

ÇEVRENİN KORUNMASINDA İDARİ YAPTIRIMLARIN CAYDIRICILIK AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yrd. Doç. Dr. Mehmet HATİPOĞLU*

ÖZET

Bu çalışma, Türkiye’de çevrenin korunmasına hizmet eden idari yaptırımların mevcut durumunu ortaya koyarak daha etkin ve caydırıcı bir çevre koruma adına, yaptırım ekseninde hangi hukuksal yaklaşım ve uygulamalara ihtiyaç duyulduğunu analiz etmektedir. Bu bağlamda, çevrenin idare hukuku tarafından korunması özelinde kullanılan yaptırımlara uyumun artırılması için birtakım faktörler ön plana çıkmaktadır. Etkin bir idari yapılanmanın oluşturulması, mevzuat yetersizliği varsa giderilmesi, yaptırımların ölçülü ve belirgin olması, halkın çevre bilinciyle korumaya katılımının artırılması gibi hususlar caydırıcılığı etkileyen faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada çevre sorunlarının oldukça çeşitlenmesi ve zararlarının daha da hissedilir olması önlemeye yönelik tedbirler temelinde bir caydırıcılık politikasını zorunlu hale getirmektedir. Zira gelişmiş ülkelere bakıldığında çevre korumada kullanılan hukuksal araçların, özellikle de idari yaptırımların, yeni önleyici stratejilerle geliştirildiğini ve daha etkin hale getirildiğini görmekteyiz. Çevre hukukuna uyumu geliştirmek ve koruma derecesini yükseltmek için yenilikçi idare hukuku tedbirlerine ihtiyaç vardır. İşbirlikçi idari yaptırım mekanizmaları, idari yaptırımların yeterli düzeye ulaştırılması, idari teşkilatın yeniden yapılandırılması (teknolojik altyapı), yetki paylaşımları, çevresel duyarlılığı artırma çabalarında idarenin rolü gibi hususlar, çevrenin idare hukuku araçları aracılığı ile daha etkin korunmasında öne çıkan konulardır. Bu konular gözden geçirilerek ve önleyici yaklaşımlar benimsenerek oluşturulacak yenilikçi tedbirlerin ülkemiz açısından mevcut durumu ve atılması gereken adımlar, bu çalışmamızın temel fikrini oluşturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Çevre koruma, idare, idari tedbir ve yaptırım, etkinlik, caydırıcılık.

* Uşak Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Ana Bilim Dalı Öğretim Üyesi.

EVALUATION OF ADMINISTRATIVE LAW TOOLS' DETERRENCE FOR PROTECTION OF THE ENVIRONMENT

ABSTRACT

This study analyses needed legal approaches and applications on behalf of effective and dissuasive environmental protection by indicating the current situation of administrative sanctions, which serve to environmental protections in Turkey. In this context, a number of factors come into prominence in order to increase the compliance of used tools. Factors affecting the dissuasiveness are establishing an administrative structuring, correcting any deficiencies, having restrained and explicit sanctions, increasing the public's participation for environmental protection awareness. At this point, diversification of environmental issues and growth of felt damages make dissuasiveness policy obligatory on the basis of preventing cautions. Because, when examined the developed countries, it is seen that legal tools used in environmental protections, particularly administrative law tools, are developing with preventive strategies and activating more. There is a need for innovative administrative law precautions for improving compliance with environmental law and upgrading the degree of protection. In order to protect environment effectively with administrative law tools, priority issues are collaborative administrative sanction mechanisms, reaching to sufficient level of administrative sanctions, restructuring of the administrative organization (technological infrastructure), authority sharing, matters such as role of administration in efforts to increase environmental awareness. The aim of this study is determining current situation of our country and specifying the points to take into consideration by creating innovative precautions with reviewing the issues and adopting preventive approaches.

Keywords: Environmental protection, regulator, administrative sanctions, deterrence, effectiveness.

I. GİRİŞ

Çevre sorunlarının çözümünde ilk aşama elbette sorunların tespiti ve değerlendirilmesidir. Bunu takiben bu sorunların çözümü için bir öncelik sırası belirlenmelidir. Türkiye’de taşra teşkilatlarından edinilen bilgiler ışığında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, dönemsel olarak bölgelerin çevre sorunlarının önceliklendirilmesi çalışmaları yürütmektedir. Hava, su, toprak, gürültü kirliliği, atıklar sorunu, erozyon ve doğal çevrenin tahribatı başlıklarında illere göre bir sınıflandırma yapılmaktadır¹.

Çevre sorunlarının, onların özelliklerinin, çevreye verilen zararların niteliklerinin tespiti yapıldıktan sonra ise, bu sorunların ortadan kalkması ya da tekrarlanmaması yönünde atılacak adımlar gündeme gelmektedir. Çevre sorunlarının artışına sebep olan faktörlere bağlı olarak çevre korunmasında kullanılan araçlar da farklılık arz etmektedir. Çeşitlilik arz etmesinin yanında sınıflandırma şeklinin de kaynaklara göre değiştiğini söyleyebiliriz. Örneğin çevrenin hukuksal araçlarla korunması, eğitsel koruma, sosyal ve felsefi koruma, etiksel koruma şeklinde alt dallara ayrılabilir². Diğer bir sınıflandırmada çevrenin eğitim aracılığıyla korunması, etik değerlerin yükseltilmesi aracılığıyla korunması, toplumsal algının artırılması yoluyla korunması, ekonomik tedbirler aracılığıyla korunması, devlet tarafından geliştirilen çevre politikaları aracılığıyla korunması, hukuksal yönden korunması gibi başlıklar yer almaktadır. Tüm bu sınıflandırma şekillerinden yola çıkarak aslında temelde iki koruma aracının varlığından ve yukarıda sayılan araçların da bu iki temel üzere değerlendirilebileceğinden söz edebiliriz. Bunlar, kirlüten öder ilkesi çerçevesinde onarıcı çevre koruma araçları ve önleme ilkesi çerçevesinde önleyici çevre koruma araçlarıdır³.

İnsanlar; bilinçli veya bilinçsiz, isteyerek veya istemeyerek, özen yükümlülüğünü yerine getirmeyerek ya da ihmal ederek çevreyi kirliletmekte ve çevre sorunlarına sebep olmakta, sonra da çözüm aramaktadırlar. Kirliliğin önlenmesi, azaltılması veya giderilmesi için çok farklı alanlarda, çok farklı yöntemlerle bir dizi düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemelerin en başında da hukuk aracı gelmektedir.

1 T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Türkiye Çevre Sorunları ve Öncelikleri Değerlendirme Raporu”, Yayın No:23, Ankara, <http://www.csb.gov.tr/db/ced/editordosya/cevre_sorun_2014.pdf> s.e.t. 01.10.2015.

2 Taşkın, Ahmet (2010) “Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S. 1, Ankara, s. 256-269.

3 Mengi, Ayşegül (1998) “Çevre Koruma Yöneltileri, İlkelere ve Araçları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7, S. 3, s. 70.

Uluslar arası Çevre mevzuatından sonra ulusal düzeyde Türkiye'nin de aralarında bulunduğu birçok ülkenin anayasal metinlerinden yönetmeliklerine varana kadar düzenlemeler yapılmıştır. Devletin düzenleyici fonksiyonu, çevreyi koruma alanında idare hukuku, ceza hukuku ve medeni hukuk dallarına giren önemli prensipler ortaya koymuştur⁴.

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. Bunlardan bir kısmı önlemeye yönelikken diğerleri bastırıcı özellikler taşırlar. Sözü geçen hukuk kurallarına yaşamın her alanında ihtiyaç duyulduğu gibi çevrenin korunması konusunda da ihtiyaç duyulmaktadır⁵.

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 sonucudur⁶. Çevre konusu ve çevre sorunlarının özellikle de idari yaptırım ve tedbirlere bağlı olması, idare hukuku ile olan ilişkisini netleştirmektedir⁷.

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 davrandıklarıyla yakından ilişkilidir.

4 Ural, Engin (1980) “Çevre Hukukunun Gelişmesi”, Ankara Barosu Dergisi, s. 3, Ankara, s. 360.

5 Oğurlu, Yücel (1999), “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım – Ceza Yaptırımı Ayrımı”, Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 3, S. 1, s.143.

6 Ulusoy, Ali (1993) “Çevre Kirlenmesinin Oluşmasından Sonraki Aşamada Medeni Hukuk, Ceza Hukuku ve İdare Hukuku Çözümlerine Genel Bir Bakış”, A.Ü.H.F.D., C. 43, S. 1-4, s. 138.

