle demektedir :

Şarap saf şarap olarak bırakılmadı
çeşitli hileler onunla yapıldı
güherçile, kükürt, odunkülü
hardal otu, -totenbein-
fıçı deliğinden şarapa katıldı

Yasa ve nizamları, hicivli ve ahlâki konularda yazılmış eserleri tam anlamı ile anlayabilmek için; ekonomik durumu, yiyecek kıtlığını, harb salgın hastalık, bereketsiz mahsul ve gasp nedeniyle güçleşen yiyecek teminini göz önünde bulundurmak lâzımdır. Büyük kentlerde olduğu gibi şehirlerin çevresindeki küçük yerleşim bölgelerinde de yiyecek gereksiminin karşılanmasında aynı nitelikte yetersizlikler vardı. Hisselerine düşen payın hesaplanması halinde bu yetersizlik açıkça görülebilirdi. Ortaçağın sonlarına doğru oluşan ve büyük ölçüde tarımsal karakterini koruyan ziraat kasabaları (Ackerbürgerstädte) hiç bir yardıma gereksinme duymaksızın kendi kendilerine yetebilen yegâne küçük istinaları oluşturmuşlardır¹⁴.

¹² Pirenne, a.a.O., S. 167.

¹³ Schmauderer, a.a.O., S. 193.

¹⁴ Pirenne, a.a.O., S. 81.

Şehir surları içinde bulunan hayvan barınakları ve domuz ahırları şehir gereksinimine katkıda bulunmamıştır. 18. yüzyıla kadar devam eden bu hayvancılık şekli, sadece sahiplerinin ek yiyecek gereksinimini karşılamış genel olarak şehir halkına bir yarar sağlamamıştır¹⁵. Şehirler gerekli yiyecek gereksinimini ancak uzak bölgelerden temin edebilmekteydi. Nüfusu 2000'nin üstünde olan şehirler yiyecek gereksinimini en az 30 km. uzaklıktan başlayan mesafelerden karşılamak zorunda idiler. O zamanki ulaşım olanak yetersizdi. Kış mevcut yolları su ve çamurla kullanılmaz hale getirmekteydi. Ulaşım araçlarının bu kötü yollara uymaları zorunlu idi. Kullanılan nakil araçları iki tekerli yük arabaları ve atların sırtı idi. Özellikle büyük yiyecek stoklarının taşınmasında bu araçlar yetersiz kalmakta idi. Sadece nüfusu 5000'ni aşan şehirler daha uzak bölgelerden yiyecek gereksinimini özellikle nehir ve deniz yolu ile sağlayabilmekteydi¹⁶.

Roma'nın yiyecek gereksinmesini Afrika ve Mısır'dan yapılan tahıl sevkiyatı ile garanti altına alındığı bilinmektedir. Alman şehirlerine ortaçağdan yeniçağa kadar yapılan tahıl nakli Doğu Avrupa üzerinden olmaktaydı. 1470-1680 yılları arasında et temini konusunda bilinen önemli sadece üç büyükbaş hayvan sevk yolu vardı. Bunlar; Danimarka, Schonen ve Hamburg istikâmetini takip eden Lübeck ve Köln, diğeri; Krakau ve Kiew arasındaki bölgeden Frankfurt ve Hessen'e yönelik sevk ve nihayet sonuncusu Macaristan ve Wallachei'den Güney Almanya ve Kuzey İtalya'ya yapılan sevkiyatı¹⁷. 19. yüzyıldan başlayarak Güney Alman şehirlerinin et gereksinimi Kuzey Almanya'dan yapılan sığır sevkiyatı karşıladı¹⁸. Şehir halkının yiyecek gereksinmesini sadece tüccarlar karşılayabiliyorlardı. Fakat ticarete mevcut hal ve şartlar karşısında tehlikeden uzak değildi. Tacirler yetersiz yol ve ulaşım araçlarını kullanmak, gemilerinin kazaya uğramasını, korsanlığı, gaspı ve malların bozulması gibi riskleri gözönünde bulundurmak zorundaydılar. Diğer taraftan gıda maddelerinin yetersizliği ve periyodik olarak ortaya çıkan korkunç bereketsiz dönemler, az malla çok para kazanma olanağını tacirlere sağlamaktaydı. «Açlığa maruz kalan kişi bir çuval tahıl için pazarlık etmez, tacirde bu ümitsizlik üzerinde tereddütsüz spekülasyon yapardı»¹⁹.

Mahsulün bereketsiz olduğu veya çift hayvanlarının savaş ya da tabii felâketler nedeniyle tarımda kullanılmadığı zamanlarda, şehirlerde stok

¹⁵ Pirenne, a.a.O., S. 167.

¹⁶ Hennig, Das vorindustrielle Deutschland. Paderborn 1974, S. 77, 79, 90.

¹⁷ Henning, a.a.O., S. 199.

¹⁸ Abel, a.a.O., S. 370.

¹⁹ Pirenne, a.a.O., S. 159.

edilmiş yiyecekler çabukça tüketilmekteydi. Bu durum, belediye makamlarını şehir halkının nasıl yaşamda tutulabileceği konusunda çareler aramaya sevk etmekteydi.

Devletin müdahalesi ya da komünal yiyecek denetimleri tereddütsüz gerekliydi.

Diğer taraftan piyasa sayıları giderek artan yasa ve usullerle büyük ölçüde denetim altına sokulmuştu. Gıda tacirleri yasa ve esnaf teşekküllerinin etkisi nedeniyle kendi olanaklarıyla yiyecek üretimi yapma ve geliştirme hakkından yoksundular. Hammadde dağıtımındaki yeknesaklık, birden ziyade kişilerin ortaklaşa işletme kurma yasağı, çırak ve kalfa sayılarının sınırlı tutulması, resmi kuruluşlarca dikte ettirilen fiyatlar, saptanmış belli işletme ve satış zamanları, belli bir kaliteye göre pazara mal sevk etme zorunluluğu, belirlenmiş satış yerleri yeni usulleri kullanma yasağı, özellikle işten tasarruf sağlayan makine ve usulleri, piyasayı canlandırma olanağını devre dışı bırakmaktaydı. Tacirler sadece devlet memurlarının sıkı denetimi altında bulunmakla kalmayıp, her zaman onlara gece ve gündüz işletmelerini istenildiği takdirde denetlemeye açık bulundurmaları görevliydi. Bir nevi «pencere önünde bütün gözler altında çalışmak» olarak tanımlanabilir²⁰.

