

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KADASTRO KAVRAMINA YAKLAŞIMI VE TÜRKİYE DEĞERLENDİRMESİ

A. Yavuz¹, C. Bıyık²

¹Kafkas Üniversitesi, Artvin Orman Fakültesi, Orman İnşaatı Geodezi ve Fotogrametri ABD, ayseyavuz94@hotmail.com

²Karadeniz Teknik Üniversitesi, Müh.-Mim. Fak. Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü, biyik@ktu.edu.tr

ÖZET

Türkiye, 1999 yılında Avrupa Birliği'ne (AB) adaylığının kabul edilmesi ile birlikte, tüm sektörlerde, yeni bir oluşum ve çağdaşlaşma yolunda, reformlar ve radikal değişiklikler içeren uzun bir uyum sürecine girmiştir. Böylesi önemli bir süreçten, kalkınmanın temeli olan yatırım projelerinin altlığını oluşturan ve insan-toprak ilişkilerini düzenleyen tapu-kadastro sektörünün etkilenmesi kaçınılmazdır.

Söz konusu etkilenmenin boyutunun belirlenmesinde, AB'nin arazi kaydı ve kadastro kavramına yaklaşımının ve bu yaklaşım içerisinde Türkiye'nin yerinin belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla bu çalışmada müktesebatın, arazi kaydı ve kadastro açısından irdelenmesi, AB bünyesindeki konuyla ilgili çalışma ve etkinliklerin incelenmesi ve bu bağlamda Türkiye kadastro sunun değerlendirilmesi planlanmıştır. Ayrıca, 2002 yılında tüm Birlik ülkelerinin katılımıyla oluşturulan "Avrupa Birliği'nde Kadastro Deklarasyonu" incelenerek, Türkiye kadastro sunun, bu Deklarasyon bağlamında irdelenmesi amaçlanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Avrupa Birliği, AB'ye uyum süreci, arazi kaydı ve kadastro, Kadastro ve AB

ABSTRACT

APPROACH TO CADASTRE CONCEPT BY THE EUROPEAN UNION AND THE EVALUATION OF TURKEY

Turkey entered to a long accession process including reforms and radical changes in the road of modernization and a new formation in all sectors together with acceptance of its own candidacy to the European Union (EU) in 1999. It is inevitable that the land registration and cadastre sector, arranging human-land relationships and constituting the base of investment projects which is the foundation of development, has been affected from such an important process.

In definition of dimension of being affected mentioned above, the approach to land registration and cadastre concepts of the EU and the determination the status of Turkey in this approach are of great importance. So in this study, it is planned the examining the Acquis Communautaire in terms of land registration and cadastre, the investigation of activities and studies related to this topic in the structure of the EU and the evaluation of Turkey in this context. Besides, it is aimed that Turkish cadastre has been discussed in the context of mentioned Declaration by examining "The Declaration of the Cadastre in the European Union" constituted with participation of all the EU countries in 2002.

Keywords: the European Union, Accession Process to the EU, Land Registration and Cadastre, Cadastre and the EU.

1. GİRİŞ

Türkiye'nin Aralık 1999'da AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi ile birlikte, tüm sektörlerde hareketlenme başlamış ve AB'ye dahil olmanın getirileri ve götürüleri tartışılmaya başlanmıştır. Arkasından, Başbakanlık bünyesinde Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kurularak, çeşitli uyum komisyonları ve çalışma grupları oluşturulmuştur. Böylece, yeni bir oluşum, çağdaşlaşma yolunda reformlar ve radikal değişiklikler içeren, uzun bir uyum süreci başlatılmıştır.

Bu bağlamda tamamlanan beş yıllık süreçte, ülkemiz önemli adımlar atarak, reform niteliğinde düzenlemeler gerçekleştirmiş ve neticesinde Ekim 2004'te, Avrupa Komisyonundan, 2005 yılında müzakere sürecine başlama kararı almıştır. Böylece, içinde bulunduğu uyum sürecinin en önemli bölümü olan, müzakere süreci başlamak üzeredir.

Böylesi önemli bir süreçten, kalkınmanın temeli olan yatırım projelerinin altlığını oluşturan ve insan-toprak ilişkilerini düzenleyen tapu-kadastro sektörünün etkilenmesi kaçınılmazdır. Öte yandan, kadastro, uyum sürecinde

gerçekleştirilmesi istenen bazı ölçütlerin (insan haklarının korunması gibi) temelini teşkil etmektedir. Dolayısıyla bu etkilenmenin boyutunun ve yönünün ne olacağı bağlamında, AB’de kadastro kavramının incelenmesi büyük öneme sahiptir. Bu çalışmada, AB’nin kadastro ve mülkiyet konusuna yaklaşımının belirlenmesi, Birlik bünyesinde konuyla ilgili çalışma ve politikaların belirlenmesi ve bu doğrultuda Türkiye’nin genel bir değerlendirmesinin yapılması amaçlanmıştır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE KADASTRO KAVRAMI

Avrupa Birliği, 1950’li yıllarda altı ülkenin (Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, Lüksemburg ve İtalya) girişimiyle hayata başlayan ve mevcut şekliyle 25 üye ülkeye (Mayıs 2004’e kadar üye sayısı 15 idi) sahip olan; ekonomi, sanayi, siyaset, yurttaş hakları ve dış politika alanlarını kapsayan çok sektörlü bütünleşmenin iyi bir örneğidir. Avrupa Birliği’nin amacı; ekonomik ve sosyal gelişmeyi desteklemek, özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarında ilerleme sağlamak, Avrupa vatandaşlığını sunmak, Avrupa Birliği hukukunu oluşturmak ve bunları korumak şeklindedir. Ayrıca, iç sınırların olmadığı, malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımına olanak tanıyan tek bir pazar oluşturmaktır (AB, 2003).