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

Ramsay ve Rowe⁸ çevreye zarar verici ihlal niteliği taşıyan faaliyetlere karşı genel kullarımdaki idari yaptırım ya da tedbirlerin yasaklamalar, ruhsatlamalar, kontroller, emirler, çevresel denetimler, raporlamalar, cezalar, uyum programları ve diğery dolaylı kontroller olduğunu ifade etmektedirler. Bunlardan bir kısmı idari yaptırım diğery bir kısmı ise yaptırım niteliği taşımayan araçlar şeklinde karşımıza çıkmaktadır. İdare hukuku araçlarından yaptırımların her birinin kendi içerisinde etkinlik ve caydırıcılık açısından uygulama problemlerini göz ardı etmemeliyiz. Başka bir deyişle, idari yaptırımların gerekliliği kadar, onların etkinliğini artırmanın da yolları aranmalıdır⁹.

II. İDARİ YAPTIRIM VE UYUM POLİTİKASI

A. YAPTIRIM VE UYUM POLİTİKASININ ÖNEMİ

İdari yaptırımların etkinliğinin sağlanmasında, ülkede uygulanan çevresel yaptırım ve uyum politikası da büyük öneme sahiptir. Başka bir deyişle idarenin, idare hukukundan doğan çevresel çözüm araçlarından yaptırımların, çevre sağlığının korunmasında başarılı olamaması, çevresel uyum ve yaptırım politikalarının gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır.

Yaptırım ve uyum 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 yaratmaktadır¹⁰.

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

9 Thomas, Ian (2004), "Environmental Policy. Australian Practice in The Context of Theory", Sydney NSW, The Federation Press, s. 266.

10 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>> s.e.t. 04.10.2015.

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 paradigmasını da oluşturmaktadır¹¹.

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 karşı yaptırımlara başvurmaktadır. Zira yaptırımlar, suçun ekonomik modeline göre, uygulandıkları gerçek ya da tüzel kişiler üzerinde sonuç doğurdıklarından, 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.

Çevresel uyum ve yaptırım politikaları, bir ülkenin, çevre ve buna bağlı kavramları nasıl algıladığı ve ne değerinde önem verdiğini de açıklamaktadır. Yaptırım politikalarında temel amaç, çevreyi kirletenleri cezalandırma değil, gönüllü uyumu artırıcı programlar ile zorlayıcı müdahaleler arasındaki dengeyi kurabilmektir. Çevre yaptırımları konusunda halkı bilgilendirme, zararların ortaya çıkışını engelleyici tedbirler için işletmelerin teşvik edilmesi, denetimlerin sıklığını ve sürekliliğini artırmak için elektronik denetim sistemlerinin kurulması gibi faaliyetler, politikalar kapsamında değerlendirilebilir. Gelişmiş ülkelerde yaptırım politikaları, daha çok önleyici özellikleri ile dikkat çekmekte ve bu ülkelerde son yıllarda idari koruma araçları daha sıklıkla kullanılmaktadır¹².

Caydırıcılık ekseninde ele alındığında yetkili makamların politika üretirken neyi hedef aldıkları, hangi prensiplerle hareket ettikleri çok önemlidir. Yaptırım politikası yetkili makamların yaklaşımını, uygulama metotlarını ve

11 Karassin, Orr and Perez, Oren (2010), "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, s. 14.

12 Murchison, Kenneth M., (1995), "Environmental Law in Australia and the United States: A Comparative Overview", Boston College Environmental Affairs Law Review, Vol. 22, Issue 3, p. 534.

önceliklerini ifade etmektedir. Örneğin, Avustralya'da hemen hemen her eyalette bulunan Çevre Koruma Ajanslarının (EPAs) etkinliği sağlamada kullandıkları yaptırım politikasının sahip olması gereken temel prensipler şu şekilde belirlenmiştir¹³:

- **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)¹⁴
- **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).

Klasik caydırıcılık teorisine göre, en yüksek derecede caydırıcılığın sağlanabilmesi için Beccaria'nın 1764 yılında yayınlanan "Suçlar ve Cezalar Hakkında" (Dei delitti e dellepene) adlı çalışmasında dile getirdiği 3 temel prensibe dikkat edilmesi gerekmektedir¹⁵. Yüzyıllar önce dile getirilen *cezala-*

13 EPA Victoria, (2011) "Compliance and Enforcement Policy", Publication 1388, Victoria, p. 5.
 14 Commission of Environmental Cooperation, (1999), "Indicators of Effective Environmental Enforcement", Published by the Communications and Public Outreach Department of the CEC Secretariat, Montreal (Canada), p. 2.
 15 State of Oregon Department of Environmental Quality, (2004), "General Deterrence of Environmental Violation: A Peek into the Mind of the Regulated Public", Prepared by Les Carlough, Portland (USA), p. 6., Beccaria da bu görüşe paralel olarak cezaların caydırıcı olabilmeleri için üç temel prensip ortaya koymaktadır. Bu prensipler önem sırasına göre: (1) kesinlik (certainty), (2) hızlilik (celerity/swiftness) ve (3) şiddetlilik (severity)., Beccaria, Cesare, "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.

rın kaçınılmazlığı/kesinliği (*certainty of punishment*), cezaların sertliği/katılığı (*severity of punishment*) ve cezaların çabukluğu (*swiftness of punishment*) gibi ilkeler idari yaptırım ve tedbirler için de mutlak geçerlilik arz etmektedir¹⁶.

İdari yaptırımların etkili 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 caydırıcı bir idare” yaklaşımından yola çıkarak yaptırımların uygulayıcılarla birlikte değerlendirilmesi ve uygulama usullerinin de dikkate alınmasına yönelik politikalar geliştirilmelidir.

İdari yaptırımların etkinliğinin artırılması yönünde yapılan çalışmalar, aynı zamanda temel hak ve hürriyetlerin çizdiği sınırlar içerisinde kalmalıdır¹⁷. Zira idari yaptırımlar, “idarenin araya bir yargı kararı girmeden doğrudan doğruya bir işlemlerle ve idare hukukuna özgü usullerle vermiş olduğu cezalardır”¹⁸. 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 organlarıncaya yerine getirilmesi ilkesine ters düşebileceği ve ceza yargılamasının, kişinin kendini etkili bir şekilde savunma olanağını tanıyan güvenceli usul kurallarından yoksun kalmasına yol açabileceği ifade edilmektedir¹⁹. 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.

B. YAPTIRIM VE UYUM POLİTİKASININ HEDEFLERİ

“Çevrenin korunması” kavramı, geniş anlamda ele alınması gereken bir kavramdır. Hukuk aracıyla koruma sağlanırken de öncelikle hedeflerin belirlenmesi gerekir. Uyum politikalarında ortaya konan hedefler uygulayıcılara yol göstermesi açısından çok önemlidir.

16 Kızmaz, Zahir (2005), “Ceza ve Kriminal Yaptırımın Suç Oranları Üzerindeki Caydırıcı Etkisi”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 7, s. 217.

17 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., Oğurlu, Yücel (2000), “İngiliz ve Türk İdare Hukuklarında İdari Faaliyetin Denetlenmesinde Ölçülülük İlkesinin Rolü Hakkında Bir Değerlendirme”, AÜEHFD, C. IV, S. 1-2.

18 Özay, İlhan (1985), “İdari Yaptırımlar: Kurumsal Bir Deneme”, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları, s. 2 .

19 Ayrıntılı bilgi için bkz., Gözübüyük, Şeref ve Akıllıoğlu, Tekin (1992), “Yönetim Hukuku”, 5.B, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 264, Gölçüklü, Feyyaz (1963), “İdari Ceza Hukuku ve Anlamı”, AÜSBFD, S. 2, C. 18, s. 117.

Bir çevre yaptırım programının eş zamanlı olarak birbirini izleyen ve birbirleriyle ilişkili bazı hedefleri yanında, bu hedefler arasındaki rekabetin dengelenmesi gerekmektedir. Yaptırım stratejilerini uygulamaya yetkili idari makamların gerek bütçe gerekse teşkilatlanma açısından, elindeki imkânların sınırsız olduğu söylenemez. Bu yüzden ilk hedef olarak, idarenin yaptırım ve tedbir amaçlı kullanabileceği araçları, uyumu en yüksek seviyede sağlayabilmek adına akıllıca kullanmaları gerekmektedir. Bu, idare hukuku araçlarının stratejik olarak planlı kullanılmasını gerektirmektedir.

