



CCPE(2022)6

Strazburg, 4 Ekim 2022

**AVRUPA SAVCILARI DANIŞMA KONSEYİ
(CCPE)**

**Avrupa Savcılar Danışma Konseyi'nin
Çevrenin Korunmasında Savcıların Rolüne İlişkin
17 (2022) Sayılı Görüş'ü**

I. Giriş: Görüş'ün Amacı ve Kapsamı

1. Avrupa Savcılar Danışma Konseyi (CCPE), Bakanlar Komitesi tarafından kendisine verilen yetkiye uygun olarak, çevrenin korunmasında savcılar rolüne ilişkin bu Görüş'ü hazırlamaya karar vermiştir. CCPE; çevre suçları ve ilgili ihlallere yönelik yanıtların geliştirilmesi ve böylece çevrenin, halk sağlığı ve güvenliğinin korunması ve bireylerin temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevreye sahip olma haklarının desteklenmesine yönelik stratejilere katkıda bulunulması gerektiğinin bilincindedir¹. Görüş'ün bu konusu CCPE genel kurul toplantısında, özellikle adaletin sağlanması, kamu yararına hizmet edilmesi, kovuşturmalar yoluyla etkili bir caydırıcılık yaratılması ve hukuka saygının artırılması açısından savcılarının çevrenin korunmasında oynayabilecekleri ve oynamaları gereken önemli rolü vurgulamak amacıyla seçilmiştir.

2. Çevre suçları ve ilgili ihlaller, küresel düzeyde giderek artan bir endişe kaynağı, bireyler ve toplum içinse acil bir tehdit oluşturmaktadır. Bu suçlar, genellikle, mevcut ve gelecek nesiller üzerinde küresel ölçekte kalıcı ve geriye döndürülemez etkilere sahiptir. Ayrıca, farklı devletleri ve adalet sistemlerini de etkileyebilir ve işin içine sokabilirler. Bu suçların hukukun üstünlüğüne ve iyi yönetişime zarar vermesi de jeopolitik çatışmaları körüklemesi de aynı derecede önemlidir. Bu bağlamda, çevresel yönetişimin dayandığı hukukun üstünlüğünü güçlendirmek ve bu konuda bir takım ölçütler ve değerler belirlemek için savcılarının çevre suçlarına karşı sürekli olarak uyanık olmaları ve ilgili yasaların uygulanmasına dikkat etmeleri elzemdir.

3. Küreselleşme ve sınır-ötesi ticaretin artması, finansal, ekonomik, sosyal ve benzeri faydaları beraberinde getirirken, özellikle çevre suçları ve ilgili ihlaller dâhil olmak üzere gelişen suçluluğa da kapı açmıştır. Çevre suçları, sınır aşan suç faaliyetlerinin en kârlı biçimlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bu tür suçlar sık sık insan ve uyuşturucu kaçakçılığı, sahtecilik, siber suçlar ve yolsuzluk gibi diğer ciddi suçlarla birleşmektedir. Ayrıca, çevre suçlarıyla ilgili yargılamalar genellikle karmaşık olabilmektedir, çünkü çevre suçları bireyler, işletmeler ve şirketler, yolsuzluğa bulaşmış yetkililer, organize suç örgütleri veya tüm bu aktörlerin bir kombinasyonu gibi çeşitli failer tarafından işlenebilir. Bu da savcılar için sadece derinlemesine pratik bilgi, kapasite ve yetenek değil, aynı zamanda yenilikçi işbirlikçi yaklaşımlar ve zorlukları çözmek ve çevre suçlarını engellemek için güçlü bir irade gerektiren özel zorluklar ortaya koymaktadır.

4. Bu Görüş, Avrupa Konseyi üye devletlerindeki savcılarının çevrenin korunmasındaki rollerini ve yetkilerini göz önünde bulundurarak ve hukuk sistemlerinin çeşitliliğini dikkate alarak edindikleri deneyim ve yaklaşımlardan yararlanmaktadır. Görüş ayrıca, savcılarının deneyimlerini etkileyen diğer önemli farklılıkları, yani karşı karşıya kaldıkları çevre suçlarının türündeki farklılıkları, farklı kurumsal yaklaşımları ve iç hukuk kapsamında çevre suçları ve ihlallerinin farklı şekilde değerlendirilip ele alınabileceğini de dikkate almaktadır.

5. Bu Görüş, çevre suçlarının önlenmesi, tespiti, soruşturulması ve kovuşturulmasında savcılardan beklenen davranışları tanımlamakta ve açıklamaktadır. Bu tür suçlar genellikle karmaşıktır, sofistike ve iyi organize edilmiş bir şekilde işlenir, doğası gereği gizlidir ve multidisipliner bir yaklaşım gerektirir.

6. Bu Görüş, çevre suçlarıyla mücadelede ve çevrenin korunmasında savcılar için bir referans aracı olarak hizmet etmeyi amaçlamaktadır.

¹ A/HRC/RES/48/13 - Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Konseyi tarafından 8 Ekim 2021'de kabul edilen 48/13 sayılı karar: "İnsanın temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevreye sahip olma hakkı ". 28 Temmuz 2022'de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilen 76/300 sayılı karar, aynı şekilde, temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevreye sahip olma hakkını bir insan hakkı olarak tanımakta ve herkes için böyle bir çevrenin sağlanmasına yönelik çabaların artırılması çağrısında bulunmaktadır.

7. Bu Görüş, çevre suçları ve ilgili ihlallerin ceza hukuku, idare hukuku veya medeni hukuk yoluyla hem gerçek hem de tüzel kişiler bakımından yaptırıma tabi tutulması ve telafi edilmesine yönelik mevcut yasal araç ve mekanizmaların düzenli olarak gözden geçirilmesi ihtiyacına dikkat çekmektedir. Çevre suçları ile başta örgütlü suçlar ve yolsuzluk olmak üzere diğer ciddi suçlar ve silahlı çatışmalar bağlamında savaş araçlarıyla işlenen suçlar arasındaki bağlantıların ve ulusal kurumlar arası ve uluslararası işbirliği için yeterli araç ve kanalların mevcudiyetinin düzenli olarak gözden geçirilmesi de kritik öneme sahiptir.

8. Üye devletler çevre suçları ve ilgili ihlallerle ceza hukuku, idare hukuku ve medeni hukuk yoluyla mücadele etmektedir. Ceza hukukuna genellikle daha yüksek derecede tehlike arz eden daha ciddi ihlallere ve buna bağlı olarak daha yüksek düzeyde toplumsal onaylamama ve kınamaya karşılık olarak başvurulur. Çevrenin korunması gibi ortak bir değer söz konusu olduğunda, hukuk sistemleri ve benzer konulara yaklaşımlar bir üye devletten diğerine farklılık gösterse de, yine de ortak hedefler, ihtiyaçlar ve çözümler belirlenebilir. Savcılığın katılımı, yasaların uygulanma kalitesinin artırılması, tutarlılık ve suç faillerinin adalete teslim edilmesi açısından hayati önem taşımaktadır.

9. Çevrenin korunması, bütüncül bir yaklaşımın yanı sıra hâkimler, savcılık, polis ve soruşturma makamları, ulusal mevzuat kapsamında çevrenin korunmasından sorumlu kurumlar, ilgili hükümet organları ve kurumları, kitle iletişim araçları, sivil toplum kuruluşları ve hükümet dışı kuruluşlar dahil olmak üzere hem özel sektörü hem de kamu sektörünü temsil eden paydaşların katılımını gerektirir. Savcılık makamlarının çevrenin korunmasına katılımının boyutu üye devletlerde farklılık gösterebileceği ve savcılarının yanı sıra diğer makamların da bu alanda önemli bir rol oynayabileceği göz önünde bulundurulduğunda, mevcut iş bu Görüş, gerekli uyarılma ve değişiklikler yapılmak kaydıyla, ulusal yasa ve yönetmelikler uyarınca çevrenin korunmasından sorumlu yetkililerin yanı sıra tüm ilgili aktörler için de yararlı olabilir.

10. Bu Görüş, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) ilgili içtihatlarının önemini kabul etmektedir. Bakanlar Komitesi'nin ceza adaleti sisteminde savcılığın rolüne ilişkin Rec(2000)19 sayılı Tavsiye Kararı ile yine Bakanlar Komitesi'nin ceza adaleti sistemi dışında savcılarının rolüne ilişkin Rec(2012)11 sayılı Tavsiye Kararı esas alınarak hazırlanmıştır. Bu Görüş, ayrıca, Avrupa Konseyi'nin ve Avrupa Birliği'nin yasal belgeleri ile diğer uluslararası yasal belgeleri dikkate almaktadır.

