

TÜRKİYE’DE İKİNCİ KADASTRO GERÇEĞİ

Cemal BIYIK*

ÖZET

Türkiye kadastrou henüz tam olarak bitmediği gibi yapılan çalışmaların ürünleri de birçok yönlerden ihtiyaçları karşılamaktan aciz kalmaktadır. Kadastro, başta teknik standartları olmak üzere, arazi kullanımı, yer kontrol noktaları, içerik, hassasiyet, standardizasyon gibi birçok hususta yeniden gözden geçirilmeye muhtaçtır. Her şeyden önce, çağın yeni teknolojilerinden yararlanma kadastro nun en tabii hakkıdır.

Türkiye’de, kadastro nun başlangıçtan günümüze kadar hemen hemen bütün ölçme ve değerlendirme tekniklerinden yararlandığı bir gerçektir. İçerik olarak fazla bir değişme olmamıştır. Son Kadastro Kanunu ile sadece üçüncü boyutun ifadesi olan tesviye eğrileri uygulaması başlatılmıştır. Çağımızda bilgi sistemleri kurulurken kadastro nun çok amaçlı olması da istenmektedir.

Kadastro nun yenilenmesi ile ilgili girişimler yapılmışsa da, bu paftaların yenilenmesinden öteye geçememiştir. Çünkü, ülkemizde ikinci defa kadastro yapılması yasayla engellenmiş durumdadır. Oysa ilerlemiş bazı batı ülkelerinde kadastro ikinci, hatta üçüncü kere yapıldığı bilinmektedir. Ülkemizde haritacı teknik elemanların sayısı günden güne çoğalmaktadır. Bu potansiyelden gelecek yıllarda yararlanmada kadastro problemlerinin çözümü önemli bir yer tutacaktır. Bu bakımdan, ikinci kadastro probleminin mesleğimizin elemanları arasında tartışmaya açılmasının yararlı olacağı düşünülmüştür.

1. GİRİŞ

Yetmiş beşinci yılını kutladığımız Cumhuriyetimizin ilk yıllarında kabul edilen **Medeni Kanun** ile Türk sosyal hayatına önemli değişiklikler getirilmiştir. İsviçre Medeni Kanunundan aynen tercüme edilerek alınmasına rağmen, Medeni Kanun Türk toplumu nazarında beklenenin üzerinde bir kabul görmüştür. Öyle ki, geçen zaman içerisinde Anayasamız iki kere değiştiği halde, Medeni Kanun çok az değişikliklerle günümüze kadar uygulanmıştır.

Medeni Kanun, aynı haklarla ilgili çok önemli **yenilikler** getirmiştir. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

* Doç. Dr. KTÜ Mühendislik – Mimarlık Fakültesi, Jeodezi ve Fotogrametri Mühendisliği Bölümü öğretim üyesi, Trabzon

1- **Mutlak mülkiyet** anlayışı getirilmiştir. Buna göre, “*bir şeye malik olan kimse, o şeyde, kanun dairesinde dilediği gibi tasarruf etmek hakkını haizdir.*” (md. 618). “*O şeyin bütün mütemmim cüzlerine*” (md. 619); *tabii semerelerine de maliktir*” (md. 620). “Kanuni sınırlamalar müstesna olmak kaydıyla, o şeyin altına ve üstüne” de sahiptir (md. 644).

2- **Müstakil mülkiyetten başka, iştirak halinde** (md. 629) ve **müşterek** (md. 623) **mülkiyet** kabul edilmiştir.

3- **Taşınmaz mal mülkiyetinin konusu** arazi, Tapu Sicilinde kayıtlı müstakil ve daimi ayni haklar ve madenler olarak tanımlanmıştır (md. 632).

4- Taşınmaz mal mülkiyetinin iktisabı için **Tapu Siciline kayıt şartı** getirilmekle birlikte, işgal, miras, istimlak, cebri icra ve mahkeme ilamı gibi yollarla tescilden önce de malik olunabileceği kabul edilmiştir.

5- **Zaman aşımı yoluyla kazanma** ilkesi kabul edilmiştir. Buna göre, adi zamanaşımı ile 10 yıl, fevkelade zamanaşımı ile 20 yıl bir taşınmazı aralıksız ve çekişmesiz elinde bulunduran kimse o taşınmazın maliki olur. (md. 638 ve 639).

6- Sahipsiz şeyler ile menfaati umuma ait olan malların **Devletin hüküm ve tasarrufu altında** olduğu belirtilmiştir.

