

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2007/105

Karar Sayısı : 2008/75

Karar Günü : 6.3.2008

R.G. Tarih-Sayı :18.03.2009-27173

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri İlhan KESİCİ ve Faik ÖZTRAK ile birlikte 111 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 9.11.2007 günlü, 5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun'un;

1- 3. maddesinin (2) ve (3) numaralı fıkralarının,

2- 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasının son tümcesindeki "İÇH'den oluşmuş kaynakların yüzde yirmibeşine kadar" ve "Hazine tarafından, bunun da yetmemesi halinde" ibareleri ile

3- Geçici 1. maddenin ikinci tümcesinin,

Anayasa'nın 2., 6., 7., 8. ve 11. maddelerine aykırılığı savıyla iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi istemidir.

II- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenilen Yasa Kuralları

9.12.2007 günlü 5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun'un iptal istemine konu kuralları da içeren hükümleri şöyledir:

"**MADDE 3-** (1) Nükleer güç santrallerinin yapılmasına ilişkin seçim süreci Bakanlık tarafından ve bu Kanundaki usuller uygulanmak suretiyle başlatılır.

(2) TAEK, Kanunun yürürlük tarihinden itibaren nükleer santral kurup işletecek şirketlerin karşılaması gereken ölçütleri bir ay içinde yayınlar.

(3) Bu Kanuna göre yapılacak nükleer güç santralleri için yarışmaya katılacaklarda aranacak şartlar, şirketin seçimi, yer tahsisi, lisans bedeli, altyapıya yönelik teşvikler, seçim süreci, yakıt temini, üretim kapasitesi, alınacak enerjinin miktarı, süresi ve enerji birim fiyatını oluşturma usul ve esasları bu Kanun'un yürürlüğe girmesinden sonra iki ay içerisinde Bakanlık tarafından hazırlanacak ve Bakanlar Kurulunun onayı ile yürürlüğe girecek bir yönetmelikle belirlenir.

(4) Bu Kanuna göre yapımı öngörülen nükleer güç santralleri için üçüncü fıkrada belirtilen yönetmeliğin yayımlanmasından sonra en geç bir ay içerisinde teklif almak üzere TETAŞ tarafından ilana çıkılır.

(5) Alınan tekliflerden, TAEK tarafından belirlenen ölçütleri karşıladığı TAEK tarafından belirlenen şirketlerin teklifleri yarışmaya sokulur, bu ölçütleri karşılamayan şirketlerin teklifleri yarışma dışı bırakılır. Alınan teklifler TETAŞ tarafından bu Kanun ve çıkarılacak yönetmelik hükümleri çerçevesinde değerlendirildikten sonra en uygun teklif belirlenerek, ilgili şirketle sözleşme imzalanmasına izin alınmak üzere Bakanlar Kurulunun onayına sunulur. TETAŞ tarafından gönderilen teklifin uygun görülmesi halinde, Bakanlar Kurulunca ilgili şirketle TETAŞ arasında sözleşme imzalanması hususunda izin verilir. EPDK tarafından, sözleşme imzalanması uygun görülen şirkete ilgili mevzuat çerçevesinde lisans verilir. EPDK tarafından lisans verilmesini müteakip, ilgili şirketle TETAŞ arasında, santralin işletmeye girmesinden itibaren onbeş yılı aşmayan enerji satışını düzenleyen sözleşme imzalanır.

MADDE 7- (1) Bakanlar Kurulu, kurulacak santrale ilişkin teknoloji edinmeye yönelik yatırımlar ile işletme personelinin eğitimini teşviklerden yararlanabilir.

(2) Bu Kanun kapsamında üzerinde santral kurulacak taşınmazların Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunması halinde, bu taşınmazlar üzerinde şirket lehine Maliye Bakanlığı tarafından, diğer kamu kurum veya kuruluşlarının mülkiyetinde bulunması halinde ise Bakanlar Kurulu kararı ile bedelsiz olarak kullanma izni, irtifak hakkı tesis edilir. Sözleşme sürelerinin sonunda nükleer güç santralının sökülmesi zorunludur. Söküm işinden ve taşınmazın çevre kuralları kapsamında kabul edilebilir hale getirilerek Hazineye iadesinden şirket sorumludur. Söküm maliyeti 5 inci maddenin ikinci fıkrası kapsamında oluşturulan İÇH'den karşılanır. Bu işlemler için İÇH kaynaklarının yetersiz kalması durumunda **İÇH'den oluşmuş kaynakların yüzde yirmibeşine kadar** maliyetler **Hazine tarafından, bunun da yetmemesi halinde** şirket tarafından karşılanır.

GEÇİCİ MADDE 1- (1) TAEK, nükleer faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi görevini yerine getirecek yeni bir kurum kurulana kadar 9/7/1982 tarihli ve 2690 sayılı Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanunu gereğince bu görevine devam eder. **TAEK görevlerini yerine getirirken özel bilgi ve ihtisas gerektiren işlerde kadro aranmaksızın uygun nitelikli yerli ve yabancı uyruklu sözleşmeli personel çalıştırabilir.** Bunlara ödenecek ücret ve diğer mali haklar Başbakan tarafından belirlenir."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

Dava dilekçesinde, Anayasa'nın 2., 6., 7., 8. ve 11. maddelerine dayanılmıştır.

III- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Zehra Ayla PERKTAŞ'ın katılımları ile 18.12.2007 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, oybirliği ile karar verilmiştir.

IV- ESASIN İNCELENMESİ

Dava dilekçesi ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, iptali istenilen Yasa kuralları, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 30. maddesinin birinci fıkrası gereğince Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Mehmet Hilmi Güler, Müsteşar Vekili Selahattin Çimen, Enerji İşleri Genel Müdürü Budak Dilli, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanı Okay Çakıroğlu, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkan Yardımcısı Ali Tanrıkut, Hukuk Müşaviri Fatih Kurhan'ın 26.2.2008 günlü sözlü açıklamaları dinlendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A-Yasa'nın 3. Maddesinin İncelenmesi

1- (2) Numaralı Fıkra

Dava dilekçesinde, nükleer santral kurup işletecek şirketlerin karşılamaları gereken ölçütlerin Türkiye Atom Enerjisi Kurumu tarafından belirlenerek yayımlanmasına ilişkin kuralın, yasama organına ait olan asli düzenleme yetkisinin temel ilkeleri Yasa'da belirlenmeden yürütmeye devri niteliğinde bulunduğu; yürütmenin, Anayasa'da belirtilen ayrık durumlar dışında düzenleme yetkisinin aslî değil ikincil olması nedeniyle öncelikle yasamanın bir alanı temel ilkeleriyle belirleyip düzenlemesi gerektiği, yürütmenin ise daha sonra çerçevesi belirlenmiş alanda düzenleyici bir takım işlemler yapabileceği, kuralın bu nedenlerle Anayasa'nın 2., 6., 7., 8. ve 11. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

Fıkroda, Yasa'nın Geçici 1. maddesi gereğince nükleer faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi görevini yerine getirmek üzere yeni bir kurum oluşturulana kadar, bu alanda yetkili kılınan Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun Yasa'nın yürürlük tarihinden itibaren bir aylık süre içinde, nükleer santral kurup işletecek şirketlerin karşılamaları gereken ölçütleri tespit edip yayımlaması yükümlülüğü öngörülmektedir.