11. CCPE; çevrenin korunmasında savcılarının rolü konusunda CCPE bünyesinde tartışmaları başlattığı, bu Görüş'e temel teşkil eden çalışma belgelerini hazırladığı ve bu Görüş'ün benimsenmesi sürecinde sürekli çaba gösterdiği için Başkanı Sayın Antonio Vercher Noguera'ya (İspanya) en derin şükranlarını sunar. CCPE, ayrıca, CCPE uzmanı Bayan Kateřina Weissová'ya (Çek Cumhuriyeti) bu Görüş'e yaptığı verimli katkılarından dolayı teşekkür eder.

II. Çevre Kavramı ve Çevrenin Korunmasıyla İlgili Kanuni Belgeler

A. Çevre Kavramı

12. Çevrenin korunması çerçevesinde savcılarının ve diğer yetkili makamların korumaları beklenen değerlerin, çıkarların ve varlıkların kapsamını bu Görüş bağlamında operasyonel açıdan daha iyi anlayabilmek için "çevre" kavramını en baştan tanımlamak önemlidir.

13. Çevresel sorunların toplumsal hayati önemi göz önüne alındığında, ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeydeki çeşitli yasal belgeler çevreye ilişkin tanımlar içermektedir. Geniş bir yaklaşımla ele alındığında çevre, insanların, hayvanların veya bitkilerin sürdürülebilir gelişimini veya büyümesini ve bireylerin yaşam ve çalışma koşullarını etkileyen dış çevresel koşulları kapsar. Çevre, tüm canlı varlıklara aittir ve bu nedenle herkes için önemlidir.

14. Çevre; hava, su, toprak, fauna ve flora gibi hem *biyotik* hem de *abiyotik* doğal kaynakları, bu faktörler arasındaki etkileşimi, kültürel mirasa dahil olan varlıkları ve peyzajın karakteristik yönlerini içerir². Çevre soyut bir kavram olarak tanımlanmaz; gelecek kuşaklar³ da dâhil olmak üzere insanların yaşam alanını, yaşam kalitesini ve hatta sağlığını – ki bu, sürdürülebilir kalkınma kavramının önemli bir yönünü oluşturur – ifade eder.

15. "Çevre" kavramının kapsamına giren herhangi bir nesneyi korumasız bırakmamak için üye devletler, "çevre" terimini bu alandaki mevcut ulusal ve uluslararası yasal çerçevelere uygun olarak tanımlarken mümkün olduğunca geniş ve kapsamlı bir yaklaşımı tercih etmelidirler.

B. Çevrenin Korunmasına Yönelik Uluslararası Yasal Araçlar ve Yumuşak Hukuk Standartları

16. İnsan hakları ile çevrenin korunması arasındaki etkileşim giderek daha fazla kabul görmektedir. Sağlıklı bir çevre hakkı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) tarafından öngörülmemiş olsa da, çevreye verilen zararlar AİHS tarafından güvence altına alınan bazı hakların kullanılmasını tehlikeye düşürebileceği⁴ anlaşıldığından Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) çevreyle ilgili bazı içtihatları bulunmaktadır. Avrupa Konseyi'nin hükümetler arası organları da bu alanda çalışmalar yürütmektedir⁵. Ayrıca, sağlıklı bir çevre hakkı, bazılarında anayasal düzeyde olmak üzere, üye devletlerin çoğunun iç mevzuatında güvence altına alınmıştır.

17. Çevrenin korunmasına ilişkin artan ve tekrarlanan endişelerle birlikte çeşitli düzeylerde çok sayıda yasal belge kabul edilmiştir. Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen belgelerden bazıları belirli çevresel bileşenlerin korunmasıyla yakından ilgiliyken, diğerleri, ilgili bilgilere erişim de dâhil olmak üzere çevre ve kültürel varlıklar için tehlike arz eden faaliyetlerle ilgilidir.

18. Son yıllarda Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen önemli belgeler şunlardır:

- 1977 Ceza Hukukunun Çevrenin Korunmasına Katkısına İlişkin (77) 28 sayılı Avrupa Konseyi Kararı;
- 1979 Avrupa Yaban Hayatı ve Doğal Yaşam Ortamlarının Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi veya Bern Sözleşmesi;
- 1993 Çevre İçin Tehlikeli Faaliyetlerden Kaynaklanan Zararların Hukuki Sorumluluğuna İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi;

² Çevre için Tehlikeli Faaliyetlerden Kaynaklanan Zararlara ilişkin Hukuki Sorumluluk Sözleşmesi'nin 2. maddesi uyarınca (Lugano, 21 Haziran 1993).

³ Nükleer Silah Tehdidinin veya Kullanımının Yasallığı, Uluslararası Adalet Divanı'nın (UAD) 8 Temmuz 1996 tarihli İstişari Görüşü, UAD Raporları (1996) 226, paragraf 29.

⁴ Örneğin, 116/1996/735/932 sayılı ve 19 Şubat 1998 tarihli *Guerra ve Diğerleri/İtalya Davası* (Ciddi çevre kirliliği bireylerin refahını etkileyebilir ve özel ve aile yaşamlarını olumsuz etkileyecek şekilde evlerinden yararlanmalarını engelleyebilir); 9 Aralık 1994 tarihli ve 16798/90 sayılı *López Ostra/İspanya Davası* (kentnin ekonomik refahının çıkarları ile – bir atık arıtma tesisine sahip olması – ile başvuranın evine, özel ve aile hayatına saygı gösterilmesi hakkında etkin bir şekilde yararlanması arasında adil bir dengenin olmaması); 9 Haziran 2005 tarihli ve 55723/00 sayılı *Fadeyeva/Rusya Davası* (topluluğun çıkarları ile başvuranın konutuna ve özel hayatına saygı hakkında etkin bir şekilde yararlanması arasında adil bir dengenin olmaması); 2 Kasım 2006 tarihli ve 59909/00 sayılı *Giacomelli/İtalya Davası* (toplumun zehirli endüstriyel atık işleme tesisine sahip olma konusundaki çıkarları ile başvuranın evine, özel ve aile hayatına saygı gösterilmesi hakkında etkin bir şekilde yararlanması arasında adil bir dengenin olmaması); 6 Temmuz 2009 tarihli ve 67021/01 sayılı *Tatar/Romanya Davası* (madeni işleten şirketin faaliyetlerinin oluşturduğu risklerin yeterince değerlendirilmemesi ve bu kişilerin özel hayatlarına ve evlerine saygı gösterilmesi ve daha genel olarak sağlıklı ve korunan bir çevreden yararlanma haklarının korunması için uygun tedbirlerin alınmaması). Ayrıca bkz. İnsan Hakları Yönlendirme Komitesi (CDDH) İnsan Hakları ve Çevre El Kitabı (3. baskı, Şubat 2022).

⁵ Özellikle, İnsan Hakları Yönlendirme Komitesi (CDDH), Bakanlar Komitesi tarafından 27 Eylül 2022'de kabul edilen ve üye devletlere temiz, sağlıklı ve sürdürülebilir bir çevre hakkını ulusal düzeyde tanımları yönünde çağrıda bulunan, insan hakları ve çevrenin korunmasına ilişkin Bakanlar Komitesi'nin Tavsiye Kararını hazırladı.

- 1998 Çevrenin Ceza Hukuku Yoluyla Korunmasına İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi⁶;
- 2000 Avrupa Konseyi Peyzaj Sözleşmesi veya Floransa Sözleşmesi;
- 2017 Avrupa Konseyi Kültür Varlıklarına Yönelik Suçlar Hakkında Lefkoşa Sözleşmesi.

19. Avrupa Konseyi üye devletlerinin yarısından fazlası aynı zamanda Avrupa Birliği (AB) üyesi oldukları için, CCPE Avrupa Birliği'nin çevrenin korunmasına ilişkin mevzuatının, özellikle de ceza hukuku yoluyla çevrenin korunmasına ilişkin Avrupa yönerge ve düzenlemelerinin önemini vurgulamak istemektedir⁷.

20. Bazı uluslararası anlaşmalar, taraf Devletlerin cezai veya idari işlemler çerçevesinde belirli yasa dışı davranış veya faaliyetleri cezalandırmasını zorunlu kılar⁸.

C. Çevrenin Ulusal Düzeyde Korunmasına İlişkin Hukuki Çerçeve

21. Üye devletlerin hukuk sistemleri ve gelenekleri arasındaki farklılıklar, çevreyi korumaya yönelik mevzuatlarını tasarlama biçimlerine ve çevre suçları ile ilgili ihlalleri ele alma şekillerine de yansımaktadır.

22. Bu Görüş'ün amacı belirli bir sistemden yana tercihi ifade etmek değildir; daha ziyade çevrenin korunmasına ilişkin ulusal mevzuatın yetersizliği veya yumuşaklığının, olası eksikliklerinin ve somut eylem eksikliğinin veya eylemsizliğin bir devletin topraklarının suç failleri tarafından bir "sığınak" (güvenli sığınak) olarak kullanılması riskine yol açabileceğini belirtmektir.