Bu bağlamda AB, ekonomik kaygılardan çok; bir takım uluslar arası değerlerden yola çıkmıştır. Dolayısıyla, Birliğe katılmak isteyen ülkelerden de, AB’yi oluşturan değerlere ve temel haklara, kurallara, politikalara ve mevzuata yani Müktesebata uymaları istenmektedir. Bu nedenle, her bir aday ülke için, uyum sürecinde kılavuzluk yapması amacıyla Katılım Ortaklık Belgesi hazırlanmakta ve her bir aday ülke ise, söz konusu belgedeki bilgilerin ışığında kendine, bir uyum stratejisi ve programı hazırlamaktadır.

Bu çalışmada, söz konusu bu süreç, kadastro ve arazi kaydı açısından ele alınmıştır. Bu bağlamda Müktesebata bakıldığında, kadastro ve arazi kaydı konusunun iç mesele olarak algılandığı ve doğrudan yer verilmediği görülmektedir. Ancak AB; bünyesindeki ülkelerden iyi işleyen bir taşınmaz pazarının ve dolayısıyla işleyen bir arazi kayıt sisteminin varlığını garanti etmelerini istemiştir. Bunun gerçekleştirilmesinde ise, herhangi bir standart getirilmemiştir. Hatta, Avrupa Antlaşmasının (the European Treaty) 222 nci maddesi, bu antlaşmanın çeşitli AB ülkelerindeki taşınmaz mal konusunu etkilemeyeceğini, bu konunun ulusal yetki alanında olduğunu belirtmiştir (Yavuz, 2004).

Bu noktada, arazi yönetimi açısından, arazi konusunun müktesebatta özel olarak bildirilmemiş olması temel bir zorluktur. Çünkü, Birliğe girmek için aday ülkeden, işleyen bir pazar ekonomisine sahip olması istenmektedir. Bunun ön koşulu ise, özel mülkiyetin varlığında kabul edilen sahiplik metodudur. Bu gerçeğe rağmen, müktesebatta yer almamasının nedeni olarak, önceki genişlemelerde, aday ülkelerin böyle yapılanmalara zaten sahip olduğu gösterilebilir (Dale ve Baldwin, 2000).

Ancak, bu konunun hangi boyuta kadar devam ettirilebileceği tartışma konusudur. Nitekim, son zamanlarda AB politikaları, üye devletlerin ve aday devletlerin ulusal yetki alanlarına daha fazla müdahale etmektedir. Çünkü, AB’de, insanların, eşyaların ve sermayenin serbest hareketi esastır. Böylece, bir üye ülkeden başka bir üye ülkeye taşınan kişi ya da şirketler; gerçek haklar, bu hakların el değişimi mekanizmaları, arazi kaydı ve kadastro kavramları, ipotek düzenlemeleri gibi konularda farklı kavram ve uygulamalarla yüz yüze kalmaktadır. Bu durum ise üye ülkeleri, mülkiyet rejimi, arazi kaydı ve kadastryu harmonize etme yönünde düşünmeye sevk etmektedir (Molen ve Österberg, 1999).

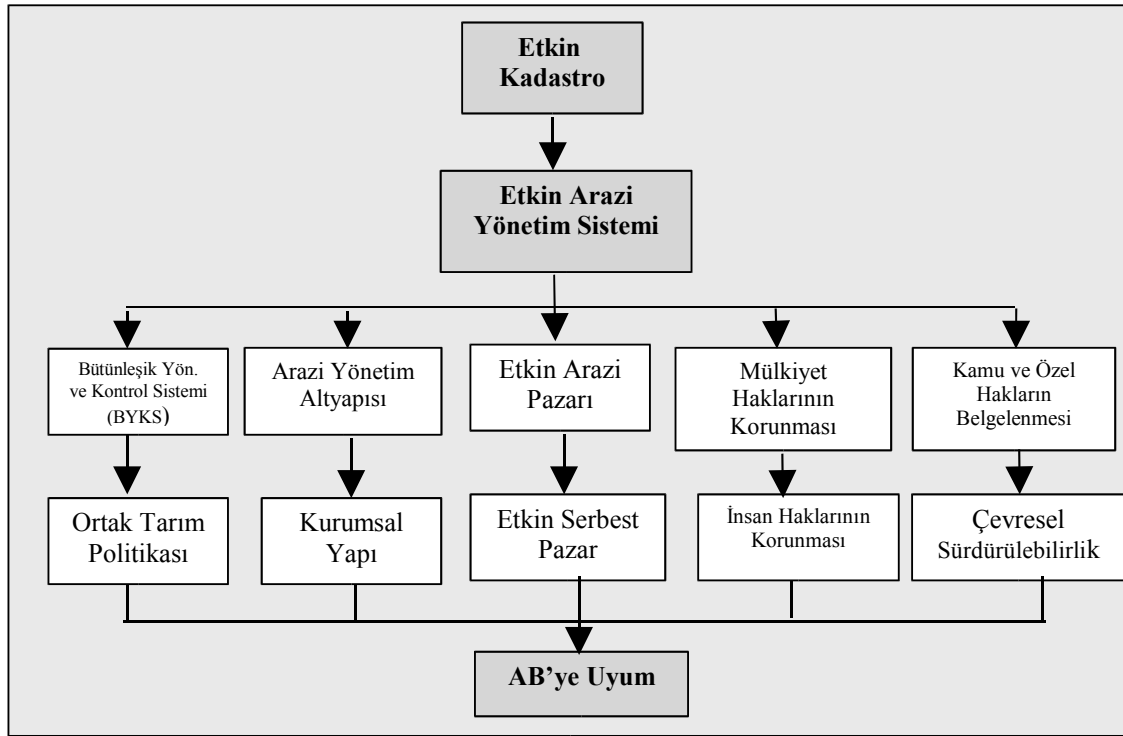
Başka bir deyişle, zamanla değişen ve gelişen dünyada, özellikle Birlik ülkeleri arasında serbest dolaşımın olması, ülkelerin sistemlerindeki farklılıkların açığa çıkmasına ve problemlerin yaşanmasına neden olmuştur. Ayrıca, AB’nin tarihindeki en büyük genişlemeye maruz kalması ve bu genişleme kapsamındaki ülkelerin çoğunun sosyalist rejimden yeni çıkmış olması ve pazar ekonomisine geçiş sürecinde olması dolayısıyla mülkiyet ve kadastral anlamda yeni bir oluşumun içinde olmaları, AB’de kadastro ve arazi kaydı konusunun gündeme gelmesine ve çeşitli çalışmaların başlatılmasına yol açmıştır.

