

GDO VE ÜRÜNLERİNE DAİR BAŞVURULARIN İDARİ VE YARGISAL DENETİMİ

Administrative and Judicial Audit of Applications Regarding GMO and Its Products

Ömür Kadri SARI*

Öz

Genetik yapısı değiştirilmiş organizma, modern biyoteknolojik yöntemler kullanılarak kendi cinsi dışında bir cinsten gen aktarılarak özellikleri değiştirilen hayvan-bitki ve mikroorganizmaları ifade etmektedir. Bu organizmalara doktrinde transgenik veya genetiği değiştirilmiş organizma (GDO) adı verilmektedir. GDO ve ürünlerinin sosyal hayattaki kullanımının artması ve ticaret hacminin genişlemesi nedeniyle insan sağlığı üzerindeki riskler konusunda endişeler artmaktadır. GDO ve ürünleriyle beslenmenin veya bu ürünlerin yem olarak kullanımının kamu sağlığı üzerinde ciddi riskler taşıdığı bilimsel çalışmalarla ileri sürüldüğünden birtakım hukuksal düzenlemelerle anılan ürünlerin kullanımının düzenlenmesi amaçlanmaktadır.

* Misafir Araştırmacı, Groningen Üniversitesi. Bu makale Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Doktora programı kapsamında yazılan İdare Hukuku Bakımında Gıda Güvenliği ve Gıda Piyasasının Düzenlenmesi başlıklı doktora tezinden türetilmiştir. Türkiye'de Gıda Güvenliği ve Gıda Sektörünün Regülasyonu Sempozyumunda sunulan bildirinin genişletilmiş halidir omursari639@gmail.com, ORCID: 0000-0002-1176-2399.

Makale Gönderim Tarihi/Received: 27.05.2023.

Makale Kabul Tarihi/Accepted: 01.08.2023.

Atıf/Citation: Sarı, Ömür Kadri. "GDO ve Ürünlerine Dair Başvuruların İdari ve Yargısal Denetimi." *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, no. 2 (2023): 844-882.

"Bu eser, Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License ile lisanslanmıştır. / This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License." 

Ülkemizde, 5977 sayılı Kanun ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikte, söz konusu ürünlerin ithalatı, ihracatı, deneysel amaçlı serbest bırakılması, piyasaya sürülmesi ile kullanımına ilişkin başvurular belli bir usule bağlanmıştır. Bu usulün yönetilmesi için ilk olarak Biyogüvenlik Kurulu görevlendirilmişti. 09.07.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan 703 sayılı KHK ile Biyogüvenlik Kurulu kaldırılmış olup, kurulun görevleri Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü (TAGEM)’ne verilmiştir. Kaldırılan kurulun yapısı objektif ve nesnel risk değerlendirmesi bağlamında doktrinde eleştirilmekte iken, başvuruların değerlendirilmesi ve neticelendirilmesi yetkisinin bakanlıkta toplanması ve idari sürecin tamamına bakanlığın hakim kılınması biyogüvenlik kaygılarını artırmaktadır. GDO başvuruları üzerine yürütülen idari sürecin usulü ve risk analizi kamu sağlığının korunması bakımından önemli inceleme alanıdır. Klasik idare yapılanmasının getirdiği olumsuz ve eksik durumlar nedeniyle anılan ürünlerden kaynaklanan riskleri engelleme, insan, hayvan ve bitki sağlığı ile çevrenin ve biyolojik çeşitliliğin korunması hususlarına zafiyetler oluşması muhtemeldir.

GDO ve ürünleri için yapılan başvurular hakkında özerkliğe sahip, uzmanlık ilkesine göre oluşturulan ve görevlilerin belli hukuki güvenceleri edindiği idari otorite görevlendirmelidir. Bu yeni hal daha objektif ve nesnel değerlendirme ve sonuç olarak daha güçlü biyogüvenliğin/kamu sağlığının korunması demektir. Ayrıca alınan kararların genel yargılama usulü dışında bir usule tabi tutulması daha kısa sürede sonuca ulaşılmasını sağlayacaktır. Hem GDO piyasasının işleyişinin aksatılmaması hem de biyogüvenliğe dair içtihadın oluşması bakımından yargılama usulünde değişikliklere ihtiyaç bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Geneği Değiştirilmiş Organizma, Biyogüvenlik, İdari Usul, İdari Yargı, İptal Davası

Abstract

Genetically Modified Organisms (GMOs) refers to animal-plant and microorganisms whose characteristics are changed by transferring genes from a genus other than their own genus using modern biotechnological methods. These organisms are called transgenic or genetically modified organisms in the doctrine. Due to the increasing use of GMOs and their products in social life and the expansion of trade volume, concerns about the risks on human health are

increasing. Since it is claimed through scientific studies that feeding on GMOs and their products or using these products as feed carries serious risks on public health, it is aimed to regulate the use of these products through certain legal regulations.

In Türkiye, the Law No. 5977 and the regulation issued on the basis of this law, the applications regarding the import, export, release for experimental purposes, placing on the market and use of these products are subject to a certain procedure. With the Decree Law No. 703 published in the Official Gazette dated 09.07.2018, the Biosafety Board was abolished and its duties were assigned to the General Directorate of Agricultural Research and Policies (TAGEM). While the structure of the abolished board has been criticised in the doctrine in the context of objective and objective risk assessment, the fact that the authority to evaluate and finalise the applications is gathered in the ministry and the ministry dominates the entire administrative process raises biosafety concerns. In our study, it will be examined whether the process and risk analysis carried out by the administration since the receipt of the applications are sufficient to protect public health. Here, an assessment will be made in terms of organisation and activities. The impact of the execution of the process by the traditional ministerial bureaucracy despite the changing administrative understanding on the prevention of risks arising from these products and the protection of human, animal and plant health, environment and biodiversity will be discussed.

In addition, administrative judicial review of administrative decisions on applications for GMOs and products thereof will be analysed and suggestions will be made regarding the procedural deficiencies identified. It will be discussed whether it is possible to develop a procedure other than the general judicial procedure. The extent to which expedited proceedings and procedural safeguards introduced in our judicial procedure can be utilised in the judicial review of these applications will be examined. The impact of the judicial procedure on biosafety will be analysed through recent decisions of the Council of State.

Keywords: Genetically Modified Organisms, Biosecurity, Administrative Procedure, Administrative Judiciary, Annulment Case

GİRİŞ

Artan nüfusun gıda ihtiyacının karşılanması, tarımda verimi artırmak ve açlık sorununu ortadan kaldırmak gibi gayelerle biyoteknoloji alanında çalışmalar genişletilmektedir. Gen teknolojisi de kullanılarak canlıların gen diziliminin değiştirilmesi veya dışardan başka bir canlıdan alınan genin aktarılması suretiyle yeni özelliklere sahip ürün elde edilmektedir. İşte bu yeni ürüne genetik yapısı/genetiği değiştirilmiş organizma adı verilmektedir.¹ Söz konusu yeni ürün yeni hukuki durumlar meydana getirmektedir. Genetiği değiştirilmiş organizmalar hem hukuki belgelere hem de idari işleyişe konu olmaktadır.

İlk gen aktarımına yönelik çalışmalar Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde başlamış ve bugün ekim alanı ABD'de oldukça genişlemiştir. Uluslararası alanda genetiği değiştirilmiş organizmaların çevre, insan, hayvan ve bitki sağlığı üzerindeki olası riskleri hususunda farkındalığın artması nedeniyle uluslararası hukuki düzenlemeler yapılmıştır. İlk olarak Birleşmiş Milletler (BM) ve Avrupa Birliği (AB)'nde bu konuya yönelik hukuki düzenlemeler yapılmıştır. BM tarafından Cartagena Biyogüvenlik Protokolü imzaya açılmış ve AB tarafından direktifler yayımlanmıştır.² Fakat genetiği değiştirilmiş organizma ticaretinde büyük bir pay sahibi olan ABD hukuki anlamda kendisini sınırlamak istememektedir. Örneğin genetiği değiştirilmiş organizmaların uluslararası piyasada akışını düzene koyan Cartagena Biyogüvenlik Protokolü'ne halen imza atmamıştır.

Ülkemizde BM ve AB bünyesinde yapılan düzenlemeler dikkate alınarak 5977 sayılı Biyogüvenlik Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunda genetik yapısı değiştirilmiş organizmalar ve ürünleri konu alınarak olarak ar-ge, kullanma, işleme, piyasaya sürme, izleme, ihracat, ithalat, nakil, paketlenme, saklama, etiketlenme ve depolama gibi konularda düzenlemelere yer verilmiştir. Ülkemiz genetiği değiştirilmiş organizma piyasası düzenlenirken anılan kanundaki esaslar

¹ Iraz Haspolat, "Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar ve Biyogüvenlik," *Ankara Üniversitesi Veteriner Fakültesi Dergisi*, no. 59 (2012): 75; Zehra Gizem Ateş, "Genetiği Değiştirilmiş Organizmalara (GDO) İlişkin Avrupa Birliği'ndeki Yasal Düzenlemeler," *İnsan ve İnsan Dergisi*, no. 24 (2020): 10.

² Ateş, "Genetiği Değiştirilmiş Organizmalara (GDO) İlişkin Avrupa Birliği'ndeki Yasal Düzenlemeler," 10.

dikkate alınmaktadır. Yine bu kanuna dayanılarak çıkarılan Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelikte, uygulamanın daha sıhhatli ilerlemesi için detaylara yer verilmiştir.

Çalışmamızda ilk olarak ülkemizdeki hukuki düzenlemeler dikkate alınarak özellikle genetik yapısı değiştirilmiş organizmalar ve ürünleri hakkındaki başvuruların idari mercilerde hangi yönlerden değerlendirildiği ve karar sürecinin nasıl ilerlediği hususu irdelenmektedir. Bu konuya dair idari usulün çevre, insan, hayvan ve bitki sağlığını koruma konusunda etkin işleve sahip olup olmadığı tartışılacaktır. Başvuruların iletileceği ve değerlendirmeye tabi tutulacağı idari yapının objektif, tarafsız ve bilimsel esaslara dayalı değerlendirme yapmaya hangi ölçüde el verdiği idare hukuku ilkeleriyle birlikte ortaya konulacaktır.

Diğer yandan genetik yapısı değiştirilmiş organizmalar ve ürünleri hakkındaki başvurular hakkında verilen kararların idari yargıda hangi usulle yargısal denetime tabi tutulduğu hususuna değinilecektir. Biyogüvenlik Kurulu kararlarının mevcut yargılama usulüyle denetimi çevre, insan, hayvan ve bitki sağlığını koruma konusunda etkinliğin sağlanmasına imkân vermekte midir? Bu soru ikinci kısımda asıl irdeleneceğimiz sorudur. Mevcut yargılama usulünü yeterli görmediğimizden alternatif yargılama usulü önerilerinde bulunulacaktır. Yatırım hürriyeti ve canlı sağlığının korunması arasında makul bir dengeyi sağlayacak yargılama usulü değişikliklerine ihtiyaç bulunmaktadır.

I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

A. Genetiği Değiştirilmiş Organizma (GDO) Kavramı

İnsan sağlığı ve yaşamı hukuk tarafından korunan başlıca değerlerdir. Bu değerlere zarar veren/verebilecek durumlara karşı devletin görevleri bulunmaktadır. Yaşamın sağlıklı devamı hususunda yenilen veya içilen gıda maddeleri belirleyici konumda bulunmaktadır. Tarım ve hayvancılık yoluyla üretilen gıdaların, üretim yöntemi ve tüketime arz sürecinin insan sağlığını tehdit etmemesine dikkat edilmektedir. Bu yönde hukuki düzenlemeler yapılmaktadır. Gelişen bilgi ve teknoloji yeni hukuki durumlar ortaya çıkarmaktadır. Genetiği değiştirilmiş gıda konusu da teknolojiye meydana gelen gelişmelerle gündemimize girmiştir.

Teknolojinin imkânlarından faydalanmak suretiyle biyolojik süreçler şekillendirilmektedir. Canlıların genetik yapısının geliştirilmesi, değiştirilmesi veya çoğaltılması yoluyla yeni ürünler ortaya konulması veya canlı üretiminde yaşanan kronik sorunlara yeni çözümler bulunmasına dönük çalışmalar biyoteknoloji adı altında yürütülmektedir.³ Genetiği değiştirilmiş organizma (GDO) kavramı geleneksel biyoteknolojik yöntemler (mayalanma gibi) dışında kullanılan yeni yöntemlerle birlikte gündemimize girmiştir. Canlıların DNA diziliminde/yapısında değişim yapılması veya DNA yapısına dışarıdan gen aktarılması ile ortaya çıkan yeni ürünlere GDO adı verilmektedir. Doktrinde yer alan tanımlarda neredeyse aynı sözcükler yer almaktadır. Söz konusu tanımlardan hareketle, yeni araçlar kullanılarak canlıların gen yapısının değiştirilmesi veya dışardan gen aktarımı yoluyla yeni gen yapısına sahip canlı oluşturulması, genetiği değiştirilmiş organizma şeklinde ifade edilebilir.⁴

Genetiği değiştirilmiş organizmalar, genetiği değiştirilmiş bitkiler, hayvanlar ve mikroorganizmalar şeklinde sınıflandırılmaktadır.⁵ Ülkemizde genetiği değiştirilmiş bitki ve hayvan üretimi yasaktır (5977 sayılı Kanun'un 5.maddesi). Ayrıca bebek ve küçük çocuk besinlerinde de kullanılması kabul edilmemektedir. Çalışmamızda gıda ve yem amacıyla kullanılan GDO ve ürünleri incelenmektedir.

