

ODTÜ MEZUNLAR DERNEĞİ

NÜKLEER ENERJİDE YAŞANAN GELİŞMELER VE HUKUKSAL BOYUTU PANELİ 23.1.2019

AVUKAT NURTEN ÇAĞLAR YAKIŞ

Anayasa'nın 2. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti Devleti sosyal hukuk devletidir. Yine, 56. maddeye göre herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir; Anayasa'da ayrıca ormanların, meraların ve kıyıların devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu belirtilmiştir.

Anayasanın 166. maddesi ise, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir der.

Kısacası, Anayasa'nın gerekçesi ve temel kurgusunda, demokratik sosyal hukuk devletinde İdarenin tüm ve işlem ve kararlarının kamu yararına olması gerektiği ön kabuldür. Bu nedenle, İdarenin tüm işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabi olduğunu, devletin kolluk (denetim) görevinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle ifa edileceği hüküm altına alınmıştır.

Bugün huzurunuzda sunuma konu olan Akkuyu Nükleer Güç Santralını (NGS) mühendislik vb. teknik boyutlarda değil, bir hukukçu olarak sözünü ettiğim ön kabuller çerçevesinde irdelemek, Anayasa ve çevre hukukuna uygunluğunu tartışmaya açmak istiyorum.

Akkuyu NGS, T.C. Devletin Rusya Federasyonu ile yaptığı 18 maddeden mürekkep 13 sayfalık bir anlaşmaya dayanıyor. Dolayısıyla anlaşma uluslararası bir nitelik taşıdığı için iki farklı boyutta ele alınması gerekiyor. İlki, usul hukuku yönünden anlaşmanın usulüne uygun yürürlüğe konup konmadığıdır. İkincisi ise, usul açısından şartlar yerine gelmiş olsa dahi, anlaşmanın toplumun anayasada güvence altına alınmış haklarını gözeten bir anlayışla kaleme alınıp alınmadığıdır.

I-Anlaşmanın Hukuki Dayanağı

1) Uluslararası anlaşmalar, ulusların yaşamlarındaki çeşitli alanları doğrudan doğruya etkilediği ve hatta zaman zaman ulusal egemenlik haklarını sınırladığı için; bu anlaşmaların siyasal, kamuoyu ve yargı denetimine tabi olması gerektiği tartışmadan uzak olsa gerek. Bu açıdan baktığımızda söz konusu santrale ilişkin kararlar kamuoyu ve bilim çevrelerince tartışılmamıştır. 1976 yılında, -şimdi hukuken var olmayan- Türkiye Elektrik Kurumu'na lisans verilmesi, kırk yıldan sonra da bu lisansın geçerliliği üzerinden siyasal bir karara varılması; bu kararın hukuken meşru olduğunu göstermemektedir. O günden bugüne devletin DPT dahil birçok kurumu lağvedilmiş, dönüştürülmüş olsa da ortada yine de bir Anayasa vardır. Anayasa'nın kanun, kararname ve alt düzenleyici işlemlerin üzerinde emrediciliği sürmektedir. O halde, başta söylediğimiz Anayasal ilkelere siyasal iktidarın uyması bir zorunluluktur.

Anayasa'nın 90. Maddesindeki **“usulüne göre yürürlüğe konmuş milletlerarası anlaşmalar kanun hükmündedir” ve “bunlar hakkında Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz”.** biçimindeki düzenleme yargı denetimini engeller gözükmektedir. İlk bakışta, bu ifade bütün yargısal denetim kapılarını engellerbir hüküm gibi gözükmekte olsa da, böyle olmadığı kanısındaız (bu konuda doktrin ayrılmaktadır). Bu konudaki tartışmalara taraf olan hukukçuların çoğunluğu ve **Anayasa Mahkemesi, “anlaşma metni yargısal denetim dışında kabul edilse bile , yürürlüğe konulan anlaşma metni usulüne göre seyir izlememiş ise; usuldeki sakatlıklar dava konusu edilebilir” demektedirler.**

