

**YOKSULLUK HUKUKU: MODERNLEŞME SÜRECİNDE
İNGİLTERE -OSMANLI İMPARATORLUĞU KARŐILAŐTIRMASI**

Kadir YAMAN

103612007

**İSTANBUL BİLGİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
HUKUK YÜKSEK LİSANS PROGRAMI
(İNSAN HAKLARI HUKUKU)**

Yrd. Doç. Dr. Şebnem GÖKÇEOĞLU BALCI

2007



YOKSULLUK HUKUKU: MODERNLEŞME SÜRECİNDE
İNGİLTERE -OSMANLI İMPARATORLUĞU KARŐILAŐTIRMASI

POVERTY LAW: COMPARISON BETWEEN ENGLAND AND
OTTOMAN EMPIRE IN PROCESS OF MODERNIZATION

Kadir YAMAN
103612007

Yrd. Doç. Dr. Şebnem GÖKÇEOĞLU BALCI :

Prof. Dr. Cemal Bali AKAL :

Prof. Dr. Nizayi ÖKTEM :

Tezin Onaylandığı Tarih :

Toplam Sayfa Sayısı : Doksaniki (92)

Anahtar Kelimeler (Türkçe)

Anahtar Kelimeler (İngilizce)

1) Yoksulluk Hukuku

1) Law of Poverty

2) Çalışma Evi

2) Workhouse

3) Vakıf Sistemi

3) Waqf System

4) Yoksulluk Maaşı

4) Minimum Guaranteed Income

5) Serseri Nizamnamesi

5) Vagabonds Act

**YOKSULLUK HUKUKU: MODERNLEŞME SÜRECİNDE
İNGİLTERE-OSMANLI İMPARATORLUĞU KARŐILAŐTIRMASI
KADİR YAMAN**

ÖZET

Bu çalışmanın amacı kamu hukuku ve sosyal koruma hukukunun keŐiŐme noktasında ele alınan yoksulluk sorununu, modernleşme sürecinde İngiltere ve Osmanlı İmparatorluğu'nda yapılan hukuksal düzenlemeler ışığında incelemektedir. Yoksulluğun modern bir sorun olarak görölmesinde modern devletin kendine biçtiği koruyucu, gözetici ve müdahaleci rolün altı çizilmektedir. İngiltere'de tarım toplumunda ortaya çıkan sosyal yardımların sanayi kapitalizmiyle gösterdiği değişim yoksulluk yasalarının tarihsel gelişimi açısından büyük önem taşımaktadır.

Modernite öncesinde dinsel arınmanın bir aracı olarak yardım edilen yoksullar, Sanayi Devrimi'yle ortaya çıkan çalışma ahlakı ilkelerinin tesiriyle bir tehdit olarak algılanmıştır. Yoksullar çeşitli üretim alanlarına yönlendirilmiŐ; çalışmayı reddedenler ise cezalandırılmıştır.

İngiliz ve Osmanlı toplumlarında yoksulluğu katlanılabilir kılan geleneksel dayanışma araçları bulunmaktadır. Yoksullara yardımların ulaştırılmasında İngiltere'de kilise, Osmanlı İmparatorluğu'nda ise vakıf kurumu etkin bir işleve sahipti. Bu durum İngiltere'de 1834 tarihli Değişiklik Yasası'na kadar devam ederken; Osmanlı'da ise 1826 yılında Evkaf Nezareti'nin kuruluşuna kadar devam etmiştir. 19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun kendisini batılı devlet sistemine göre reorganizasyonu ile yoksullara yardım araçlarını kendi elinde topladığı görölmektedir. Vakıf sistemi yerini bürokratik bir işleyişle tanımlanan Osmanlı yoksulluk yasalarına terk etmiştir.

Sanayi hareketinin güçlendiği bu dönemde yoksulluk yardımı alanların genel yaşam Şartlarının işçilerden daha iyi olmamasına özen gösterilmiştir. İngiltere'de Osmanlı'dan farklı olarak yoksullara yönelik ürettiği politikalarda kapitalistleşme süreciyle ters düşmemeye gayret ettiği görölmektedir.

POVERTY LAW: COMPARISON BETWEEN ENGLAND AND OTTOMAN EMPIRE IN PROCESS OF MODERNIZATION

KADİR YAMAN

ABSTRACT

In this study it is aimed to analyze problem of poverty located on intersection area between public law and social security law by focusing on legal regulations enforced in England and Ottoman Empire in process of modernization. Poverty is accepted as a modern problem because of new phases of state emerged in relations between state and the poor. Industrial capitalism caused to change in social services towards agrarian society of England which had significant role in historical evolution of the poor law. Before modernism poor people had been seen a way to be purified from sins. This situation became different and the poor were accepted as threat to work ethic raised by Industrial Revolution. Poor people were directed to such working areas and those who refused to work were punished.

There were traditional institutions which helped the poor survive were church and Islamic waqf foundation. These institutions had good channels to serve the poor. When the Amendment Act of 1834 was put in force in England and Evkaf Nezareti was founded by Ottomans in 1826, the traditional institutions would lose their power. In Ottoman Empire all the power which was in a position to supply relief to the poor was collected by the central state during reorganization of the empire in accordance with western style. Waqf system replaced by Ottoman poor law emerged on basis of bureaucratic framework.

The important point behind enforcement of poor law was to keep the poor not in better position comparing the workers. Different than Ottoman poor laws, England's poor laws performed special effort not to fall in contradiction with capitalism.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
İÇİNDEKİLER	V
KISALTMALAR	VIII
GİRİŞ	1
A. Konunun Önemi.....	1
B. Yoksulluk Neden Modern Bir Sorundur?.....	4
C. Konunun Sınırları ve Yöntem.....	6
BİRİNCİ BÖLÜM: İNGİLİZ YOKSULLUK YASALARI	11
A. Eski Yoksulluk Yasaları	13
1. Yoksullara Yardım Yasası (1601).....	17
2. İskan Yasası (1662).....	19
3. Knatchbull Yasası (1722).....	23
4. Gilbert Yasası (1782).....	26
5. Sir William Young Değişiklik Yasası (1795).....	27
6. Speenhamland Yasası (1795).....	27
7. Sturges Bourne Yasası (1819).....	29
B. Yeni Yoksulluk Yasası Dönemi	30
1. 1834 Tarihli Değişiklik Yasası.....	30
2. Yeni Yasaya Muhalefet.....	34
3. Sokak Yardımları.....	35
4. Yoksulluk Komisyonu'nun İlgası.....	37

5. Metropolitan Koruma Kurulu.....	38
6. Yerel İdare Kurulu.....	38
7. Kraliyet Komisyonu'nun Kurulması	40
8. Çalışma Evi (<i>Workhouse</i>) Sisteminin Sonu....	42

İKİNCİ BÖLÜM: SON DÖNEM OSMANLI

İMPARATORLUĞU'NDA YOKSULLARA YÖNELİK

HUKUKSAL DÜZENLEMELER.....45

A. Osmanlı İmparatorluğu'nda Yoksulluk

Düzenlemelerinin Arka Planı.....46

1. Klasik Vakıf Sistemi.....46
2. Vakıf Sisteminin Dönüşümü54
3. Osmanlı'da Yerel Yönetim Geleneği ve Dönüşümü.....57
4. Osmanlı Yoksulluk Düzenlemelerini Hazırlayan
Hukuksal Zeminin Oluşumu.....59

B. Osmanlı İmparatorluğu'nda Yoksullara

İlişkin Kânun ve Nizamnameler.....62

1. Dersâadet İdâre-i Belediye Nizamnamesi (1868).....64
2. Dersâadet Belediye Kânunu (1877).....66
3. Darülaceze Nizamnameyi Dahilisi (1895).....68
4. Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname (1895).....70
5. Serseri ve Mazanne-i Şû' Eşhas Hakkında
Nizamname (1909).....73
6. Muhtâcin Maaşatı Hakkında Nizamname (1917).....79

SONUÇ	86
KAYNAKÇA	93

KISALTMALAR

a.g.e.....	: adı geçen eser
Bkz.....	: Bakınız
B.O.A.....	: Başbakanlık Osmanlı Arşivi
C.....	: Cilt
dn.....	: dipnot
Ed.....	: Editör
K.İ.D.B.....	: Kültür İşleri Daire Başkanlığı
M.M.Z.C.....	: Meclisi Mebusan Zabıt Cerideleri
s.....	: sayfa
S.....	: Sayı
vb.....	: ve benzerleri
T.T.K.....	: Türk Tarih Kurumu
T.B.M.M.....	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
Yay.....	: Yayınevi
Y.K.Y.....	: Yapı Kredi Yayınları

GİRİŞ

İngiltere’de ve Osmanlı İmparatorluğu’nda yoksulluk konusunda çıkarılmış yasa, kanun ve nizamnameleri tarihsel bir süreç içerisinde incelemeyi amaçlayan bu çalışmada, yoksulluk bir sorun olarak ele alınmaktadır. Yoksulluğun bir sorun olarak ele alınması konunun modernleşme bağlamında inceleneceğini ele vermektedir. Osmanlı İmparatorluğu’nda modern dünya ile bütünleşme sürecinin yaşanmaya başladığı 19. yüzyıl ve 20. yüzyılın erken dönemlerinde yoksulluğu konu alan hukuksal düzenlemeler bu bağlamda incelenecektir.¹ İngiltere’de sosyal yardım araçlarının oluşumunu ise daha öncesine götürmek mümkündür. Yoksulluk yasaları özelinde sosyal devletin kurumsal tarihinde İngiliz tecrübesi önemli bir yere sahiptir. Bu çalışmada, son dönem Osmanlı İmparatorluğu’nda çıkarılmış kanun ve nizamnameler, İngiliz yoksulluk yasalarının tarihsel seyriyle karşılaştırmaya izin verecek şekilde ele alınacaktır.

A. Konunun Önemi

Günümüze gelindiğinde küresel ekonomi, yoksulluğun ortadan kaldırabilmesi bir yana sorunun daha da derinleşmesine neden olmuştur. İçine girilen bu süreçte sosyal dışlanma (*social exclusion*) ile beraber ele alınan yoksulluk hiç olmadığı şekilde yoksul olmayanları tehdit eder duruma gelmiştir. Psiko-sosyal boyutuyla yoksulluk, maddi imkânsızlıklarla

¹ Osmanlı İmparatorluğu ile ilgili bu tarihsel dönemlendirme yapılırken alanında en yetkin çalışmalardan biri kabul edilen Zürcher’in *Modern Türkiye Tarihi*’nden yararlanılmıştır. Bkz. Erik J. Zürcher, *Turkey A Modern History* (London: I. B. Tauris & Co Ltd., 1998).

birlikte hayatın bütün kesimlerinden uzaklaş(tırıl)ma ve toplumun sosyo-ekonomik faaliyetlerinden kısmen veya tamamen tecrit şeklinde ortaya çıkmaktadır.² Bu açıdan bakıldığında refah devleti ve yoksulluk yasalarının sadece yoksullar için olmadığı yönündeki düşünce doğru bir tespite dayanmaktadır.³ Sosyal dışlanma ile ortaya çıkan şiddet, insanların yoksulluktan korunması ve herkes için sosyal koruma araçlarının üretilmesini bir zorunluluk haline getirmiştir. Yoksulluk, dışlanmış alt sınıfların (*subclass*) sosyo-kültürel veya ahlaki bir sorunu değildir; bütün toplumsal kesimleri etkileyen bir risktir.

Yoksulluk sadece sosyal düzenin devamlılığını tehdit etmemektedir; aynı zamanda vatandaşlık haklarıyla siyasal hakları tehdit eden bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır.⁴ Bu tehdit unsurları yoksulluğun nedenleri ve çözüm önerileri üzerinde derinlikli çalışmaların yapılmasını, meseleyi tarihsel bağlamında ele alarak güncel tartışmalara malzeme sunmayı gerektirmektedir. Çalışmamız bu ihtiyaca cevap vermeyi amaçlamaktadır. Eğer yoksullara yönelik politika üretilmesi devletin sorumluluk alanındaysa, ki büyük oranda öyledir, yapılmış ve yapılacak hukuksal düzenlemeler büyük önem taşımaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti, üzerine yerleştiği coğrafya ve temel kurumların devamı açısından Osmanlı İmparatorluğu'nun ardılı bir

² Ali Seyyar, "Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele", *Yoksulluk* Ed. Ahmet E. Bilgili, (İstanbul: Deniz Feneri Yay., 2003) C. I, s. 43.

³ Bkz. Paul Spicker, *Poverty and the Welfare State Dispelling the Myths* (London: Catalyst, 2002), s.5.

⁴ Neriman Açıkalın, "Çalışan Kent Yoksulları İstanbul ve Gaziantep Örnekleri", *Yoksulluk* Ed. Ahmet E. Bilgili, (İstanbul: Deniz Feneri Yay., 2003) Cilt.1., s. 371, dn. 5.

devlettir.⁵ Modern Türkiye çalışmalarında, Osmanlı İmparatorluğu ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki süreklilik-kesinti ilişkisini anlamak ve Osmanlı tecrübesinden yararlanmanın imkânları üzerine yoğunlaşmak gerekmektedir. Bu ilişki incelenirken yoksulluk çalışmaları konusunda bir kopmadan ziyade devamlılığın altı doldurulmaya çalışılmalıdır. Bu bağlamda Osmanlı İmparatorluğu'nda yapılan düzenlemelerin dönemin şartları içerisinde hangi özellikleri taşıdığına incelenmesi gerekmektedir. Bu nedenle kamu hukuku ve sosyal koruma hukukunun kesişme noktasında ele alınan yoksulluk sorunu, İngiltere ve son dönem Osmanlı İmparatorluğu'nda yapılan hukuksal düzenlemelerin sunduğu imkânlar ve yetersizlikler açısından incelenecektir. Sosyal yardım esasına dayalı devlet yardımlarının kurumsallaşma süreci İngiltere'de yapılan yoksulluk yasalarıyla başlatılmaktadır. İngiltere, önceleri kilisenin düzenleyiciliğinde olan ve daha sonra merkezi yönetim tarafından kontrol edilen yardımların tarihsel gelişimini rahatlıkla takip edebileceğimiz bir örnektir. Tarım toplumunda ortaya çıkan sosyal yardımların sanayi kapitalizmiyle gösterdiği değişim yoksulluk yasalarının seyrini takip açısından önemlidir. Devlet yoksulluk sorununa, sosyal politika ve sosyal hukuk araçlarını kullanarak müdahale etmeye başlamasıyla sosyal adaleti sağlama ilkesi yoksullar açısından kritik öneme sahip olmuştur. İngiliz sosyal politikası, kaynakların

⁵ Bu konuda bkz. Zürcher, a.g.e ve Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar* (İstanbul: İletişim Yay., 1993).

yeniden dağıtımı esasıyla yapılandırılmıştır.⁶ Bu nedenlerden dolayı yoksulluk hukuku alanında karşılaştırma yapmak için İngiltere seçilmiştir.

B. Yoksulluk Neden Modern Bir Sorundur?

Yoksulluğu temel gıda maddelerinden mahrumiyet şeklinde tanımlarsak yüzyıllar boyunca yoksulluk varlığını kesintisiz bir şekilde sürdürmüştür. Yoksulluk, ele alınış şekli itibariyle modern dönemde ve modern öncesi dönemde birbirinden farklılaşmaktadır. Yoksulların bir tehdit olarak algılanmasında Sanayi Devrimi'yle ortaya çıkan çalışma ahlakı ilkeleri etkili olmuştur. Yoksul olmak bir alın yazısı, kişinin istese de değiştiremeyeceği bir durum olarak kabul edilirken bu dönemde neredeyse bir suç olarak algılanmaya başlanmıştır. Çalışma etiği kişinin emeğini pazarlaması, başkaları için değerli olacak birşeyler üretmesini zorunlu kılmıştır. Zenginlik bir çabanın karşılığı görüldüğü oranda yoksulluk da başarısızlığın kanıtı olmuştur. Üretim kanalları içerisinde kendisine yer bul(a)mayan yoksullar sisteme tehdit olarak algılanmıştır. Çalışmak, yoksulluğu ortadan kaldıracak yegâne çözüm olarak görülmüş ve ekonomide tam istihdam politikaları bu amaca yönelik olarak üretilmiştir.

Yoksulluk, İngiltere'de ve Osmanlı İmparatorluğu'nda kişinin çevresindeki insanlarla paylaştığı, kilisenin kontrol ettiği yardımlar ve vakıf sisteminin sunduğu hizmetler gibi bazı dayanışma araçlarıyla hafifletilen bir durumdur. Bu durum devletin kendisinin modern düzlemde yeniden yapılandırmasıyla değişim göstermiştir. Modernite, insana dinin vadettiği

⁶ Catherine Jones'un refah kapitalizmi üzerinden yaptığı şematik ayırım için bkz. Michael Moran, "Crises of the Welfare State", *British Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 3. (Jul., 1988), s. 413.

cenneti yeryüzünde inşa sözüyle ortaya çıkmış; dinsel olanı dönüştürme gücüne sahiptir. Manastır hayatında hâkim ideal, din uğruna dünyevi olanı reddetmeye dayanmaktaydı. Bu nedenle ulaşılmak istenen ideali üç noktada toplayabiliriz: Değişim, yoksulluk ve itaat. Modern dönem, evrimsel ilerlemeye anlayışıyla değişimi sekülerize ederken, yoksulluk ve itaati reddetmiştir. Modern dönemin bir yönüyle yoksulluk ve itaate isyanın tarihi olduğu söylenebilir.⁷ Yoksulluğa karşı açılan bu savaş yoksulluğu ortadan kaldırmak bir yana zenginliğin dar bir kesimin elinde toplanması nedeniyle geniş kitleleri açlık ve sefaletle süreklediğini de eklemek gerekmektedir.

“Devlet”in günümüzde sahip olduğu işlevleri içeren politik kullanımına 16. yüzyıldan sonra kavuştuğunu göz önünde bulundurursak; modern devlet, sınırları belirli bir coğrafyada yöneten ve yönetilenin doğrudan ve karşılıklı ilişkisiyle şekillenmiştir.⁸ Bu ilişkide yönetici, yönetilene hizmet borçluyken, yönetilen de yöneticiye sadakat ve bazı hizmetleri mümkün kılan desteği borçludur. Vatandaşlık, devlet-birey ilişkisinde yönetilenin yerini belirlerken, vatandaşların mutluluğu devletin sorumlulukları arasına eklenmiştir.

Meşruiyet krizi devletlerin ortak özelliğidir. Habermas, meşruiyet krizini (*legitimization crisis*) büyük ölçüde geç kapitalizm koşullarında, refah devletinin krizini açıklamak üzere gündeme getirmiştir.⁹ Sosyal haklar piyasa şartlarının doğurduğu adaletsizleri hafifletirken bir yandan da

⁷ Abdurrahman Arslan, *Modern Dünyada Müslümanlar* (İstanbul: İletişim Yay., 2000), s.147.

⁸ Leonard Krieger, “The Idea of Welfare State in Europe and United States”, *Journal of the History of Ideas*, Vol. 24, No. 4, (Oct. – Dec., 1963), s.554.

⁹ Nadir Özbek, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Devlet; Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914*, (İstanbul: İletişim Yayınları, 2002), s. 37.

meşrulaştırmıştır. Refah hizmetlerinin kapitalist ekonomide yol açtığı krizi de göz önünde bulundurarak “kapitalizmin ne refah devletiyle ne de refah devletsiz” yapamayacağı söylenebilir.¹⁰ Bu bağlamda devam edersek sosyal politika-kapitalizm ilişkisi de “iki yüzlü”dür.¹¹ Kapitalizmin birey ve toplum üzerindeki etkilerini yumuşatarak kapitalizmi insani ve toplumsal açıdan sürdürülebilir kılmaktadır. Diğer taraftan refah politikalarından arındırılmış kapitalizmin yıkıcı etkilerinin hangi boyutlara varacağı da üzerine düşünülmesi gereken bir başka konudur.

C. Konunun Sınırları ve Yöntem

Refah devleti politikalarının ve sosyal güvence sisteminin ortaya çıkışında iki etkenin altı çizilmektedir. Bunlar, demokrasi ve sanayi hareketleridir.¹² Yoksulluk sorununun devlet ile birlikte düşünülmesinde laiklik düşüncesinin etkisi de unutulmamalıdır.¹³ İngiltere’de bu hareketlerin varlığından bahsedebilirken; Osmanlı İmparatorluğu’nda ne demokratik-laik geleneğin ne de ciddi bir sanayinin varlığından söz edemiyoruz. Osmanlı’da dışarıdan gelenlerin işlettiği tarımsal arazilerde çalışan kırsal emekçiler yerine de, kendi çiftliklerini işleten küçük köylü hanelerine dayalı bir köylü tabanı vardır.¹⁴ Wilensky’ye göre refah devletinin özü “güvenceli asgari

¹⁰ Claus Offe, “Legitimacy Versus Efficiency” *Contradictions of the Welfare State* içinde Ed. John Keane, (London: Hutchinson, 1984), s.153’den aktaran Moran, s. 404.

¹¹ Ayşe Buğra ve Çağlar Keyder Ed., *Sosyal Politika Yazıları*, (İstanbul: İletişim Yay., 2006), s. 10.

¹² Bkz. Krieger, s.557.

¹³ Rosanvallon, *La crise de l’Etat-providence*, s. 20’den aktaran Şebnem Gökçeoğlu Balcı, *Tutunamayanlar ve Hukuk* (Ankara: Dost Kitabevi, 2007), s. 25.

¹⁴ Halil İncelik, “The Ottoman State: Economy and Society, 1300-1600”, *An Economic and Social History of the Ottoman Empire, 1300-1914* içinde, Ed. Halil İncelik, Donald Quataert ile birlikte (Cambridge: Cambridge University Press, 1994); Halil Berktaş, “The

gelir, beslenme, sađlık, mesken, eđitim her yurttařa sađlanır” dűřüncesidir.¹⁵ Son dűnem Osmanlı İmparatorluđu’nda, uezikle II. Abdulhamid dűneminde refah devletine ait bu hizmetleri geręekleřtirme adına 2nemli adımlar atılmasına rađmen bu konuda kurumsal bir sosyal politikanın varlıđında bahsetmek oldukęa gűcťur. İngiltere, refah devleti tanımlarına bűyűk oranda uyum g2sterirken, Osmanlı İmparatorluđu’nu bu ęeręeveye sokma gayreti bir zorlamayı gerektirmektedir. Osmanlı İmparatorluđu’nun sahip olduđu devlet geleneđi, sosyo-kűltűrel yapısı ve hukuksal formasyonu itibariyle İngiltere’den farklı bir medeniyet havzasına ait olduđu geręeđini de unutmamak gerekmektedir. Bu nedenle Osmanlı’daki dűzenlemeler kendi 2zgűnlűđű ięerisinde ele alınmıřtır. Bu 2zgűnlűk algısı Osmanlı’nın kendine ait bir tarihi ve dinamikleri olduđunu kabul ederken, bunların kendine has ve tarihsel karřılařtırmaya uygun olmadıđı anlayıřını reddetmiřtir.

Monarřik bir y2netim tarzına sahip Osmanlı İmparatorluğu, modern bir takım g2stergelerin varlığından bahsedilebilir. Son dűnem Osmanlı İmparatorluğu’nda “iktidarın monarşik biğimlerinin, Osmanlı’da modernliğin asli unsurları olduğu” y2nűndeki bakış ağısı Osmanlı-İngiltere karşılaştırmasında bu ęalıřmanın zeminini oluşturmuştur.¹⁶ Bu bakış ağısı son dűnem Osmanlı İmparatorluğu’nda modern devletin oluşumuyla

Search for the Peasant in Western and Turkish History/Historiography”, *New Approaches to State and Peasant in Ottoman History* içinde, Ed. Halil Bertay ve Suraiya Faroğhi (London: Frank Cass, 1992), s.109-184.

¹⁵ Harold Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure* (Berkeley: University of California Press, 1975), s.1.

¹⁶ Nadir 2zbek’in doktora tezi olarak savunduğu bu g2rűřű iğeren ęalıřması kitaplaşmıştır. Bu eserde yazar, refah uygulamalarının siyasi elitin iktidar stratejileri ęeręevesinde kazandığı anlamlar uezirinde durmuş ve sosyolojik bir yaklaşımla Osmanlı coğrafyasında modern sosyal devletin oluşumu konusunu ele almıştır. Son dűnem Osmanlı refah sistemi, Osmanlı’da modern devletin oluşumu olarak değerlendirilmektedir. Bkz. Nadir 2zbek, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Sosyal Devlet; Siyaset, İktidar ve Meřruiyet 1876-1914* (İstanbul: İletifşim Yayınları, 2002).

monarşik iktidar biçimi arasında olumlu bir ilişki olduğu düşüncesine dayanmaktadır. Ayrıca günümüzde yapılan çalışmalar bize 16. yüzyıl ile 19. yüzyılın ilk yarısı arasındaki dönemde mutlak monarşinin kabuledilemediği şekliyle olmadığı, 17. yüzyıl ve 18. yüzyıllarda padişahların hareket alanının, mensupları köklü ailelerden gelen bir yüksek bürokrasi tarafından kısıtlandığını göstermektedir.¹⁷

Yasa ve nizamnameleri ele alırken kronolojik sıralama esas alınmıştır. İngiliz yoksulluk yasalarının evrimini ortaya koyan sıralama bu konuda yapılmış incelemelerdeki kabul görmüş sınıflandırmaya dayanmaktadır. Diğer taraftan Osmanlı İmparatorluğu'nda yoksulluk sorununu ele alan ve yoksullar için çıkarılmış kanun ve nizamnameler hakkında yapılmış müstakil ve özgün çalışmaların eksikliği duyulmaktadır. Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğu'nda yapılan hukuksal düzenlemeleri kapsayan kronolojik sıralamayla ortaya çıkan incelememiz bu alandaki ihtiyacın giderilmesini amaçlamaktadır. Çalışmanın geneline hakim olan yöntem, tarihsel ve karşılaştırmalı inceleme esasına dayanmaktadır.

İngiltere ve Osmanlı İmparatorluğu yoksulluk hukuku açısından incelenirken evrimsel olarak birinin diğerine üstünlüğünü temel alan yaklaşımdan dikkatle kaçınılmıştır. Ayrıca Batı'nın tanımladığı bir şablona Osmanlı İmparatorluğu'nda ortaya çıkan durumu yerleştirme kaygısı taşınmamıştır. Batı'nın kendi yerelliğini evrenselleştirmesi ve farklı kültürlerle dayatmasından başka bir anlama gelmeyen Avrupa merkezli evrim şemasının tüm toplumlar için geçerli olduğuna yönelik yaklaşımdan

¹⁷ Rifa'at A. Abou-El-Haj, *Formation of the Modern State, The Ottoman Empire, Sixteenth to Eighteenth Centuries* (Albany NY: Sunny Press, 1991), s. 44.

da dikkatle uzak durulmaya çalışılmıştır.¹⁸ Diğer taraftan tarihi olayları bugünün beklentilerine göre yorumlama tehlikesi başka araştırmacıları olduğu gibi bizi de tehdit etmiştir.

Kavramlar ve terimler belli tarihsel koşullar altında doğarlar, dolayısıyla belirli tarihsel gelişmelere ve dönemlere tekabül ederler. İncelememizde karşımıza çıkan kilise yönetsel bölgesi (*parish*), çalışma evi (*workhouse*), yüzlük (*hundred*), vb. gibi terimlerin sözlük anlamlarından yararlanılarak kendi kontekstlerinde anlaşılmasına gayret edilmiştir. Bu bağlamda, kavramlar üzerinde inceleme yaparken, tarihsel kökenlerine gitmek, kapsamı itibariyle kavramlar arasındaki benzerlikleri ve farklılıkları daha iyi çözümlayebilmemize olanak sağlar.

Osmanlı İmparatorluğu ve İngiltere’de yoksulluk yasaları merkezli hukuksal süreci karşılaştırmalı biçimde inceleyen bu çalışmada her bölüm kendi içinde iki alt bölümden oluşmuştur. Sosyal devletin kurumsal yapısının oluşum sürecini takip edebileceğimiz İngiliz yoksulluk yasaları tarihi iki alt bölümde bir çok yasa ile incelenmiştir. Bunlardan birincisi, kilise yönetsel bölgesi (*parish*) idari örgütlenmesi altında kilisenin kontrol ettiği Eski Yoksulluk Yasaları dönemidir. Diğer bölüm ise modern ulus-devletin kontrol mekanizmalarını inşa ettiği dönemde üretilen yasaları içeren Yeni Yoksulluk Yasaları dönemidir. Çalışma evi (*workhouse*) sistemi bu dönemi karakterize eden yapının adıdır. Yoksullara yönelik, ciddi tutum değişikliğinin izleri bu dönemde sürülmektedir.

