

ÇEVRE SUÇLARI İLE İLGİLİ BAZI DEĞERLENDİRMELER

Prof. Dr. Durmuş TEZCAN*

Ö Z E T :

Ülkemiz bakımından çevrenin korunması yoluyla önemli bir adım oluşturan Çevre Kanunu, daha önce suç teşkil etmeyen bazı davranışları suç haline dönüştürmekte ve ilke olarak adli cezalar yerine Türk Hukuku'nda pek yaygın bir uygulamaya sahip olmayan idarî cezaları tercih etmektedir. Bu çalışmanın amacı, çevrenin cezaî yaptırımlarla korunmasına ilişkin olarak başta Çevre Kanunu olmak üzere çeşitli yasaların öngördüğü düzenlemelerin genel bir değerlendirmesini yapmaktır.

A B S T R A C T :

In accordance with the Environment Act, which may be considered as the cornerstone of environmental control in Turkey, several acts unprohibited until its promulgation have become criminal offences. However, administrative sanctions, which are not very common in Turkish law, rather than penal ones, are to be applied to the offenders. The purpose of this paper is to present an overall assessment of laws and regulations concerning the punishment of crimes in respect of environmental control and more specifically of the Environment Act.

R E S U M E :

La loi de l'environnement, qui constitue un pas important dans la voie de l'environnement en Turquie, érige en infraction certains faits non punis

* DEÜ Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Bölüm Başkanı

auparavant et préfère par principe des peines administratives à des peines judiciaires, pratique qui n'est pas très répandue en droit turc. Le présent article a pour but de faire une appréciation globale des dispositions pénales des diverses dispositions légales en matière de protection de l'environnement et en particulier de la loi sur l'environnement.

I. GİRİŞ

1. Çağımızdaki baş döndürücü teknolojik ilerlemeler, insanoğlunun gücünü ve bugünkü ulaştığı noktayı göstermekle birlikte, sanayileşme ve bunun sonucu olarak hızlı kentleşme ve nüfus artışları insan-doğa dengesini hızla bozmaktadır. Canlıların ve özellikle insanların her türlü faaliyetleri sonucu, havada, suda ve toprakta meydana gelen doğal olmayan değişimler sebebiyle ekolojik dengenin bozulması, ortaya çıkan salgın hastalıklar ve estetik bozuklukları ile hava, su ve toprak kaynaklarından ekonomik yararlanabilirliğin azalması ve atıkların çevrede meydana getirdiği diğer arzu edilmeyen durumlar canlıları ve doğayı bugün geçmişe nazaran daha çok tehdit etmektedir. Çevre kirliliğindeki bu hızlı artış karşısında çevrenin geliştirilip korunması ve kirlenmesinin önlenmesi konuları gerek ulusal ve gerekse uluslararası düzeyde kamuoyunu ve bilim çevrelerini bugün her zamankinden daha fazla ilgilendirmektedir. Nitekim "5 Haziran" tarihinin bütün dünyada "Çevre Günü" olarak ilân edilip kutlanması, kongre, kollokyum, konferans, açık oturumlar v.s. düzenlenmesi çevre sorunlarına ulusal ve uluslararası düzeyde verilen önemi gözler önüne sermektedir.

2. Çevre sorunları, bütün dünyada olduğu gibi hızlı kalkınma çabalarını sürdüren ve nüfus artışı yönünden en hızlı artan ülkelerden biri olan ülkemizde de sürekli gündemde kalmaktadır. Anayasal haklar arasına 1982 Anayasası ile "Çevre Hakkı" da dahil edilmiştir¹. Devlete ve vatandaşlara bazı görevler de yükleyen bu hak Anayasa'nın 56.maddesinde şöyle tanımlanmıştır: "Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir".

3. Sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının sağlanması, çevrenin korunup geliştirilmesine ve kirlenmenin önlenmesine bağlıdır. Ormanla-

1 C.HAMAMCI, Çevre Hakkı Üzerine Düşünceler, *İnsan Hakları Yıllığı*, 1983-84, c.5-6, s.171 vd.

rın, denizlerin, akarsuların, göller ile hava ve uzayın korunup geliştirilmesi ve kirlenmesinin önlenmesi ise, konunun ulusal boyutları yanında uluslararası yönleri olduğunu da göstermektedir. Ülke düzeyinde Devlet ve vatandaş belirli yükümlülüklerini yerine getirirken, uluslararası düzeyde de başta ortak sınırları olan komşu Devletler arasında olmak üzere, insanlığın ortak çıkarlarını tehdit eden çevre sorunlarına çözüm yolları bulmak amacıyla tüm dünya Devletleri arasında sıkı bir işbirliğinin sağlanması ve birçok konuda ortak hareket etme yollarının bulunması gerekmektedir. 1986 yılında S.S.C.B.'de Kiev yakınlarındaki Cernobil Atom Reaktöründe meydana gelen son kaza sonucu ortaya çıkan radyo aktif sızıntısının birçok ülkeyi tehdit etmesi, böyle bir işbirliğinin zorunlu olduğunu bir kere daha teyid etmiştir². Başta Deniz Hukuku alanında olmak üzere, uluslararası düzeyde çevrenin korunması için uluslararası düzenlemelere gidilmesi ve bunlara yenilerinin sürekli eklenmesi³ çevre sağlığı ve konularına uluslararası düzeyde de ilgi gösterildiğini açıkça ortaya koymaktadır.

4. Çevre kirliliği ile ilgili sorunların kendisini gittikçe hissettirmesi ülkemiz mevzuatında bir takım düzenlemelerin yer almasına neden olmuştur. Halen mevzuatımızda, arazi ve toprak kullanımıyla, suyla, su kullanımı ve su kirliliğiyle, yeşil örtünün, hayvan varlığının ve tarihi çevrenin korunmasıyla, enerji elde etme ve kullanımından doğan çevre sorunlarıyla, katı atıklarla, trafik ve gürültüyle ve ayrıca tarımsal mücadele ilaçlarının etkileriyle ilgili çeşitli Kanun, Tüzük ve Yönetmelikler yer almaktadır⁴. Buna karşılık çevrenin geliştirilmesine ve korunmasına ilişkin genel bir yasanın çıkarılması ise, 1982 Anayasası'nda yer alan 56. Madde doğrultusunda 1983 yılında gerçekleşmiştir: Gerçekten 9.8.1983 tarihli 2872 sayılı Çevre Kanunu,

2 A.C.KISS, L'accident de Tchernobyl et ses conséquences au point de vue de droit international, *Annuaire Français de Droit Int.*, 1986, t.32, pp.139-192; G.HANDI, Après Tchernobyl: Quelques réflexions sur le programme législatif multilatéral à l'ordre du jour, *Rev.Gen.de Droit IntPublic*, 1988, t.92, pp.5-62.

3 Bkz. H.PAZARCI, Çevre Sorunlarının Uluslararası Boyutları ve Uluslararası Hukuk, in *Prof. F. YAVUZ'a Armağan*, Ankara, 1983, s.201 vd. Ayrıca Türkiye'nin taraf olduğu çevre korunması ile ilgili uluslararası belgeler konusunda bkz. F.YENİSEY, *Millîlerarası Ceza Hukuku ve Mevzuatı*, İstanbul, 1988, s.509-513. Öte yandan 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi'nin 18.maddesiyle eklenen AET Roma Antlaşması'nın 100 A maddesinde (3.bendiyile) çevreyle ilgili mevzuatın üye ülkeler arasında yaklaştırılması konusu zikredilmiştir. Topluluk Konseyinin 27.6.1985 tarihli 85/337/EEC sayılı Direktifi (bkz. *J.O.du C.E.*, 5.7.1985, no.1175/40) de çevrenin korunmasıyla ilgilidir.

4 Bu konuda bkz. E.URAL, *Çevre ve Hukuk*, Ankara, 1981, s.59 vd. Ayrıca bkz. *Türk Çevre Hukuku*, Ankara 1988, TÇSV.yay., s.847.

çevrenin korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi yolunda gerek Özel Hukuk ve gerekse Ceza Hukuku açısından önemli adımlar atmıştır. Fakat bütün yönleriyle bugüne kadar henüz tam olarak yürürlüğe konulamayan Çevre Kanunu'nun 1984, 1986 ve 1988 yıllarında bazı maddeleri değiştirilmiştir⁵.

5. Çeşitli yasalarla öngörülen düzenlemelerin dışında çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesi yönünde Çevre Kanunu ile getirilen sistem ülkemizde, "*Çevre Ceza Hukuku*" başlığı altında toplanabilecek bir gelişim göstermektedir. Çevrenin cezai yaptırımlarla korunmasının taşıdığı özelliklerin bunu zorunlu kılmaya başlamasını da doğal karşılamak gerekir. Zira çevre korumacılığı günümüzün en önemli hızla gelişen bir alanını oluşturmaktadır. Hatta çevre kirliliğine karşı alınan önlemlere ve bunun sonucu arıtma tesisleri gibi büyük yatırımlara karşı çıkan sanayiciler, bazı ülkelerde, mesela Federal Almanya'da olduğu gibi, bu atıkları artarak çevreye kazandırmanın çarelerini de bulmakta ve böylece bugün yeni iş alanları yaratmaktadır⁶. Bu gelişmeler karşısında, çevre suçlarının sıkı bir şekilde kovuşturulması, artık, daha haklı bir gerekçeye dayanmaktadır.

II. ÇEVRE SUÇLARININ TASNİFİ

6. Çevre suçları, en geniş anlamda, çevre korumacılığına ilişkin çeşitli yasalarda yer alan düzenlemelere aykırı fiiller olarak tanımlanabilir. Bugüne kadar çevre suçları konusunda verilmiş kesin bir tanıma rastlamıyoruz. Bu suçların ortak özelliğinden yola çıkarsak, bunların çevre sağlığını bozan, kirlüten veya çevrenin iyileştirilmesini engelleyen fiiller olduğunu görürüz. Bu bakımdan çevre suçlarını çeşitli kıstaslara göre tasnif etmek mümkündür.

5 Çevre Kanunu daha fiilen yürürlüğe girmeden bir yandan 8.6.1984 tarihli 222 sayılı Çevre Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK ile (md.6, 7) ve ardından 4.6.1986 tarihli 3301 sayılı kanunla (md.20, 21, 22, 24, ek madde), daha sonra da 3.3.1988 tarihli 3416 sayılı Kanunla (md.3/e-f, 4, 5, 9, 12, 18, 28, 31, 32 ve Geçici Madde 2) birçok maddesinde değişiklik yapılmıştır. Öte yandan 222 sayılı KHK, Çevre Müsteşarlığı ile ilgili 389 sayılı KHK şeklini almış, daha sonra da 9.8.1991 tarihli 443 sayılı KHK ile Çevre Bakanlığı kurulmuş (21.8.1991 tarih ve 20967 s. RG.) ve bu KHK'nin 40. maddesiyle çeşitli mevzuatta öngörülen çevre ile ilgili yetki, görev, sorumluluk, hak ve yükümlülükler Çevre Bakanlığı'na verilmiştir.

6 Bkz. Environnement: De nouveaux débouchés-L'industrie et les techniques, La Tribune d'Allemagne, 5.6.1988, no.1215, pp.12-13.

Öte yandan Jacques - Henri Robert'in de belirttiği gibi⁷, hukuki niteliği gereği çevre ceza hukuku ile idare hukuku arasında bir yere sahiptir.

