



Erken Cumhuriyet Döneminde (1930-1942) Gıda Güvenliğine Yönelik Mevzuat ve Gıdalarla İlgili Hileler (Food Safety Legislation and Food-Related Frauds in the Early Republic Period (1930-1942))

* Songül GÜNEŞ^a, Barış DEMİRCİ^b, Ayşe Nevin SERT^c

^a Independent Researcher, Istanbul/Turkey

^b Eskişehir Osmangazi University, Faculty of Tourism, Department of Gastronomy and Culinary Arts, Eskişehir/Türkiye

^c Ankara Hacı Bayram Veli University, Faculty of Tourism, Department of Tourism Management, Ankara/Türkiye

Makale Geçmişi

Gönderim Tarihi: 13.09.2024

Kabul Tarihi: 29.12.2024

Anahtar Kelimeler

Gıda güvenliği

Yasal düzenlemeler

Mevzuat

Erken Cumhuriyet Dönemi

Öz

Bu çalışmada, Erken Cumhuriyet Dönemi'nde (1930-1942) Türkiye'deki gıda güvenliği ile ilgili yasal düzenlemeler ve yerel yönetimlerin bu alandaki faaliyetleri ele alınmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tutanakları, Resmî Gazete, dönemin süreli yayınları, telif eserler ve yerel meclis kararları gibi birincil kaynaklar incelenmiştir. Doküman analizi yöntemi kullanılarak ekmek, et, süt ve diğer gıda maddeleri şeklinde kodlamalar yapılmış, bu kodlar doğrultusunda dönemin süreli yayınlarındaki haberler değerlendirilmiştir. Çalışmanın bulguları, özellikle gıda maddelerinde yapılan hileli uygulamalara dikkat çekmiş ve bu dönemde gıda güvenliğinin sağlanmasına yönelik hem merkezi hükümetin hem de yerel yönetimlerin çabalarını ortaya koymuştur. Yerel yönetimlerin halk sağlığı politikaları ve uygulamalarına veriler, gıda güvenliği ile ilgili alınan kararların ve düzenlemelerin etkisini daha net bir şekilde ortaya koymaktadır. Çalışmanın, günümüz gıda güvenliği politikalarıyla ilgili yapılacak çalışmalara ışık tutacak tarihsel bir perspektif sunabileceği değerlendirilmektedir.

Keywords

Food safety

Legal regulations

Legislation

Early Republican Period

Makalenin Türü

Araştırma Makalesi

Abstract

This study examines the legal regulations regarding food safety in Turkey during the Early Republican Period (1930-1942) and the activities of local governments in this area. Primary sources such as the minutes of the Turkish Grand National Assembly (TBMM), the Official Gazette, periodicals of the period, copyrighted works and local council decisions were examined. Using the document analysis method, codes were created as bread, meat, milk and other food items, and news in periodicals of the period were evaluated in line with these codes. The findings of the study drew attention to fraudulent practices, especially in food items, and revealed the efforts of both the central government and local governments to ensure food safety during this period. Data on public health policies and practices of local governments more clearly reveal the impact of decisions and regulations regarding food safety. It is considered that the study can provide a historical perspective that will shed light on future studies on today's food safety policies.

* Sorumlu Yazar

E-posta: bdemirci@ogu.edu.tr (B. Demirci)

DOI: 10.21325/jotags.2024.1534

GİRİŞ

Gıda güvenliği, modern dünyada giderek önemi artan ve insan sağlığı açısından vazgeçilmez bir konudur. Bu bağlamda, özellikle Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa başta olmak üzere gelişmiş ülkelerin getirdiği standartlar, Cumhuriyet Türkiye'sinin merkezi ve yerel idarecileri için de somut örnek teşkil etmiştir. Araştırmanın dönem aralığı olarak seçilen 1930-1942 yılları arasındaki zaman dilimi, Türkiye'de gıda güvenliği alanındaki ilk ve temel mevzuat olan 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun kabulünün başlangıç olarak kabul edildiği dönemi kapsamaktadır. 1930 yılında yürürlüğe giren bir diğer düzenleme de 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'dur.

1942 yılına gelindiğinde ise 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'na ek olarak çıkarılan Gıda Nizamnamesi ile araştırmanın genel çerçevesi oluşturulmuştur. Bu düzenlemelerden bir süre sonra nihayete eren II. Dünya Savaşı'nın akabinde, 1945 yılında Birleşmiş Milletler bünyesinde Dünya Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) kurulmuş ve 16 Ekim 1954 tarihinde de Türk Standartları Enstitüsü (TSE) teşkil edilmiştir.

Merkezi idarenin yerel yönetimlere tanıdığı hak ve görevlere dayanarak, başta İstanbul ve başkent Ankara olmak üzere kentlerde halkın temel gıda maddelerine, hijyen standartlarına uygun biçimde erişebilmesini sağlamak amacıyla pek çok faaliyet yürütülmüştür. Bu çalışmada, yerel yönetimlerin başta et, süt, ekmek ve yaş sebze gibi temel gıda maddelerini temini ve mevzuata uygun biçimde satışına kadarki süreçteki uygulamalarının incelenmesi amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tutanakları, Resmî Gazete, dönemin süreli yayınları, telif eserler ve yerel meclis kararları incelenmiştir. Çalışmanın erken Cumhuriyet Dönemi'ndeki gıda güvenliğine yönelik uygulamaları ortaya koyarak ilgili literatüre katkı sağlaması beklenmektedir.

