

ÇEVRE KORUNMASINDA AVUSTRALYA'DA UYGULANAN İDARİ YAPTIRIM TÜRLERİ*

Yrd. Doç. Dr. Mehmet HATİPOĞLU**

Özet

İdare hukukuna özgü idari yaptırım ve tedbirler, çevrenin korunması bakımından etkili araçlar arasında yer almaktadır. İdare hukukunun dinamik özelliği, güncel çevre sorunlarına karşı hızlı tepkiler üretebilmesi, yaptırım stratejilerinde benimsenen ilkeler idari yaptırımları, çevreyi geliştirmeyi ve korumayı görev edinen ülkeler için vazgeçilmez kılmaktadır. İdare hukuku ile çevre sorunsalı arasındaki illiyet bağına binaen, ülkeler farklı yaptırım ve tedbir türleri benimseyerek, idarelerini yetkilendirmişlerdir. Anglo sakson ülkeleri arasında sayılan Avustralya açısından bakıldığında da yerel, eyalet ve federal düzeyde uygulanan idari yaptırımlar, esas alınan bazı ilkeler doğrultusunda örnek oluşturabilecek türdendir. Bütünleştirme ihtiyacı, ihlallerin derecelendirilmesi ve birim sistemi gibi uygulama esaslarını geliştirme çabasında olan Avustralya'da mali nitelikte olan ve olmayan idari yaptırımlar, çevresel etkin bir koruma oluşturmaktadırlar.

Anahtar Kelimeler: Çevre Koruma, İdari yaptırım, Avustralya, Yaptırım Stratejileri

* Bu çalışma 2013 yılında Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'ne sunulan "Çevre Korunmasının Sağlanması Konusunda Uygulanan İdari Yaptırımların Avustralya ve Türkiye Açısından Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi" başlıklı doktora tezinden üretilmiştir.

** Uşak Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

ADMINISTRATIVE SANCTIONS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN AUSTRALIA

Abstract

Administrative sanctions and precautions pertaining to the administration of law, are among the effective tools for the protection of the environment. Dynamic feature of administrative law, production of quick responses to current environmental issues, adopted principles of sanction strategies make administrative sanctions indispensable for countries that are committed to develop and protect the environment. According to causal link between the administration law and environmental issues, countries are authorized their governments by adopting different types of sanctions and precautions. In terms of Australia that is one of the Anglo-Saxon countries, administrative sanctions applied in local, state and federal levels are such an example can be taken on the basis of principles basis. Financial and non-financial administrative sanctions constitute and effective environmental protection in Australia that is in effort of improvement for the implementation fundamentals of integration requirements, grading violations and the unit system.

Keywords: Environmental Protection, Administrative Sanction, Australia, Enforcement Strategy

I. GİRİŞ

Stephenson Harwood'un bir raporunda¹ belirttiği üzere örf adet hukuk sisteminin uygulandığı Avustralya'da ve özellikle de Yeni Güney Galler eyaletinde iyi yapılandırılmış bir yaptırım sistemi mevcuttur. Rapor, Yeni Güney Galler eyaletinde oldukça geniş bir adli ve idari yaptırım çeşitliliğinin olduğundan bahsetmiştir. Aslında Avustralya'daki çevre

¹ Stephenson Harwood, “**Comparative Analysis of Administrative & Civil Sanctions in other Jurisdictions**”, September 2007, Rapor 171. (dipnotta belirtilen eserde Ek-1 olarak yayınlanmıştır.)

korunmasında kullanılan bu yaptırım rejimi, 1999 olan yürürlük tarihi ile oldukça yenidir. Çünkü ceza hukuku anlamındaki yaptırımların tek başlarına, çok çeşitli çevresel ihlaller karşısında yetersiz kaldığı ortaya çıkmış ve korumanın daha etkin hale getirilmesinde yaptırımlar açısından çeşitlilik ve esneklik sağlanması konuşulmaya başlanmıştır. Böylelikle idari yaptırım türlerine ağırlık verilmiş ve bunlar, uygulama sürecinde de etkin olduklarını ispatlamışlardır².

Anglo-Sakson hukukunun uygulandığı İngiltere, Canada ve Avustralya'da idari yaptırım araçlarının ceza hukukundaki yaptırım araçlarına kıyasla oldukça fazla ve belirgin avantajlara sahip olduğu görüşü hâkimdir. Bu avantajlardan ilki ve belki de en belirgin olanı, idari yaptırım uygulama sürecinin kısalığından, hukuk ekonomisi açısından ceza yargılamasından daha verimli olmasıdır. Bunu ifade ederken ciddi çevre zararları elbette ki ceza mahkemelerinde takip edilecektir. Ceza davası gibi ağır işleyen bir süreç yerine yetkili idari otorite, oldukça hızlı ve ucuz bir şekilde mali ya da mali nitelikte olmayan idari yaptırımlardan yararlanabilir. İdari mekanizmalar bu yüzden maliyet etkinliği olan bir yaptırım seçeneği sunmaktadırlar. Hem bu özelliği ile, hem de yasal çerçeveler içerisinde kalmak koşuluyla bu tür yaptırımların mahkemeye gerek kalmadan uygun idari kurumlar tarafından uygulanması nedeniyle Avustralya'da idari yaptırımların uygulanma oranı her geçen gün artmaktadır³. Konuyla ilgili olarak Bagaric, sürecin önemli bir aşama noktası olarak gördüğü bu avantaj ile Avustralya'da derhal uygulanan bu

² Environmental Protection Agency, **A Study on the Use of Administrative Sanctions for Environmental Offences in Other Comparable Countries and Assessment of Their Possible Use in Ireland**, Prepared by Alison Fanagan-Orla Joyce, EPA Publication, 2009, s. 12-14

³ Carolyn Abbott, **Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence**, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009, s. 218. 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)., Cesare Beccaria, "An Essay on Crimes and Punishments.", İçinde geçtiği eser Francis T. Cullen and Robert Agnew (eds), *Criminological Theory: Past to Present – Essential Readings*, Second Edition, CA: Roxbury Publishing, Los Angeles, 2003, s. 20-22.

idari yaptırımlar sayesinde idarenin müdahale ettiği sorun aralığının oldukça genişlediğini ifade etmiştir⁴.

Avustralya’da mevcut olan idari araçların içeriğinde ve uygulama biçiminde aşağıda açıklamış olduğumuz yaptırım stratejilerinin izlerini görmek mümkündür. Ayrıca, yerel, eyalet ve federal düzeyde kurumlar açısından bütünleştirilmiş bir yaklaşıma duyulan ihtiyaç ile ihlallerin derecelendirilmesi ve idari para cezalarındaki birim sistemi Avustralya’da uygulamada açılımlara vesile olmuştur. Çalışmamızda, sınıflandırmaya göre öncelikle mali nitelikteki idari yaptırımları (Monetary Administrative Penalties) sonra da mali nitelikte olmayan idari yaptırımları (Non-Monetary Administrative Penalties) inceleyeceğiz.

II. AVUSTRALYA’NIN ÇEVRE İHLALLERİNE İLİŞKİN YAPTIRIM STRATEJİSİ

Tarihsel açıdan bakıldığında görülecektir ki; Avustralya’da çevre koruma görevini üstlenen idari ve adli makamların (environmental regulators) yaptırım anlayışı, “caydırıcılığın” aksine her zaman “uyumu” tesis etmeye yönelik olmuştur. Garbosky ve Braithwaite, 1984/1985 tarihinde Avustralya’nın iktisadi faaliyetleri düzenleyici kurumlarının yaptırım stratejilerine ilişkin yeni tarihli eserlerinde, *‘Avustralya genelinde yasal takibatla ilgili politikalarda kapsamlı bir çeşitlilik olmasına rağmen çevre koruma kurumlarının her zaman işletmelerle işbirliği halinde çalışmak ve ilişkilerini kuvvetlendirmek istediklerini’* ifade etmektedir⁵. Bu anlayışın hâlâ devam ettiğini söyleyebiliriz.

Avustralya’nın çevre koruma alanındaki yaptırım stratejisini, federal ve eyaletler bazında ele almamız gerekmektedir. Federal düzeydeki Uluslar Topluluğu Çevre, Su, Kültürel Miras ve Sanat Bakanlığı, federal düzeyde temel kanun olan 1999 tarihli Çevre ve Bitki Çeşitliliğini Koruma Kanunu’nu yürütmekle sorumlu iken eyaletlerin her

⁴ Mikro Bagaric, “Instant Justice? The Desirability of Expanding the Range of Criminal Offences Dealt with on the Spot”, Monash Uni Law Review 231, 1998, C. 24/2, s.250

⁵ Peter Grabosky, John Braithwaite, *Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies*, Oxford University Pres, Oxford, 1986, s. 47

biri de farklı idari makamlarla kendi eyaletlerindeki çevre koruma kanunlarını yürütmektedirler⁶. Kanunun hükümlerini uygulamada benimsenen yaptırım biçimi, ihlalin niteliğine bağlı olarak çeşitlilik arz etmektedir. Fakat yine de, kişilerin kanunlara uyumunu sağlamada dava yoluna gidilmesinin kolaylıkla başvurulacak bir yol olmaması, bu yolun, ancak işbirlikçi ve alternatif yöntemlerin, çözümde yetersiz kaldığı çok ciddi çevresel olaylar için işletilmesi gerektiği kabul edilmiştir.

Bakanlık tarafından ortaya konan 'uyum ve yaptırım politikaları' nın özünde iletişim ve eğitim, ikna etme, işbirliği desteği, birlikte hareket etme gibi uyum odaklı stratejilere vurgu yapılmaktadır⁷. İdari ve adli makamların bu çabalarının sonuç vermemesi halinde elbette ki diğer yaptırım mekanizmaları devreye sokulacaktır⁸. Caydırıcılığa dayanan ve koşulların ortaya koyduğu gerekliliğe göre şiddetinin ve öneminin artabildiği yaptırımlar arasında izin ve ruhsatların iptali, askıya alınması, tedbir kararları, eski hale getirme (çevre ıslahı) emirleri, para cezaları ve ceza davaları bulunmaktadır⁹.

⁶ Principled Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia (ALRC Report 95), published by Australian Law Reform Commission, s. 183

⁷ Department of The Environment, Water, Heritage & The Arts (DEWHA), "**Compliance and Enforcement Policy**", 2009, s. 4, <http://www.environment.gov.au/about/publications/pubs/compliance-enforcement-policy.pdf>, Erişim Tarihi: 06/06/2014

⁸ Bu konuya paralel olarak ŞEN, "İdari Ceza Hukuku" adlı makalesinde anglo sakson hukuk sisteminde yaptırım anlayışını "hukuk kurallarına itaat etmemek ve çevreyi kirletmek ve bozmak derhal cezai sorumluluğu gündeme getirmez. Bu halde idari organ, hemen ihlale son vermesi için fail veya faillere ihtarname gönderir. Bu ihtarnameye rağmen, eğer ihlâl devam etmekte veya tekrarlanmakta ise, idare, fail ya da failler hakkında cezai takibat başlatılması amacıyla yargı makamlarına başvurur." şeklinde ifade etmiştir., Simon Ball-Stuart Bell, **Environmental Law**, London, 1991, s.85-86, Günter Heine, "**Elaboration of Norms and Protection of the Environment**", Duke-Environmental Law Policy Forum, Volume II, North Carolina, 1992, s. 112 Aktaran: Ersan Şen, "İdari Ceza Hukuku", s. 28

⁹ Department of The Environment, Water, Heritage & The Arts (DEWHA), "**Compliance and Enforcement Policy**", 2009, s. 5, <http://www.environment.gov.au/about/publications/pubs/compliance-enforcement-policy.pdf>, Erişim Tarihi: 06/06/2010

İhlallere karşı verilecek cevaplar, uygulanacak yaptırımlar çevre kirliliğinin derecesine ve düzenlemeleri görmezden gelerek uyumsuz davrananların zararlı faaliyetlerini devam ettirip ettirmemesine göre ağırlaşacaktır. Zararın ciddiyeti, suçun tekrarlanma olasılığı, kirletenin geçmiş sicili, ihlal etmenin idareye ve topluma maliyeti verilecek cevabın şiddetini değerlendirmede kullanılan kıstaslardır. Yaptırım politikası net bir şekilde, ilk kez işlenen ve zarar derecesi ağır olmayan ihlaller için kirletenin eğitimi ve onun uyarılması yönteminin uygulanması gerektiğini öngörmektedir¹⁰. Bu ayırım, Türkiye'deki kabahat ve suç ayırımını akla getirmektedir.

