

Nükleer Enerji Santrallerinin Uluslararası Teamül Hukuku Bakımından Değerlendirilmesi

Yrd. Doç. Dr. İslam Safa KAYA¹

¹Kırıkkale Üniversitesi Hukuk Fakültesi, islamsafakaya@kku.edu.tr

Geliş Tarihi/Received

01.10.2016

Kabul Tarihi/Accepted

23.01.2017

Yayın Tarihi/Published

06.02.2017

ÖZ

Uluslararası teamül hukuku, devletlerin aynı sorun karşısında uzun süre aynı biçimde davranmaları sonucu ortaya çıkan kurallardır. Nükleer santraller bakımından ise önemli ölçüde sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet vermeme, tedbir prensibi ve işbirliği kuralı, uluslararası teamül hukuku kurallarıdır. Önemli ölçüde sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet vermeme, bir devletin bu neviden bir faaliyeti yürütmeme ve yürütülmesine onay vermeme hususunu anlatır. Tedbir, yani ihtiyat prensibi ise risk ve tehlikenin ölçüsünün belirlenmesi ve bu suretle alınacak tedbirlerin nitelik ve niceliğinin ortaya çıkarılması anlamına gelir. Son olarak işbirliği kuralı ise, ulusal-uluslararası, dikey-yatay olmak üzere birçok düzeyde ortaya çıkan bir kuraldır. Bu kural sayesinde, devlet kendi içerisinde kurumlar arası ve devlet-toplum arasında işbirliği gerçekleşmekte, bundan daha önemlisi, devletler arasında kararlara katılım sağlanabilecek şekilde işbirliği fırsatı doğmaktadır.

Tüm bu uluslararası teamül hukuku kuralları nükleer enerji santrallerinin gerek kurulum, gerekse işletim safhalarında uygulanması gereken kurallardır. Bu kuralları içeren uluslararası sözleşmeler de kuralları daha etkin hale getirmektedir. Zira, sözleşmelerin tarafı olan devletler artık pozitif hukuk bakımından da bir yükümlülük altına girmiş olmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Teamül Hukuku, Nükleer Enerji, Uluslararası Hukuk, Enerji Hukuku, Çevre Hukuku.

Evaluation Of Nuclear Power Plants With Regard To Customary International Law

ABSTRACT

Customary International Law is body of rules as a result of behaving to against the same problem and in the same way of states for long term. Terms of Nuclear plants; customary international rules are prevention of transboundary harm arising from hazardous activities, the principle of precaution and the cooperation rule. The prevention of transboundary harm arising from hazardous activities describes matter of a state not to be conduct and give not approve to conduct. The precaution, it means the precautionary principle stand for determining the risk and extent of the hazard and to be taken precautions that revealing its the quality and quantity in this way. Finally, cooperation rule is a rule that occur on many levels including national-international and vertical-horizontal. Thanks to this rule, cooperation into state and between the state and society comes true, more importantly, cooperation opportunity arises in the manner that increasing the availability to provide participation to decisions among states.

All of these customary international rules are to be applied on both configuration and operating phase of nuclear power plants. International agreements including these rules make the rules more effective. Because, no longer thestates which side of the agreements had been enter into an obligation in terms of positive law.

Keywords: Customary International Law, Nuclear Energy, International Law, Energy Law, Environmental Law.

1. GİRİŞ

Günümüzde enerji ihtiyacının sürekli olarak artması, devletleri farklı arayışlara yöneltmektedir. Fosil yakıtların klasik tüketimi, artık medeniyet seviyesiyle doğru orantılı olan enerji sarfiyatını karşılamaya yetmemekte, bu nedenle muhtelif enerji kaynaklarının kullanımı gündeme gelmektedir. Bu çerçevede son yıllarda birçok devlet nükleer enerjiden faydalanmayı istemektedir.

Nükleer enerji, bünyesinde önemli ölçüde riskler barındıran bir enerji türüdür. Faaliyeti esnasında, gerek santralin bulunduğu devletin gerekse başta komşu devletler olmak üzere diğer devletlerin zarar görmesine sebebiyet verebilecek tehlikeleri barındırmaktadır. Bu sebeple, nükleer enerji santrali kuracak ya da kurulmasına izin verecek devletin belli başlı standartlara riayet ederek, çevre kirliliği de dahil olmak üzere olumsuz bir hadiseye mahal vermemesi gerekir.

Bu çalışmada öncelikle uluslararası teamül hukukuna genel bir bakıştan sonra, nükleer enerji santralleri özelinde uygulanabilecek uluslararası teamül kurallarına yer verilmiştir. Bu çerçevede; önemli ölçüde sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet vermeme, tedbir prensibi ve işbirliği kuralı detaylı şekilde izah edilmiş olup neticede, nükleer enerji santrallerinin gerek kuruluş, gerekse işletme safhalarında dikkat edilmesi gereken iç ve dış mevzuat hükümleri irdelenmiştir.

2. ULUSLARARASI TEAMÜL HUKUKUNUN GENEL ÖZELLİKLERİ

Uluslararası hukukta devletlerin, aynı sorun karşısında uzun müddet aynı şekilde davranmaları neticesinde ortaya çıkan kurallar bütünü, uluslararası teamül hukukunu oluşturur. Uluslararası teamül hukuku, uluslararası sözleşmelerin aksine yalnızca tarafları değil, tüm devletleri bağlar.

