

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK ANABİLİM DALI
KAMU HUKUKU BİLİM DALI

**ÇEVRE KORUNMASININ SAĞLANMASI KONUSUNDA UYGULANAN
İDARİ YAPTIRIMLARIN AVUSTRALYA VE TÜRKİYE AÇISINDAN
KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ**

Doktora Tezi

MEHMET HATİPOĞLU

İstanbul, 2013

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
HUKUK BİLİM DALI

**ÇEVRE KORUNMASININ SAĞLANMASI KONUSUNDA UYGULANAN
İDARİ YAPTIRIMLARIN AVUSTRALYA VE TÜRKİYE AÇISINDAN
KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ**

Doktora Tezi

MEHMET HATİPOĞLU

Danışman: PROF. DR. TURAN YILDIRIM

İstanbul, 2013

MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

HUKUK Anabilim Dalı KAMU HUKUKU Bilim Dalı DOKTORA öğrencisi
MEHMET HATİPOĞLU'nun ÇEVRE KORUNMASININ SAĞLANMASI KONUSUNDA
UYGULANAN İDARİ YAPTIRIMLARIN AVUSTRALYA VE TÜRKİYE AÇISINDAN
KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ adlı tez çalışması, Enstitümüz
Yönetim Kurulunun 02.01.2013 tarih ve 2013-1/20 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy
birliği/ oy çokluğu ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi 15.03.2013

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

- | | |
|------------------|----------------------------|
| 1. Tez Danışmanı | Prof. Dr. TURAN YILDIRIM |
| 2. Jüri Üyesi | Prof. Dr. H.NURİ YAŞAR |
| 3. Jüri Üyesi | Prof. Dr. YÜCEL OĞURLU |
| 4. Jüri Üyesi | Prof. Dr. BİHTERİN DİNÇKOL |
| 5. Jüri Üyesi | Doç. Dr. MELİKŞAH YASİN |

(Handwritten signatures of the jury members)

ÖZET

ÇEVRE KORUNMASININ SAĞLANMASI KONUSUNDA UYGULANAN İDARİ YAPTIRIMLARIN AVUSTRALYA VE TÜRKİYE AÇISINDAN KARŞILAŞTIRMALI OLARAK DEĞERLENDİRİLMESİ

Çevre ve çevre kapsamına alınabilecek değerlerin kirletici faaliyetlerle zarar görmesi ve çevre sorunlarının her geçen gün çeşitlenmesi, dikkatleri çevre üzerinde yoğunlaştırmıştır. İnsanın çevre ve çevreyle ilişkilendirilebilecek toplumsal değerlere karşı ihlal niteliğindeki davranışları, ekonomik, siyasi, sosyal ve hukuksal çözüm araçlarını gerekli kılmıştır. Bu araçlardan birisi de idarenin kirletenlere karşı uygulamış olduğu idari yaptırım ve tedbirlerdir. İdare hukuku, kanunların ve diğer yasal düzenlemelerin uygulanmasında bir mekanizma görevi görmektedir. Bu yüzden de sağlık, eğitim, trafik ve çevre gibi birçok sosyal politika alanında önemi büyüktür. Fakat çevre koruma amacına yönelik idari yaptırım ve tedbirlerin varlığından daha önemli olan husus, bu tedbirlerin somut bir çevre korumaya dönüşüp dönüşmediği, yani caydırıcılığıdır. Dünya çevre indeksinde, çevre konusundaki performansı iyi olan ülkeler arasındaki Avustralya ile Türkiye arasında idari yaptırım ve tedbirlerin karşılaştırılması, caydırıcılık yönünden çeşitli bulgular ortaya çıkarmıştır. Bu bağlamda gerek çevre korumasını amaç edinen idari teşkilatlanma gerekse yürürlükte olan idari yaptırım ve tedbirlerin uygulama usulü zarar verici faaliyetlerin azaltılmasında etkili olmaktadır. İdari yaptırımlar ve denetimler kararlılıkla uygulandığında, halkın çevre bilinç düzeyi yükseltildiğinde, idari para cezaları hakkındaki bilgilendirme artırıldığında idare hukukunun etkisi daha da artmış ve çevre hukuku ile olan ilişkisinden somut çözümler ortaya çıkmıştır.

Anahtar Sözcükler: İdari Yaptırım, İdari Tedbir, Çevre Koruma, Caydırıcılık, Avustralya.

ABSTRACT

A COMPARATIVE EVALUATION OF TURKEY'S AND AUSTRALIA'S ADMINISTRATIVE SANCTIONS IMPOSING IN PROVIDING ENVIRONMENTAL PROTECTION

Destruction of environment and environmental values, varying of environmental problems day by day caused to keep people's mind on environment. Human harmful activities against environment and other values required economic, social, culturel and legal solutions. One of these tools is administrative sanctions and precautions which are applied to polluters by administration. Administrative Law is a mechanism in order to apply law and other legal regulations. That's why it has a great importance in the field of social politics such as health, education, traffic and environment. However, the main subject rather than the existence of administrative sanctions and precautions which serve environment protection purpose is deterrence of precautions. Comparisons administrative sanctions and precautions between Australia and Turkey with comparisons among countries which have better environmental performance in the World Environment Index have revealed many findings from the perspective of deterrence. In this context, both administrative organizations which are aspired to environment protection and current administrative sanctions and precautions have an important effect on reducing detrimental activities. When administrative sanctions and controlling are pertinaciously applied; when level of environmental consciousness of citizens are increased and when information on administrative fine is increased, the effect of administrative level is increased and real solutions are revealed because of its relations on environmental law.

Key Words: Administrative Sanctions, Administrative Measure, Environmental Protection, Deterrence, Australia.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No.

TABLO LİSTESİ	viii
ŞEKİL LİSTESİ	ix
KISALTMALAR	x
GİRİŞ	1
I. ÇEVRE VE İDARE HUKUKU İLİŞKİSİ	5
1. Çevre Kavramı	5
1.1. Tanım ve Kavram	5
1.2. Avustralya Kanunlarında Çevre Tanımı	7
1.3. Türk Kanunlarında Çevre Tanımı	11
2. Çevre Sorunları	11
3. Çevrenin Korunmasında Kullanılan Araçlar	13
4. Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması	16
5. Çevre Hukuku	18
5.1. Çevre Hukuku Kavramı	18
5.2. Çevre Hukukunun Kapsamı ve Etki Alanı	21
5.2.1. Çevre Hakkı	22
5.2.2. Çevre Korunmasında Kamu Yararının Varlığı	26
6. Çevre Korunmasında İdare Hukuku Çözümleri.....	29
7. Avustralya ve Türkiye’de Çevreye İlişkin İdari Yapılanma	34
7.1. Avustralya Devlet Yapısı ve İdari Yapılanma	34
7.1.1. Avustralya Devlet Yapılanması	35
7.1.1.1. Federal Yönetim	37

7.1.1.2. Eyalet ve Bölge Yönetimleri	39
7.1.1.3. Yerel Yönetimler	40
7.1.2. Avustralya Çevre İdari Yapılanması	41
7.1.2.1. Federal Düzeyde Çevre Teşkilatı	43
7.1.2.1.1. Sürdürülebilirlik, Çevre, Su, Nüfus ve Topluluklar Bakanlığı	43
7.1.2.1.2. Avustralya Ulusal Çevre Koruma Konseyi.....	44
7.1.2.1.3. Çevre ve Tabiat Varlıklarını Koruma Konseyi.....	45
7.1.2.2. Eyalet Düzeyinde Çevre Teşkilatı	46
7.1.2.2.1 Yeni Güney Galler Eyaleti Çevre, Kültür ve Tabiat Varlıkları Bakanlığı.....	48
7.1.2.2.2. Yeni Güney Galler Çevre Koruma Ajansı	48
7.1.2.2.3. Yeni Güney Galler Çevre ve Tabiat Varlıkları Kurumu	49
7.1.3. Avustralya’da Kurumlar Açısından Bütünleştirilmiş Yaklaşım İhtiyacı	50
7.2. Türkiye’de Çevre İdari Yapılanması.....	53
7.2.1. Merkez Teşkilatında Çevre.....	58
7.2.1.1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	58
7.2.1.2. Diğer Bakanlıklar	61
7.2.1.3. Merkeze Bağlı Taşra Teşkilatı	61
7.2.2. Mahalli Teşkilatlanma ve Çevre.....	63
7.2.2.1. Belediyeler	67
7.2.2.2. İl Özel İdareleri	70
7.2.2.3. Köy İdareleri	71

II. AVUSTRALYA’DA VE TÜRKİYE’DE ÇEVRENİN KORUNMASINA YÖNELİK KULLANILAN İDARİ YAPTIRIMLAR VE TEDBİRLER.....	73
1. Çevresel İhlallere Karşı Geliştirilen İdari Yaptırımlar ve Tedbirler.....	73
1.1. Genel Olarak	73
1.2. Türkiye’nin Çevre İhlallerine İlişkin Yaptırım Stratejisi	75
2. Türkiye’de Çevre Korunmasında Uygulanan İdari Yaptırım Türleri	78
2.1. İdari Mali Yaptırımlar	78
2.1.1. İdari Para Cezaları	81
2.1.1.1. Kabahatler Kanunu’ndaki Yasak Fiiller ve İdari Para Cezaları	81
2.1.1.1.1. Kabahatler Kanunu’ndaki Yasak Fiiller.....	81
2.1.1.1.2. Kabahatler Kanunu’ndaki İdari Para Cezaları.....	84
2.1.1.2. Çevre Kanunu’ndaki Yasak Fiiller ve İdari Para Cezaları	84
2.1.1.2.1. Çevre Kanunundaki Yasak Fiiller.....	84
2.1.1.2.2. Çevre Kanunundaki İdari Para Cezaları.....	90
2.1.1.3. Diğer Kanunlardaki Çevresel İhlaller ve İdari Para Cezaları	91
2.1.1.3.1. Maden Kanunu Açısından	94
2.1.1.3.2. İmar Kanunu Açısından	98
2.1.1.3.3. Orman Kanunu Açısından	101
2.1.2. Diğer İdari Mali Yaptırımlar	103
2.1.2.1. Müsadere ve Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi	103
2.1.2.2. İdari Mali Yaptırım Olarak Yıkım Kararları	105

2.2. Bireysel İdari Yaptırımlar	109
2.2.1. Faaliyetin Durdurulması	109
2.2.2. İzin ve Ruhsat	112
2.2.3. İşyeri kapatma	117
2.3. Çevre Korunmasında Diğer İdari Tedbirler	118
2.3.1. Eski Hale Getirme	119
2.3.2. Raporlama (Çevresel Etki Değerlendirme Raporu)	122
2.3.3. Denetim	126
2.3.4. Vergileme ve Teşvik	130
2.3.5. Uyarı ve Süre Tanıma	134
3. Avustralya’da Çevre Korunmasında Uygulanan İdari Yaptırım Türleri.....	137
3.1. Genel Olarak	137
3.2. Avustralya’nın Çevre İhlallerine İlişkin Yaptırım Stratejisi	138
3.3. Avustralya’da Çevresel İhlallerin Derecelendirilmesi	146
3.4. Avustralya’daki Para Cezalarında Birim Sistemi (Penalty Unit System)	148
3.5. Avustralya’da Çevre Korunmasında Uygulanan İdari Yaptırım Türleri	149
3.5.1. Mali Nitelikteki İdari Yaptırımlar	149
3.5.2. Mali Nitelikte Olmayan İdari Yaptırımlar	159
3.5.2.1. İdari Uyarılar, Emir ve Talimatlar	159
3.5.2.2. İcrai Taahhütnameler	163
3.5.2.3. Çevre Denetimleri	166
3.5.2.4. Ruhsatın Askıya Alınması ve İptali	168
III. ÇEVRESEL İDARİ YAPTIRIM VE TEDBİRLERİN CAYDIRICILIĞI.....	170

1. Caydırıcılık Teorisi	170
1.1. Caydırıcılık Kavramı.....	170
1.2. Caydırıcılığın Türleri.....	172
1.2.1. Genel Caydırıcılık.....	173
1.2.2. Özel Caydırıcılık.....	173
2. Etkili Bir Caydırıcılıkta Çevresel Yaptırım Politikasının Önemi.....	175
3. İdari Yaptırımlarda Etkin Caydırıcılık	177
4. Çevre Korumada İdari Yaptırımların Caydırıcılığına	
Etki Eden Faktörler	180
4.1. Ölçülülük İlkesi	180
4.2. İdari Yaptırımların Miktarı	183
4.2.1. Genel Olarak	183
4.2.2. Caydırıcılık Ekseninde İdari Para	
Cezalarının Hesaplanmasında Kullanılabilecek Faktörler.....	185
4.2.2.1. Çevre ve İnsan Sağlığına Yönelik	
Mevcut veya Muhtemel Zararın Ağırlığı.....	185
4.2.2.2. Ekonomik Fayda	185
4.2.2.3. Ödeme Gücü	186
4.2.2.4. Diğer Faktörler	186
4.3. Denetimde ve Yaptırım Uygulamada Etkin İdare	188
4.4. Yasal Düzenlemelerin Yetersizliği	195
4.5. Çevre Bilinci	199
4.6. Halkın Katılımı	201
SONUÇ	204
KAYNAKÇA.....	209

TABLO LİSTESİ

Sayfa No.

Tablo 1	: Queensland ve Güney Avustralya İçin	
	Soruşturma İstatistiği.....	143
Tablo 2	: Yeni Güney Galler ve Viktorya İçin	
	Soruşturma İstatistiği.....	144

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No.

Şekil 1	: Yaptırım Piramidi, 1992	142
Şekil 2	: Yıllara Göre ÇYGM ve ÇEDPGM Tarafından Uygulanan Cezalar	191
Şekil 3	: Yıllara Göre 81 İÇOM Tarafından Uygulanan Cezalar	192

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı geçen eser
AIC	Australian Institute of Criminology
ALRC	Australian Law Reform Commission
AM	Birleşmiş Milletler
AMKD	Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
Ar.	Arapça
BkZ.	Bakınız
Böl.	Bölüm
bs.	Baskı, basım
C.	Cilt
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
Çev.	Çeviren
D.D.	Danıştay Dergisi
DEU	Dokuz Eylül Üniversitesi
E.	Esas
Ed.	Editör
EPA	Environment Protection Agency
HFD	Hukuk Fakültesi Dergisi
İÇOM	İl Çevre ve Orman Müdürlüğü
ÇYGM	Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü
İÜHFM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
K.	Karar
m.	Madde
NSW	New South Wales
p.	Page
R.G.	Resmi Gazete
s.	Sayfa
S.	Sayı

SBE	Sosyal Bilgiler Enstitüsü
SBFD	Siyasal Bilgiler Fakóltesi Dergisi
TBB	Türkiye Barolar Birliği
TÇSV	Türkiye Çevre Sorunları Vakfı
TMMOB	Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
Vd.	Ve devamı
Y.	Yıl

GİRİŞ

İnsanlık, içinde yaşadığı dünyayı tahrip etmeye yönelik bir sürecin içerisinde. Yaşam standartlarını daha da yükseltme çabası ve nüfus artışı, kirliliğin giderek artmasını, sınırlı doğal kaynakların yok olmasını da beraberinde getirmiştir. Böylelikle, düşünme yeteneğiyle, toplumsal sorunlara çözüm üretebilmesiyle yaradılışın zirve noktası olarak görülen insan, kimi zaman da çevreyi kendi menfaatleri doğrultusunda kullanarak beklenmedik bir şekilde “kirleten” sıfatını haiz olabilmektedir.

İnsanın çevre ve çevre ile ilişkilendirilebilecek diğer değerlere karşı bu olumsuz tavrı, ulusal ve uluslararası düzeyde çeşitli adımlar atılmasını gerekli kılmıştır. Çevrenin korunması adına atılan bu adımlar, eşsiz dünyamızı, akarsularımızı, denizlerimizi, havamızı, bitkilerimizi, toprağımızı ve doğal yaşamı aşırı tahribattan korumak için örgütler, yasalar, araştırmalar, eylemler olarak her düzeyde kendini göstermektedir¹.

Çevre sorunlarının 1970 başlarında dünya gündemini yoğun şekilde işgal etmesine koşut olarak başlatılan çözüm arama çabaları, günümüze dek uzanan bir süreci kapsamaktadır. Çözüm arayışları bir yandan ortaya çıkmış sorunların olumsuz etkilerinin yok edilmesi ya da en aza indirilmesi, öte yandan böyle sorunların bir daha ortaya çıkmasına engel olunması noktalarında yoğunlaşmıştır. "giderici" ya da "tedavi edici" yaklaşım diye nitelendirilen birinci tür çabalar, daha çok ilk dönemlerin çevre koruma politikalarında ağırlık kazanmış olup, amaca hizmet etmede sınırlı bir fonksiyon gördüklerinin anlaşılması üzerine, "önleyici" yaklaşım denilen ikinci tür çabalar ön plana çıkarılmıştır. Gerçekten de birbiri ardına yaşanan çeşitli çevre felaketlerinin de iyice açığa çıkardığı çevre sorunlarının özelliklerinin dikkate alınmasıyla birlikte, en akılcı, hatta zorunlu yaklaşımın bunların ortaya çıkmalarını önlemeye çalışmak olduğu görülmüştür².

¹ Ali Rıza Karacan, “İşletmelerde Çevre Koruma Bilinci ve Yükümlülükleri, Türkiye ve Avrupa Birliğinde İşletmeler Yönünden Çevre Koruma Politikaları”, Ege Academic Review, 2002, Vol.2.No.1, İzmir, s.1-2

² Turgut Nukhet, “Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan Olanaklar”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 45, Sayı 1-4, Ankara,1996, s. 103-130

Toplumsal sorunları çözmek için çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Siyaset üretme, sivil toplum kuruluşlarının çabaları, yönetim stratejileri geliştirme gibi araçların yanında en önemlilerinden birisi de kuşkusuz hukuk düzenidir. Bugün çevre sorunları, bütün toplumların önde gelen sorunlarından biri haline gelmiştir. Çevre ile insan arasındaki ilişkileri düzenlemek, belli davranış kuralları getirmek, çevresel sorunları çözmek için kullanılabilecek en etkili araçlardan biridir³. Bu bağlamda yasal anlamda mevcut yaptırım mekanizmalarını, işlevsel olarak birbirinden ayrı gözükseler de, iki ana kola ayırabiliriz. Birinci kategoride, ceza yargılama usulünün uygulandığı ve bir yargı kararını gerekli kılan cezai müeyyideler bulunurken ikinci kategori, askıya alma, iptal etme, idari ceza uygulama ve yasaklama yetkisi gibi idari araçları kapsayan yaptırımlardan oluşmaktadır. Sözü edilen bu idari yaptırımlar, ihlali gerçekleştirenler açısından ekonomik sonuçlar doğurmakta ve herhangi bir ceza yargılamasına gerek duyulmadan idari usullerle uygulanabilmektedir.

Dünyadaki mevcut hukuk sistemlerine bakıldığında, çevre korunması konusunda bireyleri, zarar verici davranışlarından caydıran veya meydana gelmiş zararın tazminini sağlayan yaptırım sistemleri, ülkeden ülkeye değişiklik arz etmektedir. Bu çalışmada, en genel anlamda Türkiye’de çevre ihlallerine karşı uygulanan idari yaptırımların Avustralya uygulamasıyla karşılaştırılması hedeflenmektedir. Anglo Sakson hukuk geleneğine ve federal bir yapıya sahip olan Avustralya, 2008 tarihli Çevresel Performans İndeksi’nde çevre sağlığı ve temizliği konusunda oldukça başarılı bir performans sergilemiştir⁴. Bu bağlamda çevre koruma araçlarından biri olan ve son yıllarda ülkede sıkça uygulama alanı bulan idari yaptırımların çeşitleri, uygulama usulleri ve caydırıcılık açısından değerlendirilmesinin, ülkemiz açısından da açılımlar getirebileceği düşünülmektedir.

Kirlilik yaratan ihlallere karşı uygulanan idari cezalara geçmeden önce kavramsal açıdan çevre, idare ve bunlar arasındaki ilişki inceleme konusu yapılacaktır. Zira bu kavramların literatürde nesnel tanımları olsa da, atfedilen anlamların yaptırım

³ Aybay Aydın, *Çevre ve Hukuk, İnsan Çevre Toplum*, Der: Ruşen Keleş, İmge Yayınları, Ankara, 1997, s.309-322

⁴ Bakınız. “**2008 Environmental Performance Index**”, Yale University Center For Environmental Law&Policy, <http://epi.yale.edu>, (20.10.2009)

sistemini etkileyebileceği gerçeğinden hareketle, gerek mevzuattaki gerekse bilimsel alandaki farklılıklar iki ülke açısından ortaya konulmaya çalışılacaktır.

İkinci bölümde, çevre korunması kavramı, çevrenin korunmasında başvuru araçları ve spesifik anlamda anayasal-yasal bazda mevzuatta yerini almış idari yaptırım sistemi ve türleri iki ülke dikkate alınarak karşılaştırmalı şekilde incelenecektir. Son yirmi yıl içerisinde Avustralya'da Federal hükümetin ve eyalet hükümetlerinin çalışmaları ve uygulamaya konulan kriterlerin sonucu olarak yeni bir çevre hukuku oluşumu kendini göstermektedir. Özellikle de Avustralya Hukuk Reform Komisyonu'nun idari cezalarla ilgili yapmış olduğu kapsamlı araştırma, bu bölümün konuları arasında yer almaktadır.

Son bölümde ise, çevre korunmasına ilişkin idari yaptırımların iki ülke açısından karşılıklı etkinliği tartışılacaktır. Çevresel yaptırım programlarının temel hedeflerinden birisi de insan davranışlarını çevresel gerekliliklere uygun biçimde değiştirmek, mevcut hükümlere uyumu özendirmektir⁵. Bu hedefin gerçekleşmesi, toplumu düzenli bir şekilde uyum için motive etmeye, uyumun önündeki engelleri ortadan kaldırmaya ve uyumsuzluk için topluma cesaret veren mevcut faktörlerin üstesinden gelmesine bağlıdır. Her hukuk düzeninde insanlardan bir kısmı yasalara gönüllü olarak uyar, bir kısmı itaat etmez ve diğer bazıları ise ancak bir yaptırımın uygulandığını gördüklerinde uygun hareket ederler. İnsanların yaptırımdan sakınmak için davranışlarını değiştirme yoluna gittikleri bu olguyu, *caydırıcılık* olarak adlandırabiliriz⁶.

Yaptırım, insanların çevre yasalarına uyumunda ve çevreyi koruma konusunda elbette ki tek başına yeterli değildir. Fakat ülkemizde çevreye yönelik düzenlemelerin etkinleştirilmesini sağlamak adına, çevre korunması ile idari yaptırım kavramlarının ilişki düzeylerini gözden geçirebilir ve bu yaptırımlardan umulan faydayı maksimize edebiliriz. Bu bağlamda denilebilir ki; amacımız, salt idari yaptırım konusuna açıklık

⁵ Bir yaptırım programının diğer temel hedefi ise, kirlilik ile meydana gelen, kamu sağlığına ve çevreye karşı anlık ve ciddi tehditler oluşturan unsurları ortadan kaldırmak ya da ıslah etmektir (Örneğin, içme suyu havzalarını kirlüten kimyasal boşaltımlar, kamuya açık olan alanlarda zehirli ve patlayıcı kimyasal atıkların ortaya çıkarılması)

⁶ U.S Environmental Protection Agency, “**Principles of Environmental Enforcement**”, July 15, 1992, Washington

getirmek değil, bu kavramın evre korunması ekseninde, bir ülke model alınarak tartışılmasıdır.

I. ÇEVRE VE İDARE HUKUKU İLİŞKİSİ

1. Çevre Kavramı

1.1. Tanım ve Kavram

Çevre hukukunun yeni bir hukuk dalı olarak yalnızca konusunu ve uygulama alanını değil, amacını, içeriğini ve çeşitli yönlerden gösterdiği özellikleri açıklamak için de her şeyden önce çevre kavramına ne anlam verildiğinin bilinmesi gerekmektedir⁷.

Çevre ve insan topluluklarının ilişkileri değişik boyutlardan ele alınmakta ve bunun doğal bir sonucu olarak, çevre kavramının anlamı çeşitlilik arz etmektedir. Bu anlamlara göz atıldığında çevrenin; bir bilim dalı, moda bir düşünce, doğa sevgisi, uygarlığı ve teknolojiyi yadsıyarak ilkelliğe dönüş, zengin ülkeler için lüks bir uğraş, az gelişmiş ülkeler için bir tuzak, büyüme ile çelişkili bir ütopya, doğal kaynakların yok oluşunun duyurulması, iktisatçıların ve filozofların büyümenin sırları üzerine bir uyarı çığlığı, kirlilik karşıtı ürünlerin yer aldığı yeni bir piyasa gibi anlamları olduğunu görmekteyiz. Atfedilen bu anlamların her biri çevrenin farklı özelliklerine dikkat çekmektedir⁸. Sınırlı kaynaklar karşısındaki sınırsız kullanımdan en çok etkilenen olgu olan ve gelişmiş ülkeler ile uluslar arası kuruluşların çalışma programlarında yerini alan çevrenin tanımı yapılırken bu özelliklerin geniş bir çerçeveye ele alınması gerekmektedir. Fakat çevre konusunda yapılan her tanım bu genişlikte yapılmamıştır.

Çevre ile ilgili sözlüklerde karşımıza çıkan bazı tanımlar şunlardır:

- “Bir organizmanın veya organizmalar topluluğunun yaşamı üzerinde etkili olan tüm faktörler”⁹
- “Canlıların yaşamasını ve gelişmesini sağlayan fiziksel, kimyasal ve biyolojik faktörlerin bütünü”¹⁰

⁷ Nükhet Turgut, **Çevre Hukuku**, Savaş Yayın evi, Ankara, 2001, s. 73

⁸ Ruşen Keleş, Can Hamamcı, **Çevrebilim**, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s. 18

⁹ Çevre Koruma ve Ekoloji Terimleri Sözlüğü, İstanbul, Tema, 1996, s.41

¹⁰ Ibid.

- “Bir organizmayı, diğer yaşayan şeyler de dahil, iklim ve toprak gibi kuşatan her şey”¹¹

Birleşmiş Milletler Çevre Programına göre çevre, hava, su, toprak gibi kirlenmeye ya da bozulmaya açık olan ve korunması gereken doğal kaynaklar bütünüdür. Bunların birbirleriyle etkileşimleri sonucu meydana getirdikleri sistemler de çevrenin ögeleri olarak ele alınmaktadır¹². Kışlalıoğlu-Berkes’e göre ise çevre, bir canlının bulunduğu yerdeki fiziksel ve kimyasal koşullar ile diğer canlıların oluşturduğu ortamdır¹³. Ancak genel kabul gören bir husus da beşeri faktör olan insanın çevre olgusu sürecinde doğal dengeye müdahale edip, değiştiren bir rol oynadığıdır. Bu noktada doğal ve yapay çevre olmak üzere çevre olgusunu belirleyen iki temel unsuru da belirtmek gerekmektedir. Doğal çevre, insanın oluşumuna katkıda bulunmadığı, hazır bulduğu çevredir. Doğal etki ve güçlerin oluşturduğu, insanın müdahalesine maruz kalmamış ya da böyle bir müdahalenin henüz gerçekleşmediği tüm doğal varlıkları ifade etmektedir. Yapay çevre ise, insanlığın başlangıcından günümüze kadar uzanan toplumsal ve ekonomik evrim sürecinde büyük ölçüde doğal çevreden yararlanılarak insan eliyle meydana getirilen değer ve varlıklardan oluşan bir çevredir¹⁴.

Çevre kavramı konusunda bütün disiplinlerin üzerinde anlaştığı bir tanım bulmak güçtür. Bunun nedenlerinin başında onun kapsamının genişliği¹⁵ gelir. Çevre sorunsalı¹⁶ gündeme gelmeden önce bu kavram, güncel dilde ve literatürde, bir şeyin etrafındaki diğer şeyleri, ortam ve koşulları göstermek üzere *çevreleyenler-etraftakiler*

¹¹ Dictionary of Environmental Science and Technology, John Wiley & Sons. Ltd., USA, 2008, s. 198

¹² Aydın Aybay, **Çevre ve Hukuk**, İmleadbeterge Kitabevi, Ankara, 1992, s. 214

¹³ Mine Kışlalıoğlu, Fikret Berkes, **Ekoloji ve Çevre Bilimleri**, Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayınları, Ankara, 1985, s.118, 345

¹⁴ Fevzi Altuğ, **Çevre Sorunları**, Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1. Baskı, Bursa, 1990, s. 9

¹⁵ Çevrenin kapsamı düşünüldüğünde hayli geniş bir çerçeve çizilmektedir. Ülkedeki bitkisel durum, doğal kaynaklar, vahşi ve evcilleştirilmiş hayvanlar, doğa ve eski eserler konunun çeşitli yönlerini oluşturmakta ve bu konu kentleşme ve yerleşme ile bütünleşmektedir., . Köksal Bayraktar, “**Çevrenin Korunması ve Türk Hukuku**”, Seha L. Meray’a Armağan, AÜHFD, C.1, Ankara, 1981, s. 69

¹⁶ Çevre sorunlarına baktığımızda, bunların birbirleriyle ilişki halinde olduğunu görüyoruz. Kirlilik denildiğinde hava kirliliği, su kirliliği ve toprak kirliliğini birbirinden ayırmamız mümkün değildir. Çevrenin bozulmasını, türlerin yok olmasından ayrı ele alamayız. Ayrı başlıklar altındaki çevre sorunları da birbirlerine bağlılardır. Bu noktalar bize çevre sorunlarının karmaşık ve çok yönlü bir yapısı olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda çevre sorunsalı kavramı, çevre sorunlarını içeren genel bir kavramdır. Çevre sorunsalı, çevre sorunlarının birbiriyle ve diğer toplumsal sorunlarla bir bütün olduğunu ifade etmek için kullanılan bir terimdir. Çevre sorunsalı, sadece somut bazı çevre sorunlarına indirgenemez. Aksine çevre sorunlarının çözümünde, çeşitli ekonomik, sosyal ve politik koşulların göz önünde bulundurulmasını da ifade eder. Çevre sorunlarının çözümünde bu bağlamda **bütünsel yaklaşım** benimsenmelidir. Ayrıntılı bilgi için bkz., Nükhet Turgut, “Çevre Hukukunun Temel Kavram ve İlkeleri”, Çevre Hukuku Sempozyumu Çeşme, 10-11 Nisan 2006, Editör Emel Badur, Türkiye Adalet Akademisi Yayınları, Ankara, 2006, s. 15-17

şeklinde genel bir anlamda kullanılıyordu. Ortam kavramı ise fiziksel unsurların dışında sosyo ekonomik ve siyasal koşulları da içeren bir anlam taşımaktaydı¹⁷. Bu çerçevede çevre, hem örgütlü, dinamik ve sürekli gelişen bir doğal yaşam alanını (kimyasal, fiziksel, biyolojik) hem de insana dair ekonomik, politik, sosyal ve kültürel faktörleri içinde barındıran; insan davranışlarıyla ilk başta sözü edilen doğal çevre arasındaki dolaylı ya da dolaysız, anlık ya da uzun vadeli etkileşimlerin yer aldığı, çerçevesi çizilmiş bir alanı ifade etmektedir¹⁸.

Son olarak insan sağlığı açısından çevre kirliliğinin ele alındığı boyutlar, bize “çevre” dendiğinde ne anlaşılması gerektiği hakkında fikir vermektedir. Şöyle ki; toprak, su, hava ve bitki örtüsünün içinde yer aldığı fiziki çevrenin, flora, fauna ve mikroorganizmaların içinde yer aldığı biyolojik çevrenin, kültür, din, dil, ırk gibi faktörleri kapsayan sosyal ve kültürel çevrenin bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir¹⁹. İşte bu noktada, yukarıdaki unsurlara yer verip vermeme açısından, çevrenin tanımının ülke mevzuatları açısından da değerlendirilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Zira dar veya geniş yorumlamaya paralel olarak çevre korunması konusunda mevzuatların etkinliği hakkında değerlendirmelerde bulunabiliriz.

1.2. Avustralya Kanunlarında Çevre Tanımı

Öncelikle Uluslar Topluluğu²⁰ düzeyinde çevre korunmasını konu alan mevzuata göz attığımızda, 1999 tarihli Çevre Koruma ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Yasası'nı (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act)²¹ görmekteyiz.

¹⁷ TURGUT, **Çevre Hukuku**, s.1 vd.; Yusuf GÜNEŞ, Aynur COŞKUN, Çevre Hukuku, İstanbul, 2004, s. 1

¹⁸ J G Vaillancourt, “**Environment**” in Robert Paehlke (ed) “**Conservation and Environmentalism: An Encyclopaedian**”, New York and London, Garland Publishing, 1995, s.217-218

¹⁹ Ergun Gürpınar, “**Çevre Sorunlarına Yaklaşım**”, İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, C. 5, S. 1-3, İstanbul, 1984, s. 88

²⁰ Avustralya Uluslar Topluluğu güney yarım kürede dünyanın en küçük kıtasını ve güneyde çok sayıda adayı içine alan federal bir devlettir. Avustralya, Yeni Güney Galler, Victoria, Queensland, Tazmania, Güney Avustralya, Batı Avustralya eyaletlerinden, kuzey bölgesi ve Avustralya başkent bölgesi gibi iki özerk bölgeyi içermektedir. Çalışmamızda Uluslar Topluluğu ve Avustralya Federal Devleti eşanlamlı olarak kullanılmıştır.

²¹ Kanun, Avustralya Federal Parlamentosu tarafından 16 Temmuz 2000 tarihinde kabul edilmiştir. Çevre ve bitki çeşitliliğinin korunması konusunda temel kaynak olan kanun, Uluslar Topluluğu ve tüm eyaletlerin katılımıyla meydana gelmiştir. Bu Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte mülga olan kanunlar şunlardır: Environment Protection (Impact of Proposals) Act 1974, Endangered Species Protection Act 1992, National Parks and Wildlife Conservation Act 1975, World Heritage Properties Conservation Act 1983, Whale Protection Act 1980., Published by Department of The Environment and Heritage (DEH), An Overview of The Environment Protection and Biodiversity Act, Canberra, 1999, p. 3

Bu yasa, federal çevre hukukunun en temel kaynağı olarak kabul edilmektedir²². Çevre koruma konusunda Uluslar Topluluğu'nun rolünü, temelden değişikliğe uğratan ve önceden yürürlükte olan yasadan farklı olarak bu yasa, Uluslar Topluluğu'nun çevreye etki eden bazı konularda değerlendirme yapmasını ve onay vermesini gerekli kılmıştır. Bu hususlardan birincisi, Uluslar Topluluğuna ait toprak ve sulara gerçekleşen ve onu etkileyen konulardır. İkincisi, Uluslar Topluluğu kurumlarınca yürütülen konular ve üçüncüsü de, Uluslar Topluluğu'nun işleyişinde yer almasa dahi, ilgilendiği ulusal çevresel öneme sahip konulardır²³.

1999 tarihli Yasa'nın yürürlükten kaldırdığı 1974 Tarihli Uluslar Topluluğu Çevre Koruma Kanunu (The Commonwealth Environment Protection Act) ve Yeni Güney Galler Eyaletinde (NSW) yürürlükten kalkan 1979 Tarihli Çevresel Planlama ve Değerlendirme Yasası'nda (Environmental Planning and Assessment Act) çok geniş bir tanım yapılarak *“çevre, hem insanı hem de içinde bulunduğu sosyal grubu etkileyen ve saran unsurların tümüdür.”* şeklinde ifade edilmişti. Bu tür esnek, her şeyi kapsayan tanımlar, gerek çevre hukuku gerekse çevre politikaları alanını anlamaya ve incelemeye fazla katkı sağlayamamaktadırlar. Çevrenin tanımına çeşitli sınırlamalar getirilmesini benimseyen ikinci bir yaklaşımda çevrenin fiziksel unsurlarına dikkat çekilmektedir. Örneğin bazı yasalar için toprak, su ve atmosfer gibi fiziksel unsurlar kapsamı oluştururken bazıları buna gürültüyü, rüzgarı, enerjiyi de dahil etmektedir. Fakat bunlar arasında en faydalı yaklaşım, çevrenin tanımında kaynak endeksli hareket eden ve onu yenilenebilir ve yenilenemez bütün kaynaklar olarak değerlendiren yaklaşımdır²⁴.

Federal düzeyde şu an yürürlükte olan Yasaya²⁵ göre ise çevre, şu şekilde tanımlanmıştır: *“İçerisinde insanların ve toplumların olduğu ekosistemleri, onları meydana getiren unsurları, doğal ve fiziksel kaynakları, bölgelerin, arazilerin ve diğer alanların karakteristik özelliklerini, mekanların miras değerlerini ve bu saydığımız*

²² Christopher James McGrath, “How to Evaluate the Effectiveness Of An Environmental Legal System”, Thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Faculty of Law Queensland University, Brisbane QLD, 2007, s. 81.

²³ Farrier David, Stein Paul, **The Environmental Law Handbook, Planning and Land Use in NSW**, 4th Edition, 2006, Sydney, p. 255

²⁴ John Cole, “Environmental Law and Politics”, University of New South Wales Law Journal, Volume 4, 1981, p. 55-56., “Çevre” kavramının bütün eyalet ve bölgeler açısından tanımı için bkz., Susan Thompson-Paul Maginn, Planning Australia, Second Edition, Cambridge University Press, 2012, p. 129-130

²⁵ Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999, Section 528 (1999 tarihli Çevre Koruma ve Biyolojik Çeşitliliği Muhafaza Yasası, Madde 528)

unsurların sosyal, kültürel, ekonomik yönlerini içinde barındıran olgudur.” Buradaki, “mekânların miras değerleri”’nden kastedileni, yine yasadaki tanımdan çıkartabiliriz. Buna göre, bir yerin doğal ve kültürel çevresi, o yerin miras değerini ifade etmektedir. Bu çevrenin içinde ise şimdiki ve gelecekteki Avustralya nesli için korunan o yerin doğal güzelliği ile tarihi, bilimsel ve sosyal önemi yer almaktadır.

Avustralya kanunlarında çevre tanımını eyaletler açısından da değerlendirebiliriz. Avustralya’nın nüfus bakımından en kalabalık eyaleti olan **Yeni Güney Galler**’deki mevzuat yapısına baktığımızda, diğerlerinden farklı olarak, Çevre Koruma Kurumu ve Kurum’un işleyişinin ayrı bir yasayla düzenlendiğini görmekteyiz. Gerek 1991 tarihli Çevre Koruma Yönetim Yasası’nda, gerekse 1997 tarihli Çevre Koruma Faaliyetleri Yasası’nda çevreye atfedilen anlam tamamıyla aynıdır. Yasalarda çevrenin yerkürenin bileşenlerinden oluştuğunu ve bu oluşumun;

- Toprağı, havayı ve suyu
- Atmosferin bütün katmanlarını
- Organik ve inorganik maddeleri, yaşayan bütün organizmaları
- İnsan yapımı veya onun tarafından değiştirilmiş bütün yapıları ve arazileri

içerdiği ifade edilmektedir²⁶.

Queensland eyaletinde yürürlükte olan 1994 tarihli Çevre Koruma Yasası’nda çevrenin ne anlama geldiğini “Çevre” başlıklı 8. Maddeden çıkartabiliriz. Burada çevre kelimesi tanımlar arasında değil, fakat ayrı bir madde olarak düzenlenmiştir. Maddeye göre Çevre;

- ekosistemleri ve onları meydana getiren parçaları, insanları ve onların oluşturdukları toplumları

²⁶ 1997 Protection of The Environmental Operations Act (1997 tarihli Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu), 1991 Protection of The Environmental Administration Act (1991 tarihli Çevre Koruma İdaresi Kanunu).

- doğal ve fiziksel öz kaynakları
- küçük ya da büyük olsun tüm bölgelerin, arazilerin ve diğer alanların kendi biyolojik çeşitliliklerine, bütünlüklerine, değerlerine ya da içeriklerine katkı sağlayan tüm özelliklerini
- yukarıda bahsedilen unsurları etkileyen veya bu unsurların etkilendiği sosyal, ekonomik, estetik ve kültürel şartları

bünyesinde barındıran bir kavramdır.

Yüzölçümü bakımından en büyük alana sahip olan **Batı Avustralya**'da yürürlükte olan 1986 tarihli Çevre Koruma Yasası'nda ise, çevrenin tanımı oldukça kısa tutulmuştur. Yasadaki "Terimler" başlığını taşıyan 3. Maddeye göre çevre, yaşayan canlıları, onların fiziksel, biyolojik ve sosyal çevrelerini ve birbirleri arasındaki etkileşimi ifade eden bir kavram olarak belirtilmiştir²⁷.

Son olarak, nüfus bakımından Avustralya'nın ikinci büyük eyaleti olan **Viktorya**'da halen yürürlükte olan 1970 tarihli Çevre Koruma Yasasında, çevrenin tanımına diğerlerinden farklı bileşenlerin de eklendiğini görmekteyiz. Buna göre çevre;

- toprak, su, atmosfer, iklim, ses ve kokuyu da içinde barındıran insanoğlunu etkileyen fiziksel faktörlerden,

- hayvan ve bitkileri de içine alan biyolojik faktörlerden

- sosyal faktörlerden

oluşmaktadır.

²⁷ Bu tanıma paralel olarak Ertaş'ın yorumuna da burada değinmek gerekir. Yazara göre çevre tanımının boyutlarını, niteliksel ve mekânsal açılarından incelemek mümkündür. Ertaş, niteliğine göre çevreyi, fiziksel ve toplumsal olarak ayırmaktadır. Fiziksel çevreden kastedilen şey, insanın herhangi bir etkisinin olmadığı doğal çevre, yeraltı ve yer üstü zenginlikleri iken; toplumsal çevre insanların ekonomik, toplumsal ve siyasal sistemleri gereği yarattıkları insani, kültürel ilişkiler bütünüdür. Mekansal çevre ise, bir bölge, etkileşimi içindeki çevresel öğelerin meydana getirdiği bir bütündür., Şeref Ertaş, **Çevre Hukuku**, DEÜ Döner Sermaye İşletmesi Yayını, İzmir, 1997, s. 4

1.3. Türk Kanunlarında Çevre Kavramı

Kıta Avrupası hukuk sistemini benimsemiş olan Türkiye açısından mevzuata bakıldığında ise “çevre” tanımının yapıldığı kaynaklar arasında temel kanun olan 2872 Sayılı Çevre Kanunu ile Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği’ni görmekteyiz.

2872 Sayılı Kanun’un 26.04.2006 tarihli ve 5491 sayılı kanunla değişik 2. maddesinde yapılan tanıma göre “çevre”; “*canlıların yaşamları boyunca ilişkilerini sürdürdükleri ve karşılıklı olarak etkileşim içinde bulundukları biyolojik, fiziksel, sosyal, ekonomik, ve kültürel ortamı*” ifade eder²⁸. Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği’nde yapılan tanım da kanundaki ile tamamen aynı tanımdır.

2. Çevre Sorunları

İnsan ile çevre unsurları arasındaki bağlar insanoğlunun yaşadığı ilk zamanlardan sanayi devrimine kadar dengeli şekilde devam etmiş ve bu devrimin insanoğluna tanıdığı geniş imkânlar nedeniyle, denge bozulmaya başlamıştır. Canlıların, birlikte ve uyum içinde gelişmelerini ve varlıklarını sürdürmeleri için gerekli bütün şartları içeren ekolojik dengenin tahrip edilmesi sebebiyle sağlıklı ve temiz bir çevrede yaşamlarını sürdürmeleri tehlikeye girmiştir²⁹.

Çevre sorunları, tüm dünyada etkisini hissettiren endüstriyel gelişme, kentleşme ve hızlı nüfus artışı gibi nedenlerden kaynaklanan çevresel felaketlere bağlı olarak, bilhassa 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gerek toplumsal gerekse siyasal alanda insanlık için önemli bir gündem oluşturmuştur³⁰. Çevre sorunlarını ortaya

²⁸ Değişiklikten önce Çevre Kanun’un “Tanımlar” başlığında çevrenin tanımı yapılmamıştı. Tanım bulmak amacıyla “Amaç” maddesine baktığımızda, kırsal ve kentsel arazi, doğal kaynaklar, su, toprak, hava, vb. şeklinde unsurların sayıldığını görüyorduk. Kültürel çevre hakkında maddeye baktığımızda, “tarihsel zenginlik” ifadesinin kullanıldığını görüyorduk. Çevre tanımının değişikliktan önce kanunda olmamasının gerekçesini Turgut, şu şekilde açıklamıştır: “Çok geniş kapsamlı bir tanım yapılırsa, mevzuatın getirdiği yasak ve yükümlülüklerin, bu kadar geniş bir tanıma uyarlanması mümkün olmayacak; hatta hukukta aradığımız belirginlik kaybolacaktır. Dar bir tanımlama yapılırsa, sorunların iç içe geçmesi nedeniyle, bazı grupların tanımın dışında kalmasının önüne geçilemeyecektir. Böyle bir ikileme düşmemek için, yasa koyucuların tercihi, tanım yapmamak olmuştur.”, Nükhet Turgut, “Çevre Hukukunun Temel...”, s. 18

²⁹ Kemal Görmez, “Çevre, Çevre Sorunları ve Çevre Politikaları Üzerine Bazı Mülahazalar”, Türkiye Günlüğü, Sayı. 3, Haziran 1989, s.6

³⁰ Bu konuda bkz. Nükhet TURGUT, **Çevre Hukuku**, 2. Bası, Ankara, 2001, s.1 vd.; Yusuf GÜNEŞ, Aynur COŞKUN, **Çevre Hukuku**, İstanbul, 2004, s. 13 vd.

çıkaran nedenler ortaya atılan görüşlere göre farklılık arz etmektedir. 1960’lardan başlayarak nüfus artışı, çevre sorunlarının önemli odak noktalarından biri olmuştur. Paul Erhlich 1968 tarihli, çok satan The Population Bomp (Nüfus Bombası) adlı yapıtında nüfus artışındaki patlamanın yaygın çevre yıkımının nedeni olduğunu ileri sürmüştür. Bazı yazarlar da; Barry Commoner’in 1971 tarihli The Closing Circle (Kapanan Çember) adlı yapıtında görüldüğü gibi, asıl sorumluluğun nüfus büyüklüğünün kendisinde değil, sınai toplumlarına özgü tüketime dayalı yaşam biçimlerinde olduğunu öne sürmüşlerdir. Bu farklı görüşler çevre tartışmalarında bugün bile geniş ölçüde kullanılan formülün, çevresel etki yaratan üç değişken=nüfus + tüketim ve bolluk + teknoloji olduğunu söyleyebiliriz³¹.

Çevre sorunlarının nedenlerine ilişkin diğer bir ayrımda Kaplan, sorunun menşesinde insan, sistem ve büyüme üçgeninin olduğundan bahsetmektedir. Buna göre insandan kaynaklanan çevre sorunları iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, insandaki çevre ahlâkının eksikliği, diğeri ise ondaki bilgisizliktir. İnsanlar kendi sınırlarını tanımamakla birlikte doğanın da sınırlarını tanımamakta ve doğaya karşı acımasız bir tutum sergilemektedirler. Bilgisizliği ise doğa ile insan toplulukları arasındaki ilişki konusundaki gerçek bilgisizlik olarak algılamalıyız. Nedenler arasındaki “sistem”den kastedilen ise, ekonomik sistem ve toplumsal sistem (toplumsal sistem içerisinde de mülkiyet düzeni) dir. Ekonomik sisteme ilişkin savın başlangıç noktası, çevre sorunlarının asıl, ekonomik sistemde gerçekleşen faaliyetlerden kaynaklandığı şeklindedir. Toplumsal sistem ve mülkiyet düzenindeki gerekçe ise birey çıkarı ile toplumsal çıkar çatışmasında dengenin sağlanmasına yöneliktir. Son olarak çevre sorunsalının nedenlerinden “büyüme” ayağında ise hem nüfus büyümesi ve hem de ekonomik büyüme göze çarpmaktadır³².

Çevresel bozulmanın³³ sebepleri ve bu bozulmanın önlenmesi için gerekli tedbirler, bu bağlamda yoğun tartışmalara konu olmuştur. Bu durumun bir sonucu

³¹ Joseph R. Des JARDINS, **Çevre Etiği**, Çeviren: Ruşen KELEŞ, İmge Kitabevi, Ankara, 2006, s. 155

³² Ayşegül Kaplan, “**Çevre Sorunları ve Ekonomi**”, Prof.Dr. Muammer Aksoy’a Armağan, AÜ. SBF Dergisi, C. XLVI, S. 1-2 (Ocak-Haziran 1991), s. 279-280

³³ Çevresel bozulmadan kastedilen şey, çevre kirliliğidir. Çevre kirlenmesi bozma faaliyetleri sonucunda ortaya çıkmaktadır. Çevre kirlenmesi başlığı altında karşımıza çıkan kirlilik çeşitleri ise, suların kirlenmesi, katı atıklar, hava kirlenmesi, gürültü, radyoaktif atıklar ve toprağın kirlenmesidir. Sınıflandırmanın detayları için bkz., Mehmet Karpuzcu, **Çevre Kirlenmesi ve Kontrolü**, Kubbealtı Neşriyat, İstanbul, 2007.

olarak, çevrenin korunmasına ilişkin hükümler gerek ulusal gerekse de uluslararası hukuki metinlerde yerini almaya başlamıştır³⁴.

İnsan-Çevre ilişkilerinde sorun ortaya çıkması, insan kaynaklı³⁵ etkilerin, doğal ilişkiler sistemini ve dengelerini zorlaması ile olmaktadır³⁶. İnsanla çevresi arasındaki ve diğer canlılarla doğal çevre arasındaki ilişkiler, insanlığın ilk yıllarından sanayi devrimine kadar bazen dengeleri bozulsada bir uyum içinde devam etmiştir. Ancak sanayi devrimi ilk defa insanın doğaya müdahale imkânlarını ve şartlarını hazırlamıştır. Ve bu süreçte ekolojik denge insan tarafından tahrip edilmeye, bozulmaya hatta canlılar için tehlikeli olmaya başlamıştır³⁷.

Çevre sorunlarının evrensellik, kapsayıcılık ve çok yönlülük (yaşamın tüm alanlarını doğrudan ve dolaylı olarak etkileme, bu nedenle diğer toplumsal sorunlardan soyutlanamama), birbirine bağımlılık, etkilerin kalıcı olabilmesi ve gelecek kuşaklara da uzanması ve çoğu kez kaybedilen değerlerin geri getirilememesi gibi özellikleri³⁸, çevre korunmasının sağlanmasında kullanılan araçların önemini daha da artırmaktadır.

3. Çevrenin Korunmasında Kullanılan Araçlar

Dünyanın pek çok ülkesinde ortak olan çevre sorunlarının temelinde ekonomi ve ekoloji arasındaki dengesizlik yatmaktadır. İnsanoğlu bir yandan hızla gelişen bilim teknoloji ve sanayi ile doğaya hâkim olup, ekonomik açıdan yaşam düzeyini

³⁴ Ahmet GÜNEŞ, “Alman Çevre Hukukunun Anayasal Çerçevesi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.58, S.4, Ankara, 2009, s. 779

³⁵ ...insan-doğa ilişkisinin temelini 17. yüzyıl bilimsel devrimleri sonucu oluşan bilimsel dünya görüşü oluşturmaktaydı. Bu yeni anlayış kendimizi ve etrafımızdaki doğal dünyayı algılama biçimimizi tamamen değiştirmiştir. Bu görüşün en belirgin niteliği ise **insan merkezli** bir anlayış olmasıydı. Çok genel olarak alırsak, Francis Bacon'un bilim felsefesi, Descartes'in metafiziği ve Nevtton'un Aristo fiziğinin yerini alan modern mekanik fiziği kadim ve ortaçağların hakim dünya görüşünün yerini olarak, modern çağın başlamasının ve şekillenmesinin en belirleyici unsurları oldukları görülmektedir. Bütün bunların bir sonucu olarak, modern insan şimdiye kadar baktığından çok farklı ve yeni bir şekilde kendisine ve doğaya bakmaya ve ilişkilerini de bu bakış açısı üzerinde temellendirmeye başladı. Bu yeni anlayışın nirengi noktasını ise, bu modern anlayışın daha önceki hakim dünya görüşlerinden tam bir kopuşu temsil etmesidir. Çağdaş filozoflardan Charles Taylor, “*modern kimlik*” dediği bu yeni anlayış kapsamlı bir çalışmayla ortaya koymaya çalışmıştır. Taylor'a göre bu yeni kimlik *sadece modern tarihi değil, tüm modern toplumu ve kültürü de şekillendiren temel unsurdur. Modern hukuku da şekillendiren bu anlayış, insanın doğayı kullanma ve doğayla olan ilişkilerinin meşruiyetinin belirleyicisi olmuştur.* İbrahim ÖZDEMİR, “Çevre Sorunlarının Antroposentrik ‘İnsan-Merkezli’ Karakteri”, Felsefe Dünyası Dergisi, 1998, S. 27, s.70-71

³⁶ Kemal GÖRMEZ, **Çevre Sorunları ve Türkiye**, Gazi Kitabevi, Ankara, 1997, s.11'den Aydan BULCA, “Çevre Sorunları”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 11, İletişim Yayınları, 1983, s.332

³⁷ Kemal GÖRMEZ, “Çevre, Çevre Sorunları ve Çevre Politikası Üzerine Bazı Mülâhazalar”, Türkiye Günlüğü Dergisi, Ankara 1989, Sayı 3, s.6

³⁸ Nükhet TURGUT, “Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan Olanaklar”, A.Ü.H.F.D., C. 45, S. 1-4, Ankara, 1996, s.103

yükseltirken diğer yandan da doğayı yok etmektedir. Dolayısıyla gözle görülür bir çevre kirliliği ve doğal kaynak azalması söz konusudur³⁹. Başka bir ifade ile çevre sorunları, insanın çevresini kâr dürtüsüyle alabildiğine sömürmesinden, bireysel çıkarlarını toplumun ortak çıkarlarından daha üstün tutmasından kaynaklanmaktadır⁴⁰. Temelde yatan unsur ekonomi ve ekoloji arasındaki dengesizlik olsa da elbette ki, çevre sorunlarının nedenlerini ekonomi ile sınırlamak mümkün olmamaktadır. Bireylerin, özellikle de okul çağındaki öğrencilerin eğitiminde çevreye atfedilen önemin yetersizliği, insanoğlundaki çevre ahlâkının seviye düşüklüğü, ülkelerdeki hukuk normlarının çevrenin korunmasındaki caydırıcılığının eksikliği, devlet politikaları, sosyal ve felsefî koruma açısından bireylerin sağlam bir örgütlenme ile toplumsal duyarlılık yaratamayışı çevre sorunlarının ortaya çıkmasındaki diğer önemli faktörlerdir.

Çevre sorunlarının artışına sebep olan bu faktörlere bağlı olarak da çevre korunmasında kullanılan araçlar farklılık arz etmektedir⁴¹. Çeşitlilik arz etmesinin yanında sınıflandırma şeklinin de kaynaklara göre değiştiğini söyleyebiliriz. Örneğin çevrenin ‘ceza hukuku kapsamında’ ve ‘ceza hukuku dışında korunması’ gibi sınıflandırmalar vardır. Buna göre, ceza hukuku dışında koruma da, hukuksal koruma, eğitsel koruma, sosyal ve felsefî koruma, etiksel koruma, idari koruma şeklinde alt dallara ayrılmıştır⁴². Çevrenin eğitim aracılığı ile korunması, etik değerlerin yükseltilmesi aracılığı ile korunması, toplumsal algının artırılması yoluyla korunması, ekonomik tedbirler aracılığı ile korunması, devlet tarafından geliştirilen çevre politikaları⁴³ aracılığıyla korunması, hukuksal yönden korunması da diğer bir

³⁹ Ali Rıza Karacan, “İşletmelerde Çevre Koruma Bilinci ve Yükümlülükleri, Türkiye ve Avrupa Birliğinde İşletmeler Yönünden Çevre Koruma Politikaları”, eab.ege.edu.tr/pdf/2_1/C2-S1-M1.pdf, Erişim Tarihi: 25.10.2010

⁴⁰ Cevat Geray, “Çevre İçin Duyarlılık Eğitimi ve Bir Bildirge”, İller ve Belediyeler Dergisi, Y. 47, S. 548, 1991, s. 314-319

⁴¹ Kitlemel üretim-tüketim, belli bölgelerde yoğunlaşma, teknolojik ilerleme ve çoğalan ihtiyaçlar silsilesi insanlığa maddi refahla birlikte “rahatsızlık” olarak ifade edebileceğimiz ek külfetler getirmiştir. Rahatsızlık konularından birisi ve belki de en önemlisi çevresel kirlenmedir. Tahammül sınırlarını aşan bu olumsuzluğun ortadan kaldırılması için çeşitli araçlar devreye sokulmuştur., Yasemin İssı, “Üretim Sürecindeki Dışsalılıkların Önlenmesine Yönelik Bir Enstrüman: ÇED”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, C. 47, S. 1-4, İstanbul, 1989, s. 112

⁴² Ahmet Taşkın, “Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Sayı. 1, Nisan 2010, Ankara, s. 256-269

⁴³ Türkiye’de çevre sorunlarının ciddi boyutlara ulaşması, çevre politikalarının oluşturulmasını sağlarken, bu politikaların tek başına çevre sorunlarını önlemeye ve ortadan kaldırmaya yetmeyeceği görülmüş ve çevre konusunda anayasal, hukuksal,

kurumsal düzenlemeler geliştirilmiştir. Bu konuda en önemli araç, normlar hiyerarşisinin en tepe noktası olan 1982 Anayasası’dır. Bunu politikamızın esasını teşkil eden 2872 sayılı Çevre Kanunu ve çevrenin korunmasına ve

sınıflandırma şeklidir. Tüm bu sınıflandırma şekillerden yola çıkarak aslında temelde iki koruma aracının varlığından ve yukarıda sayılan araçları da bu iki temel araç içerisinde değerlendirebileceğimizden söz edebiliriz. Bu bağlamda çevre koruma çabalarında iki temel yönelim dikkat çekmektedir. Bunlar, kirleten öder ilkesi çerçevesinde onarıcı çevre koruma araçları ve önleme ilkesi çerçevesinde önleyici çevre koruma araçlarıdır⁴⁴.

Çevre koruma araçlarının tartışıldığı düzlemde bir de yukarıdaki sayılan iki koruma aracı içerisinde de değerlendirilebilecek “çevre yönetimi” kavramı karşımıza çıkmaktadır. Çevre yönetimi, insanlar ve diğer canlıların yaşamlarını sürdürmelerine olanak veren bütün ekolojik sistemlerin, bozulmadan gelecek kuşaklara kullanılabilir bir biçimde devredilmesine olanak verebilecek planlama, örgütlenme, eşgüdüm, haberleşme ve denetleme faaliyetlerinin tamamını kapsayan geniş bir kavramdır⁴⁵. Bu kapsama giren pek çok hedef, politika, strateji, eylem ve işlevler, bazı yönetsel araçların geliştirilmesini ve uygulamaya geçirilmesini gerektirmektedir. Çevre koruma araçları çok çeşitli olup, bunun en önemli nedeni, çıkar gruplarının fazlaca etkili olduğu bu alanın çok yönlü denetim altına alınabilirliğinin sağlanması konusundaki istektir⁴⁶. Bu amaçla teknik, teknolojik, kurumsal, hukuksal ve ekonomik olarak da sınıflandırabileceğimiz araçlar kullanılmaktadır⁴⁷.

Çalışmamızın temel konusu dikkate alındığında tüm bu koruma araçlarından hukuksal koruma inceleme konusu yapılacak, sonra da idare hukuku açısından geliştirilen tedbirler ele alınacaktır.

geliştirilmesine dorudan ya da dolaylı etkisi olan diğer kanunlar ile idarenin düzenleyici işlemleri dediğimiz, Tüzükler, Yönetmelikler, Tebliğler, Esaslar izlemiştir. Bkz. Ekmeztoglov Thisvi, Althanassios Balodimos, Sevim Budak, **Avrupa Birliği’nin Çevre Politikası ve Türkiye’nin Uyumı**, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, İstanbul, 2001, s. 120

⁴⁴ Ayşegül Mengi, “Çevre Koruma Yöneltileri, İlkeleri ve Araçları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 3, Temmuz 1998, s.70

⁴⁵ Keleş. Hamamcı, s. 215

⁴⁶ Zerrin Toprak Karaman, “Globalleşmede Çevre Faktörü ve Çevre Korumacı ideolojiye Politik Bir Yaklaşım”, Yeni Türkiye Dergisi, Yıl: 1, Sayı: 5, Ankara, 1995, s. 182

⁴⁷ Harun Tanrıvermiş, “Çevre Kirliliğinin Vergilendirilmesi: İlkeler, Uygulamaları ve Türkiye Açısından Genel Değerlendirme”, Ekonomik Yaklaşım, Cilt:8, Sayı: 27, Ankara, 1997, s. 307

4. Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması

Çevre sorunları, coğrafyadan siyasal bilimlere, biyolojiden hukuka birçok bilim dalının ilgilendiği multidisipliner bir inceleme konusudur⁴⁸. Birden çok bilim dalının ilgi alanına giren çevrenin çalışmamız konusu itibariyle hukuk ekseninde korunmasına ve hatta özellikle de idare hukuku araçları kullanılarak korunmasına dikkat çekeceğiz.

Yapılan tüm araştırmalar neticesinde çevre sorunsalının temelinde sanayileşme ve teknolojik gelişme olgusunun yatması gerçeği, çözüm yolu olarak hem insanların hem de kuruluşların bu çerçevede yürüttükleri etkinliklerine sınırlar ve koşullar getirilmesini gerekli kılmıştır⁴⁹. Böylelikle çevre sorunsalına çözüm arayış sürecine katkı sağlamak isteyen hem kamu otoritelerinin, hem de çevreci kişi ve kuruluşların, başta ortaya çıkan olumsuz sonuçların giderilmesi olmak üzere, sorunların çözülmesinde başvurdukları temel araç hukuk olmuştur⁵⁰. Bu da son derece doğaldır. Şöyle ki, çevre sorunsalı toplumsal yaşamda meydana gelen değişikliklerin, çözüm bekleyen çelişkilerin ve bunlar etrafında oluşmuş yeni gereksinim, beklenti ve istemlerin varlığı demektir. Hukukun temel işlevlerinin başında ise bu sıkıntıları ortadan kaldıracak esasların belirlenmesi gelir. Çevre sorunsalının insan eksenli olması, çözüm için bireye ve tüzel kişiliklere etkinliklerinde sınırlar getirilmesini zorunlu hale getirmiştir. Bunu da yapacak olan elbette hukuktur. Çevrenin korunmasında ne tür kuralların uygulanacağı, bu kuralları uygulayacak olan kurumların oluşturulması ve kurallara uyulmadığı takdirde ne gibi yaptırımlarla karşılık verileceği hukukun alanını oluşturacaktır⁵¹. Çevre sorunlarının teknolojik gelişimle çeşitlenmesi hukukun bu sorunlar karşısında da devamlı kendisini yenilemesini de gerekli kılacaktır.

Havanın, suyun ve toprağın kirlenmesi, ozon tabakasının delinmesi, asit yağmurları, iklim değişmelerinin yol açtığı ısınma, doğa ve tarih değerlerinin kişisel çıkar kaygılarıyla zarara uğratılması, çevreye sahip çıkılması gereğinin kamuoyunca giderek daha iyi anlaşılmasını sağlamıştır⁵². Çevrenin taşıdığı önem insanlar tarafından

⁴⁸ Emrullah Güney, **Türkiye Çevre Sorunları**, Nobel Yayıncılık, Ankara, Eylül 2004, s.1

⁴⁹ Nükhet Turgut, **Çevre Hukuku**, s. 50

⁵⁰ Nükhet TURGUT, “Çevre Hukukunda...”

⁵¹ Nükhet Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s. 31

⁵² Ruşen Keleş, “**Kent ve Çevre Haklarının Korunması Üzerine Gözlemler**”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 49, Sayı 3, Ankara, 1994, s. 276

her geçen gün daha da iyi algılanmakta, buna bağılı olarak çevreyi koruyucu faaliyetler de önem kazanmaktadır. Çevreci faaliyetlerin çevrenin korunmasına yaptığı katkının yanı sıra, kanunlarla düzenlenen sorumluluklar da, gerçekleşen çevre zararlarının giderilmesinde, dolayısıyla çevrenin korunmasında önemli rol oynamaktadır. Zira çevreye bir zarar verildiğinde, bu zarardan sorumlu tutulacağını bilen kişiler, söz konusu zararlı davranışlarda bulunmaktan kaçınacak veya gerekli tedbirleri alacaklardır. Bunların hiç birisini yapmadığı takdirde ise çevreye ve kişilere verdiği zararı tazmin etmek zorunda kalacaktır⁵³.

Çevre kirlenmesinde hukukun işlevi konusu, iki temel bölüme ayrılabilir: Birincisi, çevre kirlenmesinin oluşmasından önceki aşamadır ve etkili bir çevre koruma ve geliştirme için yeri çok önemlidir. Çünkü çevreyi kirleten faaliyetlerin bir çoğunun en büyük özelliğı, giderimi çok zor veya imkânsız zararlara neden olmalarıdır. Bu durumda, çevre zararı oluştuktan sonra tazminat alınması sadece görünüşü kurtarmaktan ibaret kalmaktadır. Bu yüzden ‘önleyici aşama’ da denilebilecek bu aşamada hukukun işlevi incelenirken, ‘idari önlemler’ denilen ve üretim veya hizmet sektörüne yönelik tüm işletmelerin kurulmalarında alınması zorunlu – izin, ruhsat, lisans, rapor gibi – belgelerin ve işletmelerin faaliyetleri esnasında belgelere uygun faaliyette bulunup bulunmadıklarının idarece kontrolünün en önemli araçlar olduğu gözden kaçırılmamalarıdır. İkinci aşama ise, çevre kirlenmesinin oluşmasından sonraki aşamadır ve bunun idari, cezai ve hukuki sorumluluk yönü olduğu gibi, uluslararası ve uluslar üstü hukuk ve sigorta hukuku yönü de ihmal edilmemelidir⁵⁴.

Bu bağlamda çevre kirlenmesinde hukukun işlevi konusundan hareketle öncelikle Çevre Hukuku’na sonrasında da çalışma konumuz olan İdare Hukuku ile olan ilişkisine değinilecektir.

⁵³ Hasan Petek, “**Sportif Faaliyetlerden Kaynaklanan Çevre Kirliliğı Sebebiyle Çevre Kanununa Göre Sorumluluk**”, DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt:7, Sayı:2, İzmir, 2005, s. 165-166

⁵⁴ Ali D. ULUSOY, “**Çevre Kirlenmesinin Oluşmasından Sonraki Aşamada Medeni Hukuk, Ceza Hukuku ve İdare Hukuku Çözümlerine Genel Bir Bakış**”, auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd.../AUHF-1993-43-01-04-Ulusoy.pdf, 20.11.2010, Ahmet M. Güneş, “**Yeni Anayasa Tartışmaları Bağlamında Çevre**”, GÜHFD, Cilt 15, Yıl 2011, Sayı 3, s. 263

5. Çevre Hukuku

Çevre hukuku, çevre ve çevre kapsamında değerlendirilebilecek değerlere karşı hukuksal korumanın gerekliliğinden meydana gelmiş bir bilim dalıdır. İdare hukuku ile yakın ilişki içerisinde olmasının kaynağı ise onun korunmasının hem idarenin görev alanı içerisinde olmasına hem de idare hukuku araçlarının öneminin çevre için vazgeçilmez olmasına dayanmaktadır.

5.1. Çevre Hukuku Kavramı

Çevre Hukuku kavramının, en azından bugün kullandığımız şekliyle, çevre sorunlarının ortaya çıkması ve sadece etrafımızdaki doğayı değil, tüm canlıları ve hatta insanın bizzat kendi varlığını tehdit eder bir boyuta ulaştığı bir bağlamda ortaya çıktığı görülmektedir. Aslında bu olgu sadece Çevre Hukukuna ait bir durum da değildir. Çevre bilimi, çevre ahlakı, sürdürülebilir kalkınma, ekolojik denge vb. bir çok kavram da yine böyle bir bağlamda ortaya çıkmıştır. Başka bir ifadeyle, insan-doğa ilişkilerini düzenleyen bazı normların varlığı kabul edilse bile, bugün anladığımız anlamdaki çevre hukukunun tarihi oldukça yenidir. Zira çevre hukukunun ayrı bir bilim dalı olarak ortaya çıkması 1970’li yıllara rastlamaktadır⁵⁵.

Çevre hukuku dünya genelindeki çevresel tehditlere karşı koymak için, çevre ve kalkınma konularının birleştirilmesinde ve desteklenmesinde önemli bir rol oynamakta ve bu rolün önemi uluslar arası çalışmalarda gün yüzüne çıkmaktadır. Çevre konusunun uluslar arası alanda bu kadar etkin olması, uluslar arası belgelerde yerini alması ve ülkelerin birbirlerine karşı bazı taahhütlerde bulunmaları, konunun ulusal düzeyde de ele alınmasını ve gerek hukuksal düzenlemeler yapılmasını gerekse bunlara uyumu artırıcı yaptırım mekanizmaları geliştirilmesini hızlandırmıştır⁵⁶. Bu bağlamda çevre hukukunun oluşum sürecinde uluslar arası düzeyden ulusal düzeye doğru bir yapılanma olmuş ve bu süreçte ülkelerin birbirlerinden farklı algılama düzeylerine göre, çevre hukuku kaynakları oluşturulmuştur.

⁵⁵ Kemal Başlar, “Uluslar arası Çevre Hukukunda Gelecek Nesillerin Durumu”, Ekoloji, sayı; 5,1992, s. 38.

⁵⁶ Can Hamamcı, “Çevre ve Hukuk”, Prof. Fehmi Yavuz’a Armağan, A. Ü. SBF Yayınları, No:528, Ankara, 1983, s. 249-250

Çevre Hukuku, insanın doğal ve yapay çevresini oluşturan öğeleri koruyan, geliştiren ve onların hukuksal durumlarını düzenleyen hukuk dalıdır⁵⁷. Çevre Hukukunun amacı, insan eylemleri sonucunda çevrenin bozulmasını önlemek, bozulan çevrenin eski haline getirilmesini sağlamak ve çevrenin geliştirilmesi için insan eylemlerini sınırlamak ya da engellemektir⁵⁸.

Çevre Hukukunun doğuşu, hemen tüm çalışmalarda dikkat çekildiği gibi, 1960'ların sonuna rastlamaktadır. Fakat bunu söylerken çevre hukukunun ortaya çıkışının kesin bir tarihle saptanmasının mümkün olmadığını bunun bir süreç⁵⁹ olduğunu hatırdan çıkarmamak gerekir⁶⁰. Bu hukuk dalı günümüzde sahip olduğu niteliklerini, yetmişli yıllarda başlayıp seksenli yıllarda devam eden ve doksanlara uzanan çevre sorunsalı kavramı etrafında örülmüş son derece dinamik bir evrimin sonucunda kazanmış olup bu yöndeki evrim hâlâ devam etmektedir⁶¹.

Günümüzde, çevre kirlenmesi ve çevreyi kirlletici faaliyetler bir ülke sınırları içerisinde kalmayıp komşu bir ülkeye veya diğer ülkelere de etki edebilmektedir. Bu nedenle tüm insanlığın malı olan çevrenin bir hukuk dalına konu olması, elbette onu uluslararası bir özelliğe kavuşturacaktır⁶². Uluslararası hukuk, son yüzyıldır çevre konusunda artan çeşitli problemleri çözmeye yönelik işlevsel teknik ve yöntemler geliştirmekte ve çevre korunmasına ilişkin sorunlarla mücadele etmektedir⁶³. Küresel çevre sorunlarının, 20. yüzyılın hızlı sanayileşmesinin doğal sonucu olarak artması, özellikle 70'li yıllardan itibaren bu sorunlar karşısında uluslararası toplumun harekete geçmesine sebebiyet vermiştir. Uluslararası toplum, küresel ölçülerde gerçekleşen ve ulusal sınırlar tanımayan çevre sorunları karşısında harekete geçmek zorunluluğu

⁵⁷ Can Hamamcı, “Çevre ve Hukuk”, s. 245

⁵⁸ Ruşen Keleş, Birol Ertan, **Çevre Hukukuna Giriş**, İmge Kitabevi, Ankara-2002, s. 48

⁵⁹ Çevre Hukukunun başlangıcını, 1960'lı yıllar veya 60'lı yılların sonu olarak kabul eden yazarlar olduğu gibi, çevre sorunlarının global düzeyde algılanmaya başlandığı, bütün dünya ülkelerinin çevre sorunlarının varlığını kabul ettiği ve ortak çalışmalar ve yasal düzenlemeler yapılması gerektiği konusunda bir uzlaşmaya vardığı, temel çevre yasalarının çıkarıldığı yıllar olan 1970'li yılların başını, hatta 22 Nisan 1970 Yeryüzü Günü'nü kabul eden yazarlar da vardır. Burada özellikle 1972 Stockholm Konferansı'nı çevre hukukunun yeryüzü gündemine gelişi olarak kabul etmek ve uluslar arası çevre hukukunun gelişmeye başladığı dönem olarak kabul etmemiz gerekir.

⁶⁰ Yusuf Güneş, “Amerika Birleşik Devletleri Çevre Hukukunun Gelişimi ve Türk Çevre Hukuku İle Karşılaştırılması”, İÜHFM, C. 62 S. 1-2, 2004, s. 84

⁶¹ Mehmet Efendi, **Çevre ve Sayıştay**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2005, Ankara, s. 32

⁶² Şebnem Akipek, “Çevreyi Kirletenin Hukuki Sorumluluğu”, MBD, Y. 3, S. 51, Ekim 1994, s. 4

⁶³ KUOKKANEN, Tuomas, **International Law and The Environment: Variations on a Theme**, Kluwer Law International, Netherland, 2002, Introduction, xxi.

duymuş, sorunların sonuçlarıyla birlikte ilgilenmeye başlamış, ve bu süreçte de uluslararası çevre hukukunu oluşturmaya başlamıştır⁶⁴.

Uluslararası çevre hukukunun gelişmeye başlamasında ilk ciddi girişim, 1970’te Avrupa Konseyi tarafından düzenlenen “Avrupa Koruma Yılı Konferansı”dır. Ardından, Birleşmiş Milletler, 1972 yılında Stockholm’de “İnsan Çevresi Konferansı”nı düzenlemiştir. Konferansa, Türkiye de dahil toplam 113 ülke katılmış ve konferansın ana eksenini çevre ve yerleşme sorunlarında uluslararası işbirliğinin önemi üzerine oturtulmuştur. Konferansın ardından BM Çevre Programı (UNEP) kurulmuştur. 1992’de Rio’da BM Çevre ve Kalkınma Konferansı’nın yapılması, uluslararası çevre hukukunun oluşmasında en önemli gelişmelerden birisi olmuştur. Rio’da kabul edilen uluslararası çevre hukuku belgeleri, Avrupa Birliği’nin 1970’li yıllardan itibaren bu alanda yaptığı hukuki düzenlemelerle birlikte, uluslararası çevre hukukunun temel dokümanları olmuştur. Rio Konferansı’nda öncelikle ele alınan konular tüm küreyi etkileyen atmosferin korunması, enerji kullanımı, iklim değişikliği, ozon tabakasının incilmesi, arazi kaynaklarının korunması, biyolojik çeşitliliğin korunması, tatlı su kaynaklarının korunması gibi konulardır. Ayrıca, İklim Değişikliği ve Biyolojik Çeşitliliğin Korunması Sözleşmeleri de Rio Konferansı’nda imzaya açılmıştır⁶⁵.

Yukarıda ifade edilen gelişmelere paralel olarak Türkiye de uluslararası çevre hukukunun temel ilkeleri doğrultusunda 1970’lerden sonra çevreyi hukuk zemininde tartışmaya başlamıştır. Çevre, 1982 Anayasası ile dikkate alınan bir konu haline gelmiş ve 56. madde ile herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğu hüküm altına alınmıştır. 1983 yılında kabul edilen Çevre Yasası ile çevre korunması konusunda daha ileri bir adım atılmış, yasa çevrenin korunması, iyileştirilmesi amacıyla yapılacak düzenlemeleri ve alınacak önlemleri “ekonomik ve toplumsal kalkınma gerekleriyle uyumlu olarak” saptamayı ilke olarak kabul etmiştir. Elbetteki bunlarla sınırlı olmayarak, çevrenin korunmasına hizmet eden yönetmelikler ve diğer kaynaklar da mevzuat içerisindeki yerini almıştır. Çalışmamızın ikinci bölümünde çevre

⁶⁴ Utku Tuncay, **AB Çevre Müzakerelerinde Türkiye**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayınları, Ankara, 2006, s. 3

⁶⁵ Utku Tuncay, a.g.e, s. 3

korunması konusunda uygulanan idari tedbirler incelenirken tüm bu mevzuata yeri geldiğinde atıf yapılacaktır.

5.2. Çevre Hukukunun Kapsamı veya Etki Alanı

Çevre hukukunun ayrı ve önemli bir hukuk dalı olarak kabul edilmesinde hiçbir tartışma olmamasına karşın kapsamı konusunda aynı netlikte bir kabulden söz etmek mümkün değildir⁶⁶. Bunun asıl nedeni, çevre kavramının geniş bir anlam taşımasıdır⁶⁷. Ülkedeki bitkisel durum, doğal kaynaklar, vahşi ve evcilleştirilmiş hayvanlar, doğa ve eski eserler kapsamın bir bölümünü oluşturmakla birlikte kentleşme ve yerleşme ile konu bütünleşmektedir⁶⁸.

Çevrenin korunması bakımından odakta yer almamakla birlikte odaktaki konuları birebir ilgilendiren ve çok büyük önemi haiz olan alanlar da çevre hukukunun dalları olarak gösterilebilir. Arazi kullanımı, tüketicinin korunması, kültürel varlıklar, ticaret ve rekabetin ortaya çıkardığı sorunlar, iş sağlığı ve güvenliği gibi konular bunlardan bazılarıdır. İşte bu alanların çevre hukukunun dalları olarak görülmesi, bunların çevre hukukunun temel ilkelerine göre yeniden düzenlenmesi, yani uyum (entegrasyon) ilkesi ile gerçekleştirilebilir⁶⁹.

Çevre hukukunun kendine özgü kuralları ve kıstasları ile gittikçe geliştiği muhakkaktır. Bunun nedeni de diğer dalların çevre sorunlarını halletmede yetersiz kalmalarıdır. Gerçekten, örneğin iklim değişikliklerinden, ozon tabakasının delinmesinden, asit yağmurlarından kimi ya da kimleri sorumlu tutacağımız noktada çevre hukukunun kapsamı önem arz etmektedir. O halde çevre korunmasında etkinlik sağlanması, çevre hukukunun kapsamının iyi tespit edilmesine bağlıdır.

Ayrıca çevre hukuku, esas itibarıyla çevreye bir kamu hukuku yaklaşımı getirdiği için, çevre hukukunu yönlendirecek başlıca ilkenin “Çevre Hakkı” olması normaldir. Bu hak, çevrenin korunmasının ve doğal dengenin sağlanmasının en güçlü

⁶⁶ Richard Macrory, “The Scope of Environmental Law” in European Environmental Law, G. Winter (ed), 1996, s. 3

⁶⁷ Nükhet Turgut, *Çevre Politikası* ..., s. 54

⁶⁸ Köksal Bayraktar, a.g.e., s. 69

⁶⁹ Nükhet Turgut, *Çevre Politikası* ..., s. 55

hukuki dayanaklarından birisini teşkil etmektedir⁷⁰. Buradan hareketle çevre hukukunun etki alanı olarak önce çevre hakkından ve diğer haklardan bahsetmek yerinde olacaktır.

5.2.1. Çevre Hakkı

Çevrenin korunmasına, çevre kirliliğinin önlenmesine ilişkin yasal çalışmalar, çevre hukukuna denk düşmektedir. Çevre hakkının Anayasaca tanınması çevre hukukunun içeriğinin belirlenmesinde büyük önem taşır. Zira çevre hukuku, çevre hakkı ışığında oluşturulur⁷¹. Bu bağlamda, çevre hukukunun doğuşunun ve gelişiminin saptanmasında çevre hakkı kavramına büyük önem atfedilmektedir.

Hukukun hangi işlev ve işlevleri yerine getirdiğinin saptanması, çevre hukuku ile etki alanında bulunan çevre hakkı ve diğer haklarla ilişkisinin anlaşılmasında önemlidir. Hukukun işlevlerinin neler olduğu konusunda yoğun bir literatür bulunmaktadır. Barış içerisinde toplumsal bir düzen sağlama, uyuşmazlıkları çözmek, yaşam koşullarını geliştirmek, kamu düzeni ve kişilerin temel hak ve hürriyetlerini, şahıs ve mal varlığı haklarını korumak bunlardan bazılarıdır. O halde çevre hukuku çevre hakkı ve bu hakla ilişkili birçok hakkın korunmasında işlev görmektedir⁷².

Çevre hakkının bir insan hakkı olarak kabul edilebilmesi için, insan değerinin korunmasına bir katkı sağlaması gerekir. İnsan yaşamının devam ettirilmesi ve sağlık içinde yaşayabilmesi açısından çevreye bir nitelik yüklendiğinde, çevre hakkı da bir insan hakkı niteliği kazanmaktadır⁷³. Kişilerin sağlıklı bir hayat sürebilmesi, temiz ve dengeli bir çevrede yaşamasına da bağlıdır. Bu nedenle temiz ve dengeli çevrenin oluşumu ve korunması, hukukun genel amaçları arasında yer almaktadır⁷⁴. Bireyin sahip olduğu ve üçüncü kuşak haklar⁷⁵ arasında sayılan sağlıklı çevrede⁷⁶ yaşama hakkının bir hak

⁷⁰ Burhan Kuzu, **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı**, (Profesörlük Takdim Tezi), Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997, s. 84

⁷¹ İbrahim Ö. Kaboğlu, “Çevre Hakkı Üzerine (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri)”, İnsan Hakları Yıllığı, C. 10-11, Ankara, 1988-1989, s. 113

⁷² Hukukun işlevlerinin neler olduğu konusunda bkz., Kasım Akbaş, **Hukukun Büyübozumu**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 69, Rahmi Çobanoğlu, Hukukta Gaye Problemi, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1964., Vecdi Aral, Hukuk Felsefesinin Temel Sorunları, 2. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s. 173-179., Niyazi Öktem-Ahmet Ulvi Türkbay, Felsefe, Sosyoloji, Hukuk ve Devlet, 2. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 263-264.

⁷³ Yasemin Özdek, a.g.e, s. 85

⁷⁴ Şeref Ertaş, **Çevre Hukuku**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1997, s.

⁷⁵ Çevre hakkı, gelişme hakkı, barış hakkı ve insanlığın ortak mirasından faydalanma hakkı, üçüncü kuşak haklara örnek olarak gösterilebilir. Üçüncü kuşak hakların başlıca özelliği, bu haklardan kaynaklanan problemlerin tüm insanlığın dayanışma içinde çözebileceği, tek tek insanların ya da ülkelerin üstesinden gelemeyeceği sorunlar olmasıdır., Ahmet M. Güneş, “Yeni Anayasa...”, s. 263 dipnottan.

olarak ortaya çıkmasıyla birlikte bu hakkın korunmasını amaç edinen çevre hukukunun önemi bir kat daha artmıştır. Çevre hakkı diğer birtakım haklarla birlikte değerlendirilmektedir. Örneğin sağlık hakkı, yaşam hakkı, ailenin korunması hakkı, özel yaşam hakkı, mülkiyet hakkı, beslenme hakkı, içilebilir su hakkı, sağlıklı çalışma koşulları hakkı, cinsel sağlık ve üreme sağlığı hakkı çevre hakkıyla birlikte yorumlanabilecek haklar arasında sayılmaktadır⁷⁷.

Devlet politikaları, siyasi tercihler, ekonomik tedbirler, eğitim ve öğretim çevre sorunlarının çözümünde rol oynamalarına rağmen kesin çareler değildirler. Bunlara ek olarak, çevre konusunda uzmanlaşmış bir idari yapılanmaya ve hukuki düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Günümüzde son derece ciddi boyutlara ulaşan çevre sorunları karşısında sadece bireysel faaliyetlerde bulunmak suretiyle çözümler üretilmeyeceği artık anlaşılmıştır. Bu nedenle devletler, bir yöreyi, bir bölgeyi, bir ulusu veya tüm Dünya'yı tehdit eden çevre sorunlarını çözmek ve çevre kirliliğini önlemek üzere, gerek ulusal ve gerekse uluslararası alanda çevre örgütleri kurmak ve idari mekanizmalarının çevre koruma konusundaki görev ve yetkilerini fazlaştırmak suretiyle çevreyi koruma yoluna başvurmaktadırlar. Böylece insanlar, dayanışmanın ve uzmanlaşmanın verdiği güçle çevreye yönelik tehlike ve zararları önlemeyi amaçlamışlardır. Sadece örgütlenmeyi gerçekleştirmek de çevre sorunlarının çözümü için yeterli olmayacaktır. Bundan başka, çevrenin korunmasını sağlayacak hukuki düzenlemelerin yapılması ve çevre ihlallerini ve sorumlularını belirleyecek bir denetim mekanizmasının oluşturulması da lüzumludur. Çevre kirleticisi faaliyetler sonucu sürekli bir şekilde ortaya çıkan kirlenmeyi en aza indirmek için hukukun ulusal ve uluslararası düzeyde koyacağı denetim, önleme ve cezalandırma mekanizmalarını uygulamak suretiyle bir toplumda olması gereken düzen sağlanabilir. Hukuk, toplum düzenini sadece düzenin sağlanması amacıyla değil, kişi hak ve hürriyetlerinin kullanılması için sağlar ve korur. Bu açıdan

⁷⁶ Çevre korunması, genel bir başlık olan 'sağlıklı çevre' kavramı içerisinde değerlendirilebilir. Bu açıdan bakıldığında, insanın yaşamını sürdürdüğü ortamın, diğer bir ifade ile koşullar bütünü, sağlığa aykırı yapısal etkileşimlere uğraması olgusu çıkış noktası olarak kabul edilmektedir. Buradaki sağlık kavramı, tıbbi bir terimin ötesinde insan yaşamını çevreleyen, daha doğrusu insan yaşamının da içinde bulunduğu fiziksel, ekonomik, kültürel, toplumsal, estetik vb. bir dizi temel koşullar bütünü, bu bütünlüğü koruyabilmesi anlamına gelir.. bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., Mehmet Semih Gemalmaz, "Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi", İÜHF, C. LII, S. 1-4, 1986-1987, s. 234

⁷⁷ Adil Şahin, "Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Niteliği Bağlamında Sağlık Hakkının Kapsamı Üzerine Bir İnceleme", AÜHF, C. 59 (4), Ankara, 2010, s.760

bakıldığında canlı yaşamının temel kaynağı olan sağlıklı ve düzenli bir çevrede yaşama, insanların vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlerinden birisini oluşturur⁷⁸.

İnsan haklarıyla ilgili gelişim süreci göz önüne alındığında, çevre alanında korunan çıkar ve hakların anayasal tanınma hareketi, özellikle de 1972 tarihli Stockholm Konferansından sonra⁷⁹ yaygınlık kazanmıştır. Şöyle ki; bu konferansta ilk kez kabul edilen çevrenin “herkesin ortak varlığı” olduğu anlayışı ve bu anlayışa destek olan eşitlik ilkesi ile tüm bireylerin çevre hakkından yararlanmaları hedeflenmiştir⁸⁰. Bu yararlanma sırasında haktan yararlananların birbirlerinin haklarını ihlal etmemeleri de diğer bir hedef olarak görülmüştür. 1975’ten bu yana yeni anayasaların hemen hepsi, hem çevre hakkını bir insan hakkı olarak tanımışlar, hem de çevresel sorunlara ilişkin birincil kaynak olarak idare ve ceza hukuku hükümlerinin hukuksal dayanağını oluşturmuşlardır⁸¹.

Türkiye açısından bakıldığında, 1982 Anayasası’ndaki çevre hakkına ilişkin hüküm şu şekilde kaleme alınmıştır: “Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” Bu hüküm ile bireyin hakkı karşısında devlete ve yurttaşlara da ödevler yüklenerek çevre hakkı, vatandaşlara tanındıktan sonra, üç boyutuyla yani en geniş biçimiyle düzenlemiştir.

