

# TÜRKİYE KADASTROSUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

*Dr. Erdal KÖKTÜRK*

## ÖZET

*Kadastro, Türkiye’de harita mühendisliğinin kuruluşuna ön ayak olmuş ve gelişmesinde önemli rol oynamıştır. Bu süreç de, kadastro, tartışmaların odağında yer almış ve sürekli gündemde olmuştur. Ancak, kadastro ile ilgili sözel tartışmalar, aynı ağırlıkta, bilimsel araştırmalara ve incelemelere yansımamıştır. Bu durum, kadastro açısından önemli boşlukların doğmasına yol açmıştır.*

*Oluşan boşlukların bir nedeni de, kadastro konusundaki çözüm arayışlarının, yalnızca Harita Tapu ve Kadastro Sektörü içinde kalınarak aranmasıdır. Oysa kadastro, ülkemizin toplumsal, ekonomik, kültürel ve politik gelişme süreçleri yanı sıra, tarihsel gelişmesinden de soyutlanamayacak kadar kapsamlıdır. Bildiri, **Türkiye Kadastro**sunu tarihsel evrimi içinde gerçekçi ve önyargısız bir şekilde ele alarak incelemektedir.*

*Türkiye’deki kadastro çalışmalarında, taşınmazların sınırlarının ve üzerindeki hakların belirlenmesi sırasında, Osmanlı dönemine ait belgeler de gözönünde bulundurulmuştur. Bu belgeler, mülkiyet hakkının tespitinde kadastro çalışmalarının ağır yürütmesine neden olmuştur. Bu nedenle, bildiride, Osmanlı dönemi arazi rejimini ve kadastro sistemini belirleyen gelişmelere yer verilmiştir. Tarihsel sürecin, Osmanlı döneminden başlayarak, arazi rejiminde ve kadastroda ne tür değişimlere yol açtığı, somut örneklerle açıklanmıştır.*

## ABSTRACT

### THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF CADASTRE OF TURKEY

*Cadastre has encouraged the studies of surveying engineering in Turkey and has played an important role in developing of it. In this process, cadastre has been placed in the focus of the discussing and, it has been always put on the agenda. However, the private discussions has not been reflected to the topics of scientific search and investigations at the some intensity. This situation, has caused important absences coming from laws in means of cadastre. Also, one of the reason of formed absences in means of law comes from keeping and limiting the solution searches in the subject of cadastre only by the Sector of Surveying Title Deed and Cadastre. However, cadastre is very comprehensive which also can not be abstracted from the historical development besides the social, economic, cultural and politic development processes of our country. Proceeding investigates **Cadastre of Turkey** in its own historical evolution by a realistic way without prejudice.*

*In the cadastre studies in Turkey, documents of Ottoman period were also considered during the determination of rights on immovables and limits of them. These documents slowed down the studies about determination of the proprietorship right. For this reason, in the proceeding, the developments which determined Ottoman period's land registry and cadastre system has been placed. It was explained by concrete example if how the historical process changed the cadastre and land registry since Ottoman period.*

## 1.GİRİŞ

Toplumsal yapıdaki gelişmeler, beklentiler ve gereksinimler kadastronun amacını, kapsamını ve hedefini etkilemektedir. Bu etkimenin bir nedeni de, toplumsal yapıya yön veren üretim güçleri ve üretim ilişkilerinin şekil değiştirmesinin yol açtığı mülkiyet sistemindeki gelişmelerdir. Yaşamsal faaliyetlerin sürdüğü toprak ve üzerindeki mülkiyet olgusu da ilişkilerdeki çeşitlenmeyi daha da yoğunlaştırmakta, insan-toprak ilişkilerinin kurumsallaşmasında belirleyici rol oynamaktadır. Bu etkenler yanı sıra, kadastronun amaç değil bir araç olarak yönlendirilmesi nedeniyle dünyanın çeşitli ülkelerindeki kadastro sistemleri arasında da farklılıklara yol açmaktadır. Kadastro konusunda ülkeler arasındaki farklılıkların önemli nedenlerinden biri de, kadastronun işlevinin kullanıcı istemlerine ve ülkelerin özgül koşullarına bağlı olmasıdır (NRC 1980, Mc Laughlin-Nichols 1987, Dale-McLaughlin 1988, Kaufmann-Stuedler 1998).

Kullanıcıların ve olası kullanım alanlarının neler olması gerektiğinin saptanması, sistemin oluşumunda büyük önem taşımaktadır. Konuya bu çerçeveden yaklaşıldığında, kadastro olgusunun niteliğindeki gelişmelerin evrimi belirlenmelidir. Bunun için, bütünü kavrayıcı, ilişkileri belirleyici, etkilerle tepkileri açıklayıcı bilgiler üzerinde durulmalıdır (Özen 1971 : 4). Ayrıca kentsel ve kırsal yerleşme düzeni ile toplumsal yapıdaki olguların etkileri gözden geçirilmelidir.

Dolayısıyla, mülkiyet ve kadastro gibi toplumu yakından ilgilendiren ve adeta onu biçimlendiren ilişkiler kümesini ve etkinliğini, kurumlar ve olgular arası nedensellik ilişkileri içinde değerlendirmek gerekmektedir. Bu ele alış, toplumdaki üretim güçleri ve ilişkilerinin doğru olarak algılanıp yansıtılmasını da zorunlu kılmaktadır.

Cumhuriyet dönemi mülkiyet ilişkilerinin ve kadastro olgusunun belirleyicilerine ışık tutmak için Osmanlı dönemi arazi yönetim biçimini ve giderek bunun geçirdiği evrimi bilmek zorunludur. Cumhuriyet yeni bir devlet biçimi olmakla beraber Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik ve toplumsal kalıntısı üzerinde kurulmuştur. Bundan ötürü, devir alınan bu kalıtın nicel ve nitel özelliklerinin, mülkiyet ve kadastro açısından bilinmesinin, günümüzdeki bir dizi gelişmeyi çözümlayebilmemiz yönünden önemli olduğu unutulmamalıdır.

Geniş zaman dilimi içerisinde, kadastronun evrimsel gelişmesi, oldukça kapsamlı bir ele alışı gerektirmektedir. Bununla birlikte, Osmanlı döneminden başlayarak günümüze kadar, kadastro sisteminin belirleyicilerine ışık tutmak için, bu incelemenin gerekli olduğu da bir gerçektir.

## 2. OSMANLI DÖNEMİNDE ARAZİ YÖNETİM BİÇİMİ

Cumhuriyet döneminde, özellikle 1950'lere kadar, mülkiyet kurumunun Osmanlı arazi yönetimi biçiminden fazlasıyla etkilendiği ve giderek azalmakla birlikte bu etkilenmenin izlerini halen sürdürdüğü görülmektedir.

Yüzyıllar süren Osmanlı mülkiyet sisteminin kökenleri ve oluşum odakları üzerinde çeşitli görüşler bulunmaktadır. Yaygın görüş, Anadolu Selçuklu Devletinin enkazı üzerinde ve onun bir devamı olarak **teokratik monarşi** biçiminde belirmiş ve koşulsuz kuralsız boyun eğilen padişahın **mutlak otoritesine** dayanarak gelişmiş bulunan Osmanlı İmparatorluğu'nun, eski Türk ve İslam devletlerinin ya da İran Moğollarının kurumsal yapısından etkilendiği (Barkan 1980: 815), toprak mülkiyet biçimlerinin, kendine özgü farklılıkları olması yanı sıra, daha çok Selçuklu devletinde biçimlenen mülkiyetle, İslam toprak hukukunun etkisinde kaldığı şeklindedir (Erdost 1989: 18-19).

Osmanlı devletinde arazi yönetim biçimi İslam hukukunun etkisi altında gelişmekle beraber, zamanla kendi bünyesine uygun bir sisteme kavuşmuştur. İmparatorlukta, kişisel hakların dışında bırakılan, hiçbir keyfi hareketin değiştirmeye yetkili bulunmadığı ve dünyanın hiçbir ülkesinde görülmeyen bir dokunulmazlığa sahip olan İslami mülkiyet anlayışının etkisi altındaki arazi hukuku, Kuran'ı Kerim, iradeler ve bunlara dayanan fetvalarla düzenlenmiştir (Ozanalp 1976: 3, Özmen-Çorbalı 1995: 159).

Benimsenen toplumsal yapının bir gereği olarak, Osmanlı devleti, Anadolu'da özellikle uçlar da büyük bir artış göstermiş olan nüfusa bağlı üretim ve yerleşme sorunlarının çözümü yolunda üretim güçlerini merkezi (özekçi) denetim altına alan bir sistem (dizge) kurmak zorunda kalmıştır. Bu sistemin temeli **timar rejimi** olmuştur (Sencer 1992: 44). Ancak benzer sistemin Selçuklularda da olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Dirlik adı verilen Osmanlı mülkiyet sisteminin temelini oluşturan **timar**, imparatorlukta geçimlerini ya da hizmetlerine ilişkin harcamaları karşılamak üzere bir kısım asker ve memura, belirli bölgelerden kendi adlarına ve hesaplarına yatırılması yetkisiyle birlikte verilmiş olan vergi kaynaklarının ve bu arada özellikle arazi yazımlarında yıllık geliri 20 bin akçeye kadar olan askeri dirliklerin (tarımsal toprakların) adıdır (Barkan 1980: 805). Kendilerine timar verilen dirlik iyeleri, topraktan belirli oranda bir vergi almak ve savaş zamanında da gelirleri ile orantılı sayıda asker (cebelü) götürmek zorundadırlar. Fethedilen topraklar, sayımları yapıldıktan sonra, **arazii emiriye (kamu toprağı)** adı altında, mülkiyeti (rekabesi) kamuda (beytülmal'de) kalmak üzere kullanımı - tarımsal üretim için - kişiler eline verilmektedir. Dolayısıyla, Osmanlı İmparatorluğu'nda toplum düzeni, artı değerın savaşlarla elde edilmesi ve merkezi sistemin para harcamadan ordu beslemesinden geçtiği söylenebilir.

İmparatorlukta mülkiyet açısından toprak başlıca üç tipe ayrılmaktadır;

1. miri topraklar,
2. özel mülk topraklar ve
3. vakıf topraklar.



**Miri topraklar:** kamuya (beytümale) yani devlete ait topraklardır. **Özel mülk topraklar:** kişilere temlik edilmiş topraklardır. **Vakıf topraklar** ise: genel olarak gelirinin tümü ya da bir kısmı dinsel amaçlara ayrılmış, her türlü devir, miras, satış işlemleri ortadan kaldırılmış, mülkiyeti hapsedilmiş topraklardır. Vakıf topraklar, feodal ideolojinin dinsel yönünün ekonomik temelini de oluşturmuşlardır (Erdost 1978: 202). Osmanlı toplumunda, temellerini islam hukukunda bulan vakıf, özel hukuk kurumu olarak kalmışsa da, gösterdiği gelişmelerle yönetsel bir kimlik kazanmış ve giderek bir kamu kuruluşu biçiminde devlet örgütü içinde yer almıştır (Sencer 1992: 55). Çoğu kez, kamu yararına dönük gibi gösterilerek özel toprak mülkiyetinin yaratılması için zamanla yozlaştırılan ve hedeflerinden saptırılan vakıfların (Erkan 1979: 27), büyük bir kısmı I. Mehmet (Fatih) zamanında miri toprak düzeni kapsamına alınmıştır (Erdost 1989: 59).

Miri arazi, çıplak mülkiyeti devlete, tasarruf (yararlanma) hakkı muaccelle denilen ve arazinin değerine göre alınan bir miktar para karşılığında, devlet adına yetkili kişilere bırakılmış olan arazidir. Osmanlı devleti, topraklarının büyük bir kısmını oluşturan miri arazinin yararlanma hakkını, süresiz bir şekilde, "tevfiz" denilen bir işlemlerle kişilere bırakmıştı. Tevfiz işlemi sırasında alınan ve muaccelle olarak adlandırılan, toprağın gerçek değerine yakın olan bir para yanı sıra, birde 1/10 oranında öşür ve 1/5 oranında hums (hasılat hissesi) de alınmıştır. Ayrıca Osmanlı döneminde, devlet memurlarına hazineден her ay maaş verilmesi yerine, devleti idare edenlere ve memurlara, geçmiş hizmetlerinin karşılığında, mülkiyeti hazineye ait olan miri arazinin belirli bir kısmından devlete ödenmek üzere öşür ve resmi toplama yetkisinin verilmesi benimsenmiştir.

**Miri topraklar,** Osmanlı devletinin askeri yapısına uygun olarak değerlerine göre; has, zemet, timar adını taşıyan dirliklere ayrılmış ve bunların gelirleri başta askerlik olmak üzere kamu görevleri karşılığında belli kişilere bırakılmıştır. Geliri yirmibin akçe ile üçbin akçe arasında olan ve askeri yükümlülüklerle bağlanarak sipahi denilen kişilere bırakılan ve timar adı verilen dirliklerin yaygınlığı yüzünden Osmanlı arazi sistemi **timar** olarak adlandırılmaktadır (Sencer 1992: 45).

Osmanlı toplumu, padişahın uyruğu olarak askeri ve reaya olmak üzere başlıca iki sınıfa ayrılmıştır (Barkan 1980: 726). Reaya üretici -çiftçi- köylüdür. Toprağa bağlı köylü olan reaya, toprağın zilyedidir. Ve bu zilyetlik babadan oğula geçebilen bir tür kiracılık sözleşmesi ile toprağı işlemek ve vergilerini timar iyesine vermekle yükümlüdür. Timar iyelerine terkedilmiş olan vergi gelirleri, herhangi bir bölgenin tümüyle ve götürü (mukataa) olarak gelişigüzel saptanmış vergileri olmayıp, sipahiye sancakbeyi ya da beylerbeyi tarafından verilen **berat**'ında belirtilen ve daha önce hesaplanmış bir gelirdir.

Dolayısıyla, sipahiye toprağın büyüklüğüne göre değil, rant ve vergilerden oluşan gelir toplamına göre toprak ayrılmaktadır. Timar iyesi sipahilerin birbirlerinden reaya kandırmaları sistem içi nedenlerle yasak olduğu gibi, gelirlerinde azalma olmaması için üç yıl üst üste işlenmeyen topraklara el koyup bunları başkalarına verme hakları da bulunmaktadır.



İmparatorlukta timar iyeleri, çoğu kez **sahib-i raiyyet** ve **sahib-i arz** olarak adlandırılırsalar bile **toprak ve reaya** padişahındır. Dirlik ya da bir başka deyişle timar sahibi olan sipahi, reaya üzerindeki haklarını ancak bir devlet memuru olarak ve devlet adına kullanmaktadır (Barkan 1980: 882). Timar ise, feodal askeri örgütlenmenin imparatorluktaki adıdır. Bir başka anlatımla, tüm toprakların feodal geliri, askeri hizmet temeline göre timara bağlanmıştır (Erdost 1989: 126). Toprak gelirleri (dirlikler) askeri görevlere olduğu kadar, yönetsel görevlerin karşılığı olarak da dağıtılmıştır ve timar düzenine bağlanan askerlik göreviyle yönetim işlevi ilke olarak aynı ellerde toplanmıştır. Bu nedenle, Osmanlı devlet yönetiminin amacının, başlıca üretim aracı olan **toprağın denetimine** dayandığı söylenebilir (Yerasimos 1980: 120).

Sipahiler yani dirlik iyeleri, dirlik içinde bulunan toprakların maliki olmadıkları gibi, bunların yararlanma hakkına da sahip değildirdir. Sipahi, kuru mülkiyeti devlete ait olan bu araziyi işletmek üzere köylüye dağıtmaktadır. Tasarruf (yararlanma) hakkının köylüye verilmesine yukarıda da değinildiği gibi "tevfiz" denilmiştir (Özmen-Çorbalı 1995: 160). Dolayısıyla devlet, bir memuru durumundaki sipahiye, maaş yerine dirliğin yani timarın gelirini vermiştir. İmparatorlukta sipahiliği halka kapalı, ayrıcalıklı bir kesim olarak bulundurmaya amacıyla türlü önlemler alınmıştır. Genellikle yeni bir padişah tahta geçtiğinde yenilenen berat'ler ve 30-40 yılda bir yapılan arazi yazımları sırasında, birçok sipahilerin, dededen ve babadan sipahi olmadıkları için dirliklerinin ellerinden alındıkları görülmüştür. Reayanın, askeri sınıfa geçmesi ise istisnai (ayrık) durumlar dışında olanaksızdır (Barkan 1980: 847).

Osmanlı sisteminde padişahın merkezi erkini uzun süre koruyabilmesini sağlayacak önlemler de bulunmaktadır. Bunlardan **arazi rejimine** yansıyanı ise 6 bin akçenin üzerindeki timarların padişahın izni olmadan verme yetkisinin hiçbir görevliye tanınmamasıdır (Sencer 1992: 48). Küçük timarların dağıtılmasında en yetkili kişi ise Beylerbeyi'dir. Beylerbeylerinin ancak bir tezkere ile padişaha öneride buldukları timarlara **tezkereli**, kendi beratıyla doğrudan atadığı timarlara ise **tezkeresiz** adı verilmiştir (Barkan 1980: 847). Beylerbeyine bağlı olan ve onun gibi benzer yetki ve sorumlulukları olan sancakbeyleri de yönetimlerindeki dirlikleri denetlemekle ve kırsal alanlarla köylerin yönetiminden ilkece sorumlu olan timarlı sipahileri emirleri altında tutmakla yükümlü olmuşlardır.

Timarlar, sipahilik hizmetine girenler için başlangıç kadro maaşı oluşturan ve **kılıç** adı verilen bir çekirdek kısım, reayanın (üretici köylü) **daimi ve irsi** olarak kullanımında bulunan reaya çiftliklerinden oluşmaktadır. Her timar iyесinin, sayısı ve yerleri değiştirilemeyen kılıç yerine atanması gerekmektedir. Bu yerler, feodal birimin malikane kısmını oluşturmaktadır. Satılmaları olanaksız olan bu yerler, ölüm sonrası oğullara aynen ve tamamen geçememekle birlikte (Barkan 1980: 818), zamanla babadan oğula geçmişler ve son zamanlarda büyük çiftliklerin bazılarının oluşmasına yaramışlardır (Erdost 1989: 30). Timarların asıl topraklarını ise aynı köy içinde, parçalanmış da olabilen ancak büyüklükleri 80-150 dönüm arasında değişen küçük işletme birimleri olarak adlandırılabilir reaya çiftlikleri oluşturmaktadır. Reaya, kendi üzerine kayıtlı toprakları işlemekle sorumlu olduğu gibi, timarı terk etmesi ya da başka işlerle uğraşması da yasaklanmış ve bunlara çift bozan adı da verilmiştir.

İmparatorlukta özel mülk topraklar **şer-i miras hukuku**'na, miri topraklar ise devletin görenek ve geleneklerine göre düzenlenen **örfi hukuk** kurallarına bağlıdır. Örfi hukuk bu nedenle sürekli bir değişme ve gelişme içinde olmuştur. Osmanlı toplumunun merkezi yapısı, timarların ilk iyesine verildiği büyüklükteki oranda devredilmesini sağlayarak, bunun aile mülkü olarak genişlemesini engellediği gibi, seferlere katılmayan sipahilerin timarlarının elerinden alınması ve timarsız kalan sipahinin yeni bir timar isteme ya da başka bir timara geçme hakkının bulunması uygulamalarıyla sipahiler arasında bir hareketlilik yaratmış ve sipahilerin **yerel aristokrasiler** oluşturmalarına da engel olmuştur. Osmanlı arazi yönetim biçiminde bilinmesi gereken bir diğer önemli nokta da, egemen olan feodal mülkiyetin ortakçılık ve kiracılık biçimi altında gizlenmiş olmasıdır. Mülkiyet büyük olmasına karşın işletmeler küçüktür. Tarımın küçük işletmelere parçalanması, özünde üretim araçlarının küçük ve cılız olmasından kaynaklanmaktadır.