Demek oluyor ki, 18. inci yüzyıl sonuna kadar olan gıda hukuku komünal bir polis hukukuydu. Bu hukuk dalı, halkın gıda gereksiniminin teminine, onların bozuk gıda maddelerinden ve yanılma ve hilekârlıklardan korunmasına hizmet etti.

IV. 19. NCU YÜZYILDA GIDA HUKUKUNUN GELİŞMESİ

1775 yılından başlayarak gelişme sürecine giren gıda hukukunu başlıca iki olay etkilemiştir. Bunlar gıda kimyasının gelişmesi ile ticari işletme özgürlüğüne geçilmesi ve buna bağlı olarak endüstrinin gelişmesidir. 18. nci yüzyılın sonunda özellikle ticarî meslekî teşekküllerin neden olduğu sınırlamalar nedeniyle sınav ürünlerin geliştirilmesi ve arttırılması için koşullar elverişli değildi. Yeni üretim tekniğinin kullanılması (endüstrileşme) ancak loncalarca konmuş olan sınırlamaların kaldırılması ile mümkün olabilirdi. Wilhelm v. Humbold 1792 yılında «Devlet etkinliğinin sınırlarının belirlenmesi üzerine fikirler» adlı yazısında, devletin yurttaşın refahı uğrunda hiç bir özen göstermemesini öngörüyordu. Devlet, sadece iç barışı garantilemek ve dıştan gelecek düşmanlardan ülkeyi korumakla yet-

²⁰ Pirenne, a.a.O., S. 179.

kilidir demekte, yurttaşın refahı fertlerin inisiyatifine bırakılmalıdır demektedir²¹.

Halk anayasasına dayalı devletlerin liberal fikirleri, yeni buluşların ve teknolojinin gelişmesi için imkânlar doğuruyordu²². Loncaların sınırlamalarının kaldırılması ile yiyecek ticareti ile uğraşanların kapasitelerini ve üretimini sınırlayan kayıtlar ortadan kalktı. Böylece üretim miktarı ve çalışanlar sayısının sınırlamaları bertaraf edilerek, sınai alanda her türlü yeniliğin uygulanabilmesi sağlandı.

Önceleri sadece el emeği ile gerçekleşen üretim yerini, gıda maddelerinin teknik işlenmesi ve üretilmesine bıraktı. Önce buhar daha sonra benzin ve elektrik motorları ile güdümlü olarak işletmelerin verimlilik gücü arttı. 1800 yılında şeker fabrikaları üretime geçti. 1809 yılında APPERT gıda maddelerinin sterilize edilmesi yolu ile konserve haline getirilmesini öğreterek, konserve endüstrisine ilk temel adımı attı. Bundan sonraki bir kaç on yıl içinde sütlü ürünlerin üretilmesi ile uğraşıldı. Mekanik hale gelen tekniğin ilerlemesi büyük değirmen ve çikolata endüstrisi işletmelerinin doğumuna neden oldu. 1869 yılında Mige MOURIS margarin üretimini öğretti²³. 1869 yılından itibaren Nestle ana sütü yerine geçecek olan sütlü yiyeceklerin üretimini öğretirken, bebek ölümlerine karşı bir savaşıma girilmesine öncülük etti.

Aynı zaman kesimi içinde gıda kimyası, organik kimya ile biyoloji arasındaki ilişkiyi keşfetti ve gıda biliminin temelini oluşturan önemli hayati ve beslenmeye ilişkin bulgularla, kana giren gıda maddelerinin ihrağı konusunda açıklıklar getirildi. Gıda kimyasının gelişimi müthiş denecek ölçülere vardı. FOURCROY (1775 - 1809) bitkiler açısından mineral cevherinin önemini ortaya koyarken, albumin kavramını da ilk kez tanıtarak bunun bitkiler için de de olabileceğini ispatladı. BERZELIUS bitkisel ve hayvansal metabolizmaların niteliksel analizini gerçekleştirdi. CHEVREUL 1823 yılında yaptığı çalışmaların ürünü olan yapıtında, yağın niteliğini inceliyerek, onun gliserin ve yağ asitinden oluşmuş bir bileşik olduğunu saptadı. LIEBIG bitkilerin beslenmesi konusundan hayvanların beslenmesine yöneldi ve hayvanların gıda ve kanlarında incelemeler yaptıktan sonra metabolizmalarının niteliksel ve niceliksel analizini gerçekleştirdi. Besin maddelerinin hücresele unsurları ile onların canlı bünyeye kazandırdıkları kalori ve enerjiyi karşılıklı olarak mukayese etti²⁴.

²¹ Abel, a.a.O., S. 62.

²² Henning, a.a.O., S. 62.

²³ Fincke, Handbuch der Lebensmittelchemie, Bd. I, Berlin 1933, S. 91.

²⁴ Fincke, a.a.O., S. 84.

LIEBIG asgari yasayı (Das Gesetz vom Minimum) ortaya attı. Bu yasaya göre, yaşayan her varlık yiyecek maddeleri ile birlikte yaşam için çok önemli olan bir dizi kimyasal cevherleri almak zorundadır. Bünyenin gelişmesi, büyümesi ve üremesi bu asgari ölçüde (alınan) kazanılan cevhere bağlıdır. Bu yasa daha sonra modern beslenme öğretisini büyük ölçüde etkisi altında bırakmıştır.

PASTEUR (1822 - 1895), organizmanın ölümünü örneğin embriyonun aşağı yukarı 60 derecelik bir ısı ile tahrip edileceğini öğreterek, pastörize olgusunu yarattı ve bunun önemini özellikle şarap üzerinde yapılan deneylerde gösterdi. ROBERT MAYER (1814 - 1878) enerjinin kazanımı konusunda durarak insanlarca alınan besinlerin niteliksel analizini yaparak kimyasal cevher lerveonların bünyeye kazandırdıkları enerjileri bir ilişki halinde ortaya koydu. JUSTUS VON LIEBIG, «kimyasal mektuplarında» (1840/65) özellikle gıda maddelerinin beslenme fizyolojisi açısından önemi üzerinde durdu.