Avustralya'da çevre hukukunda sorumluluk konusu Türkiye'dekine benzer bir şekilde üçlü bir ayırma tabidir. Diğer bir ifade ile, çevresel zararlara neden olan gerçek veya tüzel kişilere uygulanacak yaptırımları, genel anlamda idari, hukuki ve cezai yaptırımlar (Administrative, civil and criminal penalties) şeklinde değerlendirebiliriz¹¹. Avustralya'da federal düzeyde bir kurum olan Avustralya Hukuk Reform Komisyonu'nun 2002 ve 2003 yıllarında sırasıyla yayınlamış olduğu ve federal yapı içerisindeki adli ve idari cezaları konu alan yayınlar¹² da bizlere oldukça ayrıntılı bilgiler sunmaktadır. Komisyon raporlarında incelemeye alınan bu yaptırım araçları arasında, başlıklar halinde hürriyeti

¹⁰ DEWHA, s. 8

¹¹ DEWHA, s. 7-10, Daha fazla bilgi için bkz., Environmental Protection Agency, **A Study on the Use of Administrative Sanctions for Environmental Offences in Other Comparable Countries and Assessment of Their Possible Use in Ireland**, Prepared by Alison Fanagan-Orla Joyce, EPA Publication, 2009, s. 4-10, EPA South Australia, Compliance and Enforcement Regulatory Options and Tools, EPA Publication, 2009, s. 18-28, 31-33, Maria Comino, Paul Leadbetter, **"Enforcement of Pollution Laws in Australia – Past Experience and Current Trends"**, Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Sydney, 2000, s. 60, Michael Woods-Richard Macrory, Environmental Civil Penalties, Published by Faculty of Laws, University College London, 2003, s. 20

¹² Australian Law Reform Commission (ALRC), **Principled Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia (ALRC Report 95)**, Published in 2003, s.78-102, <http://www.alrc.gov.au/report-95>, Erişim Tarihi: 03.05.2010, ALRC, **Securing Compliance: Civil and Administrative Penalties in Federal Jurisdiction (DP 65)**, Published in 2002, <http://www.alrc.gov.au/report-95>, Erişim Tarihi: 03.05.2010

bağlayıcı cezalar, adli para cezaları, idari para cezaları ve diğer idari yaptırımlar, yaptırım benzeri tedbirler (quasi-penalties), gümrük ve tekel soruşturmaları yer almaktadır.

Çevre suçlarına karşı Bakanlık nezdinde başlatılan soruşturmalara ve açılan ceza davalarına federal düzeyde çok nadir rastlanmaktadır. Buna karşılık, uluslararası yaban hayatı ticaretine ilişkin hükümlerin ihlaline yönelik soruşturmalar sayıca daha fazladır. Başta bakanlık olmak üzere diğer idari kurumlara ve Uluslar Topluluğu Başsavcılığına intikal eden çevre sorunları, ulusal ve uluslararası önemi haiz sınırlı sayıdaki konuları içine almaktadır. Örneğin, Uluslararası öneme sahip sulak alanlar, federal düzeyde oluşturulan listede belirtilen tehlike altındaki türler ve ekolojik topluluklar, listeli göçmen türleri, Uluslar Topluluğu deniz çevresi, ulusal miras yerlerinin değerleri, dünya mirası niteliğindeki varlıklar ve nükleer faaliyetler gibi konular 1999 Tarihli Kanun'un kapsamı alanındaki hususlardandır. Ayrıca Kanun, federal kurumların, Uluslar Topluluğu arazilerini ilgilendiren çevresel, önemli etkileri olan düzenlemelerine karşı da koruma sağlar. O halde Avustralya Anayasası'nın 52. maddesinde belirtilen yetkiler açısından Federal Çevre Bakanlığı, ulusal ve uluslararası çevresel konularda, Avustralya Federal Polisi ve Avustralya Gümrük İdaresi ile yetki paylaşımına giderek 1999 tarihli Kanunu'nu yürütmektedir.

Çevre Yaptırım Stratejisi, eyaletler ve bölgeler açısından ele alındığında her ne kadar idari teşkilatlanma açısından her biri arasında küçük farklılıklar olsa bile¹³, federal düzeyde uygulanan stratejiye benzer

¹³ Her eyalet bünyesinde çevresel hususlarda farklı isimler altında Bakanlıklar bulunsa bile bazı eyaletlerde yetkilerin yine bakanlığa bağlı olarak Çevre Koruma İdaresi adlı makamlara bırakıldığını görmekteyiz. Mesela Güney Avustralya'da Çevre ve Doğal Kaynaklar Bakanlığı (Department of Environment and Natural Resources), Yeni Güney Galler (NSW)'de Çevre ve İklim Değişikliği Bakanlığı (Department of Environment and Climate Change), Queensland'da Çevre ve Kaynak Yönetimi Bakanlığı (Department of Environment and Resources Management), ACT'de Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Bakanlığı (Department of Environment and Sustainable Development) Batı Avustralya'da Çevre ve Çevre Koruma Bakanlığı (Department of Environment and Conversation), Northern Territory, Department of Natural Resources, Environment and the Arts, vd.

bir durum görmekteyiz. Ele alınan çevresel sorunlar, insanları doğrudan etkileyen, geniş kapsamlı ve yerel sorunlardır. Burada da aşamalı bir yaptırım stratejisi öngörülmektedir¹⁴. Herhangi bir ihlal tespit edildiğinde ihlalin derecesine bağlı olarak ilk başta uyarı ve yönlendirme yapılır. Sonrasında aşağıda belirtilen Braithwaite ve Ayres'in yaptırım pramidinde¹⁵ aşamalı olarak artan diğer tedbir ve cezalar uygulanır. Ceza ihtarnamesi, idari para cezaları, ceza kovuşturması, ruhsat ve iznin askıya alınması ve iptali ve son olarak mahkeme kararı burada başvuru araçları arasındadır.



Ian Ayres ve John Braithwaite'in 1992 tarihli eserinde belirtmiş olduğu şekliyle; aslında Avustralya'daki yaptırım sisteminin de genel sınırları çizilmiştir. Bu bağlamda, gerek 1999 tarihli Çevre Koruma ve Biyolojik Çeşitliliği Koruma Kanunu ve eyalet mevzuatları da bu yaptırım piramidini esas almıştır. Bu yaptırım sıralamasında Braithwaite'in dikkat

¹⁴ Neil Gunningham, "Enforcing Environmental Regulation", Journal of Environmental Law, 23-2, Oxford University Press, 2011, s. 183

¹⁵ Ian Ayres; John Braithwaite, **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**, Oxford University Press, New York, 1992, s. 36

çektığı husus, yukarıya doğru çıkıldıkça çevresel zararın ciddi boyutlara ulaşması ve buna paralel olarak uygulanacak yaptırımların da ağırlaşması; aşağı doğru uzanan yaptırım silsilesindeki temel amacın ise kirletenin ıslahına ve çevresel zararın telafisine katkı sağlanmasına yardımcı olunmasıdır¹⁶.

Eyalet ve Bölgelerde de Federal düzeyde olduğu gibi Çevre koruma makamları çevre kanunlarını halka uygulamakta uyumluluğu sağlama temelli hareket etmekte, ceza soruşturmasına başvurmayı en son çare olarak görmektedirler. Buna karşılık Yeni Güney Galler (NSW) ve Viktorya eyaletlerindeki çevre kirliliğini kontrol makamları, cezai tahkikat aracını Avustralya’daki diğer eyalet ve bölgelerde bulunan çevre makamlarından çok daha fazla kullanmaktadırlar¹⁷.

Avustralya’da çevre koruması konusunda cezai sorumluluğun esasları yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Özellikle suçta kasıt unsurunun nitelemesiyle ilgili son yüzyıldır, mahkemede görev yapan hâkimler arasında ciddi fikir ayrılıkları bulunmaktadır¹⁸. Avustralya Yüksek Mahkemesi’nde görülen *He Kaw Teh & R.* davasında Mahkeme, suçu ortaya koyan kanun maddesinin aksini ileri sürmediği müddetçe ceza hukuku anlamındaki çevresel bütün suçlarda kastı, gerekli bir unsur olarak kabul etmektedir. Aynı zamanda Yüksek Mahkeme, ceza kanunlarında kasta ilişkin şu üç yaklaşımın varlığından bahsetmektedir: birincisi, mahkûmiyetin kastın ispatına bağlı olduğu suç türleri, ikincisi kastın ispatına gerek olmayan fakat savunmanın¹⁹ var olduğu kusursuz sorumluluk gerektiren suçlar ve son olarak da hiçbir savunmanın ileri

¹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz., Ian Ayres, John Braithewaite, “Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate”, Kristina Murphy, “**Moving Towards a More Effective Model of Regulatory Enforcement in the Australian Taxation Office**”, Working Paper No:45, 2004, s. 7-11

¹⁷ J. Norberry, “**Australian Pollution Laws: Offences, Penalties and Regulatory Agencies**”, in Australian Institute of Criminology Conference Proceedings, No: 26, Environmental Crime: Proceedings of a Conference held 1-3 September 1993, p. 10

¹⁸ Per Hunt CJ in EPA & n (1992) 26 NSWLR 352. Cited in G. Bates, **Environmental Law in Australia**, 5th Edition, Butterworths LexisNexis, Australia, 2002, s. 206

¹⁹ Burada en dikkat çeken savunma, “iyiniyetli ve kabul edilebilir bir maddi hata”nın varlığıdır.

sürülemediği mutlak sorumluluk gerektiren suçlardır. Avustralya’da kirlilik kontrolüne ilişkin yasal düzenlemeler, bu üç yaklaşımdan yararlanmaktadır.

Avustralya’nın sadece iki eyaletinde, çevresel sorunları ele alıp karara bağlayan nitelikli çevre mahkemesi bulunmaktadır. Hatta bunlardan Yeni Güney Galler eyaletinde bulunan Arazi ve Çevre Mahkemesi yüksek mahkeme düzeyinde görev yaparken Güney Avustralya’da yer alan diğer mahkeme, Çevre, Doğal Kaynaklar ve Kalkınma Mahkemesi adıyla görev yapmaktadır. Diğer eyalet ve bölgelerde ise çevre suçlarının yargılanmasının yapıldığı mahkemeler Sulh Ceza Mahkemeleridir. (Magistrates’ Court)²⁰.

Kara Avrupası Hukuku’ndan farklı bir yapıya sahip olan Anglo-Sakson Hukuk sisteminde de birtakım ihlallere uygulanacak yaptırımların ceza hukuku dışında tutulmak istendiği görülmektedir. Özellikle trafik kurallarına aykırı hareketler, ikamet ve iskân şartlarına uymama ve çevreyi kirlletme fiillerine yönelik uygulanan yaptırımların yetkisi idari makamlara verilmektedir. Bunun nedeni ise, kamu hizmeti gören ve önemli yetkileri haiz olan idari mekanizmaları, ilgili oldukları alanda düzene aykırı fiilleri icra eden kişilere karşı yaptırım uygulama yetkisi veren kamu gücüyle donatmak ve dolayısıyla da görevlerinin daha etkin gördürülmesini sağlamaktır²¹. Buradan hareketle asıl çalışma konumuz olan Avustralya’da çevre korunması konusunda uygulanan idari yaptırım ve tedbirlere geçmeden önce, yaptırım stratejisine de ışık tutan ihlallerin derecelendirilmesi konusuna değinmek yerinde olacaktır.

Çevre kirliliğinin kontrolüne ilişkin çoğu modern sistemin önemli özelliklerinden birisi, idari otoritenin güçlü bir yaptırım yetkisini haiz olmasıdır. Çevre koruma konusunda yetkili idari otoriteler, uygulamada birçok örnekte olduğu gibi, yasalara uyumu sağlamak adına ikna etme,

²⁰ Samantha Bricknell, **Environmental Crime in Australia**, AIC Reports Research and Public Policy Series 109, Published by Australian Institute of Criminology, Canberra, 2010, s. 12, Comino-Leadbetter, s. 63

²¹ Ersan Şen, “**İdari Ceza Hukuku**”, s. 27

çeşitli uyarılarda bulunma, aykırılıklara karşı tedbirler alma gibi bütüncül bir yaptırım anlayışını benimseyebilirler bile, işlevsel anlamda değişik sonuçlar doğuran ve ceza hukuku kapsamında değerlendirilen yaptırım araçlarına da sahiptirler. Nitekim teoride bu cezalandırma yetkileri iki ana kısma ayrılmaktadır. Birinci kısım, idari yaptırım mekanizmaları olarak adlandırılan ve içerisinde bir ruhsatın (izin) değiştirilmesi, askıya alınması, tamamen iptali, bir fiilden men etme, para cezası uygulama, iyileştirici bir işin yapılmasını emretme gibi çeşitli ceza ve tedbirlerden oluşmaktadır. İkinci kısımda ise, ceza yargılaması safhası olup söz konusu cezaların oluşması, bir mahkeme kararına bağlanmaktadır²². Bunların yanında Türkiye’de olduğu gibi Avustralya’da da var olan hukuk davaları sonucunda ortaya çıkan sorumlulukları da unutmamak gerekir.

