

# *Şûrâ-yı Devlet'in Teşkili Sürecinde Bâb-ı Âlî'de Nüfuz Mücadelesi ve Fransa Etkisi\**

Aylin KAHRAMAN KAPLAN\*\*

Arş. Gör., Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Tarih Bölümü, Ankara

E-Mail: aylin.kaplan@hacettepe.edu.tr

ORCID ID: 0000-0003-2862-3237

Araştırma Makalesi / Research Article

Geliş Tarihi / Received: 25.09.2025 Kabul Tarihi / Accepted: 19.03.2029

## ÖZ

KAHRAMAN KAPLAN, Aylin, **Şûrâ-yı Devlet'in Teşkili Sürecinde Bâb-ı Âlî'de Nüfuz Mücadelesi ve Fransa Etkisi**, CTAD, Yıl 22, Sayı 44 (Bahar 2026), s. 33-61.

Osmanlı İmparatorluğu Kırım Savaşı ile başlayan ve Islahat Fermanı'nın ilanı ile devam eden yeni bir reform sürecine girmiştir. Savaşta müttefikleri olan Fransa ve İngiltere de Osmanlı'nın yeni ıslahat hareketinin içinde yer almıştır. Diğer bir deyişle, Islahat Fermanı sonrası gerçekleştirilecek reformlar sadece iç dinamiklerle değil, doğrudan Avrupa'dan gelen etkilerle de şekillenmiştir. Gayrimüslim Osmanlı tebaasının artan şikâyetleri ve isyanlar dolayısıyla önce taşra idaresinde sonra da merkezi yönetimde yeniden teşkilatlanma hareketi başlamıştır. Yeni kurumlar gayrimüslimlerin de adayları aracılığıyla temsil edildiği, şikâyetlerin önemsendiği ve çözüm üretmeyi amaçlayan daha liberal bir hale getirilmiştir. Yaratılan bu kurumlardan en önemlisi Fransız örneğinden

\* Bu makale Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Bölümü Yakınçağ Anabilim Dalı'nda Prof. Dr. Fatih Yeşil'in danışmanlığında yürütülen *Tanzimat Döneminde Bâb-ı Âlî: Yürütme Erki (1836-1876)* başlıklı doktora tez çalışması esas alınarak hazırlanmıştır.

\*\* Değerli vaktini ayırarak bu makaleyi defalarca okuyan ve tavsiyelerini benden esirgemeyen Prof. Dr. Fatih Yeşil'e teşekkürü bir borç bilirim.

ilham alan Şûrâ-yı Devlet'tir. Sadrazam Âli Paşa, Hariciye Nazırı Fuad Paşa, eski Tuna Valisi Midhat Paşa başta olmak üzere İstanbul'da görev yapan Fransız Büyükelçi Nicolas Prosper Bourée'nin çabalarıyla teşkil olunan Şûrâ-yı Devlet, Sultan Abdülaziz'in egemenlik haklarını sınırlamadan, Müslüman ve gayrimüslim Osmanlı tebaasının vilayetlerden seçilen üyelerle temsil edildiği, kamusal düzeni sağlamak amacıyla yasa tasarıları ve nizamnameler hazırlayan, danışma ve idari yargı görevini üstlenen bir kurum olarak tasarlanmıştır. Şûrâ-yı Devlet önemli görevler üstlenmesine rağmen zaman içinde işlev ve görev bakımından en çok değişikliğe uğrayan kurumlardan biri olmuştur. Bu değişikliklerin sebebi ancak Bâb-ı Âli içindeki nüfuz mücadelesi ile açıklanabilmektedir. Bâb-ı Âli'nin Şûrâ-yı Devlet'in teşkilinde üstlendiği başat rol Şûrâ-yı Devlet'i onun tahakkümü altında bir istişare organına dönüştürmüştür. Bu çalışmada, Şûrâ-yı Devlet'in teşkil sürecinde Avrupa'nın beklediği gibi başarılı bir yasama meclisi ve idari yargı organı olması amaçlanan, fakat kişisel nüfuz mücadeleleri sebebiyle Şûrâ-yı Devlet'in işlevselliğine nasıl engel bulunduğu ve Fransa'nın elçisi aracılığıyla bu süreçte oynadığı rol arşiv belgeleri ışığında ele alınacaktır.

*Anahtar Kelimeler:* Şûrâ-yı Devlet, Bâb-ı Âli, Âli Paşa, Fuad Paşa, Midhat Paşa, Fransa, Nicolas Prosper Bourée.

#### ABSTRACT

KAHRAMAN KAPLAN, Aylın, **Power Struggles within the Sublime Porte and French Influence in the Establishment of the Council of State (Şûrâ-yı Devlet)**, CTAD, Year 22, Issue 44 (Spring 2026), pp. 33-61.

The Ottoman Empire entered a new phase of reform with the Crimean War, which was followed by the proclamation of the Imperial Reform Edict of 1856. France and Britain, the Empire's allies during the war, also played an active role in shaping these new reform initiatives. In other words, the reforms undertaken after the Imperial Reform Edict were not solely the product of internal dynamics but were shaped by direct influences from Europe. Rising complaints and uprisings among the non-Muslim subjects of the Empire triggered a wave of reorganization, first in provincial administration and subsequently within the central government. The newly established institutions were designed to be more liberal, allowing representation through the candidacy of non-Muslim subjects, giving importance to their grievances, and seeking to provide solutions. Among these institutions, the most significant was the Council of State (*Şûrâ-yı Devlet*), inspired by the French example. Established through the efforts of Grand Vizier Âli Pasha, Minister of Foreign Affairs Fuad Pasha, former Governor of the Danube Province Midhat Pasha, and particularly the French Ambassador to Istanbul, Nicolas Prosper Bourée, the Council of State was conceived as an institution that, without infringing upon Sultan Abdülaziz's sovereign authority, represented both Muslim and non-Muslim subjects through elected members from the provinces, drafted laws and regulations to maintain public order, and assumed both consultative and administrative judicial functions. Despite assuming

imported duties, the Council of State eventually became one of the institutions that underwent the most changes in terms of its functions and roles over time. These shifts can only be explained by the struggle for influence within the Sublime Porte. The dominant role of the Sublime Porte in the Council's formation ultimately reduced it to a consultative body under its control. This study will examine, in light of archival sources, how the Council of State—originally intended, in line with European expectations, to function as an effective legislative assembly and administrative court—was hindered in its effectiveness by personal struggles for influence, as well as the role played by France through its ambassador in this process.

*Keywords:* Council of State, The Sublime Porte, Âli Pasha, Fuad Pasha, Midhat Pasha, France, Nicolas Prosper Bourée.

## Giriş

XVIII. yüzyıl boyunca Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim “ortak”ları olarak görülen yeniçerilerin ve ayanların uzun ve zorlu mücadelelerden sonra siyaset arenasından silinmesiyle sahne iki önemli siyasi kuvvete kalmıştır: Saray ve Bâb-ı Âli. İmparatorluğun “en uzun yüzyılı” olan XIX. yüzyıl boyunca da bu iki kurum arasındaki nüfuz mücadelesi devam etmiş; fakat Gülhane Hatt-ı Hümayûnu'nun ilanı ile Bâb-ı Âli, İmparatorluğun yeniden yapılandırma sürecinde baş rol oynamış ve Tanzimat Dönemi boyunca Saray karşısındaki gücünü korumayı başarmıştır. Tanzimat'ın reformcu bürokratlarından Mustafa Reşid Paşa'nın öncülüğünde Bâb-ı Âli, padişahın “kişisel iktidarı” karşısında kurumsal bir kimliğe bürünerek ve kanunların bağlayıcılığını kullanarak iktidarın yeni şekliyle kuruluş sürecini başlatmıştır.<sup>1</sup> Bâb-ı Âli bu başarısının bir kısmını Avrupalı güçlerin desteğine borçludur. Kendi ülkelerinin millî ve ticarî çıkarları için Rus tehdidine karşı Osmanlı İmparatorluğu'nun toprak bütünlüğünü korumak Avrupa'nın ortak amacı olmuş ve Osmanlı İmparatorluğu'nun ömrünü uzatmak için yapılacak reformları ve bu reformları yürütecek Tanzimat bürokratlarını desteklemişlerdir. Avrupa'nın desteğini arkasına alan değişim yanlısı Osmanlı bürokratları, eskiden siyasette söz sahibi olan “*ancien régime*” savunucusu bürokratları<sup>2</sup> karar alma mekanizmasının dışında bırakarak kendi iktidarlarını pekiştirmişlerdir.

<sup>1</sup> Fatma Eda Çelik, *Kişisel İktidardan Millet Meclisine: Saltanattan Cumhuriyete*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2025, s. 310.

<sup>2</sup> Geleneksel yapının içinde gücü elinde bulunduran seyfiye ve ilmiye bürokratları modernleşme hareketinin gereği olan bilgi ve donanıma sahip olmadıklarından geleneksel konumlarını kaybederek yerlerini modern anlamda yetişmiş, nitelikli yeni nesil bürokratlara bırakmışlardır. Dönemin önde gelen yöneticilerinden Hüsrev Paşa, Akif Paşa, Nafiz Paşa, Tahir Paşa, Hasip Paşa gibi bürokrat ve muhalifler geleneksel yapının devamını savunarak “Tanzimat-ı Hayriyye'ye mugayir” hareket

Mustafa Reşid Paşa ve onun yetiştirdiği Tanzimat bürokratları ile türlü entrikalarla reformcu bürokratları saf dışı bırakmaya çalışan ve ordunun çeşitli mevkilerinde bulunan “Saray grubu”<sup>3</sup> arasındaki mücadeleden ciddi bir hasar almadan çıkan Âli ve Fuad Paşalar siyasi güç boşluğunu doldurmakta başarılı olmuşlardır.<sup>4</sup> Özellikle Islahat Fermanı’nın ilanı ve Mustafa Reşid Paşa’nın siyaset sahnesinden çekilmesiyle bu ikili Tanzimat dönemi kurumlarını yeniden yapılandırma hususunda baş rol oynamışlardır. Gücün kurumsallaştığı kurumların başında gelen Tanzimat meclislerine kendileriyle aynı görüşten kimseleri yerleştirerek siyasi güçlerini pekiştirirken kendi hiziplerinden olmayanları merkezi idareden uzaklaştırarak siyasi istikrarı korumayı amaçlamışlardır.