Sözü edilen bütün bu buluşlar ve diğerleri hemen gıda maddeleri üzerinde deneyimlerde bulunma eğilimini doğurdu ve bulgular ışığında, kısmen bunların bir araya getirilmesi (senteze varılması) kısmen tüketicileri taşış edilmiş mallardan korunması, kısmen de beslenme öğretisinin geliştirilmesi amacıyla hizmet etti.

1879 yılında KÖNIGS insanlara özgü yiyecek ve münabbih maddelere ilişkin kimya konusunda gıda alanındaki ilk kapsamlı Alman yapıtını ortaya çıkarttı²⁵. Tüketiciler yiyecek maddeleri konusundaki bulguları, sağlıksız gıda maddeleri ve hileli maddelerle yapılan savaşımı artan bir ilgi ile izlemeye başladılar. 1822 yılında J.H. BECKER daha sonra bu konuda hiçbir teşebbüse girilmeyecek olan gıda alanında yayınlanmış eserleri bir anlamda derleyerek kapsamlı bir yapıt getirdi. Bağımsız bir dal olarak gelişen gıda kimyası, mesleksi bir dal olan beslenme kimyasının ortaya çıkması sonucunu doğurdu. Önceleri «tıbbi polislik» görevi doktor ve eczacılar tarafından yerine getirilmekteydi. 1870 yılından başlayarak gıda maddelerinin pratik olarak denetlenmesi ilk defa bu alanda bilimsel olarak yetişmiş elemanlara verildi. Böylece tüm Almanya'da gıda maddelerinin denetimini yapacak çok sayıda görevliler oluşturuldu.

Beslenme kimyası gıda maddelerinin kontrolünü etkin bir şekilde gerçekleştirebilecek bir yasayı ortaya koymak zorundaydı. Bir «İmparatorluk Gıda Yasasının» çıkarılması bu açıdan çok lüzumlu idi.

²⁵ Fincke, a.a.O., S. 90.

Anlaşılması güç olmakla birlikte 19. uncu yüzyıl boyunca kendine özgü bir gıda yasası çıkarılmamıştır.

Alman İmparatorluğunun kurulmasından sonra neşredilen ceza yasasında (StGB) gıda maddeleri üvey ana muamelesi görmüştür. Gıda maddeleri üvey ana muamelesi görmüştür. Gıda maddelerine ilişkin tek hüküm paragraf 367 Nr. 7'de zikredilmiştir. Bu hükmün öncülüğünü ise Prusya Ceza Yasasının 345 Nr. B de yer alan hüküm yapmaktaydı. JUCKENACK, bu konudaki yasa eksikliğini o zamanki güç koşulların büyük bir rol oynamadığına kanıt göstermekteydi. Bu görüş doğru olamaz. Çünkü, 18. inci yüzyılda ve 19. uncu yüzyılın başlarında kitlesel bir yoksulluk hüküm sürmüştür. Ücretlerin alım gücü, önemli yiyecek maddeleri karşısında yetersizdi. Tarımsal ürünlerin taşıdığı inanılır kaynaklarca da aktarılmıştır²⁶. Tüketiciler nebati gıda maddelerine yönelmişlerdi. Et tüketimi giderek azalmıştı. Tahıl, baklagiller ve patates en çok tüketilen yiyeceklerdendi. Devletin saptamak zorunda kaldığı ikame gıda maddeleri bugün kavram olarak taşıdığı edilmiş mallar olarak nitelenip ticari alana intikal edemeyecek nitelikte idiler. Örneğin, pişmiş tahıl kullanmak, daha fazla ekme yapmak konusunda girişimlerde bulunuldu. Özellikle kıtlık zamanları için hububat ve ekmeği ikame edecek ürünlerin elde edilmesine yönelik çabalara idarenin katılması dikkat çekici idi. Bavyera'da kral namına yapılan bir duyuruda; yıkanmış, kabukları soyulmuş ve ince rendelenmiş ya da bir teknede ayak ile iyice ezilmiş pancarın una karıştırılması tavsiye edilmiştir. Yine, 40 Pfund (Pfd) lahana turbu, 20 Pfd havuç ve 60 Pfd çavdar unundan oluşan bir karışım tavsiye edilmiştir. Sonuç olarak ucuz, lezzetli ve besleyici bir ekme elde edileceği farzediliyordu²⁷. Ayrıca ek olarak una nebati bir bitkinin (liken - Flechte) karıştırılması da önerilmişti.

Baden İşçileri Bakanlığı tedbirlere ilişkin olarak Rumford (Almanya'ya patatesi tanıtan ve yetiştirilmesine öncülük eden kişi)'un önermiş olduğu yiyecek özellikle sebze çorbası reçetesini ve hazırlanmasını halka duyurdu. Bakanlık ayrıca patatesin bulunmaması halinde şalgam ya da pancarın onun yerine kaim olabileceğini de ekledi. Yiyecek kıtlığı genel düzeydeydi. Sadece bundan etkilenen çok yazıldığı gibi endüstri işçileri değil, şehir halkı ve özellikle köylülerdi.

Şehir halkının sıkıntıda olduğu dönemlerde, kırsal kesimde yaşayan köylerde de şiddetli kıtlık hüküm sürmekteydi. En korkunç sıkıntı Doğu

²⁶ Abel, a.a.O., S. 308.

²⁷ Abel, a.a.O., S. 332.

Prusya Monarşisinde görüldü. 1829 yılında orman bölgelerinin yetkili bir sorumlusu (Oberforstmeister) hüküm süren sıkıntıyı şöyle ifade etmektedir: Ormanlık ve fundalık alanlarda yaşayan insanların yiyecekleri onların ev hayvanlarının yediğinden farklı değildi. Bir çoğunun bir yıl süresince evlerinde ekmek bulunmamaktaydı. Halk genellikle şehirlerde ve özellikle kiliseler aracılığı ile yapılan ikramlardan istifade etmek yolunu seçmişti. Bazıları ise ekmek hiç yememekte, onun yerine lezzetli bir yemek olan iki taşın arasında iyice ezilerek öğütülen ekşi olmayan tahıl hamurunu pasta kalıbı içinde kül ateşinde pişirilerek yapmaktaydı. Yiyecek maddeleri (ki bunlar genellikle ormandan toplanmaktaydı) lahana turşusu, şalgam, karabuğday, bezelye, patates ve havuçdan oluşmaktaydı. Bunlara ek olarak süt sayılabilirdi.