Ancak, temelini **arazi rejiminde** bulan Osmanlı taşra sistemi, 3. Murat'la (1574-1595) birlikte başlayan eyalet yönetim birimlerinde, özel koşullara göre önemli değişiklikler göstermiştir. 1610'lara doğru, İmparatorluğu oluşturan 32 eyaletin 10'unda dirlik (timar) sistemi uygulanmamıştır (Sencer 1992: 53).

Yüzyıllar boyu kurumlaşarak geniş ve karmaşık bir imparatorluğun gereksinmelerini karşılamış olan Osmanlı yönetim sistemi, 16. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak uzun bir bozulma sürecine girmiştir. Toplum yapısını sarsmaya başlayarak sonunda çökerten etkiler ilkece toplum dışından kaynaklanmakla ve özellikle batı toplumlarının evrimleşerek ön almasının sonucu olmakla birlikte (Sencer 1992: 57), sistem içi yolsuzluklarla ve bozukluklarla da doruğa çıkmıştır (Barkan 1980: 852, Tanilli 1990: 341-365).

Batı Avrupa ülkelerinin 15. yüzyılda başlattıkları ticaret kapitalizminin yarattığı yayılma gereksinmeleri nedeniyle, Doğu-Batı ticaret yolunun Akdeniz ve Anadolu'dan Okyanuslara kaymasıyla sonuçlanması, Osmanlı ekonomisini önemli gelir kaynaklarından yoksun kılmıştır. 16. yüzyılda yoğunlaşan coğrafi keşiflerin sonucu Kuzey Amerika'da birikmiş kaynakları yağmalayan ticari kolonizasyonla Batı'da biriken altın ve gümüş aracılığıyla manüfaktürün gelişmesi, kent kapitalizminin temellerini atarken, Osmanlı besin maddeleri ve hammaddelerine yönelen istemler de imparatorlukta hızlı fiyat artışı ve enflasyona yol açmıştır. Yeni üretim koşulları içinde gelişen teknoloji (uygulayım bilim) Avrupa ülkelerinin askeri gücünü artırmış ve Osmanlı orduları ilk kez düzenli ve güçlü ordularla ve donanmalarla karşılaşarak yenilgiler almaya başlamıştır. Fetihlerin sona ermesi, Osmanlı hazinesini besleyen önemli bir gelir kaynağına son verirken, bir yandan Batı'nın düzenli ordularıyla başedebilmek için merkezde askeri gücün artırılmasına gidilmiş ve savunma giderlerinin artması Osmanlı maliyesini ciddi bunalımlara sokmuştur (Sencer 1992: 57-58, Erdost 1989: 98). Artı değeri üretim yerine savaşla elde eden sistem, yenilgilerin artması üzerine, bu artı değerden yoksun kalmış ve bu durum enflasyonun artmasında büyük rol oynamıştır.

Batı'nın ekonomik ve teknolojik üstünlüğü ele geçirmesine kadar başarıyla işleyen timar rejimi, sistem dışı gelişmelerin çözücü etkileri altında kalmıştır. I. Süleyman'ın (Kanuni) son



zamanında başlayan timar sistemindeki bozulmalar, yolsuzluklar ve yakınmaların 17. yüzyılın başlarında ciddi bir şekilde doruğa ulaştığı ve Batı Avrupa'daki gelişmelerle timar rejimindeki çözümlerin Osmanlı İmparatorluğunda **Duraklama Dönemi** (1566-1683) olarak adlandırılan zaman kesitine denk düştüğü görülmektedir.

**Osmanlı timar sistemindeki bozuklukların başlıca nedenleri;** timar işleriyle uğraşan devlet dairelerindeki **defter eminlerinin yetersizlikleri**, timar iyelerinin seferlerde yapılması gereken **yoklamalarının düzenli olmaması** ve oluşan karışıklıkların hazırladığı **yolsuzlukların artması**, boşta kalan timarların hak edenler yerine hileli yollarla nüfuzlu kişilere verilmesinin önüne geçilememesi ve **timarların haksız ve yolsuz olarak parayla alınıp verilmesi** olarak görülmüştür (Barkan 1980: 853-854). Artan giderleri karşılamak ve sürekli ordular kurabilmek amacıyla Osmanlı devleti askeri görevler karşılığında sipahilere bıraktığı miri toprak gelirini hazinede toplamak üzere toprak ve vergi düzeninde köklü bir değişikliğe gitmiştir (Sencer 1992: 60).

Devletin merkezi (askeri) özelliğinin çözülmesi, timar sisteminden iltizama (mukataa) geçişin koşullarını yaratırken, iltizam sistemi de devletin merkezi özelliğini daha da çözüştürüp ayrıştırmıştır. Toprak ve vergi rejiminde beliren bu değişimler kırsal kesimde (köylük yerlerde) derin etkilerde bulunmuş ve izleri günümüze kadar süren toplumsal sarsıntıların kaynağını oluşturmuştur.

Timar sistemi bozulduğu ölçüde köylünün timarlı sipahiye ödediği akçal ve ürünlerden oluşan vergiler, bu kez mukataa (götürü) yöntemiyle mültezime (kesenekçiye) satılmaya başlanmıştır. Mültezim bir veya üç yıl için, timarın gelirini, devletten peşin olarak satın almakta ve geliri kendi adına toplamaktadır. Devlet tarafından el konulan ve iltizamla işletilmek üzere açık artırmaya çıkarılmış bulunan timarlardan beş, altı ve bazen de on yıllık gelirini peşin ve renlere bu timarlar malikane olarak satılmıştır. Saray'dan iltizam alan mültezimlerin, hazineye karşı itibarlı bir sarrafı kefil göstermeleri, tefeciliğin (azınlıkların etkili olduğu Galata sarraflarının) devlet katında ve toplum içinde önemli rol oynamalarına neden olmuştur. Mültezimlerin bir köyün gelirini ne kadar ucuza kapatırlarsa o kadar fazla kazanç sağlayacakları bir ortam da yaratılmıştır.

İltizam sistemi timara göre, doğrudan üretici köylüyü, daha büyük ölçüde yıkıma ve yoksullaşmaya sürüklemiştir (Barkan 1980: 867-868, Erdost 1989: 92-98, Sencer 1992: 60-69). İltizam sistemiyle devlet toprakları spekülasyon ve özel mülkiyete konu olurken, Osmanlı geleneksel yapısına aykırı olarak bir toprak aristokrasisi belirlemeye başlamış, devlet topraklarını ele geçirerek kendi mülkleri gibi kullanmaya başlayan ve **ayan** denilen yerel güçler, 18. yüzyılda Osmanlı devletinin hemen her kesiminde yerel topluluklara ve yönetime egemen olmuşlardır.

Osmanlı düzenindeki bozulmaların nedenleri üzerinde ilk ciddi düzeltim önlemleri Koçi Beyin 1631 yılında IV. Murat'a verdiği **Layiha**'nın etkisi ile gerçekleşmiştir (Barkan 1980: 855). Çözümü geçmişin arılığına dönmekte gören bu yaklaşımla bozulma süreci önleneme-



miş, özellikle 1683 Viyana yenilgisi ile birlikte, düzeltim eski düzene geri gitmek biçiminde değil, Batının örnek alınmasıyla sistemin geliştirilmesi biçiminde anlaşılmıştır. Çözülen imparatorluğun çöküşünü önlemek ve etkisi altına girdiği Batılı ülkelerin Hıristiyan azınlıkları koruma gerekçesiyle siyasal karışmalarını bir ölçüde gidermek amacıyla devleti yeni bir politik ve tüzel düzene bağlamak çabasının ürünü olan 1839 Tanzimat Fermanı ile (Sencer 1992: 75), timar sistemi sessiz sedasız ve herhangi bir sarsıntıya neden olmadan ortadan kalkmıştır (Barkan 1980: 870). Tanzimat Fermanı'nın kabul edilmesinde, Osmanlı İmparatorluğu'nun içinde bulunduğu siyasal, askeri ve ekonomik darboğazların rolü yadsınamaz. Tanzimat'la birlikte, devlet gelirlerinin en önemli bölümünü oluşturan ve toprak geliri ile ürünlerden bir hisse şeklinde, yerine göre 1/2- 1/10 arasında değişen oranlarda alınan aşar (öşür) vergisinin oranı her yerde 1/10 olarak belirlenmiştir. **1858 Arazi Kanunnamesi**'ne kadar miri topraklar üzerindeki yetkiler ise **mültezim** ve **muhassıl**'lara verilmiştir.

Tanzimat'ın ilanı ile hukuk alanında başlayan yasalasma ve yenileşmenin etkileri, toprak hukuku alanında da kendini hissettirmiştir. 1847 (1263) yılında çıkarılan Padişah iradesi ve bu iradeden birkaç ay sonra çıkarılan "Tapu Hakkında İcra Olunacak Nizamat" ile Osmanlı İmparatorluğu'nun bozulan düzeni içinde, devlete ait taşınmazların yağmalanmaya elverişli koşullarının ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Miri arazi için timar, zeamet iyeleri ve onların yerini alan mültezim ve muhassıllar tarafından tutulan kayıtlar ve bunlara dayanılarak hazırlanan temessük senetlerinin yolsuz ve usulsüz verilmesinin anlaşılması üzerine, 1847 tarihli Tapu Tüzüğü ile, tüm senetlerin Defterhaneyi Amire Kalemî'nde kaydının tutulması ve tapu senetlerinin mühürlü olması kuralı getirilmiştir (Özen 1971: 26, Barkan 1980: 325, Esmer 1983: 979, DPT 1990: 14). Tapu kuruluşunun temellerinin bu uygulamalarla atıldığı kabul edilmiştir (Gürsoy 1970: 142, Ozanalp 1976: 12, Oktay 1990: 4, Özmen-Çorbali 1995: 164). 1847 yılından başlayarak kısa aralıklarla çıkarılan tüzük, yönerge, genelge ve açıklamalarla değişen koşul ve beliren gereksinmeler karşısında miri araziye ilişkin işlemlerin düzenlenmesine de çalışılmıştır (Esmer 1983: 10).

Bu dönem açısından üzerinde durulması gereken önemli nokta şudur: Osmanlı döneminde sipahi, mültezim, muhassıl ve mütevellilerce vergilerin geçici tahsil belgeleri olarak verilen temessük ya da senetlerin, İmparatorlukta bile geçerliliği kalmazken (Erkan 1979: 43), Cumhuriyet dönemi yasalarında toprakların mülk edinilmesine temel oluşturmasıdır. Özellikle, 1987 tarihli ve 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 14/g maddesinde adı geçen, "mübaya, istihkam, ihbar hüccetleri" şer'i mahkemeler tarafından mülk araziler için verilmiş tasarruf (kullanma) belgeleridir ve bunların yanı sıra, Osmanlı döneminde devleti temsil eden timar, zeamet sahipleri ve mültezim, muhassıl olarak adlandırılan kişilerce verilen belgeler ise 3402 sayılı Kadastro Kanunu'nun 14. maddesinde (3-c fıkrası) zilyetlik belgesi olarak kabul edilmiştir. Gürsoy'a göre (1970: 156), Osmanlı döneminde verilen belgeler, mülkiyetin, araziye kullananların üzerinde kalmasını sağlayan en sağlam belgelerdir. Oktay ise (1990: 4), 1847 tarihli Tapu Tüzüğü sonucu oluşan, "kayıt defterleri"nin (veya zabıt defterlerinin) bugün de kullanıldığını ve kadastro henüz yapılmamış olan (ve dolayısıyla Türk Medeni Kanunu'nun öngördüğü tapu sicil düzeni kurulmamış bulunan) yerlerde zabıt defterlerine göre yapılan bir tescilin, günümüzdeki tapu siciline benzer bir tescil niteliğinde sayıldığını belirt-

mektedir. Yargıtay'da, tapu idaresi dışında tutulan defter ve kayıtların; 1) miri arazi için 1847 yılından başlayarak tutulan ve öncekilerle değiştirilerek onaylanmış yoklama kayıtlarını, 2) mülk arazi için şer'îye mahkemeleri tarafından tutulan kayıtların 1847 yılından başlayarak tapuya aktarılması ile ve bundan sonra bu idarelerce tutulan kayıtlardan oluşan defterleri, 3) 1874-1876 tapu tüzükleri ile tapuya aktarılması öngörülen vakıf kayıtlarını tapu kaydı saymaktadır (H. G. K. Kararı, 15.01.1964, E.42/1, K.33; H. G. K. Kararı, 30.04.1975, E.1972/11606, K.575). Görülmektedir ki, Osmanlı arazi yönetim biçiminin ürünü olan belgeler, 21. yüzyılda bile, Türkiye'de geçerliliğini sürdürmektedir. Bu durum, Osmanlı arazi rejiminin günümüzde de izlerini sürdürdüğünün kanıtlarıdır.

### **1858 Tarihli Arazi Kanunu.**

Tanzimat dönemi, arazi mülkiyetinin Batı hukuku çerçevesinde ele alındığı dönemdir. Bunun en çarpıcı örneği 1858 tarihli Arazi Kanunudur. Bu yasa hakkında Barkan'ın (1980:374), dönemin gerektirdiği karışmacılığın ve dolayısıyla güdümlü bir toprak düzeni anlayışının etkisinden kurtulamadığı şeklindeki değerlendirmesine karşın, Esmer (1983: 33), yasalaşma hareketi açısından ileri sayılabilecek yeniliklerin getirildiği düşüncesindedir.

Ozanalp'e göre (1976: 4), Arazi Kanunu, "...teknik anlamda ve toprak hukuku konusunda düzenlenmiş ilk temelli kanundur. Batı hukukunun etkisinde kalmıştır. Kaynağı ulusal hukukumuzdur. Yalnızca dinin etkisi görülür..." Zaman zaman çıkarılan fermanlar ve Osmanlı il yasalarından oluşan örfi hukukun yasalaştırılması sonucu oluşan 1858 tarihli Arazi Kanunu, Özmen-Çorbalı'ya göre ise (1995: 164-165), "...şekil bakımından, modern kanun tekniğinin izlerini taşımaktadır..." ve "...Osmanlı devletinde tanzimattan sonra çıkarılan ve tamamen örf ve adet hukukuna dayanan, modern sayılabilecek sistemiyle ileri bir zihniyeti temsil eden bir kanundur..." Arazi Kanunu ile miri arazinin rekabesinin (kuru mülkiyetinin) devlete, tasarruf (yararlanma, kullanma) hakkının onu elinde tutan kişilere ait olduğu kabul edilmiştir.

### **1858 tarihli Arazi Yasası, araziye;**

1. mülk,
2. miri,
3. vakıf,
4. metruk (terkedilmiş) ve
5. mevat (işe yaramaz, ölü) arazi

olarak beş türe ayırmıştır. Bunlardan mülk araziler şer-i tüze (mecelle) tarafından düzenlenirken diğerleri Arazi Yasasına bağlı kalmış ve 1858 tarihli yasanın, özellikle miri arazi üzerinde üretim yapan köylüye sağladığı tasarruf (kullanma) yetkisi, tam bir mülkiyet hakkına yaklaşmıştır (Barkan 1980: 340, Esmer 1983: 33, Yerasimos 1980: 376-385).

1858 tarihli Arazi Yasasının çeşitli hükümleri, yürürlüğe girişinden kısa süre sonra değiştirilmiştir. Bu değişiklikler, miri araziye tasarrufunda (kullanımında) bulunduran iyeleri ve arazinin mülk durumuna dönüşümü yararına olmuştur. Özellikle 1911 tarihli **Emvali Gayrimenkulenin Tasarrufu Hakkındaki Muvakkat Kanun** ile miri arazi düzeninin mülk araziye geçişi yolunda karşılaştığı son engeller de ortadan kaldırılmıştır.

## Osmanlı Arazi Yazımlarından Cumhuriyet Dönemi Kadastro Sistemine

Türkiye’de kadastro faaliyetleri üç döneme ayrılarak incelenmektedir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 08.02.1973, E.1972/52, K.1973/5);

1. Dönem: 1534 (950)’den önceki yıllar,
2. Dönem: 1534-1847 yılları arası,
3. Dönem: 1847 (1263)’den sonraki yıllar.

**1. DÖNEM**, Orhan Gazi’nin kardeşi Alaattin’in vezirliği sırasında Çandarlı Kara Halil ile birlikte, mülki idare kurulurken arazinin tasarruf şekilleri, gelirleri, kayıtları ve defterlerinin oluşturulduğu dönemdir. Osmanlı döneminde yapılan ve günümüzde bulunmayan bu ilk arazi yazımının Orhan Gazi zamanında (1326-1360) yapıldığı, daha sonraki yazımlarda bu kayıtlara Defter-i Köhne adıyla atıf yapılmasından çıkarılmaktadır.

**2. DÖNEM**, I. Mehmet (Fatih) zamanında yapılması öngörülen ve I. Süleyman (Kanuni) zamanında (1534) hız ve önem verilen, kesintisiz olarak yüzyıl (1634’e kadar) süren arazi yazımlarıdır. Kuyudu Kadime ya da Kuyudu Hakani denilen 2322 cilt defterden oluşan eski kayıtlar halen Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü (TKGM) arşivinde ve tarihsel bir eski eser niteliğinde saklanmaktadır Kuyudu Kadime olarak adlandırılan söz konusu defterler, devlete ait araziye, köyleri, yaylak kışlak ve meraları, mezra ve çiftlikleri, timar ve zeamet sahiplerini ve arazilerini göstermektedir (Ozanalp 1976: 11, Erkan 1979: 32, Esmer 1983: 689, DPT 1990: 19).

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü arşivinde, 2322 cilt "Tahrir Defteri" yanı sıra, 15. yüzyıl ile 19. yüzyıl arasındaki döneme ilişkin;

- Mülkiyet hakkının tanınarak kayıt altına alınmaya başlandığı 1847 tarihinden 1933 tarihine kadar ulusal sınırlar içindeki yerlere ait 14 023 cilt zabıt-kayıt defteri,
- 1847 tarihinden 1914 tarihine kadar ulusal sınırlar dışındaki yerlere ait 8277 cilt zabıt-kayıt defteri,
- 1933 yılından günümüze kadar 290 000 cilt ikinci kopya tapu senedi, ipotek belgesi, ipotek terkin cetveli,
- 1925-1967 yılları arasındaki döneme ait köy sınır kayıtları ve mera tahsis kararları da, saklanmaktadır (DPT 2001: 74-75).

Miri toprakların yazımı, her eyalet için ayrı ayrı olmak üzere, Arapça’nın stenosu olarak tanımlanabilecek siyakat (noktasız) türü bir yazı ile yazılmıştır. Her eyaletin önce yasa yer almış ve yasa da, üretilecek mallar, birim alandan alınacak ürün ve gelire karşı verilecek asker ve benzeri bilgilere yer verilmiştir. Defterlerde, yerleşim yerlerinde yaşayanlar, cinsiyetleri, varsa bedensel özürleri, beslenen hayvan türleri, ibadethaneler, konaklama yerleri, yetiştirilen ürünler ve benzeri bilgiler yer almaktadır.



Osmanlı İmparatorluğu'nda, 1634 yılından 1872 yılına kadar geçen 238 yıllık süre içinde ise, kapsamlı arazi yazımları yapılmamış, daha çok eski kayıtlar baz kabul edilerek bunların kullanılması yeğlenmiştir. Eski kayıtlar olarak anılan arazi yazımlarında **sancak** bazında **miri** ve **mevkuf** arazinin belirlenmesine dayalı olarak yönetim bölümlerine göre her türlü vergi ve resimlerin yerel koşullara göre gerçekleşmeleri (tahakkukları) ve toplanmaları (tahsili) amaçlanmıştır.