Âli ve Fuad Paşaların iç cephede siyasi güç boşluğunu doldurmasının ve istikrarı sağlamanın arkasında yatan en önemli faktörlerden biri diplomasidir. Özellikle Kırım Savaşı’ndan sonra yürütülen reform hareketi, Osmanlı’nın toprak bütünlüğünü korumanın yanı sıra Avrupa’nın takdirini kazanmak ve böylece müdahalesini önlemek için gösterilen çabalardır. Avrupa’nın bir parçası olmak isteyen Osmanlı İmparatorluğu yeniden yapılanma süreciyle Avrupa’nın bireysel hak ve özgürlükleri güvence altına alan, özel mülkiyetin korunduğu, ekonomik serbestliğin sağlandığı ve bireysel bağımsızlığı korumanın temel yöntemi olan

---

ettikleri için Meclis-i Vâlâ’da yargılanmışlardır. Bk. Ali Akyıldız, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme, İletişim Yayınları*, İstanbul, 2018, s. 66.

<sup>3</sup> II. Mahmud döneminde yeni ordunun kurulmasıyla birlikte seraskerlik makamına yapılan atamalar Saray’la bağlantılı ve güçlü bir sultanı savunan kimseler arasından yapılmış ve Mehmed Said, Halil Rıfat gibi seraskerlik makamında bulunmuş kimseler Saray’a damat olmuşlardır. Sultan Abdülmecid döneminde de bu gelenek devam etmiş ve Serasker, Tophane Müşiri ve Kaptan-ı Deryalık makamları Saray’la bağlantılı gruplar tarafından kontrol edilmiştir. Silahlı kuvvetleri kontrolleri altında tutan bu grup, güçlerini idari ve politik reformlardan alan ve Mustafa Reşid Paşa’nın başını çektiği sivil bürokratların karşısında yer almışlardır. Bk. Butrus Ebu Manneh, “Âli ve Fu’ad Paşaların Bâb-ı Âli’deki Nüfuzlarının Kökleri (1855-1871)”, *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Editörler Halil İnalçık ve Mehmet Seyitdanlıoğlu, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2018, s. 480-481.

<sup>4</sup> Manneh, a.g.m. s. 479-484. Candan Badem tarafından Manneh’in yaptığı bu Saray grubu (*old Turks*) ve reformcu bürokratlar kategorileştirmesi eleştirilmektedir. Badem’e göre, Osmanlı bürokratları arasındaki belirli bir reform veya tedbire yönelik muhalefet ya da desteğin gerçek nedeni ilkesel bir husus değil, kişisel entrikalar ve küçük çıkarlar meselesidir. Reform yanlısı bir tutum sergileyen bir kişi görevden ayrıldığında bu reformlara karşı çıkabilmektedir. Nitekim Reşid Paşa, reformcuların lideri olarak tanınmasına rağmen Âli Paşa’nın gayrimüslim tebaaya eşit siyasi haklar tanınmasına yönelik çabalarını şiddetle eleştirmiştir. Badem aynı zamanda üst düzey görev değişimleri ve hizipleşmelerin İngiltere ve Fransa gibi büyük güçlerin rekabet ve etkileriyle de yakından ilgili olduğunu vurgulamaktadır. Bu nedenle sadece Bâb-ı Âli ve Saray içindeki çekişmelerle hizipleşmeyi açıklamak eksik bir çerçeve sunacaktır; bk. Candan Badem, *The Ottoman Crimean War (1853-1856)*, Brill, Leiden, 2010, s. 47-48.

siyasi katılımı teşvik eden liberal siyasal sistemine<sup>5</sup> ayak uydurmaya çalışmaktadır. Reformlar da bu uyum sürecinin ana hatlarını oluşturmaktadır.<sup>6</sup> Fikrî ve ideolojik yönden Âli ve Fuad Paşaları etkileyen Fransız liberal kurumları,<sup>7</sup> Osmanlı'nın Fransız modeline uygun bir reform süreci takip etmesini sağlamıştır. Âli ve Fuad Paşaların bu süreçte Fransa ile diplomatik temaslarının yoğunlaşmasının bir sebebi de Fransa İmparatoru III. Napoleon'un İstanbul'da bulunan İngiliz Büyükelçi Lord Stratford Canning ile Fransız elçi Thouvenel arasındaki anlaşmazlıklara son vermek amacıyla Paris'te bulunan İngiliz elçi Lord Cowley vasıtasıyla Canning'in geri çağrılmasını talep etmesi ve ikili arasında bitmeyen anlaşmazlıkların devam etmesi sonrası Canning'in 1858 yılında istifasının kabul edilmesidir.<sup>8</sup> Kırım Harbi sırasında zaten Bâb-ı Âli'deki nüfuzu sarsılan Canning'in Osmanlı başkentindeki görevinden istifa etmesiyle İstanbul siyasetini belirleyecek etkin bir güç ortadan kalkmıştır.<sup>9</sup> Canning'ten kalan otorite boşluğunu doldurmak için en az onun kadar hırslı Fransız diplomatlar, İstanbul'da görevlendirilmiş ve siyasetin belirleyici unsurlarından biri olmuşlardır. Edouard Thouvenel'in İstanbul'daki büyükelçilik görevi sırasında başlayan Fransız etkisindeki politika İstanbul'daki diğer Fransız elçiler Moustier ve Nicolas Prosper Bourée'nin görevleri süresince devam etmiştir.

---

<sup>5</sup> XIX. yüzyıl Avrupası'nın liberal yaklaşımına göre, krallık mutlak gücünü kırmak ve özellikle monarşinin keyfi vergi toplama ve yasama yetkilerine bir sınırlama getirmek için anayasa ve temsil meclisleri aracılığıyla iktidarın sınırlandırılması amaçlanmıştır. Ancak bu liberal anlayış, devlete toplumsal refah ve bireyin ahlaki gelişimi için sosyal şartlara müdahale etmesini sağlayan pozitif bir rol yüklemiştir. Başka bir deyişle, bireyi toplumsal bağlamından koparmayan, devletin rolünü önemseyen ve özgürlüğü siyasi katılım ile ilişkilendiren bir yaklaşım benimsemiştir. Bk. David Harris, "European Liberalism in the Nineteenth Century", *The American Historical Review*, Cilt 60, Sayı 3, 1955, s. 501-526.

<sup>6</sup> Kuntay Gücüm, *İmparatorluğun "Liberal" Yılları (1856- 1870)*, Tarih vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2015, s. 7.

<sup>7</sup> Bu liberal kurumlardan biri de Conseil d'Etat'dır. Bireyin toplum ve devlet karşısında önem kazandığı ve hak ve özgürlüklerinin güvence altına alındığı bir süreçte Fransız Danıştay bireysel özgürlüklerin devlete karşı korunmasında en önemli güvencelerden biri olmuştur. Vatandaş ile hukuk arasında yargı organlarından tamamen bağımsız çalışan güçlü bir idare mekanizması geliştirmişlerdir. Bk. Helen McCleave Cake, "The French Conseil d'Etat, -An Essay on Administrative Jurisprudence", *Administrative Law Review*, Cilt 24, Sayı 3, 1972, s. 316; Raphael Alibert, "The French Conseil d'Etat", *The Modern Law Review*, Cilt 3, Sayı 4, 1940, s. 257-258.

<sup>8</sup> Lynn M. Case, "A Duel of Giants in Old İstanbul Stratford Versus Thouvenel", *The Journal of Modern History*, Cilt 35, Sayı 3, 1963, s. 263, 273.

<sup>9</sup> Stanley Lane Poole, *Lord Stratford Canning'in Türkiye Anıları*, Çeviren Can Yücel, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara, 1999, s. 186.

Âli ve Fuad Paşaların Fransız elçilerle geliştirdiği dostane ilişkiler sayesinde Fransız modeli<sup>10</sup> esas alınarak oluşturulacak Şûrâ-yı Devlet'in teşkilinde Bâb-ı Âlî dışında Fransız politikası da etkin bir rol oynamıştır. Nitekim aynı dönemlerde Fransa'daki otoriter imparatorluk sisteminin yerini liberal bir imparatorluğa bırakması, Paris'in takip ettiği dış politikada da gözlemlenebilir bir hale gelmiştir. Bu süreçte Fransız diplomatların Osmanlı Devleti'nin daha liberal kurumlarla takviye edilmesi konusunda verdikleri tavsiyeler bu değişimin sonucuydu. Söz konusu tavsiyeler gerek iç gerekse dış işlerinde Fransa'nın desteğine ihtiyaç duyan Bâb-ı Âlî bürokrasisinin iktidarını perçinlemesine olanak sağlayan kurumsal yapının inşası açısından da yadsınamaz bir öneme sahiptir. Bâb-ı Âlî'nin Fransız modelini örnek almasının bir nedeni de Fransız sisteminde adli ve idari otoritelerin birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış olmasıdır. İngiltere'deki içtihat hukuku (*common law*) sisteminden farklı olarak Fransız Danıştay devlet ve kamu hizmetlerinin özel hukuktan bağımsız ve özerk bir idare hukukuna tabii olmasının sembolüdür. Aynı zamanda merkezîyetçiliği ve idari gücü temsil etmektedir. Buna karşılık Danıştay'ın İngiliz idare sisteminde herhangi bir muadili bulunmamaktadır. Dolayısıyla Fransız modeli hem hükûmete idari danışmanlık yapacak ve yasa tasarıları, tüzükler hazırlayacak hem de idari uyumsuzluklarda en yüksek idari yargı organı görevi görecektir. Osmanlı merkezi idaresi için uygun bir örnek teşkil etmektedir.<sup>11</sup> Nihayetinde Osmanlı merkezî idaresi de Fransız Danıştayından ilham alarak idari makamların denetiminin adli yargıya değil, tamamen ayrı ve özel bir idari yargı mercüne bırakıldığı Şûrâ-yı Devlet'i kurmuştur. Kurumsal teşkilatlanma bakımından da Şûrâ-yı Devlet Fransız Danıştayına tamamen benzemektedir. Kurulduğunda idari ve yasama işlevlerini üstlenen Şûrâ-yı Devlet tıpkı Fransız modelinde olduğu gibi içişleri, maliye, bayındırlık, eğitim ve adliye dairesi olmak üzere beş bölüme ayrılmıştır.<sup>12</sup> Yasama ile ilgili işlevlerine gelecek olursak Napolyon tarafından kurulduğu andan 1872 yılına kadar yasa tasarılarının hazırlanmasında parlamentoya ve hükûmete teknik

<sup>10</sup> Kökeni XIII. yüzyıla dayanan Fransız Danıştay (Le Conseil d'Etat) kralın güvenini kazanmış kimselerden oluşan dinî ve toplumsal meselelerin görüşüldüğü bir monarşi kurumudur. Ancak 1789 Devrimi'nden sonra modern anlamda yeniden şekillendirilen Conseil d'Etat pratik bir anlayışla oluşturulan yürütme gücüne bağlı bir müzakere organı görevini üstlenmiştir. Kanunları hazırlaması, bunları yasama organına onaylatması, kamu yönetimini düzenleyen nizamnameleri kaleme alması ve idari yargı görevini yerine getirmesi bu kurumdan beklenen görevlerdendir. Bu görevleri yerine getirmesi için beş daireye ayrılmıştır. Bayındırlık işleri, maliye, iç işleri, yasama ve idari davalara bakan bu birimler idari faaliyetlerin yasalara uygun görülmesini sağlamaktadırlar. Bk. Amable Regnault, *Histoire du Conseil d'Etat Depuis Son Origine Jusqu'a ce Jour*, Auguste Vatou, Paris, 1851.