7- Taşınmazların sınırları da tanımlanmıştır. Buna göre; “*Gayrimenkulün sınırı plan ve arz üzerine konulan işaretler ile tayin olunur.*

Plandaki sınır ile arz üzerindeki sınır birbirini tutmazsa asıl olan plandaki sınırdır.” (md. 645).

Bu yeniliklerden 7. prensip ile taşınmazların yatay sınırları belirlenmek suretiyle kadastro yapılmasına işaret edilmiştir. Çünkü, taşınmazların planı ancak kadastro ile belirlenebilir. Kadastronun yapılmasını adeta emreden bu madde ne yazık ki daha sonra, kadastronun yeniden yapılmasında engel olarak yorumlanmıştır.

2. İKİNCİ KADASTROYU GEREKTİREN NEDENLER

Türkiye kadastro suna Osmanlı döneminde başlanmıştır. O dönemde, İstanbul ve Konya'da yapılan kısmi uygulamalar savaş yılları nedeniyle devam ettirilememiştir (TÜRKKAN, 1928). Ancak, **yazılı kadastro** olarak nitelendirdiğimiz **“yoklama”** kayıtlarının tutulmasına aralıksız devam edilmiştir. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde de teknik ve mali imkansızlıklar sebebiyle yine yazılı kadastroya devam edilmiştir. Bu yüzden, 1934 yılında çıkartılan 2613 sayılı **“Kadastro ve Tapu Tahriri Kanunu”** da, adından anlaşıldığı üzere tapu tahririni kesip atmamıştır.

Plana dayalı (çizgisel) kadastroya geçiş 2613 sayılı kanunla başlatılmış ve 5602, 509, 766 sayılı **“Tapulama Kanunları”** ile kırsal alanda devam ettirilmiştir. 1955 yılından itibaren, fotogrametrinin kadastroya uygulanması ile tapulama çalışmaları hız kazanmıştır. Planlı kalkınma döneminin başlatıldığı 1963 yılında, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Harita, Tapu ve Kadastro Özel İhtisas Komisyonu** raporuna göre Türkiye kadastro sunun 20 yılda tamamlanacağı tahmin edilmiş (HKMO, 1963), ancak bu 20 yıl “kızıl elma” gibi hep kaçmış ve her plan döneminde tekrarlanmıştır. Nihayet, Türkiye kadastro su 2000’li yıllarda tamamlanmak üzeredir.

Türkiye’nin birinci kadastro su bitmek üzere iken, yarım asrı aşan bir zamana yayılmış bu çalışmaların hepsini aynı nitelikte kabul etmek mümkün olmadığı gibi, güncel durumu gösterdiklerini söylemek de mümkün değildir. Doğal olarak, kadastro teşkilatı meslekte uygulanan her yenilikten yararlanmayı düşünmüş ve döneminde bunlardan yararlanmıştır. Örneğin, pusla ve çelik şeritle başlanan ölçmeler zamanla, prizma, takeometre, redüksiyon takeometresi, elektromanyetik ölçme aletleri, elektronik takeometre, total station ve GPS gibi ölçme aletleri ile yapılmıştır. Bunlara bağlı olarak gelişen hesaplama ve çizim araçlarından yararlanılmıştır. Uygulanan ölçme yöntemleri yeni yöntemlerle geliştirilmiştir. Hepsinden önemlisi ulusal koordinat sisteminde ve üçüncü boyutu da içine alan sayısal kadastro uygulamasına geçilmiştir. Dolayısıyla her yeni gelişme ve uygulama, öncekileri yeniden gözden geçirme ihtiyacını hissettirmiştir. Bunların yanı sıra zaman ilerledikçe arazide kurulu sabit yer kontrol noktaları giderek azalmış ve kullanılamaz duruma gelmiştir. Arazilerdeki insan faaliyetleri ve hukuki uygulamalar fiili kullanımı değiştirmiştir. Resmi yapılan uygulamalar paftaların giderek karışmasına ve okunamaz duruma gelmesine yol açarken, Tapuya intikal etmeyen harici uygulamalar da mevcuttur. Bilhassa hızlı kentleşme ile belediye kapsamına alınan alanlardaki yapılaşmalar sebebiyle olan cins değişiklikleri paftalara işlenememiştir. Arazilerin değeri arttığı halde, harita ölçekleri ve pafta hassasiyetleri sabit kalmıştır. Kısacası, biten kadastro çalışmalarında belirli bir standardizasyon mevcut değildir ve Türkiye kadastro su;

- Nitelik yönünden,
- Nicelik yönünden,
- Teknik standartları yönünden,
- Öncelikli yöreler bakımından,
- Güncelleştirme açısından,
- Yenileme açısından,
- Yaşatma açısından,
- Teşkilat açısından,
- Bütçe ve yatırımlar açısından,
- Mevzuatın yeterliliği açısından

Yeniden gözden geçirilmekle karşı karşıyadır.