Kavramsal Çerçeve

Gıda Güvenliği

Gıda güvenliğine yönelik en genel tanımlarından biri, "sağlıklı ve kusursuz gıda üretimini sağlamak amacıyla gıdaların üretim, işleme, muhafaza ve dağıtımları esnasında gerekli kurallara uyulması ve önlemlerin alınması" olarak ifade edilmiştir (Koç & Uzmay, 2015). Öte yandan güvenli gıda, "besin değerini kaybetmemiş, bozulmamış gıda maddesi" biçiminde de nitelendirilmiştir (Karabal, 2019). Dünyada ve Türkiye'de modern çağın önceliklerinden biri olarak insanların refah düzeyinin artması ve yaşam standardının yükselmesi, toplumların daha kaliteli ve güvenli gıda maddelerine erişimini gerekli kılmıştır. Bu alanda uluslararası standartlar oluşturulmuş, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla denetim mekanizması işlevi yerine getirilmiştir. Özellikle son iki asırda yaşamı sürdürülebilmek için gereken gıda maddesini tüketebilme hakkı olarak tanımlanan "Gıda Güvencesi Hakkı" ortaya çıkmış ve bu hak İnsan Hakları, Evrensel Bildirisi'nde "Yeterli Gıdaya Ulaşabilme Hakkı" şeklinde yer almıştır (Türker, 2011).

Dünyada Gıda Güvenliği

Dünyanın gelişmiş ülkelerinde yiyeceklerin güvenli biçimde muhafaza edilmesi ve besin değerlerini korumaya yönelik çalışmalar, halk sağlığı konusundaki en önemli başlıklar arasındadır. Artan nüfusun gıda ihtiyacı ve geçimini tarımla sağlayan kesimin ekonomik olarak daha fazla kar elde etme gayesi, tarımda verimliliği etkilemiş öte yandan kimyasal ilaç kullanımları ve bunun sonucunda çevre kirliliği gibi problemler ortaya çıkmıştır. Gıda güvenliği ve kalitesi, toplumların ilk çağlardan beri ilgilendikleri önemli konulardan biri olmuştur. Çevrenin korunması ve hastalıkların önlenmesi için gıda ticaretinin kurallara uygun biçimde yapılmasına yönelik yoğun çalışmalar yürütülmüştür. Gıda güvenliği denetimi, bu sebeple önem arz etmektedir. FAO 16 Ekim 1945 tarihinde Kanada'nın

Quebec şehrinde, Birleşmiş Milletler'e üye olan 44 ülkenin temsilcisinin imzasıyla kurulmuştur. Amacı; "insanların beslenme düzeyini artırmak, gıda ve tarımsal ürünlerin üretim ve dağıtımını geliştirmek ve kırsal kesimde yaşayan insanların hayat şartlarını iyileştirmek olarak belirlenmiştir (Artık, 2021).

Türkiye'de Gıda Güvenliği

Türkiye Cumhuriyeti'nin 29 Ekim 1923 tarihinde ilan edilmesinin ardından devletin kendi yerel yönetim anlayışını oturtması zaman almış, bu alandaki en önemli düzenleme ancak 1930 yılında yürürlüğe girmiştir. 3 Nisan 1930 tarihinde TBMM'de kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu, yerel yönetimlere tanıdığı hak ve görevler bakımından Cumhuriyet'in ilanından sonra yapılmış en kapsamlı düzenlemedir. Bu kanun uyarınca, gıda maddelerinin denetim işlevi belediyelere verilmiştir.

1234 Sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun

Cumhuriyet idaresinin bu alandaki ilk düzenlemesi, etin gıda güvenliği koşullarına uygun olarak tüketime sunulabilmesi için yapılmıştır. 1234 sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun 3 Mayıs 1928 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Buna göre kasaplık hayvanların kesimi için menşei belgesinin bulunması koşulu ve bu hayvanların yasaya uygun biçimde veteriner hekimler tarafından canlı ve kesim sonrası et muayenelerinin yapılması gerektiği ifade edilmiştir (Gökçe & Ergezer, 2016).

1580 Sayılı Belediye Kanunu

3 Nisan 1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 Sayılı Belediye Kanunu (Resmî Gazete, 1930), 165 madde ve 9 fasıldan oluşmakta; yerel yönetimlerin hak ve görevleri bağlamında geniş kapsamlı düzenlemeler içermektedir. Kanunun ikinci faslında yer alan "Belediyenin Vazifeleri" başlığı, 15 Madde ve 76 fıkraya ayrılmıştır. Bu maddeler arasında ilk üç sırada yer alan esas vazifeler şu şekilde sıralanmaktadır:

- 1- "Umuma açık olan yerlerin temizliğine, intizamına bakmak;
- 2- Yenilecek, içilecek ve umumun sıhhatine müteallik kullanılacak şeylerle yerlerinin, mahsus kanun nizamname veya talimatnamesine tevfikana murakabesi;
- 3- Umumun yiyip içmesine, yatıp kalkmasına, taranıp temizlenmesine, eğlenmesine mahsus lokanta, birahane, gazino, kahvehane, kiraathane, meyhane, han, otel, hamam, sinema, tiyatro, bar, dansing ve emsali yerlerin ve bu mahallerde satılan ve kullanılan şeylerin temizliğine, sıhhiğine ve sağlamlığına dikkat etmek ve kanun ve talimatname mucibince bu gibi yerlerin işletilmeleri için gece ve gündüz açık kalmalarına ve inzibati esbaba nazaran zabıtaca verilecek ruhsat üzerine sınıflarına ve tarifelerine göre bunlar için ruhsatname vermek ve açık ve kapalı bulunacağı saatleri mahalli hükümetinin de muvaffakatini aldıktan sonra tayin eylemek, ücret tarifelerini tetkik ve tasdik etmek ve bu gibi yerlerde işi çeviren ve çalışanların ehliyet vs. sıhhatleri müsait olup olmadığına göre işlemlerine izin vermek veya menetmektir."

15. maddenin 25. Fırkası ise, 28 Nisan 1926 tarih ve 831 numaralı Sular Kanunu çerçevesinde, belediyelerin sorumlu oldukları bölgede su getirtmek, suları sıhhi ve temiz tutmak görevlerini yinelemektedir (Resmî Gazete, 1930).

28. Fırkada ise genel çerçevede, “Umumun yiyeceği, içeceği ve kullanacağı şeylerin satıldığı ve muhafaza olunduğu mahallerin, umumun içinde yatıp kalkacağı, barınacağı veya bineceği, çalışıp işleyeceği veya hayvanlarını koyacağı yerlerin sıhhi şartlara uygun olmasını temin etmek” ifadesi yer almaktadır.

