2017 Anayasa Değişikliğinin Kent ve Çevreye Etkileri

Bülent Duru

Bu yazıda 16 Nisan 2017 referandumu ile kabul edilen Anayasa değişikliği paketinin kent ve çevreye olası etkileri incelenecektir. Başkanlık sistemine geçiş koşullarını ortaya koyan ve yönetim yapısına ilişkin yeni düzenlemeler getiren Anayasa paketi doğası gereği yasama, yürütme ve yargı alanlarında, başka bir deyişle üst düzey siyaset alanında değişiklikler öngörüyor. Bundan dolayı kamuoyunda yalnızca başkanlık sistemine geçilip geçilmemesi ve rejimin değişip değişmemesi tartışmalarıyla gündeme gelse de, yeni düzenlemeye daha geniş açıdan bakıldığında söz konusu hükümlerin yalnızca siyaseti değil enerjiden tarıma, eğitimden sağlığa kadar geniş bir alanı, adeta bütün kamu yönetimini etkileme gücüne sahip olduğu görülecektir. Ancak etkilerini gündelik yaşamda aslında daha fazla hissedeceğimiz bu konular genelde ikincil öneme sahip görüldüğünden az sayıda çalışma dışında[*] değişiklik paketinin ekolojik denge, kentsel yaşam ve kamu yönetimine etkileri üzerinde çokça durulmamıştır.

Değişiklik Paketinde Kent ve Çevre Yoktu

Öncelikle referanduma sunulan anayasa paketinde kent ve çevre ile ilgili herhangi bir madde bulunmadığını, örneğin çevre sözcüğünün yalnızca seçim çevresi düzenlemeleri dolayısıyla kullanıldığını belirtmeliyiz.

Aslında yine bir darbe döneminin ürünü olan yürürlükteki 1982 Anayasası’nda kent, çevre gibi gündelik yaşamı doğrudan etkileyen konuların kendisinden beklenmeyecek ölçüde geniş tutulduğu söylenebilir. Sözgelimi çevrenin korunması ile ilgili 56. maddenin yanı sıra, ormanların, kıyıların, tarım alanlarının, çayır ve meraların, doğal kaynakların, kültür ve tabiat varlıklarının korunması, düzenli kentleşmenin sağlanması ile ilgili çok sayıda düzenlemesi bulunmaktadır. Yerel yönetimlerden kent planlamasına, tarihi eserlerden konut sorununa değin pek çok sorun da Anayasa’da kendisine yer bulabilmiştir. Hatta önceki Anayasa değişikliği tartışmalarında kent ve çevre konularında bu kadar çok kuralın var olması eleştirilmiş, ilgili maddelerin önemli bölümünün kaldırılması

[*] Bu yazının hazırlanmasında yola çıkış noktasını oluşturan söz konusu çalışmalar için bkz.: Anayasa Değişikliği ve Kentin Dönüşümü Forumu, Arman Yılmaz, Hürriyet Azak, Mustafa Sönmez, Mücella Yapıcı, 5 Mart 2017, (http://www.5harfliler.com/anayasa-degisikligi-cevreyi-ve-kenti-nasil-donusturecek); İbrahim Özden Kaboğlu, Anayasa Referandumu ve Kent-Ekoloji Mücadelesi, 24 Mart 2017,(Cihan Uzunçarşılı Bayram ile Söyleşi) (http://acikradyo.com.tr/kentin-tozu/anayasa-referandumu-ve-kent-ekoloji-mucadelesi); Türkiye Barolar Birliği ve İstanbul Barosu Çevre ve Kent Hukuku Komisyonları, Anayasa Değişikliğinin Çevre Hukukuna Etkileri Paneli Sonuç Bildirgesi, 17 Mart 2017 (http://www.barobirlik.org.tr/Detay75949.tbb).

önerilmişti. Bundan dolayı aslında son Anayasa değişikliği paketinin söz konusu alanlara ilişkin herhangi bir yenilik getirmemesini olumlu karşılamak gerekiyor.