⁷⁸ Ersan Şen, **Çevre Ceza Hukuku : Ceza Hukuku Açısından Sağlıklı ve Düzenli Bir Çevrede Yaşama Hakkı**, Kazancı Hukuk Yayınları No:140, İstanbul, 1994, s. 29-30

⁷⁹ Burhan Kuzu, **“Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkının Gelişim Süreci”**, İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi, C. 20, İstanbul, 1996, s. 148,

⁸⁰ Taner Ürkmez, **“Çevre Hakkı Kavramının Tarihsel Gelişimi”**, Hukuk Dünyası, Yıl: 16, Sayı: 2006/2 (Nisan-Haziran 2006), s. 117

⁸¹ 1972 Stockholm Konferansından sonra hazırlanan tüm anayasalarda şu ya da bu şekilde çevre hakkına değinildiği gözlemlenmektedir. Bu tarihten önce yalnızca 1960 tarihli Çekoslovakya Anayasası ile 1968 tarihli Demokratik Alman Cumhuriyeti Anayasasında çevre hakkına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Özellikle son yirmi yıldır tüm dünyada 100’den fazla anayasada, çevreye ve doğal kaynaklara verilen zararın önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi konusunda ya doğrudan bireye ve devlete görev ve sorumluluk yükleyen bir çevre hakkından ya da dolaylı olarak çevrenin ve doğal kaynakların korunmasından bahsedildiği görülmektedir. Bu anayasaların neredeyse yarısından fazlası, Türkiye dahil, açık bir şekilde temiz ve sağlıklı bir çevre hakkını tanımlamakta; 92’si, çevreye verilen zararın önlenmesi için yönetime bir görev yüklemekte; 54’ü, çevreyi korumada yurttaşların ya da insanların sorumluluğunu tanımlamakta; 19 anayasa, zararın tazmininden ya da çözümünden sorumlu olan çevreye zarar verenleri açıkça ortaya koymakta, ya da çevresel hasardan zarar görenler için bir tazminat hakkını tanımlamakta; 16 anayasa, çevre sağlığıyla ya da çevreyi etkileyebilen etkinliklerle ilgili açık bir bilgi hakkını sağlamaktadır. Ülkelerin anayasalarında çevre hakkının düzenlenmesi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz., Elif Solakoğlu, **“Haklar Söyleminde Çevre Eğitiminin Yeri ve Türkiye’de Çevre Eğitiminin Anayasal Dayanakları”**, TBB Dergisi, S. 88, 2010, s. 155-161

Avustralya'daki federal ve eyalet mevzuatları incelendiğinde durumun Türkiye'den farklı olduğunu görmekteyiz. Şöyle ki; Avustralya Federal Anayasası'nda çevre hakkından ya da sağlıklı bir çevrede yaşam hakkından bahsedilmemiştir. Genel anlamda insan hakları, Avustralya'daki birtakım sınırlı yollarla hukuk sistemi tarafından korunmaktadır. Bunlar arasında, bazı anayasal korumalar (örneğin oy kullanma hakkı, siyasi iletişim özgürlüğü gibi), Avustralya'nın imzaladığı uluslararası insan hakları sözleşmelerinin hükümlerini uhdesinde barındıran özel yasalar (1975 tarihli Irk Ayrımcılığı Yasası, 1984 tarihli Cinsiyet Ayrımcılığı Yasası gibi) ve teamül hukuku bulunmaktadır. Avustralya Federal Yüksek Mahkeme'nin vermiş olduğu kararlar gerek çevre gerekse diğer insan haklarının korunması açısından oldukça önemlidir. Bunlara ek olarak, Avustralya Başkent Bölgesi ve Viktorya eyaletlerinde İnsan Hakları Kanunu, diğer eyaletlerde ise bazı haklara ilişkin özel bazı yasalar bulunmaktadır. Ancak, Avustralya medeni ve siyasal haklarla ekonomik, kültürel ve sosyal haklara ilişkin sözleşmelerin her ikisini⁸² de imzalayan bir ülke olmasına rağmen federal düzeyde bu haklara ilişkin etkin ve doğrudan yasal korumalar mevcut değildir. Temiz ve sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı açısından da durumun aynı olduğunu söyleyebiliriz⁸³.

Burada aklımıza şu soru gelebilir: Acaba Avustralya'da çevre hakkı, yeteri kadar korunabiliyor mu? Federal düzeydeki bazı kanunlar, eyaletler ve bölgeler düzeyindeki sayısı hayli fazla olan mevzuat çevreyi korumayı, toprağın geliştirilmesi ve kullanımının düzenlenmesini ve doğal kaynakların yönetimini amaçlamaktadır. Devlet kurumları, sadece doğal çevre üzerinde etkili olan değil insan hayatını olumsuz biçimde etkileyen çevresel eylemler hakkında yürürlükteki mevzuat ışığında sürekli olarak kararlar almaktadırlar. Bunun yanında Avustralya açısından dikkat çeken diğer bir husus, çevre hakkının anayasada spesifik olarak zikredilmemesine rağmen bu hakkın yeteri kadar korunabilmesi, diğer haklarla çevrenin bozulması, kirlenmesi arasında yüksek bir ilişkinin varlığının kabul edilmesine bağlıdır. Başka bir ifade ile hem çevrenin kirletilmesinin insan hakları üzerinde olumsuz ve doğrudan etkilerinin olduğu,

⁸² 16 Aralık 1966 tarihli Uluslararası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi (Yürürlük Tarihi: 23 Mart 1976), 16 Aralık 1966 tarihli Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (Yürürlük Tarihi: 1 Mart 1976)

⁸³ NSW&Victoria EDO, “**Protection of Human Rights and Environmental Rights in Australia**”, Discussion Paper, prepared by Environmet Deffenders Office (NSW) and Environment Deffenders Office (Victoria), 22 May 2009, p. 12-14

hem de insan hakları ihlallerinin çevrenin bozulmasının önünü açtığı kabul edilmektedir⁸⁴.

Çevre hakkı sahibine, içinde bulunduğu çevrenin korunmasına yönelik diğer bireylerin tehlikeli davranışlarından uzak durmalarını isteme hakkını ve kaliteli bir çevrede yaşamak üzere ilgililerden veya yükümlülerden, gerekli ve zorunlu şartları sağlamasını isteme yetkisi veren bir haktır⁸⁵. Bu açıdan bakıldığında çevrenin korunmasında kamu yararının varlığı kesinlikle göz ardı edilemez. Zira çevre hakkı, gelişen özgürlük anlayışı içerisinde kendisine verilen önem karşısında bazı önemli haklarla çatışan ve onları kamu yararına sınırlayan bir niteliğe kavuşmuştur⁸⁶.

5.2.2. Çevrenin Korunmasında Kamu Yararının Varlığı

Kamu yararı, toplumun birlikte yaşamasından doğan genel-ortak menfaatlerinin nasıl belirleneceği, hangi araç ve yöntemlerle gerçekleştirileceği sorularının yanıtıdır⁸⁷. İnsanların bir arada yaşamalarını sağlayan, ortak toplumsal değerleri formülize eden kamu yararı iki temel unsurdan oluşmaktadır. Bunlar, düzen ve adalettir⁸⁸. Anayasa Mahkemesi bir kararında şöyle demektedir: “Kamu yararı, kişinin ve toplumun huzur ve refahını sağlamak anlamına gelir. Anayasa’ya göre bu, Devlet’in başta gelen ödevidir.”⁸⁹

Çevrenin korunması ve geliştirilmesinde kamu yararı olduğu fikri bugün artık tartışmasızdır. Bu durumda, devlet çevreyi korumakla yükümlü olacaktır. Anayasa’nın 56. maddesinde de tanımlandığı gibi çevre hakkı, “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir.” biçiminde düzenlenmiştir. O

⁸⁴ “Protection of Human Rights..., a.g.e., p. 13

⁸⁵ Yasemin Özdek, **İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı**, TODAİE Yayını, Ankara, 1993, s. 99

⁸⁶ Güneş Gürseler, “**İnsan Hakları mı? Sanığın Hakları mı?**”, Yeni Türkiye, Y. 1, S. 5, Temmuz-Ağustos 1995, s. 150

⁸⁷ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi Ankara, 1999, s. 229

⁸⁸ Tarık Z. Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 4. Bası, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 167

⁸⁹ AYMK, 05.04.1977 gün, E. 1977/1, K. 1977/20, AMKD., S. 15, s. 253-264, Ayrıntılı bilgi için bkz., Tekin Akıllıoğlu, “**Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler**”, Amme İdaresi Dergisi, C.24, S.2., Haziran 1991, s. 11, Turan Yıldırım, “**Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı**”, Anayasa Yargısı 18, Ankara 2001, s. 442.

halde, devlet, çevreyi korumaya dönük politikalar ile kamu yararını gerçekleştirmeye çalışıyor demektir⁹⁰.

Toplumun ortak çıkarlarının nasıl belirleneceği, hangi araç ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceği sorularına verilecek olan yanıt olan kamu yararı kavramı⁹¹ içerisindeki ortak çıkar (toplumsal yarar) olgusu, ekoloji ve çevre kavramları ile yakından ilişkilidir. Kamu yararı temelde kişiye ilişkin değil, bu kişilerin bir arada yaşayarak oluşturdukları toplumun varlığını sürdürmesine ilişkin bir çıkardır. O toplumdaki kurulu düzenin korunmasındaki çıkardır⁹². Bir toplumdaki kamu yararı kavramının içeriğinin nasıl oluşacağı, başka bir deyişle; nasıl somutluk kazanacağı konusunda, ilk söylenebilecek; bunun, siyasal süreç içerisinde belirleneceğidir. Kuşkusuz her siyasal süreç, toplumdaki siyasal örgütlenme ve siyasal güçler dengesinden etkilenmektedir. Bireylerin varlığını esas alan, dolayısıyla; bireylerin seçmelerine dayandırılan devlet anlayışı içerisinde kamu yararının temellendirilmesi normal bir hal alıyor. Bu da bizi çoğulcu, demokratik siyasal süreç içinde kamu yararının nasıl oluştuğu noktasına getiriyor. Burada kişilerin çıkarı ile kamu yararı arasındaki ilişki doğrudan kuruluyor. Bu halde, kamu yararı ile toplumdaki çoğunluğun çıkarları arasında doğabilecek karşıtlık ortadan kalkıyor⁹³. Sonuç olarak da kamu yararı,

⁹⁰ Ayşegül Mengi, Bülent Duru, “**Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme**”, Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyumu, 14-18 Haziran 2010, Ankara, s. 4-5

⁹¹ Mustafa Erdoğan, **Anayasal Demokrasi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 1999, s. 229

⁹² Bu konuda çevre sorunlarına ilişkin iptal davalarındaki ‘menfaat ilişkisi’ kavramının nasıl algılandığına bakıldığında kamu yararı ve çevre korunması arasında doğrudan bir ilişki olduğu ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki; konu hakkında Güran, çevresel bozulmalara karşı bireylerin idari yargıya başvurabilmesinde menfaat koşulunun ‘daha az doğrudan ve daha az somut ilişkilerin yeterli görülmesi suretiyle daha çok kişiye açık tutulması’ temelinde değerlendirilmesini uygun bulmuştur., Sait Güran, “**Çevre Kanunu Uygulamalarına Karşı İdari Dava Açma Olanağı**”, Adana Barosu Dergisi, Y. 1, S. 2, Temmuz 1992, s. 12., 18 Haziran 1994 Tarihli 21964 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4001 Sayılı Kanunla da 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2. maddesinin birinci fıkrasında yapılan değişiklikle durum karmaşık bir hal almıştı. Yapılan düzenleme ile, idareyi açılan iptal davalarından rahatlatmak amacı ile, menfaat ölçütünü “kişisel hakları ihlal edilenler” şeklinde dar yorumlamış olmasına rağmen, “...çevre, tarihi ve kültürel değerlerin korunması, imar uygulamaları gibi kamu yararını yakından ilgilendiren hususlar hariç olmak üzere, kişisel hakları tarafından açılan iptal davaları” şeklinde bir düzenleme getirerek çevre konusunu bu daraltmanın dışında bırakmış ve “çevre koruma”nın kamu yararını “yakından ilgilendirdiğini” hükme bağlamıştır. Genel olarak idari dava açma olanağını kısıtlayan bu hüküm çok eleştirilmiş, ancak çevreye ilişkin davalarda, dava açma olanağını genişletmiş ve “menfaat ihlalini” bile aramamıştır. Bu düzenleme daha sonra 1995 yılında Anayasa Mahkemesi kararı () ile iptal edilmiştir. Bu boşluk aradan 4 yıl geçtikten sonra 4577 Sayılı Kanun ile yeniden gelen ‘menfaat ihlali’ kavramıyla doldurulmuştur. Ankara Büyükşehir Belediyesinin de taraf olduğu gerek Zafer Park davasında gerekse Güven Park davasında menfaat ilişkisi geniş yorumlanarak çevre düzenini bozan hareketlerle kamu yararı arasında bağ kurulmuş ve buradan da davacıların dava açma ehliyetlerinin varlığı kabul edilmiştir. .Ayrıntılı bilgi için bkz., Süheyla Suzan Alica, “**İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar**”, Ankara Üniversitesi SBE Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2005, s. 109-116, Ayşegül Mengi, Ruşen Keleş, **İmar Hukukuna Giriş**, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s. 15-16

⁹³ İlhan Tekeli, “**Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine**”, Planlama Dergisi, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı 2, Yıl 1988, Ankara, s. 6-16

sosyal adalet, mülkiyet hakkının gözetilmesi, çevre hakkının korunması gibi kavramlar birbirleriyle örtüşüyor.

Özetle toplumun ortak çıkarı var ise kamu yararı vardır, biyolojik çeşitliliğin korunmasında da toplumun ortak çıkarı söz konusu olduğu için biyolojik çeşitlilik kamu yararı ihtiva etmektedir. Biyolojik çeşitliliğin korunması demek, ilgili yöredeki hayvan ve bitkilerin korunması, yaşam döngüsünün korunması, türler yaşayabildiği için ülkesel zenginliğin sağlanması, bitki ve hayvanlardan elde edilen ekonomik çıkarların devamlılığının sağlanması ve yörede yaşayanların ekonomik durumlarının korunmasıdır. Bu olgular topluca kamuya yararlı olarak nitelendirilebileceği gibi ayrı ayrı başlıklar altında yer verebileceğimiz ekonomi, tarım, çevre gibi konular açısından da biyolojik çeşitliliği, kamuya yararlı olarak nitelendirebiliriz. Aslında biyolojik çeşitliliği korumada var olan kamu yararı düşüncesi çevre odaklı kamu yararı yaklaşımının içinden türemiştir⁹⁴.

Kamu yararı diye nitelendirdiğimiz şey kamu düzeninin de varlık amacıdır. Bu düzeni açıklamak üzere ortaya çıkmış olan klasik anlayış ile modern anlayış farklı unsurlardan bahsetmektedirler. Klasik anlayış, kamu düzeni kavramını açıklarken kamu sağlığı, kamu güvenliği, kamu dirliği ve esenliği gibi kavramlardan yararlanırken modern anlayış, genel ahlak, kamusal estetik, insan onuru gibi kavramlardan bahsetmektedir⁹⁵. Son yıllarda, kamu düzeniyle ilgili olarak “çevresel kamu düzeni”, “kentsel kamu düzeni” ve “ekonomik kamu düzeni” gibi kavramlar da ortaya çıkmıştır. Bunlar temelde iktisadi özgürlüklerin kötüye kullanımının sınırları ve yaptırım ölçütü olarak normatif değer kazanmaya başlamıştır. Bu alana denk düşen özgürlükleri giderek daha ayrıntılı kurallarla düzenleyen sıkı kayıtlar ve ihlal durumunda para cezası ve/ya idari cezalarla yetinilmeyip, “kente karşı suçlar”, “ekolojik suçlar”, “ticari suçlar” gibi, sorumluları, bedeni özgürlüklerinden alıkoyucu yaptırıma çarptıran yeni normatif düzenlemeler söz konusudur⁹⁶.

⁹⁴ Münici Çakmak, “Biyolojik Çeşitliliğin Hukukun Korunması ve Kamu Yararı”, AÜHFD, C. 57, S. 1, Ankara, 2008, s. 150-151

⁹⁵ Funda Çetindağ, **Türk Anayasal Sisteminde Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması Bağlamında Kamu Düzeni**, AÜSBE Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi Ankara, 2004, s. 9-16

⁹⁶ Bülent Tanör, **Türkiyenin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları, 1990

Çevrenin korunması açısından ele alındığında yukarıda izah ettiğimiz kamu yararının çevre konusunda varlığının tereddütsüz olması ve çevrenin korunmasının kamu düzenini sağlamak olduğu birlikte düşünüldüğünde aykırı hareket edenlerin yani kirletenlerin ceza hukuku anlamında ve idare hukuku anlamında yaptırım ve tedbirlerle karşılaşacağı açıktır.

6. Çevre Korunmasında İdare Hukuku Çözümleri

Bireylerin toplum halinde yaşaması kaçınılmaz bir zorunluluktur. Toplum halinde yaşamak ise belirli bir düzenin varlığını ve bu düzenin kurallarına uymayı gerekli kılmaktadır. Toplumda düzeni sağlamada etkili olduğu düşünülen hukuksal olmayan diğer kurallar çoğu zaman hukuka aykırı davranışların önlenmesinde hemen sonuç doğuracak etkili yaptırımlar içermezler. Tüm bireyleri bağlayıcı ve hemen etki doğuracak hukuk kurallarının varlığı tam da bu noktada büyük önem taşımaktadır. Sözü geçen hukuk kurallarına yaşamın her alanında ihtiyaç duyulduğu gibi çevrenin korunması konusunda da ihtiyaç duyulmaktadır⁹⁷.

Bu bakımdan idare hukukunun dinamik özelliği, çevre koruma ve geliştirme için çok önemli bir unsurdur. Zira diğer hukuk disiplinlerinden farklı olarak idare hukukunun özelliklerinden birisi de insanların güncel sorunları karşısında “spontane” çözümler üretmek zorunda olmasıdır. Bu zorunluluk idarenin güncel sorunlar karşısında “doğrudan” ve “anında” işlem ve eylemde bulunmakla yükümlü olmasının doğal bir sonucudur⁹⁸. Çevre konusu ve çevre sorunlarının özellikle de idari tedbirlere bağlı olması, idare hukuku ile olan ilişkisini netleştirmektedir⁹⁹.

Bu bağlamda çevre sorunları üzerinde idare hukuku çözüm yollarına değinmeden önce kısaca çevre ve idare hukuku ilişkisinden bahsetmek gerekecektir.

⁹⁷ Yücel Oğurlu, “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım – Ceza Yaptırımı Ayrımı”, Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 3, S. 1, s.143

⁹⁸ Ali Ulusoy, age., s. 138

⁹⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz., Tekin Akıllıoğlu, “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, Çevre Kanununun Uygulanması, TÇSV Yayını, Ankara, 1987, s. 71-93, Yıldızhan Yayla, “Çevre Sorunlarından Kaynaklanan Bazı İdare Hukuku Sorunları”, “Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu: İdare Hukuku Açısından”, Danıştay Başkanlığı, Ankara, 17-18 Kasım 1983, s. 11-21

Çevre hakkının öznelere olan başta devlet, bireyler ve topluluklar, aynı zamanda bu hakkın yükümlülükleri olmaktadır. Bu hakkın korunması adına bir takım sorumlulukları vardır. Hakkın gerçekleşmesinde gerek ulusal düzeyde ve gerekse uluslararası platformda devletin önemli bir sorumluluk alanı doğmaktadır. Devlet elindeki imkânlarla ve üstün yetkilerle “çevre”yi, “kamu yararı” amacıyla koruma, geliştirme, onun iyi bir şekilde algılanmasını sağlama ve gelecek kuşaklara doğru bir şekilde aktarılması sürecine katılmaktadır. Bu yetkiler ona toplum sözleşmesiyle¹⁰⁰ önceden verilmiş ve halkın çoğunluğu tarafından kabul edilmiş etkinliği haiz araçlardır¹⁰¹.

Prasse, çevre ceza hukukunun düzenlenmesinde model olarak ‘idare bağlantısı’ ilkesinin kabul edildiğine vurgu yapmaktadır. Ayrıca, korunan hukuki yararın saf (yalın) çevre olmayıp, ancak idare hukuku aracılığı ile çizilen sınırlar içinde hak iddia edilen, kullanılan ve bu nedenle doğal olarak zarar verilen “çevre” olduğunu belirterek, korunan hukuki yararın idare hukukundan ayrılmış kesin bir tanımının pratik olarak uygulanmasının imkânsızlığını ifade etmiştir¹⁰².

Diğer taraftan çevre sorunları da “İdare Hukuku” ile çok yakın ilişki içerisinde. Çünkü çevre sorunları çok büyük oranda İdare Hukuku kuralları çerçevesinde “mahalli idare” sorunlarıdır. Çevre sorunları olarak kabul edilen hava kirliliği, su kirliliği, toprak kirliliği, gürültü, çöp vs. gibi sorunlar her şeyden evvel o yöre sakinlerinin sorunları olarak görülebilir. Bu özelliği nedeniyle de belediye ve mahalli idarelerin çözmesi gereken meselelerdir. Bunun yanında merkezi idarenin de elbette yetki ve katkısı bulunacaktır. Bu yönüyle de çevre sorunları bakanlıkları ve siyasi iktidarı ilgilendirmektedir. Çevre sorunlarının genişlemesine paralel olarak

¹⁰⁰ Modern devletin oluşumu aşamasındaki “toplum sözleşmesi” kavramının temellerini atan Thomas Hobbes, John Locke ve Jean Jacques Rousseau’ya göre bireyler ile onların anlaşarak meydana getirdikleri devlet arasında karşılıklı etkileşime dayalı dengeleyici ve belli koşullarda itaati ön planda tutan emretme ve karşılığında bu emirlere uyma ilişkisine dayalı bir sistem oluşturulmuş olmaktadır. Sözleşmede yer alan bireylerin kimi menfaatlerini koruma ve güvence altına alma amacıyla devlet oluşturulmaktadır. Sözleşme ile bireyler örneğin çevre hakkını koruma haklarını kendilerinden üstün bir güce devretmiş olmaktadır. Kavram hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Yusuf Şevki Hakyemez, “**Toplum Sözleşmesi Kavramı ve Günümüz İnsan Hakları Kuramına Etkisi**”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, 13/1-3, 2003, s. 192-215

¹⁰¹ Müslüm Akıncı, **Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku**, Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları, İzmit, 1996, s. 129-134

¹⁰² Heiner Prasse, “Almanya’da Çevre Alanında Görevli Olan Kimselerin Cezalandırılması-Çevrenin Korunmasının Aracı Olarak Ceza Hukuku”, Yener Ünver (çev.), İ.Ü.H.F.M., Türkan Rado’ya Armağan Sayısı, C. 55 S. 3, 1997, s. 415

idarenin görev ve yetkilerinde de artışlar olmuştur. İlk olarak çevrede sınai ve iktisadi faaliyet gösterecek işletmelerin idareden “ön izin” almaları gündeme gelmiş, bunun için ilgili işletmenin evvela idareye başvurması şart koşulmuş ve idarelerin bu faaliyetlere gerekli incelemeler yapıldıktan sonra olumlu ya da olumsuz izin vermeleri söz konusu olmuştur. İdarenin görevi elbette bunlarla sınırlı olmamış ve sürekli bir denetim yapılması gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu şekilde idare çevrenin korunması ve geliştirilmesinde “izin veren” ve “denetleyen” konuma taşınmıştır. Böyle bir durum idare hukuku ile çevre arasındaki bağları daha da güçlendirmiş ve idarenin yeni yetkilerle donatılmasını zorunlu kılmıştır. Denetleme yetkisine sahip olan idare, gerektiğinde idari cezalar uygulamak suretiyle cezalandırmak yetkisi ile de yetkili kılınmıştır. Burada şunu da ifade etmek gerekir ki; idare hukuku ile çevre arasındaki ilişkide diğer bir alan planlama alanıdır. Kirliliğin önlenmesi ve doğanın korunması amaçlarıyla hareket edilerek ekonomik gelişmeler sağlanması, planlamanın iyi yapılmasına bağlıdır. Bu yüzden işletmeler için mevzuatta çevresel etki değerlendirme (ÇED) raporları zorunlu kılınmıştır¹⁰³.

Çevrenin korunmasına ve geliştirilmesine katkı sağlayan idare hukuku araçlarını değerlendirirken temel araç olarak idari yaptırımlara ek olarak; bazı kaynaklarda yaptırımın türleri¹⁰⁴ arasında sayılan bazı kaynaklarda ise zorlayıcı tedbirler sınıfına sokulan diğer araçlara da yer verilecektir. Bu nedenle genel anlamda “idare hukuku çözümleri” diye başlık atmanın daha isabetli olacağını düşündük.

İdare hukuku, kanunların ve diğer yasal düzenlemelerin uygulanmasında bir mekanizma görevi görmektedir. Bu yüzden de sağlık, eğitim, trafik ve çevre gibi birçok sosyal politika alanında önemi büyüktür. Bu alanlardaki düzenin ve konumuz itibarıyla özellikle çevre korunmasında çevre kalitesinin, olumlu ya da olumsuz düzeyde seyretmesi, birbirleriyle sürekli etkileşim içerisinde olan grupların ve bireylerin nasıl

¹⁰³ Burhan Kuzu, **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı**, (Profesörlük Takdim Tezi), Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997, s. 69-70

¹⁰⁴ ...5326 Sayılı Kabahatler Kanunu’nun “İdari Yaptırımlar” başlıklı üçüncü bölümünde 16. madde “Yaptırım Türleri” başlığını taşımaktadır. Madde içeriğine bakıldığında ise idari yaptırımların, idari para cezaları ve idari tedbirler diye sınıflandırıldığı görülmektedir., Ayrıntılı bilgi için bkz., Mustafa Karabulut, **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 7-33

davrandıklarıyla yakından ilişkilidir. Ramsay ve Rowe¹⁰⁵ çevreye zarar verici ihlal niteliği taşıyan faaliyetlere karşı genel kullanımdaki idare hukuku araçlarının yasaklamalar, ruhsatlamalar, kontroller, emirler, çevresel denetimler, raporlamalar, uyum programları ve diğer dolaylı kontroller olduğunu ifade etmektedirler. Bunlardan bir kısmı idari yaptırım diğer bir kısmı ise yaptırım niteliği taşımayan diğer idare hukuku araçları şeklinde karşımıza çıkmaktadır¹⁰⁶. İdari araçların da zorlayıcı yapısı, bu tür araçların çalışması için yaptırımlara gereklilik olduğu anlamına gelmektedir¹⁰⁷.

Tam da bu noktada idari ceza hukukundan bahsedebiliriz. Hızla gelişen ve değişen toplumlarda, gerek kamu düzeninin korunması ve gerekse düzeni bozucu faaliyetlerin engellenmesi hususunda devletler kendi idari organlarını değişik yetkilerle donatmışlar ve hukukun üstünlüğü ilkesi çerçevesinde ceza uygulama yetkisini de bu yetkiler kapsamına dahil etmişlerdir. Böylece idari ceza hukuku doğmuş ve yetkilerin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar mevzuatlarda yerini almışlardır¹⁰⁸. Kamu düzenine aykırı fiilleri icra eden bireyleri cezalandırmayı hedef tutan, prensip olarak bir yargılama makamının müdahalesine ihtiyaç duymadan suçta ve cezada kanunilik ilkesine de bağlı kalınarak doğrudan doğruya idare tarafından takip edilen suçları ve bunların faillerine hürriyeti bağlayıcı cezalar dışında kalan yaptırımları düzenleyen hukuk dalı, idari ceza hukukudur¹⁰⁹. Tanımdan da anlaşılacağı üzere iki unsura dikkat çekilmektedir. Bunlardan birincisi, kamu düzenini bozan fiillerin idari ceza hukukuna konu olması ve bunları önlemek için idari düzenlemeler yapılmasıdır. İkincisi ise kamu düzenine aykırı görünen bir fiilin (kabahatin) ceza hukuku alanından çıkarılmasıdır.

İdari yaptırımların değişik biçimlerde ortaya çıktığı görülmektedir. Genel olarak idari yaptırımları idari para cezaları ve diğer idari yaptırımlar olarak iki grupta

¹⁰⁵ Ross Ramsay- Gerard C. Rowe (eds), *Environmental Law and Policy in Australia: Text and Materials*, Butterworths, Sydney, 1995, p. 33

¹⁰⁶ 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 16. maddesinde: "(1)Kabahatler karşılığında uygulanacak olan idari yaptırımlar, idari para cezası ve idari tedbirlerden ibarettir. (2)İdari tedbirler, mülkiyetin kamuya geçirilmesi ve ilgili kanunlarda yer alan diğer tedbirlerdir." denilmektedir. Tez konumuz itibarıyla ikinci bölümde yaptırım niteliği taşımayan fakat çevre korunmasında idare hukuku aracı olarak sayılabilecek diğer araçlar da ele alınacaktır.

¹⁰⁷ Ian Thomas, *Environmental Policy. Australian Practice in The Context of Theory*, The Federation Press, Sydney NSW, 2004, s. 266

¹⁰⁸ Kayıhan İçel, Süheyl Donay, *Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku (Genel Kısım)*, Beta Yayınevi, İstanbul, 2006, s. 31

¹⁰⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz., Feyyaz Gölcüklü, "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı", AÜSBF Dergisi, C. 18, Haziran 1963, s. 136, Fatih Selami MAHMUTOĞLU, "Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda Yaptırım Rejimi", Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1995, s. 60

toplamak yanlış olmaz¹¹⁰. İdari yaptırımın uygulandığı olaylara bakıldığında ise farklı gruplandırmalara gidilebilmektedir. Yücel Oğurlu'ya göre idari yaptırım türleri, idari mali yaptırımlar, bireysel idari yaptırımlar ve idari yaptırımların özel bir türü olarak disiplin cezaları şeklinde ayrıma tabi tutulmuştur¹¹¹. Bazı idari yaptırımlar kamu güvenliği ve genel sağlığı tehlikeye düşüren durumlara son vermek için uygulandığından, bu tür yaptırımlara kolluk tedbirleri ile idari yaptırımlar arasında bir yer verilmektedir. Örneğin, alkollü sürücünün sürücü belgesinin geçici bir süre için alınması. Nitekim Fransız Danıştay'ı, sürücü belgesinin geçici olarak geri alınmasını kimi durumlarda idari yaptırım, kimi durumlarda da önleyici kolluk tedbiri¹¹² olarak nitelendirmektedir¹¹³.

Kanaatimce, Avustralya İdare Hukuku'nu da göz önüne alarak, çevre korunmasının sağlanmasında ve çevre sağlığının geliştirilmesinde idare hukukunun çözüm araçlarını, Türkiye'deki düzenlemeye benzer şekilde idari tedbirler-idari yaptırımlar ve diğer çözüm yolları şeklinde değerlendirebiliriz. Nitekim idari yaptırımlar da kolluğun uyguladığı tedbirlere bireylerin uymalarını sağlayan zorlayıcı bir yetkidir. Avustralya'daki yapıya göz attığımızda, Avustralya Hukuk Reform Komisyonu'nun 2003 yılında yayınladığı adli ve idari cezaları konu alan raporunda sınıflandırma idari yaptırımlar ve diğer idari düzenlemeler şeklinde yapılmıştır. İdari yaptırımlar sınıfında idari para cezaları, ceza ihtarnameleri, ihlali yapanların ifşası, ruhsatların alıkonulması, faaliyetin durdurulması gibi yaptırımlar yer alırken, diğer idari düzenlemelerden kastedilen, yaptırım benzeri idari tedbirler (quasi penalties)¹¹⁴, , idari uyarılar, mali yardımdan alıkoyma¹¹⁵, vb. düzenlemelerdir¹¹⁶.

¹¹⁰ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2007, s. 758-760

¹¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz: Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma-İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001

¹¹² İleride inceleme konuları arasında yer alan kolluk tedbirlerini, kamu düzenini sağlamaya ve korumaya yönelik eylem ve işlemler olarak tanımlayabiliriz., Ayrıntılı bilgi için bkz., Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, **İdare Hukukuna Giriş**, Ekin yayıncılık, Bursa, 2011, İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul 2008, İl Han Özay, **"Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri"**, Anayasa Mahkemesinin Kuruluş Günü olarak 25-28 Nisan 2002 tarihinde Antalya'da gerçekleştirilen **"2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Hak ve Özgürlüklere Yansımaları"**, konulu bilimsel toplantıya sunulan bildiri.

¹¹³ Gözübüyük, Tan, age., s. 759

¹¹⁴ Türkçe'ye "yarı ceza" veya "yaptırım benzeri tedbir" olarak çevrilebilecek olan bu araç Avustralya Hukuk Reform Komisyonu tarafından "quasi-penalties" şeklinde adlandırılmış ve tanımı da yine Komisyon tarafından verilmiştir. Bu tür idari işlemler, hukuk tekniği açısından bir ceza uygulamasının ötesinde idareye somut olaya göre takdir hakkının kullanılması yönünde geniş bir yetki tanımaktadır. İdarenin ruhsatlandırmaya ilişkin kararları ile sosyal güvenlik ihlallerine uygulanacak cezalarda sıkça kullanılmaktadır. Uygulanan kişi üzerinde cezalandırıcı bir

İdare hukuku çözümleri açısından Türkiye ve Avustralya hukukunda paralellik olsa da iki ülke arasında yaptırım ve diğer çözüm yollarının adlandırılması, içerikleri ve uygulama usulünden kaynaklanan caydırıcılık özelliği bakımından farklılıklar göze çarpmaktadır. İleride ele alınacak bu konu göstermektedir ki; idari yaptırım ve tedbirlerin tek başına varlığı yetmemekte, ancak idare tarafından kararlı bir şekilde uygulanması somut çözümler getirebilmektedir.

7. Avustralya ve Türkiye’de Çevreye İlişkin İdari Yapılanma

7.1. Avustralya Devlet Yapısı ve İdari Yapılanma

Kirlilikle mücadele ve genelde çevre politikasına ilişkin karar alma ve uygulamada örgütsel yapının nasıl olacağı, devletlerin anayasal yapılarına ve kirlilik sorunlarının karakterine bağlı olarak değişir. Geleneksel uygulama tekçi devlet yapılarında asıl sorumlu birimlerin merkezde yer alması; federal yapılarda ise yerine getirme ve tatbikat yetkilerinin eyaletlere bırakılıp federal devlete temel esasları belirleme yetkilerinin verilmesidir. Ancak kirlilik sorunlarının niteliği, devlet yapılarındaki bu geleneksel durumu değiştirmiştir. Kirlilik alanındaki birbirine bağlılık ve küresellik federal devletlerin eyaletler üzerindeki yetkilerinin artırılmasını gerekli kılmıştır¹¹⁷. Tekçi devlet yapılarında ise bölgesel ve yerel birimlere, özellikle yerine getirme ve tatbikat bakımından daha fazla yetkiler verilmiştir¹¹⁸. Bu bağlamda ilk olarak ele alacağımız ve federal bir sistemin işlediği Avustralya açısından çevre korunmasını sağlayan idari mekanizmadan önce yönetim sistemine bakış konuyu daha anlaşılır hale getirecektir.

Avustralya’daki çevresel konular federal, eyalet veya bölge ve yerel düzeylerde ele alınmaktadır. Örneğin çevre korunmasına ilişkin uluslar arası anlaşmaların

etkisi olsa bile hukuk tekniği açısından bir ceza uygulaması söz konusu değildir. Yani gerçek anlamda idari ceza olarak nitelendiremeyeceğimiz bu araç, Avustralya’da bütünlük adına tartışılan ve federal mevzuatlarda önemi büyük olan bir idare hukuku aracıdır. Ayrıntılı bilgi için bkz., “**Principled Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia**” (ALRC Report 95), published by Australian Law Reform Commission, 13.03.2003, p.95

¹¹⁵ Örneğin Avustralya’da işçi bulma, çocuk yardımı, sağlık yardımları gibi sosyal güvenlik yardımlarını sağlayan Centrelink Kurumu’ndan alınan yardımların kesilmesi bu tür bir yaptırımdır.

¹¹⁶ ALRC Report 95, p. 91-100

¹¹⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz., Francis Sandbach, **Principles of Pollution Control**, Longman, 1982, Derek Elsom, **Atmospheric Pollution**, Second Edition, 1992 Aktaran: Nükhet Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s. 256

¹¹⁸ Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s. 256

imzalanması ve dünya mirası listesinde¹¹⁹ yer alan doğal ve kültürel varlıkların korunması gibi konular federal düzeyde ele alınmakta iken orman, su, şehircilik vb. konularda her bir eyalet kendi politikasını üretmektedir. Yine çevre korunmasına katkı sağlayan belediyeçilik faaliyetleri de “council” denilen yerel yönetimler aracılığıyla yapılmaktadır. Fakat burada tarihsel açıdan ve anayasada belirtilen yetkiler açısından bakıldığında birincil sorumlulukların eyalet ve bölge hükümetlerine verildiğini görmekteyiz. Uluslar Topluluğu (Commonwealth) çevre koruma konularındaki yerini her zaman için uluslar arası boyutta tutmuştur.

7.1.1. Avustralya Devlet Yapılanması

Avustralya, parlamenter demokrasi ve meşruti krallığın olduğu federal yapıda bir devlettir. Bu şu anlamlara gelmektedir:

- Avustralya, Birleşik Krallık’ta ikamet eden ve Avustralya’daki genel vali¹²⁰ ile temsil edilen bir Kraliçe’ye sahiptir.
- Başında Başbakanın bulunduğu bir bakanlık ile yönetilmektedir.
- Federal düzeyde kanunları yapmak üzere çift meclisli bir Uluslar Topluluğu (Commonwealth) parlamentosuna sahiptir.
- Hükümet Temsilciler Meclisinde en çok milletvekili olan partinin liderliğini yapan Başbakan tarafından yönetilmektedir.
- Ayrıca Avustralya’da sekiz adet bölge ve eyalet parlamentosu, federal parlamentodan bağımsız şekilde görev yapmaktadır.

¹¹⁹ Dünya Mirası Listesi, UNESCO’ya bağlı Dünya Miras Komitesi tarafından belirlenmiş ve bulundukları ülkenin devleti tarafından korunması garanti edilmiş, tüm dünya için önemli bir değer taşıdığı kabul edilen doğal ve kültürel varlıkların listesidir. Düzenli olarak yenilenen listede kültürel, doğal ve hem kültürel hem de doğal varlıklar yer almaktadır. Avustralya bu listenin Asya-Avustralya-Okyanusya kategorisinde; Türkiye ise Avrupa-Kuzey Amerika kategorisinde bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.habitat.org.tr/dunyamirasi/518-dunya-miras-listesi.html>, Erişim Tarihi: 01.06.2012, Serap Akipek, “Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşmenin Değerlendirilmesi”, AÜHF Dergisi, C. 50, S. 4, Y. 2001

¹²⁰ Avustralya Anayasasının 1. Kısım 1. Bölümünde düzenlenen Genel Vali (Governor-General), Avustralya’da Kraliçe adına Devlet Başkanı statüsünde olan ve törensel işlevleri yürüten makamdır. Yürütme Kurulu Üyelerinin (Executive Councillors) atanması ve azli, Kamu Hizmeti sunan kurumların başındaki Bakanların atanması ve azli, büyükelçilerin ve yargıçların atanması (yargıçların azli ancak parlamento tarafından yapılabilir), silahlı kuvvetlere başkomutanlık yapma, genel seçimler için yazılı emir yayınlama, parlamentoya ödenek listesi tavsiyesinde bulunarak hükümet harcamalarını yürütmek, iki meclis tarafından yapılan kanun değişikliklerini veto etmek ve teklif sunmak genel valinin görev ve yetkileri arasında yer almaktadır. http://www.apf.gov.au/About/Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/00_-_Infosheets/Infosheet_20_-_The_Australian_system_of_representatives, <http://australia.gov.au/about-australia/australian-story/governors-general> Erişim Tarihi: 07.07.2012

Avustralya Federasyonu 1901 yılında “Commonwealth of Australia” (Avustralya Uluslar Topluluğu) adıyla altı İngiliz kolonisinin¹²¹ birleşmesiyle kurulmuştur. Federasyon devlet yönetimini kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde üç temel organa ayırmıştır. Bunlardan birincisi, Avustralya Anayasası’nın 51. maddesinde belirtilen yetki alanına göre kanunların yapılması ve değiştirilmesi işlevini gören yasadır. Diğer çıkarılan kanunların yürütülmesini sağlayan yürütme organı ve son olarak da diğer iki organdan bağımsız işleyen yargı organıdır¹²².

Yasama yetkisi Avustralya Parlementosuna aittir. Parlamento Kraliçe ve Genel Vali’ye ek olarak Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Kanun tasarılarının yasalaşabilmesi için iki meclisten de geçmesi gerekmektedir. Meclis ve Senato, eşit güce sahip olmakla beraber bütçe kanunu oluşturma ve üzerinde değişiklik yapma konusunda Senato’ya bazı sınırlamalar getirilmiştir. Genel Vali’nin meclisten geçen kanunları onama ve veto etme yetkisi bulunmaktadır¹²³.

Avustralya’da yürütme yetkisi uygulamada Temsilciler meclisinde en çok oyu alan partinin kurduğu hükümettedir. Aslında Anayasa’daki düzenlemelerin lafzından hareket edecek olursak Avustralya Uluslar Topluluğu’nu yürütme yetkisinin Kraliçeye, uygulamada Kraliçe’yi de temsilen Genel Vali’ye bahşedildiğini ifade etmek gerekir¹²⁴.

¹²¹ Avustralya, yüzyıllar boyunca bugün “Aborjinler” olarak bilinen yerli kabilelerin yaşam alanı olarak bilinmekteydi. 1778 yılında ilk defa İngilizler tarafından ülkenin güneydoğu kesiminde bir ceza kolonisi (sürgün ve benzeri cezaların infazı amacıyla oluşturulmuş coğrafi bölge) kuruldu. Bu ilk koloninin arkasından diğer Avrupalı yerleşimciler de Avustralya’nın değişik bölgelerine yerleşmek suretiyle New South Wales, Victoria, Queensland, Western Australia, South Australia ve Tasmania’den oluşan altı bağımsız İngiliz kolonisini oluşturmuşlardır. 1901 yılında yukarıda isimleri sayılan bağımsız kolonilerce federal yapı benimsenerek altı eyalet, iki ana bölge (Kuzey Bölgesi ve Avustralya Başkent Bölgesi) ve çok sayıda alt bölgeden oluşan Avustralya Commonwealth Devletleri kuruldu. Günümüzün modern Avustralya’sı, her biri kendi içerisinde alt ve üst meclislere sahip dokuz adet bağımsız parlamento ve yargı gücü ile birlikte birkaç yüz “konsül” adı verilen siyasi yerel yönetim biriminden oluşmaktadır. Şunu da belirtmek gerekir ki; dönemin Yeni Güney Galler Başbakanının 1889 yılında federalizm tarzında bir yönetim biçimini destekleyeceğini belirtmesi, federalizm yolunda önemli bir adım olmuş ve 1891 yılında kolonilerin belirlediği delegelerin Sydney’de gerçekleştirmiş olduğu kongrede federal bir anayasa taslağı hazırlanmıştır. 1899 yılında Avustralya halkı tarafından kabul edilen bu taslak, 1900 yılında İngiliz Parlamentosu tarafından da onaylandıktan sonra 1901 yılında yürürlüğe girmiştir. Böylece Avustralya Federasyonu kurulmuştur., David Biles, “**World Factbook of Criminal Justice Systems Australia**”, Australian Institute of Criminology, Australian and New Zealand Journal of Criminology, 2005, V.38, pp.155-158., İsmail Yılmaz, Orhan Bez, Sedat Polat, “**Avustralya Polis Teşkilatı**”, Polis Bilimleri Dergisi, C. 8(3-4), 2006, s. 115-117

¹²² Avustralya’daki kuvvetler ayrılığı teorisi ve pratiği hakkında detaylı bilgi için bkz., John Ralph Alvey, “**The Separation of Powers in Australia: Issues for The States**”, This thesis is submitted in partial fulfilment of the requirements for the award of the degree of Master of Business in public policy, Faculty of Business Queensland University of Technology, December 2005.

¹²³ Commonwealth of Australia Constitution Act, Chapter I, sec. 1-60

¹²⁴ Commonwealth of Australia Constitution Act, Chapter II, sec. 61-70

Yürütme konusunda Genel Vali'ye teklifte bulunan bir de Federal Yürütme Konseyi şeklinde bir örgütlenme vardır. Anayasa'da böyle bir düzenleme olmasına karşın gerçekte bu yetki Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyeleri tarafından kullanılmaktadır. Başbakan ve Kabine'nin yetkileri, anayasal olarak Federal Yürütme Konseyi üyesi olmalarından, politik olarak genel seçimlerle Temsilciler Meclisi'ne üye olarak seçilmelerinden ve geleneklerden kaynaklanmaktadır.

Son yetki olan yargı yetkisi ise bağımsız Yüksek Mahkeme (High Court) ve diğer Federal Mahkemelerdedir. Yüksek Mahkeme anayasal düzenleme ile kurulurken diğer Federal Mahkemeler parlamentoda yapılan kanunlarla kurulmaktadır. Yargıçlar, Bakanlar Kurulu'nun teklifi ile Genel Vali tarafından atanmaktadır.

Avustralya'daki çevreye ilişkin idari teşkilatlanmaya geçmeden önce federal, eyalet ve yerel yönetimlere, idari teşkilatlanmanın daha anlaşılır olması için yer vereceğiz.

7.1.1.1. Federal Yönetim (Federal Government)

Avustralya Federal Devletinde federal hükümet bütün ülkeyi etkileyen kanunlar çıkarmasına imkân veren anayasal otoritesiyle çevreye ilişkin mevzuat yapma konusunda önemli bir yetkiye sahiptir. Fakat ilginçtir ki; Federal Parlemtentonun yetkilerinin sayıldığı Anayasanın 51. maddesinde Federal Hükümet'in çevre ve doğal kaynaklar konusunda doğrudan yasa yapma yetkisinden bahsedilmemiştir¹²⁵. Fakat bu durum, çevresel konular hakkında federal hükümetin etkisinin hiç bulunmadığı anlamına da gelmez. Şöyle ki; Avustralya Yüksek Mahkemesi yorumlarında, Federal Yönetimin özellikle 51. maddenin xxix. fıkrasında zikredilen “dış ilişkiler” konusundaki yasa yapma yetkisinden ve bu yetki ile birlikte uluslar arası çevresel yükümlülüklerin yerine getirilmesindeki sorumluluğundan sıkça bahsetmiştir. Özellikle de Biyolojik Çeşitlilik Konvansiyonu'nun 8. Maddesi ile getirilen yükümlülüklerin yerine getirilmesi için Federal Yönetime çevresel konularda çok geniş bir yasa yapma yetkisi

¹²⁵ G Bates, **Environmental Law in Australia**, 5 th edition, LexisNexis Publishing, Sydney, 2002, p. 48., Kenneth M. Murchison, “Environmental Law in Australia and the United States: A Comparative Overview”, Boston College Environmental Affairs Law Review, Vol. 22, Issue 3, 05.01.1995, p. 508.

tanınmıştır¹²⁶. Anayasa, Federal Yönetime çevresel korunma açısından ulusal amaçların elde edilmesinde etkili olan diğer, vergilendirme, dış ilişkiler, sanayi ve ticaret alanındaki düzenlemeler gibi yetkilerin kullanılmasında herhangi bir sınırlama getirmemektedir. Başka bir deyişle Federal Hükümet, sayılan diğer yetkilerini kullanarak çevre konusunda da kısmi (ikincil) bir yetkiye sahip olabilmektedir. Aslında “Environment Protection and Biodiversity Conversation Act” (EPBCA)¹²⁷ gibi anahtar roldeki birçok federal çevre düzenlemeleri, hem federal düzeydeki kanunların uygulandığı Uluslar Topluluğu alanlarında (commonwealth places)¹²⁸ ve hem de ülkenin çevreye ilişkin uluslar arası ilişkilerinde esas alınmaktadırlar. Yasa hiç kuşkusuz Avustralya çevresel değerlerini korumada anahtar role sahip olsa da gerek 1999 tarihli Çevre ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu (EPBCA) gerekse federal düzeyde yürürlükte olan diğer yasal düzenlemeler esasen kirlilik kontrol yönetimi ile doğrudan ilgilenmemektedir. Bu görev eyalet ve bölgelerin yetki alanı içinde kalmaktadır¹²⁹.

Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities (DSEWPoC)¹³⁰, ulusal çevresel önemi haiz meselelerde hali hazırdaki sorumlu bakanlıktır. Bakanlığın sorumlulukları sayısal bakımdan oldukça fazla ve çeşitlidir. Federal Hükümete çevresel politikalar konusunda öneriler sunarken aynı zamanda önemli çevre ve çevresel mirasla ilgili programları yönetip uluslararası çevresel anlaşmalarda hükümeti temsil etmektedir. Bunlara ek olarak, 1999 tarihli Çevre Koruma ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanununu da içine alacak şekilde diğer çevre kanunlarını uygulamada federal düzeydeki sorumlu idari makamdır. Genel

¹²⁶ Chris McGrath, Does Environmental Law Work? How to Evaluate the Effectiveness of an Environmental Legal System, Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, 2010, p. 78

¹²⁷ Yürürlük Tarihi 16 Temmuz 1999 olan Çevre ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu (Bundan sonra EPBCA şeklinde ifade edilecektir.) federal düzeyde en temel çevre kanunudur.

¹²⁸ Uluslar Topluluğu (Commonwealth) alanları, yürürlükte olan 121 Sayılı ve 1970 Tarihli *Commonwealth Places (Application of Laws) Act*’ın “tanımlar” başlıklı üçüncü maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre hükümet merkezinin fiziki olarak bulunduğu yer değil fakat parlamentonun barış, düzen ve iyi bir Uluslar Topluluğu yönetimi için Anayasanın 52. maddesindeki gücü kullanarak yasama yetkisini kullanabildiği alan, Uluslar Topluluğu Alanı olarak kabul edilmiştir., Commonwealth Places (Application of Laws) Act 1970, sec. 3

¹²⁹ Abbot, Carolyn, **Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence**, Hart Publishing, Oxford, May 2009, 64-65

¹³⁰ Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities (Sürdürülebilirlik, Çevre, Su, Nüfus ve Topluluklar Bakanlığı), Avustralya’da federal düzeyde 1999 tarihli EPBCA ve diğer federal çevre kanunlarını yürütmekle görevli Bakanlığın adıdır. Görev alanı olarak Türkiye’deki Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na denk düşmese bile, bizdeki Çevre ve Şehircilik, Orman ve Su İşleri, Kalkınma Bakanlıklarından oluşan karma yapıda bir bakanlıktır. Bundan sonra kısaca, (DSEWPoC) olarak anılacaktır.

bütçeden kuruma ayrılan miktar yaklaşık 1 milyar Avustralya dolarıdır¹³¹. Yaptırım ve yasalara uyumu sağlama görevi, bakanlık içerisinde oluşturulmuş uygun birimler tarafından icra edilmektedir. Örneğin; EPBCA'ya göre verilecek cezalar, Bakanlık teşkilatındaki Compliance and Enforcement Branch (Uyum ve Yaptırım Birimi) ile Yaban Hayati Koruma Birimi tarafından tatbik edilmektedir. DSEWPac'a ek olarak, çevresel sorumlulukları olan başka birçok federal hükümet makamları bulunmaktadır. Bunlar, Department of Climate Change and Energy Efficiency (İklim Değişikliği Bakanlığı), Department of Agriculture, Fisheries and Forestry (Tarım Balıkçılık ve Orman Bakanlığı), Department of Infrastructure and Transport (Altyapı ve Ulaşım Bakanlığı), Department of Regional Australia, Local Government, Arts and Sport (Mahalli İdare, Sanat ve Spor Sorumlu Bakanlık) tır¹³².

7.1.1.2. Eyalet ve Bölge Yönetimleri (State and Territory Government)¹³³

Çevre kirliliği ile mücadele, çevre yönetimi ve atıkların imhası konularında Avustralya çevre korunmasında, önemli rol oynayan altı eyalet ve iki bölge olmak üzere sekiz bağımsız yönetim bulunmaktadır¹³⁴. Ayrı bir politik gündem oluşturmaya ek olarak eyalet hükümetlerinin, yaptırım konusunda sekiz farklı idari rejimin ve idari yaklaşımın doğmasına zemin hazırlayan kendi kanunlarını meclislerinden geçirme, yönetme ve uygulama yetkisi bulunmaktadır. Her bir eyalet ve bölgenin çevresel sorunlar konusunda sorumlu olan idari mekanizması mevcuttur. Viktorya'da çevre korumasında politik çerçeveyi oluşturan düzenlemeleri yapan ve hizmetleri yürüten

¹³¹ Australian Government Department of Environment and Water Resources, **Annual Report**, 2006-2007

¹³² Carolyn, age, s. 65

¹³³ Avustralya'daki altı eyalet, bir araya gelerek Uluslar Topluluğunu oluşturan altı İngiliz kolonisini temsil etmektedir. Uluslar Topluluğu'nun oluşması aşamasında, eyaletler, belli bazı konularda (gümrük, güvenlik, dış ilişkiler, ulusal ekonomik politikalar vb.) tüm Avustralya'yı etkileyen kanunlar yapma yetkisi olan Federal bir yönetimin varlığını ve diğer bütün konularda ise kendilerinin de kanun yapma yetkisinin düzenlendiği bir Anayasa'yı kabul etmişlerdir. Bu yüzden eyaletlerin kendi parlamentolarını toplayarak yasama faaliyeti gerçekleştirebilme gibi bir anayasal hakları bulunmaktadır. Buna karşılık eyaletlerden birisinin bile üzerinde egemenlik hakkı iddia etmediği ve Avustralya ulusal sınırları içerisinde kalan diğer yerler ise bölge (territory) olarak nitelendirilmektedir. Bölgelerin eyaletlerin yapabildiği gibi parlamento kurarak yasama faaliyetleri icra etmeleri veya bir hükümet kurmaları söz konusu değildir. Anayasa'ya göre bu görev bölgeler için Avustralya Federal Yönetimi tarafından yerine getirilmektedir. Fakat Northern Territory ve Australian Capital Territory bölgelerinin Federal Yönetim tarafından eyalet statüsüne sahipmiş gibi görülmeleri eyaletlerle arasındaki karışıklığı artırmaktadır. Norfolk Adası boyunca uzanan bu iki bölge şu anda özerk bölgelerdir. Anayasa ile her bir bölgeye eyaletlerde olduğu gibi Parlamento kurma ve yasama faaliyetinde bulunma imkânı tanınmıştır. Buna özerklik hakkı da denilebilir. Bu şu anlama da gelmektedir: Avustralya Federal Yönetimi bölgelerin bu yetkisini değiştirme ve sınırlama gücüne sahiptir., Commonwealth of Australia Constitution Act, sec. 121

¹³⁴ Altı Eyalet: Victoria, New South Wales, South Australia, Queensland, Tasmania ve Western Australia, İki Bölge: Australian Capital Territory (ACT), Northern Territory.

kurum Çevre ve Sürdürülebilirlik Bakanlığı iken Yeni Güney Galler Eyaleti'nde aynı görev Çevre ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir.

1980'lerin son yıllarına kadar birçok eyalet ve bölgede çevre kirliliğini kontrol altına almayı amaçlayan düzenlemelerdeki temel hukuksal yaklaşım, su, hava, katı atık ve gürültü kirliliğine ilişkin birbirinden ayrı kanunlarla bölümlere ayrılmış bir mevzuat yapısını anımsatıyordu. Buradaki tek istisna olarak, 1970 yılının hemen başında Çevre Koruma Kanunu adı altında çevre kirliliğine karşı temel bir mevzuatı meclisinden geçiren Viktorya eyaletini zikredebiliriz. Şimdi işe bütün eyalet ve bölgelerin kirlilik denetimini bütünleştirme, önemli tedbirler geliştirme, kirliliği önleme gibi anahtar role sahip çevresel prensipleri içeren kapsamlı ve aynı zamanda da her ihlale karşı ayrıntılı çözümler üreten hukuksal düzenlemeleri vardır. Düzenlemelerin düzenli bir şekilde hayata geçirilmesinden sorumlu olan belli sayıda kurum mevcuttur. Eyaletlerin çoğu, bu çevre kanunlarının ve diğer hukuksal kaynakların uygulanmasından birinci derecede sorumlu olarak yetki alanları içerisinde Çevre Koruma Kurumu (Environmental Protection Authority) adı altında yasal bir kuruluş oluşturmuşlardır¹³⁵.

Bu şekilde hareket eden ilk eyaletlerden birisi, hemen 1970 lerin başında Victoria Environment Protection Agency¹³⁶ (Çevre Koruma Ajansı)'nı kurarak, Victoria olmuştur¹³⁷. Çevresel denetimleri bir çatı altında toplamayı amaçlayan kurum, İngiltere ve Galler'deki Çevre Ajansı (Environmental Agency) örneğinde olduğu gibi hükümete çevresel konularda raporlar sunan fakat aynı zamanda da hükümetten ayrı işlemler yürüten bağımsız yasal bir otoritedir¹³⁸. Kurum, beş ayrı alanda görev yapmaktadır: Sürdürülebilir Gelişim, Su ve Ulusal Program, Çevre Bilimi, Bölgesel Hizmetler, son olarak da Şirketleştirilmiş Hizmetler (Corporate Services).

7.1.1.3. Yerel Yönetim (Local Government)

Birçok kamu hizmetinin yerine getirilmesinde sorumluluk üstlenmek için eyalet ve bölge hükümetleri tarafından yerel yönetimler oluşturulmuştur. Avustralya'da

¹³⁵ Carolyn, age, s. 66

¹³⁶ Bundan sonra EPA şeklinde kısaltılacaktır.

¹³⁷ 1990 larda Victoria eyaletindeki çevre politikasının genel ilkeleri için bkz., P Christoff, "Degreening Government in the Garden State: Environment Policy under the Kennett Government, 1992-1997", 15 Environmental and Planning Journal 10, 1998

¹³⁸ Bakınız, <http://www.dse.vic.gov.au/dse/index.htm>, Erişim Tarihi: 10 Mayıs 2010

yerel yönetimlerin de meclislerinde karar alma ve onları uygulama yetkisi vardır. Fakat bu yetkilerin çerçevesi eyalet ve bölge yönetimleri tarafından tespit edilmektedir.

Gelişmiş dünya ülkeleri arasında ve hatta onun ötesinde ulus-devletlerin kendi aralarında veya içlerinde bölgesel (yerel) otoritenin yeniden düzenlenmesi, dikkatleri yerel yönetim kademelerine çekmiştir. Bu alanda yapılan düzenlemelerin en göze çarpan sonuçlarından bir tanesi, gerek büyükşehir gerekse yerel ve bölgesel düzeydeki politikaların ve idarenin yetkilerinin gözden geçirilmesi ve bu alanda gelişmelerin takip edilmesidir. Yapılan birçok çalışma, yerel ve bölgesel bazda müşterek fon yönetimine, ekonomik kalkınmayı teşvik etmeye, çevresel politikaları hayata geçirmeye, siyasal erkleri seferber etmeye, kentsel bölge içindeki yönetimi üstlenmeye ve son olarak da demokrasiyi işletmeye ilişkin sarf edilen gayretlerin önemini açık bir şekilde ifade etmektedir.

Avustralya'da önceden belirttiğimiz altı eyaletin ve bölgelerin kamu yönetiminde bir kademe daha vardır ki, o da yerel yönetimlerdir. Bağlı oldukları eyalet ve bölgenin tayin etmiş olduğu idari yetkileri haiz olan bu yerel idarelerin sayısı da oldukça fazladır¹³⁹. Geleneksel olarak yerel yönetimlerin ilgi alanı, yol çalışmaları, çöp ve kanalizasyon işleri, doğal afet yönetimi, kirlilik, kirlenilmiş alanların ıslahı, bazı yapılanmalara onay vermekten ibarettir. Birçok yerel idarenin çevre koruma kanunları hükümlerine göre yaptırım uygulama yetkisi de bulunmaktadır. Örneğin Viktorya'da yerel idareler, belli çevresel konularda soruşturma açma ve sonucunda belli yaptırımlar uygulama ve fosseptik çukurları ile ilgili izinleri düzenleme yetkisine sahiptirler.

7.1.2. Avustralya Çevre İdari Yapılanması

Federal bir sistemle yönetilen Avustralya'da çevre kirliliğinin önlenmesinde eyalet ve bölge hükümetleri ile yerel yönetimlerin etkinliği Uluslar Topluluğu'na nazaran çok daha fazladır. Özellikle tez konumuzun ana temasını oluşturan idari yaptırımlar alanında esas sorumluluğun her bir eyalet sınırı içerisindeki yönetimlerde olduğunu ifade edebiliriz. Gerek Anayasada federal hükümete atfedilen yasama yetkisi gerekse 1992 tarihli Çevreye İlişkin Hükümetler Arası Anlaşma'nın federal hükümetin

¹³⁹ G Bates, *Environmental Law in Australia*, s. 84

sorumluluk alanını belirleyen hükümleri incelendiğinde daha çok tüm Avustralya'yı etkileyen ve uluslararası boyutları olan konuların ele alındığını görmekteyiz¹⁴⁰.

Avustralya'da çevrenin korunmasında rol oynayan idari mekanizmanın açıklanmasında, yine federal, eyalet ve yerel olmak üzere üçlü bir ayırım yapılacaktır. Yönetim düzeylerinin ilk ikisinde idari yapılanma olarak çevre korunmasına doğrudan ya da dolaylı hizmet eden bakanlıklar ve bakanlıklar bünyesinde oluşturulmuş yardımcı kuruluşlar yer almaktadır.

Federal düzeydeki çevre kanunları, başta Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities olmak üzere Department of Agriculture, Fisheries and Forestry (Tarım, Balıkçılık ve Orman Bakanlığı), Department of Climate Change and Energy Efficiency (İklim Değişikliği ve Enerji Verimliliği Bakanlığı) ve her bir bakanlık bünyesinde hizmet gören diğer yardımcı kuruluşlar tarafından yürütülmektedir. Standing Council on Environment and Water (Çevre ve Su Kurulu), Great Barrier Reef Marine Park Authority (Büyük Bariyer Resifi Deniz Parkı Kurumu), Australian Antarctic Division (Avustralya Antartik Dairesi), Australian National Parks and Wildlife Service (Ulusal Parklar ve Yaban Hayatı Koruma Kurumu), Avustralya Sera Ofisi yardımcı kuruluşlara örnek olarak verilebilir¹⁴¹.

Bu bağlamda federal düzeydeki idari yapılanmadan bahsedildikten sonra eyalet bazında en çok nüfusa sahip olan Yeni Güney Galler eyaleti inceleme konusu yapılacaktır.

¹⁴⁰ Dış ilişkiler, dış savunma, sosyal güvenlik, endüstriyel ilişkiler, ticaret, bankacılık, vergilendirme, savunma, göç, havacılık, gibi konular Federal Yönetimin sorumluluk alanında iken; sağlık, eğitim, ulaştırma, tüketicinin korunması, çevre, orman, su gibi konular eyalet ve bölge yönetimleri sorumluluk almaktadırlar.

¹⁴¹ Anton, s. 26

7.1.2.1. Federal Düzeyde Çevre Teşkilatı

7.1.2.1.1. Sürdürülebilirlik, Çevre, Su, Nüfus ve Topluluklar Bakanlığı (Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities)

DSEWPaC, federal düzeyde Avustralya hükümetinin en baştaki çevre düzenleyici (idari) kurumudur. Yaklaşık 2500 çalışanı olan Kurum, genel olarak başkent Canberra'da konuşlanmış olsa da eyalet ve bölgelerde de organları bulunmaktadır. Bakanlık çevreye ilişkin 17 kanunun¹⁴² uygulanmasından doğrudan sorumludur. Bu Yasalar hem kara hem de 200 deniz mili genişliğinde ekonomik amaçlarla kullanılamayan ayrıcalıklı deniz bölgesine ilişkin hükümler ihtiva etmektedir. Bakanlık aynı zamanda, Avustralya Federal Hükümeti'nin imzalamış olduğu birçok çevresel uluslararası anlaşmaların yürütülmesinden de sorumludur. Bakanlığın yürütmekle sorumlu olduğu mevzuat içerisindeki en önemli yasa, 1999 tarihli Çevre Koruma ve Biyolojik Çeşitliliğin Muhafazası Kanunu'dur. Söz konusu kanun, yukarıda da ifade ettiğimiz üzere ulusal öneme sahip konulara ve ulusal çevresel etki değerlendirme konusuna yoğunlaşmıştır¹⁴³. Bununla birlikte kapsam itibarıyla adli, cezai ve idari suç ve cezalara da yer veren kanunun hükümlerinden, bakanın ve diğer "yetkili federal kurumların" ceza tatbik etme ve soruşturmayı yürütme yetkisine sahip olduklarını görmekteyiz. Bahsedilen suç ve cezaların sınıflandırılması ve uygulanma şekillerini ileriki başlıklarda inceleyeceğiz.

Bakanlığın yetki alanında olan diğer konuları; hava kalitesi, ulusal petrol kalite standartları, toprak kirliliği, meteoroloji, tabiat varlıkları, çevre araştırmaları, su politikası ve kaynakları, sanatı desteklemeye yönelik kültürel ilişkiler, yenilenebilir

¹⁴² Avustralya Çevre Bakanlığı'nın, Çevre Koruma Ve Biyolojik Çeşitliliğin Muhafazası Kanunu'na ek olarak yürütmekle sorumlu olduğu ve içerisinde ihlallere ve cezalara ilişkin hükümler ihtiva eden diğer temel kanunlar: 1984 tarihli Aborijin ve Torres Strait Adası Sakinleri Mirasını Koruma Kanunu, 1981 tarihli Yasayan Antartika Deniz Canlılarını Koruma Kanunu, 1980 tarihli Antartika Sözleşmesi (Çevre Koruma) Kanunu, 1954 tarihli Avustralya Antartika Bölgesi Kanunu, 1981 tarihli Denize Atık Bosaltımına İlişkin Çevre Koruma Kanunu, 2000 tarihli Petrol Kalite Standartları Kanunu, 1989 tarihli Tehlikeli Atıklar Kanunu, 1953 tarihli Heard Adası ve McDonald Adaları Kanunu, 19756 tarihli Tarihi Gemi Enkazları Kanunu, 1998 tarihli Ulusal Çevre Koruma Tedbirleri Kanunu, 1986 tarihli Tasinabilir Kültürel Mirası Koruma Kanunu, 1987 tarihli Deniz Tesisleri Kanunu, 2007 tarihli Su Kanunu, 2005 tarihli Su Verimliliğini Etiketleme ve Standartları Kanunu, Report of The Department of The Environment, Water, Heritage & Arts, Compliance and Enforcement Policy, December 2009

¹⁴³ Grant Pink, "Building Regulatory Capacity In Environmental Agencies: Through Tailored Training", International Network For Environmental Enforcement and Compliance's 8th International Conference, Cape Town (Güney Afrika), 2008, s. 225-226

enerji programları, enerji verimliliği, sera gazı azaltım programları vb. şeklinde sıralayabiliriz¹⁴⁴.

Çevreye ilişkin Hükümetlerarası Anlaşma'nın ikinci bölümünde belirtilen Uluslar Topluluğu'nun sorumluluklarını yerine getirme noktasında da federal düzeyde karşımıza çıkan ilk kurum yine Çevre, Su, Miras ve Sanat Bakanlığı'dır. Fakat bu anlaşmada hüküm altına alınan ulusal çevre koruma tedbirlerinin düzenli bir şekilde işletilmesinden sadece bakanlık sorumlu değildir. Bu bağlamda, tohumları 1992 tarihli anlaşma ile atılan diğer federal kurumlar, Ulusal Çevre Koruma Konseyi, Çevre Koruma ve Miras Konseyi'dir.

7.1.2.1.2. Avustralya Ulusal Çevre Koruma Konseyi (Australian National Environment Council)

Avustralya'da ileride değineceğimiz çevreye ilişkin Hükümetlerarası Anlaşma (Intergovernmental Agreement on Environment) yürürlüğe girmeden, işbirliği fikri tartışılmış ve federal çevre koruma yapılanmasına yönelik düşünceler ifade edilmeye başlanmıştır. Uluslar Topluluğu, ulusal çevre standartları kavramının tartışılmasını öteden beri gündeminde tutmaktadır¹⁴⁵. Sonuç olarak, Hükümetlerarası Anlaşma'nın ek 4. bölümünde eyalet ve bölge yönetimleri ile federal hükümet, ulusal çevre koruma standartlarının, prensiplerinin, hedeflerinin ve birtakım protokollerin hazırlanmasında Avustralya vatandaşları için bir yarar olduğu kanaatine vararak, bu tedbirlerin yürütülmesinden sorumlu bir kurumun oluşturulmasına karar vermişlerdir.

Konsey federal düzeyde 1994 yılında Ulusal Çevre Koruma Konseyi Kanunu ile kurulmuş, ardından da eyaletler tamamlayıcı nitelikte kanunlarla kendi konseylerini kurmak için harekete geçmişlerdir. Örneğin Yeni Güney Galler eyaletinde 1995 tarihli Ulusal Çevre Koruma Konseyi (Yeni Güney Galler) Kanunu, Queensland, Güney Avustralya, Batı Avustralya, Viktorya eyaletlerinde aynı adı taşıyan kanunlar kendi

¹⁴⁴ Avustralya Çevre Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi, <http://www.environment.gov.au/about/index.html>, Erişim Tarihi: 03.210.2010

¹⁴⁵ Donemin başbakanı Bob Hawke konuya ilişkin düşüncelerini su şekilde açıklamaktadır: “Federal hükümetin eyalet yönetimleriyle birlikte geliştirmek istediği hususlardan birisi de, üzerinde anlaşmaya varılmış minimum ulusal çevre standartlarıdır. Bu standartlar havayı, su kalitesini ve gürültü kirliliğini etkileyen konulara ilişkindir. Bu standartların başarıyla hayata geçirilmesi için federal ve eyalet bakanlık komisyonlarının yardımıyla görüşmeler yapılacaktır.”, Ben Boer, Robert Fowler, Neil Gunningham, Environmental Outlook Law and Policy, The Federation Press, Sydney, 1994, s. 135

yönetimleri tarafından uygulamaya konmuştur. Kanunların amaçları, sözleşmede belirtilen tedbirlerin alınmasında federal hükümetle birlikte ulusal birliktelik sağlamaktır¹⁴⁶. Fakat anlaşmada kararlaştırılan tedbirlerin alınabileceği alanların oldukça sınırlı olduğunu söyleyebiliriz¹⁴⁷.

Kanunların konseye yükledikleri yetkiler ve tedbir alanları dikkate alındığında konseyin yaptırım açısından etkin olmadığını söyleyebiliriz. Zira ulusal konseyin, ne bireyler üzerinde ne de eyalet ve bölge hükümetlerine karşı çevresel uyumsuzlukta herhangi bir idari yaptırım uygulama yetkisi bulunmamaktadır. Eyalet yönetimlerinin çevresel uyumuna ilişkin tek mekanizma, konseyin mevcut gelişmeleri izlemesi ve sonuçlar hakkında yıllık raporlar hazırlamasıdır¹⁴⁸.

7.1.2.1.3. Çevre ve Tabiat Varlıklarını Koruma Konseyi (Environmental Protection and Heritage Council)

2001 yılında kurulan Çevre Koruma ve Miras Konseyi de Ulusal Çevre Koruma Konseyine benzer nitelikte ve bu konsey ile işbirliği içerisinde çalışan, Avustralya ve Yeni Zelanda'nın çevresel bakımdan korunmasını amaçlayan diğer bir yapılanmadır. Konseyin üyeleri, Avustralya, eyaletleri, Papua Yeni Gine ve Yeni Zelanda çevre bakanları ile Avustralya Yerel yönetimler Birliği başkanından oluşmaktadır. İklim değişikliği, su, sürdürülebilir gelişme, kaynak verimliliği ve atık yönetimi konularında çeşitli stratejiler geliştiren kurum, yukarıda ifade ettiğimiz yönetimler arasında işbirliği sağlamayı hedeflemektedir. Ulusal Çevre Koruma Konseyi gibi, bu kurum da çevresel yaptırımlar konusunda yetkili olmayıp daha çok raporlama, danışmanlık, eğitim, standart üretimi gibi hizmetlerle etkin ve verimli çevre koruma politikaları ve uygulamaları geliştirmektedir¹⁴⁹.

¹⁴⁶ David, Paul, s. 292

¹⁴⁷ Ulusal Çevre Koruma Konseyi Yasası'nın 14. maddesinde belirtilen bu alanlar: Ortam havasının kalitesi, su kalitesi, gürültü kirliliği ile ilgili olarak çevresel huzurun korunması, ortam kirlilik değerlendirmesi (assessment of site contamination), tehlikeli atıkların neden olduğu çevresel etkiler, kullanılmış eşyaların geri dönüşümü ve yeniden kullanımı, motorlu araçların egzoz gazı emisyonu.

¹⁴⁸ David, Paul, s.292

¹⁴⁹ Environmental Protection and Heritage Council of Australia and New Zealand, **Strategic Plan 2009-2011**, Canberra, 2008, s.1-2, <http://www.ephc.gov.au/about-us>, (01.12.2009)

7.1.2.2. Eyalet Düzeyinde Çevre Teşkilatı

Önceden de belirtildiği üzere Avustralya’da merkezi yönetim, eyalet yönetimi ve yerel yönetimi içeren üç kademeli bir yönetim anlayışı hâkimdir. Başbakanın başında bulunduğu merkezi yönetim, dışişleri, savunma ve iletişim gibi ülkeyi bütün olarak ilgilendiren hususlardan sorumludur. Okullarda verilen eğitimin denetlenmesi, kanunların uygulanması, çevre, ulaştırma konuları, eyalet yönetimlerinin; şehir planlaması, yollar, parklar, inşaat izni verilmesi gibi hususlar da yerel yönetimin sorumluluk alanına girmektedir. Yetki paylaşımına bakıldığında çevrenin korunması konusunda eyalet ve yerel yönetimlerin rolü oldukça önemlidir.

Her bir eyalette bulunan Bakanlıklar, çevre korunması konusundaki idari teşkilat içerisinde en yetkili idari birimlerdir. Ayrıca Bakanlıklar içerisinde de uzmanlık alanına göre çeşitli yardımcı kuruluşlar görev yapmaktadırlar. Eyaletleri ve görevli Bakanlıkları şu şekilde sıralayabiliriz:

- **Western Australia** : Department of Environment and Conservation
- **South Australia** : Department of Environment, Water and Natural Resources
- **Victoria** : **Department of Sustainability and Environment**
- **Tasmania** : Department of Primary Industries, Parks, Water and Environment
- **Queensland** : Department of Environment and Resource Management
- **Australian Capital Territory** : The Environment and Sustainable Development Directorate
- **Northern Territory** : *Department of Natural Resources, Environment, The Arts and Sport*
- **New South Wales** : Department of Environment and Heritage

Fakat Avustralya açısından kamu hizmetlerinin sunulması aşamasında eyaletleri yerel yönetimlerden ayrı tutamayız. Her bir eyalette ve bölge olarak da Northern Territory’de¹⁵⁰ yeterli sayıda “council” denilen ve Türkiye’deki belediye ve özel idare hizmetlerini yerine getiren belediye meclisleri bulunmaktadır. Başka bir deyişle local governments (yerel yönetimler) diye adlandırılan yönetimler, ülke genelinde sayısı yaklaşık 565’e varan councils (belediye meclisleri)’ni ifade etmektedir¹⁵¹.

Avustralya’da yerel yönetimlerin kuruluşunun hukuksal dayanakları eyalet anayasalarına dayanmaktadır. Yani 1901 tarihli Avustralya Federal Anayasası’nda yerel yönetimlere ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Avustralya’da her bir eyalet kendi anayasasına sahiptir. Bu anayasalar, eyalet parlamentoları tarafından değiştirilebilmektedir. Yerel yönetimlerin tanımı, görev ve yetkileri eyalet anayasalarında düzenlenmiştir. Yerel yönetimin tanımının ne olduğu ilk kez Victoria Anayasası’nda 1980’lerde yerini almış ve diğer eyalet anayasalarına yayılmıştır¹⁵². 1984 yılında Western Australia ve South Australia tarafından, 2005 yılında da diğer bütün eyalet anayasalarında yerel yönetimlerin tanımı yapılmış ve anayasal statü kazanmışlardır¹⁵³. NSW Anayasası’nda da 51. Maddede yer alan yerel yönetimlerin organlarının usulüne uygun olarak yapılan seçimlerle ve atamalarla oluşturulacağı ve iyi bir kamu yönetimi için sorumluluklar üstlenerek eyalet yönetimleri ile işbirliği yapacağı belirtilmiştir¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Diğer bölge olan Australian Capital Territory’de ayrı bir yerel yönetim sistemi mevcut değildir.

¹⁵¹ Avustralya’daki eyaletlerin her biri bir başkente (capital city) sahiptir. Eyaletlerde başkentin dışında Türkiye’deki il, ilçe ve köy yapılanmasına benzeyen “city”, “shire” ve “town” diye adlandırılan yerleşim birimleri yer almaktadır. Buradaki halka hizmet veren yaklaşık 565 belediyede 6600 seçilmiş belediye meclis üyesi (councillor) görev yapmaktadır. Yani oran olarak her bir belediye (council) 10 üye ile çalışmaktadır. Belediyelerin nüfus ve hizmet götürdüğü coğrafik alan açısından büyük farklılıklar gösterdiği dikkat çekmektedir. Nüfus bakımından en büyük belediye, 970.000 kişiye hizmet veren Brisbane City Council’dir. Belediye başına ortalama 28.400 nüfus düşmektedir. Coğrafik alan bakımından en geniş belediye ise Western Australi’da bulunan 5500 nüfuslu Shire of East Pilbara belediyesidir. Ayrıntılı bilgi için bkz., *Australian Local Government Association Resmi internet sitesi* <http://alga.asn.au/?ID=42&Menu=41,81>, Erişim Tarihi: 20.06.2012

¹⁵² Victorian Constitution Act 1975, sec. 74A, 74B

¹⁵³ Constitution Act 1902 (New South Wales) s 51; Constitution of Queensland 2001 (Queensland) ch 7; Constitution Act 1934 (South Australia) s 64A; Constitution Act 1934 (Tasmania) ss 45A & 45B; Constitution Act 1975 (Victoria) Part IIA; Constitution Act 1889 (Western Australia) ss 52-53.

¹⁵⁴ Cheryl Saunders, “**Constitutional recognition of local government in Australia**”, in Nico Steytler(edt), “The Place and Role of Local Governments in Federal System”, Stups Printing, November 2005, p. 54

7.1.2.2.1. Yeni Güney Galler Eyaleti Çevre, Kültür ve Tabiat Varlıkları Bakanlığı (NSW Department of Environment and Heritage)

Avustralya'nın Yeni Güney Galler eyaleti'nde çevresel konularla ilgili olan Bakanlık, Department of Environment and Heritage (Çevre, Kültür ve Tabiat Varlıkları Bakanlığı)'dır. Eski adı "Çevre ve İklim Değişikliği Bakanlığı" olan kurum, 2011 yılında önemli sayılabilecek yeni sorumluluklar yüklenmiş, teşkilat olarak değişmiş ve adı şimdiki şekliyle değiştirilmiştir. İklim değişikliği, sürdürülebilir çevre, kültür ve tabiat varlıklarını koruma, doğal kaynaklar, doğal parklar ve diğer çevresel konularda yetkilendirilmiştir. Çevre korunması konusunda eyalet düzeyinde en önemli kanun olan Yeni Güney Galler Çevre Koruma Faaliyetleri yasasını yürütmekle görevli olan bakanlık, kendi içerisinde iki yardımcı kuruluş ile görev yapmaktadır. Bunlardan birincisi NSW Environment Protection Agency (EPA) ve The Office of Environment and Heritage (OEH)'dir¹⁵⁵.

7.1.2.2.2. Yeni Güney Galler Çevre Koruma Ajansı (NSW Environmental Protection Agency-EPA)

NSW eyaletinde çevre kirliliği konusunda spesifik anlamdaki ilk yasa Mayıs 1962'de yürürlüğe giren 1961 tarihli Temiz Hava Kanunu'dur. 1970 yılına gelindiğinde de NSW Parlamentosu, eyalet genelinde çevre kirliliğini minimize etmek ve çevre kirliliğine karşı yaptırımlar uygulamak amacıyla çevre koruma konusunda incelemeler yapan ve çevre ile ilgili lisanslama faaliyetlerini yürüten Çevre Kirliliğini Kontrol Komisyonu'nu oluşturmuştur. NSW eyaletinde çevre korunması konusunda oldukça önemli bir adım olan Çevre Koruma İdaresi Kanunu'nun 1991 yılında meclisten geçirilmesiyle NSW Çevre Koruma İdaresi kurulmuş ve bu makamın faaliyetlerine başlamasıyla da eski komisyon yürürlükten kaldırılmıştır¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Bu iki kurum Türkiye'deki teşkilatlanma ile kıyaslandığında Genel Müdürlük şeklinde yapılanmış, Genel Müdür yetkili olduğu alanlarda Bakanlık karşı sorumludur. İdari teşkilat şeması ve yetki alanları için bkz., <http://www.environment.nsw.gov.au/whoweare/chart.htm>, Erişim Tarihi: 25.07.2012

¹⁵⁶ Noel Hemmings, "The New South Wales Experiment: The Relative Merits of Seeking to Protect the Environment Through the Criminal Law by Alternative Means", Commonwealth Law Bulletin, Vol. 19, 1993, s.1987-1988

Bir takım konular dışında Çevre Bakanlığı'nın kontrolü altında çalışan kurumun amaçları, yetkileri ve bakanlık ile olan ilişkileri Çevre Koruma İdaresi Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanuna göre kurumun amaçları;

- Eyalet içerisinde çevrenin korunması, düzenlenmesi ve kalitesinin yükseltilmesi için ekolojik sürdürülebilir gelişme sağlamak,
- Çevre tahribatının önüne geçmek ve insan sağlığını tehdit eden risklerin azaltılmasını sağlamak,
- Çevre korunmasına yönelik her türlü konuda raporlar hazırlamaktır.

Çevre Koruma Ajansı'nın yetkilerini incelediğimizde ise çevre koruma konusunda planlar üretmek ve geliştirmek, bu konudaki her türlü bilgi ve belgeyi yayınlamak, diğer kamu kuruluşları tarafından oluşturulan ve yayınlanan belgeleri koordine etmek, kamu denetimine açık olan her türlü ruhsatı kayıt altına almak, çevre korunması konusunda projeler üreten eğitim kurumlarına, kamu kurum ve kuruluşlarına, işletmelere ve diğer şahıslara finansman sağlamak gibi yetkilerinin olduğunu görmekteyiz¹⁵⁷. Ancak Çevre Koruma Ajansı yetkileri bunlarla sınırlı değildir. Çevresel cezai yaptırımların yer aldığı Yeni Güney Galler Çevre Koruma Faaliyetleri Yasası'nda da idareye bahsedilen, yaptırımlara ilişkin yetkiler bulunmaktadır.

7.1.2.2.3. NSW The Office of Environment and Heritage – OEH (Yeni Güney Galler Çevre ve Tabiat Varlıkları Kurumu)

Kurum, Bakanlık'a bağlı olarak Türkiye'deki genel müdürlük yapılanmasına benzer bir şekilde faaliyet yürütmektedir. EPA ile birlikte görev paylaşımı yaparak çevrenin korunması konusunda politikalar üretmektedirler. OEH, sekiz alanda yetki ve sorumluluklarını kendi bünyesinde alt birimlere devretmiştir. Bu birimler;

- *Environment and Heritage Policy and Programs Group (Çevre Politikası ve Planlama Birimi)*
- *Parks and Wildlife Group (Parklar ve Yaban Hayat Birimi)*

¹⁵⁷ 1991 tarihli Yeni Güney Galler Çevre Koruma İdaresi Kanunu, madde 8

- *Country, Culture and Heritage Division (Kültür ve Tabiat Varlıkları Birimi)*
- *Scientific Services Division (Bilimsel Hizmetler Birimi)*
- *Conservation and Regulation (Koruma ve Mevzuat Birimi)*
- *Policy, Economics and Governance Division (Politika, Ekonomi ve Yönetim Birimi)*
- *Corporate Services Division (Kurumsal Hizmetler Servisi)*
- *Legal Services Division (Yasal Hizmetler Birimi)*

eklinde sıralanmaktadır.

7.1.3. Avustralya`da Kurumlar Açısından Btnletirilmi Bir Yaklaşım İhtiyacı

Avustralya`da uluslararası evre koruma ve kirliliğin nlenmesine dair yükümlülüklerin koordinasyonu ve yaptırımlar açısından btnletirilmi bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Bunu elde etmenin yolu, Amerika Birleşik Devletleri`ndeki ‘evre Koruma Kurumu’ örneğine benzer bir şekilde, ulusal bir evre koruma kurumunun oluşturulmasıdır. Avustralya`da böyle bir kurumun kurulması, çok gayret gerektiren zorlu bir durum gibi gözükse de, şayet federal hükümet yeteri kadar kararlı olursa ve bu tür fonksiyonları icra eden federal bakanlıklar bazı sorumluluklarından feragat ederek devredebilirlerse mümkün gözükmektedir. Etkili bir evre koruma kuruluşunun, açık bir yasal otoriteye, yeterli kaynaklara, geçerli, güvenilir yaptırım ölçütlerine olan bağlılığa ve federal-eyalet-yerel olsun her düzeydeki bireyleri ve sivil toplum kuruluşlarını kapsayan bir sisteme sahip olması gerekmektedir¹⁵⁸.

Şayet federal bir evre kurumu kurulursa, Avustralya`da federal hükümetle eyalet hükümetleri arasındaki ilişki açısından gelişen dinamik, oldukça önemli bir konu haline gelecektir. Bu bağlamda Avustralya federal ve eyalet hükümetlerinin kurulacak olan bu kurumla ilişki içerisinde olacak ilgili diğer hükümet sistemlerinin birlikte nasıl

¹⁵⁸ Donald Anton, Jenifier Kohout, Nicola Pain, “Nationalizing Environmental Protection in Australia: The International Dimensions”, Environmental Law Journal, Vol. 23, No. 3, s. 1-21

çalışacağı ve çevresel alanlara nasıl intibak ettirileceği konusunda fikir üretmesi gerekecektir.

Tam da bu noktada Avustralya’da 1992’nin Mayıs ayında imzalanan Çevreye İlişkin Hükümetlerarası Anlaşma’ya (Intergovernmental Agreement on Environment) değinmek yerinde olacaktır. Anlaşma, Avustralya Federal Hükümeti, Eyalet ve Bölge Hükümetleri ile Avustralya Yerel Yönetimler Birliği arasında imzalanmıştır¹⁵⁹. Hükümetler ve yerel yönetimler arasında bir mekanizma oluşturmayı amaçlayan anlaşmanın hedefleri¹⁶⁰:

- Çevre konusunda işbirlikçi ulusal bir yaklaşımın elde edilmesi
- Her bir hükümetin çevre konusundaki rollerinin daha açık bir biçimde ortaya konması
- Çevresel meselelerde federal, eyalet ve bölge hükümetleri arasında çıkan uyuşmazlıkların en aza indirilmesi
- İdarenin karar alma sürecinde daha şeffaf davranması
- Daha iyi bir çevre korumasıdır.

Anlaşma, aynı zamanda çevre konularıyla ilgili ulusal ve uluslararası politikaların geliştirilmesinde eyalet ve bölge yönetimlerinin önemli bir rol oynayacaklarını da kabul etmektedir. Ekolojik bakımdan sürdürülebilir kalkınmanın kapsamı, ekonomik ve ekolojik faktörlerin uyumlu bir şekilde bütünleştirilmesi için bir potansiyel oluşturmak ve şimdiki nesil ile gelecek neslin menfaatleri arasında bir denge yakalamaktır. Bu bağlamda anlaşma çevresel meselelerde işbirliği yapmak için etkin bir mekanizma oluşturmayı ve yönetimin farklı kademeleri arasındaki iş bölümünü düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bu muhtelif hedeflere ulaşma yolunda taraflar, ihtiyat prensibi, kuşaklararası adalet, biyolojik çeşitliliğin korunması, ekolojik bütünlük, teşvik

¹⁵⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz., Report on Environmental Infringement Notices (PINS) for Environmental Offences: A Step Towards Consensus on the Law Across Australia and New Zealand, Published by NELA and RMLA as a joint project, January 2008, s. 5-6

¹⁶⁰ Ben Boer, “**Environmental and Resource Law in Australia**”, Symposium Towards to 21st Century: Canadian-Australian Legal Perspectives, Osgoode Hall Law Journal, Volume 31, 1993, s.339

mekanizmalarının geliştirilmesi gibi bir dizi prensibi gerçekleştirmeyi taahhüt etmişlerdir¹⁶¹.

Çevreye ilişkin hükümetlerarası anlaşma yukarıdaki hedeflere ek olarak, farklı düzeydeki yönetimlerin (federal-eyalet-yerel) sorumluluklarını, onların sahip oldukları rollerin çerçevesini çizmeyi ve her bir yönetimin çevresel konulardaki menfaatleri arasında denge oluşturmayı da amaçlamaktadır. Uluslar Topluluğu'nun aynı konuda ispat edilmiş bir menfaatinin varlığı halinde ve Topluluğun konuya ilişkin konumu müsaade ettiği sürece anlaşma, kendi sınırları içerisinde her bir eyalet ve bölge yönetiminin çevresel meselelerde bütüncü (integral) bir sorumluluğunun olduğunu kabul etmektedir¹⁶². Eyaleti ilgilendiren bir konuda Uluslar Topluluğu'nun müdahalesini gerekli kılan ya da bunun tam tersi bir durumda, anlaşma, taraflara çevresel uygulamaların işbirlikçi bir yöntemle en ideal şekilde hayata geçirilmesi yönünde anlaşmaya varmaları konusunda fırsat tanımaktadır. Hatta, bazı durumlarda taraflar anlaşarak eyalet hükümetlerinin mevcut çevresel uygulamalarının Uluslar Topluluğu tarafından veya bunun tersinin yapılmasına karar verebilmektedirler. Fakat tarafların anlaşmaya varamadıkları, umulan sonuçları vermeyen konularda bu anlaşmazlığın çözümüne ilişkin nasıl bir prosedür izleneceği sözleşmede yer almamaktadır. Bu gibi durumlarda “anlaşmaya varmak için çaba sarf edeceklerdir” gibi bir hükümle yetinilmiştir¹⁶³.