III. AVUSTRALYA’DA ÇEVRESEL İHLALLERİN DERECELENDİRİLMESİ

Avustralya’daki çevre kirliliği ile mücadele hukukunun temel özelliklerini anlamak için çevre kanunlarının yürürlüğe giriş sürecine göz atmak gerekmektedir. 1970 tarihinde ilk defa Viktorya eyaleti kapsamlı bir kanunlaşma hareketi başlatmış daha sonraları diğer eyaletlere yayılmıştır. Fakat diğer eyaletlerdeki bu kanunlaşma hareketi, spesifik korumalar öngörmekteydi. Başka bir deyişle çevrenin genel anlamda korunmasından daha ziyade, hava, su, gürültü kirliliğine yönelik hareketlerle sınırlıydı. 1980’lerin sonu ve 1990’ların başında Avustralya çevre koruma konusunda büyük bir değişim yaşamıştır. Her eyalet, anayasada kendisine verilen hakkı dayanak göstererek “Çevre Koruma Kanun”larını yürürlüğe sokmuştur²³. Bu kanunlarda yer alan ve Avustralya ve Türk hukuk sistemindeki farkı ortaya koyan husus, çevresel

²² Anthony Ogus, Carolyn Abbot, “**Protection and Penalties**”, Presented at the Symposium on Law and Economics of Environmental Policy, University College London, September 2001, s. 3-4

²³ Comino, Leadbetter, s. 58-63

ihlallerin çevreye verdikleri zarar açısından derecelendirilmesidir. Bu, belirgin bir fark olarak ortaya çıkmaktadır²⁴.

Üç kategori halinde incelenen ihlallerin birinci kategorisinde kasten ve ihmal sonucu atıkların çevreye atılmasına, sızdırılmasına sebep olma, yetkili makamlardan izin almaksızın zararlı maddelerin çevreye yayma ya da bu maddeleri saklama gibi ihlaller yer almaktadır. Bu ihlaller, kasten veya taksirle işlenen suçlar olarak değerlendirilmekte²⁵, çevreye çok ağır, telafisi güç zararlar vermekte ve yaptırımları cezai yargılama sonucunda uygulanmaktadır. Mevzuata göre ikinci kategori ihlaller arasında, kastın ve taksirin olmadığı su, hava, ses ve toprak kirliliğine yol açan eylemler yer almaktadır. Kirlenme kontrol donanımını sağlamama, yetkili makamlardan alınan çevre koruma ruhsatlarının şartlarını ihlal etme gibi eylemler bu sınıfta yer almaktadır. Nihayet üçüncü kategori ise, çok daha küçük kabahat derecesinde bazı ihlalleri kapsamaktadır. Bu tür ihlaller, öncesinde alınan küçük önlemlerle ağır sonuçların doğmadığı ihlallerdir. Örneğin yerlere çöp atmak fiili bu sınıfta değerlendirilmektedir ve bu tür kabahatlere Avustralya'da idari yaptırımlar uygulanmaktadır²⁶.

Çevre kirliliğine ilişkin çok ciddi sonuçları olan birinci kısım suçlar²⁷ için ceza yargılaması sonucunda yüksek para cezaları, hürriyeti

²⁴ Jennifer Norberry, “**Australian Pollution Laws: Offences, Penalties and Regulatory Agencies**”, Environmental Crime: Proceedings of a Conference held 1-3 September, Hobart, 1993, s. 124-125

²⁵ Örnek olarak Queensland Eyaletinde yürürlükte olan 1994 tarihli Çevre Koruma Kanunu'na göre, çevrenin kasten kirlenmesi, daha yüksek cezanın uygulanmasına sebep olmaktadır. Çok ciddi çevresel zararların kasten verildiği yerlerde bireylere en yüksek para cezaları uygulanmaktadır. Bu, özel şahıslar açısından 5 yıla kadar hapis cezası dahi olabilmektedir., Australian Master Environment Guide,

²⁶ Maria Comino, Paul Leadbetter, s. 63, Wayne Stephen Gumley, “**Environmental Crimes: Offences, Penalties in Victoria**”, Corporate Misconduct eZine, Vol. 1, Issue 1, Thomson, s. 108, Brian Robinson, “**Review of the Enforcement and Prosecution Guidelines of the Department of Environmental Protection of Western Australia**”, This Report is prepared for The Minister for Environment and Heritage, 2003, s. 19-20

²⁷ Üç aşamalı yaklaşımın müşterek bir ilkeye dayandırılması için eyaletten eyalete değişen ve yürürlükte olan belli bazı ihlallerin tanımlarındaki temel farklılıkların ortadan kaldırılması gerekmektedir. Birinci aşama suçlar açısından ele alındığında, Yeni Güney Galler ve Viktoriya eyaletinde kasıt veya ihmali hareket mutlaka gerekli bir unsur olarak görülürken, Güney Avustralya'da suçun birinci aşamaya sokulması için kasıt veya

bağlayıcı cezalar ve ruhsatların iptali gibi cezalar öngörülmektedir. Birinci kısım suçlar için uygulanacak cezalar, eyaletler arasında farklılık arz etmektedir. Örneğin, Yeni Güney Galler Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu'nda suçun kasten işlenmesi halinde tüzel kişiler için 5.000.000 AUD iken gerçek kişiler için 1.000.000 AUD veya 7 yıla kadar hapis cezası, bahsedilen suçların taksirle işlenmesi halinde ise tüzel kişiler için 2.000.000 AUD ve gerçek kişiler için 500.000 AUD veya 4 yıl hapis cezası öngörülmektedir²⁸. Yine Batı Avustralya Çevre Koruma Kanunu'na göre birinci derece suçlar için cezalar, tüzel kişilerde 250.000 AUD'dan 1.000.000 AUD'a kadar yükselirken gerçek kişiler için 125.000 AUD'dan 500.000 AUD veya 5 yıla kadar hürriyeti bağlayıcı ceza şeklinde karşımıza çıkmaktadır²⁹.

İkinci derece suçlar açısından bakıldığında, suçun manevi unsurunun kanıtlanmasına gerek duyulmadığını görmekteyiz. Bu tür suçlara verilecek cezalar, Batı Avustralya'da tüzel kişiler için 100.000 AUD ile 125.000 AUD arasında iken gerçek kişiler için 50.000 AUD ile 62.500 AUD arasında değişen adli para cezalarıdır³⁰.

dikkatsizlik yeterli addedilmektedir. Yeni Güney Galler'de suçun kasten işlenmesine hükmedilmesi, hem katı atık bertarafının gerçekleşmesine hem de bu bertarafın çevreye ciddi bir zarar vereceğinin bilincinde olunmasına bağlanmıştır. 1993 tarihli Güney Avustralya Çevre Koruma Kanunu'nda da benzer durum hüküm altına alınarak sanığın çok ciddi bir çevresel zararın doğacağı veya doğabileceği bilgisine sahip olması gerekliliğine işaret edilmiştir. Konuyla ilgili diğer bir husus bu tür suçların özel bir çevre kanununda mı yoksa ceza kanununda mı zikredilmesi gerektiği hakkındadır. Ceza hukukçularından bazıları, bu tür suçların çevre kanununda yer almasının uygun olmadığı yönünde görüş belirtirken diğer taraftan Wollongong Üniversitesi'nden Profesör Farrier bu suçların çevre kanunlarında yer almasını savunmuştur., R.J Fowler, **“Intergovernmental Aggrement on the Environment And Proposals For Uniform Offences And Penalties”**,

[http://192.190.66.44/en/publications/previous%20series/proceedings/1-](http://192.190.66.44/en/publications/previous%20series/proceedings/1-27/~media/publications/proceedings/26/fowler.pdf)

[27/~media/publications/proceedings/26/fowler.pdf](http://192.190.66.44/en/publications/previous%20series/proceedings/1-27/~media/publications/proceedings/26/fowler.pdf), Erişim Tarihi: 10.10.2011

²⁸ NSW Protection of the Environment Operations Act (Yeni Güney Galler Eyaleti Çevre Koruma Faaliyet Yasası), Chapter V, Section 119, Yürürlük Tarihi: 1997

²⁹ Angela Hartley, **“Are Criminal Penalties the Most Effective Sanction for Offences Under Pt V of the Environmental Protection Act 1986 (WA)?”**, Environmental and Planning Journal 21, 2004, s.312. Bu makale, Western Australia Üniversitesinde hazırlanan bir yüksek lisans tezinden bölüm olarak hazırlanmıştır.

³⁰ Angela Hartley, a.g.e., s.313

Daha küçük çapta ve çevresel etkileri az olan ihlaller ise üçüncü derece ihlaller yani kabahatler şeklinde değerlendirilmektedir. Bu tür eylemlerin karşılığı olarak verilen idari tedbir ve cezalardan özellikle idari para cezalarının uygulanmasında sıkça rastlayacağımız “birim sistemi”ni de belirtmek gerekmektedir.

IV. AVUSTRALYA'DAKİ PARA CEZAALRINDA BİRİM SİSTEMİ (PENALTY UNIT SYSTEM)

Ceza Birim Sistemi ilk olarak 1981 yılında Viktorya eyaletinde uygulanmaya başlanmıştır. Parasal olarak azami derecedeki miktarların yerini bu parasal büyüklüğe denk düşecek ve belirlenmiş ceza birim sayıları almıştır. Örneğin 55.000 \$ ceza gerektiren bir ihlale karşı kanunda zikredilen miktar bu parasal büyüklük değil, bunun yerine eyaletler bazında farklı şekilde belirlenmiş miktarlara göre çarpılarak bulunacak olan ceza birimleridir (penalty units). Bir ceza biriminin 110 \$ olarak belirlendiği Yeni Güney Galler eyaletinde yürürlükte bulunan mevzuatta ihlale uygulanacak ceza 55.000\$ olarak değil, yukarıdaki orana göre 50 birim olarak ifade edilmektedir. Çarpım sonucu elde edilecek olan parasal değer her bir ihlalin ağırlık derecesine göre farklı şekillerde olduğundan ceza birimleri de farklılık göstermektedir. Bir birim cezanın parasal miktarı yasal düzenlemelerle devamlı olarak güncellenmektedir³¹.

Cezaların parasal miktar olarak uygulanması devamlı değişikliğe ihtiyaç duyduklarından uygulayıcılar açısından sıkıntı yaratmaktadır. Fakat ceza birimi sisteminin uygulanması, büyük miktarlardaki para cezalarının değişmesindeki ve hesaplanmasındaki karışıklığı ortadan kaldırarak kolaylık sağlamaktadır. Yani her yıl ceza miktarlarındaki, özellikle de yüksek değerli ceza miktarlarındaki değişiklikten kaçınmak için, eyaletler bazında her bir eyaletin mevzuatlarında³² farklı şekillerde

³¹ The Law Reform Commission Report on The Indexation of Fines, This Report was submitted on 30th October 1991 to the Attorney General, Mr Harold Whelehan, Ireland, 1991, s. 25

³² Örneğin Queensland eyaletinde yürürlükte olan 1992 tarihli Cezalar ve Hükümler (Penalties and Sentences Act) Yasasının “Ceza Biriminin Anlamı” başlıklı 5. maddesinde bir ceza biriminin 100 \$ olduğunu hükme bağlarken, 1914 tarihli Uluslar

ceza birimleri tespit edilmiştir³³. Bu sebeple Avustralya’da her bir yargı çevresinde gerek idari gerekse adli para cezalarının düzenlendiği birçok mevzuatta ayrı ayrı değişiklikler yapmaktansa sadece enflasyon oranı dikkate alınarak bir ceza birimi üzerinde değişiklik yapılmakta ve somut olayda o ihlalin ceza birimi miktarı ile bu oran çarpılmaktadır³⁴. Bu sistem, kanunilik unsuruna zarar vermeden vatandaşların suç ve cezalar üzerindeki kafa karışıklığını ortadan kaldırmakta ve daha bilinçli hareket etmelerini sağlamaktadır.

Türkiye açısından düşünüldüğünde, toplum düzeninin korunması ve sağlanmasında kullanılan birçok konudaki (çevre, sağlık, trafik, imar) idari yaptırım mevzuatında her yıl yeniden değerlendirme oranı belirlenmekte ve yukarıdaki tablolarda belirtilen ceza miktarları bu değerlendirme oranına göre her kanun için ayrı ayrı hesaplanıp miktarlar ortaya konmaktadır. Elbette ki cezalandırıcı ve önleyici etkisi olan bu cezalara maruz kalan ya da kalma olasılığı bulunan vatandaşlar için bu tür ceza tabloları karışık bir durum arz edebilmektedir. Hukuk ekonomisi açısından ve en önemlisi ceza bilgisi ile birey arasındaki ilişkinin sağlam tutulması bakımından böyle bir düzenlemenin ülkemiz açısından da uygulanması gündeme getirilebilir.

V. AVUSTRALYA’DA KURUMLAR AÇISINDAN BÜTÜNLEŞTİRİLMİŞ YAKLAŞIM İHTİYACI

Avustralya’da uluslararası çevre koruma ve kirliliğin önlenmesine dair yükümlülüklerin koordinasyonu ve yaptırımlar açısından bütünleştirilmiş bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Bunu elde etmenin yolu, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki ‘Çevre Koruma Kurumu’ örneğine benzer bir şekilde, ulusal bir çevre koruma kurumunun

Topluluğu Suçlar Yasasının 4AA maddesi ile Yeni Güney Galler Eyaleti 1999 tarihli Suçlar Yasasının 17. maddesinde bir ceza birimi olarak 110 \$ öngörülmüştür. (Yıllık yeniden değerlendirme oranına göre değişebilir)

³³ Andrew Haesler, Andrew Miles, **The Law Handbook (Your Practical Guide to The Law in NSW)**, 11 th Edition, Section : Criminal Law, Redfern Legal Centre Publishing, s. 417

³⁴ Principled Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia (ALRC Report 95), published by Australian Law Reform Commission, 13.03.2003, s.143

oluşturulmasıdır. Avustralya`da böyle bir kurumun kurulması, çok gayret gerektiren zorlu bir durum gibi gözükse de, şayet federal hükümet yeteri kadar kararlı olursa ve bu tür fonksiyonları icra eden federal bakanlıklar bazı sorumluluklarından feragat ederek devredebilirlerse mümkün gözükmektedir. Etkili bir çevre koruma kuruluşunun, açık bir yasal otoriteye, yeterli kaynaklara, geçerli, güvenilir yaptırım ölçütlerine olan bağlılığa ve federal-eyalet-yerel olsun her düzeydeki bireyleri ve sivil toplum kuruluşlarını kapsayan bir sisteme sahip olması gerekmektedir³⁵.