23. Çevre suçlarını suç grupları ve şebekeleri için cazip hale getiren nedenler şunlardır:

- Yetkili makamların çevre suçlarına ve ilgili ihlallere öncelik vermemesi veya ulusal mevzuatın hoşgörülülmesi veya uyumlaştırılmaması nedeniyle bu suçların tespit edilme olasılığının nispeten düşük olması;
- Mevzuat, politika ve usûllerdeki teknik eksikliklerin kolluk kuvvetlerinin harekete geçmesini engellemesi;
- Ulusal düzeyde ilgili yetkili makamlar arasında işbirliğinin yokluğu veya yetersizliği;
- Çevre suçları konusunda komşu ülkeler ve/veya diğer ülkelerle zayıf kapasite veya yetersiz işbirliği;
- Çevre suçlarının "düşük riskli ve yüksek getirili" niteliği.

24. Organize suç şebekeleri tarafından çevreye karşı işlenen suçları önlemek için üye devletler ulusal düzeyde gerekli adımları atmalıdırlar. Bunun için, hukuki çerçevelerini güçlendirmeleri, yasal boşlukları kapatmaları ve yasaların pratikte etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamalıdırlar. Örneğin, organize suçların veya yolsuzluğun cezayı ağırlaştırıcı bir sebep olarak görülmesi, mevzuatı güçlendirmenin olası yollarından biri olarak kabul edilebilir.

25. Çevrenin korunmasının bütüncül bir yaklaşım gerektirdiğini ve mevzuatın kalitesinin bu yaklaşımın temel unsurlarından birini oluşturduğunu tekrarlamakta fayda vardır. Ulusal mevzuat, üye devletlerdeki

⁶ Belirtelim ki Avrupa Suç Sorunları Komitesi'nin (CDPC) 14-15 Haziran 2022 tarihlerinde toplanan genel kurulu, Çevrenin Ceza Hukuku Yoluyla Korunmasına ilişkin Fizibilite çalışmasını onayladı. Bu çalışmada, Ceza Hukuku ile Çevrenin Korunmasına ilişkin 1998 Sözleşmesi'nin yerini alacak yeni bir Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin gerekliliği ve uygunluğu vurgulanmaktadır.

⁷ Örneğin, 2008/99/EC sayılı Yönerge, 2005/33/EC sayılı Yönerge, Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 14 Haziran 2006 tarihli ve (EC) 1013/2006 sayılı, atıkların nakliyesine ilişkin Yönetmeliği.

⁸ Nesli Tehlike Altında Olan Yabani Hayvan ve Bitki Türlerinin Uluslararası Ticaretine İlişkin 1973 tarihli Sözleşme (CITES) gibi.

yetkili makamların çevrenin korunmasında karşılaşılan zorluklara daha iyi yanıt vermelerini ve çevre bozuldukça geliştirilen uluslararası normlara ayak uydurmalarını sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır.

26. Bu amaçla, çevrenin korunmasına ilişkin ulusal yasal çerçeveler, yetkili makamlar tarafından periyodik olarak gözden geçirilmelidir. Bu durum, çevrenin korunmasına yönelik ihtiyaçların yeterince karşılanması ve değişen ve daha zorlu uluslararası standartların dikkate alınması amacıyla, en zararlı yasa dışı faaliyetleri en iyi şekilde ele almak için yeni suç kategorilerinin oluşturulması da dâhil olmak üzere mevzuatın değiştirilmesi veya yeni bir mevzuatın kabul edilmesi gerekebilir.

27. Yeni mevzuat veya kuralların tasarlanma süreçlerinde ya da yürütme veya yasama makamlarının giriştiği hukuki reformlar konusunda savcılık kurumunun görüşü alınmalı veya savcılık kurumu bu süreçlere doğrudan dâhil edilmelidir.

III. Çevrenin Korunmasına İlişkin Yol Gösterici Temel İlkeler

28. İlkelerden biri, Rio Çevre ve Kalkınma Bildirgesi'nin getirdiği *genel İhtiyatlılık İlkesi*⁹. Bu ilke, insan faaliyetlerinin çevre üzerindeki kesin etkilerini değerlendirmenin imkânsız olmasa da çoğu zaman zor olduğu ve bazı faaliyetlerin onarılamaz hasarlara neden olabileceği gerçeğini hesaba katar. Ciddi veya geri döndürülemez zarar tehditlerinin olduğu durumlarda, mutlak bilimsel kesinliğin olmaması, çevresel bozulmayı önlemeye yönelik etkili tedbirlerin alınmasını ertelemek için bir bahane oluşturmamalıdır¹⁰.

29. "*In dubio pro Natura*"* ilkesi, önleyici bir bakış açısıyla uygulanabilir. Buna göre, bir faaliyetin çevreye zararlı olup olmadığının tespitinde şüpheye düşülmesi halinde, çevrenin korunmasından yana karar vermek gerekir.

30. Bir diğer ilke ise *Kurumsal Sorumluluk İlkesi*'dir. Daha önce de vurgulandığı gibi, tüzel kişilerin çevreye karşı ihlallerde bulunma eğilimi giderek artmaktadır ve bu da tüzel kişileri sorumlu tutacak mekanizmalar gerektirmektedir.

31. Üye devletlerin büyük çoğunluğu halihazırda ister cezai veya idari isterse medeni hukukta olsun kurumsal sorumluluğa ilişkin hükümler getirmiştir. Bu nedenle, "*societas delinquere non potest*"** ilkesinin geçerliliği ve güvenilirliği terk edilmektedir. Bu bağlamda CCPE, çevre suçlarına ve ilgili ihlallere ne şekilde yaklaşırsa yaklaşılsın, tüzel kişilerin sorumluluğunun her zaman kanunla belirlenmesi gerektiğinin altını çizer.

32. Uygulanabilir bir diğer ilke de, özellikle hukuki ve idari sorumluluk konularında *Mutlak Sorumluluk İlkesi*'dir. İnsanlık için potansiyel bir risk oluşturan tehlikeli veya zararlı maddelere veya nesnelere sahip olan herkes, bu tür bir zarara veya hasara neden olma niyetine bakılmaksızın, sebebiyet vereceği her türlü zarardan sorumlu tutulacaktır.

33. Ayrıca, kişilerin doğa üzerindeki hakları kavramının aksine, doğanın da kendi hakları olması gerekip gerekmediği konusunda tartışmalara yol açan doğaya *Uygulanabilir Haklar İlkesi*nden de söz edilmelidir. Bu ilke her ne kadar içtihatça açıkça ifade edilmemiş olsa da gelişmekte olan bir ilkedir.

⁹ Rio de Janeiro, Brezilya'da 1992 yılında düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda kabul edilen Rio Çevre ve Kalkınma Deklarasyonu'nun 15. ilkesi.

¹⁰ İhtiyatlılık İlkesi, AB çevre politikasının dayandığı ilkelerden biridir (bkz. İlk Derece Mahkemesi'nin (Üçüncü Daire) 11 Eylül 2002 tarihli kararı: Pfizer Animal Health SA/ Avrupa Birliği Konseyi Davası). Bu ilke, aşamalı olarak Avrupa mevzuatına, ulusal mevzuata ve çeşitli uluslararası kanuni belgelere entegre edildi (Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın (TFEU) 191 (2). maddesinin 1. fıkrası uyarınca).

* Bu Latince özdeyişin anlamı şudur: "Kuşku durumunda doğadan yana karar verilmelidir".

** Bu Latince özdeyişin anlamı şudur: "Kurumlar suç işleyemez".

34. Kirlilikten sorumlu olanların çevreye verdikleri zararı tazmin etmelerini zorunlu kılan *Kirleten Öder İlkesinden*¹¹ ve *Sürdürülebilir Kalkınma İlkesinden* de söz edilmelidir.

35. Hukukun farklı alanlarında genel bir ilke olan *Önleme İlkesi*, çevre suçları ve çevreyle bağlantılı ihlaller bağlamında failerin adalet önüne çıkarılması kadar önemli bir ilke olduğunu kanıtlamıştır. Önleme, çevre suçları ve çevreyle bağlantılı ihlallerin kalıcı, külfetli ve çoğu zaman geri döndürülemez etkilerinden kaçınmayı sağladığı için gözle görülür sosyal ve ekonomik faydalar sağlar. Önleme ayrıca ceza adalet sistemiyle ilintili uzun vadeli maliyetlerin yanı sıra savcılık hizmetleri de dâhil olmak üzere bu tür ihlallerle ilgilenen organların iş yükünü azaltır.