Canlıların genetik yapısında değişime gidilmesinin farklı nedenleri ileri sürülmektedir. En sık karşılaşılan nedenler arasında artan nüfusun doyurulması, açlığa çözüm bulma, daha dayanıklı bitkiler üretme, kronik hastalıklara çözüm bulma yer almaktadır. GDO karşıtları tarafından ise sebeplerin gerçekçi olmadığı; çünkü GDO ürünlerinin sonuçta istenilen durumlara çözüm sağlamadığı savunulmaktadır. Her iki kesimin detaylı tezleri çalışmamızın sınırlarını aşacağından çalışmada bunlara yer verilmeyecektir.⁶

³ Arzu Önel, *Genetik ve Biyoteknoloji* (Ankara: Pegem Akademi, 2021), 123.

⁴ İbrahim Kulaç, Yücel Ağırıl ve Mehmet Yakın, "Sofralarımızdaki Tatlı Dert, Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar ve Halk Sağlığına Etkileri," *Türk Biyokimya Dergisi* 31, no. 3 (2006): 152; Ahmet M. Güneş, "Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar ve Çevre Hukuku," *İÜHFM* 66, no. 2 (2008): 49; Haspolat, "Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar ve Biyogüvenlik," 76.

⁵ Roland Norer, *Genetic Technology and Food Safety*, ed. Roland Norer, C. 14, *Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law* (Cham: Springer International Publishing, 2016), 3.

⁶ Güneş, "Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar ve Çevre Hukuku" 52; Simge Aksun Kayacan, *Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizma ve Ürünlerinden Doğan Hukuki Sorumluluk* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2021), 87.

GDO için uygulamada transgenik ürün veya gen aktarımlı ürün tabiri de kullanılmaktadır.⁷ 20. YY'nin ikinci yarısında bakterilere ve bitkilere gen aktarımı yoluyla üretimde bulunulması dünya gündemine bu konunun taşınmasını sağlamıştır. Ayrıca her geçen gün üretim alanı ve çeşitliliğinin artması dikkatleri bu ürünler üzerinde toplamaktadır. 2020 yılında ABD'de üretilen tüm soya fasulyesinin %94'ü, tüm pamuğun %96'sı ve tüm mısırın %92'sini GDO'lu ürünler oluşturdu.⁸ Bu gelişim seyri uluslararası ve ulusal hukuki metinlerde bu konunun düzenlenmesine yönelik çalışmaları artırmıştır. Bu konu BM bünyesinde oluşturulan Biyoçeşitlilik Sözleşmesine ek protokol olarak hazırlanan Cartagena Protokolü ile özel olarak düzenlenmiştir. Ülkemiz, bu protokolü 2003 yılında onaylamış ve protokol 2004 yılında yürürlüğe girmiştir.⁹

Ülkemizde GDO'ya dair ilk düzenleme 1998 yılında "Transgenik Kültür Bitkilerinin Alan Denemeleri Hakkında Talimat" ile yapılmıştır. Konu ile ilgili henüz kanuni bir düzenleme yok iken ülkemizde GDO'lu tohumlar ile alan denemesi (Adana ve Nazilli) yapılmıştır. Bu denemelere dair raporların kamuoyu ile paylaşılmaması iyi idare ilkesiyle bağdaşmamaktadır. 2005 yılında yayınlanan ve halen yürürlükte olan "Organik Tarımın Esasları ve Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'te GDO "Modern biyoteknolojik yöntemler kullanılmak suretiyle gen aktarımlar elde edilmiş, insan dışındaki canlı organizma" şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanım dışında mevzuatta GDO ile ilgili düzenleme yönetmelikte yer almamaktaydı. Nihayetinde taslak çalışması uzun süren Biyogüvenlik Kanunu 26.03.2010 tarihli Resmi Gazete yayınlanmıştır.

5977 sayılı Biyogüvenlik Kanununun 1.maddesinde amaç "*bilimsel ve teknolojik gelişmeler çerçevesinde, modern biyoteknoloji kullanılarak elde edilen genetik yapısı değiştirilmiş organizmalar ve ürünlerinden kaynaklanabilecek riskleri engellemek, insan, hayvan ve bitki sağlığı ile çevrenin ve biyolojik çeşitliliğin korunması, sürdürülebilirliğinin*

⁷ Iraz Haspolat Kaya, *Genetically Modified Organisms and Regulations Concerning Biotechnological Products* (Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2020), 4.

⁸ Detaylı bilgi için FDA'nın yayınladığı rapora bkz: erişim tarihi Mart 13, 2023 <https://www.fda.gov/food/agricultural-biotechnology/gmo-crops-animal-food-and-beyond#:~:text=In%202020%2C%20GMO%20soybeans%20made,of%20all%20sugar%20beets%20harvested.>

⁹ Zeynep Kıvılcım, "Cartagena Protokolü ve Türkiye Biyogüvenlik Mevzuatı," *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 20, no. 1 (2012): 101.

sağlanması amacıyla biyogüvenlik sisteminin kurulması ve uygulanması, bu faaliyetlerin denetlenmesi, düzenlenmesi ve izlenmesi” şeklinde, kapsam ise “genetik yapısı değiştirilmiş organizmalar ve ürünleri ile ilgili olarak araştırma, geliştirme, işleme, piyasaya sürme, izleme, kullanma, ithalat, ihracat, nakil, taşıma, saklama, paketlenme, etiketleme, depolama ve benzeri faaliyetleri” şeklinde ifade edilmektedir. Kanun, özel olarak GDO’ya ilişkin konuları düzenleyen kuralları içermektedir. Ayrıca yukarıda aktarılan GDO’ya dair tanım kanunda da aynı şekilde yer almaktadır. Söz konusu tanım 2001/18 sayılı AB Direktifindeki tarifin aynısıdır.¹⁰

Ülkemizde GDO’ya ilişkin işlem süreçleri daha detaylı şekilde 13.08.2010 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmelik’te düzenleme altına alınmıştır. Çalışmamız bağlamında GDO ve ürünlerine ilişkin başvuru ve karar süreci hem kanunda hem de yönetmelikte ayrıca zikredilmektedir. Çalışmamızın ilerleyen başlıklarında anılan düzenlemelerden doğrudan yararlanılacaktır.

B. GDO ve Ürünlerine Dair Başvuru ve Tekemmül Süreci

Türkiye’de geliştirilen GDO ve ürünü veya ithal edilecek GDO ve ürünü için Tarım ve Orman Bakanlığı’na başvuru yapılmaktadır. Bu başvurular hakkında risk ve sosyo-ekonomik değerlendirme 09.07.2018 tarihine kadar Biyogüvenlik Kurulu tarafından yapılmaktaydı. Anılan tarihte Resmi Gazete’de yayınlanan 703 sayılı KHK’nun 206.maddesiyle söz konusu kurul kaldırılmıştır. Akabinde yapılan düzenlemeler ile GDO ve ürününe dair başvuru ve değerlendirme sürecinde Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü (TAGEM) yetkili kılınmıştır. Bahsi geçen süreçte TAGEM’in yetkili kılınmasının ayrıntılı değerlendirmesine ilerleyen başlıkta yer verilecektir.

İlk olarak çevrenin korunması kapsamında ortaya çıkan ihtiyat ilkesi, GDO ve ürünlerinden kaynaklanabilecek muhtemel zararlara dair bilimsel belirsizliklerin olduğu durumlarda zararları önlemek için çeşitli tedbirler öngörmektedir.¹¹ Bu

¹⁰ Bu tanıma dair EC 2001/18 sayılı direktifin tanımlar bölümüne bkz; erişim tarihi Temmuz 17, 2023, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:303dd4fa-07a8-4d20-86a8-0baaf0518d22.0004.02/DOC_1&format=PDF.

¹¹ Ateş, “Genetiği Değiştirilmiş Organizmalara (GDO) İlişkin Avrupa Birliği’ndeki Yasal Düzenlemeler” 15; Güneş, “Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar ve Çevre Hukuku” 58.

ilke doğrultusunda GDO ve ürünlerine dair başvurular hakkında detaylı değerlendirme sürecine girilmektedir. Hatta alınan karar sonrasında da yeni durumların ortaya çıkma ihtimali dikkate alınarak 5977 sayılı Kanunun 3.maddesinde risk değerlendirme sonucuna göre risk oluşturmayacağına dair verilen kararın geçerlilik süresi 10 yıl olarak öngörülmüştür. GDO'ya ihtiyat ilkesi ile yaklaşımı hem Cartegna Protokolünde hem de AB'nin ilgili direktiflerinde görmekteyiz.¹²

5977 sayılı Kanunun 3.maddesinde, GDO ve ürünlerinin ithalatı, ihracatı, piyasaya sürülmesi veya kullanımına bilimsel yöntemlerle yapılan risk değerlendirmesi sonrasında karar verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu durumda yukarıda ifade ettiğimiz GDO karşıtı görüşler ve ihtiyat ilkesinin dikkate alındığı anlaşılmaktadır. Canlının gen diziliminde değişiklik veya dışardan gen aktarımı suretiyle GDO elde edilmekte ve bu süreçten dolayı çevre, insan, hayvan ve bitki sağlığı üzerinde oluşabilecek risklerin ve kaynağının tespiti gerekmektedir. Bu bağlamda kanun risk değerlendirmesini *“GDO ve ürünlerinin, genetik değişiklikten dolayı, insan, hayvan ve bitki sağlığı, biyolojik çeşitlilik ve çevre üzerinde sebep olabileceği risklerin ve risk kaynağının test, analiz, deneme gibi bilimsel yöntemlerle tanımlanması, niteliklerinin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve risk unsurlarının belirlenmesini kapsayan dört aşamalı süreç”* şeklinde tarif etmektedir. Risk değerlendirmesi sürecinde elde edilen veriler başvuru üzerine verilecek kararların sebep ögesini oluşturmaktadır. Başvurunun reddi veya kabulünün somut ve hukuken kabul edilebilir gerekçesi anılan süreç sonrasında ortaya konulmaktadır.

Başvuru sahibi, başvuruya dair bilgileri ve amacını açık bir şekilde ortaya koymalıdır. Kanun'da, başvuru sürecinde açıklık esas alınmaktadır. Fakat başvuru sahibine gizli tutulmasını istediği bilgileri bildirme hakkı verilmiştir. Bunun yanında GDO ve ürününe dair esaslı bilgilerden olan *“başvuru sahibinin veya ithalatçının adı ve adresi, GDO ve ürünlerinin kullanım amacı, sahip olduğu özellikler, ayırt edici kimlik bilgileri, bilinen ve bilimsel isimleri, transfer edilen genin alındığı organizma, alıcı ve verici organizmanın orijin ülkesi, transfer yönteminin genel tanımı, acil durumlarda uygulanacak olan yöntem ile planlar ve risk değerlendirmesinin özeti”*

¹² Güneş, “Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar ve Çevre Hukuku” 55; Ateş, “Genetiği Değiştirilmiş Organizmalara (GDO) İlişkin Avrupa Birliği'ndeki Yasal Düzenlemeler” 15.

gizli tutulamayacağı Kanun'un 3/7.maddesinde ayrıca ifade edilmiştir. Böylelikle sürecin temel unsurlarının gizlenmesinin önüne geçilmiştir.

Diğer yandan Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmeliğin 8.maddesinde *“Ayırt edici kimlik bilgileri, Kullanım amacı ve kısıtlamalarla ilgili talep ve bu talebi destekleyen bilgi ve belgeler, GDO ve ürünlerinin geliştirildiği ülkede kullanım ve üretim koşullarını açıklayan bilgi ve belgeler, Risk yönetimi ile ilgili bilgi ve belgeler, Başvuru yapılan GDO ve ürünlerinin taşıma, muhafaza ve nakil koşulları, GDO ve ürünlerinin geliştirildiği ülkede çevreye serbest bırakılmasına, tüketim amacıyla piyasaya sürülmesine izin verildiğine, verilen iznin devam ettiğine, üretimine ve tüketimine devam edildiğine ve Bakanlıkça belirlenen süreyle piyasada yer aldığına dair talep edilen belge, Kurul tarafından ilan edilecek diğer bilgi ve belgeler(in)”* başvurularında sunulması istenmektedir. Bu bilgi ve belgelerin bizzat yönetmelikte sayılması ve başvuru sürecinde istenmesi ilgililerin idari işlemin tekemmül sürecine aktif katılımını sağlamaktadır. Bu durum da idari sürecin açıklık içinde yürütmesine katkı sunmaktadır.

Başvuru sonrasında değerlendirme ve karar ile sonuçlanan süreci tekemmül kavramı ile ifade etmekteyiz. Tekemmül sürecini idare, işlem ve eylemleri ile yönetmektedir. GDO ve ürününe dair başvurunun değerlendirilmesinde *“İnsan, hayvan ve bitki sağlığı ile çevre ve biyolojik çeşitliliği tehdit etmesi, üretici ve tüketicinin tercih hakkının ortadan kaldırılması, çevrenin ekolojik dengesinin ve ekosistemin bozulmasına neden olması, GDO ve ürünlerinin çevreye yayılma riskinin olması, biyolojik çeşitliliğin devamlılığını tehlikeye düşürmesi, başvuru sahibinin biyogüvenliğin sağlanmasına yönelik tedbirleri uygulamak için yeterli teknik donanıma sahip olmadığı”* tespit edilmesi halinde başvurunun reddedileceği hususu ifade edilmektedir. Burada sebep/sebeplerin ortaya çıkması halinde otomatik olarak ret sonucu öngörülmekte, yani idareye bağlı yetki verilmiştir. Söz konusu durumlardan birinin tespiti halinde takdir yetkisinden bahsedilemez.