Şayet federal bir çevre kurumu kurulursa, Avustralya`da federal hükümetle eyalet hükümetleri arasındaki ilişki açısından gelişen dinamik, oldukça önemli bir konu haline gelecektir. Bu bağlamda Avustralya federal ve eyalet hükümetlerinin kurulacak olan bu kurumla ilişki içerisinde olacak ilgili diğer hükümet sistemlerinin birlikte nasıl çalışacağı ve çevresel alanlara nasıl intibak ettirileceği konusunda fikir üretmesi gerekecektir.

Tam da bu noktada Avustralya`da 1992`nin Mayıs ayında imzalanan Çevreye İlişkin Hükümetlerarası Anlaşma`ya (Intergovernmental Agreement on Environment) değinmek yerinde olacaktır. Anlaşma, Avustralya Federal Hükümeti, Eyalet ve Bölge Hükümetleri ile Avustralya Yerel Yönetimler Birliği arasında imzalanmıştır³⁶. Hükümetler ve yerel yönetimler arasında bir mekanizma oluşturmayı amaçlayan anlaşmanın hedefleri³⁷:

- Çevre konusunda işbirlikçi ulusal bir yaklaşımın elde edilmesi

³⁵ Donald Anton, Jenifier Kohout, Nicola Pain, “**Nationalizing Environmental Protection in Australia: The International Dimensions**”, Environmental Law Journal, Vol. 23, No. 3, s. 1-21

³⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz., Report on Environmental Infringement Notices (PINS) for Environmental Offences: A Step Towards Consensus on the Law Across Australia and New Zeland, Published by NELA and RMLA as a joint project, January 2008, s. 5-6

³⁷ Ben Boer, “**Environmental and Resource Law in Australia**”, Symposium Towards to 21st Century: Canadian- Australian Legal Perspectives, Osgoode Hall Law Journal, Volume 31, 1993, s.339

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

Anlaşma, aynı zamanda çevre konularıyla ilgili ulusal ve uluslararası politikaların geliştirilmesinde eyalet ve bölge yönetimlerinin önemli bir rol oynayacaklarını da kabul etmektedir. Ekolojik bakımdan sürdürülebilir kalkınmanın kapsamı, ekonomik ve ekolojik faktörlerin uyumlu bir şekilde bütünleştirilmesi için bir potansiyel oluşturmak ve şimdiki nesil ile gelecek neslin menfaatleri arasında bir denge yakalamaktır. Bu bağlamda anlaşma çevresel meselelerde işbirliği yapmak için etkin bir mekanizma oluşturmayı ve yönetimin farklı kademeleri arasındaki iş bölümünü düzenlemeyi amaçlamaktadır. Bu muhtelif hedeflere ulaşma yolunda taraflar, ihtiyat prensibi, kuşaklararası adalet, biyolojik çeşitliliğin korunması, ekolojik bütünlük, teşvik mekanizmalarının geliştirilmesi gibi bir dizi prensibi gerçekleştirmeyi taahhüt etmişlerdir³⁸.

Çevreye ilişkin hükümetlerarası anlaşma yukarıdaki hedeflere ek olarak, farklı düzeydeki yönetimlerin (federal-eyalet-yerel) sorumluluklarını, onların sahip oldukları rollerin çerçevesini çizmeyi ve her bir yönetimin çevresel konulardaki menfaatleri arasında denge oluşturmayı da amaçlamaktadır. Uluslar Topluluğu'nun aynı konuda ispat edilmiş bir menfaatinin varlığı halinde ve Topluluğun konuya ilişkin konumu müsaade ettiği sürece anlaşma, kendi sınırları içerisinde her bir eyalet ve bölge yönetiminin çevresel meselelerde bütünleyici (integral) bir sorumluluğunun olduğunu kabul etmektedir³⁹. Eyaleti ilgilendiren bir konuda Uluslar Topluluğu'nun müdahalesini gerekli kılan ya da bunun tam tersi bir durumda, anlaşma, taraflara çevresel uygulamaların işbirlikçi

³⁸ Çevreye İlişkin Hükümetlerarası Anlaşma, Madde 3

³⁹ CIHA, madde 2.5.3

bir yöntemle en ideal şekilde hayata geçirilmesi yönünde anlaşmaya varmaları konusunda fırsat tanımaktadır. Hatta, bazı durumlarda taraflar anlaşarak eyalet hükümetlerinin mevcut çevresel uygulamalarının Uluslar Topluluğu tarafından veya bunun tersinin yapılmasına karar verebilmektedirler. Fakat tarafların anlaşmaya varamadıkları, umulan sonuçları vermeyen konularda bu anlaşmazlığın çözümüne ilişkin nasıl bir prosedür izleneceği sözleşmede yer almamaktadır. Bu gibi durumlarda “anlaşmaya varmak için çaba sarf edeceklerdir” gibi bir hükümle yetinilmiştir⁴⁰.

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

Ulusal çevre kurumunun kurulmasıyla ilişkili olarak üzerinde düşünülmesi gereken başka sorunlar da vardır. Örnek vermek gerekirse, arabuluculuk ve uyuşmazlıkları çözüm mekanizmaları ABD'de ve az da olsa Kanada'da zenginleşiyorken Avustralya'da yeni yeni gelişme göstermektedir. Aslında Avustralya federal hükümeti 1991-1992 bütçesinde ulusal çevre kuruluşunun kurulmasına pay ayırmış fakat bu hayata geçirilmemişti. Geline nokta, tasarlanan kurumun, bazı akademik çevreler ve sivil toplum kuruluşları tarafından hükümete önerilen modellerden daha yalın ve güçsüz olduğunu söyleyebiliriz. Bu nedenle kurumun etkinliğinin değerlendirilmesinden önce gerçek işleyişinin açık ve titiz bir şekilde gözden geçirilmesi gerekmektedir.

VI. İDARİ YAPTIRIM TÜRLERİ

A. Mali Nitelikteki İdari Yaptırımlar (Monetary Administrative Penalties)

Avustralya'daki hemen hemen bütün eyaletlerin yetki alanları içerisinde mali nitelikli idari yaptırımların uygulandığını görmekteyiz. Bu yaptırımların belirgin özellikleri ve uygulama usulleri, bu yaptırımlara

⁴⁰ CIHA, madde 2.5.1.1 (iii)

fırsat veren kanunlara göre çeşitlilik arz etmektedir. Avustralya'da çevre koruma konusunda parasal idari yaptırımlar dendiğinde akla gelen ilk araç, adına bazı kaynaklarda ceza ihtarnamesi (penalty notices) de denen ihlal ihtarnameleridir (infringement notices). Anglo Sakson hukukunun uygulandığı Amerika'dan farklı olarak Avustralya'da doğrudan bir idari para cezası yerine Macrory'nin karma bir sistem diye telaffuz ettiği "ceza ihtarnameleri" uygulanmaktadır. Avustralya Hukuk Reformu, ceza ihtarnamelerinin başlı başına bir idari ceza olmadığı, suç teşkil eden ya da etmeyen bir ihlali içeren sorunun ortadan kaldırılmasında kullanılan bir idari araç olduğunu ifade etmiştir. Böyle bir ihlal yapıldığında ilgili idari kurum ya konuya ilişkin inceleme başlatacak, ya adli kovuşturma için dava açacak ya da belirli bir miktar kefaretin ödenmesi suretiyle yükümlülüğü yerine getirmiş sayma teklifini faaliyette bulunan tarafa teklifi içeren ceza ihtarnamesi düzenleyebilecektir⁴¹.

1. Ceza İhtarnameleri (Penalty Infringement Notices)

Avustralya Çevre Kurumları, herhangi bir adli ya da cezai dava yoluna başvurmadan ziyade, çevre kirliliğine sebep olan faaliyetleri yürütenlere, belirli koşullarla ihlalin ortaya çıkardığı etkileri tasfiye ve tazmin etmek adına fırsat olarak belirli bir miktar paranın ödenmesini şart koşabilir⁴². Ceza ihtarnameleri olarak adlandırılan bu ödeme emirleri, bir tür idari uzlaşma aracıdır. Ödenecek olan paranın miktarı, ihlal edilen kanun ya da yönetmelik hükmüne uygun bir şekilde belirlenir ve bu miktar ödendiği takdirde sicil kaydında herhangi bir cezai hükme yer verilmez⁴³. Bu yönüyle ceza ihtarnameleri, değişken idari para

⁴¹ ALRC Report 95,p. 78, Richard Fox, "Infringement Notices: Time for Reform", Australian Institute of Criminology Trends&Issues, No:50, November 1995, p.2

⁴² Örnek olarak bkz., Environment Protection Act 1970 s. 63/B (Victoria) ve Protection of Environment Operations Act 1997 s. 222-229 (NSW)

⁴³ Burada Victoria eyaletinde ceza ihtarnamelerinin uygulandığı ihlaller, 1970 tarihli Environmental Protection Act'de Tablo A'da sırasıyla verilmiş, NSW'de ise ceza ihtarnameleri, ikinci derece suçların bazıları için ve üçüncü derece suçların tamamında uygulanmaktadır. Daha detaylı bilgi için bkz., NSW Protection of the Environment Operations (Penalty Notices) Regulation 2004.

cezalarının⁴⁴ aksine, maktu bir niteliğe sahip olup, Hukuk Reform Komisyonunun raporunda da belirttiği üzere her ne kadar idari para cezalarına çok benzeseler de idari para cezaları ile karıştırılmamalıdır. Aslında değişken idari para cezaları, Yeni Güney Galler ve Viktorya eyaletlerinde hatta federal düzeyde kirlilikle mücadele için idarenin uygulamaları arasında da yer almamaktadır. Genellikle çevre koruma konusunda, yerlere çöp atmak, motorlu araçların emisyon sorunları gibi özellikle küçük ihlallere karşı ceza ihtarnamelerine başvurulmaktadır. Örneğin Victoria'da 1970 tarihli Yasada idareden izin almadan planlanmış yerlere katı atık boşaltımı yapmak gibi çevre ihlallerine karşı 110 \$ dan 5,500 \$ a kadar ceza ihtarnameleri uygulanmaktadır⁴⁵. Ceza ihtarnamelerinin miktarları faaliyette bulunan kişinin gerçek ya da tüzel kişi olup olmamasına göre farklılaşmaktadır. Tüzel kişilere gönderilen ceza ihtarnameleri miktar olarak daha fazladır.

Ceza ihtarnamesi yönteminin dayanak noktası, *Brian William Mcquade v Marion City Council* davasında şu şekilde özetlenmiştir:

“Gayet açık ve nettir ki; bu düzenlemelerin yürürlüğe konmasında Parlatmentonun niyeti, trafik cezaları gibi küçük ihlallere karşı uygulanan para cezalarının süratli bir şekilde toplanması için bir sistem oluşturmaktır. Bu sistem, ödemelerin elektronik yolla tahsili için modern teknolojiyi kullanarak, mahkemede geçirilen zamandan ve kullanılan

⁴⁴ Avustralya'da İdari para cezalarının değişken (variable monetary penalty) ve sabit idari para cezaları (fixed monetary penalty) diye ikiye ayrıldığını görmekteyiz. İkisi arasındaki fark, birisinde, miktarın tespitinde cezanın maksimum sınırının aşılması koşuluyla ve hafifletici-ağırlaştırıcı faktörler esas alınarak idarenin takdir yetkisinin olması iken diğesinde ise kanun ya da yönetmeliklerde belirtilen önceden hesaplanmış bir miktarın uygulanmasıdır., Richard Macrory, **Regulation, Enforcement and Governance in Environmental Law**, Cameron May Publishing, United Kingdom, 2008, s. 80-84

⁴⁵ EPA 1970, s. 27 (1), Burada ceza miktarları yukarıda açıklamasını verdiğimiz ceza birim sistemine göre hesaplanmaktadır. Avustralya'daki birim ceza, her yıl tüketici fiyat endeksi baz alınarak Monetary Units Act 2004 kapsamında uygulanmaktadır. Victoria'da 2011-2012 bütçe yılı için bir ceza birimi 122,14 \$ olarak hesaplanmıştır., <http://www.legalaid.vic.gov.au/1700.htm>, Erişim Tarihi: 05.01.2012

kaynaklardan tasarruf edilerek sorunun çözülmesi üzerine tasarlanmıştır⁴⁶.”