¹⁸ Sosyal bilimlerin devlet merkezli bir düşünme biçimi geliştirmiş olduğuna yönelik eleştirilere kaynak için bkz. Oğuz Işık – M. Melih Pınarcıoğlu, *Nöbetleşe Yoksulluk Sultanbeyli Örneği*, (İstanbul: İletişim Yay., 2001), s. 31, dn. 5.

Osmanlı İmparatorluğu'nda yoksullarla ilgili hukuksal düzenlemeler ikinci bölümün ana başlığıdır. Klasik Osmanlı refah sisteminin ele alındığı birinci alt bölüm aynı zamanda yeni yasalara neden ihtiyaç duyulduğunun da incelendiği bölümdür. Yine bu bölümde İslam dünyasıyla adı beraber anılan çok yönlü vakıf sisteminin, yoksullara sunduğu hizmetler anlatılmıştır. Bu dönem, Osmanlı modernitesi öncesi olması ve merkezi iktidarın denetim ve kontrol mekanizmalarının pre-modern bir senorya şeklinde sunulması açısından İngiliz Eski Yoksulluk Yasaları dönemine denk gelmektedir. İkinci bölümün ikinci altbaşlığı doğrudan kanun ve nizamnameleri konu almaktadır. Bu bölümde 19. yüzyılda Osmanlı yönetim sisteminin yeniden yapılanması süreci, yoksulluk hukuku açısından incelenmiştir. Yoksullukla ilgili hukuksal metinler, devletin yoksulları koruma çatısına alma söylemiyle bürokratik kanalları devreye soktuğunun göstergesidir. Devletin yoksulluk sorununa doğrudan müdahalesine imkan sağlayan araçların üretilmesi açısından İngiltere'deki Yeni Yoksulluk Yasaları dönemiyle benzer özellikler taşımaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İNGİLİZ YOKSULLUK YASALARI

Sosyal devletin kurumsal tarihi İngiltere’de 17. yüzyılda yapılan yoksulluk yasalarıyla başlatılır.¹⁹ Diğer taraftan yoksulluğu konu alan yasama çalışmalarının temelleri 14. yüzyıldan itibaren atılmaya başlanmıştır. 14.yüzyıl başlarından 1948 yılında Ulusal Sağlık Hizmeti (*the National Health Service*)’nin kuruluşuna kadar devam eden dönemde İngiltere yoksulluk yasalarının evrimi çok önemlidir. Bu süreç bünyesinde bir ulusun uzun vadede ulaştığı sosyal politikayı ve sosyal politika yönetimini barındırmaktadır.²⁰

Yoksulluk yasaları tarihini, iki önemli hukuki düzenlemeyle birbirinden ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi 1601 tarihli Yoksullara Yardım Yasası (*Act for the Relief of the Poor*) ile başlayan Eski Yoksulluk Yasaları (*Old Poor Law*); diğeri 1834 tarihli Değişiklik Yasası (*Poor Law Amendment Act*) ile temsil edilen Yeni Yoksulluk Yasaları (*New Poor Law*)’dır. Bu iki dönemi birbirinden ayıran temel unsur örgütlenme modelleridir. Eski Yoksulluk Yasaları büyük oranda kilisenin kontrolü altındaki bölgelerde; kilise yönetsel bölgelerinde (*parish*) yerel olarak

¹⁹ Béatrice Majnoni d’Intignano, *La protection sociale*, (Paris: Editions de Fallois, 1997), s. 11’den aktaran Balcı, s. 37.

²⁰ Her ne kadar konuyla ilgili önemli çalışmalara imza atmış Dorothy Marshall “Eğer eski yoksulluk yasalarını anlamak istiyorsak, yasamadan çok yürütmeye odaklanmamız gerekir.” dese de süreci tarihsel seyrinde kronolojik olarak takip edebilmek için yasama merkezli bir inceleme yapacağız. Bkz. Dorothy Marshall, “Revisions in Economic History: VII. The Old Poor Law, 1662-1795”, *The Economic History Review*, Vol. 8, No. 1 (Nov., 1937) s. 38.

uygulanmışlardır.²¹ Eski yasalar herhangi bir programlama olmadan tesis edilmiş ve gönüllük esasına göre icra edilmiştir. Yeni Yoksulluk Yasaları, merkezi bir yönetim yapılanması olan Yoksulluk Yasası Birliği (*the Poor Law Union*) tarafından uygulanmıştır. Birlikler yoksullar için kendi çalışma evlerini (*workhouses*) oluşturmuşlardır. Çalışma evi, çalışabilecek yoksulların iş gücünden yararlandığı, yoksullar için kurulmuş barınaklardır.²²

Yoksullara ihtiyaç duydukları yardımların ulaştırılması görevini, güçlü kurumsal örgütlenmesiyle kiliseler yürütmekteydi. Bu nedenle yardımlardan yararlanabilmek için kilisenin kontrol ettiği bölgelere yerleşmek gerekiyordu. Yoksulluk, kişinin tek başına üstesinden gelebileceği bir durum olmaktan ziyade “alın yazısı” olarak görülmekteydi. Geleneksel bakış açısında yoksullar, “kader kurbanı” olarak görülmekte ve onlara yardım Hristiyan sorumluluğu olarak tanımlanmaktadır. Ortaçağ boyunca Avrupa’da yoksullar, sosyal hayatın bir parçası konumundaydı. Yoksulluğa yapılan dinsel referanslar sayesinde yardımlar dinsel arınma işlevi görüyordu. Temel gereksinimlerin karşılanması üzerine kurulu yoksulluk kültürü, modern dönemde bir tehdit olarak algılanmıştır. Asgari ihtiyaçlardan daha fazlasını istemeyen yoksullar, girişimcilerin kâbusu olmuştur. 1834 tarihli yasa bu anlayışın değişmesine rehberlik etmiştir.

²¹ “Parish, papazın dinsel kontrolünde bulunan bölge; mahalle; İngiliz eyalet sistemine ait sınırları kilisenin yetki alanıyla çizilmiş alt siyasi yönetim birimi ” Pars Tuğlacı, *Resimli İngilizce-Türkçe Sözlük*, (İstanbul: Sermet Matbaası, 1966), s. 404; web sitesi: <http://www.answers.com/parish>, son ziyaret: 12:40, 22/09/2006. Osmanlı Devleti’nin mahalli yapılanmasında ve günümüz Türkçesinde bu sisteme terimsel bir karşılık bulunmamaktadır. Bu nedenle çalışmamızda *parish* yerine “kilise yönetsel bölgesi” ifadesi kullanılacaktır.

²² Web sitesi: <http://www.answers.com/workhouse>, son ziyaret: 12:40, 22/09/2006. Çalışma evlerinin fiziksel şartlarından kaynaklanan birçok eleştiri yapılmıştır.

Değişiklik Yasası, yoksulların içinde yaşadıkları şartlara tahammül sınırlarını manipüle etmiştir. Böylece birçokları açısından “tercih edilebilir” görmelerini sağlayan bakış açısı değiştirmiştir. Yoksulluğun sebebi, bunu aşmak için çaba sarfetmeyen yoksulun kendisi görülmeye başlanmış ve eğer isterlerse bu durumlarını değiştirebileceklerine inanılmıştır.

1834 yılında her şeyin değiştiği söylenemez. Yoksullarla ilgili hukuksal düzenlemelerin önemli bir parçası olan 1662 tarihli İskân Yasası (*Settlement Act*), 1948 yılına kadar ortadan kalkmamıştır. Açıkça söylemek gerekirse Yoksulluk Yasası’nın da 1967 yılına kadar tamamen yürürlükten kalktığı söylenemez.

A. ESKİ YOKSULLUK YASALARI

Kilisenin cemaate yaptığı yoksulluk yardımlarını, 15. yüzyıla kadar götürmek mümkündür. Manastırların gerilemeye başlaması ve ardından dağılmaları Ortaçağ’da varolan sosyal yapının çökmesine neden olmuştur. Yoksulluk yardımları da zaman içinde değişime uğramıştır. Kilise yönetsel bölgeleri (*parish*) zemininde örgütlenen bu yardımların finansmanı, alınan vergilerle sağlanmıştır. Eski Yoksulluk Yasaları döneminde kilise yönetsel bölgelerinin özerk yapısı kanunların uygulanışında da ciddi farklılıklar yaratmıştır. Bu özerk yapı araştırmacıları, kilise yönetsel bölgesinin ‘küçük krallıklar’ gibi yönetildiğine inandırmıştır.²³

²³ Bkz. J.R. Kent, “The Centre and Localities: State Formation and Parish Government in England, 1640-1740”, *Historical Journal*, 38 (1995), s. 363-409; S.Hindle, “Power, Poor Relief and Social Relations in Holland fen, c. 1600-1800”, *Historical Journal*, 41 (1998), s. 67-96; John Broad, “Parish Economies of Welfare, 1650-1834”, *The Historical Journal*, Vol. 42, No. 4, (Dec.,1999), s. 989. Ayrıca bkz. D.Eastwood, *Government and Community in the English Provinces, 1700-1870* (London and Basingstoke, 1997).

Bu döneme kadar yapılan yasal düzenlemeler genel itibariyle dilencilerle ve serserilerle ilgilidir. Büyük Veba Salgını (*the Black Death*, 1348-1349)'nın olumsuz etkisiyle işgücü arzının azalması, işçi ücretlerinde ciddi bir yükselişe sebep olmuştur.²⁴ Bu nedenle, yasal düzenlemeler çalışabilecek herkesi çalışmaya sevk etmek ve ücretleri eski seviyesinde tutmak için yapılmıştır. Alınan önlemler çalışanları, ücretlerin yüksek olduğu ve bu kanunların sert bir şekilde uygulanmadığı yerler aramaya itmiştir. Bazı kişiler kendilerine hasta veya sakat görüntüsü vererek dilenmişlerdir. 1349 yılında III. Edward döneminde yayınlanan İşçi Nizamnamesi (*Ordinance of Labourers*) ile dilenmek yasaklanmamış; fakat dilenciler üzerinde kontrol sağlanmaya çalışılmıştır.²⁵ Diğer taraftan bu nizamname İngiltere tarihinde ulusal maaş düzenleme çalışmasının ilk örneğidir.²⁶

1388 yılında Cambridge Emri (*Statute of Cambridge*) ile II. Richard, bütün çalışanların ve dilencilerin dolaşımına bazı kısıtlayıcı düzenlemeler getirmiştir.²⁷ Fiziksel herhangi bir rahatsızlığı bulunmayan serseriler ve dilenciler ilk kuralsızlıklarında herkesin önünde cezalandırılmışlardır. İkinci kez yakalandıklarında kulakları kesilmiş ve son yakalandıklarında ise

²⁴ Büyük salgının kamu yönetimi üzerine etkileri konusunda bkz. B.H. Putnam, "The Justices of Loubereers in the Fourteenth Century", *The English Historical Review*, Vol. 21, No. 83. (Jul., 1906), s. 538. Ayrıca Bkz. Frank B. Murdoch, Jr., "The English System of Real Property Taxation", *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*, Vol. 84, No. 2. (Dec., 1935), s. 160.

²⁵ G.R. Elton, "An Early Tudor Poor Law", *The Economic History Review*, New Series, Vol. 6, No. 1, (1953), s. 56.

²⁶ Simon A.C. Penn ve Christopher Dyer, "Wages and Earnings in Late Medieval England: Evidence from the Enforcement of the Labour Laws", *The Economic History Review*, New Series, Vol. 43, No. 3 (Aug., 1990), s. 357.

²⁷ J. A. Tuck, "The Cambridge Parliament, 1388", *The English Historical Review*, Vol. 84, No. 331(Apr., 1969), s. 228. Ayrıca bkz. Penn ve Dyer, s. 363.

asılmışlardır.²⁸ Her bir kontluğun yönetimi altındaki idari birim, Yüzlük (*Hundred*), çalışamayacak durumdaki yoksullara bakmakla yükümlü tutulmuştur.²⁹ Bu yönetim birimlerinden ayrılmak isteyenler yakalandıkları zaman cezalandırılmak istemiyorlarsa yöneticilerinden “iyi hal kâğıdı” alma mecburiyetindeydiler.³⁰ 1388 tarihli bu hukuki düzenleme, İngiliz Yoksulluk Yasaları’nın birincisi kabul edilir; fakat uygulamadaki yetersizlik etkisini sınırlandırmıştır.

1485 yılında Güller Savaşı (*War of Roses*)’nın bitmesiyle çok sayıda asker boşa çıkmıştır. Ortaya çıkan işsiz ve evsiz insanlar ordusu, İngiltere sosyal yapısını tehdit eder duruma gelmiştir.³¹ 1494 yılında, VII. Henry zamanında Serseriler ve Dilenciler Yasası (*Vagabonds and Beggars Act*) çıkarılmıştır. Bu yasa serserilerin, aylakların ve şüpheli kişilerin üç gün üç gece prangaya vurulmasını öngörüyordu. Bu süre zarfında sadece ekmek ve su verilecek; daha sonra kasaba dışına atılacaklardı. Çalışabilecek durumdaki her bir dilenci doğduğu yerde ikamet etmesi veya pranga cezasına çarptırıldığı yüzlükte ikamet etmesi gerekiyordu. Daha kötüsü sonra gelmektedir: VI. Edward döneminde çıkarılan Resmi İskân Emri (*Statute of Legal Settlement*) fiziksel gücü yerinde olan dilencileri iki yıllığına veya eğer kaçmazlarsa ömür boyu, köleleştirilmesinin yolunu açmıştır. Diğer taraftan İskân Emri bünyesinde bazı olumlu özellikler de

²⁸ Henry W. Farnam, “The State and the Poor”, *Political Science Quarterly*, Vol. 3, No. 2. (Jun., 1888), s. 300.

²⁹ Yüzlük (*Hundred*) terimi yüz toprak sahibinin bir araya gelmesiyle oluşan yönetim birimidir. Kraliyet valisi tarafından yönetilmektedir ve kendisine ait mahkemesi bulunmaktadır. Bu yerel yönetim birimlerinin en çarpıcı özelliği yerleşik halkın herhangi bir üyesinin gerçekleştireceği hata veya suçlara karşı ortak bir sorumluluk bilincine sahip olmalarıdır. Web adresi: <http://www.answers.com/Hundreds>, son ziyaret: 08:25, 31/07/2006.

³⁰ *Good man of the Hundred* ifadesi “iyi hal kâğıdı” şeklinde çevrilmiştir.

³¹ Murdoch, s. 180.

taşımaktadır. Acziyet içindeki yoksullara kulübe şeklinde barınaklar, ağır şartlarını hafifletici bazı yardımlar ve tedavi imkânları sunulmuştur.³²

1536'da çıkarılan yasa Tudor dönemi yoksulluk yasalarının başlangıcı kabul edilir.³³ Bu yasa üç önemli temel üzerine bina edilmiştir: çalışmak isteyenlere iş bulunacak; dilenmek doğru değildir ve dilenciler herkesin önünde cezalandırılacak. Kilise yönetsel bölgesi bu görevin ifasından sorumlu olacak ve denetlemeyi sulh hâkimi yapacaktı.³⁴ 1564 Yasası ile barınma imkânı sunulan dilencilerin üzerlerinde kilise yönetsel bölgesi görevlilerinin baskısı, bazı çevrelerin beklentilerine ve tahammüllerine cevap verecek şekilde artırılmıştır. Artan baskılara rağmen sunulan barınma hizmeti çalışma evlerinin (*workhouses*) ilk referansını oluşturmuştur.

1593-1597 yıllarını kapsayan dört yıllık dönemde tarımsal ürünlerden kötü hasatlar alınması şartları dayanılmaz hale getirmiştir. Bu nedenle 1597 yılında Kraliçe Elizabeth iktidarının otuz dokuzuncu yılında yoksullara yardım amaçlı birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Bu dönemde, kilise yönetsel bölgelerine yoksulluk müfettişleri atanmıştır. Yoksulluk Müfettişleri (*Overseers of the Poor*), yönetim kurulu tarafından atanan, sayıları iki ile dört arasında değişen kilise yönetsel alanı görevlileridir. İlk defa 1572 yılında oluşturulan bu pozisyonun temel sorumluluğu parasal işlerin takibidir. Yoksulluk Vergisi (*Poor Rate*) adı verilen vergiyi

³² Murdoch, s. 181.

³³ Cf. W.S. Holdsworth, *History of English Law* (1945), IV, dn. 392.

³⁴ Elton, s. 56.

toplamakla ve bunları hak sahiplerine dağıtmakla görevlidirler.³⁵ Müfettişlerin sorumlulukları arasında işsizlere iş bulmak ve kendisine bakamayacak durumda olanlar için kilise yönetsel bölge-evleri (*parish-houses*) kurmak da bulunmaktadır.

Yoksullara yönelik geliştirilen politikalarda ve yoksulluk sorunun ele alınışında dönemsel değişimlerden bahsetmek mümkündür. Bu değişim sürecinde değişmeyen konu ise kimlere yardımın yapılacağı meselesidir. “Yardıma hak edenler” (*the deserving*) kategorisinin içeriği oluşturulurken bunların yetimlerin, akli dengesi yerinde olmayanların, yaşlıların, hastaların ve güçsüzlerin düşünüldüğünü söyleyebiliriz.³⁶ Yoksulluk bütün Avrupa hükümetleri için merkezi öneme sahip olmuştur. Yoksul serseriler kamusal düzenin en büyük tehdidi olarak algılanmışlardır. Serseriler ve diğer kronik işsizler, şartların hapisanelerden biraz daha iyi olduğu çalışma evlerine konulmuştur.

1. Yoksullara Yardım Yasası (1601)

1601 yılında, I. Elizabeth döneminde Yoksullara Yardım Kanunu (*An Acte for the Reliefe of the Poore*) çıkarılmıştır. Bu kanun, 1597 tarihli kanunun gözden geçirilmiş şeklidir. Yoksullara Yardım Kanunuyla, Eski Yoksulluk Yasaları dönemi başlamıştır.³⁷

1601 tarihli kanunun başlangıç bölümünde şunlar yer almaktadır:

³⁵ Web adresi: <http://users.ox.ac.uk/~peter/workhouse/index.html>, son ziyaret: 08:57, 14/07/2006 ve ayrıca bkz. Elton, s. 58.

³⁶ R. Lerner, S. Meacham, E. Burns, *Western Civilization, Their History and Their Culture* (New York: W.W. Norton Company, 1998), s.584.

³⁷ Murdoch, s. 182.

1601 Kanunu altında, her bir kilise yönetsel bölgesi kendi yaşlılarına ve muhtaçlarına yardım etmek, korumasız çocuklara bakmak ve çalışma durumu olanlara iş sağlamak zorundadır.³⁸

Kısa bir özet yapacak olursak şunları söyleyebiliriz:

- Kilise yönetsel bölgesi, yoksullara yardımla ilgili idari birimdir. Bu birimde, yoksulluk vergilerinin toplanmasından ve dağıtılmasından sorumlu, kilise mütevellileri veya kilise yönetsel bölgesi müfettişleri bulunur.
- Keten, kendir otu ve pamuk gibi bazı ürünler çalışabilecek durumdaki yoksullara iş imkânı sağlayacaktır. Çalışabilecek durumda iken çalışmayı reddeden yoksullar “Islah Evi” (*House of Correction*)’ne gönderilirler veya hapse atılırlar.³⁹
- Bakıma muhtaç yoksullar yaşlı, kör, topal ve diğerleri şeklinde tanımlanmıştır. Bu kişilere, kendilerinin çalışmalarına ihtiyaç duyurmayacak şekilde barınma olanakları sunulacaktır. Aynı zamanda bu kanun bazı akrabalar tarafından çeşitli yardımların sunulabilmesi halinde, anne-baba, büyükanne-büyükbaba veya çocuklarına karşı yasal sorumluluğu olan bu kişilere de yardımı öngörmektedir.

Yoksulluk vergisinin toplanması, kilise yönetsel bölgesi yönetim kurulu tarafından seçilen ve gönüllülük esasına göre çalışan müfettişlerin görevidir. Bu popüler bir iş değildi; öyle ki haftalık düzenli toplantıların bir

³⁸ 1601 Yasası tam metin için bkz. <http://users.ox.ac.uk/~peter/workhouse/index.html>, son ziyaret: 9:34, 14/09/2006.

³⁹ Islahevi (*House of Correction*), tarihi 16 yüzyıla kadar giden daha çok disiplin suçlarına ceza amaçlı kullanılan nezarethane şeklindeki yapıya verilen isimdir. Web sitesi: <http://users.ox.ac.uk/~peter/workhouse/index.html>, son ziyaret: 08:57, 14/07/2006.

tanmesini kaçırmak bir poundluk ceza almak için yeterliydi. Sokak yardımları (*out-relief*) olarak dağıtılan bu vergiler; ekmek, giysi, yakıt, kira yardımı veya parasal yardımları kapsamaktadır.⁴⁰

1601 Yasası'yla kilise yönetsel bölgesi müfettişleri, halktan ödeme gücüne göre yoksullar için para toplamakla yetkilendirilmiştir. Yoksulluk vergisi, aslı itibariyle yerel olarak toplanan gelir vergisinin bir şeklidir; fakat zamanla tek başına vergi sistemine (*the Rating System*) dönüşmüştür. Mülkiyet vergisi, gayrimenkul varlığı üzerinden alınmış ve toprak sahibi değil toprağı kiralayan tarafından ödenmiştir.⁴¹ Ödemede doğabilecek sorunlar yerel sulh mahkemesine (*Justices of the Peace*) havale edilmiştir. Mahkeme, para cezası, malın müsaderesi ve hatta hapisle cezalandırmıştır.

2. İskân Yasası (1662)

1662 senesinde önemli bir diğer hukuksal düzenleme Krallık Yoksullarına Daha İyi Yardım Yasası (*An Act for the better Relief of the Poor of this Kingdom*) çıkarılmıştır. İskân Yasası (*Settlement Act*) olarak bilinen yasa, nüfus hareketine bazı kısıtlamalar getirmiştir.⁴² Yoksulların göçünden doğacak mali krizlerden, kilise yönetsel bölgelerinin ekonomik yapıları olumsuz şekilde etkilenmişlerdir. Yoksul olmasa da insanların ülke

⁴⁰ Çalışmamızda, çalışma evleri dışında yapılan yardımlar sokak yardımları olarak isimlendirilecektir.

⁴¹ Murdoch, s.182 ve s.184. İngiliz vergi sistemi, arazinin geliri üzerinden hesaplama ilkesini temel almaktadır. A.g.e., s. 186.

⁴² Norma Landau, "The Regulation of Immigration, Economic Structures and Definitions of the Poor in Eighteenth-Century England", *The Historical Journal*, Vol. 33, No. 3. (Sept., 1990), s.558. 1834 yoksulluk yasası konusundaki çalışmalarıyla bilinen Sidney ve Beatrice Webb İskân Yasası'nın kendisinden sonraki iki yüzyılı etkilediğinden ve kamu kaynaklarının kullanımı açısından üzerinde çalışmaya ihtiyaç olduğundan bahsetmiştir. Bkz. Sidney and Beatrice Webb, *English Poor Law History, Part I, The Old Poor Law* (London, 1927).

içinde yer değiştirmeleri yasaklanarak vergi düzeni korunmak istenmiştir. Aslında bu yasanın hazırlanmasında yatan prensip yeni değildir; 1388 tarihli Cambridge Emri'yle aynı temellere dayanmaktadır. Yeni İşkân Yasası, kilise yönetsel bölgesinden ihraç edilenlerin eski yaşadıkları yerlere tekrar dönmelerine imkân vermiştir. Dönüşlerine izin verilen bu kişiler yerel mahkeme kararıyla yoksulluk vergisi mükellefi yapılmışlardır.

Çocukların iskân yeri babasınınkiyle aynı kabul edilmiştir. Evli kadınların iskân yeri eşlerinin iskân yeri olarak kabul edilmiştir.⁴³ Evlilik dışı ilişkiden doğan çocukların doğdukları yer, iskân yeri kabul edilmiştir. Bu nedenle müfettişler evli olmayan hamile kadınları doğumdan kısa süre önce başka bir yere gönder yoluna gitmişlerdir. Bu ihraç işlemi birkaç değişik yolla yapılmıştır. Örneğin, doğumdan önce nakil veya başka bir kilise yönetsel bölgesinden birine evlenmesi için para verilmiştir.⁴⁴

İşkân hakkı birçok yolla kazanılabilmēiřtir. Yıllık kirası en az 10 pound olan bir yer kiralamak bu yollardan bir tanesidir.⁴⁵ Bu bedel o zamanın ortalama işçi ücretinin çok üzerindedir. İşkândan kaynaklanan vergiyi 40 günlük sürede ödemeyenler hâkimin onayıyla ihraç edilmişlerdir.⁴⁶ Eğer bir erkek çocuğu çalışmak isterse yaşadığı kilise yönetsel bölgesinde çırak olabilmektedir. Kilise memurları, kendi bölgelerindeki yoksulların resmi oturma izni almalarını istememişlerdir. Ayrıca bu kişileri göçe zorlayarak bazı çıkarlar elde ettikleri iddia

⁴³ James Stephen Taylor, "The Impact of Pauper Settlement, 1691-1834", *Past and Present*, No. 73, (Nov., 1976), s.42.

⁴⁴ Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 4/07/2006.

⁴⁵ Taylor, "The Impact of Pauper Settlement, 1691-1834", s. 49.

⁴⁶ Marshall, s.39.

edilmiştir.⁴⁷ Bir kişinin yeni bir kilise yönetsel bölgesinde ikametinin geçerlilik kazanması için en az bir yıl düzenli çalışmış olması gerekmektedir.⁴⁸ Bunu önlemek için tam bir yıl yerine 364 gün için adam çalıştırılmıştır. Diğer taraftan işçiler şartlarını beğenmedikleri yerlerde ikamete zorlanmamak için bir yıl dolmadan işlerinden ayrılmışlardır. İskân Yasası'nın iş gücüne olan etkisi üzerinde birbirine taban tabana zıt görüşler ortaya atılmıştır. Adam Smith, bu yasayla insanların “düşük gelir seviyeli tarım sektöründen, yüksek gelir seviyeli endüstri sektörüne” geçişinin önünün kesildiğini iddia etmiştir. Diğer taraftan iş gücü hareketini belli kurallara oturttuğu için endüstriyel gelişimi hızlandırdığına inanılmıştır.⁴⁹

1697 yılında Yoksullara Yardım Kanunlarındaki Aksaklıklar İçin Yasa (an Act For supplying some Defects in the Laws for the Relief of the Poor) yapılmıştır. Yoksullara iş aramak için yaşadıkları kilise yönetsel bölgesini terketme izni bazı prosedürlere bağlanmıştır.⁵⁰ Bu düzenlemeyle yönetsel bölgeye yeni gelen kişi, yoksulluk vergisi mükellefi oluncaya kadar eski kilise yönetsel bölgesinin koruması altına verilmiştir. Yeni bir bölgeye göç eden kişi, kilise yönetsel bölgesinden bir sertifika almak zorundadır. Bu sertifikayla, yeni gelen kişinin yoksulluk yardımına ihtiyaç duyacak duruma düşmesi durumunda yardım sorumluluğu sertifikayı veren kilise yönetsel bölgesine aittir.⁵¹ Ayrıca, 1697 Yasası “yoksulların ayırt edilmesini” öngörmüştür. Buna göre yoksulluk yardımı alanlar kırmızı veya beyaz

⁴⁷ James Stephen Taylor, “The Mythology of the Old Poor Law”, *Journal of Economic History*, Vol. 29, No. 2 (Jun., 1969), s.293.

⁴⁸ Taylor, “The Impact of Pauper Settlement, 1691-1834”, s. 44. Şayet iş veren, çalışanın yerleşim hakkını engellemek isterse kanunu kötüye kullanması bir takım hilelerle mümkün olmuştur ve bunun önüne geçilememiştir. Bkz. a.g.e. ,s .61.

⁴⁹ Bkz. Taylor, “The Impact of Pauper Settlement, 1691-1834”, s. 45.

⁵⁰ Taylor, “The Impact of Pauper Settlement, 1691-1834”, s.52.

⁵¹ Landau, s.561.

renkte, sag omuzları üzerinde kilise yönetsel bölgelerinin ilk harfi ve “P” harfi yazılı olan armalar taşımaları gerekmektedir. Bunu bazı parishler uygulamıştır.