IV. Çevreye Karşı İşlenen Suçlar ve Yaptırımlar

A. Çevreye Karşı İşlenen Suçlar

36. Çevreye karşı işlenen suçlardan elde edilen yasadışı gelirlerin tam ölçüğünü kesin olarak bilmek zor olsa da, elimizdeki mevcut tahmini verilerden, bunların dünyada en kârlı kazanç getiren suçlar arasında yer aldığı ve her yıl¹² yaklaşık 110 -281 milyar ABD Doları arasında değişen gayri meşru gelir sağladığı anlaşılmaktadır. Bu gelir her yıl %5-7 oranında artış göstermektedir. Yasadışı vahşi hayvan ticareti tek başına 7-23 milyar ABD doları¹³ tutarındadır. Bu da çevre suçlarını uyuşturucu kaçakçılığı, sahtecilik ve insan kaçakçılığından sonra dünyanın en büyük dördüncü suç faaliyeti haline getirmektedir.

37. Daha önce de belirtildiği gibi, çevre suçları ve çevreyle bağlantılı ihlaller üye devletler tarafından farklı şekilde muamele görebilmektedir. Ancak, çevreye yönelik ihlallerin değişen doğası ve ciddiyetinin ardından, bunlarla mücadelede ceza hukukuna daha sık başvurulmaya başlanmıştır.

38. Çevre suçlarının evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı yoktur. Çevrenin Ceza Hukuku Yoluyla Korunmasına İlişkin 1998 tarihli Avrupa Konseyi Sözleşmesi de dâhil olmak üzere çok sayıda yasal belge belirli cezai suçların belirlenmesine yönelik hükümler ortaya koymaktadır. 1998 Sözleşmesi, çevreye zarar veren davranışların ceza hukuku kapsamında ele alınmasını öngören ilk uluslararası belgedir. Sözleşme, Ciddi sonuçlara yol açan çevre ihlallerinin uygun yaptırımlara tabi cezai suçlar olarak ele alınmasını öngörmekte ve kasıtlı olarak veya ihmâl sonucu işlenenler de dâhil olmak üzere bir suçlar listesi içermektedir. Mezkûr bu belgeye göre, yaptırımlar bu suçların ciddi niteliğini dikkate almalıdır. En azından hapis cezası ve maddi yaptırımlar mevcut olmalıdır. Ayrıca, ister yaptırım isterse çevre ihlaliyle ilgili hukuki yükümlülük yoluyla çevrenin eski haline getirilmesi öngörülmelidir.

39. Çevreye karşı işlenen suçların yıkıcı etkilerinin ekolojik etki (biyo-çeşitliliğin ve doğal yaşam alanlarının kaybı, ekosistemin bozulması); devletlerin ve adil davranan ticari aktörlerin meşru gelirlerinin ekonomik kaybı, haksız rekabet ve sosyal etki (bireylerin sağlığının etkilenmesi ve haksız rekabet koşullarının tetiklediği işsizlik) gibi farklı şekillerde sınıflandırılabilceğini belirtmek gerekir.

40. Çevreye karşı hukuka aykırı bir fiilin suç teşkil etmesi için çeşitli unsurların bir arada bulunması gerekmektedir. Özellikle, belirli bir ağırlık seviyesi ve/veya önemli bir zarar gereklidir. Bu terimler ulusal düzeyde yaygın olarak kullanılmasına karşın üye devletlerde farklı yorumlanmaktadır. Bazı yargı sistemleri, fiilin önemli bir zarara yol açıp açmadığını belirlemek için zarar ile yasadışı fiilin mali etkisi arasında doğrudan bir bağlantı kurmayı tercih etmektedir. Bu durumda, zararın toplam tutarını hesaplamak için, yasadışı suç failinin sağladığı parasal yararlar ve zararın giderilmesi için gereken miktar ölçüt olarak kullanılır.

¹¹ 1992'de Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı tarafından kabul edilen Çevre ve Kalkınma Üzerine Rio Deklarasyonu'nun 16. ilkesi.

¹² RHIPTO, INTERPOL ve GI (2018) Yasadışı Para Akışlarına İlişkin Dünya Atlası.

¹³ UNEP ve Interpol Hızlı Müdahale Değerlendirmesi: Çevre Suçlarının Yükselişi (Haziran 2016).

41. Diğer yargı sistemleri de yine aynı amaçla yasadışı bir eylemin verdiği zarar ile bunun çevresel etkisi arasında bir bağlantı kurmaktadır. Bazı üye devletlerde, zarar derecesinin belirlenmesi için her iki yaklaşımın aynı anda uygulanması mümkündür. Bunu yaparken, yasadışı eylemin süresi, etkisi ve geri döndürülebilirliği dikkate alınır. Bununla birlikte, hukuka aykırı bir eylemin etkisi geri döndürülebilir olsa dahi, önemli bir bütçe tahsisi gerektiriyorsa, uzun sürüyorsa veya ekosistemin kalıcı olarak bozulması sonucunda tersine dönüyorsa, yine de önemli zararlara yol açan eylem olarak sınıflandırılması gerektiği unutulmamalıdır.¹⁴

42. CCPE, yukarıda belirtilen yaklaşımlardan herhangi birinden yana tercih belirtmemekle birlikte, "büyük veya önemli zarar", "ihmal edilebilir etki" ve "çevreye verilen geri döndürülemez zarar" gibi genel terimler kullanılırken, uygulamada tutarlılığın sağlanması ve keyfi yorumlamalara mahal verilmemesi için bu terimlere ayrıca açıklık getirilmesi gerektiğini vurgulamak istemektedir.

B. Çevre Suçları için Cezalar

43. Üye devletlerin cezai yaptırımları kendi iç hukuk gelenekleri ve ihtiyaçları doğrultusunda belirledikleri gerçeğini göz önünde bulunduran CCPE, asgari veya azami düzeyde yaptırımlar önerme veya yeni bazı yaptırım türlerinin getirilmesini tavsiye etme niyetinde değildir. Bununla birlikte, çevresel bağlamda hem gerçek hem de tüzel kişilere uygulanacak yaptırımların etkili, orantılı ve caydırıcı olması gerektiğinin altını çizmek ister.

44. Bir yaptırımın etkili olabilmesi için, uygulanmasından elde edilen sonuçların amaçlarını karşılaması gerekir. Bir yaptırımın etkinliğini değerlendirilirken, ihlalin neden olduğu zararın ne ölçüde telafi edildiği, yaptırımın potansiyel failer için caydırıcı olup olmadığı ve diğer olası unsurlar dikkate alınabilir.

45. Bir yaptırımın orantılılığı, bir ihlalin niteliği, ağırlığı ve koşullarıyla tam olarak örtüşmesi anlamına gelir. Orantılılık gerekliliğini yerine getirmek için, değişen nitelik ve ağırlıktaki ihlallere uygulanabilecek çok çeşitli farklı yaptırımların mevcut olması gerekir.

46. Caydırıcı bir yaptırım, ihlalleri caydırmalı ve tekrarlarını önlemelidir. Buna ek olarak, uygulanabilir olmalı ve iddia edilen ihlali tam olarak ele almalıdır. Bu şekilde, uygun ve muhtemelen basit uygulama yöntemleri olmalıdır.

47. Savcılara yaptırımları uygulamaları için gerekli malzemeyi sağlamak için yasa, çevre suçlarına uygulanabilecek hem parasal hem de parasal olmayan nitelikte yeterli bir yaptırım yelpazesi ve ayrıca ve çevrenin eski haline getirilmesini emretme imkânı sağlamalıdır.

48. Ulusal hukuk sistemlerinin farklılıklarına saygı duyarak, çevre suçlarıyla mücadele kapsamında, bunlarla sınırlı olmamak üzere, en iyi uygulamalardan bazıları şunlardır:

- Çevre suçlarından elde edilen mal varlıklarının ve/veya gelirlerinin ve araçlarının izinin sürülmesi, dondurulması ve bunlara el konulması;
- çevre suçları için failere uygulanan para cezalarının kamu yararına veya çevrenin korunması ve iyileştirilmesinde kullanılması;
- suç failerinin neden oldukları çevresel zararları onarmaya ve çevreyi eski haline getirmeye yönelik tedbirler almaya zorlanması;
- bir şirketin ardındaki yasal sorumlulara ulaşmak için şirket perdesini delerek son derece gelişmiş yöntemler kullanan çevre suçlularının takip edilmesi;
- suç failerinin faaliyetlerinin askıya alınması veya onlara başka sınırlamalar getirilmesi.

¹⁴ Bkz. ayrıca: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/irreversibility-of-environmental-damage>

49. Etkili bir caydırıcılık sağlamak amacıyla, çevre suçlarına uygulanacak parasal yaptırımlar, suç failinin maddi durumu dikkate alınarak belirlenmelidir. Bir kişinin veya bir grup kişinin yasadışı eylemleri sonucunda ciddi sonuçların ortaya çıkması halinde hapis cezası gibi müdahaleci yaptırımlar da uygulanabilir. İlgili yetkili makamlar, gerekirse onarıcı önlemler talep edebilmelidir.