Anlaşmanın kapsamında dikkat çeken konulardan birisi de, amaçlanan ulusal çevre koruma mekanizmasındaki idari yapılanmadır. Anlaşmanın ek dördüncü bölümü, bir Bakanlık Konseyi (Ministerial Council) tarafından yönetilen Ulusal Çevre Koruma Makam'ı (National Environment Protection Authority) kurulmasını öngörmektedir

Ulusal çevre kurumunun kurulmasıyla ilişkili olarak üzerinde düşünülmesi gereken başka sorunlar da vardır. Örnek vermek gerekirse, arabuluculuk ve uyuşmazlıkları çözüm mekanizmaları ABD'de ve az da olsa Kanada'da zenginleşiyorken Avustralya'da yeni yeni gelişme göstermektedir. Aslında Avustralya federal hükümeti 1991-1992 bütçesinde ulusal çevre kuruluşunun kurulmasına pay

¹⁶¹ Çevreye İlişkin Hükümetlerarası Anlaşma, Madde 3

¹⁶² CIHA, madde 2.5.3

¹⁶³ CIHA, madde 2.5.1.1 (iii)

ayırımı fakat bu hayata geçirilmemişti. Gelineen noktada, tasarlanan kurumun, bazı akademik çevreler ve sivil toplum kuruluşları tarafından hükümete önerilen modellerden daha yalın ve güçsüz olduğunu söyleyebiliriz. Bu nedenle kurumun etkinliğinin değerlendirilmesinden önce gerçek işleyişinin açık ve titiz bir şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir.

7.2. Türkiye’de Çevre İdari Yapılanması

Çevre idaresi kavramı, tüm canlıların sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamaları, doğal kaynakların korunması, etkin bir şekilde değerlendirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerek kamusal, gerekse özel kesimde elverişli bir iletişim, planlama, eşgüdüm ve denetim sisteminin oluşturulması ve en az bu kadar önemli olan bir örgütün kurulmasını anlatmaktadır¹⁶⁴.

Merkezi ve yerel kuruluşlar, yasal düzenlemelerle oluşturulan yetki alanı çerçevesinde, çevrenin korunmasına ve geliştirilmesine ilişkin yürütme, planlama, denetleme ve gerektiğinde de yaptırım uygulama gibi işlevlerini, kimi ülkeler salt çevre sorunlarından sorumlu bir çevre bakanlığı ile kimileri de bakanlık statüsünde olmayan merkezi kuruluşlar ile yerine getirmektedirler¹⁶⁵.

İnceleme konumuz, çevre korunmasında uygulanan idari yaptırımlar olduğundan buradaki esas amacımız var olan cezaların uygulanmasında yetkili olan idari mekanizmalar hakkında bilgi vermektir. Zira çevre korunmasında idari yaptırımların uygulanması konusu Türkiye açısından analiz edildiğinde, göze çarpan temel sorunlardan birisi, idari cezaları tatbik eden kurumlar arasındaki işbirliği ve eşgüdüm eksikliğidir. İdari teşkilatlanma içerisinde yer alan merkezdeki ve taşradaki bütün idari birimlerin sistemli bir şekilde çalışması etkinliğinin artmasında oldukça önemli bir faktördür. Zira kurumların tek başına varlığı çoğu zaman yetersiz kalmakta aralarında da uyumlu bir ilişkinin olması gerekmektedir.

Ülkemizde merkezi ve yerel düzeyde pek çok kuruluş, çevreyle ilgili yetki ve görevlerle donatılmıştır. Bu kuruluşlardan birçoğu eski dönemlerden beri görev

¹⁶⁴ Şeref Ertaş, Çevre Hukuku, s. 41

¹⁶⁵ Şeref Ertaş, Çevre Hukuku, s. 41

yapmakta olup, bir kısmı ise daha yenidir. Ulusal bir çevre politikasının uygulanmasına elverişli sayılamayacak ölçüde çok sayıda kuruluş arasında dağılmış bulunan görev ve yetkiler, uygulamada bir koordinasyon sorunu da yaratmıştır¹⁶⁶.

Birleşmiş Milletler tarafından 1972 yılında Stockholm’de gerçekleştirilen “İnsan ve Çevresi” konulu konferansta alınan, “ulusal ve uluslararası çevre ile ilgili teşkilatlanmanın gerekliliği” kararının ardından, kurumsal yapının oluşturulmasına bütün ülkelerde başlanmıştır. Ülkemizde de çevre ile ilgili kurumsal yapı oluşturma çabaları 1970’li yıllarda başlamış ve çevresel nitelikli görevlere ilişkin yetkili kamu kuruluşları ve yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla 12.2.1973 gün ve 7/5836 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı’nın başkanlığında İçişleri, Sağlık ve Sosyal Yardım, Sanayi ve Teknoloji, İmar ve İskân Bakanlıklarından oluşan “Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu” adında bir Kurul oluşturulmuştur¹⁶⁷. Kurulun çalışmalarından verimli bir sonuç alınamaması üzerine, 27.7.1978 gün ve 7/16041 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Yüksek Çevre Kurulu, Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı ve Teknik İnceleme Komisyonu’ndan oluşan, “Başbakanlık Çevre Örgütü” kurulmuştur. Çevre Müsteşarlığı ve Başbakanlık Çevre Örgütü çalışmalarına uzun süre devam edememiş, yerine Başbakan, ya da görevlendireceği devlet bakanına bağlı, tüzel kişiliğe sahip, katma bütçeli bir kuruluş olan ve de Çevre Kanununu uygulamakla sorumlu kılınan “Çevre Genel Müdürlüğü” oluşturulmuştur. Çevre Müsteşarlığının “genel müdürlük” seviyesine getirilmesinin yadırganması üzerine, 9 Kasım 1989 tarih ve 389 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ye göre Çevre Müsteşarlığı yeniden kurulmuştur. Çevre Kanununun 9 uncu maddesine göre, Bakanlar Kurulunca Özel Çevre Koruma Bölgesi¹⁶⁸ olarak ilan

¹⁶⁶ Süheyla Suzan Alica, “Türkiye’de Çevre Sorunları – Yasal ve Kurumsal Yapı”, Çevre Denetimi ve Sayıştaylar Uluslararası Sempozyumu, Ankara, 30.05.2007, s. 32

¹⁶⁷ Refet Erim, “Türkiye’de Yasama-Yürütme ve Yargının Çevre Yaklaşımları” İnsan, Çevre, Toplum, Ruşen Keleş (Der.), İmge Kitabevi, Ankara, 1992, s. 271.

¹⁶⁸ Çevre Kirlenmesi ile birlikte düzensiz yapılaşma, arazi kullanımındaki değişimler, doğayı hızla tahrip etmektedir. Bitki, hayvan, kuş, balık ve diğer canlı varlıklar olarak bilinen “biyolojik zenginliklerimiz” tehlike altına girmiştir. Bazı türlerin nesli tükenmek üzeredir. Gelecek nesillere bozulmamış zengin bir biyolojik varlık mirası ve yaşanabilir, sağlıklı, temiz bir çevre bırakmak, dünya turizminden yeterli payı alabilmek ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için “özel çevre koruma bölgeleri” adı ile bazı bölgeler seçilmiştir. Benzeri özel bölgelerin koruyarak kullanmak amacıyla seçilmesi birçok ülkede uygulanmaktadır., Zuhâl Önez, “Özel Çevre Koruma Bölgeleri Yönetim Sorunları Kapsamında: Pamukkale Özel Çevre Koruma Bölgesi”, Sakarya Üniversitesi SBE Akademik İncelemeler Dergisi, Cilt 3 Sayı 1, Sakarya, 2008, s. 59. Özel Çevre Kurumu Başkanlığı, özel çevre koruma bölgelerini şu şekilde tanımlamaktadır; “tarihi, doğal, kültürel vb değerler açısından bütünlük gösteren ve gerek ülke gerek dünya ölçeğinde ekolojik önemi olan alanlardır.” Bu alanlar; özelliklerinin geleceğe ve gelecek

edilmiş ve edilecek olan yerlerde, çevre değerlerini korumak ve çevre sorunlarını çözmek için tedbirler almak, bu alanların koruma ve kullanım esaslarını belirlemek, imar planlarını yapmak, mevcut her ölçekteki plan ve plan kararlarını revize etmek ve res’en onaylamak amaçlarıyla, 19.10.1989 tarihli ve 383 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile çevre korumayla alakalı diğer bir kurum olarak Başbakanlığa bağlı, tüzel kişiliğe sahip, özel çevre koruma bölgelerindeki çevresel sorunları tespit etmek, çözüm için tüm tedbirleri almak, söz konusu alanların korunması ve kullanılmasına ilişkin yöntemleri saptamak, imar planlarını yapmak veya revize etmek ile res’en onaylamak olarak belirlenmiş görevleri üstlenen “Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı” kurulmuştur. Sonrasında da 21 Ağustos 1991 tarih ve 20967 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 443 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre Bakanlığı resmen kurulmuştur. Amaç çevre alanında daha etkili bir kurumsal yapı oluşturmaktır. 21.8.1991 tarihli Resmi Gazete’ de yayımlanan 444 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile teşkilat şeması içinde Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı da bağlı kuruluş olarak yeni kurulan Çevre Bakanlığı’nın yanında yer almıştır. Çevre Bakanlığı ve bu Bakanlığa bağlı, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı ile merkezi yönetimin il ve ilçe örgütleri ile Belediyeler, İl Mahalli Çevre Kurulları merkezi örgütlendirme olarak, çevre yönetiminin örgütsel teknik ve yönetsel koşulları açısından yeterli olmamıştır. 2003 yılında yürürlüğe giren 4856 sayılı “Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile 443 sayılı KHK yürürlükten kaldırılarak bakanlık Çevre ve Orman Bakanlığı şeklinde tekrar kurulmuştur. 2011 yılına kadar süren bu teşkilatlanmanın ardından Çevre ve Orman Bakanlığı, 4 Temmuz 2011 tarihinde resmi gazetede yayımlanan 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olarak değiştirilmiştir¹⁶⁹.

1978 yılında başlayan kurumsallaşma çalışmaları çeyrek yüzyılı bulmaktadır. Bu süreç içerisinde, sonuç olarak bütçesi, kadrosu ve yetkileri bakımından güçsüz bırakılan çevre örgütü hiç bir dönemde istenilen performansı gösterememiş ve etkili

nesillere ulaştırılmasını ve doğal kaynakların korunarak kullanılmasını teminen, 2872 sayılı çevre kanunun 9. maddesinde ülkemizin taraf olduğu Akdeniz’de özel koruma alanlarına ilişkin protokol gereğince Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilmiştir., Ö.Ç.K.K.B., Türkiye’de Özel Çevre Koruma, Ö.Ç.K.K.B. Yayınları, Ankara, 1994, s. 9

¹⁶⁹ Tan Baykal, “Türkiye’de Çevre Yönetim Sisteminin Merkezi Örgütlenmesi”, Mevzuat Dergisi, Yıl 12, S.147, Mart 2010, s. 2-4

olamamıştır. Çevre örgütünün Müsteşarlık olarak kurulduğu ilk dönemden itibaren diğer kamu kurum ve kuruluşları ile yetki çatışması sona ermemiş ve her zaman daha önce teşkilatlanmış ve kurumsallaşmasını tamamlayan bu kurumlarla eşgüdüm içinde çalışmak durumunda bulunmuştur. Bunun birkaç nedeni vardır. Öncelikle kendinden önceki kurumların görev ve yetkileri devam ederken, yeni düzenlemelerle bu kuruma da benzer yetkiler verilmiş ve dolayısıyla yetki çatışmasına neden olunmuştur. İkinci önemli neden ise çevre örgütü çok teknik konulara ilişkin sorumlulukları olmasına rağmen bu sorumlulukları yerine getirecek yeterli kadrolara sahip olamamış, kurumsallaşma sorunları yaşamıştır¹⁷⁰.

Bakanlık oluşturulmasına gelinene kadar geçen sürece bakıldığında yürütülen çevre politikalarının ve örgütlenmenin pek sağlıklı olmadığı ve gitgeller yaşandığı söylenebilir. Yapılan düzenlemeler ile oluşturulan kurumların seyri bazı kaynaklar tarafından “mehter yürüyüşünü anımsatan”¹⁷¹ bir süreç olarak nitelendirilmektedir.

Toplumlar, devletin merkezi idare örgütü tarafından gerçekleştirilip faydası ülkenin tümüne yayılan hizmetler yanında mahalli idareler tarafından gerçekleştirilip faydası esas itibarıyla bölgesel sınırlar dışına taşmayan hizmetlere de gereksinim duymaktadırlar. İsviçrede kamuoyunun saptanması için yapılan bir araştırmada İsviçre halkından günümüz sorunlarını, bu sorunlara verdiği önem derecesine göre sıralaması istenmiştir. Alınan cevapların sonucuna göre “çevrenin korunması”, %79.8 lik oran ile ilk sırada yer alırken bunu, “yaşlı kimseler lehinde alınacak tedbirler”, “konut inşaatı”, “eğitim” vb. takip etmiştir. Ankete verilen cevaplarda %79.8 gibi büyük bir çoğunluğun, bölgesel bir niteliğe sahip bulunan ve bu sebeple de esas itibarıyla mahalli idarelerin görevleri arasında yer alan çevre korunması sorununa en önemli sorun olarak yer vermiş olması, çevre korunmasının hem mahalli müşterek bir ihtiyaç olduğunu, hem de bu alanda kamu hizmeti sunan mahalli idarelerin büyük önem taşıdığını göstermektedir¹⁷².

¹⁷⁰ Refet Erim, s. 273

¹⁷¹ “...isimde ve örgütsel yapıda sık sık değişiklik geçirilerek müsteşarlık, müdürlük, müsteşarlık, bakanlık gibi bir yapılanma göze çarpmaktadır.” Ayrıntılı bilgi için bkz. Zerrin Toprak, s. 180

¹⁷² Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler, 4. Bası, Beta Yayıncılık, İstanbul, 1989, s. 21-22

Anayasa'nın 127. maddesinin birinci fıkrasında mahalli idarelerin; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olduğu, ikinci fıkrasında ise kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi bir kararında, mahalli müşterek ihtiyaç kavramını şu şekilde açıklamıştır:¹⁷³ *“Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen yerinden yönetim ilkesi yerel yönetimlerin özerkliğini vurgulamakta, “mahalli müşterek ihtiyaç kavramı” da herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak ihtiyaç ve beklentileri ifade etmektedir.”* Çevrenin korunması adına alınan tedbirlerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere olduğu konusunda şüphe yoktur. Fakat çevre sorunlarının boyutlarındaki genişleme artık çevre korunması adına yapılan kamu hizmetinin salt mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaya yönelik olmadığını, bu ihtiyacın ulusal ve hatta uluslar arası boyutlara ulaştığını göstermektedir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumluluklarından bahsedilirken, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla imar, su, kanalizasyon, çevre ve çevre sağlığı, katı atık, temizlik gibi konuların belediyelerin görev alanında olduğu ifade edilmiştir. Buradan hareketle ulusal ve uluslar arası boyuttaki çevre sorunlarının da merkez teşkilatındaki birimler tarafından çözülmesi gerektiğini ifade edebiliriz. Bu noktada önemli olan şey, merkez ve yerel idareler arasında işbirliği ve eşgüdümün sağlanması ve etkin çözümler getirilebilmesidir¹⁷⁴.

¹⁷³ AMK 26.06.2002, E. 2001/377, K.2002/59, R.G. 09.11.2002, 24931, **AMKD** , S. 38, C. 2, Ankara, 2003, s. 208.

¹⁷⁴ 2985 Sayılı Kanun'un 4. Maddesine göre; “Başkanlık, gecekondu dönüşüm projesi uygulayacağı alanlarda veya mülkiyeti kendisine ait arsa ve arazilerde veya valiliklerce toplu konut iskan sahası olarak belirlenen alanlarda çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde her tür ve ölçekteki planlar ile imar planlarını yapmaya, yaptırmaya ve tadil etmeye yetkilidir. Bu planlar; büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan alanlar için büyükşehir belediye meclisi tarafından, il ve ilçe belediye sınırları ile mücavir alanları içerisinde kalan alanlar için ilgili belediye meclisleri tarafından, beldelerde ve diğer yerlerde ilgili valilik tarafından, planların belediyelere veya valiliğe intikal ettiği tarihten itibaren üç ay içerisinde aynen veya değiştirilerek onaylanır. Belediyeler ve valilik tarafından üç ay içerisinde onaylanmayan planlar Başkanlık tarafından re'sen onaylanır. Belediyeler, valilik veya Başkanlık tarafından onaylanan bu planlar; askı, ilan ve itiraza dair kararlar da dahil olmak üzere 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre belediyeler ve ilgili kamu kurumları tarafından yapılacak tüm işlemler Başkanlık tarafından re'sen yapılmak suretiyle yürürlüğe konur.” Anayasa Mahkemesi, Toplu Konut İdaresinin 2985 Sayılı Kanun'un 4. Maddesinde belirtilen yetkisine ilişkin iptal davasında sorunlara “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramı nazarından bakarak şu şekilde karar vermiştir: “İptal başvurusunda, Anayasamızda imar planı yapacak merciin belirlenmediği, ancak imar

Hemen her ülkede olduğu gibi Türkiye’de de çevre korunması konusunda gerek karar organları vasıtasıyla kararların alınması sürecinde, gerek siyasi açıdan hizmet üretmede ve konumuz itibariyle de yaptırım uygulama konusunda yetkiler merkez ve yerel idare olmak üzere iki otorite arasında paylaştırılmıştır. Bu Türkiye’de belediyeler, il özel idareleri ve köyler aracılığı ile yapılırken Avustralya’da ise yukarıda belirttiğimiz şekliyle eyaletlerin anayasalarında yer vererek kurmuş oldukları ‘council’ ler aracılığıyla yapılmaktadır.

7.2.1. Merkez Teşkilatında Çevre

7.2.1.1. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı

1982 Anayasasının 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, idarenin kanunla düzenlendiği ve idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerel yönetim esaslarına dayandığı ifade edilmiştir. Önceden ifade edilen merkezde ve yerelde bulunan idari kurumların çevre korunmasına ilişkin çeşitli görevleri kuruluş kanunlarında belirtilmiştir. Türkiye açısından bakıldığında bunlar arasında öncelikle çevrenin korunması ve geliştirilmesini amaç edinen birincil bakanlık olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nı, onun taşradaki teşkilatlanmasını, dolaylı ya da doğrudan katkı sağlayan diğer bakanlıkları ve mahalli idareleri görmekteyiz.

Çevre koruma konusundaki mücadelede elde edilecek olan başarı kurumsal olarak zaman içerisinde gelişen değişkenlerin iyi algılanmasına bağlıdır. Zira çevre koruma konusunun kapsam ve içeriği zaman içerisinde sürekli değişmekte ve çevre kirleticili faaliyetler çeşitlenmektedir. Zamana bağlı bu değişimin kaçınılmaz olduğu kesindir. Çünkü sosyal, kültürel, bilimsel ve teknolojik alandaki ilerlemeler insan gereksinimlerini çeşitlendirmekte ve sayısını çoğaltmakta; buna karşılık doğal

planlarının yerleşim ve konut politikalarıyla ilişkisi nedeniyle yerel gereksinimleri ön plana çıkardığı, bu nedenle imar planı yapımının Anayasamızda yerel yönetimlerce karşılanması öngörülen mahalli müşterek ihtiyaçlar kapsamında bulunduğu, bu nedenle, Toplu Konut İdaresi’nin yetkilendirilmesinin Anayasa’nın 127. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. İmar planlarının düzenlenmesinde yerel ortak gereksinimlerin gözönünde tutulacağı, ancak gecekondulu dönüşüm projesi ve toplu konut uygulamaları yerel ihtiyaç olmanın yanı sıra ülke düzeyinde çözümlenmesi gereken bir sorundur. Yerel yönetimler kendi olanakları ile bu sorunu çözemediklerinden çoğu kez devletin yardım ve desteğini istemektedirler. Ülkenin konut sorununu çözmek üzere kurulan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na, gecekondulu dönüşüm projesi uygulanacak alanlarla, toplu konut alanlarında çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde imar planı yapma yetkisinin verilmesi sosyal devlet olmanın gereğidir. Belirtilen nedenlerle, 2985 sayılı Yasa’nın 4. maddesinin birinci fıkrası Anayasa’nın 127. maddesine aykırı değildir. Kuralın iptaline ilişkin istemin reddi gerekir., AMK 08.12.2004, E. 2004/61, K.2004/123, R.G. 26.11.2005, 25978, **AMKD** , S. 41, Ankara, 2005, s. 263

kaynakların kıtlık derecesinde her zaman artışlar yaşanmaktadır. Bu gelişime bağlı olarak toplumun çevre koruma konusundaki kurumsal yapıdan beklentileri değişmektedir. Bu bağlamda beklentilere cevap veremeyen kurumsal yapının da değişimi kaçınılmaz olmuştur¹⁷⁵. Çevre koruma konusundaki örgütsel yapının tepesinde olan, genel yetkili bakanlık da bu gereksinimlere cevap vermek adına Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'dır.

Bakanlıklar, Devletin üzerine aldığı kamu hizmetleri bakımından bir işbölümünü oluşturur. Her bakanlık bir kamu hizmeti alanında Devlet tüzelkişiliğini ve bakan da o alanda Devleti temsil etmektedir. Başka bir ifade ile bakanlık ve bu bakanlıkların başında bulunan Bakanlar, o hizmet alanında Devlet tüzelkişiliğinin organıdır¹⁷⁶. Görev ve yetkileri kanunda belirtilen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da yasa ile belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde kurulmuş bir bakanlıktır. Teşkilat yapısı, merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlardan meydana gelmektedir. Merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Taşra Teşkilatı ise il ve ilçe müdürlükleri ile doğrudan merkeze bağlı müdürlüklerden müteşekkildir. Bakanlığın teşkilat yapısı içerisinde ayrıca sürekli kurullar vardır.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının “Görevler” başlıklı 2. maddesine göre bakanlığın görevleri şunlardır:

a) Yerleşmeye, çevreye ve yapılaşmaya dair imar, çevre, yapı ve yapım mevzuatını hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak ve ilgililerin kayıtlarını tutmak.

b) Çevrenin korunması ve iyileştirilmesi ile çevre kirliliğinin önlenmesi için prensip ve politikalar tespit etmek, standart ve ölçütler geliştirmek, programlar hazırlamak; bu çerçevede eğitim, araştırma, projelendirme, eylem planları ve havza

¹⁷⁵ Sultan Bekiroğlu, “Türkiye’de Çevre Koruma Hizmetini Üstlenen Kurumun Eleştirisi”, İÜ Orman Fakültesi Dergisi, Seri: B, Cilt. 56, Sayı. 1, s. 57

¹⁷⁶ Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, 2. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 71

koruma planları ile kirlilik haritalarını oluşturmak, bunların uygulama esaslarını tespit etmek ve izlemek, iklim değişikliği ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek.

c) Faaliyetleri sonucu alıcı ortamlara katı, sıvı ve gaz halde atık bırakarak kirlilik oluşturan veya oluşturma muhtemel her türlü tesis ve faaliyetin, çevresel etkilerini değerlendirmek; alıcı ortamlar ile ilgili ölçüm ve izleme çalışmalarını yapmak; bahse konu tesis ve faaliyetleri izlemek, izin vermek, denetlemek ve gürültünün kontrol edilmesini sağlamak.

ç) Her tür ve ölçekteki fiziki planlara ve bunların uygulanmasına yönelik temel ilke, strateji ve standartları belirlemek ve bunların uygulanmasını sağlamak, Bakanlar Kurulunca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait olan arsa ve araziler üzerinde yapılacak olan yapılarda, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, plan, parselasyon planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak ve başvuru tarihinden itibaren iki ay içinde yetkili idarelerce ruhsatlandırma yapılmaması halinde resen ruhsat ve yapı kullanma izni vermek.

Bunun yanında bakanlığın, mekânsal strateji planları, yapı denetim sistemleri, konut sektörüne ilişkin strateji geliştirme, yerel idarelere idari ve teknik destek sağlama, Ulusal coğrafi bilgi sistemi, küresel iklim değişikliği ve 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adı altında çalışacak Bayındırlık ve İskân Bakanlığının işleri konusunda da görevleri bulunmaktadır¹⁷⁷. Çevrenin korunması hakkında sadece Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın değil diğer birçok bakanlığın da doğrudan ya da dolaylı görevleri bulunmaktadır¹⁷⁸.

Bakanlık, sayılan bu yetki ve görevlerini yetki devri genelgeleriyle doğrudan kullanmak yerine, merkez ve taşradaki ilgili kurumlara devretmektedir¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. 29.06.2011 Tarih ve 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Madde 2.

¹⁷⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Zerrin Toprak, **Çevre Yönetimi ve Politikası**, s. 188-210

¹⁷⁹ “Çevre Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 26.04.2006 tarih ve 5491 sayı ile kanunlaşarak 13.05.2006 tarih 26167 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmesi ile bu Kanun gereği yapılacak denetim ve idari yaptırım yetkisinin Çevre ve Orman Bakanlığında olması, gerektiğinde yetki devrinin Bakanlıkça; il

7.2.1.2. Diğer Bakanlıklar

Çevre korunması konusunda faaliyetler yürüten ve cezalandırma yetkisi olan birincil bakanlık Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olsa da diğer bazı bakanlıklar da çevre ve çevrenin korunmasıyla ilişkili diğer bazı değerleri korumakla görevli ve yetkilidirler. Bu bakanlıklar sahip oldukları görev ve yetkiler aracılığıyla çevre yönetimine intikal etmektedirler¹⁸⁰. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da diğer bakanlıklar ve kuruluşlar arasında eşgüdümü sağlamak ve ülkenin çevre korumaya ilişkin politikalarını oluşturmakla görevlidir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığının dolaylı ya da doğrudan çevre korunması konusunda politikalarının ve faaliyetlerinin olduğunu ifade edebiliriz¹⁸¹.

7.2.1.3. Merkeze Bağlı Taşra Teşkilatı

Anayasamız, 126. maddesinde “Merkezî İdare”yi düzenlerken ülkenin “illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağını” hükme bağlamıştır. Merkezi İdarenin taşra teşkilatını düzenleyen 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu da, mülkî idare bölümlerini şu şekilde belirtmektedir: “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür”.

özel idarelerine, **çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına**, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve **2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine** veya Bakanlıkça uygun görülen diğer kurum, kuruluşlara (fıkra da yer alan “Bakanlıkça uygun görülen diğer kurum ve kuruluşlara” ibaresi Anayasa Mahkemesi’nin 15/01/2009 tarihli ve E:2006/99, E:2009/9 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.) devredileceğine dair hüküm çerçevesinde, Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliğinin 6, 7, 8. maddelerinde belirtilen; şikayetleri değerlendirme, denetim ve idari yaptırım konusunda yeniden düzenleme yapılması gerektiğinden 29 Haziran 2006 tarih ve 2006/16 sayılı “Yetki Devri” konulu Genelge tüm valiliklere, yetki devri yapılan 10 büyükşehir belediye başkanlığı, 23 ilçe belediye başkanlığına ve ilgili kurum, kuruluşlara gönderilmiştir. Ayrıca, 29 Haziran 2006 tarihinden bu yana ekte listesi verilen 11 ilçe belediye başkanlığına daha yetki devri yapılmıştır.” Yetki Devrine ilişkin bir örnek niteliğinde olan genelgeye bkz. Çevre ve Orman Bakanlığı Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü’nün Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği’nin Uygulamaları Hakkında 2007/5 tarih ve sayılı Genelgesi, <http://gurultu.cevreorman.gov.tr/gurultu/Files/Mevzuat/Genelgeler>, Erişim Tarihi: 10.12.2010

¹⁸⁰ Ersan Şen, “Çevrenin Korunmasında Türkiye’deki Örgütlenme ve Bu Örgütlerin Görevleri İle Yetkileri”, İÜSBFD, No: 10, İstanbul, Ocak 1995, s. 71

¹⁸¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Tan Baykal, a.g.e., s. 3, Zerrin Toprak, Çevre Yönetimi ve Politikası, s. 188 - 210

Öte yandan “Mahalli İdareleri” düzenleyen 127. madde mahalli idareleri sayarken “il, belediye veya köy” halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzel kişiliğini haiz kurumlar olduklarını belirtmektedir. Anayasa’nın bu hükümlerinden de anlaşılacağı üzere İl (Vilâyet) hem merkezi idarenin taşra teşkilatı, hem de tüzel kişiliği haiz bir mahalli idaredir¹⁸².

Çevre konularında kamu hizmetleri sunmak üzere kurulan merkezi idareye bağlı taşra teşkilatı kurumlarını, il idaresi, ilçe idaresi ve bucak idaresi ayırımına göre değerlendirebiliriz¹⁸³.

İl idaresinin başında olan vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve tüm bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Vali, Devlet tüzelkişiliğini temsil etmektedir. Kaymakam da aynı şekilde ilçenin genel idaresinden sorumludur. Görevlerini valinin “gözetim ve denetimi” altında yapar. Merkezden yönetimin sonucu olarak elbetteki her Bakanlığın illerde teşkilatı olacaktır. İl İdaresi Kanunu da “bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilatı bulunacağını” ifade etmektedir (md. 4). İlçelerdeki genel idare teşkilatının başında bulunan memurlara ise ilçe idare başkanları denilmektedir¹⁸⁴.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve çevre konularında doğrudan ya da dolaylı kamu hizmetleri sunan diğer Bakanlıkların da il ve ilçelerdeki müdürleri, il ve ilçe şube başkanlarıdır. Valilikler, Kaymakamlıklar, Çevre ve Şehircilik Müdürlükleri ile diğer müdürlüklerin çevre zararlarına karşı uygulanacak olan idari yaptırım kararlarında yetkisine yer vermek gerekir. 2872 Sayılı Çevre Kanunu, öngörülen idarî yaptırım kararlarını verme yetkisinin Bakanlığa ait olduğunu ifade etmiştir (md. 24). Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise, bu yetkinin gerektiğinde Bakanlıkça; il özel idarelerine, çevre denetim birimlerini kuran belediye başkanlıklarına, Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine veya Bakanlıkça uygun görülen diğer kurum, kuruluşlara devredileceği ifade edilmiştir. Son olarak üçüncü fıkrada idarî

¹⁸² Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, 4. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2005, s. 106

¹⁸³ İl idaresi, vali, il idare başkanları ve il idare kurulundan; ilçe idaresi, kaymakam, ilçe idare başkanları ve ilçe idare kurulundan; bucak ise bucak müdürü, bucak meclisleri ve komisyonlarından oluşmaktadır.

¹⁸⁴ Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, s. 119-121, Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku, Cilt 1, Ankara, 1998, s. 192-193

yaptırım kararlarının Bakanlık merkez teşkilâtında genel müdürler, taşra teşkilâtında il çevre ve orman müdürlerince alınacağı belirtilmiştir¹⁸⁵.

Merkeze bağlı olarak görev yapan diğer bir yapılanma ise taşra bölge teşkilatlarıdır. 3046 Sayılı Kanun, bakanlık ve bağlı kuruluşlarının bölge teşkilatı şeklinde örgütlenmesine imkân tanımaktadır¹⁸⁶. Bölge teşkilatı kurulabilmesi için ilgili bakanlığın ya da “hizmet yerinden yönetimkuruluşu olan” bağlı kuruluşun teşkilat yasasında açıkça yetki verilmesi gerekmektedir. Aslında ülke düzeyinde yerine getirilen kamu hizmetleri için taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşları şeklinde düzenlenmesi esastır. Ancak Kanun, “bu hizmet alanlarında bölgedeki illerin tamamına destek sağlayacak nitelikte bölge kuruluşları kurulabileceği gibi bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde de bölge kuruluşları kurulabilir” demektedir. Devlet Su İşleri Bölge Müdürlüğü, Vakıflar Bölge Müdürlüğü, Orman Bölge Müdürlüğü, Gümrük ve Ticaret Bölge Müdürlüğü gibi taşra bölge teşkilatları, su, orman, çevre, kültürel varlıklar alanında çevre korunmasına hizmet eden kuruluşlardır.

7.2.2. Mahalli Teşkilatlanma ve Çevre

Mahalli idareler, idarenin bütünlüğü içerisinde mahalli müşterek ihtiyaçları yerine getiren, idari özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Dolayısıyla bu idarelerin, ancak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması için görevlendirilebilecekleri kabul edilmektedir¹⁸⁷. Ancak yerel yönetimlerin yeni gelişmelerle ortaya çıkan ve mahalli müşterek nitelikte olan ihtiyaçların yerine getirilmesi konusunda sınırlanmamaları da gerekmektedir¹⁸⁸. Örneğin teknolojik gelişmelere, nüfus artışına ve hızlı endüstriyel gelişimlere paralel olarak çeşitlenen çevresel sorunların çözümü için bu sınırlamalar kabul edilebilir gözükmemektedir. Nitekim bu aynı zamanda yerel özerkliğin de önemli bir unsurudur.

¹⁸⁵ Bkz., Dipnot 176, Atilla İnan, “Çevre Kanunu ile Kabahatler Kanunlarında İdari Para Cezaları Arasında Sistem Farklılıkları ve Sistem Analayışının Önemi”, TNB Hukuk Dergisi, S. 131, 1996, s. 103

¹⁸⁶ Bölge Yönetimleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Arif Payaşlıoğlu, *Merkezi idarenin Taşra Teşkilatı Üzerine* Bir inceleme, TODAİE ve DPT ortak Yayını, AÜ Basımevi, Ankara, 1966., Fazlı Demirel, “**Merkezi İdarenin Taşra Kuruluş ve Yönetimi Üzerine Bir İnceleme ve Düşünceler**”, Türk İdare Dergisi, S. 365, Aralık 1984, s. 10

¹⁸⁷ Metin Günday, “**Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi**”, 2005 yılı Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu’nda sunulan bildiri, s. 26

¹⁸⁸ Bülent Kent, “**Almanya’da Yerel Özerklik**” Prof. Dr. Turgut Akıntürk’e Armağan, İstanbul 2008, s. 426.

“Mahalli müşterek ihtiyaç” kavramı iki fonksiyonu yerine getirmektedir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin yetki alanları, genel yönetimlerin yetki alanlarından müşterek ihtiyaçlar kavramı aracılığıyla ayrılmaktadır. Yani müşterek ihtiyaçları yerel yönetimler karşılamak hakkına sahiptir. Merkezi yönetim, bu alana müdahalede bulunamadığı gibi yerel yönetim de bu alanın dışına çıkamamaktadır. Dolayısıyla bu kavram genel yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölümünde önemli bir görev üstlenmektedir. Müşterek ihtiyaçlar kavramının ikinci fonksiyonu ise, bireylerin kamu yönetimine doğrudan katılması ile bu alanda gerçekleşmektedir. Gerçekten de değişik kamu kurum, kuruluş ve idarelerinden oluşan idari teşkilatda bireylere hem en yakın olan hem de bireylerin en kolay ve doğrudan etkileyebildiği idareler belediyelerdir. Belediyelerin de sorumluluk alanları müşterek ihtiyaçlarla sınırlı olduğu için bireylerin yerel yönetimleri doğrudan etkileyebilme hakları da bu alan, yani müşterek ihtiyaçlar ile sınırlanmaktadır¹⁸⁹.

Burada çevrenin korunmasına ilişkin yürütülen kamusal hizmetlerin mahalli müşterek ihtiyaçların mı yoksa ulusal ihtiyaçların mı karşılığı olduğu sorusu akla gelmektedir. Başka bir deyişle sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama ihtiyacı, mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç mıdır ve buna kim karar verecektir.

Faaliyetler neticesinde ya da doğal afetler sonucu ortaya çıkan çevresel sorunların özellikleri, boyutları (etki alanı) onun yerel olup olmadığının tespitinde önemlidir. Ortaya çıkan çevresel zararlar, kimi zaman küçük bir yöreyi, kimi zaman ülke genelini kimi zaman ise uluslar arası boyutta dünyayı etkileyebilmektedir. Örneğin bir ildeki baraja dökülen atık, sadece o yörenin çevre sağlığına zarar vermekte iken, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’na verilen ülke genelindeki kentsel dönüşüm ilişkili yetki ulusal etkiler yaratmaktadır. Bu sebeple çevre sağlığının hem mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç hem de ulusal bir ihtiyaç olduğunu söyleyebiliriz.

İhtiyacın mahalli müşterek ihtiyaç olduğuna dair tespiti kim tarafından yapılacağı meselesine gelince; Anayasa Mahkemesi bir kararında mahalli müşterek ihtiyacı belirleme yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesine yasama yetkisinin devri

¹⁸⁹ Bülent Kent, Die Finanzhoheit der Gemeinden im deutsch-türkischen Vergleich, Berlin 2005, s. 66., Aktaran: Bülent Kent, “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi”, EÜHFD, C. XII, S. 1–2 (2008), s. 34

niteliğinde olduğu gerekçesiyle karşı çıkmakla birlikte, bu konudaki yetkinin yerel yönetimlere ait olması gerektiği yönünde tavır sergilemiştir¹⁹⁰. Ulusoy, Yüksek Mahkeme'nin bu görüşüne, yetkinin tıpkı Bakanlar Kuruluna sevkedilmesinde olduğu gibi doğrudan mahalli idarelere bırakılmasının 'yasama yetkisinin devri' olduğu gerekçesiyle eleştirmektedir¹⁹¹. Zira hangi ihtiyacın mahalli nitelikte olduğu konusunda en azından genel hatlarıyla belirleme yapma yetkisinin yasama organına ait olması gerekmektedir.

Çevre sorunlarının yerel odaklı olmaları ve bunun yanında yayılma özelliği taşımaları, idarenin, en alt düzeyden başlayıp giderek büyüyen ve birbirini içeren değişik düzeylerde yapılandırılmasını gerektirmektedir. Mahalli idareler, çevre sorunlarının yerel odaklı oluşu nedeniyle, bu sorunların henüz ortaya çıkmadan kaynağında önlenmesi ya da oluşmuşsa kısa zamanda çözülmesi açısından önem taşımaktadırlar. Mahalli idare içerisinde de belediyeler, hem kanunda belirtilen yetki ve gören alanları itibariyle, hem de çevresel gerçekler nedeniyle, öteki yerel yönetim kurumlarından daha çok etkili olmaktadır¹⁹². Çalışmamızın ikinci bölümünde daha detaylı irdelleyeceğimiz bu roller arasından daha çok yaptırım ve çeşitleri ele alınacaktır¹⁹³.

Hem İl Özel İdaresi Kanunu hem de Belediye Kanunu, il özel idaresi veya belediyenin "mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla" birtakım hizmetleri yürüteceğini öngörmektedir. Ancak bu hüküm, orada ilgili yerel yönetime verilen ve sayma yoluyla gösterilen bu görevlerin kanun koyucu tarafından mahalli müşterek ihtiyaç olarak görüldüğü anlamına gelmemektedir. O halde bu konuda bir belirsizlik olduğunu söyleyebiliriz. Bu bakımdan merkez ve mahalli idareler arasında yetkilerin kullanılması ve görevlerin yerine getirilmesi konusunda yetki paylaşımı yasal düzenlemelerle yapılmalı ve kurumlar arasında sağlam bir işbirliği olmalıdır.

¹⁹⁰ Yüksek Mahkeme adigeçen kararda, "Bu gereksinimleri yerel planda karşılama olanak ve önceliklerini takdir yetkisinin o yörede yaşayan halkın yasalara dayalı olarak oluşturdukları organlara bırakılması, hem özerklik ilkesine, hem de demokratik yaşam biçimine daha uygun olur" demektedir., AYMK, 22.06.1988 gün, E. 1987/18, K. 1988/23, RG Tarihi: 26.11.1988, S. 20001

¹⁹¹ Ali Ulusoy, "Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", 2005 yılı Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumunda sunulan bildiri

¹⁹² Eyüp Zengin, Aqil Esedov, "Çevre Sorunlarının Yerel Özellikleri ve Üsküdar Örneği", Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı. 59, 2010/2, s. 150-151

¹⁹³ Halil Kalabalık, "Çevrenin Korunması, Geliştirilmesi ve Çevre Sorunlarının Çözümünde Bölge ve Belediye İdarelerinin Rolü", Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi, C. 12, S. 1-2, Mayıs 1998, Erzurum, s. 315-335

Herbir somut olay gözetilerek, ortaya çıkan çevre sorunlarının çözümü, şayet mahalli müşterek nitelikte bir ihtiyaç ise esas olarak merkezi idarenin elinde bulunan yetkilerle çözülmesi zordur. Son zamanlarda bu sorunlara yönelik çözüm üretmede yerel idarelere daha çok yetki aktarımı dikkat çekmektedir. Zira halka daha yakın olmaları dolayısıyla sorunun hem kaynağı hem de ortaya çıkardığı etkiler açısından ele alındığında yerelde katkı sağlamak kolaylaşacaktır¹⁹⁴.

Fakat bu merkezi teşkilat içerisindeki çevre koruma amacı güden kurumların tamamen devre dışı bırakılması anlamına gelmemelidir. Zira çevre sağlığının korunmasında kimi zaman ortaya çıkan büyük çevre felaketlerinin zararların giderilmesi mahalli idarelerin gücünü aşabilir¹⁹⁵. Dolayısıyla Bakanlık ve bağlı kuruluşların önemini hatırdan çıkarmamak gerekir. Kaldı ki; merkeze bağlı taşra teşkilatı olarak valilik ve kaymakamlıklar, il ve ilçe çevre ve şehircilik müdürlükleri ya da çevre korunmasına dolaylı hizmetleri olan Bakanlığa bağlı müdürlükler de her ne kadar idari teşkilatlanmada merkezi idare içerisinde yer alsalar da yerelde çevre sorunlarının giderilmesine merkezi temsilen katkı sağlamaktadırlar¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Kemal Görmez, Çevre Sorunları ve Türkiye, Gazi Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, Mart 2003, s. 135, Abdulkadir Mahmutoglu, “Türkiye’de Kırsal Çevre Etiği Konusunda Mülki İdare Amirlerinin Görüşleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 82, S. 468, Ankara, 2010, s. 110-112

¹⁹⁵ Bu konuda Özay’ın “örgütlenme”, “nitelikli personel” ve “mali ve teknik kaynak yetersizliği” başlıklarından yola çıkarak çevre korunmasında merkezi idareyi mahalli idarelerden çok daha önemli görmesi dikkat çekicidir. Özay şöyle devam etmektedir: “Kamu hukukçularının, mahalli idarelerin özerkliği, giderek bağımsızlığı konusunda çok duyarlı olmaları nedeniyle yetkilerin yerinden yönetime doğru kaydırılması ve yoğunlaştırılması arzusuna karşın, çevre korunması alanı ‘mahalli idarelerin el yordamı ile alacakları kararlar ve yerel baskılara bırakılamayacak kadar önemlidir. Konu, bir mahalli idarenin birel ilgi alanını çok aşan, ülke düzeyinde asgari sağlık koşullarının gerçekleştirilmesini gerektiren bir boyuttadır. Çevre sorunlarının yeni karşılaşılan karmaşık bir yapıda olması ve birçok uzmanlık alanına ilişkin yanları bulunması nedeniyle bu alanda yetkilerin bir merkezde toplanması aynı zamanda mutlaka doğrudan merkezi planlama ve genel düzenlemeye gerek duyulması bakımından dazorunludur. Öngörmek, örgütlemek, koordine etmek, buyurmak ve denetlemekten oluşan idarenin beş ögesinden biri olan eşgüdüm, belli bir merkez çevresinde yoğunlaşan, yetkilerin kullanılması ile sağlanabilir.” İl Han Özay, Yönetimden Kaynaklanan Sorunlar, Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu, Danıştay Matbaası, 17-18 Kasım 1983, Ankara, 143-145

¹⁹⁶ Konuyla ilgili olarak Günday şu açıklamayı yapmaktadır: Anayasanın 5. maddesinde belirlenen ve Devlete genel olarak yüklenen görevler ile bu görevlerin somutlaştırılması niteliğinde olan ve Anayasanın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler başlığını taşıyan İkinci Kısımın Üçüncü Bölümünde öngörülen görevler esas itibarıyla merkezi idare tarafından yerine getirilecektir. Bu nedenle bu görevlerin ancak aynı yörede yaşayan insanların salt aynı yörede yaşamaktan kaynaklanan ortak beklentilerinin karşılanmasına yönelik olan öğelerinin somut bir biçimde ayrılarak yerel yönetimlere görev olarak verilebileceği belirtilmektedir. Zira merkezi idarenin yerine getireceği görev ve hizmetlerin tahdidi olarak belirlenmesi suretiyle merkezi idarenin özel görevli, buna karşılık yerel yönetimlerin genel görevli hale getirilmesini, Anayasanın 126 ve 127. maddeleri ile bağdaştırmanın son derece güç olduğu anlaşılmaktadır. Metin Günday, “Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, Danıştay ve İdari Günü Sempozyumu 137. Yıl, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No:72, s.174-175.

7.2.2.1. Belediyeler

“Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde karar almak ve uygulamak yetkisinin merkezi idare teşkilatı dışında, merkezden bağımsız tüzel kişiliği olan idarelere verilmesi”¹⁹⁷ olarak tanımlanan yerinden yönetim sisteminin ve sistem içindeki örgütlenmenin çevre koruma açısından önemi büyüktür. Zira çevre sorunları, yerel toplumları, illeri, kentleri, ülkeleri, anakaraları aşan, hatta evrene uzanan boyutlar kazanmakla birlikte, sorunlar belirli bir yerde ortaya çıkmaktadır. Örneğin Çernobil’deki kazanın yarattığı olumsuz etkiler başta Türkiye olmak üzere, pek çok ülkeyi içeren çok geniş bir bölgeye yayılmıştır. Ama kirliliğin, tehlikenin çıktığı yer bellidir ve belli bir yerleşme noktası olan Çernobil’dir. Bu nedenle, evrensellik taşınmasına rağmen çevre sorunları, ortaya çıkışında yerellik niteliği taşımaktadırlar¹⁹⁸. Sonuçları açısından bu kadar büyük boyutlara ulaşan tehdidin çözülmesi, kuşkusuz her şeyden önce merkezi idarenin problemi ele almasını, soruna derinlemesine eğilmesini ve köklü idari, hukuki, ekonomik ve akçalı çözüm yolları ve olanaklar getirmesini gerekli kılmaktadır. Ancak başlangıçta böyle bir yargıya varmak, doğru algılansa bile, sorunu bir tarafa bırakıp görmezden gelmek anlamına da gelebilir. Zira yerel yönetimlerin özellikle de belediyelerin bu noktada görevleri ve ellerinde bulundurdıkları yetkileri son derece önemlidir¹⁹⁹. Başka bir deyişle, global düzeyde düşünülmesi fakat yerel düzeyde çözülmesi gereken yerel sorunlardan birisi olan çevre sorunlarının çözümü aşamasında en büyük görev yerel idarelere düşmektedir. Bu görev hem etkinlik ve verimlilik ilkesinin bir gereği olduğu gibi subsidiarite (hizmette halka yakınlık) ilkesinin de bir gereğidir. Yerel çevre yöneticisi konumundaki belediyelerin çevrenin korunmasındaki planlama, çevre veri sistemleri kurma, düzenleme, kural koyma, ruhsat verme, yaptırım uygulama, halkın eğitimi, halkın katılımı ve kendi içerisinde teşkilatını kurma ve geliştirme gibi rollerine rastlanmaktadır.

Belediyeler, çevreyi korumak amacıyla kullanabilecekleri birçok yetkiye sahiptirler. Belediyeler, yasalar, yönetmelikler, tenbihnamelerle konan kurallara

¹⁹⁷ Turan Yıldırım, *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, s. 38

¹⁹⁸ Cemal Öztaş, Eyüp Zengin, “Yerel Yönetimler ve Çevre”, Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, S.54, 2008, s. 183

¹⁹⁹ Firuz Demir Yaşamış, “Yerel Düzeyde Çevre Yönetimi ve Planlamasının İlkeleri ve Yöntemleri”, Amme İdaresi Dergisi, C. 25, S. 1, Mart 1992, s. 137

uymayan ve gerekli izinleri almayan kişi ve işyerlerine para cezası uygulamaktadırlar²⁰⁰. Başka bir ifade ile doğal kaynakların korunması ve çevre idaresinde başarıya ulaşılabilmesinde en önemli konuma sahip olan belediyelere; yürürlükte bulunan Belediyeler Kanunu, Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Çevre Kanunu, Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun, İmar Kanunu, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun, Kıyı Kanunu, Kabahatler Kanunu ve Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair KHK gibi düzenlemelerle çeşitli yetkiler verilmiştir. Anılan mevzuat doğrultusunda belediyelerin düzenleme, kural koyma, ruhsat verme, denetleme ve yaptırım uygulama yetkileri bulunmaktadır²⁰¹. Bunun yanında İl özel yönetimleri ve köy yönetimleriyle karşılaştırıldığında belediyeler çevre yönetimi açısından daha önemli bir konumdadır. Belediyeler, kentte yaşayan insanların gereksinimleri ve etkinliklerinin çeşitliliği oranında çok sayıda sorumlulukla karşı karşıyadır. Belediye Yasası ile belediyelere verilen görevlerin çoğunluğu, çevreyle doğrudan ilgili olan insan etkinliklerine ve gereksinimlerine yönelik olduğundan, belediyelerin çevre koruma ve geliştirme sürecinin içinde yer alması kaçınılmaz görölmektedir²⁰².

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 13. maddesinde, belediye sınırları içerisinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahısın, belediyenin kanuna dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla yükümlü olduğu belirtilmektedir. Diğer taraftan 15. maddenin b) bendinde kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde, belediyelerin yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamanın yanında kanunlarda belirtilen cezaları da verebileceklerine yer vermiştir. Yine aynı maddenin o) bendinde çevre kirliliğinin oluşmaması için alınacak bazı tedbirlerden bahsedilmiştir. Bu hükme göre; belediyeler gayrisıhhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu

²⁰⁰ Mihriban şengöl, “Yerel Düzeyde Çevre Yönetimi ve Belediyeler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz 1999, s. 100

²⁰¹ Hasan Canpolat, “Yerel Yönetimlerde Çevre Yönetimi”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, C. 3, S. 3, 1998, s. 23-25

²⁰² Cevat Geray, “Yerel Yönetimler ve Çevre”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 3, Ankara, Temmuz 1998, s. 59

alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak konusunda yetkili kılınmışlardır (Madde15/o).

Diğer bir hukuki dayanak olarak Belediye Zabıta Yönetmeliği²⁰³ gösterilebilir. Zira görev ve yetkilerin düzenlendiği 10. ve 11. maddelerde zabıta görevlilerinin idari yaptırım uygulayabilmesinden bahsetmektedir.

Belediye çevresel kabahatlere uygulayacağı idari cezaları kimi zaman belediye zabıtası aracılığı ile kimi zaman ise belediye encümeni gibi organlarıyla uygulamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanununun 34'üncü maddesinin (e) bendinde Kanunlarda öngörülen cezaları verme yetkisi Belediye Encümenine verilmiştir. Örnek bir olayda davacı şirkete ait adresinde bulunan içecek fabrikası ile ilgili olarak verilen şikayet dilekçeleri üzerine, Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığı teknik elemanlarınca yerinde 2'nci kez tespit ve inceleme yapılarak hazırlanan gürültü ölçüm raporlarına istinaden ilk tespitte bildirilen eksiklikler giderilmemiş olduğundan 2872 sayılı Çevre Kanununun 20/h maddesi uyarınca Belediyenin Çevre Koruma ve Kontrol Daire Başkanlığınca verilen idari para cezasına ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada 5393 sayılı Belediye Kanununun 34'üncü maddesinin (e) bendi uyarınca para cezası vermeye belediye encümeni yetkili olduğundan dava konusu işlemin iptaline karar verilmiştir²⁰⁴.

Ayrıca 5393 Sayılı Belediye Kanunu, beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanması amacıyla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygulama görevini zabıta görevlilerine vermiştir (madde 51).

²⁰³ RG Tarihi: 11.04.2007 ve RG Sayısı: 26490

²⁰⁴ Sakarya 2. İdare Mahkemesinin 24.10.2007 tarih ve E.2007/801, K.2007/1048 sayılı kararı, (karar yayınlanmamış.), Harun Orman, a.g.e., s. 118

7.2.2.2. İl Özel İdareleri

İl özel idareleri de yerel idareler arasında çevre korunmasına katkı sağlayan, bu konuda kendisine kanunla verilmiş bir yaptırım yetkisi olan kamu tüzel kişiliğidir. 13 Mart 1329 tarihli eski İl Özel İdaresi Kanunu ile bu yasanın ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldıran 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yeni Yasanın²⁰⁵ İl özel idaresinin görevlerini düzenleyen 6. maddesi, il özel idaresini “mahalli müşterek nitelikte” olmak şartıyla;

a) Gençlik ve spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, görevli ve yetkili saymıştır.

Bunun yanında Yasanın 6. maddesinde “il çevre düzeni planı” düzenlenmekte olup bu planın; valinin koordinasyonunda, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılacağı esası getirilmekte, ayrıca il çevre düzeni planının belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanacağı hüküm altına alınmaktadır²⁰⁶.

Yukarıda sayılan görev ve sorumluluklarını yerine getirirken il özel idarelerine yine aynı Yasanın 7. maddesi ile bir takım yetkiler de verilmiştir. Çevrenin korunması konusunda yüklenmiş olduğu sorumlulukla ilgili il özel idarelerinin, kanunların verdiği

²⁰⁵ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Yasası, RG Tarihi: 04.03.2005 ve RG Sayısı: 25745, Kabul Tarihi: 22.02.2005

²⁰⁶ Enis Yeter, “İl Özel İdarelerinin Çevre Yönetimindeki Yeri: Kastamonu Valiliği Örneği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 15, S. 3, Temmuz 2006, s. 70

yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek gibi bir takım yetkileri bulunmaktadır.

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun "idari yaptırımlar" başlıklı 55. maddesinde uygulanacak olan idari yaptırımlara ilişkin üç durum belirtilmiştir:

- Birincisi il özel idaresinin yetki ve görev alanına giren konularda il genel meclisinin aldığı ve usulüne uygun olarak ilan edilen kararlara aykırı davrananlara idari para cezasının uygulanacağı,
- İkincisi, yukarıdaki fıkra da belirtilen fiillerin yeme, içme, eğlenme, dinlenme, yatma, bakım ve temizlenme gibi ihtiyaçlarla ilgili ticaret, sanat ve meslekleri yapanlar tarafından işlenmesi durumunda ise, ayrıca üç günden yedi güne kadar işyerinin kapatılmasına karar verileceği,
- Son olarak da, il özel idaresinin görev ve sorumluluk alanlarında bulunan tesislere herhangi bir zarar verilmesi durumunda, il özel idaresince eski duruma getirilerek yapılan masrafların %30 fazlasıyla zarar verenden tahsil edileceğidir.

Kanun, yetki açısından idari yaptırımlara il encümeni tarafından karar verileceğini, ancak valinin ve kaymakamın fiilin işlendiğini tespit ettirmesi halinde idari para cezasına ve işyeri kapatma cezasının uygulanmasına karar verebilecekleri belirtilmiştir.

7.2.2.3. Köy İdareleri

Köy yerel idareleri, belirli ölçülerde de olsa doğal yaşamın daha çok başat olduğu, üretimin doğal koşullara ve olanaklara bağlı bulunduğu ekonominin tarım ve hayvancılığa dayandığı yerlerde kurulmaktadır. Nüfus ölçütü bir yana bırakılırsa, köy, geçimini toprağı işleyerek, doğadan (doğal kaynaklardan) doğrudan doğruya yararlanarak sağlayan insanların yaşadığı, geleneksel ilişki ve kurumların egemen olduğu yerlerdir²⁰⁷.

442 sayılı Köy Kanunu'na göre köy yönetiminin görevleri arasında çevreyle ilgili olanlar özetle şöyle sıralanabilir:

²⁰⁷ Geray, "Yerel Yönetimler ve Çevre", s. 62-63

- Köy yollarının ve meydanının etrafına ve köyün içinde ve etrafındaki su kenarlarına ve mezarlıklara ve mezarlık ile köy arasına ağaç dikmek. (Köylü her sene adam başına en az bir ağaç dikecek ve bu ağaç tamamen tutup yeşilleninceye kadar ağaca bakacak ve yeni dikilmişlere hayvanların sürünerek ve kemirerek zarar vermesinin önünü almak için etrafına çalı çırpı sarmasını sağlayacaktır) (m. 13/16)

- Köyün sınırı içinde münasip yerlerde ve tepelerde orman yetiştirmek (m. 14/8)

- Köyü, kasaba ve komşu köylere bitiştiren yolların iki kenarına ağaç dikmek ve köy sınırı içindeki yabani ağaçları aşılama (m. 14/9)

- Köy korusu olmayan yerlerde koru yetiştirmek (m. 14/29)

Köy kanunu ile köy yönetimlerine verilen çevre ve toplum sağlığı ile ilgili diğer görevler arasında, köy sınırları içerisindeki su birikintilerini önlemek; köy içme suyunu getiren boruları delik deşik bırakmamak; mezarlık, gübrelik gibi yerlerden geçmesini önlemek; evlerde ve halka açık yerlerde kapalı tuvalet yaptırmak; evlerden çıkan pis suların içme suyuna karışmasını önlemek; konutların çevresini ve köy sokaklarını temiz tutmak gibi görevler de vardır. Çevre korunmasına katkı sağlayan bu görevlerin yerine getirilmesi hususunda köy idarelerinin yetki ve gelir yönünden sınırlı olmalarının, bu görevlerin gereği gibi yerine getirilmesinde bir engel olarak karşımıza çıktığını da belirtmek gerekir²⁰⁸.

²⁰⁸ Geray, “Yerel Yönetimler ve Çevre”, s. 62-63

II. AVUSTRALYA'DA VE TÜRKİYE'DE ÇEVRENİN KORUNMASINA YÖNELİK KULLANILAN İDARİ YAPTIRIMLAR VE TEDBİRLER

1. Çevresel İhlallere Karşı Geliştirilen İdari Yaptırımlar ve Tedbirler

1.1. Genel Olarak

Toplumda düzeni sağlamada etkili olduğu düşünülen hukukun dışında yer alan diğer kurallar, çoğu zaman hemen sonuç doğuracak etkili yaptırımlar içermezler. Bu kurallar, yalnızca belirli kişiler açısından yönlendirici olduklarından tüm bireyleri bağlayıcı ve hemen etki doğuracak hukuk kurallarının varlığı, toplum yaşamının devamı için son derece önemlidir. Aynı zamanda toplumu oluşturan bireylerin tümünün dürüst ve sosyal görevlerini yerine getirmeye hevesli insanlar olduğunu söylemek de oldukça zordur. İnsanların topluluk halinde yaşamalarının bir gereği olan toplumsal görevlerini yerine getirmeleri, ancak zorlayıcı kurallarla sağlanabilmektedir. Bu zorlayıcı kuralların başında da yaptırımlar gelmektedir²⁰⁹.

Devletin kamu hukuku kurallarını uygularken tek yanlı buyruk verme ve zorlayıcı gücü elinde tutma imkânına sahip olmasından²¹⁰ hareketle kamu hukukundaki yaptırım türleri, uygulanan süjeye göre beş başlık altında toplanabilir: 1. Kişi üzerine uygulanan tedbir niteliğindeki yaptırımlar: İhtar, zor kullanma gibi, 2. Yürütülen faaliyete ilişkin yaptırımlar: Meslek ve sanatın icrasından men, izin ve ruhsatın geri alınması, satışın durdurulması gibi, 3. Kişinin malvarlığına yönelen yaptırımlar: Parasal yaptırımlar, el koyma, müsadere gibi, 4. Bireysel yaptırımlar: Hükmün ilanı, pasaport vermemek, sürücü ehliyetinin geri alınması, sınır dışı etme, ölüm cezası ve hürriyeti bağlayıcı cezalar, 5. İşlemlere uygulanan yokluk ve iptal gibi yaptırımlar²¹¹.

²⁰⁹ Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001, s. 15

²¹⁰ Şeref Gözübüyük, **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, 6. Baskı, Ankara 1991, s. 23

²¹¹ Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında...**, s. 23-24

Bunlara ek olarak, çevre koruma konusunda yetkili olan idari kuruluşlar yaptırım aşamasına geçmeden önce çevre politikaları sonucu elde edilen bir takım araçlarla bireylerin çevresel düzenlemelere uyumunu geliştirecek yöntemler de uygulamaktadırlar. Sosyal iletişim, eğitim aktiviteleri, bilgi edinme ve danışma hizmetleri, ikna etme, işbirliği halinde çalışma, denetim gibi bu yöntemler, toplumu hukuki düzenlemelere itaat noktasında teşvik edici özellikler taşımaktadırlar. Çevre korunması konusuna hizmet eden ve çevre standartlarını yükseltme çabası içerisinde olan uygulamadaki bu tür yöntemlerin aksadığı yer ve zamanlarda yaptırım mekanizmalarının devreye sokulması ihtiyaç haline gelmektedir. Ceza temelli, caydırıcılık etkisine dayanan bu yaptırımlar, ruhsatların askıya alınması ve iptali, uyarı niteliğindeki tedbirler, eski hale getirme emirleri, para cezaları ve cezai kovuşturma şekillerinde karşımıza çıkmaktadır²¹². Devletlerin hukuku ihlal edenlere karşı bir araç olarak kullandığı yaptırımlar, hem bu güncel ihlallerin zararlarını ortadan kaldırmaya hem de gelecekteki ihlalleri minimize etmeye yöneliktir. Bu cevabın etkin ve verimli bir şekilde organize edilmesi, başka bir deyişle zarar, zararı meydana getirenin özelliği ve uygulanacak yaptırımın niteliğini ayarlamak gelişimsel bir ortamda uygulayıcılar açısından oldukça zordur. Zira uygulamada yaptırım sistemlerinin temellerini sarsan karmaşık sorunlar da vardır²¹³. Bu bağlamda devletler çevre korunmasından yüksek bir sonuç almaları için kendi koşullarını dikkate alarak farklı yaptırım araçları geliştirmektedirler. Onları buna, yürürlükteki hükümlere uyumu etkileyen faktörlerdeki çeşitlilik itmektedir²¹⁴.

Kamu hukuku yaptırımlarının en belirgin olarak ortaya çıktığı alanlar, Ceza Hukuku ve İdare Hukukudur. İlgi alanımız olan idare hukukunda idarece uygulanan yaptırımların yaygın olmasının nedeni, belediyelerin uyguladığı yaptırımlar, trafik

²¹² Department of The Environment, Water, Heritage&The Arts Compliance and Enforcement Policy, <http://www.environment.gov.au/index.html>, Erişim Tarihi : 09.10.2010

²¹³ Sorunlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Benjamin Van Rooij, **Pollution Regulation in Development. System Design, Compliance, and Enforcement**, Leiden University Press, 2008, s. 10

²¹⁴ ...Uyumu etkileyen faktörler arasında ana başlıklar halinde ekonomik, sosyal ve ahlaki, bireysel, yönetsel, teknolojik faktörler bulunmaktadır. Ceza ödemekten imtina, gelecek bir sorumluluktan kaçınma, maliyetleri minimize etme çabası ekonomik faktörlere; çevre kalitesi için sosyal ve ahlaki değerlerdeki çöküş, hukuka toplumsal saygının olmayışı, iyi ve temiz bir yönetim anlayışındaki eksiklik sosyal faktörlere; hukuksal dayanakları görmezden gelme, yönetici ve birey arasındaki ilişkinin derecesi, uyum için görevlendirilenlerin meslek ve eğitim dereceleri, maaş ve özlük haklarıdaki durum, bireysel ve yönetsel faktörlere; ulaşılabilir teknolojilere ulaşım ise teknolojik faktörlere örnek olarak gösterilebilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Andrew Farmer, **Handbook of Environmental Protection and Enforcement**, Earthscan Publishing, 2007, p.6

cezaları, imar konuları gibi toplumu yakından ilgilendiren alanlarda bu yaptırımlara başvurulmasıdır. Çevre Ceza Hukuku gibi yeni gelişen alanlarda da idarî nitelikteki yaptırımlara başvurulması, idarî yaptırımlara ülkede yaşayan hemen herkesi ilgilendiren bir yaygınlıkta başvurulmasına neden olmaktadır²¹⁵.

1.2. Türkiye'nin Çevre İhlallerine İlişkin Yaptırım Stratejisi

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde müktesebat konularından birisi de ülkemizin ulusal ve uluslar arası çevre politikalarıdır. 2004 yılının Aralık ayında Brüksel'de yapılan AB Konseyi Zirvesi'nde, Türkiye ile müzakerelerin 3 Ekim 2005 tarihinde başlamasına oybirliğiyle karar verilmiştir. Bu karar neticesinde ve Avrupa Komisyonu'nun 6 Ekim 2004'te hazırladığı rapor ve tavsiye kararı doğrultusunda "Katılımcı Ülke (Accession Country)" statüsüne sahip olan Türkiye'nin; Katılım Ortaklığına uyum sağlamak için hazırlanacak çevre strateji dokümanında kısa, orta ve uzun vadeli hedefleri ortaya koyması ve bu doğrultuda çevre müktesebatını uygulaması gerekmiştir²¹⁶.

Ulusal Çevre Stratejisi (UÇES) dokümanı Türkiye'nin, AB'ye girişi için bir ön koşul olan, AB çevre müktesebatına uyum sağlaması ve mevzuatın etkin bir şekilde uygulanması amacıyla tam uyumun sağlanması için ihtiyaç duyulacak teknik ve kurumsal altyapı, gerçekleştirilmesi zorunlu çevresel iyileştirmeler ve düzenlemelerin neler olacağına ilişkin detaylı bilgileri içermektedir. Çevre stratejisinin hazırlanmasında dikkate alınan temel ilkeler arasında 'kullanan-kirleten öder' ilkesi ve 'kirliliği önleyici tedbirlerin alınması' ilkesi yer almaktadır. Bu temel ilkelerden hareketle Türkiye'deki izin, izleme, denetim ve yaptırım konuları ve bunlara ilişkin sorunlar da belgede değinilen konular arasındadır.

Hukukun hayata geçirilmesi, bazen oluşturulmasından daha zordur. Yaptırımın etkili olabilmesi için çeşitli stratejilerin geliştirilmiş olması gerekmektedir. Yeterli kaynağa sahip güçlü ve kararlı bir çevresel denetim sistemi, parasal ceza ve yaptırım sistemi ve ciddi ihlaller için cezai sorumluluk gerekmektedir. Böyle bir yaptırımın etkin

²¹⁵ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 108

²¹⁶ Çevre ve Orman Bakanlığı, AB Entegre Çevre Uyum Stratejisi 2007-2023 Belgesi, 2006, <http://www.sp.gov.tr/documents/abentegrecevreuyumstratejisi.pdf>, Erişim Tarihi: 05.01.2011

olabilmesi, denetleyicilere hem genel anlamda hem de çalıştıkları belli sınıflar sektörlerine ilişkin etkin eğitimler verilmesi gibi hazırlıklara bağlıdır. Denetleyiciler uygun ve yeterli izleme donanımına sahip olmalıdır. Bulguların toplanması ve adli işlemlerde sunulmasına yönelik etkin ve şeffaf protokoller ve kurallar belirlenmelidir. Yürütme işleminde bu tür kanıtların düzgün şekilde kabul edilmesi için uygun süreç değerlendirmeleriyle ilgili hükümler bulunmalıdır. Son olarak yaptırım uygulama yetkisine sahip kurumlar arasında amaçsal bir bütünlük sağlanmasını da temel yaptırım stratejileri arasında sayabiliriz. Nitekim çevre müktesebatının uygulanmasını kolay ve uygun maliyetli bir şekilde izleyen ve kontrol edebilen düzenleyici sistemlerin tasarlanması ve bu sistemlerin hedeflendiği gibi işleminin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Hükümetler, giderek artan şekilde, hukuki uyumu artırmak amacıyla, ekonomik gereçler ve teşvikler de dâhil olmak üzere, bir dizi politika gereğine, idarî ve cezai yaptırım sistemlerine başvurmaktadırlar²¹⁷.

Gerek idare hukuku gerekse ceza hukuku açısından düşünüldüğünde çevre faaliyetleri sonucu ortaya çıkan çevre zararlarının en aza indirilmesinde kullanılan araçlar, alınacak tedbirler kirliliğin ortaya çıkmasından öncesine ve sonrasına göre değişmektedir. Çevre kirliliğinin önlenmesi önleyici tedbirlerin alınması ile daha ekonomik şekilde sağlanabilir. Kirliliğin kaynağında önlenmesi kirlilik oluşuktan sonra giderilmesinden daha ekonomik ve etkin bir faaliyettir. Bu nedenle faaliyetlerin çevrede en az değişikliğe sebep olacak, insan sağlığına ve çevreye en az risk oluşturacak, havayı en az kirletecek ve kullanılan ürünleri yeniden kullanılabilir şekilde olmasına dikkat edilecektir.

Bu bağlamda Türkiye’de çevre kirlenmesinin oluşmasından önceki idare hukuku araçlarının geliştirilmesi gerekmektedir²¹⁸. Zira idare, hem hizmet ve yatırım götürücü olarak takdir yetkisini kullanmakta, hem de bu tür faaliyette bulunan özel

²¹⁷ Bölgesel Çevre Merkezi, Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Yayınları, Editör: Yeşim Aşlıhan Çağlayan, Ankara, 2010, s. 31., Bölgesel Çevre Merkezi (Rec Türkiye), siyasî görüşlerden ve çıkar gruplarından bağımsız, kâr amacı gütmeyen, uluslararası bir kuruluş olan Orta ve Doğu Avrupa için Bölgesel Çevre Merkezi’nin (REC) Türkiye’deki ofisidir.

²¹⁸ Bu gerekliliğe dikkat çeken Turgut şöyle demiştir: idare hukuku çerçevesindeki çözümlerde *takibat açığı* olduğu görülmüştür. İdare hukukunun kamu otoritelerine yüklediği çok sayıda görev, kamu otoriteleri tarafından yerine getirilmemektedir. Bunun altyapı eksikliği, gözetim ve denetim görevlerinin gerçekleştirilmemesi, iş çevrelerinin politik baskısı, vb. pek çok nedeni vardır. Sonuç olarak Türkiye’de önlemek için getirilen önlemler yeterince uygulanamamaktadır. Bu bakımdan cezai sorumluluklar da devreye sokulmalıdır., Nükhet Turgut, “Çevre Hukukunun Temel...”, s. 33

hukuk öznelerine izin verirken bu yetkiyi kullanmaktadır²¹⁹. Halkın katılımının sağlanması, vergisel teşvikler, izin ve ruhsatlar, denetim, eğitim programları, çevre koruyucu politikaların geliştirilmesi, hem yaptırımlara daha az ihtiyaç duyulmasına hem de nihai olarak uygulanacak idari yaptırımların etkinliğinin artırılmasına katkı sağlayacaktır.

Yukarıda sayılan idari araçlara rağmen oluşan çevre kirlenmesi sonucunda ve kirlenen öder ilkesi çerçevesinde uygulanan idari yaptırımlar bütün dünyada olduğu gibi ülkemiz idari sisteminde de geniş bir şekilde uygulanmaktadır. Trafik kurallarına uyumun denetlenmesinde, insan, hayvan, bitki ve çevre sağlığının korunmasında, gıda üretimi ve tüketiminin denetlenmesinde, günlük yaşam düzeninin devamlılığının sağlanmasında, ekonomik düzenin sağlanmasında ve benzeri birçok alanda idari yaptırımlara başvurulmaktadır²²⁰.

Çeşitli ülke çevre mevzuatlarında, gerek çevrenin korunması gerekse kirlilik konusundaki düzenlemelerde, kuralların ihlali durumunda benimsenen yaptırımların çoğunlukla idari nitelikte olduğu, bazı ülkelerde ise, yetkili idari birimlerin cezanın alt ve üst sınırları arasında takdir yetkilerinin bulunduğu bilinmektedir. İdare çevre düzenlemelerine uyumu sağlamak için çevresel zararı olan faaliyetlere karşı idari yaptırımlara başvurmaktadır²²¹. Anayasa Mahkemesi bir kararında şu şekilde karar vermiştir: “İdarenin hizmetlerini gereği gibi ve ivedilikle görebilmesi için, yaptırım uygulama yetkilerine gereksinimi vardır. İdare bu yetkilerle, kamu düzeni ve güvenliğini, kamu sağlığını, ulusal servetleri zamanında ve gereği gibi koruyabilir. Bu nedenle, idareye, geniş ve çeşitli yaptırımlar uygulama yetkisi tanınmıştır”²²².

Buradan hareketle denilebilir ki; idare, görev alanına giren hizmetleri gereken etki ve çabuklukla yapabilmek için müeyyide yetkilerine başvurmaktadır. Gerçekten idare korumakla sorumlu olduğu kamu düzen ve güvenini, kamu sağlığını, buna bağlı olarak çevreyi, milli servetleri ancak zaman kaybetmeden müeyyide yetkileri sayesinde

²¹⁹ Tekin Akıllıoğlu, “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, s. 82

²²⁰ Yaşar Güçlü, **İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 67

²²¹ Süheyla Suzan Alica, “İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi SBE Sosyal Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara, 2005, s. 220

²²² Anayasa Mahkemesi’nin 8/10/2002 tarih ve E. 2001/225, K. 2002/88 sayılı kararı. RG 26/02/2003 Tarih, 25032 Sayı

gereği gibi koruyabilir. Bu sebeple Türkiye’de İdare Hukuku, idareye geniş ve çeşitli müeyyide yetkileri tanımaktadır. Bu yetkilerden birisi de idari cezalardır²²³.

2. Türkiye’de Çevre Korunmasında Uygulanan İdari Yaptırım Türleri²²⁴

Çevre Korunmasında uygulanan idari yaptırımları, mali yaptırımlar ve bireysel yaptırımlar olmak üzere iki başlık altında toplayabiliriz.

2.1. İdari Mali Yaptırımlar

Kamu hukukunda yer alan bütün para yaptırımlarının ortak özelliği, suç teşkil etsin ya da etmesin belli bir hukuk normunun ihlali sonucunda belli bir miktar paranın devlete ya da kanunda belirtilen bir yere yatırılmasıdır. Ancak gerek ceza kanunlarında ve gerekse ceza hükmüne yer verilen diğer özel kanunlarda bulunan para cezası teriminin her zaman aynı anlama gelmediği de bilinmektedir. Bu sebeple mevzuatımızda yer alan para cezaları doktrinde çeşitli tasniflere tabi tutulmuştur²²⁵.

İdari nitelikteki para yaptırımlarının tanımını ve hukuki niteliğini tam olarak açıklayabilmek için diğer para yaptırımlarının özelliklerine de değinmek gerekmektedir. Mevzuata bakıldığında para cezalarını dört ana başlık halinde toplayabiliriz:

- Kamu para cezaları, “kanunlarda öngörülerek topluma belirli ölçüde zarar veren fiiller karşılığı olarak suçluyu belirli bir miktar parayı kanunun gösterdiği yere ödemeye zorlayan ıstırap çektirici, kazai bir kararla failin kusurluluğuna ve ekonomik durumuna orantılı olarak hükmedilen müeyyide”dir²²⁶.
- Tazminat kabilinden para cezaları, “devletin iktisadi ve mali zararını karşılayan ve buna ek olarak suç işleyeni cezalandırmak amacını güden nakdi bir

²²³ İl Han Özay, **İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 3326, İstanbul, 1985, s. 35 vd., Yavuz Nazaroğlu, **“Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezalarının İçindeki Yeri ve Nitelikleri”**, Danıştay Dergisi, Yıl: 4, Sayı: 14-15, s. 102

²²⁴ Özay eserinde, idare hukuku alanındaki yasal düzenlemeleri saptamak gibi, yaptırım türlerinin de eksiksiz olarak belirlenebilmesinin çok güç olduğunu ifade etmiştir. Yaptırımların hukuki rejimini ve özellikle de “konu” unsurunu birlikte ele aldığımızda klasik türler ve alışılmış örneklerin yanında çağdaş yaşamın gereklerine göre şekillenen ve çoğalan bir yaptırım sistemi ile karşılaşmaktayız. Ancak çalışmamızda mevzuatımızda belirginleşen belli başlılarını ele almaya çalışacağız., Özay, **İdari Yaptırımlar**, s. 44-45

²²⁵ Fatih Mahmutoglu, **“İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi”**, **İ.Ü.H.F.M.**, C. LV, S.1-2, İstanbul, 1996, s. 152

²²⁶ Süheyl Donay, Para Cezaları, Kervan Yayınları, İstanbul 1972, s. 68., Sühey Donay, “Para Cezalarını Artıran Yasanın Uygulama Alanı Hakkında Düşünceler”, Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi, C. 1, S. 1-2, 1979, s. 23-28

müeyyide'dir. Görüldüğü üzere, tazminat kabilinden para cezası ile öngörülen iki amaç bulunmaktadır. Bunlar, devletin uğradığı ekonomik kaybın giderilmesi ve kamu para cezalarında olduğu gibi suçlunun cezalandırılmasıdır²²⁷.

- Medeni para cezaları ise, genelde disipliner nitelikte olup, gerçek anlamda suç teşkil etmeyen ihlallerin karşılığı olarak uygulanmaktadır. Bu cezalar ile izlenen amaç, failin cezalandırılması olmayıp, belli yükümlülükleri yerine getirmesi noktasında onun ikaz edilmesidir²²⁸.

İdari mali yaptırımlar ise²²⁹, idari ihlal failinin malvarlığı üzerinde etkili olan, failin malvarlığındaki bir şeyden yararlanmasının yasaklanması sonucunu doğuran yaptırımlardır. İdari mali yaptırımların konusunu, kural olarak, parasal bir edimin yerine getirilmesi oluşturmaktadır²³⁰. Diğer bir tanımda idari mali yaptırımları Özay, “hukuka aykırı davranışları nedeniyle, bireylerin malvarlıkları üzerinde etkisi olan, onların sahip oldukları bazı şeylerden yararlanmalarının yasaklanması”²³¹ şeklinde tarif etmiştir.

Bütün para cezalarında müşterek özellik, belirli bir miktar paranın ödenmesi olmakla beraber²³² idari mali yaptırımların karakteristik özellikleri arasında şunlar yer almaktadır²³³ :

²²⁷ Süheyl Donay, Para..., s. 139., Sulhi Dönmezer, Tazminat Kabilinden Para Cezaları ve Amme Paraları, İBM, Sayı 3, Yıl XVII, 1943, S. 136

²²⁸ Süheyl Donay, Para..., s. 184., Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Daha ayrıntılı bilgi için bkz., Fahrettin Kemal Yerli, “Cezanın Kişiselleştirilmesinde Takdiri Hafifletici Sebepler İle Para Cezaları ve Taksitlendirme”, A.D., T.C. Adalet Bakanlığı, Y.1995, S.17, 2003, Necati Meran, “Hukukumuzda Adli Para Cezalarının İnfazı Rejimi”, Terazi Hukuk Dergisi, Yıl:3 , S.18, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Subat 2008, Fatih Mahmutoglu, “İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi”, İ.Ü.H.F.M. , C. LV, S.1-2, İstanbul, 1996

²²⁹ Çevre korunmasında uygulanan idari yaptırım türlerini irdelerken idari mali yaptırımlar, bireysel yaptırımlar ve diğer tedbirler şeklinde bir ayırım yapacağız. Fakat bazı kaynaklarda idari mali yaptırımlara “nesnel yaptırımlar” da denilmektedir. Görüşüne katıldığım Oğurlu'ya göre idarenin nesnel sorumluluğunda olduğu gibi nesnel sözcüğünün objektif anlamına da geliyor olması, nesnel yaptırım kavramıyla ilgili karışıklığa sebebiyet vermektedir. Bu yüzden idari mali yaptırım kavramını daha doğru buluyorum. Örneğin işyeri kapatma cezasında, hedef kişinin çalışma hak ve özgürlüğüne ilişkindir. Bu bağlamda malvarlığının dolaylı şekilde etkilenmesinden dolayı nesnel bir yaptırım varlığı düşünülse de, öncelikle bireysel idari yaptırım kimliği öne çıkmaktadır., Yücel Oğurlu, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, s. 89

²³⁰ Ramazan Çağlayan, İdari Yaptırımlar Hukuku, Asil Yayınları, Ankara, 2006, s. 28

²³¹ İl Han Özay, İdari Yaptırımlar, s.46

²³² Yavuz Nazaroğlu, “Genel Olarak İdari Para Cezalarının İçerdiği Yeri ve Nitelikleri”, s. 98

²³³ Published by Administrative Justice Office Ministry of Attorney General, “Administrative Monetary Penalties: A Framework for Earlier and More Effective Regulatory Compliance”, A Discussion Paper, 2008, <http://www.ag.gov.bc.ca/ajo/down/amps092008.pdf>, Erişim Tarihi: 10.10.2009

- Bu yaptırımlar, kanunilik ilkesi çerçevesinde bir mahkeme kararına ihtiyaç duyulmadan yetkili idari kurumlarca²³⁴ malvarlığını dolaylı ya da doğrudan etkileyecek şekilde uygulanmaktadır²³⁵.

- Bu yaptırımlar, ceza hukuku anlamında kamuyu ilgilendiren bir suç olarak ortaya çıkmayan daha hafif nitelikli ihlaller için uygulanabilmektedir.

- İdari mali yaptırım uygulanan bireyler bu cezalara karşı yargısal korunma yollarını kullanabilmektedirler.

Yukarıda sayılan özelliklere ek olarak, idare tarafından uygulanan her türlü tedbirin idari mali yaptırım olmadığını, zira idari mali yaptırımların kişileri zorladığını, suç ve idari ihlalin önüne geçmek gibi bir amacı taşıdığını veya bu tür ihlalleri işleyen kimseleri cezalandırdığını da zikretmek gerekir. Örneğin kamulaştırma bir yaptırım türü değil, kamu hizmetinin yürütülmesinde sadece bir usuldür. Çünkü kamulaştırmadan yalnızca idari faaliyetin yürütülmesini sağlayan bir araç olarak yararlanılmaktadır²³⁶.

İdari mali yaptırımların farklı şekillerde ortaya çıktığı görülmektedir. Bu farklılık, çevre ihlallerinin bireyler tarafından mı yoksa işletmelerce mi işlendiğine, ihlallerin çevre ve insan sağlığı açısından taşıdığı riskin büyüklüğü, türü ve derecesine göre oluşmaktadır²³⁷. İdari mali yaptırımlar arasında ilk başta idari para cezalarını²³⁸, sonrasında elkoymayı, müsadereyi ve yıkım kararlarını sayabiliriz²³⁹.

²³⁴ Mahmutoglu, idari nitelikte olan para yaptırımlarından bahsedebilmek için iki önemli unsura ihtiyaç olduğunu; bunlardan birincisinin yasa da para yaptırımına ilişkin hükmün açıkça yer alması, ikincisinin ise bu yaptırımı uygulayabilmek yetkisinin idareye tanınmış olduğunu ifade etmiştir. İdari ceza hukukuna özgü para yaptırımlarını diğer para yaptırımlarından ayıran kriterin de bu organik kriter olduğunun altını çizmiştir. Bkz., Fatih Mahmutoglu, **“İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi”**, s.153-154

²³⁵ Süheyl Donay, **“İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesi’nin Bir Kararı Üzerine Düşünceler”**, İÜHFİM., C. XXXVII, S. 1-4, 1972, s. 425, Oğurlu, **İdari Yaptırımlar...**, s. 90, Dönmezer/Erman, II, s. 682, Özay, **İdari Yaptırımlar**, s. 36

²³⁶ Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, s. 90

²³⁷ Nükhet Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s. 318

²³⁸ İdari yaptırımlar bir bütün olarak ele alındığında önemli bir yeri olan idari para cezaları, Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında “toplumsal düzene aykırılık oluşturan eylemler nedeni ile yasanın açıkça izin verdiği durumlarda idarenin yargı organına başvurmadan kendisinin bizzat uyguladığı ve bir miktar paranın alınması biçiminde gerçekleştirilen mali nitelikli yaptırımlar” şeklinde tanımlanmıştır., Anayasa Mahkemesi, 23.05.2001, E.2001/232-K.2001/89, RG: 19.01.2002, S: 24645

²³⁹ Kişinin belirli bir hakkının kısıtlanması sonucunu doğuran bireysel idari yaptırımlara; yabancıların sınır dışı edilmesi, işyeri kapatma, pasaport vermemeye örnek verilebilir. Hukuka aykırı davranışları nedeniyle, bireylerin malvarlıkları üzerinde etkisi olan, onların sahip oldukları bazı malvarlıksal değerlerden yararlanmalarının yasaklanmasını ifade eden mali yaptırımları ise para cezaları, el koyma, mülkiyetin kamuya geçirilmesi, aylıktan

2.1.1. İdari Para Cezaları

2.1.1.1. Kabahatler Kanunu'ndaki Yasak Fiiller ve İdari Para Cezaları

2.1.1.1.1. Kabahatler Kanunu'ndaki Yasak Fiiller

Toplum düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni koruma amacı güden 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu'nda idari para cezalarının maktu veya nispi olabileceği ya da kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle belirlenebileceği ifade edilmiştir. Kanunun 17. maddesinde “İdari para cezaları her takvim yılı başından geçerli olmak üzere o yıl için 4.1.1961 tarihli ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesi hükümleri uyarınca tespit ve ilan edilen yeniden değerlendirme oranında artırılarak uygulanır.” hükmü yer almaktadır.

Kabahatler Kanunu'nda yer alan ve doğal çevrenin dengesini bozan yasak fiiller incelendiğinde, ‘gürültü’ (madde 36), ‘çevreyi kirletme’ (madde 41) ve ‘afiş asma’ (madde 42) başlıklı üç ihlal göze çarpmaktadır²⁴⁰.

Çevre sorunları içinde bulunan **gürültü kirliliği** (akustik kirlilik) gelişmiş ülkelerde sanayileşme sürecinin sonuçlarından biri olarak ve teknoloji artışı biçiminde ortaya çıkmış ve başta ulaşım gürültüleri olmak üzere 1960’lı yıllardan sonra toplumun çeşitli kesimleri için büyük bir ilgi alanı durumuna gelmiştir. Yerleşim alanlarındaki gürültünün, inşaat gürültülerinin, kara ve hava ulaşım araçlarının sebep olduğu gürültünün çevre ve yaşayan canlılar üzerinde olumsuz bir etki meydana getirdiği matematiksel hesaplamalarla kanıtlanmıştır²⁴¹. Yapılan bilimsel araştırmalar, gürültünün çevre faktörüne bağlı olarak insan ve toplum sağlığı üzerinde, büyük bir risk oluşturduğunu ve kentlerde gürültüden doğrudan etkilenen kişi sayısının giderek arttığını ortaya koymaktadır²⁴². Bu kabahati düzenleyen 36. Maddenin birinci fıkrasında

kesme ve yıkım kararları oluşturmaktadır., Ramazan ÇAĞLAYAN, **İdari Yaptırımlar Hukuku**, 1. Baskı, Asil Yayın Dağıtım, Ankara, 2006, s. 48., Vahap Darandeli, **Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 126

²⁴⁰ Firuz Yaşamış, “Çevre Ceza Hukukunda Son Gelişmeler: Yeni Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanunu”, TBB Dergisi, S. 58, Ankara, 2005, s. 137-148

²⁴¹ Nihat Balcı, “Bir Çevre Kirlenmesi Sorunu Olarak Gürültü”, İ. Ü Orman Fakültesi Dergisi, Seri B, C. 44 S. 3-4, 1994, S. 22-25

²⁴² Çevre ve Orman Bakanlığı 2009-2020 Çevresel Gürültü Eylem Planı, Çevre ve Orman Bakanlığı Yayını, Erişim Tarihi. 10.10.2010, http://www.cygm.gov.tr/CYGM/Files/EylemPlan/Cevresel_%20Gurultu_%20Eylem_Plani.pdf

ihlalin faili belirtilirken “başkalarının huzur ve sükununu bozacak şekilde gürültüye neden olan kişi” şeklinde ifade kullanılmıştır.

04.06.2010 Tarih ve 27601 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği ile çevresel gürültüye maruz kalınması sonucu kişilerin huzur ve sükûnunun, beden ve ruh sağlığının bozulmaması için gerekli tedbirlerin alınması ve kademeli olarak uygulamaya konulmak üzere; değerlendirme yöntemleri kullanılarak çevresel gürültünün önlenmesi ve azaltılması için yöntemler geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu amacın yerine getirilmesinde bir araç olarak kullanılan idari yaptırımlar konusunda yönetmelik, Kabahatler Kanunu ve Çevre Kanunu’nun ilgili maddelerinin uygulanacağını hükme bağlamıştır²⁴³.

Diğer taraftan **çevreyi kirletme** fiilinden kasıt, hava, su ve toprak üzerindeki olumsuz etkilerdir. Bu noktada çevreyi kirletme fiilini geniş yorumlamak gerekmektedir. Zira son dönemlerde elektromanyetik, transgenik ve ışık kirliliği de yeni kirlilik türleri arasında sayılmaktadır. Kirliliğin bu kapsam genişliği “coğrafi yönden sınır tanımama” olgusuyla da tamamlanmaktadır. Kirlilik yerel kaynağı dışında başka ulusal yetki alanlarının ötesindeki bölgelerde de olumsuz etkilerini göstermektedir. Bu olgu, sırasıyla bölgesel kirlilik diye de anılan sınır aşan kirlilik (transfrontier/transboundary pollution)²⁴⁴ ve küresel kirlilik (global pollution) kavramlarında ifadesini bulmuştur²⁴⁵.