Uluslararası teamül hukukunun maddi ve psikolojik olmak üzere iki unsuru vardır. Maddi unsur, devletlerin örnek teşkil edecek şekilde aynı durumlarda aynı aksiyonları alması ve bu tekrarlar ile bir kuralın oluşumunu sağlamalarıdır. Bu tekrarların da süreklilik arz etmesi şarttır. Sözü edilen aksiyonların, genel uygulama halini almış olması da bir diğer şarttır. Yani gerçekleştirilen fiillere karşı diğer devletlerce bir itirazın yapılmamış olması gereklidir. İlaveten, teamülü oluşturacak eylemlerin uluslararası mercilerde uygulanan fiiller olması zorunludur. Bu yönüyle fiillerin olumlu veya olumsuz şekilde olmasının bir önemi yoktur Psikolojik unsur ise, bir olay karşısında belli bir şekilde davranmanın hukukun gereği olduğuna dair inançtır (Bozkurt, Kütükçü, Poyraz, 2003: 86-87).

3. NÜKLEER ENERJİ SANTRALLERİ VE ULUSLARARASI TEAMÜL HUKUKU

Uluslararası teamül hukuku kurallarından üçü, nükleer enerji santralleri konusunda ön plana çıkmaktadır. Bunlar; önemli boyutta sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet vermeme, tedbir prensibi ve işbirliği kuralıdır (Güneş, 2014: 12).

3.1. Önemli Boyutta Sınıraşan Çevre Kirliliğine Sebebiyet Vermeme

Önemli boyutta sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet vermeme kuralı, bu konudaki uluslararası teamül kurallarının en önemlisidir. Bu teamül kuralının ise iki temel uluslararası hukuk prensibini referans aldığı söylenebilir. Ülkesel yetki olarak da ifade edilen ülkesel egemenlik ilkesi, devletin kendi ülkesi üzerinde herhangi bir dış müdahale olmaksızın takdir yetkisi çerçevesinde serbestçe tasarruf edebilmesidir. Ülkesel bütünlük ilkesi ise, bu tasarrufta bulunulurken başka devletlere zarar verilmemesini ifade eder. İşte ülkesel

bütünlük ve ülkesel egemenlik ilkeleri arasında dengeyi amaçlayan (Pazarıcı, 2005: 153) önemli boyutta sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet vermeme kuralı ile devletler, önemli boyutta sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet verebilecek bir faaliyeti yürütmeme, bu neviden faaliyetlerin yürütülmesine onay vermeme yükümlülüğü altındadır. Bu kural ile başka devletlerin ve genel olarak çevrenin zarar görmemesi amaçlanmıştır (Güneş, 2012: 99).

Uluslararası teamül hukukunun bir parçası olan bu kuralın, yargı organları nezdinde de zikredilmesi neticesinde, uluslararası enerji hukuku alanındaki yeri sağlamıştır. Kural, ilk kez 1941 yılında Trail-Smelter davasında¹ ifade edilmiştir. ABD ve Kanada arasında ortaya çıkan bu uyuşmazlık, ABD sınırında ancak Kanada topraklarında faaliyet gösteren aynı isimli özel maden şirketinin faaliyetlerinden doğan kirliliğin ABD'ye verdiği zararı, Kanada'nın tazmin etmesi gerektiğine hükmetmiştir. Mahkemeye göre bir devlet, kendi topraklarının başka bir devletin ve o devlet vatandaşlarının zarar görmesine sebebiyet verecek şekilde kullanılmasına müsaade etmemelidir. Hakem mahkemesi bu kararı verirken "iyi komşuluk" ilkesine atıf yapmıştır. Ayrıca tazmin sonucunun ortaya çıkabilmesi için ise zararın önemli ve ispat edilmiş olmasının gerekli olduğu hususunu vurgulamıştır.

Konu hakkında bir diğer yargı kararı da 1956 Lanoux Gölü uyuşmazlığında² verilen karardır. Fransa ve İspanya arasındaki bu uyuşmazlıkta hakem mahkemesi, suların kirlenmesine sebep olarak komşu devlete zarar veren devletin bu zarardan ötürü sorumluluğunun söz konusu olacağını ifade etmiştir.

Teamül hukuku kuralının yazılı metne dökülmesi ise ilk olarak BM Şartı'nın 74. Maddesi ile sağlanmıştır. Bu madde ile "iyi komşuluk" prensibi benimsenmiştir. Stocholm Bildirgesi'nin 21. maddesi de aynı temel üzerine devletlerin sınıraşan zararlardan sorumluluğunu ortaya koymuştur. Zaman içerisinde "katı hukuk" niteliği kazanan bu madde, uluslararası teamül hukukunun da bir parçası kabul edilmiştir (Kiss ve Shelton, 1991: 129 vd.). Stocholm Bildirgesi, içerdiği hükümlerle dönemin enerji yatırımlarının uluslararası çevre hukuku kurallarına uygun olmasına yön göstermiş ve bir rehber mevzuat olma özelliği taşımıştır. Bu hükümlere; şimdiki ve gelecek nesillerin çıkarı, ekosistemler, ciddi veya dönüşü olmayan zarar, ekonomik ve sosyal gelişme, kalkınmanın çevreye entegre edilmesi ve uluslararası işbirliği ihtiyacı gibi ilkeler örnek verilebilir.

Rio Bildirgesi'nin 2. prensibi de aynı doğrultudadır. Bu prensip ile de devletlerin çevresine veya ulusal yargı alanı sınırları ötesindeki alanlara zarar vermemesini sağlama sorumluluğunu taşıdıkları ifade edilmiştir. Bu bildirge de enerji yatırımlarına ilişkin temel uluslararası teamül hukuku kurallarını teyit eder niteliktedir. Bu çerçevede; ihtiyatlılık ilkesi, kirlenen öder ilkesi, çevresel etki değerlendirmesi ilkeleri ön plana çıkmaktadır.

Gerek Stocholm, gerekse Rio Bildirgesi'nde yer alan genel uluslararası hukuk kaidesi olan zarar vermemeyi sağlama prensibi, ancak bu konuda bilimsel belirsizlik olmaması halinde sağlıklı uygulanabilecektir. Çünkü zarar vermeme kıstasının ne olduğu ve nasıl uygulanacağı konusunda geçerliliği uluslararası düzeyde tanınmış herhangi bir bilimsel belge yoktur. Bu durum da sonucun olumsuz olmasına yol açabilmektedir (Turgut, 1996: 70).