Öte yandan, tam üyelik için uyum çalışmaları sürdüren aday ülkelerden, bu süreçte gerçekleştirmeleri beklenen anahtar statüsündeki bazı ölçütler de arazi politikası ve yönetimi ile doğrudan ilgilidir. Bu ölçütlerin başlıcaları;

- İnsan haklarının korunması,
- AB ortak tarım politikasının kabulü,
- Kurumsal yapılanma,
- Çevresel sürdürülebilirlik
- Serbest pazar ekonomisinin oluşumudur.

Bu ölçütlerin gerçekleştirilmesinde, etkin arazi yönetim sisteminin oluşturulması temel teşkil etmektedir. Bu ölçütlerin gerçekleştirilmesindeki rolü dolayısıyla AB, kadastro konusuna yoğun ilgi ve destek sağlamıştır. AB’ye

uyumda kadastro rolü, Merkezi Avrupa ülkelerine yönelik gerçekleştirilen çalışmaların neticesinde Őekil 1'de görülen Őemada zetlenmiştir (Williamson, 2001).



Őekil 1. Merkezi Avrupa lkelerinin AB'ye uyumunda kadastro rolü (Williamson, 2001).

stte bahsedilen problem ve gereksinimin anlaşılmasıyla birlikte Birlik bünyesinde, hem ye ülkeler hem de aday ülkelerle alakalı olarak gerek tüm ülkeleri içeren, gerek ülkelerin bir bölümünü içeren çeşitli proje ve çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Burada belirtmekte yarar vardır ki, söz konusu aday ülkelerden 10'u, çok kısa bir süre önce yani Mayıs 2004'te ye ülke statüsüne erişmiştir. Dolayısıyla, Birlik bünyesinde bahsedilecek olan çalışmalar ve girişimler sürecinde bu ülkeler de aday ülke statüsüne konu olmuştur.

Bu kapsamda yapılan projelerden biri, Bilimsel ve Teknik Araştırma Alanında Avrupa İşbirliği (COST) bünyesindeki "Gayrimenkul İşlemlerini Modelleme" isimli G9 aksiyonudur. Bu çalışmayı, 12 birlik lkesi (Almanya, Avusturya, Birleşik Krallık, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İsveç, İspanya, Yunanistan ve söz konusu dönemde aday ülke statüsünde olan Macaristan, Slovenya ve Letonya) birlikte yürütmektedir. Bu çalışmada, katılan ülkelerin parselasyon, alım-satım gibi gayrimenkullerle ilgili işlemleri modellenerek, ortak prosedür ve standartların belirlenmesi amaçlanmıştır. Projeye 2001 yılında başlanmıştır ve 2005'te tamamlanması hedeflenmiştir. Ancak srenin uzatılması söz konusudur (URL-1, 2003).

Yine bu süreçte, aday ülkelerden özellikle geçiş sürecindeki ülkelerde, arazi kayıt sistemleri ve arazi pazarlarının oluşturulmasına yönelik çeşitli projeler, AB desteğinde başlatılmıştır. Uyum sürecinde AB'nin arazi yönetim perspektifi ile ilgili olarak, İsveç'in dönem başkanlığında, Haziran 2001'de Gavle'de, "AB'ye Uyum Sürecinde Arazi Yönetim Perspektifi" isimli bir alıştay düzenlenmiştir. Bu alıştayda aday ülkelere odaklanılmıştır ve bu ülkelerdeki mevcut arazi yönetim yapısı ile uyum kapsamında gerçekleştirdikleri çalışmalar tartışılmıştır. Bu alıştay sonucunda, aday ülkelerin istenen hedefe ulaşması bağlamında bir yol haritası çizilerek, ülke bazında önerilerde bulunulmuş ve akabinde çeşitli projeler başlatılmıştır. Ancak, daha evvel de belirtildiği gibi, bu alıştay kapsamında o dönemde aday ülke statüsünde olan geçiş ülkelerine odaklanılmıştır.

Yine bu süreçte başlatılan bir diğer alışma, Avrupa Birliği Arazi Bilgi Servisi (EULIS) adlı projedir. Proje; İsveç, Finlandiya, İngiltere ve Galler, İskoçya, Litvanya, Hollanda, Avusturya ve Norveç'teki sorumlu organizasyonlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu projenin amacı; mülkiyet işlemlerinin son zamanlara kadar Birlik bazında oldukça ulusal kalması ve tek bir ipotek pazarının mevcut olmayışının tartışmalara yol açmasıdır. Çünkü, Birlik bünyesinde hedeflerden biri iyi işleyen bir arazi pazarının oluşturulmasıdır. Bunun sağlanması ise, birtakım unsurlarla birlikte, mülkiyet, ipotek, taşınmazın değer hakkındaki bilgiye erişimi gerekli kılmaktadır. Bu da, Őeffaflıđın artmasına, işlem masraflarının düşmesine ve tarafların eşit biçimde pazara katılmasına yol açmaktadır. Bu

düşünceler doğrultusunda, söz konusu EULIS projesi başlatılmıştır. Kısaca EULIS, arazi bilgisinin dağıtımı ile ilgili koordinasyon amaçlıdır (Kjellson, 2003).