Anlaşmanın imzalandığı tarihte yürürlükte olan 244 sayılı i) Bazı Andlaşmaların Yapılması İçin Cumhurbaşkanına Yetki Verilmesi Hakkında Kanuna göre (Bugünkü karşılığı 9 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi) ; uluslararası anlaşmalar için gerekli görüşmeleri yapmak, bu anlaşmaları parafe etmek, imzalamak, onaylamak, onaylama belgelerinin teatisi veya sunuluş zamanlarını ayarlamak yürütme organının yetkileridir. Bu yetkiler, Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu tarafından ortaklaşa kullanılır. Buradaki Cumhurbaşkanının konumu sorumsuz cumhurbaşkanı olup, geleneksel devleti temsil etme rolü ile ilintilidir.

Anayasa, “onaylama” ile “onaylamayı uygun bulma” aşamalarını birbirinden ayırmış, onaylama yetkisini Cumhurbaşkanına vermiş, 90. Maddeyle de bu onaylamanın, bazı istisnalar dışında TBMM'ce bir yasayla uygun bulunması koşulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak anlaşmaların onaylanması, TBMM'nin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Anayasa Madde 90/2'ye göre “ekonomik, ticari veya teknik ilişkileri düzenleyen ve süreleri 1 yılı aşmayan anlaşmalar bir uygun bulma yasası çıkarılmadan yalnızca yayımlama ile yürürlüğe konabilecektir. Devlet maliyesine bir yük getirecekse yürürlüğe girdikten sonra 2 ay içinde TBMM'nin bilgisine sunulması zorunludur.”

Akkuyu olayında, Cumhurbaşkanının imzası olmaksızın anlaşma imzalanmış ve TBMM'ne sunulmuş ve uygun bulma yasası onaylanmıştır. Bizim iddiamız, Akkuyu NGS anlaşması usulüne uygun yürürlüğe konulmamıştır. Bu nedenle, yargının öncelikle bu konuyu ele alıp karara bağlamakla yükümlü olduğu düşüncesindeyim..

2.) T.C. Hükümeti adına Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı'nın imzasını taşıyan 12 Mayıs 2010 tarihi anlaşmada; TETAŞ, proje şirketinden 15 yıl boyunca üretilen elektriğin %50'sini 12.35 senti/kwh satın almayı garanti edilmiştir.

- Rus yetkili kuruluşlarının proje şirketindeki payları hiçbir zaman %51'in altında olmayacak.
- Türk tarafı, sahayı mevcut lisanslı ve mevcut altyapısı ile birlikte bedelsiz 60 yıllığına proje şirketine devredecek, ilave araziye ihtiyaç olursa, bu ihtiyaçları da karşılayacak.
- Yabancıların çalışmasına ilişkin gerekli izinlerin verilmesi kolaylaştırılacak.
- 6 ay içinde çözülemeyen uyuşmazlıklar tahkim heyetinin önüne götürülecek.
- Bilim-teknik bilgisi, teknoloji ve imalat bilgisi içeren tüm bilgiler sırdır, paylaşılamaz, ihlali halinde WIPO (World Intellectual Property Rights Organization) devreye girecek, Denilmektedir.
- Atıklar ne olur, sökümü kim yapar, sigorta konuları gibi can alıcı noktalar ise belirsiz bırakılmıştır. İşletme ve sonrasına ilişkin hiçbir konu açık değildir.

Anlaşma yalnızca Rusya Federasyonu Devletinin mali ve fikri haklarını güvenceye almıştır. Ölümcül sonuçlar doğuracak, ülke ve toplum zararının ne olacağı, nasıl karşılanacağı anlaşmaya konu dahi olmamıştır.