¹ Trail Smelter Case (United States, Canada), Vol. III, pp. 1905-1982. http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf, (Erişim Tarihi: 29.07.2016).

² Lake Lanoux Arbitration (France v. Spain), 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101, Arbitral Tribunal 1 November 16, 1957. <http://www2.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU/Full/En/COU-143747E.pdf>, (Erişim Tarihi: 29.07.2016).

Her ne kadar detayları içeren uluslararası bir başka belge olmasa da, önemli boyutta sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet vermeme kuralının uygulanması, uluslararası teamüllere göre üç şartın varlığına bağlıdır. Bunlar; sınıraşan çevresel zararın mevcudiyeti, zararın önemli ölçüde olması ve insan fiilinden kaynaklanması şeklindedir (Güneş, 2014: 14).

Zararın önemli ölçüde oluşunun tespiti zor olsa da bu konuda uygulamada bazı kriterlerin benimsendiği söylenebilir. Bunlar; zararın etkisinin boyutu, zararın giderilebilecek durumda olup olmayışı ve eğer giderilebilecekse bunun maliyeti, zararın türü, devam ettiği süre ve zararın yayıldığı alan gibi kriterlerdir.

Zarardan sorumluluk ise özen yükümlülüğü ve tehlikeli faaliyetlere ilişkin sorumluluğun söz konusu olduğu kusursuz sorumluluk esasına dayanmaktadır. Kusursuz objektif sorumluluk esasının benimsenmesi özellikle nükleer enerji santralleri gibi yüksek tehlike barındıran faaliyetlerde önem teşkil etmektedir. Ortaya çıkan zararın tazmininin işleten özel firmaların değil de devletlerin uhdesinde olması ise bir diğer başarılı sonuç alma iradesidir. Zira, bu tip faaliyetlerin büyüklüğü, sebebiyet vereceği olası zararları da aynı oranda büyütmede, bu durum da zararın tazmini sorumluluğunun işletme kapasitelerini aşması neticesini doğurmaktadır. Bunun önüne geçmek isteyen uluslararası teamül, zararın devletler tarafından giderilmesi gerekliliğini benimsemiştir. Tüm bu hususlar dikkate alındığında nükleer enerji santrallerinin önemli boyutta sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet vermesi halinde, kusursuz objektif tehlike sorumluluğu gereği zarar verici fiil, zararlı sonuç ve bunlar arasındaki uygun illiyet bağı yeterli olacaktır.³

Önemli ölçüde çevre kirliliğine sebebiyet vermeme kuralının hem bastırıcı hem de önleyici niteliğe sahip olduğu aşikardır. Zaten bu sayede devletlerin, bu neviden faaliyetlerin başlamasından önce ve olası zararların doğumundan önce tüm tedbirleri alması gerekmektedir. Bu önlemleri alma yükümlülüğü uluslararası teamül hukukun temel bir kuralı haline gelmiştir. İlave olarak bu husus, birçok uluslararası anlaşma ve bildirgede de yer almıştır (Güneş, 2014: 15). 2001 tarihli ‘‘Tehlikeli Faaliyetlerden Kaynaklanan Sınıraşan Zararın Önlenmesi Taslağı’’, bu anlaşmalara örnek olarak verilebilir.

Nükleer enerji tesisleri nedeniyle önemli ölçüde çevre kirliliğine sebebiyet verilmemesi için özellikle komşu devletlerce ilgili devletten alınması istenebilecek en temel önlem, tesisin kurulumu ve faaliyeti süresince mevcut en iyi teknolojilerin kullanılmasıdır. Uluslararası Atom Enerji Ajansı’nın güvenlik standartlarında da bu hususa atıf bulunmaktadır.⁴ Böyle bir talebin hukuk dayanağı ise nükleer enerji tesislerinin sebep olabileceği zararın önemli ölçüde ve boyutta olmasıdır (Güneş, 2014: 16).

Kanımızca, nükleer enerji tesislerinin bünyesinde barındırdığı önemli ölçüde çevre kirliliği riski, bu tesislerin kurulmasına ve işletilmesine toptan engel olarak görülmemelidir. Aksi yönde az da olsa görüşler bulunmakla birlikte, bu görüşlerin benimsenmesi, gelişen teknoloji ve buna paralel artan enerji ihtiyacı ile tezat teşkil edecektir. Zira zarar, önemli ölçüde olsa da bir ihtimaldir. Bu durum, olası bir uçak kazasında kurtulacak kimsenin olmayacağı düşüncesi ile hiç uçağa binmemek gibi bir durumdur. Oysa uçağın, dünyadaki en güvenli ulaşım aracı olduğu bilimsel verilerle ispat edilmiştir.

Nükleer tesislerin topyekun engellenmesi görüşü, nükleer tesisler için hangi önlemler alınırsa alınsın ortaya çıkacak zararın ağır oluşunu engellemeyeceği, bu durumun da uluslararası hukuk anlamında bir

³ Konuya ilişkin detaylı bilgi için bkz. İslam Safı KAYA, ‘‘Preventing Transboundary Harm Arising from Hazardous Activities In International Law: Example of Transportation by Transit Pipelines’’, *Legal Journal of Law*, Vol. 13, Iss. 148, April 2015.