Görüldüğü gibi, AB bünyesinde, mülkiyet anlayışı, arazi kaydı ve kadastro konularında bir koordinasyon ihtiyacı doğmuş ve bu ihtiyacı karşılama bağlamında çeşitli çalışma ve projeler başlatılmıştır. Ancak bu çalışma ve projeler genellikle tüm Birlik ülkelerini kapsamamış kısmi statülü olarak kalmıştır. Aynı durum, aday ülkeler için de söz konusudur.

Öte yandan, bilindiği gibi, AB'nin ana amaçlarından biri, üye devletler içinde çeşitli yasal ve yönetim sistemlerinin harmonizasyonudur. Burada harmonizasyon teriminden kast edilen, sistemlerin uyumlu hale getirilmesidir. Yani, ilgili tüm sistemlerin harmanlanarak ideal bir sistemin oluşturulması ve böylece söz konusu tüm sistemlerin bu ideale yaklaştırılmasıdır. Bu bağlamda, topluluk içinde arazi yönetiminin harmonizesi, 2002 yılında, üye devletlerin kadastro otoritelerinin katılımıyla tartışmaya açılmıştır (Dixon-Gough vd., 2002).

Böylece, bu kısmi projelere ilaveten 2002 yılında, tüm Birlik ülkelerini (Mayıs 2004'te üye olacak olan 10 aday ülkeyi de kapsayan) içeren bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu etkinliğin, o zamana kadar gerçekleştirilen etkinliklerden en önemli farkı, kapsamının geniş olması ve sürekli statülü bir komitenin oluşturularak, çalışmaların sürdürülmesidir.

Bahsedilen bu çalışma, Mayıs 2002'de, İspanya'nın AB dönem başkanlığı sırasında, İspanya'da yapılan "Avrupa Birliği'nde Kadastro Birinci Kongresi"dir. Bu kongre, AB kadastro anlayışı bağlamında en önemli etkinlik olarak nitelendirilebilir. Bu etkinlik kapsamında; tüm AB üyesi ülkelerin yetkili kadastro otoritelerinin temsilcilerinden, *AB Daimi Kadastro Komitesi* oluşturulmuştur. Komitenin amacı, komite üyesi ülkelerdeki kadastral sistemlerin detaylı incelenmesi ve ülkeler arasındaki bilgi alışverişini sağlayarak, ortak standartları belirlemeye çalışmaktır. Burada ulaşılmak istenen hedef, AB Kadastro olgusunun şekillendirilmesidir. Bu bağlamda, daha evvelden kurulmuş olan komite ve organizasyonlarla bağlantılı olarak çalışılması ve böylece tekrarlamaya mahal verilmemesi planlanmaktadır. Bunu sağlamak için, Euro Geographics ve UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) bünyesindeki Arazi Yönetimi Çalışma Grubunun (Working Party on Land Administration), komitenin çalışmalarına gözlemci statüsüyle katılımı sağlanmıştır. Böylece, komite, ülkelerin kadastro organizasyonları ile AB organizasyonları arasında bir link görevini üstlenmiştir ve bir web sitesi hazırlayarak (<http://www.eurocadastre.org>) çalışmaların güncel takibi imkanını sunmuştur (URL-2, 2002).

Komite, kuruluşundan bu yana kısa bir tarihi geçmişe sahip olmasına rağmen, önemli bir adım atarak "AB'de Kadastro Deklarasyonu"nu oluşturmuştur. Ayrıca, "Kadastral Bilgiye İhtiyaç Duyan Avrupa Politikalarının Desteklenmesi" ve "Her bir Üye ve Aday Devlette Kadastral Parselin Tanımlanması" isimli iki proje başlatmıştır (URL-2, 2002).

İspanya'da gerçekleştirilen bu kongrede, standart bir Avrupa kadastro sisteminin geliştirilebilmesi için, AB içindeki farklı sistemlerin tüm tarihi kökenlerinin ve gelişmelerinin dikkate alınarak, harmonizasyon sürecinde analiz edilmesi gerektiği ve sadece bu şekilde tüm Birlik nüfusunun kabulünün gerçekleştirilebileceği kararına varılmıştır. Ayrıca, etkin ve kabul edilmiş ulusal kadastral sistemlerden, Avrupa kadastro sistemine geçişin aşama aşama gerçekleştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Bunun için de üç aşamalı bir yaklaşım önerilmiştir.

Bu bağlamda, öncelikle ulusal sistemlerin karşılaştırmalı analizinin yapılması, sonraki aşamada tüm sistemlerin en düşük ortak paydaları doğrultusunda kısa dönemli temel sistemlerin gerçekleştirilmesi ve son aşamada tek bir Avrupa kadastral sisteminin gerçekleştirilmesi ve uzun dönemli dizaynı gerekmektedir (Dixon-Gough vd., 2002).

Diğer yandan, bahsedilen bu kongre sonucunda;

- Tüm AB ülkelerini kapsayan kadastro koordinasyonu,
- Her bir ülkenin bireysel koşullarının da dikkate alınması,
- AB ortak referans sisteminin oluşturulması,
- Ulusal mevzuatları harmonize etmeye çalışılmaması,
- Meta verinin zorunlu olması,
- Coğrafi veri ve değiş-tokuş formatları ile ilgili uluslar arası standartların kadastroya uygulanması,
- Veri girişinin ve erişiminin harmonize edilmesi,
- Farklı terminolojiyi önlemek amacıyla Avrupa sözlüğünün oluşturulması,
- Kavramların net biçimde tanımlanması ve aşamalı bir yaklaşımın uygulanması

önerilmiştir.

2002 yılındaki ilk kongrenin ardından, 2003 yılının Aralık ayında, İtalya'nın dönem başkanlığında, "AB'de Kadastro 2. Kongresi" düzenlenmiştir. Böylece, bir önceki kongrede oluşturulan daimi komitenin önderliğinde belirlenen politikaların, planlandığı şekilde uygulanması sürdürülmüştür.