**3. DÖNEM**'de, üç ayrı kısımda açıklanmaktadır;

1. Kısım, 1847-1874 yılları arası,

2. Kısım, 1874-1909 yılları arası,

3. Kısım, 1909 yılından, Türk Medeni Kanunu'nun kabul edildiği 04 Ekim 1926 tarihine kadar olan kısım.

Bu dönemde, taşınmazların tapu defterlerine (Defterhaneyi Amire Kalem) kaydı ve iyelerine tapu senedi verilmesi 1847 tarihli tüzük ile öngörülmüştür. Buna karşın, köylünün il ve ilçe merkezlerine gelerek işledikleri arazileri bildirmeleri ve tapu belgelerini almaları sağlanamamıştır. Bunun üzerine çeşitli tarih kesitlerinde (1872'den 1909'a kadar) arazi yazımları yapılmıştır. 1871 yılında Defteri Hakani Nazırı olan Kani Paşa'nın 1872 yılında başlattığı yazımlar bu yoklamalarla elde edilmiştir.

Arazi Yasası'nın kabul ettiği beş tür araziden mülk arazilerde, zemini mukataalı taşınmazlara şer-i ye mahkemelerince verilen **temellük hücceti** yerine defterhaneden tapu senedi verilmesi (mülk arazilerin alımının ve satımının resmi şekle göre yapılması) hakkındaki 1874 tarihli iradeye dayalı yönerge ile başlayan uygulamalar nedeniyle, 1874 tarihi, ülkemizde tapu örgütünün kurulmasının başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Esmer 1983:10, DPT 1990: 14). Miri, mülk ve vakıf taşınmazlar için 1874 yılından başlayarak tek bir idareden yürütülen ayrı ayrı defter tutma yöntemi, 1884 yılına kadar devam etmiş ve bu tarihten başlayarak tüm taşınmazlara ait işlemler, "Daimi Defter" adı altında tek bir deftere kaydedilmeye başlanmıştır. 1889 yılından başlayarak, daimi defterler yerlerini hem tescil ve hem de akit tablolarını kapsayan "Zabıt Defterleri"ne bırakmıştır (Oktay 1990: 5). Ayrıca, 17.09.1318 (1902) tarihli bir irade ile mülk arazilerin resmi olmayan alım ve satım işlemlerine izin verilmemiş ve bir kanunla, mülk arazilerle ilgili alım ve satım davalarına şer'i mahkemelerin bakmaları yasaklanmıştır.

Devletin miri topraklarını bilmesi ve bunlar üzerindeki tasarruf işlemlerinin denetim altına alınmasını amaçlayan arazi yazımlarında, her ayın yazımları o ay defterine kaydedilmekte, idare meclisince onaylanmakta ve bir örneği İstanbul'da Defteri Hakaniye gönderilerek, hak sahiplerinin eline de geçici bir tasarruf ilmuhaberi verilmekteydi. Asıl tapu senedi Defteri Hakaniden gelince sözü edilen ilmuhaberle değiştirilmekteydi. Ne var ki, arazi yazım defterlerinin bir çoğu idare meclislerince onaylanmadan kalmış ve bugün bu kayıtlara "tasdiksiz yoklama kaydı" denilmiştir (Ozanalp 1976: 12). Yargıtay'da, yoklama kaydının merkeze gönderilmemiş olmasının kaydın hükümsüz olmasını gerektirmeyeceğini; tasdik edilmemiş yoklama kayıtlarının ise, mülkiyet hakkını belgelememekle birlikte, kişinin o yerin zilyedi olduğunu kanıtlamaya yaradığını kabul etmiştir.

Osmanlı döneminde çeşitli tarihlerde yapılan ve yoklama adı verilen arazi yazımlarıyla köylüler için kolaylıklar ve yararlar sağlanmış olmakla birlikte sınır anlaşmazlıklarının önüne geçilememiştir (Erkan 1979: 35, Esmer 1983: 460, 690, 691). Sınır anlaşmazlıklarının artmasının bir nedeni, özellikle Tanzimat'tan sonra yapılan genel yazımların ve yoklamaların, mülkiyet durumunun saptanması ve belirlenmesi açısından hiç bir değerinin bulunmamasıdır. Bir başka neden ise, vergilerin arazinin büyüklüğüne göre alınmayıp, üründen bir pay şeklinde toplanması ve miri topraklara özgü mülkiyet anlayışı kadar, vergi sistemi ve olası ekonomik ve tarımsal koşullarda, toprakların resmi kayıtlara doğru rakamlarla tanımlanabilen yüzölçümleri ile tescilini gereksiz ya da olanaksız kılmasındandır (Barkan 1980: 509, 510). Bu durum, sağlıklı bir tarım sayımının yapılmasının ve arazi işletme büyüklüklerinin belirlenmesinin de önündeki önemli engellerden birini oluşturmuştur (Silier 1981: 67-68).

Arazinin ölçülmesinden çıkarılmış büyüklükleri göstermeyen, ezber ve gereksiz bir şekilde sınırların çizilmesi yoluna gidilmesi, 1858 tarihli Arazi Yasasının (m. 47) **toprakta dönüme değil sınıra itibar olunur** kuralının bir zorlamasıdır. Arazi Kanununun önem verdiği sınırların arazi ölçmeleri ve haritaya dayalı olması yerine, sözel olarak tanımlanması önemli sorunlar yaratmıştır. Bunun bir sonucu olarak, gerçekten sağlıklı ve bozuk olan tapu kayıtları, Cumhuriyet döneminde başlayacak olan kadastro çalışmalarını da olumsuz etkilemiş, işlerin ağır yürümesi yanı sıra, yargının yükünü de artırmıştır.

Osmanlı döneminde, kadastro haritalarına (plana) dayalı olmayan ve yalnızca taşınmazların üzerindeki hakların ve hak sahiplerinin belirlenmesini amaçlayan arazi yazımlarının, **bir anlamda kadastro, kadastro nitelikli taşınmaz mallar yazımı** (Erkan 1979: 67-139) ya da **ilk kadastro yazımı** (DPT 1990: 19) olarak adlandırılmaları bir kavram karmaşası yaratabilecek ve yanlış anlamalara neden olabilecek ifadelerdir. Osmanlı İmparatorluğu'nda olduğu gibi, taşınmaz sınırlarının yalnızca sözel olarak tanımlandığı bir sistem, kadastro olarak görülmemelidir. Kadastro, arazi yazımını da içermekle birlikte, ondan farkı, parsellerin arazi-deki durumlarının harita mühendislik hizmetleri sonucu elde edilen ölçü verileriyle taşınmazların sınırlarının ve yüzölçümlerinin kesin olarak saptanmasıdır. İmparatorluktaki arazi yazımları ise, mülkiyet düzeni kurmaktan çok, devlet için gerekli sayısal bilgilerin elde edilmesini hedeflemiş (Esmer 1983: 689) ve vergi toplanmasının bir aracı olarak düzenlenmiştir (Barkan 1980: 835, Reisoğlu 1980: 92, Ozanalp 1976).

Osmanlı döneminde, bütün taşınmazların sınırlandırılması ve yazımı konusunda ilk ciddi önlem, 05.02.1912 tarihli **Emvali Gayrimenkulenin Tahdit ve Tahriri Hakkındaki Kanunu Muvakkat** ile öngörülen kadastro çalışmalarıdır. Bu yasaya dayanarak Konya ilinin Çumra ilçesinde kadastro çalışmalarına başlanmışsa da, önce Balkan savaşı ve ardından Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı nedeniyle bu yasa uygulanamamıştır. Gerçek anlamda kadastro çalışmalarına Cumhuriyet döneminde başlanılmıştır.

Osmanlı döneminde kadastro çalışmalarının başlatıldığı 1912'lerde, toprak, özel ellerin tasarrufundadır. Anamalcı yapıya (kapitalist üretim ilişkilerine) geçişin önemli bir koşulu da bu şekilde oluşmuştur. 1912-1913 yıllarında yapılan tarım sayımları, Osmanlı döneminden



devralınan toprak dağılımlarına ilişkin belli ipuçları verebilmektedir (Gülöksüz-Gülöksüz 1983: 1243, Silier 1981: 9-10). Buna göre, topraksız köylü oranı %8'dir. Kırsal kesimde yaşayan toplam bir milyon ailenin %95'i toplam toprakların %35'inin iyesi iken, ailelerin %1'i toprakların %39'unun ve %4'ü ise toprakların %26'sının iyesidir. Kuşkusuz, ekili arazilerin dağılımına ilişkin bu bilgilerin mülkiyet ilişkilerini kesin biçimde ortaya koyması beklenebilir. Yine de, mülk arazilerin dağılımının, işlenen arazilerin dağılımından çok büyük farklar göstermediği bir gerçektir.

### 3. CUMHURİYET DÖNEMİ KADASTRO SİSTEMİ

Cumhuriyet, geniş topraklarını ve ekonomik açıdan en önemli ve değerli yörelerini yitiren imparatorluğun mirasını devralmak zorunda kalmıştır. Devralınan tek gelir kaynağı tarımdır. Tarımda, bir yandan büyük toprak mülkiyetinin varlığı, diğer yandan yaygın küçük üreticilik iç içedir. Büyük çiftlikler yarıcı, ortakçı, kiracı gibi adlarla çalıştırılan köylülerce işlenmektedir (Çavdar 1983: 1048-1051). Mirasın belirgin özelliği, toprakların nüfusun küçük bir bölümünü oluşturan kesimin elinde toplanması (temerküzü) ve pazar ekonomisinin gelişkinliği açısından farklı bölgelerin varlığıdır (Silier 1981: 9). Uzun savaş yılları ardından, çok sayıda genç köylünün yitirilmesi ile tarım üretiminde önemli azalmalar olmuştur. Bunun gereği olarak, gelişmeyi önleyen ve Osmanlı arazi yönetim biçiminin tamamlayıcı öğelerini oluşturan **miri toprak düzeni** ve **aşar vergisinin** kaldırılması, Cumhuriyetin ilk kurumsal girişimlerini oluşturmuştur (Kazgan 1983: 2418, Akat 1983: 1102, Özkanlı 1981: 657). Bunun ardından, Osmanlı arazi rejiminin tasfiyesi için peş peşe yasalar çıkarılmıştır (çizelge.1). Tasfiye işleminin günümüzde bile bitmemiş olması devralınan sorunun ne denli büyük ve ciddi olduğunu gösterdiği gibi, ayrıca sistemin tasfiyesi için istekli olunmadığı izlenimini de vermektedir.

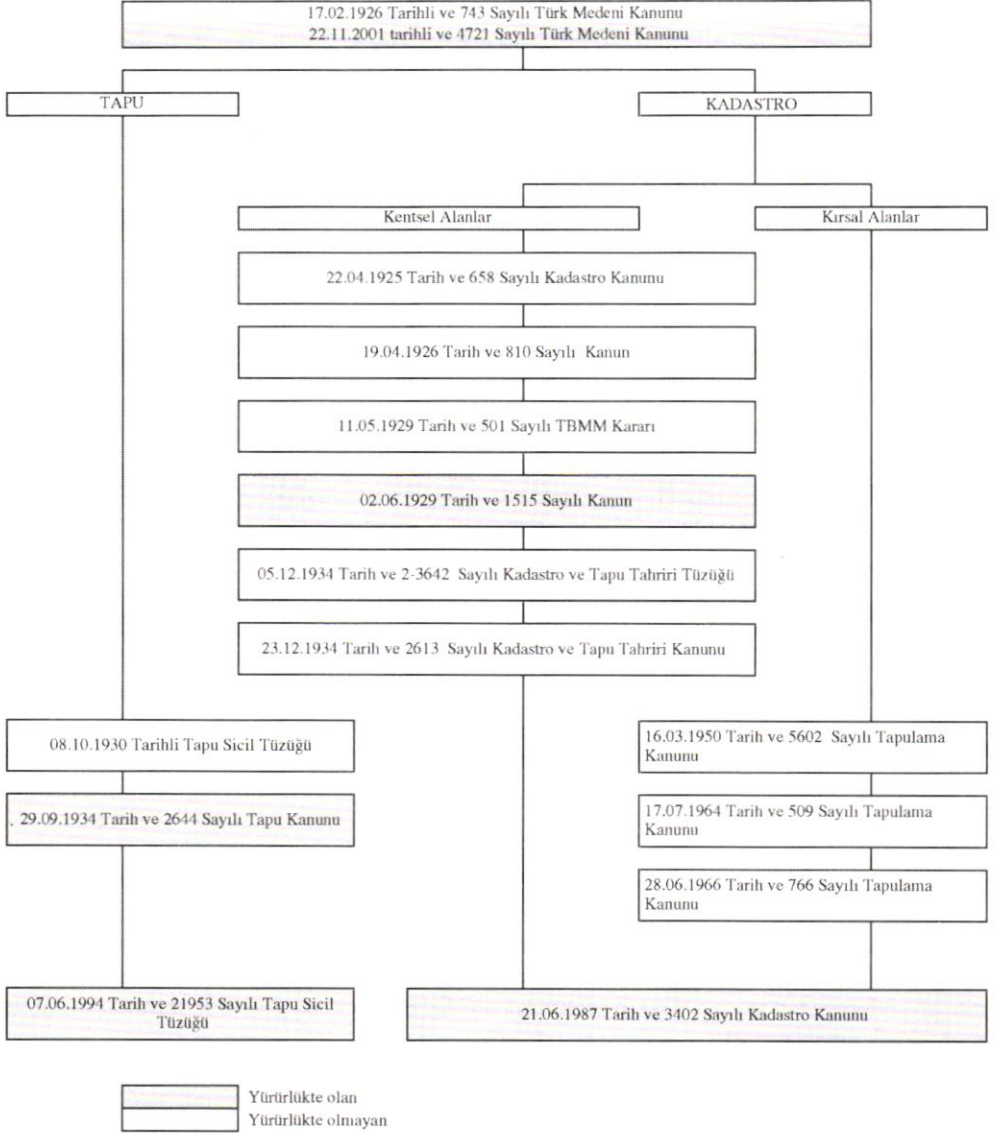
#### 474 Sayılı Yasa Uygulamaları

10 Nisan 1924 ve 06 Eylül 1926 tarihli ve **474 sayılı "Artvin, Ardahan, Kars, Vilayetleriyle Kulp ve Iğdır ve Hopa Kazasının Kemalpaşa Nahiyesindeki Arazide Hakkı Tasarrufa Ait Kanun"** ile Rus işgaline ve istilasına uğradıktan sonra yeniden ulusal sınırlar içine alınan yerlerde, mülkiyet ve tasarruf durumunu düzenlemek ve yerleşme politikasını hızla uygulamak amaçlanmıştır.

Cumhuriyet döneminin, **"...ilk kadastral nitelikli çalışmaları..."** şeklinde değerlendirilen uygulamalar sırasında yapılan arazi yazımlarında, parsellerin harita yerine krokilerle gösterilmesi nedeniyle, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün belirtilen çalışmaları kadastro niteliğinde kabul etmediği açıklanmıştır. 474 sayılı yasa uyarınca yapılan yazımlar, 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu'nun 35. maddesi ile bu yasanın uygulama yönetmeliğinin 47. maddesi gereğince "tahrir" olarak değerlendirildiğinden, kadastro nun bu günkü anlamından uzak, gerçeği yansıtmayan çalışmalar yerine, bu yerlerin tekrar kadastro su yapılmıştır. Ancak, bu çalışmalar ikinci kadastro olarak kabul edilmemiştir (DPT 1990: 20, DPT 1995: 33, Özmen-Çorbali 1995:180,898).



Çizelge. 1 : Türkiye Kadastrounun Yasal Dayanakları.



Çizelge 1. Türkiye Kadastrounun Yasal Dayanakları

Anılan yasanın 1. maddesi, o yerde oturanlara, hangi koşullarda tapu senedi verileceğini, 2. maddesi ise, birinci madde dışında kalan arazilerin muhacirlere mübadele ve İskan Kanunu ile dağıtılmasını öngörmüştür. Yasa ile öngörülen kurallar, gerçekte gereksinmeleri karşılamadığı gibi, yapılan bazı yanlış uygulamalar da ekonomisi kötü olan bu yerlerde yaşayanları daha da sıkıntılı durumlara sokmuştur. Gerek mübadele (değiş-tokuş) ve gerekse sığınma (mülteci) sonucu vatandaş kabul edilmiş muhacir ve mülteciler, rus uyruklarından kalan Devlet malı topraklara ve arazilere yerleştirilmişlerse de, bu kişilerin gerek niteliklerinin ve gerekse taşınmazların özelliklerinin yürürlükteki iskan yasalarının kapsamına girmediği anlaşıldığından kendilerine parasız arazi tahsisleri yapılamamış ve bu durum ciddi sıkıntılar yaratmıştır (Anayasa Mahkemesi Kararı, 25.05.1971, E.1971/11, K.1971/53).

### **Cumhuriyet Döneminin İlk Kadastro Yasası**

Cumhuriyetin kuruluşunun ilk yıllarında çıkarılan genel ve özel yasalar, toprakta özel mülkiyeti pekiştirici niteliktedir. Aşarın kaldırılması ile köylünün yükünü hafifleten genç Türkiye Cumhuriyeti, diğer yandan, neye dayandığı belli olmayan vergi türlerini değiştirmek amacıyla ivedi olarak kadastro örgütünü oluşturmak ve kadastro çalışmalarını başlatmak gereğini duymuştur (Erkan 1979: 45).

Bu nedenle, Tapu Genel Müdürlüğü içinde bir kadastro biriminin kurulmasını içeren tümü dört maddeden oluşan ve üç maddesi uygulama ve bütçe sorunlarını düzenleyen 22.04.1925 tarihli ve **658 sayılı Kadastro Yasası** yürürlüğe konulmuştur (Resmi Gazete: 02.05.1925 - 99).

658 sayılı Kadastro Yasası ile taşınmazların mülkiyet ve teknik bilgilerinin yanı sıra, büyük olasılıkla Fransız İhtilali başta olmak üzere Avrupa'daki uygulamalardan esinlenerek, vergilemeye temel oluşturacak ekonomik durumlarının da belirlenmesi öngörülmüştür. Yasanın 1. maddesi, "...gayrimenkullere dair hakların ve tasarruf muamelelerinin temin ve tevsikini ve bunların henesi şekillerini, yüzölçülerini, mevki ve hukuki durumlarını göstermeğe ve gayrimenkul vergisinin takibine esas olacak defterleri ve tasarruf vesikalarını tertip ve muhafaza etmek üzere bir kadastro teşkilatı..."nın kurulmasına ilişkindir. Ancak taşınmaz karşılıklarının belirlenmesini öngören kural, hiçbir zaman uygulanmamış ve daha sonra çıkarılan kadastro (ve tapulama) yasalarında da yer almamıştır. Buna karşın, Türkiye kadastrounun, vergi (mali-ekonomik) boyutu da içermesi gerektiği, toprak değerlerine dayalı adil bir emlak vergisi düzeninin getirilmesi şeklinde, 1960 sonrası Devlet Planlama Teşkilatınca yayınlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları Harita, Tapu ve Kadastro Sektörü Özel İhtisas Komisyonu Raporlarında sürekli yinelenmiştir (DPT 1990: 42-43, DPT 1995: 72).