Zira, bu hukuk dalı, öngördüğü suç ve cezalarla, genel güvenliği, genel sağlığı ve esenliği sağlamayı amaçlamaktadır. Bu amaçlar ise, İdare Hukunun ve özellikle de idari kolluğun temel amacını oluşturmaktadır⁸.

a) Korunmak İstenen Çevreye Göre Çevre Suçlarının Tasnifi:

aa) *Hava Çevresinin Korunmasına İlişkin Suçlar:* Mevcut bilimsel verilere göre, havayı oluşturan elementlerin oranı içinde, zarar verici veya sakınca yaratıcı nitelikte sayılan yabancı bir maddenin bulunması ya da önemli bir değişkenin bulunması halinde hava kirliliğinden söz edilir⁹. Mevzuatımızda 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu gibi kanunlarla hava kirliliğinin de önlenmesi için çoğu zaman T.C.K. nun 526. Maddesine yollama yapılarak "*İdarenin emirlerine riayetsizlik suçu*" çerçevesinde bu tür suçlar müeyyidelendirilmiştir¹⁰. Bugün 2872 sayılı *Çerçeve Kanunu*'nun öngördüğü yönetmeliklerden biri olan ve 2.11.1988 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan "*Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği*", hava kalitesi sınır değerlerini vermek suretiyle havayı kirletme suçunu belirlemede uygulanacak standartları ve uyulması gereken yöntemleri göstermektedir.

bb) *Su Çevresinin Korunmasına İlişkin Suçlar:* Su kalitesinin korunması amacıyla mevzuatımıza giren pekçok yasada yasaklar ve cezalar bulunmaktadır. Umumun sağlığı açısından büyük önem taşıyan su, halkın içeceği sulara zehir karıştırmak veya başka suretle halkın sağlığının tehlikeye sokul-

7 Bkz.ROBERT, Droit pénal et environnement, Actualité juridique, 20.9.1994, s.583 vd.

8 Çevre ceza hukuku konularına ülkemizde de lisansüstü eğitimde yer verildiği ve nitekim yazılıp basılmış yüksek lisans vb. çalışmaların da bulunduğu görülmektedir. Bu çalışmalara güzel bir örnek olarak bkz. Ersan ŞEN, *Çevre Ceza Hukuku*, İstanbul, 1994, s.70 vd.

9 Bkz.M.DESPAX, Droit de l'environnement, Paris, 1980, pp.618 et ss.. Ayrıca bkz. P.CHOVIN, *La pollution atmosphérique*, Paris, Ed.PUF, p.7.

10 Bkz.N.TOROSLU, *Ceza Hukuku ve Çevre*, Ankara, 1982, s.49 vd; E.ŞEN, *Çevre Ceza Hukuku*, İstanbul, 1994, s.106 vd. Ayrıca bkz.URAL op.cit., s.81 vd. Öte yandan, hava kirliliğinin özellikle kış aylarında tehlikeli boyutlara ulaştığı günlerde valilerin İl İdaresi Kanunu'na göre kaloriferlerin söndürülmesi, okulların kapatılması gibi tedbirler alması mümkündür. Alarm durumuna geçiş ile ilgili olarak (hava kirliliği halinde) bir karşılaştırma yapmak için bkz. J.H.ROBERT/ M.REMOND-COUILLOUD, *Droit pénal de l'environnement*, Paris, 1983, Ed.Masson, pp.212 et ss.

ması halinde T.C.K.'nun 394. maddesinde ağır bir suçun konusunu oluşturmaktadır. 7478 sayılı Köy İçme Suları Hakkında Kanun (16. maddesiyle), 831 sayılı Sular Hakkında Kanun (2659 sayılı Kanunla eklenen 8. maddesiyle), 167 sayılı Yeraltı Suları Hakkında Kanun (8-11. maddeleriyle), 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu (282-283. maddeleriyle), 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu (36/d maddesiyle), 442 sayılı Köy Kanunu (13. maddesi delaletiyle T.C.K.'nun 526.maddesine göre), 1580 sayılı Belediye Kanunu (15. maddesinin 25, 26, 35.bentleri doğrultusunda 1608 sayılı Kanuna göre), 618 sayılı Limanlar Kanunu (Çevre Kanununun 32.maddesi saklı kalmak üzere, 11. ve 16. maddeleriyle) su çevresinin korunması amacıyla bir takım müeyyideler öngörülmüştür¹¹. Ayrıca Çevre Kanunu çerçevesinde hazırlanan Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliğinde verilen standartlar ile su kalitesinin korunması amaçlanmış, bunlara aykırı davranışlar Çevre Kanununda suç olarak nitelendirilmiştir¹².

cc) Kara Çevresinin Korunmasına İlişkin Suçlar: Mevzuatımızda kara çevresinin tarihini ve kirlenmesini önlemek amacıyla Çevre Kanunundan önce çıkarılan Belediye Kanunu, Köy Kanunu, Umumi Hıfzısıhha Kanunu gibi yasalarda hükümler bulunduğu gibi¹³, 2872 sayılı Çevre Kanununda ve 3194 sayılı İmar Kanununda da daha etkin müeyyideler öngörülmüştür. Böylece hava ve su gibi toprakla ilgili ekolojik dengeyi bozucu, tahrip edici fiiller cezalandırılmıştır.

dd) Hayvan Ve Bitki Çevresine İlişkin Suçlar: Bu suçlara, Su Ürünleri Kanunu, 3167 sayılı Kara Avcılığı Kanunu, son değişiklikleriyle birlikte 6831 sayılı Orman Kanunu gibi pekçok yasada düzenlenmiş suçlar gösterilebilir.

ee) Tarihi Eserlerin Ve Doğal Güzelliklerin Korunmasına İlişkin Suçlar: 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda öngörülen (md.65-75) suçlar bu tür suçlara örnek verilebilir.

11 Bkz.TOROSLU op.cit. s.52 vd.; K.BAYRAKTAR, Çevrenin Korunması ve Türk Hukuku, Prof. Dr. S. L. MERAY'A ARMAĞAN, Ankara, 1981, c.1, s.74 vd.

12 D.E.Ü. Çevre Mühendisliği Bölümünde bizim de yer aldığımız bir ekip tarafından hazırlanan bu Yönetmelik, 4.9.1988 tarihli 19919 sayılı Resmî Gazete de yayınlanmıştır. Fakat bu yönetmeliğin önemli bir parçasını, Numune Alma ve Analiz Yönergesi, Atıksu Altyapı Tesisleri Yönergesi ile İdari Usuller ve Ödemeler Yönergesi adlarını taşıyan yönergeler oluşturmaktadır.

13 Bkz.yukarıda 9 nolu dipnot.

b) Düzenlendikleri Yasalara Göre Çevre Suçlarının Tasnifi:

aa) Temel Yasa Olarak Çevre Kanununda Düzenlenen Çevre Suçları: 1983 tarihli ve 2872 tarihli Çevre Kanunu, öngördüğü yönetmeliklerle birlikte çevrenin etkin bir şekilde korunmasını sağlamayı hedefleyen temel bir kanundur. Bu kanun bir yandan idari müeyyideler içeren idari suçlara (md.8/1-2, 9, 13, 14, 11/1-3, 12/2, 15/1-3) ve cezai müeyyideler içeren bazı adli suçlara (md.26) yer vermektedir.

bb) Diğer Kanunlarda Öngörülen Çevre Suçları: Mevzuatımızda birçoğu yukarıdaki ilk tasnif içinde belirttiğimiz yasalarda bazen Çevre Kanunu kadar çevreyi yakından ilgilendiren (Örneğin, Su Ürünleri Kanunu gibi) suçlar öngörülmüştür. Ancak konuları itibariyle tüm çevre suçlarını bir bütün halinde düzenlemek yerine, belli konulara ilişkin olan bu yasalarda düzenlenen çevreye ilişkin suçlar, "Diğer kanunlarda öngörülen çevre suçları" başlığı altında toplanırken, Çevre Kanunu'nda düzenlenen suçlardan ayırt etme yararı sağlayacağını düşünüyoruz. Çevre Kanunu ise, zaman içinde daha geniş bir uygulama alanı buldukça, diğer yasaların çevreyle ilgili suçlarına nazaran daha büyük bir önem kazanacaktır.

c) Çevreyi Korumaya Dönük Yaptırımların Türüne Göre Yapılan Çevre Suçları Ayırımı:

aa) İdarî Çevre Suçları: Bu tür suçlar, hürriyeti bağlayıcı cezaları içermeyen, idarenin çevre korumacılığı açısından daha etkin olmasını hedefleyen yasaklar olmaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde düzenlenen birçok çevre ile ilgili yasaklar (15. maddenin 1. ve 13. bentlerinde olduğu gibi), İl Özel İdaresi Kanunu (Ek madde 1) ile öngörülen idarî müeyyideler, 3194 sayılı İmar Kanunu (md.42) ile getirilen düzenlemeler idarî müeyyideler içeren çevre suçlarına ilişkindir. Çevre Kanunu da pekçok maddesinde (md. 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15) idarî suçlara yer vermiştir.

bb) Adli Çevre Suçları: Bu suçlar, adli yargı organlarınca koğuşturulup cezalandırılan suçlardır. Bunlar arasında 6831 sayılı Orman Kanunu'nda (md.26) ve Türk Ceza Kanunu'nda (md.394) öngörülen suçlar sayılabilir. TCK md.526 ise, idarenin emirlerine riayetsizlik halinde adli koğuşturmaya esas teşkil eden bir hüküm olmaktadır. Umumî Hıfzısıhha Kanunu'nun öngördüğü çevre korumasıyla ilgili birçok düzenleme bu madde çerçevesinde adli makamlarca koğuşturulmaktadır.

III. ÇEVRE KANUNU'NDA ÖNGÖRÜLEN SUÇLAR

7. İnsanın hertürlü faaliyetleri sonucu havada, suda ve toprakta meydana gelen doğal olmayan değişmelerle ekolojik dengenin bozulması, ortaya çıkan salgın hastalıklar ve estetik bozukluklarla, hava, su ve toprak kaynaklarından yararlanabilirliğin azalmasını ve atıkların çevrede meydana getirdiği diğer arzu edilmeyen durumları ifade eden "çevre kirliliği" anlayışından hareket eden 2872 sayılı Çevre Kanunu ile çevre sağlığının korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi amacıyla bir takım fiiller suç haline getirilmiştir. Bu suçların büyük bir kısmı çevrenin İdarece etkin bir şekilde korunabilmesi amacıyla idarî suçlar olarak düzenlenmiştir. Bu idari suçlar yanında, kanununun 26.maddesiyle bazı fiiller ise, adli yargının yetki alanına giren adli suçlar haline getirilmiştir.

a) İdarî Çevre Suçları:

8. 2872 sayılı Çevre Kanunu'nda İdarenin ceza verme yetkisinin ön plana çıktığı bir sistem öngörülmüştür. Çevre sağlığının korunması ve çevre kirliliğinin önlenmesi için ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu olarak belirlenecek en düşük kirlenme seviyesi esas alınarak bu seviyenin üstündeki kirlenmeler (bu kirlenme bazen gürültü şeklinde de olabilir) için, bir yandan çevre kirliliğine yol açan işletmelerden, dahil oldukları gruba göre, ayrıca iştirak payı alma yoluna gidilirken (md.3/f delaletiyle md.18/1), diğer maddelerde öngörülen yasaklar (md.8, 9, 11, 12, 13 ve 14) hakkında idarî para cezaları (md.20, 21, 22) ile tehlikeli hallerde bir tedbir olarak faaliyetin durdurulması (md.16) öngörülmüştür. Böylece idareye çevrenin korunup, kirlenmenin önlenmesinde önemli görevler verilmektedir.