Ana sütünün eksikliği nedeniyle onun yerine kaim gıdaların olmayışı süt çocuklarının ölümüne neden olmaktaydı. Bereketsiz dönemler olan, özellikle 1806, 1807, 1816, 1817, 1844-1847 yıllarında açlık hüküm sürmüştür²⁸. İlgili makamlar un ve ekmek yerine kaim olacak yiyecekleri temin etmek konusunda çaresiz girişimlerde bulunmaktaydı.

Gıda endüstrisi yeterince yiyecek maddesi üretmek kapasitesine ulaşmamış ve modern teknolojinin yardımı ile yeni üretim şekillerini tam anlamı ile geliştirememişti. Bu nedenle kuru ve öğütülmüş pancarın unla karıştırılarak ekmek şeklinde pişirilmesi gelenekselleşmişti. Koblenz hükümeti oldukça kaliteli olan ekmek yapma teşüssüne girdi. Nihayet özel olarak kurulan milli işletmeler örneğın, hayır dernekleri, patates birlikleri oluşarak, gıda maddelerinin üretimi özel kuruluşların insiyatifine geçti.

Yıldan yıla artan ticarî alandaki yiyecek sıkıntısı konusunda yapılan şikâyetler elbette şaşırtıcı değildi. 1876 yılında Alman İmparatorluk Meclisinden bir üyenin başkanlığında devlet bütçesinden ayrılan bir para ile İmparatorluk sağlık Makamı kuruldu. Bu kuruluş özellikle gittikçe artan gıda maddelerinin taşıması ile mücadeleye başladı. Bu tür gıda maddelerinin taşıması kriminal boyutlara ulaşmıştı. Una şu maddeler karıştırılmaktaydı : alçı, barit, tebeşir, magnezya ve benzeri minaraller; örneğın hamur

²⁸ Reinhard Frank., Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich 18. Aufl. 1931.

Not : Çok feci ekonomik koşullar, İmparatorluk Ceza Yasasının «Dilenme Yasası» hakkındaki maddelerinden de anlaşılır. Anılan yasanın 36 ıncı paragrafının 4 üncü fıkrası şöyledir «Dilenen veya çocuklarını dilenmeye sevk eden ve gönderen veya çocukların dilenmesine engel olmayan hapisle cezalandırılır.» Aynı maddenin 9 uncu fıkrasına göre, «çocukların, ormanlara, ziraat ürünlerine, avcılığı ve balıkçılığı koruma yasalarına aykırı davranışlarına engel olmayanlar, hapisle cezalandırılırlar.

mamüllerine yumurta sarısı yerine, hamız-ı pikrik; glikoza, arsen; süte, zank, alçı, tebeşir, sabun çözeltisi; tereyağına peynir; bira içine bir nevi bitki (Bitterkleeauszug) v.s. katıldığı yapılan deneyimler sonucu anlaşılmıştı²⁹.

Bu nedenle meclis mümkün olduğu kadar bu tür eylemlerle kesif ve enerjik mücadele edeceği konusunda vaade bulundu.

1877 yılında İmparatorluk sağlık kuruluşu yapmış olduğu bir duyuru da yiyeceklere ilişkin bir yasanın hazırlanması amacı ile tıp, kimya ve tarımsal alanda uzman kişilerden bazılarını çağırda bulundu. Komisyon varmış olduğu kararda hızsıhhanın hareket noktasını doğru bulmadı. Komisyonun görüşüne göre, halkın sağlığının tehdit edilmesi yanı sıra, mevcut durumun yapılan tağşiş ve bozuk gıda maddelerinin sürümü ile yiyeceklerdeki vitamin eksikliklerine de neden olduğunu vurguladı. Bu nedenle beslenmenin amacının bu eksik vitaminli gıdalarla tam anlamıyla gerçekleştirilemeyeceği belirtildi.

Ulaşılan bu sonuç, yiyecek, münebbih madde ve kullanım eşyalarının ticaretini düzenleyecek olan imparatorluk yasasının ön taslağını oluşturmuştu. Söz konusu tasarı da mevcut imparatorluk ceza yasasının yetersizliğinden söz edilerek bu yasanın getirilecek yeni hükümlerle tamamlanması gerekli görmekteydi. Ancak mevcut düzensizliğin ceza yasasında yapılacak değişikliklerle giderilemeyeceği de bilinmekteydi. Daha ziyade polisiye tedbirlerle gıda ve kullanıma ilişkin maddelerin ticaretinin etkin bir şekilde önleyici tedbirlerle düzeltilmesi fikri genellikle ağır basmakta idi. Bu nedenle 1879'da düzenlenen yiyeceklere ilişkin yasada kontrolün gereğince yerine getirilebilmesini sağlayacak polisiye yetki ve önlemlere ağırlık verilmişti. Federal Meclis bunun yanında halkın sağlığını koruyucu bir dizi önlemleri talimatlar halinde düzenledi. Yasa, ticari alanda bozulmuş, hileli, hastalık bulaştırıcı ve insan sağlığını tehdit eden benzeri maddelere ilişkin hükümleri taşımaktaydı. Ancak «tağşiş», «hileli», «bozulmuş» ve «sağlığa zararlı» kavramlarının tanımlanması yasada yapılmamıştı. Bu nedenle yargı kararları gıda hukukuna ilişkin kavramlara bir açıklık getirmekle uğraşarak, özellikle «hileli madde»nin ne olduğu konusunda tanımlama teşebbüslerinde bulundu³⁰.

Ancak çok kısa bir süre sonra söz konusu yasada bir boşluk olduğu ortaya çıktı. Çünkü, yasa gıda maddelerinin aldatıcı görünümünü ve bun-

²⁹ Bames, a.a.O., S. 4.