### **810 Sayılı Yasa**

1858 tarihli Arazi Kanunu'nun 36. maddesi, resmi memurların izni alınmadan, miri arazinin ferağını geçerli saymamış, 1902 yılında çıkarılan bir irade de mülk arazinin, adi senetle satışını ve mahkemelerin bu tür davalara bakmalarını yasaklamıştı. Bunlara karşın, Cumhuriyet öncesi dönemde taşınmazların çoğunluğu tapusuz, sicil dışı kalmış ya da senetsiz tasar-

rufarla el değiştirmiştir. Uzun yıllardan beri süre gelmiş ve herkes tarafından benimsenmiş olan eylemli durumun ortadan kaldırılması durumunda, zilyedin mağdur olacağı ve bu nedenle korunması gerektiği duişuncesi yanında, belirli kesime kaynak transferi yapılması isteği, Devleti, eylemli durumu hukuksallaştırmaya ve tapu dışı işlemleri önlemek için tedbirler almaya zorlamıştır (Ozanalp 1976: 15). Bunun sonucu olarak, 19.04.1926 tarih ve 810 sayılı Hakkı Karar ve Senetsiz Tasarrufat ve Tashihi Kayıt Muamelatının Sureti İcrasına Dair yasa ile düzensizliklerin önlenmesi ve mahkemelerin aracılığına gerek ve gereksinme duyulmaksızın senetsiz kullanılan taşınmazların, kullanıcıları adına tescil edilerek (kütüklenerek) senede bağlanması konusunda tapu örgütleri doğrudan yetkili kılınmışlardır (Resmi Gazete: 24.04.1926-354).

Bu yasayla, taşınmazların eylemli kullanım durumu ile tapudaki hukuksal durumu arasındaki uygunsuzlukların giderilmesi için tapu dairelerinin gerekli incelemeleri yapması, düzenleyecekleri dosyaları il tapu dairelerine göndererek; 1) Defterdar veya muhasebeci, 2) tapu müdürü, 3) Başkatip, 4) tapu memurundan oluşan komisyonun incelemesine sunması öngörülmüştür. Bu komisyon tarafından yapılacak incelemelerin ardından, taşınmaz ile ilgili dosyanın, kaydedilmek ya da gerekli düzeltmeler yapılmak için tekrar ilgili tapu dairesine gönderilmesi, bu karara 15 gün içinde itiraz edilmezse kararın kesinleşmesi tersi durumda ilgililerin mahkemeye başvurabilecekleri kuralı getirilmiştir. Ancak bu yasa, Türk Medeni Kanununun kabulü ile birlikte yürürlükten kalkmıştır.

### **Türkiye Kadastrounda Dönüm Noktası: Türk Medeni Kanunu**

Cumhuriyetin kuruluş döneminde çıkarılan ve **Osmanlı arazi yönetim biçiminin tasfiye edilmesini** amaçlayan en önemli yasa, 04 Ekim 1926 tarihinde yürürlüğe giren, 17.02.1926 tarihli ve 743 sayılı **Türk Medeni Kanunu (TMK)** dur (Resmi Gazete: 04.04.1926 - 339).

Türk Medeni Kanunu, Türkiye’de içerdii kurallar ve sistem anlayışı ile mülkiyet kurumunun anayasası’dır. 1912 tarihli İsviçre Medeni Kanunu’nun küçük değişikliklerle türkçeye çevrilerek bir bütün olarak TBMM’ne sunulması ile kabul edilen yasanın, dönemin Adalet Bakanı Mahmut Esat (Bozkurt) tarafından okunan gerekçesi, Cumhuriyetin kurucularının duişüncelerini yansıtmayı açısından önemlidir (Velidedeoğlu 1970: XXIII).

Türk Medeni Kanunu gerekçesinde, "...Çağdaş Devleti ilkel siyasal kuruluşlardan ayıran niteliklerden birisi de, toplum yaşamının gidişinde uygulanan kuralların yasalalaştırılmış olmasıdır...Türkiye Cumhuriyeti yargıçları, derme çatma tüze kitaplarından ve din ilkelerinden kural bulup çıkarmak yoluyla yargı görevi yapmaktadırlar...Çağdaş uygarlığa bağlı devletlerin ilk belirgin özelliği, din ile dünyayı ayrı görmektir. Bunun tersi, Devletin benimsediği din ilkelerini kabul etmeyen kimselerin vicdanlarının baskı altında tutulması olur. Çağdaş devlet görüşü, bunu kabul edemez. Din, devlet gözünde, vicdanlarda kaldıkça saygıdeğer ve dokunulmazdır. Dinin kural olarak yasalara girmesi, tarihin akışı içinde, çoğunlukla taçlı devlet başkanlarının, zorbaların, güçlülerin keyif ve isteklerini doyurma aracı olması sonucunu doğurmuştur. Çağdaş devlet, dini



dünyadan ayırmakla insanlığı tarihin bu kanlı belasından kurtarmış ve dine gerçek ve sonsuz bir taht olan vicdanı özgülemiştir...Nitekim çağdaş uygarlıkla Mecelle kuralları, şüphe yok ki, bağdaşmaz. Fakat Mecelle ve buna benzer öteki yasalar ile Türk Ulusunun yaşamının bağdaşmadığı da açıktır. Türk yenileşme tarihi tanık tutularak denebilir ki, Türk Ulusu bu çağın gerektirdiği yönde yapılan, akla uygun ve doğru, akıl ve zeka ile bağdaşan yeniliklerden hiçbirisine karşı çıkmamıştır...Sonuç olarak, Türk halkı, adalet dağılımında tutarsızlık ve sürekli bir karışıklık ile karşılaşmaktadır...Halkın alın yazısı, belirli ve oturmuş bir adalet temeline değil, rastlantıya ve talihe ve birbiriy-le çelişkili ortaçağ fıkıh kurallarına bağlı bulunmaktadır. Cumhuriyet, Türk adaletinin bu karmaşıklıktan, yokluktan ve pek ilkel durumdan kurtarılmasını, Devrimin ve çağdaş uygarlığın gereklerine uygun yeni bir Türk Yurttaşlar Yasasının (Türk Medeni Kanununun) hızla meydana getirilmesini ve yasalaştırılmasını zorunlu kılmıştır. Bu amaçla hazırlanan Türk Medeni Kanunu, Medeni Kanunlar arasında en yeni, en kusursuz ve halkçı olan, İsviçre Medeni Kanunundan alınmıştır..." değerlendirmesine yer verilmiştir. Bu değerlendirme, dönemin toplumsal ve kültürel (ekinsel) yapısına göre oldukça ileri sayılabilecek görüşler içermektedir.

Türk Medeni Kanunu ile toprağı kullanan köylüye tam mülkiyet hakkı tanınmış ve taşınmazların alıma ve satıma konu olması sağlanmıştır. Bu dönemle birlikte, Devlet, araziyi kullananlardan almakta olduğu son hakkından da vazgeçmiş, adeta tasarruf sahibini iye (malik) yapmıştır. Miri araziyi kullanan köylünün devlete karşı yükümlülükleri ve bağımlılığı azalırken, büyük toprakların iyeleri ile ortakçı ve kiracı köylüler arasındaki ilişkiler olduğu gibi korunmuştur (Silier 1981: 17, Erdost 1978: 208).

Türk Medeni Kanunu'nun öngördüğü düzenlemelere karşın, 1920'lerde arazi politikası, var olan mülkiyet ve tarımsal yapıdaki işletme dağılımlarını değiştirmekten çok, özel mülkiyet hakkı ve güvencesi ile büyük arazi iyelerinin durumunu sağlamlaştıran, küçük köylülerin zilyetliğinde bulunan arazilerin özel mülk olarak tescilini, alımını ve satımını kolaylaştırması yönünde gelişmiştir. Özel mülkiyetten yoksun olanlar için çok sınırlı önlemler alınmıştır. Ülke genelinde köylüyü topraklandırma ile ilgili tartışmalar ancak 1930'ların ikinci yarısında yoğunlaşmış ve yasa biçimini, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (ÇTK) adıyla 1945 yılında alabilmiştir.

12.05.1926 tarih ve 837 sayılı yasa ile 1858 tarihli Arazi Kanunu kaldırılmış (Resmi Gazete: 29.05.1926 - 384); 20.05.1926 tarihinde kabul edilerek 04.10.1926'da yürürlüğe giren, 864 sayılı **Kanunu Medeninın Sureti Meriyet ve Şekli Tatbiki Hakkındaki Kanun** ile de şer-i tüze (mecelle) kaldırılmıştır (Resmi Gazete: 19.06.1926 - 402).

Ancak, Türk Medeni Kanunu, Cumhuriyetin imparatorluktan devraldığı toprak mülkiyet biçimlerinden herhangi birine kesin olarak son verememiştir. Hukuksal açıdan bakıldığında, **İsviçre Medeni Kanunu** bir devrim yasası değildir (Erdost 1978: 205-206). Ayrıca, İsviçre'deki yasa bütün düzenlemesini, tapuda kayıtlı olup da kadastro yapılan taşınmazları öngörerek getirmiştir (Köprülü 1985: 39). Bu dönemde, ülkemizdeki özel mülkiyete konu tüm

taşınmazların tapuda tescilli gerçekleşmediği gibi, tapu dışı alımların ve satımların yoğunluğu belirgin sistem farklılıklarını oluşturmaktadır. Günümüzde ise, tapu dışı işlemlerin, kadastro gören yerlerde "köy tapusu" adıyla ve özellikle kırsal alanlarda yoğun biçimde devam etmesi, sistem farklılıklarının giderilmesinin hiç de kolay olmadığını kanıtlar.

İsviçre'de bu yasanın temel ilkeleriyle amaçlarını göz önünde bulundurarak uygulanmasını yerel özel koşullara uyduracak ve giderek canlı olarak gelişmesini olanaklı kılacak yasa, tüzük ve yönetmeliklerin yapılması konusu kantonlara bırakılmıştır. Oysa, ülkemizin üniter (tekçi) yapısı, bölgeler arasında farklı gelişmişlik düzeyleri, sosyal ve nüfusa ilişkin farklı koşullar içindeki toplumsal yapı belirgin sistem farklılıklarıdır. Ülkemiz koşulları açısından değerlendirildiğinde, arazi rejiminde, tekdüze ve kesin kurallar koyan ve bu kuralların uygulanmasını bürokratik yöntemlerle merkezden kontrol etmeyi öngören arazi yasalarının, ülke genelinde doğrudan uygulanması ve kısa sürede kesin sonuçların alınması oldukça zordur. Çünkü, Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullar, yasaların, sürekli gelişen ve değişen ülke koşulları içinde canlı tutulmasını ve buna ilişkin önlemlerin alınmasını zorlaştırmıştır (Barkan 1980: 495-496). Bu zorluklar, devralınan mülkiyet kurumu ve arazi yönetim biçimi (rejimi) yanı sıra, ülke genelinde kurumsallaşamamış tapu örgütü ve kadastro çalışmalarının ilk kez başlatılması nedeniyle doruğa çıkmıştır. Cumhuriyetin başlangıcında, kuralların tam olarak uygulanmasının uzun bir süreci alacağı baştan kestirilse bile, Türk Medeni Kanununun gerekçesinde tanımını bulan yaklaşım, çağdaş uygarlık düzeyine ulaşma hedefi ve ulusun gelişmiş dünya ülkeleri arasında seçkin yerini alması heyecanının ağır bastığı kesindir.

Cumhuriyetin kuruluşunda, çağdaş hukuk kurallarının hızla ve bir bütün olarak uygulanması konusunda ciddi güçlükler olmuştur. Başlangıçta karışık olan hukuk sisteminin, Türk Medeni Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile kısa zamanda düzelmesi amaçlanmıştır. Ancak bu öngörü, istenildiği biçimde gerçekleşmemiştir. Kadastro faaliyetlerinin tamamlanması ve çağdaş bir tapu sicilinin kurulması için zamana, akçal (mali) kaynaklara ve yetişmiş teknik iş gücüne gereksinme olduğu anlaşılmıştır. Bununla birlikte, varolan sorunların ivedilikle çözümü ve geçmişin hızla tasfiyesi için, Türk Medeni Kanunu'na aykırı birçok yasanın ve kararın yürürlükte kalmalarına göz yumulmuştur. Bunların ilk olanı 801 sayılı yasadır. Ancak bu yasa, Türk Medeni Kanunu ile yürürlükten kalkınca, bu kez aynı içerikte 11.05.1929 tarihli ve 501 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) kararı alınmıştır (Resmi Gazete: 11.05.1929-1192).

### **501 sayılı TBMM Kararı**

501 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi yorum kararıyla, senetsiz tasarruf sorununun çözümü, tapuya tescil işlemlerinin yapılması ve 801 sayılı yasa ile başlayan uygulamalara devam edilmesi kabul edilmiştir.

Bu karar ile tapuda kayıtlı olmayan yerlerde bir mahkeme kararına gerek olmaksızın tapu dairelerinin senet vermelerine engel olmadığı benimsenmiş, ancak tapuda kayıtlı olup da bir başkasının zilyed olduğu yerler için ayrı bir yasal düzenlemeye gerek olduğu belirtilmiştir.



501 sayılı TBMM kararıyla, Türk Medeni Kanunu karşısında yürürlükten kalkan 810 sayılı yasanın uygulama şeklinin **ana kuralın istisnası** olduğu belirtilmiştir. **Ana kural ise Türk Medeni Kanunu**'dur. 810 sayılı yasa ve 501 sayılı kararla alınan önlemler, düzensizliği **sırf mülk** taşınmazlara ve özellikle gerçekte tapuya bağlı olmalarına karşın, kayıt iyесinden başkasının zilyetliğinde bulunan taşınmazlara ilişkin tapu dışı alım-satımları **tasfiyeye** yeterli bulunmadığı için bunu da kapsayan ve 02.06.1929 tarihinde kabul edilen 1515 sayılı **Tapu Kayıtlarında Hukuki Kıymetlerini Kaybetmiş Olanların Tasfiyesine Dair** yasa çıkarılmıştır (Resmi Gazete: 09.06.1929-1211).

### **1515 sayılı Yasa Uygulamaları**

Bu yasa, tapu defterlerinde kayıtlı olup da başkasının mülkiyetine geçmiş olan arazinin 10 yıl; yapı, bağ, bahçe ve arsaların 15 yıl süre ile kullanılmasıyla, tapu yönetimlerince zilyetleri adına tescilini ve tapu senedi verilmesini öngörmüştür. 1515 sayılı yasanın 3. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulunun 14.05.1930 tarih ve 9331 sayılı karamamesi ile yürürlüğe konulan uygulama tüzüğünde (madde: 1), bir tanıkla kanıtlanması durumunda ayrıca bir belge aranmaksızın işlemlerin yapılabileceği kuralına yer verilmiştir. Bu tüzükte, 30.06.1942 tarih ve 13041 sayılı kararname ile yapılan bir değişiklikle, uygulamanın kapsamı tapuda kayıtlı olmayan taşınmazları da içerecek şekilde genişletilmiştir. Günümüzde de yürürlükte bulunan 1515 sayılı yasa uyarınca tapu yönetimlerinin doğrudan idari tasarruflarıyla yapılmakta olan tesciller, 25.01.1950 tarih ve 5519 sayılı yasa ile (Resmi Gazete: 31.01.1950-7420) yargıç kararına bağlanmış, bu kararlara yetkili fen memurları ve mühendislerce yaptırılacak haritaların ve krokilerin de eklenmesi koşulu getirilmiştir.

810 ve 1515 sayılı yasalar ve 501 sayılı TBMM kararı ile Devlet miri arazi üzerindeki rakabe (kuru mülkiyet) hakkından feragat etmiş, diğer yandan bunların zilyetleri üzerine kaydedilmesini sağlamıştır. Büyük toprakların gelirleri ise kullananlara verilmiştir.

Özen'in (1971: 29), temel hedefi toprağın dağıtılması olarak değerlendirdiği 810 ve 1515 sayılı yasalar ve 501 sayılı karar uygulamaları, Yavuz'a göre (1980: 77), eşya hukukunun en çarpıcı yerlerinden biridir. Gerçek amacın, özel mülkiyetin merkezi yönetimin denetimi ve kontrolü altında tapu senedine bağlanması yoluyla Türk Medeni Kanunu'nun uygulanmasının önünün açılması olduğu görülmektedir. Türk Medeni Kanunu'nun öngördüğü kurallara aykırı ve gerekçelerinde **ana kuralın ayırık durumları** olarak belirtilen bu uygulamalarda, doğrudan tapu yönetimlerine tescil yetkisinin verildiği 22 yıl içinde, 400 bin taşınmazın tapu kütüğüne kaydı yapılmış, ancak bunların yaklaşık % 5'i mahkeme tarafından iptal edilmiştir (Esmer 1983: 987). Ülkemizde, tapulu ya da tapusuz taşınmazların edinimi konusunda sıkça gündeme gelen zilyetlik, Cumhuriyet döneminde ilk kez adı geçen yasalarla yaygın uygulama bulmuştur.

### **Türkiye'de İlk Çağdaş, Hukuksal Kadastro Uygulamaları**

Cumhuriyet döneminde, Türk Medeni Kanunu'nun öngördüğü anlamda tapu sicilinin kurul-

masını amaçlayan ilk çağdaş ve hukuksal kadastro uygulamaları, **23.12.1934 tarihli ve 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu** ve 05.12.1934 tarih ve 2/3642 sayılı Uygulama Tüzüğü ile geniş uygulama olanağı bulmuştur.

2613 sayılı yasa, şehir ve kasabaların belediye içi ya da dışı gözetilmeden, ülke genelinde uygulanmak üzere çıkarılmıştır. Buna karşın, uygulamada tüm faaliyetler, il ve ilçelerin belediye sınırları içinde yürütülmüştür. Gürsoy (1970: 174), tapulama yasalarının uygulanmadığı yerlerde de, 2613 sayılı yasanın uygulanmasında bir engel olmadığı görüşünde olmakla birlikte, aynı amaca yönelik bu iki yasa arasında farklı hükümler bulunduğu kanısındadır. Özellikle 766 sayılı Tapulama Yasası vatandaş lehine hükümler içermektedir ve köylerde de 2613 sayılı yasanın uygulanması durumunda, 766 sayılı yasanın sağladığı olanaklardan kişilerin mahrum edilmeleri, aynı bölgede ve aynı kapsamdaki taşınmazlar hakkında farklı kuralın uygulanmasının adalete uygun düşmeyeceği görüşü ağırlık kazandığından, her iki yasanın benimsenen alanlarda uygulanması tercih edilmiştir.

Taşınmazlardaki eylemli kullanım durumlarını hukuksallaştırmak, tapusuz taşınmazları tapulamak ve kadastro haritalarına (plana) dayalı parsel sınırlarını ve yüzölçümlerini belirlemek amacıyla yürürlüğe konulan 2613 sayılı yasanın, ülke genelinde ve istenilen hızda uygulanması sağlanamadığından başarılı olduğu söylenemez.

Görüldüğü gibi, Osmanlı miri arazi rejiminin tasfiyesi için çıkarılan ve yukarıda belirtilen yasalara rağmen senetsiz tasarrufların tapuya kaydı hiç de kolay olmamıştır. Kadastronun tarihsel gelişimine damgasını vuran zilyetlikle taşınmaz mülkiyetinin edinilmesinde en yaygın uygulanan kural ise, bir hakkın kazanılması ya da yitirilmesine ilişkin belirlenmiş sürelerin geçmiş olmasına bağlı sonuçları tanımlayan olağan ve olağanüstü zamanaşımına ilişkin kuralardır (Türk Medeni Kanunu, eski madde: 638,639; yeni madde:712,713).

İsviçre’de, özel mülkiyete konu olan taşınmazların kayıtlarının bulunmaması ya da tapu kütüklerinin düzenlenmesi sırasında bazı taşınmazların unutulması kütük dışı kalmaları gibi çok az görülen bir olayın çözümü olarak İsviçre Medeni Kanunu’nda da yer alan zamanaşımı kurumu, Türkiye’de şiddetle duyulan bir gereksinimin yanıtına dönüşmüştür (Esmer 1983: 458). Öyle ki, Türk Medeni Kanunu’nun karşılamadığı gereksinimlerin zorlamasıyla, senetsiz tasarruflarla ilgili işlemlerden başlayarak daha sonra çıkarılan tüm kadastro (ve tapulama) yasalarında, tartışmaların odağını oluşturmasına karşın ısrarla bu kurala geniş yer verilmiştir. Ancak, Türkiye’de, tapusuz taşınmazların zamanaşımı ile kazanılması, İsviçre’dekinin tersine, yaygın uygulama bulması nedeniyle, miktar ve zilyetliğin kanıtlanması konusunda sınırlayıcı kurallar getirilmiştir.