Söz konusu kuralın gerekçesinde, Yasa kapsamında nükleer güç santrali yatırımını gerçekleştirecek şirketlerin belirlenmesi sürecine Türkiye Atom Enerjisi Kurumu tarafından belirlenecek teknolojik ölçütleri sağlayan şirketlerin katılabileceklerinin düzenlendiği ifade edilmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasakoyucunun da uyması gereken temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğunun bilincinde olan devlettir. Hukuk devleti, siyasal iktidarı hukukla sınırlayarak ve devlet etkinliklerinin düzenli sürdürülebilmesi için gerekli olan hukuksal alt yapıyı oluşturarak aynı zamanda istikrara da hizmet eder. Bu istikrarın özü hukuki güvenlik ve öngörülebilirliktir. Hukuki güvenlik ve öngörülebilirlik sağlanabilmesi ise, kuralların genel, soyut, açık ve anlaşılabilir olmalarına bağlıdır. Hukuk devleti, yasaların kamu yararına dayanması ilkesini de içerir.

Anayasa'nın 6. maddesinde egemenliğin kayıtsız ve şartsız Türk milletine ait olduğu, egemenliğin kullanılmasının hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamayacağı ve hiç kimsenin ya da organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisini

kullanamayacağı; 7. maddesinde yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğu ve bu yetkinin devredilemeyeceği; 8. maddesinde ise yürütme yetki ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa'ya ve yasalara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği öngörülmüştür.

Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, 2690 sayılı Kuruluş Yasası çerçevesinde nükleer enerjinin barışçıl amaçlı kullanımına yönelik bütün alanlarda görevli, yetkili ve sorumlu bir kuruluştur. Kurum, anılan Yasa doğrultusunda Türkiye'de atom enerjisinin kalkınma plânlarına uygun olarak ülke yararına kullanılmasını sağlamak, bu konudaki temel ilke ve politikaları belirleyip önermek, bilimsel, teknik ve idari çalışmaları yapmak, düzenlemek, desteklemek, koordine etmek ve denetlemek amacıyla kurulmuş, bu konuda Yasa ile yetkili ve görevli kılınmış olup faaliyetlerini Başbakan'a bağlı olarak yürütmektedir. Ayrıca nükleer alanda düzenleyici ve denetleyici otorite olan Kurum, 2690 sayılı Kuruluş Yasası ve 5710 sayılı Yasa'nın 3. maddesi hükümleri çerçevesinde, kuruluş amacını gerçekleştirebilmesi bakımından çeşitli yetki ve görevlerle donatılmıştır.

Türkiye Atom Enerjisi Kurumunca belirlenecek olan nükleer güç santrali kurup işletecek şirketlerin karşılamaları gereken ölçütlere ilişkin genel çerçeve ve kriterlerin her ne kadar 5710 sayılı Yasa'da yer almadığı görülmekte ise de, Kurumun faaliyetlerini Anayasa, ilgili yasalar ve özellikle de 2690 sayılı Kuruluş Yasası'nda belirlenen ilke ve sınırlar çerçevesinde yürütmesinin gerekli olduğu konusunda duraksama bulunmamaktadır. Dolayısıyla, Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun bu alandaki görev ve sorumluluklarının 2690 sayılı Yasa'da düzenlenmiş olması karşısında, 5710 sayılı Yasa'nın 3. maddesinin ikinci fıkrasıyla verilen görev ve yetkinin sınırları hukukî güvenlik ve dolayısıyla da hukuk devleti ilkelerine aykırılık oluşturacak biçimde belirsizlik taşımamakta ve keyfi uygulamalara sebebiyet verecek nitelikte bulunmamaktadır.

Öte yandan yasakoyucu, gerektiğinde sınırlarını belirlemek koşuluyla özel bir ihtisas ve teknik bilgi gerektiren konuların düzenlenmesini idareye bırakabilir. Nükleer enerji alanındaki faaliyetlerin düzenlenmesi ve nükleer enerji santrali kurup işletecek şirketlerin karşılamaları gereken ölçütlerin belirlenmesi, bilim ve teknik temellere dayanan ve uzmanlık gerektiren bir husustur. Yasa'da bilimsel ve teknik ölçütlere dair katı sınırlar koyan düzenlemelere yer verilmesi, yöntem olarak işin doğasıyla da uzlaşmamaktadır. Bu bağlamda bilimsel ve teknik alanlarda temel kurallar saptandıktan sonra ayrıntıları düzenleme yetkisinin idareye verilmesi, yasama yetkisinin devri olarak nitelendirilemez.

Bu nedenle, kuralın Anayasa'nın 2., 6., 7., 8. ve 11. maddelerine aykırı bir yönü görülmemiştir. İptal isteminin reddi gerekir.

Fulya KANTARCIOĞLU, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

2- (3) Numaralı Fıkra

Dava dilekçesinde, kuralla, nükleer güç santralleri kurmak için yarışmaya katılacaklarda aranacak şartların, şirketin seçiminin, yer tahsisinin, lisans bedelinin, alt yapıya yönelik

teşviklerin, seçim sürecinin, yakıt temininin, üretim kapasitesinin, alınacak enerji miktarının, süresinin ve enerji birim fiyatının oluşturulmasının usul ve esaslarının, Yasa'da temel ilkeleri belirlenmeksizin yürütmeye bırakılmasının yasama organına ait olan aslî düzenleme yetkisinin yürütmeye devri niteliğinde olduğu; yürütmenin, Anayasa'da belirtilen ayrık durumlar dışında düzenleme yetkisinin aslî değil, ikincil nitelikte bulunması nedeniyle öncelikle yasamanın bir alanın temel ilkelerini belirleyip düzenlemesinden sonra yürütmenin çerçevesi belirlenmiş alanda düzenleyici bir takım işlemler yapabileceği, anılan fıkradaki düzenlemenin bu nedenlerle Anayasa'nın 2., 6., 7., 8. ve 11. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür.