9. Çevre Kanunu'nda düzenlenen idarî çevre suçlarını tek tek ele almadan, bunlarla ilgili bazı durumları belirtmek gerekir. Herşeyden önce idarî çevre suçlarının en belirgin özelliklerinden biri bunların tehlike suçu türünden olmalarıdır. Bazen bu tehlike zarara dönüşebilir. Bu durumda iki ayrı suçtan mı, yoksa tek bir suçtan mı sözedileceği konusunda tereddütler belirebilir. İdarî suçlar konusunda ortaya çıkabilecek bu tür tereddütler, yasanın konuyu tam olarak düzenlememesinden kaynaklanmaktadır. Öte yandan, tüm idarî suçlar bakımından "idarî suç genel teorisi" oluşturacak organik bir kanun da mevzuatımızda bulunmamaktadır. Adli suçlar içinde, bu tür tehlike suçları bakımından kabul edilen ilke, tehlikenin zarara dönüşmesi halinde cezanın ağırlaştırılarak verilmesidir. Mesela TCK'nun 127.maddesinde ya-

bancı devletin Türkiye devleti aleyhine savaş açması veya düşmanca hareketlerde bulunması için yabancı ile anlaşan kimseye verilecek ceza, savaş çıkması halinde veya düşmanca hareketlerin gerçekleşmesi durumunda artırılarak verilmektedir. Zira tehlike zarara dönüşmektedir. İdarî suçlar bakımından da bu durumun gözönüne alınması gerekir. Bu yasada öngörülen suçlar bazen tehlike suçu olmaktan ziyade "engelleme suçu" şeklinde düzenlenmiş olabilir. Konuyu suçun niteliğine göre değerlendirip çözmek gerekir¹⁴.

10. İdarî çevre suçlarının adlî çevre suçlarından farklı bir yönünü de, bu yasada görmekteyiz. Bu ise, adlî suçlar bakımından temel bir kural olan "non bis in idem" (aynı suçtan iki defa ceza olmaz - kesin hükmün önleyici etkisi) ilkesinin idarî suçlar bakımından aranmaması oluşturmamasıdır¹⁵. Gerçekten, Çevre Kanunu'nun 27. maddesinde "Bu kanunda yazılı fiiller hakkında verilecek idarî nitelikteki cezalar, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olamaz" hükmüne yer verilmiştir. Oysa doktrinde TOROSLU'nun da haklı olarak belirttiği gibi, aynı fiil için öngörülen idarî cezanın (mesela para cezasının) adlî suç bakımından da aynı türden bir ceza olarak öngörülmesi halinde "non bis in idem" kuralının uygulanmaması adalet hissini zedeleyecektir¹⁶.

14 TOROSLU, op.cit. s.27-28; S.SELÇUK, Yorum, Çevre Kanununun Uygulanması, Ankara, 1987, TÇSV, yay., s.139.

15 Bu konuda bkz. İ. ÖZAY, İdari Yaptırımlar, İstanbul, 1983, s.62 vd.; TOROSLU, in Çevre Kanununun Uygulanması, s.121, SELÇUK, Yorum, op.cit. s.138.

16 Aslında bu durumu gidermenin nasıl mümkün olacağını ileride V nolu başlık altında ele almış olmakla birlikte, burada tüm çevre suçlarını adli suç şekline dönüştüren F.Alman sisteminden söz edebiliriz. F.Almanya, çevreye karşı işlenen suçların ağır sonuçları olduğu düşüncesinden hareketle Ceza Kanununa 7 maddelik bir küçük başlık altında "Çevreye Karşı Suçları" toplamış, kişiler için ölüm veya yaralanma tehlikesi yaratan hava, su ve kara kirletici fiiller için 330 a maddesiyle on yıla kadar hapis cezası gibi ağır cezalar öngörmüş ve uygulama sonuçlarına göre de idarî önlemlerle kişilere karşı 1980'den önce çoğu zaman hoşgörülü olduğu ortaya çıkmıştır. Zira daha 1980 de 5151 koğuşurma yapılmışken, 1984'de bu sayı 9805'e ulaşmıştır. Bunun %71 i ise (6692'si) su kirliliğine ilişkindir. 1984'de 1123 çevre suçunda ceza verilmiştir. Bunların %97.3'ü para cezası ve %2.7'si hürriyet bağlayıcı cezadır (Bunun da %96.7'sinde ceza ertelenmiştir). Kanunun sert hükümlerini yansıtarak uygulayan mahkemelerin bu uygulamalarının eski idarî uygulamadan daha iyi bir uygulama olduğu Prof. Klaus Tiedemann tarafından ileri sürülmektedir. Öte yandan, elinde usulüne uygun bir belge olduğu halde çevreyi kirlettiği belirlenen kişilerin bizim Medeni Kanunun 2. maddesinde öngörülen dürüstlük kuralı çerçevesinde Alman Yüksek Mahkemesi'nin 13.3.1975 tarihli kararıyla fiillerinin hakkın kötüye kullanılmasını oluşturduğu gerekçeyle mahkûm edilerek aşıldığı da belirtilmektedir. Cezai sorumluluk bakımından gerçek kişilerin sorumluluğunu

Bu genel değerlendirmeden sonra Çevre Kanunu'nda düzenlenen idarî çevre suçlarını ele alabiliriz.

aa) Çevreyi Kirletme Suçu: (md.8/1)

11. Kanunda, "çevre kirliliği suçu" tanımlanmamakla birlikte, 2/c mad desinde, çevre kirliliğinin ne olduğunun açıklanması ihtiyacı duyulmuş bulunmaktadır. Buna göre "çevre kirliliği, insanların her türlü faaliyetleri sonucu havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz gelişmelerle ekolojik dengenin bozulması ve aynı faaliyetler sonucu ortaya çıkan koku, gürültü ve atıkların çevrede meydana getirdiği arzu edilmeyen sonuçlar" olmaktadır. Ekolojik denge ise, insan ve diğer canlıların varlık ve gelişmelerini sürdürebilmeleri için gerekli olan şartların bütünü (md.2/b) ve atık terimi de, "herhangi bir faaliyet sonucu çevreye atılan veya bırakılan zararlı maddeleri" (md.2/e) ifade etmektedir.

İdarî bir suç olan çevreyi kirletme suçu ise, bu durumda, her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standart ve yöntemlere aykırı olarak doğrudan doğruya veya dolaylı bir biçimde alıcı ortama (yani atıkların bırakıldığı yakın ve uzak çevreye) vermek, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmak şeklinde tanımlanabilir^{16a}.

Bu tanıma göre suçun maddî unsuru, ilgili yönetmeliklerde belirlenen standart ve yöntemlere aykırı olarak her türlü atık ve artığı, çevreye zarar verecek şekilde doğrudan doğruya veya dolaylı bir biçimde alıcı ortama vermek, depolamak, uzaklaştırmak ve benzeri faaliyetlerde bulunmaktır.

Bu standart ve yöntemlerden gürültü ile ilgili olanları, 11.12.1986 tarih ve 19308 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Gürültü Kontrol Yönetmeliği" ile belirlenmiştir. Anılan yönetmelik kişilerin huzur ve sükûnunu, beden ve ruh sağlığını gürültü ile bozmayacak bir çevrenin nasıl olacağını, üst gürültü düzeyini, süresini ve diğer niteliklerini tanımlayıp 7 tablo halinde göstermiş-

kabul etmeye devam eden Alman mevzuatı, sadece idarî para cezaları için tüzel kişilerin sorumluluğunu benimsemektedir. Bütün bu konular için bkz. TIEDEMANN, Théorie et réforme du droit pénal de l'environnement, *Rev.Sc.Cr.* 1986/2, pp.263-273.

16a Örneğin Danıştay raspa yapmanın deniz kirliliğine neden olduğuna ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca para cezasını gerektirdiğine karar vermiştir. (D.10., 21.5.1992, E.1990/3510, K.1992/2182, DD., 1993, S.86, s.509.) Öte yandan Danıştay, liman ağzının temizlenmesi amacıyla çıkarılan deniz dibi tarama çamurunun tekrar denize dökülmesinin çevre para cezası verilmesini gerektiren eylem olmadığına karar vermiştir. D.10.D., 27.4.1993, E.1991/2146, K.1993/1677, DD., 1994, S.88, s.449 vd.)

tir. Bu tablolar Çevre Genel Müdürlüğü'nün yayınlayacağı ek listelerle genişletilebilir bir niteliğe sahiptir.

Aynı şekilde, 2.11.1986 tarih ve 19269 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "*Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği*" de her türlü faaliyet sonucu atmosfere yayılan is, duman, toz, gaz, buhar ve aerosol halindeki emisyonları kontrol altına almak, insanı ve çevresini hava alıcı ortamındaki kirlenmelerden doğacak tehlikelerden korumak, hava kirlenmesi sebebiyle çevrede ortaya çıkan umuma ve komşuluk ilişkilerine önemli zararlar veren olumsuz etkileri gidermek ve bu tür etkilerin tesbitini sağlamak amaçlarını hedefleyerek hava kalitesi sınır değerlerini de vermek suretiyle hava kirlenme suçunu belirlemede uygulanacak standartları ve uyulması gereken yöntemleri göstermektedir.

Öte yandan, 4.9.1988 tarih ve 19919 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "*Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği*"nde ülkenin yeraltı ve yerüstü su kaynakları potansiyelinin her türlü kullanım amacıyla korunması, en iyi biçimde kullanımının sağlanması ve su kirlenmesinin önlenmesi, ekonomik ve sosyal kalkınma hedefleriyle uyumlu bir şekilde gerçekleştirmek üzere, su kirliliğinin kontrolü esaslarının belirlenmesi için gerekli olan hukukî ve teknik kuralları açıklanmaktadır. Suları kirlenme suçunun tesbiti yoluna su kirliliği kontrol standartları ile gidilmektedir.

Özel hukuk bakımından objektif sorumluluğun benimsendiği bu yasada öngörülen idarî suçlar bakımından ise, kusur kavramı gözardı edilemez.

Kanun, çevreyi kirlenme suçunu işleyen gerçek kişi, işletme veya gemi olmasına göre değişik ceza miktarları öngörmektedir. Buna göre, gerçek kişiler için yüzbin lira (md.20/a), işletmeler için bu miktarın üç veya beş katı olarak (md 20/son) ve gemiler için kirlenmesinin derecesine ve tonajına göre, üçyüzbin liradan elli milyon liraya kadar (md.22) para cezası öngörmektedir.

Gemi ve deniz araçlarına verilecek cezalarda suçun tesbiti ve cezanın kesilmesi usulleri ile kullanılacak makbuzlar ise 3.11.1987 tarihli ve 19623 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan yönetmelik ile belirlenmiş bulunmaktadır.

bb) Kirlenmeyi Önlememe Suçu: (md.8/2)

12. Çevre Kanunu ile öngörülen su, hava ve gürültü yönetmelikleriyle belirlenen seviyelerin üzerinde kirlenme ihtimalinin ortaya çıkması halinde bunları önlememek ve kirlenmenin meydana gelmesi sözkonusu olduğunda

da kirlenmeyi durdurup etkilerini gidermek veya azaltmak yükümlülüğünü yerine getirmemek şeklindeki ihmali davranış kirlenmeyi önlememe suçunun maddî unsurunu oluşturmaktadır.

3.3.1988 tarih ve 3416 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle kirlenmenin normal seviyesi ile üst seviyesi arasında kalan kirlilik hallerinde kirlenmeyi önlememe suçu oluşmamakla birlikte ortaya çıkan kirliliğin standartlarla belirlenen normal seviyesine inmesine kadar aylık işletme payı ödeme zorunluluğu bu fiili işleyenler için getirilmiş bulunmaktadır (md.3/f ve 18/1).

Bu suç için gerçek kişilerden beşyüzbin lira para cezası alınması öngörülmüştür (md.20/a).

cc) Koruma Alanlarını Aşırı ve Yanlış Kullanma Suçu: (md.9)

13. Çevrenin korunması bir takım somut önlemlerle mümkün olur. Çevre Kanunu öngördüğü yönetmeliklerle bu konuda bir takım standartlar getirirken, bazı bölgelerin de özel korumaya alınması amacıyla 3.3.1988 tarihli ve 3416 sayılı Kanunla Çevre Kanunu'nun 9. maddesinde değişiklik yapılarak "*kırsal ve kentsel alanda arazi kullanım kararına uygun olarak tesbit ve ilân edilen koruma alanları ve bu alanlarda uygulanacak kullanım esasları yönetmelikle belirlenir*" hükmüne yer vererek, tesbit edilecek koruma alanlarının aşırı ve yanlış kullanımı yasaklanmıştır.