Yine Kanunda başvurular hakkında risk değerlendirmesi ve sosyo-ekonomik değerlendirmenin ayrı ayrı yapılacağı kural altına alınmıştır. Sosyo-ekonomik değerlendirme *“Başvuru hakkında karar verilmeden önce değerlendirilmek üzere, GDO ve ürünlerinin çevreye serbest bırakılması ve kullanılması sürecinde biyolojik çeşitlilik ve kullanıcıları ile çiftçiler üzerindeki etkilerinden kaynaklanacak sosyo-ekonomik bedelleri belirlemek üzere bilimsel esaslara dayanarak yapılan tüm çalışmalar”* şeklinde Kanun'un tanımlar bölümünde ifade edilmektedir. Bu değerlendirmeler

sonucunda oluşan raporlar biyogüvenlik bilgi değişim mekanizması aracılığıyla kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Böylece açıklık ve kamunun bilgi edinme hakkı desteklenmektedir. GDO ve ürününün herhangi bir riske sebep olmadığı, çevre, insan ve bitki/hayvan sağlığına zararın bulunmadığına dair bilgilerin olduğu ve daha öncesinde risk değerlendirmesi yapılan başvurular basitleştirilmiş işlem olarak ifade edilmektedir. Kanun'da, basitleştirilmiş işlemlerde herhangi bir zararın bulunmadığına dair daha önceden alınmış raporlar bulunmaktadır. Yeniden risk değerlendirmesi ve sosyo-ekonomik değerlendirme istenemez. Ayrıca basitleştirilmiş işlemde kamuoyunun aydınlatılması şartı aranmamaktadır. Bu durumun sakıncalı olduğu kanaatindeyiz. Basitleştirilmiş işlem dahi olsa şeffaflık ve açıklığın ön planda tutulması elzemdir.

Tekemmül sürecinde görev alan idarenin yapısı ve karar üzerindeki etkisi, karar alma süresi konuları Biyogüvenlik Kurulu ile ilgili düzenlemeler olduğundan ilerleyen başlıkta ele alınacaktır. Başvuru sonrasındaki tekemmül aşaması daha çok idari denetim ile ilgili olduğundan ikinci bölümde ayrıntılarıyla değerlendirilecektir.

C. Kamu Düzeninin Bir unsuru Olarak Biyogüvenlik

Biyoteknolojideki gelişmelerle birlikte bitki, hayvan ve mikroorganizmaların genetik yapısına müdahale imkanı oluşmuştur. Bu yeni durum nedeniyle çevrenin, insanın ve diğer canlıların daha sıkı kurullarla korunmaya ihtiyacı bulunmaktadır. Biyoteknolojinin diğer disiplinlerle ortak çalışmaları sonucunda birim alanda daha fazla ürün elde edilmesi veya az bulunan ürünlerin sayısının artırılması mümkün olmuştur. Bu dönüşümün çevre, insan, bitki ve hayvan sağlığını tehdit etmesi suretiyle toplum (kamu) sağlığını tehdit etmemesi için tedbirler alınmaktadır.

Kamu sağlığı, toplumsal yaşamın sağlıklı bir şekilde devamının sağlanması anlamına gelmektedir.¹³ Kamu düzeninin ana ögesi olan kamu sağlığının zarar görmesi halinde toplumun sükun içinde yaşamını sürdürmesine imkan bulunmamaktadır. Bu durumun en somut halini 2020 yılının başında ortaya çıkan Covid-19 pandemisinde yaşadık. Salgın ile toplumsal yaşamın her alanında kesinti

¹³ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Savaş Yayınevi, 2020), 582.

oluşturdu ve kaos benzeri durumlarla tüm ülkeler karşı karşıya kalmıştır. Dolayısıyla kamu düzeninin ayakta tutulması bakımından kamu sağlığının korunması büyük önem taşımaktadır.

Biyoteknolojinin getirdiği imkanlar ile canlıların genetik yapısı üzerinde değişiklik yapılmakta ve yeni ürünler elde edilmektedir. Söz konusu imkanların toplum sağlığını bozmaması için biyogüvenlik kavramı geliştirilmiştir. 5977 sayılı Kanunda biyogüvenlik *“insan, hayvan ve bitki sağlığı ile çevre ve biyolojik çeşitliliği korumak için GDO ve ürünleri ile ilgili faaliyetlerin güvenli bir şekilde yapılması”* ifadeleriyle tanımlanmaktadır. GDO ve ürünlerine dair çalışmalardan kaynaklanan riskleri engellemek, kamu sağlığını korumak ve bu alanın denetlenmesi, düzenlenmesi ile ilgili usulleri belirlemek için 5977 sayılı Biyogüvenlik Kanununda detaylı düzenlemeler yapılmıştır.

Biyogüvenlik sisteminin kurulması ve uygulanması, faaliyetlerin denetlenmesi, düzenlenmesi ve izlenmesi amacıyla yayınlanan Biyogüvenlik Kanunu, biyogüvenlik konusundaki hassasiyetin ülkemizde yüksek seviyede olduğuna kanattır. GDO ve ürünlerinin ithalatı, ihracatı, piyasaya sürülmesi, deneysel kullanımı, kapalı alanda kullanımı belli bir prosedüre bağlanmıştır. Çalışmamızda irdelenen başvuru usulü, biyogüvenliğin sağlanması amacıyla getirilmiştir. Aksi halde denetimsiz ve keyfi uygulamalara mahal verilecek olup, telafisi imkansız zararlarla karşılaşılması pek muhtemeldir.

Kamu düzenine vereceği zararlar konusunda ciddi bir farkındalığın oluştuğu GDO konusu yasal çerçeveye kavuşmuştur. GDO ve ürününün ülkemize getirilmesi süreci, değerlendirilmesi, karar ve sonrası takiplerin yasal zemini oluşturulmuştur. Tüm bu düzenlemeler, biyogüvenliğin kamu düzeninin bir unsuru olduğu sonucuna varmamızı sağlamaktadır. Kamu sağlığı ögesi içinde değerlendirebileceğimiz biyogüvenlik kavramı, toplumun sağlığının korunması için insan, hayvan ve bitki ile çevre üzerinde önlemler alınmasını gerekli kılmaktadır.

Sonuç olarak GDO ve ürünlerinin denetlenmesi ve düzenlenmesine dayanak oluşturan biyogüvenlik kavramıyla beraber idareye çeşitli görevler verilmiştir. Çalışmamız kapsamında başvuru sonrasında idarenin değerlendirmesi ve kararının oluşum süreci biyogüvenlik hassasiyetiyle irdelenecektir. Biyogüvenliğin sağlanması uyarınca oluşturulan idari yapının işlevselliği

tartışılacak ve kararların isabetliliği üzerindeki etkisine değinilecektir. Diğer yandan biyogüvenliğin yargı kararlarında hangi yönden ele alındığı yargı kararlarıyla aktarılacak olup, yargılama usulünün biyogüvenliğin sağlanmasına katkısı değerlendirilecektir. Tabi ki anılan irdelemeler biyogüvenliğin somut görünümü başvuru, değerlendirme, karar ve sonrasına dair düzenlemeler çerçevesinde yapılacaktır.

II. GDO VE ÜRÜNLERİNE DAİR BAŞVURUNUN İDARİ DENETİMİ

A. (Mülga) Biyogüvenlik Kurulu

5977 sayılı Kanununun 9.maddesi uyarınca GDO ve ürünlerine yönelik başvuruların değerlendirilmesi için Biyogüvenlik Kurulu oluşturulmuştur. Kurulun üyeleri ve çalışma esasları detaylıca düzenlenmiştir. Kurul faaliyette bulunurken hiçbir organın ve kişinin emir ve talimat veremeyeceği açıkça belirtilmiştir. Kurulun bağımsızlığının vurgulanmasından, kurulun alacağı kararların objektif ve nesnel niteliğinin artırılması arzulanmıştır.

Kurul bünyesinde bilimsel değerlendirme yapmak üzere oluşturulan komiteler bulunmakta ve bilimsel yeterliliğe sahip kişilerden oluşan uzmanlar listesi oluşturulmaktadır. Alınan başvurular alanında uzmanlığı olan kişilerden oluşan komitelerde değerlendirilmektedir. 13.08.2010 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Biyogüvenlik Kurulu ve Komitelerin Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te uzmanlar listesinin oluşturulması, uzmanların görev süresi ve faaliyeti, ayrıca komitelerin çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. Kurulun sekretarya hizmetleri TAGEM tarafından yerine getirilmektedir.

5977 sayılı Kanunda Biyogüvenlik Kurulunun kurulması ve faaliyetine ilişkin maddeler 02.07.2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5977 sayılı Kanununun ek 1.maddesine "*Mevzuatta Biyogüvenlik Kuruluna yapılmış olan atıflar, Cumhurbaşkanınca belirlenen kurul veya mercie yapılmış sayılır.*" ifadesi eklenmiştir. 02.08.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanı Genelgesiyle Biyogüvenlik Kurulu'nun görev ve yetkisinin Tarım ve Orman Bakanlığı'na devredildiği açıklanmıştır.¹⁴ Böylece kanundaki ilk

¹⁴ Erişim tarihi Temmuz 17, 2023, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/CumhurbaşkanligiGenelgeleri/20180802-3.pdf>

düzenlemede bağımsız, hiçbir makamdan emir ve talimat almadan çalışması öngörülen kurul kaldırılarak GDO ve ürünlerine dair başvuruları değerlendirip karara bağlama işi geleneksel bakanlık hiyerarşisine verilmiştir.

Anayasa'nın 123.maddesinde idarenin kuruluşu ve görevlerinin kanunla belirleneceği belirtilmektedir. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile beraber Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de kamu tüzel kişiliği kurulabilmesinin yolu açılmıştır. Ayrıca bakanlıkların kurulması, kaldırılması, göre ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenleneceği Anayasa'nın 106.maddesinde ayrıca belirtilmektedir. Bu değişikliklerden önce (2017 yılındaki değişiklikler) idare hukuku doktrininde yetkinin Anayasa veya kanunlar yoluyla verilebileceği kabul edilmekteydi. İdari işlemle yetki verilmesine imkân bulunmadığı kabul edilmekteydi.¹⁵ Fakat Anayasa değişiklikleri sonrasında hukuk alemimize güçlü şekilde giren Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de kamu tüzel kişiliği kurulabilmekte ve yetki hususu düzenlenebilmektedir.¹⁶ Bu geniş açıklama ışığında (yukarıda), Cumhurbaşkanlığı Genelgesiyle Biyogüvenlik Kurulu yetkilerinin Tarım ve Orman Bakanlığına devrilmesinin uygun olmadığını düşünmekteyiz. Kanun tarafından cumhurbaşkanına verilen bu yetkinin (belirleme) kararname aracılığıyla kullanılması daha isabetli olurdu.

5977 sayılı Kanunda yer alan Biyogüvenlik Kurulunun ilk halinin daha da güçlendirilmesi gerekirken yapılan değişikliklerle tam aksi yönde hareket edilmiştir. 05.12.2018 tarihli bakan oluru ile başvuruların değerlendirilmesi, komitelerin sekreteryası ve GDO'ya dair verilen diğer görevler TAGEM'e devredilmiştir.¹⁷ Bakanlık hiyerarşisi içinde bir genel müdürlük GDO ve ürünlerine dair başvuruları ve karar sürecini yönetecektir. Bu durum gelişmekte olan idare hukuku anlayışıyla örtüşmemektedir. Dünya genelinde siyasi etki altında kalmayacak ve uzmanlığı esas alan idari yapıların sayısı artmaktadır.¹⁸

Siyasetin, iş dünyasının ve diğer etki unsurlarının idari karar süreçleri üzerindeki tesirini ortadan kaldırmak için düzenleyici ve denetleyici kurumlar ilgili alan üzerinde kurulmaktadır. Toplumsal hayatın devamı bakımından hassas

¹⁵ Metin Günday, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2017), 134.

¹⁶ Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Ankara: Seçkin, 2022), 188.

¹⁷ Erişim tarihi Temmuz 17, 2023, <http://www.tbddm.gov.tr/>.

¹⁸ Akyılmaz, Sezginer, ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 308.

olan alanlar bu kurumlar eliyle düzenlenmekte ve denetlenmektedir¹⁹. Fakat ülkemizde tam tersi yönde hareket edilmiştir. GDO ve ürünlerine dair biyogüvenlik sorunu toplumsal hayatın devamı bakımından hassas alanlardan biridir. Yem ve gıda alanında kullanılan GDO, yaşam hakkı ve kamu sağlığını doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla GDO ve ürünlerine dair başvuru ve karar süreci üzerinde görev ve yetki sahibi idari yapının, siyaset ve iş dünyası gibi etki unsurlarının müdahalesine açık olmaması, yani idarenin etki unsurlarına karşı güvenceli bir yapıya sahip olması gerekmektedir.