³⁰ Holthöfer - Juckenack, Lebensmittelgesetz- Kommentar 2. Aufl., Band 1, Carl-Heymanns-Verlag, Berlin 1933, Einleitung, S. 5, 6.

lara ilişkin yasakları, bozuk, tağşiş edilmiş ve hileli maddelerle sınırlamış, genel bir ifade kullanmamıştır. Bu nedenle imparatorluk sağlık kuruluşu hemen gıda maddeleri ve diğer ihtiyaç maddelerine ilişkin ticaretin düzenlenmesine ilişkin yasanın tasarısını hazırlama girişimine başlamıştır. Yeni yasa 5 Temmuz 1927'de ilân edilmiş ve 1 Ekim 1927'de yürürlüğe sokulmuştur. Söz konusu gıda yasası 1936 yılında yenileştirilmiş ve nihayet bu yasa 15 Ağustos 1974 tarihinden itibaren gıda, tütün, kozmetik ve diğer ihtiyaç maddelerini yeniden düzenleyen ve mevcut aksaklıkları düzenleyen yeni yasaya yerini bıraktı. Bu yeni yasa gıda hukukunun bundan böyle çekirdeğini oluşturdu.

V. MODERN GIDA YASALARI

Gıda ve diğer ihtiyaç maddelerine ilişkin yasalar, tüketicilerin sağlığa zararlı ve hileli maddelerden korunmasını sağlamak amacı ile devlete daha geniş yetkiler vermiş ve devlet klâsik anlamda tüketicilerin sağlığını ve hileli mallardan korunmasını aşan daha özel bir şekilde önlem olarak reklâm kurallarını düzenlemiştir.

Halk sağlığının korunması konusunda eski gıda yasasının (§ 5 LMG) genel yetki veren hükmü terk edilmiş (§ 9, 26, 32 LMBG) bunun yerine her bir ürün türünü düzenleyen enumaratif kataloglar düzenlenmiştir. Böylece yasa koyucuya gıda maddelerinin sağlığa zararlı bir şekilde üretilmesini önleyici ve bundan kaçınılmasını sağlayıcı tedbirleri alması konusunda yetki verilmiş oldu. Özellikle yeni olan hüküm çevre sağlığını etkileyen kimyasal ve fiziksel etkenlere ilişkin yetkinin (Die Umwelt-Kontaminanten - Ermächtigung) paragraf 9. Abs. I. Nr. 2 (LMBG) ile tanınması idi. Sağlığın korunmasına ilişkin yetkiler federal alanda geçerli olacak boyutta hijiyen yetkilerinin verilmesi ile tamamlandı (§ 10 LMBG).

LMBG § 17'de gıda maddelerinde yapılacak hileye karşı korunma amacı ile yasaklayıcı hükümler genel olarak özetlenmiştir. İlginç olan «bozuk» ve «hileli» kavramlarından vazgeçilmiş, bunların yerine başka kavramlar getirilmiştir. Bozuk maddeler bir ayrıma tabi tutulmuş; bir kısmı mutlak olarak ticaretten men edilirken, diğer bir kısmı bozuk nitelikleri gerektiği ölçüde açığa vurulması koşulu ile ticaret alanında kalmasına müsaade edilmiştir. Ancak hiç bir şekilde yenemeyecek ya da aşırı şekilde gıda maddelerine karışmış yabancı organik veya anorganik maddeler nedeniyle sağlıksız hale gelen yiyecekler ticaretten men edilmiştir (§ 31 LMBG).

Mutlak olarak ticaretten men edilmiş gıdalar dışında kalan bozuk ya da tağşiş edilmiş maddeler paragraf 17'de belirtildiği gibi «kıymeti dü-

şük gıda ürünleri» olarak isimlendirilmiştir. Kıymeti düşük kavramından anlaşılması gereken parasal değerinin düşük olması değil, vitamin ve lezzet olarak değerinin az olmasıdır. Gıda hukukuna ilişkin yeni bir kavram da «kullanma değerinin düşük olması» ifadesidir. Değerinin düşük ve kullanmasının elverişsiz olması kavramı ticari görüşlerin kapsamsal ifadesidir. Paragraf 17 Abs. I. Nr. 2 görünüm, lezzet, koku ile ıslah edilmiş yiyeceklerinde ticari alandan men edilmesini gerektirmektedir.

Paragraf 17 Abs. I. Nr. 5 de yer alan genel olarak hileye karşı olan yasaklayıcı hüküm, genel koşullar ve örnek katalog şeklinde düzenlenmiş ve haksız rekabete ilişkin yasanın (UWG) 3 üncü paragrafı ile bir uyum gösterilmiştir. Haksız rekabete ilişkin alanda yayınlanmış karar ve bu konuda yazılmış eserlere gıda hukuku içinde yakından incelenmesi halinde birçok hukuksal problemin olumlu bir şekilde çözümlenmesi mümkün olacaktır. Örneğin ana problem olan sağlığı ilgilendiren reklâmlar ya da onun tehdit eden reklâmlar konusunda rekabet hukuku alanında bir çok yön verici karar ve görüşler ortaya konmuştur.

Genel olarak hileye karşı korunma amacı ile getirilen reklâma ilişkin kurallar dışında, gıda yasası özel olarak ilk kez gıdaya ilişkin hastalığa neden olucu reklâm yasakları ile, tütün reklâmlarını men etmiştir. Yasa, hastalıkları giderici, azaltıcı, ya da mani olucu beyanları içeren reklâmları da yasaklanmıştır. Paragraf 20 ile sigara, sigara benzerleri ve diğer tütünlü tüketim maddelerinin radyo veya televizyonda reklâmının yapılmasını yasaklamıştır. Yasanın 18 ve 20 inci paragraflarında yer alan bu reklâm kuralları ürünlerin gerçek niteliklerine uygun bir şekilde de olsa doğruluklarını göze almaksızın yasaklar getirmiştir.

Yasanın 19 uncu paragrafı, yürütme organına oldukça kapsamlı bir yetki kataloğu vermekte ve yürütme organı, marka, üretim, bileşim ve bünyeye ilişkin olarak gıda maddelerini ilgilendiren konularda tedbirler alma hakkını elinde bulundurmaktadır³¹.

İdare organı, özel kurallar koyma olanağından fazlasıyla faydalanmıştır. 31 Aralık 1978 tarihine kadar gıda maddelerine ilişkin 38 adet düzenlemede bulunulmuştur³². Yasa koyucunun aşırı dereceye varan ayrıntılı düzenlemesinin doğru olup olmadığı konusunda FINCKE görüşlerini 1931 yılında şöyle belirtmektedir : «Gerçekten, üretim ve ticaretin hiç bir

³¹ Eckert, Zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts in Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht (ZLR) 1974, 265 ff., 427 ff.