<sup>11</sup> Alibert, agm. s. 257.

<sup>12</sup> Esin Örucü, "Conseil d'Etat: The French Layer of Turkish Administrative Law", *The International and Comparative Law Quarterly*, Cilt 49, Sayı 3, 2000, s. 680- 681.

destek veren Danıştay, daha sonra yasama rolünü kaybetse de Osmanlı bu yetkisinden ilham alarak yasa tasarıları ve nizamnameler hazırlamıştır.<sup>13</sup>

Fransız modelinden ilham alan Şûrâ-yı Devlet, Tanzimat döneminde parlamenter yapıya geçilmeden önce kısmi temsil niteliği taşıyan bir meclis olmuş ve 1922 yılında faaliyetlerine son verilmesine rağmen işlevselliği ve önemi göz önünde bulundurularak 1927 yılında Türkiye Cumhuriyeti'nin Danıştay'ı olarak tekrar çalışmaya başlamıştır. Görev ve yetkileri zaman içinde değişiklik gösterse de bugünün Danıştay'ı geçmişte olduğu gibi yürütme organına yardımcı bir danışma ve karar organı olmasının yanı sıra bir idari yargı kuruluşu olarak varlığını devam ettirmektedir.

Bu çalışma, Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş aşamasında Bâb-ı Âli bürokrasisinin ve Fransız Büyükelçi Bourée'nin kaleme aldığı raporlar aracılığıyla Fransa'nın etkilerini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Makalede, yasama meclisi ve idari yargı organı olarak kurulan Şûrâ-yı Devlet'in Sadrazam Âli Paşa ve Hariciye Nazırı Fuad Paşa tarafından Sadâret makamına bağlı ve inisiyatif alamayan bir istişare organına dönüşümü ve Şûrâ-yı Devlet'in üyelerinin seçiminde Fransız Büyükelçi'nin oynadığı rollere değinilecektir. Avrupa'yı Osmanlı İmparatorluğu'nda idari reformların devam ettiğine ikna eden Şûrâ-yı Devlet'in Âli ve Fuad Paşaların ideallerine ve amaçlarına hizmet edecek şekilde nasıl tasarlandığı ve ne şekilde üye seçimlerinin gerçekleştirildiği Osmanlı arşiv kaynakları ve Fransız Diplomatik Arşivi'ne ait vesikalar kullanılarak açıklanacaktır. Şûrâ-yı Devlet konusunda oluşmuş geniş bir külliyyat<sup>14</sup> mevcut

---

<sup>13</sup> H. Berthelemy, "The "Conseil d'Etat" in France", *Journal of Comparative Legislation and International Law*, Cilt 12, Sayı 1, 1930, 24-25.

<sup>14</sup> Bu çalışma ile bağlantılı olarak aynı arşiv koleksiyonundan yararlanmış olan Ferrand-Hus'un "L'institution du Conseil d'Etat ottoman (1868): un succès en demi-teinte pour la diplomatie française" adlı makalesi Şûrâ-yı Devlet'in teşkil süreci ve sonrasında Sadrazam Âli Paşa'nın Şûrâ-yı Devlet'in gelişimini sınırlayan politikalarından bahsetmektedir. Abdülmecit Mutfak, *Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûrâ-yı Devlet (1868-1922/1284-1342)*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 1977; Halim Kılıç, *Osmanlı Devleti'nde Bir idari Modernleşme Kurumu Olarak Şûrâ-yı Devlet (1868-1876)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012; Emel Çora, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Danıştay'ın Gelişim Süreci*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2015; Olcay Kahraman, *Osmanlı İdari Modernleşmesinde Şûrâ-yı Devlet*, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2020. Bu lisansüstü çalışmalar alana önemli katkılar sunmakla birlikte henüz Osmanlı Arşivi'nde araştırmaya açılmamış Şûrâ-yı Devlet evrakı dolayısıyla çoğunlukla birbirini tekrar eden bilgiler içermektedir. Zeki Eraslan'ın "Şûrâ-yı Devlet'ten Danıştaya: Yapısal ve fonksiyonel dönüşüm" adlı yayımlanmış doktora tezi ise 1868-1922 yılları arasında kurumun geçirdiği yapısal değişiklikleri ve Türkiye'de idari yargının geçirdiği evrimi hukuki boyutu da göz önünde bulundurarak ele almaktadır. Fethi Gedikli'nin Şûrâ-yı Devlet (Belgeler, Bilgiler ve Örnek Kararlarıyla) adlı eseri, Şûrâ-yı Devlet'ten Danıştay'a geçiş sürecini arşiv vesikalarına dayanan örnek kararlarla açıklamakta ve teşkilat yapısını

olmakla birlikte söz konusu eserlerden farklı özgün bir değer yaratmak adına makale yalnızca Şûrâ-yı Devlet'in teşkil sürecinde yaşanan gelişmelerin kuruluş amacından farklı bir boyuta nasıl evrildiğine odaklanmaktadır. Bu bakımdan, Âli ve Fuad Paşaların Saray'a karşı Bâb-ı Âlî'nin nüfuzunu korumak amacıyla gösterdikleri üstün çabanın gözler önüne serilmesi çalışmanın hedeflerinden ilkidir. Bunun yanı sıra Şûrâ-yı Devlet'in neden beklenen başarıyı gösteremediğini de yine Âli ve Fuad Paşaların diğer Osmanlı paşalarıyla rekabeti üzerinden açıklamaya çalışılacaktır. Literatürde daha önce yapılmış çalışmalarda, Fransa'daki Danıştay'ın Şûrâ-yı Devlet'i sadece şeklen etkilediği konusuna değinilirken, bu çalışmada Fransa'nın İstanbul elçisi aracılığıyla özellikle Osmanlı gayrimüslimlerinin Şûrâ-yı Devlet'e üye olarak seçilmelerinde oynadığı aktif rol belgeler ışığında gösterilecektir.

### **Şûrâ-yı Devlet'in Teşkiline Giden Süreç ve Midhat Paşa'nın Şûrâ-yı Devlet Riyasetine Getirilmesi**

Şûrâ-yı Devlet'in teşkil sürecini anlayabilmek için öncelikle on iki yıl geriye gidip Islahat Fermanı'nın ilan edildiği döneme göz atmak gerekmektedir. Bu dönem Osmanlı İmparatorluğu'nun reformlar söz konusu olduğunda Avrupa'nın yoğun baskısına maruz kalması ve Fransa ile diplomatik ilişkilerin artması açısından büyük önem taşımaktadır.

Kırım Savaşı sırasında Osmanlı İmparatorluğu'nun müttefikleri İngiltere ve Fransa Bâb-ı Âlî'ye verdikleri destek karşılığında yeni reformlar yapılmasını ve Osmanlı tebaası olan gayrimüslimlere verilmesini istedikleri ayrıcalıkların bir Hatt-ı Hümayun ile ilan edilmesini talep etmişlerdir. Sultan Abdülmecid, Bâb-ı Âli ve Avrupalı diplomatların desteğiyle hazırlanan ve Islahat Fermanı olarak bilinen Hatt-ı Hümayûnu ilan etmiştir. Fakat Avrupa'nın talebi sadece bu hattın ilanı ile sınırlı kalmamış savaş sonrası imzalanan Paris Barış Antlaşması'nda da Islahat Fermanı'na atıfta bulunan bir maddenin yer almasını talep etmiştir. Bâb-ı Âli buna itiraz etmesine rağmen, antlaşmanın dokuzuncu maddesinde Hatt-ı Hümayûn'a atıf yapılmıştır. Ancak bu referansın, Islahat Fermanı'nın Avrupalı güçlere Osmanlı Devleti'nin iç işlerine müdahale etme hakkı vermediği de bu madde içinde belirtilmiştir.<sup>15</sup> Buna rağmen Paris Antlaşması sonrası devam eden reform süreci, Avrupalı güçlerin artık Osmanlı'nın iç siyasetinde daha fazla var olacağının bir göstergesi olmuştur.<sup>16</sup> Neticede Osmanlı İmparatorluğu'nu Rus

---

ele almaktadır. Ayrıca Onur Karahanoğulları'nın "Türkiye'de İdari Yargı Tarihi" adlı doçentlik çalışması da hukukçu gözüyle Şûrâ-yı Devlet'i idari yargı organı olarak detaylı şekilde inceleyen bir eserdir.

<sup>15</sup> Gücüm, *age.* s. 54.

<sup>16</sup> Paris Barış Antlaşması'nın sureti için bk. Ahmed Lütfi Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmed Lütfi Efendi Tarihi*, Cilt IX, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1984, s. 230-244.

tecavüzünden korumak için önemli kayıplar veren ve Osmanlı'nın toprak bütünlüğünü garanti altına alan Batılı güçler, reformlar ve Hristiyan tebaanın şartlarının iyileştirilmesi karşılığında Osmanlı'nın bedelini ödemesini beklemektedirler.<sup>17</sup> Mustafa Reşid Paşa, bu maddenin Osmanlı İmparatorluğu'nun bağımsızlığını tehlikeye atacağını ve ülkeyi Avrupalıların müdahalesine açık hale getireceğini dile getiren bir layiha kaleme alarak duruma itiraz etmiş ve Sultan'ı uyarmaya çalışmıştır.<sup>18</sup> Tanzimat hareketini başlatan Mustafa Reşid Paşa, Kırım Savaşı'nda Avrupa'nın desteğini alabilmek karşılığında başlatılacak olan yeni ıslahat hareketinin dış güçlerin baskısıyla gerçekleştirilmesine karşı bir tavır sergilemiştir. Fakat Reşid Paşa'nın çabası etkili olmamış ve reformlar Fransa başta olmak üzere Avrupalı güçlerin baskısıyla hayata geçirilmiştir. İngiltere'nin Osmanlı politikaları üzerindeki etkisi Kırım Savaşı'ndan sonra belirgin biçimde devam etmiş olsa da Fransa'nın Osmanlı reform siyaseti üzerindeki etkisi 1860'lar boyunca kayda değer bir gelişme göstermiştir. Dış borç anlaşmaları gibi kritik konularda İngiltere yine baş rol oynarken kurumsal teşkilatlanma noktasında Fransa ideal bir örnek teşkil etmiştir. Reformlarla ilgili konularda Fransız diplomat Thouvenel, İngiliz meslektaş Canning'e göre Bâb-ı Âlî ile daha uyumlu bir siyaset izleyebilmiş ve Osmanlı Devleti reformlarının Fransız modeline göre biçimleneceği yeni bir sürecin içine girmiştir.<sup>19</sup> Bu nedendir ki önce taşra idaresinde daha sonra merkezî idarede Fransız modeli esas alınarak yeni kurumlar oluşturulmuştur.