Yaklaşık 100 yıl sonra, 1795'te, Yoksulların İhracını Önlemeye Yönelik Yasa (*An Act to prevent the Removal of Poor Persons*) ile yoksulluk yardımı alan kişilerin ihracı yasaklanmıştır.⁵² Bu yasa ile evlilik dışı hamile kalan kadınlar da koruma altına alınmıştır. Yoksulluk yasaları tarihi çalışmalarında bu konu sıkça karşılmaktadır. Finansman maliyeti çok yüksek olan bu kişiler, hayatlarını devam ettirebilmek için yoksulluk yardımlarına ihtiyaç duymuşlardır. Daha önce yardıma hak kazanamayan evlilik dışı ilişkiden çocuk sahibi olan anne ve çocuğu 1795 tarihindeki düzenlemeyle artık kilise yönetsel bölgeleri tarafından kabul edilmişlerdir.

İskân Kanununun uygulanması ve üzerinde yapılan bazı değişiklikler tartışmalara neden olmuştur. İhraç edilen yoksula karşı sorumluluğu olmadığını düşünen kilise yönetsel bölgeleriyle üzerlerinde yardım sorumluluğu olduğunu düşünen yönetsel bölgeler arasında uzun hukuksal tartışmalar gerçekleşmiştir. Örneğin, 1837'de William Withers isimli kişi Bristol'dan Londra'ya seyahat etmektedir.⁵³ Withers, şiddetli romatizma ağrılarından dolayı Bath şehrine bağlı Walcot kilise yönetsel bölgesi çalışma evinde altı hafta konaklamak zorunda kalmıştır. Sonunda Walcot, Withers'ı Clerkenwell'e ihraç etme kararı almıştır. Rüzgâr ve kar yağışı altında, biraz konyak ve su eşliğinde ondört saat süren bir yolculuk yapılmıştır. Clerkenwell'e ulaşıldığında bu kişi, elleri ve ayakları tamamen işlemez bir

⁵² Taylor, “The Impact of Pauper Settlement, 1691-1834”, s. 52.

⁵³ Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 4/07/2006.

yatalak haline gelmiştir. Mahkeme teknik şartların yetersiz olduğu halde ihracın yapılmasından dolayı Walcot'u suçlu bulmuştur. Fakat hatanın telafisi için geri dönmesi kararı alınmıştır. Clerkenwell, Withers'ın bakımını Walcot'a yüklemiştir. Walcot ona, en doğru ifadeyle kral gibi muamele etmiş ve haftada beş şilin maaş bağlamıştır. Walcot'un vergi mükellefleri, 500 poundluk mahkeme masraflarını, ilk ihracın masraflarını ve iyileşip Bath'e dönünceye kadar ki bakım masraflarını ödemeye mahkûm edilmiştir.⁵⁴

Kraliçe Victoria Dönemi'nde iskân ve ihraç yasalarında değişiklikler yapılmaya devam edildi. Özellikle 1846 yılında beş yıl ikamet şartı aranarak ihracın önü tamamen kesilmiştir.⁵⁵ Yoksulluk yardımlarının kilise yönetsel bölgesi merkezli uygulanıyor olması ve bu yardımlara çeşitli kısıtlamaların getirilmesi eleştirilmiştir. 1865 yılındaki yasal düzenlemeyle iskâna dair bütün yetkiler Yoksulluk Yasası Birliği'ne (*Poor Law Union*) ve bu birliğin İcra Heyeti'ne (*Board of Guardians*) devredilmiştir. Bu yasa 1948 yılına kadar tam olarak yürürlükten kaldırılmamıştır.

3. Knatchbull Yasası (1722)

Sir Edward Knatchbull Yasası (*Sir Edward Knatchbull's Act*) olarak bilinen Yoksullara Yardım, İstihdam ve İskân ile ilgili Yasalarda Değişiklik (*For Amending the Laws relating to the Settlement, Imployment and Relief of the Poor*) düzenlemesiyle kilise yönetsel bölgelerine ya tek başlarına ya

⁵⁴ Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 4/07/2006.

⁵⁵ Taylor, "The Impact of Pauper Settlement, 1691-1834", s. 68.

da komşu yönetsel bölgelerle beraber çalışma evleri kurma yetkisi verilmiştir.⁵⁶

Knatchbull Yasası çalışma evi testi (*workhouse test*) ilgili ilk yasal düzenlemedir. Bu insanların sadece çalışma evlerinden yardım alabilmelerine izin veren bir testtir. Normal şartlar altında bile yaşam şartlarının zor olduğu çalışma evleri için David Robert şöyle demektedir: “Çalışma evleri hapisaneye benzemektedir fakat onlarda daha önce kimse gündelik hayatını kendi isteğiyle buralarda geçirmiyordu.”⁵⁷ Bu testen caydırıcı olması beklenmektedir ve buradaki şartlara tahammül edecek kadar zor durumda olanların yardımlardan yararlanması amaçlanmıştır. İngiliz Yoksulluk Hukuku Tarihi yazarları Sidney Webb ve Beatrice Webb’e göre çalışma evi testinin kaynağı Buckinghamshire çalışma evi yöneticisi Matthew Marryott’dur.⁵⁸ Çalışma evi testi Güney İngiltere’de yayılmıştır.

1732 yılına gelindiğinde Knatchbull Yasası, Slack’ın tahminine göre, 700 çalışma evinde uygulanmaktadır.⁵⁹ 1776-1777 tarihli parlamento raporuna göre İngiltere’de ve Galler’de çalışır durumda 2000 tane çalışma evi bulunmaktadır. Yasanın uygulanma oranı yaklaşık olarak yedi de birdir.

⁵⁶ Frederick Purdy, “The Statistics of the English Poor Rate before and since the Passing of the Poor Law Amendment Act”, *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 23, No. 3, (Sep., 1860), s. 300.

⁵⁷ David Robert, “How Cruel was the Victorian Poor Law?”, *Historical Journal*, VI (1963), s. 97-107; Ursula Henriques, “How Cruel was the Victorian Poor Law?”, *The Historical Journal*, Vol. 11, No. 2 (1968), s. 365.

⁵⁸ 18. yüzyıl yoksulluk yasalarıyla ilgili derli toplu iki çalışmadan bahsedebiliriz. Bunlardan bir tanesi Dorothy Marshall’a ait olan *The English Poor Law in the Eighteen Century* adlı kitabıdır. Diğeri ise, Sidney ve Beatrice Webb’e ait *English Poor Law History* külliyyatının birinci cildir.

⁵⁹ Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 4/07/2006.

Knatchbull düzenlemesini takip eden dönemde, çalışma evleri işleyişlerini kendileri kontrol edememektedir. Üçüncü kişiler, yani yükleniciler kilise yönetsel bölgesi bütçesinden ayrılan haftalık bir ücret karşılığında yoksulların barınma ve gıda ihtiyaçlarını karşılamışlardır. Yönetsel bölge bu sözleşmeyi feshedebilmektedir. Bu yükleniciler, çalışma evi sakinlerine iş sağlayacaklardı. Bu sistem, yoksulları “kiralama” (*farming*) olarak adlandırılmıştır. Sözleşme, taahhüt sahibi tarafından yapılacak işe uygun karşılığı içermektedir. Teklif içeriği, değişik şekiller almıştır. Bu, bazen kilise yönetsel bölgesindeki yoksulların ihtiyaçlarını karşılamak veya sadece çalışma evini idare etmek şeklinde olabildiği gibi kimi zaman da bebek ve çocuklara yönelik sağlık hizmetlerini içermiştir.

State of Poor yazarı Eden, 1797 yılında İngiltere’de Farnham çalışma evi üzerine yoksulluk araştırmasında kiralama sistemiyle ilgili şu değerlendirmeleri yapmaktadır:

“Taahhütçü, evi, eşyaları ve yoksulların gelirlerini kullanma hakkına sahiptir. Diğer taraftan yoksulların hayatlarını idame ettirebilmeleri için gerekli her türlü ihtiyaçlarını, ihraç masrafları, yasal temyiz, ihtilaftan doğan masraflar hariç, karşılamak zorundadırlar. Bu sıralar (Ocak 1795), 124 çalışma evi mevcuttur ve bunların elli tanesinin nüfusu yaşlılardan ve çocuklardan oluşmaktadır. Kış şartlarında her ikisi de aynıdır. Çok az sayıda hariçten (*out-pensioner*) kalan var, fakat ödemeler çok az. Taahhütçü, yoksullara barınma olanağından başka yardım sunmuyor. Zayıf-çelimsiz insanlar pamuk çuvalları kaldırıyorlar; çocuklar tarak makinesinde çalışıyor ve günde iki defa eğitim alabilmekte. Erkek çocukları ve kız çocukları, erkekler ve kadınlar aynı evde farklı yerlerde yatmaktalar. Taahhüt sahibi, harcamalar veya gelirler için hiçbir kayıt tutmamaktadır.”⁶⁰

⁶⁰ Aktaran Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 4/07/2006.

4. Gilbert Yasası (1782)

Thomas Gilbert Yasası (*Thomas Gilbert's Act*), III. George döneminde çıkarılmıştır. 18. yüzyılın sonlarına kadar İngiltere’de yardımlar, yardıma ihtiyaç duyanlara çalışmalarını karşılığında yapılıyordu. Gilbert Yasası bu durumu değiştirmiş ve çalışabilir durumda olanlara çalışma evlerine girmeksizin yardım alma hakkı vermiştir.⁶¹ Yoksulluk yardımlarını eyaletler aracılığıyla, Yüzlük (*Hundred*) denilen geniş alana yayılmış yönetim birimleri kullanılarak yapılandırmayı amaçlamıştır. Kilise yönetsel bölgelerini içine alacak şekilde organize edilmiştir. Çifçiler ve diğer çalışanlar, asgari geçim seviyesine ulaşabilmek için varolan gelirlerine yoksulluk vergisinden takviye almışlardır.

Gilbert Yasası ayrıca yoksulluk yardımlarının kontrol ve yönetimini sağlamıştır. Bu yasa, çalışma evi işleyişinin yönetim modelini oluşturmuştur. Birliğin yönetimi, her bir kilise yönetsel bölgesi temsilcinin katıldığı icra heyeti (*board of guardian*) tarafından kontrol edilmesi amaçlanmıştır. İcra heyeti ve icra heyetinin başı yerel yargıç (*local magistrate*) tarafından atanacaktır.

Bazı kilise yönetsel bölgesi toplulukları, Gilbert Yasası’ndan önce Yerel Yasa isimli işbirliği oluşturmuşlardı ve buraya katılım masrafları daha düşüktü. Bu tablo hiçbir zaman tam olarak değişmediği için Gilbert Birliği kurulamamıştır.

⁶¹ Mark Blaug, “The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New”, *The Journal of Economic History*, Vol. 23, No. 2. (Jun., 1963), s. 151.

5. Sir William Young Değişiklik Yasası (1795)

1795 yılında Sir William Young “bazı şartlar altında yoksulların kendi evlerinde yardımlar almasını engellemek için” bir *Değişiklik Yasası* sunmuştur. Bu yasa Knatchbull Yasası’nın bazı başlangıç kısımlarını tekrar etmiş ve yerel yöneticilere sokak yardımları konusunda geniş yetkiler vermiştir. Kilise yönetsel bölgelerini, Gilbert Birlikleri oluşturmaya teşvik etmiştir. Bu birliklere çeşitli ayrıcalıklar da sunulmuştur.

6. Speenhamland Yasası (1795)

Speenhamland Yasası’nın temelleri Gilbert Yasası’na dayanır. 1795 yılında bugday fiyatlarında yaşanan inanılmaz yükseliş ekme fiyatlarına ve çocuk sayısına endeksli asgari maaş verilmesine neden olmuştur.⁶² Toplanan yoksulluk vergisi sayesinde yoksullara düşük de olsa maaş verme uygulaması zamanla yaygınlaşmış ve Speenhamland sistemi olarak tanınmıştır.⁶³ 18. yüzyılda herhangi bir sağlık sorununa sahip olmadıkları halde yoksullara maaş bağlandığı görülür. Hatta çalışmasına rağmen çok çocuklu aileler de bu maaştan yararlanmışlardır.⁶⁴

Ekmeğin fiyatının 1 şilin 3 peni olduğu durumda, iki çocuğu olan evli bir erkeğin kendisine haftalık 3 şilin 9 peni; geri kalanların her birine 1 şilin 9 peni haftalık maaş verilecekti. Toplamda bu ailenin eline haftada 9 şilin geçecekti.

⁶² Blaug, s. 151.

⁶³ Gaston V. Rimlinger, “Welfare Policy and Economic Development: A Comparative Historical Perspective”, *The Journal of Economic History*, Vol. 26, No. 4, The Tasks of Economic History. (Dec., 1966), s. 561.

⁶⁴ Mark D. Neuman, “A Suggestion regarding the Origins of the Speenhamland Plan”, *The English Historical Review*, Vol. 84, No. 331. (Apr., 1969), s. 318.

Speenhemland Yasası sunduğu gelir desteğiyle yoksulların yaşam haklarının garanti altına alınmasına hizmet etmiştir. Speenhamland sisteminin uygulandığı yerlerde çalışanlar işsiz kaldıklarında bu yardımlardan faydalanacakları için kendilerini güvende hissetmişlerdir. Bu durum, aynı zamanda işverenlerin işçilerine verdiği değeri kısa vadede artırmıştır.⁶⁵ Başlangıçta yoksulluğu engellemede yararlı olan bu yasa, zaman içinde işverenlerin ücretleri düşürmesinde cesaret verici rol oynamış ve işverenler bu yasadan oldukça önemli ekonomik avantajlar sağlamışlardır. Sonuçta yoksulluk daha da artmaya başlamıştır.⁶⁶

Faydacı felsefenin temsilcisi ve reformcu Jeremy Bentham, Yoksul Yönetimi (*Pauper Management*) adında görkemli bir plan yayınlamıştır.⁶⁷ Bu proje özelleştirmenin erken bir formunu andırmaktadır. Buna göre Milli Hayır Şirketi (*National Charity company*) ile 250 adet devasa çalışma evi inşa edilecek ve bunun finansmanını çok sayıdaki küçük yatırımcı gerçekleştirecekti.⁶⁸ Her bir çalışma evinde ikibin civarında kişi barındırılacak ve bunlar karlı işlerin üretiminde kullanılırken masrafları azaltmak için oldukça mütevazı ve sade bir yemek menüsüyle karınlarını doyuracaklardır. Bentham bunun hesabını şu şekilde yapmıştır: Et hiç menüye alınmayacak bir yiyecekti (Eğer Hindliler et yemeden yaşayabiliyorlarsa neden İngilizler bunu yapamasındı). Yemekler üç öğün

⁶⁵ Adam Smith, bu sistemi liberal ekonominin doğasına aykırı davranmakla suçlamıştır. Adam Smith, *The Wealth of Nations*, (New York: Modern Library, 1937), s. 135-140'den akran Rimlinger, s. 561.

⁶⁶ Majnoni d'Intignano, s. 12-13'ten aktran Balcı, s.38.

⁶⁷ Bu proje ilk defa 1798 yılında *Annals of Agriculture*'de yayınlanmıştır ve yazar hayattayken 1802 ve 1812 yıllarında olmak üzere iki defa basılmıştır. Getrude Himmelfarb, "Bentham's Utopia: The National Charity Company", *The Journal of British Studies*, Vol. 10, No. 1. (Nov., 1970), s. 82.

⁶⁸ Getrude Himmelfarb, s. 83.

yerine iki defa verilecek ve bir insanın yaşamasına yetecek asgari miktarda olacaktır. Bu şartlar altında bir yetişkin erkeğin masrafı 4 peni; bir kadının masrafı ise 3 peni olarak hesaplanıyordu. Bu kişilerin iş gücünden elde edilecek para ise 1 şilin 6 peninin altına düşmeyecekti.⁶⁹

7. Sturges Bourne Yasası (1819)

III. George döneminde yoksulluk yardımlarında maliyeti azaltıcı planlamaya yönelik Sturges Bourne Yasası çıkarılmıştır. Bunu bir yıl sonra Yoksulluk Yardımları Hakkında Değişiklik Yasası (*Act To Amend the laws for the Relief of the Poor*) takip etmiştir. Bu yasayla, yardımlar üzerindeki kontrollerini artırabilmeleri için kilise kontrol bölgelerine küçük komiteler atama veya İcra Heyeti (*Select Vestries*) seçme yetkisi tanınmıştır. İcra Heyeti seçimleri yönetsel bölgedeki vergi mükelleflerinin mal varlıklarıyla orantılı oy hakkı verilmesiyle yapılmıştır. Verilen oy hakkı, altı ile sınırlandırılmıştır. Çalışma evi inşa etme ve genişletme de vergi olarak kabul edilmiştir. Gönüllülük esasına göre çalışan kilise yönetsel bölge müfettişlerine yardımcı olmak ve üzerlerindeki yükü hafifletmek için maaşlı yardımcılar tayin edilmiştir.

⁶⁹ Jeremy Bentham, *The Works of Jeremy Bentham*, ed. John Bowring (London, 1838-43), VIII, s. 397, 370, 383, 418.

B. YENİ YOKSULLUK YASASI DÖNEMİ

1. 1834 Tarihli Değişiklik Yasası

1820'lere gelindiğinde mevcut sistemden kaynaklanan büyük rahatsızlıklar ortaya çıkmıştır. Şikâyetler, özellikle sistemin yükünü üzerlerinde taşıyan ve asli temsil gücüne sahip toprak sahiplerinden gelmiştir. Ayrıca kırsalda bulunan yoksullar da çalışma evlerine yönelik yapılan bir başkaldırı ve saldırı hareketi olan masalsı kahraman Kaptan Swing'ten olumsuz etkilenmişlerdir. 1830 sonbaharında, Güney İngiltere'de tarım işçileri düşük maaşlar, yüksek gıda giderleri ve tarımda makinelaşmayı protesto etmişlerdir. Toprak sahiplerine ve çiftçilere gönderilen tehdit mektuplarında "Swing" imzası kullanılmıştır. Bu büyük ihtimalle protestocuların hayali liderlerine verdikleri isimdir.⁷⁰ 1832 yılında İngiliz Hükümeti yoksulluk yardım sisteminin bütününe gözden geçirmek üzere Kraliyet Komisyonu (*Royal Commission*) oluşturmuştur.

Kraliyet komisyon raporuna istinaden İngiltere ve Galler'de Yoksulluk Yasalarının Daha İyi Yönetimi ve Değişiklik Yasası (*Poor Law Amendment Act of 1834 — An Act for the Amendment and better Administration of the Laws relating to the Poor in England and Wales*) 14 Ağustos 1834 tarihinde kraliyet onayını alarak yürürlüğe girmiştir.

Londra Piskoposu başkanlığındaki Kraliyet Komisyonu, devletin yoksullukla ilgili çıkarmış olduğu yasaları detaylı bir şekilde incelemek ve rapor hazırlamak üzere toplanmıştır. Kraliyet Komisyonu raporu 1834

⁷⁰ Bkz. Web sitesi: <http://users.ox.ac.uk/~peter/workhouse/index.html>, son ziyaret: 08:57, 14/07/2006.

yılında 22 maddelik bir öneri serisi ile yayınlanmıştır. Yoksulluk yardımlarının merkezi yönetim tarafından yönetilmesini savunan yasanın en önemli yeniliği şudur:

“Sağlık yardımları ve burada zikredileceği üzere çıraklık konuları istisna tutularak, sağlıklı herkese veya onların ailelerine yapılacak bütün yardımlar, fakat tam teşekküllü çalışma evleri dışında (örneğin Elizabeth Dönemi'nin beklentileri ve ruhuna uygun olarak kurulmuş yerler) kanun dışı kabul edilir. Uygulamaya konma süresi burada tayin edildiği gibidir. 16 yaşının altındaki çocuklara yapılacak yardımlar ailelerine yapılmış sayılır.”⁷¹

Bu rapora hakim olan bakış açısında, yoksulluğun sosyal ve ekonomik şartlardan ziyade bireylerin fakirliğinden kaynaklandığı düşüncesi yatmaktadır. Bu nedenle yoksullara, hak edip etmediğine bakmadan yardım yapılmıştır. Yoksul aileler büyüklüğüne göre yardım almıştır; bu da doğum oranlarının üzerinde olumsuz etkilere sebep olduğu düşünülerek eleştirilmiştir. Kadınlar gayri meşru ilişkiden doğan çocukları için yardım talep edebilmişlerdir. Böylece bu tarz ilişkinin önündeki dışlanma engeli zayıflamıştır. Diğer taraftan alınan yardımlar ücretlilerin çalışma isteğini olumsuz etkide bulunmuştur. Ayrıca, yoksulluk yardımlarının süspanse edici özelliğine güvenen işverenler işçi ücretlerini düşük tutmuştur.

1834 Yasası büyük oranda yeni yoksulluk yardım sisteminin hukuki ve idari iskeletini oluşturmuştur. Bunun merkezinde de yeni yoksulluk rejimi politikasını belirleme yetkisini ve idaresini elinde bulunduran

⁷¹ Web sitesi: <http://users.ox.ac.uk/~peter/workhouse/poorlaws/1834frames.html>, son ziyaret: 08:20, 14/07/2006.

Yoksulluk Yasası Komisyonu (*Poor Law Commission*) yer almaktadır. Komisyon Londra’da, *Somerset House* merkezli çalışmıştır.⁷²

Komisyonun birinci hedefi, İngiltere ve Galler’de yaklaşık onbeşbin civarındaki kilise yönetsel bölgelerini, Yoksulluk Yasası Birlikleri (*Poor Law Unions*) adıyla yerel olarak seçilen İcra Heyeti’yle (*Board of Guardians*) yönetilen yeni idari birimlere ayırmak olmuştur. Yerel Yasa Kuruluşları (*Local Act Incorporations*) ve Gilbert Birlikleri istisna tutulmuştur⁷³; bu durum komisyon üyelerini yıllarca rahatsız etmiştir. Her birliğin ve bu birliklere ait çalışma evlerinin finansmanı, kilise yönetsel bölgelerinin üç yıldan daha uzun süreyle kendi harcamaları oranında katkı sağladığı yoksulluk vergisinden sağlanmıştır. Sturges Bourne Yasasıyla yoksulluk vergisi mükelleflerine kendi varlıkları oranında en fazla üç oy hakkı tanınmıştır.

Sistemin çalışması ve uygulamaları komisyon tarafından yapılan büyük miktarda emir ve talimatnameyle sağlanmıştır. Bu düzenlemelerle birlik ve bağlı çalışma evleri kontrol altında tutulmuştur. Komisyon, çok miktardaki birliğe uygulanan ve parlamento’nun onayı gereken “Genel Emirler” (*General Orders*) çıkarma gücüne sahipti. Bununla beraber daha dar kesime hitap eden ve herhangi bir üst onay gerekmeyen “Özel Emirler” (*Special Orders*) de çıkarılmıştır. Komisyon kendi önüne konan bu engeli birkaç birliği ilgilendirecek birçok ‘özel’ emir, yani özel emir görünümlü genel emir çıkararak çözmüştür;. 1841 yılında ilk Genel Emirler parlamento

⁷² Somerset House’da çalışma evi bulunmadığından dolayı, komisyon yoksulluk sistemine hitap etmeyen düzenlemeler yaptığı şeklinde eleştirilmiştir. Bkz. Andrea Tanner, “The Casual Poor and the City of London Poor Law Union, 1837-1869), *The Historical Journal*, Vol. 42, No. 1, (Mar, 1999), s. 200.

⁷³ Tanner, s. 184.

onayı almıştır. 1847 yılına kadar yayınlanmış özel emirler bir araya getirilerek sistemin kutsal kitabı diyebileceğimiz Birleştirilmiş Genel Emir (*Consolidated General Order*) yayınlanmıştır.

Kraliçe Victoria döneminde yoksulluk yasası iki temele oturtulmuştur: çalışma evi testi ve daha az tercih edilebilirlik (*less eligibility*) ilkesi. Çalışma evi testi, yoksulların sadece çalışma evlerinden yardım alabilmelerini öngörmüştür.⁷⁴ Bu test, yardıma gerçekten ihtiyacı olanlarla, olmayanları birbirinden ayırmaya yönelik basit bir sınaama aracı olarak görülmüştür. Çalışma evi testi, herhangi bir kişinin bu rejiminin tiksindirici şartlarını kabul edecek derecede, buranın dışında yaşama şartlarından mahrum olması durumunu ifade etmektedir. Daha az tercih edilebilir özelliği ise çalışma evi sakinlerine işçilerden daha iyi şartlar sunulmaması anlamına gelmektedir.⁷⁵ Malthus yoksulluk yasalarını, yoksulluğa sebep olduğu şeklinde eleştirmektedir. Bunu da üç sebebe bağlamaktadır: erken evliliklerin yaşanmasıyla yoksulların sayısının artması; endüstriye hizmet eden sınıflara tahsis edileceği yerde kaynakların yoksullara ayrılması ve son olarak endüstriyel alışkanlıkların yerleşmesine mani olması ve bağımlılığı doğurmasıdır. Bu nedenle çalışma evi testi ve daha az tercih edilme özelliklerinden dolayı Malthus 1834 yasalarının yolunu çizen kişi olarak adlandırılmıştır. James Bonar, Malthus'u "Yeni Yoksulluk Yasası'nın babası" olarak görmektedir.⁷⁶

⁷⁴ Spicker, s. 24.

⁷⁵ Thomas Jones, "Pauperism: Facts and Theories", *International Journal of Ethics*, Vol. 20, No. 2. (Jan., 1910), s. 190; Spicker, s. 24.

⁷⁶ James Bonar, *Malthus and His Work*, (London, 1885), s. 304; Malthus, *Principle of Population* (1826), s. 339'dan aktaran Rimlinger, s. 562-563.

2. Yeni Yasaya Muhalefet

1834 Yasası birçok eleştiriye uğramıştır. *The Times* gazetesi 30 Nisan 1834 tarihli sayısında, yasayı “utanç verici” olarak nitelemiştir.⁷⁷ Kanuna göre açılan Abingdon’daki çalışma evinin yöneticisi ilk günlerinde cinayete teşebbüs etmekle suçlanmıştır.

Huddersfield Birliğin’ne bağlı merkez çalışma evinde sunulan şartlar oldukça kötüdür.⁷⁸ Ortalama workhouse şartlarından bahsedecek olursak buralarda konfor biraz çay, şeker, süt, ekme ve tereyağlı lapa demektir. Çalışma evlerinde yoksullara, dışarıda bulabileceklerinden daha iyi barınma ve yemek şartları sunulmadığı rahatlıkla söylenebilir. Buradaki kalabalık barınma şartları bir yatakta 10 çocuk yatacak derecede sıkışık ve sağlıksızdır. Çalışma evi şartlarında bile sefil bir beslenme programı vardır. Hastanede ise şartlar daha kötüdür: hastanın ölmüş hastayla fark edilinceye kadar beraber yattığı durumlarla bile karşılaşmıştır. Dışkıları üzerlerine bulaşmış hastalar günlerce banyo yapamamaktadır. En ciddi skandal haberi Andover çalışma evinden gelmiştir. Çalışma evi sakinlerine çöplerden çıkarılan kemiklerden sıyrılan çürümekte olan etler yedirilmiştir. Bu herkes tarafından duyulmuş ve ciddi tepki toplamıştır.

Kuzey İngiltere’de ekonomik kriz yaşandığı bir dönemde Yoksulluk Yasası Karşıtı hareket ortaya çıkmıştır. Muhalif hareketin taraftarları arasında İcra Heyeti üyeleri de vardır. Bunlar uygulamayı hayata geçirecek bazı hayati seçimleri yapmayı redderek sistemi baltalamışlardır. Ağustos 1842’de bir grup işsiz Stockport birliği çalışma evine saldırmıştır.

⁷⁷ Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 4/07/2006.

⁷⁸ Henriques, s. 366-368.

Yeni yasaya muhalif eylemlerin merkezinde şiddet ve saldırganlık vardı. Galler'de, kısmen merkezde ve kuzeybatı bölgelerinde çalışma evlerine yapılan saldırılar şiddetli olmuştur. 1847'ye gelindiğinde 47 birlikten 17'si hala çalışma evi açmamıştır. Rhyader Birliği 1877 yılına kadar çalışma evi kurmamakta direnmiştir.⁷⁹ Saldırıların olduğu Llanfyllin'de protestocuların zarar vermesi ve Narberth'te yeni yapılan çalışma evini yakma girişimi engellenmiştir.