Diğer taraftan yukarıdaki mahkeme kararına paralel olarak Richard Fox da eserinde;

“Avustralya verileri, ceza yargılama sürecinden geçip de derhal mahallinde uygulanan parasal yaptırımlarla sonuçlanan suçlamaların oranının sistemin bütünü içerisinde değerlendirildiğinde oldukça önemli bir paya sahip olduğu açıktır. Bu durum bize net bir şekilde artık ceza yargılamalarının asıl işinin ağır suçlar olduğunu kanıtlamaktadır. Zira idari yaptırımlar gibi çabuk uygulanan yaptırımların uygulandığı hukuka aykırılıkların sayısı da her geçen gün açık bir şekilde diğer bütün suç sınıflarına göre artış göstermektedir⁴⁷ .

Bakanlık yönergesi, ceza ihtarnamelerinin esasen çaresi kolay olan ve faaliyeti yürüten tarafından bir defaya mahsus yapılan ihlaller için uygulanacağını öngörmüştür. Ayrıca çevresel zararın niteliğini belirlemek için araştırılması gerekli birçok faktör varsa, bu zararın giderilmesi için uzun vadeli bir çözüm geliştirmek gerekliyse ve ihlal sürekli olarak tekrarlanıyorsa ceza ihtarnamelerinin uygun bir yaptırım aracı olmadığı ifade edilmiştir. Bunun yanında eş zamanlı yapılan birden fazla ihlal varsa bu ihlallerin her biri kendi içerisinde küçük etkileri olan kabahatler taşısa da faaliyet gösterenin tekrarlanan hareketlerinde bir uyum sorunu olduğundan burada da ceza ihtarnamelerinin uygulanması uygun düşmeyecektir. Zira Avustralya'da mütemadi çevre ihlalleri küçük etkileri olsa bile mahkemede yapılan yargılama ve sonucunda çıkacak olan karar ile yaptırıma tabi tutulmaktadır⁴⁸ .

⁴⁶ Brian William Mcquade v Marion City Council (1998) 100 ACrimR 203, 206, discussing the Expiation of Offences Act 1996 (SA).

⁴⁷ Richard Fox, “**Criminal Sanctions at the Other End**”, paper presented at 3rd National Outlook Symposium on Crime In Australia: Mapping the Boundaries of Australia's Criminal Justice System, Australian Institute of Criminology, Canberra, 1999, s. 6-7

⁴⁸ Department of Environment and Conversation, **EPA Prosecution Guidelines**, Sydney, 2001, p. 22-23

Ceza ihtarnameleri, kanunda belirtilen yetkili kurum ya da memurlar tarafından düzenlenip ilgili kişiye elden ya da posta yolu ile tebliğ edilmektedir. Örneğin Yeni Güney Galler eyaletinde EPA (Environment Protection Authority) denilen Çevre Koruma Kurumu genel yetkili kurumdur. Bunun yanında denizcilik ve su faaliyetlerinin denetçisi konumundaki Su Yolları Kurumu (Waterways Authority), belediyeler, eyalet polisleri gibi kuruluşlar da bu ihbarnameyi düzenleyebilmektedirler. Çevresel zararları çok ciddi olmayan faaliyetlere ilişkin uygulandıklarından ve uygulanış şeklindeki kolaylıktan sayılan yetkili idari kurumlar için çok etkili ve caydırıcı bir idare hukuku aracıdır. Fakat Çevre Koruma Kurumunun, görevlerini nasıl yerine getirdiklerine ilişkin diğer kuruluşlar üzerinde doğrudan bir denetim yetkisi olmadığından uygulayıcılar, ceza ihtarnamelerinin düzenlenmesinde Bakanlığın çıkardığı yönergeye ve hakkaniyete uygun hareket etmek zorundadırlar⁴⁹.

Avustralya'da ceza ihtarnamesini alan kişi, ihtarnamede belirtilen miktarı ödemek yerine meselenin, ceza mahkemesinde görüşülmesini talep hakkını da kullanabilir. Fakat ceza mahkemesinde verilecek muhtemel ceza, ceza ihtarnameleri tablosunda belirtilen en yüksek ödemeden bile oldukça fazla olabileceği için beklendiği üzere faaliyet gösterenler risk alarak bu seçeneği tercih etmemektedirler. Zira burada, kimse ceza mahkûmiyet kararı ile ilişkilendirilip olumsuz bir sicil ile anılmak istememektedir⁵⁰. Çevreye zarar veren kişiye gönderilen ceza ihtarnamesine karşı kanun yolları arasında meseleyi mahkemeye göndermekten başka iki yol daha dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi, sadece yerlere çöp atma fiiline ilişkin uygulanan ve yasal beyanname (statutory declaration) diye adlandırılan yoldur. Buna göre, kendisinin fiili işlemediğini iddia eden kişi, fiilin kim tarafından işlendiğini, açık adresini, kimliğini ve bunun nedenini içeren bir matbu dilekçe ile Çevre Koruma Kurumu'na başvuru yapmaktadır. Burada önemle belirtelim ki; yasal

⁴⁹ EPA Prosecution Guidelines, p. 21

⁵⁰ Carolyn Abbot, s. 223-224

beyannamedeki ispata ilişkin kurallar, 1958 tarihli Kanıt Yasası'na (Evidence Act) göre belirlenmektedir. Başvuruyu değerlendiren Kurum, ceza ihtarnamesini geri çekebilme, yeniden düzenleyebilme ya da başvuruya ret kararı vererek cezanın ödenmesini isteyebilmektedir⁵¹. Resmi kurumlara bilerek yanlış beyanda bulunmak ise önemli bir suç teşkil ettiğinden failler ceza hukuku hükümlerine göre hapisle tazyik edilmektedirler. İkinci yol ise, kararının kurum içi denetimini talep hakkıdır (internal review). Tarafına ceza ihtarnamesi gönderilen taraf, kimlik tespitinde bir hata yapıldığı, hukuka aykırılık bulunduğu, 2006 tarihli İhtarname Kanunu'nda (Infringement Act) belirtilen zihinsel ehliyetsizlik ve affa konu olabilecek istisnai durumların varlığı inancında ise ceza ihtarnamesi kararının yeniden değerlendirilmesini, başka bir deyişle idari başvuru hakkını kullanabilir. Kurum 90 gün içerisinde durumu değerlendirdikten sonra bir karar alır ve tarafa tebliğ eder. Ödemenin yapılması yönünde çıkan karara uyulmaması, Kurumun meseleyi Sulh Ceza Mahkemesine sevk etmesi sonucunu doğuracaktır⁵².

B. Mali Nitelikte Olmayan İdari Yaptırımlar

1. İdari Uyarılar, Emir ve Talimatlar (Administrative Notices, Orders and Directions)

Yaptırım uygulamaya yetkili herhangi bir kurum ya da kamu görevlisi, bir çevre ihlalinin meydana geldiğine veya meydana gelmesinin kuvvetle muhtemel olduğuna kanaat getirmişse Avustralya'da idari uyarılar, emir ve talimatlar olarak bilinen araçları uygulamaya koyabilmektedir. Bu idari araçlar, yukarıda izah edilen yaptırım piramidinin tabanında yer alsalar bile kanun ve yönetmeliklere uyma

⁵¹ Bahsi geçen yasal beyanname, Avustralya'da özellikle trafik cezaları için çok sık rastlanan bir usuldür. Takdir edileceği üzere yasal düzenlemelerin yanında güven ilkesine de dayanan bu uygulama, doğru şekilde uygulandığında cezaların şahsiliği ilkesine katkılar sunmaktadır. Beyannamelere genellikle motorlu araçlarla işlenen çöp atma olaylarında rastlanmaktadır. Plaka numarasından araç sahibine gönderilen ceza ihtarnamelerinde suç anında aracın başkası tarafından kullanılması durumunda yasal beyanname ile gerçek sorumluların tespitine olanak sağlanmıştır., Ayrıntılı bilgi için bkz., Victoria Environment Protection Act 1970, Section 45/I

⁵² Environment Protection Agency, **Compliance and Enforcement Policy**, Victoria, 2011, s. 25, Victoria Infringement Act 2006, Section 21-27

sorunu olan gerçek ve tüzel kişiler için oldukça etkili sonuçları olan araçlardır. Kirlenici faaliyetler sonucu ortaya çıkan veya olması muhtemel çevresel zararların hızlıca ve olumlu sonuçlar doğuracak şekilde bertarafına olanak sağlayan, herhangi bir mahkeme kararına ve müdahalesine gerek kalmaksızın uygulanabilen, masrafı oldukça düşük araçlardır. Neil Gunningham'ın başka bir ifadesiyle “*idarenin kaynaklarının yetersiz olduğu düşünüldüğünde bu tür araçlar, yetersiz kaynakların en alt seviyede tüketilmesi bağlamında ‘verimli’; ve caydırıcılık konusunda da ‘etkili’ olma özelliğine sahiptirler. Üstelik faaliyette bulunan açısından da ona gereksiz masraflardan kaçınmak için bir fırsat sunulmaktadır*”⁵³. Bunlara ek olarak belirtilmesi gereken diğer bir özellik ise; Avustralya'nın bütün yargı çevrelerinde özel çevre mahkemeleri ve çevresel konularda uzman hâkimler bulunmadığından bu tür idari uyarı ve talimat kararlarının çevre sorunlarını iyi bilen idari yetkililer tarafından uygulanması çözümü daha da kolaylaştırmaktadır⁵⁴.

Bu tür idari uyarı, emir ve talimatların önleyici etkisi, uyulmadığı takdirde ceza hukuku anlamında bir suçun oluşacağı ve kovuşturma yapılacağı gerçeğinden ileri gelmektedir⁵⁵. Uyarı veya talimatın yerine getirilmesi, faaliyette bulunamı çok uzun, masraflı ve cezalandırıcı bir süreçten alıkoymaktadır⁵⁶. Bu yaklaşım, Avustralya çevre yaptırım

⁵³ Neil Gunningham, “**Beyond Compliance: Nexy Generation Environmental Regulation**”, Paper presented at the Current Issues In Regulation: Enforcement and Compliance Conference convened by the Australian Institute of Criminology, 2-3 September 2002, Melbourne, s. 9

⁵⁴ Carolyn Abbot, “**The Regulatory Enforcement of Pollution Control Laws: The Australian Experience**”, Journal of Environmental Law, Vol. 17, No: 2, Oxford, 2005, s. 166

⁵⁵ Bu konuda Richard Macrory, eserinde idari uyarı ve talimatlara uymayan şahıslara karşı ceza hukuku anlamında bir ceza kovuşturmasından daha ziyade idari para cezasına hükmedilmesinin daha yerinde olacağını ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi ve yazarın diğer önerileri için bkz., Richard Macrory, **Regulatory Justice: Making Sanctions Effective Final Report**, November 2006, s. 11

⁵⁶ Carolyn Abbot, **Enforcing Pollution**..., s. 235, Yapılan uyarılara ve verilen emir ve talimatlara uymama sonucunda Mahkeme, çok yüksek adli para cezalarına hükmedebilmektedir. NSW POEO Act'in 91/5. Maddesinde işletmeler için 1,000,000 \$ ve suçun devam ettiği her gün için 120,000\$; gerçek kişiler için ise 250,000\$ ve suçun

stratejisine de uygun bir yaklaşımdır. Bu yüzden şimdi üzerinde duracağımız bazı ihlaller açısından doğrudan bir idari ceza uygulamak yerine uyarı ve talimatlara başvurmak çevrenin korunmasında bir algı oluşturmak adına da önemli bir yöntemdir. Fakat uyarı ve talimat düzenleme yetkisi sınırsız bir yetki değildir. Düzenlenecek olan uyarı ya da talimatın haklı gerekçelere dayanması ve neye ilişkin olduğunun açık ve net bir şekilde belirtilmesi, yani anlaşılır olması gerekmektedir. Bunun önemi yukarıda da ifade edildiği üzere uymama neticesinde cezai bir sorumluluğun var olmasıdır. Örneğin, Batı Avustralya Yüksek Mahkemesi’nde görülen *Goldbar Holdings Pty Ltd* davasında Mahkeme, kirliliğin azaltılması uyarısının bazı bölümlerini, düzenlemedeki belirsizlik ve yetki aşımı olduğundan bahisle iptal etmiştir⁵⁷. Davalı şirket tarafından makine ile kalker taşı kesim işlemi esnasında ortama yayılan toz ve püsküren sıvının zararını önlemek adına bir idari uyarı düzenlenmiştir. Batı Avustralya Çevre Koruma Kanunu’nun (Environment Protection Act) ilgili maddesi gereğince, icraya yetkili amir, yapılması gerekli işlemleri, alınacak önlemleri ve bu talimatın hazırlanma nedenlerini açıklayıcı şekilde belirtmesi gerekirken alınan bu önlemlerin bazılarının kabul edilebilirliğinin “denetçinin memnuniyetine” diğerlerinin ise idari amirin “onayına” bırakılması gibi muğlak bir ifadenin iptal nedeni olduğu kabul edilmiştir⁵⁸. Benzer bir dava olan ve Viktorya Yüksek Mahkemesi’nde görülen *EPA-Simsmetal Ltd* davasında temizleme uyarısında faaliyette bulunanın yükümlülükleri belirtilmediğinden ve bu nedenle nasıl hareket edileceği kavranamayacağından bu uyarı da iptal edilmiştir⁵⁹.

devam ettiği her gün için 60,000\$ adli para cezası verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm, ileride açıklanacak tüm uyarı ve talimatlar için geçerlidir.