Ancak Paket, Kenti, Çevreyi ve Kamu Yönetimini İlgilendiriyor

Başkanlık referandumu sırasında önümüze getirilen metin özünde daha çok yeni Cumhurbaşkanlığı sistemine ilişkin düzenlemeleri içerdiğinden, kent ve çevreye ilişkin maddelerde herhangi bir değişikliğe gitmediğinden, paketin bu açıdan incelenmesi ilk başta anlamsız gibi görünebilir. Ancak kent ve çevre alanları ekonomideki, siyasetteki, kamu yönetimindeki bütün değişimlerden doğrudan doğruya etkilendiğinden, yasama, yürütme ve yargıdaki dönüşüm eğilimlerinin hemen etkisinde kalacağını söylemek yanlış olmayacaktır. Buna, kamuoyuna daha çok, doğa dostluğu, yeşil sevgisi, hayvanların korunması gibi daha hafif bir tonla sunulan kent ve çevre konularının aslında ekonominin, kamu yönetiminin, yaşam kalitesinin önemli bir boyutu ya da göstergesi olmasını da eklemek gerekiyor. Sözgelimi büyükşehirlerin yönetiminden kentsel dönüşüme, madenlerden otoyollara kadar bütün yönetim ve yatırım kararları bir biçimde kent ve çevre konularının içinde yer almaktadır. Bu açıdan bakıldığında söz konusu Anayasa değişikliğinin kent ve çevreye ilişkin konulardaki olası etkilerini şöyle ortaya koymak mümkündür:

Referandum Öncesi Etkiler

Anayasa değişikliği paketi daha referanduma sunulmadan önce olumsuz etkilerini göstermeye başlamıştır. 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından ilan edilen olağanüstü hal referandum kampanyası süreci boyunca da sürdürülmüş, böylece değişiklikler daha yürürlüğe girmeden diğer alanlardakine benzer biçimde kent ve çevreye ilişkin demokratik talepleri, hak arayışlarını, toplumsal hareketleri baskı altına almaya başlamıştır.

Referandum sürecinin bir diğer olumsuz etkisi ise doğal denge ve kentsel düzen üzerindeki baskıları artıracak yeni yatırım vaatlerini gündeme getirmesi olmuştur. Referandum kampanyalarında kullanılmak üzere hazırlanan “kararımız evet” başlıklı kitapçıkta da bu durum *“Hızlı karar alan, hızlı icraat ve reform yapan, etkin bir yönetim modeli oluşacak. Vatandaşlarımızın ihtiyaçlarını karşılayan, gelişmelere ayak uyduran, kurumların hızlı çalışmalarını sağlayan bir işleyiş hakim olacak. Bürokrasi azalacak, büyüme hızlanacak. 2023 ve ötesine uzanan hedeflerimiz ivme kazanacak”* biçiminde ifade edilmektedir.

Referandum Sonrası Olası Etkiler

-Merkezileşmenin Baskınlaşması

Anayasanın yeni hükümleri içinde en çok dikkat çekeni Cumhurbaşkanının gerekli gördüğü konularda artık kararname ve yasaların uygulanmasını yönlendirmek üzere yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olmasıdır. Bundan böyle kent ve çevre ile ilgili konularda bütün düzenlemeyi tek bir kişi yapabilecek, uygulamalar onun çizdiği doğrultuda yaşama geçirilecek, örneğin kent ve çevre yönetiminin hem yasal hem de örgütsel çerçevesini tek başına belirleyebilecektir.

Cumhurbaşkanının kararname çıkarma yetkisinin düzenlendiği maddede "temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez" biçimindeki ibare sosyal hakların içinde yer alan çevre hakkı konusunda kararname çıkarılabileceğini göstermektedir.

Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, teşkilatlarının oluşturulması gibi teknik konular artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de düzenlenebilecektir. Böylece kent ve çevreye ilişkin politikaların yürütüldüğü Çevre ve Şehircilik, Orman ve Su İşleri, Gıda Tarım ve Hayvancılık ile Kültür ve Turizm Bakanlıkları artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabilecektir. Yerel düzeyde kent ve çevre politikalarının yürütüldüğü belediyeler de bundan böyle Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine bağlı kalacaktır. Yetkilerin tek bir merkezde

toplanması bunlarla sınırlı kalmayacak örneğin yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik oluşturmalarında bile artık Cumhurbaşkanının iznini almak gerekecektir.