3. Sokak Yardımları

Yoksulluk Yasası Komisyonu sağlıklı kişilere sokak yardımının önünü kesmek için oldukça çaba sarfetmiştir; bu çaba aynı zamanda 1834 yasasının önemli hedefleri arasındadır. Sanayinin gelişmiş olduğu kuzeyde bunu gerçekleştirmek oldukça zordur. Komisyon, sokak yardımlarıyla ilgili iki Genel Emirname çıkarmıştır:

- 1- Sokak İşçisi Testi Emri (*The Outdoor Labour Test Order*), Nisan 1842; beden gücüne dayalı taş kırma gibi işleri içeren İşçi Testi (*Labour Test*)'ni geçen erkek yoksullara yardım yapılabilir. Fakat bu yardımın en az yarısı yiyecek ve giysi yardımı olmalıdır.⁸⁰
- 2- Aralık 1844'te yayınlanan Sokak Yardımlarını Yasaklayıcı Emirname (*The Outdoor Relief Prohibitory Order*)'ye göre istisna durumlar dışında bütün sokak yardımları yasaklanmıştır. Buna göre

⁷⁹ Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 4/07/2006.

⁸⁰ Michael E. Rose, "The Allowance System under the New Poor Law", *The Economic History Review*, New Series, Vol. 19, No. 3. (1966), s. 610.

çalışabilir durumdaki kadın ve erkekler yardımdan yararlanmak istiyorlarsa bu ancak birlik çalışma evinde mümkün olacaktır.⁸¹

1870'den sonraki dönemde İngiliz yoksulluk yardımları politikasında radikal bir değişim yaşanmıştır ve bu değişimle birlikte sokak yardımları zorlaştırılmıştır.⁸² Çalışma evindeki bir yoksulun maliyeti sokak yardımı alanlara göre oldukça fazladır. Çünkü dışarda bakılan yoksullara tam yardımdan ziyade kısmi yardımlar yapılabilmektedir.⁸³ 1802 tarihli çalışma evi istatistik cetveline göre İngiltere ve Galler'de en az 3911 adet çalışma evi bulunmakta ve bunlar düzenli yardım alanların %20'sine hizmet vermektedir.⁸⁴ Çalışma evi testinin kullanımı artıkça sokak yardımların sayısında hızlı bir düşüş yaşanmıştır. Diğer taraftan sokak yardımlarından mahrum edilenlerin çok azı çalışma evlerine girmeyi kabul etmiştir.⁸⁵ Zaman içerisinde şartların değişmesiyle bu tercihte de değişmeler olmuştur. 1900 yılına gelindiğinde çalışma evlerinden yardım talep eden yoksulların sayısında ciddi bir artış yaşanmıştır. Bunda sözleşmeli çalışan işçi ücretlerinin hatırı sayılır derecede düşmüş olması etkilidir.⁸⁶

Sokak İşçisi Testi Emri, büyük oranda sanayileşmiş kuzeyde 32 birlikte tek başına uygulanmıştır. Yasaklayıcı emir ise tek başına 396 birlik tarafından uygulanmıştır. Her ikisinin birlikte uygulandığı birlik sayısı

⁸¹ W.C. Glen, *The Consolidated and other Orders of the Poor Law Comissioners and of the Poor Law Board (1855)*, s. 208-223 den aktaran Rose, s. 609.

⁸² Mary MacKinnon, "English Poor Law and the Crusade Against Outrelief", *The Journal of Economic History*, Vol. 47, No. 3. (Sep., 1987), s. 603.

⁸³ Mary MacKinnon, "Poverty and Policy: The English Poor Law, 1860-1910", *The Journal of Economic History*, Vol. 46, No. 2, *The Tasks of Economic History* (Jun., 1986), s. 500-501.

⁸⁴ Taylor, "The Mythology of the Old Poor Law", s. 294.

⁸⁵ Mary MacKinnon, "English Poor Law and the Crusade Against Outrelief", s. 604.

⁸⁶ MacKinnon, "Poverty and Policy: The English Poor Law, 1860-1910", s. 501.

81'dir.⁸⁷ Bu da icra heyetlerine sokak yardımlarının nasıl yönetileceği konusunda inisiyatif kullanma hakkı vermiştir.

4. Yoksulluk Komisyonu'nun İlgası

1847 yılına gelindiğinde Andover Skandalı, sıkça duyulan olumsuz haberler, iç çekişme ve görüş ayrılıklarının raporlara yansımış olması Yoksulluk Yasası Komisyonu'nun sonunu getirmiştir. Bunlara ek olarak, parlamento yoksulluk hukukunun yönetimini doğrudan kendisine hesap verir hale getirmek istemiştir. Görevine son verilen komisyon yerine Yoksulluk Yasası Kurulu (*Poor Law Board*) getirilmiştir.

1852 yılında Yoksulluk Yasası Kurulu, sokak yardımlarını bir düzene oturtmak üzere çalışmalara başlamıştır. Ağustos ayında bu konuda daha önceki düzenlemelerde bahsi geçen hasta, yaşlı ve dullarla ilgili kısıtlamalardan farklı olarak Sokak Yardımları Düzenlemesi (*Outdoor Relief Regulation Order*) hazırlanmıştır.⁸⁸ İnsiyatif kullanma haklarının kaybolduğunu gören icra heyetleri bir emirname yayınlamışlardır. Bu emirnameye göre sağlıklı yoksulların sokak yardımı alma şartları esnetilmiştir.

1865'te Sorumlu Tutulabilir Birlik Yasası (*the Union Chargeability Act*) ile yoksulluk yardımlarının maliyetleri üzerindeki denetim, kilise yönetsel bölgelerinden, birliğe aktarılmıştır. Her bir yönetsel bölge, birlik bütçesine para aktaracak; fakat bu miktar bakılan yoksul sayısına eşit olmayacaktı. İskânın merkezi, kilise yönetsel bölgesinden birlik çatısına

⁸⁷ Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 4/07/2006.

⁸⁸ Rose, s. 612.

kaydırılmıştır. İskân hakkı kazabilmek için gerekli ikamet süresi de bir yıla düşürülmüştür.

5. Metropolitan Koruma Kurulu

1860'larda Londra çalışma evlerinde ki durum ve özellikle sağlık hizmetlerine ilginin artması bazı değişiklikleri zorunlu kılmıştır. 1865 yılında tıp dergisi *The Lancet*'in birçok çalışma evi revirindeki korkunç koşulları haber yapması bunda etkili olmuştur. İki yıl sonra, 1867'de Metropolitan Yoksulluk Yasası (*Metropolitan Poor Act*)⁸⁹, Londra'nın fakir hastalarının bakımı için yeni bir kurum, Metropolitan Koruma Kurulu (*Metropolitan Asylums Board*)'nu tesis etmiştir.⁹⁰ Metropolitan Yasası'yla kurumsal yardımlara finansal kaynak sağlanmıştır. Bu göre, parasal destek birliklerden değil, Metropolitan Yoksulluk Fonu'ndan sağlanmıştır. Ayrıca Londra'da bazı birlikler yeniden yapılanmış ve bütün birliklere çalışma evlerinden ayrı olarak hastane hizmeti sunma zorunluluğu getirilmiştir.⁹¹ Metropolitan Koruma Kurulu, şehirde bulunan ateşli hastalıklar, çiçek hastası, verem ve öğrenme güçlüğü çeken hastalara hizmet vermek amacıyla kendi binalarını tahsis etmiştir. Koruma Kurulu'nun kurduğu hastaneler İngiltere'nin ilk devlet hastaneleri olmuştur.

6. Yerel İdare Kurulu

1871 yılında Yoksulluk Yasası Komisyonu yerini Yerel İdare Kurulu (*Local Government Board*)'na bırakmıştır. Bu yeni kurul, kamu sağlığı ve

⁸⁹ Rose, s. 616.

⁹⁰ Tanner, s. 204.

⁹¹ Murdoch, s. 184.

hıfzısıhha gibi konularda da görevlendirilmiş; böylece daha geniş yetkilere sahip olmuştur.

Yerel İdare Kurulu 1870'lerde başlatmış olduğu bir kampanyayla sokak yardımlarının oranını düşürmüştür. Ayrıca Todmorden, Rhayader ve Presteigne gibi çalışma evi kurmaya yanaşmayan birliklerin üzerindeki baskılar artırılmıştır.⁹² Victoria Dönemi'nde çıkarılan Bölünmüş Kilise Yönetmelikleri ve Yoksulluk Değişiklik Yasası (*The Divided Parishes and Poor Law Amendment Act, 1876*) ile gerekli hukuki destek sağlanmıştır. Bu yasanın temel amacı, sınıra yakın veya birliklerin merkezi kontrol alanları dışında kalan kilise yönetmelik sınırlarını düzenleme yetkisinin Yerel İdare Kurulu'na vermektir. Bu yasa ayrıca "idaresinin kolaylaştırılması ve gözden geçirilmesi amacıyla veya yardımların kolay yönetilmesinin sağlanması için..." kurula gerekli görüldüğünde birlik kapatma yetkisi vermiştir.⁹³ Kapatılma korkusu, Todmorden ve Rhayader'e sonunda çalışma evi açma kararı aldırılmıştır. İlk üyesini Ağustos 1879'da alan Rhayader, İngiltere'de ve Galler'de bunu son yapan birlik olmuştur. Presteigne 1877'de feshedilmiş ve toprakları komşu birliklere paylaştırılmıştır.

31 Temmuz 1838 tarihinde George Nicholls tarafından hazırlanan bir raporun akabinde İrlanda'daki Kimsesiz Yoksullara Daha Etkili Yardım Yasası (*Act for the more effectual Relief of the Destitute Poor in Ireland*) uygulamaya konulmuştur. Bu düzenlemede büyük oranda İngiltere ve Galler'de uygulanan çalışma evleri merkezli yardım sistemi esas

⁹² Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 4/07/2006.

⁹³ Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 4/07/2006.

alınmıştır. Başlangıçta 130 birlik kurulmuş bunlara ek olarak 1848-1850 yılları arasında 33 yeni birlik daha eklenmiştir.

1843 Ocak ayında İskoçya'daki yoksulluk yasalarını araştırmak üzere bir araştırma komisyonu kurulmuştur. 2 Mayıs 1844'te bitirilen rapora göre İskoçya'daki yoksulluk yardımları sadece hastaları, yaşlıları, düşkünleri ve akıl hastalarını kapsamaktadır. Çalışabilir durumdakilere yapılan yardımlar oldukça kısıtlıdır.⁹⁴ Özellikle şehirleşmiş bölgelerdeki kilise yönetsel bölgeleri iskan ve yoksullara yardım amaçlı bir araya getirilse de yoksulluk yardımlarını yönetsel bölge seviyesinde örgütlemişlerdir. Ayrıca yönetsel bölgelerin çalışmalarını denetlemek üzere bir denetleme kurulunun kurulması önerilmiştir. Yapılan bu öneriler 4 Ağustos 1845 tarihli İskoçya'da Yoksulluk Yardımlarıyla İlgili Yasaların Daha İyi Yönetimi ve Değişiklik Yasası (*An Act for the Amendment and better Administration of the Laws Relating to the relief of the Poor in Scotland*) ile uygulamaya konulmuştur.⁹⁵

7. Kraliyet Komisyonu'nun Kurulması

20. yüzyıla girildiğinde değişim rüzgârları esmektedir. İki sebep bu değişimi beslemiştir. Bunlardan birincisi hatırı sayılır sayıda kadının çalışma evleri icra kurullarına seçilmiş olmasıdır. 1860'lardan sonra kadınların aktif faaliyetleri sayesinde çalışma evi şartlarında iyileşmeler gözlemlenmiştir. Bu durumda Çalışma Evi Gezici Topluluğu (*Workhouse Visiting Society*)'nun da etkisi olmuştur. İkinci sebep ise, 1892'de çalışma

⁹⁴ Jones, s. 187-188.

⁹⁵ Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 04/07/2006.

evi yönetim kuruluna girebilmek için gerekli mal varlığı değerinin işçi sınıfını da kapsayacak şekilde 5 poundluk kira gelirine eşit hale getirilmesidir. Böylece ücretlilere çalışma evi icra kuruluna üyelik kapısı açılmıştır. Önceleri yoksulluk yardımı alanlar oy kullanma hakkını kaybediyorlardı. 1885 yılında Sağlık Yardımı Nedeniyle Haklardan Mahrumiyeti Engelleyici Yasa (*Medical Relief Disqualification Removal Act*) ile yoksullara tahsis edilen sağlık yardımı alanların oy hakkının ellerinden alınmasına son verilmiştir.

1905 yılında yoksulluk yasaları ve işsizlik konularında çalışmak üzere bir kraliyet komisyonu oluşturulmuştur. Bu komisyon, yoksulluk yardımlarıyla ilgili yasa çalışmalarını araştırmak ve endüstriyel krizler döneminde işsizlerin huzursuzluğunu önlemeye yönelik çalışmalar yapmak için kurulmuştur. Komisyon gelecek dört yıl içinde 1832'deki Kraliyet Komisyonun'dan bu yana yapılmış en detaylı araştırmayı yapacaktır. Komisyon önerilerini iki raporla sunmuştur. Bunlar;

- Çoğunluk Raporu (*Majority Report*), üyelerden ondördünün onayıyla her eyalette yeni bir yoksulluk yasa otoritesi tesis edilecek; böylece çalışma evleri çocuklar, yaşlılar, işsizler ve akıl hastaları gibi değişik grupların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde uzmanlık alanlarına ayrılması için yeniden yapılandırılacaktır.

- Azınlık Raporu (*Minority Report*), dört üyenin imzasıyla yayınlanan bu öneri radikal bir tutumla bütün sistemin tasfiye edilmesini ve fonksiyonlarının çeşitli grupların ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde başka kurumlara dağıtılmasını öngörmektedir. Bu yaklaşım, yoksulluk

yardımlarının hangi yollarla ulaştırılacağından ziyade yoksulluğun nasıl ortadan kaldırılacağını içermektedir.

Rapor aynı zamanda basılıp satışa sunulmuş ve satışı ciddi rakamlara ulaşmıştır. Sidney ve Beatrice Webb tarafından sunulan, yoksulluk yasalarının ilgasıyla yoksulluğun ortadan kaldırılacağı önerisi büyük bir kampanyaya konu olmuştur.

Komisyon tarafından doğrudan yasama çalışması yapılmasa da onun denetimi altında birçok ciddi sosyal düzenleme yapılmıştır. 1 Ocak 1909'da yaşlılar için aylık, tek yaşayanlar için haftada 5 şilin; çiftler için 7 şilin 6 peni, uygulamaya konulmuştur. 1911 yılında ise sınırlı oranda işsizlik sigortası ve sağlık sigortası başlatılmıştır.

8. Çalışma Evi (*Workhouse*) Sisteminin Sonu

1913'ten sonra 'çalışma evi' ifadesi resmi evraklarda yerini Yoksulluk Yasası Kurumu (*Poor Law Institution*)'na bırakmıştır. Fakat çalışma evleri varlıklarını uzun yıllar devam ettirmiştir.

Birinci Dünya Savaşı sırasında birçok icra kurulu, çalışma evlerini askeri amaçla kullanmıştır. Bunlar, askerler için kışla, savaş esirleri için hapisane ve yabancılar için misafirhane olarak kullanılmıştır. Ayrıca aralarında hastane olarak kullanılanlar da vardır.

Birinci Dünya Savaşı sonrasında, 1926 yılında yaşanan madenci eylemleriyle tepe noktaya erişen büyük kriz bazı birliklerin batmasına neden olmuştur. Sistem büyük oranda krize girmiştir. Kömür madeni sahiplerinin icra kurulu üzerinde etkili olduğu bazı yerlerde, yardımların grevleri

zayıflatmak için kullanıldığı iddia edimiştir. Diğer taraftan madencilerin kurul üzerinde etkili olduğu yerlerde ise yardımların grevleri finanse etmek için kullanıldığı düşünülmüştür.

Hükümet yoksulluk yardımları sisteminin reforma ihtiyacı olduğunu ileri sürmüştür. 1926 yılında halen yürürlükte olan İcra Heyeti Yasası'na dayanarak kurul üyeleri devlet memurları arasından atanmıştır. Bunu, 1927'de Yoksulluk Yasası (*Poor Law Act*) takip etmiştir. 1928 tarihli Yerel Hükümet Yasası (*The Local Government Act*), 1909 yılında yayınlanan Kraliyet Komisyon raporunda bahsi geçen önlemleri hayata geçirmiştir. Temelde bu düzenleme icra heyetini ilga etmekte, bütün yetki ve sorumluluklarını yerel kurullara aktarmaktadır. Yoksulluk yardımlarını sonlandırmak için idari planlar uygulanmasını öngörmektedir. Bu planlar “şartların izin verdiği ölçüde” ve Kamu Sağlığı Yasası ve Eğitim Yasası (*the Public Health Act, the Education Act*) gibi düzenlemelerin ışığı altında daha özel kamu yardımları sağlamayı öngörmektedir. Bu yasanın 1 Nisan 1930'da uygulamaya konmasıyla İngiltere ve Galler'deki 643 icra heyetine yolun sonu gözükümüştür.⁹⁶

Çalışma evleri, resmi olarak olmasa da 1930'lara kadar varlıklarını sürdürmüştür. Değişim oldukça yavaş yaşanmıştır. Yoksulluk yasasını ortadan kaldırmak için çıkarılan 1929 tarihli yasanın aslında birkaç ismi değiştirmek dışında, başarılı olduğu söylenemez. Yoksulluk Yasası Kurumları (*Poor Law Institutions*) Kamu Yardımı Kurumları (*Public Assistance Institutions*)'na dönüştürülmüş ve kontrol icra komitesine

⁹⁶ Web sitesi: <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 04/07/2006.

bırakılmıştır. Fakat bu kurumlarda sunulan hizmetin kalitesinde çok az şey değişmiştir.

Ulusal Sağlık Hizmetleri Yasası (*The National Health Service Act*) 5 Temmuz 1948 tarihinde yürürlüğe konmuştur. Buna göre sağlık hizmetleri ve tıbbi yardım ücretsiz olarak verilecektir.⁹⁷ Bu yasa kapsamlı değişiklikleri beraberinde getirirse de beklenen etkiyi yapamamıştır. 1960'lara kadar bu hastaneler varlıklarını devam ettirmiştir.

⁹⁷ John S. Morgan, The Break-Up of the Poor Law in Britain 1907-47: An Historical Footnote", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 14, No. 2. (May., 1948), s. 215.

İKİNCİ BÖLÜM

SON DÖNEM OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA

YOKSULLARA YÖNELİK HUKUKSAL

DÜZENLEMELER

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda sosyal refah mekanizmalarının II. Abdulhamid (1876-1908) dönemindeki seyri önceki dönemlerden keskin çizgilerle ayrılmaktadır. Darülaceze'nin kurulması bu dönemin önemli göstergelerinden birisidir. II. Abdulhamid dönemi hayır faaliyetlerini kendisinden öncekilerden ayıran esas unsur, geleneksel uygulamaların modern bir iktidar senaryosu içinde sentezlenmesidir. Bu dönemde oluşan sosyal refah sistemi monarşik bir yapı içerisinde ortaya çıkmıştır; monarşik iktidarın sosyal refahı üretebilmesi de modern bir durumdur.

Avrupa ülkelerinde sivil insiyatifin güç kazandığı 19. yüzyılın sonlarında, Osmanlı İmparatorluğu'nda durum daha farklıdır. Padişah, bürokrasiyi devre dışı bırakarak, iktidarı paternal bir hükümdar teması etrafında kişileştirmeye çalışmıştır.⁹⁸ II. Abdulhamid, karşısında yer alan meşrutiyetçi muhalefet 1890'lı yıllarda örgütsel bir nitelik kazanınca hayır ve sosyal yardım faaliyetlerine ağırlık vermiştir. Meşruti iktidar döneminde ise ahalinin sağlığını, mutluluğunu güvence altına alma ve üretken kapasitesini geliştirme yönünde bir gündem takip edilmiştir. II. Meşrutiyet döneminde II. Abdulhamid tarafından oluşturulan monarşik refah sistemi,

⁹⁸ Özbek, s. 32.

bürokratik temelde yeniden şekillendirilmeye çalışılmıştır.⁹⁹ Bu dönem, merkezi otoritenin vatandaşlar üzerinde gücünü ve kontrolünü artırması yönüyle İngiliz yoksulluk yasaları tarihinde Yeni Yoksulluk Yasası'na denk düşmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda tesis edilen klasik koruma mekanizmaları yoksulluk sorununun siyasi yönetim tarafından doğrudan ele alınmasını geçiktirmiştir. Sivil bir yapıya sahip olan vakıf kurumu yoksulluğun bir sorun olarak toplumu tehdit etmesini engelleyen ön önemli mekanizmadır. Vakıf sisteminin süreç içinde dönüşümü ve imparatorluğun kaybedilen topraklarından yaşanan yoğun göç Meclis-i Mebusan'da yoksulların gündeme alınmasını zorunlu hale getirmiştir.

A. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA YOKSULLUK DÜZENLEMELERİNİN ARKA PLANI

1. Klasik Vakıf Sistemi

Vakıf, kişinin sahip olduğu gayrimenkullerden bir bölümünü, kendi iradesi ile mülkünden ayırarak, belirli hukuk kuralları içinde, tahakkuk ettirmeyi tasarladığı bir amaca tahsis etmesi sonucu tek taraflı bir irade beyanıyla kurulan ve malın kendini temsil ettiği, tek dereceli kiralama biçimi ile işletilen, toplum ve devlete katkı ve destek sağlayan özel hukuk tüzel kişileridir.¹⁰⁰ Vakfın tanımını kısaca, “özel serveti kamu menfaatine tahsis etmek için hukuki ve içtimai bir vasıta” olarak yapabiliriz.¹⁰¹

⁹⁹ Özbek, s. 14.

¹⁰⁰ Nazif Öztürk, *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi* (Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yay., 1995), s.247; Roland K. Wilson, “Modern Ottoman Law”, *Journal of*

Vakıflar hukuk temelli işleyen bir yapının parçası olduğu için devletin genel koordinatörlüğünde, şahısların hür iradeleriyle kurulurlar. Bir mal topluluğu olarak ortaya çıkışından herhangi bir sebeple faaliyetinin sona ermesine kadar hukuk teminatı altındadırlar. Vakıf kuran kimse, daha önce sahibi olduğu mülkü tamamıyla elden çıkarmış olmaktadır; yani bu kişi daha sonra mülküne ilişkin talepte bulunamaz. Ayrıca vakıflarda devamlılık şartı arandığı için bir süre sonra vakfeden kişi geri dönüş yapamaz.¹⁰² Vakıf sisteminin taşıdığı dini içerik de devamlılığın bir başka sebebidir. Genellikle vakfın yöneticisi, hayatta olduğu sürece vakfedenin kendisi, ölümünde sonra da çocukları ve torunları oluyordu. Kuşaktan kuşağa intikal eden bu yönetim biçimi, aile fertlerinin vakıf müessesesine bir aile işletmesi gibi bakmalarını sağlamıştır. Vakıfta işler, mesai ve memur zihniyetinden ve her türlü bürokratik usullerden uzak, kendi şartları içinde, günümüz özel müteşebbüs hızında yürütülmüştür.¹⁰³

Vakfın tarih sahnesine çıkışı konusunda farklı görüşler bulunmaktadır.¹⁰⁴ Hz. Muhammed döneminde şekillenmeye başlayan

the Society of Comparative Legislation, New. Ser., Vol. 8, No. 1, (1907), s. 42; Mehmet Akif Aydın, *İslam ve Osmanlı Hukuku Araştırmaları*, (İstanbul: İz Yay., 1996), s.222.

¹⁰¹ Ercüment Kuran, *Türk Çağdaşlaşması Çileli Bir Yolda İlerleyiş*, (Ankara: Akçağ Yay., 1997), s.176. Vakıf tanımlarını şu şekilde çoğaltabiliriz: Vakf: “Bir mülkün menfaatini halka tahsis edip aynını Allah Taala’nın mülkü hükmünde olarak temlik ve temellükten müebbeden men etmektir.” Ömer Nasuhi Bilmen, *Hukuk-ı İslamiyye ve Istılahat-ı Fıkhiyye Kamusu*, (İstanbul: 1969), IV, s.284’den aktaran Ziya Kazıcı, *İslami ve Sosyal Açıdan Vakıflar*, (İstanbul: Marifet Yay., 1985), s. 27. . Bir diğer vakıf tanımı “Menfaati ibada raci olmak üzere aynı-ı memlükü Cenab-ı Hakk’ın mülkü hükmünde olarak temlik ve temellükten ala vechi’t-te’bid (devamlı) kavlen haps ve menfaatini tasadduk yahut dilediğine sarfetmektir” Haydar Efendi, *Tertibu’s-sunuf fi Ahkami’l-Vukuf*, s.7’den naklen bkz. Vakıf maddesi Pakalın, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, Cilt III s. 577-580.

¹⁰² Bkz. “Vakıfta daimilik şarttır” maddesi Ali Himmet Berki, *Vakıflar Medeni Kanunda Tesis ve Vakıflar Kanunu Hükümleri*, (Ankara: Nur Matbaası, 1950), s. 25.

¹⁰³ Öztürk, *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi*, s. 63.

¹⁰⁴ Vakıfları tarihsel süreci içinde inceleyen araştırmacılardan Cluade Cahen vakıf tarihini 10. yüzyıldan itibaren incelemeye başlarken Schacht, Hz. Peygamber dönemine kadar

içeriğine bakıldığında vakıf, Müslümanlara, Allah'a ve Peygamber'e ait olan topraklar için kullanılmaktadır.¹⁰⁵ Kur'an-ı Kerim'de vakıf kelimesi doğrudan geçmemekle beraber bu manaya gelebilecek ve buna eş anlamlı pek çok kelime vardır. İyilik yapmak, sadaka vermek ve ihsanda bulunmak gibi başkalarına yardımı teşvik eden pek çok ayet vardır.¹⁰⁶

Kökeni hakkında farklı görüşler etrafında tartışmalar devam etse de vakıflar hicri birinci asırdan bu güne İslam toplumlarının iktisadi, kültürel ve hatta siyasi hayatlarında çok önemli bir yer tutmuştur.¹⁰⁷ Vakıfların ortaya çıkışında toplumsal ihtiyaçlar öne çıkmaktadır. Vakıflar tesis edildikleri toplumların ihtiyaçlarına ve kurucularının dünya görüşü ve kabiliyetlerine göre, çok değişik amaçlarla kullanılabilir bir yapıya sahiptir. Osmanlı hukukuna göre vakfın sıhhatinde, en başta Allah'a yakın olma amacı (*kurbet kasti*) ve topluma yararlı olma şartı aranmıştır.¹⁰⁸ Vakıf sistemi mülk sahiplerine, yaptıkları bağışlarla, sosyal hizmet karşılığında

inmektedir. Bkz. J. Schacht, "Early Doctrines in Waqf", *Köprülü Armağanı* (İstanbul, 1953), s.444; C. Cahen, "Réflexions sur le waqf ancien", *Studia Islamica* 14 (1961), s. 38'den aktaran Moshe Gill, "Earliest Waqf Foundations", *Journal of Near Eastern Studies*, Vol. 57, No.2. (Apr., 1998), s.125. Fuad Köprülü vakfın kökenine ait beş farklı görüşten bahsetmektedir. Bunlar: İdelalist (İslami) Nazariye, Aksü'l-amel Nazariyesi, Devlet Menfaati Nazariyesi, Roma Hukuku Menşe'i Nazariyesi ve son olarak Bizans Hukuku Menşe'i Nazariyesi'dir. Fuad Köprülü, "Vakıf Müessesinin Hukuki Mahiyeti ve Tarihi Tekamülü" *Vakıflar Dergisi*, 1942, II, s. 5-9.

¹⁰⁵ Gill, s.127

¹⁰⁶ "Sevdiğiniz şeylerden sadaka vermedikçe, siz cennete eremezsiniz. Allah yolunda her ne harcarsanız muhakkak Allah onu bilendir." Kur'an-I Kerim, Al-I İmran, s.2. Ayrıca konu ile alakalı pek çok hadis mevcuttur; en çok bilineni "İnsanoğlu öldüğü zaman bütün amelleri kesilir. Ancak devam eden sadaka (sadaka-i cariyeye), faydalanılan ilim ve kendisine dua eden bir evlat bırakanların ki kesilmez." Müslim, vasiyye 14, Ebu Davud, vesaya 14; Tirmizi, Ahkam 36'den aktaran Kazıcı, İslami ve Sosyal Açısından Vakıflar, s.48.

¹⁰⁷ Bahaeddin Yediyıldız, *XVIII. Yüzyılda Türkiye'de Vakıf Müessesesi Bir Sosyal Tarih İncelemesi*, (Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2003), s. 3.