Umumi Hıfzıssıhha Yasası

24 Nisan 1930 tarihinde, TBMM’de kabul edilerek yürürlüğe giren 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, belediyelere içme suyu, süt, mesken ve han, hamam, otel gibi pek çok başlıkta halk sağlığını korumaya yönelik hak ve görevler tanımaktaydı. Kanun, 5 fasıl ve 309 maddeden oluşmaktaydı (Resmî Gazete, 1930). Yasanın 181-199. maddeleri gıdaya ilişkin değerlendirme, denetim ve yasakları içermektedir. Yasada gıdaya ilişkin sorumluluk, belediye sınırları dışında Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’na (Sağlık Bakanlığı’nın o dönemdeki adı), belediye sınırları içinde belediyelere bırakılmıştır. Yasanın 184. maddesi ile tüketenin sağlığını az ya da çok bozacak gıda maddelerinin üretimi, depolanması ve satışı yasaklanmıştır. 188. Maddeye göre gıda katkı maddeleri ve gıda boyalarının kullanımı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’nın iznine bırakılmıştır. Diğer maddeler ise denetim ve cezalarla ilgilidir (Türker, 2011).

Diğer Düzenlemeler

1932 yılında, et ile bulaşan hastalıkların önlenmesi amacıyla çıkarılan Et Teftiş Talimatnamesi ile Osmanlı Devleti’nin son döneminde, 1918 yılına ait 16 maddelik “Teftiş-i Luhum” (Et Muayenesi) Talimatnamesi yürürlükten kaldırılmıştır. (Gökçe & Ergezer, 2016).

7 Eylül 1942 tarihinde, 5204 Sayılı Gıda Maddelerinin ve Umumi Sıhhati İlgilendiren Eşya ve Levazımın Hususi Vasıflarını Gösteren Nizamname, Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Resmî Gazete, 1942). 454 maddeden oluşan bu nizamname; konserve sütler, peynir, tereyağı, margarin, diğer yemeklik yağlar, et ve işlenmiş etler (pastırma, sucuk), balık ve türevleri, un, alkollü içecekler, su ve buz gibi pek çok başlıkta, gıdada taşışın önlenmesi ve gıda standartlarının belirlenmesi amacıyla, 1930 yılında yayımlanan 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu’na ek olarak yürürlüğe konulmuştur.

Yöntem

Genç Türkiye Cumhuriyeti’nin kentleri, savaş ve işgal yılları sonrası dönemde modern dünyanın şehircilik alanındaki gelişmelerini takip etmeye ve uyum sağlamaya çalışmaktadır. Halkın önemli bir kesimi ise köylerde yaşamaktadır (Uzman, 2023). Kentlerin imar edilmesi, alt ve üst yapı gereksinimlerinin tamamlanması, hayat pahalılığının sonlandırılması ve halkın temel ihtiyaç maddelerine erişiminin kolaylaştırılması dönemin öncelikleri arasındadır. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun yürürlüğe girmesinin ardından kent idareleri tarafından kanunda belirtilen standartlara uygun görülmeyen işletmelere yönelik pek çok tedbir alınmıştır. Halkın temel gıda maddeleri arasında olan ve halk sağlığı bakımından da kritik öneme haiz olan ekmek, pek çok idari ve cezai uygulamanın gösterildiği bir gıda maddesidir. Erken Cumhuriyet Dönemi’ndeki gıda güvenliğine yönelik yasal düzenlemeler ve belediyelerin gıda güvenliğine yönelik uygulamalarını ortaya koymak için nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi kullanılmıştır. Doküman analizi belli bir amaca dönük olarak kaynakları bulma, okuma, not alma ve değerlendirme işlemlerini kapsamaktadır (Karasar, 2005). Basılı ya da elektronik kaynakların incelenerek değerlendirildiği bu süreçte amaca yönelik araştırılan olgu/olgular hakkında bilgi içeren materyaller değerlendirilir (Bowen, 2009; Yıldırım & Şimşek, 2013). Bu kapsamda TBMM tutanakları, Resmî Gazete, dönemin

sürelî yayınları, telif eserler ve yerel meclis kararları incelenmiştir. Ulaşılan 174 dokümanın konuyla ilgili olan 22'si araştırmaya uygun olarak değerlendirilmiştir. Doküman analizinde elde edilen bulguların kodlanması gerekmektedir (Sak, Şahin Sak, Öneren Şendil & Nas, 2021). Buna göre ulaşılan bulgular “ekmek”, “süt”, “et” ve “diğer gıda maddeleri” olarak kodlanmıştır.

Bulgular

Bu bölümde Erken Cumhuriyet Dönemi'nde ekmek, süt, et ve diğer gıda maddelerine yönelik haberlere yer verilmiştir.

Ekmekle İlgili Bulgular

Uygulamanın incelendiği şehirlerden biri olan İzmir'de belediye tarafından fırıncılara kapatma ve para cezası uygulanmıştır. Mevzuata uygun un kullanmayan üç uncu on beşer lira nakit para cezasına çarptırılmış, dört fırıncının işletmesine kilit vurulmuştur (İzmir Postası, 1934). Bursa'da belediyenin yaptığı denetimde, fırıncıların ekmekte hile yaptıkları tespit edilmiştir. Belediyenin ani olarak yaptığı bir teftişte hileli üretim yapan fırınlar tespit edilmiş ve ekmekleri müsadere edilerek fırın sahipleri hakkında kanuni takibat başlatılmıştır (Son Posta, 1936).

Ancak yasal mevzuatın yürürlüğe girmesinden birkaç yıl sonra, 1934 yılında kaleme alınan bir köşe yazısında, belediye cezalarının yetersizliğine dikkat çekilmiştir. Tağşiş edilmiş yağ satan müessesenin, eksik ekmek çıkaran fırının bir senelik kârı hesap edilerek bu bir senelik kazancın ceza kesilmesi gerektiği ifade edilmektedir (Vakit, 1934).