Kabahatler Kanunu 41. maddede düzenlenen “çevreyi kirletme” ihlalinin kapsamına giren fiiller:

²⁴³ Gerek Çevre Kanunu gerekse Kabahatler Kanunu, gürültüyü, kişilerin sakin ve huzurlu bir ortamda yaşam hakkının ihlali olarak değerlendirmiş ve bunun karşılığında hem idari yaptırım hem de faaliyet sahiplerinin gürültüyü ortadan kaldırıcı tedbirler alması gerekliliğini hükme bağlamıştır., Necati Meran, **Açıklamalı Kabahatler Kanunu ve Kabahat İçeren Kanunlar**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2008, s. 70, Gürültü kirliliği konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Hasan Petek, “**Sportif Faaliyetlerden...**”,s. 189-191

²⁴⁴ Coğrafik olarak oldukça geniş ülkeler (örneğin Rusya) ile coğrafik olarak diğer ülkelerden ayrılmış ülkeler (örneğin Büyük Britanya ve Avustralya) sınır aşan kirliliklerle ilgili ya hiç tecrübesi olmayan ya da az tecrübeye sahip ülkelerdir. Bu yüzden sınır aşan kirlilikle mücadelede herhangi bir düzenleme yapma konusunda istekli davranmamaktadırlar., Thomas W. Merrill, “**Golden Rules for Transboundary Pollution**”, Duke Law Journal, V. 46, N. 5, 1997, p. 980

²⁴⁵ Nükhet Y. Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s. 3

- Evsel atık ve artıkları, bunların toplanmasına veya depolanmasına özgü yerler dışına atmak
- Yukarıda zikredilen fiilleri yemek pişirme ve servis yerlerinde işlemek
- Hayvan kesimine tahsis edilen yerler dışında hayvan kesen veya kesilen hayvan atıklarını sokağa veya kamuya ait sair bir alana bırakmak
- İnşaat atık ve artıklarını bunların toplanmasına veya depolanmasına özgü yerler dışına atmak
- Kullanılamaz hale gelen veya ihtiyaç fazlası ev eşyasını bunların toplanmasına ilişkin olarak belirlenen günün dışında sokağa veya kamuya ait sair bir yere bırakmak
- Kullanılamaz hale gelen motorlu kara veya deniz nakil araçlarını ya da bunların mütemmim cüzlerini sokağa veya kamuya ait sair bir yere bırakmaktır.

Son olarak Kabahatler Kanunu kapsamındaki çevrenin korunmasına ilişkin diğer ihlal afiş asmadır. Meydanlara veya parklara, cadde veya sokak kenarlarındaki kamuya ait duvar veya alanlara, rızası olmaksızın özel kişilere ait alanlara bez, kağıt ve benzeri afiş ve ilan asmak idari yaptırım gerektiren bir fiil olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hükümde aynı içerikteki afiş ve ilanların, tek fiil sayılacağı öngörülmüştür. Ancak afiş ve ilan asmayı ihlal olarak kabul eden birinci fıkra hükmü, yetkili makamlardan alınan açık ve yazılı izne dayalı olarak asılan afiş ve ilanlar açısından uygulanmayacaktır. Süreye tabi olan bu izinler, süre sonunda afiş ve ilanların tekrar toplanmasıyla sona erecektir²⁴⁶.

²⁴⁶ Süheyla Alica, “Türkiye’de Çevre Suçları”, Prof Dr. Uğur Alacakaptan’a Armağan C. 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Derleyen: Mehmet Murat İnceoğlu, 1. Baskı, İstanbul, Haziran 2008, s. 76

2.1.1.1.2. Kabahatler Kanunu’ndaki İdari Para Cezaları

Yukarıda sayılan tüm bu fiillere uygulanacak olan idari para cezalarının hesaplanmasında dikkate alınacak 213 sayılı Vergi Usul Kanununun mükerrer 298 inci maddesinin (B) fıkrasında şöyle denmiştir: “Yeniden değerlendirme oranı, yeniden değerlendirme yapılacak yılın Ekim ayında (Ekim ayı dahil) bir önceki yılın aynı dönemine göre Türkiye İstatistik Kurumunun Üretici Fiyatları Genel Endeksinde meydana gelen ortalama fiyat artış oranıdır. Bu oran Maliye Bakanlığınca Resmî Gazete ile ilan edilir.” Bu hüküm uyarınca yeniden değerlendirme oranı 2011 yılı için % 10,26 olarak tespit edilmiştir. Bu oran, aynı zamanda 2011 yılına ait son geçici vergi dönemi için de uygulanacaktır²⁴⁷.

2012 yılında Kabahatler Kanunundaki Çevreye İlişkin İhlallere Verilecek Para Cezaları’na bakıldığında gerçek kişiler ile ticari işletmelere uygulanacak cezaların farklı miktarlarda olduğu dikkat çekmektedir. İdari para cezaları, işlenen fiilin niteliğine göre 30 TL den başlayıp 8620 TL ye kadar değişmektedir. Örneğin, evsel atık ve artıkların toplanmasına veya depolanmasına özgü yerler dışına atan kişiye 30 TL, aynı fiilin işletmeler tarafından yemek pişirme ve servis yerlerinde işlenmesi halinde işletmeye 857 TL ile 8622 TL arasında değişen miktarlarda idari para cezası uygulanmaktadır.

2.1.1.2. Çevre Kanunundaki Yasak Fiiller ve İdari Para Cezaları

2.1.1.2.1. Çevre Kanunundaki Yasak Fiiller

11/08/1983 tarih ve 18132 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2872 sayılı Çevre Kanunu, bu alandaki temel düzenleme olarak yer almakta olup, bu kanun uyarınca çıkarılan, sayıları yirmiden fazla olan yönetmeliklerin ortak amacı, bütün canlıların ortak varlığı olan tüm çevresel değerlerin, (sosyal, ekonomik, fizikî vb.) sürdürülebilir çevre ve sürdürülebilir kalkınma ilkeleri doğrultusunda korunmasını sağlamaktır²⁴⁸.

²⁴⁷ 17.11.2011 Tarih, 28115 Sayılı Resmi Gazete’de yer alan 410 Sıra No’lu Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği.

²⁴⁸ Harun Orman, “2872 Sayılı Çevre Kanunu ve 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununda Çevrenin Korunması Amacıyla Düzenlenen İdari Yaptırımlar ve Cezalar”, Adalet Dergisi, 40. Sayı, Ankara, Mayıs 2011, s. 109

Temel düzenleme olarak kabul edilen 2872 sayılı Çevre Kanunu pek çok ilke, yasak, tedbir, teşvik ve yaptırım öngörmekte ve bu amacın gerçekleştirilmesi sürecinde, genel uygulamalardan farklı ve ayrıntılı düzenlemelere de yer vermiş bulunmaktadır²⁴⁹. Çevre Kanununda cezalandırılması öngörülen fiiller çevre kirlenmesine sebep olan ya da çevreyi kirlletme ihtimali bulunan fiiller veya çevreyi kirlletme sonucunu doğurabilecek bir faaliyetin başlangıcında aranılan gerekli izinlerin alınmaması, bildirim şartının arandığı hallerde gerekli bildirimin yapılmaması ya da faaliyetten önce kurulması öngörülen birimlerin kurulmamış olması gibi durumlardır²⁵⁰.

Çevre korunmasına ilişkin Çevre Kanunu'ndaki yasak fiillerin kapsamı, Kanun'un Üçüncü Bölümü'nde belirtilmiştir. Şöyle ki; gerçek ve tüzel kişiler faaliyetleri sırasında veya sonrasında doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine, ekolojik dengenin ve çevre sağlığının bozulmasına neden olabilirler. Çevre Kanununun "kirlletme yasağının" düzenlendiği 8'inci maddesinin birinci bendine göre; "Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak yasaklanmıştır." Bu hüküm ile çevreyi kirlletmek kavramının da tanımı verilmiş bulunmaktadır.

Çevre Kanunu kapsamında bir çevre kirlenmesinden söz edebilmek için ;

- Gerçek veya tüzel kişilerin faaliyetleri sırasında veya sonrasında ortaya çıkan atık ya da artık olmalı,
- Atığın veya artığın alıcı ortama zarar verecek şekilde depolanması veya taşınması veyahut atığın uzaklaştırılması yada benzeri faaliyetlerden biri gereklidir.

Çevre Kanunu'nun 9. maddesindeki çevrenin korunması amacıyla yapılması/yapılmaması gerekenler birlikte ele alındığında kirlletme yasağının geniş

²⁴⁹ Ali Parlar, Muzaffer Hatipoğlu, **Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010, s. 457

²⁵⁰ Harun Orman, a.g.e., s. 110

yorumlanması gerekmektedir. Nitekim Danıştay, önüne gelen bir davada kirletme yasağını geniş yorumlayan şu kararını vermiştir²⁵¹:

“Çevre sağlığının korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi görevi göz önünde bulundurulduğunda, sadece çevre ve insan sağlığına zarar verecek maddelerin çevreye atılması sonucu oluşan kirliliğin değil, insanın her türlü faaliyeti sonucu, insan yaşamının sürdürüldüğü doğal çevrenin dengesini bozan, insanlar tarafından istenmeyen sonuç doğuran kirliliğin de önlenmesinin amaçlandığı sonucuna varılmaktadır. Belirtilen amaçların gerçekleştirilebilmesi için yapılacak düzenlemeler, alınacak önlemler, çevreyi kirleten atık ve artıkların bertaraf edilmesi usulleri ve bu gereklere uymayanlar hakkında uygulanacak cezalar da Çevre Kanunu ve ilgili Yönetmelikler ile düzenlenmiş bulunmaktadır. Dosyanın incelenmesinden, davacı şirket ile Türk Hava Kurumu işbirliği ile kurbanlık alım ve satımıyla ilgili olarak reklam ve duyuru amaçlı bastırılan küçük el ilanlarının Adana'daki bulvar ve ana caddelere gelişigüzel ve çok fazla miktarda atılmak suretiyle çevre kirliliğine neden olduğu anlaşılmıştır.”

2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda belirtilen idari yaptırım türleri, idari para cezaları ve faaliyetin durdurulmasıdır. Öncelikle ele alacağımız 20. Maddede zikredilen ve karşılığında idari para cezasının uygulanacağı yasak fiiller aşağıda sırasıyla verilmiştir²⁵²:

a) Araç emisyon ölçümü yaptırmama ve yönetmeliklerle belirlenen standartlara aykırı emisyonu sebep olma

b) Hava kirliliği yönünden önemli etkileri nedeniyle kurulması ve işletilmesi yönetmelikle izne tâbi tutulan tesisleri, yetkili makamlardan izin almadan kurma, işletme veya iptal edilen izne dayalı işlem yapma. İzne tâbi tesisleri, aldıkları izin belgesinde veya yönetmeliklerde öngörülen önlemleri almadan veya yönetmeliklerde belirlenen emisyon standartlarına ve sınırlamalarına aykırı olarak işletme

²⁵¹ D. 6. D., 20.04.1999 gün, E. 1998/1948, K. 1999/2055 Sayılı Kararı.

²⁵² Biz burada ihlalleri maddeler halinde sıralamakla yetindik. Bazı kaynaklarda sayılan tüm bu ihlaller kategorilere ayrılarak ele alınmıştır. Örneğin, hava kirliliği, toprak kirliliği, deniz kirliliği vb. Çalışma konumuzun idari yaptırımlar olması dolayısıyla bu şekilde ayrıntılı bir sınıflandırma yapmayı uygun bulmuyoruz.

c) Hava kirliliği yönünden kurulması ve işletilmesi izne tâbi olmayan tesislerin işletilmesi sırasında yönetmelikle belirlenen standartlara aykırı emisyonla neden olma

d) Hava kirliliği yönünden özel önem taşıyan bölgelerde veya kirliliğin ciddi boyutlara ulaştığı zamanlarda ve yerlerde veya kritik meteorolojik şartlarda yönetmeliklerle öngörülen önlemleri almama, yasaklara aykırı davranma ya da mahallî çevre kurullarınca bu konuda alınan kararlara uymama

e) Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaatla başlama ya da faaliyete geçme. Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinde verdikleri taahhünameye aykırı davranma²⁵³

f) Kurulması zorunlu olan atık alım, ön arıtma, arıtma veya bertaraf tesislerini kurmama veya kurup da çalıştırmama

g) Denetimle yetkili makamların öngördükleri bilgi ve belgeleri verme yükümlülüğüne aykırı davranma

h) Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği ile belirlenen önlemleri almayan veya standartlara aykırı şekilde gürültü ve titreşime neden olma

i) Bu Kanunda öngörülen yasaklara ve sınırlamalara aykırı olarak ülkenin egemenlik alanlarındaki denizlerde ve yargılama yetkisine tâbi olan deniz yetki alanlarında ve bunlarla bağlantılı sularda, tabiî veya sunî göller ve baraj gölleri ile akarsularda, gemi ve diğer deniz vasıtaları ile petrol ve petrol türevleri aracılığıyla kirliliğe sebep olma²⁵⁴

²⁵³ 17.07.2008 Tarih ve 26939 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği’nde amaç olarak süreçte uyulacak idari ve teknik usulün esaslarının düzenlenmesi belirtilmiştir. Amaca paralel olarak bu Yönetmelikte herhangi bir idari yaptırımdan (para cezasından) bahsedilmemiş, bunun yerine Çevre Kanunu yukarıdaki madde ile aykırılığın yaptırım boyutunu hükme bağlamıştır., ÇED hakkında bilgi için bkz. Abdurrahman Saygılı, **Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2007 (Bu çalışma Ankara Üniversitesi SBE Kamu Hukuku Anabilim Dalında Prof. Dr. Can Hamamcının danışmanlığında doktora tezi olarak hazırlanmıştır.)

²⁵⁴ Kısaca deniz kirliliği de diyebileceğimiz bu eylemden anlaşılması gereken, “deltalar da dahil deniz ortamına, insan tarafından, doğrudan ya da dolaylı yollarla, canlı varlıklara ve deniz yaşamına zarar vermek, insan sağlığını tehlikeye koymak, balıkçılık ve denizin öteki hukuka uygun kullanımları da dahil olmak üzere denizcilik eylemlerini

j) Her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standartlara ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan ve dolaylı biçimde alıcı ortama verme, depolama, taşıma, uzaklaştırma ve benzeri faaliyetlerde bulunma

k) Kanunda ve yönetmelikte öngörülen yasaklara veya standartlara aykırı olarak veya önlemleri almadan atıkları toprağa verme

l) Biyolojik çeşitliliği tahrip etme, Özel Çevre Koruma Bölgeleri için tespit edilen koruma ve kullanma esaslarına aykırı davranma, sulak alanlar için yönetmelikle belirlenen koruma ve kullanım usûl ve esaslarına aykırı davranma

m) Kanuna ve yönetmelik hükümlerine aykırı şekilde anız yakma, çayır ve meraların tahribi ve erozyona sebebiyet verecek her türlü faaliyeti yapma

n) Faaliyetleri sonucu çevre kirliliğine neden olacak veya çevreye zarar verecek kurum, kuruluş ve işletmeler çevre yönetim birimi kurmama

o) İçme ve kullanma suyu koruma alanlarına, kaynağın kendisine ve bu kaynağı besleyen yerüstü ve yeraltı sularına, sulama ve drenaj kanallarına atık boşaltma

p) Faaliyetleri nedeniyle çevreye olumsuz etkileri olabilecek kurum, kuruluş ve işletmeler tarafından, faaliyetlerine ilişkin olası bir kaza durumunda, kazanın çevreye olumsuz etkilerini kontrol altına almak ve azaltmak üzere uygulanacak acil durum plânlarını usul ve esaslara uygun olarak hazırlamama ve gerekli tedbirleri almama

q) Tehlikeli kimyasalların üretimi, satışı, depolanması, kullanılması ve taşınması faaliyetleri ile tehlikeli atıkların toplanması, taşınması, geçici ve ara

kısıtlamak, deniz-suyunun kullanılma niteliğini zayıflatmak ve (deniz ortamından) yararlanma olanaklarını azaltmak gibi zararlı etkiler doğuran ya da bu tür etkiler doğurabilecek olan maddelerin ya da enerjinin ilk kez verilmesi” dir. Çevrenin korunması başlığı altında deniz kirlenmesi de başlı başına bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. 1970’lerin başında deniz kirlenmesi kavramının belirleyici bir tanımına ihtiyaç duyulmuş ve 1972 BM İnsan Çevresi Konferansı sırasında bir tanım yapılmıştır. Bu tanım daha sonra ufak tefek eklemelerle hem BM Çevre Programının Bölgesel Denizler Programı içinde gerçekleşen bölgesel sözleşmelerde ve bu arada Barselona Sözleşmesinde (madde 1/4) hem de 1982 BM Deniz Hukuku Sözleşmesinde kullanılmıştır. Tanım deniz kirlenmesi kavramını bir insan eylemine bağlamaktadır., Özden Sav, “**Karadeniz’de Deniz Çevresinin Korunması İçin Alınan Önlemler**”, A.Ü.H.F.D., C.47, S. 1, Ankara, 1992, s. 118,

depolanması, geri kazanımı, yeniden kullanılması ve bertarafı faaliyetlerinde bulunanların mali sorumluluk sigortası yaptırmama

r) Bu Kanunda ve yönetmeliklerde öngörülen usûl ve esaslara, yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak atık toplama, taşıma, geçici ve ara depolama yapma, geri kazanma, geri dönüşüm sağlama, tekrar kullanma veya bertaraf etme

s) Umuma açık yerlerde her ne şekilde olursa olsun çevreyi kirletme

t) Tehlikeli atıkların her ne şekilde olursa olsun ülkeye girişini sağlama

u) Tehlikeli atıkları ilgili mercilere ön bildirimde bulunmadan ihraç etme veya transit geçişini yapma

v) Bu Kanunda ve ilgili yönetmeliklerde öngörülen yasaklara veya sınırlamalara aykırı olarak tehlikeli atıkları toplama, ayırma, geçici ve ara depolama yapma, geri kazanma, yeniden kullanma, taşıma, ambalajlama, etiketleme, bertaraf etme ve ömrü dolan tehlikeli atık bertaraf tesislerini kurallara uygun olarak kapatmama

y) Tehlikeli kimyasallar ve bu kimyasalları içeren eşyayı bu Kanunda ve ilgili yönetmeliklerde belirtilen usûl ve esaslara, yasak ve sınırlamalara aykırı olarak üretme, işleme, ithal ve ihraç etme, taşıma, depolama, kullanma, ambalajlama, etiketleme, satma ve satışa sunma.

Tüm bu düzenlemeler ile korunan hukuki değer ve menfaat ise buraya kadar açıklandığı üzere ‘çevre’ ve amaç da çevrenin kirlenmesinin önüne geçmek ya da insanların faaliyetinin çevreye olan olumsuz etkilerinin en aza indirilmesidir²⁵⁵. Yasak olarak sayılan eylemlerin hepsi çevre üzerinde olumsuz etkiler oluşturmakta ya da etkinin oluşumu için tehlike yaratmaktadır. Çevrenin kirlenmesi ya da bozulması, onun doğal öğelerinde kendiliğinden meydana gelen olumsuz değişimi kapsamaz. Esas olarak kirlenme ya da bozulma çevreye dıştan gelen bir etkinin sonucudur. Bu dış etki çevre

²⁵⁵ Harun Orman, s. 111

öğelerinden yararlananın, bu aşamada yukarıda sayılanlar gibi çevreye bıraktığı ve çevrede olumsuz etki yaratmaya elverişli etkenlere dayanır²⁵⁶.

Bu maddedeki Kanuna aykırı fiiller için bir sınıflandırma yapılacak olursa, aşağıdaki konulara ilişkin idari para cezaları öngörüldüğü görülmektedir:

- Hava, Su, Toprak Kirliliği ve Biyolojik Çeşitlilik
- Çevresel Etki Değerlendirme Süreci
- Elektromanyetik Alanların Etkisi
- Atık Yönetimi
- Tehlikeli Kimyasallar
- Umuma Açık Yerlerde Çevreyi Kirletme Yasağı
- İzin ve Bildirim Yükümlülüğü
- Kanun ve Yönetmeliklerdeki Standartlara Uymama

Ayrıca 2872 Sayılı Çevre Kanunu’nun Geçici 4. maddesine göre Atık su arıtma ve evsel nitelikli katı atık bertaraf tesisini kurmamış belediyeler ile, halihazırda faaliyette olup, atık su arıtma tesisini kurmamış organize sanayi bölgeleri, diğer sanayi kuruluşları ile yerleşim birimleri, bu tesislerin kurulmasına ilişkin iş termin plânlarını Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na sunmak ve aşağıda belirtilen sürelerde işletmeye almak zorundadırlar. Yine bu yükümlülüğe aykırılık aşağıda belirtilen idari para cezasının uygulanması sonucunu doğuracaktır.

2.1.1.2.2. Çevre Kanunundaki İdari Para Cezaları

Ülkemizde çevreye zarar verici fiillere yönelik idari yaptırımlar²⁵⁷ konusu, şimdi ele alınacak olan Çevre Yasası’nın 20.-25. maddelerinde para cezaları biçiminde ve sonrasında inceleyeceğimiz 15. maddesinde mahallin en büyük mülki amirince ilgili

²⁵⁶ Nuri Erişgin, “Çevre Kirletenin Hukuksal Sorumluluğu”, MÜHF Hukuk Araştırmaları Dergisi, Sempozyum Özel Sayısı, S. 4, C. 14, İstanbul, 2008, s. 231

²⁵⁷ Oğurlu, mevzuatımızdaki idari yaptırımları sınıflandırmanın güç olmasına karşın dört başlık halinde incelenebileceğini ifade etmiştir. Bunlardan birincisi ekonomik ve mali mevzuata ilişkin idari yaptırımlar ikincisi, ekonomik düzeni ilgilendirmekle beraber sosyal güvenlik ve mesleki düzenlemeler ile ilgili idari yaptırımlar üçüncüsü çevreyi korumaya yönelik kanunların da içinde bulunduğu kolluğa ilişkin idari yaptırımlar son olarak da seçim, nüfus gibi konuları düzenleyen diğer idari yaptırımlardır. Oğurlu, **İdari Yaptırımlar**..., s.114-115

işletmenin faaliyetinin durdurulması biçiminde düzenlenmiştir²⁵⁸. Uzun tartışmalar sonucunda, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum ve özel kuruluşların desteğiyle 5491 Sayılı Kanun ile Çevre yasasında idari yaptırımların türleri açısından önemli değişiklikler yapılmıştır. Değişiklik öncesi Çevre Kanunu, hakkında idari para cezası öngörülen ihlalleri, “gerçek kişiler tarafından gerçekleşenler”, “kuruluş ve işletmeler tarafından gerçekleşenler” ve “gemiler tarafından gerçekleşenler” şeklinde üç farklı maddede düzenlerken; 2006 yılında yapılan söz konusu değişikliğin ardından, idari para cezası öngörülen ihlallerin tamamı tek bir madde altında toplanmıştır²⁵⁹. Böyle bir düzenleme aslında, çevresel ihlallerin sistematik bir şekilde incelenmesine de yardımcı olmuştur.

Çevre ihlallerine karşı uygulanacak olan ve tezimiz ekindeki tabloda belirtilen idari para cezaları, fiili işleyenlerden (kirlüten) alınarak devlet hazinesine geçirilecektir. Sadece para cezaları açısından değil yasadaki yazılı fiiller hakkında verilecek bütün idari cezalar açısından şayet bir ceza uygulanmışsa, bu durum bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına da engel oluşturmayacaktır.

Yukarıda Kabahatler Kanunu ile ilgili idari para cezaları aktarılırken 2011 yılı için ifade edilen 10,26’lık yeniden değerlendirme oranını Çevre Kanunu’ndaki idari para cezaları açısından da geçerlidir.

2.1.1.3. Diğer Kanunlardaki Çevresel İhlaller ve İdari Para Cezaları

Türkiye’de çevre kirliliği ile ilgili sorunların kendisini gittikçe hissettirmesi sonucu ülkemiz mevzuatında çevre korumaya yönelik bir takım düzenlemelerin yapılması ihtiyacından bahsetmiştik. Bu ihtiyacı karşılamak üzere oluşturulan yasal düzenlemeler arasında temel Kanun 2872 Sayılı Çevre Kanunu olsa da²⁶⁰,

²⁵⁸ 2872 Sayılı Çevre Kanunu bu sayılanların yanında 16. maddesinde de Sağlık Bakanlığı veya Çevre Bakanlığınca tehlikeli hallerde faaliyetlerin durdurulması şeklinde bir idari yaptırım öngörüyordu. Fakat bu düzenleme, Çevre Kanunu’nda 26.04.2006 tarihli ve 5491 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikle yürürlükten kaldırılmıştır. Birol Ertan, Kıvılcım Akkoyunlu Ertan, “Çevre Hukukunda...”, s. 14

²⁵⁹ Ilgın Özkaya Özlüer, “İdari Yaptırım Kuramı Açısından Çevre Kanununda İdari Cezalar”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara, 2008, s. 163-164

²⁶⁰ 2872 Sayılı Çevre Kanunu, insanoğlunun her türlü faaliyetleri sonucu havada, suda ve toprakta meydana gelen doğal olmayan değişimlerle ekolojik dengenin alt üst olması, ortaya çıkan salgın hastalıklar ve estetik bozukluklarla, hava, su ve toprak kaynaklarından yararlanabilirliğin azalmasını ve atıkların çevrede meydana getirdiği diğer istenmeyen durumları ifade eden “çevre kirliliği” anlayışıyla hareket etmektedir. Bu kapsamda çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla bir takım fiiller yaptırıma tabi tutulmuştur., Durmuş Tezcan, “Çevre Suçları ile İlgili Bazı

mevzuatımızda arazi ve toprak kullanımıyla, suyla, su kullanımı ve kirliliği ile, yeşil örtünün, hayvan varlığının ve tarihi çevrenin korunmasıyla, yapılaşmayla, enerji elde etme ve kullanımından doğan çevre sorunlarıyla, katı atıklarla, trafik ve gürültüyle ve ayrıca tarımsal mücadele ilaçlarının etkileriyle ilgili çeşitli Kanun, Tüzük ve Yönetmelikler yer almaktadır²⁶¹.

Birinci bölümde değindiğimiz çevre sorunlarının birbirleriyle ilişki halinde olduğundan hareketle, kirlilik denildiğinde hava kirliliği, su kirliliği ve toprak kirliliğini birbirinden ayrı düşünmememiz gerekmektedir. Bir adım daha ileri gidildiğinde, çevrenin her ne şekilde olursa olsun bozulmasını, türlerin yok olmasından ayrı ele alamayız. Çevresel dengenin bozulmasında katkısı olan bütün unsurları zincirleme düşünmek gerekmektedir²⁶². Ayrı başlıklar altındaki çevre sorunları da birbirlerine bağlıdır²⁶³. Bu noktalar bize çevre sorunlarının karmaşık ve çok yönlü bir yapısı olduğunu göstermektedir. Başka bir ifadeyle, örneğin madenlerin işletilmesinde, enerji kaynaklarının yaratılması ya da kullanımında, yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların çevre şartlarına uygunluğunda ve hatta arkeolojik kazılarda²⁶⁴ bile karşımıza çıkan olumsuzluklar da sonuç itibarıyla çevrenin bozulmasına sebebiyet vermektedir. Bu bağlamda konumuz açısından çevre korunmasında uygulanan idari yaptırımlara göz atıldığında Çevre Kanunu'ndan başka bazı önemli hukuki kaynaklara da göz atma gerekliliği doğmaktadır.

Değerlendirmeler", Prof. Dr. Şükrü Postacıoğlu'na Armağan, D.E.Ü. Hukuk Fak. Dön. Sermaye İşl. Yayınları, İzmir, 1997, s. 356. Buradan hareketle Çevre Kanunu dışında dolaylı olarak çevre korunmasına hizmet eden, ama salt "çevre kirliliği" anlayışını benimsemeyen mevzuata da dikkat çekmek gerekmektedir.

²⁶¹ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., Engin Ural, **Çevre ve Hukuk**, TÇSV Yayınları, Ankara, 1981, s.59

²⁶² Çevrenin korunmasının mevzuat bazında çok geniş bir yelpazede korunması, onun unsurlarıyla geniş bir kavram olmasından kaynaklanmaktadır. bu konudaki bir Danıştay kararı çevrenin bütüncül yapısına dikkat çekerek, çevre sorunlarının ortaya çıkması ve zincirleme etkilerinin anlaşılması bakımından "ekolojik dengenin" korunmasının önemi konusundaki bilinci ve duyarlılığını göstermiş ve kamu yararını, insan yaşamının korunmasını kapsayacak biçimde geniş anlamda algılayarak çevreyi "yaşam çevresi" olarak değerlendirdiğini ortaya koymuştur. Kararda "Çevre doğal ve yapay unsurları içinde barındıran ve her türlü insan faaliyetinin yer aldığı belirli dengelerle varlığını sürdürmektedir. Sistemi oluşturan denge unsurlarının yitirilmesi halinde çevrede meydana gelecek bozulmanın canlılar üzerinde yıkıcı etkilere yol açacağı ve çevre kirliliğini oluşturacağı açıktır. Canlı yaşamın en önemlisi olan insan yaşamının sağlıklı, dengeli, bozulmamış bir çevrede sürdürülmesi esastır." denmiştir., Danıştay 6. Daire Esas No: 1996/5477 Karar No: 1997/2312 Kararı., Ayrıntılı bilgi için bkz: Birol Ertan, **"Bergama-Ovacık Altın Madeni Konusundaki Danıştay Kararının Değerlendirmesi"**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7 S. 3, Temmuz 1998, s. 74 vd.

²⁶³ Nükhet Turgut, **"Çevre Hukukunun Temel Kavram ve İlkeleri"**, s.16

²⁶⁴ Çevre alanında yapılan tarihsel incelemeler, örneğin arkeolojik araştırmalar vs., tehdit altındaki çevre yararlarının hukuk normlarının korunması gerektiği düşüncesinin oldukça eski olduğunu göstermektedir. Bu düşünce şimdi de şiddetle savunularak, çevrenin bu tür araştırmalara kurban edilmemesi, en azından bunların çevreye zarar vermeyecek veya en az zarar verecek şekilde yapılması gerektiği ifade edilmektedir., Heine Gunter, **Ökologie und Recht: Zur historischen Entwicklung normativen Umweltschutzes**. GA, 1989, S. 136, s.116, Aktaran: Yener Ünver, Ayşe Nuhoglu, Federal Almanya Çevre Ceza Hukuku, Beta Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 23

Bu hukuki kaynaklarda çevreyi korumaya yönelik idari suç ve ceza niteliğinde birçok tedbir düşünülmüştür. Bu bağlamda Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, Sular Hakkında Kanun, Su Ürünleri Kanunu, Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesine Dair Kanun, Köy İçme Suları Hakkında Kanun, Yer altı Suları Hakkında Kanun, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Su Ürünleri Kanunu, Limanlar Kanunu, Denizde Can ve Mal Koruma Hakkında Kanun, Deniz ve Kıyılarında Görülecek Başiboş Mayın Patlayıcı Madde ve Şüpheli Cisimlerin Yok Edilmesi Hakkında Kanun, Taşkın Sular ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu, Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu, İmar Kanunu, Gecekondu Kanunu, Orman Kanunu, Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, Kara Avcılığı Kanunu, Zeytinciliğin Islahı Yabanilerin Araştırılması Hakkında Kanun, Çay Kanunu, Zirai Mücadele ve Karantina Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, Maden Kanunu, Milli Parklar Kanunu, Kıyı Kanunu, Mera Kanunu, Enerji Verimliliği Kanunu, gibi birçok kanun zikredilebilir²⁶⁵.

Çevrenin korunmasını doğrudan ya da dolaylı olarak amaç edinen kanunlar²⁶⁶ elbette ki bunlarla sınırlı değildir. Her ne kadar bazı kanunların amaç kısmında doğrudan “hava, su ve toprağın korunmasına”, “çevre bozulmasına” veya “çevre sağlığına” atıflar yapılmamış olsa da, kanun hükümleri hep birlikte düşünüldüğünde çevre korunmasına, derecesi az ya da çok katkılar sağlayan hükümlere rastlanmaktadır. Örneğin 3213 Sayılı Maden Kanunu’nun amacı “*madenlerin aranması, işletilmesi, üzerinde hak sahibi olunması ve terk edilmesi ile ilgili esas ve usullerin düzenlenmesi*” şeklinde ifade edilse de Kanun’un 36. maddesindeki “*madencilik ve müteakip safhalarındaki faaliyetler sırasında; cevher, metal veya ekonomik değer ihtiva eden, günün şartlarında teknik veya ekonomik değerlendirmesi mümkün olmayan pasa, zenginleştirme bakiye yığını ve cüruflar, çevre kirliliği açısından mahzur teşkil etmiyorsa geçirildikleri son işlemde çıktıkları şekliyle ayrı ayrı muhafaza edilir.*” hükmü ile çevre kirliliğinin önüne geçmek de amaçlar arasına alınmış olmaktadır. Yine 775 Sayılı Gecekondu Kanunu’nun amacı her ne kadar “*Mevcut gecekonduların ıslahı, tasfiyesi, yeniden gecekondu yapımının önlenmesi ve bu amaçlarla tedbirler alınması*”

²⁶⁵ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., Nevzat Toroslu, Ceza Hukuku ve Çevre, TÇSV Yayını, Ankara, 1982, s.52 vd

²⁶⁶ Türk Çevre Hukukuna temel oluşturan ve çevreyle dolaylı da olsa ilişkisi bulunan bu dağınık düzenlemeleri kapsamlı bir liste halinde görmek için bkz., Engin Ural, Çevre ve Hukuk, s. 59-80

şeklinde belirtilse de ve çevrenin korunmasına doğrudan bir atıf yapılmış olmasa da kanun, bütüncül değerlendirildiğinde çarpık kentleşme ile çevresel düzenin bozulmasına karşı tedbirleri bünyesinde bulundurmaktadır. O halde, Çevre Hukukunun kaynakları arasında yukarıda ifade edilen Kabahatler Kanunu ve Çevre Kanunu'ndan başka sayıları oldukça fazla onlarca kanunu²⁶⁷ zikredebiliriz.

Elbette ki, tüm bu kanunları başlıklar halinde idari para cezaları bakımından burada ele almayı düşünmüyoruz. Bu bakımdan kısaca başlıca kaynak olarak sayabileceğimiz Maden Kanunu, İmar Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıkları Kanunu, Orman Kanunu son olarak da Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nda yer alan idari para cezalarına değineceğiz:

2.1.1.3.1. Maden Kanunu Açısından

Öncelikle madencilik faaliyetleri ile çevrenin korunması arasında bir ilişkinin varlığını ve usulsüz yapılan faaliyetlerin çevre bozulmasına²⁶⁸ sebebiyet verdiğini kabul etmek zorundayız. Zira Çevrenin korumasız kaldığı noktalardan birisini de; maden alanları ve bu alanların yeniden kazanılması konusu oluşturmaktadır. Her alanda gerekli enerjiyi sağlamak için madenlere ihtiyaç olduğu açıktır. Ancak, sanayileşmenin temelinde yatan bu süreçte, doğa az veya çok tahrip olmakta ve bozulmuş alanlar meydana gelmektedir. Bu şekilde bırakılan maden alanlarının yenilenmemesi ve eski haline getirilmemesi durumunda bozulmuş alanların atıl alanlar halinde doğaya hiçbir katkıda bulunmadan kalması söz konusu olmaktadır. Nitekim Çevre Kanunu'nun Ek-1'inci maddesinde düzenlenmiş bulunan, toprağın korunmasına ve kirliliğin önlenmesine ilişkin esaslar içerisinde yer alan; “Taşocağı ve madencilik faaliyetleri, malzeme ve toprak temini için arazide yapılan kazılar, dökümler ve doğaya bırakılan atıklarla bozulan doğal yapının yeniden kazanılmasına ilişkin usul ve esaslar ilgili

²⁶⁷ “Bu yasaların tümünde ortak nokta, devlet tüzel kişiliği adına eylem ve işlemlerde bulunan kurumların, yurttaşlarla ilişkilerinde çevreye yönelik eylemler konu alınmaktadır”, Müslüm Akıncı, **Oluşum ve Yapılanma...**, s. 129

²⁶⁸ Madencilik faaliyetleri sonucu iki tür çevre bozulması söz konusudur: 1. Doğrudan Bozulma: Maden ocakları çalışma sahalarındaki örtü ve atık yığınları ile madencilik binalarının inşa edildiği diğer alanlardaki toprak ve bitki örtüsünün yok edilmesi sonucu meydana gelir. 2. Dolaylı Bozulma: Eski maden hafriyat yerleri, örtü ve atık yığınları, maden binaları ile mineral zenginleştirme tesislerinin bulunduğu yerlerde toprak yapısı, su ilişkileri, kimyasal özellikler, toprak ve bitki örtüsü, yerel iklim, insan ve hayvan sağlığının değişime uğraması gibi olaylar görülebilir. Çevre ve Orman Bakanlığı ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı, Türkiye Çevre Atlası, Ankara, 2004, s. 172

kuruluşların görüşleri alınarak Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir,” hükmü ile taşocağı ve madencilik faaliyetleri nedeniyle çevrenin bozulacağı kabul edilerek, madencilik faaliyetleri sonucunda doğanın yeniden kazanılması öngörülmektedir²⁶⁹.

Anayasa Mahkemesi de madencilik faaliyetleri ile çevre korunması arasındaki ilişkiyi şu şekilde özetlemiştir:

“Devlete verilen sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını koruma görevinin yaşama geçirilmesi bakımından, Maden mevzuatıyla getirilen düzenlemeler büyük önem taşımaktadır. Anayasa’nın 5. ve 56. maddeleri ile Devlete verilen görevlerin yerine getirilmesi, madencilik faaliyetlerinin belli bir plan ve program çerçevesinde yapılması ve bu faaliyetlerin gözetimi ve denetimi ile gerçekleşebilir. Anayasa’da yer alan “*sağlıklı ve dengeli çevre*” kavramına, doğal güzelliklerin korunduğu, kentleşme ve sanayileşmenin getirdiği hava ve su kirlenmesinin önlendiği bir çevre kadar, işin niteliğine göre belirli esaslara uygun olarak madencilik faaliyetlerinin gerçekleştirildiği ‘çevrenin’ de gireceği kuşkusuzdur.

Maden hukukuna ilişkin kurallar esas olarak Maden Kanunu’nda yer almaktadır. Maden Kanunu’nun amacı 3213 sayılı Kanun’un birinci maddesinde; “*madenlerin aranması, işletilmesi, üzerinde hak sahibi olunması ve terk edilmesi ile ilgili esas ve usulleri düzenlemek*” olarak açıklanmıştır. Bu amacın gerçekleşebilmesi de Kanun’un 7. maddesinde ve diğer hükümlerinde belirtilen hususların yerine getirilmesi ile mümkün olacaktır. Ayrıca, sağlıklı ve dengeli bir çevre yaratılması, öncelikle yapılacak madencilik faaliyetinin denetlenmesini gerektirir. Bu denetimin etkin araçlarından biri de Kanun’un 7. maddesinde düzenlenen izinlerdir. 7. maddede belirtilen kurallar, madencilik yapılmasının esas ve usullerine uyulup uyulmadığı ve madencilik faaliyetinin yapılmasının kamuya yararlı olup olmadığı bakımlarından denetimi sağlamaktadır. Denetim bu yönüyle hem hukuksal, hem de yerindelik işlevine sahiptir.

İtiraz konusu ibarenin bulunduğu kural sonucu, Ereğli Kömür Havzasındaki taşkömürü için kamu tarafından yürütülecek faaliyetlerin, **Maden Kanunu’nun 7.**

²⁶⁹ Süheyla Suzan Alica, “**Madencilik Faaliyetleri ve Çevrenin Korunması**”, par. 8 <http://www.yesilufuklar.info/mercek/99-mercek/678-madencilik-faaliyetleri-ve-cevrenin-korunmasi>, (02.10.2011)

maddesinde belirtilen hükümlere tabi olmaması, bu faaliyetlerin çevreye uygunluğunun idare tarafından denetimini olanaksız kılmakta, madencilik açısından denetimsiz bir alan oluşturmakta ve bu da Devletin bu konudaki gözetim ve denetim görevini yerine getirmesine engel olmaktadır²⁷⁰.”

Madenler üzerinde idarenin kamu düzenini sağlamaya yönelik olarak yaptığı kolluk faaliyeti bulunmaktadır. Maden aramanın, çıkarmanın ve işlemenin ortaya çıkarabileceği çevre sorunları yanında, madencilik faaliyeti tamamlandıktan sonra bu alanın rehabilite edilmesi de idarenin gündeminde olması gereken güvenlik, kamu sağlığı, dirlik-esenlik ile ilgili olsa dahi özel usuller gerektiren bir idari kolluk faaliyetini gerekli kılmaktadır. Madencilik faaliyeti bakımından özel hukuk kişilerine tanınan özendirme ve destekleme niteliğindeki idarenin tanıdığı imkânların amacına uygun kullanıp kullanmadığının da ayrıca kontrolü ve denetimi gerekmektedir²⁷¹.

Maden Kanunu’nda yasaklanmış fiillerin işlenmesi halinde uygulanacak idari yaptırım olarak büyük bir oranda mali nitelikteki yaptırımlar esas alınmıştır. 2004 yılında Kanun’da yapılan değişiklik ile mali nitelikteki yaptırımların alanı biraz daha genişletilmiştir. “Ruhsat iptali” şeklindeki en ağır cezanın öngörüldüğü durumlarda dahi öncelikle mali yaptırımların uygulanacağı ve bu yaptırımın tekerrür etmesi halinde ruhsatın iptaline gidileceği şeklindeki düzenlemeler kanun koyucunun mali yaptırıma önem ve daha fazla yerverme tercihini göstermektedir. Dolayısıyla ihlal türüne bağlı olarak hemen uygulanması geren ilk yaptırım olarak ‘ruhsat iptali’ hallerinde azalma olmuştur²⁷².

Bu bağlamda Maden Kanunu’nda teminatın irad kaydedilmesi ve idari para cezası şeklinde düzenlenmiş mali nitelikteki yaptırımlar karşımıza çıkmaktadır²⁷³.

²⁷⁰ Karar ile birlikte 3213 Sayılı Maden Kanunu’nun Ek 1. maddesinin 4. fıkrasında geçen “bu Kanunun 7 nci maddesinde belirtilen hükümlere tabi değildir” kısmı iptal edilerek Ereğli Kömür Havzasındaki taşkömürü için kamu tarafından yürütülecek faaliyetlerin de izne ve denetime tabi olmaları sağlanmıştır., AYM Kararı, 24.05.2012 Tarih, E. 2011/110, K. 2012/79, RG Tarihi: 21.07.2012, RG Sayısı: 28360

²⁷¹ Aydın Gülan, **Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri (Mevzuat ve Yargı Kararları Işığında Eleştirel Bir Yaklaşım Denemesi)**, Lamure Yayıncılık, İstanbul, 2008, s. 167

²⁷² Aydın Gülan, a.g.e., s. 189

²⁷³ Bunlara ek olarak yaptırım niteliğinde olmayan ‘devlet hakkı’nı da belirtmek gerekir. Devlet hakkı, maden istihracı ile sağlanacak gelirden Devlet payına düşen kısmı ifade etmektedir. Devlet hakkı, ocaktan çıkarılan madenin ocak başındaki fiyatından alınır. Maden Kanunu bazı idari para cezalarının hesaplanmasında devlet hakkı oranını baz almaktadır. Kimi zamanda işletmeleri teşvik açısından devlet hakkından belli oranda indirimler yapılmaktadır. 3213 Sayılı Maden Kanunu madde 14.

Maden Kanunu’nda İdari para cezasının öngörüldüğü ihlaller incelendiğinde ilk sırada tutulması gerekli defterlerin düzenli tutulmamasını veya ibraz edilmemesini görmekteyiz. Teknik elamanların ruhsat sahası içerisindeki denetimlerini ve raporlarını kaydetmemeleri halinde hem kendilerinin mesleki yönden sorumluluğu hem de ruhsat sahibine “yıllık işletme ruhsat harcı tutarında” idari para cezası gündeme gelmektedir. Çoğunlukla Maden Kanunu 12. maddesinde düzenlenmiş ihlaller arasında, sevk fişi olmadan maden sevkı, yapılan üretim ve sevkiyatın ruhsat sahibince bildirilmemesi, ruhsatı olmadan veya başkasına ait ruhsat alanı içerisinde üretim yapılması, ruhsat alanında ruhsat gurubu dışında üretim yapılması, hammadde üretim izni olmadan üretim yapılması ve hammaddenin kamuya ait projelerde kullanılması sayılabilir. Bu kısımda yer alan idari para cezaları, *madenin veya hammaddenin ocak başı satış bedeli* üzerinden hesaplanmaktadır. Ayrıca kanunun 16. maddesinde de farklı bir grupta yer alan maden için ruhsat alıp, başka madeni çıkarmanın cezalandırılması amaçlanmış, kriter olarak da işletme projesinde belirtilen termin plânına göre belirtilen süre içinde ruhsata konu madenin ekonomik olarak işletilmemesi esas alınmıştır. Burada ise ceza miktarı, *diğer grup madenlerin satış bedeli* üzerinden hesaplanmaktadır²⁷⁴.

Madenciliğin çevre üzerindeki etkisi incelenirken yaptırımlar konusunda değinilmesi gereken diğer bir nokta da bozulan arazilerin yeniden kazanılmasıdır. Buna ilişkin “Madencilik Faaliyetleri ile Bozulan Arazilerin Doğaya Yeniden Kazandırılması Yönetmeliği, 2007’nin sonunda yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik, madencilik faaliyetleri çerçevesinde yapılan kazılarla, dökümlerle ve doğaya bırakılan atıklarla bozulan doğal yapının yeniden kazanılmasını amaçlamaktadır. Yönetmeliğe aykırı davrananların Çevre Kanunu kapsamındaki idari yaptırımlarla cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır²⁷⁵. Fakat Çevre Kanunu’nda bozulan doğal yapının yeniden ıslahı (kazanılması) konusunda doğrudan bir yaptırım zikredilmemiştir. Ancak ‘Doğaya Yeniden Kazandırma Planı’nı hazırlayıp ilgili mercilere sunmayan veya plan ve taahhütlere aykırı davrananlara Çevre Kanunu’nun 20. maddesinin (g) bendinde

²⁷⁴ Aydın Gülan, s. 181-183

²⁷⁵ Yönetmeliğin “Yaptırım” başlıklı 13. maddesi şöyle demektedir: “Doğaya yeniden kazandırma çalışmasına, faaliyetin başlaması ile birlikte başlanmaması veya doğaya yeniden kazandırma çalışmasının, faaliyet alanının kapatılması ve arazinin terk edilmesi aşamasında planda belirtilen hükümlere göre sonuçlandırılmaması ya da Doğaya Yeniden Kazandırma Planlarına ve taahhütlerine uygun olarak yapılmadığının il çevre ve orman müdürlüğünce tespit edilmesi durumunda ve bu Yönetmeliğe diğer aykırılıklar halinde 2872 sayılı Çevre Kanununda öngörülen idari yaptırımlar uygulanır.”

düzenlenmiş bulunan, ‘bildirim ve bilgi verme yükümlülüğünün yerine getirilmemesine ilişkin yaptırım’ın uygulanmasının uygun olacağı düşünülmektedir²⁷⁶.

Maden Kanunu’nda idari para cezalarından başka ‘teminatın irat kaydedilmesi’ ve ‘çıkarılması gerekirken çıkarılmamış miktarın %10’u üzerinden “devlet hakkı alma”yı da sayabiliriz. Teminat, madencilik faaliyetleri sırasında kanun hükümlerine ve tekniğe uygun çalışmayı temin amacı ile alınan ve “mali yaptırımların hemen etkisini göstermesi ve derhal tahsili bakımından etkinliğini sağlamaya yönelik”²⁷⁷ işlevi olan nakit para, teminat mektubu, devlet bono ve tahvilini kapsamaktadır. Bu yaptırım türü, ihlallerin büyük bir kısmında uygulanmaktadır.

2.1.1.3.2. İmar Kanunu Açısından

3194 Sayılı İmar Kanunu’nun amaç başlıklı birinci maddesinde yerleşme yerleri ve bu yerlerde inşa edilen yapıların plan, fen, çevre ve sağlık şartlarına uygun bir şekilde teşekkülünün sağlanması vurgulanmıştır. İmar hukukunda ortaya konan kuralların ve bu kurallar çerçevesinde ortaya çıkan etkilerin çevre koruma konusunda doğrudan yansımaları bulunmaktadır²⁷⁸. Buna binaen çevre koruma ile planlama konusunda yakın bir ilişki olduğu gerçeği, kendini her geçen gün daha da hissettirmektedir. Bu gerçekten hareketle pek çok önleyici nitelik taşıyan çevre düzenlemesi planlar aracılığı ile hayata geçirilmektedir²⁷⁹. Bu yüzden de sağlıklı ve düzenli bir kentleşmenin en önemli unsurlarından birini oluşturan imar planları, planlı gelişmeyi kendine hedef seçmiş olan her ülkede olduğu gibi, çevrenin korunması ve sağlıklı alt yapı hizmetleri sunma gibi gerekçelerle sık sık değiştirilmektedir²⁸⁰. Başka bir ifadeyle, çevre koruma konusundaki çabalar, imar hukukunun konusu olan yerleşme yerleri ve yapılaşma üzerinde denetim aracı haline gelmektedir.

²⁷⁶ Alica, “**Madencilik Faaliyetleri...**”, par. 11-13

²⁷⁷ Aydın Gülan, s. 189

²⁷⁸ Çevre koruma ile imar düzenlemeleri arasındaki ilişkiye şu durum örnek verilebilir: Çevre Kanunu ile çevre kirliliğinin ve bu kirliliğin sebebiyet verdiği sorunların önlenmesi amacıyla belli bölgelerin “koruma alanı” ilan edileceği kabul edilmiştir. İçme ve kullanma suyu koruma alanlarında, izinsiz inşa edilen yapıların 3194 Sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre yıktırılması hükme bağlanmıştır., Melikşah Yasin, **İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009, s. 36

²⁷⁹ Müslüm Akıncı, “İsveç Çevre ve İmar Hukuku”, GÜHFD, C. XI, S. 1-2, Yıl: 2007, s. 406

²⁸⁰ Yücel Oğurlu, “**İmar Planlarının Değiştirilmesinin Ruhsat ve Süren İnşaatlara Etkisi Konusunda ABD Hukukundan Çözümler: Aykırı Kullanım Hakkı ve Kazanılmış Parselleme Hakkı**”, Atatürk Üniversitesi HFD, C. 6, S. 3-4, 2003

*“İmar Kanununda imar aykırılıklarını engellemek (önleyici) veya imar kurallarına uygun hale getirmek (bastırıcı) amacıyla imar kolluğunun emrine verilen çeşitli kolluk yetkileri mevcuttur.”*²⁸¹ İmar hukukunda ortaya konan kurallar ve kolluğa tanınan bu yetkiler, özel veya tüzel kişilerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ve inşa edilecek resmi ve özel bütün yapılar hakkındaki uygulamalarına yöneliktir. İmar kamu düzeninin korunmasına katkı sağlayan bu yaptırımlar, mülkiyet hakkı gibi temel bir hak üzerinde gerçekleştiğinden uygulamada kanunilik ilkesine daha çok dikkat edilmelidir²⁸².

3194 Sayılı İmar Kanunu’nun 42. maddesinde idari suç ve cezalara yer verilmiştir. İmar para cezalarının tümü de bu madde kapsamındadır. Örneğin 42. maddenin 2. fıkrasına göre ruhsat alınmadan veya ruhsat ya da eklerine veyahut imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer alan ya da satana idari para cezası verileceği hükme bağlanmıştır²⁸³. Bu idari para cezası, Bakanlıkça belirlenen yapı sınıflarına ve gruplarına göre yapının inşaat alanı üzerinden hesaplanmak üzere, mevzuata aykırılığın her bir metrekaresi için kesilir. Bu cezanın uygulanmasında yapının mülkiyet durumu, bulunduğu alanın özelliği, durumu, niteliği ve sınıfı, yerleşmeye ve çevreye etkisi, can ve mal emniyetini tehdit edip etmediği ve aykırılığın büyüklüğü gibi kriterler esas alınmaktadır.

Ayrıca İmar Kanunu’nun 18, 28, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 40 ve 41 inci maddelerindeki mükellefiyetleri yerine getirmeyenlerle, maddelerde belirtilen sorumluluklara aykırı davranan yapı veya parsel sahibine, harita, plan, etüt ve proje müelliflerine, fenni mesullere, yapı müteahhidine ve şantiye şefine idari para cezası uygulanacaktır. Bu maddeler kapsamında ele alınan konulara, arazi ve arsa düzenlemeleri, yukarıda sorumluluğu olan kişilerin gerekli kayıtları tutmaları ve bildirim yükümlülükleri, ruhsatsız veya ruhsat eklerine aykırı olarak başlanan yapılar, umumi hizmetlere ayrılan yerlerin geçici olarak işgal edilmeleri, inşaat, tamirat ve bahçe tanzimi ile ilgili tedbirler ve sorumluluklar, haritaların, imar planlarının ve

²⁸¹ Hasan Nuri Yaşar, **İmar Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2008, s. 267

²⁸² Hasan Nuri Yaşar, **İmar Hukuku**, s. 268

²⁸³ Ersan Şen, “**İdari Ceza Hukuku**”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No: 8, Temmuz 1994, s. 45-46

projelerin hazırlanması veya uygulanması, kat kazanma amaçlı aykırı kazılar örnek gösterilebilir. İmar para cezasını gerektiren tüm bu yükümlülükleri kesin bir sınıflandırmaya tabi tutmak zor olsa da Yılmaz'ın yapmış olduğu sınıflandırmanın uygun olduğu kanaatindeyiz²⁸⁴. Yapılan sınıflandırmaya göre idari para cezaları:

- Şehircilik ve İmar Kurallarına aykırılık nedenleriyle
- Tehlikelilik nedenleriyle
- Kamunun sağlık ve selameti nedenleriyle uygulanmaktadırlar.

İdarenin İmar Hukukuna ilişkin olarak kamu düzenini, kamu sağlığını, şehircilik ve estetik ilkelerini ihlal eden unsurları ortadan kaldırmak gibi bir görevi de bulunmaktadır. Ancak bireylerin yapması gereken durumlar söz konusu olduğu takdirde, idare yerine getirilmesini bir bildirim ile şahıstan talep eder. Şayet bütün uyarılara rağmen mevcut ihlaller ortadan kaldırılmıyorsa, idare harekete geçerek yükümlünün adına ve hesabına bu ihlalleri ortadan kaldırır. Bu olumsuzlukların kaldırılması sırasında yapılan masraflar, idare tarafından yapılan bildirimle cevap vermeyen yükümlüden belli oranda cezalı olarak alınır²⁸⁵. Yapılan masrafların tahsilinin oranı konusunda çeşitli kanunlar farklı hükümler getirmişlerdir. Bazı kanunlarda net bir şekilde %10, %20 gibi ceza oranları belirtilirken bazılarında oran belirtilmemekte sadece yapılan giderlerin ilgiliden alınacağı hükme bağlanmıştır²⁸⁶. Örneğin İmar Kanununun 37. maddesinde yapıların zorunlu otopark alanlarının başka maksatlarla kullanılması halinde bu aykırılığın ilgili tarafından giderilmemesi durumunda idarenin devreye gireceğini ve yapılan masrafın ilgiliden aynıyla alınacağı belirtilirken, Gecekondu Kanunu'nun 23. maddesinde izinsiz yapılan yapıların, sahipleri tarafından yıkılmaması durumunda idare tarafından yapılacak yıkma işleminin masraflarının % 10 fazlasıyla alınacağı hükme bağlanmıştır. O halde, yapılan masrafların bu şekilde cezalı olarak alınmasını da imar hukukunda idari para cezalarının yanında ek bir idari mali yaptırım olarak zikredebiliriz.

²⁸⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz: Mustafa Yılmaz, **İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 111-118

²⁸⁵ Mustafa Yılmaz, s. 118

²⁸⁶ Halil Kalabalık, **İmar Hukuku Dersleri**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 418

2.1.1.3.3. Orman Kanunu Açısından

Temel ögesi ağaç olan, içerisinde çok değişik canlı türlerinin yaşam bulduğu, biyolojik bir ekosistem olan ormanlar, başlı başına bir kaynak olduğu gibi diğer kaynaklara da koruyuculuk yapmaktadır. Ormanlar, iklim değişikliğini, hava kirliliğini ve erozyonu önlemek, enerji depolamak, rekreasyon olanağı sağlamak, temiz su ve oksijen üretmek, çeşitli canlılara yaşama imkânı sağlamak, toprak-su-karbon dengesini sağlayarak doğadaki tüm sistemlerin geliştirilmesini sağlamak ve güvence altına almak gibi kolayca farkına varılamayan ve ekonomik değeri ölçülemeyen çok sayıda yaşamsal fonksiyonu yerine getirmektedir²⁸⁷.

“Korunması gerekli değerler” sınıflamasında²⁸⁸ “doğal değerler” içerisinde sayılan orman alanlarına karşı oluşan ihlallerin²⁸⁹ engellenmesinde de idari ve cezai²⁹⁰ yaptırım çeşitleri önemli rol oynamaktadır.

31.08.1956 Tarih ve 6831 Sayılı Orman Kanunu’nda orman sayılan yerlerin çerçevesi çizilmiş ve bu ormanlar, mülkiyet, idare, vasıf ve karakter bakımından bir ayrıma tabi tutulmuş, Kanun aynı zamanda orman alanlarına ilişkin doğabilecek tehlikeleri ve verilebilecek zararları hesaba katarak çeşitli eylemlerin yasaklanmasını öngörmüştür. Orman alanlarında maden işletmeciliği, alanlara hayvan sokulması

²⁸⁷ T.C Sayıştay Başkanlığı, **Ormanların Korunması Hakkında Sayıştay Raporu**, Ankara, Eylül 2004, s.1, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2004/2004-2Orman/Orman.pdf>, Erişim Tarihi: 02.05.2009

²⁸⁸ Sınıflandırma konusunda ayrıntılı bilgi için bkz., Raşit Raci Bademli, “Ulusal Çevre Eylem Planı: Doğal, Tarihi ve Kültürel Değerlerin Korunması”, Ankara, Haziran 1997, <http://ekutup.dpt.gov.tr/>

²⁸⁹ Ülkemiz açısından ormanların azalmasının başlıca nedenleri veya yukarıda ifade edilen ihlaller, yasal düzenlemelere aykırı davranışlar, orman yangınlarına sebep olma, otlatma ve tarla açma, yerleşim yerlerinin yasal olmayan bir şekilde orman alanlarına kaydırılması, açık maden işletmeciliği, hava kirliliği, hatalı orman işletme tekniklerinin uygulanması şeklinde sıralanabilir., T.C Çevre ve Orman Bakanlığı, **Türkiye Çevre Atlası**, s. 28, (Çevrimiçi), <http://www2.cedgm.gov.tr/dosya/cevreatlasi/dogalkaynaklar.pdf>

²⁹⁰ Konumuz itibariyle cezai yaptırımlara değinmek de şu bilgiyi ifade etmek gerekir ki; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ile 5326 sayılı Kabahatler Kanununun yürürlüğe girmesinden sonra, idari yaptırım kararı gerektiren fiiller ve suç açısından uygulama birliği sağlanması, ceza hükmü içeren kanunların uygulanmasından kaynaklanan tereddütlerin giderilmesi, Türk Ceza Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu ve Kabahatler Kanunu hükümleri dikkate alınmak suretiyle, ceza hükmü içeren kanunlarda yer alan hükümlerin, bu kanunlarla uyumlu hâle getirilmesi, ayrıca, bazı suçların unsurlarında 5237 sayılı Kanuna uyum sağlanması amacı ile 23.01.2008 tarihinde 5728 Sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yürürlüğe girmiştir. 5728 Sayılı Kanun ile ceza hükümleri bulunan ve yeni ceza hukuku sistemi ile uyumlaştırılan 148 adet kanundan biri olan 6831 Sayılı Orman Kanunu’nun, 70 ile 116. maddeleri arasında yer alan 33 maddesinde çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişikliklerin bir bölümü maddenin tümünü değiştirirken, bazı maddelerinde ise düzeltmeler yapılmıştır. 5728 Sayılı Kanun ile Madde Metinlerinde Değişiklik Yapılan Önemli Orman Suçları, Ağaç Kesme Suçu, Orman İşgal ve Faydalanma Suçu, Orman Yakma Suçudur. Ayrıntılı bilgi için bkz., Osman Devrim Elvan, “**5728 Sayılı Kanun ile 6831 Sayılı Orman Kanunu’nun Ceza Hükümlerinde Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi**”, II. Ormancılıkta Sosyo-Ekonomik Sorunlar Kongresi, Isparta, 19-21 Şubat 2009, s. 238-242

suretiyle tahribata sebebiyet verilmesi, orman ürünlerinin azalmasına ya da yok olmasına ilişkin eylemler, orman yangınlarına karşı duyarsız olma gibi ihmali ve icrai işlemler, bunlarla sınırlı olmamak üzere, örnek olarak verilebilir. Farklı özelliklere sahip olan bu orman alanlarının korunmasına ilişkin emredilen hususlara aykırılıklara uygulanacak idari para cezaları orman alanlarının özelliğine göre farklılık arz edebilmektedir. Örneğin Kanun'un 91. maddesinin 5. fıkrası, ormanların muhafazasına ilişkin ağaçların yok edilmesiyle ilgili hükmedilen idari para cezasının, şayet yok etmenin muhafaza ormanlarında ve milli parklarda icra edilmesi halinde cezanın alt sınırı artırılarak uygulanacağını hükme bağlamıştır.

Kanun, orman ürünlerinin yok edilmesine yönelik olarak, yetişmiş ve yetiştirilmiş fidanlar ile yaş ve kuru ağaçlara zarar verilmesini, bulundukları alanların bozulmasını (Madde 14/A,B), Palamut, ıhlamur çiçeği, her çeşit orman örtüsü, mazi kozalağı tıbbi ve sınai nebatları veya orman tohumlarının toplanmasını, ormandan ticaret maksatlı olmasa bile toprak, çakıl ve kum çıkarılmasını (Madde 14/C,E) yasaklamıştır. Yasaklara riayet etmeyenlere 2011 yılı itibariyle, madde 14/A,B bendi için Türk Lirası, madde 14/ C, E bendi için ise 122 Türk Lirası idari para cezası verilir. Diğer taraftan orman alanlarının, maden ocaklarının sebep olduğu tehlike ve zararlara karşı da ciddi şekilde korunması amaçlanmış, bu kapsamda izin alınmadan açılan maden ocaklarına karşı hapis, adli para ve idari para cezaları öngörülmüştür. İzin alınarak açılan maden ocaklarına ilişkin idare tarafından tebliğ edilen tedbirlere uymayanlara karşı 6 bin Türk Lirasından 123 bin Türk Lirasına kadar para cezası hüküm altına alınmıştır.

Orman Kanunu'ndaki ihlaller elbette ki yukarıda sayılanlar ile sınırlı değildir. Tez çalışmamızın sonunda ayrıntılı olarak tablolastırılan orman idari para cezaları, devlet ormanlarında orman idaresince belirlenen konak yerlerinden başka yerlerde geceleyenlere kesilen 61 Türk Lirasından, yukarıda maden ocaklarıyla ilgili verilen 123 bin Türk Lirasına kadar farklı şekillerde uygulanabilmektedir. (cezalar güncellenecek)

Burada son olarak 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu'ndan da bahsetmek gerekir. Zira Kanun'da petrol ve akaryakıtla ilişkin piyasa faaliyetinin yapılmasında, bunların yapıldığı mahalde veya yakınında bulunan bir kimsenin ölümüne,

sakatlanmasına veya sağlığının bozulmasına, çevrenin kirlenmesine sebep olan veya olabilecek nitelikte bulunan fiiller, tehlikeli eylemler olarak tarif edilmiştir. Piyasa koşulları hakkında düzenlemelere yer veren Kanun’un bir amacının da petrol piyasasının işleyişi sırasındaki çevresel zararların ortadan kaldırılması olduğu söylenebilir. Petrol ve akaryakıtın ekonomik değerinin ve bu kapsamda doğabilecek tehlikelerin büyüklüğü yüksek miktarlarda para cezalarını gerekli kılmıştır. 5015 Sayılı Petrol Piyasası Kanunu’nun 19. maddesinde belirtilen ve 2012 yılında uygulanacak olan para cezalarının ihlalin niteliğine göre, 1.358 TL ile 815.555 TL arasında değiştiğini görmekteyiz. Örneğin lisans almaksızın lisansa tabi faaliyetlerin yürütülmesi, fiyat oluşumuna ilişkin yapılan uygulamaların engellenmesi, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumun faaliyetlerin kısıtlanmasına yönelik geliştirdiği düzenlemelere uymamak ve 5, 6, 7, 8, 16, 17, 18. maddelerin ihlali halinde sorumlulara 815.555 TL idari para cezasını gerektirmektedir. Diğer taraftan lisans almaksızın hak konusu yapılan tesislerin yapımına veya işletimine başlanması ile bunlar üzerinde tasarruf hakkı doğuracak işlemlerin yapılması, lisansın verdiği haklar dışında faaliyet gösterilmesi, lisans sahiplerinin hak ve ykmllklilerine aykırı hareket etmeleri ve iletim ve depolama tesislerine erişimin dolaylı veya dolaysız olarak engellenmesi gibi ihlallere 339.814 TL idari para cezası öngörülmüştür.

2.1.2. Diğer İdari Mali Yaptırımlar

2.1.2.1. Müsadere ve Mülkiyetin Kamuya Geçirilmesi

5237 sayılı TCK’nın 54 (Eşya müsaderesi),55 (Kazanç müsaderesi) ve tüzel kişiler bakımından 60. maddeleri (Tüzel kişiler hakkında güvenlik tedbirleri) müsadere konusunda genel hüküm niteliğindedir. Ayrıca 5326 sayılı Kabahatler Yasasının 3.maddesi yollamasıyla 18.maddesi uyarınca müsadereye benzer bir tedbir olarak kabahatin konusunu oluşturan veya kabahatin işlenmesi suretiyle elde edilen eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine olanak sağlanmıştır. Müsadere yanında ‘suç nedeniyle mülkiyetin devlete geçmesi ‘adıyla ayrı bir yaptırım düzenlenmesi bilimsel açıdan doğru olmadığı gibi kavram karışıklığına neden olacağı ileri sürülerek öğretide

eleştirisi konusu olmuştur²⁹¹. Önceki sistemde kabahate konu eşyanın müsadereyi olanaklı iken, yeni sistemde müsadere yerine mülkiyetin kamuya geçirilmesi tedbirini öngörümüştür²⁹². Bu iki kuruma yalnızca çevrenin korunması amacıyla idari yaptırım veya tedbir olarak başvurulduğu durumlar bu çalışmanın konusu içerisinde yer alacaktır.

İdari para cezası kadar yaygın olmamakla birlikte çevrenin korunması aracı olarak mevzuatımızda bazı kanun ve yönetmeliklerde idari müsadere ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi gibi yaptırımlara yer verilmiştir²⁹³.

Kabahatler Kanunu, kabahatin konusunu oluşturan veya işlenmesi suretiyle elde edilen eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine, ancak kanunda açık hüküm bulunması halinde karar verilebileceğini hükme bağlamıştır. Buradan hareketle 2872 Sayılı Çevre Kanunu'na bakıldığında her iki yaptırımın da kanunda düzenlenmediğini görmekteyiz. Bunun yanında, 1380 Sayılı Su Ürünleri Kanunu'nda ceza hukuku anlamında yasak su ürünleri ve istihsal vasıtalarına mahkemece müsadereyi uygulanacağı yönünde hükümler bulunmaktadır. Konumuz kapsamında olan idarece müsadere edilmeye ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine ise şu örnekler verilebilir:

- 6831 Sayılı Orman Kanunu 41. maddesi; “orman emvali; adedi, cinsi, nevi, vasfı, ebadı, bedeli, hareket tarihi ve saati ile geçerlilik süresi itibarıyla ibraz olunan nakliye tezkeresi, fatura veya sevk irsaliyesine uyduğu ve damgaya tâbi olanlar damgalı bulunduğu takdirde, hepsi üzerinden hacmen yüzde on ve veznen yüzde onbeşine kadar çıkacak fazlalık için, nakliye tezkeresi, fatura veya sevk irsaliyesinde yazılı satış bedeli üzerinden tutarı ve bu tutarın yüzde on fazlası alınarak serbest bırakılır. Yukarıdaki hadleri aşan miktar, bütün fazlalığa şamil olmak üzere kaçak sayılarak idarece müsadere olunur.” şeklinde düzenlenmiştir. Orman Kanunu'nda düzenlenen diğer müsadere tedbirlerine Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre başvurulmaktadır.

- 859 Sayılı İpek Böceği ve Tohumu Yetiştirilmesi ve Muayenesi ve Satılması Hakkındaki Kanunun 20. maddesine göre tohum istihsal edilmek üzere

²⁹¹ Selda Binboğa Kurtuluş, “*Yargıtay'ın Suçtan Kaynaklanan Mal Varlıklarının Müsaderesi ve El Koyma Hükümlerine İlişkin Uygulamaları*”, www.ceza-bb.adalet.gov.tr/makale/selda_kurtulus_makalesi.doc, s.1-2

²⁹² Yaşar Güçlü, *İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar*, s. 91-92

²⁹³ Yücel Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, s.97-98

tohumcular tarafından satın alınan veya istihsal olunan kozaların ipek böcekçiliği müesseselerinin veya yetkilili memurların vereceği talimat dairesinde tayin ve tespit edilen miktarda yeniden bir seleksiyona (Seçime) tabi tutulması mecburidir. Bu suretle seçime tabi tutulmayan partilerden tohum istihsal edilemez. Aksi halde istihsalin hangi safhasında olursa olsun bu gibi tohumlar, müsadere edilir.

- 4915 Sayılı Kara Avcılığı Kanunu'nun "Avdan men etme, müsadere ve tazminat" başlıklı 28. maddesi 5728 Sayılı Kanun ile "Avdan men etme ve mülkiyetin kamuya geçirilmesi" şeklinde değiştirilmiştir. Kanunun 28. maddesi ile, 20 nci maddesi kapsamında elkonulan av hayvanları ve türevleri ile sair eşyanın mülkiyetinin kamuya geçirilmesine mahallî mülkî amir tarafından karar verileceği belirtilmiştir²⁹⁴.

2.1.2.2. İdari Mali Yaptırım Olarak Yıkım Kararları

İmar planlamaları sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına kavuşma gibi kapsamlı bir amacı gerçekleştirmektedir. Taşkın yapı ve taşkın kazıların çevre kirliliğine sebebiyet verdiği gerçeğinden hareketle çevrenin korunması ile imar planlamaları dolayısıyla da yıkım kararları arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır²⁹⁵. Bu tezi kanıtlayan bir kararda Danıştay, planlamanın amacını şu şekilde ifade etmiştir. İmar planları "planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ilerdeki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde tespit edilebilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler, ... ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yolları bulmak, insan, toplum ve çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak; yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla, kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli planları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili konular göz önüne alınarak

²⁹⁴ Ayrıntılı Bilgi için bkz., Yusuf Güneş, "Av ve Yaban Hayatına Karşı İşlenen Suçlar ve Kabahatler: Mukayeseli Hukuka Dayanan Bir Analiz", İÜ Orman Fakültesi Dergisi, A Serisi, C. 59, S. 2, İstanbul, 2008, s. 27

²⁹⁵ Aydın Zevkliler, İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat, AÜHF Yayınları, Ankara, 1982, s. 70

hazırlanır.”²⁹⁶ Buradan hareketle idarenin yıkım işlemleri, çevre korunmasına hizmet eder ve bunları konumuz itibarıyla çevrenin korunması konusunda idari yaptırım ve tedbirler kategorisine dahil edebiliriz.

Yapıların yıkılmasına imkan tanıyan birçok sayıda ve farklı amaçlarla çıkarılmış hukuksal kaynakların²⁹⁷ tümü birlikte değerlendirildiğinde teorik olarak şu sonucu çıkartabiliriz: Gerek “toplum için önem kazanmış ortak ve genel bir ihtiyacın tatminine yönelik olması”²⁹⁸ gerekse çevresel yıkımların ve doğal değerleri zarara uğratan öğelerin önüne geçilmesi açısından yıkımı, bir kamu hizmeti olarak değerlendirebiliriz. Diğer taraftan imar hukukunda doğal ve kültürel varlıkların ve çevrenin korunmasına ilişkin yasaklara aykırı yapıların yıkım faaliyetlerinin idarenin kolluk yetkisi kapsamında yerine getirildiği de söylenebilir. Nihayetinde ister özel isterse genel kolluk yetkisi niteliğinde olsun yıkım faaliyetini imar planlamasına aykırılıkları ortadan kaldırmak üzere geliştirilen yaptırımlar olarak değerlendirebiliriz²⁹⁹.

İmarla ilgili idari yaptırımlar konularına göre sınıflandırıldığında idari mali yaptırım olarak nitelendirilecek iki yaptırımdan birisi idari para cezaları iken, diğeri yıkma yaptırımıdır. Yıkma yaptırımları, mevzuata ve imar planlarına aykırı şekilde inşa edilmiş yapıları hem fiziksel hem de ekonomik değer olarak ortadan kaldırmaktadır³⁰⁰. Bu yönüyle çok ağır bir idari yaptırım olduğu söylenebilir. Bu nedenledir ki; yapının öncelikle şehircilik ve kentleşme kurallarına aykırılığının başka idari tedbir ve yöntemlerle önlenmesi yoluna gidilmelidir. Yıkma işlemi, son çare olarak kullanılmalıdır³⁰¹.

²⁹⁶ D. 6. D, 25.11.1986 gün, E. 1986/18, K. 1986/1023, DD., Y. 17, B. 66-67, 1987, s. 258-262

²⁹⁷ Yasin, eserinde yıkım yetkisinin yasal dayanakları arasında, 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu, 775 Sayılı Gecekondu Kanunu, 2565 Sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu, 7269 Sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, 4373 Sayılı Taşkın Sular ve Su Baskınlarına Karşı Korunma Kanunu, 2872 Sayılı Çevre Kanunu, 2873 Sayılı Milli Parklar Kanunu, 6831 Sayılı Orman Kanunu, 5403 Sayılı Toprak Koruma Ve Arazi Kullanımı Kanunu, 4915 Sayılı Kara Avcılığı Kanunu, 2863 Sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 3621 Sayılı Kıyı Kanunu, 4342 Sayılı Mera Kanunu’nu saymıştır. Bkz., Melikşah Yasin, s. 19-46

²⁹⁸ Aydın Gülan, “**Kamu Hizmeti Kavramı**”, İHİD, S. 1-2, Y. 9, İstanbul 1988, s. 148

²⁹⁹ Melikşah Yasin, s. 9-10

³⁰⁰ Yücel Oğurlu, **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma**, s. 99

³⁰¹ Tekin Akıllıoğlu, “**Yıkma Kararlarında Yöntem Sorunları**”, Amme İdaresi Dergisi, C. 12, S. 4, Aralık 1979, s. 48, Osman Meriç, “**Danıştay Kararlarına Göre Yıkım Kararlarında Göz Önünde Tutulması Gereken Hususlar**”, İller ve Belediyeler Dergisi, C. 35, S. 410, 1979, s. 330

Yıkım konusunda 3194 Sayılı İmar Kanunu hükümleri genel hüküm niteliğindedir. Bu kanuna göre;

- İmar planlarında meskûn saha olarak belirtilen yerlerde gayrimenkul sahipleri, pis su mecralarının bağlantılarını sokaktaki lağım şebekesine ya da genel foseptiğe bunların olmadığı yerlerde yapının kendi bünyesinde oluşturulacak olan bir sisteme bağlamaları gerekmektedir (İmar Kanunu m.23/son). Bağlantılar, idarece verilecek süre zarfında yapılmazsa yapının yıkılacağı hükme bağlanmıştır. Böylelikle yapılarda oluşacak pis suların başka yollardan tahliyesiyle çevreye verilecek zararın önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

- Ruhsata aykırı yapılara ilişkin 32. maddede ise ruhsata aykırılıkların idare tarafından yapılan uyarıyla giderilmesi aksi takdirde, ruhsatın iptal edilerek, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan binanın, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılacağı ve masrafın yapı sahibinden alınacağı hükme bağlanmıştır. Aykırılığın tespitiyle öncelikle mühürleyerek durdurma söz konusu olacaktır. Bu işleme de Yaşar eserinde, bağlı yetki kuralları çerçevesinde gerçekleştirilen bir yaptırım olarak yer vermiştir³⁰².

- İmar Kanunu'nda yer alan diğer bir yıkım hükmü tehlikeli yapılara ilişkindir³⁰³. Bir kısmında veya tamamında belediye veya valilik tarafından yıkılma tehlikesi tespit edilen yapılar için süre müddet verilir ve onarılması veya yıkılması istenir. Uyarıya uymayan yapı sahiplerinin bu yapıları yıkılır, idare tarafından yapılan yıkma masrafları da %20 fazlasıyla tahsil edilir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere idari yıkım yaptırımlarının yer aldığı mevzuat İmar Kanunu'ndan ibaret değildir. 2960 Sayılı Boğaziçi Kanunu'nda da Boğaziçi Bölgesi tespit edilmiş, bu bölgedeki yapılaşma kurallarına, yeşil alan ve ormanların korunmasına, imar denetimlerinin usulü ve uygulanacak yaptırımlara ilişkin

³⁰² Bkz., Hasan Nuri Yaşar, **İmar Hukuku**, s. 269

³⁰³ Tehlikeli yapılara ilişkin diğer yıkma yaptırımı, Köy Kanunu'nun 13. maddesinin 28. bendinde hüküm altına alınmıştır. Birdenbire yıkılarak altında adam ya da hayvan kalma riski olan duvar ve damların yıkımı ve tamiri köylünün mecburi işleri arasındadır. Muhtar konuyu görüşülmesi için ihtiyar meclisine götürerek görüşme yapılmasını sağlayacak ve onarım veya yıkma seçeneklerinden birisini saptayarak yaptırılmasını karara bağlayacaktır., Ayrıntılı bilgi için bkz., Tekin Akıllıoğlu, **“Yıkma Kararlarında...”** s. 43

düzenlemelere yer verilmiştir³⁰⁴. Genel anlamda kapsam olarak, İstanbul Boğaziçi Alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini bozan yapıların Boğaziçi İmar İdare Heyetinin kararı ve Boğaziçi İmar Müdürlüğü'nün yazılı emriyle yıkılacağı veya yıktırılacağı hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan yıkım yaptırımının idare tarafından sık bir şekilde kullanıldığı yasalardan birisi de 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'dur. Kentleri bekleyen en ciddi sorunlar arasında sayılan³⁰⁵ gecekonduların sürdürülebilir kalkınmaya, planlı kentleşmeye, çevre sağlığına, kültürel değerlere verdiği zararın altında yatan sebep, bu yapıların çevreyi denetimsiz ve kuralsız bir şekilde sarmalarıdır. Kanunda yer alan yıkma yaptırımlarının amacı, idari yaptırımların önleyicilik ilkesi bağlamında 12. maddede belirtilen “yeniden gecekondu yapımının önlenmesi” ile 21-24 maddeleri arasında belirtilen “gecekonduları ıslahı ve tasfiyesi”dir. Buna göre; belediye sınırları içinde veya dışında, belediyelere, Hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapıların hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılacağı düzenlenmiştir.

Son olarak çevre korunması konusunda temel kanunumuz olan 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda da 3194 Sayılı İmar Kanunu'na atıf yapılarak yıkma yaptırımından bahsedilmiştir. Çevre Kanunu ile çevre kirliliğinin ve bu kirliliğinin yol açabileceği sorunların giderilmesinde bazı alanların koruma alanı olarak tespiti dikkat çekmektedir. içme ve kullanma suyu koruma alanlarında inşa edilen izinsiz yapıların İmar Kanunu hükümleri ışığında yıkılacağı ifade edilmiştir. Şöyle ki; sulak alanların doğal yapılarının ve ekolojik dengelerinin korunması esası dikkate alınarak sulak alanların doldurulması ve kurutulması yolu ile arazi kazanımı yasaklanmıştır. Bu hükme aykırı olarak arazi kazanılması halinde söz konusu alan faaliyet sahibince eski haline getirilir. Bunun doğal sonucu sahibi tarafından eski haline getirilmeyen alandaki yapılar idare tarafından yıkılacaktır.

³⁰⁴ Melikşah Yasin, s. 23-24

³⁰⁵ Hakan Yiğitbaşıoğlu, “**Kentlerin Çevre Sorunları ve Habitat Konferansları**”, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, C. 38, S. 1-2, Ankara, 1942, s.27, İsmail Gökdayı, Çevrenin Geleceği: Yaklaşımlar ve Politikalar, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1997, s. 91

2.2. Bireysel İdari Yaptırımlar

İdari para cezaları dışında kalan idari yaptırımların sayısı oldukça fazladır. Mevzuatta yer alan ve tatbik edilen bu yaptırımların tümünü başlıklar halinde saymanın gerekli olmadığı kanaatindeyiz. Zira yasalarla yeni yaptırım türleri öngörülebilmektedir. Burada yukarıda olduğu gibi sadece kişinin bizzat kendisine veya kişisel olarak sahip olduğu birtakım haklara yönelik olduğundan “bireysel” nitelemesini uygun görüldüğü³⁰⁶ ve çevre koruması konusunda uygulanan idari, fakat mali olmayan yaptırımlar değerlendirilecektir.

Bireysel yaptırımlar kişinin malvarlığı üzerinde bir azalma ya da kullanımını engelleyerek malvarlığı üzerinde tasarrufunu kısıtlayan yaptırımlar değildir. Bu yaptırımlar öncelikle, kişiye mali olmayan bir konuda, belirli bir hakkının ya da özgürlüğünün kısıtlanması sonucunu doğuran, idari ihlalin ortaya çıkmasından evvel caydırıcılık özelliği ile o ihlalin oluşmasını engelleyen, ihlal bir şekilde ortaya çıkmış ise tekrarlanmasını önleme amacı taşıyan yaptırımlardır. Sonuç itibarıyla yabancının sınır dışı edilmesi, faaliyetlerin durdurulması, işyerinin kapatılması, izin ve ruhsatın geri alınması, meslek ve sanatın icrasından men, satışın yasaklanması, ruhsatsız inşaatın durdurularak mühürlenmesi, hizmetten yararlandırmama v.b bireysel idari yaptırımların kişilerin malvarlığına etki etmediğini kesin bir şekilde ifade etmek mümkün gözükmemektedir. Dolaylı bir şekilde de olsa içlerinden bazılarının malvarlığına etkileri olabilmektedir. Geçimini taşımacılıktan karşılayan kişinin sürücü belgesinin geri alınması veya kişinin işyerinin kapatılması bu duruma örnek gösterilebilir³⁰⁷.

2.2.1. Faaliyetin Durdurulması

Çevre Kanunu’nun 2. maddesindeki tanımlar birlikte değerlendirildiğinde çevre kirliliğini, gerçek ve tüzel kişilerin her türlü *faaliyetleri* sonucunda havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz gelişmelerle birlikte ekolojik dengenin bozulması ve aynı faaliyetler nedeniyle ortaya çıkan koku, gürültü ve zararlı atıkların çevre üzerinde meydana getirdiği, istenmeyen sonuçlar olarak tarif etmiştik³⁰⁸. Çevrenin

³⁰⁶ İl Han Özay, *İdari Yaptırımlar*, s. 46

³⁰⁷ Yücel Oğurlu, *İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma*, s. 103

³⁰⁸ B. Ertan, K. Ertan, s. 6, Şeref Ertaş, *Çevre Hukuku*, s. 137

kirlenmesinde maddi unsur olarak karşımıza çıkan zarar verici tüm faaliyetlerin kısmen ya da tamamen, geçici ya da sürekli olarak durdurulması da idarenin yetkisindeki yaptırımlar arasında değerlendirilmiştir. Hemen belirtelim ki, “faaliyeti durdurma” mevzuatımızda başka yaptırımlarla birlikte uygulansa bile başlı başına bir yaptırım olma niteliğine sahiptir. Örneğin “ruhsat iptali” nin doğal sonucu olan faaliyeti yapmamak demek değildir³⁰⁹. Faaliyetin durdurulması aşamasından önce faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişi ile idare arasında faaliyet konusuna ilişkin uyarı olarak nitelendirilebilecek bir “süre tanıma” söz konusudur. Fakat çevreye ilişkin faaliyetlerden bazıları çevre ve insan sağlığı yönünden tehlike yaratan, daha ciddi algılanması gereken faaliyetler olduğundan kanun koyucu idarenin bu tür faaliyetleri süre vermeksizin durdurması gerektiğini hükme bağlamıştır.

2872 Sayılı Çevre Kanunu idari mekanizmaya çevreye zararlı faaliyetleri durdurma yetkisi tanımıştır. Çevre Kanunu’nun 15/1. maddesinde yetki verilen kurum ve mercilerin faaliyetleri Kanun ve Yönetmeliklere aykırı olan gerçek ve tüzel kişilere aykırılığın giderilmesi için süre verileceği, 2. fıkrasında ise süre sonunda aykırılık giderilmezse faaliyetlerin kısmen veya tamamen, süreli veya süresiz durdurulacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca çevre ve insan sağlığı yönünden tehlike yaratan faaliyetler ile Çevresel Etki Değerlendirmesi incelemesi yapılmaksızın başlanan faaliyetler süre vermeksizin durdurulacaktır³¹⁰. Süre verilmesinin ve faaliyetin durdurulmasının diğer yaptırımların uygulanmasına bir engel teşkil etmediğini de ifade etmek gerekir³¹¹. Çevre Kanunu’nun “Tehlikeli Hallerde Faaliyetin Durdurulması” başlıklı 16. maddesi, 2006 Tarih, 5491 Sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmış, maddede korunan menfaat yine aynı kanunla 15. maddeye eklenmiştir.

Çevre Kanunu dışında fakat amaçları arasında dolaylı ya da doğrudan çevre koruması olan mevzuatta faaliyetin durdurulması yaptırımı, değişik adlar altında

³⁰⁹ Aydın Gülan, s. 183-184

³¹⁰ Çevre Kanunu 15. maddede düzenlenen “Faaliyetin durdurulması” Toroslu’ya göre idari müeyyide iken Şen, Kanun’da düzenleniş yeri ve şekli itibarıyla “faaliyetin durdurulması”nın daha ziyade bir tedbir görüntüsü verdiğini ifade etmiştir., Ersan Şen, **Çevre Ceza Hukuku**, s. 223, Nevzat Toroslu, **Ceza Hukuku Açısından Çevre Kanunu**, s. 118-123

³¹¹ Danıştay bir kararında “...İdarece, Yasa’nın 14. maddesinde düzenlenen gürültü yasağına aykırı hareket edilmesi halinde 15. madde uyarınca faaliyetin durdurulması yolunda işlem tesis edebileceği gibi, 20. madde uyarınca da ayrıca para cezası verebileceği açıktır.” şeklinde hüküm tesis etmiştir., D. 6. D. 22.11.2004 gün, E. 2003/1756, K. 2004/5882, Danıştay Dergisi, Y. 2005, S. 109, Ayrıntılı bilgi için bkz., İbrahim Kaboğlu, **Çevre Hakkı**, İmge Kitabevi, Ankara, Nisan 1996,, s. 88

karşımıza çıkabilmektedir. Örneğin, İmar Kanunu'nda ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılar hariç; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine aykırı yapı yapıldığının tespit edilmesi halinde belediye veya valiliklerce o andaki yapının mühürlenerek inşaatının derhal durdurulacağı ifade edilmiştir (madde 32). Buradaki inşaat da takdir edileceği üzere faaliyet kapsamında değerlendirilebilir. Yine İmar Kanunu'nda arsalarda, evlerde ve sair yerlerde umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve dumana sebebiyet veren tesislerin hususi mecra, lağım, çukur, kuyu; mağara ve benzerlerinin mahzurlarının giderilmesi ve bunların zuhuruna meydan verilmemesinin ilgililere tebliğ edileceği, gereği yapılmadığı takdirde ise idarenin mahzurlara sebep olanların faaliyetlerini durdurabileceği belirtilmiştir.

Maden Kanunu açısından bakıldığında ise durdurmanın genel olarak başka bir yaptırım ile birlikte uygulanmasının düzenlendiğini görmekteyiz. Kanunun 29. Maddesinin son iki paragrafında gerekli bilgilerin yetkili makamlara verilmemesi halinde bir yandan teminatın irad kaydedileceği diğer yandan da sorumluluk yerine getirilene kadar faaliyetlerin durdurulacağı düzenlenmiştir. 29. Maddenin 3. paragrafında da işletme açısından tehlikeli durumların tespitinde tehlikeliliğin verilen sürede ortadan kaldırılmaması veya projeye uygun hale dönüştürülmemesi halinde yine teminat irad kaydedilip faaliyetin durdurulması yoluna gidilecektir. Maden Kanunu'ndaki diğer bir faaliyeti durdurma nedeni ise maden mühendisi istihdamı ve nezareti gerçekleşmeden üretim yapılmasıdır³¹².

Faaliyeti durdurma yaptırımı, diğer yaptırımlarla kıyaslandığında bir nevi, faaliyet gösterenle yetkili merci arasındaki uyuşmazlıkların giderilmesi anlaşmasının imzalanmasına, onu ciddi anlamda üzmeden mecbur eden bir araç halini almaktadır. Buradaki anlaşma şartı ise gerekli önlemlerin alınması olarak karşımıza çıkmaktadır. Tıpkı çevre ve insan sağlığına zarar verdiği tespit edilen madencilik faaliyetlerinin gerekli önlemler alınıncaya kadar durdurulması gibi (Maden Kanunu madde 7)³¹³.