¹⁰⁸ Öztürk, *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi*, s.27.

ekonomik güven sağlayan kullanışlı bir mekanizma olarak ortaya çıkmıştır. Bütün Orta Doğu'da kamuya hizmet ulaştırılmasında en önemli araçtır.¹⁰⁹

Vakıfların tesisinde esas amaç hizmet olmakla birlikte, sistemin hukuki yapısı ve sosyal tesisleri tamamlandıktan sonra ilk yapılan şey, üretim yapmak ve gelir temin etmektir.¹¹⁰ Vakıflar kendi kaynaklarını kullanarak ayakta durabilen kurumlar olduğundan özkaynaklarını en iyi şekilde idare ederek gelirlerini koruma zorunlulukları vardır. Bir vakıf mütevellisinin vazifesi esas itibariyle kendisine emanet edilmiş vakıf mirasının her türlü gasp ve tecavüze karşı bütünlüğünü korumak, bu mirası daima üretim yapacak halde tutmak ve onun gelirlerini artırmaktan ibarettir.¹¹¹

Vakıf sistemi, Osmanlı İmparatorluğu'nda ortaya çıkmış bir kurum değildir. Kendinden önceki toplulukların ve İslam devletlerinin tatbikatında yer alan ve yaşanan tecrübelerle Osmanlı'ya intikal etmiştir. Vakfın çerçevesi 7. ve 8. yüzyıllarda kesin biçimini almış olan İslam hukukuna göre çizilmişti. Osmanlılar bu çerçeveyi hazır bulmuşlardı.¹¹² Toplum hayatında meydana gelen gelişme ve değişmelere uygun olarak, Osmanlı toplumunun sosyo-kültürel yapısı, ekonomik imkânları ve kabiliyetleri oranında değişmiş ve gelişmiştir. Vakıflar, özellikle Osmanlı döneminde, serbest ekonomi kurallarına ve yerinden yönetim esaslarına göre faaliyet gösteren,

¹⁰⁹ Timur Kuran, The Provision of Public Goods under Islamic Law: Origins, Impact, and Limitations of the Waqf System, *Law & Society Review*, Vol. 35, No. 4. (2001), s.841.

¹¹⁰ Öztürk, Nazif, *Azınlık Vakıfları* (Ankara: Altinküre Yay., 2003), s.23.

¹¹¹ G. B. De Jansens, *Les Waqfs dans l'Islam Contemporain*, (Paris: P. Guethner, 1952), s. 10'dan aktaran Bahaeddin Yediyıldız, s. 181.

¹¹² Suraiya Faroqhi, *Osmanlı Kültürü ve Gündelik Yaşam Ortaçağdan Yirminci Yüzyıla*, (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1995), s. 148.

her biri ayrı bir hükmi şahsiyeti olan ve bünyesinde sosyal siyaset potansiyeli barındıran bir sektör haline gelmiştir.¹¹³

Vakıflar tarafından ortaya konan eserlerin bazılarından yoksullarla birlikte zenginler de yararlanmışlardır. Camiler, mescitler, çeşmeler, yollar, köprüler, kütüphaneler ve kabristanlar bu gruba dâhildir. Diğer taraftan vakıfların sadece yoksullara sunduğu hizmetler de bulunmaktadır: imaretler¹¹⁴, misafirhaneler, eramilhaneler¹¹⁵ ve hastaneler doğrudan yoksullara hizmet eder. Mektepler ve medreseler gibi ilim ve eğitim kurumları vakıf sistemi çatısı altında çalışırken, özellikle sıbyan mekteplerinde yoksullara öncelik hakkı tanınmıştır. Fatih Sultan Mehmet (1444-1481), İstanbul'da yaptırdığı külliye bünyesinde bulunan sıbyan mektebinde, “*eytam bulunur ise talim-i eytam, bulunmaz ise etfal-ı fukuray-ı müslimine talimi ikdam eyleyip*” demek suretiyle, okulda okuma önceliğinin başta yetimler olmak üzere fakir aile çocuklarına verildiği görülmektedir.¹¹⁶

Muhtaçlara aylık bağlanması, eğitim çağındaki öksüz ve yetim öğrencilerin giydirilmesi, dul ve yetim kızların evlendirilmesi, eramilhanede kimsesiz şehit eşlerinin çocuklarıyla birlikte barındırılması gibi sosyal amaçlarla kurulan vakıflar kesinlikle yoksullara hitap etmektedir.¹¹⁷ Vakıf mekanizması bir yönüyle sosyal sigorta şeklinde de çalışmıştır. Dolmabahçe

¹¹³ Öztürk, *Azınlık Vakıfları*, s. 13. Osman Nuri Ergin, vakfın zannedildiği gibi dini ve uhrevi bir kurum olmadığını “dünyevi ve beledi” bir teşekkül olduğunu söylemektedir. Osman Nuri Ergin, *Türk İmar Tarihinde Vakıflar, Belediyeler, Patrikhaneler*, (İstanbul: Türkiye Basımevi, 1944), s.35.

¹¹⁴ İmaret; yoksullara yiyecek dağıtılmak üzere kurulmuş hayır evi anlamına gelmektedir. Bkz. Develioğlu, “Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Luğat”, (Ankara: Aydın Kitabevi, 1992), s. 517.

¹¹⁵ Eramil; dul kadınlar; dullar anlamına gelir. Bkz. Develioğlu, s.269.

¹¹⁶ Vakıflar Genel Müdürlüğü, Fatih Mehmed II Vakfiyesi, Ankara 1938, s.313/257. (s.29)'den aktaran Öztürk, *Azınlık Vakıfları*, s.29.

¹¹⁷ Öztürk, *Azınlık Vakıfları*, s. 28-29.

Cami'nin tamiri sırasında minareden düşerek ölen ve bu durumun tamirat memuru Ali Faik Bey'in düzenlediği raporla tevsik edilmesi üzerine, ölen şahsın hanımı Zühre'ye ve oğlu Hüsrev'e söz konusu cami vakfı gelirinden ödenmek üzere 45'er kuruş aylık bağlanmıştır.¹¹⁸ Yaşlı ve çalışamayacak durumda ki hamallara yardım sağlayan vakıflar bile bulunmaktadır.¹¹⁹

Fatih Sultan Mehmed Vakfiyesi'nin bir bölümünde okul çağında olsun ya da olmasın yetimlere düzenli parasal yardım bağlamıştır. Buna göre,

“makarr-ı serir'ü-saltanatlarında sakin olan eytama, külle yevmin 100 akçeden tamam-ı şehirde 3000 akçe sarf oluna. Zeker ve ünsa, ebeveynden ari her yetime nısf dirhemden külle şehrin 15 akçe tevzi' oluna. Her yetime, muvazzaf-ı muayyeni şer'an hidane dairesinden huruç ve menzil-i istiğnaya vüluca değın verülüb ol mertebeden sonra vazifesi yetim-i ahare tevcih oluna”¹²⁰

Osmanlı şehirleri 1856 yılına kadar modern anlamda bir belediye teşkilatına sahip değildi. İhtisap Nezareti'nden önce belediye hizmetleri için şehir sakinlerinden vergi alınmıyordu; bu hizmetlerin yapılabilmesi için devletin ayırdığı düzenli bir bütçesi yoktu. Vakıflar üzerine yapılan çalışmalar, bugün belediyelerin üstlendiği hizmetlerin büyük bölümünün vakıflar tarafından gerçekleştirildiğini göstermektedir. Bu hizmetler arasında yerleşim alanlarının su ihtiyacının giderilmesi, umumi

¹¹⁸ Vakıflar Genel Müdürlüğü Arşivi, 1302: Def. No: 932, s.194'den aktaran Öztürk, *Azınlık Vakıfları*, s. 31.

¹¹⁹ Kuran, *Türk Çağdaşlaşması*, s.180.

¹²⁰ Vakıflar Genel Müdürlüğü, *Fatih Mehmed II Vakfiyesi*, Ankara 1938, s.329/260'dan aktaran Öztürk, *Azınlık Vakıfları*, s. 29.

hamamlar¹²¹, sokakların aydınlatılması, şehirlerin temizliği, geceleri şehir emniyeti için bekçilerinin kiralanması, vb. sayılabilir.

Osmanlı'da devlet-vakıf ilişkisinin boyutlarını anlamak ve vakıf sisteminin üstlendiği görevi ortaya çıkarabilmek için vergi sisteminden kısaca bahsetmek gerekmektedir. Osmanlı tarihi boyunca halkın ödemesi gereken vergi değişik isimlerle de anılan *avâriz* olmuştur. Avâriz, genellikle savaş zamanlarında ordunun yiyecek ve askeri gereçlerini temin etme, yolların, köprülerin veya kalelerin bakımı, Osmanlı donanmasının kadirgaları için kürekçiler ve tayfalar temin etme, vb. gibi mükellefiyetlerden ibaretti. Bu vergiler başlangıçta olağanüstü vergilerdi ve çok defa aynı olarak ödeniyorlardı; fakat zamanla olağan vergiler haline gelmişler ve nakit olarak ödenmişlerdir.¹²² Halkın ödeme gücüne sahip olmayan küçük bir kesimi için bazı vergiler vakıf kurucularının belirlediği şartlara göre vakıf gelirlerinden karşılanmıştır.¹²³

Osmanlı Devleti'nde "vakfın korunup, kuruluş şartlarına göre idare" prensibine titizlikle riayet edilmiştir. Vakfiyede belirtilen şartların dışına çıkıp, başka türlü idareye çalışanlar, derhal bundan men edilmişlerdir.¹²⁴ Her vakıf kendi yönetim kadrosuna sahip olmasına rağmen onların kontrolü

¹²¹ Yediyıldız'ın belirttiğine göre vakıf araştırmaları uzmanı H. B. Kunter fakirlerin bedava olarak yıkandıkları hamamlardan bahsetmektedir. Yediyıldız, s.244.

¹²² N. G. Svoronos, *Le Commerce de Salanique au XVIII^e Siècle*, P.U.F (Paris: 1956), s.43'ten aktaran Yediyıldız, s.249.

¹²³ Yediyıldız, s.249.

¹²⁴ 14 Muharrem 1233 (25 Kasım 1817) tarihli bir arizaya göre Bursa civarındaki Harmancık kazasına bağlı Kozağaç köyünde Sarıyar adındaki mahalde bulunan tekkenin malından yiyen, Şeyh Türabi Efendi'nin, adı geçen tekkeye vakf ettiği emlakı gasb edenlerden Tıflı oğlu Kara Hüseyin, Hacı Veli oğlu Mehmed, Bektaş oğlu Ali, Karakedi Süleyman, Bostancıoğlu Süleyman ve daha nicelerinin bu durumu bildirilmektedir. Fermana göre bunların haksız olarak aldıklarını geri vermeleri ve bir daha da böyle bir harekette bulunmamaları istenmektedir. BOA, Cevdet, Evkaf, no: 29'dan aktaran Kazıcı, *İslami ve Sosyal Açından Vakıflar*, s.60.

prensip olarak devlete düşen bir kamu göreviydi. Devletin otoritesi, imparatorluğun her adli-idari bölgesinde (kaza) devletin temsilcileri olan kadılar tarafından icra ediliyordu.¹²⁵

İngiliz yoksulluk yasalarının ilk dönemini temsil eden kilise yönetsel bölgesi (*parish*) bazı açılardan Osmanlı vakıf sistemine benzerlik göstermektedir. Kilise yönetsel bölgelerinin ve vakıfların yerel yönetim ilkesiyle idare edildikleri görülmektedir. Her iki yapıda, yoksullara yardım ulaştırma amacına hitap eden sosyal koruma kanallarına sahiptirler. Ayrıca, parishlerin ve vakıfların işleyişlerinin denetimi, kurum dışı mekanizmalara bırakılmıştır. Kilise yönetsel bölgelerinde denetimi müfettişler yaparken vakıfların çalışmaları kadılar tarafından incelenmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda modern anlamda devletin vatandaşlarını sosyal güvenlik şemsiyesi altına alma zamanının gelmediğini varsayacak olursak, vakıfların bu hizmeti yüklediği görülecektir.¹²⁶ Vakıfların üzerine aldıkları görevler modern dönemde merkezi otoritenin sorumluluk alanına kaydırılmıştır. Bu nedenle ülke ekonomileri üzerine belli oranda yük getirmiştir. Bu bağlamda klasik dönemin vakıf sistemi hükümetlerin yüksek kamu harcamalarından doğan bütçe açığı sorununa kendi içerisinde çözüm sunmaktadır.¹²⁷

¹²⁵ Yediyıldız, s.186.

¹²⁶ Öztürk, *Azınlık Vakıfları*, s. 31.

¹²⁷ Bu konuda ayrıntılı açıklama için bkz. Murat Çizakça, *A History of Philanthropic Foundations: The Islamic World From the Seventh Century to the Present*, (Istanbul: Boğazici Un. Press, 2000).

2. Vakıf Sisteminin Dönüşümü

Osmanlı İmparatorluğu, 18. yüzyıl sonlarına kadar sahip olduğu genel gözetim ve hedef belirlemenin ötesinde vakıfların kuruluş ve işleyişine hiç müdahale etmemiştir.¹²⁸ 18. asırdan itibaren Osmanlı devlet düzeninin Batılı devlet sistemlerine göre reorganizasyonu sırasında, vakıfların yönetimi de merkezi hükümet içerisine alınmıştır. Vakıf, sistem itibarıyla bir devlet kuruluşu olmadığı halde, bu gelişmelerden sonra, bakanlık düzeyinde teşkilatlanmış bir kamu kuruluşu tarafından idare edilmeye başlanmıştır.¹²⁹

Osmanlı Devleti'nin son döneminde birçok kurumda olduğu gibi vakıflardaki düzensizliğe bakarak vakıf müessesenin doğurduğu zararlar üzerinde durulmuştur. Buna göre vakıflar, kurduğu sosyal müesseselerle bedavadan yeme, içme, barınma gibi temel ihtiyaçlarını karşılayan tembeller sınıfı (*mürtezika*)nın ortaya çıkmasına sebep olduğu yönünde eleştirilmiştir.¹³⁰ Benzer eleştiriler çalışma evleri sistemi özelinde modern refah sistemine yönelik de yapılmıştır. Bu eleştirilere göre, yoksullara yönelik yardımların yoksulları bağımlı insanlar hali getireceği, işçi sınıfını olumsuz etkileyeceği, çiftçiye zarar verdiği, vergi mükellefleri üzerindeki yükü artırdığı şeklindedir.¹³¹ Diğer taraftan vakıf gelirlerinin vakıf yöneticileri tarafından israf edildiğine yönelik eleştiriler de yapılmıştır.¹³²

¹²⁸ Öztürk, *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi*, s.31.

¹²⁹ Ö. Lütfi Barkan, "Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi" Tanzimat I. (Yüzüncü Yıl Dönümü Münasebetiyle), İstanbul: 21-421, s.205-206'dan aktaran Öztürk, *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi*, s. 2.

¹³⁰ Öztürk, *Vakıf Müessesesi*, s.24.

¹³¹ Bkz. Taylor, "The Mythology of the Old Poor Law" s. 292 ve Spicker, s.7.

¹³² Yediyıldız, vakıflar üzerine yaptığı kaynaklık teşkil eden kitabında "18. yüzyıl Osmanlı toplumunun iyi bir gözlemcisi" şeklinde tanımladığı Muradgea D'Ohsson'dan şu alıntıyı yapmaktadır: "(Vakıfların) Yıllık giderleri ancak gelirlerinin yarısına, bilemedin üçte

Osmanlı İmparatorluğu, bütün politik ve ekonomik güçlerini merkezi bir idare altında toplamak istemesine rağmen, vakıflar 1826 yılında Evkaf-ı Humayun Nezareti'nin kuruluşuna kadar merkezi bir teşkilatla yönetilmiyordu.¹³³ Evkaf-ı Humayun Nezareti'nin iç ve dış etkilere, hatta teşviklere dayalı çok yönlü kuruluş sebepleri bulunmaktadır. Bu sebepler çok dağınık bir vaziyette olan vakıf yönetiminin tek elde toplanması; vakıf sektöründe baş gösteren yolsuzlukların ortadan kaldırılması, devlet çatısının Batı tarzında merkezi bir anlayışla yeniden düzenlenmesi ve vakıf potansiyelinden, devletin diğer sektörlerinde yararlanma fikri, dini çevrelerin gücünü kırma düşüncesi ve batılı dostları memnun etme eğilimleri şeklinde özetlenebilir. Bunların yanında; vakıf sektöründe yaşanan dağınıklık ve keyfiliğe son vermek, vakıfların yönetimini, toplum ve müessese lehine ıslah etmek, Nezaret bünyesinde teşkil edilecek "Evkaf Hazinesi" kanalıyla vakıflar arası kaynak aktarımını sağlayarak, geliri giderini karşılamayan vakıflara destek sağlamak yer almaktadır.¹³⁴ Öztürk'ün Başbakanlık Osmanlı Arşivi ve Vakıflar Genel Müdürlüğü arşivlerindeki belgeler ışığında yaptığı değerlendirmeye göre vakıf yönetimlerinin bakanlık bünyesinde toplanmasından sonra ihtiyaç duyulan

ikisine ulaşır. Gelir fazlasının büyük bir kısmı nazır ve müteveli arasında paylaşılır. Bu yolsuzluklar alenen hiç bir cezaya uğranmaksızın işlenmektedir, çünkü devlet, kanuni hak sahiplerinden hiçbir kimse davacı olmadığı için, bu durumu bilmezlikten gelmektedir." Muradgea D'Ohsson, *Tableau Général De L'Empire Ottoman*, (Paris: 1877-1828), 7 Cilt, s.538-540'dan aktaran Yediyıldız, s.194.

¹³³ Hüseyin Hüsameddin Efendi ve İbnülemin Mahmud Kemal Bey, *Evkaf-ı hümayun nezaretinin tarihçe-i teşkilatı ve nuzzarın teracim-i ahvali*, (İstanbul: 1335/1917), s.26'dan aktaran Yediyıldız, s. 176.

¹³⁴ Öztürk, *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi*, s. 69-70.

her an ve uygun düşen her fırsatta, vakıfların imkân ve potansiyellerinin, devletin diğer sektörlerine aktarıldığı görülmektedir.¹³⁵

Nezaretin kurulmasında diğer bir önemli sebep de Osmanlı Sened-i İttifak ve Mısır meselesi gibi devleti zaafa düşüren hususlarla tekrar karşılaşmamak için merkezi otoritenin güçlendirilmesini istemektedir. Bu düşünceye göre devletin tüm gelirleri tek elde toplanmalı, bütün giderleri de devletin hazinesinden karşılanmalıydı. Çifçilerin elindeki topraklarda aynı bürokratlarda olduğu gibi ölümleriyle ellerinden alınmıştır. Bu uygulama 1826 yılında son bulmuştur. Bu aynı zamanda modernleşme dönemine denk gelir. Bu dönem merkezi iktidarın yönetimi altında yarı otonom ve neredeyse bağımsız yerel insiyatifleri beraberinde getirmiştir.¹³⁶

Klasik dönemde vakıfların yönetimi için herhangi bir bina bulunmamaktaydı. Mütevellilerin evleri aynı zamanda yönettikleri vakıfların idare merkezleriydi. Ancak 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren vakıflar için idare binaları inşa edilmeye başlanmıştır. Bu yönetim binaları, Osmanlı İmparatorluğu'nda vakıf idarelerinin merkezileştirilmesine doğru atılmış ilk adımdır.¹³⁷ Milli kimlik temelli ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla vakıflar ya millileştirilmiştir ya da vakıf sistemi yok edilmiştir.¹³⁸

¹³⁵ Öztürk, *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi*, s. 72.

¹³⁶ Şerif Mardin, "Power, Civil Society and Culture in the Ottoman Empire", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 11, No. 3, (Jun., 1969), s.268.

¹³⁷ Yediyıldız, s. 185.

¹³⁸ Gabriel Baer, *The Waqf as a Prop for the Social System (Sixteenth-Twentieth Centuries)*, *Islamic Law and Society*, Vol. 4, No.3, *Islamic Law and Society*. (1997) s.297.

3. Osmanlı'da Yerel Yönetim Geleneği ve Dönüşümü

19. yüzyılda belediye teşkilatı, II. Mahmud devrinde başlayan reformlarla bugünkü yapısına kavuşmuştur. Şüphesiz daha önce de Osmanlı ve İslam şehirlerinde böyle bir teşkilat ve bu görevleri yerine getiren memurlar olmuştur.¹³⁹ Osmanlı İmparatorluğu'nda imamlık günümüzdeki durumundan oldukça farklı bir işleve sahipti. Dini açıdan “namazda kendisine uyulan yani, cemaate namaz kıldırın zat” anlamında gelen imam, Osmanlı'da sorumluluk alanı geniş ve önemli bir vazifeydi.¹⁴⁰

Osmanlı mahallesinin cami veya mescid etrafında teşekkül etmesi, imamları da mahallenin ileri gelen idarecisi durumuna getirmiştir.¹⁴¹ Mahalle yöneticisi olan imamlar, kadıların bir nevi temsilciliğini yapıyordu ve üzerine aldığı sosyal hizmetler açısından kadıların denetimi altında bulunuyorlardı. Bir sorumluluk dağılımına göre hiyerarşik sıralama Kadı-Naib-İmam şeklindedir.¹⁴² Klasik Osmanlı döneminde şehir yönetiminde beledi, mülki ve adli görev aynı elde toplanmıştı. Osmanlı şehirlerinin yönetimi ve yargı görevi, ilmiye sınıfından olan kadılara bırakılmıştı. Kadı, güvenlik amiri ve vakıfların denetçisiydi.¹⁴³

Mahalle halkı tarafından biriktirilip imama teslim edilen “avarız akçası” denilen bir nevi yardımlaşma sandığı vardı ki, burada biriktiren para ile mahalledeki hasta ve fakirlere yardım yapılırdı. İmamlar, bu parayı

¹³⁹ İlber Ortaylı, “Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I*, (İstanbul: İlke Yay., 1996), s.445.

¹⁴⁰ Ziya Kazıcı, “Osmanlılarda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I*, (İstanbul: İlke Yay., 1996), s.431-432.

¹⁴¹ Himmet Taşkömür, “Osmanlı Mahallesinde Beşeri Münsabetler”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I*, (İstanbul: İlke Yay., 1996), s.440.

¹⁴² Kazıcı, “Osmanlılarda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi” s. 432-433, 437.

¹⁴³ Ortaylı, “Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler”, s. 445.

çalıştırmak suretiyle fakirlere yardım ettikleri gibi, cami ve mescidin bazı ihtiyaçlarının karşılanmasında da kullanırlardı.¹⁴⁴ Bu uygulama bize İngiltere'deki vergi sisteminin oluşumunu hatırlatmaktadır. 1601 tarihli Yoksullara Yardım Yasası, kilise yönetsel bölgelerinde oturanlardan ödeme güçlerine göre yoksullar için yardım toplanmasına imkan vermiştir. Yoksulluk vergisi daha sonra vergi sistemine (*rating system*) dönüşmüştür. Toplanan bu vergiye karşılık kilise yönetsel bölgesindeki kişilere sosyal koruma sağlanmıştır. Bu uygulama Osmanlı İmparatorluğu'nda mahalle imamları tarafından toplanan ve yoksullara dağıtılan avarız akçasına benzemektedir.

Muhtarlık teşkilatının 1829 (1254) yılında kurulmasıyla birlikte mahalle imamlarının üstlendiği görevler el değiştirmiş ve zamanla imamların yetkileri kısıtlanmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda muhtarlık teşkilatı kurulmadan önce imamlar, mahallenin mülki ve beledi amiri durumunda idiler.¹⁴⁵

Osmanlı yerel yönetim sisteminde önemli gelişmelerden biri de İhtisab Nezareti'nin 1827 yılında kurulmasıyla yaşanmıştır.¹⁴⁶ İhtisab terimine kaynaklık eden düşünce, İslam toplumunda “iyiliğin yaygınlaştırılması, kötülüğün önlenmesi” anlayışıdır.¹⁴⁷ İhtisab makamında muhtesib oturmaktadır ve bu kişinin görev ve yetkileri şehirlerin varolan sosyal düzenin korunması ve şehir halkının günlük hayatını devam

¹⁴⁴ Bu uygulama Mısır Hidivi Kavalalı Mehmed Ali Paşa'nın isyan etmesiyle çıkan savaşta, devlet tarafından alınarak askerlerin masraflarına harcanmıştır. Osman Nuri Ergin, “Türk Belediyeciliği ve Şehirciliği”, *İller ve Belediyeler Dergisi* (1947), Sayı 15-16, s. 615'ten aktaran Kazıcı, “Osmanlılarda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi”, s. 435.

¹⁴⁵ Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler 1840-1878*, (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1974), s. 109.

¹⁴⁶ Ortaylı, “Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler”, s. 446.

¹⁴⁷ Ziya Kazıcı, *Osmanlı'da Yerel Yönetim İhtisab Müessesesi*, s. 11.

ettirebilmesi için gerekli ihtiyaçlarının karşılanmasına yöneliktir. İhtisab Nazırı'nın temel görevi, esnafın teftişi, azami fiyat (*narh*) tespiti, fiyat-kalite kontrolü, vergilerin toplanması, güvenliğin sağlanması gibi geniş bir alanı kapsıyordu. Ayrıca Anadolu'dan İstanbul'a gelip düzenli bir işi ve evi olmayanların denetimi de İhtisab Nazırı'na bırakılmıştır.¹⁴⁸ Halkın ihtiyaçlarını en uygun şekilde karşılayabilmesi için esnafın ve diğer ticaret erbabının kontrol altında tutulması muhtesibin görevidir. Ayrıca polis ve zaptiye teşkilatları kuruluncaya kadar şehirlerin güvenlik ve asayişinden de muhtesib sorumlu olmuştur.

4. Osmanlı Yoksulluk Düzenlemelerini Hazırlayan

Hukuksal Zeminin Oluşumu

Osmanlı Devleti'nin hukuk sistemini klasik ve Tanzimat sonrası dönem olmak üzere iki dönemde incelemek mümkündür. Klasik dönemin belirgin özelliği şer'i ve örfî ayrımından doğan düalist bir yapıya sahip olmasıdır.¹⁴⁹ Klasik fıkıh kitapları içinde yer alan ve geçmiş dönemlerde devletin müdahalesinden bağımsız olarak oluşan hukuka şer'i hukuk; padişahların emir ve fermanlarıyla oluşan hukuka da örfî hukuk adı verilmiştir.¹⁵⁰ Örfî hukuk uzun bir süreç sonunda yavaş yavaş oluşmuştur.

¹⁴⁸ Bilal Eryılmaz, "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti", İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I, (İstanbul: İlke Yay., 1996), s. 332.

¹⁴⁹ Bu ayrım kanun ile şeriat kelimeleriyle de ifade edilebilir. Bkz. Uriel Heyd, *Türk Hukuk ve Kültür Tarihi Üzeine, Makaleler*, Tercüme ve Derleme Ferhat Koca (Ankara: Ankara Okulu Yay., 2002).

¹⁵⁰ Diğer İslam ve Türk Devletlerinde olduğu gibi Osmanlı Devleti'nde de hukuk esas itibarıyla İslam hukukundan oluşmaktadır. Bu İslam dininin sadece inanç ve ibadet esaslarından oluşmayıp hukuku da içine almak üzere hayatın bütün yönlerini düzenleyen bir sistem olmasından kaynaklanmaktadır. Bu sebeple İslamiyeti kabul eden milletler bu kabûlün bir gereği olarak İslam hukukunu da benimsemişlerdir. Mehmet Akif Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, (İstanbul: Hars Yay., 2005), s. 69-70.

Osmanlı Devleti'nde her iki hukukun aynı kaza mercii tarafından uygulanması, bir başka ifadeyle örfi hukuk için ayrı mahkemeler kurulmayıp şer'î mahkemelerinde tatbik edilmesi bu iki hukukun belirli bir bütünlük içinde yürütülmesine imkân vermiştir. Osmanlı hukukunun şer'î ve örfî karakterleri arasında çatışmanın ortaya çıkmamasına azami önem verilmiştir. Aksi bir durum hukuki hayatta çelişki ve ikilikleri beraberinde getirirdi. Her şeyden önce örfî hukuk şer'î hukukun bir takım hükümlerini ortadan kaldırmak veya değiştirmek iddiasıyla ortaya çıkmış değildir. Bilakis şer'î hukukun tanıdığı yetki çerçevesinde veya bu hukukun düzenlememiş bulunduğu alanlarda hüküm koyması söz konusudur.¹⁵¹

Padişahlar tarafından konan kanunların yürürlükte kalma süreleri esas itibariyle kanun koyucuların ömürleriyle sınırlı kalmıştır.¹⁵² Bu da kümülatif hukuk metinlerinin ortaya çıkmasını zorlaştırmıştır. Klasik devirde her sancak için bir kanunname vardır.¹⁵³ Bunların arasında esasta bir paralellik ve birlik varsa da, her sancak kanunnamesi o sancak için geçerlidir.¹⁵⁴ Tanzimat sonrası dönemde Osmanlı Devleti gerek sosyal ve ekonomik nedenlerle gerekse Batılı devletlerin zorlamasıyla birçok hukuksal düzenleme yapmıştır.¹⁵⁵

¹⁵¹ Bkz. Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, s.78.