Yeni düzenlemeyle gelen “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenler” hükmü uyarınca da Cumhurbaşkanı yalnızca örgütsel yapıyı belirlemekle kalmayacak, yönetimin işleyişinde de önemli ölçüde söz sahibi olacaktır. Böylece kamu yönetiminin bütün alanlarında olduğu gibi kent ve çevre yönetiminde de yasama ve yürütmeye ilişkin yetkiler tek bir noktada toplanmış olacaktır.

-Denetimin, Yargının İşlevsizleştirilmesi

Denetim uygulamalarının en az yatırım kararları kadar önemli olduğu kent ve çevre alanında zaten uzun dönemden beri yönetsel ve yargısal denetimde önemli aşınmalar yaşanmakta, ÇED, izin verme, planlama gibi konularda denetim adeta formalite gereği yerine getirilmekteydi. Yeni Anayasa paketi söz konusu eğilimi daha da güçlendirecek düzenlemeleri içermektedir. Örneğin Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçiminde Cumhurbaşkanının belirlediği üye sayısının artırılması kent ve çevreye ilişkin anayasal denetimin daha da zorlaşacağını göstermektedir.

Değinilmesi gereken bir diğer konu da meclisin bilgi edinme ve denetim yolunda kullandığı araçların zayıflatılmasıdır. Önceki haliyle soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis Soruşturması biçiminde düzenlenen bu araçlardan gensoru kaldırılmış, soru da yalnızca yazılı soru biçiminde sınırlandırılmıştır. Söz konusu değişiklik diğer sorunlarda olduğu gibi kent ve çevre konularının Mecliste ele alınmasını, kamuoyunun gündemine gelmesini sınırlayıcı etkide bulunacaktır.

Devlet Denetleme Kurulu'nun oluşum ve işleyiş biçiminde Cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasına da burada yer verebiliriz. Önceden Kurulun üyelerini yine Cumhurbaşkanı atıyordu, ancak yasanın öngördüğü nitelikteki adaylar arasından. Yeni düzenlemeye göre Cumhurbaşkanı artık yasanın sınırlandırıcılığı olmaksızın dilediği biçimde üyeleri belirleyebilecektir. Ayrıca eskiden Kurulun işleyişi yasayla düzenlenirken artık bu konuda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılması yeterli olacaktır.

Sonuç Olarak

Başkanlık sistemini düzenleyen yeni Anayasa paketinin, merkezileşmenin güçlendirilmesi ve denetimin zayıflatılması biçiminde özetlenebilecek iki özelliğinin yalnızca kent ve çevre alanıyla sınırlı kalmayacağını kamu yönetiminin diğer alanlarında da benzer etkilerin görüleceğini söyleyebiliriz. Aslında AKP’nin kent ve çevreye ilişkin politikalarının uzun süreden beridir bu eğilimi destekleyecek biçimde yaşama geçirildiğini biliyoruz. Bu açıdan yeni kabul edilen metin son dönem politikalarına damgasını vuran özelliklere anayasal temel sağlamış olacaktır. Kamu yönetiminin yakın zamandaki gündeminin -çok sayıda hükmü iki yıl sonra yürürlüğe girecek- yeni anayasa düzenine hazırlık çalışmaları, orta ve uzun vadedeki gündeminin ise yasal düzenlemelerin, uygulamaların ve denetimin tek bir noktadan yönlendirilmesinden kaynaklanan sorunlara çözüm arayışları olacağını söyleyebiliriz. Burada incelenmeye çalışılan yeni maddelerin etkileri daha çok söz konusu uyum hazırlıklarının ardından ortaya çıkacaktır.

Kent ve çevre konularında kuralların içeriğinden çok uygulanma biçimi önemli olduğundan, yeni anayasa paketini bu alandaki politikaları kökten değiştirecek bir dönüm noktası olarak değil, olumsuz politikaların ileride de devam edeceğinin bir işareti olarak yorumlamak daha doğru olacaktır. Üzerinde bu kadar söz söylediğimiz Anayasanın ya da diğer yasal düzenlemelerin aslında o kadar önemli olmadığını, bunların uygulamaya geçirilmesinin daha yaşamsal olduğunu söylemeye gerek yok; öyle olsaydı 1982 Anayasası’nın onlarca maddesinde düzenlenen kentlerimiz ve çevremiz bu durumda olmazdı.