50. Savcılar ve diğer paydaşlar için çevre suçunu idari ihlalden ayıran ve çevre ihlallerine yönelik soruşturmaların özelliklerini, cezalandırma ilkelerini, içtihat örneklerini ve diğer ilgili konuları ele alan kılavuzlar hazırlanabilir ve savcılık hizmetleri ve diğer ilgili aktörler tarafından yaygınlaştırılabilir.

V. Ceza Hukuku Yoluyla Çevrenin Korunmasında Savcıların Rolü

51. CCPE'nin 10 (2015) sayılı Görüş'ünde¹⁵ de vurgulandığı üzere, savcılar ceza soruşturmalarında önemli bir rol oynamaktadır. Ulusal mevzuat çerçevesinde savcılar, diğer kolluk kuvvetlerince yürütülen soruşturmanın denetimini yapabilir, bizzat soruşturmayı yürütebilir ve duruşmalara katılabilirler.

52. Cezai takibatlara hangi sıfatla ve ne ölçüde müdahil olursa olsunlar, savcılar, yetkileri dâhilinde olduğu takdirde, çevre suçlarına ilişkin bir soruşturmanın kapsamlı bir şekilde eksiksiz olarak yürütülmesini, tüm sorumluların (gerçek ve tüzel kişiler, failer, ortak failer ve suç ortakları) tespit edilmesini ve yasadışı eylemlerin tüm etkilerini ve organize ve şiddet içeren suçlarla tüm olası bağlantılarının ortaya çıkmasını sağlamalıdır.

53. Savcılar, yalnızca çevre suçlarının doğrudan faillerinin değil, aynı zamanda bu suçların planlayıcıları, azmettiricileri, teşvik edenleri ve bu suçlardan menfaat sağlayanlar gibi diğer sıfatlarla hareket eden failerin de adalet önüne çıkarılmasını sağlamaya çalışmalıdır.

54. Daha önce de belirtildiği üzere, savcılar, çevre suçları ile örgütlü-organize ve şiddet içeren suçlar, yolsuzluk veya terörün finansmanı¹⁶ veya savaş yöntemleri ve araçlarıyla silahlı çatışmalar bağlamında işlenen suçlar arasındaki bağlantının da farkında olmalıdır. Çevre suçlarıyla bağlantılı kara para aklama işlemi de dâhil olmak üzere bu tür suçların nasıl tespit edileceğini ve soruşturulacağını anlamalıdır¹⁷.

55. CCPE'nin 11(2016) sayılı Görüş'ünde¹⁸ de vurgulandığı üzere, terörizmle ve organize suçlarla mücadelede etkili araçlar olduğu gösterilen elektronik izleme ve gizli operasyonlar gibi özel soruşturma teknikleri, en azından savcıların soruşturma yetkilerine sahip olduğu yargı bölgelerinde, diğer yargı alanlarındaki savcılarının da kullanımına sunulmuştur.

56. Çevre suçlarıyla mücadelede, varlıkların dondurulması ve varlıklara el konulması ve gizli soruşturma teknikleri gibi gerekli yasal araçların savcılarının kullanımına sunulması son derece önemlidir.

¹⁵ CCPE'nin Ceza Soruşturmalarında Savcıların Rolüne İlişkin 10(2015) Sayılı Görüş'ü.

¹⁶ Silahlı grupların ve terör örgütlerinin operasyonlarını desteklemek ve finanse etmek için çeşitli derecelerde bazı çevre suçlarına bel bağladıklarına dair kanıtlar vardır. Bkz. CTED'in uyarıları: Doğal kaynakların sömürülmesi, ticareti ve kaçakçılığında elde edilen gelirlerin terörizmin finansmanı amacıyla kullanımına ilişkin endişeler (Haziran 2022).

¹⁷ Yasa dışı ağaç kesimi ve madencilik, atık kaçakçılığı ve vahşi türlerin ticareti, kara para aklamanın başlıca çevre suçları olarak kabul edilmektedir. Bkz. Mali Eylem Görev Gücü'nün (FATF) Çevre Suçlarından Kaynaklanan Kara Para Aklama Raporu (Temmuz 2021) ile Kara Para Aklama ve Vahşi Türlerin Yasadışı Ticareti Raporu (Haziran 2020). Terörle ve Ciddi Organize Suçlarla Mücadele Dâhil Olmak Üzere Savcılarının Çalışmalarının Kalitesi ve Verimliliğine İlişkin 11 (2016) Sayılı CCPE Görüş'ü.

¹⁸ Terörizmle ve Ciddi ve Organize Suçlarla Mücadele Dâhil Olmak Üzere Savcılarının Çalışmalarının Kalitesi ve Verimliliğine İlişkin 11 (2016) Sayılı CCPE Görüş'ü

Ulusal bağlama bağlı olarak, bu amaçla özel soruşturma tekniklerini uygulamak için önceden adli izin almak gerekebilir.

57. Çevreye karşı işlenen bir suç eyleminin neden olduğu zararın büyüklüğünün yanı sıra ağırlık seviyesinin¹⁹ belirlenmesi de önemlidir. Birçok yargı alanında, çevreye yönelik bir ihlalin suç olarak kabul edilip edilmeyeceğine karar verirken ağırlık seviyesi ve yol açtığı zararın düzeyi çok önemlidir. Ayrıca, çevreye yönelik bir ihlalin etkisi gerçekte işlendiği tarihten on yıllar sonra ortaya çıkabileceği ve etkilerinin sürekli ve uzun süreli olabileceği de unutulmamalıdır.

58. Bu bakımdan bir soruşturmanın kusursuz olmasını sağlamak için savcılar, ister soruşturmayı bizzat yürütsünler ister denetimden sorumlu olsunlar, adli tıp uzmanlarının yanı sıra diğer uzman ve bilirkişilere de başvurmalıdırlar. Bu durum, savcıların çevre davaları konusunda uzmanlaşmış olmaları halinde dahi soruşturmadaki belirli bir konunun savcıların bilgi ve deneyimlerinin ötesine geçmesi halinde söz konusu olabilir.

59. Hem çevre suçlarına hem de bunlarla bağlantılı kara para aklama suçlarına yönelik eşzamanlı mali soruşturmalar, daha büyük suç ağlarını tespit etmek ve para akışlarını sekteye uğratmak için etkili bir araçtır. Mali istihbarat birimlerinin çevre suçlarıyla bağlantılı şüpheli işlemleri tespit etme, analiz etme ve raporlama kapasiteleri ve uygun olduğu hallerde bu konuda yabancı meslektaşlarıyla bilgi alışverişinde bulunmaları ve savcılarla işbirliği yapmaları, bu alandaki soruşturma çabalarını güçlendirmek için elzemdir. Savcılar, soruşturmaları desteklemek ve suçluları kovuşturmak amacıyla nitelikli mali istihbarat ve başka tür bilgilere erişebilmeli ve onları kullanabilmelidirler²⁰.

60. Çevrenin korunması konusundaki endişelerin artması nedeniyle uzmanlaşma ilkesi daha da önem kazanmıştır²¹. Unutulmamalıdır ki her yasama metni, ne kadar mükemmel bir şekilde hazırlanmış ve ifade edilmiş olursa olsun, düzgün bir şekilde uygulanmadığı takdirde “ölü harfler” haline gelme riski taşıdığını belirtmek gerekir. Çevre mevzuatının uygulanması için yeterli düzeyde bütçe tahsisi, iyi eğitilmiş ve uzmanlaşmış bir kadronun yanı sıra önemli bir adım olarak bu alanda uzmanlaşmış çok disiplinli birim ve organların oluşturulması gerekmektedir.

61. Konunun karmaşıklığı, özgün niteliği ve çeşitliliği, diğer disiplinlerle ilişkisi, özel derin bilgi gereksinimi ve organize suç gruplarıyla tüzel kişilerin çevre suçlarına olası karışması, çevre davalarıyla ilgilenen savcıların uzmanlaşmasını gerektiren nedenlerden sadece birkaçıdır. Buna ek olarak, çevreye karşı ihlallerin niteliğinin giderek değişime uğraması nedeniyle, uzmanlaşmayla birlikte savcılara sürekli eğitim de verilmelidir²². Soruşturma mercilerinin diğer önemli aktörlerle ortak bir eğitime tabi tutulması da olumlu bir etkiye sahip olabilir, çünkü bu sayede onların hem becerileri gelişebilir hem de ihlallerin idari, medeni ve/veya ceza hukuku yoluyla mı ele alınması gerektiğini belirleyen etkenleri anlamaları mümkün olabilir.

¹⁹ Bazen çevre suçu, herhangi bir zarara yol açmamış olsa da temsil ettiği ağırlık kavramına dayanır.

²⁰ Örneğin bkz. ECOFEL, Egmont FIU Mükemmellik ve Liderlik, Vahşi Türlerle İlişkin Suçlarla İlgili Mali Araştırmalar Merkezi (Ocak 2021).