Daha önce de belirtildiği gibi, 2002 yılındaki kongre sonucunda AB'de Kadastro Deklarasyonu (*The Declaration of the Cadastre in the European Union*) açıklanmıştır. Söz konusu bu deklarasyon, AB yesi ülkelerin kadastral sistemlerinin taşınması gereken özellikleri genel hatlarıyla belirlemektedir. Bu genel özellikler 12 maddede özetlenmiş olup, ayrıntıların zamanla belirlenmesi planlanmaktadır (Tablo 1).

Deklarasyonun prensipleri
1. Temel arazi bilgi sistemi olarak kadastro, tüm AB arazisini kapsayacaktır. Devletlerin hiç biri ve hiçbir bölümü, kadastronun sağlayacağı gerekli bilgi konusunda eksiklik duymayacaktır.
2. Her bir ye devletin kendi yönetimi için kabul ettiği yasal modele (şablona) bakmaksızın, kadastro bir kamu mülkiyeti olarak tanımlanır. Kullanımı, daima tüm AB vatandaşları için eşitlik, güvenlik ve adaletin işlemesini garanti etmeyi amaçlayacaktır.
3. Kadastronun temel birimi, arazi parselidir. Bu yüzden, her bir ye devlette kadastrodan sorumlu otoritenin, arazi parselinin grafik, sözel ve birleştirilmiş bilgisinin oluşturulması ve güncellenmesinden sorumlu organizasyon olduğu anlaşılmaktadır.
4. Her bir parselde tek ve değiştirilemez bir kodun atanması ve bu kodun, uygun coğrafi koordinatlar vasıtasıyla hassas konumlandırılmasına izin verecek unsurları içermesi gerektiği belirtilmiştir. Yani, parsel numarasının diğer bilgi ile birlikte coğrafi koordinatları içermesi gerektiğinden bahsedilmiştir.
5. Her bir arazi parseli, üzerinde ya da altında bulunan bina yahut diğer sabit tesislerle birlikte, kadastroda, hassas biçimde tanımlanacaktır. Böylece, arazi sahiplik bilgisi, sınırlar, yüzölçümü, arazideki bina ve tesisler, arazi kabiliyet sınıflandırmaları, arazi kullanımı ve çevresel kaliteyi içeren veri modellerinin uygun biçimde tanımlanması gerekecektir.
6. Bu ortak bilginin yanı sıra kadastro, açık veritabanı olarak yönetilecektir. Yani ye devletler ve AB'nin ihtiyaçlarına göre diğer arazi parsel bilgisini de içerebilecektir. Gerçekten, taşınmaz vergilendirme ya da arazi kullanım planlamasına yardım edecek gerekli bilgiye daha fazla zen gösterilecektir. Aynı şekilde, kadastro, mülklerin toplu değerlendirmesine izin verecek bilgi ve bilgisayar destekli uygulamaları da içerecektir.
7. Kadastro ve arazi kütüğünde kaydedilen bilgi, doğru biçimde koordine edilecek. Bunlarda kaydedilen bilginin ilişkilendirilmiş kullanımı, arazi mülkiyet haklarının güvenli uygulamasını, arazi pazarının geliştirilmesini, korunmasını ve AB'deki yatırımları garanti edecektir.
8. Kadastro, bilgiye daha iyi erişim ve depolamaya izin verecek bilgisayar destekli araçlar vasıtasıyla yönetilecek ve bilgi toplumunun gelişmesini garanti eden teknolojileri birleştirecektir.
9. Farklı devletlerdeki kadastrodan sorumlu otoriteler, kendi ülkelerinde, arazi bilgisine dayanan politikaları uygulamak için kadastral bilginin kullanımını artıracaklardır. Aynı şekilde, bu otoriteler, arazi bilgisi AB politikalarının uygulanmasında kullanılsın diye birlikte çalışacaklardır. Bunun mümkün olduğu her zaman, veritabanları kadastroda önceden beri mevcut olan bilgi ile donatılsa bile, yeni arazi veritabanlarının oluşturulmasından kaçınılacaktır.
10. Her bir ye devlette kadastroda kaydedilen bilgi, kamu ve özel enstitüler kadar tüm Avrupa vatandaşları ve şirketler için açık olacaktır. Bu bilgiye erişimdeki tek sınırlama, kişisel gizlilik ve vergi amaçlı bilgiyi korumak için kanun ve düzenlemelerle getirilecektir. ye devletler tarafından belirlenebilecek olan bilginin doğrudan fiyatlandırması, erişimi kstklemecektir.
11. Arazi bilgisi, yerel, bölgesel ve ulusal yönetimler için açık olacaktır. Bu yüzden, kastroyu sürdürmek ve sürekli güncellemek için farklı yönetimler arasında işbirliği ve koordinasyon prosedrlarına imkan tanınacaktır.
12. ye devletlerin kadastrolarını detaylandırmak ve güncellemek için, özel sektör ile işbirliğini ve arazi yönetimine dayalı kamu politikalarını çalışmak ve geliştirmek için, uluslararası organizasyonlarla işbirliği yapılacaktır.

Tablo 1. AB'de Kadastro Deklarasyonu Prensipleri (URL-2, 2002).

3. AB'DE KADASTRO DEKLARASYONUNUN PRENSİPLERİNE GÖRE TÜRKİYE DEğERLENDİRMESİ

Söz konusu Deklarasyonda, bir AB yesi ülkenin kadastral sisteminin sahip olması gereken prensipler, genel hatlarıyla 12 maddede özetlenerek, ye ülkelere, hedef gösterilmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte görülmektedir ki, genel hatlar belirlenmiş ancak içi henüz doldurulmamıştır. Bunun nedeni; konunun, henüz tartışmaya açılmış olması ve AB kadastrounun niteliklerinin belirlenmesi için bir sürecin gerekliliğidir.