İkinci hedef de ilk hedefle yakından ilişkilidir. Çevre mevzuatına bireylerin uyumunu sağlamak adına, ülkelerin geleneksel bir yaptırım stratejisinin olması gerekir. Böylece işletmeler ve bireyler üzerinde hem bir algı oluşmuş olacak hem de içselleştirilerek uyum kolaylaştırılacaktır. Elbette ki; insan haklarına saygı ve demokratik ilkelerle birlikte düşünüldüğünde hiçbir yaptırım stratejisi, tamamen başarılı olamayabilir. Zira çevreye zararlı faaliyet gösterenlerin milyonlarca davranışını kontrol altına almak, denetlemek kolay değildir. Bu yüzden spesifik olarak her olayın üzerine giden değil, bir algı oluşturan stratejiler daha başarılı olmaktadır²⁰.

Üçüncü olarak ise bir yaptırım stratejisinin hedefini, ikincilik ilkesine rağmen, kirleteni cezalandırmak olarak belirtebiliriz. İdarenin en düşük seviyedeki tedbirlerinden, onun ihbar ya da şikâyetiyle bir yargılama sonucu hürriyeti bağlayıcı cezaya kadar varan tepkileri, vazgeçilmez bir unsurdur. Ceza, caydırıcılık etkisinin sağlanması için toplumsal bir karşılık olarak kullanılmaktadır. Ayrıca bir ceza verirken ihlalin %100 olarak net bir şekilde ortaya çıkarılması gerekmektedir. Şayet ihlalin ve ihlali yapanın tespiti (detection) belirsiz olursa ceza, çevresel ihlaller için yetersiz kalabilir²¹.

Etkili bir yaptırım stratejisinin dördüncü hedefi, kirletmenin kaynağı ne olursa olsun herkese eşit tepkilerin verilmesidir. Politik ya da ekonomik bir güce sahip olmanın uygulama yönünden fark yaratmadığı bir idari çevre korumadan bahsediyoruz. Ekonomik açıdan güçlü, yerel politikacılar tarafından tanınmış, bulunduğu yere istihdam desteği sağlayan, belli sivil toplum kuruluşlarına üye firmalara karşı mevzuatın eşit bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Özellikle yerel yönetimler ve taşra düzeyinde kendini gösteren bu sorun, ciddiyetini daima muhafaza etmiştir²².

20 Arnold W. Reitze, *Air Pollution Control Law: Compliance, Enforcement*, Published by Environmental Law Institute, Washington, 2001, s. 519-520.

21 Reitze, Arnold W. (2001) "Air Pollution Control Law: Compliance, Enforcement", Published by Environmental Law Institute, Washington, s. 519-520.

22 Reitze, s. 520.

Son hedef, yukarıda sayılan tüm yaptırım stratejilerinin uyumlu, ahenkli bir şekilde dengelenerek uygulanmasıdır. Başka bir deyişle; acımasız yaptırım ve tedbirlerin uygulanması ile çevre probleminin çözülmesi arasındaki zıtlaşmada dengeli bir sistemin oluşturulması gerekmektedir.

III. İDARİ YAPTIRIMLAR AÇISINDAN ETKİN CAYDIRICILIK

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 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 ve tedbirlerle sağlanabilmektedir. Bu zorlayıcı kuralların başında yaptırımlar gelmektedir. 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 idarenin yaptırım uygulama ve tedbirler alma yetkisine sahip olması zorunludur²³. Fakat bu yaptırım yetkisi gibi önemli olan diğer bir husus, söz konusu yaptırım sisteminin özellikleri açısından etkin ve caydırıcı bir şekilde sonuçlarını doğurabilmesidir.

İdari yaptırımlar, genel anlamda, idari düzeni ihlal edenlere karşı idarenin hükmedip uyguladığı yaptırımları ifade etmektedir. Bir idari işlem teşkil etmekle beraber, bildiğimiz idari işlemlerden farklıdırlar. Çünkü bu işlemler caydırıcılık ve cezalandırıcılık özelliklerine sahiptir. Çevre koruma anlamında üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmeyenler için ikincillik ilkesi gereği aslında son çaredir. İdarenin irade açıklaması sonucu ortaya çıkan idari işlemler, genel olarak devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yerine getirmekle yükümlü oldukları idari işlevleri bağlamında yaptığı işlemlerdir²⁴.

23 Nazaroğlu, Yavuz (1974) "Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri", Danıştay Dergisi, Ankara, S. 14-15, s.102.

24 Duran, Lütfü (1982) "İdare Hukuku Ders Notları", İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, s.384 vd.

“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 çevre kolluğu teşkilatı tarafından oluşturulması gerekmektedir. Ancak bu özdeyişin uygulamada etkisini gösterebilmesi, sopanın 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 artırmaktadır²⁵. Caydırıcılık konusunda yapılan ampirik çalışmalarda ortaya çıkan ortak sonuç, bireydeki cezanın mutlaka uygulanacağına dair inanç etkisinin, cezanın miktarındaki etkiden daha büyük olduğu yönündedir²⁶.

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 kaynaklanmaktadır²⁷.

İdare hukuku araçlarının etkili olabilmesini, sadece onların idare tarafından derhal uygulanmalarına bağlamak doğru sonuçlar doğurmazdır. 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 başarısı” olduğunu açıklamaktadır. Ardından parlamenter demokrasilerdeki etkili yaptırımların, toplumda yaşayan bireylerin sahip olduğu yasal hakların işletilmesiyle (yargı süreci), adil yargılanma hakkının

25 Robinson, Brian (2003) “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, Perth: Communication Edge, s. 19-20.

26 Eide, Erling (1994) “Economics of Crime: Deterrence and the Rational Offender” Amsterdam: North, Witte, Ann Dryden and Robert Witt (1983) “Crime Causation: Economic Theories. Forthcoming Encyclopedia of Crime Justice”, New York: Free Press., Holland, Mendes, Silvia M. (2004) “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, s. 59-74.

27 Oğurlu, Yücel (2001) İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma-İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s. 37.

tanınmasıyla, yaptırımların tutarlı bir şekilde uygulanmasıyla, eşitlik, belirlilik ve orantılılık ilkesiyle yakından ilişkili olduğunu ifade etmiştir²⁸. Richard Macrory ise hazırladığı raporda etkili bir yaptırım aracı olabilmeleri için idari yaptırımların şu temel ilkeler dikkate alınarak düzenlenmesinin gerektiğini savunmuştur²⁹:

- Çevresel düzenlemeleri ihlal edenlerin davranışlarını değiştirmek için uygulanması,
- Bireyi gelecekteki bir hukuka aykırı davranışından (uyumsuzluk) vazgeçirmek (caydırıcılık) 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.

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 çarpmaktadır³⁰.

28 Robinson, s. 21, Macrory, Richard (2008) "Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law", Cameron May Publishing, United Kingdom, s. 43.

29 Macrory, Richard (2006) "Regulatory Justice: Making Sanctions Effective", Final Report, Macrory, "Regulation.", s. 46.

30 Cutter, Bowman, and Neidell, Matthew (2009) "Voluntary information programs and environmental regulation: Evidence from 'Spare the Air'", Journal of Environmental Economics and Management, 58(3), p. 253–265., Kathuria, Vinish (2007) "Informal regulation of pollution in a developing country: Evidence from India", Ecological Economics, 63(2–3), s. 403–417.

IV. ÇEVRE KORUMADA İDARİ YAPTIRIMLARIN CAYDIRICILIĞINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER

A. ÖLÇÜLÜLÜK İLKESİ

Ölçülülük ilkesi bir özgürlük ya da hakkı sınırlandırmada başvuru aracının 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 gelmektedir³¹. 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 ve yersiz olarak sınırlanıp kısıtlanmamasına vurgu yapılmıştır³². 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 özetlenmektedir³³.

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 (seviyat dâhil) bütün faaliyetleri kapsadığını, işletmede yapılacak olan her türlü faaliyetin gerekli tedbirler alınıncaya kadar durdurulduğu yolunda dava konusu işlemin tesis edildiğinin anlaşıldığını ifade ederek bozmaya hükmetmiştir³⁴.