²¹ Avrupa Çevre Savcıları Ağı (ENPE) tarafından da belirtildiği gibi, çevre konusunda uzmanlık her bir ve tüm çevre suçları için mevcut olmalıdır (yargı sisteminde suçlar arasında "daha az" ve "daha fazla" ağır şekilde bir ayırım yapılmamalıdır. Daha ağır suçlara sadece uzmanlaşmış savcılar ve hâkimler bakmalıdır). Bkz. Çevreye Karşı İşlenen Suçların Yaptırımı Tabi Tutulması (ÇG4). Nihai rapor: ENPE Temel Gözlemler ve Tavsiyeler, 2016-2020, paragraf 28.

²² Ceza hukukunun çevrenin korunmasına katkısına ilişkin (77) 28 sayılı Avrupa Konseyi Kararı. Ayrıca bkz. Çevreye Karşı İşlenen Suçların Yaptırımı Tabi Tutulması (WG4). Nihai Rapor: Temel Gözlemler ve Tavsiyeler, 2016-2020 Avrupa Çevre Savcıları Ağı (ENPE), paragraf 70. Burada, eğitimin öncelikle çevre suçları ve bunların neden olduğu veya olabileceği zararlar hakkında bilgi ve farkındalık oluşturmayı amaçlaması gerektiği belirtilmektedir. Bu bilgi ve farkındalık, çevre ihlallerinin kovuşturulması ve yaptırımı bağlanması girişimleri için gereklidir.

62. Özellikle savcılık sistemi bünyesinde uzmanlaşmış savcılarının bulundurulması ve/veya çok disiplinli birimlerin kurulması, büyük ölçüde ulusal bağlama ve savcılığın büyüklüğü, iş yükü ve bütçesi gibi faktörlere büyük ölçüde bağlıdır. Buna göre, çevre konusunda uzmanlaşmış savcılarının yetiştirilmesi ve/veya birimlerin kurulması savcılık organlarından talep edilmemelidir. Ancak, bunun mümkün olduğu devletlerde bu husus bir öncelik olarak düşünülmemelidir.

63. Yargılama aşamasına gelince, CCPE, hâkimlerle savcılarının farklı ancak birbirini tamamlayan rollerini uygun şekilde yerine getirmelerinin adaletin adil, tarafsız ve etkili bir şekilde tecelli etmesi için gerekli bir teminat olduğunu bir kez daha ifade eder. Hâkimler ve savcılar hem görevlerini ifa ederken bağımsızlığa sahip olmalı hem de birbirlerinden bağımsız olmalı ve öyle görünmelidirler²³. Bu nedenle, bağımsızlıklarına ve tarafsızlıklarına olan güveni zedeleyebilecek her türlü eylem ya da davranışlardan kaçınılmalıdır²⁴.

VI. İdare Hukukunda ve Medeni Hukukta Çevrenin Korunması

64. Çevrenin korunmasına ilişkin yasal çerçevenin kalitesi, yalnızca ceza hukuku tedbirlerinin mevcudiyetine dayanılarak değerlendirilemez. Dikkatli bir şekilde formüle edilmiş ve usulüne uygun olarak uygulanmış idare hukuku ve medeni hukuk, çevrenin korunmasında ceza hukuku kadar önemlidir.

65. Bazı yargı sistemlerinde savcılarının ceza adaleti sistemi dışında da görevlerini yerine getirdikleri dikkate alındığında, Görüş'ün bu bölümünde savcılarının idare hukukunda ve medeni hukuk yoluyla çevrenin korunmasındaki rolleri ele alınmaktadır.

66. İdare hukuku; ruhsatlandırma, özel izinler ve yetkilendirmelerin yanı sıra uygunluğun denetlenmesi ve izlenmesi için standartlar belirler. Giderek daha fazla konuyu kapsaması nedeniyle idare hukukunun uygun şekilde formüle edilmesi ve uygulanması, potansiyel failerin çevreye karşı suçlar işlemesini ve ihlallerde bulunmasını engellemede önemlidir.

67. Her ne kadar idari yaptırımlar, cezai yaptırımlarla aynı derecede toplumsal hoşnutsuzluğu ifade etmese ve suç teşkil etmeyen ihlaller için uygulanırsa da, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin teamüllerine uygun olarak cezai yaptırımları olumlu bir şekilde tamamlayabilir ve çeşitli çevresel ihlallerle ilgili özel bir yaklaşıma bir esneklik derecesi kazandırabilir.

68. Çevre, idare hukuku ve medeni hukuk da dâhil olmak üzere mevcut tüm araçlarla korunabilir ve korunmalıdır²⁵. Gerçekten de sistemler uyumlu, işbirliğine açık ve birbirini tamamlıyorsa, mümkün olan tüm koruma araçlarının birlikte kullanımı daha etkili olabilir.

69. Cezai ve idari yaptırımların bir arada bulunduğu ve layıkıyla uygulandığı hukuk sistemleri, çevrenin daha iyi korunmasını sağlar. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, olası karmaşıklıkları ve yasal belirsizlikleri önlemek için iki hukuk alanı arasında net sınırlar belirlenmelidir. Ulusal hukuk kapsamında bu iş için yetkili kılınan savcılar, bunların uygulanmasından sorumlu olanların idare hukuku ile ceza hukuku arasındaki sınıra saygı göstermelerini sağlayabilirler.

70. Yasal belirsizlik, ulusal hukuki çerçevenin muğlak bir şekilde ifade edilmesi ve farklı paydaşların yetkilerinin çakışması veya yetkili makamlar arasındaki koordinasyon eksikliği, bazı durumlarda *non bis in idem* ilkesinin (aynı fiilden dolayı iki kez yargılama olmaz ilkesi) ihlaline yol

²³ CCPE'nin Demokratik Bir Toplumda Hâkimler ve Savcılar Arasındaki İlişkilere İlişkin 4(2009) sayılı Görüş'ü, Bordo Deklarasyonu, 3. madde.

²⁴ CCPE'nin Demokratik Bir Toplumda Hâkimler ve Savcılar Arasındaki İlişkilere İlişkin 4(2009) sayılı Görüş'ü, Bordo Deklarasyonu, paragraf 40.

²⁵ Avrupa Konseyi'nin ceza hukukunun çevrenin korunmasına katkısına ilişkin (77) 28 sayılı kararı uyarınca.

açabilir. Dolayısıyla, idari yaptırımdan sorumlu bir organ ile cezai yaptırımdan sorumlu bir organ, aynı ihlalden dolayı bir faile yaptırım uygulayabilir.

71. Cezai ve idari yaptırımların eş zamanlı olarak uygulanması söz konusu ise, bunların birbirini tamamlayıcı nitelikte olması ve failin aynı suçtan iki kez cezalandırılmasına yol açmaması önemlidir. Dolayısıyla savcılar, yetkileri dâhilinde olduğu takdirde, mevcut hukuki çerçeve ve geleneklere uygun olarak idare hukuku ile ceza hukukunun birlikte uygulanmasını sağlamalı ve gerçek veya tüzel olsun ilgili kişilerin meşru menfaatlerini gözetmelidirler.

VII. Çevrenin Korunmasında İç İşbirliği ve Koordinasyon

72. Çevrenin başarılı bir şekilde korunması, disiplinler arası ve kurumlar arası işbirliğini gerektirir. Kamu ve özel sektörleri temsil eden tüm ilgili aktörler çevrenin korunmasına dâhil olduğu ve aralarında yeterli düzeyde işbirliği ve koordinasyon sağlandığı takdirde çevre daha kapsamlı bir şekilde korunabilir.

73. Çevrenin korunmasına ilişkin mevzuatının uygulanmasından sorumlu kurumlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon eksikliği, tüm koruma mekanizmasını olumsuz etkileyebilir ve hatta ilgili kişilerin haklarını da ihlal edebilir.

74. Bazı üye devletlerde savcılıklar medeni, idari ve cezai işlevleri bünyesinde barındırırken diğer bazı üye devletlerde ise savcılıkların bu kadar kapsamlı görevleri yoktur; sadece ceza hukuku alanında ve ceza hukuku yoluyla çevre davalarıyla ilgilenmektedirler. Ancak ikinci modelde, medeni ve idari meselelerde bu tür görev ve sorumluluklardan sorumlu belirli makamlar olmalıdır.

75. Savcılık hizmetinin medeni, idari ve cezai işlevler içerdiği sistemlerde, bu farklı alanlardaki davalara bakan savcılar arasında yakın işbirliğinin sağlanması önemlidir. Bu tür bir iç işbirliği, yönetmelikler, iç kurallar ve kılavuz ilkeler yoluyla kurumsallaştırılmalı ve böylece düzenli bilgi alışverişi yoluyla bu karmaşık yaklaşım verimli ve etkili kılınmalıdır.