³² Anlage 1 zum Bericht der Bundesregierung vom 11.12.1978 zitiert Hein/Horst, Gedanken zur Situation des Lebensmittelrechts in ZLR 1979, s. 201.

sahasında, tüketicinin satın aldığı malların iyiliği ve halisliği hakkındaki endişesinin izale edilmesi, yiyecek maddeleri sahasında olduğu kadar başarılı olmamıştır. Almanya'da tüketici lehine bütün yasal olanaklar kullanılmış ve belki de bu yolda en son hudut bile aşılmıştır³³.

Gıda hukukunun bugünkü durumunu ve gelişimini tam anlamı ile kıymetlendirebilmek için 2 ana temel faktörü göz önünde tutmak lazımdır. Bunlardan biri, klâsik sağlığın korunmasına ilişkin alanla, liberal anayasal düzene sahip devletin halkın refahını sağlamağa yönelik parlementer demokrasi düzenidir. Bunun izahı tabii bilim ve toplumsal gelişme içinde bulunur.

Gıda hukukunun ekonomik ve teknik gelişime uymasının zorunlu olması konusunda bir tereddüt yoktur. Besin üretiminde büyük ölçüde verimi sağlamak amacı ile kimyasal maddeler (gübre, bitki ve hayvan hastalıklarının önleyici ilaçlar) kullanılmaktadır. Ayrıca benzeri maddeler gıda ürünlerinin bozulmasını önleme amacı ile mamul ya da yarı mamül ürünler içinde kullanılmaktadır³⁴.

Gıda maddeleri içinde yabancı cisimler ve kimyasal unsurların bulunmasının insan sağlığı için önemli bir problem olduğu konusunda hiç bir şekilde tartışma yoktur. Bugün dahi insan organizması üzerinde örneğin yan gıda maddelerinin kimyasal reaksiyonun ne olduğu araştırılmamış ve bir ölçüde bilinmemektedir. Bu nedenle gıda maddelerine ilişkin düzenlemelerin değiştirilmesinde sağlığın korunması ile ilgili olarak bu konuda bilimsel çalışmaların yapılması kaçınılmazdır. Tabiat bilimi alanında görülen süratli gelişme hukuk devletinin koruyucu hükümleri ile uyum göstermemelidir. Ancak bu kolay değildir. Gıda üretimi bu alandaki kuralları ihlâl etmeyecek ölçüde bir güvenliğe haiz olması gerekir. Hukuk kavramı keyfilığe karşılık değişken değildir. Hukuk devletinin ortaya koyduğu itimadın korunması ilkesi, gıda endüstrisi içinde geçerli olmalıdır. Unutulmaması gerekir ki, bilimsel ve teknolojik gelişimler ihracat, depolama ve gıda maddelerinin dayanıklılığını kolaylaştırıcı ve koruyuculuğunu sağlamaktadır. En azından Avrupa devletlerinin ve Kuzey Amerika devletleri halkının gıda gereksinimi olası bir kıtlığa karşı şimdiden garanti altına alınmıştır ve açlık halkı tehdit etmeyecek hale getirilmiştir.

³³ *Fincke*, a.a.O., S. 19.

³⁴ Not : Sorun DDT örneğinden anlaşılır. DDT'nin insanların yağ dokularında birikme yapacağını bilinmiş olmasına rağmen, yine de yiyecek maddelerinde DDT artıklarının 0,005 mg/kg ölçüsünde bulundurulmasına izin vardır. Diğer taraftan dünya çapında bir DDT yasağı, gelişmemiş tropik ülkelerin tahıl depolandırılmasını bir hayli zorlaştırır ve böylece bir çok insanın gıda maddesi teminini tehlikeye düşürdü.

Gıda hukukunu önemli ölçüde etkileyen durumlardan birine ise bugüne kadar değinilmemiştir. Anayasada dile getirilen liberal devlet anlayışından, sosyal devlet anlayışına olan dönüşüm sonucu gıda hukuku salt polis hukuku olmaktan çıkıp, ekonomik idare hukuku biçimini almıştır. Aslında klâsik beslenme düzenlemeleri de ekonomik karakter taşımakta idiler. Örneğin, 19 uncu yüzyılda tarımı korumak için getirilen gümrük kısıtlamaları, ortak pazar içinde piyasa düzenlemeleri, mal kalitesine ilişkin çok çeşitli yasalar³⁵. Ancak bu klâsik biçimde devlet, gıda üreticileri ve tüketicileri arasındaki ilişkiye yalnızca yurttaşın sağlığının korunmasının gerekli görüldüğü hallerde karışmıştır.

Anayasal olarak sosyal ve hukuk devleti niteliğini alan devlet sosyal yükümlülükleri gereği artık sadece tüketicinin sağlığını tehdit eden önemleri almakla kalmayıp, toplumun sosyal ve ekonomik gelişimini sağlamayı da üstlenmiştir. Bu düşüncenin nedeni, özellikle ekonomik krizlerde karmaşık bir yapıya giren ekonomik ve sosyal düzenlemeler için getirilen korunma önlemleri araçlarının yetersizliğinin anlaşılmasıdır³⁶.