Yine bir başka vakada, Bursa fırıncıları, tasarruf maksadıyla iş birliğine gitmiş ve aralarında bir şirket kurmuşlardır. Fırıncıların birlikte hareket etmelerinin ekmeğin kalitesini ve miktarını olumsuz yönde etkileyeceğine dair basında çıkan şayiaların ardından Bursa Belediyesi, fırıncıların birlik olmaya hakları olduğuna dair açıklama yapmıştır. Ancak şirketleşmenin belediyelerin denetim yetkisini ortadan kaldıracığı düşüncesiyle hileli ekmek satışının önüne geçilemeyeceğine dair eleştiriler yapılmıştır. İstanbul'da fırıncıların tüketici hakları bağlamında birlik olmalarına izin verilmediği örneği verilerek Bursa'da bu uygulamaya son verilmesi istenmiştir (Yeni Sabah, 1940).

Sütle İlgili Bulgular

Türkiye'nin en büyük ve en köklü belediyesi olan İstanbul Belediyesi, sütçüler için bir kurs programı tasarlamıştır. 1931 yılında yapılan bu çalışmada, sütçülere sütün sıhhi biçimde nasıl sağlanabileceği, ahırların temizliğine nasıl özen gösterileceği ve hayvanların ne şekilde beslenmesinin uygun olacağı öğretilmesi amaçlanmıştır (Milliyet, 1931). Yine İstanbul Belediyesi tarafından fenni ve modern ahırlar inşa etmelerini istediği Sütçüler ve Süt Üreticileri Cemiyeti, mevcut sermayelerinin yetersizliği sebebiyle bu ahırların belediye tarafından inşa edilerek kendilerine satılması veyahut kiralanması talebinde bulunmuşlardır (Cumhuriyet, 1930). Başka bir haberde ise İstanbul'da hilesiz, temiz ve sıhhi süt bekleyen çocuk sayısının 200 bine yakın olduğu ve İstanbul'daki süt üreticilerinin Ankara'ya çağırılacağı ifade edilmektedir. Haberde ayrıca kapaklı bir şişe yer almış ve altında “medeni dünyada süt böyle kapaklı ve mühürlü şişelerde pastörize olarak satılır” ifadesi yer almıştır (Tan, 1938).

Sütün insan beslenmesindeki ve sağlığındaki önemini dikkate alan gelişmiş ülkelerden Fransa'nın Paris Belediyesi bu konuda bir merkez vücuda getirmiştir. 32 ilden gelen sütlerle başkent Paris'in süt ihtiyacı karşılanmaktadır. Halka temiz ve saf süt temini için tesis edilen bu kuruluştaki, üreticilerden gelen sütlerin tamamı

kontrolden geçirilmektedir ve soğutmak için büyük fabrikalar inşa edilmiştir. Soğutulduktan sonra sütler 10, 15 ve 20 litrelik güğümlere konular, üzerleri mühürlenir ve raflı özel vagonlara konular. Vagonlar hareket ederken, tekrar mühürlenir ancak Paris'te bir heyet huzurunda bu güğümler açılır. Böylece süte hile karıştırılması önlenmeye çalışılır. Paris Belediye müfettişleri, sütçü dükkanlarına ani baskınlar yaparak kontroller yapmaktadır (Akşam, 1932).

Hileli sütler, yalnızca içine su katılan sütler değildir. Kreması alınmış manda sütleri de inek sütü diye ucuza satılmaktadır. Kreması alınmış sütler, pastalarda, hamur işlerinde ve diğer işlemlerde kullanılabilir ancak içilmesi uygun değildir. Bu sütleri çocuklara içirmek ise cinayetten farksız olarak görülmüştür. Kamuoyunda yağ makinelerinin kontrol edilmesi ve krema aletlerinin satışının yasaklanmasıyla sorun çözülebileceğine dair öneriler gündeme gelmiştir. Hilesiz ve ucuz süt temin edebilmek için süt satışının tek elden idaresinin gerekli olduğu ve bu işi devlet ziraat kurumu veya belediye ya da kooperatif usulüyle yürütülmesi beklenmektedir. Bu yapılan kadar belediye zabıtasının sıkı denetimi bırakmaması gerekmektedir (Son Posta, 1939). Ancak belediyeler denetimde yetersiz kalmakta, esnaf ve seyyar satıcıların sütleri taşıma etmelerinin önüne bir türlü geçilememektedir. Birkaç müessese haricinde diğer tüm sütlerin hileli olduğu bilinmektedir.

İstanbul Belediyesi İktisat Müdürlüğü, 1939 yılında süt ve yağ satışlarının ucuz ve hilesiz yapılması için iş birliğine gitmişlerdir. İstanbul Ticaret Odası ile birlikte hareket edilmesi ve gıda maddelerinin karışık ve sağlığa zararlı biçimde satılmalarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Vakit, 1939).

Etle İlgili Bulgular

Besin değeri yüksek bir başka temel gıda maddesi olan etin, rutin muayeneleri yapılmış sağlıklı hayvanlardan sağlanması ve et kesim alanı olarak belirlenen mezbahaların hijyenik bir ortama sahip olması gerekmektedir. Ancak halkın temel tüketim maddelerinden olan kırmızı etin kesimi ve sonrası süreçte sıhhi koşullara uyulmaması pek çok salgın hastalığa sebebiyet vermektedir. Bunu önlemek amacıyla Sağlık Bakanlığı tarafından yeni bir düzenleme yapılmış ve belediyelere mezbaha binalarının yapımına dair talimatname gönderilmiştir. Buna göre belediyeler yeni inşa edilecek mezbahaların talimatnameye uygun olmasını sağlayacaklardır (İzmir Postası, 1934). Mahalle aralarında kaçak satılan muayenesiz ve gayri sıhhi durumdaki etlerin satışının önlenmesi istenmiştir. Mezbaha idaresinin bu konuda yeterince tedbir almaması basında eleştiri konusu olmuştur (İzmir Postası, 1934).