İptal istemine konu fıkroda, kurulması öngörülen nükleer güç santrallerinin yapımı sürecine ilişkin olarak; yarışmaya katılacaklarda aranacak şartlar, şirketin seçimi, yer tahsisi, lisans bedeli, altyapıya yönelik teşvikler, seçim süreci, yakıt temini, üretim kapasitesi, alınacak enerjinin miktarı, süresi ve enerji birim fiyatının oluşturulmasının usul ve esaslarının Yasa'nın yürürlüğe girmesinden itibaren iki aylık süre içinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunun onayı ile yürürlüğe girecek bir yönetmelikle belirleneceği hükmü yer almaktadır.

Çıkarılması öngörülen yönetmeliğin kapsamında yer alacak konulara ilişkin temel ilkeler Yasa'nın çeşitli maddelerinde düzenlenmiştir. Bu bağlamda olmak üzere, Yasa'nın 3. maddesinde santral kuracak şirketin belirlenmesi sürecinin, 4. maddesinde Yasa kapsamında üretilen enerjinin satışına ilişkin uygulama esaslarının, 5. maddesinde santralin yakıt temini, atık yönetimi, devreden çıkarılması ile şirketin almakla yükümlü bulunduğu lisans ve izinlerin, 6. maddesinde Yasa gereğince nükleer güç santrali kurma hakkı kazanan şirkete ilişkin düzenlemelerin, 7. maddede teşviklere ilişkin hükümlerin yer aldığı görülmektedir.

Bilimsel tanımlama ve gelişmenin önceden belirgin gözüktüğü özel durumlarda dahi, teknik alanlardaki sorunların ve kullanılacak yöntemlerin çok yönlü ve karmaşık olması dolayısıyla, güvenilir tekniklerin detaylarının yasayla saptanması olanaksızdır. Nükleer enerjinin teknik ve çok boyutlu bir alan olmasından kaynaklanan özelliği nedeniyle, konunun bütün yönleriyle Yasa'nın durağan kalıplarına bağlanması mümkün bulunmamakta olup nükleer güç santrallerinin kurulması ve işleyişine ilişkin yasal düzenlemelerde hızla gelişen bilim ve tekniğin sağlayacağı yeniliklerin de dikkate alınması gerekmektedir. Dolayısıyla yasakoyucu, bu alanda detaylı kuralları koymuş olsa dahi, zaman içinde ortaya çıkan gelişmeler nedeniyle yasal düzenlemenin son gelinen duruma uyarlanması zorunluluğu ortaya çıkacaktır. Bu alanda, yasakoyucunun belirlilik ilkesi adına sabit ve katı kuralları koymaya zorlanması, teknik gelişmeyi desteklemek yerine engelleyici bir etki yapar.

Yasama organı, herhangi bir alanı Anayasa'ya uygun olmak koşuluyla düzenleyebilir. Bu düzenlemede bütün olasılıkları göz önünde bulundurarak detaylara ait kuralları da belirlemek yetkisini haiz ise de; temel hükümleri belirledikten sonra uzmanlık gerektiren ve yönetim tekniğine bağlı konuların düzenlenmesi için Bakanlar Kurulunun görevlendirmesi de yasama yetkisinin kullanılmasından başka bir şey değildir. Bilim ve teknik kurallarına göre yürütülmesi gereken ve bunun dışına çıkıldığında insan ve çevre güvenliği bakımından ciddi boyutlarda tehdit oluşturabilecek konuları kapsayan ve geciktirmeden zamanında tedbirler alınması gereken bu alanın, yasakoyucu tarafından her yönüyle doğrudan doğruya düzenlenmesi yasama organının yapısı ve çalışma biçimi itibarıyla sakıncalar doğurabilir.

Bütün bu hususlar göz önüne alındığında, nükleer güç santrallerinin kuruluşu ve işletilmesine dair yasama tercihinin ortaya konulup belirli temel konuların ve bunun sınırlarının Yasa'da belirlenmesinden sonra bu alana ilişkin ayrıntılı düzenlemenin ilgili Enerji ve Tabii

Kaynaklar Bakanlığı tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunun onayı ile yürürlüğe girecek yönetmeliğe bırakılmasının yetki devri olarak değerlendirilmesi mümkün değildir.

Ayrıca, fıkra da sözü edilen yönetmelik aleyhine ve bu yönetmeliğin uygulamasına ilişkin idari işlemlere karşı yargı mercilerinde dava açılmasının da olanaklı bulunduğu açıktır.

Bu nedenlerle, kural ile yürütmeye belli hususlara ilişkin yönetmelik çıkarma yetkisinin tanınması, düzenleme konusu alanın gereklerinden kaynaklanmakta olup, söz konusu hükmün Anayasa'nın 2., 6., 7. 8. ve 11. maddelerine aykırı bir yönü görülmemiştir. İptal isteminin reddi gerekir.

Fulya KANTARCIOĞLU, Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

B- 7. Maddenin (2) Numaralı Fıkrasının Son Tümcesindeki "İÇH'den oluşmuş kaynakların yüzde yirmibeşine kadar" ve "Hazine tarafından, bunun da yetmemesi halinde" İbarelerinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, nükleer santrallerin işletme sürelerinin sonunda sökülmesi ve üzerine kurulu bulundukları taşınmazların çevre kurallarına göre kabul edilebilir duruma getirilebilmesinin finanse edilmesi amacıyla oluşturulan İÇH'da (İşletmeden Çıkarma Hesapları) biriken fonların bu giderleri karşılamada yetersiz kalması durumunda İÇH'deki birikimin %25'i oranında Hazine tarafından katkı sağlanması yükümlülüğüne ilişkin Yasa kuralının, bu işlemlere ilişkin giderlerin halkın üzerine yüklenmesi anlamına geldiği, kamu yararı ile bağdaşmadığı nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmektedir.

Fıkranın son tümcesinde, nükleer güç santrallerinin çevre kuralları kapsamında kabul edilebilir duruma getirilerek Hazine'ye iadesi sürecinde gereksinim duyulacak ekonomik kaynağın, İÇH adında oluşturulacak fondaki birikimlerden karşılanması ilkesi benimsenmiştir. İşletmeden çıkarma sürecindeki giderleri karşılamada söz konusu fon kaynağının yeterli olmaması durumunda ise Hazine'ye İÇH'da oluşmuş kaynağın % 25'i oranında bu giderlere katkı sağlama yükümlülüğü getirilmektedir.