⁴ IAEA Safety Standards for protecting people and the environment, Fundamental Safety Principles, http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1273_web.pdf, (Erişim Tarihi: 30.07.2016).

kaçınma yükümlülüğü doğuracağı temeline dayanmaktadır. Oysa uluslararası hukukun bir diğer ilkesi de ölçülülüktür. Henüz doğmamış bir sonuca kesin gözüyle bakarak engellemede bulunmak, bu kez ölçülülük ilkesine aykırı olacaktır. Özellikle sınır hatlarında kurulan nükleer tesislerde gündeme gelen bu çekincenin başka yollar ile aşılması mümkündür. Her şeyden önce bazı devletlerin sahip olduğu kara ülkesinin oldukça küçük olduğu dikkate alındığında, bu devletlere sınır hatlarında nükleer tesis inşa edilmemesi yönünde yapılan girişimler ölçülülük ilkesine aykırı olacaktır. Örneğin, tesisin kurulacağı bölgede güçlü bir deprem risk analizi yapılması, eğer önemli ölçüde risk mevcutsa tesisin başka bir bölgede kurulması alternatifinin gündeme gelmesi mümkündür. Bir nükleer sızıntı veya kaza halinde alınması gereken tedbirlerin acil şekilde alınıp alınmayacağı, tesislerin yerleşim bölgelerine ve komşu sınırlara olan uzaklığı da dikkatle değerlendirilerek alternatif tartışmaları yapılabilir. Bahsi geçen ihtimallerin varlığı halinde komşu devletlerin nükleer tesis girişimini engelleme hakkına sahip oldukları düşünülse dahi, bu neviden bir uluslar arası teamül hukuku bulunmamaktadır. Zira, böyle bir müdahaleyi, egemenlik hakkı doğrultusunda hiçbir devletin kabul etmeyeceği de aşıkardır. Zaten uygulama da bunu teyit eder niteliktedir. Günümüze kadar akdedilmiş uluslararası sözleşmelere ve yerleşmiş uluslararası teamüllere bakıldığında, nükleer tesis kurulmasının toptan engellenmesi yerine zarar doğma ihtimalinin önlenmesi ve zararın doğumu halinde alınacak tedbirler konularına yoğunlaşıldığı, hiçbir taraf devletin nükleer tesis kurma hakkından feragat etmediği gibi bu tip sözleşmelere bu yönde bir çekince de koymadığı görülmüştür.

3.2. Tedbir (İhtiyat) Prensibi

Tedbir yani ihtiyat prensibinin temeli bilimsel belirsizlik ilkesine dayanır. Bu ilke ise bilimin, belli bir toplumsal sorun karşısında net bir tespit yapamayarak kendisinden beklenen done ve neticeleri verememesi olarak tanımlanabilir (Turgut, 1996: 68).

Bilimsel belirsizlik halinde bilim insanları, çalışıp o konudaki boşluğu doldurabilmek için gerekli zamana sahip olmalarına karşın, yasa koyucunun böyle bir şansı yoktur. Zira, boşluk olan konuda politika üretmek ivedilikle boşluğu doldurmak zorundadır (Bodansky, 1991: 4). Bu sebeple sözü edilen bilimsel belirsizlik olgusu, yasa koyucularca genellikle çevrenin korunmasının aleyhine kullanılmıştır. Yani, özellikle az gelişmiş ülkelerde ekonomik getirisi yüksek olan ancak çevresel riski de yüksek olan faaliyetlerde işin maddi boyutu tercih edilmiş, ya çevreye zarar veren faaliyetlerin devamına izin verilmiş ya da tedbir alınması gerekirken ihmal edilmiştir (Turgut, 1996: 71).

Bilimsel belirsizliğin çözülmesi için ortaya çıkarılan ilk yöntem risk değerlendirmesidir. Risk değerlendirmesi yöntemi usuli bir çözüm arayışıdır ve bu yönüyle sınırlı bir etkiye sahiptir. Bu yöntemde alternatifler arası karşılaştırmalar yapılmakla birlikte (Moltke, 1996: 100) risklerin hesaplanması sadece belirlenebilir riskler açısından yapılmaktadır. Bu yönüyle yetersiz kalabilmektedir. İşte bu yetersizlik, ihtiyat ilkesinin geliştirilmesiyle aşılmaya çalışılmıştır. Bu ilke çerçevesinde sadece bilimsel açıdan çevresel belirlilik olduğu durumlarda değil, aynı zamanda bir bilimsel belirsizlik söz konusu olduğunda dahi gerekli ve yeterli önemlerin alınmasının zorunlu oluşu kabul edilmiştir (Turgut, 1996: 72-73)

Yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde tedbir prensibi, bilimsel belirsizlik ve potansiyel çevresel risk unsurları karşısında, çevreye zarar gelmesini engelleyebilecek her türlü önlemin alınması olarak tanımlanabilir.

Tedbir ilkesinin uygulama alanı geniştir. Bunlar, kirlilik ve kirlilik haricindeki çevresel hususlardır. Deniz kirliliği, iklim değişikliği, küresel ısınma ve ozon tabakasının delinmesi, genetiği değiştirilmiş

organizmalar, biyolojik çeşitlilik, kimyasallar, nükleer enerji vs. konular ihtiyat ilkesinin uygulama alanı bulduğu konulardır. Bunlardan en önemlisi, hiç şüphesiz nükleer enerjidir. Zira, nükleer enerjide doğabilecek zararın büyüklüğü, bu konudaki ihtiyatlı davranma yükümlülüğünü de aynı oranda artırmaktadır.

İhtiyat ilkesinin uygulanabilmesi için öncelikle risk veya tehlikenin ölçüsünün belirlenmesi gerekir. Zira, bu doğrultuda alınacak önlemlerin niceliği ve niteliği de gün yüzüne çıkmış olacaktır. Bu belirleme yapılırken de maddi boyutun ön plana çıkarıldığı görülür. Yani, ortaya çıkabilecek zararın maddi karşılığı; risk, tehlike ve önlem konularında da belirleyici olacaktır. Bu sayede maddiyat, ‘orta yol’un bulunması için bir araç olarak kullanılmakta olup, zararın ispat edilmesi yerine, zararsız olmadığı düşünülen her konuda ihtiyat ilkesinin uygulanmasının da önüne geçilmiş olmaktadır.