⁵⁷ Supreme Court of Australia, 84 Local Government and Environmental Reports of Australia (LGERA), 113, 1994 (Bu ve Avustralya’da görülen diğer davalarda alınan kararlara <http://www.austlii.edu.au/> adresinden arama yapılarak erişilebilmektedir.

⁵⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz., Andrew Harman, “**Pollution Abatement Notices: The Requirement for Certainty**”, Environmental and Planning Law Journal, Vol. 12 No:2, April 1995, s. 147

⁵⁹ Supreme Court of Victoria, 70 LGERA 312, 1990

Yetkili makamların yaptırım araçları arasında çok önemli anahtar bir araç olan idari uyarılar, maddi anlamda bir iş yapma veya faaliyette bulunma gerekliliğini ifade etmektedirler. Victoria ve Yeni Güney Galler eyaletlerinde kirliliği kontrol eden mevzuatta son yapılan değişikliklerle birlikte idari uyarı ve talimat niteliğindeki hükümlerde artış yaşanmıştır. Fakat *Goldbar Holdings* ve *Simsmetal* gibi davalarda verilen kararlar, hiç şüphesiz çevrenin korunması görevini üstlenen yetkili kurumların idari uyarı ve talimatları düzenlemelerinde daha dikkatli davranmalarını sağlamıştır.

İdari uyarılardan başlıcaları temizleme uyarısı (clean up notice), engelleme uyarısı (prevention notice), yasaklama uyarısıdır. (prohibition notice) Bunlara ek olarak kirliliği azaltma uyarısı (pollution abatement notice) ile gürültü kontrol uyarısını (noise control notice) gösterebiliriz⁶⁰. Bunların tümüne kanunlarda “çevre koruma uyarıları” başlığı altında yer verilmektedir⁶¹.

Birincisi olan çevreyi temizleme uyarısının kirletene tebliği sonucunda kirletenden çevresel zararı ortadan kaldırmak adına belli davranışlarda bulunması istenmektedir. Bu, belli bir işi yapmak gibi olumlu yönde olabileceği gibi bazı şeyleri yapmaktan sakınma gibi olumsuz yönde de olabilir. Temizleme uyarısına karşı yapılacak işler arasında, herhangi bir olay sonucu ortaya çıkan ya da çıkma ihtimali olan kirliliğin önüne geçmek, kirliliği minimize etmek, tamamen ortadan kaldırmak, gidermek, etkileri hafifletmek, bazı şeyleri imha etmek sayılabilir. Bunların yanında ortaya çıkan kirliliğin niteliğini ve kapsamını saptayarak bilinçli bir şekilde hareket edip telafi edici planlar hazırlamak, bunları icra etmek de bu çerçevede yapılması gerekenlerdendir⁶².

⁶⁰ Department of Environment and Conservation NSW, **Guide to Notices: Issuing Notices Under The Protection of the Environment Operations Act 1997**, Sydney, 2006, p. 6-17., Comino-Leadbetter, p. 68

⁶¹ NSW Protection of The Environment Operations Act 1997 (POEO Act), sec. 90., Çevre Koruma Uyarıları, NSW Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu'nun 4. Kısımında 89-113 maddeleri arasında, Victoria Çevre Koruma Kanunu'nun 5. Bölümünde ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir.

⁶² DEC, Guide to Notice..., p. 1

Hazırlanan temizleme uyarısında kirletenin açık kimliği, kirliliğin konusu, yapılması gerekenler ayrıntılı bir şekilde belirtilmektedir.

Çevre temizleme uyarıları yetkili idari makamlar tarafından kirletene karşı yazılı şekilde verilmektedir. Şayet gecikmesinde sakınca bulunan hallerde bu uyarılar sözlü olarak da yapılmaktadır. İdarenin hazırlamış olduğu bu uyarılar sonucu ortaya çıkan idari masraflar da tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içerisinde kirleten tarafından ödenmektedir. NSW Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu'nun 94. maddesinde ödenmeyen masraflar için 200 ceza birimi idari para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

İkinci olarak koruyucu ve önleyici uyarı ve talimatlardan bahsetmek gerekir. İdarenin koruyucu ve önleyici talimatlarını, herhangi bir yerde çevresel açıdan uygun olmayan bir biçimde yapılan veya yapılacak olmasında makul şüpheler bulunan zararlı faaliyetlerin doğmasına engel olma ve etkilerini azaltma konusunda uygulanan araçlar şeklinde tanımlayabiliriz. Avustralya'da idare, bu yöntemle faaliyette bulunanlara çevresel etkileri olan işlerin yapılmasıyla ilgili bazı koşullar getirmiştir. Örneğin işletmelerde kullanılan ve çevreye zararlı etkileri olan araç, gereç ve her türlü donanımın tamir ve bakımı, değiştirilmesi, yenilenmesi, kurulumu, çalışma yöntemlerinin iyileştirilmesi, zararlı etkilerin azaltılmasına yönelik usullerin geliştirilmesi, bazı faaliyetlerin belli bir zamanda ve mekânda yapılması, kirliliğin nedenlerinin saptanması, analiz edilmesi ve denetlenmesi, atıkların taşınmasında, yeniden kullanılmasında, geri kazanımında, taşınmasında şartlara uygun hareket edilmesi gibi konular koruyucu ve önleyici talimatların kapsamını oluşturmaktadır⁶³. Bu yönde talimatlar alan kişiler gerekli adımları atmakla yükümlüdürler. Yine burada da yukarıda izah edildiği gibi gerekleri yerine getirmemenin adli para cezası gibi çok ağır yaptırımları bulunmaktadır⁶⁴.

⁶³ NSW POEO Act, sec. 96

⁶⁴ NSW POEO Act, sec. 97

Üçüncü olarak yasaklama emirleri ise diğerlerinden farklı olarak faaliyeti yürüten üzerinde ağır sonuçlar doğurabilecek bir idari araçtır. Bu yüzden yetki açısından Çevre Koruma Kurumunun teklifi üzerine Bakanlık tarafından ve yazılı olarak düzenlenen bir emirdir. Bu araç, bizdeki faaliyetin durdurulması yöntemine çok benzemektedir. Yukarıda bahsedilen ilk iki idari uyarı ve talimata uymayan kirletici için belirli bir süre veya süresiz olarak faaliyetinin durdurulması istenilmektedir. Çevreye ve kamu sağlığına zararlı etkileri olan veya herhangi bir kişiye rahatsızlık veren faaliyetler Bakanlık talimatıyla durdurulur⁶⁵.

Burada faaliyet gösterenlerin yapılan uyarı ve talimatların gerekliliklerini yerine getirmedikleri takdirde bu işlerin idari kurumlar tarafından yürütüldüğünü ve sonrasında ortaya çıkan masrafların faaliyette bulunanlar tarafından ödenme zorunluluğunun olduğunu ifade etmek gerekir⁶⁶. Ayrıca bu tür uyarı ve talimatların uygulanması, diğer idari yaptırımların uygulanmasına da engel teşkil etmemektedir⁶⁷.

2. İcrai Taahhütnameler (Enforceable Undertakings)

İcrai Taahhütnameler, son zamanlarda Avustralya, İngiltere ve Galler gibi yargı çevrelerinde uygulamaya konan yenilikçi ve alternatif yaptırım araçlarıdır. Hatta bu idari aracın Avustralya'nın bir icadı olduğunu dahi söyleyebiliriz. Her ne kadar çevre hukukunda yeni olsa da ilk olarak 1993 senesinde Avustralya Rekabet ve Tüketici Komisyonu tarafından uygulamaya konan araç 1998 yılında da Avustralya Güvenlik ve Yatırım Komisyonunca tanınmıştır. Kullanım buradan da federal ve eyalet düzeyinde diğer idari kurumlara sıçramıştır⁶⁸.

⁶⁵ DEC, Guide to Notice..., s. 11-12

⁶⁶ NSW POEO Act, Part 4.5, sec. 104-107

⁶⁷ Carolyn Abbot, Enforcing Pollution..., s. 236

⁶⁸ Kurumlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Richard Johnstone-Christine Parker, "Enforceable Undertakings in Action: Report of a Roundtable Discussion with Australian Regulators", Melbourne Law School Legal Studies Research Paper No. 464, 2010, s. 6., available at <http://ssrn.com/abstract=1551627>, Erişim Tarihi: 04.10.2010

İdari uyarı ve talimatlara çok benzemekle birlikte belli miktar para cezası ödeme seçeneği sunmak bakımından onlardan ayrılmaktadır⁶⁹. Buradaki temel farklılık, icrai taahhütnamelerle, yetkili çevre kurumu ile çevresel ihlali yapan arasında ihlalin tazminine ilişkin bazı işlemlerin yapılmasına dair bir uzlaşma tesis edilmektedir. Uzlaşma, suçun ya da suçlunun kendine has özelliklerine uygun hale getirilerek genel anlamda suçluyu bazı eylemlerde bulunma yükümlülüğü altına sokmaktadır. Bunlara örnek olarak çevresel zararın giderilmesi, zarardan etkilenen tarafların zararlarının tazmini, bir çevre denetiminin başlatılması, kusurlu olan işletme yönteminin düzeltilmesi ve çevreye duyarlı bir toplum projesinin geliştirilmesini sayabiliriz. Diğer birçok idari yaptırım seçenekleriyle birlikte ele alındığında icrai taahhütnamelerin yaptırım ve uyum sürecinde oldukça esnek ve etkili bir yöntem sunduğunu ifade etmek gerekir⁷⁰.

İcrai taahhütnamelerin yukarıdakilere ek olarak daha başka yararları da vardır. Bunlardan birincisi, kanun hükümlerinin ihlal edildiği ya da ihlal iddiasının olduğu durumlarda her zaman uygulamaya konulabilmesidir. Gerçekten de oldukça ağır işleyen ve masraflı ceza yargılamalarının yerine, uyumsuzluk sonucu bir suç oluşturan fiil için kurum ve zarar veren (kirleten) bir takım taahhütler altına girebilmektedir. Tartışarak bir uzlaşma noktasına varmanın da elbette bir maliyeti (idari masraf) olacaktır. Diğer yandan uzlaşma süreci ciddi bir zaman ve çaba gerektirdiğinden “kestirme çözüm” olarak da algılanmamalıdır⁷¹. Fakat bütün bunlara rağmen bu yöntem Avustralya Hukuk Reform Komisyonu tarafından “*süreç açısından daha hızlı ve kaynakların kullanımı bakımından da uygun maliyetli*” olarak nitelendirilmiştir⁷².

⁶⁹ A. L. R. C. Report, p. 587

⁷⁰ Carolyn Abbot, Enforcing Pollution..., s. 245

⁷¹ Carolyn Abbot, Enforcing Pollution..., s. 245

⁷² Joseph Longo- Jan Redfern, “**Summary of Papers**” (Paper presented at Enforceable Undertakings Seminar by held The Australian Securities and Investments Commission (ASIC), 11 April 2000

İkinci faydası, endüstri kaynakları göz önünde bulundurulduğunda işletmelerin yüksek adli para cezaları ile cezalandırılmaları gibi sözüm ona “caydırıcılık” tuzağına düşmeleri engellenmektedir. Üçüncü olarak da uyarı ve emirler gibi diğer idari araçlardan farklı olarak icrai taahhütnamelerin ciddi çevre suçları bakımından daha uygun bir yöntem olduğunu söyleyebiliriz. Zira Kurum’la yapılan bu uzlaşma halka açık olarak yapıldığından faaliyette bulunanlar üzerinde çok önemli finansal maliyet etkisinin yanında saygınlık kaybına da neden olabilmektedir. Bu bağlamda Parker da icrai taahhütnameleri, *güçlendirici bir adalet unsuru* olarak tanımlamış ve *hukuki sorumlulukla ilgili bir anlaşmazlıkta tarafların tümü için, adaletin tesis edildiği inancı korunarak, alternatif bir çözüm şekli* olduğunu ifade etmiştir⁷³.