Sahibi olmadığımız, maliyeti yüksek, üreteceği elektriği alım garantileri ile yüksek fiyatlarla satacak bir santralda olabilecek kaza ve atıklarının doğuracağı , ülke sınırlarını aşan bir zararın karşılanmasını niçin yükleniyoruz sorusunu haklı olarak soruyoruz/soracağız. Bu sorunun cevabını bugüne dek yurttaş olarak almış değiliz.

## II- Çevre Hakkı Boyutu

Doktrinde çevre hakkı, İnsan hakları alanında üçüncü kuşak sosyal hak olarak kabul edilmekte olup, süreç içerisinde de bu hak uluslararası anlaşma ve belgelerde yerini almıştır. Bu hak, yalnızca yaşayan kuşakları değil gelecek kuşakları da kapsadığından diğer haklardan ayrılır. Anayasa'nın 56. maddesi de herkesin, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahip olduğunu; çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemenin devletin ve vatandaşların ödevi olduğunu hükme bağlamıştır. Kabaca ifade etmek gerekirse; vatandaşın ödevi çevreyi kirletmeme, devletin ödevi ise ilkönce çevreyi bozucu politika, plan, program, karar, düzenleme ve eylemlerden kaçınmak; sonra da başkalarının bu tür faaliyetlerini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve denetlemektir.

Çevresel Etki Değerlendirmesi düzenlemesi, çevrenin korunması açısından önemli bir araç olarak hukukumuzda Çevre Kanunu ile girmiştir. Çevre Kanununun 2 nci maddesinde çevresel etki değerlendirilmesi; "Gerçekleştirilmesi plânlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar" olarak tanımlanmaktadır. Çevre Kanununun 10 uncu maddesinin birinci fıkrası, gerçekleştirilmeyi planladıkları faaliyetleri sonucu çevre sorunlarına yol açabilecek kurum, kuruluş ve işletmelerin Çevresel Etki Değerlendirme Raporu veya proje tanıtım dosyası hazırlamakla yükümlü olduklarını; ikinci fıkrası ise, "Çevresel Etki Değerlendirme Olumlu Kararı" veya "Çevresel Etki Değerlendirme Gerekli Değildir Kararı" alınmadıkça bu projelerle ilgili onay, izin, teşvik, yapı ve kullanım ruhsatı verilemeyeceği, proje için yatırıma başlanamayacağı ve ihale edilemeyeceğini hükme bağlamaktadır.

Çevre Kanunu; çevrenin korunmasına, iyileştirilmesine ve kirliliğin önlenmesine ilişkin ilkeleri, genel kabul gördüğü biçimde, "işbirliği ve eşgüdüm", "sürdürülebilir kalkınma", "katılım", "ihtiyat", "önleyicilik" ve "kırleten öder" olarak belirlemiştir. Yine Kanun, çevrenin korunması, çevrenin bozulmasının önlenmesi ve kirliliğin giderilmesi alanlarındaki her türlü faaliyette; Bakanlık, yerel yönetimlerin, gerekli hallerde meslek odaları, birlikler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapacaklarını da düzenlemiştir.

Bu açıklamalardan sonra konumuza dönecek olursak; NGS bir uluslararası anlaşmaya konu olsa da çevre ve insan sağlığı yönünden tehlikeli bir yatırım olduğundan Çevresel Etki Değerlendirme Yönetmeliğine tabidir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığında ÇED olumlu kararı almadan uygulanacak bir proje değildir. Bunun içindir ki, bir ÇED raporu hazırlanmış ve bu rapor Çevre ve Şehircilik Bakanlığında olur almıştır.

TMMOB, TBB ve TTB'nin ortaklaşa açmış olduğu dava Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na verilmiş olan ÇED olumlu kararına yönelik açılmıştır. Akkuyu NGS'ne ilişkin tüm itirazlar bu davada ileri sürülmeye çalışılmıştır.