¹⁵² Hükümdarlar tarafından konulan hukuki esasların genel kanunnameler halinde bir araya getirilmesi ilk defa Osmanlı Devleti'nde ve Fatih Sultan Mehmet döneminde olmuştur. Halil İnalçık, "Kanunname", *EP*, IV, s. 563'ten aktaran Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, s.72.

¹⁵³ Kanunname:...İslam hukukunun nazari bir surette tedvininden yani fikhin ve muhtelif fıkıh mekteplerinin (mezhep) teşekkülünden sonra hükümdarların iradesinden doğan ve menşei itibariyle şer'î olmayan bu nizamlara – kanun adı verilmeye başlandı...Osmanlı İmparatorluğu'nda gerek amme hukukuna, gerek hususi hukuka ait kanunları bir araya toplayan mecellere "kanunname" veya "kanunname-i Osmani" adı verilir. Bkz. Türk Hukuk Lügati, (Ankara: Maarif Matbaası, 1944), s. 188.

¹⁵⁴ Ortaylı, "Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler", s. 448.

¹⁵⁵ Modern Türk yasama çalışmaları kabaca iki grupta toplanabilir: bunlardan birincisi gerçekten ihtiyaçtan doğan yasal düzenlemeler; ikincisi dış güçleri memnun etmek için yapılan düzenlemeler. Bkz. Wilson, "Modern Ottoman Law", s. 41.

Osmanlı Devleti'nde yerleşik bir kanunname geleneği bulunmasına rağmen Tanzimat dönemine (1839–1871) kadar bir hukuk dalı tarafından yapılan ve bütünü içine alan bir kanunlaştırma veya tedvin faaliyetine rastlanmaz.¹⁵⁶ Osmanlı hukuku başlangıçtan 19. yüzyılın ortalarına kadar gerek adli müesseseler, gerekse uygulanan hukuk normları açısından köklü bir değişiklik geçirmemiştir. Tanzimat dönemi, Osmanlı hukuku açısından bir dönüm noktasıdır.¹⁵⁷ Tanzimat dönemiyle idarenin bütün işlemleri yazılı ve belirli kanunlara, nizamnamelere göre yapılmaya başlanmıştır.¹⁵⁸ Tanzimat ile imparatorluğun işleyişinde kanunların etki gücü ve uygulama alanı artmıştır. Bu dönemde kanunlar, yazılı ve sistematik bir biçimde neşr ve ilan edilerek herkesi bağlaması amaçlanmıştır. Yapılan nizamnameler bütün Osmanlı ülkeleri için standart olarak düzenlenmektedir.¹⁵⁹ Meşrutiyet hükümetleri döneminde yasa gücünde kararnamelerle ülkenin yönetildiği gerçeğini gözönünde bulundurursak nizamnamelerin oldukça öneme sahip hukuksal düzenlemeler olduğunu anlayabiliriz.¹⁶⁰

Tanzimatla başlayan süreçte yeni mahkemelere ve yeni kanunlara duyulan ihtiyaç bu asırdaki hukuksal düzenlemelerin temel sebebinin oluşturmaktadır.¹⁶¹ Osmanlı İmparatorluğu'nda, eskisinden farklı olarak

¹⁵⁶ Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, s.72.

¹⁵⁷ Aydın, *Türk Hukuk Tarihi*, s. 447.

¹⁵⁸ Nizamname (Tüzük): Kanunların tatbik suretlerini göstermek yahut kanunun emrettiği hususları tesbit etmek ve kanunlara muhalif hükümleri ihtiva etmemek üzere Bakanlar Kurulunca (*Heyet-i Vükelaca*) Danıştay (*Şura-yı Devlet*)ın tetkikinden geçirilmek üzere ve Padişahın iradesine iktiran ettirilerek suretiyle tedvin edilen kaidelerdir. Bkz. *Türk Hukuk Lügati*, s.270-271. Ayrıca bkz. Pakalın, *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, Cilt II, s. 704.

¹⁵⁹ Ortaylı, “Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler”, s. 448-449.

¹⁶⁰ Zafer Toprak, “1909 Tatil-i Eşgal Kanunu Üzerine,” *Toplum ve Bilim*, S. 13 (1981), s. 147.

¹⁶¹ 1864'te kurulan Nizamiye Mahkemeleri, daha sonra bu mahkemenin temyiz mahkemesi olarak kurulan Divan-ı Ahkam-ı Adliye (1868); Şeriye Mahkemeleri'nin temyiz

yoksullarla ilgili hukuksal düzenlemelerin ortaya çıkmasında yeni oluşan bu hukuk yapısı etkili olmuştur.

B. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA YOKSULLARA İLİŞKİN KANUN VE NİZAMNAMELER

Sosyal yardım alanında vakıflar aracılığıyla süregelen refah sistemi 19. yüzyıl boyunca işlevini önemli ölçüde kaybetmiştir. Devletin mali yapısı bozuldukça artan bir tempo ile vakıf gelirleri merkezi otoritenin maliye hazinesi içinde eritilmiş ve bu kurumların mali kaynakları budanmıştır. Osmanlı ekonomisinin uluslararası ekonomiyle bütünleşme sürecinin getirdiği iktisadi ve sosyal hareketliliğin doğurduğu sorunlara eski refah sistemi artık cevap veremez hale gelmiştir.¹⁶² Evkaf Nezareti'nin kurulmasıyla yaşanan merkezileşmeyle birlikte vakıfları kontrolleri altında bulunduran sosyal kesimler özerk konumlarını zaman içinde kaybederek devletin maaşlı memurları konumuna gelmişlerdir.¹⁶³ Yaşanan bu dönüşümle yoksulların korunması merkezi otoritenin faaliyet ve yetki alanına girmeye başlamıştır.

Yönetim kademesinde yoksullarla ilgilenmenin kimin yetki ve sorumluluğunda olacağı belirlenirken toplumsal hayatta da bazı değişiklikler gerçekleşmiştir. Modern öncesi dönemde Avrupa'da ve özellikle

mahkemesi olarak açılan Meclis-i Tetkikat-ı Şeriye yukarıda bahsedilen ihtiyaca yönelik adımlardır. Bkz. Aydın, *İslam Osmanlı Hukuku Araştırmaları*, s.63-66.

¹⁶² Özbek, s.53.

¹⁶³ Bernard Lewis'e göre, yeniçerilerin ortadan kaldırılmasıyla siyasi nüfuzunu kaybeden Şeyhü'l-islam'lık makamı, vakıf gelirlerinin başka alanlara aktarılmasıyla ekonomik gücünü de kaybetmiş ve merkezi otoriteye bağlı bir memuriyet haline gelmiştir. Bkz. Bernard Lewis, *Modern Türkiye'nin Doğuşu* (Ankara: Türk Tarih Kurumu, 1983), s.94-95.

İngiltere’de olduğu gibi Osmanlı’da da toplumsal algıların temelinde din yer almaktadır. Yoksulluk, her ne kadar arzu edilen bir şey olmasa da yoksullar toplumun ortak sorunu olarak görülmektedir. Vakıflar, bu sorumluluk temelinde faaliyet gösteren kurumların başında gelir ve herkes bakmakla sorumlu olduğu akrabalarından başlayarak çevrelerindeki insanların temel gereksinimlerinin karşılanmasına yardımcı olmak zorundadır. Bu zorunluluğun sebebi Osmanlı toplumunun cemaatsel formasyonundan kaynaklanmaktadır.

Modern devlet mekanizmasının oluşma sürecinde vakıf sistemi sosyal koruma misyonunu yürütemez duruma gelmiştir. Vakfa ait görevler zaman içerisinde merkezi yönetime aktarılmıştır. Bununla beraber kişilerin üzerindeki yoksulu gözetme sorumluluğu zayıflamıştır. Özellikle sosyal denetim ve gözetim sorumluluğu merkezi yönetime geçtikten sonra kent yoksulları diyebileceğimiz dilenciler, serseriler, aylaklar, işsiz güçsüzler çözülmesi gereken birer sorun olarak algılanmışlardır. VII. Henry zamanında Serseriler ve Dilenciler Yasası (*Vagabonds and Beggars Act*) ile II. Meşrutiyet dönemi *Serseri ve Mazanne-i Şû’ Eşhas Hakkında Nizamnamesi* aynı amaca yönelik yapılan düzenlemelerdir.

Osmanlı başkentinden başlamak üzere belediye teşkilatlarının kurulmasıyla; sosyal yardım, belediyelerin sorumluluk alanına kaydırılmak istenmiştir. Fakat belediye teşkilatlarının yaşadığı kadro ve bütçe sorunlarından dolayı bu geçiş tam olarak sağlanamamıştır. Payitaht diye

isimlendirilen Osmanlı merkezi yönetimi, terk edilmiş kimsesiz çocuklara bakma sorumluluğunu dahi üzerine almak zorunda kalmıştır.¹⁶⁴

1. Dersâdet İdare-i Belediye Nizamnamesi (1868)

Osmanlı İmparatorluğu'nda peşi sıra gelen yenilgiler ve kaybedilen topraklarda yaşayan Müslüman nüfus İstanbul ve Anadolu'ya göç etmiştir. Diğer taraftan toprağa dayalı üretim tarzından kısmi uzaklaşmalar yaşanmaktadır. Değişen şartlar altında klasik Osmanlı kurumlarıyla, şehirlerin değişen ihtiyaçlarını karşılamak olanaksız hale gelmiştir; bu nedenle belediye idaresi kurulmuştur. Merkezi yönetimin yükünü azaltmak, kentin bayındırlığı, altyapı çalışmaları, temizlik, aydınlatma, çarşı-pazarın düzenlenmesi ve itfaiye gibi meselerle ilgilenmek üzere olacak belediye meclislerinin kurulmasına karar verilmiştir.

19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren belediye teşkilatının ve yerel yönetimlerin şekillenmeye başlaması Osmanlı İmparatorluğu'nda yoksulların korunması meselesine yeni bir boyut kazandırmıştır. Hemşehriler ve şehirde yaşayan yoksullarla vatandaşlık ilişkisi henüz kurulmasa da, devlet bu insanlara hizmet götürme sorumluluğunu belediyeler aracılığıyla gerçekleştirmeye başlamıştır.

¹⁶⁴ Böyle durumlarda çocuk birine veriliyor ve maaş bağlanıyordu. 15 Mayıs 1865 tarihli tahrir de : “Henüz doğup, çürüklük denen mahalle bırakılan ve ismi Hakkı konan çocuğun Hacı Emine Hatuna verilip, hadd-ı bulüğünde kesilmek üzere emsali gibi elli kuruş maaş tahsis edilmesini” bildirmektedir. Başbakanlık Arşivi Cevdet-Belediye Numara:854 19 Zilhicce 1281. Aynı şekilde başka bir tahrir de “Sirozda cami avlusunda bulunan ve emzirilmek üzere bir kadına verilip, ismi Mehmed konan bir çocuğa kendini idare edinceye kadar, otuz kuruş aylık bağlanmasını” bildirmektedir. Başbakanlık Arşivi Cevdet-Belediye 4485 12 Safer 1281/29 Temmuz 1864 aktaran İlber Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, dn. 58, s. 196.

Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk belediye teşkilatının kurulma girişimi Kırım Savaşı nedeniyle Osmanlı ile aynı safta yer alan müttefik kuvvetlerinin (İngiltere, Fransa ve İtalya) etkisiyle İstanbul'da başlamıştır.¹⁶⁵ 13 Haziran 1854'te Kırım Savaşı'nın başkentte meydana getirdiği hareketliliği düzene koymak için Şehremaneti kurulmuştur.¹⁶⁶ Bu yeni kurum, daha önce kadılar tarafından yürütülen fiyat, kalite, rekabet ve çarşı-pazar denetimi ile bazı ticari vergiler toplamaktan sorumlu olan İhtisab Nezareti'nin yerine geçmiştir.¹⁶⁷ Beyoğlu ve Galata'yı içine alan bölgede, belediye çalışmalarını yürüten Altıncı Daire'nin çalışmaları Osmanlı'da modern belediyeçilik çalışmalarının başlangıcı kabul edilir.¹⁶⁸ Altıncı Daire-i Belediye'nin bünyesinde verilen sağlık hizmetleri özel bir öneme sahiptir.¹⁶⁹ 1857'den sonra Beyoğlu Altıncı Belediye dairesinde yapılan uygulamalar artık belli bir aşamaya gelmiş ve diğer dairelere de uygulanabileceği düşüncesi 1868 tarihli nizamnamenin hazırlanmasında etkin rol oynamıştır.¹⁷⁰

1868 tarihli Belediye Nizamnamesi İstanbul sınırlarını, belediyenin görev, yetki ve sorumluluklarını tayin etmektedir. On üç fasıl, altmış üç

¹⁶⁵ Eryılmaz, s. 333.

¹⁶⁶ Ortaylı, "Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler", s.457. Şehremaneti, İstanbul Belediyesi'nin eski adıdır. Başındaki memura "Şehremini" denilirdi. Pakalın, Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü, C. 3, s. 320.

¹⁶⁷ Christoph K. Neumann, 6. *Diare İlk Belediye 1857-1913*, Beyoğlu'nda İdare, Toplum ve Kentlilik Sergi Kataloğu, (İstanbul: Bilgi Ün., 2004), s. 7.

¹⁶⁸ Halil İbrahim Aydın, *Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*, (Ankara: Nobel Yay., 2004), s. 118. Altıncı Daire bu ismi, Tanzimat döneminin güçlü isimleri olan Mustafa Reşit Paşa ile Ali Paşa'nın bir süre oturdukları Paris'in seçkin ve modern semti olan *Sixieme Arrondissement* (Altıncı Daire)'den almıştır. Eryılmaz, s. 335.

¹⁶⁹ Christoph Neumann'a göre belediyenin sağlık gibi sosyal ağırlıklı alanlara yaptığı yatırımlarda, Osmanlı yönetiminin geniş halk kesimlerini kendi modernite projesine kazandırmak istemesi yatmaktadır. Neumann, s.27.

¹⁷⁰ M. Ali Gökaçtı, *Dünyada ve Türkiye'de Belediyeçilik*, (İstanbul: Ozan Yay., 1996), s. 103.

maddeden oluşan bu nizamnamenin belediyenin genel görevlerinin yer aldığı birinci faslında şöyle denilmektedir:

“... K r ve dilsiz ve yetim ve  ks z  ocukların terbiyesi, fakir ve ihtiyaç sahiplerine (*muhtacin*) bakan hastanelerin düzenlenmesi ve çalışamayacak durumda olan ihtiyaç sahiplerinin (erb b-ı ihtiya cın) ge indirilmesi (i şesi) açısından zamanla hastane, gureb h ne ve sanayi mektepleri açılması bu şekilde ihtiyaç sahiplerini dilenme mecburiyetinden kurtarılması...”¹⁷¹

Ortaçağ Avrupa kentlerinde ve 18. yüzyılda Balkanlar’da geleceğin özerk şehir yönetimi, kendisini ilk olarak sosyal yardım alanında göstermiştir.¹⁷² Belediye idareleri, İstanbul’dan sonra ilk olarak liman şehirleri ve önemli ulaşım merkezlerinde kurulmuştur.¹⁷³

Belediyelerin sosyal hizmet alanında faaliyet göstermesinin yanında bazı cemiyetlerinde benzer görevler üstlenmişlerdir. Öksüz ve yetim Müslüman çocuklarını okutmak için Cemiyeti Tedrisiye İslamiye tarafından 1873 yılında *Dar şşefakat l İslamiye* kurulmuştur. Dar şşefaka’nın eğitim programı hazırlanırken yetim öğrencilerin yüksek tahsil yapma imkânları olmayacağı için hemen hayatlarını kazanmak mecburiyetleri dikkate alınmıştır.¹⁷⁴

2. Dersaâdet Belediye Kânunu (1877)

Kanun hazırlanırken 1868 tarihli nizamname büyük oranda gözönüne bulundurulmuştur. Belediye kanunu, dört fasıl ve altmış beş maddeden oluşmaktadır. Kurulan belediye teşkilatı ve başarılı  alışmaları

¹⁷¹ Osman Nuri Ergin, *Mecelle-i Umûr-i Belediye*, (İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi K.İ.D.B., 1995) C:4, s. 1617.

¹⁷² Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s.195.

¹⁷³ Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler 1840-1878*, s.163.

¹⁷⁴ Koçu, *İstanbul Ansiklopedisi*, s. 4254-4256.

nedeniyle Bab-ı Ali modern belediye idarelerini imparatorluğun her yerinde kurmaya karar vermiştir.¹⁷⁵ İstanbul için hazırlanan Belediye Nizamnamesi aynı dönemde Fransa’da yapılan belediyeçilik düzenlemelerinin bir kopyası niteliğindedir. Paris Belediyesi’nin yirmi ayrı daireye bölünmesi dahi aynen alınmıştır.¹⁷⁶ İstanbul’a uyup uymayacağına bakılmaksızın başkent yirmi belediye dairesine bölünmüştür. Sultan II. Abdulhamid, ilk Osmanlı parlamentosunun açılış konuşmasında Dersaadet Belediye Kanunu’nun bir an önce hazırlanmasını istemişti; bu nedenle meclisin ilk görevi bu tasarıyı görüşüp kabul etmek olmuştur.

Dersaadet Belediye Kanunu yürürlüğe girdiği dönem 1877-1878 Osmanlı-Rus savaşına denk gelmektedir. Osmanlı açısından büyük bir hezimete sebep olan bu savaş kanununun hayata geçirilmesinde ciddi sorunlara neden olmuştur. Kaybedilen topraklardan İstanbul’a ciddi bir nüfus hareketi yaşanmıştır. Başkenti süratle dolduran muhacir kitlesi acil önlemler alınmasını gerektirmiştir.

Geleneksel Osmanlı şehirlerinde sosyal yardım, vakıflar aracılığıyla yapılırdı. Yıkılan bu kurumların yerini o günkü toplumun şartlarına göre doldurmak mümkün olmuyordu. Sadaka usulü toplumda terkedilmekte olan bir gelenek halini almıştı. 1877 yılında Meclis-i Mebusan’da Belediye Kanunu görüşülürken, milletvekillerinin sorunu çözmek için, dilencilere padişahın maaş bağlamasını teklif ettiklerini görüyoruz.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler 1840-1878*, s.186.

¹⁷⁶ Gökaçtı, s.110.

¹⁷⁷ M.M.Z.C. H.T. Us, 15 İnikad 16 Nisan 1877, s.117.

Seyyid Abdullah Efendi (Hicaz): Fekaraya bakılacak diyor. Onlara saye-I şahanede maaş ta’yin olsa da dilenmeseler.

3. Darülaceze Nizamnameyi Dâhilîsi (1895)

Klasik Osmanlı sosyal yardım uygulamalarında hastaneler, misafirhaneler, medreseler, cami ve tekke gibi oluşumları bayındırlık hizmeti veren hayır kurumları, *müessasat-ı hayriyye-i nafi'a*, olarak kabul edebiliriz. Zamanla işlerliğini yitiren bu yapılar Darülaceze gibi modern kurumların kurulmasını zorunlu kılmıştır. İlk olarak tarihe 93 Harbi olarak geçen 1878-1879 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan sonra İstanbul'a gelen binlerce göçmenin arasında bakacak kimsesi ve geçim kaynağı bulunmayan dul kadınlarla yetim ve öksüz çocuklar için Gülhane'de bir "Dulhane" kurulmuştur.¹⁷⁸ Buranın yönetimi Şehremaneti'ne bırakılmıştır. Koçu bu konuda şunları yazmaktadır:

"...Hükümet bu vaziyet karşısında (savaş sonrası ortaya çıkan göç kastedilmektedir) Gülhanedeki Kırmızıkişlayı bu türülere hastane ve barınma yeri olarak tahsis etmiş ve 'Dulhane' denilen bu müessesenin idaresini Muhacirin Komisyonu'na vermişti. Dulhane 1894 (1310) senesinde Belediyeye devrolunmuş Belediyece hasta ve yatalak kadınlar Haseki Kadın Hastanesi'ne, yetim çocuklar da kısmen Darüşşefaka'ya, kısmen yatılı askeri mekteplere yerleştirilmiş ve 1895 (1311)'de Darülaceze açılınca kadınlar hasta ve sakat çocuklar Haseki'den Darülaceze'ye nakledilmişlerdir."¹⁷⁹

Darülaceze'yi kurma çalışmaları 1890 başlamış; beş yıl sonra (16 Kanünsani 1311/1895) inşaatının bitmesiyle faaliyete geçmiştir. Darülaceze'de başkanlığını belediyenin atadığı memurun yapmış ve Rum, Ermeni, Katolik ve Yahudi cemaatlerini temsilen birer kişinin katılımıyla

Astarıcılar Kethüdası Ahmed Efendi (İstanbul): Bu nizam bitinceye kadar bir şey bağlansa, zira sokaklardan geçilmiyor. Aktaran bkz. Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, dpn. 57, s. 195.

¹⁷⁸ Ergin, *Mecelle-i Umûr-i Belediye*, s.3490.

¹⁷⁹ Koçu, İstanbul Ansiklopedisi, C. 8, s. 4242-4243.

oluşturulmuş bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyon, kurum masraflarının kontrolü, acezenin mevcut durumlarının teftişi, iyileştirmeler için neler yapılması gerektiği gibi konuları müzakere edip Dâhiliye Nezareti'ne bildirmekle sorumlu tutulmuştur.

Osmanlı İmparatorluğu'nda sosyal hizmet alanında devletin görünürlük kazandığının en önemli kanıtı Dârülaceze'dir. İngiltere'de olduğu gibi koruma altına alınan muhtaçların iş güçlerinden yararlanma amacı güdülmüştür. Nizamnamenin beşinci, ondokuzuncu ve yirminci maddelerinde bu durum açıkça görülmektedir:

Beşinci Madde: Darülaceze'ye alınacak acezenin sıfat-ı matlübeyi haiz olanlarından ve elinden iş gelenlerinden münasibleri muvazzafan hademelik ve çamaşırcılık gibi hizmetlerde istihdam edilecektir.

Ondokuzuncu Madde: Darülaceze'de zükür ve inas için ayrı ayrı daire ve koğuşlar ve sanayihaneler tahsis olunacak ve acezeden bilcümle işe ve güce muktedir olanları sanayihanelerde münasib sanatlarla işgal olacaklardır.

Yirminci Madde: Darülaceze'de terzilik, kunduracılık, marangozluk ve nessacılık misillü en ziyade işe yarayan ve her vakit lazım olan sanatlar işlettirilecektir...¹⁸⁰

Darülaceze'ye kabul işlemlerinde yoksulun ihtiyaç durumuna ve ikamet yerine öncelikle bakılmıştır. İstanbul ahalisinden veya buraya göç etmiş kişilerden çalışmaya gücü olmadığı halde dilenen ve kalacak yeri olmayanlar öncelikli hak sahipleridir. Bu kişiler Zaptiye Nezareti'nin tayin ettiği polisler tarafından incelemeye alındıktan sonra Darülacezeye gönderilmişlerdir. İstanbul'da yaşayıp bakacak kimsesi olmayanlar ve kendi kendilerine bakmaya da muktedir olmadıklarını komisyon huzurunda ispatlayanlar kabul edilmişlerdir. On beşinci maddede "...muntazaman

¹⁸⁰ Ergin, *Mecelle-i Umûr-i Belediye*, C. 6, s.3508-3510.

daire-i belediyyeden musaddak mahalleri ilmuhaberleri veya muteber bir şehadetname ibrazı...” istenmesi yoksulların tespitinde artık bürokratik bir zemine kayıldığıının göstergesidir.

Darülaceze'nin yapımında din, milliyet ve tabiiyet ayırt etmeksizin İstanbul'un bütün mali müesseseleriyle zenginleri yardım etmiş olduğu için burada İslamla birlikte Rum, Ermeni ve Yahudi unsurların da barınmaları esas kabul edilmiştir. Darülaceze'de kalan değişik dinlere mensup kişilerin dini ihtiyaçlarını karşılamak için müessese içinde cami ile beraber kilise ve havralar da yapılmıştır.¹⁸¹

4. Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname (1895)

Dilencilüğün yasaklanmasına dair yayımlanan bu nizamname Darülaceze'nin açılmasıyla birlikte yürürlüğe girmiştir.¹⁸² Tamamı on maddeden oluşan nizamnamede dilencilere nasıl muamele edileceği ve gerekli görülenlerin Darülaceze'ye yerleştirileceği kayıt altına alınmıştır. Ayrıca Darülaceze'nin gelir kaynakları altıncı maddede etraflıca tanımlanmıştır. Bin kişilik bir kapasiteye sahip olan Darülaceze'nin hayatını devam ettirebilmesi için yeterli gelir kaynaklarına ihtiyaç duyulmuştur. Bunun için şehir sınırı içinde işleyen vapurların gidiş biletlerine, tiyatro biletlerine, tapu dairelerindeki alım-satım ilmuhaberlerine ufak birer zam yapılmakla beraber devletten işletme yetkisi alan anonim şirketlerden temin edilen nakdi yardımlar Darülaceze'nin belli başlı gelirleri arasında

¹⁸¹ Koçu, s. 4244.

¹⁸² Ergin, *Mecelle-i Umûr-i Belediye*, C. 6, s.3512-3513.

yer almaktadır.¹⁸³ Hasta olan fakir erkekler ve kadınlar için Darülaceze’de iki hastane kurulmuştur.

19. yüzyılın ikinci yarısında İngiltere’de devlet yoksullara sağlık hizmeti vermeye başlamıştır. Ücretsiz sağlık hizmeti modern refah devletinin önemli bileşenlerinden biridir. Osmanlı İmparatorluğu ücretsiz sağlık hizmetini Darülaceze bünyesinde kurulan hastanelerle uygulamaya koymuştur.

Nizamnamenin sekizinci maddesine göre; hasta, sakat veya kimsesiz olduğu halde Darülaceze’ye müracaat etmeyerek dilendikleri zabıta ve belediye yetkilileri tarafından tespit edilen kişilerden İstanbullu olanlar acezahaneye ve taşralı olanlar memleketlerine gönderilecektir. Halkı rahatsız etmeyen ve bir sanat vesilesiyle dilenenler bundan müstesna tutulacaktır. Dilencilere verilen bu ruhsatın çok geçmeden kötüye kullanıldığı ortaya çıkmıştır. Bu konuda Ahmed Rasim Malûmat Gazetesi’nde “Şehir Mektupları” başlıklı fıkralarından birinde şunları yazmaktadır: “Halkı huzursuz eden fukarayı gayri sabirin nerede diye düşünüyordum...meğer her biri bir tüccar olmuş! Polis yakalar, Darülaceze’ye götürür korkusu ile ufak bir mum kutusuna on beş mumlu fitil koymuşlar, sokak başlarını yine kesmiş oturuyorlar.”¹⁸⁴

Çalışmaya gücü yettiği halde dilenenler zabıta tarafından toplanıp kefalet ödenerek salıverilecektir. İstanbul dışından gelenler geldikleri

¹⁸³ Yine aynı konunun devamında şöyle denilmektedir: “Fakat açıldığı tarihten beri bunlara bir yenisi eklenmedikten başka, bilakis çoğu ya kaldırılmış, ya kısmen azaltılmıştır. Mesela alım-satım harçları maliyece alınmış, vapur biletlerine yapılan on para zam bir hayli yekün tuttuğu halde maktu bir para verilmekle işin içinden çıkmış, tiyatro ve sinamalardan alınan yüzde on yardım parası yüzde iki buçuğa indirilmiştir. Bundan dolayıdır ki Darülaceze bugün sıkıntı içindedir ve Belediye’den yardım görmektedir. Koçu, s. 4244.

¹⁸⁴ Aktaran Koçu, s. 4576.

yerlere gönderilecektir. İstanbul ahalisinden olduğu halde dilenmeye devam edenler taşaraya gönderilecektir. Geldikleri yerlerde çalışma imkanı olan kişiler Darülaceze'ye konulmayarak ait oldukları bu yerlerde barındırılacaklardır.

İngiltere'de 14. yüzyıldan başlayarak yerleşim birimleri arası nüfus hareketliliğinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Buna 1662 İskan Yasası örnek verilebilir. Bu kısıtlamalardan serseriler ve dilenciler de payını almıştır. Yoksul olmadığı halde insanların ülke içinde hareketinin kısıtlanmasına vergi düzenin korunmak istenmesi etkili olmuştur. Bu yönüyle İngiltere'de ve Osmanlı İmparatorluğu'nda yoksullarla ilgili hukuksal düzenlemlerde modern bir müdahale olan nüfusun kontrolü prensibinin izlerini görmek mümkündür.