Yasa'ya göre, sözleşme sürelerinin sonunda nükleer güç santralının sökülmesi ve taşınmazın çevre kuralları kapsamında kabul edilebilir duruma getirilerek Hazine'ye geri verilmesinden şirket sorumludur. İÇH ise santralin sözleşme süresinin sonunda sökülmesi ve çevre kurallarına göre kabul edilebilir şekilde getirilmesi için yapılan giderleri karşılamak üzere oluşturulan, kamunun yönetim ve denetimi altındaki bir tür uzun vadeli birikim hesabıdır. Bu yolla nükleer güç santralının sökümü sürecinde; gerekli malzemelerin temini, sahanın güvenliğinin sağlanması ve gözlemlenmesi, atıkların işlenmesi ve bertaraf edilmesi, sahanın temizlenmesi, proje yönetimi ve mühendislik, araştırma ve geliştirme, projelendirme ve denetim faaliyetleri için gereksinim duyulan parasal kaynağın sözleşme süresinin sonunda, kullanıma hazır bulundurulabilmesi hedeflenmektedir.

İÇH'de oluşan kaynaklara Hazine katkısı öngören kuralın, ileri teknoloji ve büyük sermaye gerektiren nükleer güç santrali yatırımlarına yönelik bir teşvik niteliğinde olduğu,

Ülkemizde ilk defa nükleer güç santrali kurulacak olmasının yatırımcılar bakımından ortaya çıkaracağı olumsuz durumun bu yolla giderilmesinin amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ilkesi gereğince, yasama işlemlerinin kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunludur. Anayasa Mahkemesi'nin bir kuralın kamu yararı açısından Anayasa'ya aykırılık sorununu çözümlerken yapacağı inceleme, Yasa'nın yalnızca kamu yararı amacıyla yapılıp yapılmadığını araştırmaktır. Diğer bir ifadeyle Yasa ile kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceğini denetlemek anayasa yargısıyla bağdaşmaz. Çünkü bir yasanın kamu yararını gerçekleştirip gerçekleştirmedığı veya ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir siyasî tercih sorunudur ve yasakoyucunun takdirine aittir.

Açıklanan nedenlerle, iptali istenen kural Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Şevket APALAK ve Zehra Ayla PERKTAŞ bu görüşe katılmamışlardır.

C- Geçici 1. Maddenin İkinci Tmcesinin İncelenmesi

Dava dilekçesinde, maddede geçen "zel bilgi ve ihtisas gerektiren işler" ve "uygun nitelikli" şeklindeki tanımlamaların "belirlilik ilkesi"ne uygun olmaması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

Kural, Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun görevlerini yerine getirirken özel bilgi ve ihtisas gerektiren işlerde kadro aranmaksızın uygun nitelikli yerli ve yabancı uyruklu sözleşmeli personel çalıştırabilmesini öngörmektedir. Bu yolla, nükleer faaliyetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi için yeni bir kurum kuruluncaya kadar geçecek süreçte 2690 sayılı Yasa çerçevesinde bu görevi sürdürmesi ngrlen Türkiye Atom Enerjisi Kurumunun, düzenleme ve denetim görevlerini yerine getirirken özel bilgi ve ihtisası gerektiren işlerde kadro aranmaksızın uygun nitelikteki yerli ve yabancı personel istihdamına olanak sağlanmaktadır.

Yasa'nın gerekçesinde, Kurum bünyesinde nükleer alanda deneyim sahibi Türk bilim adamları ile bu alanda uluslararası düzeyde tanınmış yabancı uyruklu bilim adamlarının hizmetlerine gereksinim duyulduğundan anılan düzenlemenin yapıldığı ifade edilmektedir.

Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, 2690 sayılı Kuruluş Yasası çerçevesinde; nükleer politikanın esaslarını belirlemek, radyasyondan korunma ve radyasyon güvenliğini sağlamak ve güvence altına almak, ülkenin nükleer tehlikelere karşı korunma stratejisini belirlemek, nükleer bilimler ve teknoloji alanlarında araştırma yapmak ve araştırmaları desteklemek, ülkenin nükleer ve radyolojik tekniklerden faydalanmasına yönelik çalışmaları teşvik etmek, nükleer alanda görev yapacak personel yetiştirmek, uluslararası kuruluşlarla nükleer alanda işbirliği içinde çalışmalar yapmak ve bu konularda halkı bilgilendirmekle görevlidir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuk güvenliğini gerçekleştiren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde Anayasa'nın ve

yasakoyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir. Hukuk devletinin temel öğelerinden biri de güvenilirliktir. Hukuk devleti, tüm eylem ve işlemlerinde yönetilenlere en güçlü en kapsamlı şekilde hukuksal güvence sağlayan devlettir. Hukukun üstünlüğünün egemen olduğu bir devlette hukuk güvenliğinin sağlanması, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur.

Hukuk güvenliği, "belirlilik ve öngörülebilirlik" gerektirir. Kuralda yer alan "özel bilgi ve ihtisası gerektiren iş" ve "uygun nitelik" kavramları, yürütme organına öznel olarak belirlenebilecek, sınırları konulmamış bir yetki tanımaktadır. Bu durum, kimlerin Türkiye Atom Enerjisi Kurumu tarafından bu kural kapsamında çalıştırılabileceği konusundaki belirlilik ve öngörülebilirliği ortadan kaldırmaktadır.

Düzenleme konusu nükleer enerjinin özellikli oluşu, "özel bilgi ve ihtisası gerektiren iş" ve "uygun nitelik" kavramlarının Yasa'da bütün yönleriyle kesin ve açık biçimde düzenlenmesine engel oluşturmakla birlikte, kuralın alanın elverdiği ölçüde belirgin ve açık biçimde düzenlenmesi gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu durumda yasakoyucu düzenlenecek yaşamsal alanın özelliğine uygun olarak genel-soyut düzenlemeye elverişli olanı gerçekleştirmeli ve normu kamu yararı amacı çerçevesinde, herkes için geçerli, genel, nesnel ve sınırlarını belirli bir biçimde koymalıdır. Ancak bu durumdaki bir kural, hukuk güvenliğine, hukuk düzeninden beklenen belirlilik ve öngörülebilirliğe ve hukuk devleti anlayışına aykırı düşmeyecek nitelik kazanabilir.

Anılan tümcede geçen, "özel bilgi ve ihtisası gerektiren iş" ve "uygun nitelik" kavramlarının bu bağlamda yapılan değerlendirmesinden, kapsamı belirsiz ve içerikleri sınırlandırılmamış ibareler olduğu anlaşılmaktadır. Bu biçimdeki bir düzenleme Anayasa'nın 2. maddesinde ifadesini bulan hukuk devletinin vazgeçilmez koşullarından birisi olan normların açıklığı ve belirliliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Açıklanan nedenlerle iptali istenilen kural Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırıdır. Kuralın iptali gerekir.

Haşim KILIÇ bu görüşe katılmamıştır.

V- İPTAL KARARININ YÜRÜRLÜĞE GİRECEĞİ GÜN SORUNU

Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, "Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez." denilmektedir. 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü fıkrasında da bu kural tekrarlanmakta, maddenin beşinci fıkrasında ise, Anayasa Mahkemesinin, iptal sonucunda meydana gelecek hukuksal boşluğu, kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici mahiyette görmesi halinde, dördüncü fıkradaki hükmü uygulayacağı belirtilmektedir.