3. YENİLEME KANUNU VE UYGULAMALARI

Bu olumsuzlukları bir ölçüde bertaraf etme düşüncesiyle 1983 yılında 2859 sayılı **“Tapulama ve Kadastro Paftalarının Yenilenmesi Hakkında Kanun”** ve bunun uygulanması için bir de yönetmelik çıkartılarak uygulamaya konulmuştur. Ancak, adından da anlaşıldığı gibi, bu kanun paftaların yenilenmesi ile ilgilidir. Kadastro nun yenilenmesi yani ikinci kadastro niteliklerini taşımaz. Zira bu, yukarıda belirtilen, Medeni Kanun’un 645. maddesine takılmıştır. Buna göre, yeniden ölçme yapılmakla farklı şekil ve büyüklükte parsel tespit edip farklı yüzölçümüyle tescil etmek bu maddeye aykırı düşmektedir. Oysa her ölçmeci bilir ki, bir büyüklüğün her ölçümünde farklı değerler bulunması doğaldır. Esas olan, bu değerlerin belirli bir yanılma sınırı içerisinde kalmasıdır. Yanılma sınırı ise ölçme alet ve yöntemlerine göre farklı boyutlarda olacaktır. Örneğin, geçmişte takeometrik olarak ölçülen bir parseli bugün elektronik takeometre ile ölçecek olursak mutlaka farklı değerler ile karşılaşırız. Yenileme yaparken, eski alet ve yöntemleri uygulayamayacağımıza göre, belirli farklılıkları da göz ardı edemeyeceğiz.

Meseleye bu açıdan bakıldığında, yenileme yasası beklenen manada uygulanamayan ölü doğmuş bir yasa niteliğinde kalmıştır. Nitekim, yenileme adı altında yapılan kısmi uygulamalarda daha çok yer kontrol noktaları ve paftalar güncelleştirilmiştir. Fiili kullanım biçiminin kadastroya yansıtılmasında ise güçlüklerle karşılaşmışır.

4. İKİNCİ KASDASTRO İHTİYACI

Yapılan uygulamalar ve gözlemler, yenileme yasasının problemi çözemediğini göstermektedir. Bu durumda, bugüne kadar yapılan kadastro çalışmalarından nasıl yararlanılacaktır? Bilhassa kentsel alan niteliğini kazanan arazilerle, verimli tarım arazilerinde yer gösterme söz konusu olduğunda veya arsa ve arazi düzenlemeleri sırasında içinden çıkılması güç problemler nasıl çözülecektir? Kısacası, kadastro ile Devletin güvencesi altına alınan taşınmaz mal mülkiyetinin bütünlüğü ve büyüklüğü istendiğinde tespit edilebilecek midir? Yani, Plandaki sınır ile arz üzerindeki sınır birbirini tutmaz ise, esas olan plandaki sınırlar araziye uygulandığında anlaşmazlık hangi doğrulukta giderilebilecektir? Bütün bu soruların cevaplandırılması her zaman ve her yerde aynı cesaretle mümkün olamayacaktır.

Arsa ve arazi düzenlemesi ile arazi toplulaştırması yapılan yerlerde, hukuki durum ile fiili durumlar arasındaki farklar, kamuca ortak kullanılan alanlara yapılan kesintiler içerisinde elimine edilebileceği için Medeni Kanun'un 645. maddesi engeli aşılmaktadır. Esasen, bu gibi plana dayalı düzenleme çalışmaları gerçek manada kadastro yenilemesinden başka bir şey değildir. İlk tesis kadastrusunda bile bazı parsellerde, tarafların rızasıyla sınır düzeltilmesi ve arazi bölüşümü yapılabildiği düşünülürse, düzenleme çalışmalarında bu işlemlerin bütün parseller için yapıldığı görülür. Bu uygulamalar, yürürlükteki mevzuata uygun olarak ve çoğu kere re'sen yapılmaktadır.