Özel çevre koruma bölgesi olarak 12.6.1988 tarihli 88/13019 sayılı ve 5.7.1988 tarihli 19863 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararıyla Köyceğiz, Fethiye ve Göcek ile Gökova'da tesbitler yapılmıştır. Ayrıca 16.9.1988 tarihli 19931 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "*Özel Çevre Koruma Bölgesine İlişkin Esaslar*" başlıklı bir düzenleme yapılmış ve ilân edilen özel çevre koruma bölgelerinin çevresiyle birlikte doğal güzelliklerinin tarihî kalıntılarının ekolojik dengesinin su altı ve su üstü canlı ve cansız varlıklarının korunması ve bunların ileriki nesillere intikalini sağlamak amacıyla planlarının yapılması, yararlanma şartları ile ücretlerinin tesbiti yoluna gidilmiştir. Koruma alanlarını aşırı ve yanlış kullanma suçunun unsurları mevcut düzenlemelere göre şunlar olmaktadır:

- Herşeyden önce Bakanlar Kurulu'nca sınır koordinatları verilmiş özel çevre koruma bölgelerinin ilân edilmiş olması gerekir. Halen Köyceğiz ilçesi ile Fethiye ilçesi ve Göcek yöresinde ve Gökova Körfezi'nde 12.6.1988 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile bu tür bölgeler ilân edilmiş olduğuna göre, bu bölgelerde belirtilen özel çevre koruma alanlarında bu suçun işlenmesi mümkündür.

- Özel çevre koruma bölgesi için atanacak başkan, Özel Çevre Koruma Bölgesine İlişkin Esaslar doğrultusunda aşırı ve yanlış kullanımı, temel ekolojik sistemler dengesinin özellikle her türlü çöp ve atıkların yurt dışından getirilmesi sebebiyle bozulmasını, hayvan ve bitki türlerinin ve nesillerin tehlikeye düşmesini ve ayrıca doğal zenginliklerin bütünlüklerinin tahribini yasaklar. Bu yasaklamaları anılan "Esaslar" başlıklı 16.9.1988 tarihli Resmi Gazete de yayınlanan genel düzenleyici işlemin 5.maddesine göre yapar. Öte yandan özel çevre koruma bölgesinde her türlü yapı ve tesis izninin verilmesi, bunların deniz cephesini fazla işgal etmemesinin sağlanması, atık ve artıklarının çevreyi kirletmeyecek şekilde planlanması, Başbakanlık müsteşarının başkanlığında Kültür ve Turizm Bakanlığı müsteşarı, Çevre Genel Müdürü, Orman Genel Müdürü ile Özel Çevre Koruma Bölge Başkanı'ndan oluşan "Çevre Koruma Kurulu" kararları doğrultusunda Özel Çevre Koruma Bölgesi Başkanlığı'nca yapılır^{16b}. Bunlara uyulmaması da koruma alanlarını aşırı ve yanlış kullanma fiili kapsamına girer.

Öngörülen bu yasaklara uymayarak koruma alanlarını aşırı veya yanlış kullananlar hakkında kişiliklerinin türüne göre, gerçek kişiler için yüzbin lira (md.20/b), kuruluş ve işletmeler ise üçyüzbin lira ile beşyüzbin lira arasında tuttıkları deftere göre (bilanço esasına göre defter tutup tutmamaları bakımından) para cezası verilir (md.20/son). Bu suçu işleyen bir gemi ise, 22. madde çerçevesinde geminin türüne, tonajına ve yaptığı kirletmenin türüne göre üçyüzbin liradan ellimilyon liraya kadar değişik para cezaları öngörülmüştür.

dd) Zararlı ve Tehlikeli Maddelerin Üretim, İthal, Taşıma, Depolama ve Kullanımında Çevreyi Koruyucu Kurallara Riayetsizlik Suçu: (md.13)

14. Solunum, sindirim veya deri apsorpsiyonu yoluyla akut zehirlilik ve uzun sürede kronik zehirlilik yaratan, kansorejen etki yapan, biyolojik arıtmaya karşı direnç gösteren veya biyolojik arıtmayı inhibe eden, yeraltı veya yüzeysel suları kirletmemeleri için özel muamele ve bertaraf işlemleri gerektiren maddelere tehlikeli ve zararlı maddeler denir. Bunların etkinlik derecesi "tehlike sayısı" adı verilen bir gösterge aracılığıyla belirlenir. Su ortamları için tehlikeli ve zararlı maddelerin sınıflandırılması, tehlikeli ve zararlı atıkların belirlenmesi ve izlenip denetlenmesi, bertaraf yükümlülüğü

16b 9.8.1991 tarihli 444 sayılı KHK'nin 1. maddesiyle değişik 19.10.1989 tarihli 383 sayılı KHK ile Çevre Koruma Başkanlığı kurulmuştur.

ve artırılması konuları Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği çerçevesinde sözü edilen "*Tehlikeli ve Zararlı Maddeler Tebliği*" uyarınca belirlenir.

Çevre Kanunu'nun 13.maddesinde, havada, suda veya toprakta kalıcı özellik gösteren ve ekolojik dengeyi bozan kimyasal maddeler olarak değerlendirilen zararlı ve tehlikeli maddelerin üretiminde, ithalinde, taşınmasında, depolamasında ve kullanımında çevreyi koruyucu kurallara riayetsizlik suç haline dönüştürülmüş, sanığın bir gerçek kişi olmasına (md.20/c), kuruluş veya işletme olmasına (md.20/son) ya da gemi olmasına (md.22) göre, değişik para cezaları öngörülmüştür. Bu sonucun oluşmasında "*Tehlikeli ve Zararlı Maddeler Tebliği*" büyük önem taşımaktadır.

ee) Gürültü Standart ve Yasaklarına Riayetsizlik Suçu: (md.14)

15. Çevre Kanunu'nun öngördüğü yönetmeliklerden biri olan "*Gürültü Kontrol Yönetmeliği*" ile kişilerin huzur ve sükûnunu, beden ve ruh sağlığını gürültü ile bozmayacak bir çevrenin geliştirilmesi öngörülmüştür. Çevre Kanunu'nun 14. maddesi çevreyi bozacak gürültü kaynaklarının belirlenmesini, gürültü yasaklarına esas teşkil edecek gürültü standartlarının tesbitini "*Gürültü Kontrol Yönetmeliği*"ne bıraktığından, bunlar 11.12.1986 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan bu yönetmeliğe göre tesbit edilmiştir.

Gürültü kaynakları, türlerine göre sınıflandırılmış (Yönetmelik md.6 vd.), Yönetmeliğin 32. maddesinde belirlenen gürültü sınırlarına uyulmaması, gerekli tedbirleri almama ve yasaklara riayetsizlik ile gürültü kaynağı olan makine, araç, gereç ve ulaşım araçları ile benzerlerini imâl edenler, satanlar, kullananlar ve işletenler tarafından düzenli gürültü ölçmelerini belgelendirmeme fiillerinin gürültü standart ve yasaklarına riayetsizlik suçunu oluşturacağı belirtilmiştir.

Çevre Kanunu'nun 20/d, 20/son ve 22. maddeleri ile sanığın gerçek kişi olup olmamasına, işletme ve kuruluş olması halinde de defter tutup tutmamasına, gemi ise tonajına ve türüne göre değişik para cezaları konulmuştur.

ff) Arıtma Tesis ve Sistemlerini Yaptırmama Suçu: (md.11/1)

16. Çevre Kanunu, kurum, kuruluş ve işletmeler için tehlikeli ve zararlı atıkları uygulanabilirliği ve güvenilirliği kanıtlanmış teknolojileri kullanarak geri kazanmak veya çevre sağlığına zarar vermeyecek şekilde bertaraf etmek amacıyla müstakilen veya ortak olarak arıtma tesis veya sistemlerini kurma yükümlülüğü getirmiştir.

Öte yandan, 20.11.1981 tarihli 2560 sayılı "İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun"un 5.6.1986 tarihli 3305 sayılı Kanunla değişik maddelerinden ek madde 4 uyarınca bütün büyükşehir belediyelerine uygulanan bu kanunun 19. maddesiyle fabrika, hastane ve diğer özellik gösteren su tüketim yerlerinden gelen kullanılmış suların kanalizasyon şebekesine verilmeden önce, gerekiyorsa özel olarak tasfiyesini isteme hakkı, büyükşehir belediyelerine verilmiş bulunmaktadır. Büyükşehir sayılan ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na tâbi olan yerleşim alanlarında, arıtma tesisleri kurulmasını isteme yetkisi, büyükşehir belediyelerine tanındığından, bu tür tesisleri yapmayan kurum ve kuruluşlara masrafların %50 fazlasıyla ödetilerek belediyelerce yaptırılması imkânı getirilmiştir. Bu bakımdan Çevre Kanunu'nun öngördüğü arıtma tesis ve sistemlerini yaptırmama hali büyükşehir belediye sınırları dışındaki kurum ve kuruluşlar açısından sözkonusu olur.

Çevre Kanunu nun 21/1 maddesinde tesis ve sistemlerini süresi içinde yaptırmayan işletmelere bir milyon lira para cezası verilmesi hüküm altına alınmıştır.

gg) *Atık ve Artıkların Atılması, Uzaklaştırılması veya Zararsız Hale Getirilmesi Sırasında Gerekli Önlemleri Almama Suçu: (md.11/3)*

17. Her türlü üretim ve tüketim faaliyetleri sonunda, fiziksel, kimyasal ve bakteriyolojik özellikleriyle karışıkları alıcı ortamların doğal bileşim ve özelliklerinin değişmesine yol açarak doğrudan veya dolaylı olarak zararlara sebebiyet verebilen ortamın kullanım potansiyelini etkileyen katı, sıvı ve gaz halindeki maddelerle atık enerjiye atık ve artık denilebilir. Yönetmelikler genellikle tüm atık ve artıkları "atık" kavramı içinde toplama eğilimi göstermektedir. Mesela Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği nin 2. maddesinde verilen tanımlar doğrultusunda bu sözcükle atık ve artıkların tanımlandığı görülmektedir.

Atık ve artıkların ilgili yönetmeliklerde gösterilen teknik usullere göre doğrudan veya dolaylı şekilde alıcı ortama verilmesinde, arıtılmasında ve zararsız hale getirilmesinde ilgili kurum, kuruluş ve işletmeler çevreye zarar vermeyecek önlemleri almak zorundadır. Bu önlemleri almadıkları, Çevre Genel Müdürlüğü'nce tesbit edilen işletmeler ve kuruluşlar, bu fiilden dolayı Çevre Kanunu'nun 21/a maddesi uyarınca beşyüz bin lira para cezasına çarptırılır.

hh) Faaliyet Değişikliklerini ve Tesis Büyütme Girişimlerini Bildirme Suçu: (md.11/2)

18. Arıtma tesis ve sistemleriyle çevreyi kirletmesinin önüne geçilmek istenen ve bu amaçla işletme izni alarak faaliyete geçen herhangi bir kurum, kuruluş ve işletme, faaliyetlerinde değişiklik yapmayı veya tesisini büyütmeyi planladığında, bu girişimlerini önceden mahallin en büyük mülki amirine bildirmekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğün yerine getirilmesi, mülki amirlikçe gerekli önlemlerin alınması amacıyla durumun derhal Çevre Genel Müdürlüğü'ne ve ilgili diğer bakanlıklara (mesela Sağlık Bakanlığı gibi) bildirilmesi sonucunu yaratacaktır. Bu bakımdan sözkonusu haber yükümlülüğünün yerine getirilmesi, faaliyetin değiştirilmesinden veya büyüme planlarıyla ilgili girişimlere başlanılmasından önceye rastlamalıdır.