GDO ve ürünlerine dair başvuruların değerlendirilmesinde görev alacak uzman kişiler ve komitelerin oluşumunda bakanlık hiyerarşisi dışında bir idari yapının görev alması objektif ve nesnel kararın ortaya çıkması bakımından daha elverişlidir. Çünkü tekemmül süreci ne kadar dışardan etkiye karşı korunursa, o oranda daha bilimsel bir karar ortaya çıkmaktadır. Biyogüvenlik Kurulu'nun kaldırılmasının isabetli olmadığı kanaatindeyiz. İvedi bir şekilde kamu tüzel kişiliği ve özerklik ile diğer hukuki güvencelelere sahip Biyogüvenlik Kurulu'nun ihdas edilmesi gerekmektedir. Düzenleyici ve Denetleyici kurum olarak GDO sektörü üzerinde regülasyon faaliyetinde bulunacak ve kamu sağlığının daha etkili korunmasına hizmet edecek bu kurum hukuki öngörülebilirlik ve güvenceyi güçlendirecektir.

Her ne kadar Biyogüvenlik Kurulu kaldırılmışsa da, 5977 sayılı Kanun'un halen birçok yerinde kurula dair ifadeler geçmektedir. Örneğin tanımlar kısmında, 11.maddede Biyogüvenlik Kurulu anılmaktadır. Biyogüvenlik Kurulu ve Komitelerin Çalışma Usul Ve Esaslarına Dair Yönetmelik halen yürürlüktedir. Yukarıda andığımız Kanun'un ek 1.maddesinde hareketle bu durumun sorun oluşturmadığını düşünmekteyiz.

B. Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü (TAGEM)

Biyogüvenlik Kurulu'nun kaldırılmasıyla GDO ve ürünlerine dair başvuruların değerlendirilmesi ve karara bağlanması Tarım ve Orman Bakanlığı'na görev olarak verilmiştir. Bakanlığın merkez birimi ve doğrudan hiyerarşisi içerisinde bulunan TAGEM bu süreçten sorumlu birim olarak görev

¹⁹ Bülent Kent, Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumlar (Ankara: Adalet Yayınevi, 2012), 150.

almıştır. Daha önce görevli ve yetkili birim Biyogüvenlik Kurulu'nun bağımsız olduğu ve hiçbir merci/kişinin kurula emir ve talimat vermeyeceği belirtilerek nispeten kurulun dış etkilerden korunması hedeflenmişti.

GDO'lu ürün kullanımının çevre, insan, hayvan, bitki ve biyolojik çeşitlilik üzerinde ne tür etkiler meydana getirdiği hususu siyasi bir konu değil, bilimsel bir konudur. Dolayısıyla bilimsel gerçeklikler çerçevesinde değerlendirme yapılması, ticari ve siyasi menfaatlerin tesirinden uzakta karar alınması gerekmektedir. Örneğin ABD'de GDO'ya dair süreci ABD Gıda ve İlaç Dairesi (FDA), ABD Çevre Koruma Ajansı (EPA) ve ABD Tarım Bakanlığı (USDA) birlikte yürütmektedir. Çevre ve canlılar üzerinde ne tür etkiler olabileceği hususu bu kurumlar tarafından incelenmektedir.

Ülkemizde tek başına TAGEM'in yetkili ve görevli olması eleştiriye açıktır. Değerlendirmelerin, oluşan raporların objektif, nesnel ve bilimsel niteliğini güçlendirmenin bir yolu merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında bir kurumun süreçte hakim olmasıyla mümkün olurdu. Avrupa Gıda Güvenliği Otoritesi (EFSA) raporları AB üyesi ülkelerce takip edilmekte ve raporlarda yapılan risk değerlendirmeleri doğrultusunda iç hukukta düzenlemeler yapılmaktadır. Bu durum toplumun kararlara güven duymasını sağlamaktadır.²⁰

5977 sayılı Kanun 11.maddesinde "a) Uzmanlar listesini oluşturmak, b) Uzmanlar listesindeki kişilerden seçilen bilimsel komiteleri oluşturmak, c) Her bir başvuru için uzmanlar listesinden bilimsel komitelerin üyelerini seçmek, ç) Risk ve sosyo-ekonomik değerlendirme raporlarını dikkate alarak Kurul kararlarını oluşturmak, d) İzleme raporlarına dayanarak kararın kısmen veya tamamen iptali ile yasaklama, toplatma, imha ve benzeri yaptırımlara ilişkin kararlarını Bakanlığa sunmak, e) Etik komite oluşturmak." TAGEM'in görev ve yetkileri olarak sayılmaktadır. Bu görev ve yetkiler GDO ve ürünlerine dair başvuruların karara bağlanması sürecinde yapılması gerekenlere dairdir. İdari işlemin tesisinden önce hazırlık sürecinde TAGEM'in tek yetkili olması, risk değerlendirme ve sosyo-ekonomik değerlendirme komitelerinin oluşumu ve görev alacak uzmanların seçiminin Genel Müdürlük tarafından yapılması nedeniyle karar sonucu üzerinde Bakanlığın etkisi güçlenmiştir.

²⁰ Ines Härtel, *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union*, ed. Ines Härtel (Cham: Springer International Publishing, 2018), 91.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 418.maddesinde Genel Müdürlüğün görevleri sayılmıştır. Görevleri arasında doğrudan GDO zikredilmemiştir. Çevre ve insan sağlığıyla doğrudan ilgili bir konunun temel kuruluş metninde görev olarak doğrudan zikredilmemesi bir eksikliklerdir. Anayasa'nın cumhurbaşkanına bizzat/özel olarak verdiği kararname ile idare üzerinde tasarruf yetkisinin²¹ başka bir araç (genelge) ile kullanılması isabetsiz bir durumdur. Zaten bu hususa dair eleştirilerimize yukarıda da yer vermiştir. Biyogüvenlik kararının oluşum sürecini yöneten genel müdürlüğün kurulmasına dair kararnamede bu konunun açıkça belirtilmesi hukuk devleti anlayışı ve toplumsal meşrutiyeti güçlendirecektir.

C. GDO ve Ürünlerine Dair Başvuruların İdari Denetimi

Gıda ve yem amaçlı genetik yapısı değiştirilmiş organizma ve ürünlerin ithalatı, ihracatı, deneysel amaçlı serbest bırakılması, piyasaya sürülmesi ve genetiği değiştirilmiş mikroorganizmaların kapalı alanda kullanımına dair başvurular TAGEM'e yapılmaktadır. Yurtdışından GDO ve ürününün ithalatı için gen sahibi veya ithalatçı gerçek/tüzel kişi, yurtiçinde geliştirilen GDO ve ürünü için de gerçek/tüzel kişi tarafından başvurmaktadır. Söz konusu başvuruyla idari süreç başlatılmaktadır. 5977 sayılı Kanunun 3.maddesi ile Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizmalar ve Ürünlerine Dair Yönetmeliğin 8.maddesinde başvuru usulü detaylıca açıklanmaktadır.

Yapılan başvuruda GDO'nun kullanım gayesi açıklanıp, hangi alanda kullanılacağı TAGEM'e bildirilmektedir. Gen çeşidi, başvuru sahibine ait bilgiler ve GDO ayırt edici kimlik²² kodu hakkında bilgilere de başvuruda yer verilmesi gerekmektedir. Ayrıca Kanunun 3/8.maddesinde başvuruda "*GDO veya ürünlerinin geliştirildiği veya tescil edildiği ülkede çevreye serbest bırakılmasına, tüketim amacıyla piyasaya sürülmesine izin verildiğine, verilen iznin devam ettiğine, üretimine ve tüketimine devam edildiğine ve Bakanlıkça belirlenen süreyle piyasada yer aldığına dair talep edilen belgenin*" sunulması zorunlu görülmektedir. Başvuru sürecine dair

²¹ Yasin Söyler, Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Ankara: Seçkin, 2018), 78.

²² 5977 sayılı Kanunda "Her bir GDO için taşıdığı her bir genin kodunu da içeren nümerik ve alfa nümerik bir kodlama sistemi" şeklinde tanımlanmaktadır.

detaylı belirlemeler, Cartegna Protokolünde ve AB direktiflerinde GDO'ya sıkça anılan ihtiyat ilkesi kapsamında yaklaşıldığını göstermektedir. Sunulan bilgi ve belgeler çerçevesinde değerlendirme süreci başlatılmaktadır.

Yapılan başvurunun çevre, insan, hayvan ve bitki sağlığı ile biyolojik çeşitlilik üzerinde oluşturacağı etkilerin belirlenmesi için risk değerlendirmesi yapılmaktadır. Risk değerlendirmesinin yanında sosyo-ekonomik değerlendirmenin de yapılacağı kanunun 4.maddesinde ifade edilmektedir. Başvuruya konu ürünün genetik yapısındaki değişikliğin çevre ve canlı sağlığı üzerinde sebep olabileceği risklerin tanımlanması, niteliğinin belirlenmesi, değerlendirilmesi ve risk unsurlarının belirlenmesi şeklinde aşamalardan oluşan risk değerlendirmesi süreci, verilecek kararın önemli dayanak noktasıdır. Risklerin tespiti için test, deney, analiz gibi bilimsel yöntemler kullanılmaktadır. Risk değerlendirmesi aşamasında yapılan masrafların başvuru sahibi tarafından karşılanması istenmektedir. TAGEM'in belirlediği uzmanlar listesinden oluşan komiteler risk değerlendirmesini yapmaktadır. Ürün ile ilgisine göre komite teşekkül ettirilip, alınacak kararın gerekçesinin önemli bir basamağı olan risk değerlendirme raporunu oluşturulmaktadır. 13.08.2010 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Biyogüvenlik Kurulu ve Komitelerin Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik'te komitelerin çalışma usulü ve uzmanlar listesinin oluşturulması detaylıca açıklanmaktadır. Her ne kadar kurul kaldırıldıysa da, kurula yapına atıflar TAGEM'e yapılmış gibi kabul edildiğinden anılan yönetmelik halen yürürlükte ve yararlanılmaktadır.

GDO ve ürününe dair başvuru hakkında sosyo-ekonomik değerlendirme de yapılmaktadır. Bu aşamada, başvuru konusu ürünün kullanılması halinde kullanıcılar, çiftçiler ve biyolojik çeşitlilik üzerindeki etkilerin sosyo-ekonomik bedelleri belirlemek üzere çalışmalar yapılmaktadır. Burada da bilimsel esaslardan hareketle çalışmalar yürütülmektedir. Esas itibariyle sosyo-ekonomik değerlendirmede, başvuru konusu ürünün biyolojik çeşitlilik ve sürdürülebilirlik ile kullanıcılara etkisine yönelik belirlemelerde bulunmaya çalışılmaktadır.

Başvuru hakkında karar alınmadan önce risk ve sosyo-ekonomik değerlendirme sonucunda ortaya çıkan bilimsel raporlar işlemin tekemmül sürecindeki esaslı unsurlardır. TAGEM bu raporların yanında gerek görürse etik değerlendirme yapılmasını da isteyebilir. GDO ve ürünü hakkında verilecek kararın hazırlık aşamasına dair açıkladığımız tüm süreç fen bilimleri dikkate

alınarak yürümektedir. İdare hukuku bağlamında işlemin tekemmülü aşamasında önceden belirlenen usulün takip edilip edilmediği hususu önem taşımaktadır. Yani biyogüvenliğin sağlanması için belirlenen aşamaların sağlıklı uygulanıp uygulanmadığı idare hukukunun ilgi alanına girmektedir.

GDO hakkında karar alınmadan önce uzman listesinin ve komitelerin bilimsel esaslar dikkate alınarak oluşturulması başvuru üzerinde idarenin en hassas denetim noktasıdır. Çünkü başvuruyu değerlendirecek heyetin yetkin olması alınacak idari kararın dayanağının güçlü olmasını sağlayacaktır. TÜBİTAK ve üniversitelerin komite oluşumuna daha çok katkı sunması gerekmektedir. Objektif, nesnel ve bilimsel esaslara dayalı olarak oluşan raporların çevre ve canlı sağlığının korunmasına hizmet edeceği açıktır.

Başvuru hakkında karar alınmadan önce bilimsel yöntemler kullanılarak denetimler yapılmaktadır. İdari düzenleyici işlemlerle bu süreç detayıyla birlikte belirlenmiştir. Bu sürecin işletilmesinden idare doğrudan sorumludur. Bu aşamadaki eksiklik idari kararın da sıhhatini etkileyecektir. Dolayısıyla GDO ve ürününe dair başvurunun idare tarafından denetiminde bilimsel değerlendirmeler odak noktadır.