³¹² Aydın Gülan, s. 184

³¹³ D. 8. D., 12.10.2009 gün, E. 2009/2480, K. 2009/5660, Danıştay Dergisi, S. 122, s. 352-354

2863 Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, mevzuat hükümlerine aykırı olarak yapılan kazı, sondaj ve araştırmaların Kültür ve Turizm Bakanlığı'na geçici veya sürekli durdurulacağını hüküm altına almıştır. Buraya kadar sayılanlar evre koruma kapsamında idarenin herhangi bir mahkeme kararına gerek duymadan uygulayabileceği durdurma kararlarıdır. Bunlara ek olarak yine evre koruma kapsamında değerlendirebilecek ama mahkeme kararıyla uygulanabilecek durdurma yaptırımlarına rastlayabiliriz. Örneğin, Su  r nleri Kanunu'nun “cezalar” başlıklı 36. maddesinin e ve g bentlerinde sulara zararlı maddelerin dökülmesine engel olmak adına tesislerin faaliyetleri ile akarsularda su ürünlerinin yetişmesine ve geçmesine engel olacak şekilde izinsiz bent, ađ veya diğer engellerin oluşumunun yasaklanması adına faaliyetler ancak mahkeme kararıyla durdurulabilmektedir.

2.2.2. İzin ve Ruhsat

Ruhsat, kişi ya da toplulukların herhangi bir faaliyette bulunabilmeleri için gerekli koşullar sağlandığında idarenin izin vermesi anlamına gelir. Yani idare kişi ya da topluluklarla arasındaki hukuki ilişkiyle herhangi bir sakıncanın olmadığı kanaatini ruhsat işlemiyle ifade etmiş olmaktadır. Bu ruhsat işlemi, idarenin kolluk alanındaki birel işlemlerinden biridir³¹⁴. İdari yaptırımların büyük bölümünü, idare ile önceden kurulan bu hukuki ilişkinin bir uzantısı olarak ortaya çıkan yaptırımlar oluşurmaktadır. Diğer bir ifade ile idareden izin ya da ruhsat alınarak y r t len faaliyetlerde, faaliyetin bu konuda idarenin tesis ettiği düzenlemelere aykırı bir şekilde yürütülmesi halinde idarenin faaliyeti sona erdirmeye kadar varan değişik yaptırımlar uyguladığını g rmekteyiz³¹⁵. Bu bağlamda öncelikle, iznin ya da ruhsatın idare tarafından iptal edilmesinin idari yaptırım olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği meselesine yani hukuki niteliğine bakmak gerekecektir. İdari yaptırımın iki belirleyici özelliği olan, idari makam tarafından tesis edilen tek yanlı idari işlem olması ve “cezalandırma” iradesinin gerekliliği, izin ve ruhsata ilişkin değerlendirmede bunların zorlayıcı tedbir olarak mı yoksa idari yaptırım olarak mı değerlendirilmesi gerektiğini gündeme getirmektedir.

³¹⁴ İl Han  zay, **G nişğinde Yönetim**, İstanbul, 1996, s. 491

³¹⁵ şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku, s. 755-760, Turgut Tan, “İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki Güvenceler”, A. şeref Gözübüyük'e Armağan, Ankara, 2005, s. 311 Ayrıca bkz., Anayasa Mahkemesi, 23.10.1996 gün, E. 1996/48, K. 1996/41, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 33, C. 1, s. 181 vd.

Danıştay, verdiği kararda iznin geri alınmasını bir yaptırım olarak kabul etmiştir³¹⁶. İdarenin İzin ve ruhsat verme işlemini, çevre korunmasına ilişkin idari tedbirler arasında sayabiliriz. Zira bu tedbirlerin uygulanması her ne kadar idari makamlar tarafından gerçekleştirilse de sadece izni ya da ruhsatı verme bakımından bir “ceza” amacının taşındığı söylenemez. Fakat bu tedbirlere aykırı eylemler sonucunda bunların iptalini gerekli kılan idari yaptırımlarla karşılaşırız.

Örneğin “yapı izninin verilmemesi” işlemlerinin hepsi, imar yaptırımı olarak değerlendirilemez. “Yapı izni verilmemesi” işleminin bir yaptırım olarak değerlendirilebilmesi için ruhsatsız olarak yapıya başlanmış olması gerekmektedir. Başlandıktan sonra eğer yapı ruhsatı verilmezse ret işleminin yaptırım yönü ortaya çıkmış olur. Yoksa henüz inşası başlamamış olan yapılar için idarenin yapı ruhsatı vermemesi yaptırım özelliği olmayan bir idari ret işlemidir³¹⁷.

Kirlilikle mücadeleyle ilişkin kullanılan idare hukuku koruma yöntemlerinden birisi, kirlletici faaliyet ve tesislerin veya işyerlerinin izne ve ruhsata bağlanmasıdır. İzin verilmesi, işletmenin kuruluşu diyebileceğimiz başlangıç aşamasında, sonrasında faaliyetin yürütülmesi ve hatta sona erdirilmesinde kirlilikle mücadeleyi amaçlayan bir takım koşulların yerine getirilmesine bağlanmıştır. Örneğin, belirlenmiş standartlara uyma, emisyonları ölçme, yetkililere bilgi-belge verme ve bildirimde bulunma, denetim, halka ilan yoluyla bildirme, sürekli depolama, taşıma v.b koşullar iznin veya ruhsatın verilmesi için aranan koşullar arasında sayılabilir³¹⁸. İdarenin bu bireysel idari tedbirlerinden çevreye ilişkin en önemli örneğini ÇED Raporu için verilen izin oluşturmaktadır. ÇED'nin esası, çevreye etkisi olacak faaliyetleri yapacakların bu faaliyetlerine izin verilmeden önce, faaliyetin çevreye yapacağı olumsuz etkilerin tespit edilerek bunların ortadan kaldırılması ya da en aza indirilmesi için önlemlerin alınmasıdır. Etkiler ve bunları giderecek önlemler belirlendikten ve faaliyet sahibi faaliyetini belirlenen esaslara göre yapacağını taahhüt ettikten sonraki gerekli izin verilmektedir³¹⁹. Çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin ÇED raporu alma yükümlülüğünden bahseden Çevre Kanunu, işletmelere “olumlu” ya da

³¹⁶ D. 10. D., 16.12.1998 gün, E. 1996/4349, K. 1998/6771, Danıştay Dergisi, S. 100, s. 508 vd.

³¹⁷ Mustafa Yılmaz, **İmar Yaptırımları ...**, s. 90

³¹⁸ Nükhet Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s. 265

³¹⁹ Nükhet Turgut, **“Çevre Hukukunda Çevreci Örgütler...”**, s. 118

“gerekli değildir” kararı almadıkça projelerine izin, onay, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilmeyeceğini hüküm altına almıştır.

Ülkemiz açısından çevre koruma mevzuatımız incelendiğinde izin ve ruhsat iptaline ilişkin yaptırımların, daha çok yukarıda ifade edildiği üzere ÇED raporlarının gerekli olduğu projelere, tehlikeli atık oluşumuna ve dağıtımına ilişkin kirliliğe, imar kirliliğine sebebiyet veren yapılara ve her türlü kirliliğe (hava, su, toprak kirliliği) sebebiyet veren faaliyetlere karşı uygulandığını görmekteyiz. İzin ve ruhsat iptaline neden olan ihlallerin bazılarını şöyle sıralayabiliriz:

- Çevre Kanunu’nun 11. maddesi, üretim, tüketim ve hizmet faaliyetleri sonucunda oluşan atıkların alıcı ortamlara doğrudan veya dolaylı vermeleri uygun görülmeyen tesis ve işletmelere izin yükümlülüğü getirmiştir. Aynı maddede, inşaat ruhsatına, yapı kullanma veya işletme ruhsatını haiz olmakla birlikte arıtma ve bertaraf yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerin yapı kullanma ve işletme izinlerinin iptal edileceği hükme bağlanmıştır.

- Çevre Kanunu ek madde 6’da ise “hava kalitesinin korunması ve hava kirliliğinin önlenmesi için, ulusal enerji kaynakları öncelikli olmak üzere, Bakanlıkça belirlenen standartlara uygun temiz ve kaliteli yakıtların ve yakma sistemlerinin üretilmesi ve kullanılması zorunludur. Standartlara uygun olmayan yakma sistemi ve yakıt üretenlere ruhsat verilmez, verilenlerin ruhsatları iptal edilir.” denmektedir. Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere burada da üretime başlamadan ruhsatın verilmemesini bir tedbir, verildikten sonra iptal edilmesini ise bir yaptırım olarak değerlendirmekteyiz.

- Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu’nda ve bu kanunun Uygulama Yönetmeliği’nde faaliyetlere başlamadan ve faaliyet aşamasında işletme ve arama izin ve ruhsatlarından sıkça bahsedilmiştir. Yönetmeliğin 9, 10, 11, 12, 15. maddelerinde, jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli suların kirliliğinin önlenmesi, işletme ve arama ruhsatı olanların faaliyetlerini projelerinde belirttikleri şekilde usul ve esaslara riayet ederek yapmaları, faaliyet sahiplerinin idareyi belli konularda bilgilendirmesi amaçlarına yönelik ruhsat iptali yaptırımlarına yer verilmiştir.

- Ruhsatname ve izne dayalı faaliyetler Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu açısından da önem arz etmektedir. Kanun’a göre sit alanları ve korunma alanlarına olumsuz etki edecek tüm faaliyetler, bu alanların kullanım şartları, devlet müzelerine alınması gerekli görülmeyen kültür varlıklarının ticareti, araştırma, sondaj ve kazı faaliyetleri ile define arama işlemleri yetkili makamlardan izin alınarak ve ruhsatname düzenlenerek yapılabilmektedir.

- Orman Muhafazası için devlet ormanlarında çeşitli yasaklamalar getirilmiştir. Yeti mi  ve yeti tirilmi  fidanları sökmek, ekim sahalarını bozmak, ya  ağaçları bo mak, yaralamak, tepelerini veya dallarını kesmek veya koparmak veya ağaçlardan yalamuk, pedavra hartama çıkarmak, dikili ya  veya kuru ağaçları kesmek veya bunları kökünden sökmek veya bunlardan kabuk veya  ıra veya katran veya sakız çıkarmak, yatık veya devrik ağaçları kesmek veya götürmek, kök sökmek, kömür yapmak bunlardan bazılarıdır. Bu tür yasak işlemlerin ormanın gelişmesi için idarenin fenni maksatlarla yapacağı ameliyat dışında yapılabilmesi ancak orman idaresinin izni ile mümkündür. Orman mahsullerinin çıkarılmasına yönelik iznin yasa ve yönetmeliklerde belirtilen usullerde ve süresi içerisinde kullanılmamasının yaptırımını da iznin iptalidir. (Orman Kanunu madde 14,15,44)

- Su  r nleri Kanunu gereğince denizlerde ve içsularda bulunan bitkiler ile hayvanlar ve bunların yumurtalarının istihsalinde ( ıkarılma, elde etme) valilikler tarafından verilen ruhsat tezkeresi gerekliliği bulunmaktadır. İstihsal yerinin, istihsalde kullanılan araç ve gereçlerin, istihsal zamanının kanun ve yönetmeliklere aykırılığı halinde ise ruhsat tezkeresi belli süreler geri alınır, fiilin tekrarlanması halinde ise iptal edilir. (Su  r nleri Kanunu madde 36)

- Ruhsat ve iznin iptaline ilişkin idari yaptırımlar, daha çok çevreye zarar verici faaliyetlerin ve bu faaliyetleri kontrol altına alma amacının yer aldığı  evre korunmasına ilişkin kanun ve yönetmeliklerde yer almaktadır³²⁰. Örneğin Madencilik faaliyetlerinin yapılmasına ve ruhsatlandırmaya ilişkin hususlar, maden arama

³²⁰ Ruhsat ve izin iptaline örnek olarak gösterilebilecek diğer kanunlar arasında, Maden Kanunu (madde 7, 10, 12, 13, 16, 17, 24, Orman Kanunu (madde 44), Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu (madde 17, 27, 39), İmar Kanunu (madde 42), Su  r nleri Kanunu (madde 36), izin ve belge iptaline yönelik Kara Avcılığı Kanunu (madde 14, 21, 24, 29), yararlanma hakkının iptaline³²⁰ yönelik Mera Kanunu (madde 27), Toprak Koruma ve Arazi Kullanımı Kanunu (madde 21) sayılabilir.

faaliyetlerinin yürütülmesine ilişkin izinler ve arama tamamlandıktan sonra madenin işletilmesine ilişkin verilen izinler Maden Kanunu'nda (26.05.2004 Tarih 5177 Sayılı Kanun ile 10.06.2010 Tarih 5995 Sayılı Kanun'la yapılan eklemeler ve değişikliklerle) ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Tüm bu izinler ve ruhsatlandırmalardaki temel amaçlardan birisi çevre ve insan sağlığının korunmasıdır. Örnek olarak şunlar gösterilebilir:

- Devlet ormanları içinde yapılacak maden arama ve işletme faaliyetleri ile bu faaliyetler için zorunlu ve ruhsat süresine bağlı olarak yapılan geçici tesislere Orman Kanunu hükümlerince izin verilmesi,
- Yaban hayatı koruma ve geliştirme sahalarında maden arama ve işletme faaliyetleri ile bu faaliyetler için gerekli geçici tesislere çevresel etki değerlendirme raporunda belirlenen esaslar dahilinde izin verilmesi,
- İçme ve kullanma suyu rezervuarının maksimum su seviyesinden itibaren 1000-2000 metre mesafe genişliğindeki şeritte galeri usulü patlatma yapılmaması, alıcı ortama arıtma yapılmadan doğrudan su deşarj edilmemesi şartıyla çevre ve insan sağlığına zarar vermeyeceği bilimsel ve teknik olarak belirlenen maden arama ve işletme faaliyetleri ile altyapı tesislerine izin verileceği
- Gerçek dışı veya yanıltıcı beyanda bulunmak suretiyle Kanun hükümlerinin uygulanmasını engelleyen ve haksız surette hak iktisap eden ruhsat sahiplerinin teminatları irad kaydedilerek iki katına çıkarılacağı, bu fıkranın ikinci kez ihlâli halinde bir önceki cezanın katlanarak uygulanacağı ve üç yıl içinde madde hükümlerinin üç kez ihlâl edilmesi halinde teminat irad kaydedilerek ruhsatın iptal edileceği,
- İlk müracaat ve ruhsatlandırma işlemlerinde Maden Kanunu'nda sayılan altı grup madenin özelliklerine göre farklı ruhsatlandırmaya tabi olacağı,
- Genel arama dönemi süresi sonuna kadar genel arama faaliyet raporunun verilmemesi durumunda ruhsatın iptal edilmesi.

2.2.3. İşyeri Kapatma

Çevre kirliliği sonucunu doğuran faaliyetleri icra eden işyerlerinin, mevzuatta belirtilen usuller ve tedbirler uygulandıktan sonra kapatılması anlamına gelen bu idari yaptırımın uygulama alanına kapsam itibarıyla şantiyeleri, fabrikaları, atölyeleri, eğlence yerlerini, hizmet binalarını ve diğer işyerlerini de dâhil edebiliriz.

Gerek 3572 Sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarında Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun'un gerekse bu kanun dayanak³²¹ gösterilerek çıkartılan İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik'in yürürlüğe girmesinde etkili olan kriterler arasında “çevre kirliliğine yol açmama” ve “insan sağlığına zarar vermemek” kriterleri vardır.

Yönetmelik, çevre ve insan sağlığının korunması adına hem zararın meydana gelmesinden önce alınacak bir tedbir olarak, Çevre kirlenmesini önlemek amacıyla alınacak tedbirlere ait kirleticilerin nitelik ve niceliğine göre hazırlanmış proje ve açıklama raporlarını hazırlamayı, yer seçimi ve tesis kurma izni ile ruhsat verilmesi için bir gereklilik olarak öngörmüş hem de belirtilen kriterlere aykırı hareket ederek çevreyi kirletici faaliyetlerde bulunan işyerleri ve tesislerin faaliyetlerinin durdurulacağından bahsetmiştir.

Çevre sağlığının bozulmasına karşı uygulanacak olan hükümlerden birisi de Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 259. maddesinde zikredilmiştir. Buna göre; “sıhhi şartları haiz olmayan ve hastalıkların intikaline vasıta olduğu görülen, otel, han ve sair misafirhaneler her türlü mahzurdan salim bir surette ıslahı sabit oluncaya kadar kapatılır.”

³²¹ R.G. Tarihi 10.08.2005 ve R.G. Sayısı 25902 olan Bu Yönetmelik, aynı zamanda 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 4/7/1934 tarihli 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu, 12/4/2000 tarihli ve 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu, 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 22/2/2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununa dayanılarak hazırlanmıştır.

2.3. Çevre Korunmasında Diğer İdari Tedbirler

İdare kamu düzenini korumak ve sağlamak, çevreyi daha yaşanabilir kılmak adına bireylerin ve toplulukların faaliyetlerini bir ceza algısı yaratmadan gözetebilir ve denetime tabi tutabilir, gerekli önlemleri alabilmek için bu faaliyetleri belli usullere bağlayabilir³²². Gerçek ya da tüzel kişileri kanunların önleyici etkisinden uzak tutarak faaliyetlerine serbestçe imkân verilmesi toplumun sağlık ve güvenliği bakımından elbette sakıncalı haller doğurabilir. Bunun için onların uygun bir ceza sorumluluğu altında bulundurulmaları zorunlu olarak görülse de³²³ kanaatimizce; temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında dikkate alınması gerekli ilkeler³²⁴ ışığında, idarenin, çevresel etkileri olan faaliyetlerin, kanun ve yönetmeliklerde belirtilen usullere göre etkin, verimli ve huzurlu bir şekilde yürütülmesine zemin hazırlamak gibi bir görevi de bulunmaktadır. Jescheck'in belirttiği “zorunlu olan kadar az yaptırım, mümkün olduğu kadar çok sosyal yardım”³²⁵ fikri de buna uygun düşmektedir. Cezalar her zaman ceza hukukundan beklenen önleme görevini yerine getirmezler. Kişiye uygulanacak tedbirler doğru ve yerinde uygulandıklarında, tehlikelilik halini ortadan kaldıracı, cezaları tamamlayıcı, düzeni koruyucu bir araç haline gelmektedirler. Bu bağlamda yine çevre korunmasında idari makamlar tarafından uygulanan fakat “cezalandırma” amacı taşımayan idare hukuku çözüm araçları (tedbirler) inceleme konusu yapılacaktır. Bunlar arasında, uyarma, eski haline getirme emri, süre verme, faaliyetlerin kısıtlanması, bilgilendirme, raporlama, inceleme, denetim, teşvikler sayılabilir.

³²² Metin Günday, **İdare Hukuku (Güncelleştirilmiş 8. Baskı)**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 271

³²³ Anayasa Mahkemesi, 16.06.1964 gün, E. 1963/101, K. 1964/49, RG, 28.06.1964, AMKD, S. 2, s. 151, Nakleden: Muharrem Özen, “**Türk Ceza Kanunu Tasarısının Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğuna İlişkin Hükümlerine Bir Bakış**”, AÜHFD, S. 1, C. 52, Ankara, 2003, s. 72

³²⁴ Çevre korunmasında diğer idare hukuku çözüm araçlarının uygulanması, ölçülülük ilkesinin bir tezahürü olarak değerlendirilebilir. İdarenin ihlale karşı tavrının ölçülü olması, uyarma, zaman tanıma, uyarıyı dikkate alanlara bu yönde yardım edilmesi ve bu yönde ihlali devam ettirmede ısrarlı olanlara hafiften ağıra doğru giden kademeli bir anlayışla güç ya da yaptırıma başvurulmasını gerektirir. Bu sıralamaya uygun davranılması hareketin ölçülü olduğunun göstergesidir., Özay, Günışında Yönetim, s. 511, Oğurlu'nun eserinde belirttiği üzere, kolluk önlemlerinin uygulanmasında yasallık, zorunluluk, denge ve elverişlilik unsurları da burada dikkate alınmalıdır. Kolluğu sadece yaptırım uygulayan bir mekanizma olarak düşünmek, sorunun ortadan kaldırılmasında bireyin subjektif durumunu önemsememek, konumuzun ilk bölümünde belirtilen idare hukukunun çevre korunmasına hizmet eden diğer araçlarını yok saymak anlamına gelir., Yücel Oğurlu, **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 68-93

³²⁵ Hans-Heinrich Jescheck, **Almanya Federal Cumhuriyeti Ceza Hukukuna Giriş**, (çev. Feridun Yenisey), İstanbul, 1989, s. 48

2.3.1. Eski Hale Getirme

Bozulan çevreyi tedavi etmek ya da çevreyi eski haline getirmek, çevre sorunun ortaya çıkmasından sonra etkilerini gidermek üzere geliştirilen *onarımcı politikalar* arasında sayılmaktadır. Rio Çevre Zirvesi'nde imzalanan bildirge ve sözleşmelerin içeriğinde de bulunan bu yaklaşımın uygulamada tam anlamıyla uygulanabilmesi için hukuksal zorunluluklara ihtiyaç duyulmuştur³²⁶.

Çevreyi kirletmemek ve kirlenmemesi için önlemler almak, çevre sağlığını geliştirmek ne kadar önemliyse, kirlenen çevreyi en kısa zamanda eski haline getirmek, doğal ortam kalitesini artırmak da bir o kadar önemli görülmelidir³²⁷. Eski hale getirme önleminde kastedilen, bozulan çevrenin onarılması ve mümkün olduğunca olumsuz etkilerin ortadan kaldırılmasıdır³²⁸. Zarar verenin eski hale getirme yükümlülüğünün kapsamı dar ya da geniş yorumlanmaya koşut olarak değişebilmektedir. Örneğin geri getirilemeyecek derecede bozulmuş çevresel varlığa eşdeğer bir alanın yakında bir yerde oluşturulması da eski hale getirme yükümlülüğü kapsamında değerlendirilebilir³²⁹.

Çevre mevzuatımızda “eski hale getirme yükümlülüğünü” konu alan ihlaller çeşitli şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Çevre Kanununun 20/e maddesinde, Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecine başlamadan veya bu süreci tamamlamadan inşaata başlayan ya da faaliyete geçen yatırımcıların faaliyet alanlarını eski haline getirmelerinden ve 9/e maddesinde, sulak alanların doğal yapılarının ve ekolojik dengelerinin korunması esasında yola çıkılarak, sulak alanların doldurulması ve kurutulması yolu ile kazanılan arazilerin eski haline getirilmesi gerekliliğinden bahsedilmiştir.

Diğer bir hukuksal dayanak da Mera Kanunu'dur. Buradaki düzenlemeye göre amaç dışı kullanılmak suretiyle vasıfları bozulan mera, yaylak ve kışlakları tekrar eski durumuna getirmek amacıyla yapılan masraflar, sebebiyet verenlerden tahsil edilmektedir (Mera Kanunu madde 4). Yargıtay bir kararında şöyle hüküm vermiştir:

³²⁶ Kıvılcım Akkoyunlu Ertan, “Çevre Etiği”, Amme İdaresi Dergisi, C. 31, S. 1, 1998, s. 125

³²⁷ Ahmet Taşkın, **Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması**, s. 286

³²⁸ Tehlikeli Atıkların Sınır Ötesi Taşınımından Doğan Zararlardan Sorumluluk ve Tazminata Dair Basel Protokolü'nün 2. maddesinde “gerçekte alınmış olan veya alınması gereken tedbirlerin tutarı ile sınırlı olarak, bozulmuş çevrenin yeniden inşası”ndan bahsetmektedir. “Eski hale getirme tedbirleri”, zararın değerlendirilmesi, zarar gören veya tahrip olan çevre unsurlarının onarılması veya eski hale getirilmesini amaçlayan her türlü makul önlemler anlamındadır. Bilgi için bkz., Oğuz Caner, “Tehlikeli Atıkların Sınır Ötesi Taşınımından Doğan Zararlardan Sorumluluk ve Tazminata Dair Basel Protokolü”, İTİCU SBE Dergisi, Y. 8, S. 16, 2009, s. 86

³²⁹ Nükhet Turgut, **Çevre Politikası ve Hukuku**, s. 292

“Uyuşmazlık konusu taşınmazın öteden beri mera olduğu Kadastro Mahkemesi kararı ile 3402 sayılı Kadastro Kanununun 16/B maddesi uyarınca bu niteliği ile özel siciline yazılmasına karar verildiği anlaşılmaktadır. 4342 sayılı Mera Kanununun 4. maddesi uyarınca mera, yaylak ve kışlakların amacı dışında kullanma olanağı yoktur. Yine bu maddenin 4.bendi gereğince, amaç dışı kullanılması suretiyle vasfında bozulma meydana getirilmişse, meranın tekrar eski konumuna getirilmesi için yapılan masraflardan³³⁰, buna sebebiyet verenler sorumlu tutulmuştur.”³³¹

Türkiye'de tabiatın ve biyolojik çeşitliliğin korunması amacına hizmet eden çok sayıda hukuki ve idari düzenlemenin biyolojik çeşitliliğin sürdürülebilir korunması ve kullanımı konusunda karmaşaya sebep olması nedeniyle bu kapsamlı mevzuatın uygulanmasından sorumlu kurum ve kuruluşlar arasında yönetim boşluğu ve çakışması ortaya çıkmıştır. Çok yönlü kurumsal yapı birçok koruma alanında yaşayan farklı koruma statülerinin birbiriyle uyumlaştırılması gereğine binaen Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı hazırlanarak Çevre Komisyonuna sevk edilmiş ve burada kabul edilmiştir³³². Yürürlüğe girecek olan Kanun Tasarı metninde ülke düzeyinde zamanla çeşitli sebeplerle birçok ekosistemin tahrip olduğu, bozulmuş ekosistemlerin rehabilite edilmesi ve eski haline veya eski haline en yakın duruma getirilmesi gerekliliği ifade edilmiştir. Asıl amaç bozulmuş ekosistemin iyileştirilmesi ve tekrar eski fonksiyonlarının kazandırılmasıdır. “Tazmin Yükümlülüğü ve Yaptırımlar” başlıklı 26. Maddede eski hale getirme zorunluluğu şu şekilde ifade edilmiştir: “Korunan alanlarda, tabiata veya biyolojik çeşitliliğe herhangi bir şekilde zarar veren veya ortadan kaldıran, durumu eski hale getirmek zorundadır. Eski hale getirilmemesi veya bunun imkânsız olması durumunda, objektif ölçütlere göre belirlenecek zarar, bu zararı veren veya verenler tarafından ödenir. Eski hale getirme durumunda dahi telafi edici tazminat istenebilir.”

³³⁰ Konumuz açısından masraf, çevre kirlenmenin, çevrenin kirlenmesi veya çevrenin ya da ekolojik dengenin bozulması olgularında kirliliğin ortadan kaldırılması, bozulmuş olan dengenin tekrar kurulması, nesli tehlikede olan bitki ya da hayvan türlerinin ortadan kalkması ya da tehlikeye düşürülmesi hallerinde bunların yeniden üretilmesi için yapılan harcamaları ifade etmektedir., Erişgin, a.g.e, s. 213.

³³¹ Yargıtay 14. H.D. Kararı, 8.02.2006 Tarih, E. 2005/1189 K. 2006/1087. Diğer örnek kararlar için bkz., Y. 14. H.D., 01.03.2006 Tarih, E. 2005/3467 K. 2006/1979, Y. 14. H.D., 15.06.2006 Tarih, E. 2006/5630 K. 2006/6911., Y. 14. H.D., 01.11.2006 Tarih, E. 2006/9182 K. 2006/12241

³³² TBMM, Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı ile Çevre Komisyonu Raporu, Esas No: 1/627, Sıra Sayısı: 297, s. 12, 48

Elbette ki, bazı durumlarda da kişilerin faaliyetleri sonucu ortaya çıkan çevresel zararın ortadan kaldırılıp eski haline aynen iadesi mümkün olmayabilir. Bu noktada da idare zararı tazmin edici diğer yaptırım ve tedbirlere başvurmakta, gerektiğinde idari para cezası uygulamaktadır. Çevre koruması konusunda eski hale getirme tedbirini öngören ve yukarıda da ifade ettiğimiz kanun maddelerinde eski hale iadenin imkânsızlığı durumunda ne yapılacağından bahsedilmemiştir. Fakat Tabiatı ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu Tasarısı'nda bahsedildiği gibi objektif ölçütlere göre zararın zarar veren tarafından ödenmesi veya telafi edici tazminata hükmedilmesi çözüm olarak önerilebilir.

Diğer taraftan Avrupa Birliği Anlaşması'na dayalı olarak çıkarılan Çevresel Sorumluluk Yönergesi'nde³³³ eski hale getirme konusunda ikili bir ayırım yapılmıştır. Bunlardan ilki bir zarara maruz kalan çevresel varlığın zarardan önceki eski halinin aynısının oluşturulması esastır ki buna birincil ıslah denilmektedir. Birincil ıslah, çevresel sorumluluğu düzenleyen bir sistemin erişmek isteyeceği ideal bir hedef olarak görülebilir. Bu durum ideal bir hedef olarak görülse de zarara uğrayan bir doğal varlığın aynısı ile tekrar eski haline iadesi kısmen veya tamamen mümkün olmayabilir. Bu durumlarda zararın nasıl tazmin edileceği veya ıslah tedbirlerinin uygulanmasından bu tedbirlerin etkilerini doğurmasına kadar geçen sürede ortaya çıkan ara zararların nasıl denkleştirileceği, birinci ıslahın cevap veremediği soruların başında gelir. Çevre sorumluluk yönergesi yukarıda sözü edilen ilk soruna çözüm olacak şekilde EK II'nin 1. Maddesinin b bendinde tamamlayıcı ıslahı ikinci soruya yanıt olacak şekilde de aynı maddenin c bendinde denkleştirici ıslahı hüküm altına almıştır. Tamamlayıcı ıslah

³³³ “Avrupa Birliği'ne üye birçok ülkede çevresel sorumluluğu düzenleyen kuralların mevcut olmaması ayrıca, 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması ile Avrupa Birliği Anlaşmasına eklenen 191. Maddeyle (eski 174. Madde) de ciddi bir çelişki yaratmakta idi. Zira bu maddenin 2. fıkrasında, Topluluğun çevre politikasının diğer ilkelerle birlikte kirlen önlenmesini esas aldığı belirtilmiştir. Kirlen önlenmesini esas alan ilkenin özünün kirliliğe neden olan kişinin kirliliğin maliyetine katlanması olduğu düşünüldüğünde, çevresel zararlarla mücadelenin bedelinin topluma yüklenmesi sonucunu doğuracak uygulamaların Avrupa Birliği Anlaşmasının bu hükmüne aykırılık teşkil edeceği aşikardır. Çevresel sorumluluk alanında Topluluk çapında geçerli olan bir düzenlemenin yokluğu ayrıca, üye ülkeler arasındaki rekabet koşullarında eşitsizliklerin oluşumuna zemin hazırlamıştır. Avrupa Birliği çapında çevresel sorumluluğa ilişkin mevcut olan bu boşluğun doldurulması amacıyla, 21 Nisan 2004 tarihinde Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin Çevresel Zararların Önlenmesi ve Giderilmesine İlişkin Çevresel Sorumluluk Yönergesi kabul edilmiştir. Avrupa Birliği Anlaşmasının çevrenin korunması amacına yönelik olan 191. Maddesine dayanılarak çıkarılan Çevresel Sorumluluk Yönergesi'nin 1. Maddesi, bu yönergenin amacının kirlen önlenmesini esas alarak çevresel zararın önlenmesi ve giderilmesini hedefleyen bir çevresel sorumluluk anlayışının çerçevesini ortaya koymak olduğunu belirtmiştir.”, Ahmet M. Güneş, “Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Yönergesi Üzerine Bir İnceleme”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2009/2, s. 79

zarara maruz kalmış bir çevresel varlığın eski haline denk olacak yeni bir durumun ortaya çıkarılması suretiyle amacını gerçekleştirmeye çalışır. Yani eski halin benzeri veya eşdeğeri bir durum oluşturulmaktadır. Denkleştirici ıslah ise, ıslah tedbirlerinin uygulanmasından etkilerini doğurmaya başladığı ana kadar vuku bulan zararların, gerçekleştirilecek bazı ilave iyileştirmelerle dengelenmesi anlamına gelir. Zararı ortadan kaldıracak en uygun ıslah türünün belirlenmesinde EK II’de yer alan ölçütlerden faydalanılmaktadır. Bunlar, uygulanacak ıslah türünün insan sağlığı ve kamu güvenliği üzerinde doğuracağı etkiler, yapılacak olan şeyin doğuracağı masraflar, bu tercihin başarılı olma ihtimali ve tercihin zararı ne ölçüde gidereceği konusundaki ölçütlerdir³³⁴.

2.3.2. Raporlama (Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu)

2872 Sayılı Çevre Kanunu’nun 10. maddesine dayanılarak çıkarılan ve birçok değişikliğe uğrayarak 2008 tarihinde yeni şekliyle yürürlüğe giren Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliği³³⁵ ile son yıllarda artan kirliliğe karşı çevrenin korunması ve çevreye zarar vermesi muhtemel faaliyetlerin, daha bu zararlar meydana gelmeden önlenmesi konusunda yeni bir idare hukuku yöntemi geliştirilmiştir. Hukuki nitelik açısından ÇED, kapsamında belli aşamaları içeren idari bir süreç, çevre korunmasında bir idare hukuku aracı olarak nitelendirilebilir³³⁶.

Çevrenin bir defa kirlenmesi ve bozulmasından sonra eski hale getirmenin çok zor hatta imkânsız olması son dönemlerde çevrecileri, zarar oluşmadan bazı etkili tedbirleri almaya mecbur kılmıştır. Bunun doğal sonucu olarak kirlenen çevreyi temizleme veya bozulan çevreyi onarma yerine, gerçek ve tüzel kişilerin çevre adına

³³⁴ Ahmet M. Güneş, s. 98

³³⁵ İlk ÇED Yönetmeliği, 7 Şubat 1993 tarihinde, Kanun’un yürürlüğe girmesinden 10 yıl sonra çıkarılabiliştir. Birçok değişikliğe uğramış olan bu Yönetmelik 1997 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1997 tarihli ikinci ÇED Yönetmeliği ise maddelerinde önemli değişiklikler yapıldıktan sonra, 2002 tarihinde üçüncü ÇED Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Yönetmeliğin iptali ve yürütülmesinin durdurulması talebi ile açılan dava sürmekte iken idare bu Yönetmeliğin de uygulanmasında sorunlar olduğunu ileri sürerek, 2003 tarihli ÇED Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırmıştır. En son çıkarılan ve halen uygulamada bulunan ÇED Yönetmeliği 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir., Ayrıntılı bilgi için bkz., Süheyla Suzan Alica, “Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XV, Y. 2001, S. 3, s. 99-100

³³⁶ Süheyla Alica, s. 101-102, Saygılı, tanıma ilişkin “teknik, idari bir usul ve politik bir süreç” nitelemesinde bulunmuştur., Abdurrahman Saygılı, **Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2007, s. 3

olumsuz etki yaratan faaliyetlerini daha işin başında önlemenin araçları aranmaktadır³³⁷. Araçlardan birisi de raporlama olarak da adlandırılabilir Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecidir. Bu, gerçekleştirilmesi planlanan bir faaliyetin çevre için olumsuz etki doğurup doğurmayacağının önceden belirlenmesi ve şayet zarar verecekse işin başında faaliyet sahiplerine gerekli önlemleri alması ve faaliyetlerini durdurmaları için yetkili makamlara görev yükleyen bir sistemdir. Çevresel etki değerlendirme, çevre kirliliğine sebebiyet verecek unsuru kaynağında önlemenin yanında büyük yatırımlar yapıldıktan sonra çevreye zararlı olmaları nedeniyle kapatılmak istenen fabrika ve tesislerin ülke ekonomisine yükleyeceği külfetin de önüne geçmiş olacaktır. Çevresel etki değerlendirme hiç yapılmadan ya da yetersiz yapılarak kurulan bir fabrikanın ya da termik santralin kapatılmasının ekonomik açıdan vereceği zarar asla küçümsenmemelidir³³⁸. Bu açıdan bakıldığında ÇED'in aynı zamanda ekoloji ve ekonomiyi uzlaştıran bir araç olduğu da söylenebilir. Zira sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde kalkınmada kullanılan doğal kaynaklar önceden tespit edilen olumsuzlukların giderilmesiyle daha etkin ve verimli kullanılmış olacaktır³³⁹.

Kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgelerinde yatırım yapmak isteyen ana yatırımcı, alt yatırımcı veya yatırımcıların da ÇED sürecine uygun hareket etmeleri gerekmektedir. Burada da yatırımcıların çevreyle uyumlu, sürdürülebilir turizm ilkeleri gözetilerek faaliyet yapmaları amaçlanmıştır.

Danıştay vermiş olduğu kararlarla olumlu bir “çevresel etki değerlendirme raporuna” sahip olmanın, sağlıklı bir çevre ve bundan doğan kamu yararı açısından önemli bir tedbir olduğu kanaatindedir. Bir kararında öncelikle “ÇED'in amacının, gerçek ve tüzel kişilerin gerçekleştirmeyi planladıkları faaliyetlerinin çevre üzerinde yapabilecekleri etkilerin belirlenerek değerlendirilmesi ve tespit edilen olumsuz etkilerin önlenmesi için gerçekleştirilecek ÇED sürecinde uyulacak idari ve teknik usul ve esasları düzenlemek olduğu dikkate alınacak olursa, ÇED sürecinin, tamamlanıp

³³⁷ Halil Ünlü, Yerel Yönetim ve Çevre, IULA-EMME, İstanbul, 1991, s. 51, Mihriban Şengül, “Belediyeler ve Çevresel Etki Değerlendirmesi: Etkin ve Yaygın ÇED İçin Bir Öneri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.6, S. 1, Ocak 1997, s. 22

³³⁸ Ersan Şen, “Çevrenin Korunmasında Türkiye'deki Örgütlenme...”, s. 76-77

³³⁹ Ayşegül Mengi, Nesrin Algan, Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişim: AB ve Türkiye Örneği, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 3, Abdurrahman Saygılı, “Avrupa Birliğinin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesine Kısa Bir Bakış”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, C. 3, No: 2, 2004, s. 70-71

üretime geçen tesisler için değil gerçekleştirilmesi planlanan faaliyetler için söz konusu olacağı” ifade edildikten sonra “ÇED raporu hazırlanmaksızın mobil santralin konuşlandırılması yönünde tesis edilen ...Yönetim Kurulu kararında çevre mevzuatına, kamu yararına ve hukuka uygunluk görülmediği” kanaatine varmıştır³⁴⁰.

Danıştay’ın ve Anayasa Mahkemesi’nin çevresel etki değerlendirmesi sürecine verdiği önemi açıklayan diğer bir örnek ise bu sürecin kapsamına ilişkindir. Çevre Kanunu ve Maden Kanunu’nda petrol, jeotermal kaynaklar ve maden arama faaliyetleri ÇED kapsamı dışında tutulmaktaydı. Özellikle, Bergama’daki altın madeni işletmesinden gelen baskılarla birçok yasada değişiklik yapılarak, orman alanları, milli parklar, özel koruma bölgeleri, ağaçlandırma alanları, tabiat alanları, özel koruma bölgeleri, doğal ve kültürel sit alanları, tarım alanları, meralar, sulak alanlar, kıyılar, kentlerin imar alanları, turizm bölgeleri, su havzaları madencilik faaliyetine açılmıştır. Yine aynı düzenlemeyle madencilik faaliyetlerinin ÇED ve gayrisihhî müessese izin süreçlerinin Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi öngörülmüştür. Ancak kamuoyundan gelen tepkilerin büyümesiyle sonunda ilgili yönetmeliklerin ve yasal düzenlemelerin iptali için Danıştay ve Anayasa Mahkemesi’ne dava açılmıştır. Önce Danıştay, Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliğinin yürütmesini durdurmuş; Anayasa Mahkemesi de, Maden Kanunu’nun 7/1 maddesi ile maden, petrol ve jeotermal kaynakları arama faaliyetlerini ÇED kapsamı dışına çıkartan Çevre Kanunu’nun 10.maddesinin üçüncü fıkrasını anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir³⁴¹.

³⁴⁰ D. 10. D., 25.01.2006 gün, E. 2004/9540, K. 2006/60, D. D., Y. 2006, S. 112, s. 320, ÇED raporuna ilişkin çok sayıda Danıştay kararı örnek gösterilebilir: Milli park sınırları içerisinde bulunan baraj projesinin ÇED sürecinden geçirilmeden uygulamaya konulamayacağı hakkında bkz., D. 10. D., 05.07.2005 gün, E. 2002/2180, K. 2005/3958, D.D., Y. , S. 111, Danıştay diğer bir kararında, ÇED Yönetmeliğinde yapılan değişiklikle yönetmelik kapsamına giren faaliyetler için belirtilen usul ve esaslar yerine getirilmeden faaliyete başlanması halinde faaliyetin üretim aşamasında bulunduğu belgelenmesi kaydıyla faaliyet sahibine süre tanınarak, Yönetmelikle belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmesine olanak sağlayacak düzenlemeyi iptal etmiştir. Danıştay burada da kamu yararının daha üstün olduğu anlayışıyla hareket etmiştir., D. 6. D., 06.11.2001 gün, E. 2000/3626, K. 2001/5220

³⁴¹ Maden Kanunu madde 7/1 için Anayasa Mahkemesi, 15/01/2009 tarihli ve E. 2004/70, K. 2009/7 sayılı Kararı., Çevre Kanunu madde 10/3 için Anayasa Mahkemesi, 15/1/2009 tarihli ve E.:2006/99, K.:2009/9 sayılı Kararı., Bu kararlardan sonra, bugüne değin verilen madencilik izinlerinin hepsi tartışılmaya başlandı ve orman alanlarındaki madencilik izinleri Orman Genel Müdürlüğü’nce durduruldu. Bu gelişme madencilerin adeta kazan kaldırmalarına yol açtı. Bunun üzerine bir kez daha maden lobisinin isteğini karşılayacak yönetmelik değişikliği yapıldı. 19 Ağustos 2009 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan yönetmelik değişikliği ile Madencilik Faaliyetleri İzin Yönetmeliği’ne eklenen geçici 4. madde ile ‘Orman sayılan alanlarda madencilik faaliyetlerine ilişkin yeni bir düzenleme yapıluncaya kadar orman, muhafaza ormanı ve ağaçlandırma alanlarında madenlerin aranması ve işletilmesi ile ilgili faaliyetlerde alınması gereken izinlerde Orman Sayılan Alanlarda Verilecek İzinler Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır.’

Yönetmelikte çevresel etki değerlendirmesi uygulanacak projeler (Ek Liste-1) ile seçme-eleme kriterleri uygulanacak projelerin (Ek Liste-2) tespitinde çevresel etkisi olan faaliyetlerin yürütülecekleri yerin özellikleri de her ne kadar ‘gereklidir’ ya da ‘gerekli değildir’ kararını vermeye yetkili idareler tarafından kimi zaman dikkate alınmasa da yargı kararlarında daima hesaba katılmaktadır. Örneğin Tahtacıörencik Köyü, Ankara’nın, Beypazarı ve Güdül İlçeleri sınırları içinde yer alan Süvari Çayı üzerinde yapılması planlanan Dereli hidroelektrik santrali projesine ilişkin Ankara Valiliği İl Çevre ve Orman Müdürlüğü’nün verdiği "ÇED Gerekli Değildir" kararının iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle açılan davada Ankara 7. İdare Mahkemesi, projenin gerçekleştirileceği Süvari Çayı ve çevresinin İç Anadolu Bölgesi step-orman geçiş kuşağında yer alması, riparian(dere) ekosistemleri, orman ekosistemleri ve argo (segetal) ekosistemleri olmak üzere farklı ekosistemleri barındırması ve ekosistem çeşitliliğinin bir sonucu olarak alanda biyolojik çeşitliliğin de son derece zengin olduğuna dikkat çekerek yürütmenin durdurulması yönünde karar vermiştir. Hazırlanan bilirkişi raporunda da, biyolojik çeşitliliğin önemi dikkate alındığında faaliyetin ekosistemler ve biyolojik çeşitlilik üzerine olası etkilerinin de çok detaylı bir şekilde irdelenmesi ve gerekli önlemlerin alınmasının ulusal mevzuat açısından olduğu kadar uluslararası mevzuat (Bern Sözleşmesi, Biyolojik Çeşitliliğin Korunmasına Dair Sözleşme, Kuş ve Habitat Direktifi) açısından da bir zorunluluk olması nedeniyle ÇED Raporu hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır³⁴².

Diğer taraftan Danıştay da ülkenin ihtiyacı olan elektriğin yine ülke kaynakları kullanılarak üretilmesi esas olup, ancak böyle bir üretim sırasında tüketilecek ya da atıl olarak tutulacak doğal kaynakların da yapılacak değerlendirmede gözardı edilmemesi gerektiğini belirtmiştir. HES yapımında faaliyetin gerçekleştirileceği alanı da hesaba katan kararda şöyle denmiştir:

“...davalı idare ve davacının temyizi üzerine İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 20.9.2002 tarih ve K:2002/656 sayılı kararıyla; anılan kararın iptale ilişkin

düzenlemesi getirildi Bu yönetmelik değişikliği de dava konusu yapıldı. Danıştay bu kez yapılan değişiklik yargı kararlarını bertaraf etme amacına yönelik olduğu sonucuna varılmıştır gerekçesiyle yürütmeyi durdurma kararı verdi. Bkz., Ayşegül Mengi, Bülent Duru, “**Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme**”, Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyumu - Uluslararası Katılımlı, Ankara, 14-18 Haziran 2010, s. 5-7

³⁴² Sabah Gazetesi, “Yargıdan Çevreci Karar”, 20 Temmuz 2012, s. 2

kısmı onanırken redde ilişkin kısmı ülke çıkarları açısından yapılmasında zorunluluk olduğu, ilgili Bakanlıkça belirlenmek koşuluyla I.derece doğal sit alanları yanında II. ve III. derece sit alanlarında da korumaya yönelik 1/25000 ölçekli çevre düzeni planı ve/veya 1/5000 ölçekli nazım planı kapsamında plan yapılamadığı hallerde yapılacak tespit çerçevesinde ilgili koruma Kurulunca uygun görülecek şekliyle çevreye zarar vermeyecek enerji santralleri yapılabileceğinin öngörülmesinin II. ve III. derece doğal sit tanımına aykırı olduğu gibi bu **alanların koruma koşulları gözardı edilerek** doğal yapısının bozulmasına yol açabileceğinden, ... Fırtına Havzasında hidroelektrik santrali projesinin gerçekleştirilmesi olanağı bulunmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.”

ÇED Yönetmeliğinin 5. maddesi, ÇED raporu hazırlanması gereken projeler hakkında "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu", "Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumsuz", "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararlarını verme yetkisinin Bakanlıkta olduğunu belirterek, gerekli görülen durumlarda "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gereklidir" veya "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararının verilmesi konusundaki yetkisini, sınırlarını belirleyerek Valiliklere devredebileceğini hükme bağlamıştır.

Uygulamadaki örneklerle bakıldığında ÇED uygulamalarının başladığı günden itibaren Ağustos 2011'e kadar, sanayi, atık ve kimya, turizm, enerji, tarım, içme suyu, petrol ve maden sektörlerinde toplam 2243 ÇED raporu hazırlanmış ve sonuçlanmıştır. Bunlar arasından 2211 rapordan “olumlu”, 31 rapordan “olumsuz” kararı çıkmış bir rapor da mahkeme kararıyla iptal edilmiştir³⁴³.

Son olarak ÇED Yönetmeliğine aykırı uygulamaların yani ÇED Olumlu kararı ve ÇED Gerekli Değildir kararı alınmadan başlanan faaliyetlerin durdurulacağını da ifade etmek gerekir.

2.3.3. Denetim

Ülkemizde son zamanlarda güncellik kazanan çevre sorunları ile birlikte anılmaya başlayan ve çevre denetimini de kapsayan çevre yönetimi kavramından, “tüm

³⁴³ TMMOB, **Hidroelektrik Santraller Raporu**, Ankara, Ekim 2011, s. 72., Kararların illere göre ayrıntılı bir şekilde istatistiğini görmek için bkz., **Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ÇED İstatistikleri 1993-2011 Raporu**, <https://www.bayindirlik.gov.tr/gm/ced/index.php?Sayfa=sayfaicerik&icId=448>, Erişim tarihi: 04.02.2012

canlıların sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamaları, doğal kaynakların korunması, değerlendirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla gerek kamusal, gerekse özel kesimde elverişli bir iletişim, planlama, eşgüdüm ve denetim sisteminin oluşturulması ve bu sistemi çalıştıracak bir örgütün kurulması” anlaşılmaktadır³⁴⁴. Bu bağlamda idarenin elinde araç olarak kullandığı mekanizmalardan birisi de çevre denetimidir. Çevre denetimi; bir kuruluşun çevre yönetiminin, kuruluş tarafından tespit edilen çevre yönetimi ile ilgili denetim kıstaslarına, mevzuat hükümlerine uygun olup olmadığını tayin etmek ve bu tayin işleminin sonuçlarını idareye bildirmek için gerekli delillerin tarafsız bir şekilde elde edilmesi ve değerlendirilmesinden ibaret olan sistematik bir doğrulama ve belgeye bağlama işlemi olarak tanımlanmaktadır³⁴⁵.

Çevre denetimi sürecinin üç önemli aşaması bulunmaktadır. Bu aşamalardan ilki çevre ile ilgili mevzuata tabi faaliyet ve tesislerin, mevzuatın gerektirdiği kurallara uygun davranıp davranmadığının kontrol edilmesi, ikincisi faaliyetlerin çevre üzerindeki etkilerinin izlenmesi ve sonunda da bu faaliyetler neticesinde mevzuata aykırılık bulunması durumunda yaptırım uygulanmasıdır. Bu süreç kapsamında faaliyete ilişkin bilgilerin tarafsız ve objektif bir biçimde toplanıp değerlendirilerek raporlanması ve yetkili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve eşgüdümün sağlanması idarenin denetiminin başarısı açısından önemlidir. Kapsamlı bir şekilde yapılan bir başka “çevre denetimi” tanımına göre; çevre denetiminin çevresel gereklerin karşılanmasına ilişkin olarak, faaliyet gösteren özel sektör ve kamu kuruluşlarının bu faaliyetlerinin nesnel, belgeye dayalı ve belli aralıklarla tekrarlanmak suretiyle incelenmesidir³⁴⁶. Bu aşamaların usul ve esaslarının mevzuatta açık ve net olarak belirlenmesi ise, denetimin meşruluğunu ve etkinliğini sağlayacaktır³⁴⁷.

Türkiye’de çevre denetimine ilişkin usul ve esaslar, Çevre Kanunu ve bu Kanun’un 12 ve 15 inci maddeleri ile Ek 2 nci ve Ek3 üncü maddelerine dayanılarak hazırlanan Çevre Denetimi Yönetmeliği’nde yer almaktadır. Buna göre, çevre mevzuatına uygun hareket edilip edilmediğini denetleme yetkisi Çevre ve Şehircilik

³⁴⁴ Keleş, Hamamcı, *Çevrebilim*, s. 293

³⁴⁵ Hüseyin Özgen, Halil Savaş, “**Toplam Kalite Yönetimi Açısından Çevre Yönetim Sistemleri**”, *Denizli’de Sanayileşme ve Kentleşme Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Denizli, 1999, s. 180

³⁴⁶ Sayıştay Başkanlığı Dış İlişkiler Grubu, *Çevre Denetimi*, Ankara, 1999, s. 3

³⁴⁷ Süheyla Suzan Alica, “Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu”, *Gazi Üniversitesi H.F.D., C. XV S. 4*, 2011, s. 89

Bakanlığına verilmiştir. Bakanlık, bu yetkisini gerektiğinde merkez ya da yerel teşkilat içerisindeki kuruluşlara devredebilmektedir. Örneğin, faaliyetler sonucu ortaya çıkan çevresel zararların denetime tabi tutulmasında belediyelere büyük görev düşmektedir³⁴⁸. Nitekim çevre denetiminde temel madde olan 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nun 12. maddesinde denetim yetkisinin Bakanlıkta olduğu, gerektiğinde il özel idareleri ve belediyeler ile Denizcilik Müsteşarlığına, Sahil Güvenlik Komutanlığına, 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belirlenen denetleme görevlilerine belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde devredebileceği hükme bağlanmıştır. Denetim kapsamında ilgililer, Bakanlığın veya denetimle yetkili diğer mercilerin isteyecekleri bilgi ve belgeleri vermek, yetkililerin yaptıracakları analiz ve ölçümlerin giderlerini karşılamak, denetim esnasında her türlü kolaylığı göstermek, çevre kirliliğine neden olabilecek faaliyetleri ile ilgili olarak, kullandıkları hammadde, yakıt, çıkardıkları ürün ve atıklar ile üretim şemalarını, acil durum plânlarını, izleme sistemleri ve kirlilik raporları ile diğer bilgi ve belgeleri talep edilmesi halinde Bakanlığa veya yetkili denetim birimine vermek zorundadırlar.

Denetime yetkili kişi ya da kurumların yukarıda ifade edilen yükümlülükleri yanında konumuzla ilgili olarak idari yaptırım uygulanmasına ilişkin görev ve yetkileri de bulunmaktadır. Denetim ekibi, denetimin bitiminde, Çevre Kanununa Göre Verilecek İdarî Para Cezalarında İhlalin Tespiti ve Ceza Verilmesi ile Tahsili Hakkında Yönetmelikte özellikleri verilen ve Ek-3'te yer alan çevre denetim tutanağını hazırlayarak onaylanmak üzere ilgili makama göndermektedir. Şayet ihlal ceza hukuku anlamında bir çevre suçu oluşturuyorsa bu kez Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunmaktadır. O halde denetimin idari yaptırım uygulama sürecinde bir tespitten ibaret olduğunu ve denetimin de tek başına ceza uygulamaktan ayrı olarak çevre korunmasında bir idari araç olduğunu görmekteyiz.

Türkiye'de yetkili idari kurumların yaptıkları çevre denetimleri yanında çevre gönüllülerinden de kısaca bahsetmek gerekir. Bakanlıkça, uygun niteliklere sahip kişiler arasından seçilen ve Çevre Kanunu ve bu Kanuna göre yürürlüğe konulan düzenlemelere aykırı faaliyetleri Bakanlığa iletmekle görevli ve yetkili kişiler

³⁴⁸ Abdullah Yılmaz, Yavuz Bozkurt, Ercan Taşkın, “Doğal Kaynakların Korunmasında Çevre Yönetiminin Etkinliği”, D.P.Ü SBE Dergisi, S. 13, Aralık 2005, s. 12

bulunmaktadır. Bu kişilerin aslında tesis veya faaliyetlere giderek denetleme yapma yetkisi olmayıp sadece bildirim yapma yetkisi bulunmaktadır.

Çevre korunması kapsamında değerlendirilebilecek denetimlere örnek olarak aşağıdaki denetimleri gösterebiliriz:

2872 sayılı Çevre Kanununun 14 üncü maddesine dayanılarak çıkarılan Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliğindeki esaslar, sınırlamalar ve yasaklamalara uyulup uyulmadığının denetimi, gerekli izinlerin verilmesi 2872 sayılı Çevre Kanunu ve bu kanun kapsamında çıkarılan ilgili yönetmelikler ile 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 7/12/2004 tarihli ve 5272 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre belediye sınırları içerisinde belediyeler, belediye sınırları dışında ilin en büyük mülki amirince yapılır.

Denetim, ÇED sürecine tabi faaliyetler açısından da önemli bir konudur. ÇED sürecinde izleme ve denetim aşaması, hem kararın verilmesinden itibaren belirli bir sürede faaliyete geçilip geçilmediğini, hem de projenin inşaat, işletme ve sona erdirmeye çalışmalarında, belirtilen tedbirlere uygunluğun sağlanıp sağlanmadığını tespit etmeye yöneliktir. Denetimin bir diğer amacı ise daha önce öngörülmeleyen etkilerin ortaya çıkması durumunda, gerekli tedbirlerin alınmasının sağlanmasıdır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yeni yapılanmasında, ÇED ile izin ve denetim konusu aynı genel müdürlük altında toplanmıştır. Bu nedenle ÇED süreci sonunda taahhüt edilen konuların, daha ciddiyetle takip edileceği beklenmektedir³⁴⁹.

Son olarak ifade etmek gerekir ki; idarenin çevre denetimine, çevre korunmasını konu olan bütün kanun ve yönetmeliklerde dolaylı ya da doğrudan rastlamak mümkündür. Zira hükümlere uygun hareket edilip edilmediğinin değerlendirilmesi olarak da anlaşılan denetim, çevre kirlenmesinin önlenmesi amacıyla

³⁴⁹ Süheyla Alica, “Çevresel Etki Değerlendirmesinin ...”, s. 121., Burada şunu da ifade etmek gerekir ki başlı başına “çevre denetimi” ile “çevresel etki değerlendirmesini” birbirine karıştırmamak gerekir. İkisi birbirinden farklı konulardır. Şöyle ki; çevre denetimleri hem gönüllü çevresel denetim hem de zorunlu çevre denetimi diye ikiye ayrılırken çevresel etki değerlendirmeleri zorunlu olarak yapılmaktadır. Diğer taraftan çevre denetimleri çevresel performans üzerinde yoğunlaşırken, etki değerlendirmeleri gelişimin bir ön koşulu olarak karşımıza çıkmaktadır., Peiyi Ding-John Pigram, “Environmental Audits: An Emerging Concept in Sustainable Tourism Development”, The Journal of Tourism Studies, Vol. 6 No. 2, 1995, p. 5

idarenin aralıksız sürdürdüğü ve zararın henüz ortaya çıkmasından öncesini ilgilendiren bir ödevidir.

2.3.4. Vergileme ve Teşvik

Vergi hukukunun anayasa hukuku ve idare hukuku ile çok yakın bir ilişkisi bulunmaktadır³⁵⁰. Aralarındaki yoğun ilişki, verginin anayasal temelleri ile onun idare tarafından tek taraflı ve cebre dayalı olarak bir idari işlem şeklinde uygulanmasından ileri gelmektedir³⁵¹. Bu yüzden çevre korunmasında kullanılan idare hukuku araçları içerisine vergilendirmeyi de dâhil etmemiz gerekmektedir.

Çevre vergileri, “devlet tarafından zorunlu ve karşılıksız olarak alınan ve çevreyle ilgili bir unsuru konu alan vergilerdir.” Çevre vergilerinin konuları, zehirli gaz ve su emisyonlar, enerji ürünleri, taşımacılık (yıllık vergi ve satış vergileri), atık su, tarımsal girdiler (gübre, böcek ilacı), atıklar (pil, araba lastiği, ambalaj malzemesi gibi kişisel ürünler), ozon tabakasına zararlı ürünler ve kirliliktir³⁵².

Çevre vergilerinin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz³⁵³:

- Çevre vergileri çevreye zararlı malların, hizmetlerin veya faaliyetlerin maliyetinde artışa sebep olurlar.
- Çevre vergilerinin üretici ve tüketici birimleri çevreye zararlı olmayan faaliyetlere yönlendirme gibi olumlu bir işlevi vardır.
- Çevre vergileri üretici birimleri, yeni üretim teknikleri geliştirmeye yönlendirerek teknolojik gelişmeye katkıda bulunmaya zorlar.
- Vergi gelirleri arttırılırken, işgücü ve sermaye üzerindeki vergi yükünün azalmasıyla ekonomiye olumlu katkılar sunar.

³⁵⁰ Ahmet Kumrulu, “**Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri**”, AÜHFD, C. 36, S. 1-4, 1979, s. 147, Ayrıca ayrıntılı bilgi için bkz., Nami Çağan, “**Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme**”, AÜHFD, C. 37, S. 1-4, Ankara, 1982, s. 129-151

³⁵¹ Hayrettin Eren, Gülten Şişman, “**İdari İşlem Açısından Vergilendirme Sürecine Bakış**”, Prof Dr. Mualla Öncel’e Armağan, AÜHF Yayını, Yayın No:243, Ankara, 2009, s. 748

³⁵² Emrah Ferhatoğlu, “Avrupa Birliğinde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri”, e-Yaklaşım, Ekim, 2003, Sayı:3, s. 2-3

³⁵³ Ferhatoğlu, a.g.e., s. 2-3

Çevre koruma ve sürdürülebilir kalkınma için şimdiye kadar sayılan düzenleyici ve zorlayıcı tedbirleri tamamlayıcı bir nitelik taşıyan teşvik ve vergileme gibi ekonomik araçların da çevre yönetimine katkılar sağladığını görmekteyiz. Şöyle ki; geliştirilecek olan çevre politikaları sayesinde etkin olmayan, fazla atık yaratan, çevreye zararlı üretim teknolojilerinin kullanımını caydırıcı ve sürdürülebilir yeni teknolojilerin benimsenmesini teşvik edici olanaklar ile firmaların daha temiz teknolojilere geçmelerini sağlayıcı baskı unsuru olan vergilendirmeler³⁵⁴, çevreye zararlı faaliyetleri sınırlandırmaktadırlar³⁵⁵. O halde çevresel dışsallıklar³⁵⁶ karşısında, teşvikleri ve vergilemeyi, yaptırım haricinde idare hukukunun çevre korumada kullandığı araçlar (ekonomik araçlar) sınıfında değerlendirebiliriz³⁵⁷. Temel başlık olarak vergileme ve teşviklerden bahsedilse de idarenin kullandığı diğer araçlar arasında şunları sayabiliriz³⁵⁸:

- Çevreyle dost üretim ve teknolojilerde vergi indirimi uygulama suretiyle hem üreticinin hem de bunun fiyatlara yansımaları sonucunda tüketicinin özendirilmesi uygulaması olan **vergi indirimleri**
- Üretimde kullanılan teknolojinin çevre dostu diğer bir teknolojiyle değiştirilmesini sağlamak amacı ile bunu yapacak üreticiye mali yardımda bulunulması işlemi olan **sübvansiyon ve fonlar** (Bu yardımlar doğrudan genel kamu kaynaklarından yapılabileceği gibi, önceden bu amaçla oluşturulacak fonlardan da yapılabilir.)
- Üreticiden / faaliyete bulunandan çevreye verdiği belli miktardaki kirlenici / atık için idare tarafından alınan belli miktardaki para anlamına gelen **kirlenme harçları**, (Örneğin sulara kirli su deşarj eden, havaya kirlenici gaz salan işletmelerden bunların birimi başına harç alınması , uçaklardan gürültü harcı alınması gibi.)

³⁵⁴ Vergi çeşitleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Tarık Jamali, Ekolojik Vergiler (Çevre Vergileri), Yaklaşım Yayıncılık, İstanbul, 2007, s. 364

³⁵⁵ Alper Güzel, “Sürdürülebilir Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Mali Sorumlulukları”, http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-10.pdf, Erişim tarihi: 03.04.2011

³⁵⁶ Dışsallık, bir üretim ve tüketim faaliyetinden dolayı üçüncü kişilerin etkilenmesidir. Bu etkilenmenin olumlu ya da olumsuz olmasına göre dışsallık, pozitif ve negatif dışsallık olarak ikiye ayrılır. Burada çevresel dışsallıktan kasıt negatif dışsallıklardır yani çevre kirliliğidir.

³⁵⁷ Firuz Demir Yaşamış, **Yedinci 5 Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, 1994, s. 149, Ali Değirmendereli, “Türk Vergi Sisteminde Uygulanan Bazı Vergilerin Çevresel Vergi Kavramı açısından Değerlendirilmesi”, Vergi Sorunları Dergisi, S. 174, Mart 2003, s. 115-128

³⁵⁸ Recep Akdur, “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları: Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyumu”, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi: 23, Ankara, 2005, s. 33-34

- İdarece üreticilere üretim izni sırasında yapabilecekleri/ salabilecekleri en fazla kirlletici ve kirliliği bildiren ve bunların üzerine çıkmasının yasak olduğunu gösteren bir belge verilmesi işlemi olan **kirletme sertifikaları**
- Geri dönüşümü doğal kaynakları ve çevreyi koruma açısından önemli olan ürünlerin toplanmasını özendirmek amacı ile uygulanan **zorunlu depozito uygulaması**

Çevre yönetimi araçları olarak vergilerin kullanımı ilk kez 1920 yılında Pigou tarafından ortaya atılmıştır. Pigoviyen vergi³⁵⁹ olarak adlandırılan bu vergi, çevreye olumsuz etkileri bulunan girişimlerin faaliyet alanlarını sınırlamayı amaçlamanın yanında, kirlilik oluşturan firmaların davranışlarını değiştirmek ve devlete gelir sağlamak için de uygulanmaktadırlar³⁶⁰. Bu bağlamda çevreye zararlı ekonomik faaliyetin vergilendirilmesiyle mükellef üzerindeki vergi yükü, zarar verici davranışın azaltılmasına neden olacak şekilde arttırılır. Bu durumda vergi hâsılatı da dışsallık yaratan ürünün fiyatı ve miktarı ölçüsünde artacaktır. Çevreye zararlı faaliyet üzerinde vergi yükünün artması, mükelleflerin söz konusu faaliyetle ilgili olarak kendilerine vergi avantajı sağlayacak alternatif üretim teknikleri ya da tüketim için ikâme malları bulmaya itecektir³⁶¹.

Duruma teşvik uygulamaları açısından bakıldığında da çevre koruma amacıyla bir sapma gözükmemektedir. Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için sanayinin geliştirilmesinin yanında çevrenin de korunması elzemdir, özellikle sonraki nesillerin sağlıklı bir ortamda yaşamlarını sürdürebilmeleri adına bu gereklidir. Bütün çeşitliliği ile dünyanın yaşamı destekleyici kapasitesini korumak, dünyanın doğal kaynaklarının sınırlarını gözetmek ve çevre kalitesinin iyileştirilmesini ve yüksek düzeyde korunmasını güvence altına almak; ekonomik büyüme ile çevrenin bozulması arasındaki illiyet bağıni koparmak için çevre kirliliğini önlemek, azaltmak ve sürdürülebilir üretim

³⁵⁹ Bu vergi, Ayrıntılı bilgi için bkz., Tamer Çetin, “Çevresel Dışsallıklar ve İçselleştirme Yöntemleri”, GÜİİBF Dergisi, C. 7, S. 3, Y. 2005, s. 150-151, Deniz Aytaç, “Türkiye’de Enerji Etkinliğini Sağlama ve Çevresel Kirlenmeyi Engellemede Enerji Üzerindeki Zımnı Vergi Oranlarının Etkisi”, Maliye Dergisi, S. 160, Ocak- Haziran 2011, s. 39 6

³⁶⁰ İsmet Boz, Enver Orhan, “ABD’de Çevre Koruma ve Arazi Kullanım Politikasında Uygulanan Teşviklere Dayalı Mekanizma”, KSÜ Fen ve Mühendislik Dergisi, C. 7, S. 1, Y. 2004, s. 82

³⁶¹ Stefan Speck and Paul Ekins, “Recent Trends in the Application of Economic Instruments in EU Member States plus Norway and Switzerland and an Overview of Economic Instruments in Central and Eastern Europe”, Report to DG Environment, Form for the Future, London, July 2000, s.3’den aktaran: Emrah Ferhatoğlu, “Avrupa Birliği’nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri”, e- Yaklasim Dergisi, S. 3, Ekim 2003, s. 2

ve tüketimi teşvik etmek gerekmektedir. Bu amaçla verilen sanayi teşviklerinin yanında çevreyi korumak için verilen destekler azımsanmayacak sayıdadır. Çevrenin korunması ile ilgili teşviklere TTGV (Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı), DTM (Dış Ticaret Müsteşarlığı) Yardımları ve AB Fonlarını örnek gösterebiliriz³⁶².

Ülkemiz açısından Anayasanın 56. maddesinde devlete yüklenen, sağlıklı ve dengeli bir çevre hakkı ışığında çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve kirliliğin önlenmesi ödevi, aynı zamanda çevre bilincini ve korumacılığını teşvik edecek kamu politikalarının özel sektör-hükümet ve hükümetler arası programların ve eğitimsel girişimlerin geliştirilmesine katkıda bulunmayı da gerektirir³⁶³. Gerçekten de son yıllarda çevreye zarar verici faaliyetlerin mümkün olduğunca en az düzeye indirilmesi için yapılan çalışmaların bir boyutunu mali uygulamalar oluşturmaktadır. Vergi ve harçlar başta olmak üzere teşvik tedbirleriyle de çevrenin korunması için bir takım mali (mücadele) araçlar(ı) devreye konulmuştur³⁶⁴. Diğer taraftan vergi ve teşviklere başvurulması 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda bir ilke olarak kabul edilmiştir. Kanunun 3. maddesinde çevrenin korunması, çevre kirliliğinin önlenmesi ve giderilmesi için uyulması zorunlu standartlar ile vergi, harç, katılma payı, yenilenebilir enerji kaynaklarının ve temiz teknolojilerin teşviki, emisyon ücreti ve kirletme bedeli alınması, karbon ticareti gibi piyasaya dayalı mekanizmalar ile ekonomik araçlar ve teşviklerin kullanılacağı hükme bağlanmıştır.

Vergi ve teşviklere başvurulmasının ilke olarak kabul edilmesine ek olarak Çevre Kanunu'nda 29 uncu maddede de kirliliğin önlenmesi ve giderilmesine ilişkin faaliyetlerin teşvik tedbirlerinden yararlandırılacağı düzenlenmiştir. Bu hükmün şu an için sağladığı tek destek Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu'nun 97/5 No'lu "Çevre Maliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Tebliğ"³⁶⁵ uyarınca, Türk ürünlerinin uluslararası pazarlarda karşılaştıkları çevre, kalite ve insan sağlığına yönelik teknik mevzuata uyulmasına ilişkin harcamaların desteklenmesinden ibarettir. Buna göre kalite güvence sistemi ve çevre yönetim sistemi belgeleri ile CE işaretinin alınması halinde

³⁶² Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, **Türkiye'de Sağlanan Teşvik ve Destekler**, s. 8-9 <http://www.oka.org.tr/ContentDownload/okatesvikvedesteklerekitap180820111.pdf>, Erişim Tarihi: 01.03.2012

³⁶³ Ali Rıza Gökbnar, "İşletmelerin Çevrenin Korunmasında Sosyal Sorumluluğu", Ekoloji Çevre Dergisi, S. 14, Ocak-Şubat-Mart 1995, s. 6

³⁶⁴ Müslüm Akıncı, "İsveç Çevre ve Ceza Hukuku", GÜHFD, C. 11, S. 1-2, Y. 2007, s. 403

³⁶⁵ R.G. 31.07.1997, R.G. No: 23066

(Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelere KOBİ), bu belgelerin alınması için yapılan harcamalar belirli bir tutarda desteklenmektedir³⁶⁶.

Usul ve esasları Maliye Bakanlığı ile Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenecek olan 5746 Sayılı Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkındaki Kanun'un 2. maddesine göre araştırma ve geliştirme faaliyetleri kapsamında (AR-GE) çevreye duyarlı ürün tasarımı ve yazılım faaliyetlerine de destek sağlanmaktadır.

Rüzgâr enerjisi, yenilenebilir enerjiler arasında en gelişmiş ve ticari açıdan en elverişli enerji türleri arasında yer almaktadır. Rüzgârın insan sağlığı ve çevreyle uyumlu yerli bir enerji kaynağı olması, tükenmez olması, fosil yakıtlardan tasarruf sağlaması, teknolojiye ileriye adımlar sonucunda kurulum ve işletim maliyetinin her geçen gün düşmesi gibi nedenlerle, giderek tercih edilen bir enerji kaynağı haline gelmiştir. Bu kapsamda Enerji dışı olan bağımlılığın azaltılması ve arz güvenliğinin sağlanması amacıyla, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanılması Türkiye Enerji Politikası açısından önem taşımaktadır. Türkiye'de başta rüzgâr olmak üzere, yenilenebilir kaynaklardan enerji üretimi 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu'nun 5. maddesi, 5346 sayılı Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının (YEK) Elektrik Enerjisi Üretimi Amaçlı Kullanımına İlişkin Kanun'un 7. maddesi kapsamında teşvik edilmektedir.

2.3.5. Uyarı ve Süre Tanıma

İdare bazı hallerde herhangi bir yaptırım ya da tedbir yoluna başvurmada önce zararlı çevresel etkilerin ya da bunların meydana gelme tehlikesinin bir an önce ortadan kaldırılmasına ilişkin uyarı yapabilir ve faaliyeti yürütenlere belli süreler tanıyabilir. İdari yaptırımların usule ilişkin ilkeleri arasında da sayılan 'ihlale son verme konusunda uyarılma', yasaklara aykırı faaliyeti düzeltmek ve yasayla belirlenen yükümlülükleri yerine getirmek üzere ilgiliye imkân tanınmasıdır³⁶⁷. Bu süre içinde aykırı hareket ve yükümlülükleri yerine getirmemekten dolayı ayrı bir ceza verilmeyeceği, fakat verilen süre sonunda aykırılığın devam etmesi ya da aykırılığın giderilmesinin mümkün

³⁶⁶ Jamali, a.g.e., s. 364

³⁶⁷ Turgut Tan, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011, s. 412

olmadığı hallerde idarenin doğrudan idari yaptırım yoluna başvurabileceği belirtilmektedir.

Bireyin idari işlemler karşısında korunması bakımından da önemli olan bu yöntemde idare, belli bir davranışa zorlamak istediği ilgiliye elverişli bir süre tanımaktadır. Süre yasalarda öngörülmemişse, bu idarece ya da mahkemeler tarafından tanınmaktadır³⁶⁸. Örneğin 3194 Sayılı İmar Kanunu’nun 40. maddesinde “Arsalarda, evlerde ve sair yerlerde umumun sağlık ve selametini ihlal eden, şehircilik, estetik veya trafik bakımından mahzurlu görülen enkaz veya birikintilerin, gürültü ve duman tevliheden tesislerin hususi mecra, lağım, çukur, kuyu; mağara ve benzerlerinin mahzurlarının giderilmesi ve bunların zuhuruna meydan verilmemesi ilgililere tebliğ edilir.” hükmüne yer verilmiştir. Ayrıca bu hükme aykırılıktan idari para cezası uygulanması, faaliyette bulunana durumun düzeltilmesi açısından uygun bir süre verilmesi koşuluna bağlı tutulmuştur. Danıştay bir kararlarında bu uyarma ve süre tanımayı savunma hakkı çerçevesinde değerlendirmiş, yapılması gerekliliğine vurgu yapan bir kararında şöyle hüküm vermiştir:

“Bir işletmenin şantiyesinden çıkarttığı toprağı, hafriyat malzemelerini şahıs arazisine, çevredeki arazilere ve imar yoluna dökerek zarar verdiğinin tespit edildiği, izinsiz olarak yapılan bu hafriyat dolgu çalışmasının çevre düzenini bozduğu, imar yollarının çevre parsellere ulaşımını aksattığı, ayrıca görsel kirliliğe yol açtığı, asfalt yollarda tahribat ve toz kirliliği meydana getirdiği, dava konusu işlem ile davacı şirketin izinsiz hafriyat çalışması yaparak çevre kirliliğine yol açtığı gerekçesiyle idari para cezası tesis edilen işlemle ilgili olarak; davacıya usulüne uygun bir tebligat yapıp uygun bir süre tanınmadan tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığından davanın reddi yolundaki kararda isabet görülmemiştir.”³⁶⁹

Çevre Kanunu’nun aykırı faaliyetlerin durdurulmasına ilişkin 15. maddesi, kanun uyarınca yayımlanan yönetmeliklere aykırı davrananlara söz konusu aykırı faaliyeti düzeltmek üzere yetkili kuruluşlarca bir defaya mahsus süre verilebileceğini hüküm altına almıştır. Kanun burada bir de istisna getirmiştir ki; Çevre ve insan sağlığı

³⁶⁸ Tekin Akıllıoğlu, “Bireylerin Yönetmelik İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz”, AİD, C. 14, S. 3, 1981, s. 45-47

³⁶⁹ Danıştay 6. D., 10.12.2003 Tarih, 2003/3598 E. 2003/6723 K., DKD. S.4, s. 174

yönünden tehlike yaratan faaliyetler süre verilmeksizin durdurulacaklardır. Çevre Kanunu'nun 15. Maddesi dayanak gösterilerek çıkarılan Çevre Denetimi Yönetmeliğinde³⁷⁰ de faaliyet gösterenlerin Kanun uyarınca üstlendikleri yükümlülükleri yerine getirmeleri için idare tarafından on iş günü ile bir yıl arasında süre verileceği, süre sonunda yasaklara uymayan veya yükümlülüğünü yerine getirmeyen tesis veya faaliyetin çalışmasının süreli veya süresiz durdurulacağı hüküm altına alınmıştır.

"Çevresel Etki Değerlendirmesi Olumlu" kararı ya da "Çevresel Etki Değerlendirmesi Gerekli Değildir" kararı verildikten sonra, proje sahibi tarafından nihai Çevresel Etki Değerlendirmesi Raporu veya proje tanıtım dosyasında taahhüt edilen hususlara uyulmadığının tespit edilmesi durumunda söz konusu taahhütlere uyulması için projeye ilgili Bakanlıkça/Valilikçe bir defaya mahsus olmak üzere süre verilebilir³⁷¹. Yönetmelikte sürenin miktarına ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Sınırı belirlenmeyen bu süreye ilişkin Danıştay, kararında verilecek süreyi 'yeteri kadar' şeklinde nitelemiştir. Karara göre, çevresel zararların önlenmesi amacına uygun ve ÇED raporunda ve proje tanıtım dosyasında taahhüt edilen hususların yerine getirilmesinde makul addedilebilecek bir süre öngörülmektedir. Bu süre sonunda taahhüt edilen hususlara uyulmaz ise yatırım durdurulur³⁷².

³⁷⁰ Çevre Denetimi Yönetmeliği, RG Tarihi: 21.11.2008, RG Sayısı: 27061

³⁷¹ Yönetmelikte, verilecek olan süreye ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak Danıştay, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinin değiştirilmesine ilişkin yönetmeliğin iptaline ilişkindir. Söz konusu Yönetmelik değişikliği ile, Yönetmelik kapsamına giren faaliyetler için belirtilen usul ve esaslar yerine getirilmeden faaliyete başlanması halinde faaliyetin üretim aşamasında bulunduğu belgelenmesi kaydıyla faaliyet sahibine süre tanınarak, Yönetmelikle belirlenen yükümlülüklerin yerine getirilmesine olanak sağlayacak düzenleme getirilmiştir. Anılan değişiklikte, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğinde öngörülen yükümlülüklerini yerine getirerek faaliyetine başlamış olanlarla, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliğini dikkate almadan faaliyete başlayıp üretime geçmiş olup da sonradan yükümlülüklerini yerine getirmeleri için kendilerine süre (yeteri kadar) verilenler arasında eşitsizlik yaratıldığı gibi; çevresel etkileri göz önüne alınmadan faaliyette bulunulması durumunda çevreye verilen zarar ile, faaliyet ÇED olumsuz kararı verilecek türden ise faaliyete son verilmesinin sonuçları değerlendirilmeden kamu yararına ve hukuka aykırı düzenleme getirilmiştir. Amacı çevrenin korunması ve insanların sağlıklı bir çevrede yaşamalarına olanak sağlamak olan Çevre Kanunu ve Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği hükümlerine aykırı olarak getirilen bu düzenlemede hukuka uyarlık görülmemiştir.

³⁷² Danıştay'a göre; Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği'nde öngörülen yükümlülüklerini yerine getirerek faaliyetine başlamış olanlarla, anılan Yönetmeliği dikkate almadan faaliyete başlayıp üretime geçmiş olan ve sonradan yükümlülüklerini yerine getirmeleri için kendilerine yeteri kadar süre verilenler arasında eşitsizlik yaratılmıştır. Çevresel etkileri göz önüne alınmadan faaliyette bulunulması durumunda, faaliyet ÇED Olumsuz kararı verilecek türden ise çevreye verilebilecek zarar değerlendirilmeden işlem yapılmış olacaktır. Bu durumda, kamu yararına ve hukuka aykırı bir düzenleme söz konusudur. Yüksek Mahkeme bu kararında, Çevre Kanunu'nun ilgili maddesi ve ÇED Yönetmeliği ile getirilen ve yatırımların çevreye olabilecek etkilerinin araştırılmasını öngören Çevresel Etki Değerlendirmesi sisteminin amacını göz önüne alarak, ÇED Raporu hazırlamadan üretime geçmiş faaliyetlere süre verilmesinin, bu sisteme aykırı olacağı ve amacına ters düştüğü değerlendirilmesinde bulunmuştur.,

Biz her ne kadar onlar için ayrı bir başlık açsak da çevre bozulmasına sebep olan tesis ya da faaliyete karşı idarenin ilgilileri uyarması, onlara süre tanınması veya talimat vermesi Avustralya'daki uygulamadan farklı olarak Türkiye'de bağımsız bir idari araç olarak dikkat çekmemektedir. İdarenin bu tür eylem ve işlemleri, idari para cezası ya da faaliyetin durdurulmasına ilişkin uyguladığı yaptırımların ön koşulu olarak kabul edilmektedir. Fakat gerek Avustralya'daki hukuksal dayanaklar bakımından gerekse ülkenin çevre yaptırım politikası açısından sınıflandırmalarda bu tür araçlara ayrı bir başlık altında yer verilmektedir. Bu tutum ise onların çevre korumada daha etkili ve verimli sonuçlar doğurmasını sağlamaktadır.

3. Avustralya'da Çevre Korunmasında Uygulanan İdari Yaptırım Türleri

3.1. Genel Olarak

Stephenson Harwood'un raporunda³⁷³ belirttiği üzere örf adet hukuk sisteminin uygulandığı Avustralya'da ve özellikle de Yeni Güney Galler eyaletinde iyi yapılandırılmış bir yaptırım sistemi mevcuttur. Rapor, Yeni Güney Galler eyaletinde oldukça geniş bir adli ve idari yaptırım çeşitliliğinin olduğundan bahsetmiştir. Aslında Avustralya'daki çevre korunmasında kullanılan bu yaptırım rejimi, 1999 olan yürürlük tarihi ile oldukça yenidir. Çünkü tek başına ceza hukuku anlamındaki yaptırımların çok çeşitli çevresel ihlaller karşısında yetersiz kaldığı ortaya çıkmış ve korumanın daha etkin hale getirilmesinde yaptırımlar açısından çeşitlilik ve esneklik sağlanması konuşulmaya başlanmıştır. Böylelikle idari yaptırım türlerine ağırlık verilmiş ve bunlar, uygulama sürecinde de etkin olduklarını ispatlamışlardır³⁷⁴.

Anglo-Sakson hukukunun uygulandığı İngiltere, Canada ve Avustralya'da idari yaptırım araçlarının ceza hukukundaki yaptırım araçlarına kıyasla oldukça fazla ve belirgin avantajlara sahip olduğu görüşü hâkimdir. Bu avantajlardan ilki ve belki de en belirgin olanı, idari yaptırım uygulama sürecinin kısalığından hukuk ekonomisi açısından ceza yargılamasından daha verimli olmasıdır. Bunu ifade ederken ciddi çevre

Süheyla Suzan Alica, "Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları ..." s. 101., D. 6. D., 06.11.2001 Tarih, E. 2000/3626, K. 2001/5220,

³⁷³ Stephenson Harwood, "Comparative Analysis of Administrative & Civil Sanctions in other Jurisdictions", September 2007, Rapor 171. (dipnotta belirtilen eserde Ek-1 olarak yayınlanmıştır.)

³⁷⁴ Alison Fanagan, Orla Joyce, p. 12-14

zararları elbette ki ceza mahkemelerinde takip edilecektir. Ceza davası gibi ağır işleyen bir süreç yerine yetkili idari otorite, oldukça hızlı ve ucuz bir şekilde mali ya da mali nitelikte olmayan idari yaptırımlardan yararlanabilir. İdari mekanizmalar bu yüzden maliyet etkinliği olan bir yaptırım seçeneği sunmaktadırlar. Hem bu özelliği ile, hem de yasal çerçeveler içerisinde kalmak koşuluyla bu tür yaptırımların mahkemeye gerek kalmadan uygun idari kurumlar tarafından uygulanması nedeniyle üçüncü bölümde değineceğimiz caydırıcılık konusunda Avustralya’da idari yaptırımların uygulanma oranı her geçen gün artmaktadır³⁷⁵. Konuyla ilgili olarak Bagaric, sürecin önemli bir aşama noktası olarak gördüğü bu avantaj ile Avustralya’da derhal uygulanan bu idari yaptırımlar sayesinde idarenin müdahale ettiği sorun aralığının oldukça genişlediğini ifade etmiştir³⁷⁶.

Avustralya’da mevcut olan idari araçların içeriğinde ve uygulama biçiminde aşağıda açıklamış olduğumuz yaptırım stratejilerinin izlerini görmek mümkündür. Sınıflandırmaya göre öncelikle mali nitelikteki idari yaptırımları (Monetary Administrative Penalties) sonra da mali nitelikte olmayan idari yaptırımları (Non-Monetary Administrative Penalties) inceleyeceğiz.

3.2. Avustralya’nın Çevre İhlallerine İlişkin Yaptırım Stratejisi

Tarihsel açıdan bakıldığında görülecektir ki; Avustralya’da çevre koruma görevini üstlenen idari ve adli makamların (environmental regulators) yaptırım anlayışı, “caydırıcılığın” aksine her zaman “uyumu” tesis etmeye yönelik olmuştur. Garbosky ve Braithwaite, 1984/1985 tarihinde Avustralya’nın iktisadi faaliyetleri düzenleyici kurumlarının yaptırım stratejilerine ilişkin yeni tarihli eserlerinde, *‘Avustralya genelinde yasal takibatla ilgili politikalarda kapsamlı bir çeşitlilik olmasına rağmen çevre koruma kurumlarının her zaman işletmelerle işbirliği halinde çalışmak ve ilişkilerini kuvvetlendirmek istediklerini’* ifade etmektedir³⁷⁷. Bu anlayışın hâlâ devam ettiğini söyleyebiliriz.

³⁷⁵ Carolyn Abbot, s. 218

³⁷⁶ Mikro Bagaric, “Instant Justice? The Desirability of Expanding the Range of Criminal Offences Dealt with on the Spot”, Monash Uni Law Review 231, 1998, C. 24/2, p.250

³⁷⁷ Peter Grabosky, John Braithwaite, *Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies*, Oxford University Press, Oxford, 1986, p. 47

Avustralya'nın çevre koruma alanındaki yaptırım stratejisini, Federal ve eyaletler olmak üzere iki açıdan ele almamız gerekmektedir. Federal düzeydeki Uluslar Topluluğu Çevre, Su, Kültürel Miras ve Sanat Bakanlığı, federal düzeyde temel kanun olan 1999 tarihli Çevre ve Bitki Çeşitliliğini Koruma Kanunu'nu yürütmekle sorumlu iken eyaletlerin her biri de farklı idari makamlarla kendi eyaletlerindeki çevre koruma kanunlarını yürütmektedirler³⁷⁸. Kanunun hükümlerini uygulamada benimsenen yaptırım biçimi, ihlalin niteliğine bağlı olarak çeşitlilik arz etmektedir. Fakat yine de, kişilerin kanunlara uyumunu sağlamada dava yoluna gidilmesinin kolaylıkla başvurulacak bir yol olmaması, bu yolun, ancak işbirlikçi ve alternatif yöntemlerin, çözümde yetersiz kaldığı çok ciddi çevresel olaylar için işletilmesi gerektiği kabul edilmiştir.

Bakanlık tarafından ortaya konan “uyum ve yaptırım politikaları”nın özünde iletişim ve eğitim, ikna etme, işbirliği desteği, birlikte hareket etme gibi uyum odaklı stratejilere vurgu yapılmaktadır³⁷⁹. İdari ve adli makamların bu çabalarının sonuç vermemesi halinde elbette ki diğer yaptırım mekanizmaları devreye sokulacaktır³⁸⁰. Caydırıcılığa dayanan ve koşulların ortaya koyduğu gerekliliğe göre şiddetinin ve öneminin artabildiği yaptırımlar arasında izin ve ruhsatların iptali, askıya alınması, tedbir kararları, eski hale getirme (çevre ıslahı) emirleri, para cezaları ve ceza davaları bulunmaktadır³⁸¹.

İhlallere karşı verilecek cevaplar, uygulanacak yaptırımlar çevre kirliliğinin derecesine ve düzenlemeleri görmezden gelerek uyumsuz davrananların zararlı faaliyetlerini devam ettirip ettirmemesine göre ağırlaşacaktır. Zararın ciddiyeti, suçun tekrarlanma olasılığı, kirlitenin geçmiş sicili, ihlal etmenin idareye ve topluma maliyeti

³⁷⁸ ALRC, p. 183

³⁷⁹ Department of The Environment, Water, Heritage & The Arts (DEWHA), “**Compliance and Enforcement Policy**”, 2009, p. 4, <http://www.environment.gov.au/about/publications/pubs/compliance-enforcement-policy.pdf>, Erişim Tarihi: 06/06/2009

³⁸⁰ Bu konuya paralel olarak ŞEN, “İdari Ceza Hukuku” adlı makalesinde anglo sakson hukuk sisteminde yaptırım anlayışını “hukuk kurallarına itaat etmemek ve çevreyi kirlletmek ve bozmak derhal cezai sorumluluğu gündeme getirmez. Bu halde idari organ, hemen ihlale son vermesi için fail veya faillere ihtarname gönderir. Bu ihtarnameye rağmen, eğer ihlâl devam etmekte veya tekrarlanmakta ise, idare, fail ya da failler hakkında cezai takibat başlatılması amacıyla yargı makamlarına başvurur.” şeklinde ifade etmiştir., Simon Ball-Stuart Bell, **Environmental Law**, London, 1991, s.85-86, Günter Heine, “**Elaboration of Norms and Protection of the Environment**”, Duke-Environmental Law Policy Forum, Volume II, North Carolina, 1992, s. 112 Aktaran: Ersan Şen, “İdari Ceza Hukuku”, s. 28

³⁸¹ DEWHA, a.g.e., s. 5

verilecek cevabın şiddetini değerlendirmede kullanılan kıstaslardır. Yaptırım politikası net bir şekilde, ilk kez işlenen ve zarar derecesi ağır olmayan ihlaller için kirletenin eğitimi ve onun uyarılması yönteminin uygulanması gerektiğini öngörmektedir³⁸². Bu ayırım, Türkiye’deki kabahat ve suç ayırımını akla getirmektedir.