Özellikle Rumeli'de Sırlar, Rumlar, Bulgarlar tarafından yürütülen ayrılıkçı isyanlar Osmanlı'nın yeni bir reform hareketine girişmesini zorunlu kılmış ve Paris Barış Antlaşması gereğince reformların uygulanma sürecinde Osmanlı ülkesini Avrupa etkisine açık hale getirmiştir. Paris Antlaşması'ndan önce fiilen gerçekleşen Avrupa müdahalesi, antlaşma maddesiyle yazılı olarak hukuki bir zemin elde etmiştir. Mustafa Reşid Paşa'nın Islahat Fermanı'nda ısrarla eleştirdiği Avrupa müdahalesiyle Osmanlı iç işleri uluslararası bir hal almaya başlamıştır. Avrupa'nın reformlara müdahalesi Mustafa Reşid Paşa tarafından eleştirilse de Kırım Savaşı sonrası reform hareketleri Osmanlı İmparatorluğu'nun yeni dünya düzenine ve Avrupa siyasi ve ekonomik sistemine entegrasyonu hızlandırmıştır. Nitekim Kırım Savaşı sonrası tekrar sadrazam olan Reşid Paşa kapsamlı reform sözü vermiş ve taşra reformu için başında bir başkanın olduğu, inşaat mühendisleri ve muvazzaf askerleri de içeren bir komisyon kurulmuştur. Hüdevendigar (Bursa) yeni hükûmet ilkelerinin uygulanması için model olarak

---

<sup>17</sup> Yalçın Murgul, "Beyond the Christian Question: Henry Bulwer and the Ottoman Reform (1858-1865)", *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, 53:6, 2025, s. 1303.

<sup>18</sup> Reşid Paşa'nın layiha-i itirâziyesi için bk. Ahmed Lütfi Efendi, *age.* s. 244-250.

<sup>19</sup> Gücüm, *age.* s. 56.

seçilmiştir.<sup>20</sup> Islahat Fermanı'nın hazırlanması için oluşturulan komisyonda yer alan Fransız Büyükelçi Thouvenel ilk olarak yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrılması gerektiğinden bahsetmiş, yaklaşık sekiz yıl sonra yeni vilayetler sistemi ile taşrada yürütme ve yargı güçlerinin birbirinden ayrılması sağlanmıştır.<sup>21</sup> Taşra yöneticilerinin usulsüz idaresinden ve yüksek vergilerden şikayetçi olan gayrimüslim Osmanlı tebaasının mağduriyetini ve Rusya'nın bu mağduriyetten faydalanarak müdahalesini önlemek amacıyla Âli ve Fuad Paşalar yeni vilayet idare usulünü geliştirmişlerdir. Niş Valiliği sırasındaki başarılı icraatlarından ve tecrübelerinden yararlanmak üzere Midhat Paşa da bu sürecin içinde yer almıştır. Sadrazam Fuad Paşa ile Midhat Paşa el ele vererek vilayet heyetlerinin teşkiline dair bir nizamname hazırlamışlardır.<sup>22</sup> Midhat Paşa'nın 1858 yılında Paris, Londra, Brüksel ve Viyana'da geçirdiği altı ay ve Batı Avrupa'nın gelişimine dair edindiği izlenimler muhakkak bu nizamnamenin hazırlanmasında ve Tuna Vilayeti'nin teşkilinde etkili olmuştur.<sup>23</sup>

Tuna Vilayeti'nde 1864 yılında uygulamaya konulan Tuna Vilâyet Nizamnamesi ile vali, mutasarrıf ve kaymakam gibi idarecilerin yanında meclisler de kurulmuş ve bu meclislere bu görevliler dışında yöre halkının müslim ve gayrimüslim temsilcileri de seçilerek dâhil edilmiştir. Aynı şekilde vilayetlerdeki karma mahkemelerin üyeleri de seçim yoluyla belirlenmiştir. 1867 yılında çıkarılan Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi ile bu uygulama İmparatorluk çapında yaygınlaştırılmıştır. Bu sayede Osmanlı taşra idaresinde meclisler ve mahkemeler vasıtasıyla idari ve adli işler birbirinden ayrılmıştır.<sup>24</sup>

Yeni Vilayet Nizamnamesi ile vilayetlerde adliye ve icra gücünün birbirinden ayrılması, merkezî yönetimde de idare, adliye ve kanun tasarıları hazırlanması için işlerin tek bir meclise bırakılmasının sakıncalarını ortaya çıkarmıştır. Vilayetlerde adli işler idare memurlarının yetkisinden çıkarılınca merkezî idarede de buna uyulması gerekliliği doğmuştur.<sup>25</sup> Başka bir deyişle, vilayetler düzeyinde

---

<sup>20</sup> Yalçın Murgul, "Tanzimat Reforms Reconsidered: The Case of Study of Tuna Province (1856-1868)", İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2016, s. 217.

<sup>21</sup> Gücüm, *age.* s. 213- 214.

<sup>22</sup> Ali Haydar Midhat, *Midhat Paşa: Hayat-ı siyasiyesi, hidematı, menfâ hayatı I, Tabıtra-i İbret*, Hilal Matbaası, İstanbul, 1325, s.23- 24.

<sup>23</sup> Murgul, *agm.*, s. 1314.

<sup>24</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2020, s. 48-63.

<sup>25</sup> Eduard Philippe Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat ou Histoire des Reformes Dans L'Empire Ottoman Depuis 1826 Jusqu'a Nos Jours Tome Second*, Librairie Cotillon, Paris, 1884, s. 18- 19; Eduard

uygulanana sistemin başarısı merkezî yönetimde de böylesi bir düzenlemenin gerekliliğini ortaya çıkarmış ve bu sayede Şûrâ-yı Devlet'in kurulması gündeme gelmiştir.<sup>26</sup> Ancak bu planlamalardan daha önce İngiliz Elçi Henry Bulwer 15 Kasım 1860 tarihinde İstanbul'daki Avrupalı elçilere gönderdiği sirkülerde Meclis-i Tanzimat'ın icrâ kabinesine benzer bir reform meclisine dönüştürülmesi önerisinde bulunmuştur. Bulwer'in projesine göre, mecliste beş yıl süreyle atanacak on iki memur bulunacak ve bunların bir kısmı da Hristiyan olacak, bazı üyeleri de yüksek komiser vasfında taşra idarelerini denetlemekle yükümlü olacaktır. Fakat proje Bâb-ı Âlî'nin ve Âli Paşa'nın muhalefetiyle karşılaşmıştır. Âli Paşa'ya göre Bulwer'in projesi Bâb-ı Âlî'nin bağımsızlığını zedelemektedir. Dolayısıyla proje hayata geçirilememiştir.<sup>27</sup> 15 Mayıs 1867 tarihinde Fuad Paşa'nın vilayet düzeyinde idarede eşitlik ve modernleşmeyi öven ve bunun merkez düzeyinde de uygulanabilirliğini savunan Avrupa devletlerine hitaben yazılmış muhtırası<sup>28</sup> ve Âli Paşa'nın İmparatorluk içinde yaşayan gayrimüslim tebaanın kaynaşması ve Hristiyanların yüksek memuriyetlere kabul edilmesinin gerekliliğine vurgu yaptığı hicri 3 Şaban 1284 (30 Kasım 1867) tarihli layihası<sup>29</sup> da merkezde kurulması istenen meclisi yazılı olarak desteklemekte ve Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşuna meşru bir zemin hazırlamaktadır.<sup>30</sup> Aynı tarihlerde Fransa da İstanbul'da bulunan büyükelçisi Bourée aracılığıyla Hristiyanların Müslümanlarla birlikte yer alacağı bir meclis kurulması fikrinin her halükârda teşvik edilmesini gerektiğini iletmiştir. Ayrıca kamu görevlerinin Hristiyan Osmanlı tebaasına daha çok açılması için Elçi Bourée'ye Bâb-ı Âlî'ye karşı ısrarcı olması tavsiye edilmiştir.<sup>31</sup> Fransa Dışişleri Bakanı Marquis de Moustier de Osmanlı Devleti'ni Avrupa medeniyeti hareketine dâhil etmeyi amaçlayan bir reform programı hazırlamış ve Osmanlı'nın Avrupa'ya dahlini öncelikle Batılı bir nitelik taşıyan yeni kurumların kurulmasına bağlamıştır, ki Şûrâ-yı Devlet'in

---

Philippe Engelhardt, *Türkiye ve Tanzimat Devlet-i Osmaniye'nin Târib-i İslabatı 1826'dan 1882'ye*, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 2017, s. 235.

<sup>26</sup> Mehmet Seyitdanhoğlu, *Tanzimat Devrinde Meclis-i Valâ (1838- 1868)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1999, s. 56.

<sup>27</sup> Murgul, agm. s. 1326.

<sup>28</sup> Ignace de Testa, *Recueil des traités de la Porte ottomane avec les puissances étrangères depuis le premier traité conclu en 1536, entre Suléyman I et François I, jusqu'à nos jours*, Cilt 7, Ernest Leroux, Paris, 1892, s. 457-467.

<sup>29</sup> Ali Fuad, *Rical-i Mühimme-i Siyasiyye*, Mücellit- Ali Rıza, İstanbul, 1928, s. 118- 127.

<sup>30</sup> Roderic Davison, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform*, Cilt I, Papirüs Yayınevi, İstanbul, 1963, s. 198.

<sup>31</sup> Testa, age. s. 429- 430.

kurulması bu öncelikler arasında ilk sırada yer almaktadır.<sup>32</sup> 17 Nisan 1867 tarihine ait bir Fransız diplomatik belgesi de Şûrâ-yı Devlet adında bir meclis kurulmasının (*la création du Conseil d'État* şeklinde ifade edilmektedir) kararlaştırıldığından; fakat Osmanlı kabinesinin yeni kurumun personel listesini hazırlamadan hiçbir şey yayınlamayacağından, böylece kabinenin farklı yöndeki taleplerinin önüne geçilebileceğinden bahsetmektedir.<sup>33</sup> Bu gelişmeler, Şûrâ-yı Devlet'in teşkilinde Sultan Abdülaziz'in 21 Haziran 1867 ilâ 7 Ağustos 1867 arasında gerçekleştirdiği Avrupa seyahatine atfedilen önemi boşa çıkarır niteliktedir.<sup>34</sup> Bir başka ifadeyle Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşunu yalnız Sultan Abdülaziz'in Avrupa'da edindiği izlenimlerle ve meclis ziyaretlerinden etkilenmesiyle açıklamak mümkün değildir. Âli, Fuad ve o sıralarda Tuna Valisi olan Midhat Paşaların zihinlerindeki ideal meclis fikri, Fransa ile geliştirdikleri diplomatik temaslar neticesinde Fransız kurumları hakkında edindikleri bilgiler ve bunların Osmanlı kurumlarına uyarlanabilir olması Şûrâ-yı Devlet'in teşkilinde daha büyük öneme sahiptir.