31 Özbudun, Ergun (2000) "Türk Anayasa Hukuku", Altıncı Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, s. 105, ilke hakkındaki diğer tanımlar ve ayrıntılı bilgi için bkz., Oğurlu, Yücel (2001), "Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi", Seçkin, s. 21-24, Onar, Sıddık Sami (1966) İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. III, 3. Baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, s. 1510, Sağlam, Fazıl (1982) "Temel Hakların Sınırlandırılması ve Özü", AÜSBF Yayını, Ankara, s. 128., Zanobini, Guido (1964) "İdari Müeyyideler", Çeviren: Yılmaz Günel, Ankara, s.120.

32 Duran, s. 224.

33 Christopher, Michaelsen (2010) "Reforming Australia's National Security Laws: The Case for a Proportionality-Based Approach", University of Tasmania Law Review 31, 29(1), Tasmania, s. 7.

34 D. 6. D., 22.03.2005 gün, E. 2003/7673, K. 2004/1740, Danıştay Dergisi S. 110.

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 Kanununun 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, işlenme biçimi, içerik ve yoğunluğu, kamu 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."³⁵

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"³⁶

Çevreye zarar verici faaliyeti gerçekleştirenlere karşı uygulanan yaptırımlardan sonuç alınmasında ölçülülük ilkesi, bireyler ile yaptırımı uygulayıcılar arasında güvenin oluşmasına da katkı sağlamaktadır. Zira hukuka aykırı eylemle yaptırım arasında adalet ve hakkaniyet ilkelerine uygunluk³⁷ sonucun-

35 AYM. Kararı, 13.01.2011 gün, E. 2009/21, K. 2011/16, RG., 02.04.2011, S. 27893.

36 AYM. Kararı, 15.06.2012 gün, E. 2012/24, K. 2012/95, RG., 13.10.2012, S. 28440.

37 Özay, s. 59.

da 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 kurmuştur³⁸.

Ölçülülük ilkesi aynı zamanda aşağıda inceleyeceğimiz caydırıcılığı etkileyen bir faktör olan cezaların ağırlığının da sınırlarını çizmektedir. Bu bağlamda, Oğurlu'nun eserinde belirttiği "failin subjektif durumunun" dikkate alınması yaptırımın 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 bulursa da yine de göz önünde bulundurulup nesnellik amaçlanmalıdır³⁹.

İdari makamların esnek ve orantılı cezalandırma araçlarına sahip olması mevzuatlarda belirtilen hukuksal yükümlülüklerle uyum açısından çok önemlidir. Bu, "çevre"ye ek olarak 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) sunabilmelidir⁴⁰.

Nihayet ölçülülük ilkesini açıklarken değinilmesi gereken diğer bir konu, cezaların bireyselleştirilmesidir. Bu, suçlunun kişiliği, sosyal yaşamı, geçmişi ile diğer suçlulardan ayrılan özelliklerinin belirlenmesi ve belirlenen bu özellikler ışığında suçlunun ileride yeniden suç işlemesi ihtimalini azaltacak, tenkil edici önlemlerin ne olduğunun hakim tarafından tespit edilip cezalandırma faaliyetinin yerine getirilmesidir⁴¹. Kısaca cezaların bireyselleştirilmesi ilkesi,

38 Oğurlu, (2001), "Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi" s. 91.

39 Oğurlu, (2001), "Karşılaştırmalı İdare Hukukunda Ölçülülük İlkesi" s. 93.

40 Macrory, "Regulatory Justice...", s. 7.

41 Yurtcan, Erdener (1998) "Ceza Yaptırımı Ve Bireyselleştirme", Ceza Hukuku Günleri 70. Yılında Türk Ceza Kanunu Genel Hükümler, İstanbul, Beta Yayıncılık, s. 262.

hakimin kanunilik ilkesi çerçevesinde failin kişiliğine en uygun cezayı takdir etmesidir. Bu yolla cezaların “suçlunun kişiliğine ve suça uydurulması suretiyle insancıl ve dengeli gerçekleştirilmesi” sağlanacaktır.

Duruma idari yaptırımlar açısından ve özellikle de çevre hukuku açısından bakıldığında çevreyi kirleten ya da kirletme potansiyeli olan kişi ve işletmelere uygulanacak olan tedbir veya cezalarda İdari eylemi gerçekleştirenin kişiliğinin ve olayın sübjektif niteliğinin de göz önüne alınması gerekmektedir. Zira bu, hem caydırıcılığa katkı sağlaması açısından hem de özellikle işletmelerin faaliyetlerini devam ettirebilmeleri açısından önem arz eder.

Bireyselleştirme yaparken hakkaniyet, eşitlik, pozitif ayrımcılık gibi kavramlara da yer verilmesi gerekir. İdarenin cezanın bireyselleştirilmesi amacıyla kullandığı takdir yetkisinin, hukuka aykırı eylem neticesinde ortaya çıkan zararın veya tehlikenin ağırlığını hafifletici ve kanunen idareye tanınmış takdir yetkisini aşar nitelikte olmaması gerekmektedir. Bu nedenle idari yaptırımların takdirinde, öncelikli olarak hukuka aykırı eylemin neticesinde doğan zararın veya tehlikenin ve daha sonra da kişinin ve olayın sübjektif niteliğinin göz önünde tutulması daha olumlu sonuçlar doğuracaktır.

Avustralya’da EPA Victoria tarafından yapılan bir 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.

B. İDARİ YAPTIRIMLARIN MİKTARI

1. Genel

Türkiye’de suyun, toprağın ve havanın kirletilmesine yönelik ihlalleri önleyici nitelikte etkili yaptırım içeren yasalar bulunmamaktadır. Oysa çevre indeksinde de oldukça başarılı konumda yer alan bazı ülkelerde çevrenin korunmasıyla ilgili ceza ve idare hukukunu ilgilendiren pek çok kanun yürürlükte. Çevrenin ve ekolojik dengenin korunması bir ülkenin hem bugünü hem de yarını için son derece önemlidir. Gelecek nesillere, denizleri radyasyonlu variller atılarak kirletilmiş, nehirleri ve denizlerinde balık dâhil canlı

yaşayamayan, suları içilemeyen, havası solunamayan, çiçekleri koklanamayan, yeşili tükenmiş bir ülke bırakılamaz. Ancak yürürlükteki Çevre Kanunumuza bakıldığında çevreye zarar veren eylemlerin ağırlığıyla orantısız yaptırımlar düzenlendiği görülmektedir. Ya da başka bir ifade ile, kanun koyucuların çevre ihlallerine yönelik geliştirdikleri yaptırım ve tedbirleri yürürlüğe koyarken önleyicilik ve caydırıcılık sonuçları konusunda bir analiz yapmadıkları anlaşılmaktadır. Öyle ki en tehlikeli zehir veya diğer atıkları denizlerimize atanlara basit bir idari para cezası verilebilmektedir. Oysa bu tür kirletici eylemlerin, doğaya ve canlılara verdiği zararın boyutları dahi belirlenememekte ve bu zararların giderilmesi birçok durumda olanaksız hâle gelmektedir. Kirletilmiş deniz ve nehirlerin temizlenmesi için yapılan büyük harcamalara rağmen, bozulmuş çevreyi doğal haline döndürmek mümkün olamamaktadır⁴².

Çevrenin kirlenmesi durumunda kendini yenilemesi için geçen sürenin yüzlerce yıl olabileceği düşünülürse çevreye karşı hukuka aykırı eylemlerin cezalandırılmasına yönelik cüzi cezalar bir yerde anlamsız hale gelmektedir. Bu nedenle bireysel yaptırımlar olarak; faaliyetin durdurulması, izin ve ruhsatın iptali, işyerini kapatılması ile idari para cezaları birlikte düşünülerek uygun miktarda yaptırımların uygulanması amaçlanmalıdır⁴³. 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 önemlidir⁴⁴.

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 koyamayacağı ifade etmiştir⁴⁵.

42 Sözüer, Adem (2004) "Çevre Suçlarına İlk Kez Ceza", <www.takvim.com.tr> s.e.t: 10.10. 2014.

43 Kara, Barış ve Deniz, Bülent (2006) "Çevre Suçlarının Yeni Türk Ceza Kanunu Özelinde İncelenmesi", Adnan Menderes Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, C. 3, S. 1, s. 19.

44 Martin, Rosemary (2003) "Alternative sentencing in environment protection: making the punishment fit the crime", Law Institute Journal, 77 No 7, s. 32.