Haber verme yükümlülüğünü önceden yerine getirmeyen kuruluş ve işletmelere bu fiillerinden dolayı üçyüz bin lira para cezası verilir (Çevre Kanunu md.21/b).

ii) Atık ve Artıkları Belirleme ve Belgeleme Yükümlülüğünü Yerine Getirmeme Suçu: (md.12/2)

19. Atık, artık ve yakıtların arıtılması, uzaklaştırılması ve zararsız hale getirilmesi ile ilgili olarak kuruluş ve işletmelerin faaliyetlerinin denetlenmesi gerekmektedir.

Çevre Kanunu'nun 3.3.1988 tarihli ve 3416 sayılı Kanunla değişik 12. maddesiyle bu denetim görevi Başbakanlık Çevre Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

Öngörülen denetimin yapılabilmesi ve yönetmeliklerle belirlenen standartlara uyulup uyulmadığının tesbit edilebilmesi için, kuruluş ve işletmelerin kullandıkları yakıtın ve çıkardıkları atık artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin bilgileri sürekli ve düzenli olarak belirlemek, bu belirleme işini belgelemek ve bunları öngörülen sürelerde Çevre Genel Müdürlüğü'ne göndermek şeklinde yükümlülükleri vardır. Belgelememek, belirlememek ve bunu bildirmemek fiillerinin tamamı veya biri ya da ikisi işlendiği takdirde suç oluşur. Çevre Kanunu'nun 21/c maddesinde bu yükümlülükleri yerine getirmeyen kuruluş ve işletmeler için beşyüz bin lira para cezası öngörülmüştür.

ii) Tanınan Sürede Gerekli Düzeltme ve Yükümlülüklerini Yerine Getirmeme Suçu: (md.15/1-3)

20. Çevre Kanunu para cezaları dışında faaliyetlerin durdurulması müeyyidesini içeren bir başka fiile de yer vermiştir. Buna göre, Çevre Kanunu'nun yasaklarına aykırı hareket eden veya öngörülen yükümlülükleri yerine getirmeyen, mesela atık ve artıkları belirlemeyen veya belgelemeyen ya da arıtma tesislerini kurmayan, verilen süre içinde bu yükümlülükleri ifa etmeyen kurum, kuruluş veya işletmelerin faaliyetini, yasağın veya yerine getirilmeyen yükümlülüğün çeşit ve niteliğine göre kısmen veya tamamen, süreli veya süresiz durdurulur.

Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'nden bir örnek vermek istersek, bu yönetmeliğin geçici 2. maddesinde atık su üreten ve deşarj eden kurum, kuruluş veya işletmelerin ön arıtma gereklerini veya alıcı ortamlara deşarj standartlarına uygun arıtma tesislerini veya üretim teknolojisi değişikliklerini yapma süreleri, geçiş dönemi bakımından 1,5-2 yıla kadar değişen şekillerde düzenlenmiştir. Gereğinde altı ayı geçmeyecek şekilde ek bir süre vermekte mümkündür. Fakat verilen bu süreler sonunda gerekli yükümlülükler yerine getirilmezse Çevre Kanunu'nun 15.maddesine göre, faaliyetin süreli ve süresiz durdurulması mümkündür.

kk) Tehlikeli Hallerde Faaliyetin Durdurulması: (md.16)

21. Gerekli düzeltme yükümlülüklerini yerine getirmeme hali dışında, çevre kirliliğinin toplum sağlığı yönünden tehlike yarattığı hallerde de kirlitmeye yol açan faaliyetlerin bir süre için geçici olarak kısmen veya tamamen bir tedbir mahiyetinde durdurulması mümkündür. Burada esas olan, faaliyetin toplum sağlığı yönünden tehlike yaratması halinin ön plana geçmesidir. Böyle bir tedbire Sağlık Bakanlığı kendiliğinden başvurabileceği gibi, Başbakanlık Çevre Bakanlığı'nın talebi üzerine de, bu tür bir karar alınabilir. Sağlık Bakanlığı'nın re'sen veya talep üzerine aldığı faaliyeti durdurma kararı, mahallin en büyük mülki amiri (vali veya kaymakam) tarafından yerine getirilir. Ayrıca, mahallin en büyük mülki amiri de, tehlikeli hallerde faaliyetin durdurulmasına karar verebilir. Bu durumda kararını Sağlık Bakanlığı ile Çevre Bakanlığı'na derhal bildirmek zorundadır. Tehlikeli hallerde idareye tanınan bu yetki, bir kolluk yetkisi olarak genel sağlığı korumak amacına dönük bir tedbir olmayı sağlar. Buna karşılık, gerekli düzeltme yükümlülüğünü yerine getirmeyenlere uygulanan faaliyeti durdurma kararı ise, bir idarî yaptırımdır. Çevre Kanunu'nun 15. ve 16. maddesindeki bu iki düzenleme bu yönleriyle birbirlerinden ayrılır.

b) Adli Çevre Suçları:

22. Çevre Kanunu esas itibariyle "idari suçlar"a ağırlık vermekle birlikte, bu fiillerden evrakta sahtekârlık niteliğine bürünebilecek iki özel hali "adli suç" kapsamı içinde değerlendirmiştir. Bunlar 26. maddeye göre, gerçeğe aykırı belge düzenlemek ve denetleme makamlarına yanıltıcı ve yanlış bilgi vermek suçlarıdır. Bu özel suçlar dışında kalan diğer adli suçlar bakımından Türk Ceza Kanunu'ndaki hükümler başta olmak üzere, diğer kanunlarda adli suç tarzında ele alınmış pekçok kural geçerliliğini sürdürmektedir. Çevre Kanunu'nun 27. maddesi de bu durumu teyit etmektedir.

Bu suçları yakından incelersek:

aa) Gerçeğe Aykırı Belge Düzenlemek: (md.26/1)

23. Atık, artık ve yakıtların artırılması, uzaklaştırılması, zararsız hale getirilmesi ve işletmeler faaliyetlerinin Çevre Bakanlığı'nca denetlenmesi için, kullandıkları yakıtın ve çıkardıkları atık ve artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin bilgileri sürekli ve düzenli olarak belirleyip belgeleyerek Çevre Bakanlığı'na bildirmek zorundadır. Çevre Kanunu, kuruluş ve işletmelerin sözkonusu belgeleme yükümlülüğünün yerine getirilmesi sırasında gerçeğe aykırı belge düzenlenmesini 26/1 maddesiyle "adli suç" tarzında özel olarak düzenlemektedir. Bu suç TCK.nun 339 vd. maddelerinde düzenlenen evrakta sahtekârlık cürmünün özel bir şeklini oluşturmaktadır.

aaa) Bu suçun maddi unsuru: Çevre Bakanlığı'nın denetimine tâbi kuruluş ve işletmenin kullandığı yakıt, çıkardığı atık ve artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin bilgileri içeren belgeleri gerçeğe aykırı olarak düzenlemektir. Belgedeki gerçeğe aykırılığın belgenin bir kısmına veya tamamına ilişkin olması arasında bir fark yoktur.

bbb) Bu suçun sanığı, Çevre Bakanlığı'na karşı denetime esas olmak üzere belge vermek zorunda olan kuruluş ve işletmelerin yöneticileridir. Kanun idari cezalar bakımından tüzel kişilerin de cezaî sorumluluğundan söz etmiş ise de (md.21-22), hürriyeti bağlayıcı cezalar bakımından böyle bir düzenleme getirmediğinden genel kurallara göre tüzel kişinin sorumlu organını oluşturan gerçek kişilerin kovuşturulması yoluna gidilir.

ccc) Manevi unsura gelince, bu suç kasıtlı işlenebilen bir suçtur. Sözkonusu bilgilerin Çevre Bakanlığı'nı yanıltmak amacıyla kasten gerçeğe aykırı olarak belgeye yazılmış olması gerekir. Kanun gerçeğe aykırı belge düzen-

lemekten sözetmekle birlikte, biz burada da evrakta sahtekarlık bakımından Yargıtayca aranan "zarar verme" özel kastının bulunması gerektiğini düşünüyoruz¹⁷. Zira belli bir amaç için düzenlenen belgede sahtekarlık olmaktadır. Öte yandan hususi evrakta sahtekarlık suçunda evrakın kullanılması suretiyle suç oluştuğundan durum burada da aynıdır¹⁸.

ddd) Çevre Bakanlığı'nı denetimde yanıltmak suretiyle çevrenin korunması bakımından bu sahte belge ile bir zararın doğması ihtimali bulunmalıdır. Kurum ve kuruluş, belgeleme yükümlülüğünü yerine getirirken belgeyle bildirmek zorunda olduğu hususları gerçeğe aykırı olarak belgelerse bundan çevrenin zarar görmesi ihtimali vardır.

eee) Bu suç için daha ağır bir ceza bir başka Kanunla öngörülmemiş ise, bir yıldan üç yıla kadar Çevre Kanunu nun 26/1 maddesiyle hapis cezası verileceği hükme bağlanmıştır. Söz konusu fiil, bu maddede ele alınmasaydı, TCK.nun 345. maddesi uyarınca "hususi evrakta sahtekarlık" cürmü içinde değerlendirilebilirdi. Oradaki ceza ise, 26/1. maddenin öngördüğü ceza kadardır. Bu bakımdan suç faili hakkında suçun oluştuğu kanaatine varılması halinde 26/1. maddenin uygulanması gerekir. Ancak ibraz edilen belge sahte düzenlenmiş resmi bir belge ise, TCK. md.339 vd. uygulanacaktır.

bb) Denetleme Makamına Yanlış ve Yanıltıcı Bilgi Vermek:

24. Denetleme makamlarına yanlış ve yanıltıcı bilgi vermek (md.26/2) suçu denilen bu suç, Yalan beyanda bulunma suçunun özel bir şeklini oluşturmaktadır. Unsurlarına gelince:

aaa) Maddi unsur: Çevre Kanunu'nun 12. maddesi uyarınca denetime tabi tutulan bir işletme veya kuruluşun Çevre Genel Müdürlüğü'ne vermekle yükümlü olduğu kullandığı yakıtı, çıkardığı atık ve artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin bilgileri yanlış veya yanıltıcı şekilde vermesi bu suçun maddi unsurunu oluşturur. Yukarıdaki suçtan bu suçun farkı, yukarıda gerçeğe aykırı belge düzenlemek söz konusu iken, burada, yanlış ve yanıltıcı bilgi vermek söz konusudur. Yanlış ve yanıltıcı bilginin, Çevre Kanunu'nun 12. maddesi doğrultusunda denetime tâbi tutulan bir işletme veya kuruluşun kullandığı yakıtı, çıkardığı atık ve artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin olması gerekir. Bu suç, yalan beyanda bulunma suçu kapsamında, TCK'nun

17 Evrakta sahtekarlıkta manevi unsur konusunda bkz. S. ERMAN, Sahtekarlık Suçları, İstanbul, 1987, s.468 vd.

18 Bu konuda bkz. S. ERMAN, age, s.418 vd.

343. maddesinde düzenlenen *resmi bir varakanın düzenlenmesi sırasında memura karşı bu varaka ile sıhhati ispat olunacak olan ve durumları hakkında yalan beyanda bulunma* suçunun özel bir türünü oluşturmaktadır.

bbb) Manevi unsuru: Bu suç kasıtlı bir suçtur. Ancak bu suçun oluşması için genel kast yeterlidir. Yanlış ve yanıltıcı bilginin ilgili işletme ve kuruluşun yetkili organı tarafından verilmesi sözkonusu olduğundan burada cezaî sorumluluk organ durumundaki gerçek kişiye aittir.