Fikrî olarak Şûrâ-yı Devlet'in teşkili için gerekli şartlar sağlanmışken Âli ve Fuad Paşaların önünde tek bir engel kalmıştır. Bu engel Girit'in Yunanistan'a ilhaki için adada çıkan isyanlar sebebiyle Sadrazam Âli Paşa'nın Padişah tarafından Girit'e gönderilmesidir. Âli Paşa'ya verilen görev, adanın idaresinde yapılması gereken değişikliklerin uygulanmasıdır. Âli Paşa'nın başkentten ayrılması Sultan Abdülaziz'in gittikçe artan mutlakiyetçi eğilimlerinin, reformlara engel olmak için büyük bir çaba sarf eden devlet ricalinin ve Avrupa'da çıkardıkları gazetelerde Âli ve Fuad Paşalar aleyhine yazılar yazan Yeni Osmanlıların karşısında Fuad Paşa'yı merkezde tek başına bırakmıştır. Ancak Sultan Abdülaziz'in İngiltere ve Fransa gibi Avrupalı devletlerin desteğini kaybetmekten duyduğu çekince Âli ve Fuad Paşaların birbirlerinden uzak olmalarına rağmen Şûrâ-yı Devlet için gerekli hazırlıkları yürütebilmelerine imkân tanımıştır.<sup>35</sup> Bunun üzerine Meclis-i Vâlâ'da çalışmalarına başlanmış ve ülkenin

---

<sup>32</sup> Jean-Romain Ferrand-Hus, "L'institution du Conseil d'état ottoman (1868): un succès en demi-teinte pour la diplomatie française", *Revue d'histoire diplomatique*, Cilt 4, Sayı 134, 2020, s. 297-298.

<sup>33</sup> *Archives diplomatiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (AMAE), Correspondance Politique (CP)*, 370/60, s. 280-281, 17 Nisan 1867.

<sup>34</sup> Ahmed Lûtfî Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi*, Cilt XI, Yayına Hazırlayan Münir Aktepe, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1989, s. 108- 112. Sultan Abdülaziz'in Avrupa seyahati hakkında daha detaylı bilgi için bk. Nihat Karaer, *Paris, Londra, Viyana; Abdülaziz'in Avrupa Seyahati*, Phoenix Yayınevi, İstanbul, 2012.

<sup>35</sup> Engelhardt, *La Turquie et Le Tanzimat*, Cilt II, s. 2-4; Engelhardt, *age*, s. 221- 223.

genel meselelerinin tartışılacağı beş daireden oluşacak bir meclis tasarlanmıştır.<sup>36</sup> Böylece, vilayet genel meclislerinden seçilen delegelerle hem Müslüman hem gayrimüslim Osmanlı tebaasının temsil edildiği hem de taşranın ademimerkeziyete mahal vermeden denetlenebilir olduğu bir kurum yaratılması amaçlanmıştır.

Şûrâ-yı Devlet'in teşkili kararlaştırıldıktan sonra üzerinde durulması gereken en önemli husus, bu meclisin riyasetine kimin atanacağına karar vermek olmuştur. Sultan Abdülaziz'in "kendi eseri" olarak gördüğü ve Avrupa nazarında liberal bir adım tabir edilen ve takdir toplayan bir kurumun<sup>37</sup> başına getirilecek kişi de kuruma itibar kazandıracak nitelikte kabiliyetli bir bürokrat olmalıdır. Bâb-ı Âlî ve Fransız Elçi Bourée'ye doğru seçimi yapmakta büyük bir görev düşmektedir.

Elçi Bourée, Hariciye Nazırı Fuad Paşa ile yaptığı görüşmelerde başlangıçta Fuad Paşa'nın Şûrâ-yı Devlet riyasetini kendisine sakladığını itiraf ettiğini ancak Âli Paşa'nın dış işlerinde ona ihtiyacı olduğunu ve kendisinden vazgeçemeyeceğini söylediğini Fransız Dışişleri Bakanı Moustier'e gönderdiği raporda aktarmaktadır. Bourée'nin Moustier'e söylediği gibi, Fuad Paşa'nın Midhat'ın teşkilatçılık yeteneklerine güvenerek Şûrâ-yı Devlet riyasetine atanmasının daha uygun olduğunu dile getirmiştir.<sup>38</sup> Dolayısıyla Fuad Paşa, itibarlı bir kurumun başına geçerek Avrupa'nın takdirini toplamayı amaçlamış ve fakat yerini doldurabilecek kabiliyette bir bürokrat bul(un)amadığından Şûrâ-yı Devlet riyasetinden feragat etmek zorunda kalmıştır. Bu durumu Namık Kemal'in teşhis ettiği "kaht-ı ricâl" hastalığı ile açıklamak mümkünse de galip ihtimal Âli ve Fuad Paşaların iktidar merkezindeki güçlerini azaltabilecek bir adımdan kaçınmaları Midhat Paşa'yı ön plana çıkartmıştır. 5 Mart 1868 tarihinde Midhat Paşa, Şûrâ-yı Devlet Reisliğine tayin edilmiştir.<sup>39</sup>

Midhat Paşa hem Sultan Abdülaziz ve Bâb-ı Âlî'yi hem de Fransa'yı memnun edecek bir bürokrattır. Elçi Bourée'nin raporlarında çizdiği Midhat Paşa tasviri, Paris'teki hariciye bürokrasisini de onun Şûrâ-yı Devlet riyaseti için uygun bir seçim olduğuna ikna etmiştir. Nitekim Bourée raporunda Midhat Paşa'yı çalışkan, dürüst, kararlı, reformları açıkça savunan ve liberal düşüncelere sahip bir Osmanlı bürokrati şeklinde tarif etmiştir.<sup>40</sup> Ancak Fransa'yı endişelendiren esas mesele,

<sup>36</sup> Stanford J. Shaw, "The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876", *International Journal of Middle East Studies*, Cilt 1, Sayı 1, 1970, s. 73- 74.

<sup>37</sup> *AMAIE, CP*, 375/71, s. 188-197, 1 Nisan 1868.

<sup>38</sup> *AMAIE, CP*, 375/54, s. 42-46, 10 Mart 1868.

<sup>39</sup> İbnül Emin Mahmut Kemal İnal, *Son Sadrazamlar*, Cilt I, Dergâh Yayınları, 3. Baskı, İstanbul, 1982, s. 319.

<sup>40</sup> *AMAIE CP*, 376/127, s. 100-102, 17 Haziran 1868.

Şûrâ-yı Devlet riyaseti görevi sebebiyle İstanbul'da kalacak olan Midhat Paşa'nın Tuna Vilayeti'nde gerçekleşebilecek çete saldırılarına karşı nasıl bir çözüm yolu bulacağıdır. Midhat Paşa, Elçi Bourée ile yaptığı görüşmede bu duruma çözüm olarak daha önce Vidin'de birlikte görev yaptığı Sabri Paşa'yı önermiş ve Bulgaristan'da bulunmasının faydalı olacağını dile getirmiştir.<sup>41</sup>

Midhat Paşa, Şûrâ-yı Devlet Reisliğine tayin edildikten sonra Âli Paşa'dan aldığı talimat üzerine Şûrâ-yı Devlet'in kurulması işine girişmiş ve daireleri, kalem işlerini, memur ve hademeye dair işleri de düzenleyerek kuruluş aşamasını en azından kâğıt üzerinde tamamlamıştır.<sup>42</sup> Kuruluş aşamasında kurumun iç örgütlenmesi dışında diğer bir önemli husus da iç tüzüğünün hazırlanması olmuştur. 1 Nisan 1868 tarihinde Şûrâ-yı Devlet'in işleyişi, yetkileri ve beş dairesi hakkında bilgiler içeren Şûrâ-yı Devlet Nizamnamesi yürürlüğe girmiştir.<sup>43</sup> Bu sayede kısa bir aradan sonra 1925 yılında tekrar kurulacak olan Cumhuriyet dönemi Danıştay'ının temellerini oluşturan Şûrâ-yı Devlet Osmanlı idari hayatına girmiştir. Nizamnamenin içeriği ve çözümlemesi ayrı bir çalışmanın konusu olmakla birlikte, Bâb-ı Âli ve Şûrâ-yı Devlet arasındaki ilişkiyi daha iyi kavrayabilmek için ilgili maddelere değinmek yerinde olacaktır. Zira Âli ve Fuad Paşaların zihinlerindeki ideal Şûrâ-yı Devlet, nizamnamenin ilgili maddelerinde kendini göstermektedir. Öncelikle, nezaretlerden ve taşrada valiliklerden yapılan bütün başvurular Sadâret aracılığıyla Şûrâ-yı Devlet'e iletilmektedir. Böylece bütün başvurular Sadâret makamının elinden geçeceği için bir tertip ve düzen sağlanması hedeflenmiştir. Diğer bir hedef ise nazırlar ve valiler üzerinde denge ve denetim mekanizmasının kurulmasını sağlamaktır. Şûrâ-yı Devlet'in kuruluş sürecinde Sadâret makamında bulunmuş olan Âli ve Fuad Paşalar Şûrâ-yı Devlet vasıtasıyla nazırlar ve valiler üzerinde merkezî bir denetim kurmak istemişlerdir.<sup>44</sup> Şûrâ-yı Devletin alacağı her türlü karar ve yapacağı iş, Sadâret makamından havale edilmesi ve Sadâret tarafından onaylanmasına bağlıdır.<sup>45</sup> Ayrıca Şûrâ-yı Devlet oturumunda hazırlanan yasa tasarılarının (layiha) bir bağlayıcılığı olmayıp sadece istişareye dayalı bir nitelik taşımaktadır. Şûrâ-yı Devlet yasama sürecinde önemli bir rol üstlenmesine rağmen, bağımsız ve özgün bir yasama organı olmaktan

<sup>41</sup> *AMAE, CP, 375/54, s. 42-46, 10 Mart 1868.*

<sup>42</sup> Ali Haydar Midhat, *age.*, s. 61.