D. GDO ve Ürününe Dair Başvuru Hakkında Verilen Kararlar

GDO ve ürünleri hakkındaki başvuru üzerinde kısmen de olsa halk denetimi de mümkündür. Başvurular hakkındaki risk ve sosyo-ekonomik değerlendirme raporları biyogüvenlik bilgi değişim mekanizması vasıtasıyla kamuya açılmaktadır. Böylece halkın görüş sunmasına imkan tanınmaktadır. Halkın idari karara katılım süreciyle iyi idare anlayışının güçleneceği tartışmasızdır. Yine kanun ve yönetmelikte halkın görüşleri dikkate alınarak TAGEM tarafından karar alınacağı belirtilmektedir. Katılımın artırılması ve takibin kolaylaştırılması için internet ortamının güncel ve bilgilendirici şekilde tutulması gerekmektedir.²³

Başvurunun sunulmasının ardından idarenin değerlendirme süresinin iki yüz yetmiş günü geçmeyeceği kanun ve yönetmelikte açıkça belirtilmektedir. Böyle bir düzenlemenin olmaması halinde, İdari Yargılama Usulü Kanununun 10.maddesi uyarınca otuz gün içinde, başvuruya cevap verilmemesinin zımnen ret

²³ Erişim tarihi Nisan 1, 2023, <http://www.tbtdm.gov.tr/Default.aspx>.

sonucu doğurduğu bilinmektedir. Genel uygulama bu yönde iken özel düzenleme olan hallerde zımnen kabul gibi sonuçlar da kabul edilmektedir. Örneğin, İmar Kanununun 30.maddesinde yapı kullanma izni için yapılan başvuruya otuz gün içinde cevap verilmezse, sürenin sonunda yapı kullanma izni verildiği kabul edilmektedir. Fakat GDO hakkındaki başvurunun üzerinden iki yüz yetmiş gün geçmesine rağmen ne tür bir hukuki sonucun doğacağı açıklanmamıştır. Madem değerlendirme genel uygulamanın dışında ayrı bir süreye bağlanmıştır. O halde sürenin geçmesi halinde doğacak hukuki durumun da açıkça belirtilmesi gerekmez.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10.maddesinde ilgililerin haklarında idari davaya konu olabilecek başvurularının üzerinden otuz gün geçmesine rağmen bir cevap verilmemesi halinde isteğin reddedilmiş kabul edileceği belirtilmektedir. 5977 sayılı Kanun'un 3/7.maddesinde ise GDO başvurusu hakkında iki yüz yetmiş gün içinde karar alınması gerektiği ifade edilmektedir. Kanaatimizce, GDO hakkındaki özel kanundaki bu sürenin (iki yüz yetmiş gün) son gününden itibaren başvurunun zımnen reddedildiği kabul edilerek, dava açma süresi içinde dava yoluna gidilebilir.

TAGEM, komitelerin sunduğu raporların aksi yönünde de karar alabilmektedir. Görüldüğü üzere komiteler, bilirkişi gibi konuyu inceleyip, karar alıcı idareye raporlarını sunmaktadır. Sunulan raporlar karar alıcıları bağlamamakta; yol göstermektedir. Ayrıca kanununun 3/14.maddesinde komitenin görüşüne uyulmamasının gerekçeli olarak açıklanması gerektiği belirtilmektedir. TAGEM her bir başvuruyu ayrı ayrı değerlendirmekte ve kararlar her başvuru için ayrı verilmektedir. Verilen kararlar başka başvuru için emsal gösterilmemektedir.

Kanununun 3/5.maddesinde "*a) İnsan, hayvan ve bitki sağlığı ile çevre ve biyolojik çeşitliliği tehdit etmesi, b) Üretici ve tüketicinin tercih hakkının ortadan kaldırılması, c) Çevrenin ekolojik dengesinin ve ekosistemin bozulmasına neden olması, ç) GDO ve ürünlerinin çevreye yayılma riskinin olması, d) Biyolojik çeşitliliğin devamlılığını tehlikeye düşürmesi, e) Başvuru sahibinin biyogüvenliğin sağlanmasına yönelik tedbirleri uygulamak için yeterli teknik donanımına sahip olmadığına*" anlaşılması durumunda başvurunun reddedilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Anılan düzenlemede sayılan durumların tespiti halinde başvurunun reddedilmesi konusunda idareye takdir yetkisi verilmemiş olup, sayılan durumlardan birinin tespiti halinde otomatik ret sonucuna gidilmesi gerekmektedir.

Başvurunun reddine dair kararın başvuru sahibine bildirilmesinin akabinde başvuru sahibinin kararın değiştirilmesini gerektirecek yeni bilgiler sunması halinde TAGEM altmış gün içinde kararını yeniden incelemektedir. Olumlu veya olumsuz kararlar Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmektedir. Kararlara karşı açılacak davalarda ayrı bir dava açma süresi öngörülmediğinden, İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 7.maddesindeki genel dava açma süresi olan altmış gün esas alınmaktadır. Kararın Resmi Gazete’de yayınlanmasını takip eden günden başlamak üzere altmış gün içinde davanın ikame edilmesi gerekmektedir.

TAGEM başvuru hakkındaki olumlu kararını toplantı tarihinden itibaren otuz gün içinde Bakanlığa bildirmek zorundadır. Risk oluşturmayacağı yönünde kanaatin hasıl olduğu başvurular hakkında verilen kararın geçerlilik süresi on yıldır. Yönetmelikte kararda *“a) Kararın geçerlilik süresi, b) İthalatta uygulanacak işlemler, c) Kullanım amacı, ç) Risk yönetimi ve piyasa denetimi için gerekli veriler, d) İzleme koşulları, e) Belgeleme ve etiketleme koşulları, f) Ambalajlama, taşıma, muhafaza ve nakil kuralları, g) İşleme, atık ve artık arıtım ve imha koşulları, ğ) Güvenlik ve acil durum tedbirleri, h) İzleme ile ilgili raporlamanın nasıl yapılacağı”* hususlarının yer alması gerektiği ifade edilmektedir.

İdarenin tesis ettiği binlerce işlem bulunmaktadır. Fakat birçoğunun tekemmül süreci hakkında detaylı bir usul tarifi yapılmamıştır. Biyogüvenlik konusunun hassasiyeti sonucu olarak alınacak kararın süreci ayrıntısıyla tarifi zorunlu kılmaktadır. Bu tarif vatandaşın sağlık hakkını, kamu sağlığını ve sonuç olarak yaşam hakkının daha sıkı korunmasını sağlamaktadır. Ülkemizde idarenin işlem süreçlerine dair genel bir kanun olmadığından, toplumsal hayat bakımından hassas olan alanlara dair işlemlerin özel kanunlarda, yönetmeliklerde ayrıca tarif edilmesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. 5977 sayılı Kanun ve yönetmeliğin, yukarıda ifade edilen birtakım eksikliklere rağmen, kamu sağlığının korunmasına katkı sunacak bir idari usul öngördüğü kanaatindeyiz.

III. GDO VE ÜRÜNLERİ HAKKINDA VERİLEN KARARIN YARGISAL DENETİMİ

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2.maddesinde, konumuz bağlamında, iptal ve tam yargı davaları şeklinde iki idari dava türünden bahsedilmektedir. İdarî işlemlerin *“yetki, şekil, sebep, konu ve maksat”* unsurlarının hukuka uygunluk denetimi iptal davaları yoluyla sağlanmaktadır.

Ayrıca idari eylem ve işlemler nedeniyle kişisel hakları zarar gören kişiler tam yargı davası yoluyla zararlarını tazmin edilmektedir.²⁴

Bu iki dava türü ile alakalı idari yargılama usulü kitaplarında detaylı irdeleme yapılmaktadır. Dolayısıyla konumuzun sınırını aşmamak için iki dava türünün detaylı ayrımlarına girmeden genel hatları hakkında çerçeve çizilecektir. Tam yargı davasında doğrudan kişilerin kişisel hakkının zarar görmesi gerekmekte, yani bu dava türünün sübjektif niteliği ağır basmaktadır. İlgili kişi, zararının tazminini sağlamaktadır. Fakat iptal davalarında hukuka uygunluk denetimi yapılan işlemin iptali halinde dava açan dışındaki kişiler de yeni durumdan yararlanmaktadır.²⁵

GDO ve ürünleri hakkında yapılan başvuru üzerine idare kabul ve ret türünden iki işlem tesis etmektedir. 2577 sayılı Kanun genel idari yargılama usulünü düzenlemekte olup, özel kanunlarda ayrıca getirilen usuli düzenlemeler saklıdır. Örneğin 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu gibi kanunlarda süre ve diğer yargılama usulüne dair genel uygulamanın dışında kurallar getirilmiştir.

A. Kararlara Karşı Açılan İptal Davalarının Usulü

GDO ve ürünleri hakkında yapılan başvuru sonrasına verilen kararların idare mahkemesinde dava konusu edilmesi konusunda 5977 sayılı Kanunda ayrı kurallar öngörülmemiştir. Bu nedenle genel yargılama usulü kuralları çerçevesinde hukuki denetim yapılmaktadır.

İdari yargılama hukukunda görev kamu düzeninden olup, yargılamanın ilk inceleme aşamasında ve devamında gözetilmektedir.²⁶ GDO başvurusu üzerine idare, özel hukuk hükümlerine göre değil kamu hukuk kapsamında hareket etmekte ve kamu gücü ayrıcalıklarını kullanarak ilgililer hakkında işlem tesis etmektedir. Kararların, adli yargının görev alanına girmesini gerektirecek bir neden bulunmamaktadır. Ayrıca bahsi geçen konu, 2575 sayılı Kanunun

²⁴ 2577 sayılı Kanunda “muhtel” kavramı kullanılmakta, bu kavramın yerine kullanılan diğer kavramlar için bkz. Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Seçkin, 2019), 598.

²⁵ Ender Ethem Atay, *İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Seçkin, 2022), 311.

²⁶ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 272; Atay, *İdari Yargılama Hukuku*, 186.

24.maddesi uyarınca Danıştay'ın sayılan görevleri arasında da yer almamaktadır. Dolayısıyla idari yargıda genel görevli mahkeme olan idare mahkemeleri GDO hakkında verilen kararların hukuki denetiminden görevlidir.

Başvuruları değerlendiren ve karara bağlayan TAGEM, Ankara İlinde yer almaktadır. 2577 sayılı Kanununun 32.maddesinde "*dava konusu olan idari işlemi...yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesi*" belirtildiğinden, başvurular hakkında açılan davalar Ankara İdare Mahkemelerinde görülmektedir. Yine GDO ve ürünleri hakkında verilen kararın ilgililere tebliğinden itibaren altmış gün içinde davanın ikame edilmesi gerekmektedir. Davacı konumunda ise başvuru sahibi veya başvurudan etkilenen kişinin bulunması gerekmektedir. İptali talep edilen GDO kararı ile davacı arasına güncel, meşru ve kişisel bir alakanın bulunması gerekmektedir.²⁷ Böyle bir ilişkinin bulunmaması halinde dava ehliyet yönünden reddedilmektedir. TAGEM'in taraf konumunda bulunması mümkün değildir. Kararın iptali için açılan davalarda (davalı) hasım mevkiine Tarım ve Orman Bakanlığı alınmaktadır.

Gıda alanındaki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile gıda alanında faaliyette bulunan sivil toplum kuruluşları da davacı olabilmektedir. Danıştay'a göre kamu yararını koruma görevi olan Çevre Mühendisleri Odası, Ziraat Mühendisleri Odası gibi kurumların dava açma ehliyeti bulunmaktadır.²⁸

Yine GDO ve ürünleri hakkında verilen kararların hukuki denetiminde istinaf incelemesi mümkündür. 5977 sayılı Kanunda ayrıca bir düzenleme bulunmadığı ve 2577 sayılı Kanununun 46.maddesinde sayılan durumlar arasında bulunmadığından temyiz yolu bulunmamaktadır.

GDO ve ürünleri hakkında verilen kararlar kamu sağlığını doğrudan etkileyen işlemler olduğu için genel idari yargılama usulünün uygulanması (gecikmeler nedeniyle) telafisi imkansız zararlara sebebiyet verebilmektedir. Bu düşünce karşısında yürütmenin durdurulması isteminde bulunulabileceği ileri sürülebilir. Fakat süre, istinaf/temyiz yolları gibi usullerde değişiklik yapılmadıkça yürütmenin durdurulması müessesesi de tek başına gerekli faydayı

²⁷ Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, 294.

²⁸ Danıştay 10.Dairesi'nin E:2019/11850, K:2022/4141 ve 27.09.2022 tarihli kararında davacı konumunda hem kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu hem de sivil toplum kuruluşu bulunmaktadır.

sağlayamayacaktır. Örneğin, yürütmenin durdurulması talebinin reddedilmesi sonrasında karar icrailiğini sürdürmeye devam edecektir. Esas hakkında olası (tekemmül sonrasında hukuka aykırılık tespiti halinde) bir iptal kararının çok uzun süre sonra alınabileceği dikkate alınırsa²⁹ yürütmenin durdurulması talebinin tek başına yeterli olmadığı anlaşılacaktır. Biyogüvenlik insanlığın yaşantısını doğrudan etkilemektedir. Dolayısıyla genel idari yargılama usulü kuralları dışında özel usul kuralları geliştirilmelidir.