Osmanlı'da ve İngiltere'de gerçekten yoksul olan kişilere yardım götürülmesine büyük önem verilmiştir. İngiltere'de yoksulluk yardımı alanların diğerlerinden ayrılması için bazı sembollerden yararlanıldığı dahi olmuştur. Yardım görüyor olmanın bazı mahrumiyetleri de beraberinde getirdiği İngiltere'de 1697 Yasası'yla parish sakinlerinin sağ omuzları üzerinde "P" yazılı armalar taşımaları zorunluluğu getirilmiştir. Osmanlı'da ise bu çeşit teşhir edici ayrımlara rastlanmamaktadır. Yoksullar arasında "çalışabilecek durumda olanlar" ayrımı yapılmıştır. Gerek İngiltere'de gerekse Osmanlı İmparatorluğu'nda çalışabilecek durumda iken çalışmayı reddedenler cezalandırılmışlardır.

5. Serseri ve Mazanne-i Şû' Eşhas Hakkında Nizamname (1909)

Sözlük anlamı “başiboş gezen” ve “kendisinden ancak kötülük beklenen kimseler” için hazırlanan kanun, ilk defa Şubat 1909'da Meclis-i Mebusan'ın gündemine gelmiştir.¹⁸⁵ Mecliste yapılan görüşmelerde ifade edildiğine göre, Meşrutiyet'in ilanından sonra İstanbul'da “emniyet ve inzibatı” temin etmek iyice zorlaşmıştır. Bu dönemde bir otorite boşluğu yaşanmaktadır; bu nedenle toplumsal düzen bozulmuş, dolandırıcılık, hırsızlık, soygunculuk gibi olaylar en üst noktaya çıkmıştır. Veliahd Reşad Efendi'nin konağına dahi girilmiştir.¹⁸⁶

Serseri ve Şüpheli Şahırlar Nizamnamesi içine dilencileri de dahil edebileceğimiz kent yoksullarına yönelik Osmanlı İmparatorluğu'nda yöneticiler düzeyinde yaşanan tutum değişikliğini göstermektedir. 1792 yılında Padişah III. Selim tarafından Galata kadısına, topçubaşısına ve voyvodasına gönderilen hükümde, çalışamayacak durumda olan hasta, yaşlı ve sakat kimselerin hastanelere yerleştirilmeleri ve mümkünse tedavi edilmeleri, çalışabilecek durumda olan dilencilerin ise memleketlerine gönderilmeleri istenmiştir. Kısacası devletin öncelikli gündemlerinden birisini, daha önceki uygulamalardan farklı olarak, kamusal mekânları dilencilerden temizlemek ve gelip geçenlerin dilenciler tarafından rahatsız edilmelerinin önlenmesi oluşturmaktadır.

Osmanlı toplumunda dilenciler başlı başına bir esnaf zümresidir. Şer'an dilenmesinde herhangi bir sakınca olmayanlara dilencilik izin belgesi

¹⁸⁵ M.M.Z.C, İ:31/C:1, 18 Şubat 1909 (5 Şubat 1324).

¹⁸⁶ Faruk Ilıkan, “Serseri ve Mazanne-i Sû'Eşhâs Hakkında Nizamname.” *Tarih ve Toplum*, C. 18, S. 108 (1992), s.49.

(*cer kâğıdı*) verilmektedir.¹⁸⁷ Dilenciler söz konusu olduğunda yardım edilmeyi hak eden gerçek yoksullarla bunu hak etmeyenler arasında bir ayırım yapıldığı görülmektedir. İstanbul kadısına hitaben yazılmış 1574 (982) tarihli bir fermanda “Şer’an dilenmeye izni olmayanlarla şiddetle mücadele edilecek... İstisnasız bütün dilenciler teftiş edilecek, halleri dilencilığe uyanların cer kâğıtları kendilerine bırakılacak, diğerleri kâğıt gösterecek de ellerinden alınıp dilenmekten men edilecek, yasağı dinlemeyenler küreğe gönderilecektir.” denilmektedir.¹⁸⁸ Cer kâğıtsız, kayıtsız ve çalışabilecek durumda olduğu halde dilenmeye kalkanlar yakalandığında cezalandırılmıştır. İstanbullu ise hapse konulmuş, taşradan gelmiş iseler memleketine gönderilmişlerdir.

Osmanlı İmparatorluğu’nda dilencilığın 16. yüzyıldan itibaren bir sorun olarak kabul edilmeye başlandığı görülmektedir. 1568 tarihli bir fermanda Arap dilencilerin sağlıklı oldukları halde dilenerek halkı rahatsız ettikleri, bazılarının hasta kimseleri yanlarında dolaştırarak bazılarının ise ilahiler okuyarak dilendikleri belirtilmekte, bu durumun önlenmesi istenmektedir.¹⁸⁹ Dilenciler kontrol altında tutulmak istenerek Eyüp Sultan Camii civarında “*Seele Kethüdalığı*” adıyla bir dilenci meslek odasına bağlanmışlardır. Dilencilerin gezinti yerleri kethüdalık tarafından tayin edilmiştir. 1896 yılında Darülaceze’nin açılmasıyla dilencilik yasaklanmıştır. Darülaceze nizamnamesinde kendisini geçindirecek gücü olmayanların, sakatların bakılacağı, dilenmeye devam edenlerin

¹⁸⁷ Sakaoğlu, Necdet. “Dersaadet Dilencileri ve Bir Belge.” *Tarih ve Toplum*, C. 7, S. 83, (1987), s. 86.

¹⁸⁸ Koçu, s. 4574-4575.

¹⁸⁹ Bkz. Dilenciler maddesi Uğur Göktaş, *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi*, (İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1994), C. 3, s.53.

Darülaceze'ye, taşralı olanların ise memleketlerine sevk edileceği belirtilmiştir.¹⁹⁰

Osmanlı İmparatorluğu'nun bakış açısından bu dilenciler, ekip biçmekle yükümlü oldukları toprakları terk edip İstanbul'a gelmişler ve en kısa sürede ait oldukları yere geri gönderilmeleri gerekmektedir. Devlet, yoksullara yaptığı nakdi yardımlar aracılığıyla kamusal mekânları dilencilerden temizlemek istemiştir. Aynı zamanda yoksulların geçimlerini dilenmeye ihtiyaç duymadan sürdürmeleri sağlanmak istenmiştir. II. Abdulhamid dönemine gelindiğinde, dilencilik ve tembellik artık yalnızca asayiş ve kentsel mekânların düzeni sorunu çerçevesinde değil, bilakis toplumu oluşturan iktisadi ve ahlaki ilkelerin ihlali olarak algılandığını söyleyebiliriz.¹⁹¹

İngiltere tarihinde yoksulların üretme kapasitesinden yararlanma isteği çalışma evleriyle net bir şekilde ortaya çıkmıştır. Eski Yoksulluk yasarıyla temsil edilen dönemde kilise etkin bir pozisyona sahiptir. Kilise yönetsel bölgeleri yasaların yerel olarak uygulandığı idari alanlardır. 1834 Yasasıyla başlayan dönemde yoksulluk yasalarının uygulanması merkezi bir yönetim yapılanmasına sahip olan Yoksulluk Yasası Birliği (*the Poor Law Union*) tarafından gerçekleştirilmiştir. Her bir birliğin kendi çalışma evini kurarak ve yoksullar üretken kapasitesinden yararlanılarak çalışma hayatının içine çekilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda endüstriyel üretim araçları İngiltere ile kıyaslanamayacak düzeyde cılızdır. Bu nedenle yoksulların üretim kapasitesini harekete geçirmek İngiltere'de olduğu gibi mümkün

¹⁹⁰ Gökteş, s.53.

¹⁹¹ Özbek, s. 85.

olmamıştır. Bu yoksullar açısından kötü sayılmayacak bir durum olarak kabul edilebilir. Sanayi devrimiyle kadın ve çocukların günde 15 saate varan bir tempoda çalışmak zorunda kaldıklarını düşündüğümüzde Osmanlı İmparatorluğu'ndaki yoksulların şanslı olduklarını bile söylemek mümkündür.

II. Meşrutiyet'in ilan edilmesinden sonra İstanbul hapisanelerinden afla çıkan birçok mahkûm vardır. Ayrıca sayıları onbini bulduğu belirtilen, taşradan gelen işsiz-güçsüz kişiler çok sayıda suç işlemiştir. Bundan dolayı Serseri Nizamnamesi Meclis-i Mebusan'ın gündemine gelmiştir. Sadrazam Hüseyin Hilmi Paşa her ne kadar durumun basının abarttığı ölçüde olmadığını söylese de, bir an önce söz konusu nizamname layihasının kanunlaştırılmasını istemektedir.¹⁹² Diğer taraftan konunun Meclis-i Mebusan'da ele alınışı, ülkenin genelinde ortaya çıkan bir sorundan ziyade başkente taşradan gelen aylak kişilerin çeşitli suçlar işlemesi şeklindedir.

Kanunla ilgili Meclis görüşmeleri, siyasi ortamın son derece belirsiz olduğu bir döneme rastlamıştır. Dönemin padişahı II. Abdulhamid 31 Mart Vak'ası'yla (13 Nisan 1909) tahttan indirilmiştir. Fakat siyasi çalkantıların çok olduğu bu dönemde Meclis'in tasarımı üç ay görüşmesi hükümetin bu konuya verdiği önemin göstergesidir.

Müzakere metinlerine bakıldığında oturumlara katılan vekillerin serseriler ve dilencilerle ilgili Avrupa'daki düzenlemeleri ve son durumu yakından takip ettikleri anlaşılmaktadır. Fransa'da yapılan kanunların serseriliği ortadan kaldıramadığı, Almanya ve Belçika'da çalışmakla

¹⁹² M.M.Z.C., İ:31/C:1, 18 Şubat 1909 (5 Şubat 1324) s.684-685.

cezalandırılan serserilerin özel kurum ve kolonilerde çalışma hayatına kazandırıldıklarından bahsedilmektedir.¹⁹³ Tasarıyı görüşen milletvekilleri Avrupa'dakine benzer bir düzenin maliyetinin yüksek olduğunun ve Osmanlı maliyesinin buna güç yetiremeyeceğinin farkındadırlar.¹⁹⁴ Nizamnamenin on ikinci ve onüçüncü maddelerinde serserilere karşı darb cezasının varlığı belki de kısa yoldan bir sonuç arandığının göstergesidir. Bu darb maddeleri çok ciddi tartışmalara neden olmakta "Meşrutiyetin ruhu, felsefesi"ne aykırı olmakla itham edilmektedir.¹⁹⁵

Dâhiliye Nezareti'nin emrindeki İstanbul polisine, şehirde iki ay süresince herhangi bir işte çalışmamış, iş bulmak için gerekli çabayı göstermemiş olan işsizlere ve çalışmaya gücü olduğu halde dilencilik bir geçim kaynağı olarak gören dilencilere karşı kanun maddelerini uygulama yetkisi verilmiştir.

"Hiçbir vasıta-i maişeti bulunmadığı ve çalışma kudreti olduğu halde en az iki aydan beri bir güne kar ve kış veya sanatla meşgul olmayan ve bu müddet zarfında iş bulmak için teşebbüs-ı lazımede bulunduğunu dahi ispat edemeyip şurada burada dolaşan kimselere serseri itlak olunur. Çalışmaya muktedir iken tesse'ülü maişet ittihaz edenler dahi serseri addolunurlar."¹⁹⁶

Serseri Nizamnamesiyle Osmanlı tarihinde ilk kez dilencilik "serserilik" ve "potansiyel suçluluk" kavramlarıyla değerlendirilmeye başlandığını görüyoruz.¹⁹⁷ Diğer taraftan her işi olmayanın serseri olarak

¹⁹³ M.M.Z.C., İ:45/C:1, 11 Mart 1325, s. 428.

¹⁹⁴ Yoksulların ekonomiye getireceği yükü hafifletme için İngiltere'de çalışma evlerinin üçüncü şahıslara, özel sektöre ihale edildiği de olmuştur. Çalışma evlerinde barınan yoksulların emeklerinin üretime kazandırılmak istenmiştir. Çalışma evlerini işleten kişiler masrafları azaltmak için çalışma evi sakinlerinin gıda harcamalarından kesinti yapmışlardır.

¹⁹⁵ M.M.Z.C., İ:54/C:1, 26 Mart 1325, s. 679.

¹⁹⁶ MMZC, İ:45/C:1, 11 Mart 1325, s. 429.

¹⁹⁷ Özbek, s. 95. "...seele (dilenci) de serseri hükmündendir..." Bkz. MMZC, İ:45/C:1, 11 Mart 1325, s. 428.

tanımlanma eğiliminin olmadığından da bahsetmemiz gerekmektedir. Yani “çalışabilecekken çalışmayan” ile “iş aradığı halde çalışma imkânı bulamayanlar” birbirinden ayrılmıştır. Ayrıca on beş yaşını doldurmamış kimselerin hiçbir şekilde serseri tanımı içine sokulamayacağı kabul edilmiştir.

Meclis-i Mebusan’daki encümenler tarafından formüle edildiği şekliyle serseri ve mazanne-i sû’ eşhas’la ilgili nizamnamenin temelinde iş ve çalışmanın sosyal ve ahlaki bir ödev olduğu anlayışının yatmakta olduğu söylenebilir. Trablusşam vekili ve aynı zamanda içişleri bakanlığı mazbata muharriri Fuat Hulusi Bey şöyle demektedir:

“...ahkâmı esasiyei fihhiyeye nazaran herkesin kendi havaici zaruriyesini, yani gerek kendinin ve gerek evlat ve ayalinin iâşesine, infakına muktazi olan havaici tedarik etmek üzere bir sayı meşru (iş) ile iştigal etmesi, bir kipte bulunması (para kazanması) şeran farzdır, ahkâmı esasiyei fihhiyeye nazaran farzı ayındır.”¹⁹⁸

Osmanlı İmparatorluğu’nda bu dönemde çalışma ahlakına zemin arayışlarında dinsel referanslara da atıfta bulunulmuştur. Serseri Nizamnamesinin çıkarılmasının nedenlerinden arasında serserilik edenlerin gelir getirici çalışma hayatına kazandırma düşüncesinin yattığını söyleyebiliriz.

¹⁹⁸ M.M.Z.C., İ:45/C:1, 11 Mart 1325, s. 426.

6. Muhtâcin Maaşatı Hakkında Nizamname (1917)

*Muhtâcin Maaşatı Hakkında Nizamname*¹⁹⁹ Osmanlı

İmparatorluğu'nda yoksullara ilişkin yapılan hukuksal düzenlemeler arasında en dikkat çekici olanıdır. Muhtacin kanununun önemi, 20. yüzyılın başı gibi erken bir dönemde yoksulluk maaşını konu almasından gelmektedir. Tamamı on dört maddeden oluşan *Muhtâcin Maaşları Nizamnamesi* ilk olarak Meclis-i Mebusan'ın gündemine 27 Haziran 1910 (14 Haziran 1326) yılında girmiştir. Yoksullara yönelik yapılacak yardımların bir düzen içinde devam ettirilmesini amaçlayan nizamname, 29 Aralık 1917 tarihinde ikinci kez görüşülmesinin ardından uygulamaya konmuştur.

Muhtacin maaşı uygulamasının hazine harcamaları içerisinde Tanzimat Fermanı'yla yavaş yavaş yer edindiğini ve Meşrutiyet döneminde bir düzene sokulduğunu görmekteyiz. Muhtacin Nizamnamesi yoksullara devlet güvenceli gelir sağlamayı amaçlamaktadır. Maaştan yararlanabilmenin ilk şartı Osmanlı vatandaşı olmaktır. Birinci maddede yoksul şöyle tanımlanmaktadır:

“...dörtbin kuruş değerinde veya yılda beşyüz kuruş geliri, gayrisafili konutundan başka gayrimenkulü bulunmayan, geçimini kazanmaktan mahrum, şer'i olarak kendisine bakmakla yükümlü ve bakabilecek güce sahip yakını bulunmayan, gelir getirici bir iş tutamayacak olan erkekler ile yukarıda bahsedilen şartlara sahip evli olmayan bayanlar ve şeri olarak bakmakla yükümlü yakını ve bakmaya muktedir yakını bulunmayan yoksul yetimler...”

Yapılan tanım doğrultusunda Osmanlı sınırları içerisinde yaşayan vatandaşlara aylık bağlanacaktır. Dinsel ve toplumsal temayüller yoksulları

¹⁹⁹ M.M.Z.C., İ:24/C:1, 29 Kanunuevvel 1333(1917), s.416, 417. Metin içerisinde ilgili nizamname maddesi belirtildiği için bu nizamnameye tekrar eden atıflar yapılmayacaktır.

doğrudan devletin koruma alanına sokmamaktadır. Yoksul kimselerin ihtiyaçlarının giderilmesi öncelikle akrabalara düşen bir ödevdir. Devlet yoksulları kendi gözetim alanına almak için dinen kendisine bakmakla sorumlu akrabaların durumunu soruşturmaktadır. Osmanlı toplum yapısında akrabalık bağı gözetim sorumluluğunun kaynağıdır. Dersaadet dilencileri hakkındaki fermanda da gördüğümüz gibi bakıma muhtaç kişilerin öncelikle bakım ve denetimi bağlı oldukları cemaatlerden beklenmektedir.

Muhtacin nizamnamesinde yoksullara bakması gereken kişilerin dinsel referanslı öncelik sıralaması esnetilmiştir. Osmanlı vatandaşı olan ihtiyaç sahipleri, şeriatın belirlediği akrabalarının yokluğunda veya bakmaya muktedir olmadıklarında devletin koruması altına alınmışlardır. Bakmakla sorumlu kişilerin sadece bulunması yetmemektedir aynı zamanda yoksul akrabalarına bakabilecek ekonomik seviyeye sahip olmaları da gerekmektedir. Meclis zabıtlarında bu madde görüşülürken Kütahya mebusu Abdullah Azmi Efendi, kişinin uzak da olsa zengin bir akrabası olsa bu kişinin sorumlu olup olmayacağını sormuştur. Muhassasatı Zatiyye Müdür Vekili İbrahim Bey “şeran bakımıyla mükellef ve bakmaya malen muktedir olan akrabaların” dışındakiler üzerinden sorumluluğun kalktığı cevabını vermiştir.²⁰⁰

Şer'an bakmakla yükümlü kişiler üç guruba ayrılmıştır. Birinci olarak, baba, anne, büyükbaba, büyükanne, bunların çocukları. İkinci olarak, erkek ve kız evlat, erkek ve kız torun ve bunların torunları. Son olarak, kardeş, baba veya anne tarafından kardeş, amca, hala, dayı.

²⁰⁰ M.M.Z.C., İ:20/C:1, 20 Kanunuevvel 1333 (1917), s.347.

Yoksulluk maaşından kimlerin yararlanabileceği ve ne şekilde bağlandığı kanun metninde kesin kayıt altına alınmıştır. Üçüncü maddeye göre:

“Birinci madde ile belirlenen durumdan başka, hastalık ve sakatlıkların görülmesi; gerekli araştırmayı Vilayet, Vilayetler ve Kaza Meclis İdarelerinin mazbataları ve nüfus kayıtlarıyla ispat olunacağı gibi, maluliyetten maaş talep eden kişi İstanbul’da ise Belediye Sağlık İşleri Daireleri’nce muayene edilecek ve taşrada ise Belediye Hekimleri veya Hükümet Tabipleri tarafından verilmiş ve İdare Meclisince onaylanmış Muhassasatı Zatiyye İdaresi’nde bulunan Hekimler Heyetince tetkik ve tasdik olunacak raporla ispat edilmesi lazımdır. Bu kapsamdaki raporlar, mazbatalar ve çeşitli vesikalar muhtâcine bedava verilecektir.”

Osmanlı İmparatorluğu’nun ekonomisi büyük oranda tarıma dayanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu 620 yılı tarihi boyunca, birçok açıdan olduğu gibi, iktisadi açıdan da değişimler geçirmiştir. Ancak bu sürecin her aşamasında, iktisadi yapı, üretimin tarıma dayalı olması açısından çok değişmemiştir.²⁰¹ Nüfusun % 75’ini teşkil eden kesim köylerde yaşamaktadır.²⁰² Bu nedenle günümüz sosyal güvenlik anlayışına yakın olarak görülen uygulamalar büyük ölçekte bazı kamu görevlilerine sunulmuştur. İlk emekli sandığı 1866 yılında askerler için kurulan Askeri Tekaüt Sandığı’dır. 1881 yılında ise askerler dışındaki devlet memurları için bir tekaüt sandığı kurulmuştur.²⁰³ İşçiler birbirinden tecrit edilmiş, küçük müessese ve işyerlerine dağılmış vaziyette çalıştıklarından, dertlerini uzun

²⁰¹ Ahmet Makal, *Osmanlı İmparatorluğu’nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920*, (Ankara: İmge Kitabevi, 1997), s.122.

²⁰² Vedat Eldem, *Osmanlı İmparatorluğu’nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, (Ankara: TTK Basımevi, 1994), s.8.

²⁰³ Cahit Talas, *Türkiye’nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, (Ankara: Bilgi Yay., 1992), s. 40-41.

zaman duyuramamışlardır. Çalışma şartları hakkında şikâyet gerekli olsa bile bunları toplu iş ihtilafı haline getirememişlerdir. Diğer taraftan 19. yüzyılın ortalarına kadar uygulamada kalan klasik hukuk normu, gelişen bir ekonomi içinde işçinin ihtiyaçlarını karşılamayamadığı şeklinde eleştirilmiştir.²⁰⁴

Muhtacin Nizamnamesi'nin dördüncü maddesi emeklilik maaşı bağlanan, fakat buna rağmen birinci maddedeki şartları taşıyan kimseleri konu almaktadır. Cüzi miktardaki emekli maaşı, yoksulluk maaşı bağlandığı takdirde hazineye aktarılacaktır veya yoksulluk maaşından yararlanan kişi ölünceye veya hakları ortadan kalkıncaya kadar dondurulacaktır.

Yoksulluk maaşı nizamname maddeleri, dönem itibariyle Osmanlı maliyesinin kritik şartlarını yansıtmaktadır. Yasadan yararlanacak kişilerin eline asgari geçim olanağı geçecek miktarda bir gelir özenle tespit edilmeye çalışılmıştır. Yoksula bağlanacak maaş en az elli kuruş, en fazla yüz kuruş olabilir. Eğer bir ailede birden fazla kişiye maaş bağlanacaksa toplam maaş miktarı dörtyüz kuruşu geçememektedir. Fakat daha önce çıkarılan 27 Haziran 1910 (1326) tarihli Muhtacin Nizamnamesi doğrultusunda bu sınırlamayı aşanlar istisna tutulacaktır.²⁰⁵ Buna göre kazanılmış haklar korunacaktır. Benzer şekilde 1325 tarihli Muvazene-i Umumiyye Kanunu'nun belirttiği şekliyle bağlanan maaşlar eski şekliyle devam ettirilecektir.²⁰⁶ Fakat şartların değişmesiyle bağlanacak maaşta *Muhtacin*

²⁰⁴ Bkz. Eldem, s.138.

²⁰⁵ M.M.Z.C., İ:20/C:1, 20 Kanunuevvel 1333 (1917), s.348.

²⁰⁶ Muvazene-i Umumiyye, bütçe anlamına gelmektedir. 1325 senesi Muvazene-i Umumiyye Kanunu'nun, yirmibirinci maddesinde şöyle denilmektedir: "Yoksulluk ve çıraklık düzenlemelerinden verilen maaşların beşyüz kuruştan fazlası kesilmiştir. Bu düzenlemelere göre maaş alanlardan aylık beşyüz kuruş veya daha fazla geliri olan ve evli

Kanunu'nun hükümleri geçerli olacaktır. Meclis görüşmelerinde azami yüz kuruşluk bu maaşın yetersiz bulan milletvekilleri vardır. Fakat kanunu hazırlayan heyetten İbrahim Bey çalışarak devletten maaş almayı hak edenlerle devletin kendi rızasıyla karşılıksız verdiği maaş arasında bir fark olması gerektiğinden bahsetmiştir.

İngiliz yoksulluk yasalarının tarihsel gelişimine bakıldığında öncelikle gerçekten yoksul olanların diğerlerinden ayırt edilmesi meselesi dikkat çekmektedir. İlk etapta yardımlar fiziksel aksaklıklara sahip düşkünlere ulaştırılmıştır. 18. yüzyılın sonlarına gelindiğinde yardımların kapsamı bir geliri olduğu halde yeterli olmayan aileri de içine alacak şekilde genişletilmiştir. Yardımların miktarı belirlenirken, bunun çalışanların maaşlarından düşük olmasına dikkat edilmiştir. Buna göre yoksulluk yardımı alanlara çalışanlardan daha iyi şartlar sunulmaması amaçlanmıştır. Bu açıdan bakıldığında İbrahim Beyin yaklaşımı İngiltere'deki uygulama ile örtüşmektedir.

Maaşların tayin ve onay yetkilerinin kimlere ait olacağı yedinci maddede tespit edilmiştir. Buna göre;

“Muhtacın Maaşları, Muhassasatı Zatiyye Müdürünün başkanlığı altında Erkan-ı Maliye meyanından Maliye Bakanlığınca seçilecek diğer üç kişiden oluşan komisyonun kararı ve Maliye Bakanının onayıyla tahsis olunur. Muhtâcin Maaşlarının tahsisinde asgari ile azami sınırlar arasındaki miktar tayini komisyonun takdirindedir.”

Devlet tarafından yoksullara bağlanan maaşlar yine devletin koruması altındadır. Maaşlar herhangi bir borç için, buna devlete ait borçlar

olupta eşinin aylık beşyüz kuruş veya daha fazla geliri olanların yoksulluk ve çıraklık tertibinden olan maaşları kesilecektir.” M.M.Z.C, İ:132/C:1, 31 Temmuz 1325, s.390.

da dahildir, haczedilemez. Erkeğin evleneceği kişiye tahsis ettiği para (*mehr*) ve boşanma üzerine bağlanacak nafaka bu durumun istisnalarıdır.

Maaşların ne müddetle ödeneceği dokuzuncu madde de belirtilmiştir. Buna göre, 1 Ağustos 1325 tarihinden sonra yetimlere, erkeklere ve kadınlara bağlanan ve daha sonra bağlanacak maaşlar bu kişilerin yirmi yaşına gelmeleriyle kesilir. Ancak, birinci maddedeki şartları tamamen taşımakla beraber, kazanç elde etmeye muktedir olmayacak derecede maluliyetleri usulen sabit olanların maaşları bahsi geçen şartların devamı müddetince ve 19 yaşını doldurmadan evvel yüksek okullar (*Mekatib ve Medarisi Aliyyeye*) dahil edilecek şekilde, tahsilde bulunanların maaşları dahi tahsilleri bitinceye kadar ödenir. 1909 (1325) yılından sonra maaş tahsis edilip, henüz 19 yaşını bitirmeden evlenen yetim kızların ve bu tarihten sonra maaş bağlanan yoksul kadınların maaşları evlilik tarihlerinden itibaren kesilecektir.

Yoksulluk maaşından yararlananlar herhangi bir sebeple suç işleyip hapse mahkûm oldukları durumda maaşları yine yoksul olan eşine ve yirmi yaşından küçük kız ve erkek evlatlarına devredilmektedir. Kanunun onuncu maddesinde genel bir ifadeyle mahkûmiyet nedeni “az ve çok hapsi gerektiren küçük ve büyük suçlar” şeklinde belirtilmiştir. Yoksulun kanun önünde cezasını gerektirecek bir suç işlediği durumlarda dahi bakmakla yükümlü olduğu kişilerin cezalandırılmadığını görmekteyiz. Bu da yoksulluğun sosyal dışlanmayla beraber gündeme geldiği günümüzde önemli bir hassasiyeti gözler önüne sermektedir. Yoksul suç işlese dahi sosyal hayatın dışına atılmamakta, onun ayakta kalabilmesi, “tutunabilmesi”

için gerekli ekonomik destek devlet tarafından sunulmaktadır. Bahsi geçen maddenin devamında mahkûmiyetin bitmesiyle maaşın tekrar sahibine iade edileceği belirtilmektedir.

Meclisi Mebusan, devlete karşı işlenecek suçlar gündeme geldiğinde bir önceki maddede gösterdiği yaklaşımın dışına çıkmaktadır. Onbirinci madde de şöyle denilmektedir:

“Hükümete isyan edenlerin veya Hükümetten izin almaksızın yabancı bir hükümetin hizmetini veyahut nakdi yardımını kabul edenlerin maaşları derhal kesilir.”