Vekili olduğum TMMOB'nin dava sürecinde ÇED sürecinin ,n gayriciddi biçimde yürütüldüğünü belirtmiştir.. Çünkü, yapılmasına karar verilen santralin bir projesi, kaza senaryoları, atık sorununa yönelik çözüm yokken ortaya bir ÇED raporu çıkmıştır. ÇED raporunun hazırlanış sürecindeki ertelemeler, format belirleme ve sahte imza gibi konuları bir kenara koyduğumuzda bile, ortada olmayan bir projeye ÇED Raporu hazırlandığını görmekteyiz. Oysa, Çevre Kanununda, gerçekleştirilmesi plânlanan projelerin çevreye olabilecek olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesinde, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da çevreye zarar vermeyecek ölçüde en aza indirilmesi için alınacak önlemlerin, seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek çalışmalar olarak tanımlanmaktadır.

Olayımızda, proje ve kullanılacak teknoloji ve atıkların ne olacağı belirsizdir, İklim değişikliği tartışmalarında kesin olarak Akdeniz'in ısınacağı tespiti varken, yer seçiminde niçin Akkuyu

belirlemesi yapılmıştır bu da bilinmiyor. Bu kadar bilinmezlik içinde, bu projenin(?) çevreye olumsuz etkisinin olmayacağı, olacaksa da hangi teknolojik yöntemlerle çevreye olabilecek etkilerini en aza indirildiği ileri sürülebilir?

Çevre Kanunu'nda, çevre politikalarının oluşmasında katılım hakkının esas olduğu, Bakanlık ve yerel yönetimlerin, meslek odaları, birlikler, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların çevre hakkını kullanacakları katılım ortamını yaratmakla yükümlü oldukları vurgulanmasına karşın, bu proje niçin kamuoyunda tartışılmamıştır? Kamuoyunun bilgi edinme hakkı niçin kısıtlanmıştır. Burada bir devlet sırrı olduğunu söylemek için devletin bir bilgiye sahip olması gerekir. Biz diyoruz ki, karar vericiler de bir şey bilmiyor. Her yeni durum karşısında kararnameler yayınlanıyor, kurumlar kuruluyor. Yani Akkuyu NGS, kervan gibi yolda diziliyor. Yine öğreniyoruz ki, bu santralin yapım ve işletiminde %1 ulusal, %13 uluslararası %86 ise Rus Federasyonu mevzuatı uygulanacaktı. Yine öğreniyoruz ki, atıkların bertarafını TAEK yapacaktı ancak bunun için 30 yıl çalışması gerekmişti. Bunlar yeni bilgiler ve ÇED hazırlanırken tartışma konusu dahi edilmemiştir.

Çevresel konularda bilgi edinme ve karar alma sürecine katılım hakkı karşısında ÇED Yönetmeliği ve uygulamalar ve çevresel konularda bilgi edinme ve karar alma sürecine katılım hakkı; çevre hakkının vazgeçilmez koşulu olmasına karşın, ilgili çevreler ve halk bu haktan yoksun bırakılmıştır.

ÇED uygulamaları, sadece rapor hazırlanması ile sınırlı kalmamakta, bir faaliyetin planlanmasından, inşasına, uygulanmasına ve faaliyet sona erdikten sonra çevre üzerindeki olası etkilerin de irdelenmesine ve giderilmesini sağlayacak önlemlerin belirlenmesine kadar uzayan bir süreci kapsamına karşın, sürdürülebilir bir çevre için zorunlu olan önleyici ilke ve ihtiyat ilkesi, ÇED Raporunda değerlendirilmemiştir.

Yaşanabilir ve sürdürülebilir bir çevrenin olmadığı bir durumda sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanamayacağı da göz ardı edilmiştir.

ÇED Olumlu kararından 5 gün önce değiştirilen ÇED Yönetmeliği'ne eklenen Geçici-1 madde Akkuyu NGS lehine bir kazanılmış hak bahşetmez.