Taşınmazların olabildiğince hızlı tapulanması çalışmaları, ekonomik yapıyla doğrudan ilgilidir. Kapitalist üretim ilişkilerinin ve bunun örgütlü kredi piyasasının az gelişmiş bulunduğu ekonomik yapılar, tefeciliğin yeşermesi, yaşaması, gelişmesi ve giderek üretim sürecinde rol oynamasının önkoşulunu oluşturmaktadır. Tarımsal kredinin verilmesinin tapuya bağlanması ve tüm arazilerin tapulanmasının o dönemler için gerçekleşmemiş olması, tefeciliğin



elinde küçük üreticilerin yoksullaşmasına ve mülksüzleşmesine yol açmıştır.

Bu dönemlerde, Ziraat Bankası kredilerinden büyük toprak iyeleri daha çok yararlanmışlardır. Küçük üreticilerce yaratılan değeri dönemin en karlı yatırımı olarak görülen tefeciliğe, toprak satın almaya ve ticarete yatıran büyük toprak iyeleri, genellikle köy dışında yaşamakta, topraklarının önemli bir bölümünü ortakçılık ya da kiracılıkla işletmektedirler. Özellikle 1927 yılında Ziraat Bankası kredilerinin % 70'inin taşınmaz sağlancası (gayrimenkul rehni) karşılığında verilmesi, doğal olarak sağlancaya konu olan ve tapuya bağlanan taşınmazların büyüklüğünün verilecek kredi miktarını etkilemesi, bu sürecin önemli göstergelerindendir (Silier 1981: 45, Kazgan 1983: 2423-2424, Çavdar 1983: 1052). 1920'lere ve 1930'lara oranla tarım kredileri daha yayılmış olsa da, bugün de çözümlenmemiş çok sayıda sorunla yüklü olduğuna kuşku yoktur.

I. Dünya Savaşının ardından tarım ürünlerine olan yoğun istem, Cumhuriyetin ilk yıllarında tarımın göreceli canlanmasına yol açmıştır. Ancak, Avrupa ve ABD'de büyümenin 1926'da yavaşlaması ve 1929'da durması, içte varolan krizi daha da keskinleştirmiştir. Bu gelişmeler dünya çapında etkili olan buhranın sonucu, Türkiye'de tarım ürünlerinde aşırı düşüşlere neden olmuş ve küçük köylüyü varlıklarını satmaya, ortakçı, kiracı olmaya zorlamıştır. Liberal dönem olarak adlandırılan 1923-1929 yılları ardından (Akat 1983: 1100), buhranın da etkisiyle toplumsal ve ekonomik yapıda yeni önlemlerin alınmasına girişilmiştir. Çoğu günümüzde yürürlükte bulunan ya da uzun yıllar yürürlükte kalmış olan yasalar, liberal dönemin ardından gelen ve devletçilik olarak adlandırılan (1930-1940), ancak uygulamaların özel sermayenin çıkarlarına aykırı bir şekilde sürdürülmediği, tersine onun geliştirilmesine çalışıldığı bu dönemde çıkarılmışlardır.

Bu dönemde çıkarılan ve günümüzde de yürürlükte bulunan yasalardan biri de 22.12.1934 tarihli ve 2644 sayılı Tapu Kanunu ve yanı sıra Tapu Sicil Tüzüğüdür. Türk Medeni Kanunu yayınlandığında, öngördüğü gereksinmeyi karşılayacak bir tapu sicil kurumu yoktu. Bu nedenle, Türk Medeni Kanunu, yalnızca tapu sicil sistemini kabul etmekle kalmamış, bununla birlikte, tapu sicil kurumunun oluşturulmasını da kurala bağlamıştır (Türk Medeni Kanunu, eski madde: 910; yeni madde: 997). Türk Medeni Kanunu'nun sözünü ettiği Tapu Sicil Tüzüğü, 08.10.1930 tarihli ve 268 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile kabul edilmiş ve 13.04.1932 tarihinde Resmi Gazete de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu tüzük, gerçekte 22.02.1910 tarihli İsviçre Tapu Sicil Tüzüğü'nden alınmıştır (Gürsoy 1970: 158). Türk Medeni Kanunu'na alınmayan bazı kurallara bu tüzükte yer verilmiş ve taşınmazın kaydı, tescil koşulları ve kapsamı ile tapu sicilinin nasıl tutulacağı bu tüzükte açıklanmıştır.

Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte, tapu ve kadastro ile ilgili düzenlemeler, tapulu ya da tapusuz olduğu gözetilmeden, kullanılan tüm taşınmazların ivedilikle tapulanmasına özgülennmiş; Türk Medeni Kanunu'nun öngördüğü sistemle uyumlu olarak, uygulamada karşılaşılan hukuksal sorunlara kolay ve hızlı çözümler üretmeyi hedeflemiştir. Görülmektedir ki, Türk Medeni Kanunu'nun yürürlüğe girmesi sonrası, varolan durumun öngörülen sistemle uyumlu hale getirilmesi için zilyetleri olabildiği kadar hızlı iye (malik) yapma isteği dikkat çekicidir. Bu durum, o dönemin koşullarının gerektirdiği bir seçimden kaynaklanmaktadır. An-

cak bu yaklaşım, 2000'li yıllara doğru önemli değişimler olmadan varlığını sürdürmüştür. Bunun doğal sonucu olarak, Harita Tapu ve Kadastro Sektöründe var olan sistem, son yıllarda çok amaçlı kadastro temelinde değişim isteklerinin yarattığı tartışmaların da odağını oluşturmuştur.

### Cumhuriyetin Kuruluşunda İskan Sorunu

Cumhuriyetin ilk yıllarında toprak sorunu, iskanla bir arada ele alınmıştır. Devleti en çok uğraştıran konuların başında yer alan iskan çalışmaları (Yavuz 1980: 39), Kurtuluş Savaşının ürünü olan Lozan Antlaşması sonucu azınlıklarla nüfus değiş-tokuşu (mübadelesi) ile önem kazanmıştır. Bir sistem ve düzenlemeyi amaçlamayan, tek amacı toprak dağıtımı olan (Kök 1978: 111), 14.06.1934 tarih ve **2510 sayılı İskan Yasası**'nın yürürlüğe girdiği tarihe kadar (1923-1934), 7300 km<sup>2</sup>'lik arazi dağıtılmıştır.

1934-1938 döneminde 48 bini az topraklı köylü olan 88 695 haneye yaklaşık 3 hektar genişliğinde olmak üzere toplam 3000 km<sup>2</sup>'lik arazi dağıtım çalışmaları sonucu, topraksız ve 5 hektardan küçük toprağı olanların ancak % 3'üne toprak dağıtılması sağlanabilmiştir (Barkan 1980: 455, Silier 1981: 75). Bu yasa uyarınca dağıtılan arazinin gerçek miktarı kesin olarak bilinmese de 1944 yılı sonuna kadar (Çiftçiyi Topraklandırma Yasasına kadar) 46 067 km<sup>2</sup>'lik arazinin topraksız ve az topraklılara dağıtıldığı söylenebilir (Kök 1978: 111, Gülöksüz-Gülöksüz 1983: 1247).

### 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (ÇTK) Uygulamaları

Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen yıllar içinde özel bir niteliği olan İskan Kanunu uygulamalarının dışında, toprakla doğrudan ilgili yasa ise, 11.06.1945 tarihli ve 4753 sayılı **Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu (ÇTK)**'dur. 1921 Anayasasında (07.02.1921/1) mülkiyet ile ilgili bir kurala yer verilmezken, 20.04.1924 tarihli ve 491 sayılı 1924 Anayasası'nın, kamulaştırmalarda değer pahasının peşin ödenmesi koşulu (madde: 74), o dönemler için kamulaştırmayı olanaksız kılacak bir hüküm olarak kabul edilmiştir (Silier 1981: 17). Atatürk'ün 1936 ve 1937 yıllarında TBMM'deki açış söylevlerinde, *bir defa memlekette topraksız çiftçi bırakılmamalıdır. Bundan daha önemli olanıysa, bir çiftçi ailesini geçindirebilen toprağın, hiçbir sebep ve suretle, bölünemez bir mahiyet alması, büyük çiftçi ve çiftlik sahiplerinin işletebilecekleri arazi genişliğini, arazinin bulunduğu memleket bölgelerinin nüfus kesafetine ve toprak verim derecesine göre sınırlamak lazımdır* sözleri, gerekli hazırlıkların yapılarak büyük bir reform (düzeltim) hareketinin başlamak üzere olduğunun işareti sayılmıştır (Barkan 1980: 457). Bu söylevin ardından ilk önemli düzenleme, 1924 Anayasasınının 74. maddesine 05.02.1937 tarih ve 3115 sayılı yasa ile çiftçiyi toprak iyesi kılmak ve ormanları devletleştirmek için alınacak, toprak ve ormanların karşılıklarının ödeneşinin özel yasalarla belirlenmesini öngören bir fıkranın eklenmesidir (Resmî Gazete: 13.02.1937 - 3533).

O günün koşullarında, toprak dağıtımını bu denli canlı tutan nedenler arasında; 1) hazine arazilerinin yağmalanması, 2) verimli arazi birikimlerinin tükenmesi, 3) işsizlik oranının gide-



rek artması, 4) küçük işletmelerde arazi üzerindeki nüfus baskısının artmasıdır. Temel ögesi mülkiyet olayında biçimlenen ve özünde politik bir sorun olan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nda, yapılacak işin boyutları hakkında açık ve kesin bir yargı oluşturacak rakamların gerçekçi incelemelere dayanan bilimsel araştırma ve irdelemelerin bulunmayışı, Barkan'a göre (1980: 472), üzerinde durulmaya değer bir sorundur. Bu etkenlere karşın, özellikle buhran döneminde bazı yasaların çıkışı sırasında zaman zaman değinilen toprak reformuna ilişkin tartışmaların 1930'ların ikinci yarısında başlamasında, üretim ilişkilerindeki ve dolayısıyla toplumsal kesimlerin görece büyüklüğündeki değişimlerin rolü büyüktür.

Cumhuriyetin ilk on yılında, büyük toprakların iyeleriyle aşarın kaldırılması ile somutlaşan ittifak içinde olan hükümetin, 1929 buhranı ardından düşük buğday fiyatları karşısında tarımın korunmasına yönelmesi, orta köylülüğün güçlenmesine ve onunla ittifakına yol açmıştır. İkinci Dünya Savaşı yıllarında işgücünün askere çekilmesi, tarım yapan orta kesimi zorlamış ve tüm desteklere karşın orta köylülük ittifakına yabancı kalmıştır. Bu gelişmeler, hükümeti topraksız ve toprağı yetersiz köylüye toprak dağıtım yoluyla, yoksul köylünün desteğini ve güçbirliğini aramaya yöneltmiştir (Gülöksüz-Gülöksüz 1983: 1247). Türkiye'de 1950'deki iktidar değişiminde bu gelişmelerle birlikte, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu'nun bulunduğu gerçeği üzerinde siyasal bilimciler birleşmektedirler (Kazgan 1983: 2426).

4753 sayılı yasanın uygulanmaya başlamasından uzun bir süre geçmesine karşın, topraksız ailelerin büyük arazi sahiplerinin topraklarında çalışmaları önlenememiştir. Bu durum, yeni bir toprak reformunun nedeni olarak görülmüştür. Anayasa Mahkemesi'nde toprağın belirli bir süre içinde kiralanmasını ve ortakçılıkla işletilmesini yasaklayan hükümlerin Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir (28.04.1966, E. 1966/3, K. 1966/23).

1947-1972 yılları arasında uygulanan ÇTK ile %0.62'si kamulaştırma yolu ile sağlanan toplam 24 919.37 km<sup>2</sup>'lik arazi Hazine adına kütükleştirilmiştir. Bunlardan, ülkemizdeki ekili ve dikili arazinin % 7.55'ini oluşturan 22 313.65 km<sup>2</sup>'lik kısmı 432 117 aileye (tüm çiftçi ailelerinin %10.47'sine) dağıtılmıştır (Taraklı 1976: 274-284). 1950-1970 döneminde ekilen arazilerin 145 420 km<sup>2</sup>'den 242 960 km<sup>2</sup>'ye çıkarak yüz bin km<sup>2</sup>'ye yakın artmasına karşın, ÇTK ile dağıtılan araziler bunun ancak %22'si kadar olmuştur. Arazinin cinsi ve verimliliğinin nasıl saptanacağına ilişkin bir yöntem getirilmeyen ve dağıtılacak arazi kaynakları bakımından genellikle kamunun denetiminde ve tasarrufunda bulunan arazilere yönelen ÇTK, yalnızca hazine arazilerinin topraksız ve yetersiz toprağı olan köylülere dağıtılmasına aracılık etmiş (Kazgan 1983: 2426), bu uygulama bozuk olan insan-toprak ilişkilerini düzeltmeye yetmediği gibi basit bir **Tapulama Yasası** şeklinde uygulanmıştır (Özen 1978: 100).

Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ile kamulaştırma ve dağıtım işlemine konu arazilerin belirlenmesi için, kadaströ çalışmalarının öncelikle tamamlanması öngörülmemiş, bunun yerine bildirim alma yöntemi yeğlenmiştir. Devlete ait taşınmazların bu bildirişe göre doğrudan tapuya tescili öngörülmüştür. Bu çalışmalar ise, o dönemlerde ÇTK ile görevli kurumca (Toprak ve İskan Genel Müdürlüğü) oluşturulan toprak dağıtım komisyonlarınınca yapılmıştır. 1972 yılı sonuna kadar, kırsal alanların ancak %28.71'ine (117 720 km<sup>2</sup> lik alana) kadaströ hizmetlerinin götürülebilmesinin böylesi yöntemin denenmesinde etkili olduğu görülmektedir.

235/a maddesi ile ÇTK'nu yürürlükten kaldıran 25.06.1973 tarih ve 1757 sayılı **Toprak ve Tarım Reformu Kanunu (TTRK)**, kadastro çalışmalarını düzeltimin (reform) önkoşulu saymıştır (madde: 12). 19.07.1973-10.05.1978 tarihleri arasında yalnızca Şanlıurfa ilinde uygulanan TTRK'da önkoşul sayılan arazi kadastrosu (tapulama) çalışmaları sonucu, 9339 km<sup>2</sup>'lik kısmını tarım arazilerinin oluşturduğu 11 224 km<sup>2</sup>'lik kültür arazisi bulunan Ş.Urfa'nın toplam yüzölçümü olan 18 584 km<sup>2</sup>'lik alanın % 89.42'si (16 618 km<sup>2</sup>'lik alan) kadastro görmüştür. Özen'in deyiimiyle (1978: 104), Ş.Urfa'daki tapulama uygulamaları, neredeyse dağı taşı tapuya bağlamıştır. Şanlıurfa ilinde 8525 km<sup>2</sup>'lik alanın (kadastro gören alanların %51.3'ünün) kazandırıcı zamanaşımı ve zilyetlikle kişilere tapulanması, kadastro çalışmalarının, mülkiyet kurumunun düzenlenmesi ve dağıtımın hakça yapılmasının gerçekleştirilmesinden çok, merkezi ve yerel güç iyelerinin denetiminde bir araç olarak kullanıldığını göstermektedir.

Görülmektedir ki, zilyetlik, kişilerin kamu eliyle varlıklı duruma gelmelerine de yol açmaktadır. Kadastro öncesi kamuya ait olan topraklar, kadastro çalışmaları ile kişiler adına tapulanmakta ve ardından bu toprakların üzerinde baraj, karayolu, sulama gibi kamusal projelerin yapılması planlandığında, bu kez kamulaştırılmaktadırlar. Dolayısıyla devlet, daha önce kendisine ait olan yerleri, kadastro sonrası, para ödeyerek geri almaktadır.

Anayasa Mahkemesi de, "...üzzerinde zilyetliğe dayanan bir hak kurulmuş bulunan taşınmazların ilk önce ilgilisi adına tescili ve sonra da Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun bu gayrimenkuller hakkında uygulanması gerektiği ve kanuni şartlarda mevcut olduğu takdirde sahipli taşınmazlara ilişkin hükümlerin uygulanması suretiyle işlem yapılması..." kararına vararak, bu kararı, "...Anayasa'nın esaslı ilkelerinden birisi olan hukuk devleti niteliğinin zorunlu bir sonucu..." olarak değerlendirmiştir (18-19. 06.1968, E. 1966/19, K 1968/25). Anayasa Mahkemesi'nin, arazi kullanım (imar ve planlama) kararları ne olursa olsun, kamu arazilerinin zilyetlikle elden çıkarılmasını benimsemesi düşündürücüdür. Oysa zilyetlikle ilgili bu kural, arazilerin planlanması, düzenlenmesi, değerlendirilmesi yanı sıra, üretim ilişkilerinin geliştirilmesini de içeren bir kapsamda ele alınarak değerlendirilebilirdi. Uygulamalar, kadastronun, taşınmaz mülkiyetinden ve toplumsal yapıdaki güçler dengesinden bağımsız düşünülemediğini ortaya koymaktadır. Toprak ve Tarım Reformu Kanunu (TTRK) uygulamaları ve sonuçları bunun en çarpıcı örneklerindedir.

Bazı maddelerinin TBMM'den geçirilmediği gerekçesi ile açılan bir dava sonucu, Anayasa Mahkemesi, 19.10.1976 tarihli ve E. 1973/42, K. 1976/48 sayılı kararı ile yeni bir yasa çıkarılması için bir yıllık süre tanıyarak Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nu iptal etmiştir. Bir yıl içinde yeni bir yasa çıkarılmamıştır.

10.05.1978 tarihinde yürürlükten kalkan Toprak ve Tarım Reformu Kanunu, 1960'ı izleyen yıllarda tarımda ortaya çıkan yoğun tartışmaların ve küçük tarım işletmelerindeki nüfus artışının tarım topraklarında yarattığı baskının ürünü sayılabilir. 1980'li yıllarla birlikte, Türkiye'de ekonomik ve siyasi alanda etkinliğini ve ağırlığını hissettiren liberal dönemle birlikte, toprak ve tarım reformu, yalnızca tarım reformu olarak algılanmış ve toprak dağıtım konusu tartışmaların bile gündeminden düşmüştür.



## 1950 Sonrası Kadastro Faaliyetleri

1913'lerde arazilerin %39'u ailelerin %1'inin tasarrufunda (kullanımında) iken, 1950'de arazilerin %24.81'i ailelerin %1.5'inin elindedir. 1923 öncesi saptanan mülkiyet ilişkileri, 1923-1950 döneminde de benzer şekilde sürmüştür (Gülöksüz-Gülöksüz 1983: 1247).

1950'den sonraki çok partili dönemde benimsenen liberal ekonomi politikası, Türkiye'de önemli yapısal değişmelere yol açmış ve beraberinde pek çok sorunları da yanı sıra getirmiştir. Bu dönemde, ekonomik alanda özel girişkenliğe tanınan öncelikler ve sağlanan destekler ve kolaylıklar nedeniyle başta tarım olmak üzere ekonominin her kesiminde özel girişkenlik önemli bir gelişme göstermiştir. Tek yanlı beliren hızlı gelişme, toplumda ayrışmayı derinleştirerek çeşitli toplumsal bunalımların ve sorunların da kaynağını oluşturmuş ve bu dönemdeki dönüşümler Türkiye'nin bu günkü ekonomi politığının ana belirleyicileri olmuşlardır. 1950 yılında 325 bin km<sup>2</sup> olan mera arazisi, 1980'li yıllara doğru 110 bin km<sup>2</sup> azalmıştır. Meralarda, 30 yılda %40 azalma olurken, 1948-1955 arasında toplam ekili alan 95 bin km<sup>2</sup>'den 142 bin km<sup>2</sup>'ye çıkarak %50 artmıştır. Toprak üzerindeki gittikçe artan nüfus baskısı, tarım işletmelerinin bütünlüğünü ve ekonomik olarak yaşayabilir tarımsal aile işletmelerinin varlığını olumsuz etkilemiştir. Türkiye'de 1928 yılında 66 000 km<sup>2</sup> olan tarım arazileri, 1950'de 160 080 km<sup>2</sup>'ye, 1960'da 253 240 km<sup>2</sup>'ye, 1970'de 273 390 km<sup>2</sup>'ye yükselmiştir (DİE 1995: 311). Günümüzde ise, tarıma açılacak arazilerin son sınırına gelinmiştir.