Plana dayalı bu uygulamaların devam edeceği bir gerçektir. Ama bütün kadastronun bu şekilde yenilenmesi de düşünülemez. Yenileme kanunu da problemleri çözemediğine göre, bütün ileri ülkelerin yaptığını bizim de yapmamız gerektiği artık kabul edilmelidir. Bu da, birçok Avrupa ülkesinin ikinci kez, hatta bazı ülkelerin üçüncü kez yaptığı kadastro uygulamasıdır. Türkiye'de artık hemen her ilçede bir kadastro teşkilatı kurulmuştur. Teknik eleman sayısı her yıl biraz daha artmaktadır. Kadastro bittikten sonra elbette ki teşkilatlar boş durmayacaktır. Kadastro kendinden bekleneni eksiksiz verebilmesi için yeni arayışlar içerisinde. Olmalıdır da .. Bu arayışlardan birisi **"çok amaçlı kadastro"** bir diğeri ise **"kadastro bilgi sistemi"** kurulmasıdır. Burada önemli bir husus, mevcut kadastro bilgilerinin bu sistemlerde kullanılabilir olmasıdır. Bu arayışların hepsinin ikinci kadastro ile sağlanması mümkündür. Böyle bir çalışma başlatıldığında, resmi işleme tabi tutulmadan yapılan temlik tasarruflar ve cins değişikliklerinin resmileştirilmesi sağlanacak, böylece parsel malikleri bir sürü masraf ve zaman harcayarak yapabilecekleri işlemleri kadastro teşkilatları re'sen yapacak, Devlet ve bilhassa yerel yönetimler de bir türlü toplayamadığı vergi kaçaklarını toplayacaktır. Kurulacak olan bilgi sistemi sayesinde artık emlak vergisi vd. vergilerin adil bir biçimde toplanması siyasi endişeleri aşarak

toplanabilecektir. Kısaca, ikinci kadastro yapıldığı taktirde, kadastro teşkilatı Devlete, bütçesinin birkaç katı olan gelirleri getirmeye artan oranda devam edecektir.

5. İKİNCİ KADASTRO İÇİN MEVCUT ENGELLERİN KALDIRILMASI VE YASAL DÜZENLEMELERİN YAPILMASI

İkinci kadastronun yapılabilmesi için önce buna uygun bir yasa çıkartılmalıdır. Halen yürürlükte olan 3402 sayılı Kadastro Kanunu ikinci kez kadastro yapılamayacağını açıkça belirtmektedir (md. 22). Buna göre, “*Evvelce tespit, tescil veya sınırlandırma suretiyle kadastrosu veya tapulaması yapılmış olan yerlerin yeniden kadastrosu yapılamaz. Bu gibi yerler ikinci bir defa kadastroya tabi tutulmuşsa, ikinci kadastro bütün sonuçlarıyla hükümsüz sayılır.*” Oysa, birinci kadastro bittikten sonra, bu kanunun görevi de büyük ölçüde bitecektir. Bu durumda ikinci kadastro mevzuatı için çalışmalar başlatılmalıdır. Bu, Mevcut Kadastro Kanunu ve Medeni Kanunda değişiklik yaparak ve Yenileme Kanununu yürürlükten kaldırarak, ikinci kadastroyu da kapsayan tek bir kadastro kanunu olmalıdır.

6. İKİNCİ KADASTRO İÇİN ÖNCELİKLİ YÖRELERİN BELİRLENMESİ

İkinci kadastro uygulamasına geçildiği taktirde dikkate alınması gereken en önemli husus bu uygulamaların nerelerden başlatılacağıdır. Bu yöreler belirlenirken, bundan önce yapıldığından farklı olarak, bilimsel kriterlerin dikkate alınmasıyla yapılacak puanlama sonunda ortaya çıkacak öncelikler göz önüne alınmalıdır (TURHAN, 1984). Bunun için, objektif kriterler belirlenerek her kadastro teşkilatı kendi bölgesinde en çok öncelik arz eden yerden başlamalıdır. Bunun için dikkate alınacak başlıca kriterler şunlar olabilir (BIYIK, 1987, 102):

- 1- Nüfus yoğunluğu ve artış oranı,
- 2- Kentsel gelişme alanlarıyla ilişki,
- 3- Ormanlarla ilişki,
- 4- Tarımsal alanlarda verimlilik ve muhtemel düzenleme çalışmaları,
- 5- Geniş alan kaplayan büyük proje alanlarıyla ilişki,
- 6- Hazine ve kamu mallarının işletilmesi.

7. SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de ilk kadastro olarak nitelendirebileceğimiz yazılı kadastrodur. Osmanlı döneminde başlayan bu uygulama Cumhuriyetin ilk dönemlerinde de uygulanmıştır. Ancak, bu da zaman zaman yenilenmiştir. Örneğin, Arazi-I Atık, Arazi-I Cedit, İcmal Defterleri, Yoklama Defterleri gibi.. İkinci uygulama olan çizgisel kadastro başladığında, yazılı kadastroya tabi tutulan parsellerin yeniden ölçümleme ile kadastro yapılmıştır. Zira artık parsel bilgilerini, özellikle de teknik bilgileri daha hassas bir biçimde belirleme imkanı ve ihtiyacı doğmuştu. Nitekim bunun gereği de yapılmış ve halen yapılmaktadır. Günümüzde ise artık çizgi ikinci plana itilmiş, sayılar ön plana alınmıştır. Yani, sayısal kadastro, çok amaçlı kadastro bilgi sistemi, otomasyon ihtiyaç haline gelmiştir. Bu kapının açılabilmesi için ikinci kadastro uygulamasına geçmek gerekmektedir.

İkinci kadastroya engel gibi görünen Medeni Kanun’un 645. maddesi aslında önemli bir kuraldır ve kadastroya güvenin ifadesidir. Ancak bu, yeniden kadastro yapılamayacağı şeklinde yorumlanmamalıdır. Çünkü, plandaki sınırlar ancak yapılan ölçü yönteminin tolerans sınırları içerisinde araziye uygulanabilir. Ölçü aletinin hassasiyeti artmışsa veya hassas ölçüm gerekmişse sınır noktalarının ve yüzölçümünün değişmesi kaçınılmazdır. Bu, kantarla ölçülen ağırlığın, hassas terazi ile ölçülmesine benzer. Dolayısıyla 645. madde yeniden kadastro yapılmasına engel değildir. Tıpkı re’sen yapılan imar uygulamalarına engel sayılmadığı gibi.. Şartların oluştuğu yerlerde ikinci kez kadastro yapılmalıdır.

Kadastro Kanunu’nun 22. maddesi de esasında birbirinden habersizce mükerrer yapılan kadastroya işaret olarak yorumlanmalıdır. Yazılı kastroda da mükerrer tesciller olduğunda ikincisi iptal edilirdi. Dolayısıyla belirli bir amaç veya amaçları gerçekleştirmek için planlı bir şekilde bir yerde ikinci kez kadastro yapılması mükerrer kadastro olarak yorumlanmamalıdır.

Bu durumda, kastro’nun çağdaş isteklere cevap verebilmesi için, içeriği de dikkate alınarak yeniden yapılması için, buna engel gibi görülen yasa maddelerinin yorumlarına açıklık getirecek biçimde yeni bir Kadastro Kanunu hazırlanarak, orman kastro dahil, tüm kastro çalışmalarının bir çatı altında toplanması yararlı olacaktır. Ayrıca, ikinci kastro biten yerlerde değişikliklere ne ölçüde izin verilmesi gerektiği veya bunların kastroya yansıtılması mecburiyetinin cezai müeyyidelerle denetlenmesi artık bir ihtiyaç olmuştur.

İkinci kadastro olarak nitelendirilecek olan bu kadastro sırasında, birinci kadastronun çıktıları, yapıldığı yöntemlerin incelikleri ve tolerans sınırları içerisinde esas belge olarak dikkate alınacaktır. Uygulama bittikten sonra da bu bilgi ve belgeler birer ispat belgesi olarak arşivlere kaldırılacak ve ancak itiraz yapılması halinde incelemeye alınacaktır.

KAYNAKLAR

- BIYIK, Cemal, 1987, Doğu Karadeniz Bölgesinde Kadastro Çalışmalarının Organizasyonu, Doktora Tezi, KTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, Trabzon.
- HKMO, 1963, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Harita, Tapu, Kadastro Sektörü Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ayyıldız Matbaası, Ankara.
- TURHAN, Mustafa, 1984, Kadastro Taleplerinin Karşılmasında Önceliklerin Sıralanması İçin Bir Metod Denemesi, Planlama Dergisi, Sayı 16, s. 95-103, Aralık 1984, Ankara.
- TÜRKKAN, Halit Ziya, 1928, Kadastro Ne İdi? Nedir? Ne Olacaktır? (Eski Yazı) Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1928.