45 Dolu, Osman, Bükler, Hasan ve Uludağ, Şener (2012) "Türk Ceza Adalet Sisteminin Caydırıcılık Kapasitesine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme", AUHFD, S. 61, C. 1, s. 89, Ayrıntılı bilgi için bkz., Marshall, David W. (1975) "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, s. 333.

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 sınıncaları önlemek amacıyla, birçok çağdaş ülke hukukunda önemsiz görülen bazı fiiller ceza hukuku alanından çıkarılarak idari yaptırımlara konu edilmektedir⁴⁶.”

Örneğin idari para cezalarının uygulanmasıyla ilgili olarak, yaptırım politikalarının, çeşitlilik arz eden çevre ihlallerine karşı en uygun idari para cezalarının nasıl hesaplanacağına dair bir yönteminin 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 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 dengein korunması açısından bazı faktörlerin dikkate alınması gerekmektedir⁴⁷.

2. Caydırıcılık Ekseninde İdari Para Cezalarının Hesaplanmasında Kullanılabilecek Faktörler

a. 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 Toksikite

46 AYM Kararı, 13.05.2004 Karar Tarihi, E. Sayısı: 2000/43 K. Sayısı: 2004/60, RG Tarihi: 04.11.2004, RG Sayısı: 25633.

47 International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE), (2009) “Principles of Environmental Compliance and Enforcement Handbook”, pp.78, <<http://www.epa.gov/nscep/>>s.e.t. 01.08.2014.

- Kirletenin Çevresel Uyumsuzluğunun Sicili
- Çevresel Etki ve Kamu Sağlığı Riski
- Yaptırım Programının Bütünlüğünü (Uygunluğunu) Korumanın Önemi

b. 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 ertelemesiyle ortaya çıkan bakım maliyetleri ve harcanmayan paradan elde edilen faiz gelirleri hesaplamada dikkate alınacaktır. Zira cezalar bütün faydaların etkisini yok edecek şekilde hesaplanmalıdır.

c. Ödeme Gücü

Bir idari mali yaptırım belirlenirken gerek siyasi irade ve gerekse yaptırım uygulamaya yetkili kurumlar, kanun ve yönetmeliklerde belirlenen yükümlülüklerle 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 verebilir⁴⁸. 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.

48 Calvino, Nadia (2007) "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, s. 318-320

d. Diğer Faktörler

Diğer faktörler şu şekilde sıralanabilir:

- Yetkili çevre görevlileri ile tesis yetkilileri arasındaki işbirliği düzeyi
- İhlalin şirket tarafından rapor edilip edilmediği (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 değer görerek kanun yolunu dememesinin önüne geçebilirler.

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 yapmıştır⁴⁹.

İşletmelerin hukuksal yükümlülüklerle 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 failer, 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 hedeflemektedir⁵⁰.

49 AYM Kararı, 01.03.2012 Karar Tarihi, E. Sayısı: 2011/119 K. Sayısı: 2012/33, RG Tarihi: 17.10.2012, RG Sayısı: 28444.

50 Becker, Gary S. (1968) "Crime and Punishment: An Economical Approach", The Journal of Political Economy Vol. 76, No. 2, p. 169-217, Law Reform Commission of Saskatchewan, (2009) "Administrative Penalties: Consultation Paper", p. 17, <<http://www.lawreformcom->

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 failerin amacının ekonomik yarar sağlamak 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 olunacaktır⁵¹.

C. DENETİMDE VE YAPTIRIM UYGULAMADA KESİNLİK İLKESİ⁵²

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 kendi-

mission.sk.ca/adminpens.pdf> s.e.t. 04.05.2014, Faure Michael G. and Svatikova, Katarina, (2012) "Criminal or Administrative Law to Protect the Environment? Evidence From Western Europe", Journal of Environmental Law, Published by Oxford University Press, p. 4-5.

51 Çolak, Nusret İlker (2009) "Kültür ve Tabiat Varlıklarının Devlet Malı Niteliği ve Sonuçları", E Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı 84, <http://www.e-akademi.org/makaleler/icolak-3.htm>s.e.t. 10.08.2015.

52 Caydırıcılık doktrini perspektifinden bakıldığında kesinlik, hızlilik ve şiddetlilik ilkeleri yanında diğer önemli ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz., Osman Dolu, Hasan Büker, Şener Uludağ, "Türk Ceza Adalet Sisteminin Caydırıcılık Kapasitesine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme", AUHFD, 61 (1), 2012, 69-116.

lerini 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 oluşturur⁵³.

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 raporlanmasına ilişkin sorumluluğu olan kurum ve kuruluşlarda gerekli örgütlenmenin sağlanması, çevre birimlerinin teknik ve donanım olarak güçlendirilmesi ya da yeni birimlerin oluşturulması önem arz etmektedir.

Çevresel zararların ortaya çıkış şekilleri açısından düşünüldüğünde, faaliyetlerin idare tarafından takip edilmesi ve denetlenmesinde idarenin sahaya inmesi de oldukça önemlidir. Alan çalışmalarında idarenin olay yerinde kanıt toplaması, toplanan kanıtları rapor haline getirerek yetkili mercilere soruşturulması için sevk etmesi veya olay yerinde doğrudan yaptırım uygulanması (on the spot) caydırıcılık 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 sevk etmiştir. 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, Örneğin, ÇYGM tarafından 2010 yılında yapılan toplam 320 denetimden 275'i planlı, 45 tanesi ise plansız şekilde gerçekleştirilmiştir. Bu oran, il müdürlükle-

53 İNECE, Chapter 6.

ri tarafından yapılan denetimlerde ise plansız denetimlerin fazlalığı yönünde değişmektedir⁵⁴. Plansız şekilde gerçekleştirilen denetim sayısının artırılması, yukarıda bahsedilen faaliyet gösterenler üzerindeki “değişmeyen olağan takip algısı” nı artıracaktır. Bu da, sonraki aşama olan yaptırımların caydırıcılığı derecesine katkı sağlayacaktır.

Çevrenin korunmasında idari yaptırımların etkili olabilmesi, bazı nitelikleri haiz olması gereken kararlı bir idarenin varlığı ile mümkün olmaktadır. Kararlı ve caydırıcı bir idareden bahsedebilmek için ise şu unsurların varlığı gerekmektedir⁵⁵:

- 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 kirletici faaliyetleri gösteren kişilerin rollerinin ve yükümlülüklerinin çerçevesinin belirlenmesini sağlamaktadır⁵⁶.

- 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 sağlanmalıdır⁵⁷. Yap-

54 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 Denetim Raporu, Ankara, 2011, s. 10-13, <<http://www.csb.gov.tr/dosyalar/images/file/CevDenRap2010.pdf>> s.e.t. 05.12.2014.

55 Ayrıntılı bilgi için bkz., INECE, Chapter 8.

56 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, (1999) “Çevre Denetimi”, Ankara, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/cevre.htm>, s.e.t. 01.09.2015 s. 3.

57 Jendroška Jerzmański Bar & Partners. Environmental Lawyers, Environmental Management and Law Association (EMLA), (2004) “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), Sout Australia’da Çevre Koruma Ajansının yayınladığı yıllık raporda da Ajansın, sanayi ve çevresel izin ve ruhsat sahipleri ile ilişkilerinin artırılmasına yönelik tedbirlerden bah-

tırımların caydırıcılığı açısından bu koordinasyon son derece önemlidir. Zira kirleticide fiilin takibe takılması endişesi arttıkça ihlalden uzak durma eğilimi de artacaktır.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki; çevre korunmasında etkin bir idarenin oluşturulmasında ilk basamak idarenin tüm yetkilileri ile kendilerine verilen idari yaptırım araçlarını hukuk kurallarının çizdiği sınırlar içerisinde kararlı bir şekilde uygulamalarıdır. Kararlılığın oluşturulmasında merkez ve yerel yönetimlerdeki tüm yetkililerin çevre korunması konusunda performans değerlendirilmesine tabi tutulması ve koruma çalışmaları sonucunda ortaya çıkan gelir-giderlerin merkez ve yerel yönetimlere bölüşümünde kullanılacak dengeli mali bir sistem çok önemlidir.⁵⁸

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.