Bu dönemde kadastro çalışmaları açısından en önemli gelişme, 16.03.1950 tarihli ve 5602 sayılı **Tapulama Kanunu**'nun çıkarılmasıdır (Resmi Gazete: 22.03.1950-7463). Senetsiz tasarrufların tasfiyesini amaçlayan 810 ve 1515 sayılı yasalar, 501 sayılı TBMM kararı ve 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu ile, taşınmazların kullanım biçimlerindeki düzensizlikler giderilememiş ve tapusuzluk sorunu çözülememiştir. Bu nedenle çıkarılan 5602 sayılı yasa, Türk Medeni Kanunu'nun taşınmaz mülkiyetinin edinilmesi için öngördüğü kuralardan ayrı ve tasfiye görüşüne dayalı hükümler içermektedir. Tapulama işlemlerine yapılan karşı çıkışları hiçbir kayıt ve koşula bağlı kılmaması, tapulamadan kısa süre önce tapulu taşınmazların tapu dışı satışlarının geçerli sayılması gibi aşırı hoşgörülü kuralları bu yasanın yaygın ve amaçlı olarak kötü niyetle kullanılmasına yol açmıştır (Esmer 1983: 1008-1048).

Tapulama Kanunu, toprakların kişilere devriyle bir kaynak transferi işlevi görmüştür. Tarıma traktör girmesi, kredi alınması yoluyla para sağlanmasını da gündeme getirmiştir. Kredi verilmesi için Ziraat Bankası tarafından tapu koşulunun ileri sürülmesi, hızlı kadastroyu gündeme getirmiştir. İlk uygulamaların, kırsal alan ağırlığı bulunan Ankara, Konya, Adana, Diyarbakır, Ş. Urfa, Kars gibi yerlerde başlatılması da bu kanunları güçlendirmektedir. Tapulama Kanunu aracılığıyla, 1950'li yıllarda, Türkiye'de kırsal alanlara kaynak transferi yapıldığına ilişkin görüş üzerinde durulması gerekmektedir. Gerçekten, Türkiye'de Tapulama Kanunu ile devredilen alanlarda, hava koşullarının da elverişli olmasıyla tarımda patlamalar yaşanmış ve ikinci kez sermaye birikimi elde edilmiştir. Ancak, üretimle elde edilen bu birikimler, kalkınma yerine tüketime kaymış ve ekonomik gelişme bakımından beklenen sonuç elde edilememiştir.

5602 sayılı yasanın 13/D fıkrasını değiştiren 09.03.1954 tarihli ve 6335 sayılı yasa, senetsiz tasarruftan zilyetlik iddiasında bulunan kişilerden vergi kaydının aranması koşulunu getirmiştir. Yasa gerekçesinde, bu kuralın amacının, yüzlerce ve hatta binlerce dönüm hazine yerlerinin boş yere kişilere geçmesinin önlenmesi şeklinde açıklanmıştır. Bu yasanın Anayasaya aykırı olduğu yolundaki karşı çıkma karşısında Anayasa Mahkemesi, 17.05.1963 tarihli ve E. 1963/175, K. 1963/114 sayılı kararında, yasadaki edinme nedenlerinden biri olan zamanasına ulaşan zilyetliğin, on yıllık vergi kaydıyla kanıtlamaya zorunlu tutulması anayasaya aykırılık oluşturacak ve mülkiyet hakkının özüne dokunacak nitelikte olmadığına karar vermiştir. Bu kararda ayrıca, **zamanasını doğrudan doğruya mülkiyet bahşetmeyip, mülkiyetin iktisap sebeplerinden birisidir, yasanın aradığı koşullar yerine getirilmiş olmadıkça, Anayasanın himayesine mazhar bir mülkiyet hakkından söz edilemez, böyle olunca da müktesep bir hakkın ihlali de söz konusu değildir** denilmiştir. Dolayısıyla, kazandırıcı zamanasının koşullarının tamamlanmış olması, zilyede doğrudan doğruya mülkiyet hakkını değil, taşınmazın kendi adına tescilini istemek hakkını doğurduğu, koşulların gerçekteşmesi durumunda mülkiyetin tescil davasının açılmasıyla edinilebileceği belirtilmiştir.

5602 sayılı yasa ve bu yasayı değiştiren 6091, 6335 ve 6383 sayılı yasaların boşluklarını doldurmak ve aksaklıklarını gidermek amacıyla hazırlanan yeni tapulama yasası, 396 sayı ile TBMM'den geçmiş ancak Cumhuriyet Senatosu'nda kazandırıcı zamanasını ve zilyetlikle tapusuz taşınmazların edinilmesinin yarattığı tartışmalar ve özellikle Cumhuriyet öncesine ait belgelerin Cumhurbaşkanınca **bugün için hukuki değerini kaybetmiş bir takım ihdası hak vesikası** olarak değerlendirilerek veto edilmesi üzerine 17.07.1964 tarihinde 509 sayı ile yeniden yasalaşmıştır (Resmi Gazete:1,3,4 Ağustos 1964-11769/11771). Bu kez, Anayasa Mahkemesi bir başvuru üzerine, yasanın Cumhuriyet Senatosunda görüşülmesi sırasında, 1962 Anayasası'nın 86. maddesinde belirtilen çoğunlukla yasalaşmadığı gerekçesi ile şekil yönünden bu yasayı iptal etmiştir (16.11.1965, E. 1964/38, K. 1965/59). Anayasa Mahkemesinin iptal kararı, 12.05.1966 tarihinde yürürlüğe girmiş ve 509 sayılı yasa tekrar TBMM'ne gönderilmiştir. Bunun üzerine, 28.06.1966 tarihli ve 766 sayılı **Tapulama Kanunu** çıkarılmıştır (Resmi Gazete: 12.07.1966-12346).

Acemoğlu (Yavuz 1980: 77), Tapulama Yasasının başına gelenlerin, hiç bir özel hukuk yasasının başına gelmediği görüşündedir. Esmer'e göre (1983: 1059), bu yasanın gereğini ve özünü, kazandırıcı zamanasına ve zilyetliğe dayalı olarak **mülkiyet hakkının belirlenmesine ilişkin esaslarda** görmek olanaklıdır.

1950 tarihli ve 5602 sayılı yasanın (17.03.1954 tarihli ve 6335 sayılı yasa ile değişik) 13. maddesinde, yüzölçümü 20 dönüme kadar olan tapusuz taşınmazlarda, zilyetliğin bilirkişi açıklamalarıyla kanıtlanabileceği kabul edilmiştir. 20 dönümden fazla olan tapusuz kısımların zilyetlikle edinilmesinde ise 10 yıl ve daha önceki yıllara ait vergi kayıtları yeterli sayılmıştır. Bu yasayı iptal eden ve zilyetliğin bilirkişi ve tanık açıklamalarıyla edinebileceği arazi büyüklüğünü 20 dönümden 100 dönüme çıkararak 766 sayılı Tapulama Kanunu'nun 33. maddesi, bu kez, 19.07.1972 tarihli ve 1617 sayılı **Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler**



**Kanunu** ile değiştirilmiştir. Bu değişiklik ile, zilyedin 20 yıldan beri iye olarak kullandığı arazilerden edinebileceği kısmı 100 dönümden 20 dönüme indirilmiştir. Tapulama Yasası'nın baştan beri tartışmalara neden olan 33. maddesinin yeni şekline göre edinilebilecek arazi miktarı 50 dönümle sınırlandırılmış ve bunun üzerindeki araziler için ayrıca 1950 yılından önceki yıllara ait belgelerle kanıtlanma zorunluluğu getirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi, "...**yasal hükümlerle yapılan sınırlamanın mülkiyet hakkına dokunmadığı...**" nı belirterek, anayasada yer alan, "...**Kanun...toprağın genişliğini gösterebilir...**" kuralı çerçevesinde devletin topraksız ve az topraklı köylüye dağıtılması için gerekli toprak rezervini elde bulundurmamak için, zilyetlikle toprak edinmeyi sınırlandırabileceğini ve bununla ilgili önlemler alabileceğini kabul etmiştir (03.07.1980, E.1980/16, K.1980/47).

766 sayılı Tapulama Yasası'nın 33. maddesini değiştiren 1617 sayılı yasanın 20. maddesiyle, zilyedin tescil isteme hakkının koşullarında bir değişiklik yapılmadığını belirten Anayasa Mahkemesi'ne göre, "...**zilyetliğin belli belge ve kayıtlardan birine dayandırılması zorunluluğu getirilmekle, zilyetliğin kanıtlanması araçlarına özgü bir sınırlama, diğer bir anlatımla özel bir delil sistemi öngörülmüştür...**" Bu delil sisteminin gerekleri yerine getirildiğinde, edinilecek taşınmazın yüzölçümü bakımından sınırlandırıldığı söylenemez (Anayasa Mahkemesi, 07.06.1983, E.1982/1, K.1983/10).

Reisoğlu'na göre ise (1980: 226), bu değişikliklerle, küçük çiftçiyi koruyan, buna karşılık büyük arazilerin tanık açıklamalarıyla ve kötüye kullanılması yoluyla edinilmesini önleyen bir hukuksal düzen getirilmiştir. Esmer (1983: 1064), belgelerin saklanması ve bulunmasındaki güçlükler nedeniyle, bu kuralın ülkede ciddi sıkıntılar yarattığı düşüncesindedir.

Türkiye'de olağanüstü zamaşaşımı ile tapusuz taşınmazların edinilmesinde **ana kural** olan Türk Medeni Kanunu'nun 639. maddesi, 09.03.1954 tarih ve 6333 sayılı yasa ile değiştirilmiştir. Değiştirilen maddenin son fıkrasında **özel yasa kuralları saklıdır** denilmektedir. Özel yasa ise, **Tapulama Yasaları**'dır (Esmer 1983: 491). Tapulama yasalarında sıkça değişikliğe konu olan zilyetlikle tapusuz taşınmazların edinilmesinin yarattığı tartışmaların nedeni, yetkinin Türk Medeni Kanunu tarafından özel yasalara devredilmesinden kaynaklanmaktadır. Öyle ki, 766 sayılı Tapulama Kanunu'nun 97. maddesinin, tapulama bölgeleri dışında kalan taşınmazlar hakkında açılmış, açılacak ve kesinleşmemiş olan davalarda da, 33. maddedeki kuralın uygulanacağını öngörmesi, bu konunun ne denli önemli kılındığının göstergesidir. Anayasa Mahkemesi bu yetkiyi, "...**tapulamayı da aşan genel bir nitelik verildiği...**" şeklinde değerlendirmiştir (18-19.06.1968, E. 1966/19, K. 1968/25).

#### 4. 21. YÜZYILDA TÜRKİYE KADASTROSU

1934 tarihli ve 2613 sayılı Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu ile 1966 tarihli ve 766 sayılı Tapulama Kanunu, 1987 tarihli ve 3402 sayılı **Kadastro Kanunu** ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni kadastro yasanın içeriğini daha çok Tapulama Kanunu oluşturmuştur. Bunun ne-

deni, kadastro görmeyen kentsel alanların sorun oluşturmayacak büyüklükte olmasıdır. Ayrıca, zilyetlikle taşınmaz edinmede, 2613 sayılı yasaya göre, 766 sayılı yasanın vatandaş lehine olan kurallarının çokluğu ve bunların yeni düzenlemede korunması tercihidir.

3402 sayılı Kadastro Kanunu, tapusuz taşınmazların zilyetlikle edinilecek büyüklüklerini yeniden tanımlamıştır (madde: 14). Buna göre, sulu toprakta 40, kuru toprakta 100 dönüme kadar olan arazilerin belge ve tanık açıklamalarıyla zilyedi adına tescili öngörülürken, bu miktarların üzerindeki arazilerin edinilmesi koşulu, 31.12.1981 tarihinden önceki yıllara ait vergi kayıtları ile Cumhuriyet öncesine ait belgelerin varlığına bağlanmış, edinilecek arazi büyüklüğü için de sınır konulmamıştır.

3402 sayılı Kadastro Kanunu'nda amaç, memleketin kadastral topoğrafik haritasına dayalı olarak taşınmaz malların sınırlarını arazi ve harita üzerinde belirterek hukuki durumlarını tespit etmek ve bu suretle Türk Medeni Kanununun öngördüğü tapu sicilini kurmaktır şeklinde verilmiştir (Resmi Gazete: 09.07.1987-19512). Kadastronun yeni tanımında, kadastro haritalarında (planda) arazinin düşey konumunun da (arazinin topoğrafik yapısı) gösterilmesi öngörülmüştür. Bu kural, Özmen ve Çorbalı tarafından (1995: 184), toprağa getirilecek her türlü yatırımlara altlık olacak verilerin tamamının kadastro haritaları ile sağlanması şeklinde değerlendirilmiştir. Ancak bu kural, 1987 yılından beri hiç uygulanmamıştır. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından, bu kuralı uygulamayanlar hakkında bu güne kadar herhangi bir işlem yapılmamıştır. Yaptırımı olmayan bir kurala yasada neden yer verildiği ise belirsizdir.

Yeni düzenleme ile kadastro müdürlüklerince üretilen bilgi ve belgelerden, yalnızca taşınmazlara ilişkin mülkiyet ve mülkiyetin dışında eşya hukuku kapsamındaki haklara ve yükümlülüklerle ilişkin olanların tapu sicil müdürlüklerine devredilmesi, sınırlara ve konumlara ilişkin bilgi ve belgelerin ise, buldukları yerde (il ve ilçe merkezlerinde) faaliyette bulunan Kadastro müdürlüklerince korunması ve Devlet güvencesi altında hizmete sunulması öngörülmüştür.

### **Türkiye Kadastrosunun Amacı**

Kadastro Yasası'nın 1. maddesinde yer alan, "...Türk Medeni Kanununun öngördüğü tapu sicilini kurmak..." şeklindeki amaç nedeniyle, Türkiye kadastrosunun özelliklerini açığa çıkarmak için öncelikle Türk Medeni Kanunu'nu (TMK) irdelemek zorunludur. Çünkü, kadastro, tapu sicili ve taşınmazlar konusunda en kapsamlı kurallar Türk Medeni Kanunu ile getirilmiştir. Türk Medeni Kanunu'na göre;

### **Türkiye Kadastrosu;**

1. Taşınmazın sınırları, tapu planları ve arz üzerindeki sınır işaretleriyle belirlenir (eski madde: 645, yeni madde: 719),
2. Taşınmazlar üzerindeki hakları göstermek üzere tapu sicili tutulur...sicilin örneği, nasıl tutulacağı ve yardımcı siciller tüzükle belirlenir (eski madde: 910, yeni madde: 997),



kuralları çerçevesinde, taşınmazların sınırlandırılması ve üzerlerindeki hakların belirlenmesi görevlerini yükümlenen "**Hukuksal Kadastro**" dur.

1926 yılından başlayarak, 75 yıldır başarıyla uygulanan Türk Medeni Kanunu, 22.11.2001 tarihli ve 4721 sayılı yasa ile baştan aşağı değiştirilmiştir (Resmi Gazete: 08.12.2001-24607). 1030 maddesinin 1/3'ü mülkiyete ve tapu siciline ilişkin olan Türk Medeni Kanunu'nun yeni şeklinde kadastro ve tapu sicilinin amacına yönelik eskisine göre önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Harita Tapu ve Kadastro sektörünün, Türk Medeni Kanunu'nda yapılan değişikliklerden kendisini ilgilendiren kurallar bakımından etkili olduğu da söylenemez. 21. yüzyılın başlarında yapılan böylesi tarihsel değişiklik işlemine seyirci kalınması ise düşündürücüdür.

Türk Medeni Kanunu'nun gönderme yaptığı tüzük; 08.10.1930 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilen **Tapu Sicil Nizamnamesi**'ni yürürlükten kaldıran ve 07.06.1994 tarihli ve 21953 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan **Tapu Sicil Tüzüğü (TST)**'dür. TST'nün amacı; **Türk Medeni Kanununun öngördüğü tapu sicillerinin düzenli bir biçimde tutulmasını sağlamak** (madde: 1) ve kapsamı; **Bu tüzük, mülkiyet ve mülkiyet dışındaki aynı ve şahsi hakların tapu siciline tescil edilme koşullarını, tescil, değişiklik, terkin ve düzeltme işlemlerini kapsar** (madde: 2) şeklinde verilmiştir. Tapu sicili ise, **taşınmaz mal ile üzerindeki hakların durumlarını göstermek üzere, Devletin sorumluluğu altında tescil ve açıklık ilkelerine göre tutulan sicildir** (madde: 4) şeklinde tanımlanmıştır. Türk Medeni Kanunu ve Tapu Sicil Tüzüğü'nün getirdiği kurallara göre, kadastronun içeriği, yalnızca taşınmaz mülkiyeti ve mülkiyetin dışında eşya hukuku ile sınırlı tutulmuştur (Esmer 1983: 91, TÜBİTAK 1986: 4-10).

Türk Medeni Kanunu'nun kadastro ve tapu sicil düzeni ile ilgili temel ilkelerinin uygulanmasında en büyük güçlükleri, tescil ile taşınmaz sınırlarının ve yüzölçümlerinin belirlenmesi ilkeleri oluşturmuştur.

Tescil ilkesinin uygulanmasındaki güçlüklerin en önemli olanları;

**1. Osmanlı dönemi arazi rejiminin yarattığı senetsiz tasarruflar**

ve

**2. Senetsiz tasarrufların tasfiye edilmesi için çıkarılan ve tanımlarını kazandırıcı zamanaşımı ve zilyetlik kurallarında bulan özel yasa uygulamalarıdır.**

Taşınmaz sınırlarının ve yüzölçümlerinin belirlenmesinde günümüzde yaşanan sıkıntıların en büyük nedeni ise sayısal (koordinat) kadastrosu yerine çizgisel (grafik) kadastronun tercih edilmesidir.

Türk Medeni Kanunu, kadastrosu ve resmi ölçüsü bulunmayan, haritasız tapu kayıtlarına değinmemiştir. Bunun nedeni A.Ş. Berki'ye göre; yasanın **bir karış bile kadastrusuz toprağı kalmayan İsviçre'deki medeni kanundan olduğu gibi çevrilmesidir**. Bu görüşe karşı Esmer (1983: 92-93), Medeni Kanunun 1912 yılında kabul edildiği İsviçre'de, 1917 yılında başlayan kadastro çalışmalarının 60 yılda bitirilmesinin hedeflendiğini ve 1960 yılında, bu-

nun %30'unun bitirilebildiğini dile getirerek, İsviçre'de bile tüm taşınmazların kadastro görmediği savındadır.