Kırmızı et dışında tavuk etlerinin kesimi de problem teşkil etmektedir. Tavuklar, tavukçu dükkanlarında kesilip, yolunup aynı yerde satılmaktadır. Eski belediye reislerinden Cemil Topuzlu'ya göre dünyanın hiçbir medeni şehrinde tavuk satılan yerde tavuk kesilmemektedir ve belediyenin buna karşı tedbirler alması gerekmektedir (Akşam, 1938).

Diğer Gıda Maddeleriyle İlgili Bulgular

1931 yılında, belediye kimyahanesine gönderilen 900'e yakın numunedan 250'sinin sağlığa zararlı olduğu tespit edilmiştir. Bu ürünler arasında; un, makarna, sirke ve zeytinyağı gibi gıda maddeleri bulunmaktadır. Belediye Sıhhiye Müdürlüğü, kimyahanenin verdiği listeyi göz önünde bulundurmaktadır. Hıfzıssıhha kanununun ve belediye zabıta talimatnamesinin uygulanması için belediye şubelerine bildirilmesi kararlaştırılmıştır (Milliyet, 1931).

1938 yılında zeytinyağı satıcılarına yönelik bir ihbarla belediye zabıtalrı harekete geçmiş ve visol adlı makine yağı ile %50 oranında bir taşıma yapıldığı incelemeler sonucunda anlaşılmıştır. Visol yağının renksizliği ve kokusuzluğu bakımından hafifçe boyanmak suretiyle bir kısım zeytinyağına karıştırıldığı takdirde anlaşılmayacak

özelliğe sahiptir. İnsan sağlığına zararlı bu işlemle hazırlanan ürünlerin piyasada satılmış olma ihtimaline karşı takibat başlatılmıştır (Haber Akşam Postası, 1938).

Aydın'da içme suyuna hayvan gübresi karıştırıldığına dair haberler basında yer almış, Aydın Belediyesi konuyla ilgili bir tezkir yayımlatarak iddiaları reddetmiştir (İzmir Postası, 1934). Bodrum'da halk sağlığına yönelik hayati önemdeki suyun teminini sağlamak üzere çelik borularla yer altından su ulaştırılmasını sağlayan su tesisatları 1934 yılı itibariyle tamamlanmıştır (İzmir Postası, 1934).

Yemeklik yağlar, en çok tağşişi yapılan gıda maddelerindedir. Bu sebeple belediyeler yağ satıcılarını sürekli denetime tabii tutmaktadır. 1935 yılında İstanbul'da birkaç tacir, piyasadan iyi kalitedeki yağları toplayıp özel imalathanelerinde bunları tağşiş ve tahlit ettikten sonra bunları yağcılara ve bakkallara sattıkları anlaşılmıştır. Gelen ihbarlar üzerine belediye incelemeler yapmıştır (Zaman, 1935).

Bursa'da hastalıklara meydan vermemek için lağım sularıyla sulanan bostan sebzelerinin derhal söktürülmesi ve imha edilmesi ilgililere bildirilmiştir (Son Posta, 1936). Bazı gıda maddelerine ilaç katıldığı tespit edilmiş cezai işlemlerin başlatılması için yetkililer harekete geçmiştir (Akşam, 1939).

Gıda ürünlerinin sürekli denetime tabi tutulması ve laboratuvar testlerinden geçirilmesine karşın ürünlerdeki hileler devam etmekte ve tüketiciyi bezdirmektedir. 1939 yılında kaleme alınan isimsiz bir makalede, şöyle bir değerlendirmede bulunulmuştur: "Karabiber alırsınız, acısı yoktur, şeker alırsınız, tadı yoktur. Pastırma ile kösele arasındaki fark dişlerin sağlamlığına göre değişir! Hele yağ, başlı başına bir laboratuvar mevzuu oldu." (Cumhuriyet, 1939).

Osmanlı Devleti döneminde İstanbul'un vali ve belediye reisi olarak görev yapmış olan Cemil Topuzlu, 1938 yılında İstanbul'da halkın temel gıda maddelerine erişimi hakkında düşüncelerini paylaşmıştır, et, ekmek, süt ve yağ hakkında değerlendirmelerde bulunmuştur. Topuzlu, başka memleketlerde insanların tereyağlı haşlama yemekler yediğini, ülkemizde ise yağlı et parçaları ve karışık yağlarla yemekler yapıldığını belirtmiştir. Ancak bunun bir süre sonra mide ve karaciğerde sorunlara sebep olduğu anlaşılmıştır. Bu sebeple tereyağı ile yapılan yemeklere rağbet artmış ve bu da tereyağında hilenin çoğalmasına neden olmuştur. Dükkân camekanlarında hakiki rengi beyaz iken sarıya boyanmış tenekeler içinde Trabzon ve Urfa tereyağları sergilenmektedir. Tuzsuz tereyağları, 1900'lerin başında İstanbul'a Avusturya ve Hollanda'dan gelmekte ve çok pahalıya satılmaktadır. Bunun dışında Adapazarı'nda tesis edilen işletmelerde kâğıda sarılarak hazırlanan tereyağları bulunmaktadır. Bugün ise tuzsuz tereyağları İstanbul'a dışarıdan gelmemektedir. Hiçbir kontrol yapılmadan ilkel şartlarda hazırlanmaktadır. Bursa ve Edirne tarafından gelen süt kremalarıyla bu şekilde hazırlanmaktadır. Belediyemiz, her önüne gelene pis murdar yerlerde her ne çeşit olursa olsun yağ yapılmasına izin vermemelidir (Akşam, 1938).