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. Kanunların ve yaptırımların kesinlikle herkese uygulanır oluşunun, suç işleme eğilimine sahip insanlar üzerinde etkin bir caydırıcılık meydana getireceği teorik anlamda ortaya konulan bir diğer öngörüdür⁵⁹. 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 algılayış⁶⁰, idare ve birey arasındaki güvensizliğe; bu da etkinlik noktasında problemlere neden olacaktır.

sedilmiştir. Raporla göre yetkili idareler sadece denetimde ve yaptırım uygulamada etkin değil, çevre zararlarını en aza indirici projelerin sanayiye tanıtılmasında da etkin rol almırlırlar. Ayrıntılı bilgi için bkz., EPA, “Environment Protection Authority Annual Report” 1 July 2011 to 30 June 2012, Adelaide SA, September 2012, <http://www.epa.sa.gov.au/about_epa/annual_report> s.e.t. 02.12.2014.

58 Wang, Jin and Yan, Houfu (2011), “Barriers and Solutions to Better Environmental Enforcement in China”, Ninth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, p. 494-501.

59 Dolu, Bükler, Uludağ, a.g.e., s. 80.

60 Olumsuz yargı algısı ve sonuçları konusunda kapsamlı bilgi için bkz., Sancar, Mithat, Aydın, Suavi (2009) “Biraz Adil Biraz Değil: Demokratikleşme Sürecinde Toplumun Yargı Algısı”, İstanbul, Tesev Yayınları, s. 24-35.

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 kalma örnekleri de buna eklenirse), kaçınılmaz en küçük kötülüğe (cezaya) maruz kalmaktan korkmak insan doğasının bir gereğidir⁶¹.

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 gerçekleşmemektedir⁶². 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 kirlenene 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 niteliktedir⁶³.

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

61 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: Aktaş, Sururi (2009) “Cezalandırmanın Amacı Üzerine”, EÜHFD, C. XIII, S. 1–2, s. 5.

62 Arslan, Zehreddin (1995) “Doğal Çevrenin Korunmasına Yönelik Alınan Önlemler ve Yasaklar Karşısında Danıştayın Tutumu”, İÜSBF Dergisi, No: 11-12-13, İstanbul, s. 93.

63 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.

denetim ve yaptırımların etkinliği hususunda yapılan ilk ampirik çalışmalarından birisi olan Epple ve Visscher'in 1984 tarihli çalışmasının konusu, Sahil Güvenlik ekiplerinin petrol sızıntılarını denetlenmesine ilişkindi. 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 etmişlerdir⁶⁴. 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 karşılaştırılmalı 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 ilişkindir.

D. YASAL DÜZENLEMELERİN YETERSİZLİĞİ

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'lardan 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 ener-

64 Ayrıntılı bilgi için bkz., Epple Dennis & Visscher, Michael (1984) "Environmental Pollution: Modeling Occurrence, Detection and Deterrence", Journal of Law and Economics, Vol. 27:1.

jinin 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 oluşturulamamıştır⁶⁵.

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 çıkmıştır⁶⁶.

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 belirlenmesidir⁶⁷. Bu alanda gerekli politikaları üretecek olan da başta Çevre ve Şehircilik Bakanlığı olmak üzere

65 T.C Sayıştay Başkanlığı, (2007) "Türkiye'de Atık Yönetimi (Performans Denetimi Raporu)", <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/perdenrap/2007/2007-1AtikYonetimi/2007-Atik_Yonetimi_Raporu.pdf> s.e.t. 01.08.2014.

66 Aksu, Ceren (2011) "Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre", Güney Ege Kalkınma Ajansı Yayını, s. 20.

67 Torunoğlu, Ethem (2006) "Ötekilerin "Çevresi", Ankara, Ütopya Yayınevi, s.42.

ilgili tüm bakanlıklardır. Bu çerçevede yerel yönetimler güçlendirilmeli ve çevrenin korunmasında etkin bir hale getirilmelidir⁶⁸.

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 giderilmesi⁶⁹,
- İstisna muafiyet ve aflarla yasal düzenlemelerdeki sürekliliğin ve bütünlülüğün bozulmamasına özen gösterilmesi,
- Çevre konulu yasal düzenlemelerde merkez-yerel arasındaki mali ilişkilere ilişkin oranların yerel yönetimler lehine düzenlenmesi⁷⁰,
- 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 söylenebilir⁷¹. Fakat 1970 li yıllardan itibaren Avustralya toplumunda çevresel sorunları gündemin birinci sırasına taşıma bilinci artmış ve buna paralel olarak kanunlaştırma faaliyetleri de hız kazanmıştır⁷². 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

68 Talu, Nuran (2006) "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Çevre Politikaları", Ankara, TMMOB Yayınları, s.114.

69 İmar Hukuku yönünden eleştiriler için bkz., Görmez, Kemal (2001) "Büyük Kentlerde Kent Planlaması ve Bazı Sorunları", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F.D, S. 2, s. 135-137.

70 Titiz, İsmet (2006), "Merkezi ve Yerel Yönetimler Arası Hizmet Bölüşümü", Yerel Siyaset Dergisi, S. 8, 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 Tahsilat 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/edortordosya/butce.pdf>>.

71 Pain, Nicola (2003) "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, p.2.

72 Bates, Gerry (2006) Environmental Law in Australia, 6th Edition, Lexis Nexis, Sydney, s.7.

yıllarda yapılan çalışmalar artık “insan merkezli-kalkınma odaklı” (anthropo-centric-and-development orientated) olmaktan uzaklaşmış daha çok “çevre merkezli” bir yapıya bürünmüştür⁷³. 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 başlamıştır⁷⁴. 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 çıkarılmasıdır⁷⁵. NSW eyaletinde 1986-2007 yılları arasında doğrudan çevre ile ilişkili 68 kanun yürürlüğe girmiştir. Bu 2007 yılından sonra da hız kesmeden devam etmiştir⁷⁶.

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 kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenlikle bağlantılı olup birey, yasadan, 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.”⁷⁷ 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 düzenlenmelidir.

73 Pain, s. 2.

74 Özdemir, İbrahim (1998) “Çevre Sorunlarının Antroposentrik (İnsan Merkezli) Karakteri”, Felsefe Dünyası Dergisi, S. 27, s. 73. Ayrıntılı bilgi için bkz., Özerkmen, Necmettin (2002) “İnsan Merkezli Çevre Anlayışından Doğa Merkezli Çevre Anlayışına”, Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi, C. 42, S. 1-2, s. 182-183.

75 Liste için bkz., NSW Çevre Bakanlığı resmi sitesi: <<http://www.environment.nsw.gov.au/legislation/legislation.htm>>

76 NSW Business Chamber (2007) “The challenge of green tape: growth of environmental law and its impact on small and medium enterprises across Australia”, Invigorating Business Representation, North Sydney, p. 2.

77 AYMK (2005), 16.06.2011 gün, E. 2011/103, K. 2009/9, RG Tarihi: 19.05.2012, S. 28297.

E. ÇEVRE BİLİNCİ VE BELİRLİLİK İLKESİ

Hiç kuşkusuz yaptırımların caydırıcılık etkisi, bireysel özelliklere göre de değişkenlik arz eder. Bu çerçevede özellikle öz denetim sisteminden yoksun olan veya daha fazla içgüdüsel özellikler sergileyen bireyler ile kolektif bilince sahip olmayanlarda ihlale meyil daha güçlüdür. Kolektif bilinçten kasıt, toplum bireylerinin birlikte yaşama kültürüne sahip olmalarının ve 'diğerinin' temel hak ve özgürlüklerine duyduğu saygının kazandırdığı algılama ile hukuki tehdidin bilincinde olmalarıdır. Zira cezalandırmanın bir fonksiyonu da, bir kültürlenme (enculturation) sonucu yaratmasıdır. Suçlunun cezalandırılması, sonuçsal olarak illegal davranış hakkında bazı bilgilere sahip olmayı beraberinde getirmektedir ve bu da bireylerde hukuka saygılı olma bilincini arttıran bir faktör olmaktadır. Diğer bir ifade ile işlenen her hangi bir eylemin cezalandırılması, diğer bireylerde söz konusu davranışın yanlış veya kötü olduğu yönünde bir bilincin gelişmesine yol açmaktadır. Bu da, bireyleri suç işlemekten alıkoymaktadır⁷⁸.

Çevre koruma amaçlı uygulanan idari yaptırımların etkinliği açısından ise asıl unsur, halkın "çevre ihlali" denen kavramı algulayış 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 yaşittir. 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, gelecek kaygısı insanoğlunu tedbirler almaya, hatalarını tekrarlamamaya yöneltmiştir. Bu açıdan bakıldığında çağdaş çevre bilincinin oluşumunun hızlandığı söylenebilir.

78 Zahir Kızmaz, s. 213-214.

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 demektir⁷⁹.