Ancak, bu çalışmada, genel prensipler bakımından uyum sürecinde yer alan Türkiye'nin, belirlenen hedefe uygunluğunun araştırılması hedeflenmiştir. Bu araştırmanın ülkemiz açısından bir diğer önemi ise, AB'ye uyum

sürecinde tapu ve kadaströ alanında belirlenecek olan politikaya altyapı oluşturmasıdır. Bu düşünceler doğrultusunda, Deklarasyonun her bir maddesi tek tek irdelenerek, Türkiye kadaströsu değerlendirilmiştir.

Bu bağlamda, Deklarasyonun **birinci prensibinde**; kadaströnun tüm AB arazisini kapsaması gerektiği belirtilmiştir. Yani tüm AB üyesi ülkeler, kadaströyü benimsemeli ve ülke sınırları içindeki tüm araziye ait gerekli bilgiyi sağlamalıdır. Bu noktada, her bir üye ülkedeki tüm taşınmaz malların sınırlandırılarak, geometrik ve hukuki niteliklerinin kayıt altına alınması gereği vurgulanmıştır.

Bu prensip bağlamında, *Türkiye’de, kadaströ benimsenmiş ve bazı istisnalarla (Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan kayalar, tepeler, dağlar gibi) birlikte, tüm taşınmaz malların hukuki ve geometrik özelliklerinin kayıt altına alınması çalışmaları başlatılmıştır, ancak henüz tamamlanamamıştır.*

İkinci prensipte, kadaströnun, her bir üye devlette kamu mülkiyeti olarak algılanması gerektiği ve bu kamu mülkiyetinden tüm AB vatandaşlarının eşit biçimde yararlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda, kadaströnun kamu hizmeti olarak kabul edilmesi gerektiği, dolayısıyla, kontrol ve sorumluluğun devlet otoritesinde olması gerektiği vurgulanmıştır.

Ülkemizde, kadaströ kamu mülkiyeti yani kamu hizmeti olarak algılanmaktadır. Bu bağlamda, ülke sınırları içindeki tüm taşınmaz malların sınırlandırılarak, kayıt altına alınması devlet tarafından gerçekleştirilmekte ve finanse edilmektedir. Öte yandan, ülkemizde, kontrol ve sorumluluğun yanı sıra tespit ve sınırlandırma aşaması da devlet tarafından gerçekleştirilmektedir. Sadece teknik boyutta özel sektörden yararlanılmaktadır.

Deklarasyonun **üçüncü prensibinde**, kadaströda temel birimin parsel olarak kabul edilmesi ve araziye ait tüm bilgilerin (grafik, metinsel) bu parsel bağlamında kayıt altına alınması gerektiği ve bu bilgilerin sürdürülmesinde, kadaströ otoritesinin yetkili olması vurgulanmıştır. Yani, parsel (araziye) dayanan tapu kayıt sisteminin gerçekleştirilmesi ve parsel ait tüm bilgilerin tek bir veritabanında depolanarak (arazi bilgi sistemi), kadaströ otoritesinin sorumluluğunda sürdürülmesidir.

Türkiye’de de, kadaströ çalışmalarında temel birim olarak parsel kabul edilmiştir ve tapu kaydı ve kadaströ işlemleri tek çatı altında yürütülmektedir. Ancak, parsel ait tüm nitelikleri içeren tek bir veritabanı henüz gerçekleştirilmemektedir.

Dördüncü prensipte, her bir parsel tek ve değiştirilemez bir kodun atanması ve bu kodun, uygun coğrafi koordinatlar vasıtasıyla parselin hassas konumlandırılmasına izin verecek unsurları içermesi gerektiği belirtilmiştir. Bu prensipte, parsel numarasının diğer bilgilerle birlikte, coğrafi koordinatları içermesi gerektiğinden bahsedilmiştir. Yani, numaranın tamamen koordinatlardan değil de kısmen koordinatlardan oluşması gerektiği anlaşılmaktadır. Net olmamakla birlikte, kastedilen numaralandırma şeklinin “**jeokod**” olduğu söylenebilir.

*Ülkemizde, parsel numaralandırmada idari yapılanma esas alınmıştır. TAKBİS projesi bünyesinde, parsellere, mahalle/köy adı, ada ve parsel alanları (field) kullanılarak program tarafından otomatik olarak atanan “**parselref**” isimli bir kod verilmektedir.*

Deklarasyonun **beşinci prensibinde**, kadaströnun sadece yüzeydeki arazi ile değil bu arazinin altında ve üstündeki tüm yapı ve tesisleri (yani mütemmim cüzü) içereceği vurgulanmıştır.

Türkiye’de de, kadaströ, parselin altı ve üstündeki tüm nesnelere yani mütemmim cüzleri kapsamaktadır.

Deklarasyonun **altıncı prensibinde**, kadaströnun açık veritabanı olarak sürdürülmesi amaçlanmıştır. Zamanla, arazi ile ilgili ayrıntı bilgilerinin de var olan veritabanına rahatlıkla eklenebileceği esnek sistemlerin oluşturulması önerilmiştir.

Ülkemiz, sayısal kadaströ açısından henüz başlangıç aşamasındadır. Diğer yandan, tüm kadastral verileri içeren TAKBİS projesi başlatılmış ve bir pilot uygulama yapılmıştır. Bu sistemin tüm ülkeye yayılması planlanmaktadır, ancak uzun bir süreç gerekmektedir.

Yedinci prensip olarak, arazi kaydı ve kadaströ verilerinin iyi biçimde ilişkilendirilmesi vurgulanmıştır. Özellikle iki çatılı sisteme sahip olan ülkelerde bu, büyük önem taşımaktadır.