Sonuç ve Öneriler

Çalışma kapsamında değerlendirilen Erken Cumhuriyet dönemindeki ülke şartları göz önüne alındığında; halkın en temel gıda maddesi olan ekmeğin sıhhi şartlarda üretimi ve satışı hayati öneme sahiptir. Geçmişten gelen alışıldık usuller şehirlerin nüfusları arttıkça ve daha önceleri tedarik bölgesi olan toprakların başka ülke sınırları içinde bulunuyor olması pek çok ürünün tedarikinde problem yaşanmasına ve zaman zaman kalite düşüklüğüne sebebiyet vermiştir. Halkın önemli bir kesiminin yoksul olması ve 1929 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan ekonomik kriz şüphesiz kent ekonomilerini de ciddi biçimde sarsmıştır. Halkın alım gücünün azalması, yaşam pahalılığı gibi

unsurlar temel ihtiyaç maddelerinin teminini de güçleştirmekteydi. Yeterli mali kaynağa ve personele sahip olmayan yerel idareler, gıda ürünlerinin denetimi konusunda zaman zaman zafiyet içinde olmuşlardır. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 Sayılı Belediye Kanunu, yerel üreticilerin yetersiz kaldığı durumlarda bir çözüm sunmak üzere belediyelere ekmek üretimi için gerekli olan un fabrikaları ve fırınları kurma görevini vermiştir (Resmî Gazete, 1930).

Gıda güvenliği bakımından en kritik gıdaların başında gelen sütün sıhhi şartlarda sağılması, ulaştırılması, depolanması ve satışı gibi hususların her biri üretici ve satıcıların dikkatine, özenine ihtiyaç duyan mahiyettedir. Sütün tağşiş için kullanılan iki yöntem vardı. Birincisi süte su katmak, ikincisi de sütün yağın almak suretiyle besin değerini azaltmaktı. Halkın temel ve günlük gıda maddelerinden olan sütün üreticiden tüketiciye kadar geçen serüveninde belediyelere önemli görevler düşmektedir.

Muhtelif gıda maddelerinin hile ve tağşişle satılması kamuoyunca eleştiri konusu olmuş ve meselenin çözümü için çareler aranmıştır. 1934 yılında, Yunanistan'da hileli satış yapanlara yönelik bir çözüm önerisi basında yer aldı. Yunanistan'ın Batı Trakya şehirlerinden Gümülcine Belediyesi'nin uygulamasına göre, peynirci, sütçü, bakkal, kasap ve diğer gıda satışı yapan esnafın ürünleri tetkik ve tahlil edilmiş, esnafın adı ve inceleme sonuçları basında ilan edilmiştir. Böyle bir uygulamanın Türkiye'de de yapılması istenmiştir (Akşam, 1934). Fakat bu dönemde benzeri bir çalışmaya rastlanmamıştır. Günümüzde, Tarım ve Orman Bakanlığı tarafından gıda tağşişi yapan firmaların isimleri kamuoyuyla paylaşılmakta ve halk tüketim konusunda bilinçlendirilmektedir (Tarım ve Orman Bakanlığı, 2023).

Üretici ve satıcıların temel gıda maddelerinin temininde oynadığı rol, halk sağlığı üzerinde kayda değer bir etki potansiyeline sahiptir. Bu konuda hijyen kurallarına uygun biçimde paketlenen gıdaların steril ortamda muhafazası için yasalar çerçevesinde bir kurallar bütünü oluşturulmuştur. Türkiye'de 1930 yılında belediyelere tanınan hak ve görevler kapsamında denetimler yapılmıştır. Ekmek, et, su, yağ ve peynir gibi temel gıda maddelerinin steril ortamda üretilmesi ve hijyen kurallarına uyum biçimde tüketiciye sunulması için Yunanistan ve Fransa gibi ülkelerin uygulamaları da zaman zaman kamuoyunda çözüm önerisi olarak değerlendirilmiştir. Ancak yerel yönetimlerin gerek mali imkansızlıklar içinde bulunması gerekse yeterli personele sahip olmaması denetimin istenen düzeyde gerçekleşmesini engellemiştir. Bu sebeple yerel idareciler basında sık sık eleştiri konusu yapılmış zira yasalar tam anlamıyla uygulanamamıştır. Mevzuatın güncellenmesi gerekliliği, dünyada refah düzeyinin ve yeniliklerin artmasıyla 1942 yılına gelindiğinde ek bir düzenleme yapılmıştır. Gıda Nizamnamesi adı verilen bu düzenlemeyle denetimlerin kapsamlı biçimde yapılması hedeflenmiştir. 16 Ekim 1954 tarihinde teşkil edilen Türk Standartları Enstitüsü (TSE) ile ürünlerin standardize üretiminin sağlanması bakımından önemli bir ilerleme kaydedilmiştir.

Çalışmada erken Cumhuriyet Dönemi'nde gıda güvenliğine yönelik yasal düzenlemeler ve yerel yönetimlerin gıda güvenliğine yönelik çalışmaları ortaya konulmuştur. Bundan sonraki çalışmalarda konuyla ilgili daha farklı ya da geniş bir dönem ele alınabilir. Bu çalışmalar gıda güvenliğine yönelik düzenlemelerin dönemsel olarak kıyaslanmasına ve günümüz Türkiye'sinde geldiği noktanın daha net anlaşılmasına olanak sağlayacaktır.