Bu konuda yargılama aşamasındaki gecikmelerin telafi edilmesi mümkün değildir. Örneğin, 21.04.2012 tarih ve 28271 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan genetiği değiştirilmiş (MON810) mısır çeşidi ve ürünlerinin hayvan yemlerinde kullanılmasına izin verilmesi yolundaki Biyogüvenlik Kurulunun 18 sayılı kararına karşı 2012 yılında açılan dava hakkında ilk olarak davanın reddine karar verilmiş olup, temyiz sürecinin (18/6/2014 tarihindeki değişiklikten önce dava açıldığı için temyiz yoluna gidilebilmiştir.) sonunda 27.09.2022 tarihinde dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir. 2012 yılında başlayan yargılama sürecinde ilk olarak davanın reddine karar verilmesi nedeniyle mısır çeşidi ve ürünlerinin hayvan yemlerinde kullanılmasına devam edilmiş ve 2022 yılında kullanılmaması gerektiği yönünde karar verilmiştir.³⁰

Üstelik bu dava Biyogüvenlik Kurulu kararının yanında yönetmeliğin ilgili hükümlerinin de iptali istemiyle açıldığı için doğrudan Danıştay'da açılmıştır. Buna rağmen uzun sürmüş ve 10 yıl sonra iptal yönünde karar verilmiştir. Bu durumun ciddi sakıncaları bulunmaktadır. Dolayısıyla 5977 sayılı Kanunda GDO ve başvuruları hakkında verilen kararlar için ayrı yargılama usulleri getirilmesi gerekmektedir. İdari yargılama usulünde ayrı yargılama usulü denince hemen akla ivedi yargılama gelmekte olup, çalışmamız kapsamındaki öneri de, ivedi

²⁹ 2577 sayılı Kanun 20/5.maddesinde "Danıştay, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde dosyalar, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen öncelik veya ivedilik durumları ile Danıştay için Başkanlar Kurulunca; diğer mahkemeler için Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca konu itibariyle tespit edilip Resmi Gazete'de ilan edilecek öncelikli işler gözönünde bulundurulmak suretiyle geliş tarihlerine göre incelenir ve tekemmül ettikleri sıra dahilinde bir karara bağlanır. Bunların dışında kalan dosyalar ise tekemmül ettikleri sıraya göre ve tekemmül tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılır." denilmektedir. Yani tekemmülden sonra 6 ay içinde dosyasının karara bağlanması gerekmektedir. Bu sürede biyogüvenlik konusunda oldukça uzun bir süre.

³⁰ Danıştay 10.Dairesi'nin E:2019/11866, K:2022/4140 ve 27.09.2022 tarihli kararında.

yargılamayla benzeşen yönler bulunmakla birlikte biyogüvenliğin hassasiyeti nedeniyle farklı yönler daha belirgindir.

B. Kararlara Karşı Açılan İptal Davalarında Yeni Yargılama Usulü Önerisi

Danıştay'ın 2019/11866 esas sayılı ve 27.09.2022 tarihli kararında “genetiği değiştirilmiş MON810 mısır çeşidinin hayvan yemi olarak kullanılmasının insan, hayvan ve bitki sağlığına, çevreye ve biyoçeşitliliğe zarar veremeyeceği ve güvenli olduğu Biyogüvenlik Kanunu'nun 2. maddesinin 1. fıkrasının (ü) bendinde öngörülen şekilde bilimsel yöntemlerle somut olarak ortaya konulmadan, söz konusu genetiği değiştirilmiş mısır çeşidinin hayvan yemi olarak kullanılması amacıyla ithaline ve piyasaya sunulmasına izin verilmesine ilişkin dava konusu Biyogüvenlik Kurulu kararında” hukuka uygunluk bulunmadığı tespitinin işlemin tesisi tarihinden 10 yıl sonra yapılmasının biyogüvenliği tehlikeye soktuğu şüphesizdir. İdari işlemler hukuka uygunluk karinesinden yararlandığından 10 yıl boyunca GDO'lu ürün piyasa içerisinde dolaşmakta ve tüketilmektedir. Bu durumun, ülkemiz kamu sağlığının savunmasız bırakıldığı gerekçesiyle kabul edilmesine imkan bulunmamaktadır.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile sınır dışı etme kararları ayrı bir yargılama usulüne tabi tutulmuştur. Konunun hassasiyeti nedeniyle otomatik durdurma müessesesi getirilmiştir. GDO ve ürünleri hakkındaki kabul kararının icrasının önlenmesi bakımından otomatik durdurma müessesesi getirilmesi gerekmektedir. Örneğin, başvuru hakkında verilen kabul kararı hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı için ilgili ürün piyasaya arz edilecek ve tüketime sunulacaktır. Bu arada kabul kararının dava konusu edilmesi işlemin icrasını durdurmaz. Yürütmenin durdurması kararı verilse dahi ürün o süreye kadar piyasaya sunulmuş olacaktır. Ürünün dağıtılmasının önüne geçmek adına otomatik durdurma müessesesi ile kararın icrası dava sonuna kadar ertelenebilir.

5977 sayılı Kanuna eklenecek bir hüküm ile yargılama sonuçlanıncaya kadar GDO ve ürünleri hakkındaki başvurunun kabulüne dair kararın icrasının durdurulması gerekmektedir. Böylece yargılamanın sonunda verilecek iptal kararının etkisizliği gibi bir durumla karşılaşılmaz. Yargılama sürelerindeki uzunluk nedeniyle yürütmenin durdurulması müessesesi tek başına yeterli olamayacaktır. Tabii, otomatik durdurma müessesesinin, girişim hürriyeti ve ticari

menfaatleri zedelememesi için süreler konusunda da düzenleme yapılması gerekmektedir.

Dava açma süresi 2577 sayılı Kanununun 20/A ve 20/B maddelerindeki gibi farklı bir usule tabi tutulabilir. 6458 sayılı Kanununun 53.maddesinde sınır dışı etme kararlarına karşı yedi gün içinde dava açılacağı belirtilmektedir. GDO hakkında verilen kararlar içinde kısa bir dava açma süresi öngörülmelidir. Öte yandan savunma süresi de ivedi yargılama usulündeki gibi kısa tutulup, savunmaya cevap ve cevaba cevap aşamasına yer verilmemelidir. Bu aşamaları yarıgılama hukukundan çıkarılmasının hak arama ve adil yargılanma hakkını kısıtlayabileceğine yönelik endişe olabilir. Fakat idari yargılama hukukuna re'sen araştırma ilkesi hakimdir. Mahkeme, eksik gördüğü, açıklığa kavuşturulmayan hususlarda re'sen bilgi ve belge toplayabilmektedir.³¹ Ayrıca tarafların sonradan sunacağı ek beyan niteliğindeki dilekçelerde karar aşamasında re'sen araştırma ilkesi kapsamında dikkate alınmaktadır.³²

İdari işlemin icrasının dava açılması ile otomatik durdurma müessesine yer verilmesi halinde yürütmenin durdurulmasını talep etmeye ihtiyaç bulunmamaktadır. Çünkü yürütmenin durdurulmasından maksat, idari işlemin icrasının dava hakkında esas karar verilinceye kadar durdurulmasıdır. Otomatik durdurmayla bu amaca ulaşılmaktadır. Bu aşamada, GDO kararları hakkında yürütmenin durdurulması istemine yer verilmemesi hak arama hürriyetini sınırlandırıcı nitelik taşımayacaktır. Zaten otomatik durdurma müessesesi ile yürütmenin durdurulması isteminin varoluş gayesine ulaşılmış olmaktadır.

Savunma dilekçesinin verilmesiyle dava dosyası tekemmül edeceğinden kısa süre içerisinde davanın esası incelenmiş olacaktır. Bu davalar teknik yönü ağır basan dosyalar olduğu için uyuşmazlığın esasının çözümlenebilmesi için bilirkişi incelemesine ihtiyaç bulunmaktadır. 2577 sayılı Kanununun 31.maddesi uyarınca bilirkişilik konusunda Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu kurallarından faydalanılmaktadır. Fakat ivedi yargılamada bilirkişinin görev süresi ve raporuna itiraz süresi konusunda ayrı bir düzenlemeye gidilmemiştir. Bu durum ivedi

³¹ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Seçkin, 2023), 442; Atay, *İdari Yargılama Hukuku*, 418.

³² Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdari Yargılama Hukuku*, 441.

yargılama usulünün özüyle örtüşmemektedir.³³ Aynı şekilde 5977 sayılı Kanunda bilirkişiliğe ilişkin daha kısa sürelerin öngörülmesi gerekmektedir. Böylece bilirkişi raporu daha kısa süre içerisinde dava dosyasına sunulup ve itirazlar değerlendirilip davanın esasının çözümlenmesine imkân verilecektir.

Dilekçe ret kararı, idare mahkemelerinde sıkça verilen usul kararıdır. 2577 sayılı Kanunun 15/1-d.maddesi uyarınca dilekçe ret kararı verilen davaların otuz gün içinde yenilenmesi gerekmektedir. Bu süre, GDO ve ürünleri hakkında verilen kararların dava konusu olduğu durumlarda daha kısa bir süre olarak belirlenmelidir. Yoksa, yukarıda anılan öneriler tam olarak anlam ifade edemez. Örneğin, dava açma süresini on gün veya cevap süresini on gün olarak belirlendiği dava türünde, dilekçe ret üzerine davanın yenilenmesi için otuz gün beklenmesi çelişkili bir hal meydana getirecektir. Bununla birlikte duruşma kararının otuz gün önceden taraflara tebliği zorunluluğu karşısında 5977 sayılı Kanunda daha kısa bir süre öngörülmelidir.

Genel olarak adli tatil olarak bilinen süre zarfı, 2577 sayılı Kanunda çalışmaya ara verme şeklinde anılmaktadır. Kanunun 62.maddesinde “a) Yürütmenin durdurulmasına ve delillerin tespitine ait işler, b) Kanunen belli süre içinde karara bağlanması gereken işler” çalışmaya ara verme süresi içinde görülecek işler olarak kabul edilmektedir. Yani ilk inceleme, yürütmenin durdurulması istemleri ve ivedi yargılama gibi belli sürede karar bağlanması istenilen işler çalışmaya ara verme içerisinde görülmektedir. GDO ve ürünleri hakkında kararlara dair dava dosyalarının çalışmaya ara verme süresinden önce veya süresi içinde tekemmül etmesi (yani cevap dilekçesinin sunulması) halinde esas hakkında inceleme çalışmaya ara verme süresi içinde yapılacak mıdır? Bu sorunun 5977 sayılı Kanunda zikredilerek cevaplanması gerekmektedir. Çünkü 62.maddede “Kanunen belli süre içinde karara bağlanması gereken işler” demek suretiyle esas hakkında irdeleme için istisnaların kanunlar yoluyla getirilebileceği ifade edilmektedir.

GDO ve ürünlerine dair başvurular üzerine verilen kararların yargılama usulünün 5977 sayılı Kanun’da adım adım belirlenmesi gerekmektedir. Biyogüvenlik hassasiyetine uygun süreler öngörülmesi ve yargılama

³³ İvedi yargılama usulünde değişiklik gerektiren durumların ayrıntısı için bkz. Ramazan Çağlayan, “Fransız ve Türk İdarî Yargılama Hukuklarında İvedi Yargılama Usulü” *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 18, no. 3-4 (2014): 31.

aşamalarında bu hassasiyetlere uygun olarak genel uygulamanın dışında istisnai uygulamaların belirlenmesi gerekmektedir. Aksi halde yukarıda zikrettiğimiz yargı kararları gibi başvuru üzerine verilen karar hakkında ilk olarak davanın reddi yönünde aradan uzun bir süre geçmesinin ardından (istinaf/temyiz sonrasında) dava konusu işlemin iptali yönünde kararların verildiği durumlar nedeniyle biyogüvenliğin etkin olarak korunup korunmadığı şüphesi veya korunmadığı yönündeki fikirler artacaktır.

C. Kararlara Karşı Açılan İptal Davalarında Yeni Yargılama Usulünün Uygulanmasını Kolaylaştıracak Öneriler

GDO ve ürünleri hakkında alınan kararların yargılanması usulüne dair değişikliklerin uygulanabilirliği önemli bir konudur. Bu değişikliklerin uygulamada sıhhatli sürdürülmesi için farklı tedbirlerin alınması mümkündür. Bunların başında yargılamanın yapılacağı mahkemenin önceden belirlenmesi gelmektedir. GDO ve ürünlerine dair başvuruyu alan ve karara bağlayan TAGEM Ankara'da bulunmakta ve 2577 sayılı Kanunun 32.maddesi uyarınca yargılamanın Ankara İdare Mahkemesi'nde yapılması gerekmektedir. Ankara'da otuza yakın idare mahkemesi bulunmaktadır. Bu mahkemelerin içerisinde önceden belirlenen bir mahkemenin, sadece, söz konusu kararlara karşı açılan davalar için tevziye açılması mümkündür. Örneğin, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun uygulanmasına dair davalara 1 nolu idare mahkemesinin bakması yönünde Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun 21.01.2014 tarih ve 160 sayılı kararıyla belirleme yapılmıştır.

HSK'nın yapacağı belirleme ile mahkemenin dava konusu husus üzerinde uzmanlaşması da sağlanacaktır. Böylece genel yargılama usulünden ayrılan yeni yargılama usulünün daha kolay takip edilmesi ve uygulanması sağlanacaktır. Bu belirlemenin doğal hakim ilkesine aykırı olmadığı ortadadır. Çünkü ihtilaf ortaya çıkmadan yargılamanın yapılacağı mercii belirlenmektedir. HSK tarafından yapılacak belirlemeyle yargılamanın daha uzman bir heyet tarafından yapılması ve usulün daha sağlıklı işletilmesi mümkün olacaktır.

5977 sayılı Kanun'da farklı yargılama usulü belirlenmesi de tek başına yeterli olmamaktadır. Mahkemenin bu usullere uymaması halinde ne yapılacağı konusunun da düzenlenmesi gerekmektedir. Çağlayan, ivedi yargılamaya dair getirilen sürelere uyulmaması konusunda ne yapılacağının belirlenmemesi

hususunu eleştirmektedir.³⁴ Bu konudaki boşluk kanunda ayrıntılı şekilde belirtilen usulün işlevsiz hale gelmesine neden olacaktır. Söz konusu durumun önüne geçmek için yargılama usulüne uyulmaması halinde nasıl bir durumla karşı karşıya kalınacağı konusunda kanunda belirleme yapılması gereklidir.