Başkan Kennedy'nin 1962 yılındaki tüketicinin korunmasına ilişkin bildirgesinde, tüketiciye aşağıdaki hakların tanınması gerektiği vurgulanmıştır; Tüketicinin güvenliğinin sağlanması, haberdar edilmesi, seçme yeterliğinin kazandırılması, tüketici bilincinin yaratılması. Bu bildirdeden sonra devletin tüketiciyi koruma politikası, tüketicinin salt tehlikelere karşı korunmasına ilişkin klâsik önlemlerden öte, tüketiciye zarar verebilecek her türlü tehlikelere karşı önlem alma şekline dönüşmüştür³⁷. Piyasanın tam anlamı ile kontrol edilememesi ve tüketimin yan etkileri nedeniyle piyasanın sağlıksız işlerliği, piyasanın dengelenmesi gereğini doğurmuştur³⁸. Eğer bu doğruysa, yani, tüketicinin piyasanın bu işleyiş düzeni içinde yapısal yönden zayıfsa ve bu nedenle korunmaya gereksinimi varsa, sosyal devletin görevi bu güçler dengesizliğini eşitlemek olmalıdır. Böylece geleneksel hileye karşı koruma yasalarının yetersizliği anlaşılması, yasa koyucu tüketicinin korunmasını daha çok şu esasa dayandırmıştır; üretici ve tüketici arasındaki güç dengesizliği sadece ayrıntılı enformasyon, talimat ve yasakları ve bir kısım reklâm sınırlamaları ile giderilebilir. Böylece, tüketicinin talep yapısı ve tüketime yönelik davranışı da sınırlanmış olacaktır. EG komisyonu da 1975 yılındaki ilk tüketicinin korunması

³⁵ *Walter Zipfel*, Begriff und Zweck des Lebensmittelrechts - Grundlagen und Inhalt einer Einführung, in ZLR 1974, 5ff.

³⁶ *Badura*, Wirtschaftsverwaltungsrecht in de Gruyter Lehrbuch «Besonderes Verwaltungsrecht» Berlin 1976, S. 262.

³⁷ *Norbert Reich*, Markt und Recht, Luchterhand - Verlag, Darmstadt 1977, S. 186.

³⁸ *Reich*, a.a.O., S. 220.

politikasında, sağlığın korunması ve güvenlik öğelerinin yanı sıra, ekonomik çıkarların korunmasını da göz önünde tutmuştur³⁹.

Gıda hukuku sadece yurttaşın sağlığına zarar veren ya da onun kandırılmasına neden olan olgulardan onu korumakla kalmayıp, alım sırasında onun düşeceği olası yanlışlıklardan da kurtarılmasına hizmet etmek istemektedir. Bu nedenle, gıda hukuku, sadece hileli ve yanıltıcı sebep olan ilânları yasaklamakla kalmayıp, bununla ilgili daha kapsamlı enformasyon yasaklarını getirmiştir. Örneğin, 1 Ocak 1979 tarihinde yürürlüğe giren besin maddelerinin vitaminlerinin tanıtımına ilişkin düzenleme içerisinde, tüketicinin aydınlatılmasına yönelik sadece gıda maddelerinin içerdiği kalori ve fazla kalori besin maddelerine ilişkin bilgilerin verilmesine izin verilmiştir. Yasa koyucuya tüketicinin korunmasını sağlamak amacı ile ticarî mesleksel özgürlüğe büyük ölçüde müdahale etmek hakkı tanınmış olmaktadır⁴⁰.

Böylece gıda hukuku sadece gıda maddelerinin kontrolünü sağlayan bir işlevi yerine getirmekle kalmayıp, aksine ekonomik idare hukuku karakterinde, tüketim maddelerinin bol olduğu toplumsal bir düzenle, tüketime yön vermek görevini üstlenmiş bulunmaktadır. Bununla birlikte gıda hukuku bir yandan, irade özgürlüğü ve serbest rekabete dayalı özel hukuk alanından diğer yandan, kamu güvenliğini sağlamak ve tehlikelere karşı korumakla yükümlü polisiye ve diğer kamusal düzenlemelerden ayrılmaktadır⁴¹. Yasa koyucu tüketim alanı ile ilgili bir çok sorunları medeni hukuk ve ceza hukukunda genel olarak düzenlenmesine karşın (§ 823, 826 BGB, 263 StGB, 1, 3 UWG) gıda hukuk içerisinde özel olarak düzenlemiştir⁴².

³⁹ Reich, a.a.O., S. 187.

⁴⁰ Beschluss des BVerfG über die Nährwertkennzeichnungs-Verordnung vom 15.5.1979 (1 BvR 1573/78).

⁴¹ Badura, a.a.O., S. 303.

⁴² Thieme bu konuda şunları belirtmektedir: Sözü edilen kompleksde esas soru sağlığın tehdit edilip edilmemesi değil, aksine tüketicinin harcamış olduğu para karşılığında onun tam karşılığı olan ve onun beslenmesinde yardımcı olacak maddeleri elde edip edemediğidir. Fakat bu konuda devlet tüketicie büyük ölçüde yardımda bulunmıyor. Tüketicinin bir gömlek ya da bir dolmakalem alması halinde, onun iyi veya kötü mal olması riskini devlet üstlenemez. Devlet, tüketicinin sadece dolandırıcılıktan korunmasını sağlar. Zaten bu konu genel olarak rekabetin korunması esasları içinde düzenlenmiştir. Devlet, tüketicinin sadece parasının tam değerinde yiyecek temin etmesine yardım etmektedir.

Buna karşılık, Schmidt-Felzmann, gıda maddelerinin sağlık ve insanın kendisini iyi etmesi ile sıkı bir ilişkisi vardır. Bu nedenle gıda maddeleri özel bir düzenlemeye bağlı kılınmaktadır. Gıda hukukunun görevi, tüketicinin yiyecek maddelerinden ölmesine mani olmak değilse bile, özel bir taşıyıcıdan koruma nizamına da keyfi denilemez.

Gıda hukukunun sınai hakların korunmasına ilişkin sistemin el atmış olduğu şaşırtıcı değildir. Gıda maddelerini ilgilendiren alan içinde rekabet ve markaya ilişkin hukuki ihtilâflar her zaman büyük bir anlam taşımıştır. Bunda gıda maddeleri hukukunun hilekârlık yapılması halinde, gıda hukukunun diğer alanlarına oranla oldukça şiddetlendirilmiş özel hukuki hükümler getirmiş olmasının rolü büyük olmuştur⁴³.

Marka ve donanımına ilişkin hakların gıda hukuku ile çelişki yaratması mümkündür. Çünkü, bu tür haklarda yanılığın önleme unsuru mevcut değildir. Çünkü, belirli enformasyon yasakları ve reklâm sınırlamaları bunlarda öngörülmemiştir. Ümit edilir ki, yargı organları bu amaçsal farklılığı sınai hakların korunmasını sağlayıcı bir şekilde çözümlenecektir. Federal Anayasa Mahkemesi 1971 tarihli Şarap Yasasına ilişkin olarak vermiş olduğu bir kararda markanın işletmenin mameleki değeri olan vazgeçilmez bir hakkı olarak görmüş ve gıda hukukuna ilişkin hükümlerle bunun ortadan kaldırılamayacağını özellikle belirtmiştir⁴⁴.