İhtiyat ilkesinin uygulanması konusunda bir açıklık yoktur. Bu ilkenin ilk olarak uygulandığı ve yazılı metinlerinde yer verildiği Almanya’da dahi belirsizlik söz konusudur (Moltke, 1996: 103). İhtiyat ilkesinin uygulanmasına karar verildikten sonra harekete geçmek ve hareketsiz kalmak şeklinde iki seçenek mevcuttur. Hareketsizlik, risk karşısında hiçbir şey yapmamak değildir. Hareketsizlik, çevreye zararlı olacağı düşünülen bir faaliyete izin verilmemesi, yani bir nevi o faaliyetin yasaklanması anlamına gelir. Bu en etkili ve katı seçenektir. Harekete geçme ise, risk karşısında aktif olarak bazı önlemlerin alınması anlamına gelir. Bu önlemler, devletlere ve riski içeren faaliyetlere göre sınırlı veya yoğun olabilir (Turgut, 1996: 88-89). Örneğin Almanya, iklim değişiklikleri konusunda uygulayacağı önlemleri sıkı sıkıya belirlemiştir (Jordan and O’Riordon, 1995: 68).

Yukarıdaki açıklamalar ışığında nükleer enerji santrallerini değerlendirecek olursak, ihtiyat ilkesinin katı bir şekilde uygulanmaması gerektiğini söyleyebiliriz. Zira, diğer birçok faaliyete göre daha tehlikeli bir iş olan nükleer enerji santrali tesisi ve işletilmesi, karar vericilerin daha çekingen davranmasına yol açabilir. Böyle yaklaşımlar da, bu tip büyük yatırım projelerinin topyekun engellenmesi anlamına gelir ki bu durum, halkın ekonomik anlamda zarar görmesine sebebiyet verebilir. Bu sebeple, ihtiyat ilkesi ile paralel giden belirsizlik kavramının verdiği yorum olanağı, ‘hareketsizlik’ neticesini doğurmamalıdır. Yani, nükleer tesis inşasını, ortaya çıkabilecek zararın yoğunluğunu dikkate alarak tamamen engelleme, uçak kazası olduğunda kurtulmanın olmayacağı düşüncesiyle hiç uçağa binmeme gibi bir yaklaşım olacaktır ki bunun mantıklı bir yanı yoktur. Netice itibarıyla, bu tip bir faaliyeti başından engellemek yerine ‘harekete geçme’ alternatifi tercih edilmeli, doğabilecek zararlı sonucun önlenmesi için çeşitli tedbirler alınmalıdır. Bu çerçevede özellikle sınıraşan zararlı faaliyetlere ilişkin uluslararası sözleşmelerde yer alan standartlar dikkate alınarak, nükleer enerji santrallerinin kuruluşu ve işletilmesi net kurallara bağlanmalı, bu kurallar yasalar ve yönetmelikler düzeyinde olmalı ve doğabilecek riskli sonuçlar karşısında atılacak adımlar, oluşturacak fonlar detaylı şekilde mevzuata aktarılmalıdır. Tüm bu işlemler neticesinde zaten ihtiyat prensibi de, olması gerektiği şekilde uygulanmış olacaktır.

3.3. İşbirliği

İşbirliği ilkesi veya yükümlülüğünün ulusal ve uluslararası olmak üzere iki boyutu vardır. İşbirliğinin ulusal boyutu, bir devlette kamu otoriteleri ve toplum arasındaki ortak hareket etme iradesini gösterir. Zira çevrenin korunması, tek başına devlet gücü ile yapılabilecek bir şey değildir. Bu noktada, İdare’nin her birimi, toplumun her kesimi, sivil toplum kuruluşlarının işbirliği bir ihtiyaçtır.

Ulusal anlamda işbirliğinin usuli ve maddi olmak üzere iki fonksiyonu vardır. Usuli fonksiyon, yukarıda da ifade edildiği gibi çeşitli toplum kesimlerinin çevrenin korunmasına yönelik karar alma

süreçlerine katılım göstermesidir (Güneş, 2015: 98-99). Katılımın işlevsel olarak kabul edilebilmesi de işbirliğinin varlığına bağlıdır (Turgut, 2009: 113). Maddi fonksiyon ise görev paylaşımını anlatmaktadır. Yani ortak amaç olan çevrenin korunması, ancak devlet ile toplumun kendi arasında yapacağı bir görev dağılımı ile gerçek manada mümkün olabilecektir. Bu durum aynı zamanda sorumluluğun da paylaşılması anlamına gelmektedir (Güneş, 2015: 99).

Yine ulusal düzeyde işbirliğinin yatay ve dikey yönlü olarak da sınıflandırılması mümkündür. Yatay işbirliği, İdare'nin farklı kısımları arasındaki işbirliğini, örneğin bakanlıklar arası işbirliğini ifade eder. Bir federal devlet yapılanmasında, federe devletler arasındaki işbirliği de yatay işbirliğine örnek gösterilebilir. Dikey işbirliği ise devlet ile toplum arasındaki işbirliğidir. Bu işbirliğinin kapsamına sivil toplum örgütleri, özel sektör ve diğer gerçek ve tüzel kişiler dahildir. Mevzuatımızda yer alan Çevre Kanunu'nun 3. Maddesi, yatay ve dikey işbirliğine dikkat çekmiştir. Yerel, bölgesel ve hatta evrensel düzeyde de kategorize edilen işbirliğinin tam manada istenen sonucu verebilmesi, ifade edilen tüm boyutları ile birlikte uygulanmasına bağlıdır.