Avustralya’da çevre hukukunda sorumluluk konusu Türkiye’dekine benzer bir şekilde üçlü bir ayrıma tabidir. Diğer bir ifade ile, çevresel zararlara neden olan gerçek veya tüzel kişilere uygulanacak yaptırımları, genel anlamda idari, hukuki ve cezai yaptırımlar (Administrative, civil and criminal penalties) şeklinde değerlendirebiliriz³⁸³. Avustralya’da federal düzeyde bir kurum olan Avustralya Hukuk Reform Komisyonu’nun 2002 ve 2003 yıllarında sırasıyla yayınlamış olduğu ve federal yapı içerisindeki adli ve idari cezaları konu alan yayınlar³⁸⁴ da bizlere oldukça ayrıntılı bilgiler sunmaktadır. Komisyon raporlarında incelemeye alınan bu yaptırım araçları arasında, başlıklar halinde hürriyeti bağlayıcı cezalar, adli para cezaları, idari para cezaları ve diğer idari yaptırımlar, yaptırım benzeri tedbirler (quasi-penalties), gümrük ve tekel soruşturmaları yer almaktadır.

Çevre suçlarına karşı Bakanlık nezdinde başlatılan soruşturmalara ve açılan ceza davalarına federal düzeyde çok nadir rastlanmaktadır. Bakanlık, 2005-2006 döneminde çevresel bir meselede bakanlığın onay sürecine ilişkin ihlalle ilgili sadece bir soruşturmayı nihayete erdirirken, 2006-2007 döneminde iki konuyu da ceza davası açılması için Federal Başsavcılığa havale etmiştir. Buna karşılık, uluslararası yaban hayatı ticaretine ilişkin hükümlerin ihlaline yönelik soruşturmalar sayıca daha fazladır. Örneğin 2005-2006 döneminde 12 davalı hakkında ceza tatbik edilirken 5.165 olayda el koyma kararı alınmıştır. Bu sayı 2006-2007 döneminde 2 ceza tatbiki ve 7533 el koyma

³⁸² DEWHA, S. 8

³⁸³ DEWHA, s. 7-10, Daha fazla bilgi için bkz., Environmental Protection Agency, **A Study on the Use of Administrative Sanctions for Environmental Offences in Other Comparable Countries and Assessment of Their Possible Use in Ireland**, Prepared by Alison Fanagan-Orla Joyce, EPA Publication, 2009, s. 4-10, EPA South Australia, Compliance and Enforcement Regulatory Options and Tools, EPA Publication, 2009, s. 18-28, 31-33, Maria Comino, Paul Leadbetter, “**Enforcement of Pollution Laws in Australia – Past Experience and Current Trends**”, Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Sydney, 2000, s. 60, Michael Woods-Richard Macrory, Environmental Civil Penalties, Published by Faculty of Laws, University College London, 2003, s. 20

³⁸⁴ Australian Law Reform Commission (ALRC), Principled **Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia (ALRC Report 95)**, Published in 2003, p.78-102, <http://www.alrc.gov.au/report-95>, Erişim Tarihi: 03.05.2010, ALRC, **Securing Compliance: Civil and Administrative Penalties in Federal Jurisdiction (DP 65)**, Published in 2002, <http://www.alrc.gov.au/report-95>, Erişim Tarihi: 03.05.2010

kararı şeklinde olmuştur³⁸⁵. Birinci bölümde de bahsettiğimiz üzere başta bakanlık olmak üzere diğer idari kurumlara ve Uluslar Topluluğu Başsavcılığına intikal eden çevre sorunları ulusal ve uluslararası önemi haiz sınırlı sayıdaki konuları içine almaktadır. Örneğin, Uluslararası öneme sahip sulak alanlar, federal düzeyde oluşturulan listede belirtilen tehlike altındaki türler ve ekolojik topluluklar, listeli göçmen türleri, Uluslar Topluluğu deniz çevresi, ulusal miras yerlerinin değerleri, dünya mirası niteliğindeki varlıklar ve nükleer faaliyetler gibi konular 1999 Tarihli Kanun'un kapsamı alanındaki hususlardandır. Ayrıca Kanun, federal kurumların, Uluslar Topluluğu arazilerini ilgilendiren çevresel, önemli etkileri olan düzenlemelerine karşı da koruma sağlar. O halde Avustralya Anayasası'nın 52. maddesinde belirtilen yetkiler açısından Federal Çevre Bakanlığı, ulusal ve uluslararası çevresel konularda, Avustralya Federal Polisi ve Avustralya Gümrük İdaresi ile yetki paylaşımına giderek 1999 tarihli Kanunu'nu yürütmektedir.

Çevre Yaptırım Stratejisi, eyaletler ve bölgeler açısından ele alındığında her ne kadar idari teşkilatlanma açısından her biri arasında küçük farklılıklar olsa bile³⁸⁶, federal düzeyde uygulanan stratejiye benzer bir durum görmekteyiz. Ele alınan çevresel sorunlar, insanları doğrudan etkileyen, geniş kapsamlı ve yerel sorunlardır. Burada da aşamalı bir yaptırım stratejisi öngörülmektedir³⁸⁷. Herhangi bir ihlal tespit edildiğinde ihlalin derecesine bağlı olarak ilk başta uyarı ve yönlendirme yapılır. Sonrasında aşağıda belirtilen Braithwaite ve Ayres'in yaptırım pramidinde³⁸⁸ aşamalı olarak artan diğer tedbir ve cezalar uygulanır. Ceza ihbarnamesi, idari para cezaları, ceza kovuşturması, ruhsat ve iznin askıya alınması ve iptali ve son olarak mahkeme kararı burada başvuru alanları arasındadır.

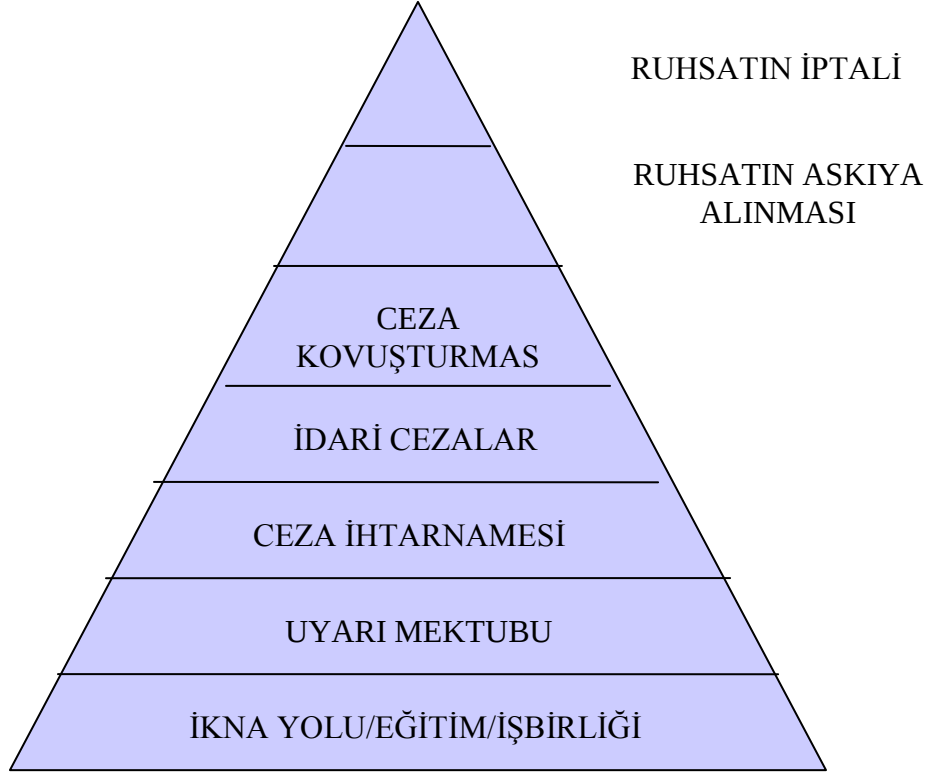
³⁸⁵ Bkz., Department of the Environment and Heritage Annual Report 2005–06, <http://www.environment.gov.au/about/publications/annual-report/05-06/legislation-epbc.html>, Erişim Tarihi: 03.05.2009.

³⁸⁶ Her eyalet bünyesinde çevresel hususlarda farklı isimler altında Bakanlıklar bulunsalar bile bazı eyaletlerde yetkilerin yine bakanlığa bağlı olarak Çevre Koruma İdaresi adlı makamlara bırakıldığını görmekteyiz. Mesela Güney Avustralya'da Çevre ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı (Department of Environment and Natural Resources), Yeni Güney Galler (NSW)'de Çevre ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Department of Environment and Climate Change), Queensland'da Çevre ve Kaynak Yönetimi Bakanlığı (Department of Environment and Resources Management), ACT'de Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Bakanlığı (Department of Environment and Sustainable Development) Batı Avustralya'da Çevre ve Çevre Koruma Bakanlığı (Department of Environment and Conversation), Northern Territory, Department of Natural Resources, Environment and the Arts, vd.

³⁸⁷ Neil Gunningham, "Enforcing Environmental Regulation", Journal of Environmental Law, 23-2, Oxford University Press, 2011, p. 183

³⁸⁸ Ian Ayres; John Braithwaite, **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**, Oxford University Press, New York, 1992, s. 36

Şekil 1.
Yaptırım Piramidi



Kaynak : Ian Ayres; John Braithwaite, Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford University Press, New York, 1992

Ian Ayres ve John Braithwaite'in 1992 tarihli eserinde belirtmiş olduğu şekliyle aslında Avustralya'daki yaptırım sisteminin de genel sınırları çizilmiştir. Bu bağlamda, gerek 1999 tarihli Çevre Koruma ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu ve eyalet mevzuatları da bu yaptırım piramidini esas almıştır. Bu yaptırım sıralamasında Braithwaite'in dikkat çektiği husus, yukarıya doğru çıkıldıkça çevresel zararın ciddi boyutlara ulaşması ve buna paralel olarak uygulanacak yaptırımların da ağırlaşması;

aşağı doğru uzanan yaptırım silsilesindeki temel amacın ise kirletenin ıslahına ve çevresel zararın telafisine katkı sağlanmasına yardımcı olunmasıdır³⁸⁹.

Eyalet ve Bölgelerde de Federal düzeyde olduğu gibi Çevre koruma makamları çevre kanunlarını halka uygulatmakta uyumluluğu sağlama temelli hareket etmekte, ceza soruşturmasına başvurmayı en son çare olarak görmektedirler. Örnek olarak alınan ve aşağıdaki tabloda belirtilen Queensland ve Güney Avustralya eyaletleri için 2001-2006 yılları arasında çevresel zararlara karşı başlatılan ceza soruşturması sayısının oldukça az olduğunu görmekteyiz³⁹⁰:

Tablo 1
Queensland ve Güney Avustralya İçin Soruşturma İstatistiği

	2005-06	2004-05	2003-04	2002-03	2001-02
Güney Avustralya	6	3	6	2	5
Queensland	7	2	7	7	7

Kaynak: Carolyn Abbott, Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009

Buna karşılık Yeni Güney Galler (NSW) ve Viktorya eyaletlerindeki çevre kirliliğini kontrol makamları, cezai tahkikat aracını Avustralya'daki diğer eyalet ve bölgelerde bulunan çevre makamlarından çok daha fazla kullanmaktadırlar³⁹¹:

³⁸⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz., Ian Ayres, John Braithwaite, "Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate", Kristina Murphy, "Moving Towards a More Effective Model of Regulatory Enforcement in the Australian Taxation Office", Working Paper No:45, 2004, p. 7-11

³⁹⁰ Carolyn Abbott, **Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence**, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009, p. 92,217

³⁹¹ J. Norberry, "Australian Pollution Laws: Offences, Penalties and Regulatory Agencies", in Australian Institute of Criminology Conference Proceedings, No: 26, Environmental Crime: Proceedings of a Conference held 1-3 September 1993, p. 10

Tablo 2.

Yeni Güney Galler ve Viktorya İçin Soruşturma İstatistiği³⁹²

	1991-92	1990-91	1989-90	1988-89	1987-88
NSW	54	69	73	78	36
Viktorya		32	50	31	39

Kaynak: Carolyn Abbott, Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009

Avustralya’da çevre koruması konusunda cezai sorumluluğun esasları birkaç yıldır yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Özellikle suçta kasıt unsurunun nitelemesiyle ilgili son yüzyıldır, mahkemede görev yapan hâkimler arasında ciddi fikir ayrılıkları bulunmaktadır³⁹³. Avustralya Yüksek Mahkemesi’nde görülen *He Kaw Teh & R.* davasında Mahkeme, suçu ortaya koyan kanun maddesinin aksini ileri sürmediği müddetçe ceza hukuku anlamındaki çevresel bütün suçlarda kastı, gerekli bir unsur olarak kabul etmektedir. Aynı zamanda Yüksek Mahkeme, ceza kanunlarında kasta ilişkin şu üç yaklaşımın varlığından bahsetmektedir: birincisi, mahkûmiyetin kastın ispatına bağlı olduğu suç türleri, ikincisi kastın ispatına gerek olmayan fakat savunmanın³⁹⁴ var olduğu kusursuz sorumluluk gerektiren suçlar ve son olarak da hiçbir savunmanın ileri sürülemediği mutlak sorumluluk gerektiren suçlardır. Avustralya’da kirlilik kontrolüne ilişkin yasal düzenlemeler, bu üç yaklaşımdan yararlanmaktadırlar.

³⁹² İstatistikler Çevre Koruma Kurumlarının yıllık raporlarından alınmıştır., State Pollution Control Commission Annual Reports for NSW, Environmental Protection Authority Annual Reports for Victoria.

³⁹³ Per Hunt CJ in EPA & n (1992) 26 NSWLR 352. Cited in G. Bates, **Environmental Law in Australia**, 5th Edition, Butterworths LexisNexis, Australia, 2002, p. 206

³⁹⁴ Burada en dikkat çeken savunma, “iyiniyetli ve kabul edilebilir bir maddi hata”nın varlığıdır.

Avustralya'nın sadece iki eyaletinde, çevresel sorunları ele alıp karara bağlayan nitelikli çevre mahkemesi bulunmaktadır. Hatta bunlardan Yeni Güney Galler eyaletinde bulunan Arazi ve Çevre Mahkemesi yüksek mahkeme düzeyinde görev yaparken Güney Avustralya'da yer alan diğer mahkeme, Çevre, Doğal Kaynaklar ve Kalkınma Mahkemesi adıyla görev yapmaktadır. Diğer eyalet ve bölgelerde ise çevre suçlarının yargılamasının yapıldığı mahkemeler Sulh Ceza Mahkemeleridir. (Magistrates' Court)³⁹⁵.

Kara Avrupası Hukuku'ndan farklı bir yapıya sahip olan Anglo-Sakson Hukuk sisteminde de birtakım ihlallere uygulanacak yaptırımların ceza hukuku dışında tutulmak istendiği görülmektedir. Özellikle trafik kurallarına aykırı hareketler, ikamet ve iskân şartlarına uymama ve çevreyi kirletme fiillerine yönelik uygulanan yaptırımların yetkisi idari makamlara verilmektedir. Bunun nedeni ise, kamu hizmeti gören ve önemli yetkileri haiz olan idari mekanizmaları, ilgili oldukları alanda düzene aykırı fiilleri icra eden kişilere karşı yaptırım uygulama yetkisi veren kamu gücüyle donatmak ve dolayısıyla da görevlerinin daha etkin gördürülmesini sağlamaktır³⁹⁶. Buradan hareketle asıl çalışma konumuz olan Avustralya'da çevre korunması konusunda uygulanan idari yaptırım ve tedbirlere geçmeden önce yaptırım stratejisine de ışık tutan ihlallerin derecelendirilmesi konusuna değinmek yerinde olacaktır.

Çevre kirliliğinin kontrolüne ilişkin çoğu modern sistemin önemli özelliklerinden birisi, idari otoritenin güçlü bir yaptırım yetkisini haiz olmasıdır. Çevre koruma konusunda yetkili idari otoriteler, uygulamada birçok örnekte olduğu gibi, yasalara uyumu sağlamak adına ikna etme, çeşitli uyarılarda bulunma, aykırılıklara karşı tedbirler alma gibi bütüncül bir yaptırım anlayışını benimseseler bile, işlevsel anlamda değişik sonuçlar doğuran ve ceza hukuku kapsamında değerlendirilen yaptırım araçlarına da sahiptirler. Nitekim teoride bu cezalandırma yetkileri iki ana kısma ayrılmaktadır. Birinci kısım, idari yaptırım mekanizmaları olarak adlandırılan ve içerisinde bir ruhsatın (iznin) değiştirilmesi, askıya alınması, tamamen iptali, bir fiilden men etme, para cezası uygulama, iyileştirici bir işin yapılmasını emretme gibi çeşitli

³⁹⁵ Samantha Bricknell, **Environmental Crime in Australia**, AIC Reports Research and Public Policy Series 109, Published by Australian Institute of Criminology, Canberra, 2010, p. 12, Comino-Leadbetter, p. 63

³⁹⁶ Ersan Şen, "İdari Ceza Hukuku", s. 27

ceza ve tedbirlerden oluşmaktadır. İkinci kısımda ise, ceza yargılaması safhası olup söz konusu cezaların oluşması, bir mahkeme kararına bağlanmaktadır³⁹⁷. Bunların yanında Türkiye’de olduğu gibi Avustralya’da da var olan hukuk davaları sonucunda ortaya çıkan sorumlulukları da unutmamak gerekir.

3.3. Avustralya’da Çevresel İhlallerin Derecelendirilmesi

Avustralya’daki çevre kirliliği ile mücadele hukukunun temel özelliklerini anlamak için çevre kanunlarının yürürlüğe giriş sürecine göz atmak gerekmektedir. 1970 tarihinde ilk defa Viktorya eyaleti kapsamlı bir kanunlaşma hareketi başlatmış daha sonraları diğer eyaletlere yayılmıştır. Fakat diğer eyaletlerdeki bu kanunlaşma hareketi, spesifik korumalar öngörmekteydi. Başka bir deyişle çevrenin genel anlamda korunmasından daha ziyade, hava, su, gürültü kirliliğine yönelik hareketlerle sınırlıydı. 1980’lerin sonu ve 1990’ların başında Avustralya çevre koruma konusunda büyük bir değişim yaşamıştır. Her eyalet, anayasada kendisine verilen hakkı dayanak göstererek “Çevre Koruma Kanun”larını yürürlüğe sokmuştur³⁹⁸. Bu kanunlarda yer alan ve Avustralya ve Türk hukuk sistemindeki farkı ortaya koyan husus, çevresel ihlallerin çevreye verdikleri zarar açısından derecelendirilmesidir. Bu, belirgin bir fark olarak ortaya çıkmaktadır.³⁹⁹

Üç kategori halinde incelenen ihlallerin birinci kategorisinde kasten ve ihmal sonucu atıkların çevreye atılmasına, sızdırılmasına sebep olma, yetkili makamlardan izin almaksızın zararlı maddelerin çevreye yayma ya da bu maddeleri saklama gibi ihlaller yer almaktadır. Bu ihlaller, kasten veya taksirle işlenen suçlar olarak değerlendirilmekte⁴⁰⁰, çevreye çok ağır, telafisi güç zararlar vermekte ve yaptırımları cezai yargılama sonucunda uygulanmaktadır. Mevzuata göre ikinci kategori ihlaller arasında, kastın ve taksirin olmadığı su, hava, ses ve toprak kirliliğine yol açan eylemler yer almaktadır. Kirlenme kontrol donanımını sağlamama, yetkili makamlardan alınan

³⁹⁷ Anthony Ogus, Carolyn Abbot, “Protection and Penalties”, Presented at the Symposium on Law and Economics of Environmental Policy, University College London, September 2001, p. 3-4

³⁹⁸ Comino, Leadbetter, s. 58-63

³⁹⁹ Jennifer Norberry, “Australian Pollution Laws: Offences, Penalties and Regulatory Agencies”, Environmental Crime: Proceedings of a Conference held 1-3 September, Hobart, 1993, p. 124-125

⁴⁰⁰ Örnek olarak Queensland Eyaletinde yürürlükte olan 1994 tarihli Çevre Koruma Kanunu’na göre, çevrenin kasten kirlenmesi, daha yüksek cezanın uygulanmasına sebep olmaktadır. Çok ciddi çevresel zararların kasten verildiği yerlerde bireylere en yüksek para cezaları uygulanmaktadır. Bu, özel şahıslar açısından 5 yıla kadar hapis cezası dahi olabilmektedir., Australian Master Environment Guide,

çevre koruma ruhsatlarının şartlarını ihlal etme gibi eylemler bu sınıfta yer almaktadır. Nihayet üçüncü kategori ise, çok daha küçük kabahat derecesinde bazı ihlalleri kapsamaktadır. Bu tür ihlaller, öncesinde alınan küçük önlemlerle ağır sonuçların doğmadığı ihlallerdir. Örneğin yerlere çöp atmak fiili bu sınıfta değerlendirilmektedir ve bu tür kabahatlere Avustralya’da idari yaptırımlar uygulanmaktadır⁴⁰¹.

Çevre kirliliğine ilişkin çok ciddi sonuçları olan birinci kısım suçlar⁴⁰² için ceza yargılaması sonucunda yüksek para cezaları, hürriyeti bağlayıcı cezalar ve ruhsatların iptali gibi cezalar öngörülmektedir. Birinci kısım suçlar için uygulanacak cezalar, eyaletler arasında farklılık arz etmektedir. Örneğin, Yeni Güney Galler Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu’nda suçun kasten işlenmesi halinde tüzel kişiler için 5.000.000 AUD iken gerçek kişiler için 1.000.000 AUD veya 7 yıla kadar hapis cezası, bahsedilen suçların taksirle işlenmesi halinde ise tüzel kişiler için 2.000.000 AUD ve gerçek kişiler için 500.000 AUD veya 4 yıl hapis cezası öngörülmektedir⁴⁰³. Yine Batı Avustralya Çevre Koruma Kanunu’na göre birinci derece suçlar için cezalar, tüzel kişilerde 250.000 AUD’dan 1.000.000 AUD’a kadar yükselirken gerçek kişiler için 125.000 AUD’dan 500.000 AUD veya 5 yıla kadar hürriyeti bağlayıcı ceza şeklinde karşımıza çıkmaktadır⁴⁰⁴.

⁴⁰¹ Maria Comino, Paul Leadbetter, p. 63, Wayne Stephen Gumley, “ **Environmental Crimes: Offences, Penalties in Victoria**”, Corporate Misconduct eZine, Vol. 1, Issue 1, Thomson, p. 108, Brian Robinson, “**Review of the Enforcement and Prosecution Guidelines of the Department of Environmental Protection of Western Australia**”, This Report is prepared for The Minister for Environment and Heritage, 2003, p. 19-20

⁴⁰² Üç aşamalı yaklaşımın müşterek bir ilkeye dayandırılması için eyaletten eyalete değişen ve yürürlükte olan belli bazı ihlallerin tanımlarındaki temel farklılıkların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Birinci aşama suçlar açısından ele alındığında, Yeni Güney Galler ve Viktorya eyaletinde kasıt veya ihmali hareket mutlaka gerekli bir unsur olarak görülürken, Güney Avustralya’da suçun birinci aşamaya sokulması için kasıt veya dikkatsizlik yeterli addedilmektedir. Yeni Güney Galler’de suçun kasten işlenmesine hükmedilmesi, hem katı atık bertarafının gerçekleşmesine hem de bu bertarafın çevreye ciddi bir zarar vereceğinin bilincinde olunmasına bağlanmıştır. 1993 tarihli Güney Avustralya Çevre Koruma Kanunu’nda da benzer durum hüküm altına alınarak sanığın çok ciddi bir çevresel zararın doğacağı veya doğabileceği bilgisine sahip olması gerekliliğine işaret edilmiştir. Konuyla ilgili diğer bir husus bu tür suçların özel bir çevre kanununda mı yoksa ceza kanununda mı zikredilmesi gerektiği hakkındadır. Ceza hukukçularından bazıları, bu tür suçların çevre kanununda yer almasının uygun olmadığı yönünde görüş belirtirken diğer taraftan Wollongong Üniversitesi’nden Profesör Farrier bu suçların çevre kanunlarında yer almasını savunmuştur., R.J Fowler, “**Intergovernmental Aggrement on the Environment And Proposals For Uniform Offences And Penalties**”, <http://192.190.66.44/en/publications/previous%20series/proceedings/1-27/~media/publications/proceedings/26/fowler.pdf>, Erişim Tarihi: 10.10.2009

⁴⁰³ NSW Protection of the Environment Operations Act (Yeni Güney Galler Eyaleti Çevre Koruma Faaliyet Yasası), Chapter V, Section 119, Yürürlük Tarihi: 1997

⁴⁰⁴ Angela Hartley, “**Are Criminal Penalties the Most Effective Sanction for Offences Under Pt V of the Environmental Protection Act 1986 (WA)?**”, Environmental and Planning Journal 21, 2004, p.312. Bu makale, Western Australia Üniversitesinde hazırlanan bir yüksek lisans tezinden bölüm olarak hazırlanmıştır.

İkinci derece suçlar açısından bakıldığında, suçun manevi unsurunun kanıtlanmasına gerek duyulmadığını görmekteyiz. Bu tür suçlara verilecek cezalar, Batı Avustralya’da tüzel kişiler için 100.000 AUD ile 125.000 AUD arasında iken gerçek kişiler için 50.000 AUD ile 62.500 AUD arasında değişen adli para cezalarıdır⁴⁰⁵.

Daha küçük çapta ve çevresel etkileri az olan ihlaller ise üçüncü derece ihlaller yani kabahatler şeklinde değerlendirilmektedir. Bu tür eylemlerin karşılığı olarak verilen idari tedbir ve cezalar, tezimizin temel konusu olduğundan aşağıda bu tür çözüm yolları ayrıntılı olarak belirtilecektir. Fakat özellikle idari para cezalarının uygulanmasında sıkça rastlayacağımız “birim sistemi”ni öncesinde belirtmek gerekmektedir.

3.4. Avustralya’daki Para Cezalarında Birim Sistemi (Penalty Unit System)

Ceza Birim Sistemi ilk olarak 1981 yılında Viktorya eyaletinde uygulanmaya başlanmıştır. Parasal olarak azami derecedeki miktarların yerini bu parasal büyüklüğe denk düşecek ve belirlenmiş ceza birim sayıları almıştır. Örneğin 55.000 \$ ceza gerektiren bir ihlale karşı kanunda zikredilen miktar bu parasal büyüklük değil, bunun yerine eyaletler bazında farklı şekilde belirlenmiş miktarlara göre çarpılarak bulunacak olan ceza birimleridir (penalty units). Bir ceza biriminin 110 \$ olarak belirlendiği Yeni Güney Galler eyaletinde yürürlükte bulunan mevzuatta ihlale uygulanacak ceza 55.000\$ olarak değil, yukarıdaki orana göre 50 birim olarak ifade edilmektedir. Çarpım sonucu elde edilecek olan parasal değer her bir ihlalin ağırlık derecesine göre farklı şekillerde olduğundan ceza birimleri de farklılık göstermektedir. Bir birim cezanın parasal miktarı yasal düzenlemelerle devamlı olarak güncellenmektedir⁴⁰⁶.

Cezaların parasal miktar olarak uygulanması devamlı değişikliğe ihtiyaç duyduklarından uygulayıcılar açısından sıkıntı yaratmaktadır. Fakat ceza birimi sisteminin uygulanması, büyük miktarlardaki para cezalarının değişmesindeki ve hesaplanmasındaki karışıklığı ortadan kaldırarak kolaylık sağlamaktadır. Yani her yıl

⁴⁰⁵ Angela Hartley, a.g.e., s.313

⁴⁰⁶ The Law Reform Commission Report on The Indexation of Fines, This Report was submitted on 30th October 1991 to the Attorney General, Mr Harold Whelehan, Ireland, 1991, s. 25

ceza miktarlarındaki, özellikle de yüksek değerli ceza miktarlarındaki değişiklikten kaçınmak için, eyaletler bazında her bir eyaletin mevzuatlarında⁴⁰⁷ farklı şekillerde ceza birimleri tespit edilmiştir⁴⁰⁸. Bu sebeple Avustralya’da her bir yargı çevresinde gerek idari gerekse adli para cezalarının düzenlendiği birçok mevzuatta ayrı ayrı değişiklikler yapmaktansa sadece enflasyon oranı dikkate alınarak bir ceza birimi üzerinde değişiklik yapılmakta ve somut olayda o ihlalin ceza birimi miktarı ile bu oran çarpılmaktadır⁴⁰⁹. Bu sistem, kanunilik unsuruna zarar vermeden vatandaşların suç ve cezalar üzerindeki kafa karışıklığını ortadan kaldırmakta ve daha bilinçli hareket etmelerini sağlamaktadır.

Türkiye açısından düşünüldüğünde, toplum düzeninin korunması ve sağlanmasında kullanılan birçok konudaki (çevre, sağlık, trafik, imar) idari yaptırım mevzuatında her yıl yeniden değerlendirme oranı belirlenmekte ve yukarıdaki tablolarda belirtilen ceza miktarları bu değerlendirme oranına göre her kanun için ayrı ayrı hesaplanıp miktarlar ortaya konmaktadır. Elbette ki cezalandırıcı ve önleyici etkisi olan bu cezalara maruz kalan ya da kalma olasılığı bulunan vatandaşlar için bu tür ceza tabloları karışık bir durum arz edebilmektedir. Hukuk ekonomisi açısından ve en önemlisi ceza bilgisi ile birey arasındaki ilişkinin sağlam tutulması bakımından böyle bir düzenlemenin ülkemiz açısından da uygulanması gündeme getirilebilir.

3.5. Avustralya’da Çevre Korunmasında Uygulanan İdari Yaptırım Türleri

3.5.1. Mali Nitelikteki İdari Yaptırımlar (Monetary Administrative Penalties)

Avustralya’daki hemen hemen bütün eyaletlerin yetki alanları içerisinde mali nitelikli idari yaptırımların uygulandığını görmekteyiz. Bu yaptırımların belirgin özellikleri ve uygulama usulleri, bu yaptırımlara fırsat veren kanunlara göre çeşitlilik arz etmektedir. Avustralya’da çevre koruma konusunda parasal idari yaptırımlar

⁴⁰⁷ Örneğin Queensland eyaletinde yürürlükte olan 1992 tarihli Cezalar ve Hükümler (Penalties and Sentences Act) Yasasının “Ceza Biriminin Anlamı” başlıklı 5. maddesinde bir ceza biriminin 100 \$ olduğunu hükme bağlarken, 1914 tarihli Uluslar Topluluğu Suçlar Yasasının 4AA maddesi ile Yeni Güney Galler Eyaleti 1999 tarihli Suçlar Yasasının 17. maddesinde bir ceza birimi olarak 110 \$ öngörülmüştür.

⁴⁰⁸ Andrew Haesler, Andrew Miles, **The Law Handbook (Your Practical Guide to The Law in NSW)**, 11 th Edition, Section : Criminal Law, Redfern Legal Centre Publishing, s. 417

⁴⁰⁹ Principled Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia (ALRC Report 95), published by Australian Law Reform Commission, 13.03.2003, s.143

dendiğinde akla gelen ilk araç, adına bazı kaynaklarda ceza ihtarnamesi (penalty notices) de denen ihlal ihtarnameleridir (infringement notices). Anglo Sakson hukukunun uygulandığı Amerika'dan farklı olarak Avustralya'da doğrudan bir idari para cezası yerine Macrory'nin karma bir sistem diye telaffuz ettiği "ceza ihtarnameleri" uygulanmaktadır. Avustralya Hukuk Reformu, ceza ihtarnamelerinin başlı başına bir idari ceza olmadığı, suç teşkil eden ya da etmeyen bir ihlali içeren sorunun ortadan kaldırılmasında kullanılan bir idari araç olduğunu ifade etmiştir. Böyle bir ihlal yapıldığında ilgili idari kurum ya konuya ilişkin inceleme başlatacak, ya adli kovuşturma için dava açacak ya da belirli bir miktar kefaretin ödenmesi suretiyle yükümlülüğü yerine getirmiş sayma teklifini faaliyette bulunan tarafa teklifi içeren ceza ihtarnamesi düzenleyebilecektir⁴¹⁰.

Avustralya Çevre Kurumları, herhangi bir adli ya da cezai dava yoluna başvurmadan ziyade, çevre kirliliğine sebep olan faaliyetleri yürütenlere, belirli koşullarla ihlalin ortaya çıkardığı etkileri tasfiye ve tazmin etmek adına fırsat olarak belirli bir miktar paranın ödenmesini şart koşabilir⁴¹¹. Ceza ihtarnameleri olarak adlandırılan bu ödeme emirleri, bir tür idari uzlaşma araçlarıdır. Ödenecek olan paranın miktarı, ihlal edilen kanun ya da yönetmelik hükmüne uygun bir şekilde belirlenir ve bu miktar ödendiği takdirde sicil kaydında herhangi bir cezai hükme yer verilmez⁴¹². Bu yönüyle ceza ihtarnameleri, değişken idari para cezalarının⁴¹³ aksine, maktu bir niteliğe sahip olup, Hukuk Reform Komisyonunun raporunda da belirttiği üzere her ne kadar idari para cezalarına çok benzeseler de idari para cezaları ile karıştırılmamalıdır. Aslında değişken idari para cezaları, Yeni Güney Galler ve Viktorya eyaletlerinde hatta federal düzeyde kirlilikle mücadele için idarenin uygulamaları arasında da yer

⁴¹⁰ ALRC Report 95,p. 78, Richard Fox, **"Infringement Notices: Time for Reform"**, Australian Institute of Criminology Trends&Issues, No:50, November 1995, p.2

⁴¹¹ Örnek olarak bkz., Environment Protection Act 1970 s. 63/B (Victoria) ve Protection of Environment Operations Act 1997 s. 222-229 (NSW)

⁴¹² Burada Victoria eyaletinde ceza ihtarnamelerinin uygulandığı ihlaller, 1970 tarihli Environmental Protection Act'de Tablo A'da sırasıyla verilmiş, NSW'de ise ceza ihtarnameleri, ikinci derece suçların bazıları için ve üçüncü derece suçların tamamında uygulanmaktadır. Daha detaylı bilgi için bkz., NSW Protection of the Environment Operations (Penalty Notices) Regulation 2004.

⁴¹³ Avustralya'da İdari para cezalarının değişken (variable monetary penalty) ve sabit idari para cezaları (fixed monetary penalty) diye ikiye ayrıldığını görmekteyiz. İkisi arasındaki fark, birisinde, miktarın tespitinde cezanın maksimum sınırının aşılması koşuluyla ve hafifletici-ağırlaştırıcı faktörler esas alınarak idarenin takdir yetkisinin olması iken diğerinde ise kanun ya da yönetmeliklerde belirtilen önceden hesaplanmış bir miktarın uygulanmasıdır., Richard Macrory, **Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law**, Cameron May Publishing, United Kingdom, 2008, p. 80-84

almamaktadır. Genellikle çevre koruma konusunda, yerlere çöp atmak, motorlu araçların emisyon sorunları gibi özellikle küçük ihlallere karşı ceza ihtarnamelerine başvurulmaktadır. Örneğin Victoria’da 1970 tarihli Yasada idareden izin almadan planlanmış yerlere katı atık boşaltımı yapmak gibi çevre ihlallerine karşı 110 \$ dan 5,500 \$ a kadar ceza ihtarnameleri uygulanmaktadır⁴¹⁴. Ceza ihtarnamelerinin miktarları faaliyette bulunan kişinin gerçek ya da tüzel kişi olup olmamasına göre farklılaşmaktadır. Tüzel kişilere gönderilen ceza ihtarnameleri miktar olarak daha fazladır.

Ceza ihtarnamesi yönteminin dayanak noktası, *Brian William Mcquade v Marion City Council* davasında şu şekilde özetlenmiştir:

“Gayet açık ve nettir ki; bu düzenlemelerin yürürlüğe konmasında Parlamentonun niyeti, trafik cezaları gibi küçük ihlallere karşı uygulanan para cezalarının süratli bir şekilde toplanması için bir sistem oluşturmaktır. Bu sistem, ödemelerin elektronik yolla tahsili için modern teknolojiyi kullanarak, mahkemede geçirilen zamandan ve kullanılan kaynaklardan tasarruf edilerek sorunun çözülmesi üzerine tasarlanmıştır⁴¹⁵.”

Diğer taraftan yukarıdaki mahkeme kararına paralel olarak Richard Fox da eserinde;

“Avustralya verileri, ceza yargılama sürecinden geçip de derhal mahallinde uygulanan parasal yaptırımlarla sonuçlanan suçlamaların oranının sistemin bütünü içerisinde değerlendirildiğinde oldukça önemli bir paya sahip olduğu açıktır. Bu durum bize net bir şekilde artık ceza yargılamalarının asıl işinin ağır suçlar olduğunu kanıtlamaktadır. Zira idari yaptırımlar gibi çabuk uygulanan yaptırımların uygulandığı

⁴¹⁴ EPA 1970, s. 27 (1), Burada ceza miktarları yukarıda açıklamasını verdiğimiz ceza birim sistemine göre hesaplanmaktadır. Avustralya’daki birim ceza, her yıl tüketici fiyat endeksi baz alınarak Monetary Units Act 2004 kapsamında uygulanmaktadır. Victoria’da 2011-2012 bütçe yılı için bir ceza birimi 122,14 \$ olarak hesaplanmıştır., <http://www.legaldid.vic.gov.au/1700.htm>, Erişim Tarihi: 05.01.2012

⁴¹⁵ Brian William Mcquade v Marion City Council (1998) 100 ACrimR 203, 206, discussing the Expiation of Offences Act 1996 (SA).

hukuka aykırılıkların sayısı da her geçen gün açık bir şekilde diğer bütün suç sınıflarına göre artış göstermektedir⁴¹⁶.

Bakanlık yönergesi, ceza ihtarnamelerinin esasen çaresi kolay olan ve faaliyeti yürüten tarafından bir defaya mahsus yapılan ihlaller için uygulanacağını öngörmüştür. Ayrıca çevresel zararın niteliğini belirlemek için araştırılması gerekli birçok faktör varsa, bu zararın giderilmesi için uzun vadeli bir çözüm geliştirmek gerekliyse ve ihlal sürekli olarak tekrarlanıyorsa ceza ihtarnamelerinin uygun bir yaptırım aracı olmadığı ifade edilmiştir. Bunun yanında eş zamanlı yapılan birden fazla ihlal varsa bu ihlallerin her biri kendi içerisinde küçük etkileri olan kabahatler taşısa da faaliyet gösterenin tekrarlanan hareketlerinde bir uyum sorunu olduğundan burada da ceza ihtarnamelerinin uygulanması uygun düşmeyecektir. Zira Avustralya’da mütemadi çevre ihlalleri küçük etkileri olsa bile mahkemede yapılan yargılama ve sonucunda çıkacak olan karar ile yaptırıma tabi tutulmaktadır⁴¹⁷.

Ceza ihtarnameleri, kanunda belirtilen yetkili kurum ya da memurlar tarafından düzenlenip ilgili kişiye elden ya da posta yolu ile tebliğ edilmektedir. Örneğin Yeni Güney Galler eyaletinde EPA (Environment Protection Authority) denilen Çevre Koruma Kurumu genel yetkili kurumdur. Bunun yanında denizcilik ve su faaliyetlerinin denetçisi konumundaki Su Yolları Kurumu (Waterways Authority), belediyeler, eyalet polisleri gibi kuruluşlar da bu ihbarnameyi düzenleyebilmektedirler. Çevresel zararları çok ciddi olmayan faaliyetlere ilişkin uygulandıklarından ve uygulanış şeklindeki kolaylıktan sayılan yetkili idari kurumlar için çok etkili ve caydırıcı bir idare hukuku aracıdır. Fakat Çevre Koruma Kurumunun, görevlerini nasıl yerine getirdiklerine ilişkin diğer kuruluşlar üzerinde doğrudan bir denetim yetkisi olmadığından uygulayıcılar, ceza ihtarnamelerinin düzenlenmesinde Bakanlığın çıkardığı yönergeye ve hakkaniyete uygun hareket etmek zorundadırlar⁴¹⁸.

Avustralya’da ceza ihtarnamesini alan kişi, ihtarnamede belirtilen miktarı ödemek yerine meselenin, ceza mahkemesinde görüşülmesini talep hakkını da

⁴¹⁶ Richard Fox, “**Criminal Sanctions at the Other End**”, paper presented at 3rd National Outlook Symposium on Crime In Australia: Mapping the Boundaries of Australia’s Criminal Justice System, Australian Institute of Criminology, Canberra, 1999, p. 6-7

⁴¹⁷ Department of Environment and Conversation, **EPA Prosecution Guidelines**, Sydney, 2001, p. 22-23

⁴¹⁸ EPA Prosecution Guidelines, p. 21

kullanabilir. Fakat ceza mahkemesinde verilecek muhtemel ceza, ceza ihtarnameleri tablosunda belirtilen en yüksek ödemeden bile oldukça fazla olabileceği için beklendiği üzere faaliyet gösterenler risk alarak bu seçeneği tercih etmemektedirler. Zira burada, kimse ceza mahkûmiyet kararı ile ilişkilendirilip olumsuz bir sicil ile anılmak istememektedir⁴¹⁹. Çevreye zarar veren kişiye gönderilen ceza ihtarnamesine karşı kanun yolları arasında meseleyi mahkemeye göndermekten başka iki yol daha dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi, sadece yerlere çöp atma fiiline ilişkin uygulanan ve yasal beyanname (statutory declaration) diye adlandırılan yoldur. Buna göre, kendisinin fiili işlemediğini iddia eden kişi, fiilin kim tarafından işlendiğini, açık adresini, kimliğini ve bunun nedenini içeren bir matbu dilekçe ile Çevre Koruma Kurumu'na başvuru yapmaktadır. Burada önemle belirtelim ki; yasal beyannamedeki ispata ilişkin kurallar, 1958 tarihli Kanıt Yasası'na (Evidence Act) göre belirlenmektedir. Başvuruyu değerlendiren Kurum, ceza ihtarnamesini geri çekebilmekte, yeniden düzenleyebilmekte ya da başvuruya ret kararı vererek cezanın ödenmesini isteyebilmektedir⁴²⁰. Resmi kurumlara bilerek yanlış beyanda bulunmak ise önemli bir suç teşkil ettiğinden failer ceza hukuku hükümlerine göre hapisle tazyik edilmektedirler. İkinci yol ise, kararının kurum içi denetimini talep hakkıdır (internal review). Tarafına ceza ihtarnamesi gönderilen taraf, kimlik tespitinde bir hata yapıldığı, hukuka aykırılık bulunduğu, 2006 tarihli İhtarname Kanunu'nda (Infringement Act) belirtilen zihinsel ehliyetsizlik ve affa konu olabilecek istisnai durumların varlığı inancında ise ceza ihtarnamesi kararının yeniden değerlendirilmesini, başka bir deyişle idari başvuru hakkını kullanabilir. Kurum 90 gün içerisinde durumu değerlendirdikten sonra bir karar alır ve tarafa tebliğ eder. Ödemenin yapılması yönünde çıkan karara uyulmaması, Kurumun meseleyi Sulh Ceza Mahkemesine sevk etmesi sonucunu doğuracaktır⁴²¹.

Şimdi Avustralya'da ceza ihtarnamesini gerektiren yasak fiillerin neler olduğuna Victoria eyaleti örnekleriyle göz atalım.

⁴¹⁹ Carolyn Abbot, p. 223-224

⁴²⁰ Bahsi geçen yasal beyanname, Avustralya'da özellikle trafik cezaları için çok sık rastlanan bir usuldür. Takdir edileceği üzere yasal düzenlemelerin yanında güven ilkesine de dayanan bu uygulama, doğru şekilde uygulandığında cezaların şahsiliği ilkesine katkılar sunmaktadır. Beyannamelere genellikle motorlu araçlarla işlenen çöp atma olaylarında rastlanmaktadır. Plaka numarasından araç sahibine gönderilen ceza ihtarnamelerinde suç anında aracın başkası tarafından kullanılması durumunda yasal beyanname ile gerçek sorumluların tespitine olanak sağlanmıştır., Ayrıntılı bilgi için bkz., Victoria Environment Protection Act 1970, Section 45/I

⁴²¹ Environment Protection Agency, **Compliance and Enforcement Policy**, Victoria, 2011, p. 25, Victoria Infringement Act 2006, Section 21-27

Victoria Çevre Koruma Kanunu açısından;

Victoria eyaletinde temel çevre kanunu olan 1970 Tarihli Çevre Koruma Kanunu'nun "amaç" başlıklı 1A maddesinde, Kanun'un amacı, "eyalet sınırları içerisinde çevre koruma konusunda hukuksal bir çerçeve oluşturmak ve koruma prensiplerini belirlemektir." şeklinde ifade edilmiştir. Kanun kapsamındaki ceza ihtarnamesi gerektiren tüm fiiller, ek olarak hazırlanmış Tablo A'da belirtilmiştir. Bunlar arasında;

- Trafik tescili yaptırılmış ya da yaptırılmamış motorlu araç sahipleri ile bu araçları kullananların çevre kirliliğini minimize etmek veya engellemek amacıyla araçlarını, yönetmelikte belirtilen ve emisyon salınımını kontrol altına alan donanımlara uygun hale getirmeleri gerekmektedir. Aksi halde hareket edenler ceza ihtarnamesinde belirtilen 60 ceza birimlik idari yaptırımla karşılaşmaktadırlar.(Madde 43A)
- Kabul edilebilirliği olmayan uygunsuz bir gürültüyü yayan veya buna neden olarak insanlara rahatsızlık vermek yasaklanmıştır. Ayrıca bu Kanun kapsamında verilen idari talimatlara uymayarak makul olmayan aşırı yüksek gürültüye sebep olanlar, 120 ceza biriminden daha az bir yaptırıma uğramışlarsa ve ihlal halen devam ediyorsa her bir gün için 30 ceza biriminden az olmamak üzere cezalandırılırlar.[Madde 48(1), 48A(8)]
- Victoria kara ve deniz yollarında seyreden motorlu kara ve deniz araçlarının yönetmeliklerde belirtilen sınırlar dışında gürültü yaymaları halinde her bir gün için 30 ceza birimini geçmeyen ceza ihtarnamesi düzenlenir. [Madde 48B(1), 48C(1)]
- Hiçbir kimse yetkili organlardan izin almaksızın herhangi bir yerde lağım çukuru inşa edemez, bağlantısını kuramaz ve bunların yerlerinde değişiklik yapamaz. Aksi takdirde 300 ceza birimi ile cezalandırılır. (Madde 53L)

- Bu Kanun kapsamındaki herhangi bir ihlalden sonra kirliliğe neden olan şahsın kimlik ve adres bilgilerini yetkili makamlara vermekten imtina edenler veya yanlış bilgiler verenler 20 ceza birimi ile cezalandırılırlar.

- Kanun ya da yönetmeliklerde listelenmiş arazileri veya çevreyi gerek atıkları boşaltarak gerekse depolama yaparak işgal etmek izin koşuluna bağlanmıştır. Yetkili makamlardan izin almaksızın ya da iptal edilen izinle yapılan atık boşaltımına 2400 ceza birimine kadar ve yaptırımdan sonra devam eden herbir gün için de 1200 ceza birimine kadar yaptırım uygulanır. Şayet bu ihlaller sanayi atıklarına ilişkin ise 5000 ceza birimi ve devam eden herbir gün için 2500 ceza birimi yaptırım uygulanır. [Madde 27(1), 27A(1)] Bu konuya ilişkin getirilen diğer bir idari araç, ileride ayrıntılı şekilde göreceğimiz ve idare tarafından yapılan katı atığın çevreye salınımının azaltılması veya boşaltım koşullarının iyileştirilmesi uyarısıdır.(abatement or amendment notice). Bu uyarıya uymayanlar hakkında 2400 ceza birimine kadar bir yaptırım uygulanmaktadır⁴²². Madde 28B(5)

- Kanun’un “Temiz Hava” başlıklı 6. Bölümü, atmosferin kirletilmesiyle ilgilidir. Öncelikle insanlara, hayvanlara ve bitki örtüsüne zararı olan eylemlerin neler olduğu belirtilmiş sonra da ayrı bir madde de bu bölümdeki tüm ihlaller için uygulanacak ortak yaptırımdan bahsedilmiştir. Buna göre, idare tarafından belirtilen emisyon standartlarına uygunluğu olmayan araçların, makinelerin, deniz araçlarının v.b alım-satımı, üretimi, doğaya zararlı kimyasal katkılı petrol kullanımı, bunların satışı, petrol sağlayıcılarının ve perakende satış firmalarının belirtilen kurşun ve oktan değerleri dışında petrol satışları ve bunların dağıtımına ilişkin koşullara uymama hukuka aykırılık olarak tespit edilmiştir. Karşılığında ise 2400 ceza birimine kadar ve devam eden her bir gün için 1200 ceza birimi yaptırım uygulanacaktır.

- Eğlence mekanlarının yaydığı gürültüye ilişkin kurallar 48AB maddesinde yer almaktadır. Eğlence mekanlarına komşu konutlardan kolluk kuvvetlerine (polise) yapılan şikayet üzerine polis, eğlence mekanına girip sesin

⁴²² Victoria Çevre Koruma Kanunu’na göre uygun yerlere katık atık boşaltan ya da depolayan gerçek kişilere, sanayi kuruluşlarına, küçük imalathanelere boşaltımla ilgili iyileştirmelerin yapılması ve azaltılması konusunda Çevre Koruma Ajansı (EPA) tarafından ihtarnameler gönderilebilmektedir. Ceza ihtarnamelerinin uygulanmasını gerektiren bir durum da bu uyarılara uymamaktır.EPA 1970, Section: 31B(6), 28B(5), 31B(6), 31A, 36AA, 45ZB.

standartlara uygun hale getirilmesi talimatı verebilir. Bu talimata uymayan işyerlerine 600 ceza birimine kadar yaptırım uygulanır.

- Kanun'un 9. Bölümünün amacı sürdürülebilir çevresel kaynak kullanımlarının ve atık yönetiminin geliştirilmesini sağlamak ve iklim değişikliğine uyumu kolaylaştırıcı faaliyetleri teşvik etmektir. Bu bağlamda bu bölümde "sürdürülebilirlik sözleşmeleri"⁴²³ ve çevresel etki değerlendirmelerine ilişkin kurallar düzenlenmiştir. Çevresel etki değerlendirmesi sonucunda Kurumun belirttiği gereklilikleri yapmayanlar ve sözleşmeye aykırı davrananlar hakkında 2400 ceza birimi yaptırım uygulanmaktadır.[Madde 49AM (1)]

- Sürdürülebilirlik sözleşmelerine benzer diğer bir sözleşme türü, sanayi atıklarının azaltımına ilişkin sözleşmedir. Victoria genelinde atık üreten, depolayan ve çevreye yayan sanayi kuruluşları ile Kurum arasında yapılan sözleşmede yer alan temel konular atık türlerinin belirlenmesi, atık yönetimi, atıkların yeniden kullanımı, dönüşümü, minimize edilmesi, güvenli boşaltım, atık yönetiminin ekonomik değerlendirmesi gibi konulardır. Bu prensiplere aykırılık halinde uygulanacak yaptırım, 600 ceza birimidir. (Madde 51F)

- Diğer bir ihlal, atıkların nakline ilişkin olandır. Hiçbir araç, yetkili makamlardan izin almadıkça önceden liste halinde belirtilmiş atıkların karayollarında taşımacılığını yapamaz. İzinsiz olarak yapılan taşımalara 2400 ceza birimine kadar yaptırım uygulanır ve şayet idarenin bu işleminden sonra nakil devam ederse her bir gün için 1200 ceza birimine kadar tekrar uygulanır. (Madde 53A) Diğer eyalet veya bölgelerden alınan izinle bu atık taşımacılığının yapılması istisna kapsamına alınmış ve herhangi bir izin zorunluluğu getirilmemiştir.

⁴²³Sürdürülebilirlik sözleşmeleri, Çevre Koruma Ajansı ile faaliyet gösterenler arasında yapılan, üretilen mal ve hizmetlerin kaynak kullanım ve çevresel etki kriterlerine uygunluğu hakkında karşılıklı anlaşılan ve gönüllük esasına göre imzalanan anlaşmalardır. Anlaşma tarafında spesifik bir şirket de olabilir, o sanayi kolunda hizmet veren tüm şirketler de olabilir. Yani bir tür toplu sözleşme gibi. Sözleşme sonucu Çevre Koruma Ajansı teşvik ve yardım gibi belli hizmetleri sunmayı, karşı taraf da çevre üzerindeki etkileri azaltmayı veya sürdürülebilir kalkınmaya destek olmayı taahhüt eder. Ayrıntılı bilgi için bkz., James McConvill, Martin Joy, "The Interaction of Directors' Duties and Sustainable Development in Australia: Setting Off on The Uncharted Road", Melbourne University Law Review, Vol. 27, No: 1, 2003, p. 123

- Atık bertarafı ve motorlu araçlardan yayılan gürültü konusunda bilgi verme ve bildirim yükümlülüğü Kanun'un 54 ve 54(a) maddelerinde hüküm altına alınmıştır. Buna göre herhangi bir gayrimenkulde oturan ya da henüz yerleşmiş bulunanların şayet burada atık bertarafına, depolanmasına ya da gürültü yaymaya sebep olacak bir faaliyette bulunmaları söz konusu ise bunu Kuruma mutlaka yazılı bir şekilde bildirmekle yükümlüdürler. Aynı yükümlülük bu işlerin motorlu araçlar vasıtasıyla yapılmasında da aynıdır. Aksi davranışlar hakkında 120 ceza birimi yaptırım uygulanacaktır. (Madde 54, 54A, 54B)

- Yetkili organlar aracılığıyla yapılan araç muayenesi sonucunda çevre kirliliğine sebebiyet veren bir durumun tespiti ya da gerekli donanımların araçta bulunmaması sonucunda kişiye eksikliklerin giderilmesi için uyarı yapılır. Uyarıların gereği yapılmadan kullanılan araçlar trafikten men edilir. Trafikten men edilen bu araçların yasağa rağmen kullanılması 60 ceza birimi yaptırım gerektirir. (Madde 55C)

- Kanun kapsamında Çevre Koruma Kurumuna çok geniş yetkiler tanınmıştır. Bunlardan birisi de Kuruma, bazı araç-gereçlerle kişi ve kuruluşlar üzerinde onları izleme ve kontrol etme yetkisi verilmiştir. Kurumun bu işleyişini yasa dışı yollarla işlevsiz hale getirmenin, Kuruma bilerek yanıltıcı bilgiler vermenin ihlal olduğu ve bu fiillere 2400 ceza birimi yaptırım uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. (Madde 59C)

- “Ağır Kirlenme Suçu” başlıklı 59E maddesinde kişi veya bir ticari işletmenin kasıtlı veya dikkatsizce ihmâlen çok ciddi bir çevre zararına sebebiyet vermesi, kamu sağlığını ciddi şekilde tehdit etmesi veya bu konularda önemli bir risk yaratması çok ağır yaptırımlara bağlanmıştır. Maddeye göre bu kişilere ya 2500 ceza birimi ya 7 yıl hürriyeti bağlayıcı ceza ya da her ikisi birlikte uygulanırken ticari işletmelere ise 10.000 ceza birimi yaptırım uygulanmaktadır. (Bunu ceza davası içerisine döse)

- Çevresel etkileri olan faaliyetleri icra edenlerin Bakanlık'tan, Kurum'dan ya da yetkili organlardan ruhsat almaları ve yıllık performanslarını Kurum'a bildirmeleri gerekmektedir. Ruhsatta belirtilen tarihe kadar verilmesi gereken bildirimde

önceki yıla ait performans analizleri ruhsat sahibi ya da yasal temsilcisi tarafından imzalanarak Kurum’a verilmediği takdirde 600 ceza birimi yaptırım uygulanmaktadır. (Madde 31D)

- Kanun’un 71. maddesinde sınırlı sayıda listelenmiş bazı faaliyetler yer almaktadır. Bu faaliyetlerde bulunacak olan kişilerin Kurum’a kayıt yaptırmaları gerekmektedir. Belirtilen zaman içerisinde kayıt yaptırmayanlar, faaliyeti sona erdirdiğini Kurum’a bildirmeyenler hakkında 60 ceza birimi yaptırım uygulanır. [(Madde 26F (1)(2)(3)]

- Yukarıda zikredilen listelenmiş faaliyetleri yapanlardan istisna kapsamı dışındakiler, Çevre ve Doğal Kaynak Verimlilik Planı hazırlamak zorundadırlar. Bu planın hazırlanmasına, kayıt altına alınmasına ve uygulanmasına ilişkin hukuka aykırılıklar hakkında 300 ceza birimi yaptırım uygulanmaktadır. (Madde 26 F, J, M, O)

- Çevre Koruma Kanunu’nda son olarak belirtmemiz gereken bölüm, çöp veya çöp olarak değerlendirilebilecek maddelerin çevreye atılması, bu eylemlerin düzenlenmesi ve zararın ortadan kaldırılmasına yönelik bazı yasakların getirilmesine ilişkindir. Umuma açık veya özel mülkiyet alanı olan tüm bina ve arazilerde herhangi bir vasıta ile çevreyi kirletmek yasaklanmıştır. Bu bölüm kapsamında insan sağlığına zararlı tehlikeli maddelerin çevreye atılması, çöplerin atılmasında geri kazanım açısından cam, kağıt, metal ve diğer atıklar sınıflandırmasına uyulması, reklam, bilgilendirme gibi istenmeyen evrakların posta kutusu yerine bina dışında herhangi bir yere atılması (gazete ve resmi kurum evrakları istisna kapsamında), reklam kağıtları almak istemeyen ev ve işyeri sahiplerinin “reklam koymayınız” işareti koymak koşuluyla beyan ettikleri taleplerine uyulmaması, sahibinin rızası dışında aracın içine ve üstüne ilan koyulması, cadde ve sokaklarda bulunan çöp depolarının yakılması gibi daha birçok yasak ayrıntılı bir şekilde yer almaktadır. Bu ihlallere karşı 10 ceza biriminden 60 ceza birimine kadar değişen yaptırımlar uygulanmaktadır. (Bölüm VIIA)

3.5.2. Mali Nitelikte Olmayan İdari Yaptırımlar

3.5.2.1. İdari Uyarılar, Emir ve Talimatlar (Administrative Notices, Orders and Directions)

Yaptırım uygulamaya yetkili herhangi bir kurum ya da kamu görevlisi, bir çevre ihlalinin meydana geldiğine veya meydana gelmesinin kuvvetle muhtemel olduğuna kanaat getirmişse Avustralya’da idari uyarılar, emir ve talimatlar olarak bilinen araçları uygulamaya koyabilmektedir. Bu idari araçlar, yukarıda izah edilen yaptırım piramidinin tabanında yer alsalar bile kanun ve yönetmeliklere uyma sorunu olan gerçek ve tüzel kişiler için oldukça etkili sonuçları olan araçlardır. Kirletici faaliyetler sonucu ortaya çıkan veya olması muhtemel çevresel zararların hızlıca ve olumlu sonuçlar doğuracak şekilde bertarafına olanak sağlayan, herhangi bir mahkeme kararına ve müdahalesine gerek kalmaksızın uygulanabilen, masrafı oldukça düşük araçlardır. Neil Gunningham’ın başka bir ifadesiyle *“idarenin kaynaklarının yetersiz olduğu düşünüldüğünde bu tür araçlar, yetersiz kaynakların en alt seviyede tüketilmesi bağlamında ‘verimli’; ve caydırıcılık konusunda da ‘etkili’ olma özelliğine sahiptirler. Üstelik faaliyette bulunan açısından da ona gereksiz masraflardan kaçınmak için bir fırsat sunulmaktadır*⁴²⁴.” Bunlara ek olarak belirtilmesi gereken diğer bir özellik ise; Avustralya’nın bütün yargı çevrelerinde özel çevre mahkemeleri ve çevresel konularda uzman hâkimler bulunmadığından bu tür idari uyarı ve talimat kararlarının çevre sorunlarını iyi bilen idari yetkililer tarafından uygulanması çözümü daha da kolaylaştırmaktadır⁴²⁵.

Bu tür idari uyarı, emir ve talimatların önleyici etkisi, uyulmadığı takdirde ceza hukuku anlamında bir suçun oluşacağı ve kovuşturma yapılacağı gerçeğinden ileri gelmektedir⁴²⁶. Uyarı veya talimatın yerine getirilmesi, faaliyette bulunanı çok uzun,

⁴²⁴ Neil Gunningham, **“Beyond Compliance: Nexy Generation Environmental Regulation”**, Paper presented at the Current Issues In Regulation: Enforcement and Compliance Conference convened by the Australian Institute of Criminology, 2-3 September 2002, Melbourne, p. 9

⁴²⁵ Carolyn Abbot, **“The Regulatory Enforcement of Pollution Control Laws: The Australian Experience”**, Journal of Environmental Law, Vol. 17, No: 2, Oxford, 2005, p. 166

⁴²⁶ Bu konuda Richard Macrory, eserinde idari uyarı ve talimatlara uymayan şahıslara karşı ceza hukuku anlamında bir ceza kovuşturmasından daha ziyade idari para cezasına hükmedilmesinin daha yerinde olacağını ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi ve yazarın diğer önerileri için bkz., Richard Macrory, **Regulatory Justice: Making Sanctions Effective Final Report**, November 2006, p. 11

masraflı ve cezalandırıcı bir süreçten alıkoymaktadır⁴²⁷. Bu yaklaşım, Avustralya çevre yaptırım stratejisine de uygun bir yaklaşımdır. Bu yüzden şimdi üzerinde duracağımız bazı ihlaller açısından doğrudan bir idari ceza uygulamak yerine uyarı ve talimatlara başvurmak çevrenin korunmasında bir algı oluşturmak adına da önemli bir yöntemdir. Fakat uyarı ve talimat düzenleme yetkisi sınırsız bir yetki değildir. Düzenlenecek olan uyarı ya da talimatın haklı gerekçelere dayanması ve neye ilişkin olduğunun açık ve net bir şekilde belirtilmesi, yani anlaşılır olması gerekmektedir. Bunun önemi yukarıda da ifade edildiği üzere uymama neticesinde cezai bir sorumluluğun var olmasıdır. Örneğin, Batı Avustralya Yüksek Mahkemesi’nde görülen *Goldbar Holdings Pty Ltd* davasında Mahkeme, kirliliğin azaltılması uyarısının bazı bölümlerini, düzenlemedeki belirsizlik ve yetki aşımı olduğundan bahisle iptal etmiştir⁴²⁸. Davalı şirket tarafından makine ile kalker taşı kesim işlemi esnasında ortama yayılan toz ve püsküren sıvının zararını önlemek adına bir idari uyarı düzenlenmiştir. Batı Avustralya Çevre Koruma Kanunu’nun (Environment Protection Act) ilgili maddesi gereğince, icraya yetkili amir, yapılması gerekli işlemleri, alınacak önlemleri ve bu talimatın hazırlanma nedenlerini açıklayıcı şekilde belirtmesi gerekirken alınan bu önlemlerin bazılarının kabul edilebilirliğinin “denetçinin memnuniyetine” diğerlerinin ise idari amirin “onayına” bırakılması gibi muğlak bir ifadenin iptal nedeni olduğu kabul edilmiştir⁴²⁹. Benzer bir dava olan ve Viktorya Yüksek Mahkemesi’nde görülen *EPA-Simsmetal Ltd* davasında temizleme uyarısında faaliyette bulunanın yükümlülükleri belirtilmediğinden ve bu nedenle nasıl hareket edileceği kavranamayacağından bu uyarı da iptal edilmiştir⁴³⁰.

Yetkili makamların yaptırım araçları arasında çok önemli anahtar bir araç olan idari uyarılar, maddi anlamda bir iş yapma veya faaliyette bulunma gerekliliğini ifade etmektedirler. Victoria ve Yeni Güney Galler eyaletlerinde kirliliği kontrol eden mevzuatta son yapılan değişikliklerle birlikte idari uyarı ve talimat niteliğindeki

⁴²⁷ Carolyn Abbot, **Enforcing Pollution**..., p. 235, Yapılan uyarılara ve verilen emir ve talimatlara uymama sonucunda Mahkeme, çok yüksek adli para cezalarına hükmedebilmektedir. NSW POEO Act’in 91/5. Maddesinde işletmeler için 1,000,000 \$ ve suçun devam ettiği her gün için 120,000\$; gerçek kişiler için ise 250,000\$ ve suçun devam ettiği her gün için 60,000\$ adli para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm, ileride açıklanacak tüm uyarı ve talimatlar için geçerlidir.

⁴²⁸ Supreme Court of Australia, 84 Local Government and Environmental Reports of Australia (LGERA), 113, 1994 (Bu ve Avustralya’da görülen diğer davalarda alınan kararlara <http://www.austlii.edu.au/> adresinden arama yapılarak erişilebilmektedir.

⁴²⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz., Andrew Harman, “Pollution Abatement Notices: The Requirement for Certainty”, Environmental and Planning Law Journal, Vol. 12 No:2, April 1995, p. 147

⁴³⁰ Supreme Court of Victoria, 70 LGERA 312, 1990

hükümlerde artış yaşanmıştır. Fakat *Goldbar Holdings* ve *Simsmetal* gibi davalarda verilen kararlar, hiç şüphesiz çevrenin korunması görevini üstlenen yetkili kurumların idari uyarı ve talimatları düzenlemelerinde daha dikkatli davranmalarını sağlamıştır.

İdari uyarılardan başlıcaları temizleme uyarısı (clean up notice), engelleme uyarısı (prevention notice), yasaklama uyarısıdır. (prohibition notice) Bunlara ek olarak kirliliği azaltma uyarısı (pollution abatement notice) ile gürültü kontrol uyarısını (noise control notice) gösterebiliriz⁴³¹. Bunların tümüne kanunlarda “çevre koruma uyarıları” başlığı altında yer verilmektedir⁴³².

Birincisi olan çevreyi temizleme uyarısının kirletene tebliği sonucunda kirletenden çevresel zararı ortadan kaldırmak adına belli davranışlarda bulunması istenmektedir. Bu, belli bir işi yapmak gibi olumlu yönde olabileceği gibi bazı şeyleri yapmaktan sakınma gibi olumsuz yönde de olabilir. Temizleme uyarısına karşı yapılacak işler arasında, herhangi bir olay sonucu ortaya çıkan ya da çıkma ihtimali olan kirliliğin önüne geçmek, kirliliği minimize etmek, tamamen ortadan kaldırmak, gidermek, etkileri hafifletmek, bazı şeyleri imha etmek sayılabilir. Bunların yanında ortaya çıkan kirliliğin niteliğini ve kapsamını saptayarak bilinçli bir şekilde hareket edip telafi edici planlar hazırlamak, bunları icra etmek de bu çerçevede yapılması gerekenlerdendir⁴³³. Hazırlanan temizleme uyarısında kirletenin açık kimliği, kirliliğin konusu, yapılması gerekenler ayrıntılı bir şekilde belirtilmektedir.

Çevre temizleme uyarıları yetkili idari makamlar tarafından kirletene karşı yazılı şekilde verilmektedir. Şayet gecikmesinde sakınca bulunan hallerde bu uyarmalar sözlü olarak da yapılmaktadır. İdarenin hazırlamış olduğu bu uyarılar sonucu ortaya çıkan idari masraflar da tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içerisinde kirleten tarafından ödenmektedir. NSW Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu’nun 94. maddesinde ödenmeyen masraflar için 200 ceza birimi idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

⁴³¹ Department of Environment and Conservation NSW, **Guide to Notices: Issuing Notices Under The Protection of the Environment Operations Act 1997**, Sydney, 2006, p. 6-17., Comino-Leadbetter, p. 68

⁴³² NSW Protection of The Environment Operations Act 1997 (POEO Act), sec. 90., Çevre Koruma Uyarıları, NSW Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu’nun 4. Kısımında 89-113 maddeleri arasında, Victoria Çevre Koruma Kanunu’nun 5. Bölümünde ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

⁴³³ DEC, Guide to Notice..., p. 1

İkinci olarak koruyucu ve önleyici uyarı ve talimatlardan bahsetmek gerekir. İdarenin koruyucu ve önleyici talimatlarını, herhangi bir yerde çevresel açıdan uygun olmayan bir biçimde yapılan veya yapılacak olmasında makul şüpheler bulunan zararlı faaliyetlerin doğmasına engel olma ve etkilerini azaltma konusunda uygulanan araçlar şeklinde tanımlayabiliriz. Avustralya’da idare, bu yöntemle faaliyette bulunanlara çevresel etkileri olan işlerin yapılmasıyla ilgili bazı koşullar getirmiştir. Örneğin işletmelerde kullanılan ve çevreye zararlı etkileri olan araç, gereç ve her türlü donanımın tamir ve bakımı, değiştirilmesi, yenilenmesi, kurulumu, çalışma yöntemlerinin iyileştirilmesi, zararlı etkilerin azaltılmasına yönelik usullerin geliştirilmesi, bazı faaliyetlerin belli bir zamanda ve mekânda yapılması, kirliliğin nedenlerinin saptanması, analiz edilmesi ve denetlenmesi, atıkların taşınmasında, yeniden kullanılmasında, geri kazanımında, taşınmasında şartlara uygun hareket edilmesi gibi konular koruyucu ve önleyici talimatların kapsamını oluşturmaktadır⁴³⁴. Bu yönde talimatlar alan kişiler gerekli adımları atmakla yükümlüdürler. Yine burada da yukarıda izah edildiği gibi gerekleri yerine getirmemenin adli para cezası gibi çok ağır yaptırımları bulunmaktadır⁴³⁵.

Üçüncü olarak yasaklama emirleri ise diğerlerinden farklı olarak faaliyeti yürüten üzerinde ağır sonuçlar doğurabilecek bir idari araçtır. Bu yüzden yetki açısından Çevre Koruma Kurumunun teklifi üzerine Bakanlık tarafından ve yazılı olarak düzenlenen bir emirdir. Bu araç, bizdeki faaliyetin durdurulması yöntemine çok benzemektedir. Yukarıda bahsedilen ilk iki idari uyarı ve talimata uymayan kirletici için belirli bir süre veya süresiz olarak faaliyetinin durdurulması istenilmektedir. Çevreye ve kamu sağlığına zararlı etkileri olan veya herhangi bir kişiye rahatsızlık veren faaliyetler Bakanlık talimatıyla durdurulur⁴³⁶.

Burada faaliyet gösterenlerin yapılan uyarı ve talimatların gerekliliklerini yerine getirmedikleri takdirde bu işlerin idari kurumlar tarafından yürütüldüğünü ve sonrasında ortaya çıkan masrafların faaliyette bulunanlar tarafından ödenme

⁴³⁴ NSW POEO Act, sec. 96

⁴³⁵ NSW POEO Act, sec. 97

⁴³⁶ DEC, Guide to Notice..., p. 11-12

zorunluluğunun olduğunu ifade etmek gerekir⁴³⁷. Ayrıca bu tür uyarı ve talimatların uygulanması, diğer idari yaptırımların uygulanmasına da engel teşkil etmemektedir⁴³⁸

3.5.2.2. İcrai Taahhütnameler (Enforceable Undertakings)

İcrai Taahhütnameler, son zamanlarda Avustralya, İngiltere ve Galler gibi yargı çevrelerinde uygulamaya konan yenilikçi ve alternatif yaptırım araçlarıdır. Hatta bu idari aracın Avustralya'nın bir icadı olduğunu dahi söyleyebiliriz. Her ne kadar çevre hukukunda yeni olsa da ilk olarak 1993 senesinde Avustralya Rekabet ve Tüketici Komisyonu tarafından uygulamaya konan araç 1998 yılında da Avustralya Güvenlik ve Yatırım Komisyonunca tanınmıştır. Kullanım buradan da federal ve eyalet düzeyinde diğer idari kurumlara sıçramıştır⁴³⁹.

İdari uyarı ve talimatlara çok benzemekle birlikte belli miktar para cezası ödeme seçeneği sunmak bakımından onlardan ayrılmaktadır⁴⁴⁰. Buradaki temel farklılık, icrai taahhütnamelerle, yetkili çevre kurumu ile çevresel ihlali yapan arasında ihlalin tazminine ilişkin bazı işlemlerin yapılmasına dair bir uzlaşma tesis edilmektedir. Uzlaşma, suçun ya da suçlunun kendine has özelliklerine uygun hale getirilerek genel anlamda suçluyu bazı eylemlerde bulunma yükümlülüğü altına sokmaktadır. Bunlara örnek olarak çevresel zararın giderilmesi, zarardan etkilenen tarafların zararlarının tazmini, bir çevre denetiminin başlatılması, kusurlu olan işletme yönteminin düzeltilmesi ve çevreye duyarlı bir toplum projesinin geliştirilmesini sayabiliriz. Diğer birçok idari yaptırım seçenekleriyle birlikte ele alındığında icrai taahhütnamelerin yaptırım ve uyum sürecinde oldukça esnek ve etkili bir yöntem sunduğunu ifade etmek gerekir⁴⁴¹.

İcrai taahhütnamelerin yukarıdakilere ek olarak daha başka yararları da vardır. Bunlardan birincisi, kanun hükümlerinin ihlal edildiği ya da ihlal iddiasının olduğu durumlarda her zaman uygulamaya konulabilmesidir. Gerçekten de oldukça ağır işleyen

⁴³⁷ NSW POEO Act, Part 4.5, sec. 104-107

⁴³⁸ Carolyn Abbot, Enforcing Pollution..., p. 236

⁴³⁹ Kurumlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Richard Johnstone-Christine Parker, "Enforceable Undertakings in Action: Report of a Roundtable Discussion with Australian Regulators", Melbourne Law School Legal Studies Research Paper No. 464, 2010, p. 6., available at <http://ssrn.com/abstract=1551627>, Erişim Tarihi: 04.10.2010

⁴⁴⁰ A. L. R. C. Report, p. 587

⁴⁴¹ Carolyn Abbot, Enforcing Pollution..., p. 245

ve masraflı ceza yargılamalarının yerine, uyumsuzluk sonucu bir suç oluşturan fiil için kurum ve zarar veren (kirleten) bir takım taahhütler altına girebilmektedir. Tartışarak bir uzlaşma noktasına varmanın da elbette bir maliyeti (idari masraf) olacaktır. Diğer yandan uzlaşma süreci ciddi bir zaman ve çaba gerektirdiğinden “kestirme çözüm” olarak da algılanmamalıdır⁴⁴². Fakat bütün bunlara rağmen bu yöntem Avustralya Hukuk Reform Komisyonu tarafından “*süreç açısından daha hızlı ve kaynakların kullanımı bakımından da uygun maliyetli*” olarak nitelendirilmiştir⁴⁴³.

İkinci faydası, endüstri kaynakları göz önünde bulundurulduğunda işletmelerin yüksek adli para cezaları ile cezalandırılmaları gibi sözüm ona “caydırıcılık” tuzağına düşmeleri engellenmektedir. Üçüncü olarak da uyarı ve emirler gibi diğer idari araçlardan farklı olarak icrai taahhütnamelerin ciddi çevre suçları bakımından daha uygun bir yöntem olduğunu söyleyebiliriz. Zira Kurum’la yapılan bu uzlaşma halka açık olarak yapıldığından faaliyette bulunanlar üzerinde çok önemli finansal maliyet etkisinin yanında saygınlık kaybına da neden olabilmektedir. Bu bağlamda Parker da icrai taahhütnameleri, *güçlendirici bir adalet unsuru* olarak tanımlamış ve *hukuki sorumlulukla ilgili bir anlaşmazlıkta tarafların tümü için, adaletin tesis edildiği inancı korunarak, alternatif bir çözüm şekli* olduğunu ifade etmiştir⁴⁴⁴.

Yeni Güney Galler (NSW) ve Victoria eyaletlerinde icrai taahhütnamelerin çevre korunmasında bir araç olarak kullanılmaya başlaması sırasıyla 2005 ve 2006 yıllarına rastlamaktadır⁴⁴⁵. Victoria’daki 1970 tarihli Çevre Koruma Kanunu 67D-67G maddeleri ile sistemin ana hatlarını belirlemiş ve Çevre Koruma Kurumu da uygulama da nasıl uygulanacağına dair bir yönerge ortaya koymuştur. Kurumun adli kovuşturma başlatmasını gerektirecek herhangi bir çevresel suç oluştuğunda ya da böyle bir iddianın bulunduğu durumlarda yönergedeki kriterlere uygun bir şekilde bu idari mekanizma işletilmektedir. Bu kriterler, suçun ağırlık derecesi, suçlunun kusurluluk oranı,

⁴⁴² Carolyn Abbot, Enforcing Pollution..., p. 245

⁴⁴³ Joseph Longo- Jan Redfern, “**Summary of Papers**” (Paper presented at Enforceable Undertakings Seminar by held The Australian Securities and Investments Commission (ASIC), 11 April 2000

⁴⁴⁴ Christine Parker, “**Restorative Justice in Business Regulation? The Australian Competition and Consumer Commission’s Use of Enforceable Undertakings**”, Modern Law Review, Vol. 62 No. 2, p. 213

⁴⁴⁵ NSW: PEOA 1997 sec. 253A, inserted by Protection of Environment Operations Amendment Act 2005, No. 96 Sch. 1. Victoria: EPA 1970 Sec. 67D-67G, inserted by Environmental Protection Amendment Act 2006., Avustralya’daki icrai taahhütnamelerin uygulanmasına ilişkin tartışmalar bakımından bkz., Sue Streets-Petras Kruzas-Mark Payton, “**Environmental Undertakings: Ownership and Obligations**”, Environmental and Planning Law Journal Vol. 19 Part 3, 2002, p. 180

yaptırımın maliyeti, adli kovuşturma yolunun ters bir tepki ile amaca zarar verip vermeyeceği meselesi ve önceden meydana gelmiş olaylarla ilgili dava yolunun başarısızlıkla sonuçlandığı emsal durumlarıdır. Kanun’a göre şayet bir icrai taahhütname kabul edilip imzalanmışsa suç için kovuşturma yoluna gidilmemekte ve kişi bu taahhütnamede belirtilenlerin gereğini yaparsa bu fiil için de artık kovuşturma yolu kapanmaktadır⁴⁴⁶. Yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde ise yaptırım için Kurum, sulh ceza mahkemesine müracaat etmektedir⁴⁴⁷.

NSW’de ise 2002 yılında yapılan ve Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu’nun yeniden değerlendirilmesini konu alan tartışmalarda icrai taahhütnamelerin uygulanabilirliği ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. 2003 yılı haziran ayında yayımlanan raporda da bu geliştirilmiş yaptırım aracının uygulamada etkili sonuçlar doğuracağı, Avustralya Rekabet ve Tüketici Komisyonu ile Güvenlik ve Yatırım Komisyonu’nda olduğu gibi diğer idari kurumlara özellikle de Çevre Koruma Kurumu’na tanınabilecek bir yetki olduğu ifade edilmiştir⁴⁴⁸. Herhangi ciddi bir itiraz ve eleştiriyi karşılamayan bu yaklaşım, 2005 yılında yapılan değişiklikle yürürlüğe konarak o zamanki adıyla Çevre ve İklim Değişikliği Bakanlığına da icrai taahhütnameleri uygulama yetkisi verilmiştir. Victoria’da yürürlükte olan hükümlere benzer bir şekilde NSW’de de taahhütnamedeki yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde çevresel bozulmaya sebebiyet veren durum, burada özel mahkeme statüsündeki Arazi ve Çevre Mahkemesi’ne intikal ettirilecektir⁴⁴⁹. Avustralya’daki elektrik enerjisi piyasasında en büyük şirket olan Delta Electricity’nin, 2007 yılında meydana gelen ve çevre bozulmasına sebebiyet veren olayına ilişkin Bakanlıkça yapılan inceleme sonucunda şirket yetkilileri ile bir uzlaşmaya varılarak çeşitli taahhütnameler alınmıştır. Bakanlığın yayınladığı basın bildirisinde şirketin, denetleme kurulundan gönüllü bir denetim⁴⁵⁰

⁴⁴⁶ Victoria EPA 1970, sec. 67D

⁴⁴⁷ Victoria EPA 1970, sec. 67E/2., Alan Cameron, “Effective Enforcement-The Australian Experience”, Paper presented at the Second International Roundtable on Securities Markets in China, Shanghai, 6-7 June 2002, <<http://www.oecd.org/dataoecd/22/16/2755991.pdf>>

⁴⁴⁸ NSW EPA, **Issues Paper: A Review of the Protection of the Environment Operations Act 1997**, Published by EPA, Sydney, June 2003, p. 9

⁴⁴⁹ NSW PEOA 1997, sec. 253A

⁴⁵⁰ Gönüllü çevresel denetim sistemi, işletmelere kendi üretim süreçlerine, çevresel koruma standartlarını dahil etme imkanı sağlayan bir sistemdir. Avustralya’da gönüllü ve zorunlu olmak üzere iki tür çevre denetim sistemi bulunmaktadır. Ayrıntılar ileride “Denetim” başlığı altında ele alınmıştır.

talep ettiği, gerekli araç ve gereçler sağlanarak personel eğitim programı düzenleyeceği ve 45,000 \$ değerinde çevresel ek önlemler alacağı ifade edilmiştir.

Federal düzeyde, 1999 tarihli EPBCA Kanunu'nun 486DA-486DB maddelerinde yetkili makamların, para cezası uygulanacak ihlallere ilişkin uzlaşma müessesesini işletilebilecekleri belirtilmiştir. Eyaletlerden farklı olarak federal düzeyde icrai taahhütnamelerin sadece, hukuki sorumluluktan doğan para cezalarının uygulanacağı ihlallere karşı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Uzlaşmadaki yükümlülükler aykırılık halinde ise burada da Bakanlık, uyuşmazlığı Federal Mahkeme'ye götürmektedir.

3.5.2.3. Çevre Denetimleri

Çevreye ilişkin sosyal ve politik sorunların her geçen gün artması karar alıcı organların ilgisini çevre kirliliğinin önlenmesi konusunda yeni ve daha yaratıcı metotlara çekmektedir. Avustralya açısından yeni kuşak ve ilgi çekici idari çözüm araçlarından birisi de yetkili bazı çevre kurumlarının uygulayabildiği çevre denetimleridir. Denetimler, çevresel gerekliliklerin yerine getirilip getirilmediğine ilişkin sistematik, belgeye dayalı, düzenli ve tarafsız bir değerlendirme fırsatı sunmaktadırlar. Çevre mevzuatına uyumun ölçülmesi, işletmelerin çevreyi koruyucu donanım performansları, riskler ve tehlikeler, çevresel etki tahminleri, kontrol ve raporlama sistemleri, proje takibi ve program yönetimi gibi konular denetim kapsamı içerisinde ele alınmaktadır⁴⁵¹. Bu yönüyle onun amacı, gerçek ya da tüzel kişilerin çevresel performanslarını geliştirmek ve çevreyi bozucu hareketlerin tekrarlanmasını engelleme olasılığını artırmaktır⁴⁵². Çevre denetimlerinin amacının cezalandırma olmadığı savunulsa da, yine de bu aracın iki temel cezalandırıcı ve caydırıcı etkisi olduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda Carolyn, işletmenin çevre denetim süreci için belli bir mali külfet altına girmesi ile denetim sonucu ortaya çıkan sonuçların yetkili kurumlara bildirilmesini cezalandırıcı ve caydırıcı bir etki olarak açıklamıştır⁴⁵³.

⁴⁵¹ Neil Gunningham-James Prest, "Environmental Audits as a Regulatory Strategy: Prospects and Reform", Sydney Law Review, Vol. 15, Sydney, 1993, s. 492

⁴⁵² Abbot, Enforcing Pollution..., p. 243

⁴⁵³ Abbot, Enforcing Pollution..., p. 244

Çevre denetimleri muhtemel çevresel zararların önceden belirlenerek tehlikenin ortadan kaldırılmasına yardımcı olmaktadır. Bütün denetim türlerinin sahip olması gereken temel unsurlar da bunu kanıtlamaktadır. Bu unsurlar dört başlık altında incelenebilmektedir: (1) idari yükümlülüklerle uyumun sağlanması, (2) sanayi ve işletme standartlarına uygunluğun sağlanması, (3) olağan çevresel olayların yönetiminin değerlendirilmesi, (4) belli eksikliklerin düzeltilmesi için bir faaliyet planı oluşturulması⁴⁵⁴. Tüm bu unsurları kapsamında barındıran çevre denetimleri, iyi bir geçmişe sahip olmayan ve çevre korunmasına katkı sağlayacak donanımına sahip olmada çok tembel davranan bazı işletmeler için oldukça yararlı bir idari araçtır.

Avustralya’da bazı yargı çevrelerinde mahkemeler de “çevre denetim emri”(environmental audit order) kararı vermeye yetkilidirler. Ancak bu yetki, kanun ve yönetmeliklere aykırılıklardan doğacak risklerin çabucak ve etkili bir şekilde ortadan kaldırılması adına, tartışmasız en iyi şekilde idare tarafından uygulanabilmektedir. Bu yüzden de Avustralya’da kirlilikle mücadele eden yetkili kurumlar, sık sık çevre denetimlerine başvurumaktadırlar. Denetim, kanun ve yönetmeliklerin, ruhsatta belirtilen şartların ve yukarıda incelediğimiz idari uyarı ve talimatların ihlal edildiğine dair yetkili makamlarda oluşan bir şüphe üzerine başlatılmaktadır.

1970’lerin başlarında ortaya çıkan ve 1980’lerde oldukça geniş uygulama alanı bulan çevre denetimleri Victoria eyaletinde Çevre Koruma Kurumu (EPA) tarafından yürütülmektedir. EPA bu yetkisini, çevre denetçileri atayarak uygulamaya koymaktadır. Atanan denetçiler risk taşıyan faaliyet ve tesisler üzerinde incelemelerini yaparak rapor hazırlamaktadırlar. Sunulan raporda denetimin yapılmasına neden olan endüstriyel faaliyetlerin niteliği, atık, zararlı madde, gürültü gibi zarar verici unsurlar, denetlenen tesis ya da kişinin bilgileri, denetim sonuçları ve denetçinin imzası yer almaktadır. Victoria’da rapor sonucunda bir de sonucun olumlu ya da olumsuz olmasına göre çevre denetim sertifikası (certificate of environmental audit) düzenlenmektedir. Bu işlemler esnasında denetçilerin tarafsız davranmalarını ve eyalet çevre koruma politikasına bağlı

⁴⁵⁴ Dixon Thompson-Melvin Wilson, “Environmental Auditing: Theory and Applications”, Environmental Management Vol. 18, No 4, 1994, p. 606-607

kalmayı sağlayıcı bir takım yaptırımlar da getirilmiştir. Bunlar arasında onların EPA tarafından azli ve yanıltıcı beyanlara karşı para ya da hapis cezası bulunmaktadır⁴⁵⁵.

NSW’de yürürlükte olan Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu’nun 6. Kısımında düzenlenen çevre denetimleri zorunlu ve gönüllü çevre denetimleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zira zorunlu denetim ve gönüllü denetim alanları birbirinden farklıdır. Denetimin bir lisans koşulu olduğu faaliyetlere ilişkin zorunlu denetim yapılmakta ve herhangi bir zorunlu denetimi gerektiren tesis ve faaliyet için gönüllü denetim yapılmasına izin verilmemektedir. NSW’de gönüllü denetimler, “Kirlilik Kontrolü Danışmanlık ve Proje” (PCCD) gibi bağımsız denetim şirketleri tarafından yapılmaktadır. EPA ve belediyeler tarafından herhangi bir zamanda yapılan zorunlu çevre denetimlerinin aksine gönüllü çevre denetimleri, suçlama kabilinden olmayan ve muhtemel çevresel risklerin erken teşhisini sağlayan güvenli araçlardır. Ayrıca gönüllü çevre denetimleri faaliyette bulunanın talebiyle başlatıldığından elde edilen sonuçlar ve alınması gerekli önlemler faaliyeti gösterenle bağımsız denetim şirketi arasında gizli kalmaktadır⁴⁵⁶.

3.5.2.4. Ruhsatın Askıya Alınması ve İptali

Avustralya’da bütün eyalet ve bölgelerde, listelenmiş halde olan bazı faaliyetlerin⁴⁵⁷ uygulamaya konabilmesi, izin ve ruhsat alma koşuluna bağlanmıştır. Bu ruhsat ve izne sahip olanların ruhsat ve iznin gereklerine aykırı olarak faaliyette bulunmaları, bu ruhsatın veya ruhsatın belli kısımlarının askıya alınmasını veya iptalini gerekli kılar. Bu da bir fabrikanın kapatılması veya üretim süreci faaliyetlerinin ciddi anlamda sınırlanması sonucunu doğurur. Bir ruhsata bağlı işletme ve faaliyet haklarının tümünün ya da bir kısmının geri alınması olarak bilinen “askıya alma” ve “iptal” yaptırımı, ceza yargılamasından daha şiddetli bir ekonomik çöküşe neden olmakta, buna

⁴⁵⁵ Victoria EPA, sec. 53R-53ZE

⁴⁵⁶ Bağımsız bir denetim şirketi olan Sydney Ports tarafından yapılan örnek denetim raporu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., “Independent Environmental Compliance Audit, Intermodal Logistics Centre”, prepared by Sydney Ports, December 2011, http://www.sydneyports.com.au/_data/assets/pdf_file/0017/17216/ILC_SF_SF_E_REP_Independent_Environmental_Compliance_Audit_Final_v1_0_14_December_2011.pdf, (10.01.2012)

⁴⁵⁷ Tarımsal üretimler, su ürünleri yetiştiriciliği, petrol ürünleri, madencilik, mayalama, damıtma, çimento ve kireç üretimi, seramik, kimyasal madde, kömür çeşitleri, atıkların gübreye dönüştürülmesi, beton, atık depolama, toplama, boşaltma, taş ve kaya parçalama, ufalama, ayrıştırma, elektrik, enerji, sulama, helikopter bağlantılı faaliyetler, besicilik, ağaç kesme, liman işletmeciliği, tersane işletmeciliği, metalurjik faaliyetler, kağıt ve selüloz vb. konularındaki faaliyetler ruhsat ve izin gerektirmektedir., Ayrıntılı bilgi için bkz., NSW POEO Act Schedule 1, Victoria EP Act sec. 71, Queensland EP Act Schedule 3

bağlı olarak yaptırım piramidinin en tepesinde kendini bulmaktadır. Bu yüzden Avustralya çevre koruma sisteminde bu yaptırım, tartışmasız bir şekilde ceza kovuşturmasından daha cezalandırıcı ve caydırıcı algılanmaktadır. Fakat idarenin bu tür bir yetkiyi kullanırken aşırı derecede tedbirli davranması, caydırıcılık etkisini doğal olarak zayıflatmaktadır. Yine de ruhsatların askıya alınması ve iptali, halen yürürlükte olan diğer yaptırımların caydırıcılıkta etkisiz kalmaları ve çevre kirliliğinin sosyal zararının engellenemeyecek derecede artması durumlarında etkili bir araç olmuştur⁴⁵⁸.