Yeni Güney Galler (NSW) ve Victoria eyaletlerinde icrai taahhütnamelerin çevre korunmasında bir araç olarak kullanılmaya başlaması sırasıyla 2005 ve 2006 yıllarına rastlamaktadır⁷⁴. Victoria’daki 1970 tarihli Çevre Koruma Kanunu 67D-67G maddeleri ile sistemin ana hatlarını belirlemiş ve Çevre Koruma Kurumu da uygulama da nasıl uygulanacağına dair bir yönerge ortaya koymuştur. Kurumun adli kovuşturma başlatmasını gerektirecek herhangi bir çevresel suç oluştuğunda ya da böyle bir iddianın bulunduğu durumlarda yönergedeki kriterlere uygun bir şekilde bu idari mekanizma işletilmektedir. Bu kriterler, suçun ağırlık derecesi, suçlunun kusurluluk oranı, yaptırımın maliyeti, adli kovuşturma yolunun ters bir tepki ile amaca zarar verip vermeyeceği meselesi ve önceden meydana gelmiş olaylarla ilgili dava yolunun başarısızlıkla sonuçlandığı emsal durumlardır. Kanun’a göre

⁷³ Christine Parker, “Restorative Justice in Business Regulation? The Australian Competition and Consumer Commission’s Use of Enforceable Undertakings”, *Modern Law Review*, Vol. 62 No. 2, s. 213

⁷⁴ NSW: PEOA 1997 sec. 253A, inserted by Protection of Environment Operations Amendment Act 2005, No. 96 Sch. 1. Victoria: EPA 1970 Sec. 67D-67G, inserted by Environmental Protection Amendment Act 2006., Avustralya’daki icrai taahhütnamelerin uygulanmasına ilişkin tartışmalar bakımından bkz., Sue Streets-Petras Kruzas-Mark Payton, “Environmental Undertakings: Ownership and Obligations”, *Environmental and Planning Law Journal* Vol. 19 Part 3, 2002, s. 180

şayet bir icrai taahhütname kabul edilip imzalanmışsa suç için kovuşturma yoluna gidilmemekte ve kişi bu taahhütnamede belirtilenlerin gereğini yaparsa bu fiil için de artık kovuşturma yolu kapanmaktadır⁷⁵. Yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde ise yaptırım için Kurum, sulh ceza mahkemesine müracaat etmektedir⁷⁶.

NSW’de ise 2002 yılında yapılan ve Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu’nun yeniden değerlendirilmesini konu alan tartışmalarda icrai taahhütnamelerin uygulanabilirliği ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. 2003 yılı haziran ayında yayımlanan raporda da bu geliştirilmiş yaptırım aracının uygulamada etkili sonuçlar doğuracağı, Avustralya Rekabet ve Tüketici Komisyonu ile Güvenlik ve Yatırım Komisyonu’nda olduğu gibi diğer idari kurumlara özellikle de Çevre Koruma Kurumu’na tanınabilecek bir yetki olduğu ifade edilmiştir⁷⁷. Herhangi ciddi bir itiraz ve eleştiriyle karşılaşmayan bu yaklaşım, 2005 yılında yapılan değişiklikle yürürlüğe konarak o zamanki adıyla Çevre ve İklim Değişikliği Bakanlığına da icrai taahhütnameleri uygulama yetkisi verilmiştir. Victoria’da yürürlükte olan hükümlere benzer bir şekilde NSW’de de taahhütnamedeki yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde çevresel bozulmaya sebebiyet veren durum, burada özel mahkeme statüsündeki Arazi ve Çevre Mahkemesi’ne intikal ettirilecektir⁷⁸. Avustralya’daki elektrik enerjisi piyasasında en büyük şirket olan Delta Electricity’nin, 2007 yılında meydana gelen ve çevre bozulmasına sebebiyet veren olayına ilişkin Bakanlıkça yapılan inceleme sonucunda şirket yetkilileri ile bir uzlaşmaya varılarak çeşitli taahhütnameler alınmıştır. Bakanlığın yayınladığı basın bildirisinde şirketin, denetleme kurulundan gönüllü bir

⁷⁵ Victoria EPA 1970, sec. 67D

⁷⁶ Victoria EPA 1970, sec. 67E/2., Alan Cameron, “Effective Enforcement-The Australian Experience”, Paper presented at the Second International Roundtable on Securities Markets in China, Shanghai, 6-7 June 2002, <<http://www.oecd.org/dataoecd/22/16/2755991.pdf>>

⁷⁷ NSW EPA, Issues Paper: A Review of the Protection of the Environment Operations Act 1997, Published by EPA, Sydney, June 2003, p. 9

⁷⁸ NSW PEOA 1997, sec. 253A

denetim⁷⁹ talep ettiği, gerekli araç ve gereçler sağlanarak personel eğitim programı düzenleyeceği ve 45,000 \$ değerinde çevresel ek önlemler alacağı ifade edilmiştir.

Federal düzeyde, 1999 tarihli EPBCA Kanunu'nun 486DA-486DB maddelerinde yetkili makamların, para cezası uygulanacak ihlallere ilişkin uzlaşma müessesesini işletilebilecekleri belirtilmiştir. Eyaletlerden farklı olarak federal düzeyde icrai taahhünamelerin sadece, hukuki sorumluluktan doğan para cezalarının uygulanacağı ihlallere karşı uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Uzlaşmadaki yükümlülükler aykırılık halinde ise burada da Bakanlık, uyuşmazlığı Federal Mahkeme'ye götürmektedir.

3. Çevre Denetimleri

Çevreye ilişkin sosyal ve politik sorunların her geçen gün artması karar alıcı organların ilgisini çevre kirliliğinin önlenmesi konusunda yeni ve daha yaratıcı metotlara çekmektedir. Avustralya açısından yeni kuşak ve ilgi çekici idari çözüm araçlarından birisi de yetkili bazı çevre kurumlarının uygulayabildiği çevre denetimleridir. Denetimler, çevresel gerekliliklerin yerine getirilip getirilmediğine ilişkin sistematik, belgeye dayalı, düzenli ve tarafsız bir değerlendirme fırsatı sunmaktadırlar. Çevre mevzuatına uyumun ölçülmesi, işletmelerin çevreyi koruyucu donanım performansları, riskler ve tehlikeler, çevresel etki tahminleri, kontrol ve raporlama sistemleri, proje takibi ve program yönetimi gibi konular denetim kapsamı içerisinde ele alınmaktadır⁸⁰. Bu yönüyle onun amacı, gerçek ya da tüzel kişilerin çevresel performanslarını geliştirmek ve çevreyi bozucu hareketlerin tekrarlanmasını engelleme olasılığını artırmaktır⁸¹. Çevre denetimlerinin amacının cezalandırma olmadığı

⁷⁹ Gönüllü çevresel denetim sistemi, işletmelere kendi üretim süreçlerine, çevresel koruma standartlarını dahil etme imkanı sağlayan bir sistemdir. Avustralya'da gönüllü ve zorunlu olmak üzere iki tür çevre denetim sistemi bulunmaktadır. Ayrıntılar ileride "Denetim" başlığı altında ele alınmıştır.

⁸⁰ Neil Gunningham-James Prest, "Environmental Audits as a Regulatory Strategy: Prospects and Reform", Sydney Law Review, Vol. 15, Sydney, 1993, s. 492

⁸¹ Abbot, Enforcing Pollution..., p. 243

savunulsa da, yine de bu aracın iki temel cezalandırıcı ve caydırıcı etkisi olduğunu söyleyebiliriz. Bu bağlamda Carolyn, işletmenin çevre denetim süreci için belli bir mali külfet altına girmesi ile denetim sonucu ortaya çıkan sonuçların yetkili kurumlara bildirilmesini cezalandırıcı ve caydırıcı bir etki olarak açıklamıştır⁸².

Çevre denetimleri muhtemel çevresel zararların önceden belirlenerek tehlikenin ortadan kaldırılmasına yardımcı olmaktadır. Bütün denetim türlerinin sahip olması gereken temel unsurlar da bunu kanıtlamaktadır. Bu unsurlar dört başlık altında incelenebilmektedir: (1) idari yükümlülüklerle uyumun sağlanması, (2) sanayi ve işletme standartlarına uygunluğun sağlanması, (3) olağan çevresel olayların yönetiminin değerlendirilmesi, (4) belli eksikliklerin düzeltilmesi için bir faaliyet planı oluşturulması⁸³. Tüm bu unsurları kapsayarak barındıran çevre denetimleri, iyi bir geçmişe sahip olmayan ve çevre korunmasına katkı sağlayacak donanıma sahip olmada çok tembel davranan bazı işletmeler için oldukça yararlı bir idari araçtır.

Avustralya'da bazı yargı çevrelerinde mahkemeler de "çevre denetim emri"(environmental audit order) kararı vermeye yetkilidirler. Ancak bu yetki, kanun ve yönetmeliklere aykırılıklardan doğacak risklerin çabucak ve etkili bir şekilde ortadan kaldırılması adına, tartışmasız en iyi şekilde idare tarafından uygulanabilmektedir. Bu yüzden de Avustralya'da kirlilikle mücadele eden yetkili kurumlar, sık sık çevre denetimlerine başvurumaktadırlar. Denetim, kanun ve yönetmeliklerin, ruhsatta belirtilen şartların ve yukarıda incelediğimiz idari uyarı ve talimatların ihlal edildiğine dair yetkili makamlarda oluşan bir şüphe üzerine başlatılmaktadır.

1970'lerin başlarında ortaya çıkan ve 1980'lerde oldukça geniş uygulama alanı bulan çevre denetimleri Victoria eyaletinde Çevre Koruma Kurumu (EPA) tarafından yürütülmektedir. EPA bu yetkisini, çevre

⁸² Abbot, Enforcing Pollution..., s. 244

⁸³ Dixon Thompson-Melvin Wilson, "Environmental Auditing: Theory and Applications", Environmental Management Vol. 18, No 4, 1994, s. 606-607

denetçileri atayarak uygulamaya koymaktadır. Atanan denetçiler risk taşıyan faaliyet ve tesisler üzerinde incelemelerini yaparak rapor hazırlamaktadırlar. Sunulan raporda denetimin yapılmasına neden olan endüstriyel faaliyetlerin niteliği, atık, zararlı madde, gürültü gibi zarar verici unsurlar, denetlenen tesis ya da kişinin bilgileri, denetim sonuçları ve denetçinin imzası yer almaktadır. Victoria’da rapor sonucunda bir de sonucun olumlu ya da olumsuz olmasına göre çevre denetim sertifikası (certificate of environmental audit) düzenlenmektedir. Bu işlemler esnasında denetçilerin tarafsız davranmalarını ve eyalet çevre koruma politikasına bağlı kalmayı sağlayıcı bir takım yaptırımlar da getirilmiştir. Bunlar arasında onların EPA tarafından azli ve yanıltıcı beyanlara karşı para ya da hapis cezası bulunmaktadır⁸⁴.

NSW’de yürürlükte olan Çevre Koruma Faaliyetleri Kanunu’nun 6. Kısımında düzenlenen çevre denetimleri zorunlu ve gönüllü çevre denetimleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zira zorunlu denetim ve gönüllü denetim alanları birbirinden farklıdır. Denetimin bir lisans koşulu olduğu faaliyetlere ilişkin zorunlu denetim yapılmakta ve herhangi bir zorunlu denetimi gerektiren tesis ve faaliyet için gönüllü denetim yapılmasına izin verilmemektedir. NSW’de gönüllü denetimler, “Kirlilik Kontrolü Danışmanlık ve Proje” (PCCD) gibi bağımsız denetim şirketleri tarafından yapılmaktadır. EPA ve belediyeler tarafından herhangi bir zamanda yapılan zorunlu çevre denetimlerinin aksine gönüllü çevre denetimleri, suçlama kabilinden olmayan ve muhtemel çevresel risklerin erken teşhisini sağlayan güvenli araçlardır. Ayrıca gönüllü çevre denetimleri faaliyette bulunanın talebiyle başlatıldığından elde edilen sonuçlar ve alınması gerekli önlemler faaliyeti gösterenle bağımsız denetim şirketi arasında gizli kalmaktadır⁸⁵.

⁸⁴ Victoria EPA, sec. 53R-53ZE

⁸⁵ Bağımsız bir denetim şirketi olan Sydney Ports tarafından yapılan örnek denetim raporu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., “Independent Environmental Compliance Audit, Intermodal Logistics Centre”, prepared by Sydney Ports, December 2011, http://www.sydneyports.com.au/___data/assets/pdf_file/0017/17216/ILC_-_SF_-_E_-_REP_Independent_Environmental_Compliance_Audit_Final_v1_0_14_December_2011.pdf, (10.01.2012)

4. Ruhsatın Askıya Alınması ve İptali

Avustralya’da bütün eyalet ve bölgelerde, listelenmiş halde olan bazı faaliyetlerin⁸⁶ uygulamaya konabilmesi, izin ve ruhsat alma koşuluna bağlanmıştır. Bu ruhsat ve izne sahip olanların ruhsat ve iznin gereklerine aykırı olarak faaliyette bulunmaları, bu ruhsatın veya ruhsatın belli kısımlarının askıya alınmasını veya iptalini gerekli kılar. Bu da bir fabrikanın kapatılması veya üretim süreci faaliyetlerinin ciddi anlamda sınırlanması sonucunu doğurur. Bir ruhsata bağlı işletme ve faaliyet haklarının tümünün ya da bir kısmının geri alınması olarak bilinen “askıya alma” ve “iptal” yaptırımı, ceza yargılamasından daha şiddetli bir ekonomik çöküşe neden olmakta, buna bağlı olarak yaptırım piramidinin en tepesinde kendini bulmaktadır. Bu yüzden Avustralya çevre koruma sisteminde bu yaptırım, tartışmasız bir şekilde ceza kovuşturmasından daha cezalandırıcı ve caydırıcı algılanmaktadır. Fakat idarenin bu tür bir yetkiyi kullanırken aşırı derecede tedbirli davranması, caydırıcılık etkisini doğal olarak zayıflatmaktadır. Yine de ruhsatların askıya alınması ve iptali, halen yürürlükte olan diğer yaptırımların caydırıcılıkta etkisiz kalmaları ve çevre kirliliğinin sosyal zararının engellenemeyecek derecede artması durumlarında etkili bir araç olmuştur⁸⁷.