Ulusal işbirliği prensibinin daha sağlam şekilde uygulanabilmesi, bunun kurumsallaştırılmış olmasına da bağlıdır. İdare bünyesinde oluşturulacak bağımsız bir kurul, bu konuda önemli görevler ifa edebilir. Bu kurula katılımın da farklı yüksek katılım şeklinde kesimlerden olması faydalı olacaktır. Çevre Kanunu'nun 4. Maddesi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevlerine İlişkin KHK'nin 27. Maddesi, kurulacak kurullara açıkça işaret etmiştir. İlaveten, kurumsallaşma çerçevesinde konuya ilişkin bağımsız denetim organları da işbirliğinin işlevselliğine katkı sağlayacaktır.

İşbirliği yükümlülüğünün yerel mevzuata dahil edilmesi her şeyden önemlidir. Zira, bu prensip bu sayede yasal çerçeve kazanacaktır. Bu doğrultuda Türkiye'de de öncelikle Anayasamızın 56. Maddesi ile temel çerçeve çizilmiştir. Bu çerçevede çevrenin korunmasının devletin ve toplumun ortak görevi olduğu belirlenmiştir. Ayrıca yukarıda ifade edilen Kanun ve KHK ile de daha alt düzeyde mevzuat hükümleri getirilmiş ve işleyişe ilişkin belirlemeler yapılmıştır.

İşbirliği yükümlülüğünün uluslararası boyutu ise en başta uluslararası teamüllerde ortaya çıkmıştır (Güneş, 2012: 100). Önemli boyutta sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet verme ile ihtiyat prensibini tamamlayan bir yükümlülük olan işbirliği yükümlülüğünün kapsamına; bilgilendirme, bildirim ve istişare girmektedir. Bunlar, usuli yükümlülükler olarak ifade edilir. Eğer bir devlet, önemli ölçüde sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet verebilecek bir faaliyette bulunuyorsa, bundan etkilenmesi muhtemel devletlere faaliyete ilişkin bilgi vermelidir. Bilgilendirme ve bildirim olarak ifade edilen bu süreç, niteliği itibarıyla tek taraflı irade beyanıyla sonuç doğuran bir işlemdir. Bilgilendirme her durumda, bildirim ise genelde acil durumlarda gerçekleştirilir. Ayrıca bildirim, uyarı olarak kabul edilmesi de mümkündür. İstişare ise iki veya çok taraflı olması itibarıyla daha katılımcı ve etkilidir. Genelde komşu devletlerin bu sayede karar alan süreçlerine de dolaylı olarak katılabildikleri görülmektedir. Şüphesiz ki, diğer ilgili devletlerin görüşleri, projenin yapılacağı devleti bağlamayacaktır. Usuli önleyici yükümlülükler çerçevesine, bu tip projelere başlanmadan önce alınması zorunlu tutulan Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) raporu da girmektedir (Güneş, 2015: 370-371).

Aynı kapsamda maddi önleyici yükümlülükler de vardır. Bu yükümlülükler ise işin esasına yönelik olup, tüm devletleri müşterek menfaatleri olan çevrenin korunması prensibi çerçevesinde bir araya gelerek uluslararası düzeyde geçerliliği olan sözleşmeler akdetmeye teşvik etmektedir. Stocholm Bildirgesi, Rio Bildirgesi ve BM Şartı, içerdiği bazı hükümlerle bu yükümlülüğün yerine getirildiği metinler olarak ön

plana çıkmaktadır. Genellikle bu yükümlülük çerçevesinde akdedilen sözleşmeler; iklim değişikliği, küresel ısınma, ozon tabakası vs. gibi konularda hüküm içermektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar doğrultusunda, nükleer enerji santrallerinin de gerek kuruluş, gerekse işletme aşamalarında işbirliğinin zorunlu olduğu açıktır. Bu işbirliği, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde olacaktır. Sağlıklı bir işbirliği için de öncelikle yerel mevzuatın nükleer tesislerin kuruluşu ve işletilmesini açık ve sıkı ancak toptan engeller nitelikte olmayan kurallar ile oluşturulması gerekir. Diğer taraftan projeye izin veya onay verecek makamların konuya ilişkin tüm kurumlar ile anlık iletişim kanallarının da açık olduğu bir bilgi havuzunun varlığı şarttır. Zira bu havuz sayesinde işlemlerin de seriliği sağlanmış olacaktır.

Günümüzde toplum nezdinde çevresel hassasiyetin arttığı açıktır. Bu hassasiyetin de İdare makamlarınca azami düzeyde dikkate alınması elzemdir. Ancak bu hassasiyet, nükleer enerji santrallerinin kurulmasının topyekün engellenmesi sonucuna da götürmemelidir. Bu husus, daha çok riskin ve olası zararın boyutunu minimize etmeye dönük şekilde değerlendirilmelidir. Bu doğrultuda toplumun tüm kesimlerinden temsilcilerin de olduğu sivil toplum kuruluşları ve benzeri örgütlenmelerin karar alma süreçlerine dahil edilmesi gerekir. Bu katılım, örneğin Parlamento'daki Komisyonlarda nükleer enerji santrallerinin kurulmasına ilişkin yapılan görüşmelerde olacağı gibi, projeyi üstlenen firmalarla yapılacak ortak çalışmalarda da gerçekleştirilebilir. Bu sayede arzulanan amaca da ulaşılmış olacaktır.