Yukarıda sunulan hukuk kurallarına aykırılıklar, TMMOB, TBB ve TTB'nin AKKUYU NGS için hazırlanan ÇED olumlu kararının iptali istemiyle ortaklaşa açtıkları davada yargı tarafından göz ardı edilmiştir. Benzer konularda yanlış uygulamalara dur diyen çok sayıda Danıştay kararı ortada iken, yargı bu davada bir anlamda kendini yadsmış ve siyasal iktidar iradesine paralel karar vermiştir demek yanlış olmayacaktır. Çünkü;

Çevresel Etki Değerlendirmesine ne halkın ne de bilim çevrelerinin katılımı olmamıştır. Nükleer güç santrali konusunda deneyimi ve yeterliliği olmayan bir firma Çevresel Etki Değerlendirme Raporu hazırlamıştır. Açılan davada görevlendirilen bilirkişi heyeti objektif davranmamıştır. Mahkeme ,kendi yönelttiği soruları bile yanıtlamayan ve subjektif ve hatalı değerlendirmelere dayalı Bilirkişi Raporuna dayalı hüküm kurulmuştur.

Mahkeme kararının gerekçesinde , "...olası bir kaza riski durumunda projenin çevresel açıdan oluşturabileceği olumsuz etkilerinin genel çerçevesinin ÇED raporunda açıklandığı, kaza analizlerinin yapılacağı ve sonuçlarının Ön Güvenlik Analiz Raporuyla (ÖGAR) sunulacağı belirtildiği, proje kapsamında, NGS enerji üretim bölgesi ile proje sahasında ve enerji üretim sahasının dışında, Sağlık Koruma Bandı içerisinde ve izleme bölgesinde çalışan otomatik çevresel radyasyon izleme sistemlerinin yer aldığı, ancak 800 m. yarıçaplı Sağlık Koruma Bandı dışında ve izleme bölgesinde faal olan sistemlerin, radyoaktif iyot algılama sınır değerlerinin belirli olmadığı, ÇED raporunda, iyot algılama sınır değerlerine ait teknik bir bilgi sunulmadığı, raporda, tasarıma esas kaza durumlarının çalışanların normal işletme için belirlenmiş sınırların üzerinde doz almasına yol açmayacağı ve reaktörün ömrü boyunca gerçekleşmesi beklenmeyen tasarıma esas kaza durumlarında saha dışında herhangi bir acil durum önlemi alınmasına gerek duyulmadığının ifade edildiği, ancak bunun bilimsel verilerle desteklenmediği, NGS'de kazaların meydana gelmesi durumunda, insanlar ve çevre açısından radyasyon riski güvenlik standartlarının uygulanmasının, Acil Durum Planlama Bölgelerinin ve Radyasyon İzleme Alanının kurulması yoluyla değerlendirildiği ve kontrol edildiği, ÇED raporunda, NGS tesisini merkez alan 30 km. yarıçaplı bölgede yüzey suyu analizlerinin yapıldığı, Acil Koruyucu Eylem Planlama Bölgesinin (R=5,4 km) seçildiği, ancak, NGS merkezli 5 km. yarıçapında bölgedeki NOx, SO2, PM10 kirleticilerin ölçüldüğü, mevcut bölgenin çevresel radyoaktivite ölçümlerinde, karada yürütülen radyolojik çevresel izleme çalışmaları Akkuyu NGS sahası etrafında TAEK tarafından 16 km. yarıçap içinde yapılmış ise de, proje şirketi adına yüklenici firma tarafından, hava, su, yeraltı suyu, toprak, bitki, gıda ürünleri, tarımsal ürünler örnekleme, kimyasal ve radyolojik analizinin, örneklerin çoğu için analiz sıklığı mevsimsel olmak üzere, izleme yarıçapının denizde 22 km. ve karada 10 km. arasında olmak üzere gerçekleştirildiği, çevresel izlemenin niçin 10 km. yarıçapta yapıldığının gerekçelendirilmesinin ve değerlendirilmeyen bu türden eksik hususların ÖGAR'da giderilmesinin uygun olacağı, ayrıca, bölgenin acil durum planlama alanlarına ilişkin nihai spesifik veriler tamamlandıktan sonra, inşaat lisansı başvurusu aşamasında ÖGAR ile birlikte onay için TAEK'e gönderilecek olmasının uygun olacağı değerlendirildiği; ÇED raporunda, proje çalışmaları sırasında oluşabilecek sera gazları miktarlarının ayrıntılı biçimde verilmediği, sadece, santralin dört ünitesinin çalışması durumunda bir yılda üretilen elektrik karşılığında konvansiyonel fosil yakıtlı santrallere göre 17.000 kton sera gazının tasarruf edileceğinin belirtildiği, bu miktarın ülkenin 2010 yılında elektrik üretiminden ürettiği sera gazı toplamının %18'ine tekabül ettiği, nükleer güç santrallerinde uranyum madenciliğinden, santralin sökülmesine kadar olan bütün safhaları içeren "life cycle analysis" değerlendirmelerinin, diğer enerji üretim türlerine göre daha az sera gazı üretimine imkan veren bir teknoloji olduğunu gösterdiği, raporda, sera gazı üretimine ilişkin alınacak tedbirler konusunda detaylı açıklama