Yukarıda da ifade edildiği üzere Avustralya’da federal ve eyalet bazında yaygın olmasına rağmen bu idari yaptırım aracı, diğer idari yaptırım araçlarıyla karşılaştırıldığında oldukça ihtiyatlı kullanılmaktadır. Herhangi bir çevre suçuna karşı yapılan ceza yargılamasından sonra bile hukuka aykırılığın devam ettiği ya da ruhsat sahibinin ruhsatta belirtilen şartlara aykırılıklarla ilgili geçmişe ilişkin iyi bir sicilinin olmayışı çeşitli uygulama sebepleridir. Gerek NSW gerekse Victoria eyaletinde benimsenen yaptırım politikası açısından ele alındığında, ruhsat iptalinin doğrudan uygulanmaması gerektiği, faaliyet gösterene daha hafif bazı yaptırımlar uygulandıktan sonra iptalin yürürlüğe konmasının daha makul olacağı anlayışı hâkimdir. Örneğin ihlalin devam edeceği ihtimalinde ruhsatın iptaline karar verileceği ihtarını taşıyan ceza ihtarnameleri ya da uyarı mektupları, iki eyalette de Çevre Koruma Kurumları’nın benimsediği bir yoldur. Federal düzeyde bu yetki EPBCA 144 ve 145. Maddeleri gereği Bakanlık tarafından kullanılmaktadır.

Ruhsat sahipleri bu yaptırıma karşı NSW’de Arazi ve Çevre Mahkemesi’ne, Victoria’da ise İdare Mahkemesi’ne dava açabilmektedirler.

⁴⁵⁸ Steven Shavel, “**The Optimal Structure of Law Enforcement**”, Journal of Law and Economics, Vol. 36 No. 1 Part 2, 1993, p. 261

III. ÇEVRESEL İDARİ YAPTIRIM VE TEDBİRLERİN CAYDIRICILIĞI

1. Caydırıcılık Teorisi

1.1. Caydırıcılık Kavramı

Genel anlamda, caydırıcılık kavramı, kabul edilemez davranışlarda bulunan tarafı (olası fail), diğer tarafın (caydırıcı) söz konusu davranışa misilleme yapmakla tehdit etmesi durumunu ifade etmektedir. Hem bu kabul edilemez davranışlar hem de aynıyla karşılık verme tehdidi, askeri, ekonomik, diplomatik, hukuk ve diğer alanlarda çeşitli araçların kullanımıyla karşımıza çıkmaktadır. Caydırıcılığın bu genel anlamı, aynı zamanda onun temel işlevini de yani bir ihlalin ortaya çıkmazdan evvel önlenmesini de kapsar⁴⁵⁹.

Caydırıcılık teorisinin dayandığı fikre göre, insanlar bilinçli olarak her türlü ızdıraptan sakınma ve mutluluğu arama çabası içerisindeyler. Bireyler sonuçları kendilerine çok acı veren, kanuna aykırı bir davranış seçimi yaptırklarında, ileriki zamanlarda aynı davranışı göstermekten (tekrarlamaktan) sakınacaklardır. Bir bütün olarak toplumun genelinde yaygın olan bu görüşe göre, ihlal sonucunda insanların zihninde çok büyük acı, ızdırap ve maliyet gibi faktörlerin⁴⁶⁰ çağrışım yaptığı yerlerde hukuka aykırı ihlallerin oranının çok düşük olduğu; buna karşın ihlal sonucunda haz, istek ve fayda gibi faktörlerin çağrışım yaptığı yerlerde ise hukuka aykırılıklarda artışın görüleceği tahmin edilmektedir⁴⁶¹.

Dünya genelindeki çevre korumacı yaklaşımların her biri farklı özellikler göstermektedir. Bu hem çevresel zararların ortaya çıkmaması amacıyla yürütölen çevre

⁴⁵⁹ Vesna Danilovic, **When The Stakes Are High: Deterrence and Conflict Among Major Powers**, University of Michigan Press, Michigan, 2002, p. 48

⁴⁶⁰ Ceza ile ilgili yapılan tanımların birçoğunda, cezanın acı, ızdırap verici bir şey olduğu üzerinde durulmaktadır. Grispigni'nin görüşüne göre bu cezanın esasını teşkil eder. Hukuka aykırı davranan kişinin hukuki menfaatlerini sınırlamasının yanında ceza, psikolojik bakımdan da bir acıdır. Cezada ızdırap daima mevcuttur. ızdırap yalnızca ceza hukukuna has cezalarda değil, özel hukuktaki ve idare hukukundaki cezalarda da vardır., Faruk Erem, Ahmet Danışman ve M. Emin Artuk, **Ceza Hukuku Genel Hükümler**, İstanbul: Seçkin Yayıncılık, 1997, s. 681

⁴⁶¹ Daniel N. Sagin, **“Deterrence: Scaring Offenders Straight”**, *Correctional Theory: Context and Consequences*, Francis T. Cullen and Cheryl Lero Jonson (drl.), California: Sage Publication, 2012, s. 67.

politikalarında hem de çevre kirliliğine sebep olanlara uygulanan idari yaptırımlarda kendini göstermektedir. Her iki açıdan bakıldığında da amacın, somut anlamda etkili bir çevre koruma algısı yaratmak olduğunu söyleyebiliriz. Bu algının meydana gelmesinde idari yaptırım sisteminin bireyler arasındaki uyumu kuvvetlendirip kuvvetlendirmedeği meselesi önemli bir yer tutmaktadır. Zira hızla büyüyen çevre sorunsalı karşısında idarenin etkinliğinin artması, idari yaptırımların çevre hukuku kapsamında önemli bir yer edinmelerini sağlamıştır.

Çevre hukukuna ilişkin yasal düzenlemelere uyum sürecinde bireylerin sezgisel olarak inandıkları teoride asıl olan şey, faaliyet gösteren gerçek kişi ya da işletmelerin ancak uyum sonucu elde edecekleri yarar, işletme maliyetlerinden daha ağır basarsa uyma eğilimi gösterdikleri yönündedir. Başka bir deyişle kişiler ve işletmeler çevresel etkisi olan herhangi bir faaliyette bulunacaklarında fayda-maliyet analizi yapmaktadırlar. Bu görüşe göre çevresel etkiler kişisellikten çıkıp daha büyük bir nüfusa yayılarak minimize olduğunda insanların ve işletmelerin kendilerine fayda sağlayacak faaliyetleri yapma istekleri artmaktadır. Bu bakış açısı, aslında bizim ortak deneyimlerimizle de desteklenmektedir. Örneğin yollardaki arabaların çokluğunun ortaya çıkardığı tıkanıklık ve buna bağlı hava kirliliğine rağmen, çoğu insan yolculuklarında özel araçlarını tercih etmektedir. Yani insanlar işlerini özel araçlarıyla görmekten elde edecekleri faydayı, trafiğe katılan her bir aracın yarattığı zararlı etkiden daha değerli görmektedir. Her bir insan, ortaya çıkan çevresel etkinin küçük ve toplum nüfusuna yayılmasından dolayı kayda değer olmadığını düşünebilir. Fakat sürücülerin bir araya gelmesiyle aynı yönde oluşan bu milyonlarca karar, çekilmez bir trafik sorununu ve hava kirliliğini de beraberinde getirmektedir. Bu ise çevre yönetimindeki birçok konuda önemi haiz olan Ortak Alanların/Değerlerin Trajedisinden⁴⁶² (tragedy of the commons) başka bir şey değildir⁴⁶³.

⁴⁶² Toplumun tüm bireylerinin yararlanacağı doğal kaynakların ve çevrenin trajedisi, kamunun trajedisi ve kamusal mülkiyet trajedisi diye de adlandırılan kavram, ABD’li bir çevre bilimci Garrett Hardin’in 1968 yılında “Science” dergisinde yayınladığı bir makale ile bir makale ile ortaya çıkmıştır. “Kamusal Mülkiyet Trajedisini” (tragedy of commons) adlı bu makale, yerleşik problemlere, o döneme kadar olan bakış açısını keskin bir şekilde değiştirmiştir. Bu anlayışa göre, toplumdaki herhangi bir kimse herhangi bir sınırlandırmaya maruz kalmadan bir kaynağı kullanmaya yetkili ise, bu kaynak üzerinde toplumsal kullanma hakkı var demektir. Bu kaynak bir arazinin ortak bir bölümü olabilir ve bu arazinin ürününden hiçbir ayırım olmaksızın herkes faydalanabilir. Bu durum, aşırı kullanıma sebep olur ve “ortak mülkiyet trajedisi” olarak adlandırılır. Yine Garrett Hardin, “Ortakların Trajedisini” makalesine toprak ve diğer kaynakların herkese sınırsız paylaşımının ancak düşük popülasyonun varlığında mümkün

Çevre politikalarının ve konumuz itibariyle çevresel idari yaptırımların çevre koruma amacını sağlamada “etkin” olmaları şarttır. Etkinlikten maksat sonuç doğurucu olmak ve çevre korumaya somut katkılar sağlamaktır. Bu bağlamda politikaların ve uyumu sağlayıcı yaptırımların etkinliklerini artırıcı nedenlerin de incelenmesi gerekmektedir. Örneğin, yer seçimi ölçütlerinin geliştirilmiş olmaması, kamusal ve özel yatırım projelerinde çevre etmeninin hâlâ hesaba katılmayışı, kaynakların yetersizliğine rağmen bunun bir unsur olarak görülmemesi, çevre korumadan sorumlu kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanamamış olması⁴⁶⁴, elverişli bir izleme sisteminin kurulmaması ve çevre kirliliği ölçümlerinin geliştirilmemiş olması gibi sorunlar, çevre politikalarının etkinliğini azaltmaktadırlar⁴⁶⁵. Aynı bu şekilde idarenin uyguladığı yaptırım ve diğer tedbirlerin de etkinliğini azaltıcı ve artırıcı nedenler bulunmaktadır.

1.2. Caydırıcılığın Türleri

İdarenin uyguladığı yaptırım ve diğer tedbirlerin etkinliğini azaltıcı ve artırıcı nedenler üzerinde yapılan araştırmalar, ortaya çıkan sonuçların uygulanan yaptırım ve uyum politikalarıyla yakından ilişkili olduğunu ve özelliklerine göre her uygulamanın farklı derecelerde caydırıcılık gücü oluşturduğunu göstermektedir. Araştırma sonuçlarına göre birinci olarak idarenin uyguladığı denetim, tedbir ve yaptırımlar çevresel ihlalleri azaltmakta ve *kirletici faaliyette bulunan şirket* üzerinde sağlam bir caydırıcılık oluşturmaktadır. İkinci olarak idarenin uyguladığı yaptırım ve çevre koruma politikaları sadece hedefteki kişi veya şirketler için değil tüm faaliyetler için caydırıcılık özelliği taşımakta ve gelecekteki ihlallerde genel bir azalma meydana getirmektedir.

olabileceğini belirtmiştir. Nüfus belirli bir sınırı geçtiği andan itibaren gözlemleme sorunu da bulunuyorsa, ortak mülkiyetten başka bir yapıya geçmemiz yerinde olacaktır., Özge Kama, “**Küreselleşen Dünya’da Çevre ve Mülkiyet İlişkisi**”, Ekonomi Bilimleri Dergisi, C. 1 S. 1, 2009, s. 19, Ayrıntılı bilgi için bkz., Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, Published in Science, New Series, Vol. 162, No. 3859. (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248

⁴⁶³ State of Oregon Department of Environmental Quality, p. 5-6

⁴⁶⁴ Kurumlar arasında yaşanan eşgüdüm sorunu kendini çevre yönetiminin önemli konularından olan izleme, denetleme, yaptırım ve verilerin kayıt altına alınması gibi konularda hissettirmektedir. Denetleme, izleme ve yaptırımları uygulama belli kurumların (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Valilikler, Belediyeler vs.) sorumluluk alanındayken, çevresel faaliyetlerle ilgili verilerin kaydedilmesi bu kurumların dışında çok farklı bir kurum olan DİE tarafından tutulmaktadır. Çevre yönetimi ile ilgili görevlerin farklı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi zaman zaman yetki karmaşasının yaşanmasına neden olmaktadır., Gürsel Gündoğdu, “**Çevre Yönetiminin Sorunsalları ve Açılım Alanları**”, İller ve Belediyeler, S. 661, Kasım 2000, s. 655

⁴⁶⁵ Şeref Ertaş, Çevre Hukuku, s. 44

Birinci tip caydırıcılığa “özel caydırıcılık (specific deterrence)”, ikinci tip caydırıcılığa ise “genel caydırıcılık (general deterrence)” denmektedir⁴⁶⁶.

1.2.1. Genel Caydırıcılık

Genel caydırıcılığın temelinde ileriye yönelik olarak gerçekleşmemiş olası ihlalleri engelleme amacı yatmaktadır. Caydırıcılık teorisinin bu kısmı, caydırıcılığın sağlanması sürecinde bir başlangıç noktası olup, suçu işleyen yerine doğrudan suçu hedef almaktadır. Diğer bir ifade ile genel caydırıcılıkta esas olan, her kim hukuk kuralına uymaz veya bir suç işlerse hemen cezalandırılacaktır. İlk kez bir ihlale karışan kişi veya işletmenin sabıka geçmişi olmadığından genel caydırıcılıkta cezaya maruz kalacaklar herhangi bir kişi veya işletme olabilir. Bu teoride ele alınan konu, bir hukuk kuralını yürürlüğe koymak, bu hukuk kuralıyla yasaklanan fiillerin bilinmesini sağlamak ve böyle bir kuralı ihlal etmenin çeşitli sonuçlar doğuracağını duyurmaktır⁴⁶⁷.

1.2.2. Özel (Bireysel) Caydırıcılık

Suçun standart ekonomik modelinde⁴⁶⁸, ihlalden elde edilmesi beklenen fayda, aynı ihlalden dolayı uygulanan cezayı aştığı zaman suçun oluşabileceğini belirtmektedir. Buna göre toplumdaki potansiyel suçlular cezanın şiddeti ve uygulanma olasılığını da içeren yaptırım parametreleri hakkında tam ve detaylı bir bilgiye sahiptirler. Bu parametrelerdeki artış, hukuki düzenlemelere olan uyumu da artırmaktadır⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ Mark Cohen, “Empirical Research on the Deterrent Effect of Environmental Monitoring and Enforcement”, *Environmental Law Reporter*, V. 30, Issue 4, April 2000, pp. 10245.

⁴⁶⁷ Jake J. Koppenhaver, “Deterrence Theory: Four Branches”, <http://www.scribd.com/doc/201802/Deterrence-Theory-Four-Branches>, 2007, p. 4-5, Erişim Tarihi: 27.10.2012

⁴⁶⁸ Becker’in ortaya koyduğu bu model, “fayda ve maliyet analizine (rasyonel tercihlere oluşan bir fayda maksimizasyonuna) dayanmaktadır. Bireyin yasal olmayan bir eylem sonucu elde ettiği gelir faydayı, yakalanma olasılığı sonucuna göre yakalandığında alacağı ceza ise maliyetini oluşturmaktadır. Burada bireylerin yasal işlerden elde edeceği gelirin düşük olması, kişilerin yasal olmayan alternatiflere yönelmesine temel teşkil edebilir. Çünkü bu durumda yasal olmayan bir faaliyetin alternatif (fırsat) maliyeti (yasal gelir) düşüktür. Bu yasal gelirin yüksekliğinin fırsat maliyetini artıracığı anlamına da gelir. Sonuç olarak, Becker (1968), suç işleyenlerin bir fayda ve maliyet analizi sonucu (eğer fayda maliyetten büyük ise) suç işlemeye karar verdiklerini ifade etmektedir.” Necmiye Cömertler ve Muhsin Kar, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt:62, Sayı:2, Nisan-Haziran 2007, s. 3

⁴⁶⁹ Dietrich Earnhart and Lana Friesen, “Can Punishment Generate Specific Deterrence without Updating? Analysis of a Stated Choice Scenario”, [Discussion Papers Series](#) 468, School of Economics, University of Queensland, Australia, 2012, p. 5-6

Özel caydırıcılık, caydırıcılık teorisinin ikinci türü olup, çoğunlukla genel caydırıcılıktan sonra takip edilen adımdır. Özel caydırıcılık, bireylerin tümü üzerinde etki doğurmak yerine daha ziyade belirlenmiş şahıs ya da şirketler üzerinde etkiler doğurmaktadır. Diğer bir ifade ile hedefin potansiyel suçlular olduğu zamanlarda genel; hedefin tespit edilmiş el altında bulunan ihlal ediciler olduğu zamanlarda ise özel caydırıcılıktan bahsedilmektedir. Dolayısıyla genel caydırıcılık açısından yasakların neler olduğunun ve uygulanacak cezaların medya ya da diğer araçlarla topluma duyurulması önem arz ederken, özel caydırıcılıkta hedef bireysel olduğundan belirlenmiş kişi veya şirketin bir sonraki davranışlarının biçimlendirilmesi daha önemlidir⁴⁷⁰.

Özel caydırıcılıkta bireyler ceza uygulamalarıyla oluşan tecrübeleriyle kendi bireysel algılamalarını oluştururlar. Aynı zamanda özel caydırıcılıkta amaç, bireysel caydırıcılığın oluşmasına katkı sağlamak olsa bile, kişi ya da işletmeye ceza uygulanması ile topluma gönderilen mesaj genel caydırıcılığın gelişmesine de katkı sağlamaktadır⁴⁷¹.

Çevresel zararları olan eylemler için yapılan denetimler ve uygulanan yaptırımlar kimi zaman genel kimi zaman ise özel caydırıcılık fonksiyonlarını yerine getirmektedirler. Son aşamada daha üst bir derece olarak öyle yaptırım ve denetim araçları kullanılmaktadır ki; bunlar sadece gelecekteki ihlallerin azalmasını sağlamakla kalmamakta aynı zamanda kirliliğin ve gaz salınımının azalması konusunda faaliyet gerçekleştirenlerde bir istek ve duyarlılık oluşturmaktadır⁴⁷². Faaliyette bulunanların algısı üzerinde etki doğuran bu denetim ve yaptırım araçları o yerin çevresel yaptırım politikalarıyla daha olumlu sonuçlar verebilmektedir.

⁴⁷⁰ Paul H. Robinson, *Distributive Principles of Criminal Law: Who Should Be Punished How Much*, New York : Oxford University Press, 2008, p. 5

⁴⁷¹ Dietrich Earnhart and Lana Friesen, "Environmental Management Responses to Punishment: Specific Deterrence and Certainty versus Severity of Punishment", School of Economics Discussion Paper No. 463 May 2012, School of Economics, The University of Queensland, Australia, 2012, p. 8

⁴⁷² Wayne B. Gray and Jay P. Shimshack, "The Effectiveness of Environmental Monitoring and Enforcement: A Review of the Empirical Evidence", *Review of Environmental Economics and Policy*, Volume 5, Issue 1, Winter 2011, pp. 20

2. Etkili Bir Caydırıcılıkta Çevresel Yaptırım Politikasının Önemi

İdari yaptırımlardaki etkinliğin sağlanmasında ülkede uygulanan çevresel yaptırım politikası da büyük öneme sahiptir. Başka bir deyişle idarenin, idare hukukundan doğan çevresel çözüm araçlarının çevre sağlığının korunmasında başarılı olamamaması, çevresel uyum ve yaptırım politikalarının gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

Yaptırım politikası, var olan hukuk düzenine aykırılığın tespit edildiği bir zamanda toplumun ya da belirli bir konu hakkında yürürlüğe konmuş hukuk kurallarının muhatabı olan grubun, yaptırım uygulamaya yetkili kamu otoritelerinden ne tür önlemler (karşı davranışlar) bekleyebileceklerini açıklayan kamuya açık resmi bir belgedir. Yaptırım politikaları, yetkili makamlara, ihlallere karşı adil ve tutarlı yaptırım kararları vermede ve temel prensipleri belirlemede yardımcı olmaktadır. İzlenen yaptırım politikaları aynı zamanda işletmelere, yaptırım uygulamaya yetkili makamların kamu gücünü keyfi şekilde kullanmamaları konusunda teminat vermekte, uygulanacak yaptırım kararlarının genel kamu yararına uygun şekilde tesis edilmesi noktasında toplumda güven yaratmaktadır⁴⁷³.

Çevre korunmasında görev ve yetkileri olan tüm idari kuruluşların çevre düzenlemelerine ilişkin amaçlarının analizinde üç temel amaç dikkat çekmektedir. Bunlar, çevre zararlarının azaltılması, sosyal refahın artırılması ve çevresel adaletin geliştirilmesidir. Bu amaçlar aynı zamanda bir çevre politikasının temel paradigmalarını da oluşturmaktadır⁴⁷⁴.

Acaba idare, kişi ve işletmelerin, faaliyette bulunurken çevresel zararlı etkileri olan davranışlardan sakınmaları için onları nasıl kontrol ve motive edecektir. Günümüz paradigması göstermektedir ki; devletler bireyleri ihlallerden caydırmak için onları belli davranış yükümlülükleri altına sokan yasalar çıkarmakta ve bu yasalara uymayanlara

⁴⁷³ OECD, Determination and Application of Administrative Fines for Environmental Offences: Guidance for Environmental Enforcement Authorities in EECCA Countries, <http://www.oecd.org/environment/environmentinemergandtransitioneconomies/42356640.pdf>, Erişim Tarihi: 04.10.2012.

⁴⁷⁴ Orr Karassin and Oren Perez, "From Regulation To Implementation: Responsive Assessment Of Environmental Compliance and Enforcement", presented at the ECPR Standing Group Conference On Regulation In An Age Of Crisis, University Of Dublin, Ireland, from June 17 to 19, 2010, pp. 14

karşı yaptırımlara başvurmaktadırlar. Zira yaptırımlar, suçun ekonomik modeline göre, uygulandıkları gerçek ya da tüzel kişiler üzerinde sonuç doğurduklarından, toplumdaki diğer bireyler arasında kolaylıkla dağıtılamayan, özellikle de maruz kalanlara kişisel maliyetler şeklinde karşımıza çıkan araçlardır. Böylelikle insanlar, çevresel faaliyet kararları alırken hem uygulanacak olan ceza riskini hem de kendilerinin ya da diğerlerinin önceki kararlarının olumsuz sonuçlarını dikkate almaktadırlar.

Çevrenin korunmasını amaç edinen hukuki düzenlemelerle getirilen standartlara uyma konusunda idarenin ısrarlı politikası, yaptırım politikası açısından çok önemlidir. Bütün unsurlar göz önüne alınarak dikkatlice hazırlanmış çevresel standartlar, uygulamada tutarlı ve kararlı olmayan bir idare ile çok değersiz hale gelebilir ve bu bir politika hatası olarak görülebilir⁴⁷⁵.

*“Cezaların caydırıcılığı konusundaki çalışmalara esin kaynağı oluşturacak yapıtların başında Beccaria’nın 1764 yılında yayınlanan “Suçlar ve Cezalar Hakkında” (Dei delitti e delle pene) adlı çalışması gelmektedir. Bu yapıt aynı zamanda hümanist ceza hukuku ile ilgili çalışmalara da temel oluşturmuştur. Günümüzde de cezanın caydırıcılığı alanında yapılan araştırmaların, tartışmayı büyük ölçüde Beccaria’nın, yüzyıllar önce dilegetirdiği; cezaların kaçınılmazlığı/kesinliği (certainty of punishment), cezaların serliği/katılığı (severity of punishment) ve cezaların çabukluğu (swiftness of punishment) konusundaki görüşlerini tartışarak başladıkları söylenebilir. Bu araştırmalar özellikle cezaların kaçınılmazlığı, katılığı ve ivedi uygulanışı değişkenlerinden hangisinin suçlulukta daha caydırıcı veya engelleyici bir işlevi yerine getirdiğini tartışmaktadırlar.”*⁴⁷⁶

Klasik caydırıcılık teorisine göre, en yüksek derecede caydırıcılığın sağlanabilmesi için yaptırım politikalarında sayılan bu 3 temel prensibe dikkat edilmesi gerekmektedir⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ Commission of Environmental Cooperation, “Indicators of Effective Environmental Enforcement”, Published by the Communications and Public Outreach Department of the CEC Secretariat, Montreal (Canada), 1999, p. 2

⁴⁷⁶ Zahir Kızmaz, “Ceza ve Kriminal Yaptırımın Suç Oranları Üzerindeki Caydırıcı Etkisi”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 7, 2005, s. 217

⁴⁷⁷ State of Oregon Department of Environmental Quality, General Deterrence of Environmental Violation: A Peek into the Mind of the Regulated Public, Prepared by Les Carlough, Portland (USA), 2004, p. 6., Beccaria da bu görüşe paralel olarak cezaların caydırıcı olabilmeleri için üç temel prensip ortaya koymaktadır. Bu prensipler önem sırasına

İdari yaptırımların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmaları, bir sonraki oluşacak çevresel zarar bakımından caydırıcı olmalarını da sağlayacaktır. Fakat idari yaptırımların etkinliğinin araştırılmasında sadece yaptırımların türünün, niteliğinin ve miktarının ele alınması eksik bir inceleme olacaktır. “Etkin bir idari yaptırım için etkin bir idare” yaklaşımından yola çıkarak yaptırımların uygulayıcılarla birlikte değerlendirilmesi ve uygulama usullerinin de dikkate alınması gerekmektedir.

İdari yaptırımların etkinliğinin artırılması yönünde yapılan çalışmalar, aynı zamanda temel hak ve hürriyetlerin çizdiği sınırlar içerisinde kalmalıdır⁴⁷⁸. Zira idari yaptırımlar, “idarenin araya bir yargı kararı girmeden doğrudan doğruya bir işlemiyle ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır”⁴⁷⁹. İdari yaptırımların bu özelliği, yaptırım uygulanmasında sürat ve etkinlik sağlamaktadır. Ancak doktrinde, yargı organının aracılığı olmadan idare içinde yer alan makam ve mercilerce yaptırımın uygulanmasının kuvvetler ayrılığı ve yargılama ödevinin bağımsız yargı organlarınca yerine getirilmesi ilkesine ters düşebileceği ve ceza yargılamasının, kişinin kendini etkili bir şekilde savunma olanağını tanıyan güvenceli usul kurallarından yoksun kalmasına yol açabileceği ifade edilmektedir⁴⁸⁰. O halde çevresel zararlara karşı idareye verilen yaptırım uygulama yetkisinin, temel hak ve hürriyetler sınırı ile idari otorite sınırı arasında dengeli ve orantılı bir biçimde kullanılması gerekmektedir.

3. İdari Yaptırımlarda Etkin Caydırıcılık

Toplumda düzeni sağlamada etkili olduğu düşünülen hukuksal olmayan diğer kurallar, çoğu zaman hemen sonuç doğuracak etkili yaptırımlar içermez. Bu kurallar, yalnızca belirli kişiler açısından yönlendirici olduklarından tüm bireyleri bağlayıcı da olmamaktadırlar. O halde hemen etki doğuracak hukuk kurallarının varlığı, toplum yaşamının devamı için son derece önemlidir. Aynı zamanda toplumu oluşturan

göre: (1) kesinlik (certainty), (2) hızlilik (celerity/swiftness) ve (3) şiddetlilik (severity)., Cesare Beccaria, “An Essay on Crimes and Punishments.”, İçinde geçtiği eser Francis T. Cullen and Robert Agnew (eds), *Criminological Theory: Past to Present – Essential Readings*, Second Edition, CA: Roxbury Publishing, Los Angeles, 2003, p. 20–22.

⁴⁷⁸ AYM., 23.06.1989 gün, E. 1988/50, K. 1988/27, RG. 20302, RG Tarihi: 04.10.1989, s.11 vd., AYM., E. 1991/6, K. 1991/20, AMKD. , S.27/1, s. 395., Ölçülülük ilkesinin anayasal sınırları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Yücel Oğurlu, “İngiliz ve Türk İdare Hukuklarında İdari Faaliyetin Denetlenmesinde Ölçülülük İlkesinin Rolü Hakkında Bir Değerlendirme”, AÜEHFD, C. IV, S. 1-2, 2000.

⁴⁷⁹ Özey, İdari Yaptırımlar: Kurumsal Bir Deneme”, s. 2

⁴⁸⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz., Şeref Gözübüyük, Tekin Akıllıoğlu, Yönetim Hukuku, 5.B, Ankara, 1992, s. 264, Gölcüklü, İdari Ceza Hukuku ve Anlamı, s. 117

bireylerin tümünün dürüst ve sosyal görevlerini yerine getirmeye hevesli insanlar olduğunu söylemek de oldukça güçtür. İnsanların topluluk halinde yaşamalarının bir gereği olan toplumsal görevlerini yerine getirmeleri, ancak zorlayıcı kurallarla sağlanabilmektedir. Bu zorlayıcı kuralların başında yaptırımlar gelmektedir⁴⁸¹. İdarenin görevleri arasında sayabileceğimiz kamu güvenliği ve görevi, kamu sağlığı, çevre korunması ve ulusal servetin korunması anlamına da gelen idari düzenin sağlanabilmesi, yaptırım yetkisinin kullanılabilmesiyle mümkün olmaktadır. Görev alanına giren tüm bu hizmetlerini gerektiği şekilde, etkili ve zamanında yapabilmesi için idareinin yaptırım yetkisine sahip olması zorunludur⁴⁸². Fakat bu yaptırım yetkisi gibi önemli olan diğer bir husus, söz konusu yaptırım sisteminin özellikleri açısından etkin ve caydırıcı bir şekilde sonuçlarını doğurabilmesidir.

“Aba altından sopa göstermek”, günümüz çevre idaresinin çevre koruma çabası için uygun bir özdeyiştir. Zira artan çevresel zararlı faaliyetlerden dolayı yetkili makamlar, ‘çevre’ ve ‘çevrenin korunması’ gibi kavramların çevre-merkezli yaklaşım ekseninde dikkate değer görülmesi için denetimlerini yoğunlaştırmakta ve yaptırımlarını artırmaktadırlar. Çevreye verilen zararlarla etkin mücadele edileceği ve bu davranışların karşılıksız kalmayacağı fikrinin Bakanlık ve diğer teşkilat tarafından oluşturulması gerekmektedir. Ancak bu özdeyişin uygulamada etkisini gösterebilmesi, sopenin nerede, nasıl ve niçin kullanılacağına gayet açık ve net bir şekilde belirlenmesine ve kesinlik taşımasına bağlıdır. Zira yaptırım aracının uygulanacağına dair yüksek bir beklenti, aracın etkinlik ve caydırıcılık kabiliyetini artırmaktadır⁴⁸³. Caydırıcılık konusunda yapılan ampirik çalışmalarda ortaya çıkan ortak sonuç, bireydeki cezanın mutlaka uygulanacağına dair inanç etkisinin, cezanın miktarındaki etkiden daha büyük olduğu yönündedir⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ Benli, a.g.e., s. 1

⁴⁸² Yavuz Nazaroğlu, “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri”, DD., S. 14-15, 1974, s.102

⁴⁸³ Robinson, s. 11

⁴⁸⁴ Erling. Eide, Economics of Crime: Deterrence and the Rational Offender. Amsterdam: North, 1994., Witte, Ann Dryden and Robert Witt. Crime Causation: Economic Theories. Forthcoming Encyclopedia of Crime Justice. New York: Free Press., Holland, 1983, Silvia M. Mendes, “Certainty, Severity, and Their Relative Deterrent Effects: Questioning the Implications of the Role of Risk in Criminal Deterrence Policy”, Policy Studies Journal, Vol. 32 Issue 1, 2004, s. 59-74

İdare, idari düzene aykırı ve idari düzeni bozacak nitelikte olan fiillere karşı, arada bir mahkeme kararının varlığına gerek olmadan, kamu yararında meydana gelen eksilmenin giderilmesi amacıyla doğrudan doğruya yaptırım uygulama yetkisiyle donatılmıştır. Bu yaptırım tehdidi karşısında ilgililer daha dikkatli davranacak ve bazı davranışları yapmaktan kaçınacaklardır. İdareye böyle bir yetki verilmesi ise idarenin derhal hareket etme ve etkili olabilme zorunluluğundan kaynaklanmaktadır⁴⁸⁵.

İdari yaptırımların etkili olabilmesini, sadece onların idare tarafından derhal uygulanmalarına bağlamak doğru sonuçlar doğurmayacaktır. Etkili bir idari yaptırımın sahip olması gereken başka özellikler de vardır. Brian Robinson eserinde, idari yaptırımların etkin olmalarından kastın “caydırma, doğruya yönlendirme ve davranış değişikliğini sağlama gibi olumlu sonuçları elde etmede başarı” olduğunu açıklamaktadır. Ardından parlamenter demokrasilerdeki etkili yaptırımların, toplumda yaşayan bireylerin sahip olduğu yasal hakların işletilmesiyle (yargı süreci), adil yargılanma hakkının tanınmasıyla, yaptırımların tutarlı bir şekilde uygulanmasıyla, eşitlik, belirlilik ve orantılılık ilkesiyle yakından ilişkili olduğunu ifade etmiştir⁴⁸⁶. Richard Macrory ise hazırladığı raporda etkili bir yaptırım aracı olabilmeleri için idari yaptırımların şu temel ilkeler dikkate alınarak düzenlenmesinin gerektiğini savunmuştur⁴⁸⁷:

- Bireyi gelecekteki bir hukuka aykırı davranışından (uyumsuzluk) vazgeçirmek amacıyla uygulanması,
- Hukuka aykırılıktan elde edilen mali kazanç ve ekonomik çıkarları yok etmeye yönelik olması,
- İhlalin ve ihlal sonucu meydana gelen çevresel zararın niteliği ile orantılı olması,
- Özellikle ihlali yapan kişi veya kurum ile çevresel sorun için uygun olan bir idari yaptırım çeşidinin uygulanması.

⁴⁸⁵ Oğurlu, İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, s. 37

⁴⁸⁶ Brian Robinson, “**Review of the Enforcement and Prosecution Guidelines of the Department of Environmental Protection of Western Australia**”, Perth: Communication Edge, 2003, p. 21

⁴⁸⁷ Richard B. Macrory, “**Regulatory Justice: Making Sanctions Effective**”, , Final Report, November 2006.

Diğer taraftan idari yaptırımların, hakkında uygulanan kişi üzerinde etki meydana getirmesi halkın bu sürece katılımıyla da ilgilidir. Herhangi bir davranışıyla kamu yararının eksilmesine sebebiyet veren kişiye uygulanacak idari yaptırımdan önce onun tespiti büyük önem taşımaktadır. Bu aşamada, halkın katılımından maksat, ortaya çıkan ihlalin aynı zamanda faaliyet gösteren dışındaki diğer bireyler tarafından da izlenmesi ve idarenin haberdar edilmesidir. Etkinliği destekleyen bu unsurun insanların sosyo-psikolojik özelliklerinden, genel ahlak düzeyinden, çevreyi, idareyi, yaptırımı algılayış biçimlerinden kaynaklandığını söyleyebiliriz.

Son yıllarda vatandaşların, çevre kirliliğinin pasif mağdurları olma görüşünden çevrenin korunmasında idarenin aktif destekleyicileri olma görüşüne doğru bir dönüşüm göze çarpmaktadır⁴⁸⁸.

4. Çevre Korumada İdari Yaptırımların Caydırıcılığına Etki Eden Faktörler

4.1. Ölçülülük İlkesi

Ölçülülük ilkesi bir özgürlük ya da hakkı sınırlandırmada başvuru aracı sınırlandırma sonucunda elde edilmek istenen amacı gerçekleştirmeye müsait olması, sınırlandırma aracının bu hedefi gerçekleştirmede gerekli olması ve amaç ile araç arasında dengeli bir oranın olması anlamına gelmektedir⁴⁸⁹. Bu tanım ilkenin özünde elverişlilik, gereklilik ve orantılılık unsurlarının bulunduğunu da ortaya koymaktadır. Bir başka tanımda ise alınan tedbirlerin, var olan tehdit ve tehlikelerin ağırlığı ile orantılı olmasına, bu tedbirlerin etkili olmalarına, hak ve hürriyetlerin gereksiz ölçüde

⁴⁸⁸ Bkz.,Bowman Cutter & Matthew Neidell, “**Voluntary information programs and environmental regulation: Evidence from ‘Spare the Air’**”, Journal of Environmental Economics and Management, 58(3),2009, p. 253–265., Vinish Kathuria, “Informal regulation of pollution in a developing country: Evidence from India”, Ecological Economics, 63(2–3),2007, p. 403–417.

⁴⁸⁹ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Altıncı Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2000, s. 105, İlke hakkındaki diğer tanımlar ve ayrıntılı bilgi için bkz., Oğurlu, Karşılaştırmalı İdare..., s. 21-24, Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 1510, Günay, a.g.e., s. 264, Fazıl Sağlam, **Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1982, s. 128., İtalyan hukuk bilgini Zanobini de idari yaptırımların özelliklerine değindiği eserinde “...idare hukukunda cezanın ihlalden husule gelen zararın genişliği ile orantılı olması kaidedir. Bu ceza mahiyetindeki parayı alan idarenin aynı zamanda ihlalden doğrudan doğruya zarar gören olduğu, mali konularda böyle olduğu gibi, idarenin kendi menfaatlerinin sahibi olmaktan ziyade genel menfaatlerin koruyucusu olarak görüldüğü kanunlarda da böyledir.” ifadesini kullanmıştır., Guido Zanobini, **İdari Müeyyideler**, Çeviren: Yılmaz Günel, Ankara, 1964, s.120

ve yersiz olarak sınırlanıp kısıtlanmamasına vurgu yapılmıştır⁴⁹⁰. Yapılan bütün tanımlardan çıkarılan sonuç, özgürlükler karşısındaki güvenlik çalışmalarının hiçbir zaman sınırsız algılanmaması gerektiğidir. Kamu düzeninin sağlanmasında ve idarenin işlem ve eylemlerinde çok önemli bir ilke olan ölçülülük ilkesi, Lord Diplock'un özdeyişi olan "Bir fındıkkıran ile yapabileceğin fındık kırma işlemi için neden buhar çekici kullanırsın?" sorusu ile iyi bir şekilde özetlenmektedir⁴⁹¹.

Yukarıda bahsedilen idari yaptırımların sadece hukuka aykırılıktan elde edilen mali kazanç ve ekonomik çıkarları yok etmeye yönelik olması ilkesi de ölçülülük ilkesinin doğal bir sonucudur. Danıştay, madencilik faaliyetleri yürüten bir ticari işletmeye idare tarafından uygulanan faaliyetin durdurulması işlemine ilişkin vermiş olduğu bir kararda, faaliyetin durdurulması ifadesinin genel bir ifade olduğunu, işletmeye her türlü ekonomik kazanç sağlayan (sevkiyat dahil) bütün faaliyetleri kapsadığını, işletmede yapılacak olan her türlü faaliyetin gerekli tedbirler alınıncaya kadar durdurulduğu yolunda dava konusu işlemin tesis edildiğinin anlaşıldığını ifade ederek bozmaya hükmetmiştir⁴⁹².

Anayasa'da 2001 yılında yapılan değişiklikle anayasal bir temele dayandırılan ilke, Yüksek Mahkemenin bir kararında şu şekilde ifade edilmiştir: "Anayasa'nın 3.10.2001 günlü, 4709 sayılı Kanunun 2. maddesi ile değişik 13. maddesinde düzenlenmiş olup, hukuk devletinin zorunlu bir sonucu olarak nitelendirilen ölçülülük ilkesi, idarenin eylem ve işlemlerinde kullandığı imkân, araç ve ölçülerin, idarenin bu davranışı ile elde etmek istediği sonuçlara uyarlanmasını ifade etmektedir. Eşitlik ve ölçülülük arasında bir köprü oluşturan orantılılık ilkesinin hukukun genel ilkeleri arasında olduğu ve hukuk devletinin bir sonucu olarak uygulandığı hem uygulamada hem de öğretide ifade edilmektedir. Yasayla getirilen sınırlamalarda ölçülülük ilkesine uyulması Anayasal bir zorunluluk oluşturmaktadır." Kararın devamında Yüksek Mahkeme, suç ve kabahat ayırımına dikkat çekerek yasa koyucunun her iki ihlalin derecesini dikkate alarak yaptırım öngörmesi gerektiğini belirtmiştir. Kararda şöyle denmiştir: "Yasa koyucu, suçların niteliği, işleme biçimi, içerik ve yoğunluğu, kamu

⁴⁹⁰ Lütfü Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1977, s. 224

⁴⁹¹ Michaelsen Christopher, "Reforming Australia's National Security Laws: The Case for a Proportionality-Based Approach", University of Tasmania Law Review 31, 29(1), Tasmania, 2010, s. 7

⁴⁹² D. 6. D., 22.03.2005 gün, E. 2003/7673, K. 2004/1740, Danıştay Dergisi S. 110

düzenini ihlal derecesi ve cezaların caydırıcılığı gibi nedenleri gözeterek, Anayasa ve ceza hukukunun temel ilkeleri çerçevesinde, hangi eylemlerin suç sayılacağını ve bunlara verilecek cezaların tür ve miktarını saptayabileceği gibi toplumsal sonuçları bakımından doğurduğu tehlikenin ağırlığına göre, kimi eylemlere hürriyeti bağlayıcı cezalar dışında, idari yaptırımlar uygulanmasını da öngörebilir.”⁴⁹³

Yüksek mahkeme kararlarında, uygulanacak yaptırımların, yaptırımla arzu edilen amacı gerçekleştirmeye yönelik olması gerektiğinden bahsetmiştir. Faaliyetin durdurulması yaptırımında orantılılığa ilişkin şu kararı vermiştir:

“...Öte yandan, hizmet sağlayıcı kuruluşun yayın faaliyetini bütünüyle ve süresiz biçimde ortadan kaldırmak suretiyle uygulanması öngörülen yaptırımla ulaşılmak istenen amaç arasında makul bir oran bulunduğu da söylenemez. Bu durum ise yaptırıma konu eylem ile yaptırım ilişkisinde ölçülülük ilkesinin ihlali sonucunu doğurmakta ve hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.”⁴⁹⁴

Çevreye zarar verici faaliyeti gerçekleştirenlere karşı uygulanan yaptırımlardan sonuç alınmasında ölçülülük ilkesi, bireyler ile yaptırımı uygulayıcılar arasında güvenin oluşmasına katkı sağlamaktadır. Zira hukuka aykırı eylemle yaptırım arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygunluk⁴⁹⁵ sonucunda oluşan bu güven sayesinde yaptırımların etkinliği olumlu yönde artmaktadır. Örneğin Çevre Kanunu’nun 20 nci maddesi gereğince çevreyi kirleten gemilere yaptırım uygulanırken geminin tonajının dikkate alınması hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme ile birlikte geminin büyüklüğü ile taşıma kapasitesi ve çevreye verilen zarar arasında bir ilişki kurulmaya çalışılmış ve orantılı bir yaptırımın hesaplanması düşüncesi geliştirilmiştir. Tonaja göre yaptırım uygulanmasında, kanun koyucu muhtemelen geminin büyüklüğü ve taşıdığı yük ile ödeme gücü arasında bağlantı kurmuştur⁴⁹⁶.

Ölçülülük ilkesi aynı zamanda daha sonra inceleyeceğimiz caydırıcılığı etkileyen bir faktör olan cezaların ağırlığının da sınırlarını çizmektedir. Bu bağlamda Oğurlu’nun eserinde belirttiği “failin subjektif durumunun” dikkate alınması yaptırımın

⁴⁹³ AYM. Kararı, 13.01.2011 gün, E. 2009/21, K. 2011/16, RG., 02.04.2011, S. 27893.

⁴⁹⁴ AYM. Kararı, 15.06.2012 gün, E. 2012/24, K. 2012/95, RG., 13.10.2012, S. 28440.

⁴⁹⁵ Özay, İdari Yaptırımlar, s. 59

⁴⁹⁶ Oğurlu, Karşılaştırmalı İdare..., s. 91

caydırma ve engelleme özelliklerini yüklenmesini sağlayacaktır. Ödeme gücüyle dengeli bir orantının sağlanmasında düzenlemelerin, bütünüyle nesnellikten uzaklaşmasının da önüne geçmek gerekmektedir. Başka bir deyişle dengenin korunması adına sayılan tüm faktörlerin her somut olayda asgari ölçülerde birbiriyle çatışma olasılığı bulunsa da yine de göz önünde bulundurularak nesnellik amaçlanmalıdır⁴⁹⁷.

İdari makamların esnek ve orantılı cezalandırma araçlarına sahip olması mevzuatlarda belirtilen hukuksal yükümlülüklerle uyum açısından çok önemlidir. Bu çevrenin yanında çalışanların, üretenlerin ve tüketicilerin de korunmasına yardımcı olacaktır. İşte idari makamlar çevre korumaya yönelik idare hukuku araçlarını uygularken yasal yükümlülüklerini kasten ve bilerek zamanında yerine getirmeyen işletmelere karşı yaptırımlarla bir caydırıcılık sağlarken aynı zamanda çevresel ihlallere karşı duyarlı işletmelerin de bu durumlarını devam ettirebilmesi için onlara uygun seçenekler (teşvik, uyarı, süre verme) sunabilmelidir⁴⁹⁸.

Avustralya'da EPA Victoria tarafından yapılan çalışmada, faaliyetleriyle çevreye zarar veren kişilerin ve işletmelerin kusur oranı ile çevre sağlığı üzerindeki risk arasında orantılama yapılarak yaptırım uygulama gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Çevresel riskler artıkça doğru orantılı bir şekilde yaptırım ve tedbirler de artırılmıştır. Örneğin çok düşük bir çevre riskinde faaliyet gösterenler, uyarı ile karşılaşırken, daha ağır risklerde sırasıyla ceza ihtarnamelerine, faaliyetlerin geçici olarak durdurulmasına, idari soruşturma sonucunda taahhütname alınmasına, izin ya da ruhsatın iptaline ve son olarak da ceza soruşturmasına başvurulmaktadır.

4.2. İdari Yaptırımların Miktarı

4.2.1. Genel Olarak

Çevrenin kirlenmesi durumunda kendini yenilemesi için geçen sürenin yüzlerce yıl olabileceği düşünülürse çevreye karşı hukuka aykırı eylemlerin cezalandırılmasına yönelik cüz'i cezalar bir yerde anlamsız hale gelmektedir. Bu nedenle tüm canlıların ortak yaşam ortamı olan çevrenin korunabilmesi, ancak suçun

⁴⁹⁷ Oğurlu, Karşılaştırmalı İdare..., s. 93

⁴⁹⁸ Macrory, Regulatory Justice..., s. 7

oluşumunu önleyici tedbirlerle gerçekleştirilebilecektir. Bunun yolu da en uygun ceza miktarlarının uygulanmasıdır⁴⁹⁹. Başka bir deyişle yapılan ihlal ile karşılığında uygulanacak yaptırım dengesinin (eşleşmesinin) rasyonel, uygulanabilir ve sonuç alınabilir olması gerekmektedir. Cezalandırmanın amaçlarının gerçekleştirilmesi açısından da uygulanacak yaptırımın türü ve miktarı önemlidir⁵⁰⁰.

Klasik okul ve takip eden caydırıcılık eksenli yaklaşımların temelinde, ceza adalet sistemlerinin beklenen caydırıcı etkiyi ortaya koyması için suçla orantılı ağırlıkta yaptırımlar uygulaması fikri yatmaktadır. Beccaria, cezaların suçlarla orantılı bir şiddette olması gerektiğini, suçla orantısız cezaların suç işleme potansiyeline sahip kişiler üzerinde caydırıcı bir etki ortaya koyamayacağını ifade etmiştir⁵⁰¹.

Anayasa Mahkemesi de yukarıda açıklanan yaklaşıma paralel bir şekilde suç-ceza dengesine, kararında şu şekilde yer vermiştir:

“...hukuka aykırı farklı nitelikteki eylemlerin aralarında hiçbir ayırım yapılmadan aynı tür yaptırıma bağlı tutulması cezadan beklenen önleme ve caydırıcılık gibi amaçlara ulaşılmasını da engelleyebilecektir. Nitekim bu sakıncaları önlemek amacıyla, birçok çağdaş ülke hukukunda önemsiz görülen bazı fiiller ceza hukuku alanından çıkarılarak idari yaptırımlara konu edilmektedir.”⁵⁰²

Örneğin idari para cezalarının uygulanmasıyla ilgili olarak, yaptırım politikalarının, çeşitlilik arz eden çevre ihlallerine karşı en uygun idari para cezalarının nasıl hesaplanacağına dair bir yöntemin olması gerekmektedir. Bir idari para cezasının miktarının hesaplanmasına ilişkin iki önemli kıstas bulunmaktadır. Birincisi, teorik ve ampirik bulgular her ne kadar yüksek miktardaki cezaların etkili bir caydırıcılığa sahip olduğunu ortaya koysa da, onun uygulanması aşamasındaki siyasi iradenin eksik oluşu sonucu olumsuz etkilemektedir. İkincisi ise, cezanın miktar olarak faaliyet gösteren

⁴⁹⁹ Barış Kara, Bülent Deniz, “Çevre Suçlarının Yeni Türk Ceza Kanunu Özelinde İncelenmesi”, ADÜ Ziraat Fakültesi Dergisi, C. 3, S. 1, 2006, s. 19

⁵⁰⁰ Rosemary Martin, “Alternative sentencing in environment protection: making the punishment fit the crime”, Law Institute Journal, (2003) 77 No 7, p. 32

⁵⁰¹ Osman Dolu, Hasan Büker, Şener Uludağ, “Türk Ceza Adalet Sisteminin Caydırıcılık Kapasitesine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme”, AUHFD, S. 61, C. 1, 2012, s. 89, Ayrıntılı bilgi için bkz., Beccaria, a.g.e., David W. Marshall, “Environmental Protection and the Role of the Civil Money Penalty: Some Practical and Legal Considerations”, Boston College Environmental Affairs Law Review, Vol. 4, Issue 2, 1975, p. 333

⁵⁰² AYM Kararı, 13.05.2004 Karar Tarihi, E. Sayısı: 2000/43 K. Sayısı: 2004/60, RG Tarihi: 04.11.2004, RG Sayısı: 25633

tarafından ödenemeyecek kadar yüksek olması, onun haksızlık olarak algılanmasına sebebiyet verecek ve bu algı cezanın normatif ve caydırıcı etkisini ortadan kaldıracaktır. Bu yüzden ki çevresel idari para cezalarının hesaplanmasında dengenin korunması açısından bazı faktörlerin dikkate alınması gerekmektedir⁵⁰³.

4.2.2. Caydırıcılık Ekseninde İdari Para Cezalarının Hesaplanmasında Kullanılabilecek Faktörler

4.2.2.1. Çevre ve İnsan Sağlığına Yönelik Mevcut veya Muhtemel Zararın Ağırlığı

Zararın ağırlığı ekseninde uygulanan cezalar, ihlallerin önem derecesine göre sınıflandırmaya tabi tutulurlar. Bu belirli bir düzene sahip topluma caydırıcılık sinyali olarak gönderilir. İhlalin önem düzeyi ne kadarsa o derecede bir ceza uygulanır. Önem düzeyi bazı etkenlere göre belirlenir:

- Çevresel Bozulmanın Şiddeti
- Bozulmanın Ortaya Çıkardığı Toksisite
- Kirletenin Çevresel Uyumsuzluğunun Sicili
- Çevresel Etki ve Kamu Sağlığı Riski
- Yaptırım Programının Bütünlüğünü (Uygunluğunu) Korumanın Önemi

4.2.2.2. Ekonomik Fayda

Cezalar, kirletici faaliyeti gerçekleştiren kişinin sağladığı ekonomik faydayı geri alarak uyumsuzluğun ekonomik avantajını ortadan kaldırmaktadır. Bu tür bir ceza, yasaklara uyan kişinin koşulları ile yasaklara uymayarak avantaj sağlamaya çalışanların koşulları arasındaki adaletsizliğin ortadan kaldırılmasına yöneliktir. İdari mali yaptırımlar aynı zamanda kirleticilerin sakındıkları maliyetler ve erteledikleri harcamalardan elde ettikleri ekonomik yararın da ortadan kaldırılmasını sağlar. Örneğin alt yapı ve çevre koruma ekipmanları kurulması gereken bir işletmenin bunları ertelemeyle ortaya çıkan bakım maliyetleri ve harcanmayan paradan elde edilen faiz

⁵⁰³ International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE), **Principles of Environmental Compliance and Enforcement Handbook**, April 2009, pp.78, <http://www.epa.gov/nscep/>, Erişim Tarihi: 01.08.2010

gelirleri hesaplamada dikkate alınacaktır. Zira cezalar bütün faydaların etkisini yok edecek şekilde hesaplanmalıdır

4.2.2.3. Ödeme Gücü

Bir idari mali yaptırım belirlenirken gerek siyasi irade ve gerekse yaptırım uygulamaya yetkili kurumlar, kanun ve yönetmeliklerde belirlenen yükümlülöklere aykırı davranan kişinin ödeme gücünü de dikkate almalıdırlar. Bir tesisin kaynaklarıyla karşılaştırıldığında oldukça fazla uygulanan bir mali yaptırım, tesisi kapatmaya zorlayabilir ve bu durum ihtiyaçların karşılanmasında topluma daha büyük zararlar verebilir⁵⁰⁴. Çok ağır mali yaptırımlara maruz kalan tesisler çevresel düzenlemelerin ve yaptırımların daha yumuşak olduğu bölgelere de taşınabilirler. Bu gibi durumlarda yetkili makamlar, bölge halkı üzerinde doğabilecek işsizliğin sonucu olan maliyet ve güçlükler karşısında çok ağır yaptırımları uygularken birazcık düşünmek isteyebilirler. Zira işsizlik tehlikesi baş gösterdiğinde toplum baskısı para cezalarının miktarı üzerinde önemli bir etki haline gelmektedir. Ödeme gücünün arttığı ve cezayı bir defada ödemenin imkânsız olduğu hallerde ödemeler taksitlendirilebilir.

4.2.2.4. Diğer Faktörler

Diğer faktörler şu şekilde sıralanabilir:

- Yetkili çevre görevlileri ile tesis yetkilileri arasındaki işbirliği düzeyi
- İhlalin şirket tarafından rapor edilip edilmediğı (özbildirim)
- Sorumlu tarafların pişmanlığı
- Meydana gelen olayın önemi (Kirlenmenin büyüklüğü): Kirlilik derecesinin az olduğu olaylarda kirleticinin uygulanan para cezasına karşı itiraz sürecini başlatması ihtimali daha düşüktür. Bu gibi durumlarda yetkili makamlar daha az ceza uygulayarak kirleticinin dikkate değeri görerek kanun yolunu denemesinin önüne geçebilirler.

⁵⁰⁴ Nadia Calvino, “Public Enforcement in the EU: Deterrent Effect and Proportionality of Fines”, in Claus-Dieter Ehlermann and Isabela Atanaisu (eds), European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition Of Cartels, Hart Publishing, 2007, p. 318-320

Yukarıda belirtilen faktörlere ek olarak özellikle idari para cezaları konusunda idareye takdir yetkisi tanınması da suç ile ceza arasında adil bir dengenin kurulmasına yardımcı olacaktır. Hukuk devleti ilkesi çerçevesinde yapılacak bu uygulama ceza uygulamaya yetkili makamlar ile kirletenler arasındaki işbirliği düzeyini de artırmaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesi, işletmecilere ‘bir önceki takvim yılındaki net satışlarının yüzde üçüne kadar’ idari para cezası uygulama yetkisinin, caydırıcı olma ve kamuda oluşan zararın giderilmesi yanında, uygulanacak idari para cezasının kişiselleştirilerek suç ve ceza arasında adil bir dengenin kurulması amacını da taşıdığı yönünde yorum yapmıştır⁵⁰⁵.

İşletmelerin hukuksal yükümlülöklere uyumu ve cezaların onlar üzerindeki caydırıcılık etkisi üzerine çalışma yapan ekonomistler, çalışmalarına her zaman Gary Becker’in “en uygun ceza” (optimal penalty) modelinden başlarlar. Bu etkileyici modelden ortaya çıkan temel sonuç; olası failler, yapılan inceleme sonucunda kendilerinin ortaya çıkarılması ihtimalini ve uygulanacak olan ağır yaptırımları değerlendirip davranışlarını buna göre ayarlamaktadırlar. Bu yüzden suçlunun yakalanabilme ihtimalinin yükseltilmesine yönelik denetim faaliyetlerinin ve uygulanan yaptırımların şiddetinin artırılması ile yaptırımların kararlılıkla uygulanması için yapılacak hukuksal değişiklikler caydırıcılığın tesisi açısından oldukça önemlidirler. Becker’in modeli sonuç olarak yaptırımın marjinal maliyeti ile ihlallerin azalmasıyla oluşan marjinal sosyal faydayı eşitleyerek etkin bir ihlal derecesi hedeflemektedir⁵⁰⁶.

Örneğin Kültür ve Tabiat Varlıklarına ilişkin yasal düzenlemeye bakıldığında, varlıklara zarar veren davranışlara karşı uygulanacak idari yaptırımların yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir. Toplumlar ve bütün bir insanlık için büyük öneme sahip kültür ve tabiat değerlerinin kişisel düşüncelerle zarara uğratılması karşısında Kanunda düzenlenmiş bulunan yaptırımların yeterli olmadığı açıktır. Kültür ve tabiat varlıklarına karşı işlenen suçlarda faillerin amacının ekonomik yarar sağlamak

⁵⁰⁵ AYM Kararı, 01.03.2012 Karar Tarihi, E. Sayısı: 2011/119 K. Sayısı: 2012/33, RG Tarihi: 17.10.2012, RG Sayısı: 28444

⁵⁰⁶ Gary S. Becker, “**Crime and Punishment: An Economical Approach**”, The Journal of Political Economy Vol. 76, No. 2, 1968, p. 169-217, Law Reform Commission of Saskatchewan, Administrative Penalties: Consultation Paper, June 2009, p. 17, <http://www.lawreformcommission.sk.ca/adminpens.pdf>, Erişim Tarihi: 10.10.2010, Michael G. Faure and Katarina Svatikova, “Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence From Western Europe”, Journal of Environmental Law, Published by Oxford University Press, May 2/2012, pp. 4-5

olduğu dikkate alınarak, hedeflenen ekonomik yararın önlenmesine imkân verecek idari yaptırımların yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına zarar veren kişilerin mülkiyet haklarının ve kullanımlarının devam etmesi karşısında uygulanan idari ve cezai yaptırımların caydırıcılığı bulunmamaktadır. Her şeyden önce, taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına zarar verenlerin hukuka aykırı davranışlarıyla elde etmeye çalıştıkları ekonomik avantajlardan mahrum bırakılmasına imkân sağlayan bir düzenlemeye ihtiyaç vardır. Kültür ve tabiat varlıklarının devlet malı niteliğinde olduğu ve idarenin vermiş olduğu emir ve talimatlara uygun davranılması koşuluyla mülkiyet hakkının sağladığı hak ve menfaatlerden yararlanabileceği yönündeki Kanun hükmüne uygun olarak idari yaptırımların yeniden düzenlenmesi gerekir (KTVKK m.11). Taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarına zarar veren kişilerin bu varlıkların malikleri olsa dahi, kullanımlarının idari yaptırım olarak, geçici bir süre dahi olsa engellenmesi ve mülkiyetin kamuya geçirilmesine yönelik hukuki sürecin başlatılmasına imkân verecek bir düzenleme yapılması durumunda taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasında daha başarılı olunacaktır⁵⁰⁷.

4.3. Denetimde ve Yaptırım Uygulamada Etkin İdare

Çevresel zararı olan faaliyetleri icra edenler üzerinde caydırıcılık oluşturma, öncelikle o zararlı faaliyetin ortaya çıkarılması ile başlar. Bu da faaliyetleri izleme ve yasalara uygunluk denetiminin kapsamıyla ilgilidir. Bu kapsam içerisinde, denetim yapmak, yapılan düzenlemelerle işletmelerin kendi kendilerini takip etmelerini zorunlu kılmak, belli alanlarda iletişim araçlarıyla izlemeler yapmak, numuneler almak ve vatandaşların ihbarlarını değerlendirmek gibi tedbirler yer almaktadır. Bu tür tedbirler, çevresel ihlalin tanımlanmasına ve belgelendirilmesine yardımcı olduğu gibi uygulanacak yaptırıma da bir temel oluşturur⁵⁰⁸.

Bu tür tedbirlerin başarıyla alınması için ülkemizde izleme, değerlendirme ve raporlama konularında kurumsal yapıların güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle Ulusal Çevre Stratejisinin uygulanmasına, izlenmesine, değerlendirilmesine ve

⁵⁰⁷ Nusret İlker Çolak, “Kültür ve Tabiat Varlıklarının Devlet Malı Niteliği ve Sonuçları”, E Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Şubat 2009, Sayı 84, <http://www.e-akademi.org/makaleler/icolak-3.htm>

⁵⁰⁸ INECE, “Principles of Environmental...”, Chapter 6

raporlanmasına ilişkin sorumluluğu olan kurum ve kuruluşlarda gerekli örgütlenmenin sağlanması, çevre birimlerinin teknik ve donanım olarak güçlendirilmesi ya da yeni birimlerin oluşturulması önem arz etmektedir⁵⁰⁹.

Çevresel zararların ortaya çıkış şekilleri açısından düşünüldüğünde, faaliyetlerin idare tarafından takip edilmesi ve denetlenmesinde idarenin alana inmesi de oldukça önemlidir. Alan çalışmalarında idarenin olay yerinde kanıt toplaması, toplanan kanıtları rapor haline getirerek yetkili mercilere soruşturulması için sevketmesi veya olay yerinde doğrudan yaptırım uygulanması (on the spot) etkinlik derecesini artırmaktadır. Örneğin, jeopolitik konumu açısından deniz çevresinin oldukça geniş olması, deniz ürünlerinin önemli bir varlık olarak kabul edilmesi, Avustralya'daki kurumları, hem deniz kirliliğinin önlenmesinde hem de deniz ürünlerinden yasa ve yönetmelik hükümlerine uygun şekilde yararlanılmasında daha etkin davranmaya sevketmiştir. Kıyılarda sürekli denetim yapan yetkililerin bulunması, yetkililerin ihbarları çabucak değerlendirebilmesine de imkân tanımaktadır. Denetimlerin sürekli bir şekilde yapılması, denetimlerin etkinliğinin sağlanmasında en önemli unsurdur. Zira bu durum vatandaşlarda ve faaliyet gösteren işletmelerde “değişmeyen olağan bir takip algısı” yaratacaktır.

Literatüre bakıldığında çevre denetimlerine yönelik olarak çok sayıda denetim tipleri tanımlandığı görülmektedir. Bu denetim tiplerinden birisi de planlı ve plansız denetimlerdir. Planlı denetimler yıllık bir program çerçevesinde haberli veya habersiz olarak gerçekleştirilmektedir. Plansız denetimler ise genellikle kaza, ihbar veya şikâyet sonrasında ani olarak gerçekleşen veya Bakanlık ya da İl Çevre ve Şehircilik Müdürlükleri tarafından gerekli görüldüğü durumlarda herhangi bir programa bağlı kalınmaksızın yapılan denetimlerdir. Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan raporda, ÇYGM tarafından 2010 yılında yapılan toplam 320 denetimden 275'i planlı, 45 tanesi ise plansız şekilde gerçekleştirilmiştir. Bu oran, il müdürlükleri tarafından yapılan denetimlerde ise plansız denetimlerin fazlalığı yönünde değişmektedir⁵¹⁰. Plansız şekilde gerçekleştirilen denetim sayısının artırılması, yukarıda

509

510 Taşra örgütü olarak İl Çevre ve Şehircilik Müdürlükleri tarafında yapılan denetimlerin %46 sı planlı denetimleri oluştururken %54 lük kısmı plansız şekilde gerçekleşmektedir. Bkz., Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2010 Yılı Çevre

bahsedilen faaliyet gösterenler üzerindeki “değişmeyen olağan takip algısı” nı artıracaktır.

Çevrenin korunmasında idari yaptırım ve tedbirlerin etkili olabilmesi, bazı nitelikleri haiz olması gereken etkin bir idarenin varlığı ile mümkün olmaktadır. Etkin bir idareden bahsedebilmek için ise şu unsurların varlığı gerekmektedir⁵¹¹:

- İdarenin, idari yaptırım ve tedbirleri uygulamaya yönelik yeterli yasal yetkilerle donatılmış olması gerekmektedir.
- Çevre korunması adına idare tarafından ortaya konan standartların açık ve net olması gerekir. Zira bu belirginlik, idare ile karşı tarafta bulunan çevre kirleticisi faaliyetleri gösteren kişilerin rollerinin ve yükümlülüklerinin çerçevesinin belirlenmesini sağlamaktadır⁵¹².
- İdarenin kirletenlere karşı kanun ve yönetmelikleri uygulamasında eşitlik ilkesini benimsemesi ve güvenilirlik derecesinin yüksek olması, etkili bir idarenin oluşturulmasında son derece önemlidir.
- Bunlara ek olarak çevre korunması konusunda idari görev ve yetkileri bulunan merkezdeki ve yereldeki idarelerin diğer kurumlarla ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği halinde olması onlara etkinlik kazandırmaktadır. Çevre konularının kapsamı oldukça geniş olduğundan bakanlıklar, il ve ilçe müdürlükleri ve mahalli idareler arasında koordinasyon sağlanmalıdır⁵¹³.

Denetim Raporu, Ankara, 2011, s. 10-13, <http://www.csb.gov.tr/dosyalar/images/file/CevDenRap2010.pdf>, Erişim Tarihi: 05.12.2012

⁵¹¹ Ayrıntılı bilgi için bkz., INECE, “Principles of Environmental...”, Chapter 8.

⁵¹² Sayıştay Başkanlığının yapmış olduğu araştırmada da aynı vurgu yapılarak şöyle denmiştir: “Çevre denetimi, çevre denetiminin çevresel gereklerin karşılanmasına ilişkin olarak, faaliyet gösteren özel sektör ve kamu kuruluşlarının bu faaliyetlerinin nesnel, belgeye dayalı ve belli aralıklarla tekrarlanmak suretiyle incelenmesidir. Bu aşamaların usul ve esaslarının mevzuatta açık ve net olarak belirlenmesi ise, denetimin meşruluğunu ve etkinliğini sağlayacaktır.”, Sayıştay Başkanlığı, Çevre Denetimi, s. 3

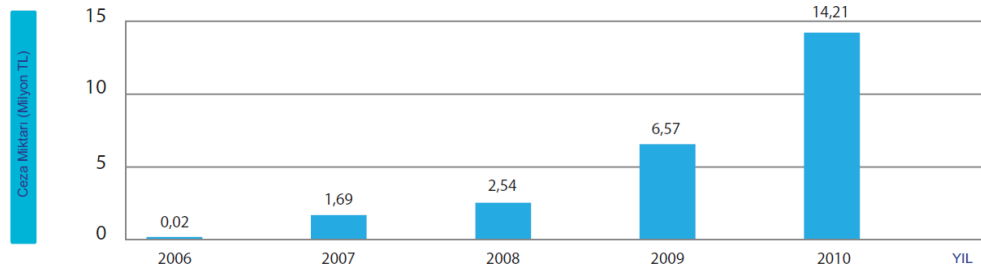
⁵¹³ Jendroška Jerzmański Bar & Partners. Environmental Lawyers, Environmental Management and Law Association (EMLA), “Study on measures other than criminal ones in cases where environmental Community law has not been respected in a few candidate countries”, Summary Report, For the European Commission (DG Environment), 30 September 2004., Sout Australia’da Çevre Koruma Ajansının yayınladığı yıllık raporda da Ajansın, sanayi ve çevresel izin ve ruhsat sahipleri ile ilişkilerinin artırılmasına yönelik tedbirlerden bahsedilmiştir. Rapora göre yetkili idareler sadece denetimde ve yaptırım uygulamada etkin değil, çevre zararlarını en aza indirici projelerin sanayiye tanıtılmasında da etkin rol almalıdırlar. Ayrıntılı bilgi için bkz., EPA, **Environment Protection Authority Annual Report 1 July 2011 to 30 June 2012**, Adalaide SA, September 2012, http://www.epa.sa.gov.au/about_epa/annual_report, Erişim Tarihi: 02.12.2012

Öncelikle ifade etmek gerekir ki; çevre korunmasında etkin bir idarenin oluşturulmasında ilk basamak idarenin tüm yetkilileri ile kendilerine verilen idare hukuku koruma araçlarını hukuk kurallarının çizdiği sınırlar içerisinde kararlı bir şekilde uygulamalarıdır. Kararlılığın oluşturulmasında merkez ve yerel yönetimlerdeki tüm yetkililerin çevre korunması konusunda performans değerlendirmesine tabi tutulması ve koruma çalışmaları sonucunda ortaya çıkan gelir-giderlerin merkez ve yerel yönetimlere bölüşümünde kullanılacak dengeli mali bir sistem çok önemlidir⁵¹⁴.

Son yıllarda Türkiye’de yapılan denetimlerdeki ve bu denetimler sonucunda yaptırım uygulamadaki kararlılık, Bakanlık tarafından açıklanan raporlarda açık bir şekilde görülmektedir. Uygulanan yaptırım miktarındaki artış, son yıllarda çevresel zararlı faaliyet miktarındaki artıştan daha ziyade, bu faaliyetlerin kararlı denetimler sonucu ortaya çıkarılması ile ilgilidir. Çevre Kanunu’nda 2006 yılında yapılan değişiklikten sonra hem merkez hem de taşra teşkilatındaki yetkili kurumların uygulamış olduğu cezalar artmıştır⁵¹⁵.

Şekil 2.

Yıllara göre ÇYGM ve ÇEDPGM tarafından uygulanan cezalar



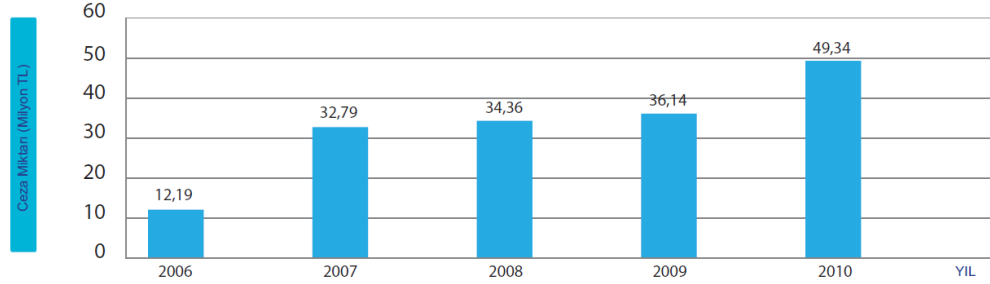
Kaynak: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2010 Yılı Çevre Denetim Raporu

⁵¹⁴ Jin Wang and Houfu Yan, “Barriers and Solutions to Better Environmental Enforcement in China”, Ninth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement 2011, pp. 494-501

⁵¹⁵ Bkz., Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2010 Yılı Çevre Denetim Raporu s. 26

Şekil 3.

Yıllara göre 81 İÇOM tarafından uygulanan cezalar



Kaynak: Yıllara göre 81 İÇOM tarafından uygulanan cezalar

Diğer taraftan idare tarafından ihlalin meydana gelmesinden önce yapılan etkili bir denetim, herhangi bir yaptırım uygulamaya gerek kalmadan, zarar verici ya da zarar tehlikesi bulunan faaliyetlerin yapılmasına engel olabilmektedir. Diğer taraftan kanunların ve yaptırımların kesinlikle herkese uygulanır oluşunun suç işleme eğilimine sahip insanlar üzerinde etkin bir caydırıcılık meydana getireceği teorik anlamda ortaya konulan bir diğer öngörüdür⁵¹⁶. Caydırıcı bir etkinin gösterilmesinde yaptırımlar için gerekli olan kesinlik (certainty) ilkesi, aynı zamanda idari yaptırımları uygulama açısından da idarenin idari cezaları uygulamada kararlı olmasını ve bütün bireylere eşit davranılmasını ifade etmektedir. Bireyler arasında adil davranma konusunda herhangi bir şüphenin varlığı ya da olumsuz algılayış⁵¹⁷, idare ve birey arasındaki güvensizliğe; bu da etkinlik noktasında problemlere neden olacaktır.

Beccaria, önleyicilik ve etkililik açısından, cezaların kesinliğini (certainty) sertliğine/şiddetine tercih etmektedir. Ona göre suçların etkili bir biçimde önlenmesi, cezaların sertliğine/şiddetine değil, kesinliğine bağlıdır. Küçük bir cezanın kesinliği, eğer kaçma ümidi varsa, daha şiddetli bir cezanın korkusundan daha güçlü bir iz ve etki bırakır. Çünkü daha büyük bir kötülükten (cezadan) kurtulma ümidi varken (cezasız

⁵¹⁶ Dolu, Bükler, Uludağ, a.g.e., s. 80

⁵¹⁷ Olumsuz yargı algısı ve sonuçları konusunda kapsamlı bilgi için bkz., Mithat Sancar, Suavi Aydın, Biraz Adil, Biraz Değil: Demokratikleşme Sürecinde Toplumun Yargı Algısı, Tesev Yayınları, İstanbul, 2009, s. 24-35

kalma örnekleri de buna eklenirse), kaçınılmaz en küçük kötülüğe (cezaya) maruz kalmaktan korkmak insan doğasının bir gereğidir⁵¹⁸.

Uygulamada kamu idarelerinin sahip oldukları görev ve yetkilerin bazı hallerde yetersiz kalması veya var olan yetkilerin maddi imkânsızlık ve siyasal baskılar nedeniyle kullanılmaması sonucunda çevre korunması tam anlamıyla gerçekleşmemektedir⁵¹⁹. Bu yüzden kanun ve yönetmeliklerin uygulanması aşamasında idarenin her türlü baskılara karşı koyması ve maddi imkânsızlıkları en aza indirmesi, çevreye zarar veren kişi ve kuruluşların faaliyetlerini yürütürken “yaptırım”ı bir unsur olarak hesaba katmalarını sağlayacaktır. Aksi halde idari yaptırımın uygulanması konusunda toplumda bir farkındalık oluşmayacaktır.

İngiltere’nin başkenti Londra’da yapılan bir anket çalışmasında katılımcılara “yere çöp atma” kabahatini işleyen bir kişiye karşı ne tür bir tepkinin verileceğine dair inançları sorulmuştur. Maddeler arasında (1) toplumun diğer üyeleri tarafından kınama yoluyla tepki gösterileceği (2) yetkili makamlar tarafından tespit edilip uyarılacağı, (3) yetkili makamlar tarafından tespit edilip yaptırım uygulanacağı ve son olarak da (4) hakkında hiçbir şey yapılmayacağı yer almıştır. Katılımcıların %84 ü yere çöp atma sonucunda yüksek ihtimalle kirletene karşı herhangi bir işlemin yapılmayacağına dair inançlarını belirtmişlerdir. Bu durum o bölgede idarenin yaptırım uygulama konusunda kararlı bir tutum sergilemediğine dair bir karinenin varlığını kanıtlar niteliktedir⁵²⁰.

Gerçekten de çevre koruma kapsamında idarenin daha çok denetim faaliyetlerinde bulunması ve yaptırım uygulama konusunda daha kararlı ve ilkeli davranması hukuka aykırı ihlallerin azalmasına katkı sağlar mı? Çevresel denetim ve yaptırımların etkinliği hususunda yapılan ilk ampirik çalışmalardan birisi olan Epple ve Visscher’in 1984 tarihli çalışmasının konusu, Sahil Güvenlik ekiplerinin petrol

⁵¹⁸ Cesare Beccaria, *An Essay On Crimes and Punishments* (to which is added A Commentary by M. D. Voltaire), translated by Edward D. Ingraham, 2nd American Edition, published by Philip H. Nicklin, Philadelphia 1819, s. XI, Rosen, Frederick, *Classical Utilitarianism From Hume to Mill*, Routledge, 2003, s. 148; Shapiro, Ian, *The Moral Foundations of Politics*, Yale University Press, 2003, s. 148’den aktaran: Sururi Aktaş, “Cezalandırmanın Amacı Üzerine”, EÜHFD, C. XIII, S. 1–2 (2009), s. 5

⁵¹⁹ Zehreddin Arslan, “Doğal Çevrenin Korunmasına Yönelik Alınan Önlemler ve Yasaklar Karşısında Danıştayın Tutumu”, İÜSBF Dergisi, No: 11-12-13, Nisan-Temmuz-Ekim 1995, İstanbul, s. 93

⁵²⁰ TNS Research International’s London focused online omnibus survey, LondonBus. May 2011, from Keep Britain Tidy Research Centre, *The Effectiveness of Enforcement on Behaviour Change (Fixed Penalty Notices From Both Sides of The Line)*, This report was first published in 2011 by Keep Britain Tidy, p. 7,

sızıntılarını denetlenmesine iliskindi. Araştırmacılar, denetim faaliyetlerinin artırılması sonucunda petrol sızıntısı seviyesinin düştüğü sonucuna varmışlardır. Başka bir deyişle, ekipler, denetim saatlerini %10 oranında artırdıklarında petrol sızıntısı seviyesinde % 3.1 oranında azalma tespit etmişlerdir⁵²¹. Bu da göstermektedir ki; önleme faaliyeti olarak değerlendirilen denetim sonucunda çevreye zararlı faaliyette bulunanlar ihlali yapmaktan vazgeçebilmektedirler. Cohen tarafından yapılan sonraki benzer bir çalışmada da inceleme konusu biraz genişletilerek Sahil Güvenlik ekiplerinin üç çeşit denetim faaliyetleri karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Bunlar yakıt transfer faaliyetlerinin fiili denetimi, sızıntıların saptanması için rastgele yapılan liman denetimleri ve son olarak da petrol sızıntısının önlenmesi hakkındaki yönetmelik hükümlerine uyup uyulmadığına bakılmaksızın bütün deniz araçlarının denetlenmesidir. Yapılan çalışma bir nevi bu denetimlerin etkinlik kıyaslamasına iliskindir.

Avustralya’da hemen hemen her eyalette bulunan Çevre Koruma Ajanslarının (EPAs) etkinliği sağlamada sahip olmaları gereken temel prensipler bulunmaktadır. Bunlar ilgili yasalarda ifade edilmiştir. Bunlar sırasıyla şunlardır⁵²²:

- **hedef belirleme** (temel hedef ciddi çevre felaketlerinin ve büyük risklerin önüne geçmek)
- **orantılı olma** (riskin büyüklüğü ve kusurun derecesini dikkate alarak hareket etme)
- **şeffaflık** (yasal düzenlemelerin ve standartların geliştirilmesinde ve uygulanmasında halkın bilgilendirilmesi ve yaptırımlar hakkında bilgi düzeyinin artırılması)
- **tutarlı olma** (idarenin alacağı tedbir ve yaptırım kararlarının önceden öngörülebilmesi ve kararların birbirleriyle tutarlı olması, aynı koşullara sahip ihlallere karşı farklı yaptırım yasağı)

⁵²¹ Ayrıntılı bilgi için bkz., Dennis Epple & Michael Visscher, “Environmental Pollution: Modeling Occurrence, Detection and Deterrence, Journal of Law and Economics, Vol. 27:1, 1984,

⁵²² EPA Victoria, **Compliance and Enforcement Policy**, Publication 1388, Victoria, 2011, p. 5

- **hesap verebilirlik** (yaptırım kararlarının gerekçeli olması ve kamunun incelemesine açık olması)
- **kapsayıcılık** (kararlara halkın katılımının sağlanması bağlamında yasal düzenlemeler ve standartların oluşturulmasında iş dünyası, sivil toplum ve idare arasında koordinasyon sağlanması)
- **otoriter ve güvenilir olma** (idarenin gerekli tüm yetki ile donatılması)
- **etkinlik** (etkin bir caydırıcılık amaçlanarak riskin ya da zararın en kısa zamanda giderilmesi).

4.4. Yasal Düzenlemelerin Yetersizliği

Çevre kavramının içeriğinin genişliği ve çevreyi koruma araçlarının teknolojik gelişmeler karşısındaki yetersizliği hukuki düzenlemelerin hem değiştirilmesini (güncel tutulmasını) hem de farklı alanları kapsamına almasını gerekli kılmaktadır.

Çevre korunması konusunda yapılan yasal düzenlemelerin etkin sonuçlar doğurabilmesi ve vatandaşlar üzerinde caydırıcı bir algı meydana getirmesi aynı zamanda bu alandaki tüm yasal düzenlemelerin birbiriyle uyum halinde olmasına bağlıdır. Özellikle çevre alanında görev ve yetkili olan idarelerin teşkilatlanmalarına yönelik düzenlemeler, işbirliği ve koordinasyonu olumsuz yönde etkileyerek uyumu zorlaştırmaktadır. Örneğin Atık yönetimi, ülkemizde 1930'lerden itibaren çok sayıda yasal düzenlemeye konu olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak belediyelerin yetki ve görevleri arasında sayılmıştır. Atıkların üretimi ve zararlarının önlenmesi konusunda çeşitli hükümler getiren Çevre Kanunu ise, her türlü faaliyet sırasında doğal kaynakların ve enerjinin verimli bir şekilde kullanılması amacıyla atık oluşumunu kaynağında azaltan ve atıkların geri kazanılmasını sağlayan çevre ile uyumlu teknolojilerin kullanılmasının esas olduğunu belirtmiştir. Bu tarihten itibaren gerçekleştirilen diğer yasal düzenlemelerde de atık yönetimine ilişkin doğrudan ya da çevre ve insan sağlığının korunması bağlamında dolaylı hükümler yer almıştır. AB uyum süreci ile birlikte, atık elektrikli ve elektronik eşyalar ile atık pillerin kontrolü, atık yönetiminin

genel esasları, atıkların depolanması ve yakılması konularında yönetmelikler yürürlüğe konulmuş, var olanlar üzerinde ise değişiklikler yapılmıştır.

Ancak yeni kurumlar oluşturulurken mevcut kurumların yetki ve sorumluluk alanlarının yasal düzenlemeler ile değiştirilmemesi, ilgili kurumlar arasında yetki örtüşmelerine yol açarken, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında etkin bir işbirliği ve koordinasyonun bulunmayışı da, sistemin işlerliğini zayıflatmıştır. Finansman desteğinin zayıf ve teknik bilgi ve donanımın yetersiz oluşu gibi faktörlerin de etkisiyle, günümüze dek sağlıklı bir atık yönetim sistemi oluşturulamamıştır⁵²³.

Diğer taraftan ülkelerin kalkınma konusundaki politikaları ve bu konuda yapılan düzenlemelerin de çevre yasaları ile uyumlu olması gerekmektedir. Kalkınma planlarının hazırlanmadığı, sürdürülebilir kalkınma ilkesinin göz ardı edildiği dönemlerde sanayileşme ve ekonomik gelişme hızla devam ederken, çevresel kirlilik, atık kontrolü, kentleşmeden doğan riskler fark edilmemiş ya da göz ardı edilmiş, bir çevre politikası oluşturulmamış, yasal düzenlemeler yalnızca ilgili konuyla sınırlı kalmış ve bir bütünsellik oluşturulamamıştır. Bu sebeplerden ötürü başta büyük kentler olmak üzere kirlilik ve doğal kaynakların bozulması sorunu ortaya çıkmıştır⁵²⁴.

Dolayısıyla bir ülkede çevreyle ilgili yasalar kadar çevre politikaları da iyi ve etkili olmak durumundadır. Politika, belirli bir sorunun çözümü için geleceğe yönelik olarak alınması gereken önlemlerin ve benimsenen ilkelerin bütünüdür. Çevre politikası ise bir ülkenin çevre sorunlarının çözümü yönündeki ve bu alandaki tercih ve hedeflerin belirlenmesidir⁵²⁵. Bu alanda gerekli politikaları üretecek olan da başta Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmak üzere ilgili tüm bakanlıklardır. Bu çerçevede yerel yönetimler güçlendirilmeli ve çevrenin korunmasında etkin bir hale getirilmelidir⁵²⁶.

⁵²³ T.C. Sayıştay Başkanlığı, Türkiye’de Atık Yönetimi (Performans Denetimi Raporu), Ocak 2007, http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2007/2007-1AtikYonetimi/2007-Atik_Yonetimi_Raporu.pdf Erişim Tarihi: 01.08.2010, par. 2

⁵²⁴ Ceren Aksu, Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre, Güney Ege Kalkınma Ajansı Yayını, 2011, s. 20

⁵²⁵ Ethem Torunoğlu, **Ötekilerin “Çevre”si**, Ütopya Yayınevi, Ankara 2006, s.42

⁵²⁶ Nuran Talu, Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Çevre Politikaları, TMMOB Yayınları, Ankara 2006, s.114

Yasal düzenlemelerin yetersizliği denildiğinde akla gelen sorun tek başına düzenlemelerin kapsamı ve birbirleriyle uyumu da değildir. Çevrenin etkin bir şekilde korunabilmesi için düzenlemelerle ilgili şu unsurlara da dikkat etmek gerekir:

- Çevre alanındaki mevzuat karmaşasının giderilmesi⁵²⁷,
- İstisna muafiyet ve aflarla yasal düzenlemelerdeki sürekliliğin ve bütünlüğün bozulmamasına özen gösterilmesi,
- Çevre konulu yasal düzenlemelerde merkez-yerel arasındaki mali ilişkilere ilişkin oranların yerel yönetimler lehine düzenlenmesi⁵²⁸,
- Koruma alanları sınıflandırmasının yeniden düzenlenmesi,
- İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planları'nın hazırlanması.

Avustralya'da 1960 lardan önceye bakıldığında çevre alanındaki yasal düzenlemelerin Türkiye'de olduğu gibi oldukça yetersiz olduğu söylenebilir⁵²⁹. Fakat 1970 li yıllardan itibaren Avustralya toplumunda çevresel sorunları gündemin birinci

⁵²⁷ İmar Hukuku tönünden eleştiriler için bkz., Kemal Görmez, Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunları, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F.D, 2/2001, s. 135-137.

⁵²⁸ Günümüzde hızlı kentleşme süreci, kentlerin fiziksel ve sosyal özelliklerinde ortaya çıkan değişiklikler, sürekli teknolojik gelişme, çevre sorunları, artan ve çeşitlenen kentsel hizmet talepleri ve beldenin genel toplumsal, ekonomik ve kültürel gelişmesi bağlamında yerel yönetimler, yönetsel yapı ve süreçlerinde yeni anlayışlara ve arayışlara yönelmek durumunda kalmaktadır. Belli bir maliyeti olan bu yönelişin sonuç doğurabilmesi için merkezi idare tarafından yerel idarelere aktarılan payların artırılması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olmaları, bu birimlerin görevlerini yerine getirmelerinde aksamalara yol açarken, aynı zamanda merkezi yönetim tarafından aktarılan kaynaklara bağımlı olmalarına neden olmaktadır. Özellikle çevrenin korunması gibi önemli bir konuda yerele daha çok mali özerklik tanınması gerekmektedir. Yasal düzenlemeler çerçevesinde mali konulara ilişkin kararlar alınırken, yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağlı olmaları doğrultusunda, mali özerklik düzeyi çok düşük kalmaktadır. Yerel yönetimlerde mali gücün sağlanmasında yeterli kaynaklara sahip olmak gerekmektedir. Bu kaynakların başında vergi gelirleri gelmektedir. Yerel yönetimlerin mevcut vergileme kapasitesini arttırıcı yönde kullanabilmeleri için daha fazla vergilendirme yetkisine ihtiyaç duydukları açıktır., İsmet Titiz, “**Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü**”, Yerel Siyaset Dergisi, S. 8, Ağustos 2006., Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, “**Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi**”, BAÜ SBED, C. 12, S. 21, Haziran 2009, Haluk Egeli ve Funda Diril, “**Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi**”, Sayıştay Dergisi, S. 84, Ocak-Mart 2012. Şunu da ifade etmek gerekir ki; Türkiye’de son yıllarda genel bütçeden çevre koruma amaçlı aktarılan miktarlarda ve proje yardımlarında artış göze çarpmaktadır. Çevre Kanununun 18 inci maddesine istinaden hazırlanan; “Çevre Gelirlerinin Takip ve Tahsili İle Tahsilât Karşılığı Öngörülen Ödeneğin Kullanımı Hakkında Yönetmelik” hükümleri çerçevesinde 2012 yılında (Ekim ayı itibariyle); Çevre kirliliğinin önlenmesi ve çevrenin korunması projelerinin desteklenmesi gayesiyle mahalli idareler ve diğer kuruluşlara ait 839 adet projeye 100.180.177 TL yardım yapılmıştır. Önemli olan aktarılan bu miktarların verimli bir şekilde kullanılması ve bu alanda denetimlerin yapılmasıdır., Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından yapılan 2013 Yılı Bütçe Sunuşu, 21 Kasım 2012, <http://www.csb.gov.tr/db/strateji/editordosya/butce.pdf>

⁵²⁹ Nicola Pain, “The Rise of Environmental Law in New South Wales and Federally: Perspectives from the Past and Issues for the Future”, Paper presented to **National Environmental Law Association Annual Conference**, Broken Hill NSW, 2003, p.2

sirasına taşıma bilinci artmış ve buna paralel olarak kanunlaştırma faaliyetleri de hız kazanmıştır⁵³⁰. Bu tarihlerde başlayan kanunlaştırma hareketleri daha çok yerel odaklı, çevresel problemlere acil çözümler sunan ve ekonomik değeri yüksek varlıkların korunmasını birincil amaç edinen özelliklere sahipti. Ancak çevresel sorunların tahrip gücünün artmasıyla birlikte son yıllarda yapılan çalışmalar artık “insan merkezli-kalkınma odaklı” (anthropocentric-and-development orientated) olmaktan uzaklaşmış daha çok “çevre merkezli” bir yapıya bürünmüştür⁵³¹. Yani, çevresel sorunların ortaya çıkması ve tehdit eder boyutlara varmasıyla birlikte sadece insana değer atfeden, insan dışında kalan her şeyin sadece araçsal (yani insanın amaçlarına hizmet ettiği ölçüde) değeri olduğunu ileri süren görüşten, çevre ahlakı, çevre hukuku, gelecek nesillerin durumu, bilim, toplum refahı gibi kavramların da dikkate alınması gerektiği fikrine bir yöneliş başlamıştır⁵³². Avustralya’da son 20 yılda gerek federal gerekse eyalet ve yerel yönetimler bazında oldukça kapsamlı ve içeriği zengin kanun hareketleri de bu felsefi temellere dayandırılmıştır. Çevrenin hiçbir unsurunun göz ardı edilmediği bu süreçte dikkat çeken husus, spesifik olarak her alan için bir kanunun çıkarılmasıdır⁵³³. NSW eyaletinde 1986-2007 yılları arasında doğrudan çevre ile ilişkili 68 kanun yürürlüğe girmiştir. Bu 2007 yılından sonra da hız kesmeden devam etmiştir⁵³⁴.