Türkiye’de, tapu kaydı ve kadaströ tek çatı altında yürütüldüğünden dolayı, iyi biçimde koordine edilmektedir. Ayrıca, tüm bilgiler sayısal ortama aktarıldığında ve tek bir sistem altında toplandığında olası problemler minimuma inecektir.

Deklarasyonun **sekizinci prensibinde**, kadastronun tamamen bilgisayar destekli sürdürülmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Türkiye'de de, diğer üye ülkelerde olduğu gibi, kadastro sektöründe teknolojiye paralel gitme benimsenmiştir, ancak uygulamada gecikmeler oluşmaktadır.

Dokuzuncu prensipte, AB kapsamında, AB politikalarının belirlenmesinde kadastral bilginin kullanımının artırılması için, sorumlu otoritelerin koordinasyon ve işbirliği içinde olmaları vurgulanmıştır. Ayrıca mevcut veritabanlarının kullanımının artırılması ve veri tekrarından kaçınılması gerektiği belirtilmiştir.

Ülkemizde de, teoride bu görüş kabul edilmekle birlikte, uygulama bağlamında kurumlar arası eşgüdüm istenen boyutta değildir.

Deklarasyonun **onuncu prensibi**, her bir üye devlette kadastroda kaydedilen bilginin, kişisel gizlilik ve vergi amaçlı bilgiyi korumak haricinde herkese (AB vatandaşlarını kapsayacak şekilde) açık olması gerektiği ve fiyatlandırmanın makul düzeyde olması gerektiği vurgulanmıştır.

Türkiye'de, sadece ilgisini açıklayabilenler, kadastral bilgiye erişebilmektedir. Diğerleri ise bu kapsamdaki hiçbir bilgiyi edinmemektedir.

On birinci prensipte, arazi bilgisinden sorumlu otoriteler ve idari yönetimler arasında koordinasyonun sağlanarak, verilerin ortak kullanılması ve veri tekrarından kaçınılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu prensip, bilgilerin bilgisayar ortamına aktarılması ve ortak bir veritabanında sürdürülmesi bağlamında daha kolayca gerçekleştirilecektir.

Türkiye'de, arazi ile ilgili tüm bilgilerden tek bir kurum sorumlu değildir ve aynı zamanda mevcut verilerin tamamı sayısal değildir. Dolayısıyla, mevcut durumda koordinasyon eksiklikleri söz konusudur. Ancak daha evvelde belirtildiği gibi tüm bilgiler sayısal ortama aktarıldığında, koordinasyon problemleri azalacaktır.

Deklarasyonun **son prensibi** ise, kadastroda kamu-özel sektör işbirliğinin önemini içermektedir.

Ülkemizde, 1980'li yılların sonunda teknik boyutta özel sektörden yararlanılması kabul edilmiştir, ancak uygulamaya tam olarak yansıtılmamıştır. Dolayısıyla, günümüzde, kadastral süreçte özel sektörün rolü yok denecek kadar azdır.

Görüldüğü üzere, Deklarasyonda belirlenen konular çok genel kalmakta ve bazı noktalar netleşmemektedir. Bununla birlikte, Deklarasyonda belirtilen prensiplere, Türkiye'de uygulanmakta olan kadastro çalışmaları büyük oranda uymaktadır. Özellikle prensipler bağlamında yani teoride benimsenen düşünceler bağlamında büyük oranda örtüşme söz konusudur. Ancak, uygulama boyutunda özellikle teknik anlamda yani tüm ülkeyi kapsayan bir kadastronun olmaması, kayıtların ve altlıkların sayısal ortamda olmaması gibi konularda ülke kadastrounda, gerek Deklarasyonun prensipleri açısından gerekse modern kadastronun özellikleri bakımından büyük eksiklikler söz konusudur.

Ancak burada, ayrıca belirtmek gerekir ki, üstte bahsedilen Deklarasyonun prensiplerine tüm AB üyesi ülkelerde tam anlamıyla bir uyum henüz söz konusu değildir. Bu uyumsuzluk sadece Mayıs 2004'te üye olan 10 ülke için değil, Avrupa kadastrounun şekillenmesinde ana rol üstlenmiş olan Fransa, Almanya gibi ülkeler için de söz konusudur.

Örneğin Fransa'da, kamu taşınmaz malları kapsam dışında tutulmuştur. Öte yandan, Yunanistan ve Portekiz'de ilk tesis kadastrou henüz tamamlanamamıştır. Yine, genel sınır prensibinin benimsendiği Birleşik Krallık ve İrlanda'da kadastro benimsenmemiştir. Yine üye ülkelerin çoğunda parsel numaralandırmada idari yapılanma esas alınmıştır. Deklarasyonda belirtilen numaralandırma şekline ise, Portekiz ve İspanya'da (yani kısmen koordinatlardan yararlanılmıştır) rastlanmıştır. Deklarasyondaki bir diğer önemli husus hem sözel hem de grafik verilerin sayısal olmasıdır. Bu prensip bağlamında üye ülkelere bakıldığında, sadece Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İsveç, İtalya, Lüksemburg, Avusturya (tamamlanmak üzere) ve Letonya'da tüm bilgilerin sayısal olduğu görülmektedir. Diğer üye ülkelerde ise kısmen sayısaldır (Yavuz, 2004).

4. SONUÇ

Türkiye'nin, 1999 yılından bu yana içinde yer aldığı uyum sürecinde, ele alması gereken önemli konulardan biri de tapu (arazi kaydı) ve kadastro konusudur. Çünkü bu disiplin, demokrasinin uygulamadaki yansıması olan mülkiyet konusunu ele almakta ve uyum sürecinde gerçekleştirilmesi gereken başlıca ölçütlerin (etkin arazi pazarı ve çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması gibi) temelini teşkil etmektedir.