<sup>43</sup> *Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Hatt-ı Hümayun (HAT) 1648/54, H. 08.12.1284 (M. 01.04.1868); BOA, İrade- Dosya Usulü (İ. DUİT), 58/51, H. 8.12.1284 (M. 01.04.1868); Düstur, Cilt I, Matbaa-i Amire, İstanbul, 1289, s. 703-706.*

<sup>44</sup> Zeki Eraslan, *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm (1868-1922)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2018, s. 201.

<sup>45</sup> "... işbu umûr ve mesâlihın cümlesi usulü vechle makâm-ı Sadâretten havâle olunub kararları bazmabata oraya bildirilecektir..." , bk. İ. DUİT, 58/51, H. 8.12.1284 (M. 01.04.1868).

uzaktır.<sup>46</sup> Fiziki olarak hükûmet merkezinin (Bâb-ı Âlî) içinde yer alan Şûrâ-yı Devlet, yürütmenin bir parçasını oluşturmaktadır.<sup>47</sup> Bu sebeple, bu çalışmada Şûrâ-yı Devlet yasama ve idari yargı yetkilerinden ziyade yürütmenin bir parçası olarak değerlendirilmiştir. Şûrâ-yı Devlet, adeta Âli Paşa'nın zihnindeki sadrazamın en tepede olduğu hiyerarşik bir yapıya hizmet eden bir kurum gibidir. Ahmed Saib de bu ifadeyi desteklemek ister gibi Şûrâ-yı Devlet'i Âli Paşa'nın sadareti sırasında Saray'ın Bâb-ı Âlî'ye tecavüzüne karşılık gerçekleştirdiği en önemli ıslahat olarak tanımlamaktadır.<sup>48</sup> Şûrâ-yı Devlet tarafından bireylerin müracaat ve şikâyetleri üzerine devlet ve idare aleyhine verilecek kararların ancak Sadâret makamının onayıyla icrailik vasfını edinebilmeleri de bu tezi destekler niteliktedir.<sup>49</sup>

### **Bâb-ı Âli ve Fransa Kıskaçında Şûrâ-yı Devlet Üyelerinin Seçimi**

Şûrâ-yı Devlet'in teşkili kadar bu kuruma atanacak üyelerin seçimi hem Bâb-ı Âlî hem de Fransa için büyük önem arz etmektedir. Bâb-ı Âlî üzerinde nüfuz kurabileceği, fikirlerini etkileyebileceği ve kendisine muhalefet etmeyecek kimseleri seçmeye özen gösterirken, Fransa özellikle gayrimüslim üye seçiminde etkin bir politika izlemeyi tercih etmiştir. Saray, Bâb-ı Âlî ve Fransız Büyükelçiliği üçgeninde geçen görüşmeler Şûrâ-yı Devlet'in kadrosunu şekillendirmekte önemli rol oynamıştır. Bu süreçte Fransa, Şûrâ-yı Devlet'in kurulması kadar üye seçiminin kendileri için büyük önem taşıdığını Elçi Bourée aracılığıyla ifade etmektedir.<sup>50</sup>

Fransa için köken ve inanç bakımından çok farklı toplulukların bir arada yaşadığı Osmanlı İmparatorluğu'nda oluşturulan bu yeni kurumun kadrosunda tüm ana etnik ve dinî grupların temsil edilmesi birincil öneme sahiptir. Osmanlı sultanının toplumun farklı kesimlerinin bir arada temsil edildiği bir kurum teşkil edecek şekilde liberal bir düşünceye sahip olması Fransa açısından ayrıca takdir

---

<sup>46</sup> Napoleon'un kurduğu modern Danıştay 1848 yılında yapılan reforma kadar kanunların hazırlanmasıyla mükelleftir. Danıştay yasa maddelerini inceleyen, tartışan ve son şeklini veren tek karar organıydı. Ancak İmparatorluğun çöküşüyle Danıştay yasama rolünü kaybetmiş; hükûmete tavsiye veren bir organın ötesine geçerek bizzat yargı (hüküm) kararı verme gücü elde etmiştir. Bk. Berthlemy, *The Conseil d'Etat*, s. 24-26.

<sup>47</sup> Onur Karahanoğulları, *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi* (Doçentlik Çalışması), İnternet Paylaşımı, Ankara, 2005, s. 149.

<sup>48</sup> Ahmed Saib, *Vaka-ı Sultan Abdülazîz*, Hindiyeye Matbaası, Kahire, 1326, s. 46.

<sup>49</sup> Recai G. Okandan, *Âmme Hukuku Tarihimizde Tanzimat Devrinin Karakteristik Vasıfları*, Recep Ulusoğlu Basımevi, Ankara, 1940, s. 11- 12.

<sup>50</sup> *AMAE, CP*, 375/69, s. 407-410, 15 Mayıs 1868.

edilmesi gereken bir harekettir.<sup>51</sup> Fransa'nın üye seçimine atfettiği bu önem sebebiyle, Sadrazam Âli Paşa ve Hariciye Nazırı Fuad Paşa'nın yetenekleriyle kendini kanıtlamış ve enerjik kimseleri bu meclise dâhil ederek onlardan faydalanması tavsiye edilmiştir. Fransızlar açısından Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşanan bu gelişme, Avrupa'nın ısrarla dile getirdiği reformların samimi ve ciddi olduğunun bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.<sup>52</sup>

Fuad Paşa'nın ifadesine göre, Sultan Abdülaziz eyaletlerden Şûrâ-yı Devlet'e üye olarak girebilecek nitelikte kaç kişi gönderilebileceğinin sorulmasını ve Hristiyanların da bu kurumda önemli bir oranda temsil edilmelerini arzu etmiştir. Bu sayede Abdülaziz, Avrupa'ya karşı üstlendiği taahhütleri de yerine getirmiş sayılacaktır.<sup>53</sup> Şûrâ-yı Devlet sayesinde eyaletlerden gelen Hristiyanlar merkezî idarede de temsil şansı elde etmiş olacaktırlar.

Şûrâ-yı Devlet'in henüz şekillenmekte olduğu bir dönemde Fransız Elçi Bourée'nin Sultan Abdülaziz ile yaptığı görüşme Şûrâ-yı Devlet kadrosunun oluşturulmasına dair önemli bilgiler sunmaktadır. Elçi Bourée, Şûrâ-yı Devlet'in teşkili ve demiryolu imtiyazı sebebiyle Osmanlı nazırları aracılığıyla Saray'a tebriklerini iletme istemiş, fakat Sultan Abdülaziz tebrikleri doğrudan Bourée'den kabul etmek için kendisini Saray'a davet etmiştir. 2 Nisan 1868 tarihinde Elçi Bourée, Sultan Abdülaziz'in huzuruna çıkmış ve ikisi arasında Sultan'ın "kendi eseri olarak gördüğü" ve büyük önem atfettiği Şûrâ-yı Devlet üzerine bir görüşme gerçekleşmiştir. Fransa'yı temsilen orada bulunan Elçi Bourée, görevinin bu kurumun devamlılığını sağlamak olduğunu Padişah'a ifade etmiştir.<sup>54</sup> Bu görüşmede, Sultan Abdülaziz, Şûrâ-yı Devlet'in nazırlara önemli katkılar sağlayacağını, orada yalnızca İstanbul'daki memurların değil, eyaletlerin de en yetenekli kabul edilen müslim ve gayrimüslim tebaasından kimselerin de bir araya geleceği düşüncesinden hareketle, üye seçiminde Hariciye Nazırı Fuad Paşa, Maliye Nazırı Mehmed Rüşdi Paşa (Şirvânîzâde) ve Tuna Vilayeti Valiliği sırasında kendini kanıtlamış Midhat Paşa'yı görevlendirdiğini dile getirmiştir. Bu sayede Suriye, Bulgaristan, Bosna gibi memleketlerden gelen kişiler Şûrâ-yı Devlet'te yer alacak ve ahalinin ihtiyaçları ve şikâyetleri bu üyeler aracılığıyla Şûrâ-yı Devlet'te müzakere edilerek daha hızlı çözüme kavuşturulacaktır. Büyük bir hadise yaşanmış Girit'ten de Osmanlı'ya iyi hizmet etmiş bir Hristiyan'ın da -ki

---

<sup>51</sup> Testa, *age.* s. 523- 524; *AMAE, CP, 375/69*, s. 407-410, 15 Mayıs 1868. (Testa'da yer alan evrak, CP 375/69 no'lu belgenin transkripsiyonudur).

<sup>52</sup> Testa, *age.* s. 512- 513.

<sup>53</sup> *AMAE, CP, 375/71*, s. 188-197, 1 Nisan 1868.

<sup>54</sup> *AMAE, CP, 375/71*, s. 188-197, 1 Nisan 1868.

Bourée'nin ifadesine göre bu kişi Karateodori isimli kişi olacaktır.<sup>55</sup> Şûrâ-yı Devlet'e çağrılacağını sözlerine eklemiştir. Elçi Bourée, Şûrâ-yı Devlet'in çalışmasını tehlikeye atmamak adına Osmanlı ricalinden statükoyu savunan kimselerin görevden alınmalarının önemli olduğunu, böylece reformcuların Şûrâ'da homojen bir yapıya kavuşarak başarı göstereceğini Sultan Abdülaziz'e iletmiştir. Ancak Sultan Abdülaziz de mevcut kabinenin Şûrâ'nın çalışmalarına destek olacak şekilde oluşturulduğunu belirtmiştir.<sup>56</sup> Bu noktada Sultan Abdülaziz ve Fransız Elçi'nin yanıldığı nokta, yukarıda isimleri sayılan reformcular arasında da fikrî ayrılıklar ve hizipleşmelerin var olduğudur. Abdülaziz üye seçimi için reform yanlısı Osmanlı bürokratlarını görevlendirmiş, fakat bu kimselerin reform konusunda farklı bakış açılarına sahip olduğunu göz ardı etmiştir. Fuad Paşa Avrupai tarzda modernleşmeyi desteklerken saltanatın devamlılığını savunmayı da ihmal etmemiştir. Bir Tanzimat bürokratu olarak siyasal katılım, mahallî demokrasi gibi gelişmeleri sakıncalı görerek demokrasi yerine kanuni ve adil bir otoriter rejimi benimsemiştir.<sup>57</sup> Ayrıca Âli Paşa ile kurdukları oligarşik yapıya muhalefet edebilecek kimseleri önemli makamlardan uzak tutmaya özen göstermişlerdir. Şirvânîzâde Mehmed Rüşdi Paşa ise ilmiye kökenli olduğu için reformlara daha muhafazakâr bir bakışı vardır. Midhat Paşa her ikisinden de farklı olarak parlamenter rejimi tek çözüm olarak görmekte ve idealist yaklaşımlar benimsemektedir.<sup>58</sup> Bu nedenledir ki, Şûrâ'nın kadrosu belirlenirken üye seçiminde görevli olan herkesi memnun edecek bir liste hazırlanamamıştır. Özellikle Midhat Paşa'yı ve Elçi Bourée'yi memnun etmeyen bazı üye seçimleri yapılmıştır.