Yoksullarla ilgili düzenlemede “vatan hainliği” veya “ajanlık” olarak adlandırabileceğimiz suçların cezalandırılması dikkat çekicidir. Dönemin siyasi olayları incelendiğinde son yüzyılda girdiği savaşlarda mağlup olup sürekli toprak kaybeden bir yönetimin dış müdahalelere karşı önlem alma çabasında olduğu görülmektedir.

Nizamnamenin yoksulları ilgilendiren son maddesinde, maaş bağlandığı halde bir senelik süre içerisinde müracaat etmeyenlerin hak kaybına uğrayacakları belirtilmektedir. Fakat müracaat yapılmayışına meşru bir gerekçe gösterildiği ve yapılan tahsisatın karşılığı bulunduğu takdirde geçmiş maaşları iade olunacaktır.

Son olarak ondördüncü maddeyle Muhtacin Maaşları nizamnamesinin uygulanmasından Maliye Bakanı sorumlu tutulmuştur.

SONUÇ

Hiçbir tarihsel çalışma örneği yoktur ki, konusu ne kadar daraltılmış olursa olsun, konusuna ilişkin kanıtı tüketebilsin”.²⁰⁷ İngiltere’de ve Osmanlı İmparatorluğu’nda yoksullara ilişkin hukuksal düzenlemelerin karşılaştırmalı incelendiği çalışmamızda bu durumun istisnası olmamakla beraber dönemine ışık tutabilecek temel metinleri içermektedir.

İngiliz yoksulluk yasalarıyla başlayan bu çalışmada, yoksulluk yasalarıyla ilgili kurucu bir takım düzenlemelerden dolayı 14. yüzyıla kadar inen bir inceleme yapılmıştır. Bu tarihten çalışma evi sisteminin son bulunduğu 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar olan süreçte yoksulluk yasaları tarihsel bir zeminde ele alınmıştır. 1834 tarihli Değişiklik Yasası’na kadar devam eden dönemde kilise yoksullara yardımların götürülmesinden ve yoksulların kontrolünden sorumlu kurumdur. Kilisenin etkinliği, yardımların dinsel bir içeriğe sahip olduğunu göstermektedir. Alın yazısı olarak kabul edilen yoksulluğun, kişinin istese de üstesinden gelemeyeceği bir durumu ifade ettiğine inanılmıştır. Zamanla, yapılan düzenlemelerle serseriler cezalandırılmış ve dilencilik yasaklanma yoluna gidilmiştir. Yoksulluk yardımlarının finansmanı halktan ödeme gücüne sahip kişilerden kilise yönetsel bölgesi müfettişlerinin topladığı yerel vergilerle sağlanmıştır. Ülke içindeki göçleri dengeleyebilecek bir ekonomik sistem kurulamadığından nüfus hareketliliği kontrol altında tutulmaya çalışılmıştır. Böylece yerel olarak yönetilen koruma sisteminin ekonomik yapısının zarar görmesi engellenmek istenmiştir.

²⁰⁷ R. G. Collingwood, Tarihin İlkeleri ve Tarih Felsefesi Üstüne Başka Yazılar Çev. Ahmet Hamdi Aydoğan (İstanbul: Yapı Kredi Yay., 2005), s.334.

İngiltere’de çalışabilecek durumdaki yoksullar keten, kendir otu, pamuk gibi tarımsal üretim alanlarına yönlendirilmişlerdir. Çalışmayı reddedenler ise cezalandırılmıştır. Çalışma evi (*workhouse*) sisteminin kurulmasıyla yoksullara çalışmaları karşılığı yapılan yardımlar kurumsal bir işleyiş kazanmıştır. Çalışma evleri, yüzlük denilen büyük idari birimlerinin çatısı altında oluşturulmuşlardır. Bu yeni idari alanlar, kilise yönetsel bölgelerini (*parish*) içine alarak sistem yerellikten merkezileşme yönünde evrilmiştir. İngiliz Eski Yoksulluk Yasaları döneminin en çarpıcı yasal düzenlemelerinden birisi Speenhamland Yasası’dır. Bu yasa yoksulların kayıtsız şartsız yardım almalarını öngörmüştür. Eski Yasalar döneminin sonlarına doğru çalışma evleriyle çalışma hayatına kazandırılan yoksulların üretken kapasitesi maksimize edilmek istenmiştir.

1834 tarihli Değişiklik Yasası’yla başlayan Yeni Yoksulluk Yasaları döneminin en belirgin özelliklerinden bir tanesi Yoksulluk Yasası Birlikleri’nin kurulmasıyla merkezi yönetim sisteminin oluşmasıdır. Dönemin sonlarına doğru yoksulluk yardımlarını kontrol eden kurul üyeleri devlet memurları arasından atanarak bu merkezileşme tamamlanmıştır. Sanayi hareketinin güçlendiği bu dönemde yoksulluk yardımı alanların şartlarının işçilerden daha iyi olmamasına özen gösterilmiştir. Çalışma evleri dışında yardımlar yasaklanmıştır. Yardım talep eden yoksullar, çalışma evi testi (*workhouse test*) ve daha az tercih edilebilirlik (*less eligibility*) ilkesiyle yüz yüze kalmışlardır. İngiliz yoksulluk yasalarının ikinci döneminin ne zaman son bulduğunu kesin bir tarihle ifade edemesek

de refah devletinin altın çağı diyebileceğimiz II. Dünya Savaşı sonrasında bu dönemi bitirebiliriz.

Madalyonun öbür yüzünde yer alan Osmanlı İmparatorluğu'na baktığımızda monarşik bir yönetime sahip olan Osmanlı'da vakıf sistemini “refah sistemi” olarak göstermek anakronik bir yanılsama gibi gözükebilir. Osmanlı'da monarşik yönetim tarzı modernliğin aslı unsuru olarak görüldüğünde bu eleştiri etkisini yitirmektedir. Bu bakış açısı aynı zamanda Osmanlı yoksulluk yasalarının izini sürmemize imkan vermektedir.

Osmanlı klasik refah sistemi, özel servetin kamunun yararına tahsis edildiği vakıflardan meydana gelmektedir. Vakıfların yönetimi, tahsisi yapan kişilerin aile üyeleri arasından seçilerek kuşaktan kuşağa aktarılmıştır. Bu dönemde, merkezi iktidarın yoksulluk yardımlarına direkt müdahalesi olmamıştır. Vakıflar, sistem içinde özerk bir yapıya sahip kurumlardır. Vakıflar, muhtaçlara aylık bağlanması, eğitim çağındaki öksüz ve yetim öğrencilerin giydirilmesi, yetim kızların ve dulların evlendirilmesi, eramilhanede kimsesiz şehit eşlerinin çocuklarıyla birlikte barındırılması gibi çok çeşitli yardımları gerçekleştirmişlerdir. Dinsel referanslarıyla birlikte düşünüldüğünde Osmanlı klasik refah sistemi, kilise yönetsel bölgesi altında kontrol edilen İngiliz yoksulluk yasalarının birinci dönemiyle benzerlik göstermektedir. Bu dönemde yardımlar seküler olmayan bir zeminde ifa edilmektedir.

Osmanlı vakıf sisteminin işleyişinde ortaya çıkan sorunlar ve vakıf potansiyelinden devletin diğer sektörlerinde yararlanma düşüncesi 1826 yılında Evkaf Nezareti'nin kurulmasına neden olmuştur. Merkezi iktidar

vakıfları devletleştirerek sosyal yardımları kendi kontrolü altına almak istemiştir. Böylece Osmanlı İmparatorluğu modern anlamda “esirgeyen devlet” imajını oluşturmaya başlamıştır. Bu görünüm, bir taraftan idari örgütlenmede muhtarlık ve belediye teşkilatlarının kurulmasıyla diğer taraftan da Tanzimat Fermanıyla başlayan süreçle yapılan hukuksal düzenlemelerle desteklenmiştir. İmamların kontrolünde mahalle halkından toplanan ve yoksullara yardım olarak da dağıtılan avarız akçesi yerini merkezi yönetimin topladığı vergiye bırakmıştır. Modern senaryoda devlet, vergiyle kendisini finanse eden vatandaşa hizmet borçlu olduğundan Osmanlı İmparatorluğu bu borcunu, 1868 *Dersaâdet İdâre-i Belediye Nizamnâmesi* ile ödemeye başlamıştır.

19 yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu sahip olduğu toprakların büyük bir kısmını kaybetmiş, 20. yüzyılın başlarında çekilebileceği en dar sınırlara gerilemiştir. Bu gerilemiş kaybedilen topraklardan büyük göçleri beraberinde getirmiştir. Osmanlı yoksulluk yasaları böyle bir dönemde toplumsal düzeni koruyabilmeyi sağlamıştır. Yeni oluşturulan belediye teşkilatları yoksullara yardımların ulaştırılmasında görevlendirilirken, Darülaceze gibi sosyal yardım kurumlarıyla yoksulların korunması ve üretken kapasiteleri harekete geçirilerek hayata katılmaları sağlanmıştır. Dilenciliği yasaklayan *Tese'ülün Men'ine Dair Nizamname* ile dilenci ve serserilerin ülke içinde yer değiştirmeleri engellenmek istenmiştir. Bu nizamname, İngiltere yoksulluk hukuku tarihindeki İşçi Nizamnamesi, Cambridge Emri, Resmi İskân Emri gibi düzenlemelere benzerlik göstermektedir. Bu noktada önemli bir farkın altının çizilmesinde fayda vardır; İngiltere'den farklı olarak

sanayileşememiş Osmanlı İmparatorluğu'nda yoksulluk kendi kendini üreten bir durum arz etmemektedir. İngiltere'de devletin yoksullara yönelik ürettiği politikalarla kapitalistleşme sürecine ters düşmemeye dikkat ettiği görülür. Buna en iyi örnek daha az tercih edilebilirlik (*less eligibility*) ilkesi verilebilir. Osmanlı yoksulluk hukuku, dağılma sürecine girmiş ve sürekli toprak kaybeden bir imparatorluğun geriye kalan toprakları üzerindeki vatandaşlarına yönelik düzenlemelerin ve sosyal yardımın parçasıdır. *Muhtâcin Maaşatı Hakkında Nizamname*'nin birinci maddesindeki “*Tebeai Devleti Aliyyei Osmaniyye*” de ifadesini bulan “Osmanlı vatandaşı” yaklaşımı sosyal yardımların muhataplarını işaret etmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu ve İngiltere'de ele alınan yasalar ve nizamnameler devletin yoksulluk sorununa sosyal politika ve sosyal hukuk araçlarını kullanarak müdahale etmeye başladığını gözler önüne sermiştir. Yoksullar, önceleri dindar zenginlerin koruması altındayken onları koruma adına dünyevileştirilmiş ve devletleştirilmiştir. Hayırseverlik bağlamı dışına çıkarılan yardımlar sosyal bir nitelik kazanmıştır.

Avrupa'da Aydınlanma Çağı'yla birlikte kilise önemini büyük ölçüde yitirmiştir. Kilisenin toplumsal hayatta üzerine aldığı sorumluluklar el değiştirme sürecine girmesiyle modern-ulus devlet yapılanması kendi kurumsallığını inşa etmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda benzer süreç klasik refah sisteminin zayıflamasıyla ve imparatorluğun kendini Batılı devlet sistemine göre yeniden yapılandırmasıyla yaşanmıştır. Vakıf sistemi yerini bürokratik bir işleyişle tanımlanan Osmanlı yoksulluk yasalarına terk etmiştir.

İngiltere’de yoksulların finansmanında ön plana çıkan kesim, sistemin yükünü üzerlerinde taşıyan ve asli temsil gücüne sahip toprak sahipleridir. Yasaların geçirdiği evrimde bu kesimin önemli etkisinden bahsedebiliriz. Yasalarla seyri tayin edilen yoksulluk yardımları iktidarla etkileşim içerisinde alınan tepki ve eleştirilerle değişim göstermiştir. Osmanlı İmparatorluğu’nda yoksullukla ilgili düzenlemeler siyasi iktidarın gözetim ve denetiminde tek taraflı ortaya çıkmıştır. Bu Osmanlı İmparatorluğu’nun despotik olduğunu göstermemektedir. Yapılan düzenlemelerin içeriğine bakıldığında insani olanı korumaya çalışan bir bakış açısıyla yapıldıkları ortaya çıkmaktadır. Osmanlı’da yardımları talep edenlerle yardımları organize edenler arasında neden etkileşim olmadığı araştırılacak olursa zengin bir toprak sahibi kesim bulunmaması ve düzenlemelere tepkisini dile getirecek sosyal bir sınıfın olmaması görülecektir.²⁰⁸

Osmanlı İmparatorluğu’nda ortaya çıktığı şekliyle vakıf sisteminin, günümüzde önemi herkes tarafından kabul edilen sivil toplum (STK) örgütleriyle sentezlenmesi imkânlarının araştırılması, yoksulluğa üretilebilecek çözümler açısından önem taşımaktadır. Osmanlı klasik döneminde vakıflar ekonomik açıdan kendilerine yeterli kurumlardır; finansman sorununu özkaynaklarıyla sağlayabilme özelliğine de sahiptirler. STK’ların ekonomik özerkliklerini sağlayarak devletlerden bağımsız politika üretebilmelerinin önündeki önemli bir engel böylece ortadan

²⁰⁸ Osmanlı tarihini feodal üretim tarzı ve Asya Tipi Üretim Tarzı çerçeveleri dışında ele alan çalışması için bkz. Şevket Pamuk, “A History of Ottoman Money”, *An Economic and Social History of the Ottoman Empire, 1300-1914* içinde, Ed. Halil İnalcık ve Donald Quataert (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).

kalkabilecektir. Bu noktada yoksulluk çalışmalarında tarihsel incelemelerin güncel sorunlara sunacağı malzemelerin kazandığı önem yadsınamaz bir gerçektir.

KAYNAKÇA

A. Kitap ve Makaleler

Abou-El-Haj, Rifa'at A. *Formation of the Modern State, The Ottoman Empire, Sixteenth to Eighteenth Centuries* (Albany NY: Sunny Press, 1991).

Açıklan, Neriman. "Çalışan Kent Yoksulları İstanbul ve Gaziantep Örnekleri", *Yoksulluk* Ed. Ahmet E. Bilgili (İstanbul: Deniz Feneri Yay., 2003) C.1, s. 368-385.

Arslan, Abdurrahman. *Modern Dünyada Müslümanlar*, (İstanbul: İletişim Yay., 2000).

Aydın, Mehmet Akif. *Türk Hukuk Tarihi*, (İstanbul: Hars Yay., 2005).

— *İslam ve Osmanlı Hukuku Araştırmaları*, (İstanbul: İz Yay., 1996)

Aydınlı, Halil İbrahim. *Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*, (Ankara: Nobel Yay., 2004).

Baer, Gabriel. "The Waqf as a Prop for the Social System (Sixteenth-Twentieth Centuries)", *Islamic Law and Society*, Vol. 4, No.3, Islamic Law and Society. (1997) s.264-297.

Balcı, Şebnem Gökçeoğlu. *Tutunamayanlar ve Hukuk*, (Ankara: Dost Kitabevi, 2007).

Bentham, Jeremy. *The Works of Jeremy Bentham*, Ed. John Bowring (London, 1838-43).

Berki, Ali Himmet. *Vakıflar Medeni Kanunda Tesis ve Vakıflar Kanunu Hükümleri*, (Ankara: Nur Matbaası, 1950).

- Berkday, Halil. "The Search for the Peasant in Western and Turkish History/Historiography", *New Approaches to State and Peasant in Ottoman History* içinde ed. Halil Berkday ve Suraiya Faroqhi (London: Frank Cass, 1992), s.109-184.
- Blaug, Mark. "The Myth of the Old Poor Law and the Making of the New", *The Journal of Economic History*, Vol. 23, No. 2. (Jun., 1963), s.151-184.
- Bonar, James. *Malthus and His Work*, (London: 1885).
- Broad, John. "Parish Economies of Welfare, 1650-1834", *The Historical Journal*, Vol. 42, No. 4, (Dec.,1999).
- Buğra, Ayşe ve Keyder, Çağlar Ed., *Sosyal Politika Yazıları*, (İstanbul: İletişim Yay., 2006).
- Çizakça, Murat. *A History of Philanthropic Foundations: The Islamic World From the Seventh Century to the Present*, (İstanbul: Boğazici University Press, 2000).
- Collingwood, R. G. *Tarihin İlkeleri ve Tarih Felsefesi Üstüne Başka Yazılar Çev. Ahmet Hamdi Aydoğan* (İstanbul: Y.K.Y., 2005).
- Develiğlu, Ferit. *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, (Ankara: Aydın Kitabevi, 1992).
- Dyer, Christopher and Penn, Simon A.C. "Wages and Earnings in Late Medieval England: Evidence from the Enforcement of the Labour Laws", *The Economic History Review*, New Series, Vol. 43, No. 3 (Aug., 1990), s.356-376.

- Eastwood, D. *Government and Community in the English Provinces, 1700-1870* (London and Basingstoke, 1997).
- Eldem, Vedat. *Osmanlı İmparatorluğu'nun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, (Ankara: T.T.K Basımevi, 1994).
- Elton, G.R. "An Early Tudor Poor Law", *The Economic History Review*, New Series, Vol. 6, No. 1, (1953), s.55-67.
- Ergin, Osman Nuri. *Mecelle-i Umûr-i Belediye*, (İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi K.İ.D.B., 1995).
- *Türk İmar Tarihinde Vakıflar, Belediyeler, Patrikhaneler*, (İstanbul: Türkiye Basımevi, 1944).
- Ergun, Cem ve Gül, Hüseyin. "Mutlak Yoksulluk ve Nedenleri: Ankara Örneği", *Yoksulluk* (Ed. Ahmet E. Bilgili), (İstanbul: Deniz Feneri Yay., 2003) C.1, s. 386-397.
- Eryılmaz, Bilal. "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti", *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I*, (İstanbul: İlke Yay., 1996), s. 331-353.
- Farnam, Henry W. "The State and the Poor", *Political Science Quarterly*, Vol. 3, No. 2. (Jun., 1888), s.282-310.
- Faroqhi, Suraiya. *Osmanlı Kültürü ve Gündelik Yaşam Ortaçağdan Yirminci Yüzyıla*, (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1995).
- Gill, Moshe. "Earliest Waqf Foundations", *Journal of Near Eastern Studies*, Vol. 57, No.2. (Apr., 1998), s.125-140.

- Gökaçtı, M. Ali. *Dünyada ve Türkiye 'de Belediyecilik*, (İstanbul: Ozan Yay., 1996).
- Göktaş, Ugur. *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi*, (İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1994), Cilt 3.
- Henriques, Ursula. "How Cruel Was the Victorian Poor Law?", *The Historical Journal*, Vol. 11, No. 2 (1968), s.365-371.
- Heyd, Uriel. *Türk Hukuk ve Kültür Tarihi Üzeine, Makaleler*, Tercüme ve Derleme Ferhat Koca (Ankara: Ankara Okulu Yay., 2002).
- Himmelfarb, Getrude. "Bentham's Utopia: The National Charity Company", *The Journal of British Studies*, Vol. 10, No. 1. (Nov., 1970), s. 80-125.
- Hindle, S., "Power, Poor Relief and Social Relations in Holland fen, c. 1600-1800", *Historical Journal*, 41 (1998), s. 67-96.
- Holdsworth, Cf. W.S. *History of English Law* (1945).
- İlkan, Faruk. "Serseri ve Mazanne-i Sû'Eşhâs Hakkında Nizamname." *Tarih ve Toplum* C.18, S. 108 (1992), s. 49-56.
- İşık, Oğuz –Pınarcıoğlu, M. Melih. *Nöbetleşe Yoksulluk Sultanbeyli Örneği*, (İstanbul: İletişim Yay., 2001).
- İncalcık, Halil. "The Ottoman State: Economy and Society, 1300-1600", *An Economic and Social History of the Ottoman Empire, 1300-1914* içinde Ed. Halil İncalcık, Donald Quataert ile birlikte (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).
- Jones, Thomas. "Pauperism: Facts and Theories", *International Journal of Ethics*, Vol. 20, No. 2. (Jan., 1910), s.185-199.

Kazıcı, Ziya. *İslami ve Sosyal Açıdan Vakıflar*, (İstanbul: Marifet Yay., 1985)

- *Osmanlı'da Yerel Yönetim İhtisab Müessesesi*, (İstanbul: Bilge Yayıncılık, 2003)

- "Osmanlılarda Mahalle İmamları ve Yerel Yönetim İlişkisi", *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I*, (İstanbul: İlke Yay., 1996), s.431-437.

Kent, J.R. "The Centre and Localities: State Formation and Parish Government in England, 1640-1740", *Historical Journal*, 38 (1995), s. 363-409.

Koçu, Reşat Ekrem. *İstanbul Ansiklopedisi*, (İstanbul: Koçu Yay., 1966).

Köprülü, Fuad. "Vakıf Müessesinin Hukuki Mahiyeti ve Tarihi Tekamülü" *Vakıflar Dergisi*, 1942, II, s. 5-9.

Krieger, Leonard. "The Idea of Welfare State in Europe and United States", *Journal of the History of Ideas*, Vol. 24, No. 4, (Oct.-Dec., 1963), s. 553-568.

Kuran, Ercüment. *Türk Çağdaşlaşması Çileli Bir Yolda İlerleyiş*, (Ankara: Akçağ Yay., 1997).

Kuran, Timur. "The Provision of Public Goods under Islamic Law: Origins, Impact, and Limitations of the Waqf System", *Law & Society Review*, Vol. 35, No. 4. (2001), s. 841-898.

Landau, Norma. "The Regulation of Immigration, Economic Structures and Definitions of the Poor in Eighteenth-Century

- England”, *The Historical Journal*, Vol. 33, No. 3, (Sept., 1990), s.541-571.
- Lerner, E. Robert; Meacham, Standish; Burns, Edward Mcnall. *Western Civilization, Their History and Their Culture*, (New York: W.W. Norton Company, 1998).
- Lewis, Bernard. *Modern Türkiye'nin Doğuşu* (Ankara: T. T. K., 1983), s. 94-95.
- MacKinnon, Mary. “English Poor Law and the Crusade Against Outrelief”, *The Journal of Economic History*, Vol. 47, No. 3. (Sep., 1987), s. 603-625.
- “Poverty and Policy: The English Poor Law, 1860-1910”, *The Journal of Economic History*, Vol. 46, No. 2, *The Tasks of Economic History* (Jun., 1986), s. 500-502.
- Makal, Ahmet. *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri: 1850-1920*, (Ankara: İmge Kitabevi, 1997).
- Mardin, Şerif. “Power, Civil Society and Culture in the Ottoman Empire”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 11, No. 3, (Jun., 1969), s.258-281.
- Marshall, Dorothy. “Revisions in Economic History: VII. The Old Poor Law, 1662-1795”, *The Economic History Review*, Vol. 8, No. 1 (Nov., 1937), s.38-47.
- Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi 1324-1334 (Ankara: T.B.M.M. Matbaası, 1982).

- Moran, Micheal. "Crises of the Welfare State", *British Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 3. (Jul. 1988), s. 397-414.
- Morgan, John S. "The Break-Up of the Poor Law in Britain 1907-47: An Historical Footnote", *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 14, No. 2. (May., 1948), s.209-219.
- Murdoch, Frank B. Jr., "The English System of Real Property Taxation", *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register*, Vol. 84, No. 2. (Dec., 1935), s.179-193.
- Neuman, Mark D. "A Suggestion regarding the Origins of the Speenhamland Plan", *The English Historical Review*, Vol. 84, No. 331. (Apr., 1969), s. 317-322.
- Neumann, Christoph K. *6. Diare İlk Belediye 1857-1913*, Beyoğlu'nda İdare, Toplum ve Kentlilik Sergi Kataloğu, (İstanbul: Bilgi Ün., 2004).
- Offe, Claus. "Legitimacy Versus Efficiency" *Contradictions of the Welfare State* içinde John Keane (Ed.), (London: Hutchinson, 1984), 130-146.
- Ortaylı, İlber. *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, (İstanbul: Hil Yay., 1985).
- *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler 1840-1878*, (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1974).
- "Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler", *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I*, (İstanbul: İlke Yay., 1996), s.445-466.

- Özbek, Nadir. *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet; Siyaset, İktidar ve Meşruiyet 1876-1914*. (İstanbul: İletişim Yayınları, 2002).
- Öztürk, Nazif. *Türk Yenileşme Tarihi Çerçevesinde Vakıf Müessesesi* (Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı Yay., 1995).
- *Azınlık Vakıfları* (Ankara: Altınküre Yay., 2003).
- Pakalın, M. Zeki. *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü*, (İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yay., 1993).
- Pamuk, Şevket. “A History of Ottoman Money”, *An Economic and Social History of the Ottoman Empire, 1300-1914* içinde, Halil İnalçık ve Donald Quataert (Ed.) (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), s. 947-980.
- Purdy, Fredrick. “The Statistics of the English Poor Rate before and since the Passing of the Poor Law Amandment Act”, *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 23, No. 3. (Sep., 1860), s. 286-329.
- Putnam, B.H. “The Justices of Louberers in the Fourteenth Century”, *The English Historical Review*, Vol. 21, No. 83. (Jul., 1906), s.517-538.
- Rimlinger, Gaston V. “Welfare Policy and Economic Development: A Comparative Historical Perspective”, *The Journal of Economic History*, Vol. 26, No. 4, The Tasks of Economic History. (Dec., 1966), s. 556-571.

- Robert, David. "How Cruel was the Victorian Poor Law?", *Historical Journal*, VI (1963), s. 97-107.
- Rose, Michael E. "The Allowance System under the New Poor Law", *The Economic History Review*, New Series, Vol. 19, No. 3. (1966), s. 607-620.
- Sakaoğlu, Necdet. "Dersaadet Dilencileri ve Bir Belge." *Tarih ve Toplum*, C. 7, S. 83 (1987), s. 86-88.
- Schacht, J. "Early Doctrines in Waqf", *Köprülü Armağanı* (İstanbul, 1953).
- Seyyar, Ali. "Sosyal Siyaset Açısından Yoksulluğa Karşı Mücadele", *Yoksulluk* Ahmet E. Bilgili (Ed.), (İstanbul: Deniz Feneri Yay., 2003) C. 1, s. 38-69.
- Spicker, Paul. *Poverty and the Welfare State Dispelling the Myths* (London: Catalyst, 2002).
- Talas, Cahit. *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, (Ankara: Bilgi Yay., 1992).
- Tanner, Andra. "The Casual Poor and the City of London Poor Law Union, 1837-1869), *The Historical Journal*, Vol. 42, No. 1, (Mar., 1999), s. 183-206.
- Taşkömür, Himmet. "Osmanlı Mahallesinde Beşeri Münsabetler", *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I*, (İstanbul: İlke Yay., 1996), s. 439-443.
- Taylor, James Stephen "The Impact of Pauper Settlement, 1691-1834", *Past and Present* No. 73, (Nov., 1976), s. 42-74.

- “The Mythology of the Old Poor Law”, *Journal of Economic History*, Vol. 29, No. 2 (Jun., 1969), s. 292-297.
- Toprak, Zafer. “1909 Tatil-i Eşgal Kanunu Üzerine.” *Toplum ve Bilim*, S. 13 (1981), s. 141-156.
- Tuck, J. A. “The Cambridge Parliament, 1388”, *The English Historical Review*, Vol. 84, No. 331 (Apr., 1969), s. 225-243.
- Tuğlacı, Pars. *Resimli İngilizce-Türkçe Sözlük* (İstanbul: Sermet Matbaası, 1966).
- Türk Hukuk Lüğati* (Ankara: Maarif Matbaası, 1944).
- Webb, Sidney and Beatrice. *English Poor Law History, Part I, The Old Poor Law* (London, 1927).
- Wilensky, Harold. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure* (Berkeley: University of California Press, 1975).
- Wilson, Roland K. “Modern Ottoman Law”, *Journal of the Society of Comparative Legislation, New. Ser.*, Vol. 8, No. 1, (1907), s. 41-50.
- Yediyıldız, Bahaeddin. *XVIII. Yüzyılda Türkiye’de Vakıf Müessesesi Bir Sosyal Tarih İncelemesi*, (Ankara: T. T. K., 2003).
- Zürcher, Erik J. *Turkey A Modern History*, (London: I. B. Tauris & Co Ltd., 1998).

B. Elektronik Kaynaklar

- <http://www.answers.com/workhouse>, son ziyaret: 12:40, 22/09/2006.
- <http://www.answers.com/Hundreds>, son ziyaret: 8:25, 31/07/2006.
- <http://users.ox.ac.uk/~peter/workhouse/index.html>, 8:57, 14/07/2006.
- <http://www.workhouses.org.uk/>, son ziyaret: 9:30, 04/07/2006.