Nükleer enerji santralleri konusunda da ulusal düzeyden daha çok uluslararası işbirliği daha önemli ve etkilidir. Özellikle sınırlarda kurulan nükleer enerji santrallerine ilişkin komşu devletlere bilgi verme yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu yükümlülük, kurulmadan önce ve inşaat devam ederken süreklilik arz etmelidir. Bildirim yükümlülüğü de aynı esaslar üzerinden değerlendirilecektir. Nükleer santral işleten devlet, güvenlik amacıyla kurulum aşamasında yapması gereken bildirimleri, bahsi geçen santrale ilişkin esaslı değişikliklerin varlığı halinde de yapmalıdır. Ancak uygulamada tüm bunların olması gerektiği gibi yapıldığını söylemek de çok zordur. Örneğin, Türkiye sınırına 16 km uzaklıkta bulunan Ermenistan'a ait 1970 yılında inşa edilen Metsamor Nükleer Santrali'nin ne kuruluş aşamasında ne de sonrasında Türkiye'ye bilgi verilmiştir. Adı geçen santralin 1988 yılında yaşanan depremden 1 yıl sonra kapatıldığı da bilinmekle birlikte, deprem sonrası olası risklere karşı da herhangi bir bildirim yapılmamıştır. 1995 yılında tekrar faaliyete geçen santralin artık ömrünü tamamlamasına karşın 2015 tarihi itibarı ile alınan kararla 11 yıl daha faaliyetine devam etmesi öngörülmüştür.⁵ Bu devam kararına ilişkin de herhangi bir bilgi verilmemiş, bildirim yapılmamıştır. Şüphesiz, bu duruma Türkiye ile Ermenistan arasında diplomatik herhangi bir ilişki olmaması da en büyük nedendir.

İstişare yükümlülüğü ise nükleer enerji santralleri konusunda en çok ön plana çıkan yükümlülüktür. Çevre konusunda yoğun katılımlı uluslararası konferanslar tüm devletlerin nükleer enerji konusunda işbirliği yapabilmesinin de önünü açmaktadır. Bu sayede konuya ilişkin temel metinler ortaya çıkmakta, ayrıca başta komşu devletler olmak üzere ikili tarafların bir araya gelerek katılımcı müzakere anlayışını güçlendirmeleri de sağlanmaktadır. Ancak istişarenin, karar alma mekanizmalarında bir başka devletin de yer almasını gerektirmesi, devletlerin bu yükümlülüğten kaçınmasına da sebep olabilmektedir. Zaten yukarıda da ifade edildiği gibi uygulamada, istişare edilse dahi 3. Devletin beyanları sadece görüş olarak kabul edilmektedir.

⁵ ‘‘Ermenistan nükleer santrali 11 yıl daha kullanacak’’, <http://www.milliyet.com.tr/ermenistan-nukleer-santrali-11-yil/dunya/detay/2054782/default.htm> (Erişim Tarihi: 17.08.2016).

4. SONUÇ

Uluslararası teamül hukuku, devletlerin aynı sorun karşısında aynı şekilde davranmaları neticesinde oluşan kurallar bütünüdür. Uluslararası teamül hukukunun maddi ve psikolojik olmak üzere iki unsuru vardır. Maddi unsur, sorun karşısında fiili olarak benimsenen çözüm tarzının bir kural halini almış olmasıdır. Psikolojik unsur ise bu kuralı uygulamanın hukukun gereği olduğuna dair inançtır.

Uluslararası teamül hukukunun kurallarından nükleer enerji santralleri konusunda ön plana çıkanları; önemli ölçüde çevre kirliliğine sebebiyet vermeme, tedbir prensibi ve işbirliği kuralıdır. Bunlardan en ön plana çıkanı, önemli ölçüde çevre kirliliğine sebebiyet vermeme kuralıdır. Bu kural, ‘ülkesel yetki’ ve ‘ülkesel bütünlük’ ilkeleri arasında dengeyi sağlama fonksiyonu görmektedir. Ülkesel yetki, bir devletin ülkesi üzerinde tam egemenlik hakkını ifade etmekte, ülkesel bütünlük ise, o devletin bu hakkını kullanırken başka devletlere zarar vermemesi gerektiğini ifade etmektedir.

Uluslararası yargı mercileri de kararlarında, önemli ölçüde çevre kirliliğine sebebiyet vermeme kuralına çokça yer vermiştir. ‘İyi komşuluk’ ilkesine de atıf yapılan kararlarda, bir devlet kendi topraklarında, başka devletlere ve o devletin vatandaşlarına zarar verecek bir faaliyetin yürütülmesine izin veremez. Nükleer enerji örneğinde olduğu gibi faaliyet, bu yönde bir zarara sebebiyet vermişse tazmin yükümlülüğünün doğması için de zararın önemli olması ve ispatlanmış olması şarttır.

Önemli ölçüde çevre kirliliğine sebebiyet vermeme kuralı; BM Şartı’nda, Stockholm ve Rio Bildirgeleri’nde de zikredilmiştir. Özellikle Rio Bildirgesi’nde bu kuralla bağlantılı olarak ihtiyatlılık ilkesi, kirliten öder ilkesi, çevresel etki değerlendirmesi ilkelerine yer verilmiştir. Bu kuralın uygulanması ise üç şartın varlığına bağlıdır. Bunlar; sınıraşan çevresel zararın mevcudiyeti, zararın önemli ölçüde olması ve insan fiilinden kaynaklanmasıdır.

Zararın önemli ölçüde olup olmadığının belirlenmesi noktasında çeşitli donelerden yararlanılmaktadır. Bunlar; zararın boyutu, zararın giderilebilecek durumda olup olmayışı ve giderilebilecekse bunun maliyeti, zararın çeşidi, devam ettiği müddet ve zarar alanıdır. Nükleer enerji santrallerinin önemli ölçüde sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet vermesi durumunda, kusursuz objektif tehlike sorumluluğu gereği zarar verici fiil, zararlı sonuç ve bunlar arasındaki uygun illiyet bağı gerekli ve yeterli olacaktır.

Önemli ölçüde çevre kirliliğine sebebiyet vermeme kuralının hem bastırıcı hem de önleyici özelliği vardır. Bu özelliklere, bilhassa nükleer enerji santralleri projelerinde uygulanan ‘Tehlikeli Faaliyetlerden Doğan Sınıraşan Zararın Önlenmesi Taslağı’nda da yer verilmiştir. İlâveten, devletlerin, nükleer enerji santrali kuracak olan devletten, tüm aşamalarda en iyi teknolojinin kullanılmasını isteme hakkı vardır.