Temel Kanun olan Çevre Kanunu ve diğer bütün yasal düzenlemelerin boş alan bırakmayacak şekilde sistemli bir şekilde yürürlüğe konması ve bunların uygulanması etkinlik açısından önemlidir. Zira hukuk devletin temel ilkelerinden birisi olan “belirlilik ilkesine göre, “yasal düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuyla yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır,

⁵³⁰ Bates, Environmental Law..., s. 7

⁵³¹ Pain, a.g.e., s. 2

⁵³² İbrahim Özdemir, “Çevre Sorunlarının Antroposentrik (İnsan Merkezli) Karakteri”, Felsefe Dünyası Dergisi, S. 27, 1998, S. 73. (Bu eser, Çevre Hukuku Araştırmaları Merkezince 23 Kasım 1996 tarihinde Ankara’da yapılan 1. Ulusal Çevre Hukuku Kongresinde de tebliğ olarak sunulmuştur)., ... “İnsan başlangıçta doğa karşısında aciz ve doğaya bağlı bir yaşam sürerken, zamanla ürettiği kültür ve teknoloji ile doğaya egemen konuma gelmiştir. Ancak insan ve çevre arasındaki ilişki, insanı merkeze alan, çevreyi dışlayan ve ekolojik dengeyi telafisi mümkün olamayacak düzeyde tahrip eden bir ilişkidir. İnsanın doğa karşısındaki bu egemen konumu ve çevreyi tahrip etmesinin temelinde insanı her şeyin merkezine alan bazı felsefi görüşler olmuştur. Sanayi devrimi ve sonrasında ortaya çıkan bütün gelişmeler, artık insanın çevreden bağımsız bir varlık olamayacağını, insan toplumlarının ekosistem-bağımlı olduğunu açıkça göstermiştir. Ve yeni bir paradigmaya gerek vardır. İnsan merkezli çevre anlayışından doğa-merkezli bir çevre anlayışının kabul edilmesi gerekmektedir. Bunun için de insan ve çevreye ayrı ayrı değil "Ekolojik Bütünlük" içinde ya da sistem bütünlüğü içinde bakılmalıdır.”, Ayrıntılı bilgi için bkz., Necmettin Özerkmen, , Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, C. 42, S. 1-2, 2002, s. 182-183.

⁵³³ Liste için bkz., NSW Çevre Bakanlığı resmi sitesi: <http://www.environment.nsw.gov.au/legislation/legislation.htm>

⁵³⁴ NSW Business Chamber, “The challenge of green tape: growth of environmental law and its impact on small and medium enterprises across Australia”, Invigorating Business Representation, North Sydney, August 2007, p. 2

uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadın, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir. Ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.”⁵³⁵ Çevre korunmasını amaç edinen tüm düzenlemeler, ilgili kişilerin mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini makul bir düzeyde öngörmelerini mümkün kılacak şekilde düzenlenmelidir⁵³⁶.

4.5. Çevre Bilinci

Çevre koruma amaçlı uygulanan idare hukuku araçlarının etkinliği açısından diğer bir unsur, halkın “çevre ihlali” denen kavramı algılayış şekli ve onların idarenin çevre koruma için aldığı karar sürecine katılımıdır. Diğer bir ifade ile idarenin çevre ihlaline karşı herhangi bir araç uygulamadan önce toplumun fiile karşı yaptırım gerekliliği fikrine sahip olduğunu hissetmesi, toplumun bu konuda bir farkındalığa sahip olması etkinliği artırıcı bir nedendir. Halkın katılımının sağlanabilmesi, her şeyden önce halkın konu hakkında bilgi sahibi olmasına ve konuya atfettiği değere bağlıdır. Aksi halde çevre gibi bir konuda katılımın öneminden bahsetmek gereksiz hale gelecektir.

İnsanoğlunun doğa ile ilişkisi evrendeki varoluşu ile yaşıttır. İnsanın doğa ile ilişkisi, ondan yararlanma çabaları ile başlayıp, daha sonra bilimin gelişmesine paralel olarak onun üzerinde üstünlük kurma çabalarına dönüşmüştür. Teknolojinin desteğini alarak güçlenen insanoğlu, doğayı sınırsızca kullanmaya ve hatta sömürmeye başlamıştır. Giderek bu durumun yıkıcı etkileri karşısında insanoğlu, bu kez de çevre sorunları olarak adlandırılan bu durumla nasıl başa çıkabileceğini sorgular olmuştur. Zamanla yitirilen kaynaklar ve güzelliklerden yoksun kalmanın yarattığı rahatsızlık,

⁵³⁵ AYMK, 16.06.2011 gün, E. 2011/103, K. 2009/9, RG Tarihi: 19.05.2012, S. 28297

⁵³⁶ Örneğin su kaynaklarının korunmasına yönelik belirsizliğin ortadan kaldırılması için Su kaynaklarının sürdürülebilir şekilde korunması, kullanılması, iyileştirilmesi, geliştirilmesi maksadıyla havza bazında yönetimi ve planlı bir tahsis yönetimini esas alan ve suyun miktar ve kalite açısından etkin yönetimine temel teşkil edecek kapsamlı "Su Kanunu Taslağı" hazırlanmış ve kurum görüşlerine açılmıştır.

gelecek kaygısı insanoğlunu tedbirler almaya, hatalarını tekrarlamamaya yöneltmiştir. Bu açıdan bakıldığında çağdaş çevre bilincinin oluşumunun hızlandığı söylenebilir. Ancak çağının koşullarına uyum sağlayabilen insanlar için çevre bilincinin; bir takım değerlerin yitirilmesinden sonra yasaklarla birlikte yaşamak olarak algılanmaması gerekir. Bireysel ve toplumsal bir sorumluluk olarak çevre bilinci; bireyin dün ile bugünü, geçmişle geleceği unutmaksızın, hem kendisine hem de doğaya saygılı olabilmesi demektir⁵³⁷.

Çevre sorunları konusunda halkın bilinçlenme sürecini hızlandıran, başka bir deyişle çevreye ilginin artmasına katkıda bulunan etmenler, hızlı sanayileşme ve bunun sonucunda ortaya çıkan kirlenme, enerji krizi, kimi büyük kazalar, nükleer gücün getirdiği sorunlar, sanayileşmenin değiştirdiği yaşam tarzına tepkiler biçiminde sıralanabilir. Bu konuları işleyen kitapların yayımlanması ve basının çevre konularına eskisine oranla daha çok yer vermesinin de söz konusu ilgiyi arttırdığı eklenmelidir⁵³⁸.

Çevre bilincinin düşünsel, duygusal ve davranışsal boyutları vardır. Diğer bir deyişle çevre bilinci; çevreyle ilgili kararları, ilkeleri, yorumları içeren düşüncelerden, bu düşüncelerin yaşama aktarılması olan davranışlardan ve bütün bunlarla ilgili olarak çeşitli duygulardan oluşmaktadır. Böylesine kapsamlı bir kavramın gelişimi de kuşkusuz basit bir süreçle oluşmamaktadır. İnsanoğlunun çevresiyle etkileşime girişiyle ivme kazanan bu süreç yaşam boyu devam eder. Çevre bilinci kişilik gelişimine paralel olarak çeşitli etkenlerin karşılıklı etkileşimi ile gelişmektedir. Bu üç boyutun her zaman aynı oranda geliştiğinden söz edilemez. Örneğin çevre ile ilgili bilgisi olup bunu davranışlarına dönüştüremeyen insanlar olduğu gibi, çevrenin kirlenmesinden endişe duyup ama onu koruma yönünde davranışlar sergilemeyenler de olabilmektedir⁵³⁹.

Avustralya’da 1986 yılında Avustralya Kriminoloji Enstitüsü’nün yapmış olduğu bir araştırmada yaklaşık 2500 Avustralya vatandaşına suç ve cezaları nasıl algıladıklarına ilişkin sorular sorulmuştur. Bunlar arasında katılımcılara 13 suç ağırlık

⁵³⁷ Sibel Türküm, “Çağdaş Toplumda Çevre Sorunları ve Çevre Bilinci” Gürhan Can (Ed.), Çağdaş Yaşam Çağdaş İnsan. Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi İlköğretim Öğretmenliği Lisans Tamamlama Programı, AÜ Yayınları, Eskişehir, 1998, s 172

⁵³⁸ Bülent Duru, Çevre Bilincinin Gelişim Sürecinde Türkiye’de Gönüllü Çevre Kuruluşları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü.S.B.E., Ankara, 1995, s. 21

⁵³⁹ Türküm, a.g.e., s. 173

dereceleri bakımından sıralamaları ve her bir suç için uygun olan cezayı tespit etmeleri istenmiştir. Katılımcılara örnek olarak verilen olayda bir fabrikanın bilerek çevreye zararlı atık boşalttığını, bunun kirliliğe sebebiyet verdiğini ve hatta içme suyu hattına sızarak bir kişinin ölümüne sebebiyet verdiği belirtilmiştir. Katılımcılar bu suçu ağırlık derecesi olarak sıralamada 3. sıraya koymuşlar, çoğunluğu da örnek olayda bahsedilen işletmeye verilecek cezanın 50.000\$ para cezası olması gerektiğini savunmuşlardır. Üçte biri ise kirlilik sonucu meydana gelen ölüm olayından dolayı hürriyeti bağlayıcı cezanın daha uygun olacağını ifade etmişlerdir⁵⁴⁰.

Avustralya’da 1989 ve 1990 yıllarında da ulusal bazda çeşitli anketler yapılmıştır. Yapılan bu anketlerden çıkan sonuçlara göre, vatandaşların gittikçe artan düzeyde bir çevre duyarlılığının olduğunu ifade edebiliriz. Örneğin ekonomik gelişme düzeyinde meydana gelecek bir düşüşe rağmen katılımcılardan, Avustralya Hükümetinin çevre koruma konusuna yoğunlaşması gerekip gerekmediği sorulmuştur. Bir nevi ekonomik gelişme ve çevre koruma karşılaştırması olan bu soruya %67 lik bir oran çevre korumanın tercih edilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Yaklaşık 1200 Avustralyalının katıldığı bir araştırmada katılımcılardan, verilen birçok konuyu önem sırasına koymaları istenmiş, %64 lük kısmı “çevre”yi birinci sırada değerlendirirken %53 lük bir kısım ise “ekonomi” den yana tercih kullanmıştır⁵⁴¹. Halk arasındaki bu algılayış ve duyarlılık, ilk başta çevre sorunsalının önemini, daha sonra da zarar verici davranışlara uygulanan yaptırımların meşruluk derecesini artırmaktadır.

4.6. Halk Katılımı

Katılım, “bireylerin kendileriyle ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında, bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileriyle işbirliğine gidilebilmesi” olarak tanımlanmaktadır⁵⁴².

⁵⁴⁰ Paul Wilson, John Walker, Satyanshu Mukherjee, “How the Public Sees Crime: An Australian Survey”, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice No: 2 (1986), No: 4 (1987), published by Australian Institute of Criminology.

⁵⁴¹ Ayrıntılı bilgi için bkz., Duncan Chappel&Jennifer Norberry, “Deterring Polluters: The Search for Effective Strategies”, University of New South Wales Law Journal, Vol. 13, Issue 1, 1991, p. 97-117

⁵⁴² Selçuk, Yalçındağ. **Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri**, Ankara, 1996, s.129

Bireylerin karar alma süreçlerine katılımı, grupların ve örgütlerin çevre sorunlarının gündeme getirilmesinde, siyasi iradelerin ürettikleri çevre politikalarının geliştirilmesinde ve çevrenin korunmasında araç olarak kullanılan hukukun işletilmesinde oldukça önemlidir. Bu pay, literatürde katılım ilkesi olarak tanımlanmaktadır.

Katılım konusuna dair ilk ipuçları Stockholm Bildirgesi'ndedir. Burada “insan çevresinin şimdiki ve gelecek kuşaklar için savunulması ve geliştirilmesi amacı”nın gerçekleşmesinde yurttaş ve toplulukların da sorumluluğu olduğunun kabulünün ardından bunun yerine getirilmesi için gerekli olanakların önemi belirtilmiştir⁵⁴³. Rio Bildirgesi'nde ise 10. ilke olarak düzenlenen katılım ilkesi, yurttaşların karar verme aşamasına katılımları ve çevre ile ilgili konulardaki bilgi edinme hakkı anlamına gelmektedir. Bunlar Stoskholm Bildirgesi'nde yer almayan kavramlardır. Rio Bildirisi'nin 10. Maddesinde yer alan iki hüküm şöyle demektedir⁵⁴⁴:

“Çevre sorunları en iyi biçimde tüm ilgili yurttaşların, ilgili oldukları düzeyde katılımıyla ele alınabilir.”

“Ulusal düzeyde her birey, topluluklardaki tehlikeli maddeler, eylemler ve karar alma süreçlerine katılma olanağı dâhil olmak üzere, kamu yönetimindeki çevreyle ilgili bilgileri uygun biçimde alacaktır.”

İdarenin çevre ile ilgili almış olduğu kararlara halk katılımında ilk olarak halkın bilgi düzeyi dikkat çekmektedir. Yukarıdaki maddenin ikinci fıkrasında da bu konuya değinilmiştir. Bilgi düzeyi ile halk katılımı arasında sıkı bir bağ vardır. Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda da bu konuya vurgu yapılmıştır. Konferans, çevre hususu özelinde, “yeni katılım şekillerinin”, ve “bireylerin, grupların ve organizasyonların çevresel etki değerlendirme prosedürlerine katılımlarının ve ilgili kararlar hakkında bilgi sahibi olmalarının ve karar alma süreçlerine katılımlarının

⁵⁴³ Turgut, Çevre Politikası..., s. 149

⁵⁴⁴ Marc Pallemarts, Çev. Bülent Duru

gerekliliğini kabul ettikten sonra katılım kavramının bilgiye ulaşma hakkıyla bağlantısını zımnen şu ifadelerle kurmuştur⁵⁴⁵:

“Çevre üzerinde önemli etkileri olma ihtimali olan ürünler ve faaliyetler hakkında bilgilere, ve çevresel koruma önlemlerine dair bilgiler de dâhil olmak üzere çevre ve kalkınmayla ilgili ulusal yetkililer tarafından sahip olunan bilgilere bireyler, gruplar ve örgütlerin ulaşma hakkı vardır.”

İdarenin görev alanı içinde tanımlanan tüm faaliyetler (idari eylem ve işlemler) toplumsal ihtiyaçlara göre, ülkeden ülkeye yahut bölgeden bölgeye değişebilir⁵⁴⁶. Bu nedenle, özellikle çevre koruma “kirlilikle mücadelede hangi yöntemlerin seçileceği, standart yöntemi benimsenmişse standartların neye göre belirleneceği, ne ölçüde bir kirliliğin kabul edilebilir sayılacağı gibi”⁵⁴⁷ konuları içeren kural düzenlemelerde, ilgili tarafların görüşleri büyük önem taşır. Bu yolla çevrenin korunması amacı taşıyan düzenlemeler bir zor aracı değil, toplumsal uzlaşma çerçevesinde belirlenen faaliyetler hakkında, uyulması gereken kurallar ve usuller olarak kabul edilecektir. Diğer yandan katılımın sağlanması, çevrenin korunması amacı taşıyan düzenlemelere ilgililerin uymasında yalnızca yaptırımla karşılaşma korkusunun değil, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının tesisinde bir yurttaş olarak duyulan sorumluluğun da etkili olmasını sağlayacaktır. Sonuç olarak, çevrenin korunması açısından idari yaptırımların etkililiğinin artırılması için, öncelikle, çevrenin korunmasına ilişkin düzenlemelere halkın katılımının sağlanması gereklidir⁵⁴⁸.

Toplum, çevrenin korunmasında çalışmalar yapan idareye toplumsal sivil örgütlenmelerle de yardımcı olabilmektedir. Sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapan kamu kurumlarının çevresel zararları olan faaliyetlere ulaşmaları ve bunlar hakkında bilgilenmeleri daha kolay olmaktadır. Türkiye’de çevre konusunda faaliyette bulunan

⁵⁴⁵ Fatma Zohra Ksentini (BM özel raportörü), **İnsan Hakları ve Çevre Raporu** (Metin Sivil Toplum Geliştirme Merkezi tarafından Türkçe’ye çevrilmiştir.), 1994, s. 26

⁵⁴⁶ Örneğin maden veya petrol çıkarma faaliyetlerinin yoğun olarak yapıldığı ve bu faaliyetlerin ekonomisinde geniş bir yer tuttuğu ülkelerde çevre korunması konusunda bu faaliyetlere ilişkin oldukça ağır idari yaptırımların uygulanması anlaşılabilir. Ya da Avustralya gibi her bir köşesi ile denize kıyısı olan bölgeler açısından deniz kirliliği, denize ilişkin doğal varlıkların korunması ve deniz ürünlerinin yasa dışı avlanması gibi konular öncelikli olarak değerlendirilecektir. Bu ve diğer çevresel konulara bütünüyle duyarsız ülkelerde ise kirlletici faaliyetlere yönelik idari yaptırım ve tedbirlerden belki de hiç bahsedilmeyecektir.

⁵⁴⁷ Nükhet Turgut, “Çevreci Örgütlere ...”, s. 117

⁵⁴⁸ Özlüer, “İdari yaptırım ...”, s. 156

sivil toplum örgütleri Türkiye Çevre Vakfı (T.Ç.V), Doğal Hayatı Koruma Derneği (D.H.K.D), Türkiye Erozyonla Mücadele, Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı (TEMA), Doğa ile Barış Derneği, Çevre Koruma ve Araştırma Vakfı, SOS Akdeniz Derneği, Çevre ve Kültür Değerlerini Koruma ve Tanıtma Vakfı (ÇEKÜL) olarak sayılabilir⁵⁴⁹.

SONUÇ

Tüm dünyayı tehdit eden çevre sorunlarının önlenmesine ve bu sorunların çözümüne ilişkin faaliyetlerin etkin olabilmesi için çevresel zararların doğmasına sebebiyet veren kirleticilerin hukuki düzenlemeler ile kontrol altına alınması, çevre ihlalleri ve bunların sorumlularını belirleyecek denetim mekanizmalarının oluşturulması gerekir⁵⁵⁰. Bunun için de, herkese ait olduğu kabul edilen çevre hakkının gerçekten kullanılabilir bir hak haline gelebilmesi için idarenin bütün kurumlarıyla birlikte çevrenin korunması konusunda yeterli hak ve yetkilere sahip kılınmaları şarttır. Böylelikle denetim, önleme ve cezalandırma mekanizmaları uygulanarak toplumda olması gereken çevre düzeni devlet tarafından sağlanmış olacaktır⁵⁵¹.

Çevre hakkının; çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını korumanın ve çevre kirlenmesini önlemenin yükümlülükleri, Anayasamızın 56. maddesinin 2. fıkrası gereğince, Devlet ve vatandaşlardır. Anılan nedenle, Devlet, çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek üzere gerekli her türlü tedbir ve önlemi almakla yükümlüdür⁵⁵².

Günümüzde çevrenin korunması konusunda siyasi, idari ve hukuki olmak üzere karşımıza birçok koruma araçları çıkmaktadır. Çevre korunmasını gelişen dünya koşulları karşısında güncel tutacak yasama faaliyetlerinin yapılması, hükümet

⁵⁴⁹ Karacan, a.g.e., s. 4

⁵⁵⁰ Ersan Şen, Çevre Ceza ..., s.29

⁵⁵¹ İbrahim Kaboğlu, “Dayanışma Haklarının Hukuksal Değeri (Soyut Talepler mi? İnsan Hakları mı?), İnsan hakları Yılı, Cilt 13, Ankara, 1991, s. 45

⁵⁵² Gül Üstün, “Kentsel Dönüşüm”, Yayınlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, 2008, s. 41

programları eylem planlarında⁵⁵³ ve kalkınma planlarında yer alan kentsel dönüşüm, ağaçlandırma, erezyonla ve çevre kirlenmesiyle mücadele politikaları, eğitim programlarında çevre bilincinin konu edilmesi, çevre sorunlarıyla ilgilenecek güçlü bir idari örgütlenmenin oluşturulması, bu örgütlenme içerisinde yer alan idari kurumların yetkilendirilmesi ve görevlendirilmesi, çevresel suçlara ilişkin özel mahkemelerin oluşturulması çevre korunmasında kullanılan araçlara örnek olarak verilebilir. Sayılan tüm bu koruma araçlarının varlığının ötesinde önemli olan diğer bir unsur da bu araçların etkin bir şekilde uygulanarak çevresel zararların azalması gibi somut sonuçları doğurabilmesidir.

Kamu düzenini yakından ilgilendiren ve kamu düzeninin güvenlik, dirlik, esenlik ve sağlık unsurlarının kapsamına giren çevre kirliliğini önleme ve çevreyi korumada kullanılan araçlar arasında idare hukuku kapsamında ele alınan tedbir ve yaptırımlar önemli bir yer tutmaktadır. İdari yolla çevrenin korunmasında idarenin düzenleyici işlemleri ile kolluk olarak örgütlenmesi ön plana çıkar. Çevrenin korunmasında idarenin çevreye zarar verici fiillere müdahale yolları düzenlenirken esas itibarıyla kolluk hukuku benimsenmiştir⁵⁵⁴. Çevre kirliliği ve çevresel zarar olgusunun toplum üzerinde yarattığı tehdit ve tehlikelere karşı idare, bu tür sosyal ihlalleri ve düzensizlikleri önlemek üzere bir takım tedbirlere ve yaptırımlara başvurmaktadır.

Çevre Hukukunun gelişiminde Çevre Kanunu'na ek olarak çeşitli yasalara çevre ile ilgili hükümler konulması ya da çevresel değerlerden yararlanılmasını düzenleyen yasalarda çevre korumaya ilişkin kurallara yer verilmesi önemli bir aşamadır. Türkiye'de 1980 öncesinde uygulamaya konan birçok yasada genel sağlığın korunması, belediyelere çevre koruma konusunda görevler verilmesi, muhtarlara çevrenin korunması için yetkiler tanınması, su ürünlerine ilişkin düzenlemeler, planlı kentleşme ve yapılaşma, kara avcılığının düzenlenmesi, ormanların korunması ve eski varlıkların kullanımı ve korunması konularında çevre koruma ile ilgili doğrudan

⁵⁵³ Örneğin 10 Ocak 2008 tarihli T.C. 60. Hükümet Programı Eylem Planı'nda su kaynaklarının daha verimli kullanılmasına ilişkin çalışmalar, katı atık ve tehlikeli atık tesisi gibi çevre korumaya yönelik ünitelerin yaygınlaştırılması, geri dönüşüm çalışmalarına ağırlık verilmesi, biyolojik çeşitliliği koruyucu tedbirler alınması, küresel ısınmayla ilgili sektörel alandaki çalışmalar, ağaçlandırma, erezyonla mücadele politikaları vb. çevreye ilişkin planlamalar yer almaktadır., T.C. 60. Hükümet Programı Eylem Planı, 10 Ocak 2008, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/ep2008.pdf>, Erişim Tarihi: 10.10.2011

⁵⁵⁴ Muhlis Ögütçü, "Çevre Kolluk İşlemleri", Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir 2000, s.89.

hükümler bulunmaktadır. Anılan tüm bu düzenlemelerle vatandaşlara çevre korumada sorumluluklar yüklenmiş ve koruma ilkeleri belirtilmiştir. Bu kurallar yoluyla çevrenin korunması idare hukuku ve çevre ilişkilerinin içeriğinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır⁵⁵⁵.

Çevre ve insan sağlığının korunmasında kullanılan idare hukuku çözüm yollarının etkin olması ve çevresel bozulmanın tekrarlanmaması konusunda caydırıcı olması da önemlidir. Gerçek ve tüzel kişilerin herhangi bir çevresel bozulmaya tekrar sebebiyet vermemeleri açısından uygulanan tedbir ve yaptırımlar, onların etkinlik ve caydırıcılığına etki eden diğer faktörlerle birlikte değerlendirilmelidir.

Bu bağlamda bireylerin ve işletmelerin yasal düzenlemelerle getirilen yasaklara ya da her türlü çevresel yükümlülüklerle uyumu (compliance) ve onların bu uyuma zorlanması (enforcement) konuları önem arz etmektedir. Uyum konusunda çevreye zararlı faaliyet gösterenlerin davranışlarını yönlendirmede kullanılan araçlardan birisi de hiç şüphesiz idari yaptırım ve diğer her türlü idari tedbirlerdir. İşte bu idari araçlar, çevresel yükümlülükleri yerine getirmeyerek ekonomik anlamda avantajlar sağlamayı hedefleyenlere karşı her türlü çevresel gereklilikleri yerine getiren, yasaklara uyan kimseler için bir hakkaniyet unsuru olarak görülmektedir. Uyum konusunu öne çıkaran diğer unsurlar, çevre kalitesinin ve kamu sağlığının korunmasına hizmet etmesi, çevresel yükümlülüklerin ve yasakların güvenilirliğini artırması, faaliyet gösterenler arasında adalet inancının yerleşmesine katkı sağlaması ve ekonomik anlamda maliyetleri azaltmasıdır⁵⁵⁶.

Ayres and Braithwaite tarafından yapılan çevresel ihlallere karşı idarenin uyguladığı idare hukuku araçlarının etkinlik hesabı, “hiçbir zaman en iyi denebilecek bir idari yaptırım ve tedbir sistemi yoktur” şeklindeki makul bir görüşe dayanmaktadır. Ancak ortaya konan idari çözümler herhangi bir yerde ve belli bir zaman dilimindeki toplumun sosyal durumuna, yaptırım politikalarına göre diğerlerinden daha iyi olabilmektedir. O halde idare, çevresel ihlallere karşı uygulayacağı tedbir ve

⁵⁵⁵ Birol Ertan, Kılıncım Akkoyunlu Ertan, “Çevre Hukukunda...”, s. 9

⁵⁵⁶ Cheryl E. Wasserman, “The Principles of Environmental Enforcement and Beyond: Building Institutional Capacity”, Third International Conference on Environmental Enforcement, Proceedings Volume 1, April 25-28, Mexico, 1994 p. 16-19

yaptırımları seçerken onları uygulayacağı toplumun karakteristik özelliklerini dikkate almak durumundadır⁵⁵⁷.

Çevre korunmasında idari yaptırım ve tedbirlerin önemi oldukça büyük olsa da çevresel faaliyetler ile ortaya çıkan kirlilikle mücadelenin başarıya ulaşması ya da çevre hukukunun kapsamını belirleyen önleme ilkesi, bütüncül politikaların benimsenmesi ve korumacılığın ötesinde çevre ve insan sağlığının gelişmesini hedefleyen çevre politikalarının hayata geçirilmesi ile mümkün olabilir. Ancak bu politikaların uygulamaya aktarılmasında başarılı olunulabilmesi için bireylerin, çevrenin korunması bilincinin aşılmasında, geleneksel hukuk kavramlarına egemen antroposantrik anlayışın aşılması ve çevre hukukunun bu kavramlara kattığı “insanı aşan” yeni anlamlarının içselleştirilmesi de zorunludur. Buna göre, Çevre Kanunu’nda düzenlenen idari yaptırımların etkililiği, devletin kısa, orta ve uzun vadeli çevre politikaları ve bu politikaların basta tarım, imar, sanayi politikaları olmak üzere diğer tüm politikaları ile ilişkileri çerçevesine yapılacak düzenlemeler ile sağlanabilecektir. Aksi halde, devlet açısından çevrenin korunması, yaptırımlarla desteklenmiş kural ve usul öngören düzenlemelerin yapılması ile sınırlı bir sorumluluk alanı halini alacaktır.

İdari yaptırım ve tedbirlerin uygulanmasında etkinliğin artırılması, bireylerin sosyal ve ekonomik açıdan sahip oldukları özelliklerle de doğrudan ilişkilidir. Bu faktörlerin hep birlikte değerlendirilmesi caydırıcılık açısından daha etkin sonuçlar doğuracaktır. Yetkili kurum ve kuruluşlar yargısal planda da destek gören çevrenin korunması konusunda ülkenin sosyal ve ekonomik kalkınma hedefleriyle de uyumlu tedbirleri almakla yükümlüdürler. Böylelikle, herkesin sağlıklı, düzenli ve temiz bir çevrede yaşama hakkı da sağlanmış olacaktır⁵⁵⁸.

Çevre korunmasında kullanılan idari yaptırım ya da tedbirlerin etkinliğine dolaylı ya da doğrudan etki eden faktörlerden sonra getirilen öneriler, şu şekilde sıralanabilir:

- Gerek Kabahatler Kanunu gerekse Çevre Kanunu ve diğer özel kanunlarda düzenlenen yasak fiiller ve sonucunda uygulanacak yaptırımlar hakkında

⁵⁵⁷ Karassin and Perez, s. 3

⁵⁵⁸ Zehreddin Arslan, a.g.e., s. 93

kamuoyunun bilgi düzeyinin artırılması gerekmektedir. Zira, caydırıcılık teorisine göre, etkin bir caydırıcığın sağlanması vatandaşların o konuya olan duyarlılığına bağlıdır. Avustralya’da genel anlamda tüm eyalet kütüphanelerinde küçüklerin çevre koruma konusunda bilinçlendirilmesine yönelik ilgi çekici çalışmalar, ileriki yaşlardaki çevre algısını da olumlu yönde kuvvetlendirmektedir.

- Çevre korunması konusunda taşra teşkilatında ve mahalli idare birimlerinde yetkili denetim organlarının, kontrollerde sürekliliği sağlaması gerekmektedir. Tutarlı denetim ve gözetim faaliyetleri, faaliyet gösterenler üzerinde, yaptırım uygulamaya gerek kalmadan bir takım tedbirleri almaları konusunda farkındalık yaratmaktadır. Örneğin Türkiye’de bazı İl Jandarma Komutanlıkları bünyesinde teşkilatlanan Jandarma Çevre Koruma Timleri ve Doğal Hayatı Koruma Takımlarının kırsal alanlarda çevrenin ve ekolojik dengenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla kontrollerini sürekli olarak yapmaları caydırıcılığı artıran bir faktör olmuştur. On beş yılı aşkın bir zamandır dünya genelinde yapılan deneysel çalışmalar göstermektedir ki; denetim ve kontrollerin artırılması çevre ihlallerinin azalmasını sağlamıştır⁵⁵⁹.

- Teknik anlamda ölçüm, izleme, denetim, kontrol ve raporlama altyapısı etkinleştirilmelidir.

- Denetleyicilere hem genel anlamda hem de çalıştıkları belli sınaî sektörlere ilişkin etkin eğitimler verilmesi gibi hazırlıklar başlatılmalıdır. Denetleyiciler uygun ve yeterli izleme donanımına sahip olmalıdır. Bulguların toplanması ve adli işlemlerde sunulmasına yönelik etkin ve şeffaf protokoller ve kurallar belirlenmelidir. Yürütme işleminde bu tür kanıtların düzgün şekilde kabul edilmesi için uygun süreç değerlendirmeleriyle ilgili hükümler bulunmalıdır⁵⁶⁰.

- Çevresel zararlı faaliyetlere karşı uygulanan idari para cezalarının miktarları Avustralya’daki uygulamaya benzer bir şekilde birim sistemi ile hesaplanabilmelidir⁵⁶¹. İdari para cezalarının belirliliği ilkesi gereğince bu tür bir uygulama bireylerin cezalar hakkındaki bilgi düzeyini artırabilecektir.

⁵⁵⁹ Cohen, a.g.e., s. 10251

⁵⁶⁰ Bölgesel Çevre Merkezi, Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Yayınları, s. 31

⁵⁶¹ Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. 155. Sayfa.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Abbot, Carolyn, **Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence**, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009

Akbaş, Kasım. **Hukukun Büyübozumu**, İstanbul: Legal Yayıncılık, 2006

Akdur, Recep. **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Çevre Koruma Politikaları: Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyum**, Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi Araştırma Dizisi: 23, Ankara, 2005

Akıllıoğlu, Tekin. **İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu: Çevre Kanununun Uygulanması**, Ankara: TÇSV Yayını, 1987

Akıncı, Müslüm. **Oluşum ve Yapılanma Sürecinde Türk Çevre Hukuku**, İzmit: Kocaeli Kitap Kulübü Yayınları, 1996

Aksu, Ceren. **Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre**, Güney Ege Kalkınma Ajansı Yayını, 2011

Altuğ, Fevzi. **Çevre Sorunları**. 1. Baskı. Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi, 1990

Aral, Vecdi. **Hukuk Felsefesinin Temel Sorunları**. 2. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992

Aybay Aydın, **Çevre ve Hukuk, İnsan Çevre Toplum**, Ruşen Keleş (drl.), Ankara: İmge Yayınları, 1997

Ball Simon and Stuart Bell, **Environmental Law**, London, 1991

Bates, Gery. **Environmental Law in Australia**, 5 th edition, Sydney: LexisNexis Publishing, 2002

Boer, Ben, Robert Fowler and Neil Gunningham. **Environmental Outlook Law and Policy**, Sydney: The Federation Press, 1994

Çağlayan, Ramazan. **İdari Yaptırımlar Hukuku**, Asil Yayınları, Ankara, 2006

Çobanoğlu, Rahmi. **Hukukta Gaye Problemi**. İstanbul: İÜHF Yayınları, 1964

Darandeli, Vahap. **Adli Yargı Yerlerinde Görülen İdari Uyuşmazlıklar ve Davalar**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2004

Department of Environment and Conversation, **EPA Prosecution Guidelines**, Sydney, 2001

Derek Elsom, **Atmospheric Pollution**, Second Edition, Oxford: Blackwell Pub., 1992

Des Jardins, Joseph R. **Çevre Etiği**, Ruşen KELEŞ (çev.). Ankara: İmge Kitabevi, 2006

Duran, Lütfi. **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHF Yayınları, İstanbul, 1977

Ekmeztoglov Thisvi, Althanassios Balodimos ve Sevim Budak, **Avrupa Birliği'nin Çevre Politikası ve Türkiye'nin Uyumu**. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 2001

Environment Protection Agency, **Compliance and Enforcement Policy**, Victoria, 2011

Erdoğan, Mustafa **Anayasal Demokrasi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 1999

Erdoğan, Mustafa. **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi Ankara, 1999

Erim, Refet. **“Türkiye’de Yasama-Yürütme ve Yargının Çevre Yaklaşımları” İnsan, Çevre, Toplum**, Ruşen Keleş (Der.), Ankara: İmge Kitabevi, 1992

Ertaş, Şeref. **Çevre Hukuku**. İzmir: DEÜ Döner Sermaye İşletmesi Yayını, 1997

Farmer, Andrew. **Handbook of Environmental Protection and Enforcement**, Earthscan Publishing, 2007

Farrier David and Paul Stein. **The Environmental Law Handbook, Planning and Land Use in NSW**. 4th Edition, Sydney: Redfern Legal Centre Pub, 2006.

Giritli, İsmet, Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner. **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları, 2008

Gökdayı, İsmail. **Çevrenin Geleceği: Yaklaşımlar ve Politikalar**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1997

Görmez, Kemal. **Çevre Sorunları ve Türkiye**, Gazi Kitabevi, 3. Baskı, Ankara, Mart 2003

Görmez, Kemal. **Çevre Sorunları ve Türkiye**. Ankara: Gazi Kitabevi, 1997

Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukukuna Giriş**, Bursa: Ekin yayıncılık, 2011

Gözübüyük, Şeref ve Tekin Akıllıoğlu. **Yönetim Hukuku**, 5.B, Ankara, 1992

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2007

Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, Cilt 1, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998

Gözübüyük, Şeref. **Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları**, 6. Baskı, Ankara 1991

Güçlü, Yaşar. **İdari Para Cezaları ve Diğer İdari Yaptırımlar**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008

Gülan, Aydın. **Maden İdare Hukukumuzun Ana İlkeleri ve Temel Müesseseleri (Mevzuat ve Yargı Kararları Işığında Eleştirel Bir Yaklaşım Denemesi)**, Lamure Yayıncılık, İstanbul, 2008

Günday, Metin. **İdare Hukuku (Güncelleştirilmiş 8. Baskı)**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2003

Güneş, Yusuf ve Aynur COŞKUN. **Çevre Hukuku**. İstanbul: Kazancı Kitabevi, 2004

Güney, Emrullah. **Türkiye Çevre Sorunları**. Ankara: Nobel Yayıncılık, Eylül 2004

İçel, Kayıhan ve Süheyl Donay, **Karşılaştırmalı ve Uygulamalı Ceza Hukuku (Genel Kısım)**, İstanbul: Beta Yayınevi, 2006

Jamali, Tarık. **Ekolojik Vergiler (Çevre Vergileri)**, İstanbul: Yaklaşım Yayıncılık, 2007

Kaboğlu, İbrahim. **Çevre Hakkı**, İmge Kitabevi, Ankara, Nisan 1996

Kalabalık, Halil. **İmar Hukuku Dersleri**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009

Karabulut, Mustafa. **İdari Yaptırımların Hukuki Rejimi**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2008

Karpuzcu, Mehmet. **Çevre Kirlenmesi ve Kontrolü**. İstanbul: Kubbealtı Neşriyat, 2007

Keleş, Ruşen ve Birol Ertan, **Çevre Hukukuna Giriş**, Ankara: İmge Kitabevi, 2002

Keleş, Ruşen ve Can Hamamcı. **Çevrebilim**. Ankara: İmge Kitabevi, 1993.

Kışlalıoğlu, Mine ve Fikret Berkes, **Ekoloji ve Çevre Bilimleri**, Ankara: Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayınları, 1985

Kuokkanen, Tuomas. **International Law and The Environment: Variations on a Theme**, Netherland: Kluwer Law International Publishing, 2002

Kuzu, Burhan. **Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkı**, (Profesörlük Takdim Tezi), İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1997

Macrory, Richard. **Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law**. United Kingdom: Cameron May Publishing, 2008

McGrath, Chris. **Does Environmental Law Work? How to Evaluate the Effectiveness of an Environmental Legal System**, Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, , 2010

Mengi, Ayşegül ve Ruşen Keleş, **İmar Hukukuna Giriş**, Ankara: İmge Kitabevi, 2003

Meran, Necati. **Açıklamalı Kabahatler Kanunu ve Kabahat İçeren Kanunlar**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2008

Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler**, 4. Bası, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1989

Oğurlu, Yücel. **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001

Oğurlu, Yücel. **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma-İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları**, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001

Oğurlu, Yücel. **Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002

Onar, Sıddık Sami. **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. III, 3. Baskı, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, 1966

Ö.Ç.K.K.B., Türkiye’de Özel Çevre Koruma, Ö.Ç.K.K.B. Yayınları, Ankara, 1994

Öktem, Niyazi ve Ahmet Ulvi Türkbağ. **Felsefe, Sosyoloji, Hukuk ve Devlet**, 2. Baskı, İstanbul: Der Yayınları, 2001

Özbudun, Ergun. **Türk Anayasa Hukuku**, Altıncı Baskı, Ankara: Yetkin Yayınları, 2000

Özdek, Yasemin. **İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı**, Ankara: TODAİE Yayını, 1993

Parlar, Ali ve Muzaffer Hatipoğlu. **Cezai ve Hukuki Sorumluluk Boyutlarıyla Çevre Hukuku**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010

Payashioğlu, Arif. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme, TODAİE ve DPT ortak Yayını, Ankara: AÜ Basımevi, 1966

Ramsay, Ross and Gerard C. Rowe. **Environmental Law and Policy in Australia: Text and Materials**, Sydney: Butterworths, 1995

Rooij, Benjamin Van. **Pollution Regulation in Development. System Design, Compliance, and Enforcement**, Leiden University Press, 2008

Sandbach, Francis. **Principles of Pollution Control**, Hertfordshire (UK): Longman, 1982

Saygılı, Abdurrahman. **Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 2007,

Saygılı, Abdurrahman. **Çevre Hukuku Açısından Çevresel Etki Değerlendirmesi**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2007

Sayıştay Başkanlığı Dış İlişkiler Grubu, **Çevre Denetimi**, Ankara, 1999

Şen, Ersan. **Çevre Ceza Hukuku : Ceza Hukuku Açısından Sağlıklı ve Düzenli Bir Çevrede Yaşama Hakkı**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları No:140, 1994

Talu, Nuran. **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Çevre Politikaları**, TMMOB Yayınları, Ankara 2006

Tan, Turgut. **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

Tanör, Bülent. **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, İstanbul: BDS Yayınları, 1990

Thomas, Ian. **Environmental Policy: Australian Practice in The Context of Theory**, Sydney: The Federation Press, 2004

Thompson, Susan and Paul Maginn. **Planning Australia**. 2nd Edition, New York: Cambridge University Press, 2012

Toroslu, Nevzat. **Ceza Hukuku ve Çevre**, TÇSV Yayını, Ankara, 1982

Torunoğlu, Ethem. **Ötekilerin “Çevre”si**, Ütopya Yayınevi, Ankara 2006

Tunaya, Tarık Z. **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, 4. Bası, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980

Tuncay, Utku. **AB Çevre Müzakerelerinde Türkiye**, Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Yayınları, 2006

Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, 2. Baskı, İstanbul: Alkım Yayınevi, 1999

Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdari Teşkilatı**, 4. Baskı, İstanbul: Alkım Yayınevi, 2005

Turgut, Nükhet. **Çevre Hukuku**, Ankara: Savaş Yayınevi, 2001.

Ural, Engin. **Çevre ve Hukuk**, TÇSV Yayınları, Ankara, 1981

Ünlü, Halil. **Yerel Yönetim ve Çevre**, İstanbul: IULA-EMME, 1991

Ünver, Yener. ve Ayşe Nuhoglu, **Federal Almanya Çevre Ceza Hukuku**, Beta Yayınevi, İstanbul, 1999

Yasin, Melikşah. **İmar Hukukunda İdarenin Yıkma Yetkisinin Kullanımının Usul ve Esasları**, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2009

Yaşar, Hasan Nuri. **İmar Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul 2008

Yılmaz, Mustafa. **İmar Yaptırımları ve Yargısal Korunma**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002

Zanobini, Guido. **İdari Müeyyideler**, Çeviren: Yılmaz Günel, Ankara, 1964

Sürelî Yayınlar

Abbot, Carolyn. “**The Regulatory Enforcement of Pollution Control Laws: The Australian Experience**”, Journal of Environmental Law, Vol. 17, No: 2, Oxford, 2005

Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, BAÜ SBED, C. 12, S. 21, Haziran 2009

Akıllıoğlu, Tekin. “Bireylerin Yönetimsel İşlemler Karşısında Korunması ve Yönetim Hukukumuz”, **AİD**, C. 14, S. 3, 1981

Akıllıoğlu, Tekin. “Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.24, S.2,. Haziran 1991

Akıllıoğlu, Tekin. “Yıkma Kararlarında Yöntem Sorunları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 12, S. 4, Aralık 1979

Akıncı, Müslüm. “İsveç Çevre ve İmar Hukuku”, **GÜHFD**, C. XI, S. 1-2, Yıl: 2007

Akıpek, Serap. “Dünya Kültürel ve Doğal Mirasının Korunmasına Dair Sözleşmenin Değerlendirilmesi”, **A.Ü.H.F. Dergisi**, C. 50, S. 4, 2001

Akıpek, Şebnem. “Çevreyi Kirletenin Hukuki Sorumluluğu”, **Manisa Barosu Dergisi**, Y. 3, S. 51, Ekim 1994, s. 4-22

Aktaş, Sururi. “Cezalandırmanın Amacı Üzerine”, **EÜHFD**, C. XIII, S. 1-2 (2009), s. 1-25

Alica, Süheyla Suzan. “Çevre Denetiminde İdarenin Sorumluluğu”, **Gazi Üniversitesi H.F.D.**, C. 15 S. 4, 2011, s. 87-119

Alica, Süheyla Suzan. “Çevresel Etki Değerlendirmesinin Yargı Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XV, Y. 2001

Alica, Süheyla Suzan. “İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi SBE, 2005

Alica, Süheyla Suzan. “İdari Yargı Kararları Çerçevesinde 2872 Sayılı Çevre Kanunu ve İlgili Yönetmeliklerin Uygulanmasından Doğan Uyuşmazlıklar”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi SBE Sosyal Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara, 2005

Alica, Süheyla Suzan. “**Madencilik Faaliyetleri ve Çevrenin Korunması**”, par. 8 <http://www.yesilufuklar.info/mercek/99-mercek/678-madencilik-faaliyetleri-ve-cevrenin-korunmasi>

Alica, Süheyla Suzan. “Türkiye’de Çevre Sorunları – Yasal ve Kurumsal Yapı”, **Çevre Denetimi ve Sayıştaylar Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 30.05.2007

Alica, Süheyla. **“Türkiye’de Çevre Suçları”**, Prof Dr. Uğur Alacakaptan’a Armağan C. 1, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Derleyen: Mehmet Murat İnceoğlu, 1. Baskı, İstanbul, Haziran 2008

Ali Değirmendereli, **“Türk Vergi Sisteminde Uygulanan Bazı Vergilerin Çevresel Vergi Kavramı açısından Değerlendirilmesi”**, Vergi Sorunları Dergisi, S. 174, Mart 2003

ALRC (Australian Law Reform Commission), **“Principled Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia” (ALRC Report 95)**, Victoria AUS, 2003

ALRC, **Securing Compliance: Civil and Administrative Penalties in Federal Jurisdiction (DP 65)**, Published in 2002, <http://www.alrc.gov.au/report-95>

Alvey, John Ralph. “The Separation of Powers in Australia: Issues for The States”, (This thesis is submitted in partial fulfilment of the requirements for the award of the degree of Master of Business in public policy), **Faculty of Business Queensland University of Technology**, December 2005

Arslan, Zehreddin. “Doğal Çevrenin Korunmasına Yönelik Alınan Önlemler ve Yasaklar Karşısında Danıştayın Tutumu”, **İÜSBF Dergisi**, No: 11-12-13, Nisan-Temmuz-Ekim 1995

Australian Law Reform Commission (ALRC), **Principled Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia (ALRC Report 95)**, Published in 2003, p.78-102, <http://www.alrc.gov.au/report-95>

Ayres Ian. and John Braithwaite, **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**, Oxford University Press, New York, 1992

Ayres, Ian. and John Braithwaite, “Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate”, Kristina Murphy, **“Moving Towards a More Effective Model of Regulatory Enforcement in the Australian Taxation Office”**, Working Paper No:45, 2004

Ayşegül Mengi, Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2003

Aytaç, Deniz. “Türkiye’de Enerji Etkinliğini Sağlama ve Çevresel Kirlenmeyi Engellemede Enerji Üzerindeki Zımnı Vergi Oranlarının Etkisi”, **Maliye Dergisi**, S. 160, Ocak- Haziran 2011, s. 392-410

Bademli, Raşit Raci. **Ulusal Çevre Eylem Planı: Doğal, Tarihi ve Kültürel Değerlerin Korunması**, Ankara, Haziran 1997

Bagaric, Mikro. “Instant Justice? The Desirability of Expanding the Range of Criminal Offences Dealt with on the Spot”, Monash Uni Law Review 231, 1998

Baird, Matthew. “A Brief Overview of the Use of Administrative Penalty Arrangements, or Penalty Notices, For Environmental Offences in Australia and New Zealand”, **Local government Law Journal** No.14, 2007

Balcı, Nihat. “Bir Çevre Kirlenmesi Sorunu Olarak Gürültü”, **İ. Ü Orman Fakültesi Dergisi**, Seri B, C. 44 S. 3-4, 1994, s. 15-34

Başlar, Kemal. “Uluslar arası Çevre Hukukunda Gelecek Nesillerin Durumu”, **Ekoloji Dergisi**, S. 5, 1992

Baykal, Tan. “Türkiye’de Çevre Yönetim Sisteminin Merkezi Örgütlenmesi”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl 12, S.147, Mart 2010

Bayraktar, Köksal. “Çevrenin Korunması ve Türk Hukuku”. **Seha L. Meray’a Armağan**, AÜHFD, C.1, 1981

Becker, Gary S. “Crime and Punishment: An Economical Approach”, **The Journal of Political Economy** Vol. 76, No. 2, 1968

Bekiroğlu, Sultan. “Türkiye’de Çevre Koruma Hizmetini Üstlenen Kurumun Eleştirisi”, **İÜ Orman Fakültesi Dergisi**, Seri: B, C. 56, S. 1, 2006, s. 49-69

Biles, David. "World Factbook of Criminal Justice Systems Australia", Australian Institute of Criminology, **Australian and New Zealand Journal of Criminology**, V.38, 2005

Binboğa Kurtuluş, Selda. *"Yargıtay'ın Suçtan Kaynaklanan. Mal Varlıklarının Müsaderesi ve. El Koyma Hükümlerine İlişkin Uygulamaları"*, www.ceza-bb.adalet.gov.tr/makale/selda_kurtulus_makalesi.doc

Boer, Ben. "Environmental and Resource Law in Australia", Symposium Towards to 21st Century: Canadian- Australian Legal Perspectives, Osgoode Hall Law Journal, Volume 31, 1993

Boz, İsmet. Ve Enver Orhan, **"ABD'de Çevre Koruma ve Arazi Kullanım Politikasında Uygulanan Teşviklere Dayalı Mekanizma"**, KSÜ Fen ve Mühendislik Dergisi, C. 7, S. 1, Y. 2004

Brian William Mcquade and Marion City Council (1998) 100 ACrimR 203, 206, discussing the Expiation of Offences Act 1996 (SA)

Bricknell, Samantha. **Environmental Crime in Australia**, AIC Reports Research and Public Policy Series 109, Published by Australian Institute of Criminology, Canberra, 2010

Bulca, Aydan. "Çevre Sorunları", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**. C. 11, İstanbul: İletişim Yayınları, 1995-1996

Caner, Oğuz. **"Tehlikeli Atıkların Sınır Ötesi Taşımımından Doğan Zararlardan Sorumluluk ve Tazminata Dair Basel Protokolü"**, İTİCU SBE Dergisi, Y. 8, S. 16, 2009

Canpolat, Hasan. "Yerel Yönetimlerde Çevre Yönetimi", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C. 3, S. 3, 1998

Christoff, Peter. “Degreening Government in the Garden State: Environment Policy under the Kennett Government,1992-1997”, **Environmental and Planning Journal 15 (1)**, 1998, p. 10-32

Cohen, Mark. “Empirical Research on the Deterrent Effect of Environmental Monitoring and Enforcement”, **Environmental Law Reporter**, V. 30, Issue 4, April 2000

Cole, John. “Environmental Law and Politics”. **University of New South Wales Law Journal**, Vol. 4 No. 1, 1981, p. 55-71

Comino, Maria. and Paul Leadbetter, “**Enforcement of Pollution Laws in Australia – Past Experience and Current Trends**”, Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Sydney, 2000

Cullen Francis T. And Jonson Cheryl Lero, **Correctional Theory: Context and Consequences**, California: Sage Publication, 2012

Cutter, Bowman and Matthew Neidell, “Voluntary information programs and environmental regulation: Evidence from ‘Spare the Air’”, **Journal of Environmental Economics and Management**, 58(3),2009

Çağan, Nami. “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”, **A.Ü.H.F.D.**, C. 37, S. 1-4, Ankara, 1982

Çakmak, Münci. “Biyolojik Çeşitliliğin Hukuken Korunması ve Kamu Yararı”, **A.Ü.H.F.D.**, C. 57, S. 1, Ankara, 2008

Çetin, Tamer. “Çevresel Dışsallıklar ve İçselleştirme Yöntemleri”, **GÜİİBF Dergisi**, C. 7, S. 3, Y. 2005

Çetindağ, Funda. “Türk Anayasal Sisteminde Temel Hak ve Hürriyetlerin Sınırlanması Bağlamında Kamu Düzeni”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi SBE, 2004

Çevre Koruma ve Ekoloji Terimleri Sözlüğü. “Çevre”, İstanbul, Tema, 1996.

Çevre ve Orman Bakanlığı ÇED ve Planlama Genel Müdürlüğü Çevre Envanteri Dairesi Başkanlığı, Türkiye Çevre Atlası, Ankara, 2004

Çolak, Nusret İlker. “Kültür ve Tabiat Varlıklarının Devlet Malı Niteliği ve Sonuçları”, E Akademi Hukuk, **Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi**, Şubat 2009, Sayı 84, <http://www.e-akademi.org/makaleler/icolak-3.htm>

Danilovic, Vesna. **When The Stakes Are High: Deterrence and Conflict Among Major Powers**, University of Michigan Press, Michigan, 2002

David W. Marshall, “Environmental Protection and the Role of the Civil Money Penalty: Some Practical and Legal Considerations”, Boston College Environmental Affairs Law Review, Vol. 4, Issue 2, 1975

Demirel, Fazlı. “Merkezi İdarenin Taşra Kuruluş ve Yönetimi Üzerine Bir İnceleme ve Düşünceler”, **Türk İdare Dergisi**, S. 365, Aralık 1984

Department of Environment and Conservation NSW, **Guide to Notices: Issuing Notices Under The Protection of the Environment Operations Act 1997**, Sydney, 2006

Department of the Environment and Heritage Annual Report 2005–06, <http://www.environment.gov.au/about/publications/annual-report/05-06/legislation-epbc.html>

Department of The Environment, Water, Heritage & The Arts (DEWHA), **“Compliance and Enforcement Policy”**, 2009, p. 4, <http://www.environment.gov.au/about/publications/pubs/compliance-enforcement-policy.pdf>

Dictionary of Environmental Science and Technology. “Çevre”, USA, John Wiley & Sons. Ltd., 2008.

Dietrich Earnhart and Lana Friesen, “Can Punishment Generate Specific Deterrence without Updating? Analysis of a Stated Choice Scenario”, [Discussion Papers Series 468](#), School of Economics, University of Queensland, Australia, 2012, p. 5-6

Ding Peiyi and John Pigram, “Environmental Audits: An Emerging Concept in Sustainable Tourism Development”, **The Journal of Tourism Studies**, Vol. 6 No. 2, 1995

Dolu, Osman, Hasan B ker ve  ener Uluda , “Türk Ceza Adalet Sisteminin Caydırıcılık Kapasitesine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme”, **A.U.H.F.D.**, S. 61, C. 1, 2012

Donald Anton, Jenifier Kohout, Nicola Pain, “Nationalizing Environmental Protection in Australia: The International Dimensions”, **Environmental Law Journal**, Vol. 23, No. 3

Donay, Süheyl. “İdarenin Ceza Verme Yetkisi Konusunda Anayasa Mahkemesi’nin Bir Kararı  zerine Düşünceler”, **İÜHFM.**, C. XXXVII, S. 1-4, 1972

Duncan Chappel and Jennifer Norberry. “Deterring Polluters: The Search for Effective Strategies”, **University of New South Wales Law Journal**, Vol. 13, Issue 1, 1991

Duru, Bülent.  evre Bilincinin Gelişim Sürecinde Türkiye’de Gönüllü  evre Kuruluşları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, A. .S.B.E., Ankara, 1995

Efendi, Mehmet. “ evre ve Sayıştay”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi SBE, 2005.

Eide, Erling. (1994). *Economics of Crime: Deterrence and the Rational Offender*. Amsterdam: North

Elvan, Osman Devrim. “5728 Sayılı Kanun ile 6831 Sayılı Orman Kanunu’nun Ceza Hükümlerinde Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi”, **II. Ormancılıkta Sosyo-Ekonomik Sorunlar Kongresi**, Isparta, 19-21 Şubat 2009

Environmental Protection Agency, **A Study on the Use of Administrative Sanctions for Environmental Offences in Other Comparable Countries and Assessment of Their Possible Use in Ireland**, Prepared by Alison Fanagan-Orla Joyce, EPA Publication, 2009

Environmental Protection and Heritage Council of Australia and New Zealand, **Strategic Plan 2009-2011**, Canberra, 2008

EPA South Australia, Compliance and Enforcement Regulatory Options and Tools, EPA Publication, 2009

EPA Victoria, **Compliance and Enforcement Policy**, Publication 1388, Victoria, 2011

Epple, Dennis and Michael Visscher, “Environmental Pollution: Modeling Occurrence, Detection and Deterrence”, **Journal of Law and Economics**, Vol. 27:1, 1984

Eren, Hayrettin ve Gülden Şişman, “İdari İşlem Açısından Vergilendirme Sürecine Bakış”, **Prof Dr. Mualla Öncel’e Armağan, A.Ü.H.F. Yayını**, Yayın No:243, Ankara, 2009

Erişgin, Nuri. “Çevre Kirletenin Hukuksal Sorumluluğu” **MÜHF Hukuk Araştırmaları Dergisi, Sempozyum Özel Sayısı**, S. 4, C. 14, İstanbul, 2008, s. 205-271

Ertan, Birol. “Bergama-Ovacık Altın Madeni Konusundaki Danıştay Kararının Değerlendirmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 7 S. 3, Temmuz 1998

Ertan, Kuvılcım. “Çevre Etiği”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 31, S. 1, 1998

Ferhatoğlu, Emrah. “Avrupa Birliği’nde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri”, e- Yaklaşım Dergisi, S. 3, Ekim 2003

Ferhatoğlu, Emrah. “Avrupa Birliğinde Ortak Çevre Politikası Çerçevesinde Çevre Vergileri”, e-Yaklaşım, Ekim, 2003

Firuz Demir Yaşamış, **Yedinci 5 Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, 1994

Fowler, R.J. “Intergovernmental Aggrement on the Environment And Proposals For Uniform Offences And Penalties”, <http://192.190.66.44/en/publications/previous%20series/proceedings/1-27/~media/publications/proceedings/26/fowler.pdf>

Fox, Richard. “Criminal Sanctions at the Other End”, paper presented at 3rd National Outlook Symposium on Crime In Australia: Mapping the Boundaries of Australia’s Criminal Justice System, Australian Institute of Criminology, Canberra, 1999

Fox, Richard. “Infringement Notices: Time for Reform”, **Australian Institute of Criminology Trends&Issues**, No:50, November 1995

Gemalmaz, Mehmet Semih. “Bir İnsan Hakkı Olarak Çevre Hakkı ve Türk Düzenlemesi”, **İ.Ü.H.F.M.**, C. LII, S. 1-4, 1986-1987

Geray, Cevat. “Çevre İçin Duyarlılık Eğitimi ve Bir Bildirge”. **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y. 47, S. 548, 1991

Geray, Cevat. “Yerel Yönetimler ve Çevre”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 3, Ankara, Temmuz 1998

Gökbunar, Ali Rıza. “İşletmelerin Çevrenin Korunmasında Sosyal Sorumluluğu”, **Ekoloji Çevre Dergisi**, S. 14, Ocak-Şubat-Mart 1995

Gölcüklü, Feyyaz. “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı”, **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, C. 18, Haziran 1963

Görmez, Kemal. “Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunları”, **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F.D**, 2/2001, s. 133-140

Görmez, Kemal. “Çevre, Çevre Sorunları ve Çevre Politikası Üzerine Bazı Mülahazalar”. **Türkiye Günlüğü Dergisi**, S.3, Haziran 1989.

Grabosky, Peter. and John Braithwaite, **Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies**, Oxford University Pres, Oxford, 1986

Gray Wayne B. and Jay P. Shimshack, “The Effectiveness of Environmental Monitoring and Enforcement: A Review of the Empirical Evidence”, **Review of Environmental Economics and Policy**, Volume 5, Issue 1, Winter 2011

Gumley, Wayne Stephen. “ **Environmental Crimes: Offences, Penalties in Victoria**”, Corporate Misconduct eZine, Vol. 1, Issue 1, Thomson

Gunningham Neil and James Prest, “Environmental Audits as a Regulatory Strategy: Prospects and Reform”, **Sydney Law Review**, Vol. 15, Sydney, 1993

Gunningham, Neil. “**Beyond Compliance: Nexy Generation Environmental Regulation**”, Paper presented at the Current Issues In Regulation: Enforcement and Compliance Conference convened by the Australian Institute of Criminology, 2-3 September 2002

Gunningham, Neil. “**Enforcing Environmental Regulation**”, Journal of Environmental Law, 23-2, Oxford University Pres, 2011

Gunter, Heine. **Ökologie und Recht: Zur historischen Entwicklung normativen Umweltschutzes**. GA, 1989

Gülan, Aydın. “Kamu Hizmeti Kavramı”, **İHİD**, S. 1-2, Y. 9, İstanbul 1988

Günday, Metin “Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, **Danıştay ve İdari Günü Sempozyumu 137. Yıl**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No:72

Günday, Metin. “Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu’nda sunulan bildiri, 2005

Gündoğdu, Gürsel. “Çevre Yönetiminin Sorunsalları ve Açılım Alanları”, **İller ve Belediyeler**, S. 661, Kasım 2000

Güneş, Ahmet M. “Yeni Anayasa Tartışmaları Bağlamında Çevre”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 15, S. 3, 2011, s. 259 vd.

Güneş, Ahmet. “Alman Çevre Hukukunun Anayasal Çerçevesi”. **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.58, S.4, 2009, s. 777-824

Güneş, Ahmet. “Avrupa Birliği Çevresel Sorumluluk Yönergesi Üzerine Bir İnceleme”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2009/2

Güneş, Yusuf. “Amerika Birleşik Devletleri Çevre Hukukunun Gelişimi ve Türk Çevre Hukuku İle Karşılaştırılması”. **İ.Ü.H.F.M.**, C. 62 S. 1-2, 2004, s. 81-122

Güneş, Yusuf. “Av ve Yaban Hayatına Karşı İşlenen Suçlar ve Kabahatler: Mukayeseli Hukuka Dayanan Bir Analiz”, İÜ Orman Fakültesi Dergisi, A Serisi, C. 59, S. 2, İstanbul, 2008

Güran, Sait. “Çevre Kanunu Uygulamalarına Karşı İdari Dava Açma Olanağı”, **Adana Barosu Dergisi**, Y. 1, S. 2, Temmuz 1992

Gürpınar, Ergun. “Çevre Sorunlarına Yaklaşım”. **İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C. 5, S. 1-3, 1984

Gürseler, Güneş. “İnsan Hakları mı? Sanığın Hakları mı?”, **Yeni Türkiye**, Y. 1, S. 5, Temmuz-Ağustos 1995

Güzel, Alper. “Sürdürülebilir Kalkınmada Yerel Yönetimlerin Mali Sorumlulukları”, http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-10.pdf, Ankara, 21.11.202

Haesler, Andrew. and Andrew Miles, **The Law Handbook (Your Practical Guide to The Law in NSW)**, 11 th Edition, Section : Criminal Law, Redfern Legal Centre Publishing

Hakyemez, Yusuf Şevki. “Toplum Sözleşmesi Kavramı ve Günümüz İnsan Hakları Kuramına Etkisi”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, 13/1-3, 2003

Haluk Egeli ve Funda Diril, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, **Sayıştay Dergisi**, S. 84, Ocak-Mart 2012

Hamamcı, Can. “Çevre ve Hukuk”. Prof. Fehmi Yavuz’a Armağan, A.Ü.S.B.F. ve Basın Yayın Yüksekokulu Basımevi, No:528, Ankara, 1983, s. 239-251

Hardin, Garrett. “The Tragedy of the Commons”, Published in Science, New Series, Vol. 162, No. 3859. (Dec. 13, 1968), pp. 1243-1248

Harman, Andrew. “**Pollution Abatement Notices: The Requirement for Certainty**”, Environmental and Planning Law Journal, Vol. 12 No:2, April 1995

Hartley, Angela. “**Are Criminal Penalties the Most Effective Sanction for Offences Under Pt V of the Environmental Protection Act 1986 (WA)?**”, Environmental and Planning Journal 21, 2004

Harwood, Stephenson. “**Comparative Analysis of Administrative & Civil Sanctions in other Jurisdictions**”, September 2007

Heine, Günter. “**Elaboration of Norms and Protection of the Environment**”, Duke-Environmental Law Policy Forum, Volume II, North Carolina, 1992

Hemmings, Noel. “The New Southe Wales Experiment: The Relative Merits of Seeking to Protect the Environment Through the Criminal Law by Alternative Means”, **Commonwealth Law Bulletin**, Vol. 19, 1993

Hugo ML, Viljoen AT, Meeuwis JM, “**The Ecology of Natural Resource Management**”, 1997, Kagiso Publishers Pretoria 1

İlgın Özkaya Özlüer, “**İdari Yaptırım Kuramı Açısından Çevre Kanununda İdari Cezalar**”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, Ankara, 2008

International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE), Principles of Environmental Compliance and Enforcement Handbook, April 2009, pp.78, <http://www.epa.gov/nscep/>

İssı, Yasemin. “Üretim Sürecindeki Dışsallıkların Önlenmesine Yönelik Bir Enstrüman: ÇED”. **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, C. 47, S. 1-4, 1989

İnan, Atilla. “Çevre Kanunu ile Kabahatler Kanunlarında İdari Para Cezaları Arasında Sistem Farklılıkları ve Sistem Analayışının Önemi”, **TNB Hukuk Dergisi**, S. 131, 1996, s. 101-104

İsmet Titiz, “Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü”, **Yerel Siyaset Dergisi**, S. 8, Ağustos 2006

J. G. Vaillancourt, “**Environment**” in Robert Paehlke (ed) “**Conservation and Environmentalism: An Encyclopaedian**”, New York and London: Garland Publishing, 1995

Jake J. Koppenhaver, “Deterrence Theory: Four Branches”, <http://www.scribd.com/doc/201802/Deterrence-Theory-Four-Branches>, 2007, p. 4-5, Erişim Tarihi: 27.10.2012

Jendrośka Jerzmański Bar & Partners. Environmental Lawyers, Environmental Management and Law Association (EMLA), “Study on measures other than criminal ones in cases where environmental Community law has not been respected in a few candidate countries”, **Summary Report, For the European Commission (DG Environment)**, 30 September 2004

Jescheck, Hans Heinrich. **Almanya Federal Cumhuriyeti Ceza Hukukuna Giriş**, (çev. Feridun Yenisey), İstanbul, 1989

Johnstone, Richard. and Christine Parker. “Enforceable Undertakings in Action: Report of a Roundtable Discussion with Australian Regulators”, **Melbourne Law School Legal Studies Research Paper** No. 464, 2010

Kaboğlu, İbrahim Ö. “Çevre Hakkı Üzerine (Bir Danıştay Kararının Düşündürdükleri)”, **İnsan Hakları Yıllığı**, C. 10-11, Ankara, 1988-1989

Kaboğlu, İbrahim. “Dayanışma Haklarının Hukuksal Değeri (Soyut Talepler mi? İnsan Hakları mı?)”, **İnsan hakları Yıllığı**, Cilt 13, Ankara, 1991

Kalabalık, Halil. “Çevrenin Korunması, Geliştirilmesi ve Çevre Sorunlarının Çözümünde Bölge ve Belediye İdarelerinin Rolü”, **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 12, S. 1-2, Mayıs 1998

Kama, Özge. “Küreselleşen Dünya’da Çevre ve Mülkiyet İlişkisi”, **Ekonomi Bilimleri Dergisi**, C. 1 S. 1, 2009

Kaplan, Ayşegül. “Çevre Sorunları ve Ekonomi”. *Prof.Dr. Muammer Aksoy’a Armağan*, **AÜSBF Dergisi**, C. XLVI, S. 1-2, Ocak-Haziran 1991, s. 279-286

Kara, Barış ve Bülent Deniz, “Çevre Suçlarının Yeni Türk Ceza Kanunu Özelinde İncelenmesi”, **ADÜ Ziraat Fakültesi Dergisi**, C. 3, S. 1, 2006

Karacan, Ali Rıza. “İşletmelerde Çevre Koruma Bilinci ve Yükümlülükleri, Türkiye ve Avrupa Birliğinde İşletmeler Yönünden Çevre Koruma Politikaları”, **Ege Academic Review**, Vol. 2, No.1, 2002

Karaman, Zerrin Toprak. “Globalleşmede Çevre Faktörü ve Çevre Korumacı ideolojiye Politik Bir Yaklaşım”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl. 1, S. 5, 1995, s. 178-188

Karassin Orr and Oren Perez, “**From Regulation To Implementation: Responsive Assessment Of Environmental Compliance and Enforcement**”, presented at the ECPR Standing Group Conference On Regulation In An Age Of Crisis, University Of Dublin, Ireland, from June 17 to 19, 2010

Kathuria, Vinish. “Informal regulation of pollution in a developing country: Evidence from India”, **Ecological Economics**, 63(2–3),2007

Keleş, Ruşen. “Kent ve Çevre Haklarının Korunması Üzerine Gözlemler”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 49, S. 3-4, 1994, s. 275-281

Kent, Bülent ve Die Finanzhoheit der Gemeinden im deutsch-türkischen Vergleich, Berlin 2005, s. 66., Aktaran: Bülent Kent, “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi”, **Erzincan Üniversitesi H.F.D.**, C. XII, S. 1–2 (2008)

Kent, Bülent. “Almanya’da Yerel Özerklik” Prof. Dr. Turgut Akıntürk’e Armağan, İstanbul 2008

Kumrulu, Ahmet. “Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri”, **A.Ü.H.F.D.**, C. 36, S. 1-4, 1979

Kuzu, Burhan. “Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşama Hakkının Gelişim Süreci”, **İstanbul Üniversitesi Mukayeseli Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 20, İstanbul, 1996

Law Reform Commission of Saskatchewan, **Administrative Penalties: Consultation Paper**, Saskatchewan, June 2009

Longo, Joseph. and Jan Redfern, “**Summary of Papers**” (Paper presented at Enforceable Undertakings Seminar by held The Australian Securities and Investments Commission (ASIC), 11 April 2000

Macrory, Richard B. “Regulatory Justice: Making Sanctions Effective”, , **Final Report**, November 2006

Macrory, Richard. “The Scope of Environmental Law in European Environmental Law”, Gerd Winter (ed.), 1996

Macrory, Richard. **Regulatory Justice: Making Sanctions Effective Final Report**, November 2006

Mahmutoğlu, Abdulkadir. “Türkiye’de Kırsal Çevre Etiği Konusunda Mülki İdare Amirlerinin Görüşleri”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 82, S. 468, Ankara, 2010

Mahmutoğlu, Fatih Selami. “**Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi ve Düzene Aykırılıklar Hukukunda Yaptırım Rejimi**”, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1995

Mahmutoğlu, Fatih. “İdari Para Yaptırımını Gerektiren Eylemler Yönünden Yargılama Rejimi”, **İ.Ü.H.F.M.**, C. LV, S.1–2, İstanbul, 1996

Martin, Rosemary. “Alternative sentencing in environment protection: making the punishment fit the crime”, **Law Institute Journal**, V. 77 No 7, 2003

McConvill, James. and Martin Joy, “**The Interaction of Directors’ Duties and Sustainable Development in Australia: Setting Off on The Uncharted Road**”, Melbourne University Law Review, Vol. 27, No: 1, 2003

McGrath, Christopher James. “**How to Evaluate the Effectiveness Of An Environmental Legal System**”. Thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Faculty of Law Queensland University, Brisbane QLD, 2007

Mendes, Silvia M.. “Certainty, Severity, and Their Relative Deterrent Effects: Questioning the Implications of the Role of Risk in Criminal Deterrence Policy”, **Policy Studies Journal**, Vol. 32 Issue 1, 2004, s. 59-74

Mengi, Ayşegül ve Bülent Duru, “**Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme**”, Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyumu - Uluslararası Katılımlı, Ankara, 14-18 Haziran 2010

Mengi, Ayşegül ve Bülent Duru, “**Kamulaştırmanın Çevreye Etkileri Üzerine Bir Değerlendirme**”, Kamu Yatırımları İçin Arazi Edinimi ve Kamulaştırma Sempozyumu, 14-18 Haziran 2010

Mengi, Ayşegül. “Çevre Koruma Yöneltileri, İlkeleri ve Araçları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 7, S. 3, Temmuz 1998

Meran, Necati. “Hukukumuzda Adli Para Cezalarının İnfazı Rejimi”, **Terazi Hukuk Dergisi**, Yıl:3 , S.18, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Subat 2008

Meriç, Osman. “Danıştay Kararlarına Göre Yıkım Kararlarında Göz Önünde Tutulması Gereken Hususlar”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, C. 35, S. 410, 1979

Merrill, Thomas W. “Golden Rules for Transboundary Pollution”, **Duke Law Journal**, V. 46, N. 5, 1997

Michaelson Christopher, “Reforming Australia’s National Security Laws: The Case for a Proportionality-Based Approach”, *University of Tasmania Law Review* 31, 29(1), Tasmania, 2010

Murchison, Kenneth M. “Environmental Law in Australia and the United States: A Comparative Overview”, **Boston College Environmental Affairs Law Review**, Vol. 22, Issue 3, 1995

Nazaroğlu, Yavuz. “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezalarının İçindeki Yeri ve Nitelikleri”, **Danıştay Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 14-15

Nazaroğlu, Yavuz. “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri”, **Danıştay Dergisi**, S. 14-15, 1974

NELA and RMLA. Report on Environmental Infringement Notices (PINS) for Environmental Offences: A Step Towards Consensus on the Law Across Australia and New Zealand, January 2008

Norberry, Jennifer. “**Australian Pollution Laws: Offences, Penalties and Regulatory Agencies**”, in Australian Institute of Criminology Conference Proceedings, No: 26, Environmental Crime: Proceedings of a Conference held 1-3 September 1993

Norberry, Jennifer. “**Australian Pollution Laws: Offences, Penalties and Regulatory Agencies**”, Environmental Crime: Proceedings of a Conference held 1-3 September, Hobart, 1993

NSW&Victoria EDO, “**Protection of Human Rights and Environmental Rights in Australia**”, Discussion Paper, prepared by Environment Defenders Office (NSW) and Environment Defenders Office (Victoria), 22 May 2009

OECD, Determination and Application of Administrative Fines for Environmental Offences: Guidance for Environmental Enforcement Authorities in EECCA Countries, <http://www.oecd.org/environment/environmentinemergingandtransitioneconomies/42356640.pdf>, Erişim Tarihi: 04.10.2012.

Ogus, Anthony. and Carolyn Abbot, “**Protection and Penalties**”, Presented at the Symposium on Law and Economics of Environmental Policy, University College London, September 2001

Ogus, Anthony. Carolyn Abbot. “Sanctions For Pollution: Do We Have The Right Regime?”, **Journal Of Environmental Law**. Vol. 14, No. 3, England: Oxford University Press, 2002

Oğurlu, Yücel. “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım – Ceza Yaptırımını Ayrımı”, **Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 3, S. 1, 1999

Oğurlu, Yücel. “İmar Planlarının Değıştirilmesinin Ruhsat ve Süren İnşaatlara Etkisi Konusunda ABD Hukukundan Çözümler: Aykırı Kullanım Hakkı ve Kazanılmış Parselleme Hakkı”, **Atatürk Üniversitesi HFD**, C. 6, S. 3-4, 2003

Orman, Harun. “2872 Sayılı Çevre Kanunu ve 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununda Çevrenin Korunması Amacıyla Düzenlenen İdari Yaptırımlar ve Cezalar”, **Adalet Dergisi**, 40. Sayı, Ankara, Mayıs 2011

Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı, **Türkiye’de Sağlanan Teşvik ve Destekler**, s. 8-9
<http://www.oka.org.tr/ContentDownload/okatesvikvedesteklerekitap180820111.pdf>

Öğütçü, Muhlis. “Çevre Kolluk İşlemleri”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir 2000

Önez, Zuhale. “Özel Çevre Koruma Bölgeleri Yönetim Sorunları Kapsamında: Pamukkale Özel Çevre Koruma Bölgesi”, **Sakarya Üniversitesi SBE Akademik İncelemeler Dergisi**, Cilt 3 Sayı 1, 2008

Özay, İlhan. “Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri”, 2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Hak ve Özgürlüklere Yansımaları, Antalya, 25-28 Nisan 2002

Özay, İlhan. **İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 3326, İstanbul, 1985

Özdemir, İbrahim. “Çevre Sorunlarının Antroposentrik ‘İnsan-Merkezli’ Karakteri”. **Felsefe Dünyası Dergisi**, S. 27, 1998

Özen, Muharrem. “**Türk Ceza Kanunu Tasarısının Tüzel Kişilerin Ceza Sorumluluğuna İlişkin Hükümlerine Bir Bakış**”, AÜHFD, S. 1, C. 52, Ankara, 2003

Özgen, Hüseyin ve Halil Savaş, “**Toplam Kalite Yönetimi Açısından Çevre Yönetim Sistemleri**”, *Denizli’de Sanayileşme ve Kentleşme Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Denizli, 1999

Öztaş, Cemal ve Eyüp Zengin, “Yerel Yönetimler ve Çevre”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, S.54, 2008

Pain, Nicola. “The Rise of Environmental Law in New South Wales and Federally: Perspectives from the Past and Issues for the Future”, Paper presented to **National Environmental Law Association Annual Conference**, Broken Hill NSW, 2003

Parker, Christine. “Restorative Justice in Business Regulation? The Australian Competition and Consumer Commission’s Use of Enforceable Undertakings”, **Modern Law Review**, Vol. 62 No. 2

Per Hunt CJ in EPA & n (1992) 26 NSWLR 352. Cited in G. Bates, **Environmental Law in Australia**, 5th Edition, Butterworths LexisNexis, Australia, 2002

Petek, Hasan. “Sportif Faaliyetlerden Kaynaklanan Çevre Kirliliği Sebebiyle Çevre Kanununa Göre Sorumluluk”, **DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 7, S. 2, 2005, s. 165-226

Pink, Grant. “Building Regulatory Capacity In Environmental Agencies: Through Tailored Training”, **International Network For Environmental Enforcement and Compliance’s 8th International Conference**, Cape Town (Güney Afrika), 2008

Prasse, Heiner. “Almanya’da Çevre Alanında Görevli Olan Kimselerin Cezalandırılması-Çevrenin Korunmasının Aracı Olarak Ceza Hukuku”, Yener Ünver (çev.), **İ.Ü.H.F.M.**, Türkan Rado’ya Armağan Sayısı, C. 55 S. 3, 1997, s. 407-418

Robinson, Brian. “**Review of the Enforcement and Prosecution Guidelines of the Department of Environmental Protection of Western Australia**”, This Report is prepared for The Minister for Environment and Heritage, 2003

Robinson, Brian. “**Review of the Enforcement and Prosecution Guidelines of the Department of Environmental Protection of Western Australia**”, Perth: Communication Edge, 2003

Sabah Gazetesi. “Yargıdan Çevreci Karar”, 20 Temmuz 2012

Sağlam, Fazıl. **Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1982

Sancar, Mithat ve Suavi Aydın. **Biraz Adil, Biraz Değil: Demokratikleşme Sürecinde Toplumun Yargı Algısı**, İstanbul: Tesev Yayınları, 2009

Saunders, Cheryl. “**Constitutional recognition of local government in Australia**”, in Nico Steytler(edt), “The Place and Role of Local Governments in Federal System”, Stups Printing, November 2005

Sav, Özden. “Karadeniz’de Deniz Çevresinin Korunması İçin Alınan Önlemler”, **A.Ü.H.F.D.**, C.47, S. 1, Ankara, 1992

Saygılı, Abdurrahman. “Avrupa Birliğinin Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönergesine Kısa Bir Bakış”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, C. 3, No: 2, 2004

Shavel, Steven. “The Optimal Structure of Law Enforcement”, **Journal of Law and Economics**, Vol. 36 No. 1 Part 2, 1993

Solakoğlu, Elif. “Haklar Söyleminde Çevre Eğitiminin Yeri ve Türkiye’de Çevre Eğitiminin Anayasal Dayanakları”, **TBB Dergisi** S. 88, 2010

Speck, Stephan. and Paul Ekins, “Recent Trends in the Application of Economic Instruments in EU Member States plus Norway and Switzerland and an Overview of Economic Instruments in Central and Eastern Europe”, Report to DG Environment, Form for the Future, London, July 2000

Streets Sue, Petras Kruzas and Mark Payton, “**Environmental Undertakings: Ownership and Obligations**”, **Environmental and Planning Law Journal** Vol. 19 Part 3, 2002

Svatikova, Katarina and Michael Faure. “Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence From Western Europe”, **Journal of Environmental Law**, Vol. 24 No. 2, Published by Oxford University Press, May 2/2012, p. 253-286

Şahin, Adil. “Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunda Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakların Niteliği Bağlamında Sağlık Hakkının Kapsamı Üzerine Bir İnceleme”, **A.Ü.H.F.D.**, C. 59 (4), Ankara, 2010

Şen, Ersan. “Çevrenin Korunmasında Türkiye’deki Örgütlenme ve Bu Örgütlerin Görevleri İle Yetkileri”, **İ.Ü.S.B.F.D.**, No: 10, İstanbul, Ocak 1995

Şen, Ersan. “İdari Ceza Hukuku”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 8, Temmuz 1994

Şengül, Mihriban. “**Belediyeler ve Çevresel Etki Değerlendirmesi: Etkin ve Yaygın ÇED İçin Bir Öneri**”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.6, S. 1, Ocak 1997

Şengül, Mihriban. “Yerel Düzeyde Çevre Yönetimi ve Belediyeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 8, Sayı 3, Temmuz 1999

T.C Çevre ve Orman Bakanlığı, **Türkiye Çevre Atlası**, (Çevrimiçi), <http://www2.cedgm.gov.tr/dosya/cevreatlasi/dogalkaynaklar.pdf>

T.C Sayıştay Başkanlığı, **Ormanların Korunması Hakkında Sayıştay Raporu**, Ankara, Eylül 2004

Tan, Turgut. “**İdari Yaptırımlar ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ndeki Güvenceler**”, A. Şeref Gözübüyük’e Armağan, Ankara, 2005

Tanrıvermiş, Harun. “Çevre Kirliliğinin Vergilendirilmesi: İlkeler, Uygulamaları ve Türkiye Açısından Genel Değerlendirme”, **Ekonomik Yaklaşım Dergisi (Levent Sanin Özel Sayısı)** C. 8, S. 27, 1997, s. 303-328

Taşkın, Ahmet. “Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması”, **Türkiye Adalet Akademisi Dergisi**, S. 1, Nisan 2010, s. 240-292

Tekeli, İlhan. “Mülkiyet Kurumu, Kamu Yararı Kavramı ve İmar Planları Üzerine”, **Planlama Dergisi**, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, S. 2, Yıl 1988

Tezcan, Durmuş. “**Çevre Suçları ile İlgili Bazı Değerlendirmeler**”, Prof. Dr. Şükrü Postacıoğlu'na Armağan, D.E.Ü. Hukuk Fak. Dön. Sermaye İşl. Yayınları, İzmir, 1997

Thompson Dixon and Melvin Wilson, “Environmental Auditing: Theory and Applications”, **Environmental Management** Vol. 18, No 4, 1994

TMMOB, **Hidroelektrik Santraller Raporu**, Ankara, Ekim 2011

Turgut, Nükhet. “Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan Olanaklar”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 45, Sayı 1-4, 1996

Turgut, Nükhet. “Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan Olanaklar”. **A.Ü.H.F.D.**, C. 45, S. 1-4, 1996

Türküm, Sibel. “Çağdaş Toplumda Çevre Sorunları ve Çevre Bilinci” Gürhan Can (Ed.), Çağdaş Yaşam Çağdaş İnsan. Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi İlköğretim Öğretmenliği Lisans Tamamlama Programı, AÜ Yayınları, Eskişehir, 1998

U.S Environmental Protection Agency, **Principles of Environmental Enforcement**. Washington, July 15 1992

Ulusoy, Ali. “Çevre Kirlenmesinin Oluşmasından Sonraki Aşamada Medeni Hukuk, Ceza Hukuku ve İdare Hukuku Çözümlerine Genel Bir Bakış”, **A.Ü.H.F.D.** auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd.../AUHF-1993-43-01-04-Ulusoy.pdf, 1993

Ulusoy, Ali. “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **2005 yılı Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumunda sunulan bildiri**

Ürkmez, Taner. “Çevre Hakkı Kavramının Tarihsel Gelişimi”, **Hukuk Dünyası**, Yıl: 16, S. 2006/2, (Nisan- Haziran 2006)

Üstün, Gül. “Kentsel Dönüşüm”, **Yayınlanmış Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi SBE, 2008

Wang, Jin and Houfu Yan. “Barriers and Solutions to Better Environmental Enforcement in China”, **Ninth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement**, Beijing, 2011

Wasserman, Cheryl E. “The Principles of Environmental Enforcement and Beyond: Building Institutional Capacity”, Third International Conference on Environmental Enforcement, Proceedings Volume 1, April 25-28, Mexico, 1994

Wilson, Paul John Walker and Satyanshu Mukherjee, “How the Public Sees Crime: An Australian Survey”, **Trends and Issues in Crime and Criminal Justice**: published by Australian Institute of Criminology. No: 2 (1986), No: 4 (1987),

Witte, Ann Dryden and Robert Witt. Crime Causation: Economic Theories. Forthcoming Encyclopedia of Crime Justice. New York: Free Press.

Woods Michael. And Richard Macrory, Environmental Civil Penalties, Published by Faculty of Laws, University College London, 2003

Yale Center for Environmental Law & Policy “**2008 Environmental Performance Index**”, <http://epi.yale.edu>, 2008

Yaşamış Firuz Demir. “Yerel Düzeyde Çevre Yönetimi ve Planlamasının İlkeleri ve Yöntemleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 25, S. 1, Mart 1992.

Yaşamış, Firuz Demir. “Yerel Düzeyde Çevre Yönetimi ve Planlamasının İlkeleri ve Yöntemleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 25, S. 1, Mart 1992

Yaşamış, Firuz. “Çevre Ceza Hukukunda Son Gelişmeler: Yeni Türk Ceza Kanunu ve Kabahatler Kanunu”, **TBB Dergisi**, S. 58, Ankara, 2005

Yayla, Yıldızhan. “**Çevre Sorunlarından Kaynaklanan Bazı İdare Hukuku Sorunları**”, Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu: İdare Hukuku Açısından, Danıştay Başkanlığı, Ankara, 17-18 Kasım 1983

Yerli, Fahrettin Kemal. “**Cezanın Kişiselleştirilmesinde Takdiri Hafifletici Sebepler İle Para Cezaları ve Taksitlendirme**”, **A.D.**, T.C. Adalet Bakanlığı, Y.1995, S.17, 2003

Yeter, Enis. “İl Özel İdarelerinin Çevre Yönetimindeki Yeri: Kastamonu Valiliği Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 15, S. 3, Temmuz 2006

Yıldırım, Turan. “**Kamu Yararı ve Disiplin Cezalarının Affı**”, Anayasa Yargısı 18, Ankara 2001

Yılmaz, Abdullah, Yavuz Bozkurt ve Ercan Taşkın, “Doğal Kaynakların Korunmasında Çevre Yönetiminin Etkinliği”, **D.P.Ü SBE Dergisi**, S. 13, Aralık 2005

Yılmaz, İsmail, Orhan Bez ve Sedat Polat, “Avustralya Polis Teşkilatı”, **Polis Bilimleri Dergisi**, C. 8(3-4), 2006

Yiğitbaşıoğlu, Hakan. “Kentlerin Çevre Sorunları ve Habitat Konferansları”, **Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi**, C. 38, S. 1-2, Ankara, 1942

Yücel Oğurlu, “İngiliz ve Türk İdare Hukuklarında İdari Faaliyetin Denetlenmesinde Ölçülülük İlkesinin Rolü Hakkında Bir Değerlendirme”, **AÜEHFD**, C. IV, S. 1-2, 2000.

Zahir Kızmaz, “Ceza ve Kriminal Yaptırımın Suç Oranları Üzerindeki Caydırıcı Etkisi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 7, 2005, s. 217

Zengin, Eyüp ve Aqil Esedov, “Çevre Sorunlarının Yerel Özellikleri ve Üsküdar Örneği”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, Sayı. 59, 2010/2

Zevkliler, Aydın. **İmar Kurallarına Aykırı ve Zarar Verici İnşaat**, AÜHF Yayınları, Ankara, 1982