ccc) Müeyyide: Bu suçu işleyenlere Kanun altı aydan iki yıla kadar hapis cezası öngörmektedir.

cc) Diğer Adli Çevre Suçları:

25. Çevre Kanunu'nda sadece sahtekarlık suçları türünden iki suça adli suçlar içinde yer almış olması, adli çevre suçlarının bunlarla sınırlı olduğunu göstermez. Aksine Çevre Kanunu'nun 27.maddesinde yer alan "*Bu kanun yazılı fiiller hakkında verilecek idarî nitelikteki cezalar, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olamaz*" hükmü yasa koyucusunun düşüncesini açıkça ortaya koymakta ve bu yasada öngörülen idarî para cezalarının diğer yasaların öngördüğü adli cezaların uygulanmasına engel oluşturmadığını hüküm altına almaktadır¹⁹. Ancak böyle bir kuralın konuluşunda tam bir isabet olduğu söylenemez. Özellikle Çevre Kanunu'nda idarî para cezasını öngören fiiller için diğer kanunlarda da adli para cezası öngörülmesi halinde mahsuba izin verilmesi yerinde olacaktır. Cezayı uygulayacak makamın idare ve adli yargı olması konusu hariç, her iki cezanın da sırf para cezası olması halinde böyle bir uygulama daha da büyük bir haksızlık yaratacaktır. Buna bir örnek vermek istersek, 1971 tarihli 1380 sayılı Su Ürünleri Kanunu'nu zikredebiliriz. Bu Kanun'un 20. maddesinde, Çevre Kanunu'nun 11/3. maddesindeki hükme yakın bir düzenlemeyle sulara zararlı madde dökülmesi yasaklanmakta ve bu yasaklara uymayanlar için 36. maddenin (d) bendinde para cezaları öngörülmektedir. Su Ürünleri Kanunu'nun 32 vd. maddelerine göre de Çevre Kanunu'ndan farklı olarak bu cezayı vermek Sulh Ceza Mahkemesi'nin görevi içinde bulunmak-

19 İdarî cezaların adli cezalar yanında verilebilmesi amaçlarının farklı olması halinde bir anlam taşır. Mesela disiplin cezası için durum böyledir. Buna karşılık, her iki cezada aynı fiili cezalandırmak amacı güdüyorsa, en azından önce verilen dikkate alınması sağlanmalıdır. Doktrinde Çevre Kanununun uygulanmasında aynı endişe diğer Ceza Hukukçuları tarafından da dile getirilmiştir. Bkz. Çevre Kanununun Uygulanması, TOROSLU, s.27 vd., SELÇUK, s.139 vd.

tadır. Çevre Kanunu'nun idarî cezaları ile Su Ürünleri Kanunu'nda olduğu gibi diğer kanunların para cezalarının çakıştığı durumlarda *non bis in idem* kuralının zedelenmesi ihtimali mevcuttur. Bunun giderilmesi gerekir²⁰.

Nitekim mevzuatımızda yer alan hava, su, kara çevresinde, hayvan ve bitki çevresinde, tarihi ve doğal çevreye ilişkin pek çok yasada yer alan adli suçlar diğer çevre suçları arasında sayılabilir²¹.

IV. ÇEVRE SUÇLARININ MUHAKEMESİNE İLİŞKİN SORUNLAR

26. Çevre Kanunu idarî ve cezaî yaptırımlar öngördüğünden iki farklı muhakeme usulü sözkonusu olmaktadır.

a) İdarî Cezaların Verilmesiyle İlgili Muhakeme Sorunları:

27. Çevre Kanunu, yukarıda ele aldığımız üzere, büyük oranda idarî para cezalarıyla çevre suçlarını müeyyidelendirme yoluna gitmiştir. İdarî cezalarda esas olan idarenin doğrudan ceza vermesidir. Bu ise, idarenin bu konuda idarî işlem yapmasıdır²².

20 İdarî ve cezaî yaptırımların aynı amaç için konulduğu durumlarda kesin hüküm önleyici etkisi açısından ortaya çıkan çifte cezalar sorunu uluslararası düzeyde de tartışılmaktadır. Nitekim bu sorun, XV. Milletlerarası Ceza Hukuku Kongresinin 1. maddesini oluşturmakta olup, bu konunun Genel Raportörü olan DELMAS-MARTY, idarî ve cezaî yaptırımlar arasında kesin bir farklılık oluşturamamış pek çok ülkede (Hollanda, Yunanistan, Brezilya, Şili, İtalya vb.) her iki yaptırımın ayrı ayrı uygulanması sonucu birbirine karışıp adaletsiz sonuçlar verdiğini belirtmektedir. Bkz. DELMAS-MARTY, Introduction différenciation des systèmes juridiques de sanctions à dominante pénale administrative, RIDP, 1987, no 1-2, pp.45-51.

21 Sözkonusu yasa metinleri için bkz. TÜRK ÇEVRE MEVZUATI, Ankara, 1988, TÇSV. yay., 847.

22 Nitekim uygulamada idare mahkemeleri idarî çevre cezalarıyla ilgili itiraz (karşı gelme) davası konusunda özel bir düzenleme bulunmadığı için ve ayrıca 5.4.1990 tarihli 3622 sayılı Kanunun 26. maddesiyle eklenen düzenlemede 1.10.1991 tarih ve 1990/40 ES - 1991/33 K. sayılı karar ile iptal edilmiştir. İptal davalarına uygulanacak kuralları uygulamakta ve Çevre Kanundaki açık hükme rağmen (md.25/son: İtiraz üzerine verilen cezalar kesindir), 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 46/1. maddesi uyarınca (1. İdare ve Vergi Mahkemelerinin nihai kararları, başka kanunlarda aksine hüküm bulursa dahi, Danıştay'da temyiz edilebilir) bu karara karşı temyiz hakkı tanınmaktadır. Buna karşılık İmar Kanunu, 1608 sayılı Belediye Cezaları Kanunu gibi kanunlara göre yapılan itirazları inceleyen sulh ceza hakimi, dosya üzerinden karar vermekte ve kararları kesin olmaktadır.

İdarenin ceza verme şeklindeki işlemi ise, her idarî işlemin tâbi olduğu, yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları yönünden bir denetime tabidir. Ancak, kanun koyucu, bu tür idarî işlemleri "iptal davası" ile ilgili genel hükümlere tâbi tutmamış, "İdarî Cezalara İtiraz" başlığı altında Çevre Kanunu'nun 26. maddesinde özel kurallara tâbi kılmıştır.

aa) İdarî Ceza Vermeye Yetkili Makamlar:

28. aaa) Genel Kural: Çevre Kanunu'nda öngörülen idarî para cezalarını doğrudan doğruya mahallin en büyük mülki amiri vermeye yetkilidir. Mülki amir, illerde vali, ilçelerde kaymakam olmaktadır (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu md. 9, 27). Kanun, mahallin en büyük mülki amirlerinden sözü ettiğine göre, bu yetkinin doğrudan ilgili vali veya kaymakam veya vekili tarafından kullanılması gerekir^{22a}. Herhangi bir şube müdürü veya daire başkanı, vali veya kaymakam adına bu yetkiyi kullanamaz. Kullanırsa işlem yetki yönünden sakatlanır.

bbb) Gemiler için verilecek cezalar bakımından özel yetkili makamlar:

29. 1) Büyükşehir hudutları içinde kalan sahil, boğaz, liman ve körfezlerde, göl ve akarsularda Büyükşehir Belediye Başkanlıkları çevreyi kirleten gemilere ve diğer deniz araçlarına idarî ceza vermek yetkisine sahiptir.

Ancak yetkili mülki amirlerin buralardaki ceza verme yetkisi de geçerliliğini sürdürmektedir (Çevre Kanunu md. 24/c).

30. 2) Büyükşehir Belediyelerinin hudutları dışında kalan denizlerde idarî ceza verme yetkisi Sahil Güvenlik Bot Komutanlıklarına aittir (Çevre Kanunu md.24/b). Fakat buralarda da çevreyi kirleten fiillere karşı mahallin mülki amirliğinin de ceza verme yetkisi geçerliliğini sürdürmektedir.

ccc) Para cezalarının tahsili:

31. 1) Genel kural: 6318 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre bu para cezaları tahsil olunur.

22a «... ilçelerin il sınırları içerisinde yer alması ve valinin il genel idaresinin başı olması itibarıyla ilçe sınırları içerisinde en büyük mülkiye amiri olarak kaymakamın yanı sıra valinin de kabul edilebileceği anlaşılmaktadır...» (D.6.D., 18.1.1995, E.1994/2737, K.1995/267, DD., 1996, S.91, s.566 vd.)

32. 2) Gemiler ve diğer deniz araçlarına verilen idarî para cezalarının ise derhal bir defada ödenmesi gerekir. Ödenmezse, Büyükşehir Belediye Başkanlıklarınca verilen para cezalarında, Büyükşehir Belediye Başkanlıkları bu deniz aracının teminat veya kefalette gösterilmesini isteyebilir. Bu da gösterilmezse bu araçları seyrüsefer ve faaliyetten men etmek mümkündür. Sahil Koruma Bot Komutanlıklarınca verilen cezaların derhal ve defaten ödenmesi gerekir. Ödenmezse bu gemiler ve diğer deniz araçları en yakın ve uygun limana götürülüp alacağın tahsili için tedbir uygulanarak savcılığa teslim edilir. Götürülemeyenler için ise, gerekli tutanak düzenlenerek savcılığa verilir.

bb) İdarî Para Cezalarına İtiraz (ya da Karşı Gelme Davası):

33. Çevre suçlarıyla ilgili idarî para cezalarına karşı ister derhal ister defaten ödenmiş olsun, ister henüz ödenmemiş olsun cezanın ilgiliye tebliğinden itibaren en geç yedi gün içinde idarî yargıda itiraz edilmesi gerekir. Buradaki itiraz, idari işlemin üst makamca denetiminden farklı olup, idari işlemin idarî yargı organınca unsurları yönünden ele alınıp denetlenmesini ifade eder. Bir kanun yolu olan itiraz incelenmesinden de farklıdır. Zira burada itiraz edilen karar, bir mahkeme kararı olmayıp, bir idari makamın kararıdır. Ancak idare mahkemesi bu yola başvurulması halinde iptal davasından farklı olarak işlemi gerekirse iptal eder, gerekirse değiştirir. Kunter bu itiraza diğerlerinden ayırt etmek için "*Karşı gelme*" demektedir²³.

Bu itirazın (veya daha doğru anlamda karşı gelme davasının) cezaı veren idarenin bulunduğu yer idare mahkemesine yapılması gerekir (2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu md.32/1). Dava dilekçesi ve ekleri bu yer mahkemesine teslim edilebileceği gibi, ait olduğu mahkeme başkanlıklarına gönderilmek üzere başka şehirdeki idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına, bunların bulunmadığı yerlerde işe, asliye hukuk hakimliklerine veya yabancı ülkelerde Türk Konsolosluklarına verilebilir (İ.Y.U.K. md.4).

23 Bkz. KUNTER, Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul, 1986, 8.b.no.429. Öte yandan KUNTER no.90'da karşı gelme davasına bakacak mahkemeler arasında İdare Mahkemesinden söz etmemekte ise de bazı yasaların açık hükmü karşısında (mesela Çevre K.md.25/1 gibi) idare mahkemeleri de karşı gelme davalarına bakmaktadır. Fakat Vergi Mahkemeleri gibi para cezalarına bakmadıkları için yukarıdaki 20'de belirtilen sorunlar çıkmaktadır.

V. ÇEVRE SUÇLARIYLA İLGİLİ BAŞLICA GÖZLEMLER

34. Günümüz dünyasında çevrenin korunması zorunluluğu gerek ulusal gerekse uluslararası düzeyde hergün kendisini daha çok hissettirmekte ve bu yönde kurulan kurallara uyulmamasının cezaî yaptırımlarla müeyyidelendirilmesi yoluna daha sıkça başvurulmaktadır.