5710 sayılı Yasa'nın Geçici 1. maddesinin ikinci tümcesinin iptali nedeniyle doğan hukuksal boşluk, kamu yararını olumsuz yönde etkileyecek nitelikte görüldüğünden, yeni düzenleme yapması için yasama organına süre tanımak amacıyla iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür.

VI- YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİ

9.11.2007 günlü, 5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun'un

A- 1- 3. maddesinin (2) ve (3) numaralı fıkralarına,

2- 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasının son tümcesindeki "İÇH'den oluşmuş kaynakların yüzde yirmibeşine kadar" ve "Hazine tarafından, bunun da yetmemesi halinde" ibarelerine,

Yönelik iptal istemleri, 6.3.2008 günlü, E. 2007/105, K. 2008/75 sayılı kararla reddedildiğinden, bu fıkralara ve ibarelere ilişkin YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE,

B- Geçici 1. maddesinin ikinci tümcesine ilişkin iptal hükmünün süre verilerek yürürlüğe girmesinin ertelenmesi nedeniyle bu tümceye yönelik YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI İSTEMİNİN REDDİNE,

6.3.2008 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

VII- SONUÇ

9.11.2007 günlü, 5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun'un;

A- 1- 3. maddesinin (2) ve (3) numaralı fıkralarının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- 7. maddesinin (2) numaralı fıkrasının son tümcesinde yer alan "... İÇH'den oluşmuş kaynakların yüzde yirmibeşine kadar ..." ve "... Hazine tarafından, bunun da yetmemesi halinde ..." ibarelerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin REDDİNE, Şevket APALAK ile Zehra Ayla PERKTAŞ'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3- Geçici 1. maddesinin ikinci tümcesinin Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Haşim KILIÇ'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- İptal edilen tümcenin doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince iptal hükmünün, KARARIN RESMÎ GAZETEDE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ALTI AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, OYBİRLİĞİYLE,

6.3.2008 gününde karar verildi.

Esas Sayısı : 2007/105
Karar Sayısı : 2008/75

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Sacit ADALI

Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN

Üye	Üye	Üye
A. Necmi ÖZLER	Serdar ÖZGÜLDÜR	Şevket APALAK

Üye	Üye
Serruh KALELİ	Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞIOY YAZISI

9.11.2007 günlü, 5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun'un Geçici 1. maddesinin iptal davasına konu edilen tümcesinde, *"TAEK görevlerini yerine getirirken özel bilgi ve ihtisas gerektiren işlerde kadro aranmaksızın uygun nitelikli yerli ve yabancı uyruklu sözleşmeli personel çalıştırabilir."* kuralı yer almaktadır. Bu düzenleme ile Türkiye Atom Enerjisi Kurumu'na (TAEK) Yasa'da öngörülen düzenleme ve denetim görevlerini yerine getirirken özel bilgi ve ihtisası gerektiren işlerde kadro aranmaksızın uygun nitelikteki yerli ve yabancı personel istihdam edebilme olanağı sağlanmaktadır.

TAEK, 9.7.1982 günlü, 2690 sayılı Yasa çerçevesinde, nükleer politikanın esaslarını belirlemek, radyasyondan korunma ve radyasyon güvenliğini sağlamak ve güvence altına almak, ülkenin nükleer tehlikelere karşı korunma stratejisini belirlemek, nükleer bilimler ve teknoloji alanlarında araştırma yapmak ve araştırmaları desteklemek, ülkenin nükleer ve radyolojik tekniklerden faydalanmasına yönelik çalışmaları teşvik etmek, nükleer alanda görev yapacak personel yetiştirmek, uluslararası kuruluşlarla nükleer alanda işbirliği içinde çalışmalar yapmak ve bu konularda halkı bilgilendirmekle görevlidir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup, bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde Anayasa'nın ve yasakoyucunun da uyması gereken temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Yasakoyucunun kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ve kamu görevlilerinin statülerinin belirlenmesine ilişkin yeni kurallar koyma ya da var olan kuralları değiştirme yetkisi anayasal ilkelere bağlı kalmak ve hizmetin gereklerini dikkate almak koşuluyla takdir yetkisi içinde kalan yasama işlemleridir. Yasakoyucunun bu alanda sahip bulunduğu takdir yetkisi ise Anayasa'da belirtilen ilke ve kurallarla sınırlıdır.

Maddede geçen "özel bilgi ve ihtisas gerektiren işler" ve "uygun nitelikli" şeklindeki tanımlamaların "belirlilik ilkesi"ne uygun olmaması nedeniyle Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüş ve bu iddia iptal yönünde oy kullanan çoğunluk tarafından da benimsenmiştir.

Kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırılık oluşturup oluşturmadığının incelenmesinde öncelikle hukuk devleti ilkesinin en önemli öğelerinden birini oluşturan "belirlilik ilkesi" doğrultusunda değerlendirilmesi gerekmektedir. Anayasa'nın 2. maddesinde ifadesini bulan hukuk devleti ilkesi yürütme organının faaliyetlerinin yönetilenlerce belli ölçüde öngörülebilir olmasını gerektirir. Belirlilik ve dolayısıyla hukuki güvenlik ilkesi, idarenin keyfi hareket etmesini engeller. Şu kadar ki, belirlilik ilkesinin gerekleri, düzenlemenin yapıldığı alana ilişkin koşulların dayattığı zorluklara göre de değişebilmektedir. Nitekim bazı kavramların belli alanlarda kullanımı belirlilik ilkesi açısından yeterli olarak değerlendirilmekte iken, aynı yaklaşım diğer bir alan açısından yeterli sayılmayabilir. Hatta farklı değerlendirme yapılması zorunluluğunun aynı hukuk disiplini içinde dahi ortaya çıkabilmesi mümkündür. Bu gibi

durumlarda yasakoyucu pratik olarak genel-soyut düzenlemeye elverişli olanı gerçekleştirecektir.

Hukuk devletinin bir gereği olarak yasama organı tarafından yapılan düzenlemelerin, belirlilik esasına uygun olması gerekmektedir. Bu zorunluluğun yasama organınca düzenlenen tüm yaşamsal alanlar bakımından konunun özellikleri nedeniyle aynı ölçüde açık ve kesin olduğunun söylenmesi ve sınırlarının konulması ise mümkün değildir.

Bu açıdan nükleer enerjinin güvenlik boyutu ile bu alandaki baş döndürücü gelişmeler nazara alındığında, yasakoyucunun "özel bilgi ve ihtisas gerektiren işler" ve "uygun nitelik" konularında teknik ve ayrıntılı düzenlemeler getirmesindeki zorluk göz ardı edilmemelidir. Yasakoyucuyu böyle bir alanda belirlilik ilkesi adına sabit ve katı kurallar koymaya zorlamak, belirlilik ilkesinin amacıyla uyuşmamaktadır.