Beyan

Makalenin tüm yazarları makale sürecine eşit katkıda bulunmuştur. Yazarların beyan edecekleri herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Akşam. (1932). Ucuz ve hilesiz süt. (Yayın no. 4984). <https://www.gastearsivi.com/gazete/aksam/1932-08-25/7>
- Akşam. (1934). Hilenin önünü almak için ne yapmalı? (Yayın no. 5519). http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/aksam/aksam_1934/aksam_1934_subat_/aksam_1934_subat_19_.pdf
- Akşam. (1938). İstanbul'un büyük derdi: Yağ, süt, et, ekmek... (Yayın no. 6952). <https://www.gastearsivi.com/gazete/aksam/1938-02-25/1>
- Akşam. (1939). Gıda maddeleri ile ilaçları tağşiş edenler ceza görecektir. (Yayın no. 7295). http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/aksam/aksam_1939/aksam_1939_subat_/aksam_1939_subat_8_.pdf
- Artık, N. (2021, Eylül). Gıda güvenliğinin Dünya ve Türkiye'deki tarihsel gelişimi. Gıda Türk, <https://www.gidaturk.com.tr/2021/09/gida-guvenliginin-dunyada-ve-turkiyedeki-tarihsel-gelisimi/> Erişim Tarihi: 15.05.2024.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Cumhuriyet. (1930). Sütçülerin fenni ahır yapmalarına imkân yok. (Yayın no. 2150). http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/cumhuriyet//cumhuriyet_1930/cumhuriyet_1930_mayis_/cumhuriyet_1930_mayis_1_.pdf
- Cumhuriyet. (1939). Çok revaçta bir geçim san'atı: Tahlit ve tağşiş. (Yayın no. 5328). http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/cumhuriyet//cumhuriyet_1939/cumhuriyet_1939_mart_/cumhuriyet_1939_mart_15_.pdf
- Gökçe, R. & Ergezer, H. (2016). Gıda mevzuatımız; Nereden Nereye. *Akademik Gıda*. 14(2), 225-229.
- Haber Akşam Postası. (1938). Zeytinyağına makine yağı karıştırılmış. (Yayın no. 2474). [http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/haber\(aksam%20postasi\)/haber\(aksam%20postasi\)_1938/haber_1938_birincikanun_/haber_1938_birincikanun_25_.pdf](http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/haber(aksam%20postasi)/haber(aksam%20postasi)_1938/haber_1938_birincikanun_/haber_1938_birincikanun_25_.pdf)
- İzmir Postası, (1934). Bodrum'da içme suyu. (Yayın no. 4018). http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/izmir%20postasi/izmir%20postasi_1934/izmir%20postasi_1934_eylul_/izmir%20postasi_1934_eylul_30_.pdf
- İzmir Postası, (1934). Aydın Belediyesi. (Yayın no. 3943). http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/izmir%20postasi/izmir%20postasi_1934/izmir%20postasi_1934_temmuz_/izmir%20postasi_1934_temmuz_3_.pdf
- İzmir Postası, (1934). Kapatılan fırınlar. (Yayın no. 3945). http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/izmir%20postasi/izmir%20postasi_1934/izmir%20postasi_1934_temmuz_/izmir%20postasi_1934_temmuz_5_.pdf

- İzmir Postası, (1934). Yeni mezbahalar. (Yayın no. 3946).
http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/izmir%20postasi/izmir%20postasi_1934/izmir%20postasi_1934_temmuz_/izmir%20postasi_1934_temmuz_6_.pdf
- İzmir Postası, (1934). Yine kaçak et. (Yayın no. 3945).
http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/izmir%20postasi/izmir%20postasi_1934/izmir%20postasi_1934_temmuz_/izmir%20postasi_1934_temmuz_5_.pdf
- Karabal, A. (2019). Gıda mevzuatı ve gıda güvenliği. *International Journal of Social and Humanities Sciences (IJSHS)*, 3(1), 179-198.
- Koç, G. & Uzmay, A. (2015). Gıda güvencesi ve gıda güvenliği: Kavramsal çerçeve, gelişmeler ve Türkiye, *Tarım Ekonomisi Dergisi*. 21(1), 39-48.
- Milliyet. (1931). Sütçüler için kurs. (Yayın no. 1957).
http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/milliyet//milliyet_1931/milliyet_1931_temmuz_/milliyet_1931_temmuz_24_.pdf
- Milliyet. (1931). Yiyecek. (Yayın no. 1888).
http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/milliyet//milliyet_1931/milliyet_1931_mayis_/milliyet_1931_mayis_16_.pdf
- Resmî Gazete. (1930). Belediye Kanunu (Yayın no. 1471). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>
- Resmî Gazete. (1930). Umumî Hıfzıssıhha Kanunu (Yayın no. 1489). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1489.pdf>
- Resmî Gazete. (1942). Kararname (Yayın no. 5204). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/5204.pdf>
- Sak, R., Şahin Sak, İ. T., Öneren Şendil, Ç. & Nas, E. (2021). Bir araştırma yöntemi olarak doküman analizi. *Kocaeli Üniversitesi Eğitim Dergisi*, 4(1), 227-250. <http://doi.org/10.33400/kuje.843306>
- Son Posta. (1936). Bursa'da belediye işleri. (Yayın no. 2073).
http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/son%20posta/son%20posta_1936/son%20posta_1936_mayis_/son%20posta_1936_mayis_11_.pdf
- Son Posta. (1939). Temiz ve hilesiz süt nasıl temin edilir? (Yayın no. 3044).
http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/son%20posta/son%20posta_1939/son%20posta_1939_ikincikanun_/son%20posta_1939_ikincikanun_19_.pdf
- T. C. Tarım ve Orman Bakanlığı. (2023). Kamuoyu duyuruları.
<https://www.tarimorman.gov.tr/Konu/1438/Kamuoyu-Duyurulari>
- Tan. (1938). Süt meselesini başarmak nasıl mümkündür. (Yayın no. 984).
http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/tan//tan_1938/tan_1938_ikincikanun_/tan_1938_ikincikanun_24_.pdf
- Türker, S. (2012). Türkiye'de gıda güvenliği ve gıda mevzuatının gelişim süreci. *Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi*, 21, 34-37.