yapılmamış ise de bu hususun, nükleer enerjinin diğer enerji üretimi yöntemlerine göre bilinen avantajı dolayısı ile herhangi bir eksiklik veya risk oluşturmadığı, bu konudaki çevresel etkilerin alınması taahhüt edilen önlemlerle, bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olacağı; ÇED raporunda sağlık koruma bandı ile yapılan çeşitli hesaplamalar, doz tahminleri

ve öngörülerle sağlık koruma bandının 800 metre yarıçaplı bir alan olarak belirlendiği, ancak bu mesafenin belirlenmesinde, hesaplamaların ve doz tahminlerinin hangi uzmanlık alanları tarafından yapıldığının, uzmanlık alanları arasında sağlık bilimleri olup olmadığının anlaşılamadığı, diğer yandan bu mesafenin nihai boyutunun tasarım dokümanında değerlendirildikten sonra belirleneceğinin ifade edildiği, sağlık koruma bandı için kesinleşmiş bir değerlendirme yapılmaması bir eksiklik oluşturuyor ise de, Rus Yönetmeliği NP-032-01, Bölüm 3.3.1 uyarınca Sağlık Koruma Bandının sınırlarının tasarım dokümantasyonunda gerekçelendirileceğinin öngörüldüğu, sonuç olarak; **ÇED raporunda yukarıda özetine yer verildiği üzere bazı eksiklikler tespit edilmiş ise de, bu eksikliklerin raporu sakatlamayacağı ve projenin uygulanmasına engel teşkil etmediği, söz konusu raporda, dava konusu projenin çevreye olabilecek olumsuz etkilerinin kapsamlı bir şekilde incelendiği, çevreye olabilecek olumsuz etkilerin giderilmesi için gerekli ve yeterli önlemlerin alındığı ve raporun, alınması öngörülen önlemlerle birlikte ilgili mevzuata ve bilimsel esaslara göre kabul edilebilir düzeylerde olduğu, görüşüne yer verilmiştir.**” denilmektedir. Mahkeme, olası bir kazada yıkıcı etkisi ülke sınırlarını ve yaşıyan nesli de aşan bir santralin yapımına hukuksal gerekçelere dayanmadan karar vermiştir.

Danıştay'ın bu kararı çok tartışılacaktır çünkü, 2000'li yıllardan yakın geçmişe kadar vermiş olduğu çevre hakkının özünü yakalamaya dönük olumlu kararlarının gerisine düşmüştür. Kendi içtihatlarının gerisine düşmüş bir yargının, objektifliğinden ve bağımsızlığından söz edilemeyeceği açıktır. Ne yazık ki, bu durum da bugünün gerçeğidir.