Çoğunluk görüşü Kanun'un Geçici 1. maddesinde yer alan "özel bilgi ve ihtisas gerektiren işler" ve "uygun nitelikli" şeklindeki tanımlamaların kapsamlarının belirsiz ve içeriklerinin sınırlandırılmamış olmasından dolayı "belirlilik ilkesi"ne ve Anayasa'nın 2. ve 11. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varırken, bizatihi kendisi dahi nükleer enerjinin özellikli oluşunun anılan kavramların Yasa'da bütün yönleriyle kesin ve açık biçimde düzenlenmesine engel oluşturduğunu kabul etmiş ve kapsamların belirlenmesine ve içeriklerin sınırlandırılmasına yönelik bir çerçeve belirleyememiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin önceki kararlarında Anayasa'nın 2. maddesi çerçevesindeki "belirlilik ilkesinin" sabit ve katı kurallar konulması olarak algılanmadığı görülmektedir. Mahkeme, teknik konuları kapsayan ve geciktirmeden zamanında tedbirler alınması ve icabında derhal kaldırılması ve değiştirilmesi gereken alanın, yasakoyucu tarafından doğrudan doğruya düzenlenmesinin bazı sakıncalar doğurabileceği, yasama organlarının yapısı itibarıyla günlük olayları izleyememesi ve ağır işlemesi nedeniyle, kanun koyucunun düzenleme alanının esaslarını tespit ve amacı tayin ettikten sonra alınacak tedbirlerin ihtiyaca uygunluğunu sağlamak üzere yürütme organının görevlendirmesi ve bu görevin gerektirdiği tasarruflarda bulunmak yetkisini yürütme organına bırakmasının Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Bilimsel tanımlamaların ve gelişmelerin önceden belirgin gözüktüğü ayrık ve özel durumlarda dahi, teknik alanlardaki sorunların ve kullanılacak yöntemlerin çok yönlü ve karmaşık olması dolayısıyla, yasada bütün güvenilir tekniklerin detaylarına kadar saptanması genelde olanaksızdır. Bu noktada bilim ve teknikle ilgili konularda yapılacak tanımlama ve gelişim formatlanmasının zamana uyumlu biçimde yapılabilmesi bakımından kanun koyucunun hukuksal açıdan çeşitli olanakları bulunmaktadır. Bu bağlamda, iptal istemine konu edilen tümcede geçen "özel bilgi ve ihtisas gerektiren iş" ve "uygun nitelikli" kavramlarının, TAEK'in görevlerini yürütürken bilgisine ve hizmetine ihtiyaç duyulan konusunda uzmanlaşmış kişiler olması gerektiği açıktır. Nükleer teknolojinin çok boyutu ve çok sayıda disiplini ilgilendiren yönü bulunması itibarıyla, bu alanda ortaya çıkabilecek olan ihtiyacın önceden yasal sınırlarının konulması, TAEK'in nükleer teknolojinin güvenli bir biçimde kamunun yararına sunulmasındaki düzenleyici ve denetleyici fonksiyonlarını etkin bir biçimde ve gereği gibi yerine getirmesine engel oluşturabilecektir.

Bu bağlamda Yasa'da yer alan bu tür kavramların içeriğinin belirginleştirilmesi, bilim ve teknik gelişmeye uyumlu biçimde yürütmeye ve uyuşmazlıkların ortaya çıkması durumunda ise yargı alanına bırakılmış olmasının "hukuk devleti" ilkesine aykırılık oluşturmayan bir

yöntem olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla, "özel bilgi ve ihtisası gerektiren iş" ve "uygun nitelik" kavramlarının yürütme organınca ve mahkemelerce yetkileri düzeyinde açıklığa kavuşturulmasının gerekeceği açıktır.

Sonuç olarak, iptal istemine konu Yasa'nın Geçici 1. maddesinin ikinci tümcesindeki kuralla TAEK'na görevlerini yerine getirirken özel bilgi ve ihtisası gerektiren işlerde kadro aranmaksızın uygun nitelikli yerli ve yabancı uyruklu sözleşmeli personel çalıştırabilirle yetkisinin tanınmasının Anayasa'ya aykırılık oluşturmadığı kanaatiyle çoğunluk görüşüne karşıyım.

Başkan

Haşim KILIÇ

KARŞIOY GEREKÇESİ

9.11.2007 günlü 5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun'un 3. maddesinin iptali istenen 2 numaralı fıkrasında "TAEK", Kanunun yürürlük tarihinden itibaren nükleer santral kurup işletecek şirketlerin karşılaması gereken ölçütleri bir ay içinde yayınlarsın; 3 numaralı fıkrasında da "Bu Kanuna göre yapılacak nükleer güç santralleri için yarışmaya katılacaklarda aranacak şartlar, şirketin seçimi, yer tahsisi, lisans bedeli, altyapıya yönelik teşvikler, seçim süreci, yakıt temini üretim kapasitesi, alınacak enerjinin miktarı, süresi ve enerji birim fiyatını oluşturma usul ve esasları bu Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra iki ay içerisinde Bakanlık tarafından hazırlanacak ve Bakanlar Kurulunun onayı ile yürürlüğe girecek bir yönetmelikle belirlenir" denilmektedir.

Anayasa'nın 7. maddesinde, yasama yetkisinin Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisinin olduğu, bu yetkinin devredilemeyeceği, 8. maddesinde de yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmektedir. Buna göre idarenin düzenleme yetkisi, bağımlı, ancak yasalar çerçevesinde ve onların uygulanmasını sağlamak amacıyla kullanılabilecek bir yetkidir. Özel uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren veya süratle değişen ekonomik konularda, önceden öngörülebilme olanağının bulunmaması nedeniyle yasaların ayrıntılı kuralları içermesi mümkün olmayabilir. Düzenlenen konunun özelliğinden kaynaklanan böyle durumlarda da idarenin yasayla yetkilendirilmesi ve yetkinin amacının, sınırlarının ve kapsamının yasada belirtilmesi gerekir. Temel kuralları konulmadan, çerçevesi çizilmeden idareye keyfi uygulamalara yol açabilecek çok geniş bir alanda düzenleme yetkisi verilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına geleceğinden Anayasa'nın 7 ve 8. maddeleri ile bağdaşmaz.