Uzman, N. (2023). 1935 Nüfus sayımı. Atatürk Ansiklopedisi, <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/1935-nufus-sayimi/> Erişim Tarihi:

Vakit. (1934). Belediye cezaları. (Yayın no. 5923). http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/vakit/vakit_1934/vakit_1934_temmuz_/vakit_1934_temmuz_5_.pdf

Vakit. (1939). Süt ve yağ ucuzluğu. (Yayın no. 7553). http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/vakit/vakit_1939/vakit_1939_ikincikanun_/vakit_1939_ikincikanun_19_.pdf

Yeni Sabah. (1940). Bursa Belediyesi'nin düştüğü büyük hata. (Yayın no. 823). http://nek.istanbul.edu.tr:4444/ekos/GAZETE/yenisabah/yenisabah_1940/yenisabah_1940_agustos_/yenisabah_1940_agustos_15_.pdf

Yıldırım, A., & Şimşek, H. (2013). Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Food Safety Legislation and Food-Related Frauds in the Early Republic Period (1930-1942)

Songül GÜNEŞ

Independent Researcher, Istanbul/Turkey

Barış DEMİRCİ

Eskişehir Osmangazi University, Faculty of Tourism, Eskişehir/Türkiye

Ayşe Nevin SERT

Ankara Hacı Bayram Veli University, Faculty of Tourism, Ankara/Türkiye

Extended Summary

One of the most general definitions of food safety is “compliance with the necessary rules and taking precautions during the production, processing, storage and distribution of food to ensure healthy and flawless food production” (Koç & Uzmay, 2015). On the other hand, safe food has also been described as “food that has not lost its nutritional value and has not deteriorated” (Karabal, 2019). As one of the priorities of the modern age in the world and in Turkey, the increase in the level of welfare of people and the rise in the standard of living has made it necessary for societies to have access to higher quality and safer food. International standards have been established in this field, and the function of a control mechanism has been fulfilled by national and international organizations. Especially in the last two centuries, the “Right to Food Security”, defined as the right to consume the food necessary to sustain life, has emerged and this right has been included in the Universal Declaration of Human Rights as the “Right to Adequate Food” (Türker, 2011).

This study examines the legal regulations and practices of local governments in food safety in the early period of the Republic of Turkey (1930-1942). In the early years of the Republic, the urbanization process gained momentum, and after the war and occupation periods, the goals of modernization and facilitating people's access to basic needs came to the fore. During this period, local governments, especially on bread, milk, meat and other basic food items, took many regulatory and supervisory measures to protect public health. Within the scope of the study, the responsibilities of municipalities in ensuring food safety after the enactment of the Municipality Law No. 1580 were analyzed through various documents and sources. Document analysis, one of the qualitative research methods, was used in this study. The minutes of the Turkish Grand National Assembly (TBMM), the Official Gazette, periodicals of the period, copyrighted works and local council decisions were examined in the study. The obtained data were coded and analyzed on bread, milk, meat and other food items. In the study, the activities of municipalities in the early Republic period regarding food safety were evaluated based on four basic food items:

Bread: Bread production and sales were subject to strict inspections, and bakeries that produced fraudulently were penalized. In cities such as Izmir and Bursa, bakers who did not use flour by the legislation were closed down and fined. However, there were also criticisms that the penalties applied were insufficient and that the inspections of the municipalities were weak.

Milk: Istanbul Municipality organized courses for milk producers and worked on hygienic milk production. However, fraudulent milk sales were common; practices such as adding water to milk and reducing the nutritional

value of milk by removing its cream were frequently seen. Municipalities were inadequate in inspections so that the public could obtain healthy milk and various solution proposals were put forward.

Meat: Meat production and sales were also among the elements that threatened public health. Animal slaughtering carried out in unhealthy conditions and uncontrolled meat sales caused the spread of diseases. Municipalities were given the responsibility of building slaughterhouses and inspecting meat slaughtering processes, but the practices were inadequate.

Other Foodstuffs: Other basic foods such as flour, oil, and pasta were also subject to inspection, and penal sanctions were imposed on businesses that engaged in fraudulent production. However, due to inadequate inspections and financial difficulties, the introduction of fraudulent products into the market could not be prevented. Fraud was especially common in products such as oil and sugar.

The production and sale of bread, the most basic food of the people, under sanitary conditions was of vital importance. The usual methods from the past caused problems in the supply of many products and sometimes decreased quality as the population of the cities increased and the lands that were previously supplied areas were located within the borders of other countries. The fact that a significant portion of the people were poor and the economic crisis that affected the whole world in 1929 undoubtedly shook the city economies seriously. Factors such as the decrease in the purchasing power of the people and the high cost of living also made it difficult to provide necessities. Local administrations that did not have sufficient financial resources and personnel were sometimes weak in the control of food products. The Municipality Law No. 1580, which came into force in 1930, gave the municipalities the duty of establishing flour factories and bakeries necessary for bread production to provide a solution in cases where local producers were insufficient (Official Gazette, 1930). Milk, which is one of the most critical nutrients in terms of food safety, requires the attention and care of producers and sellers in terms of milk being milked, transported, stored and sold under sanitary conditions. Municipalities had important duties in the journey of milk, which is one of the basic and daily nutrients of the people, from the producer to the consumer. There were two methods used for adulteration of milk. The first was to add water to the milk, and the second was to reduce the nutritional value of the milk by removing its fat.

The importance of producers and sellers in providing basic nutrients to the public is at a level that will have a significant impact on public health. In this regard, a set of rules has been established within the framework of the laws for the preservation of foods packaged by hygiene rules in a sterile environment. Inspections were carried out within the scope of the rights and duties granted to municipalities in Turkey in 1930. The practices of countries such as Greece and France, which ensure that basic nutrients such as bread, meat, water, oil and cheese are produced in a sterile environment and presented to the consumer by hygiene rules, have also been evaluated as a solution suggestion by the public from time to time. However, the financial difficulties of local governments and the lack of sufficient personnel prevented the inspections from being carried out at the desired level. For this reason, local administrators were frequently criticized in the press because the laws could not be fully implemented.

In the early Republican period, municipalities made various regulations for food safety to protect public health. However, due to financial inadequacies, personnel shortages, and failure to fully implement the laws, the desired results could not be achieved. It became clear that food inspections should be strengthened and municipalities should be supported in terms of financial and human resources. Inspections were made more comprehensive with the Food

Regulation issued in 1942. The results of the study help to better understand the legal regulations and the role of local governments in food safety in Turkey and constitute an important resource for future studies. The findings of this study provide important clues in terms of making comparisons with food safety standards in today's Turkey and analyzing periodic differences.