Dolayısıyla konu, AB açısından, başlangıçta ülkelerin iç meselesi olarak algılanmış ve müdahale edilmemiş olmasına rağmen, son zamanlarda gündeme gelerek harmonizasyon ve standartlaştırma çalışmaları başlatılmıştır. Bu noktada, AB'deki temel felsefe olan, üye ülkelerin sistemlerinin harmonizasyonu eylemi aktif rol üstlenmiştir.

Bu kapsamda gerçekleştirilen en önemli etkinlik, üye ülkelerin kadastrodan sorumlu organizasyonlarının temsilcilerinden oluşan AB *Daimi Kadastro Komitesi*'nin kurularak AB kadastrounun şekillendirilmesi olmuştur. Söz konusu komitenin uzun bir geçmişi yoktur ve henüz yapılanma sürecindedir. Ancak, bu süreç içerisinde AB'de Kadastro Deklarasyonunu yayımlamıştır. Bu Deklarasyon, AB kadastrounun taşınması gereken nitelikleri genel hatlarıyla 12 maddede özetlemiştir. Bununla birlikte, Birlik bünyesinde konu üzerinde çalışmalar yoğun bir şekilde sürmekte ve maddelerin içleri doldurulmaya çalışılmaktadır.

Söz konusu nitelikler açısından Türkiye'ye bakıldığında, çoğu prensip bakımından uyduğu ancak, özellikle teknik anlamda ve uygulama boyutunda büyük eksikliklerin olduğu belirlenmiştir. Teorik anlamda yani benimsenen kadastral sistem bağlamında iyi bir konumda olduğu görülmektedir. Bunun nedeni, tapu ve kadastro çalışmalarının temelini teşkil eden Medeni Kanunun Avrupa kökenli olması ve özellikle Almanya kadastrounun benimsenmiş olmasıdır.

Öte yandan, Birlik ülkelerinde de durum pek farklı sayılmamaktadır. Yani, Deklarasyon prensiplerine çoğu üye ülkede uyum olduğu gibi büyük farklılıklar da söz konusudur. Ancak belirtmekte yarar vardır ki, Deklarasyonda belirtilen kriterler kadastroda hedefi temsil etmektedir. Dolayısıyla, tüm Birlik ülkeleri bu doğrultuda ilerleyecektir. Ayrıca, komitenin süren çalışmaları sonucunda ve her bir üye ülkenin sistemlerinin analizleri sonucunda, Deklarasyonda kapalı kalan noktalar daha detaylandırılacaktır. Bu nedenle, gerek üye ülkelerde gerekse aday ülkelerde, söz konusu çalışmalar takip edilerek ülke sistemlerine uygulanması büyük önem taşımaktadır.

Bu noktada, Türkiye de, bu gelişmeler doğrultusunda ülke kadastrounu şekillendirmeli ve iyi işleyen bir arazi kayıt sistemini oluşturmalıdır. Bu bağlamda, tüm ülke arazisini kapsayan yani tapulama harici tutulan alanları da kapsayan ilk tesis kadastrounun en kısa zamanda tamamlanması öncelik arz etmektedir. Ayrıca, kadastrou tamamlanan alanların güncellenerek sayısal forma aktarılması ve arazinin tüm özelliklerinin parsel tabanında tek bir veritabanında depolanarak tek bir sorumlu kurumun oluşturulması öneme haizdir.

Diğer yandan belirtmek gerekmektedir ki modern anlamda ülke kadastrou henüz yapılanma sürecindedir. Dolayısıyla, alınacak kararlarda, seçilecek teknikler ve sistemlerde, yeniden yapılanma çalışmalarında, özellikle içinde bulunulan uyum sürecinden dolayı, AB prensipleri esas alınmalıdır. Her ne kadar içinde bulunulan uyum sürecinde, bu tür düzenlemeler zorunluluk arz etmese de, hem kadastrounun uyumu anlamında geleceğe yatırımı, hem de sektörün çağdaşlaşması bağlamında gelişmesini sağlayacaktır.

KAYNAKLAR

- AB**, 2003. Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Türkiye, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği Bürosu, Ankara.
- Dale, P.F. ve Baldwin, R.**, 2000. Lessons Learnt from the Emerging Land Markets in Central and Eastern Europe, FIG Working Week 2000, Prague.
http://www.fig.net/figtree/pub/proceedings/prague_final_papers/baldwin-dale.htm 8 Mayıs 2002.
- Dixon-Gough, R., W., Heine, E. ve Mansberger, R.**, 2002. Cadastre – Aspects and Procedures in Austria and the United Kingdom, 1st Congress on Cadastre in the EU, İspanya.
<http://www.catastro.minhac.es/default.htm> 1 Temmuz 2002.
- Kjellson, B.**, 2003. Swedish Experiences and Visions in Alliances and Supra-national Partnership.
www.eurocadastre.org/eng/documentseng.html 24 Nisan 2003.
- Molen, P. V. D. ve Österberg, T.**, 1999. Land Tenure and Land Administration For Social and Economic Development in (Western) Europe.
www.sli.unimelb.edu.au/UNConf99/sessions/sesio7/osterberg.pdf 24 Aralık 2003.
- URL-1**, www.i4.auc.dk/costg9 Modelling Real Property Transactions, 20 Şubat 2003.
- URL-2**, www.catastro.minhac.es/congreso/bulletin_congress_january.pdf 1st Congress on Cadastre in the European Union, 10 Nisan 2002.

- Williamson, I.**, 2001. The Evolution of the Modern Cadastre, FIG Working Week 2001, Kore.
www.fig.net/figtree/pub/proceedings/korea/full-papers/ 05 Eylül 2003.
- Yavuz, A.**, 2004. Avrupa Birliği Ülkelerinde Kadastral Sistem Analizi ve Türkiye Kadastral Sisteminin Uyum Kapsamında Değerlendirilmesi, Doktora Tezi, Yöneten: C. Bıyık, 221, KTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Anabilim Dalı, Trabzon.