Yukarıda da ifade edildiği üzere Avustralya’da federal ve eyalet bazında yaygın olmasına rağmen bu idari yaptırım aracı, diğer idari yaptırım araçlarıyla karşılaştırıldığında oldukça ihtiyatlı kullanılmaktadır. Herhangi bir çevre suçuna karşı yapılan ceza yargılamasından sonra bile hukuka aykırılığın devam ettiği ya da ruhsat sahibinin ruhsatta belirtilen şartlara aykırılıklarla ilgili geçmişe ilişkin iyi bir sicilinin olmayışı çeşitli

⁸⁶ Tarımsal üretimler, su ürünleri yetiştiriciliği, petrol ürünleri, madencilik, mayalama, damıtma, çimento ve kireç üretimi, seramik, kimyasal madde, kömür çeşitleri, atıkların gübreye dönüştürülmesi, beton, atık depolama, toplama, boşaltma, taş ve kaya parçalama, ufalama, ayrıştırma, elektrik, enerji, sulama, helikopter bağlantılı faaliyetler, besicilik, ağaç kesme, liman işletmeciliği, tersane işletmeciliği, metalurjik faaliyetler, kağıt ve selüloz vb. konularındaki faaliyetler ruhsat ve izin gerektirmektedir., Ayrıntılı bilgi için bkz., NSW POEO Act Schedule 1, Victoria EP Act sec. 71, Queensland EP Act Schedule 3

⁸⁷ Steven Shavel, “**The Optimal Structure of Law Enforcement**”, Journal of Law and Economics, Vol. 36 No. 1 Part 2, 1993, s. 261

uygulama sebepleridir. Gerek NSW gerekse Victoria eyaletinde benimsenen yaptırım politikası açısından ele alındığında, ruhsat iptalinin doğrudan uygulanmaması gerektiği, faaliyet gösterene daha hafif bazı yaptırımlar uygulandıktan sonra iptalin yürürlüğe konmasının daha makul olacağı anlayışı hâkimdir. Örneğin ihlalin devam edeceği ihtimalinde ruhsatın iptaline karar verileceği ihtarını taşıyan ceza ihtarnameleri ya da uyarı mektupları, iki eyalette de Çevre Koruma Kurumları'nın benimsediği bir yoldur. Federal düzeyde bu yetki EPBCA 144 ve 145. Maddeleri gereği Bakanlık tarafından kullanılmaktadır.

Ruhsat sahipleri bu yaptırıma karşı NSW'de Arazi ve Çevre Mahkemesi'ne, Victoria'da ise İdare Mahkemesi'ne dava açabilmektedirler.

VII. SONUÇ

Tüm dünyayı tehdit eden çevre sorunlarının önlenmesine ve bu sorunların çözümüne ilişkin faaliyetlerin etkin olabilmesi için çevresel zararların doğmasına sebebiyet veren kirleticilerin hukuki düzenlemeler ile kontrol altına alınması, çevre ihlalleri ve bunların sorumlularını belirleyecek denetim mekanizmalarının oluşturulması gerekir⁸⁸. 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 olacaktır⁸⁹. Zira temel sorunların çözümü için idarenin faaliyetlerinin çevrenin korunması ve yönetilmesi amacıyla üstlendikleri görev ve sorumlulukları tam anlamıyla yerine getirme noktasında etkililik, en önemli amaçlardandır⁹⁰.

⁸⁸ Ersan Şen, Çevre Ceza ..., s.29,

⁸⁹ İbrahim Kaboğlu, “**Dayanışma Haklarının Hukuksal Değeri (Soyut Talepler mi? İnsan Hakları mı?)**”, İnsan hakları Yıllığı, Cilt 13, Ankara, 1991, s. 45

⁹⁰ Taytak Mustafa ve Meçik Oytun, “**Küresel Çevre Sorunlarına Karşı Uluslar arası Yeşil Diyalog**”, Uluslar arası Davraz Kongresi, 24-27 Eylül 2009, s. 262

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 Kanunlarında 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.

Federal bir sistemle yönetilen Avustralya'da çevre kirliliğinin önlenmesi aşamasında uygulanan idari yaptırım ve tedbirler, onlara özgü niteliklerle birlikte önemli hale gelmiştir. Gerek caydırıcılık gerekse etkinlik açısından idari yaptırımlar Avustralya'da çevresel sorunların çözümünde başvurulan birincil araçlar olmuştur.

Bütün ülkeler açısından çevre korumada idare hukuku araçlarının kullanımından önce daha da önemli olan husus, yaptırım stratejilerinin belirlenmesidir. Avustralya özelinde duruma baktığımızda, ihlaller arasında bir derecelendirme yapıldığını, cezaların belirliliği ilkesini artıran ceza birim sisteminin uygulandığını, idari teşkilatlanma açısından ise bütünleştirilmiş bir yaklaşımın benimsendiğini görmekteyiz. Yerel, eyalet ve federal düzeyde yeterli bir çevre koruma mevzuatına sahip olan Avustralya'da önleyicilik ilkesi bağlamında müzakereli bir idari yaptırım ve tedbir uygulaması vardır.

İdarenin çevresel zararlar ortaya çıkmadan önce ortaya koyduğu tedbirler, ya da idarenin bu konuda verimliliği artırıcı çabaları, önleyicilik ilkesi bağlamında bir yaptırım anlayışını da beraberinde getirmiştir.

Anglo-Sakson hukukunun uygulandığı İngiltere, Canada ve Avustralya’da idari yaptırım araçlarının ceza hukukundaki yaptırım araçlarına kıyasla oldukça fazla ve belirgin avantajlara sahip olduğu görüşü hâkimdir. Bu avantajlardan ilki ve belki de en belirgin olanı, idari yaptırım uygulama sürecinin kısıllığından, hukuk ekonomisi açısından ceza yargılamasından daha verimli olmasıdır. Ceza davası gibi ağır işleyen bir süreç yerine yetkili idari otorite, oldukça hızlı ve ucuz bir şekilde mali ya da mali nitelikte olmayan idari yaptırımlardan yararlanabilir. Avustralya, idari mekanizmaların bu yüzden maliyet etkinliği olan bir yaptırım seçeneği olduğunu bütün yönleriyle kabul etmiştir. Hem bu özelliği ile, hem de yasal çerçeveler içerisinde kalmak koşuluyla bu tür yaptırımların mahkemeye gerek kalmadan uygun idari kurumlar tarafından uygulanması nedeniyle Avustralya’da idari yaptırımların uygulanma oranı her geçen gün artmaktadır

KAYNAKÇA

- Andrew Haesler, Andrew Miles, *The Law Handbook (Your Practical Guide to The Law in NSW)*, 11 th Edition, Section : Criminal Law, Redfern Legal Centre Publishing
- Andrew Harman, “Pollution Abatement Notices: The Requirement for Certainty”, *Environmental and Planning Law Journal*, Vol. 12 No:2, April 1995
- Angela Hartley, “Are Criminal Penalties the Most Effective Sanction for Offences Under Pt V of the Environmental Protection Act 1986 (WA)?”, *Environmental and Planning Journal* 21, 2004
- Anthony Ogus, Carolyn Abbot, “Protection and Penalties”, Presented at the Symposium on Law and Economics of Environmental Policy, University College London, September 2001

- Ben Boer, “Environmental and Resource Law in Australia”, Symposium Towards to 21st Century: Canadian-Australian Legal Perspectives, Osgoode Hall Law Journal, Volume 31, 1993
- Brian Robinson, “Review of the Enforcement and Prosecution Guidelines of the Department of Environmental Protection of Western Australia”, This Report is prepared for The Minister for Environment and Heritage, 2003
- Carolyn Abbot, “The Regulatory Enforcement of Pollution Control Laws: The Australian Experience”, Journal of Environmental Law, Vol. 17, No: 2, Oxford, 2005
- Carolyn Abbott, Enforcing Pollution Control Regulation: Strengthening Sanctions and Improving Deterrence, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2009
- Christine Parker, “Restorative Justice in Business Regulation? The Australian Competition and Consumer Commission’s Use of Enforceable Undertakings”, Modern Law Review, Vol. 62 No. 2
- Department of The Environment, Water, Heritage & The Arts (DEWHA), “Compliance and Enforcement Policy”, 2009
- Department of The Environment, Water, Heritage & The Arts (DEWHA), “Compliance and Enforcement Policy”, 2009
- Dixon Thompson-Melvin Wilson, “Environmental Auditing: Theory and Applications”, Environmental Management Vol. 18, No 4, 1994
- Donald Anton, Jeniffer Kohout, Nicola Pain, “Nationalizing Environmental Protection in Australia: The

- International Dimensions”, Environmental Law Journal, Vol. 23, No. 3
- Environmental Protection Agency, A Study on the Use of Administrative Sanctions for Environmental Offences in Other Comparable Countries and Assessment of Their Possible Use in Ireland, Prepared by Alison Fanagan-Orla Joyce, EPA Publication, 2009
- Environmental Protection Agency, A Study on the Use of Administrative Sanctions for Environmental Offences in Other Comparable Countries and Assessment of Their Possible Use in Ireland, Prepared by Alison Fanagan-Orla Joyce, EPA Publication, 2009
- Günter Heine, “Elaboration of Norms and Protection of the Environment”, Duke-Environmental Law Policy Forum, Volume II, North Carolina, 1992
- Harwood, Stephenson. “Comparative Analysis of Administrative & Civil Sanctions in other Jurisdictions”, September 2007
- Ian Ayres; John Braithwaite, Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate, Oxford University Press, New York, 1992
- İbrahim Kaboğlu, “Dayanışma Haklarının Hukuksal Değeri (Soyut Talepler mi? İnsan Hakları mı?)”, İnsan hakları Yıllığı, Cilt 13, Ankara, 1991
- Jennifer Norberry, “Australian Pollution Laws: Offences, Penalties and Regulatory Agencies”, in Australian Institute of Criminology Conference Proceedings, No: 26, Environmental Crime: Proceedings of a Conference held 1-3 September 1993

- Jennifer Norberry, “Australian Pollution Laws: Offences, Penalties and Regulatory Agencies”, Environmental Crime: Proceedings of a Conference held 1-3 September, Hobart, 1993
- Kristina Murphy, “Moving Towards a More Effective Model of Regulatory Enforcement in the Australian Taxation Office”, Working Paper No:45, 2004
- Kruzas-Mark Payton, “Environmental Undertakings: Ownership and Obligations”, Environmental and Planning Law Journal Vol. 19 Part 3, 2002
- Maria Comino, Paul Leadbetter, “Enforcement of Pollution Laws in Australia – Past Experience and Current Trends”, Fifth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Sydney, 2000
- Michael Woods-Richard Macrory, Environmental Civil Penalties, Published by Faculty of Laws, University College London, 2003
- Mikro Bagaric, “Instant Justice? The Desirability of Expanding the Range of Criminal Offences Dealt with on the Spot”, Monash Uni Law Review 231, 1998, C. 24/2
- Neil Gunningham, “Beyond Compliance: Nexy Generation Environmental Regulation”, Paper presented at the Current Issues In Regulation: Enforcement and Compliance Conference convened by the Australian Institute of Criminology, 2-3 September 2002
- Neil Gunningham, “Enforcing Environmental Regulation”, Journal of Environmental Law, 23-2, Oxford University Pres, 2011,

- Per Hunt CJ in EPA & n (1992) 26 NSWLR 352. Cited in G. Bates, Environmental Law in Australia, 5th Edition, Butterworths LexisNexis, Australia, 2002
- Peter Grabosky, John Braithwaite, Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies, Oxford University Press, Oxford, 1986
- Principled Regulation: Federal Civil and Administrative Penalties in Australia (ALRC Report 95), published by Australian Law Reform Commission
- Richard Fox, “Criminal Sanctions at the Other End”, paper presented at 3rd National Outlook Symposium on Crime In Australia: Mapping the Boundaries of Australia’s Criminal Justice System, Australian Institute of Criminology, Canberra, 1999
- Richard Fox, “Infringement Notices: Time for Reform”, Australian Institute of Criminology Trends&Issues, No:50, November 1995
- Richard Johnstone-Christine Parker, “Enforceable Undertakings in Action: Report of a Roundtable Discussion with Australian Regulators”, Melbourne Law School Legal Studies Research Paper No. 464, 2010
- Samantha Bricknell, Environmental Crime in Australia, AIC Reports Research and Public Policy Series 109, Published by Australian Institute of Criminology, Canberra, 2010
- Steven Shavel, “The Optimal Structure of Law Enforcement”, Journal of Law and Economics, Vol. 36 No. 1 Part 2, 1993
- Taytak Mustafa ve Meçik Oytun, “Küresel Çevre Sorunlarına Karşı Uluslararası Yeşil Diyalog”, Uluslararası Davraz Kongresi, 24-27 Eylül 2009, ss. 251-264