Çevre korumacılığı pekçok yasada değişik şekillerde düzenlenmiş olup, Çevre Kanunu'nda öngörülen düzenlemeler ise, özellikle doğrudan çevreyi korumaya yöneliktir. Bununla birlikte, bu yasa, diğer yasalarda düzenlenen çevre suçları için de geçerli olacak genel hükümler getirmediği gibi, tüm çevre suçlarını kodifiye etme görevini de üstlenmemiştir. Bunun sonucu olarak, Çevre Kanunu ile diğer yasalar arasında çevre suçlarına ilişkin pekçok farklılıklar bulunmaktadır. Bir kısım yasalarda sırf para cezasını gerektiren çevre suçları bile adlî yargının görev alanına sokulurken, Çevre Kanunu'nda bu tür suçlar için İdareye para cezası verme yetkisi tanınmış, fakat idarî nitelikli cezaların uygulanmasının aynı fiiller için başka yasalarda yazılı cezaların uygulanmasına engel olmayacağı ilkesi de kabul edilerek Ceza Muhakemesi Hukukunun temel kurallarından *non bis in idem* kuralına ters düşen bir uygulama yaratılmış ve böylece bir suçtan birden fazla ceza verilmesine cevaz verilmiştir. Ayrıca Çevre Kanunu'nda idarî çevre suçlarında İdarenin verdiği para cezalarına karşı idare mahkemelerinde itiraz edilebileceği kabul edilirken, genel bir düzenlemeye gidilmemiş ve bunun sonucu olarak eski yasalarda bulunan sulh ceza hakimine itiraz sistemi birçok alanda geçerliliğini sürdürmektedir.

Bu gözlemlerin ışığında, çevre suçları açısından bazı yeni düzenlemelere gitmek ve özellikle, sırf para cezasını gerektiren çevre suçlarının hangi yasada düzenlenmiş olursa olsun Çevre Kanunu'nun yetkili kıldığı idarî makamlarca kovuşturulacağı kuralı ile idarî makamların verdiği idarî çevre suçlarıyla ilgili para cezalarına itiraz yerinin bir başka deyişle karşı gelme davası açılacak mahkemenin idare mahkemeleri olacağı prensibinin kabul edilmesi gerektiğini düşünüyoruz. Bunlar yapılırken Çevre Kanunu'nun 27. maddesinin de yeniden kaleme alınıp, idarî çevre suçları dışında idarî cezaların adlî cezaların verilmesine engel olmayacağı, ancak idarî para cezalarının adlî para cezalarına hükmedilmesi halinde adlî para cezalarından mahsup edileceği hükmüne yer verilmesi faydalı olacaktır.

Böyle bir değişiklik ülkemizin taraf olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesine ilişkin AİH Komisyonu ve Divan kararlarının ışığında adeta zorunlu gözükmektedir. Nitekim, cezayı veren makamın hakim veya idare olup olmamasına bakılmaksızın, bir yaptırımın adına yasa koyucu

tarafından idarî ceza veya adlî ceza denilmesinin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde öngörülen güvenceler açısından yapılan değerlendirmede fazla önem taşımadığı, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bugüne kadar verdiği çeşitli kararlarda belirlenen belli ölçütlerle açıklık kazandığı ve bir yaptırımın anılan sözleşmede öngörülen güvencelerden yararlanıp yararlanamayacağına ortaya konulduğu bilinmektedir²⁴. Bu doğrultuda Fransaya'ya karşı açılan **Bendenoun** davasında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin verdiği 24.2.1994 tarihli kararda, *Fransa'da idarî yaptırım sayılan malî yaptırımlar, bu mahkemenin uyguladığı ölçütlere göre, ceza suçlamaları kapsamına dahil edilerek, bu tür yaptırımlara AİHS'nin 6. maddesinin uygulanacağı vurgulanmıştır*. Anılan kararda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) özellikle iç hukuk kurallarıyla idarî yaptırım olarak adlandırılan bir takım yaptırımların aslında cezaî yaptırım olarak nitelendirilmesinin, ilgili ülkenin verdiği tanıma göre değil, AİHS çerçevesinde yapılan değerlendirmelere göre belirlenebileceğini, şayet Divan tarafından bilinen belli ölçütlere göre yapılan değerlendirmede, bir yaptırımın cezaî niteliği ağır basarsa, bu yaptırımın uygulanmasında AİHS'nin adil ya da dürüst yargılama kuralları olarak nitelendirilen 6. maddeye uyulmamasının açılan davanın kabulü sonucunu doğuracağını şu anlatımla bir kez daha vurgulamıştır:

47. Hükûmetin savunmasında ileri sürdüğü birçok haklı unsura rağmen, özellikle Öztürk davasının ışığında, dört nedenden dolayı Divan, farklı bir karara varmıştır.

Bunlardan **birincisi**, *dava konusu olayların Genel Vergi Kanunu'nun 1729/1. maddesinin kapsamına girmesine, bu maddenin ise, sadece özel statüye sahip belli bir grubu değil, tüm vergi mükelleflerini ilgilendirmesine ilişkin oluşudur*. Zira, her vergi mükellefine belli bir davranışta bulunma yükümlülüğü getirerek, yaptırım öngörmektedir.

24 Bu konuda bkz. LAMBERT Pierre, Les droits relatifs à l'administration de la justice disciplinaire dans la jurisprudence des organes de la convention européenne des droits de l'homme, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 6e année, n°131, 22, 1995/4, s.161 vd.; J.-M. W., Le juge administratif français et les dispositions de la convention européenne des droits de l'homme relatives aux accusations "en matière pénale", *Revue française de droit administratif*, 1994/3, s.414 vd. Ayrıca bkz. Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, s. 33 vd. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin bu anlayışı iç hukuklarda zaman zaman, bir kısım disiplin cezalarının da bu kapsam dışında, özel hukuk veya ceza hukuku yaptırımı olarak kabul edilip edilemeyeceği konusuna da eğilmesine neden olmuştur. Bu konudaki leh ve aleyhteki gözlemler için bkz. FLAUSS François, CEDH et répression disciplinaire dans la fonction publique française, *Rev. Trim. des Droits de l'Homme*, 1995, no. 22, s.205 vd (özellikle bkz. s.208-211).

İkincisi, vergi miktarını arttırma (zam ve cezalar gibi), *bir zararın parasal giderimini değil, benzeri davranışların tekrarını önlemek için cezalandırmayı hedeflemektedir.*

Üçüncüsü, bu vergi miktarını arttırma nedenleri, *aynı zamanda önleyici ve cezalandırıcı amacı olan genel nitelikli bir kurala dayanmaktadır.*

Nihayet **dördüncüsü**, uygulanan yaptırımın miktarı çok yüksek olup, zira bu ceza kendisi için 422.534 Frank, ayrıca şirketi için de 570.398 Franktır (md.1729/13). Ayrıca bu idari para cezasının tamamının ödenmemesi halinde, Bay Bendenoun'un anılan yasa maddesinin (md.1729) 35. fıkrasına göre hapisle tazyik edilmesi sözkonusu olabilecektir.

Davanın değişik yönlerinin sözkonusu ağır sonuçlarını gözönüne alan Divan, bu yaptırımların cezaî boyutunun ön plana çıktığını gözlemlemiştir. Bu niteliklerin hiçbiri belki tek başına bu sonuca götürmese de topluca ve birbirleriyle içiçe değerlendirilmeleri dava konusu bu isnada 6/3. madde anlamında **cezaî bir nitelik** kazandırmakta ve bu da anılan maddenin uygulanmasını gerektirmektedir.²⁵

Bir yaptırımın, iç hukuk kurallarıyla idarî yaptırım olduğunun belirtilmesine karşın, ceza olma niteliğine sahip olduğu, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından belirlenmesi halinde anılan yaptırımın uygulanması açısından şu sonuçlar çıkar²⁶:

25 Bkz. *Affaire Bendenoun c. France* (31993/398/476) - Arrêt, Ed. Conseil de l'Europe, Strasbourg, 24.2.1994, s.18 (Série A, vol. no:284). Bu kararın değerlendirmesi konusunda bkz. PETITI L.E. *chronique internationale, Rev. Sc. Crim.* 1994, s.612 vd. Ayrıca bu davaya konu olan mahkeme kararlarıyla birlikte bu konuda bkz. J.-M. W., *Le juge administratif français et les dispositions de la convention européenne des droits de l'homme relatives aux accusations "en matière pénale"*, s.424. Öte yandan idarî yaptırımlar konusunda ilk davalardan biri olan trafik suçlarıyla ilgili ÖZTÜRK davası Divan'ın benzeri görüşlerini yansıtıyordu. Bu konuda bkz. BERGER Vincent, *Jurisprudence de la cour des droits de l'homme*, 3.éd., Ed. Sirey, 1991, s.184-187, ayrıca bkz. Série A no:73. Buna karşılık Divan, disiplin cezalarının AİHS'nin 6/1. maddesi kapsamına girmediğini 22.3.1994 tarihli Ravnorg davasında da tekrarlamış, bu olayda, dava konusu yaptırımın kurum içi disiplini sağlamayı amaçlamasını hapse çevrilebilir nitelikli *bin İsveç kuronu* tutarındaki para cezasının disiplin yaptırımı olmasını değiştirmeyeceğini belirtmiştir. Bkz. PETTITI L.E., *chronique internationale, Rev. Sc. Crim.* 1994, s. 794 vd.; ayrıca bkz. MASSIAS F., *chronique internationale, Rev. Sc. Crim.* 1995, s. 387 vd.

26 Bu sonuçlar konusunda geniş bilgi için bkz. J.-M. W., *Le juge administratif français et les dispositions de la convention européenne des droits de l'homme relatives aux accusations "en matière pénale"*, s. 420 vd.

a- Savunma hakkına saygı gösterilmelidir,

b- Adil, tarafsız ve bağımsız bir hakim önünde bu karara itiraz etme (ya da karşı gelme) hakkı tanınmalıdır (AİHS, md.6),

c- Suçun hukuki güvenliğe sahip bir kural ile açık ve somut bir biçimde tanımlanması (AİHS md.7) gerekir²⁷. Ceza türlerinin kanunda gösterilmesi Fransa'da suçun unsurlarını kabahatlarda idarenin (tüzük-yönetmeliklerle) belirlemesi mümkündür. Bizde de, uzun süre 1567 sayılı Türk Parasının Değerini Koruma Kanunu uygulamasında olduğu gibi, İtalyan Hukukundan alınan bir deyimle *beyaz hükümler* yoluyla idarenin düzenleme yetkisi çerçevesinde, kanunda öngörülen cezalar uygulanmak suretiyle, kanun tarafından düzenleyici işlemle suç yaratmasına niyabeten açıkça yetki verilmesi doktindeki farklı görüşlere rağmen Anayasa Mahkemesi tarafından da kabul edildiği gibi²⁸ mümkün görülmektedir²⁹.

d- Cezaların geriye yürümezliği ilkesi uygulanmalıdır (AİHS md.7).

e- **Non bis in idem** (kesin hükmün önleyici etkisi) kuralına uyulması gerekir³⁰.

27 Bu madde ve Divan kararları konusunda bkz. GÖLCÜKLÜ Feyyaz - GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Turhan Kitabevi, Ankara 1994, s.250-253.

28 Anayasa Mahkemesi'nin 1567 sayılı yasa ile ilgili kararları için bkz. Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, Sayı 1, s.132 vd. Ayrıca bkz. 7.10.1963 t. ve 11524 s.lı R.G.; 24.3.1964 t. ve 11664 s.lı R.G.; 11.6.1964 t. ve 11725 s.lı R.G.; 26.9.1964 t. ve 11817 s.lı R.G.