Esmer'in değerlendirmelerine karşın, 1800'lerde başlayan ve taşınmazların vergilendirilmesini amaçlayan İsviçre kadastrosu, ülke nirengi ve nivelman ağlarına dayalı olarak üretilen kadastro haritaları ve tapu senetlerine bağlanan taşınmaz iyeleri ile 1917'den sonraki hukuksal kadastro için uygun bir başlangıca sahiptir (HKMO 1962: 33-36, Erkan 1979: 9). Kadastro ölçmelerinin çok amaçlı hedefler taşıması yanı sıra, iyelerinin, kendilerinin de hazır buldukları ve taşınmaz sınırlarının arazide işaretlenmesi aşamasıyla tanıdıkları İsviçre hukuksal kadastrosu, **sınır işaretleriyle** ayakta durmaktadır (Haberlin 1968: 25). Oysa Türkiye'de, taşınmaz sınırlarının arazide işaretlenmesi yasalarda öngörülmesine karşın yapılamamıştır. Bu nedenle, Türkiye'de, taşınmaz sınırları tapu senetlerinde sözel olarak tanımlanmakta ve çizgisel olarak üretilen kadastro haritalarına dayanmaktadır. Sözel ve çizgisel olarak tanımlanan taşınmaz sınırlarının, değişmeye ve genişletilmeye elverişli olması yüzünden, uygulayıcılar ve özellikle yargı organları, çok ciddi biçimde ve sürekli olarak sorunlarla uğraşmak zorunda kalmışlardır.

Bilindiği üzere, Avrupa'da, 1807 yılında başlayan kadastronun ilk amacı, arazi vergilerinin toplanması için bir temel oluşturmaktır. Başlangıçta vergi kadastrosu olarak tanımlanan kadastro sistemi, kapitalist üretim ilişkileri içerisinde, özel mülkiyetin yaygınlaşması ile sanayinin ve kentleşmenin gelişmesi sonucu, taşınmazlar üzerindeki hakların güvence altına alınması için bir araç olarak görülmüştür. Bu işlevi, taşınmazların hukuksal ve teknik durumlarını yansıtan tapu kütüğünün ve teknolojik gelişmeye uygun kadastro haritalarının hazırlanmasını içeren hukuksal kadastryo geliştirmiş, böylece kadastro, özel mülkiyeti koruma işlevini üstlenir olmuştur. Avrupa'dan farklı olarak, Türkiye kadastronun, vergi sürecini yaşamadan doğrudan hukuksal (mülkiyet) kadastrasına yöneltildiği görülmektedir. Tapusuzluk sorununun bir an önce çözümü tercihi de, koordinat kadastrosu yerine, çizgisel (grafik) kadastro haritalarının üretilmesini gerektirmiştir. Bu tercih, 21. yüzyıla girerken, çizgisel olarak üretilen kadastro haritalarının nasıl sayısal hale getirileceği sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu durum, Türkiye kadastronun bilgi sistemlerine yönlendirilmesini de olumsuz etkilemektedir.

Daha önce ayrıntılı olarak açıklandığı gibi, Osmanlı arazi rejimi ile Avrupa kadastro sistemlerinin uzaktan yakından bir ilgisi bulunmamaktadır. Pozitif arazi sicil sistemine sahip olan Avrupa tercihi, Türkiye'de, Cumhuriyetin kuruluşunda sil baştan yeni bir sistem oluşturulmasına yol açmıştır. Oysa, İsviçre de içinde olmak üzere, tüm Avrupa ülkeleri, sahip oldukları vergi kadastronun bir sonraki hukuksal kadastro için uygun bir başlangıç saymışlar ve geçerli bir altlık olarak kullanmışlardır. Türkiye kadastronun yönetenlerin, Avrupa ve ülkemiz koşullarının karşılaştırılmasında, bu sistem farklılıklarını göz ardı ettikleri görülmektedir. İsviçre'de mülkiyete olan talep ve arazinin en önemli sosyal güvence olduğu kanısı, ne yasal ve ne de toplumsal açıdan söz konusudur.

Türkiye'de ise, **ilk tesis kadastrosu** ya da **kuruluş kadastrosu** olarak adlandırılan kadastro çalışmalarının **çok kısa zamanda sorun olmaktan çıkarılacağı** şeklindeki öngörülerin



(HKMO 1992: 26-46) temelinde, Türkiye kadastrounda hukuksal, mali ve teknik unsurların hepsini birden içeren bir amaç değişikliğinden çok, ülke genelindeki tüm taşınmazların bir an önce ve her ne pahasına olursa olsun tapulanmasının bitirilmesi olduğu açıklanmıştır. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü yöneticileri tarafından, kadastroun öngörülen tüm alanlarda tamamlanmasının, "**kadastroun sorun olmaktan çıkarılması**" şeklinde değerlendirilmesi dikkat çekicidir.

### **Kadastro Haritalarının (planın) Teknik Dayanakları**

Kadastro çalışmalarının bir an önce bitmesi için, gerek yersel ve gerekse fotogrametrik tüm arazi ölçme yöntemleri devreye konulmuştur. Bunun bir sonucu olarak, 20.05.1955 tarihli ve 6587 sayılı yasa ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nde (TKGM), Arazi Kadastro ve Fotogrametri Dairesi kurulmuştur (Resmi Gazete: 27.05.1955-9013). Böylece üretilecek kadastro haritalarının fotogrametri yöntemi ile yapılmasının temelleri atılmıştır.

Fotogrametri yönteminin de uygulanmasıyla, 1950'li yıllarda, 20 yılda bitirilmesi öngörülen kadastro (ve tapulama) çalışmalarının, belirtilen sürede tamamlanamamasının birçok nedenleri vardır. Nedenlerden biri, kullanılan arazi ölçme yöntemlerinin uygulanmasında hız etkisini olumsuzlaştıran Osmanlı dönemi **arazi rejiminin** yarattığı sorunlardır. Arazide taşınmaz sınırlarının teknik olarak belirlenmesi kısa sürede sağlanırken, mülkiyetin tespitindeki gecikmeler, kadastro çalışmalarını olumsuz etkilemiştir. Bir diğer önemli neden ise, Esmer'in (1983: 1029), **tapulamanın amacıyla harita, hizmetin bir unsuru olup, kendisi değildir** görüşü çerçevesinde biçimlenen hizmet anlayışıdır. Bu anlayış, Türk Medeni Kanunu'nun öngördüğü hukuksal kadastro ve taşınmazların sınır güvenliğinin sağlanması kurallarına aykırı, ancak yıllardır Türkiye kadastrouna egemen olan bir sistem anlayışıdır.

Türkiye'de kadastro faaliyetlerinin başlatıldığı 1925 yılından 1948 yılına kadar teknik çalışmalarda (arazi ölçmeleri ve harita üretiminde) uyulacak teknik kurallar tanımlanmamıştır. Kadastroun hukuksal olduğu kadar teknik bir işlem olduğu, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından değerlendirilememiş ve tüm kadastro faaliyetleri, yalnızca tapu ile sınırlı düşünülmüştür (HKMO 1962: 14).

1948 yılından başlayarak, kadastro çalışmalarının teknik yanına ilişkin, arazi ölçmeleri ve haritaların üretilmesi sırasında uyulacak teknik kuralları tanımlayan, çeşitli şartnameler ve yönetmelikler çıkarılmıştır:

1. 16.06.1947 tarihinde kabul edilen, ancak 01.08.1948 tarihinde yürürlüğe giren **Tapu ve Kadastro Fen İşleri İzahnamesi**,
2. 1950 tarihli arazi kadastrounda fotogrametri sistemi uygulanıncaya kadar, parsellerin takeometre ve basit aletlerle ölçülmesine ve diğer bütün fenni işlerin yapılmasına dair **Fen İşleri İzahnamesi**,
3. 1968 tarihli Tapulama Fen İşleri Yönetmeliği,
4. 1/2500 ve Daha Büyük Ölçekli Harita ve Planların Yapılmasına Ait Teknik Yönetmelik (Resmi Gazete: 10.04.1974-14854),
5. 1/5000 Ölçekli Standart Topoğrafik Fotogrametrik Harita Yapımına Ait Teknik Yönetmelik (Resmi Gazete: 17.01.1976-15471),
6. Büyük Ölçekli Haritaların Yapım Yönetmeliği (BÖHHY, RG: 31.01.1988-19711).

Türkiye’de 77 yıldır (1925-2002) sürdürülen ve 01.01.2001 görünümüyle öngörülen alanların %84.5’ine götürülen kadaströ çalışmalarında (çizelge-2), (çizelge-3), (Köktürk, Erdal 2002), 310 854 adet kadaströ haritası üretilmiştir (çizelge-4), (DPT 2001: 134). Kadaströ çalışmalarında 1/200’den başlayarak 1/10 000’e kadar 10 farklı ölçek ve 5 ayrı üretim tekniği kullanılmış ve bu haritaların 9 farklı altlığa çizildikleri saptanmıştır.

Beş Yıllık Dönemler	Türkiye'nin Yüzölçümü (km <sup>2</sup> )	Kırsal Alanlarda Kadaströ		Kentsel Alanlarda Kadaströ	
		Toplam Hedef (km <sup>2</sup> )	Tamamlanan Alan (km <sup>2</sup> )	Toplam Hedef (parsel)	Tamamlanan Alan (parsel)
1925-1962	780 000	410 000	53 700	5 000 000	952 000
1963-1967	780 000	410 000	21 492	5 000 000	256 326
1968-1972	780 000	410 000	42 528	5 000 000	427 299
1973-1977	780 000	410 000	47 266	5 000 000	527 773
1978-1984	780 000	410 000	45 418,01	5 000 000	702 434
Toplam 1925-1984	780 000	410 000	210 404,01 %51,3	5 000 000	2 865 832 (16.118 km <sup>2</sup> ) %57,3

Çizelge. 2: Türkiye Kadaströsunda, Kentsel ve Kırsal Alanlarda Gerçekleşme

Beş Yıllık Dönemler	Türkiye'nin Yüzölçümü (km <sup>2</sup> )	Türkiye Kadaströsunda Üretim			
		Toplam Hedef (km <sup>2</sup> ) (A)	Tamamlanan Alan (km <sup>2</sup> ) (B)	B/A	Üretilen Parsel Sayısı
1925-1984	780 000	430 000	226 522,01	%52,7	22 458 928
1985-1989	780 000	430 000	26 219,58	% 6,1	3 100 502
1990-1994	780 000	430 000	52 536,72	%12,2	3 473 851
1995-2000	780 000	430 000	57 838,33	%13,5	3 288 483
Toplam 01.01.2001	780 000	430 000	363 116,64	%84,5	32 321 764

Çizelge. 3: Türkiye Kadaströsunda Gerçekleşme (1925-2000)

Sıra No	Ölçek	Adedi	%
1	1/200	206	%0,07
2	1/250	7	-
3	1/500	26,688	%8,59
4	1/1000	90,648	%29,16
5	1/2000	101,584	%32,68
6	1/2500	17,890	%5,75
7	1/3000	30	%0,01
8	1/4000	397	%0,13
9	1/5000	72,430	%23,30
10	1/10000	974	%0,31
Toplam: 10 farklı ölçek		310,854	%100,00

Sıra No	Üretim Tekniği	Adedi	%
1	Grafik Yöntem	113,499	%36,51
2	Kutupsal Yöntem	63,733	%20,50
3	Prizmatik Yöntem	62,846	%20,22
4	Fotogrametrik Yöntem	46,191	%14,86
5	Sayısal Yöntem	24,585	%7,91
Toplam: 5 farklı üretim tekniği		310,854	%100,00

Çizelge. 4: Türkiye Genelinde Üretilen Kadaströ Haritalarının Üretim Tekniği ve Ölçeklerine Göre Dağılımı



Bu durumda, Osmanlı İmparatorluğu'nun arazi rejiminin tasfiye edilmesi ve Türk Medeni Kanunu'nun öngördüğü tapu sicilinin kurulması için devreye konulan kadastro (ve tapulama) yasaları sonucu oluşan çizgisel kadastro sisteminin, kadastral yenileme ile sayısal duruma getirilmesi gerekmektedir. Tersine durumda, kadastro bilgi sisteminin oluşturulması olanaksızdır.

### **Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün (TKGM) Kuruluşu**

1847 yılında (1263), "**Defter Eminliği**" olarak adlandırılan Tapu teşkilatı, 12 Temmuz 1861 tarihinde (1277) "**Defter-i Hakani Nezareti**" adını almıştır. 1913 yılına kadar (1329) bakanlık konumunda olan bu daire, sözü edilen tarihte "**Defter-i Hakani Emaneti**" olarak "Maliye Nezaretine" bağlanmıştır. Ardından, 1922 yılında (1338) Umur-ı Tasarrufiye Müdüriyeti Umumiyesi, Haziran 1927 tarihinde de Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü adlarını almış, 1925 yılında 658 sayılı yasa ile bu kuruma kadastro birimi eklenmiştir.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün, bu amaca yönelik bugünkü kuruluşu, görev ve yetkileri 29.05.1936 tarihli ve 2997 sayılı yasaya dayanmaktadır (Resmi Gazete: 05.06.1936-3322). Bu yasa uyarınca, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı'na bağlı bağımsız bütçeli bir Genel Müdürlük olarak kurulmuştur.

TKGM, 07.07.1939 tarihli ve 3707 sayılı yasa ile Adalet Bakanlığı'na bağlanmıştır. Bu bağlantının gerekçesi, **temeli, taşınmaz mülkiyetinin saptanması ve tescili gibi hukuksal bir kapsama sahip tapu sicili hakkında, Türk Medeni Kanunu tarafından yeni hükümler konulduğundan, tapu işlerinin yeni kurullarla uyumlu bir şekilde ve hukuksal denetim altında yönetilmesi gereği, Türk Medeni Kanunu'nun yayınından sonra kendini daha çok hissettirmiş olduğu** şeklinde açıklanmıştır (Esmer 1983: 16).

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, 18.08.1951 tarihli ve 5840 sayılı yasa ile, bu kez, Adalet Bakanlığı'ndan alınarak Başbakanlığa bağlanmıştır. Bu bağlantı, sosyal ve ekonomik amaçlı bir görevin, bakanlıklarla diğer kurum ve kuruluşlarla olan ilgisine ve bunun gereği olan bağımsızlığa daha uygun bir hükümet anlayışı olmuştur şeklinde değerlendirilmiştir.

14.05.1963 tarihinde, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'nün, İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlanmasına ilişkin bir yasa önerisi, TBMM ve Cumhuriyet Senatosu Genel Kurullarınca geri çevrilmiştir. Bu kararın alınmasında etkili olan TBMM Komisyonu'nun gerekçesinde, **...ülkemizdeki kadastro etkinliklerinin, Türk Medeni Kanunu'nun aradığı nitelikte tapu kütüklerini kurmaktan başka temel bir amacı olamaz... Kaldı ki, ülkemizin taşınmaz hukuku bakımından geçirdiği çeşitli aşamaların doğurduğu çok karışık konuların ortaya çıkardığı sorunlar, dünyanın hiçbir ülkesi ile karşılaştırmaya olanak vermeyecek özellikler taşımaktadır...Bundan dolayı harita alımı işini, tapu kütüklerinin kurulması amacıyla yapılan kadastronun kendisi ve harita ile ilgili birçok kurumun hizmetlerini de kadastro olarak kabul etmeye olanak yoktur...Kadastro haritalarından İmar ve İskan Bakanlığı'nın da yararlanması olanaklıdır...Diğer yandan, Tapu ve Kadastro**

**Genel Müdürlüğü'nün en başta gelen hizmetlerinden biri olan tapulama konusunda, İmar ve İskan Bakanlığı ile aralarındaki açık ve önemli hukuksal anlayış farkı, bu iki yönetimin birleşmesindeki olanaksızlığı açıklayan nedenlerdir... denilmektedir.**

Bu değerlendirmelerin etkisi altında, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, işlevlerini Türk Medeni Kanunu'nun öngördüğü görevlerle sınırlandırırken, diğer yandan, harita üretimi konusunda oluşan dağınıklık, düzensizlik ve belirsizlikler nedeniyle kendisini kurumlar arasında eşgüdüm ve işbirliğinin sağlanmasında görevli ve yetkili olarak görmüş, ancak bu konudaki işlevini gereği gibi yerine getirememiştir.

Ardından, 3402 sayılı Kadastro Yasası ile belirtilen faaliyetleri, 26.09.1984 tarihli ve 3045 sayılı kuruluş yasasının verdiği yetki ile sürdüren Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, 20. yüzyılın sonlarına doğru, Türkiye'deki haritacılık faaliyetleri kapsamı dışında kalmaya özen göstermiş ve kendini daha çok tapu faaliyetleriyle sınırlandırarak eleştirilerin dışında kalmaya çalışmıştır. Türkiye'de kentsel ve kırsal alanlardaki fiziksel planlama ve kadastro arasındaki ilişkilerin sağlıklı olarak kurulması konusunda bir fırsatın yitirildiği söylenebilir. Kadastronun toplumsal gelişmelere bağımlı bir içerik kazanmasının, bu faaliyeti sürdüren kurumu da etkilediği görülmektedir.

3402 sayılı Kadastro Yasasının 39. maddesinde, **Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, bağlı olduğu Bakanlığın onayını almak kaydı ile, kadastronun fenni işlerinin bir kısmını veya tamamını gerçek veya tüzel kişilere ihale yolu ile yaptırabilir** denilmektedir. 1987-1989 yılları arasında, yalnızca 8 ilçede bu uygulamaya gidilmiş, kaynak yetersizliği yüzünden harita özel sektörünün olanakları devreye konulamamıştır.

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, harita özel sektörüne doğrudan iş yaptırmayı tercih etmemekle birlikte, kadastro gören yerlerde, tescile konu işlemler kapsamındaki imar planı uygulamalarında, harita özel sektörünce yapılan çalışmaların kontrolünü ve tescilini yapmaktadır. Son yıllarda, kadastrosu tamamlanan yerlerde, kadastro müdürlüklerinin tescile konu harita ve planlar kapsamındaki tüm işlerinin, kamu sorumluluğu taşıyan, "**Lisanslı Ölçme Büroları**" ya da "**Harita ve Kadastro Mühendislik Büroları**" tarafından yapılmasına olanak verilmesi tartışılmaktadır (HKMO 1999).

İsteğe bağlı olan ya da olmayan tescile konu işler arasında görülen, ayırma ve birleştirme, yola terk, cins tashihi, yer gösterme (aplikasyon) gibi kamu görevi niteliğinde değerlendirilen hizmetlerin, belirli bir ücret karşılığında özel bürolar tarafından yapılması, ancak kontrol ve tescil yetkisinin, yine kadastro müdürlüklerinde bırakılması görüşü benimsenmekte, bu önerinin gerekçesi olarak, "...harita özel sektörünün yeniden yapılanması açısından bir adım olması..." ve "...**Lisanslı Ölçme Büroları, bugün maaşlarını kendi kazanan kadastro müdürlüklerinin ya da kadastro şefliklerinin yerini alacaklardır...**" şeklinde açıklanmaktadır (HKMO 1999: 25).

Kadastro gören yerlerde, grafik (analog) kadastro haritaları, ülke nirengi ağlarına dayalı (X,



Y, Z) koordinat bilgileriyle sayısal hale getirilmedikleri sürece, kadastro bilgilerinin özel sektöre devri sakıncalıdır. Harita özel sektörüne iş olanakları yaratma düşüncesiyle yapılan önerilerin, Türkiye kadastrusunda yanlış değerlendirmelere yol açtığı görülmektedir. Türkiye'deki kadastro sistemi, "Kadastral Yenileme" adıyla yapılacak çalışmalarla sayısal hale getirilmedikçe ve ilgisini inanılır kılanların dışındakileri de kapsayan aleniyet sağlanmadıkça, grafik kadastronun, var olan sorunlarıyla birlikte özel sektörün sırtına yüklenmesi çözüm yerine karmaşa yaratabilir. Görülmektedir ki, Türk hukuk sisteminin benimsediği kararlar ve görüşlerle kadastronun bir türlü ortadan kaldıramadığı iç sorunları göz ardı edilerek, kadastro yapılacak işlerin sırası karıştırılmış ve öncelikler yanlış tespit edilmiştir. Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası'nın, "kadastroda yenileme" yerine, bir sonraki aşamada değerlendirilmesi gereken "Lisanslı Ölçme Büroları" nı panel konusu yapması, önceliklerin yanlış tespit edilmesinin bir sonucudur. Dolayısıyla, Türkiye'de var olan çizgisel kadastro sistemi yerine sayısal kadastro sisteminin oluşturulması ve bunun için mevcut kadastro sisteminin yenilenmesi tercih edilmeli ve harita özel sektörünün, bu süreçte, ne gibi bir katkısı olabileceği tartışılmalıdır. Bir aşama tamamlanmadan ve buna ilişkin sorunlar çözümlenmeden, bir sonrakini ele almak, Türkiye kadastrusunun tarihsel görevini ertelemek anlamına gelmektedir.