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 eklenmelidir⁸⁰.

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 olabilmektedir⁸¹.

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 suçu ağırlık 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

79 Türküm, Sibel (1998) "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, s 172.

80 Duru, Bülent (1995) "Çevre Bilincinin Gelişim Sürecinde Türkiye'de Gönüllü Çevre Kuruluşları", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü.S.B.E., Ankara, s. 21.

81 Türküm, s. 173.

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 savunmuşlardır⁸².

Avustralya'da 1989 ve 1990 yıllarında da ulusal düzeyde 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 kullanmıştır⁸³. Halk arasındaki bu algılaşma ve duyarlılık, ilk başta çevre sorunsalının önemini, daha sonra da zarar verici davranışlara uygulanan yaptırımların meşruluk derecesini artırmaktadır.

Burada şu hususu da belirtmek gerekir ki; 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. Ancak katılım aslında, yukarıda bahsedilen bilincin daha sağlam temellere oturtulması açısından da önemlidir.

Katılım konusuna dair ilk ipuçları Stockholm Bildirgesi'ndedir. Burada “insan çevresinin şimdiki ve gelecek kuşaklar için savunulması ve geliştirilmesi amacının gerçekleşmesinde yurttaş ve toplulukların da sorumluluğu olduğunun kabulünün ardından bunun yerine getirilmesi için gerekli olanakların önemi belirtilmiştir⁸⁴. Rio Bildirgesi'nde ise 10. ilke olarak düzenlenen katılım ilkesi, yurttaşların karar verme aşamasına katılımları ve çevre ile ilgili konu-

82 Wilson, Paul, Walker, John, Mukherjee, Satyanshu, (1986) “How the Public Sees Crime: An Australian Survey”, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice No: 2, No: 4 (1987), published by Australian Institute of Criminology.

83 Ayrıntılı bilgi için bkz., Chappel, Duncan and Norberry, Jennifer (1991) “Deterring Polluters: The Search for Effective Strategies”, University of New South Wales Law Journal, Vol. 13, Issue 1, p. 97-117.

84 Turgut, Nühket (2000) “Çevre Politikası ve Hukuku”, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, s. 149.

lardaki bilgi edinme hakkı anlamına gelmektedir. Bunlar Stockholm Bildirgesi'nde yer almayan kavramlardır. Rio Bildirisi'nin 10. Maddesinde yer alan iki hüküm şöyle demektedir⁸⁵:

“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. Bu bağ yaptırımların caydırıcılığı ekseninde cezaların belirliliği ilkesini de hayata geçirmiş olacaktır.

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, yaptırımların belirliliğine katkı sunacaktır.

İdarenin görev alanı içinde tanımlanan tüm faaliyetler (idari eylem ve işlemler) toplumsal ihtiyaçlara göre, ülkeden ülkeye yahut bölgeden bölgeye değişebilir. 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”⁸⁶ 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.

85 Pallemaerts, Marc (1997) “Stockholm'den Rio'ya Uluslararası Çevre Hukuku: Geleceğe Doğru Geri Adım mı?”, Çev. Duru Bülent, A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (Prof.Dr. Cemal Mihçioğlu'na Armağan), C.52, s.613-632.

86 Turgut Nukhet (1996) “Çevre Hukukunda Çevreci Örgütlere Tanınan Olanaklar”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 45, Sayı 1-4, Ankara, s. 117.

V. SONUÇ VE ÖNERİLER

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 gerekir⁸⁷. 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 olacaktır⁸⁸.

Çevre hakkının; çevreyi geliştirmenin, çevre sağlığını korumanın ve çevre kirlenmesini önlemenin yükümlüleri, 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 idari tedbir ve önlemi de almakla yükümlüdür⁸⁹.

Günümüzde çevrenin korunması konusunda siyasi, idari ve hukuki olmak üzere karşımıza birçok koruma araçları çıkmaktadır. Çevre korunmasını geliştiren dünya koşulları karşısında güncel tutacak yasama faaliyetlerinin yapılması, hükümet programları eylem planlarında ve kalkınma planlarında yer alan kentsel dönüşüm, ağaçlandırma, erozyonla 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. Özellikle de hukuki araçların içerisinde yer alan yaptırımların varlığının ötesinde önemli olan diğer bir unsur da yaptırımların 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

87 Şen, Ersan (1994) "Çevre Ceza Hukuku: Ceza Hukuku Açısından Sağlıklı ve Düzenli Bir Çevrede Yaşama Hakkı", İstanbul, Kazancı Hukuk Yayınları No:140, s. 29.

88 Kaboğlu, İbrahim (1991) "Dayanışma Haklarının Hukuksal Değeri (Soyut Talepler mi? İnsan Hakları mı?)", İnsan hakları Yılı, Cilt 13, Ankara, s. 45.

89 Üstün, Gül (2008) "Kentsel Dönüşüm", Yayınlanmış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi SBE, s. 41.

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 benimsenmiştir⁹⁰. 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 yasa da genel sağlığın korunması, belediyelere çevre koruma konusunda görevler verilmesi, muhtarlar 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 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 oluşturmaktadır⁹¹.

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

90 Ögütçü, Muhlis (2000) "Çevre Kolluk İşlemleri", Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İzmir s.89.

91 Ertan, Birol ve Akkoyunlu Ertan, Kıvılcım (2005) "Çevre Hukukunda Sorumluluk", Amme İdaresi Dergisi, C. 38, S. 3, s. 9.

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 azaltmasıdır⁹².

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 yaptırımları seçerken onları uygulayacağı toplumun karakteristik özelliklerini dikkate almak durumundadır⁹³.

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 olunabilmesi 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 almaktadır.

İdari yaptırım ve tedbirlerin uygulanmasında etkinliğin artırılması, bireylerin sosyal ve ekonomik açıdan sahip oldukları özelliklerle de doğrudan

92 Wasserman, Cheryl E. (1994) “The Principles of Environmental Enforcement and Beyond: Building Institutional Capacity”, Third International Conference on Environmental Enforcement, Proceedings Volume 1, April 25-28, Mexico, p. 16-19.

93 Karassin and Perez, s. 3.

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 olacaktır⁹⁴.

Çevre korunmasında kullanılan idari yaptırım ya da tedbirlerin etkinliğine dolaylı ya da doğrudan etki eden faktörlerden sonra getirilen öneriler, şu şekilde sıralanabilir:

Öncelikle ifade etmek gerekir ki; Ülkemizde yasal düzenlemeleri gerçekleştirme konusunda çok önemli güçlükler yaşandığı söylenemez; asıl sorun uluslararası sözleşme taahhütlerini, yasaları yaşama geçirme, çevresel politikaları diğer politikalarla uyumlaştırma ve kurumsal kapasiteyi güçlendirme gibi alanlarda ortaya çıkmaktadır.

Gerek Kabahatler Kanunu gerekse Çevre Kanunu ve diğer özel kanunlarda düzenlenen yasak fiiller ve sonucunda uygulanacak yaptırımlar hakkında kamuoyunun bilgi düzeyinin artırılması gerekmektedir. Zira caydırıcılık teorisine göre, etkin bir caydırıcılığın 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 sağlamıştır⁹⁵.

94 Arslan, s. 93.

95 Cohen, Mark (2000) "Empirical Research on the Deterrent Effect of Environmental Monitoring and Enforcement", Environmental Law Reporter, V. 30, Issue 4, pp. 10251.

Teknik anlamda ölçüm, izleme, denetim, kontrol ve raporlama altyapısı etkinleştirilmelidir. Bu bağlamda, yaptırımların doğrudan uygulanması yerine müzakere süreci idari yaptırım uygulama esasları oluşturulmalıdır. Sonrasında ise, kesinlik, belirlilik ve ölçülülük ilkeleri ışığında bireylerde yaptırımların herhangi bir eşitsizliğe mahal vermeden mutlak surette uygulanacağına ilişkin algı çalışmaları yapılmalıdır.

Denetleyicilere hem genel anlamda hem de çalıştıkları belli sınıflara 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 bulunmalıdır⁹⁶.

Çevresel zararlı faaliyetlere karşı uygulanan idari para cezalarının miktarları Avustralya'daki uygulamaya benzer bir şekilde birim sistemi ile hesaplanabilmelidir. İdari para cezalarının belirliliği ilkesi gereğince bu tür bir uygulama bireylerin cezalar hakkındaki bilgi düzeyini artırabilecektir.