GDO ve ürünleri hakkındaki kararlar için öngörülecek yargılama usulüne uyulmaması halinde HSK Teftiş Kurulu'na inceleme yetkisi verilmesi isabetli bir yöntem olacaktır. Anayasa'nın 9.maddesinde "*Yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız ve tarafsız mahkemelerce kullanılır.*" denilmektedir. Dolayısıyla bağımsız ve tarafsız mahkemelerin ihmeline dair konularda yine bu esaslara göre hareket eden HSK'nın denetim yetkisine başvurulabilir. Nitekim HSK Teftiş Kurulu'nun tavsiye ve eleştirileri idare mahkemeleri tarafından dikkatle incelenmektedir.³⁵ Yargılamadaki eksiklik ve ihmallerin giderilmesine çalışılmaktadır.

D. Kararlar Nedeniyle Tam Yargı Davası

GDO ve ürünlerini nakleden, taşıyan, saklayan, paketleyen, etiketleyen ve son tüketiciye ulaştıran özel hukuk işletmelerinin sorumluluğu bulunmaktadır. Bu sorumluluk, elbette ki, özel hukuk sorumluluk esaslarına göre tartışılmaktadır.³⁶ Bu başlıkta üzerinde duracağımız konu ise anılan sorumluluktan farklı olarak idarenin işlem ve eyleminden kaynaklanan, yani idare hukuku esaslarına göre sorumluluk ve tazmindir. GDO ve ürünlerinin "*ithalatı, ihracatı, deneysel amaçlı serbest bırakılması, piyasaya sürülmesi ile genetiği değiştirilmiş mikroorganizmaların kapalı alanda kullanımı*" için idareye başvurulmaktadır. İdare de bilimsel esaslara dayalı olarak risk/sosyo-ekonomik değerlendirme yapıp, mevzuatta öngörülen diğer yönlerden başvuruyu irdeleyerek olumlu veya olumsuz yönde karar vermektedir. Bu görevi ve biyogüvenlik konusundaki diğer görevleri dolayısıyla meydana gelecek zararlar nedeniyle idarenin sorumluluğu gündeme gelmektedir.

³⁴ Çağlayan, 29.

³⁵ HSK, erişim tarihi Nisan 9, 2023, <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/301220211621idari-yargi-genel-tavsiyeleri-30122021pdf.pdf>.

³⁶ GDO ve ürünlerinden kaynaklanan hukuki sorumluluk (özel hukuk) için bkz; Damla Gürpınar, "Biyogüvenlik Kanunu Çerçevesinde Hukuki Sorumluluk," *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 15 (2013): 1067-1110.

İdarenin sorumluluğu denildiğinde ilk akla gelen hizmet kusurunda (kusurlu sorumluluk) kaynaklanan sorumluluk türüdür. Kusursuz sorumluluk ve hizmet kusurunun şartlarına neredeyse her idare hukukunda rastlanabildiğinden detaylarına girilmeyecektir.³⁷ GDO ve ürünleri hakkındaki karar boyutuyla idarenin sorumluluğu ve tam yargı davası irdelenecektir.

İdarenin verdiği karar hukuka uygunluk karinesinden yararlanarak varlığını sürdürmektedir. Fakat sonradan kararın hukuka aykırılığının tespit edilmesi halinde, doğrudan hakları muhtel olanlar tazmin talebinde bulunabilmektedir. 2577 sayılı Kanunun 2/b.maddesinde “İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından” açılan davalara tam yargı davası adı verilmektedir. Bu dava türünde ilgilinin maddi/manevi hakkının doğrudan zarar görmesi gerekmektedir. Bu durum tam yargı davasını iptal davasından ayırmaktadır. Yani tam yargı davaları subjektif niteliği ağır basan dava türüdür.

GDO ve ürünleri hakkındaki kararlara dair tam yargı davalarının çok farklı yönleri bulunmamaktadır. Bununla birlikte yukarıda başvuru alma, değerlendirme ve sonuçlandırma aşamasına dair eleştirilerimizi hizmet kusuru oluşmaması gayesiyle ileri sürdüğümüzden, tam yargı davasını ayrıca inceleme gereksinimi duyduk. Başvuru üzerine verilecek kabul ve ret kararı üzerine açılacak tam yargı davası şeklinde ikili bir ayırım yaparak inceleme yapılacaktır.

İlk olarak, GDO ve ürününü ithal veya ihraç etmek için idareye başvuruda bulunan bir özel hukuk kişinin açabileceği tam yargı davasını ele alalım. Başvuruda bulunan özel hukuk kişinin başvurusunun idare tarafından reddedilmesi halinde 2577 sayılı Kanunun 12.maddesine göre, ilgili, doğrudan iptal davası ve bu davanın sonuçlanmasının ardından tam yargı davası, iptal davası ile birlikte tam yargı davası veya sadece tam yargı davası açabilmektedir. Örneğin hayvan yemlerinde kullanılan GDO’lu bir mısır türünü ithal etmek için yatırım yapan bir tacir, reddedilen başvurusu nedeniyle maddi kayıplarının oluştuğunu ileri sürerek sözü edilen üç şekilde tazmin talebinde bulunabilir.

İdarenin başvuruyu değerlendirme sürecindeki eksikliği hizmet kusuru olarak kabul edilmelidir. GDO ve ürünü hakkında girişimde bulunan ve

³⁷ Atay, *İdari Yargılama Hukuku*, 333; Nazım Taha Koçak, *Tam Yargı Davaları* (Ankara: Seçkin, 2022), 24.

harcamalarda bulunan kişinin başvurusunun reddedilmesi zarara uğraması anlamına gelmektedir. Sorumluluk için gerekli şartlar (eylem, zarar, illiyet ve kusur) bulunmaktadır. İdari işlemin hukuka aykırı bulunarak iptali idarenin kusurunun ilk bakışta bulunduğu anlamına gelmektedir. Tabi ki, her iptal kararı idarenin tazmin zorunluluğu sonucuna bizi götürmemektedir. İptal kararına konu işlemindeki hukuka aykırılık nedeniyle idareye atfedilebilir kusurun olması, hukuki sakatlığın belli bir ağırlıkta olması gerekmektedir.³⁸ Ayrık durumları bir tarafa bıraktığımızda, hizmet kusurunun varlığını kabul ettiğimizde, ilgili iptal kararıyla birlikte tazmin talebini ileri sürmemişse, iptal kararının kesinleşmesinden itibaren dava açma süresi içinde tam yargı davasını açabilir.³⁹

İlgili isterse iptal davası açmadan, doğrudan tam yargı davası da açabilir. Bu durumda yargı makamınca idareye atfedilebilir bir kusur olup olmadığı ayrıca araştırılmaktadır. Fakat ilk iki durumda iptal kararı tazmin talebine dayanak teşkil etmektedir. Çünkü iptal kararının içeriğinde hizmet kusuruna dair tespitler bulunmaktadır. Tam yargı davalarına dair yargı kararları incelendiğinde üçüncü duruma nadiren başvurulduğu görülmektedir. Öte yandan ilgilinin uğradığı zarara dair bilgi ve belgeleri de dava açarken sunması gerekmektedir.

İkinci durum ise, GDO ve ürünlerinin “ithalatı, ihracatı, deneysel amaçlı serbest bırakılması, piyasaya sürülmesi ile genetiği değiştirilmiş mikroorganizmaların kapalı alanda kullanımına” dair başvurunun kabul edilmesidir. Bu halde tam yargı davasını kim/kimler açabilecektir? Bu sorunun cevabı, 2577 sayılı Kanunun

³⁸ Ankara 17.İdare Mahkemesi'nin E:2023/142, K:2023/1277 ve 08.06.2023 tarihli kararındaki “Bir idari işlemin yasalara ve hukuka aykırılığı kural olarak hizmet kusuru sayılmakla birlikte, her aykırılığın tazminat sorumluluğuna yol açmayacağı da idare hukuku ilkelerinden olup, idari işlemlerin iptalini gerektiren nedenler ile hizmet kusuru dolayısıyla tazminat ödenmesini gerektiren nedenler arasında tam bir özdeşlik olmayıp, bir işlemin, herhangi bir yönden yasalara ve hukuk kurallarına aykırı görülerek iptal edilmiş olması dahi hizmet kusurunun varlığını kabule yeterlilik arz etmeyeceği, idari işlemin yapılmasında ve uygulanmasında hizmet kusuru işlenmiştir denilebilmesi için saptanan hukuki sakatlığın bir dereceye kadar ağır ve önemli olması gerekmektedir.” gerekçesi iptal davası nedeniyle tazmin talebinin reddinde sıklıkla zikredilmektedir.

³⁹ 2577 sayılı Kanun 12. maddede “İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler.” şeklinde ifade edilmektedir.

2/b.maddesine göre, bu işlemden dolayı maddi/manevi hakları zarara uğradığını iddia eden/edenlerdir. Yine yukarıdaki gibi üç şekilde ileri sürülebilir. Örneğin, GDO'lu buğday ithalatı için yapılan başvurunun kabulüne dair işlemin iptali için açılan davada verilen iptal kararı sonrasında, bu işlem nedeniyle zarara uğradığını ileri sürenler tam yargı davası yoluna gidebilir.

Kabul işlemi nedeniyle maddi veya manevi zararın oluştuğuna dair bilgi ve belgelerin ilgililer tarafından ortaya konulması gerekmektedir. 2577 sayılı Kanunun maddesinde dava dilekçelerinde "*Davanın konu ve sebepleri ile dayandığı deliller, uyuşmazlık konusu miktarın*" ortaya konulması şart koşulmaktadır. Diğer yandan, yargı organı, dava sürerken re'sen araştırma ilkesi gereği zarar miktarına dair ayrıca araştırmalar yapacaktır. Tam yargı davalarının sübjektif özelliğinden yukarıda bahsetmiştik. Buna göre iptal kararı nedeniyle her önüne gelen, idareyi tazmin mecburiyetinde bırakamaz. İşlem nedeniyle doğrudan bir zararın bulunması gerekmektedir. Örneğin, izin verilen GDO'lu ürün nedeniyle insan veya hayvan sağlığında bozulmanın meydana geldiği gerekçesiyle hareket edilebilir.

İptal veya tam yargı davasında idarenin hukuka aykırı hareket edip etmediği tespitinde bilirkişilik kurumundan yararlanılmaktadır. Nitekim risk değerlendirmesi, risk analizleri ve olası etkiler hukuki bilgi ile çözülecek konular değildir. Bu konuda biyolog, ziraat mühendisi, genetik mühendisler gibi fen bilimcilerden yararlanılmalıdır.

Kabul veya ret kararları nedeniyle idarenin tazmin borcu altına girmemesi için işlem süreçlerinin mevzuata ve biyogüvenliğin gereklerine uygun düzenlenmesi gerekmektedir. İşleyişteki eksiklik, gecikme veya hata idarenin mali sorumluluğunu gündeme getirecektir. Öncelikle işlem süreçleri düzenlenirse daha isabetli kararlar verileceğinden, tam yargı davasıyla daha az karşılaşılır.

Bu başlıkta daha çok idarenin işlemi nedeniyle (çalışmamızla uyumlu olarak) açılan tam yargı davası üzerinde durulmuştur. 2577 sayılı Kanunun 12.maddesindeki usul çerçevesinde ilgililerin hareket etmesi mümkündür.

E. Yargılama Usulünde Değişikliğe Gidilmemesi Halinde Karşılaşılacak Sorunlar

Biyogüvenlik toplumsal yaşamın huzur ve ahenk içinde sürmesi bakımından önemli bir unsurdur. Toplumsal hayatın bu şekilde akışı kamu düzeni kavramıyla ifade edilmektedir. Doktrinde kamu düzeninin unsurları “dirlik ve esenlik, güvenlik ve sağlık” şeklinde kabul edilmektedir.⁴⁰ İletişim teknolojisi ve bilimsel gelişmeler kamu düzeninin unsurlarında da genişlemeye sebep olmuştur. Kamu sağlığı içindeki değerlendirilmesi mümkün olan biyogüvenlik idarenin denetimleri ile korunmaktadır. İdari işlemler her ne kadar hukuka uygunluk karinesinden yararlanmakta ise de; idari işleyişteki aksaklıklar işlemleri de sakat hale getirmektedir. GDO ve ürünlerine dair başvuruların değerlendirilmesi sürecindeki eksiklik veya aksaklıklar biyogüvenlik kararlarının hukukiliğini de etkilemektedir.