29 Türk hukuku ile ilgili değerlendirmeler konusunda özellikle bkz. DÖNMEZER Sulhi-ERMAN Sahir, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku*, İstanbul 1987, c.1, n«sİmge» 209 vd.

30 Her ne kadar *non bis in idem* kuralı AİHS'de yer almamışsa da, 1984 tarihli 7 n«sİmge».lu protokol bu konuyu düzenlemektedir. Ancak Türkiye bu protokolü henüz onaylamamıştır. Benzer kural BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesinde (md.14/7) yer almaktadır. Bu konuda bkz. AKILLIOĞLU Tekin, *İnsan Hakları I*, AÜSBFİHM yay, Ankara 1995, s.198. İdarî ve cezaî yaptırımların aynı amaç için konulduğu durumlarda *non bis in idem* kuralına aykırı olarak pekçok ülke mevzuatında çifte cezalandırmaya gidilmesi, Milletlerarası Ceza Hukuku Derneğinin 1989'da Viyana'da yapılan XV. Milletlerarası Ceza Hukuku Kongresinde tartışılmış ve konunun genel raporunda her iki yaptırımın aynı eylem için ayrı ayrı uygulanması sonucu bunların birbirine karışıp adletsiz sonuçlar verdiği vurgulanmıştır, bkz. DELMAS-MARTY M., Introduction: Différenciation des systèmes juridiques de sanctions à dominante pénale ou administrative, *RIDP*, 1988/1-2, s.45-51. Mevzuatımızda da, Hollanda, Yunanistan, Brezilya, Şili, İtalya vb. ülkelerde olduğu gibi, 23.2.1995 tarihli 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'un 25/son maddesinde *non bis in idem* kuralının idarî cezalarda geçersiz olduğu açıkça vurgulanmıştır. Benzeri kural, Çevre Kanunu'nun 27. maddesinde de yer almak-

f- **Non bis in idem** (kesin hükmün önleyici etkisi) kuralının dolaylı bir sonucu olarak **oranlılık** ilkesinin uygulanması gerekir.

g- Bir yaptırımın ceza niteliğine sahip olması halinde yarattığı sonuçlar bakımından daha başka genişletici bir korumayı da gündeme getirir. Bu nedenle, idare mahkemeleri bu tür davalarda sadece AİHS'nin kalıpları içinde kalmamalı, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Divanı'nın içtihatlarını da dikkate almalıdır. Hatta kimi yazarlara göre, Fransız uygulamasında, kendilerine bu tür yaptırımlar uygulananlar af yasalarından yararlanmalı, istinaf ve temyiz hakkı da tanınmalıdır³¹. Ayrıca bu cezalarda da, cezanın alt ve üst sınır arasında somut duruma göre belirlenmesi (TCK md.29/son), sanığın şüpheden yararlanması (*in dubio proreo*) ilkesinin benimsenmesi, suçta katılma ve hatta cezanın kesinleşmesinden sonra cezaların infazına ilişkin ilkelere uyulması zorunluluğu da bu arada gündeme getirilebilir.

35. Öte yandan, Çevre Kanunu, çevre korumacılığında ağırlığı idarî cezalara vermekle birlikte, bu suçlarda tekrür konusunu da tam olarak düzenleme yoluna gitmemiştir. Konuya ilişkin tek hüküm, 23. maddede şu şekilde yer almaktadır: "*Bu Kanunun 20, 21 ve 22. maddelerinde belirtilen fiillerin tekrarı halinde para cezaları bir katı arttırılarak verilir*".

Genellikle suçta tekrür, bir suçtan kesin hükme dönüşmüş yargı kararlarıyla hüküm giyen bir kişinin yeniden suç işlemesi halindeki durumu olarak tanımlanmaktadır³². Türk Hukukunda (TCK.md.81) süreli tekrür sistemi benimsendiği halde, adlî suçlara göre çok daha az önemli olan idarî suçlarda yasa koyucunun süresiz tekrür sistemini özellikle idarî çevre suçları için tercih ettiğini söylemek biraz abartmalı olur. Bu bakımdan anılan maddeye eski mahkumiyetin tekrüre esas alınacağı sürenin yasaya konulmasının yararlı olacağını düşünüyoruz.

tadır (bu kuralın eleştirisi için bkz. Toroslu Nevzat, in *Çevre Kanunu'nun Uygulanması*, TÇSV yay., Ankara, 1987, s.27 vd., SELÇUK Sami, Yorum, age, s. 139). Buna karşılık, 7.12.1994 tarihli 4054 sayılı *Rekabetin Korunması Hakkında Kanun*'da *non bis in idem* kuralının öngörülen idarî cezalarda geçersiz olduğu hükmüne yukarıda da belirttiğimiz gibi, yer verilmemiştir.

31 Bu konuda bkz. DOBKINE Michel, *Dalloz*, 1993, chronique XXXV, s.157, ayrıca bkz. J.-M. W., agm, s. 425, dipnot 25.

32 Bu konuda bkz. DÖNMEZER-ERMAN, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, c.III, no.1813; ayrıca bkz. STEFANI/LEVASSEUR/BOULOC, *Droit pénal général*, Paris, 1986, 13.éd., no.167.

36. İdarî çevre suçlarında tekerrür kurallarının sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için aranan bir başka şart ise, adlî yargı organlarınca verilen cezaların tutulduğu "Adli Sicil" gibi³³, "İdarî Çevre Cezaları Sicili" adını taşıyacak sicil kayıtlarının düzenli olarak tutulması ve süreli tekerrür sistemine göre de yeni bir idarî çevre suçu işlemeden belli bir sürenin geçmesi halinde de bu kayıtların sicilden otomatik silinmesini sağlamak gerekir. Halen bilgisayar yardımıyla Adalet Bakanlığı Adlî Sicil Genel Müdürlüğü bünyesinde merkezileştirilen adlî sicil kayıtları yanında bu tür bir sicilin de tutulması pek zor olmayacaktır. Ancak bu kayıtların Çevre Genel Müdürlüğü bünyesinde tutulmasında da bir sakınca olamaz.

37. Çevrenin korunup iyileştirilmesinde, gelecek kuşaklara sağlıklı bir çevre bırakılmasında Çevre Ceza Hukuku adını almakta olan kurallar bütününe de Çevre Hukuku bünyesinde büyük görev düştüğü en azından teorik düzeyde inkar edilemez bir gerçek olmakla birlikte 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun kabulü tarihi olan 9.8.1983 tarihinden beri uzunca bir zaman geçmesine rağmen, ilgili yönetmeliklerin bile hazırlanıp yürürlüğe girmesinin 1988 yılını bulması karşısında (mesela Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği 4.9.1988 tarihli 19919 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır), Çevre Kanunu'nda öngörülen bir kısım idarî çevre suçlarının gerçek anlamda uygulamaya konulmasının istenen ivmeyi kazanmadığını ortaya koymaktadır. Zira bu sözü edilen yönetmelikler ilgili kurum ve kuruluşlara gerekli arıtma tesislerini kurmaları için ek süreler tanımaktadır. Şüphesiz uygulamanın biraz ağırdan alınmasında ülkenin sosyal, ekonomik kalkınmasında kurum ve kuruluşlarca alınacak önlemlerin ve yapılacak yatırımların ekonomiyi çöktürmemesinin rol aldığı söylenebilir. Ancak, günümüzde atıkları arıtıp ekonomiye kazandırmak yoluyla da hizmet veren yeni iş alanlarının da çevreyi korumak için ortaya çıktığını gözardı etmemek, toplum sağlığını korumaya özen göstermek gerekir. Ekonomik ve sosyal kalkınma hedeflerinin bağdaştırılmasında, toplum ve çevre sağlığının ağır bastığı konularda bu sonuçlara öncelik tanımının yerinde olacağı artık tartışma konusu yapılmamalıdır.

33 Adli sicil kayıtlarının tutulması "millî numara" sistemine ülke çapında geçildikten sonra çok kolaylaşacaktır. Diğer sicil kayıtları için de durum aynıdır. Ancak bu konuda özel hayatın korunmasına ilişkin hassasiyetin gösterilmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılarak etkili bir denetimle bu imkanın kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi gerekmektedir. Adlî sicille ilgili olarak bkz. TEZCAN, Bilgisayarın Hukukta Kullanılması ve Özelikle Adlî Sicil Sisteminin Mekanik Hale Dönüştürülmesi, Adalet Dergisi, 1979, S.1-2, s.53 vd.

VI. VARILAN SONUÇ

Çevre kirliliği sınır tanımaksızın aynı anda pek çok ülkeyi etkileyebil-
diğinden ulusal ve uluslararası düzeyde çevre kirliliğinin kazandığı boyutlar
ve kamuoyunda yarattığı endişeler ülkeleri bu sorunla hergün biraz daha ya-
kından ilgilenmeye ve yeni önlemler almaya itmektir. Ülkemizdeki geliş-
meler de diğer ülkelerden farklı değildir. Bunun sonucu olarak mevzuatı-
mızda bölük börtük serpiştirilmiş olan çevre ile ilgili kurallar, Çevre Kanu-
nu ile yeni bir boyut kazanmıştır. Bu çerçevede Çevre Hukuku yanında bir
de Çevre Ceza Hukuku'nu oluşturacak yeni kurallar ve düzenlemeler ortaya
çıkılmaktadır. Bu bakımdan tüm eksikliklerine ve düzeltilmesi gereken yönle-
rine rağmen, Çevre Kanunu'nda kaynağını ve bu yasaya ilişkin yönetmelik-
lerde de uygulama kurallarını bulan çevre suçlarının etkin bir biçimde ko-
ğuşturulmaya başlanmasıyla çevre kirliliğinin bir dereceye kadar önlenebi-
leceğini ümit etmek mümkündür. Ancak, toplumumuza çevreyi koruma
bilinci yerleşmedikçe bu kuralların istenileni vermesi zor ve belki de imkansızdır.

Avrupa Topluluğu'na tam üyelik için resmen başvurusunu yapmış olan
Türkiye'nin, Topluluk Çevre Hukuku kurallarına şimdiden kendini uydur-
ması açısından Çevre Ceza Hukuku kurallarının ve uygulamasının taşıdığı
önem yadsınmaz.

Çevre Ceza Hukuku'nun, Avrupa Konseyi bünyesinde aktedilen ve
cezaî konularda adli yardımlaşmayı suçluların geri verilmesi ve istinabe ve
tebligat işlerinin ötesinde, ceza koğuşturmalarının aktarılması ve yabancı
ceza ilâmlarının tanınip tenfizi gibi konulara yönelten sözleşmeler sayesinde,
uluslararası nitelik taşıyan çevre suçları açısından güçlük çekmeden bu
tür suçları da koğuşturabilecek bir yapıya sahip olduğunu belirtmekte fayda
vardır. Ayrıca 1990 yılı mayıs ayında İstanbul'da toplanan Avrupa Adalet
Bakanları toplantısının gündeminde de Çevre Hukuku sorunlarının bulun-
ması, konuya Avrupa Konseyi bünyesinde gösterilen ilgiyi ve mevcut söz-
leşmelerin bu suçlara da uygulanması yönündeki düşünceleri doğrulamakta-
dır.

Çevre suçlarının sayısında düşüş için, işletmelerin gerekli önlemleri
almasında Çevre Fonunun üzerine düşen katkıyı yapması gerekmektedir.
Alınan bütün önlemlere rağmen çevreyi kirletmeye devam edenler için ise,
Çevre Kanunu etkin bir idarî denetim ve cezalandırma sistemi getirmektedir.
Önümüzdeki yıllar alınan önlemlerin sonuçlarını ortaya koyacaktır. Çevre
korumacılığı bilincinin yerleşmesi ise başarıyı daha da arttıracaktır.