76. Medeni ve idari işlevlerin savcılığın yetki alanına girmediği sistemlerde, savcılık ilgili yetkili makamlarla işbirliği yapmalıdır. Bu işbirliği, kanun ve yönetmeliklerle güvence altına alınmalıdır. İlgili taraflar arasında bilgi ve uygun olduğu hallerde istihbarat alışverişi de dâhil olmak üzere bu işbirliğinin yasal dayanağı söz konusu yasa ve yönetmeliklerde açıkça belirtilmelidir.

77. Bu alandaki iyi uygulamalara ilişkin aşağıdaki örnekler vurgulanabilir:

- Savcıların da katılımıyla koordinasyon gruplarının, ulusal çevre uzman grupları veya bölgesel grupların oluşturulması;
- Savcıların emrinde iyi donanımlı teknik birimlerin kurulması;
- Çevre suçlarının ve bunlarla bağlantılı ihlallerin durumuna ilişkin genel bilgiye sahip olma ve çevre suçlarının gidişatına ilişkin yıllık raporlar yayımlanması;
- Çevre konusunda uzmanlaşmış polis ve çevrenin izlenmesinden sorumlu kamu kurumları dâhil olmak üzere yasaların uygulanmasından sorumlu makamlar arasında işbirliği mekanizmalarının kurulması;
- Savcıların diğer uzmanlaşmış organlarla²⁶ uzun vadeli işbirliği kurması ve bu organlar ve polisle işbirliği halinde soruşturmaların yürütülmesi;
- Çevre suçlarını önlemek ve bunlarla mücadele etmek için hazırlanan her türlü stratejik belge veya eylem planına görüş, öneri veya yorum/itiraz sunmak ve savcıların görüş ve

²⁶ Çevre müfettişlikleri, gümrükler, idari makamlar, mali soruşturma birimleri gibi.

uzmanlıklarının dikkate alınmasını sağlamak için çevre koruma ile ilgili mevzuatın oluşturulmasına aktif olarak katkıda bulunmak.

78. Hükûmet dışı kurumlar ve sivil toplum kuruluşları da çevre hukukunun uygulanması ve yürütülmesinde paydaşlar olarak çok önemli bir rol oynamaktadır²⁷. Örneğin, çevresel düzenlemelere uyulup uyulmadığını izleyerek ve işlenen suçlar da dâhil olmak üzere ihlalleri tespit ederek ulusal mevzuatın uygulanmasına katkıda bulunabilirler. Ayrıca, ulusal yasal çerçevenin izin vermesi halinde, çevrenin korunmasında toplumun veya belirli grupların (örneğin *amicus curiae-uzman bilirkişi, actio popularis-kamu yararına hareket eden üçüncü kişiler*) çıkarları doğrultusunda hareket edebilirler ve çevre meselelerinde farkındalık oluşturabilirler.

79. İşbirliği, çevreyle ilgili bir davanın farklı açılardan incelenmesini sağlayarak verimliliği artırır. Savcılık modelinden bağımsız olarak, CCPE'nin 14(2019) sayılı Görüşünün sonuç ve tavsiyeleri *mutatis mutandis* (gerekli değişiklikler yapılarak) çevrenin korunmasıyla ilgili savcılık faaliyetleri için de geçerlidir²⁸.

80. CCPE ayrıca, eğilimler, sonuçlar ve alınacak önlemler hakkında net bir genel bakışa sahip olmak için çevrenin korunmasına ilişkin yıllık veya altı aylık soruşturma verilerinin toplanmasının ve analiz edilmesinin önemini altını çizmek ister. Söz konusu süreç; tespit edilen suçların sayısı, başlatılan soruşturmalar, sonlandırılan davalar, mahkemeye sevkler, kesin hükümler veya beraat hükümleri, faille uygulanan yaptırımların türü gibi verilerin toplanmasını içermelidir. Bu veriler mümkün olduğunca ayrıntılı olarak ve tercihen bir merkezde toplanmalıdır.

81. Ulusal bağlama bağlı olarak, ilgili verilerin toplanması ve işlenmesi savcılıklara emanet edilebilir. Ancak, bunun mümkün olmadığı durumlarda süreç savcılıkları da içermelidir. Veri toplama ve işlemenin sonuçları düzenli olarak kamuya açıklanmalı ve ulusal stratejilerin benimsenmesi gibi daha ileri eylemlere katkıda bulunmalı ve uygun olduğunda yasal çerçevenin revize edilmesine öncülük etmelidir. Bu veriler, sadece savcıların değil, aynı zamanda genel kamuoyunun da çevre suçlarının boyutunu ve çevrenin korunmasında savcılığın rolünü anlamaları konusunda farkındalık yaratmak için de kullanılmalıdır.

VIII. Çevrenin Korunmasında Uluslararası İşbirliği

82. Çevre suçları doğası gereği genellikle uluslararası niteliktedir, dolayısıyla bu da kolektif eylem gerektirir. Suç gruplarının ve şebekelerinin çevre suçlarına giderek daha fazla dâhil olmaları ve terörizmle, organize suçla ve diğer ciddi suçlarla muhtemel ilişkileri de 2022 Avrupa Savcılar Konferansı'nda dile getirilen endişeler arasında yer almaktadır²⁹. Konferansta, bu konuda savcılar arasında uluslararası düzeyde gelişmiş bir işbirliği çağrısı yapıldı.

83. Bir çevre suçu bir üye devletin sınırları dâhilinde işlenmiş olsa bile, sonuçları diğer üye devletleri de etkileyebilir, ki bu iyi bildiğimiz "kirlilik sınır tanımaz" özdeyişini doğrular. Bu da üye devletler arasında iki veya daha fazla taraflı sıkı bir işbirliğini gerektirir. Ayrıca, çevre suçlarına ilişkin

²⁷ Savcılık Kurumunun bağımsızlığına ve özerkliğine hanel getirmeksizin.

²⁸ CCPE'nin Yolsuzlukla ve İlgili Ekonomik ve Mali Suçlarla Mücadelede Savcıların Rolüne İlişkin 14(2019) sayılı Görüş'ü, Bölüm I, paragraf 4.

²⁹ Avrupa Savcılar Konferansı, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi İtalya Başkanlığı çerçevesinde, 5-6 Mayıs 2022 tarihlerinde Palermo'da İtalyan makamlarıyla yakın işbirliği içinde CCPE tarafından düzenlenmiştir. Avrupa Konseyi'ne üye 46 devletten ve üye olmayan 8 devletten başsavcılarının ve diğer hukukçularının bir araya geldiği Konferansta savcılarının bağımsızlığı, özerkliği ve hesap verebilirliğinin yanı sıra sanal ortamda çevre suçları ve mali suçların soruşturulması ve kovuşturulması konuları üzerinde duruldu.

yasal çerçevelerdeki boşlukların bu işbirliğini engellememesi için bir takım önlemlerin de alınması gerekir.

84. Savcılar her zaman işbirliği yapmaya istekli olduklarını göstermeli ve kendi yetki alanlarındaki çevresel konularda uluslararası işbirliği taleplerini hem ulusal hem de uluslararası düzeyde diğer cezai konularda olduğu gibi aynı özen ve öncelikle ele almalıdırlar³⁰. Çevre davalarındaki işbirliği araçlarının her türlü sınır ötesi suçlar alanında kullanılanlarla aynı olması bir avantajdır³¹.

85. Uluslararası işbirliğinin etkili olabilmesi için, çevre suçları ve bunlarla bağlantılı suçlar ile bunların etkileri konusunda ortak bir anlayışa sahip olmak gerekir. Ortak ve sınır ötesi soruşturma ekipleri ve teknikleri, eşgüdümlü bir eylem gerektiğinde özellikle yararlıdır. Bunların kullanılması da yararlıdır, çünkü savcıların çalışmalarını tekrarlama risklerini sınırlamakla kalmayacağı gibi ilgili devletlerde gerekli kanıtların toplanmasını, bilgi alışverişini ve diğer önemli tedbirlerin alınmasını da kolaylaştıracaktır.³² Savcılık hizmetleri bu tür faaliyetler için yeterli kaynağa sahip olmalıdır.

86. Daha önce bahsedilen çevre suçlarından elde edilen kazançlarla ilgili olarak ve "suç ödememelidir" ilkesine bağlı kalarak, uluslararası işbirliği ayrıca, mümkünse varlıkların iadesi veya paylaşımı dâhil olmak üzere çevre suçlarından elde edilen gelirlerin izlenmesi, dondurulması ve müsadere konusundaki işbirliğini de kapsamalıdır. İmkânlar ölçüsünde bu yardım, mahkûmiyet kararı gerektirmeyen müsadere (NCB) işlemlerini ve ayrıca ister gerçek veya tüzel bir kişinin mahkûmiyeti bağlamında isterse NCB müsadere bağlamında verilmiş olsun yabancı müsadere kararlarının icrasını da kapsar.