Biyogüvenlik kararlarının idari yargı mercilerindeki denetiminin etkin ve biyogüvenliği korumaya hizmet etmesi gerekmektedir. Yukarıdaki başlıklarda yargılama hukukuna dair durumu ve önerileri tartıştık. Mevcut yargılama hukukunun biyogüvenlik sorunlarını etkin şekilde çözecek bir yapıya sahip olmadığı ortadadır. Bu anlamda genel idari yargılama usulü kurallarından farklı usuller getirilmedikçe biyogüvenlik zafiyetine yargı organları da istemeden katkı sunmuş olacaktır. Uzun yargılama sonrasında ortaya çıkacak iptal kararının, biyogüvenliğin korunmasına hizmet etmeyeceğini yukarıda ifade etmiştik. Bu iddiamıza karşın idari yargı mercilerinin görevi hukuka uygunluk denetimi yapmak olup⁴¹, biyogüvenliği sağlama gibi bir amacının bulunmadığı ileri sürülebilir. Bir idari işlemin hukuka uyugun olup olmadığı farklı bir durum, yerinde ve yararlı olup olmadığı farklı bir durumdur. İlk durum hukuka uygun denetimi ile ikinci durum ise yerindelik denetimi ile tespit edilebilmektedir. Anayasa'nın 125/4 ve 2577 sayılı Kanun 2/2.maddesinde idari yargı yetkisinin, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu, yerindelik denetimi yapılamayacağı, idari eylem ve işlem niteliğinde karar verilmeyeceği belirtilmektedir.

⁴⁰ Turan Yıldırım vd., *İdare Hukuku* (İstanbul: Onikilevha, 2020), 610; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, *Türk İdare Hukuku*, 579; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2020), 275; Günday, *İdare Hukuku*, 292.

⁴¹ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 430.

Tabiki, idarenin takdir yetkisini kaldırarak şekilde yargı organı, karar veremez. Yerindelik denetimi ve idarenin takdir yetkisinin sınırlandırılması veya kaldırılması idarenin iç denetimi (hierarchy/vesayet) ile ilgili konulardır.⁴² Biyogüvenlik kararının oluşum süreci, kullanılan yetkilerin ve işlemin öğelerinin hukuka uygun şekillenip şekillenmediği, idari yargılama esnasında, tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu süreçte idare genellikle bağlı yetki çerçevesinde hareket ettiğinden⁴³ takdir yetkisinin denetimine dair bir durum da ortaya çıkmamaktadır. Yukarıdaki iddiamızı çerçevesinde idari yargı organı GDO başvurusuna dair kararın gıda güvenliği piyasası üzerinde olumlu ve yerinde bir etki oluşturup oluşturmadığına yoğunlaşmamaktadır. Fakat yargı organının verdiği kararın gıda piyasası ve güvenliği üzerinde doğrudan etkisi bulunmaktadır. Çünkü idari işlemin hukuk âleminde varlığının devam etmesi veya etmemesine yargı organı karar vermekte ve bu karar toplum sağlığı üzerinde doğrudan etki doğurmaktadır.⁴⁴

Uzun yargılama süreleri sonucunda ortaya çıkacak iptal kararları üzerine iptal edilen işlemde zarar gördüğünü iddia edenler tam yargı davası ikame edebilecektir. 2577 sayılı Kanunun 12.maddesinde “İlgililer haklarını ihlal eden bir idari işlem dolayısıyla Danıştaya ve idare ve vergi mahkemelerine doğrudan doğruya tam yargı davası veya iptal ve tam yargı davalarını birlikte açabilecekleri gibi ilk önce iptal davası açarak bu davanın karara bağlanması üzerine, bu husustaki kararın veya kanun yollarına başvurulması halinde verilecek kararın tebliği veya bir işlemin icrası sebebiyle doğan zararlardan dolayı icra tarihinden itibaren dava süresi içinde tam yargı davası açabilirler.” denilmek suretiyle idari işlemde kaynaklanan tam yargı davalarının ikame usulü açıklanmaktadır. Yani doğrudan tam yargı davası, iptal davasıyla birlikte tam yargı davası ve iptal davasının karara bağlanmasından sonra tam yargı davası şeklinde usuller mümkündür.

Genel uygulamaya göre ilk olarak işlemin iptaline yönelik dava ikame edilmekte ve iptal kararı verilmesi halinde tam yargı davası açılmaktadır.

⁴² Atay, İdari Yargılama Hukuku, 32.

⁴³ 5977 sayılı Kanun GDO ve ürünlerine dair başvuru, değerlendirme ve sonuçlandırma sürecinde idarenin takdir hakkını kullanabileceği neredeyse hiçbir alan bırakmamıştır.

⁴⁴ “İdari işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlandığı dönemde oluşturduğu olumsuzlukları ortadan kaldırmaya olumlu katkı sunmaktadır.” bkz. Atay, İdari Yargılama Hukuku, 174; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, 108.

Biyogüvenlik kararının iptali üzerine ilgili GDO ve ürününü tüketenler (varsa) zararlarını (ortaya koyabiliyorsa) tam yargı davası yoluyla tazminini isteyebilmektedir. Yani biyogüvenlik kararı hakkında verilecek yargı kararının gecikmesi tam yargı davasını açabilecek kişi sayısını artırmaktadır.

Diğer yandan GDO ve ürünlerine dair yatırım yapmayı düşünen yatırımcılar belirsizlik halinde yatırımdan kaçınacaktır. Örneğin ithal edilecek ürünün piyasaya sürülmesi/sürülmemesine dair kararın yargısal denetiminin hangi süre içinde sonuçlanacağı hususu yatırımcı için önemli bir konudur. Yatırım hürriyetinin güçlendirilmesi bakımından da yargılama usulünde değişikliğe gidilmesi gerekmektedir. Bir yandan biyogüvenliği korumak gerekmekte ise de, diğer yandan da yatırımcının menfaatlerini korumak da gerekmektedir.

Öyleyse biyogüvenliğe dair endişelerin ivedi bir şekilde giderilmesine yardımcı olmak ve yatırım hürriyetini korumak için GDO ve ürünleri hakkındaki başvuru üzerine alınan kararların farklı bir yargılama usulüne tabi tutulması gerekmektedir.

SONUÇ

Biyoteknoloji çalışmalarıyla tarım ve hayvancılık alanında yeni durumlar ortaya çıkmıştır. Böylece tüketilen gıda maddeleri içerisinde GDO ve ürünleriyle sıklıkla karşılaşılmaktadır. Bu yeni ürünlerin çevre, insan, hayvan ve bitki sağlığı üzerindeki etkileri konusunda tartışmalar devam etmektedir. Bilimsel belirsizlikler nedeniyle ortaya çıkan/çıkabilecek risklerin önlenmesi, çevre, insan, hayvan ve bitki sağlığının korunması amacıyla yürütülen çalışmaları biyogüvenlik adı altında şekillenmektedir. Biyogüvenliğin sağlanması toplumsal hayatın düzen ve huzur içinde devam etmesi bakımından gereklidir. Bu nedenle biyogüvenlik konusu hukuki düzenlemelere konu olmaktadır. Ülkemizde bahsi geçen alanda 5977 sayılı Biyogüvenlik Kanunu ile önemli bir hukuki alan açılmıştır.

Biyogüvenlik Kanunu ile GDO ve ürünlerine dair başvuruya ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. İdare başvuruyu bilimsel esaslara göre yapılacak risk değerlendirmesini esas alarak değerlendirmektedir. Bu çerçevede başvurular risk ve sosyo-ekonomik değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Risk değerlendirmesi üzerine ortaya çıkan raporlar başvuruların hakkında verilecek kararda esas alınmaktadır. Daha önce (mülga) Biyogüvenlik Kurulu tarafında

idari süreç yürütülmekteydi. Fakat 2018 yılında anılan kurul kaldırılıp, görevleri TAGEM'e devredilmiştir. TAGEM'in bakanlık bünyesinde bir birim olması başvuruların değerlendirilmesi sürecinde objektif ve bilimsel esasların esas alınıp alınmadığı hususunda tereddüt oluşturmaktadır.

İdare hukuku alanında her geçen gün gelişen düzenleyici ve denetleyici kurumlar, toplumsal hayat bakımından hassas sektörleri düzenlemektedir. GDO ve ürünlerine dair başvuruların da merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan bir kurul eliyle değerlendirilmesi ve karara bağlanması kamu sağlığının korunması bakımından daha elverişlidir. Bu nedenle kaldırılan kurulun yeniden ihdas edilmesi ve güçlendirilmesi objektif ve bilimsel esaslara dayalı bir sürecin işletilmesi bakımından daha uygundur. Risk değerlendirmesi sürecinin tarafsız ve objektif yürütülmesi bakımından süreci idare edecek idari mekanizmanın idare hukuku literatüründeki gelişmelerle uyumlu olması gerekmektedir.

GDO ve ürünlerine dair başvurular üzerine verilen kararlar, idari yargıda genel yargılama usulleriyle denetlenmektedir. Söz konusu usullerle yargılamanın uzun sürmesi nedeniyle (başvurunun kabul edilmesi kararının) olası iptal kararının işlemde kaynaklı zararların telafisine imkan verip vermediği hususu açıkça tartışmalıdır. GDO ve ürünü başvurusunun kabulüne dair kararların 10 yıl sonra yargı kararıyla iptal edildiğine dair birçok yargı kararı örneği mevcuttur. Çevre, insan, hayvan ve bitki sağlığı üzerinde doğrudan etkisi olan söz konusu idari kararın 10 yıl boyunca uygulandıktan sonra iptal edilmesi (kanaatimizce) telafisi imkansız zararlara sebebiyet vermektedir. Bu nedenle bu başvurular üzerine alınan kabul kararlarının yargısal denetiminde farklı bir yargılama usulü tercih edilmelidir. Aksi halde olası iptal kararının kamu sağlığının bozulmasına engel olamayacağı ortadadır.

Toplumsal hayat bakımından hassas olan konular hakkındaki yargılamalar farklı usullere tabi tutulabilmektedir. Örneğin ivedi yargılama usulü ve 6458 sayılı Kanundaki usulle genel uygulamanın dışına çıkmıştır. GDO ve ürünlerinin gıda maddesi veya yem olarak kullanılmasında toplumsal hayat üzerindeki oluşturacakları riskler nedeniyle daha özel ve kısa usullere göre yargılamanın yapılması gerekmektedir. Bu ürünlerin hayatımızda artan kullanım alanı nedeniyle idari değerlendirme ve idari yargılama sürecinin ürünlerin hayatımıza etkisi dikkate alınarak değişikliklere tabi tutulması gerekmektedir.

Hakem Değerlendirmesi: Çift kör hakem.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek alıp almadığını belirtmemiştir.

ıkar atışması: Yazar çıkar atışması bildirmemiştir.

Etik Kurul Onayı: Yazar, etik kurul onayının gerekip gerekmediğini belirtmemiştir.

Peer Review: Double peer-reviewed.

Financial Support: The author has not declared whether this work has received any financial support.

Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.

Ethics Committee Approval: The author has not declared whether ethics committee approval was required.

KAYNAKÇA

- Aksun Kayacan, Simge. *Genetik Yapısı Değiştirilmiş Organizma ve Ürünlerinden Doğan Hukuki Sorumluluk*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2021.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2020.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin, 2023.
- Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin, 2022.
- Atay, Ender Ethem. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin, 2022.
- Ateş, Zehra Gizem. "Genetiği Değiştirilmiş Organizmalara (GDO) İlişkin Avrupa Birliği'ndeki Yasal Düzenlemeler" *İnsan ve İnsan Dergisi*, no. 24 (2020): 9-29.
- Çağlayan, Ramazan. "Fransız ve Türk İdarî Yargılama Hukuklarında İvedi Yargılama Usulü" *Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 18, no. 3-4 (2014): 1-41.
- Çağlayan, Ramazan. *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.
- Çağlayan, Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin, 2019.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2017.
- Güneş, Ahmet M. "Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar ve Çevre Hukuku" *İÜHFM* 66, no. 2 (2008): 49-90.
- Gürpınar, Damla. "Biyogüvenlik Kanunu Çerçevesinde Hukuki Sorumluluk" *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 15 (2013): 1067-1110.
- Härtel, Ines, ed. *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union*. ed. Ines Härtel, 57-126. Cham: Springer International Publishing, 2018.
- Haspolat, Iraz. "Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar ve Biyogüvenlik" *Ankara Üniversitesi Veteriner Fakültesi Dergisi*, no. 59 (2012): 75-80.
- Haspolat Kaya, Iraz. *Genetically Modified Organisms and Regulations Concerning Biotechnological Products*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2020.
- Kent, Bülent. *Türk ve Alman Hukukunda Elektrik Piyasasının Düzenlenmesi ve Düzenleyici Kurumlar*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2012.
- Kıvılcım, Zeynep. "Cartagena Protokolü ve Türkiye Biyogüvenlik Mevzuatı" *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi* 20, no. 1 (2012): 99-121.

- Koçak, Nazım Taha. *Tam Yargı Davaları*. Ankara: Seçkin, 2022.
- Kulaç, İbrahim, Yücel Ağırdil ve Mehmet Yakın. "Sofralarımızdaki Tatlı Dert, Genetiği Değiştirilmiş Organizmalar ve Halk Sağlığına Etkileri" *Türk Biyokimya Dergisi* 31, no. 3 (2006): 151-55.
- Norer, Roland, " *Genetic Technology and Food Safety*. C. 14. *Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law*, ed. Roland Norer, 1-70. Cham: Springer International Publishing, 2016.
- Önel, Arzu. *Genetik ve Biyoteknoloji*. Ankara: Pegem Akademi, 2021.
- Söyler, Yasin. *Yeni Başkanlık Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Ankara: Seçkin, 2018.
- Yıldırım, Turan, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H.Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Hüseyin Melih Çakır ve Özge Okay Tekinsoy. *İdare Hukuku*. İstanbul: Onikilevha, 2020.