Bourée'nin Fransız Bakan Moustier'e gönderdiği Şûrâ-yı Devlet üyelerini, muavin ve mülazımları içeren listede adı yolsuzluğa karışmış olan Dâr-ı Şûrâ-yı Askeri Reisi Ferik Safvet Paşa'nın listede yer aldığından bahsetmekte ve bu durumdan duyduğu hoşnutsuzluğu dile getirmektedir. Ancak daha sonra Şûrâ-yı Devlet'in dairelerinde bulunan üye, muavin ve mülazımların listesinde Safvet Paşa'nın adının silindiğini görünce gösterilen bu titizliği takdir etmiştir. Aynı şekilde Sultan Abdülaziz tarafından sertçe eleştirilen Mekteb-i Harbiye Nazırı Derviş Paşa'nın da ilk listede yer almasına rağmen daha sonra ortadan kaybolduğunu ifade etmektedir. Hristiyan üyelerden biri olan Mısırlıoğlu Boghos

<sup>55</sup> *AMAE, CP, 375/72, s. 198- 203, 3 Nisan 1868.* Ancak Şûrâ-yı Devlet üyelerinin isimlerinin zikredildiği *BOA, İ. DUİT 58/49* no'lu belgede bu isme rastlanmamaktadır.

<sup>56</sup> *AMAE, CP, 375/72, s. 198- 203, 3 Nisan 1868.*

<sup>57</sup> İlber Ortaylı, *Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu Seçme Eserleri II*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2008, s. 269.

<sup>58</sup> Charles Mismar, *Souvenirs du monde musulman*, Librairie Hachette et Cie., Paris, 1892, s. 20; Mahmud Celaleddin Paşa, *Mirat-ı Hakikat*, Cilt I, Matbaa-i Osmaniyye, İstanbul, 1326, s. 109.

Bey'in ise yeni görevi hakkında hiçbir bilgisi olmayan zengin bir Ermeni banker olarak Şûrâ'da yer almasını anlayamadığını Bakan Moustier'e ilemiştir.<sup>59</sup> Midhat Paşa'nın da Bourée gibi aynı isimleri eleştirip eleştirmediğini tespit etmek mümkün olamamıştır; fakat Midhat Paşa'nın idealist tavrı göz önüne alınırsa liyakatli, donanımlı ve yenilikçi kimliğe sahip kimselerin listede yer almasının önemli olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim, Bourée'nin de yukarıda bahsi geçen isimlerle ilgili yaptığı eleştiriler Midhat Paşa ile aynı kriterlere önem verdiklerini göstermektedir.

Midhat Paşa Şûrâ-yı Devlet riyasetine tayin olduktan sonra üye seçimi hakkında Fransız Elçi Bourée ile istişarelerde bulunmuş ve yaptıkları görüşmelerden birinde, Midhat Paşa Osmanlı ricalinden reform karşıtı ve yaşlı kimselerin Şûrâ-yı Devlet bünyesinde yer almasını istemediğini ancak birkaç tanesine "katlanmak" zorunda kalacağını ifade etmiştir. Bu noktada Bourée'nin Midhat Paşa'ya tavsiyesi ise, Şûrâ-yı Devlet'in kusurlu veya yetersiz bazı üyelerinin yanında her dairede etkisi ve üstün bilgisi ile diğerleri üzerinde baskın olabilecek bir liderin görevlendirilmesidir. Böylece bir rekabet ortamı yaratılarak etkinlik ve bilgi birikimi belirleyici bir rol oynayacaktır. Bourée, eğitilmiş ve çalışkan Ermenilerde bu niteliklerin bulunduğunu sözlerine ilave etmektedir. Bu sebeple, eyaletlerden seçilecek Şûrâ-yı Devlet üyeleri için de eyaletlerdeki Fransız konsolosluklarından Hıristiyan Osmanlı entelektüelleri hakkında bir değerlendirmede bulunmalarını talep etmiş, ancak aldığı cevaplarla Hıristiyan entelektüellerin kamusal görevleri yerine getirmede yetersiz oldukları ve güven vermedikleri sonucuna ulaşmıştır.<sup>60</sup> Bu muhtelif unsurların ehliyetsizliği ve tecrübesizliğine bağlı olarak başlangıçta birkaç Avrupalı uzmanın Şûrâ-yı Devlet'te görevlendirilmesinin gerekliliğine kanaat getirilmiştir.<sup>61</sup> Midhat Paşa, Elçi Bourée ile yaptığı bir başka görüşmede de Saray tarafından yetersiz Şûrâ üyelerinin atanmasını engellemek için tek başına direnmek zorunda kaldığını dile getirmiştir.<sup>62</sup> Buradan anlaşılmaktadır ki, Âli ve Fuad Paşalar Saray'ın yanlış seçimlerine sessiz kalmış, belki de Şûrâ-yı Devlet'i kendi tahakkümleri altına almak için yetersiz üyelerin varlığını bir fırsat olarak görmüşlerdir.

Fransız elçi tüm bu seçim sürecinde Sultan Abdülaziz başta olmak üzere, Âli ve Fuad Paşalar ve Midhat Paşa ile görüşmelerini sürdürmüş ve Şûrâ-yı Devlet kadrosu belirlenirken doğrudan sürecin içine dâhil olmuştur. Özellikle Katolik Ermenilerin Şûrâ-yı Devlet'e atanmasında Elçi Bourée etkin bir rol oynamıştır.

<sup>59</sup> *AMAIE, CP, 375/90, s. 337-345, 5 Mayıs 1868.*

<sup>60</sup> *AMAIE, CP, 375/60, s. 88-90, 18 Mart 1868.*

<sup>61</sup> Engelhardt, *La Turquie et le Tanzimat*, Cilt II, s. 22; Engelhardt, *age.*, s. 238.

<sup>62</sup> *AMAIE, CP, 375/81, s. 260-261, 22 Nisan 1868.*

İstanbul'da bulunan Rus temsilcisi General İgnatiev Katolik Ermenilerin nüfusça Gregoryen Ermenilerin altıda biri oranında olmalarına rağmen Şûrâ'da dört üyelerinin<sup>63</sup> bulunmasını Elçi Bourée'nin Gregoryen Ermenilerin dışlanmasını sağlamasına ve bunun için baskı uygulamasına bağlamaktadır.<sup>64</sup> Rusya açık bir politika olarak Osmanlı tebaasından Ortodoks nüfusun koruyuculuğunu üstlenirken Fransa her ne kadar seküler yaklaşımlarıyla anılsa da III. Napoleon'un iktidara gelirken kiliseden destek alması Fransız imparatorun Osmanlı politikasını da etkilemiştir. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki Katolikleri gözetmeye ve Katolik misyoner faaliyetleri desteklemeye devam etmiştir.<sup>65</sup> Elçi Bourée'nin Şûrâ-yı Devlet üyelerinin seçiminde özellikle Katolik Ermenileri desteklemesi bu politikayla ilintili olabilir.

Tüm bu görüşmeler ışığında Şûrâ-yı Devlet üyelerinin listesi şekillenmiş ve 1 Mayıs 1868 tarihli irade ile tüm üyelerin tayini gerçekleştirilmiştir. Listede isimleri belirli 41 üye bulunmaktadır. Müslüman üyeler mesleklerine ve buldukları şehirlere göre nitelendirilirken gayrimüslim üyeler ait oldukları dinî cemaate göre adlandırılmışlardır. Şûrâ-yı Devlet'in aza-yı mevcudesinden olan ilk 11 üyenin tespit edilebilenlerinden ikisi eski vilayet valisi, üçü nazır, ikisi gayrimüslim ve biri ulemadandır. Müceddeden tayin olunan 15 kişiden biri eski vilayet valisi, üçü ulemadan, üçü askeriyeden gelirken beşi gayrimüslim üyedir. Şûrâ-yı Devlet için vilayetlerden çağrılan 15 kişiden biri eski vali, beşi gayrimüslim, ikisi ulemadan, biri askeriyeden ve sekizi Rumeli eşrafındandır. Gayrimüslim üyeler çoğunlukla Rumeli'deki eşraftan olmakla birlikte Rum, Katolik Ermeni, Gregoryen Ermeni ve Yahudi'dir. Tespit edilebilenler arasında Şam ve Bağdat eşrafından Müslüman ve gayrimüslim kimseler de bulunmaktadır.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Düzoğlu Mihran Bey, Mısırhoğlu Bogos Bey, Tingiroğlu Ohannes Efendi ve Kuyumcuzade Bedros Efendi adlarında dört Katolik Ermeni Şûrâ-yı Devlet azalığı görevinde bulunmuştur. Bk. *AMAE, CP, 375/90*, s. 342-343, 5 Mayıs 1868.

<sup>64</sup> *AMAE, CP, 375/99*, s. 392, 13 Mayıs 1868.

<sup>65</sup> Gücüm, *age.* s. 108.

<sup>66</sup> *BOA, İ. DUİT 58/49*, H. 8.01.1285 (M. 01.05.1868); *AMAE, CP, 375/90*, 5.05.1868. Şûrâ-yı Devlet için azâ-yı mevcüdeden tefrik olunanlar Yanya Valisi sâbık devletlü Edhem Paşa Hazretleri, sudûrdan semahatlü Necib Efendi Hazretleri, atufetlü Subhi Beyefendi Hazretleri, atufetlü Rıza Efendi Hazretleri, atufetlü Kemal Efendi Hazretleri, atufetlü Arif Efendi Hazretleri, saadetlü Rauf Beyefendi Hazretleri, saadetlü Besim Beyefendi Hazretleri, saadetlü Mihran Bey Hazretleri, saadetlü Miltiyadi Bey Hazretleri, Başkatib saadetlü Mahmud Beyefendi Hazretleri; Şûrâ-yı Devlet için müceddeden tayin olunmaları tahattur olunanlar Erzurum Valisi devletlü Emin Muhlis Paşa Hazretleri, sudûrdan semahatlü RePet Efendi Hazretleri, Dâr-ı Şûrâ Reisi saadetlü Safvet Paşa Hazretleri, Mekteb-i Harbiye Nazır saadetlü Derviş Paşa Hazretleri, mevâliden faziletlü Seyfeddin Efendi, mevâliden faziletlü Ziver Bey, mevâliden faziletlü Sahib Bey, saadetlü Kadri Beyefendi Hazretleri, mülga Meclis-i Hazain azâsından Tingiroğlu saadetlü Ohannes Efendi Hazretleri, Mısırlızâde saadetlü Bogos Bey Hazretleri, Altıncı Daire Reis Vekili saadetlü Ali Bey, Tuna Vilâyeti