Nükleer enerji santrallerine ilişkin bir diğer uluslararası teamül kuralı ise tedbir prensibidir. Tedbir prensibi, bilimsel belirsizlik ve potansiyel çevresel risk unsurları karşısında, çevreye zarar gelmesini engelleyebilecek her türlü önlemin alınmasıdır. Nükleer enerjide doğabilecek zararın büyüklüğü, bu konudaki tedbirli davranma yükümlülüğünü de aynı oranda artırır. Ancak nükleer enerji santrallerinde ihtiyat ilkesi, katı bir şekilde uygulanmamalıdır. Yani bu neviden faaliyetleri başından engellemek yerine ‘harekete geçme’ alternatifini tercih edilmeli, doğabilecek zararlı sonucun önlenmesi için gayret gösterilmelidir. Bu çerçevede özellikle sınıraşan zararlı faaliyetlere ilişkin uluslararası sözleşmelerde yer alan standartlar dikkate alınarak, nükleer enerji santrallerinin kurulumu ve işletilmesi açık kurallarla

belirlenmeli, yasalar ve yönetmelikler vasıtasıyla riskli sonuçlar karşısında atılacak adımlar, oluşturacak fonlar detaylı şekilde mevzuata geçirilmelidir.

İnceleme konumuzda öne çıkan son ilke ise işbirliği ilkesidir. İşbirliği ilkesi veya yükümlülüğünün ulusal ve uluslararası olmak üzere iki kapsamı bulunmaktadır. Ulusal işbirliği, bir devlette kamu otoriteleri ve toplum arasındaki ortak hareket etme iradesini gösterir.

Ulusal anlamda işbirliğinin ise usuli ve maddi olmak üzere iki boyutu vardır. Usuli boyut, toplumun farklı kesimlerinde yer alan gerçek ve tüzel kişilerin, çevrenin korunmasına yönelik karar alma süreçlerine katılması olarak ifade edilebilir. Maddi boyut ise bu kişiler arasındaki görev paylaşımını anlatmaktadır.

Ayrıca ulusal işbirliği, yatay ve dikey yönlü olarak da sınıflandırılabilir. Yatay işbirliği, İdare'nin farklı kısımları arasındaki işbirliğini, örneğin bakanlıklar arası işbirliğini ifade eder. Dikey işbirliği ise devlet ile toplum arasında gerçekleşir.

Nükleer enerji konusunda işbirliği ilkesinin tam manasıyla gerçekleştirilebilmesi için tüm bu hususlar yanında kurumsallaşmanın da varlığı gerekir. Yani, nükleer enerji santrallerinin kurulumu öncesi gerek ÇED raporu alınması mecburiyeti, gerekse diğer usul ve esasa ilişkin yükümlülüklerinin yerine getirilmesini denetleyecek bir üst İdari organın varlığı elzemdir. Bu sayede olası risklerin de minimize edilmesi sağlanabilecektir.

Uluslararası boyutta işbirliği ise nükleer santral projelerinde ulusal işbirliğinden daha fazla önemlidir. Zira, bu tip projeler birden çok devleti ve hatta tüm dünyayı ilgilendirmektedir. Önemli boyutta sınıraşan çevre kirliliğine sebebiyet vermeme ve tedbir prensibini tamamlayan bir yükümlülük olan işbirliği yükümlülüğünün kapsamına; bilgilendirme, bildirim ve istişare girmektedir. Bunlardan bilgilendirme ve bildirim tek taraflı iken, istişare iki veya daha çok taraflı ve etkilidir.

Sonuç olarak, nükleer enerji santrallerinin gerek kuruluş, gerekse işletme aşamalarının uluslararası hukuk açısından önem teşkil ettiği aşıkardır. Yapılması gereken, bu tip projeler gerçekleştirilirken çevresel hassasiyetin azami düzeyde tutulması ve oluşabilecek zararlı sonuçların engellenmesi için tüm çabanın gösterilmesidir.

Kaynakça

- Bodansky, D. (1991). Scientific Uncertainty and the Precautionary Principle. *33 Environment*, 4-5.
- Bozkurt, E. & Kütükçü, M, A. & Poyraz, Y. (2003). *Devletler Hukuku*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Güneş, A, M. (2012). Uluslararası Çevre Hukuku Üzerine Bir İnceleme. *İÜHFİM*, (LXX), 83-114.
- Güneş, A, M. (2014). Uluslararası Hukuk Açısından Sınır Bölgelerinde Bulunan Nükleer Santraller. *TAAD*, (17), 1-25.
- Güneş, A, M. (2015). *Çevre Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Jordan, A. & O'Riordon, T. (1995). The Precautionary Principle in UK Environmental Law and Policy, *UK Environmental Policy in the 1990's*, 57-84.
- Kaya, İ, S. (2015). Preventing Transboundary Harm Arising from Hazardous Activities In International Law: Example of Transportation by Transit Pipelines. *Legal Journal of Law*, (13), 61-7.
- Kiss, A & Shelton, D. (1994). *International Environmental Law*. London: Graham-Trotman, Lt.
- Moltke, K, V. (1996). The Relationship Between Policy, Science, Technology, Economics and Law in the Implementation of the Precautionary Principle. *The Precautionary Principle and International Law*, 97-108.
- Pazarıcı, H. (2005). *Uluslararası Hukuk*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Turgut, N. (1996). İhtiyat İlkesi. *AÜHFD*, (45), 67-102.

Turgut, N. (2009). *Çevre Politikası ve Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.

http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf , Erişim Tarihi: 29.07.2016.

<http://www2.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU/Full/En/COU-143747E.pdf> , Erişim Tarihi: 29.07.2016.

http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1273_web.pdf , Erişim Tarihi: 30.07.2016.

<http://www.milliyet.com.tr/ermenistan-nukleer-santrali-11-yil/dunya/detay/2054782/default.htm>, Erişim Tarihi:
17.08.2016.