96 Bölgesel Çevre Merkezi (2010) "Avrupa Birliği Çevre Mevzuatı Yayınları", <http://www.rec.org.tr/dyn_files/20/4136-eucevremevzuat.pdf>, s. 31, s.e.t. 07.05.2015.

KAYNAKÇA

Akıllıoğlu, Tekin (1987), “İdare Hukuku Açısından Çevre Kanunu”, Çevre Kanununun Uygulanması, Ankara, TÇSV Yayını.

Aksu, Ceren (2011), “Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre”, Güney Ege Kalkınma Ajansı Yayını.

Arnold W. Reitze, Air Pollution Control Law: Compliance, Enforcement, Published by Environmental Law Istitute, Washington, 2001

Arslan, Zehreddin (1995), “Doğal Çevrenin Korunmasına Yönelik Alınan Önlemler ve Yasaklar Karşısında Danıştayın Tutumu”, İÜSBF Dergisi, No: 11-12-13, İstanbul.

Bates, Gerry (2006), Environmental Law in Australia, 6th Edition, Lexis Nexis, Sydney, s.7.

Becker, Gary S. (1968), “Crime and Punishment: An Economical Approach”, The Journal of Political Economy Vol. 76, No. 2.

Calvino, Nadia (2007), “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.

Christopher, Michaelson (2010), “Reforming Australia’s National Security Laws: The Case for a Proportionality-Based Approach”, University of Tasmania Law Review 31, 29(1), Tasmania.

Cutter, Bowman, and Neidell, Matthew (2009), “Voluntary information programs and environmental regulation: Evidence from ‘Spare the Air’”, Journal of Environmental Economics and Management, 58(3).

Çolak, Nusret İlker (2009), “Kültür ve Tabiat Varlıklarının Devlet Malı Niteliği ve Sonuçları”, E Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, Sayı 84.

Dolu, Osman, Bükler, Hasan ve Uludağ, Şener (2012), “Türk Ceza Adalet Sisteminin Caydırıcılık Kapasitesine İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme”, AUHFD, S. 61, C. 1.

Duran, Lütfü (1982) “İdare Hukuku Ders Notları”, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Duru, Bülent (1995), “Çevre Bilincinin Gelişim Sürecinde Türkiye’de Gönüllü Çevre Kuruluşları”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü.S.B.E., Ankara.

Eide, Erling (1994), "Economics of Crime: Deterrence and the Rational Offender" Amsterdam: North, Witte, Ann Dryden and Robert Witt, (1983) "Crime Causation: Economic Theories. Forthcoming Encyclopedia of Crime Justice", New York: Free Press., Holland, Mendes, Silvia M., (2004) "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.

EPA Victoria (2011), "Compliance and Enforcement Policy", Publication 1388, Victoria.

Epple Dennis & Visscher, Michael (1984), "Environmental Pollution: Modeling Occurrence, Detection and Deterrence", Journal of Law and Economics, Vol. 27:1.

Gözübüyük, Şeref ve Akıllıoğlu, Tekin (1992), "Yönetim Hukuku", 5.B, Ankara, Turhan Kitabevi, s. 264, Gölcüklü, Feyyaz, (1963), "İdari Ceza Hukuku ve Anlamı", AÜSBFD, S. 2, C. 18.

International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE), (2009), "Principles of Environmental Compliance and Enforcement Handbook".

Jendroška Jerzmański Bar & Partners (2004), Environmental Lawyers, Environmental Management and Law Association (EMLA).

Kaboğlu, İbrahim (1991), "Dayanışma Haklarının Hukuksal Değeri (Soyut Talepler mi? İnsan Hakları mı?)", İnsan hakları Yıllığı, Cilt 13, Ankara.

Kara, Barış ve Deniz, Bülent (2006), "Çevre Suçlarının Yeni Türk Ceza Kanunu Özelinde İncelenmesi", Adnan Menderes Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi, C. 3, S. 1.

Karassin, Orr and Perez, Oren (2010), "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.

Kathuria, Vinish (2007), "Informal regulation of pollution in a developing country: Evidence from India", Ecological Economics, 63(2-3).

Kızmaz, Zahir (2005), "Ceza ve Kriminal Yaptırımın Suç Oranları Üzerindeki Caydırıcı Etkisi", Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 7.

Martin, Rosemary (2003), "Alternative sentencing in environment protection: making the punishment fit the crime", Law Institute Journal, 77 No 7.

Mengi, Ayşegül, “Çevre Koruma Yöneltileri, İlkeleri ve Araçları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7, S. 3, Temmuz 1998.

Murchison, Kenneth M. (1995), “Environmental Law in Australia and the United States: A Comparative Overview”, Boston College Environmental Affairs Law Review, Vol. 22, Issue 3.

Nazaroğlu, Yavuz (1974), “Genel Olarak İdari Para Cezalarının Para Cezaları İçindeki Yeri ve Nitelikleri”, Danıştay Dergisi, Ankara, S. 14-15.

Oğurlu, Yücel (2001), “İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma-İdari Ceza Hukuku ve İdari Cezalara Karşı Başvuru Yolları”, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

Oğurlu, Yücel (1999), “İdari Yaptırımlara Genel Bir Bakış ve İdari Yaptırım – Ceza Yaptırımı Ayrımı”, Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 3, S. 1.

Oğurlu, Yücel (2000), “İngiliz ve Türk İdare Hukuklarında İdari Faaliyetin Denetlenmesinde Ölçülülük İlkesinin Rolü Hakkında Bir Değerlendirme”, AÜEHFD, C. IV, S. 1-2.

Özay, İlhan (1985), “İdari Yaptırımlar: Kurumsal Bir Deneme”, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Pain, Nicola (2003), “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.

Robinson, a.g.e., s. 21, Macrory, Richard (2008) “Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law”, Cameron May Publishing, United Kingdom.

Robinson, Brian (2003), “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, Perth: Communication Edge

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

State of Oregon Department of Environmental Quality, (2004), “General Deterrence of Environmental Violation: A Peek into the Mind of the Regulated Public”, Prepared by Les Carlough, Portland (USA).

T.C Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, “Türkiye Çevre Sorunları ve Öncelikleri Değerlendirme Raporu”, Yayın No:23, Ankara.

Talu, Nuran (2006) “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Çevre Politikaları”, Ankara, TMMOB Yayınları.

Taşkın, Ahmet (2010), “Çevrenin Hukuksal Yönden Korunması”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, S. 1, Ankara.

Thomas, Ian (2004), “Environmental Policy. Australian Practice in The Context of Theory”, Sydney NSW, The Federation Press.

Torunoğlu, Ethem (2006), “Ötekilerin “Çevre”si”, Ankara, Ütopya Yayınevi.

Turgut, Nükhet (2000), “Çevre Politikası ve Hukuku”, Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi.

Türküm, Sibel (1998), “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.

Ulusoy, Ali (1993), “Çevre Kirlenmesinin Oluşmasından Sonraki Aşamada Medeni Hukuk, Ceza Hukuku ve İdare Hukuku Çözümlerine Genel Bir Bakış”, A.Ü.H.F.D., C. 43, S. 1-4.

Ural, Engin (1980), “Çevre Hukukunun Gelişmesi”, Ankara Barosu Dergisi, S. 3, Ankara.

Wang, Jin and Yan, Houfu (2011), “Barriers and Solutions to Better Environmental Enforcement in China”, Ninth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement.

Wilson, Paul, Walker, John, Mukherjee, Satyanshu (1986) “How the Public Sees Crime: An Australian Survey”, Trends and Issues in Crime and Criminal Justice No: 2, No: 4 (1987), published by Australian Institute of Criminology.

Yalçındağ, Selçuk (1996), “Belediyelerimiz ve Halkla İlişkileri”, Ankara, TODAİE Yayınları.

Yayla, Yıldızhan (1983), “Çevre Sorunlarından Kaynaklanan Bazı İdare Hukuku Sorunları”, “Kentleşmenin Getirdiği Çevre Sorunları Sempozyumu: İdare Hukuku Açısından”, Danıştay Başkanlığı, Ankara.

Yurtcan, Erdener (1998), “Ceza Yaptırımını Ve Bireyselleştirme”, Ceza Hukuku Günleri 70. Yılında Türk Ceza Kanunu Genel Hükümler, İstanbul, Beta Yayıncılık.

Zanobini, Guido (1964), “İdari Müeyyideler”, Çeviren: Yılmaz Günel, Ankara, s.120.