5710 sayılı Yasa'nın 3. maddesinin iptali istenen 2 numaralı fıkrasında, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu'nun yayınlayacağı, nükleer santral kurup işletecek şirketlerin karşılaması gereken ölçütlerin, türü ve özellikleri belirtilmeyerek, Madde'nin 3 numaralı fıkrasında da temel esaslara, yükümlülüklerle ve sorumluluklara ilişkin düzenleme yapılmayarak nükleer güç santralleri gibi kişi ve çevre sağlığı bakımından önemi büyük olan ve telafisi güç veya imkânsız sorunlara yol açabilecek bir konuda idareye sınırları çizilmemiş alanda yetki devrinde bulunulmuştur.

2960 Sayılı Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanunu ve 5710 Sayılı Yasa'nın diğer maddelerinde de idareye verilen düzenleme yetkisinin sınırlarını oluşturabilecek gerekli ölçütlere yer verilmemiştir.

Açıklanan nedenlerle dava konusu fıkraların Anayasa'nın 7 ve 8. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne karşıyım.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

AZLIK OYU

5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun'un:

1- 3. Maddesinin (2) ve (3) nolu fıkraları

Anayasa'nın 7. maddesi, yasama yetkisinin Türkiye Büyük Millet Meclisine ait olduğunu ve devredilemeyeceğini belirtmiştir. Anayasa'ya göre kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak yasama organının önde gelen görevidir. Gene Anayasa 115. ve 124. maddesinde tüzük ve yönetmeliklerin yasaların uygulanmasını göstermek ve sağlamak üzere yürütme organınca çıkarılacağını öngörmüştür.

Anayasal bu vurgulara göre, hukuksal ortamı düzenleyen asıl yetki Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez. Yürütme, yasada yer almış kuralların uygulanmasına yönelik olarak düzenleme yetkisine sahiptir. Bir konu öncelikle yasada

düzenlenecek, gerekli kurallar konup, sınırları belirlendikten sonra yönetsel düzenlemeler için yetki verilecektir.

İptali istenen kurallarda ise yasal ilkeler konmadan, çerçevesi ve sınırı çizilmeden idareye düzenleme yetkisi tanınmıştır. (2) nolu fıkrada konu edilen ve bir ay içinde yayınlanması öngörülen ölçütlerin, teknik ve zamanla ortaya çıkacak zorunlulukların bir sonucu olmadığı da açıktır. Bir aylık süreye ertelenen konular yasal düzenleme içinde yer bulabilir ve asli yetki kullanımının gereklerine uyulabilir.

(3) nolu fıkrada ise, nükleer santral gibi yaşamsal önemi olan bir konuda yapım ve işletmeye yönelik konular hiçbir kural öngörülmeden ve asıl yetki kapsamından çıkılarak iki ay içerisinde hazırlanacak yönetmeliğe bırakılmıştır. Az önce de değinildiği gibi teknik ve uygulamaya ilişkin yeni sorun ve gereksinimlerin ancak iki ay içinde ortaya çıkacağı veya belirlenebileceği söylenemez. Fıkrada öngörülen konular ayrıntı özelliği de taşımamaktadır. Kaldı ki yönetmelikler ayrıntılar için değil yasaların uygulanmasını sağlamak için yapılan düzenlemelerdir. Yasa nükleer santralleri yapacaklar, yapılacak yer özellikleri, üretim ve satım bedelleri konusunda hiçbir belirleme, ölçü, çerçeve ve sınır öngörmediğinden bunların uygulanmasına yönelik olarak kullanılacak kamu gücü asli düzenleme yetkisinin üstlenilmesine neden olacaktır.

Öte yandan, başka Yasalarda ve kurallarda ilkelerin belirlenmesi olduğu gerekçesi, bu maddeyle verilen yetkinin dayanağı olamaz. Çünkü tartışılan maddenin boyutu bu kuralla irdelenebilir. Kaldı ki diğer kuralların değişimi ve yürürlükten kalkması olasılığı, bu maddeye dayalı düzenlemenin dayanaklarının da ortadan kalkabileceği izlenimini taşır.

Bu nedenle, kuralın Anayasa'nın 2., 7. ve 11. maddelere aykırılığı nedeniyle iptali gerekir.

2- 7. Maddesinin (2) nolu fıkrasının son tümcesindeki ibareler

Anayasa'nın 2. maddesinde öngörülen hukuk devletinin içinde barındırdığı yasal düzenleme olgusu ve yasaların amaçsal nitelikleri kamu yararını gerekli kılar.

Nükleer santrallerin kurulması kadar sökülmesi de önemli bir gerekliliktir. Nükleer santrali kullanan, işleten ve ondan yarar sağlayanın işletme süresi sonunda onu sökme yükümlülüğünde olması ve bunun getireceklerini üstlenmesi doğal ve kaçınılmaz bir ödevdir.

Buna karşın bu işteki girdilerin İÇH'den karşılanamaması halinde bir bölümünün hazine tarafında üstlenilmesinin, iş ve işletme ilkeleriyle ve böylece giderlerin kamuya yayılması ve işleticinin korunmuş olması karşısında kamu yararıyla çeliştiği açıktır. Çevreyi ve birey sağlığını koruma temel ilkeyse de, bu iş için İÇH (İşletmeden çıkarma hesabı) oluşturulduğuna göre, bu hesaptaki yetersizlik halinde yükümlünün ilgili şirket olması kamusal yararın gereğidir. Kaldıki hazinenin yüzde yirmibeş katılımı yetersiz kalırsa kalan miktar şirket tarafından karşılanacağına göre, çevre sağlığıyla ilgili yaklaşımlar yükümlülüğün hazine tarafından üstlenilmesinin gerekçesini de tartışılır kılmaktadır.

Açıklanan nedenle kuralın Anayasa'nın 2. ve 11. maddeleri gereği iptali gerekeceği oyuyla karara karşıyım.

KARŞIOY GEREKÇESİ

9.11.2007 günlü ve 5710 sayılı Nükleer Güç Santrallerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışına İlişkin Kanun'un;

1- 3. maddesinin ikinci fıkrası;

"TAEK, Kanunun yürürlük tarihinden itibaren nükleer santral kurup işletecek şirketlerin karşılaması gereken ölçütleri bir ay içinde yayımlar" denilmektedir. Madde hükmü ile Kanun kapsamında nükleer güç santrali yatırımını gerçekleştirecek şirketin belirlenmesi sürecinde Türkiye Atom Enerjisi Kurumu tarafından belirlenecek teknolojik kriterleri sağlayacak şirketlerin katılacağı hükme bağlanmaktadır.