### Türkiye Kadastrusunda Yeniden Yapılanma Arayışları

Türkiye'de, Harita Tapu ve Kadastro sektörü kapsamına giren faaliyetleri ve bunları sürdüren kurumları da içine alan, yeniden düzenleme öngörülerini ilk kez MEHTAP projesinde ve ardından 1.BYKP 1963 Yılı İcra Programında yer almıştır;

- 'Taşınmazların mülkiyet durumlarının saptanamamış olması, bazı Devlet gelirlerinin kontrol olanağını ortadan kaldırmakta, bu yüzden hazine büyük kayıplara uğramaktadır. Ayrıca, vatandaşların taşınmaz mülkiyeti açısından çözülmesi oldukça güç ve uzun süren sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Bu sakıncaların giderilmesi için, Tapu-Kadastro sektörünün ekonomik ve yönetsel açıdan yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. 1963 yılı bütçesiyle sağlanacak olanaklarla, teknik açıdan yapılan yeniden düzenlemenin yanı sıra, Tapu-Kadastro ve Harita sektörünün yönetsel ve tüzel açıdan da yeniden düzenlenmesi gerçekleştirilecektir.'

Bu hedef, 1962 yılında başlayan, Beş Yıllık Kalkınma Planı yıllık icra programlarının pek çoğunda da yer almıştır. Ancak, dile getirilen yeniden düzenlemenin kapsamının ne olduğu ya da olması gerektiği ve sistemin hangi amaç ve hedefler öngörülerek düzenleneceği belirtilmemiştir. Ülkemizde, çeşitli Beş Yıllık Kalkınma Planları dönemlerinde Harita Tapu ve Kadastro sektörünün yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmalar yapılmıştır. Bunlar;

- Türkiye kadastrosu hakkında rapor (HKMO 1962),
- 13.02.1962 tarih ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)**,

- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün Yeniden Düzenlenmesi Raporu (Nisan 1970, DPT yayın no: 878, 224s),
- 29.05.1971 tarih ve 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla başlatılan, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeleri ve Öneriler** (TODAİE, 1972, yayın no: 123),
- Türkiye'de Harita ve Kadastro Sektörünün Çağdaş Bir Örgütsel Yapıya Kavuşturulması Hakkında Rapor (HKMO 1986: 5-15),
- Bilgisayar Destekli Kadastro ve Harita Üretimine Geçiş İçin Rapor (Akdağ-Akın-Aksoy v.d. 1986 : 16-25),
- Devlet Bakanının (M. Tınaz TİTİZ) direktifi ve Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü arasında 28.03.1985 tarihinde düzenlenen protokole göre gerçekleştirilen **Harita- Kadastro Reform (HAKAR) Projesi** (TÜBİTAK 1986),

olarak sayılabilir.

Yeniden düzenlemeye ilişkin rapor ve projeler incelendiğinde, sektörün temel etkinlikleri;

- Harita,
- Kadastro,
- Tapu,
- Kırsal arazi düzenlemeleri,
- Kentsel arazi düzenlemeleri,

şeklinde tanımlanırken bunların tamamını, her birini ya da çeşitli bileşimlerini içerecek; 1) Bakanlık, 2) Müsteşarlık, 3) farklı Genel Müdürlükler, kurulması gibi çeşitli kurumsal yapı tasarımları öngörülmüştür.

Var olan durumda ne bir sistem, ne de hizmetleri gerçekleştirecek bir faaliyetler bütünü olmaması gerekçesine dayanan tüm rapor ve projelerin ortak noktaları ise şunlardır;

- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, sektörün ana kuruluşu olarak ele alınmıştır.
- Türkiye'deki tüm harita, tapu ve kadastro faaliyetlerinin merkezi kurum içinde ve tek elde toplanması eğilimi ağırlık kazanmıştır.
- Dünya'da ve Türkiye'de hızlı değişme ve gelişme dinamikleri yeterince değerlendirilememiştir.
- Günümüzde, yerel kamu hizmetlerinden sayılan, topoğrafik harita ve imar parselasyon planlarının yapımı ve zemine uygulanmasındaki tüm yetki ve sorumlulukların merkezi kurumca üstlenilmesi öngörülmüştür.

Bugüne kadar yapılan tasarımlarda; merkeziyetçi, tüm etkinlikleri tek elde toplayan, görev-yetki-sorumlulukları devlet adına merkezden dağıtmayı amaçlayan, sayısız kurum ve kuruluşun örgütsel yapıları ile görev alanlarını etkileyen ve özellikle yerel yönetim olgusunu göz ardı eden yaklaşımlar tercih edilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde görülmektedir ki, Türkiye kadastrounu yönlendiren ve biçimlendiren yasaların ve yönetimlerde egemen olan düşüncelerin, yalnızca taşınmaz mülkiyeti, haklar ve yükümlülükler devlet güvencesi vermeyi amaçladığı, yasaların can alıcı noktasını ise bildiride evrimsel gelişmesi ayrıntılı olarak açıklanan,



olağanüstü zamanaşımı ile tapusuz taşınmazların zilyetlikle edinilmesi konusunun olduğu görülmektedir.

Buna karşın, çok amaçlı kullanımlar için gerekli bilgileri hedeflemeyen, sürekli değişen toplumsal gereksinmelerin karşılanması için sistemin geliştirilmesini öngörmeyen, kamu mülkiyetindeki taşınmazların kişilere tapulanmasını başlıca amaç olarak benimseyen yaklaşımların günümüzde de sürdüğü görülmektedir. Bu tercihin bir sonucu olarak:

1. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, her kurumun veya kuruluşun kendi bilgilerini de ekleyebileceği ve altlık olarak kullanabileceği ülke genelinde standart birliğin sağlandığı kadastro haritalarını üretememiştir.
2. Dünyada ve ülkemizde yaşanan gelişmeler karşısında, başta yerel yönetimler olmak üzere, diğer kurumlarla eşgüdüm ve işbirliği konularında yetersiz kalmıştır. Tescile konu harita ve planlar konusunda, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile yerel yönetimler arasında ortak çalışma, ortak karar verme, ortak iş yapma amacını taşıyan ilişkiler bulunmamaktadır. Bu nedenle, var olan kadastro bilgileri, imar planlama uygulama süreçlerinde gereksinmeleri karşılayamamaktadır.
3. Türkiye’de, harita faaliyetlerinde yaşanan eşgüdümsüzlüğün ve dağınıklığın nedenlerinden en önemlisi, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü tarafından üretilen kadastro haritalarının ölçek, pafta altlığı, üretim tekniği, koordinat sistemi konularında farklı standartlara sahip olmasıdır.
4. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, kuruluş yasasının verdiği yetkileri merkezden kullanma alışkanlığı yüzünden, kurumlar arası işbirliğinin geliştirilmesinde yeterince başarılı olamamıştır.
5. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, sistem-içi bilgi sistemini (Kadastro Bilgi Sistemini) oluşturamamıştır. Kadastro bilgi sisteminin oluşturulması konusunun yasa düzeyinde ele alınmasını ihmal etmiştir.
6. Çizgisel olarak üretilen kadastro haritalarının ve haritaya dayalı bilgilerin, ülke koordinat sistemine dayalı olarak ne zaman, nasıl, ne şekilde yenileneceği belli değildir. Kadastro çalışmaları sonucu tapu siciline kaydedilen tüm parsellerin sınırlarının ve yüzölçümlerinin taşınmaz köşe nokta koordinatlarıyla belirlenmesi konusunda herhangi bir projesi bulunmamaktadır.

## 5. SONUÇ

1. Türk Medeni Kanunu’nun kabul edilmesi ardından, feodal ve askeri sisteme dayanan tarihi ve özel koşulların yarattığı Osmanlı arazi yönetim biçimi terkedilirken, Roma hukukundan gelen batılı ve çağdaş mülkiyet anlayışı ve arazi rejimi benimsenmiştir. Karşılaştırılmaları bile olanaksız bu iki zıt sistemden biri terkedilirken, çağdaş olan diğerinin kabulünün, Türkiye’nin o dönemdeki toplumsal, ekonomik, kültürel, tarihi

ve siyasi koşullarının bir sonucu olduğu, ancak benimsenen kuralların, kolayca ve bir bütün olarak, kısa zamanda yaşama geçirilemediği görülmektedir.

Bugün bile, kadastro ve tapu sicil sisteminin tam anlamıyla işlediği söylenemez. Türkiye’de tapu dışı işlemlerin yoğunluğu yanı sıra, özel parselasyona dayalı hisseli arazi alımının ve satımının olanca hızıyla devam etmesi bunun göstergelerindedir. Yüzyılların alışkanlığı sonucu oluşan yasalara aykırı davranış biçimlerinin bir çırpıda terkedilemediği anlaşılmaktadır. Bunun sonucu, taşınmazlar ile ilgili işlemlerin önemli bir bölümü tapu sicil müdürlüklerinde yapılmak yerine, muhtarlıklar aracılığıyla ya da kişilerin bizzat kendi aralarında yaptıkları el senetleriyle veya noterde düzenlenen sözleşmelerle gerçekleşmektedir. Tapu sicil sisteminin, ülke genelinde, tüm taşınmazları ve bunlarla ilgili işlemleri kavramadığı görülmüştür. Bu durum, imar sistemine de yansımıştır. Merkezi ve yerel yönetimlerin ihmalleri ve başta belediyeler olmak üzere, yerel yönetimlerin imar yasalarını gereği gibi uygulamamaları sonucu, yapı kullanma izni (iskan belgesi) bulunmayan ve kat mülkiyeti rejimi dışında kalan yapıların, kentlerin %80’ini oluşturduğu belirtilmektedir. Kaçak yapılaşma ve imar mevzuatına aykırı arazi kullanımının yaygınlığı yüzünden, tapuda cins değişikliklerinin yapılması olanaksız hale gelmiştir. Dolayısıyla, kadastro bilgileri güncelleşme olanağını kaybetmiştir.

2. Kadastro ve mülkiyet olgularının niteliğindeki değişmelerin tarihsel evrimi bir bütün olarak ele alındığında, toplumsal yapıda oluşan ekonomik, sosyal, politik değişimlerin hemen ardından, üretim ilişkilerinin biçimlenmesinin temel öznesi durumundaki taşınmaz mülkiyeti sisteminin de yeni düzenlemelere konu olduğu görülmektedir. Bu süreç de, mülkiyetin kavramlaşma ve kurumsallaşmasındaki belirleyicilerinin iç ve dış etkenlerden oluşan karmaşık bir kümeden oluştuğu; üretici güçler ve üretim ilişkileri çağdaşlaştığı ölçüde mülkiyetin bundan etkilendiği söylenebilir. Kadastro sistemi ise, toplumsal yapıdaki değişmelere ve gelişmelere bağımlı olarak, benimsenen mülkiyet sisteminin hukuksal ve teknik durumunu yansıttığı görülmektedir.
3. Tarihsel süreç içindeki değişim gözlemlendiğinde, kadastronun, toplumsal gelişmeye bağımlı bir içerik kazandığı anlaşılmaktadır. Ayrıca kadastro, toplumun gereksinmelerini karşılamak için uygulanmakta ve toplumun yapısı ve gereksinmeleri değiştiğçe kapsamı ve içeriği de değişmektedir. Bu içeriğe bağlı olarak, kadastronun, hedeflerinin ve temel ilkelerinin de değişime uğradığı gözlenmektedir. Türkiye Kadastronunun tarihsel evrimi de bu saptamaları doğrulamaktadır.
4. 21. yüzyıla girerken, Avrupa’daki kadastro sistemleri, coğrafi bilgi sistemlerinin vazgeçilmez bir unsuru olurken, Türkiye’deki çizgisel kadastronun, bir yenileme süreci sonucu ne zaman sayısal kadastroya dönüşeceği ve Avrupa’dakine benzer bir işlevi yerine getireceği belirsizliğini korumaktadır.



## KAYNAKÇA

- AKAT, A. S., 1983. İktisadi Politikalar, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, İstanbul, Cilt: 4, s: 1090-1112.
- AKDAĞ, E., AKIN, Y., AKSOY, A., ve diğerleri., 1986. Bilgisayar Destekli Kadastro ve Harita Üretimine Geçiş İçin Rapor, Harita ve Kadastro Mühendisliği Dergisi, Sayı: 54-55, s:16-25.
- BARAKAN, Ö. L., 1980. Türkiye'de Toprak Meselesi, Toplu Eserler 1, Gözlem Yayınları, İstanbul, 965 s.
- ÇAVDAR, T., 1983. Devralınan İktisadi Miras, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, İstanbul, Cilt: 4, s: 1048-1060.
- DALE, F. P., McLAUGHLIN, J. D., 1988. Land Information Management, Clarendon Press, Oxford.
- DİE., 1995. Türkiye İstatistik Yıllığı 1994, Yayın No: 1720, Ankara, 748 s.
- DPT., 1990. VI Beş Yıllık Kalkınma Planı Harita ve Tapu Kadastro Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayın No: 2210, ÖİK: 356, Ankara, 94 s.
- DPT., 1995. VII Beş Yıllık Kalkınma Planı Harita ve Tapu Kadastro Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2417, ÖİK: 476, Ankara, 101s.
- DPT., 2001. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Harita, Tapu Kadastro Coğrafi Bilgi ve Uzaktan Algılama Sistemleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2554-ÖİK: 570, Ankara, 212 s.
- ERDOST, M. İ., 1978. Toprak Reformunun Ülkemizin Toplumsal, Ekonomik ve Siyasal Yapısındaki Yeri, Toprak Reformu Kongresi, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s: 186-235.
- ERDOST, M. İ., 1989. Osmanlı İmparatorluğunda Mülkiyet İlişkileri (Asya Biçimi ve Feodalizm), Orun Basımevi, Ankara, 225 s.
- ERKAN, H., 1979. Türkiye Kadastro, Kuruluş-Gelişme-Sorunlar, Doçentlik Tezi, KDMMA Harita ve Kadastro Bölümü, Konya, 173 s.
- ESMER, G., 1983. Mevzuatımızda Gayrimenkul Hükümleri ve Tapu Sicili, Olgaç Matbaası, Ankara, XXXII+1182 s.
- GÜLÖKSÜZ, G., GÜLÖKSÜZ, Y., 1983. Kırsal Yapı, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, İstanbul, Cilt: 5, s: 1240-1253.
- GÜRSOY, K. T., 1970. Türk Eşya Hukukunda Zilyedlik ve Tapu Sicili, AÜ Hukuk Fakültesi Yayın No: 257, Sevinç Matbaası, Ankara, 540s.
- HABERLIN, W. (M. Emin ERTÜRK), 1968. İsviçre'de Resmi Ölçülerin Yeniden Gözden Geçirilmesi, Harita ve Kadastro Mühendisliği Dergisi, Ankara, Sayı: 9, s: 18-28.
- HKMO., 1962. Türkiye Kadastro Hakkında Rapor, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 48 s.

- HKMO., 1986. Türkiye'de Harita ve Kadastro Sektörünün Çağdaş Bir Yapıya Kavuşturulması Hakkında Rapor, Harita ve Kadastro Mühendisliği Dergisi, Ankara, Sayı: 54-55, s: 5-15.
- HKMO., 1992. İstanbul'un Kadastro Sorunları ve Çözüm Önerileri Paneli, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası İstanbul Şubesi Yayını, 63 s.
- HKMO., 1999. "Lisanslı Ölçme Büroları" Paneli, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 48s.
- KAUFMANN, J., STEUDLER, D., 1998. Cadastre 2014, FIG Commission 7 Press, July 1998, 51p.
- KAZGAN, G., 1983. Tarım, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, İstanbul, Cilt: 9, s: 2412-2429.
- KÖK, O. I., 1978. Toprak, Toprak Reformu, Hukuk, Toprak Reformu Kongresi, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s: 108-127.
- KÖKTÜRK, Erdal., 2002. The Preparation Conditions of Cadastre of Turkey into GIS, International Symposium on Geographical Information Systems (Including Annual Meeting of FIG-Spatial Information Management), September 23-26, İstanbul, Turkey.
- KÖPRÜLÜ, B., 1985. Taşınmaz Mülkiyetinin Yatay ve Düşey Sınırlandırılmasına İlişkin Başlıca Hukuki Sorunlar, Harita ve Kadastro Mühendisliği Dergisi, Ankara, Sayı: 52-53, s: 32-40.
- Mc LAUGHLIN, J. D., NICHOLS, S. E., 1987. Parcel - Based Land Information System, Proceeding of Workshop on Digital Mapping and Land Information, Calgary, The Canadian Institute of Surveying 1987, (in Preparation).
- NRC., 1980. Need For A Multipurpose Cadastre, National Academy Press, Washington, D.C.
- OKTAY., 1990. Türk Hukukunda Tapuda Kayıtlı Olmayan Taşınmazların Zamanaşımı ile Kazanılması, Kazancı Kitap Ticaret A. Ş. Yayın No: 83, İstanbul, 156s.
- OZANALP, A. N., 1976. Tapulama Kanunu Şerhi, İstanbul, 1072 s.
- ÖZEN, H., 1971. Kadastro Bilgisi, KTÜ Yer Bilimleri Fakültesi, Trabzon, 134 s.
- ÖZEN, H., 1978. Türkiye'de Kadastro Toprak ve Tarım Reformuna Etkileri, Toprak Reformu Kongresi, Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, s: 86-107.
- ÖZKANLI, S., 1981. Tarımsal Kazançların Vergilendirilmesi, 2. İzmir İktisat Kongresi, Tarım Komisyonu Tebliğleri, DPT Yayın No: 1783, Cilt: V, s: 657-669.
- ÖZMEN, İ., ÇORBALI, H., 1995. 3402 Sayılı Kadastro Kanunu Şerhi, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1336s.
- REİSOĞLU, S., 1980. Türk Eşya Hukuku (Cilt 1), AÜ SBF Yayın No: 440, Ankara, 244 s.
- SENCER, M., 1992. Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul, 327 s.



- SİLİER, O., 1981. Türkiye'de Tarımsal Yapının Gelişimi (1923-1938), BÜ İdari Bilimler Fakültesi, Gözlem Matbaacılık, İstanbul, 111 s.
- TANİLLİ, S., 1990. Yüzyılların Gerçeği ve Mirası, İnsanlık Tarihine Giriş (XVIII. Yüzyıl), Say Yayınları, İstanbul, Cilt: IV, 598 s.
- TARAKLI, D., 1976. Çiftiyi Topraklandırma Kanunu ve Uygulama Sonuçları (Güney-Doğu Anadolu Bölgesindeki Uygulama ve Örnekleme Sonuçlarıyla), ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Yayın No: 25, Ankara, 325 s.
- TODAİE., 1972. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeleri ve Öneriler, Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara Yayın No: 123.
- TÜBİTAK., 1986. Harita-Kadastro Reform (HAKAR) Projesi, Görev Tanımı ve Ön Etüd Raporu (1. Aşama), Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Yapı Araştırma Enstitüsü, Ankara, II+108s.
- VELİDEDEOĞLU, H. V., 1970. Türkçeleştirilmiş Metinleriyle Birlikte Türk Medeni Kanunu (Birinci Cilt), Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara, XXXV+560 s.
- YAVUZ, F., 1980. Kentsel Topraklar, Ülkemizde ve Başka Ülkelerde, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Yayın No: 452, 160 s.
- YERASİMOS, S., 1980. Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye, Gözlem Yayınları, İstanbul, 982 s.