18 Aralık 1978 tarihli Ortak Pazar Konseyinin talimatında ortaklığa bağlı ülkeleri etiket ve satıcıların malların nizamnamesine ilişkin yaptığı düzenlemelerde ve reklâmlarında (EG - Kennzeichnungsrichtlinie) 15 inci maddenin 2 inci fıkrası gereği benzeri hukuksal kurallar koymağa davet ederek, ticari ve sınai mülkiyetin korunması, üretilen malların menşee ve yöresinin belirlenmesi ve haksız rekabete ilişkin hükümlerin talimatta yer alan hükümlere aykırı olamayacak şekilde düzenlenmesini öngörmüştür⁴⁵. Ancak genel olarak şunu da söylemek gerekir ki, tüketicinin her durumda mümkün olduğu ölçüde korunması sağlanırken, güvene dayalı ticari işlerinde korunmaya değer çıkarları savsanmamalıdır. 1972 yılında sınai haklarla fikri hakların uluslararası düzeyde uyumlu bir şekilde düzenlenmesine ilişkin kurulu uluslararası örgüt, önermiş olduğu gıda hukuk yasasına temel olacak ön tasarıda, her durumda, genel ekonomik durumun etkilerinin gözönüne alınmaksızın, halkın dolayısıyla tüketicinin korunması konusunda güçlüklerle karşılaşılacağı belirtilmiştir⁴⁶. Gerçekte, her yanılığın, özellikle tüketicinin kendisinin neden olduğu hatalar yasal düzenlemeyle de önlenemez. Bu nedenle mevcut güçlüklerin giderilmesi sorunu pratik idari uygulamaya ve yargı organlarına bırakmak gerekmektedir. Uluslararası yiyecek maddeleri normlarının Alman hukukuna getirilme-

⁴³ Schmidt - Felzmann, Die Irreführung im Lebensmittelrecht, Diss Hamburg 1973, S. 62.

⁴⁴ 1 BVL 9/75.

⁴⁵ Eckert, Zur EG - Kennzeichnungsrichtlinie in ZLR 1979, 163.

⁴⁶ GRUR 1972, 76.

sinde ortaya çıkan sorunları görmemezlik edilemez. Gıda hukukunun teşekkülü sadece Alman Yasa Koyucusunun tasarrufu altında değildir. Özellikle gıda hukukunun geliştirilmesinde en büyük rol ortak pazar çerçevesindeki bulgularla olacaktır. Burada, sosyal devlet ve hukuk devlet arasındaki münasebet başlıca problemi oluşturmaktadır.

VI. SONUÇ

Gıda hukukunun tarihi gelişmesinin gösterdiği gibi, 20 inci yüzyıla kadar asla bol miktarda gıda maddesi mevcut olmamıştır. Halkın tümünün yiyecek gereksinmesinin karşılanması özellikle besleyici değeri yüksek olan besin maddelerinin sağlanması daima güç olmuştur. Tüm halkın eşit şekilde beslenmesinin garanti altına alınması, gerçekleşmesi mümkün olmayan bir olgu idi. İlk olarak gıda bilimi, gıda kimyasının ve endüstrileşmenin gelişmesi ile birlikte özellikle batı avrupa ve kuzey amerika'da yüksek kapasiteli gıda endüstrileri ihtiyaç fazlası üretimi gerçekleştirdiler. Ancak, bununda insan sağlığına kaçınılması gereken zararlar verebileceği göz önünde tutulmalıdır. Günümüzde bilim, teknoloji ve endüstrinin gelişimi tehlikeli boyutlara ulaşmış ve bunların sağladığı yarar süratle unutulmaya başlanmıştır. Eski dünyada temel gıda maddelerini ikame edebilecek yiyecek maddelerinin bulunmaması nedeniyle eksik bir beslenme içinde idi. Modern teknolojilerle (geçici veya yerel) yiyecek kıtlıklarını gidermek mümkün olduğu takdirde, açlık tehlikesi devamlı olarak bertaraf edilecektir. Bunun tek şartı ise, gıda üretimi yapanların yeni methodlarla ve yeni gıda maddeleri geliştirme çabalarının ve fikirlerini pratiğe dönüştürme eylemlerinin yasaca önlenmemesine bağlıdır.

Gıda hukuku ile ilgilenen her kişi, kendisinin hukuk jeolojisi ile uğraştığını sanır. Bunun için THIEME şöyle yazmaktadır. «Üst üste organik olmayacak şekilde yığılmış tabakların istif edildiğini görmek mümkündür»⁴⁷. Gerçekte gıda hukuk içerisinde, piyasa hukukuna, sına hakları hukukuna, polis hukukuna, ceza hukukuna, rekabet hukukuna vs. ilişkin unsurlara rastlanır. Ancak, gıda hukuku öncelikle kendine özgü bir disiplini olan hukuktur. Bir hukukçunun gıda hukukuna ilişkin sorunların çözümlenmesine yardımcı olabilmesi için, öncelikle tabii, ekonomi ve sosyal bilim dallarında uzman olan kişilerle birlikte bir çalışma içine girmesi gerekir. Gıda hukukunun gelişimine bakıldığında onun sadece pür bir hukuk niteliğinde olmadığı görülecektir.

⁴⁷ *Thieme, Rechtsstaat und Lebensmittelrecht, Schriftenreihe des Verbandes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde 1966, S. 87.*

Gıda hukuk ve alanında, sınai hakların korunmasına ilişkin hukukda ve nihayet tüketicinin korunmasına ilişkin konularda halen mevcut bir takım sorunlar ve bunlara getirilecek münasip ve gerekli çözümler hukuksal niteliktedir. Bu nedenle gıda hukuku hukukçuların süratle dikkatini çekmekte ve üzerinde önemle durulmaktadır⁴⁸ Sınai ve fikri hakların korunmasına ilişkin uluslararası kuruluşun gıda hukukuna da el atması övgüye değer bir davranıştır. Bu, bugüne kadar incelenmemiş olan gıda hukukunda muhakkak olumlu katkıda bulunacaktır.

⁴⁸ *Schricker, a.a.O., S. 315.*