87. Karşılıklı Adli Yardımlaşma (MLA) işlemleri kapsamında el konulan varlıkların talepte bulunulan devlette bulunduğu sistemlerde, mevzuat, varlıkların çevre suçunun işlendiği veya bu suçtan kaynaklanan zararın meydana geldiği yargı çevresi ile paylaşılmasını veya varlıkların o yargı çevresine iadesini sağlamalıdır.

88. CCPE ayrıca cezai veya idari konularda sınır ötesi işbirliğini kolaylaştırmada hem Europol'un hem de Eurojust'ın Avrupa düzeyinde oynadığı rolün yanı sıra Avrupa Çevre Savcıları Ağı (ENPE), Avrupa Yargı Ağı (EJN) ve EnviCrimeNet gibi profesyonel ağların rolünü de vurgulamak ister. Üye devletlerdeki savcılar, mümkün olduğunda bu kuruluşların faaliyetlerine katılmaya teşvik edilmelidir.

89. Mevcut ağlara ek olarak ve uluslararası işbirliği için belirlenmiş irtibat kişilerinin rolü dikkate alınarak, hızlı ve etkili sınır-ötesi işbirliği için diğer resmi mekanizmalara ve usûl ve yöntemlere hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü çoğu zaman resmi belgeler, kanıtlar ve diğer materyaller, ilgili ceza davalarıyla alakalı farklı üye devletlerin savcılarından/savcılarına aktarılması gerekmektedir.

90. Çevre suçlarının ve bunların savunma stratejilerinin artan karmaşıklığı nazara alındığında, çevrenin korunması konusundaki işbirliğinin tüm boyutlarıyla ve özellikle sınır-ötesi olarak yürütülmesi elzemdir. Soruşturma ve kovuşturma çabalarının engellenmesini veya baltalanmasını önlemek amacıyla, üye devletlerdeki yerel yasal çerçevenin çevrenin korunmasına yönelik uluslararası standartları yeterince uygulaması son derece önemlidir. Özellikle suçların tanımı, yaptırımlar ve soruşturma araçları konusunda uyumlaştırılmış bir yasal çerçeveye doğru ilerlemek de aynı derecede gereklidir.

³⁰ CCPE'nin Savcılarla İlgili Avrupa Normları ve Prensiplerine İlişkin 9 (2014) sayılı Görüş'ü, Roma Şartı, madde XX.

³¹ Çevreye Karşı İşlenen Suçların Yaptırıma Tabi Tutulması (ÇG4). Nihai rapor: Temel Gözlemler ve Tavsiyeler, Avrupa Çevre Savcıları Ağı (ENPE) 2016-2020, paragraf 25.

³² Ayrıca bkz. Eurojust tarafından 29 Ocak 2021'de yayımlanan, çevre suçlarına ilişkin dosyaların incelenmesine ilişkin rapor.

IX. Tavsiyeler

Aşağıdaki olguları dikkate alan CCPE:

- Küresel çapta artan büyük endişelere yol açan çevre suçlarına ve bunlarla ilgili ihlallere verilecek yanıtları güçlendirmeye yönelik acil bir ihtiyaç vardır;
- Çevre suçlarının genellikle insan ve uyuşturucu kaçakçılığı, sahtecilik, siber suçlar, yolsuzluk ve terörün finansmanı gibi diğer ciddi suçlarla bağlantıları vardır;
- Sonuç olarak, çevre suçlarına ilişkin yargılamaların karmaşıklığı, bütüncül bir yaklaşım ve çeşitli paydaşların işbirliğini gerektirir;
- Böylesi bir bütüncül yaklaşım, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde etkili bir işbirliği için yeterli araç ve kanalların bulunmasını gerektirir;
- Savcılığın çevrenin korunmasına katılımı, yasaların uygulanma kalitesini artırılması ve faillerin adalet önüne çıkarılması açısından hayati önem taşımaktadır;

Şu tavsiyeler üzerinde anlaşmaya varmıştır:

1. “Çevre” terimi tanımlanırken, konuya ilişkin mevcut ulusal ve uluslararası yasal çerçeveler doğrultusunda geniş ve kapsamlı bir yaklaşım tercih edilmelidir.
2. Çevreye verilen zararların Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi tarafından teminat altına alınan bazı haklardan yararlanılmasını engelleyebileceği unutulmamalıdır.
3. Çevrenin korunmasına ilişkin yeni mevzuat tasarlanırken veya yasal reformlar yapılırken savcılıklara danışılmalı veya savcılıklar bu konulara doğrudan dâhil edilmelidir.
4. Çevre suçlarının evrensel olarak kabul edilmiş bir tanımı bulunmamakla ve bu terim üye devletlerde farklı şekillerde yorumlanmakla birlikte, bu suçların ağırlık ve zarar kavramları gibi genel unsurları ile diğer ilgili unsurları ulusal düzeyde tam ve net bir şekilde ortaya konulmalıdır.
5. Çevresel bağlamda hem gerçek hem de tüzel kişiler için geçerli olan çevre suçlarına yönelik yaptırımlar – nakdi ve gayri nakdi nitelikte olanlar da dâhil – etkili, orantılı ve caydırıcı olmalıdır ve ayrıca çevrenin eski haline getirilmesini emretme imkânı da içermelidir.
6. Savcılar, çevre suçlarına ilişkin soruşturmanın kapsamlı bir şekilde yürütülmesini, faillerin, ortak faillerin ve suç ortaklarının tespit edilmesini ve diğer suç türleri ile olası tüm bağlantıların kurulmasını sağlamalıdır.
7. Savcılar ayrıca çevre suçlarının sadece doğrudan faillerinin değil, aynı zamanda bu suçları tezgâhlayan ve azmettirenler ile suç ortakları ve bu suçlardan çıkar sağlayanlar gibi başka sıfatlarla hareket eden suçluların da adalet önüne çıkarılmasını sağlamaya çalışmalıdır.
8. Savcılar, çevre suçlarıyla mücadele etmek için gerekli yasal araçlara ve soruşturma tekniklerine sahip olmalıdır. Hem çevre suçlarına hem de bunlarla bağlantılı kara para aklama suçlarına eşzamanlı olarak odaklanan mali soruşturmalar, daha büyük suç şebekelerini tespit etmek ve para akışlarını sekteye uğratmak için etkili araçlardan biridir.
9. Çevre suçlarıyla uğraşan savcılar ilgili eğitimi almalıdır. Ayrıca çevre mevzuatının uygulanması için yeterli bütçe tahsisi, iyi eğitimli ve uzmanlaşmış personel ve uzmanlaşmış multidisipliner birim ve organların oluşturulması gerekmektedir.

10. Çevre, idare hukuku ve medeni hukuk da dâhil olmak üzere mevcut tüm araçlarla korunmalıdır ve savcıların da bu süreçte bir rolü olabilir.
11. İdari yaptırımlar cezai yaptırımlarla aynı derecede toplumsal kınamayı ifade etmese de, cezai yaptırımların tamamlanmasına yardımcı olurlar.
12. Çevrenin başarılı bir şekilde korunması, hem savcılar arasında hem de savcılar ile devlet kurumları ve sivil toplum kuruluşları dâhil diğer ilgili aktörler arasında disiplinler arası ve kurumlar arası işbirliğini gerektirir.
13. Savcılar, çevre suçlarının ve ilgili ihlallerin önlenmesinde rol oynayabilir, çünkü bu suçların uzun süreli, maliyetli ve çoğu zaman geri döndürülemez etkilerinden kaçınılmasını sağlar ve ayrıca savcılık hizmetleri de dâhil olmak üzere ceza adaleti sistemiyle ilgili uzun vadeli maliyetleri azaltır.
14. Çevre suçları doğaları gereği sıklıkla uluslararası nitelikte olduğundan, savcılar çevreyle ilgili konularda uluslararası işbirliği taleplerini her zaman diğer cezai konularla aynı titizlik ve öncelik düzeyinde ele almalıdırlar.
15. Avrupa düzeyinde cezai veya idari konularda sınır ötesi işbirliğini kolaylaştıran Europol'un ve Eurojust'ın yanı sıra Avrupa Çevre Savcıları Ağı (ENPE), Avrupa Yargı Ağı (EJN) ve diğer kurumların bu konuda oynadıkları rolü de vurgulamak gerekir.
16. Mevcut ağlara ek olarak ve uluslararası işbirliği için atanmış irtibat kişilerinin rolü dikkate alındığında, hızlı ve etkili sınır-ötesi işbirliği için diğer resmi mekanizmalara ve prosedürlere hâlâ ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü çoğu zaman resmi belgeler, kanıtlar ve diğer materyaller, ilgili ceza davalarıyla alakalı farklı üye devletlerin savcılarından/savcılarına aktarılması gerekmektedir.

Bu çeviri, HSK Dış İlişkiler ve Proje Bürosu tarafından yapılmış gayri resmi çeviridir.