Anayasa'nın 7. maddesinde, "Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir. Bu yetki devredilemez" denilmektedir. Buna göre Yasakoyucunun temel ilkeleri koymadan çerçeveyi çizmeden yürütmeye sınırsız yetki vermemesi, belirsiz bir alanı yönetimin düzenlemesine bırakmaması gerekir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında "idarenin görevleri genel olarak yasaların uygulanmasını göstermek ve sağlamaktır. Yasakoyucu özel bir ihtisas ve teknik bilgi gerektiren konularda hükümete yetki verebilir. Ancak bu yetkinin yasa ile belirlenmesi gerekir. Yasa ile yetkilendirme Anayasanın öngördüğü biçimde yasa ile düzenleme anlamına gelmez. İdareye keyfi uygulamalara yol açabilecek geniş takdir yetkisi verilmesi Anayasanın 7. maddesine aykırılık oluşturur" denilmektedir.

Bu durumda; bilimsel ve teknik açıdan özellikli bir alan olan nükleer enerji konusunda nükleer reaktörler ve nükleer santrallerin çalışma prensipleri, santrallerin güvenlik sistemi, deprem güvenliği, reaktörde kullanılacak hammadde türü ve temini, santrallere ilişkin yer seçimi, bu alanda denenmiş veriler ya da uluslararası standartlar konusunda Yasa'da herhangi bir çerçeve çizilmeden ve ölçü getirilmeksizin belirsiz bir alanda idarenin yetkilendirilmesi Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

2- 3. maddesinin üçüncü fıkrası;

"Bu Kanuna göre yapılacak nükleer güç santralleri için yarışmaya katılacaklarda aranacak şartlar; şirketin seçimi, yer tahsisi, lisans bedeli, alt yapıya yönelik teşvikler, seçim süreci, yakıt temini, üretim kapasitesi, alınacak enerjinin miktarı, süresi ve enerji birim fiyatını oluşturma usul ve esasları bu Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra iki ay içerisinde Bakanlık

tarafından hazırlanacak ve Bakanlar Kurulunun onayı ile yürürlüğe girecek bir yönetmelikle belirlenir" denilmektedir. Madde hükmü ile yapılacak nükleer güç santralleri için yarışmaya katılacaklarda aranacak şartlar konusunda her bir şart hakkında belli bir çerçeve ve ölçü gösterilmeden sayılmak suretiyle Kanun'la düzenlenmesi gereken konular yönetmeliğe ve idarenin takdirine bırakılmıştır.

Bu durumda 3. maddenin ikinci fıkrasına ilişkin Anayasa'ya aykırılık gerekçesi 3. maddenin üçüncü fıkrası içinde geçerlidir.

Diğer taraftan iptali istenilen fıkra bu Kanun'a göre nükleer güç santralleri için yarışmaya katılacaklarda aranacak şartlar arasında; "sözleşme süresinin sonunda santralin sökülmesi" ile ilgili herhangi bir şart aranmaması bu konuda da yasayı aşan yetkilerin yürütmeye verilmesi anlamındadır.

Açıklanan nedenlerle yasamaya ait asli düzenleme yetkisinin yürütmeye devri niteliğindeki düzenleme Anayasa'nın 7. maddesine aykırıdır.

3- 7. maddesinin ikinci fıkrasının son cümlesindeki düzenlemede yer alan "... İÇH (İşletme Çıkarma Hesabı)'den oluşmuş kaynakların yüzde yirmibeşine kadar"; "... Hazine tarafından, bunun da yetmemesi halinde" ibareleri;

Yasa'nın 7. maddesinin ikinci fıkrasında;

"Bu kanun kapsamında üzerinde santral kurulacak taşınmazların Hazinesinin özel mülkiyetinde veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunması halinde, bu taşınmazlar üzerinde şirket lehine Maliye Bakanlığı tarafından, diğer kamu kurumu veya kuruluşlarının mülkiyetinde bulunması halinde ise Bakanlar Kurulu Kararı ile bedelsiz olarak kullanma izni, irtifak hakkı tesis edilir. Sözleşme sürelerinin sonunda nükleer güç santralının sökülmesi zorunludur. Söküm işinden ve taşınmazın çevre kuralları kapsamında kabul edilebilir hale getirilerek Hazineye iadesinden şirket sorumludur. Söküm maliyeti 5. maddenin ikinci fıkrası kapsamında oluşturulan İÇH (İşletmeden Çıkarma Hesabı)'den karşılanır. Bu işlemler için İÇH kaynaklarının yetersiz kalması durumunda İÇH'den oluşmuş kaynakların yüzde yirmibeşine kadar maliyetler Hazine tarafından, bunda yetmemesi halinde şirket tarafından karşılanır." denilmektedir.

Nükleer güç santrallerinin işletme süresi sonunda sökülmesinin, kurulması kadar hatta daha fazla maliyet gerektirdiği bilinmektedir. Nitekim Yasa'da bu durum gözetilerek nükleer santralin işletme süresinin sonunda sökülmesi için gereken maliyetin şirket üzerinde bırakılmadığı, bu amaçla oluşturulan fondan karşılanması esasının benimsendiği, hatta fon kaynaklarının yetersiz kalması durumunda maliyetin Hazine tarafından karşılanacağı belirtilmektedir. Bu durum düzenlemenin Hazine'ye büyük mali yük getirdiğini göstermektedir.

Yasa'nın genel olarak serbestleştirilmiş enerji piyasası sistemi içinde kamu kaynakları kullanılmadan, özel sektör üretim şirketlerinin nükleer güç santralı kurmaları ve elektrik enerjisi üretimlerini özendirici kurallar içerdiği göz önünde bulundurulduğunda, nükleer güç santrallerinin sökülmesi için kurulan fonun yetersiz kalması halinde maliyetin Hazine tarafından karşılanacağını belirtmesi bir çelişkidir. Öte yandan nükleer santralı kuran ve elektrik üreterek satan şirketin fona aktaracağı payın elektrik fiyatlarına yansıtılması suretiyle elektriği kullanan kişilerden alınacağı açık olup, bu haliyle düzenleme kamu yararı amacına da uygun değildir.

Esas Sayısı : 2007/105
Karar Sayısı : 2008/75

Anayasa'nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devletinin koşullarından biri de Anayasa Mahkemesi'nin bir çok kararında da belirtildiği gibi Yasaların kamu yararının sağlanması amacıyla yönelik olması, genel, objektif, adil kuralları içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesidir.

Bu durumda santralin sökülmesi maliyetinin aslında bu işlemi yapmakla yükümlü olan ve işletme süresince ürettiği elektrik enerjisini satarak gelir elde etmiş bulunan şirketin (İÇH) İşletmeden Çıkarma Hesabına katkısının işletme süresi sonunda santralin sökülmesi maliyetini karşılamaya yetecek tutarda olmasını sağlayacak ölçütlere Yasa'da yer verilmemiş olması Anayasa'nın 2. maddesine aykırıdır.

Açıklanan nedenlerle Yasa'nın yukarıda belirtilen dava konusu kural ve ibarelerinin iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Zehra Ayla PERKTAŞ