Fransız Elçi Şûrâ-yı Devlet bünyesinde daha fazla gayrimüslim temsili için büyük bir çaba göstermiş, fakat kabiliyetli bürokratlar bulma konusunda hem Bourée hem de Bâb-ı Âlî beklenen başarıyı gösterememiştir. Elçi Bourée'nin Âli Paşa ile görüşmesinde de yönelttiği en büyük eleştiri Şûrâ'nın yetki sınırlarını, kapsamını, hangi konuların Şûrâ'ya havale edilip edilmeyeceğini bilen bir üyenin eksik olmasıdır. Üyeler yalnızca genel fikirlere sahip olup, Şûrâ'nın kesin ve net ilkelerini ortaya koymaktan uzaktır. Bunun için Elçi Bourée, çözüm önerisi olarak Fransız devlet konseyinde yıllarını geçirmiş, deneyimli ve Midhat Paşa ve diğer Şûrâ-yı Devlet dairelerinin reisleriyle istişare edebilecek bir meclis başkanı bulabileceğini iddia etmektedir. Âli Paşa Fransız Devlet Konseyi'nde memur olan bir raportörün (*mâitres des requêtes*), ancak Fransız Hükûmeti tarafından resmî olarak görevlendirilmeden ve Bâb-ı Âlî'nin resmi daveti olmadan gayriresmî olarak gizli bir danışma rolünü üstlenmesini kabul etmiştir.<sup>67</sup> Bu gizli danışma görevinin gerçekleşip gerçekleşmediğine dair Fransız ve Osmanlı arşiv kaynaklarında bir bulguya rastlanmamıştır. Tam olarak bu hedefe ulaşılammış olacak ki, etkin bir kadro ile Şûrâ-yı Devlet'in dahili nizamnamesinin hazırlanıp yürürlüğe girmesi ancak bir yıl sonra mümkün olabilmıştır. Namık Kemal de *Hürriyet* Gazetesi'ndeki yazısında Avrupa'ya yaranmak için taşrada çeşitli mezheplerden kimseler aranacağına Fransız Devlet Şûrâsı'nda olduğu gibi İstanbul'da da çeşitli vilayetlerde hukuk ilmini bilen ulemeden muntazam bir kanun hazırlayacak kimselerin bulunabileceğini ifade etmiştir.<sup>68</sup>

Bourée'nin Şûrâ-yı Devlet'in teşkili kararı alınmasından itibaren süreç içinde oynadığı aktif rolün ima ettiği şekilde Fransız Elçi sadece reformların uygulanmasını takip etmekle kalmamış, bu reform sürecinin bir parçası olmuştur.

Umûr-ı Ecnebiyye Müdürü sâbık saadetlü Odyan Efendi, Rütbe-i ûlâ sınıf-ı sanisi ihsan buyrulmuş Logofet Beyzâde Logofet Bey, buna dahî Kuyumcuzâde Bedros Efendi, buna dahî Şabcızâde Daviçon Efendi; Şûrâ-yı Devlet için vilayetlerden celbi tahattur olunanlar Suriye'den mevaliden Mahmud Efendi, Rütbe-i ûlâ sınıf-ı sanisi ihsan buyrulmuş Suriye'den Anton Şami, buna dahî Haleb'den Câberizâde Ali Efendi, Mirmiranlığa terfi'i Erzurum'dan Eleşkirdli Mehmed Paşa, Bağdad'dan mevâliden Kethüda Emin Efendi, Yanya'dan saadetlü Kahraman Paşa, Rütbe-i ûlâ sınıf-ı sanisi Yanya'dan Nikolaki Çanak Efendi, buna dahî Tırhala'dan İbrahim Bey, buna dahî Edirne'den Şerif Bey, Filibe'den bir Bulgar, Rütbe-i ûlâ sınıf-ı sanisi Tuna'dan Rusçuklu Hacı Yuvanço Efendi, buna dahî Tuna'dan Tırnovili Fazıl Bey, Rütbe-i ûlâ sınıf-ı sanisi Travnikli Mustafa Beyzâde Derviş Bey, buna dahî Keyfelik'den Tıranlı Süleyman Bey, buna dahî Selanik'den Sirozlu Mihalaki Efendi, Selanik'den bir müslim, buna dahî yine Selanik'den Yahudi Avram Efendi ve Aydın Vilâyeti'nden bir zat. Şûrâ-yı Devlet üyelerinin isimlerini ve unvanlarını tespit etmek mümkün olmakla birlikte hangilerinin reform yanlısı hangilerinin Midhat Paşa'nın ifadesiyle "yetersiz" olduklarını tespit etmek söz konusu şahısların hepsinin biyografilerine ulaşmak imkân dahilinde olmadığından mümkün değildir.

<sup>67</sup> *AMAE, CP, 378/222, s. 117-126, 18 Kasım 1868.*

<sup>68</sup> Namık Kemal, *Sürgünde Mubalefet: Namık Kemal'in Hürriyet Gazetesi I (1868- 1869)*, Yayına Hazırlayan Alp Eren Topal, Vakıf Bank Kültür Yayınları, İstanbul, 2018, s. 157.

Çabaları yok sayılmamakla birlikte, Fuad Paşa, Elçi ile yaptığı görüşmede yayımlanacak olan *Sarı Kitap*'ta<sup>69</sup> (*livre jaune*) yalnızca uygulamanın değil inisiyatifin de tamamen Bâb-ı Âli'ye ait olduğu izleniminin verilmesini özellikle rica etmiştir. Diğer bir deyişle, Fuad Paşa reformların yalnızca Avrupa'nın baskısıyla değil, Osmanlı Devleti'nin kendi inisiyatifiyle hayata geçirildiği izleniminin verilmesini arzu etmektedir. Bu sayede hem Avrupa nazarında Osmanlı Devleti'nin imajını güçlendirmek hem de kendi başına isabetli kararlar alabildiğini göstermek amaçlanmıştır.<sup>70</sup>

Nihayetinde tüm doğru ve yanlış seçimleriyle Şûrâ-yı Devlet, Osmanlı toplumunu oluşturan unsurların büyük bir kısmını temsil eden üyeleri içermektedir. İmparatorluğun Balkanlarda sahip olduğu topraklardan Orta Doğu'ya kadar Müslüman ve gayrimüslim birçok temsilci Şûrâ-yı Devlet'in kadrosunda yer almaktadır. Aynı zamanda devlet ricali dışında ayandan ve ulemadan kimseler de Şûrâ-yı Devlet'te temsil hakkına sahiptir. Bu açıdan bakıldığında vilâyet meclislerindeki çok kültürlü yapı, merkezî idarede Şûrâ-yı Devlet sayesinde temsil edilmektedir.<sup>71</sup>

### Şûrâ-yı Devlet Riyaseti Bağlamında Âli ve Midhat Paşaların Nüfuz Mücadelesi

Sadâretin onayı olmadan Şûrâ-yı Devlet'in aldığı kararlar icra edilemese de Midhat Paşa Şûrâ-yı Devlet riyasetine atandıktan hemen sonra kendisinden beklenen başarıyı göstererek önemli düzenlemeler yapmış ve nizamnamelerin hazırlanmasında öncü olmuştur. Bu başarı sadece Midhat Paşa'ya da ait değildir. Şûrâ-yı Devlet bünyesinde bulunan reform yanlısı bürokratlar, okullar ve vakıflar kurmak, Batı'da kullanılan ölçü sistemlerini kullanmak için gerekli nizamnameleri hazırlayarak ne ölçüde hevesli ve çalışkan olduklarını kanıtlama çabası içine girmişlerdir. Midhat Paşa'nın yaklaşık bir yıl süren Şûrâ-yı Devlet reisliği sırasında eski ölçü ve tartı usulünün değiştirilmesine dair düzenlemeler yapılmış, tabiiyet

---

<sup>69</sup> *Sarı Kitap*, Fransız Dışişleri Bakanlığı'nın önemli diplomatik belgeleri, raporları ve yazışmaları derleyerek yayımladığı resmî belge koleksiyonudur. Bu tür kitaplar çoğunlukla uluslararası meselelerde devletlerin diplomatik pozisyonlarını göstermek ve kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla hazırlanmaktadır.

<sup>70</sup> *AMAE, CP*, 375/71, s. 188-197, 01.04.1868.

<sup>71</sup> Shaw, agm. s. 77- 78. Şûrâ-yı Devlet üyelerine baktığımızda Edhem, Emin, Muhlis paşalar gibi devlet ricalinden kimseler dışında Tıngıroğlu Ohannes Efendi, Mısırlıoğlu Boghos Bey gibi gayrimüslim üyeler, mevaliden Ziver Bey, Seyfüddin Efendi gibi ilmiye kökenli üyeler ve eşraftan Logofet Bey, Caberizâde Ali Efendi, Tıranlı Süleyman Bey gibi üyelerden oluşmaktadır. Üye çeşitliliği, Şûrâ-yı Devlet'in merkez teşkilatındaki temsiliyet gücünü gözler önüne sermektedir. Bk. Ahmed Lütfî Efendi, *Vak'a-nüvis Ahmed Lütfî Efendi Tarîhi*, Cilt XII, Yayına Hazırlayan Münir Aktepe, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1989, s.9.

kanunu, Maadin Nizamnamesi,<sup>72</sup> İstanbul'da sanayi mektebinin açılması<sup>73</sup> ve emniyet sandığı kurulmasına dair pek çok kanun ve nizamname hazırlanmıştır.<sup>74</sup> Ancak Midhat Paşa'nın başarılı çalışmalarına rağmen Şûrâ-yı Devlet Reisliği görevi kısa sürmüştür.

Nizamname gereğince Şûrâ-yı Devlet'te tetkik ve müzakere edilmesi gereken hususlardan biri demir yolları meselesidir. Bunun gibi bazı önemli meselelerin orada müzakere edilmeden icraatına başlanması bu kurumun reisi Midhat Paşa'yı kırmışsa da Sadrazam Âli Paşa'ya saygısından sesini çıkarmamıştır. Ancak Midhat Paşa imkân olduğunda bir vilayet valiliğine tayinini daha makbul bulmuştur. Bu sebeple yaklaşık bir yıl süren Şûrâ-yı Devlet reisliği görevi, Bağdat Valiliği'ne tayiniyle son bulmuştur. Yerine Yusuf Kâmil Paşa<sup>75</sup> Şûrâ-yı Devlet Reisi atanmıştır.<sup>76</sup> İbnül Emin'in eski Sadrazam Said Paşa'dan naklettiğine göre, Midhat Paşa bir süre sonra Şûrâ-yı Devlet riyasetinde Sadrazam Âli Paşa'nın arzu ettiği şekilde hareket etmemesi üzerine Bağdat Valiliği'ne tayin edilmiştir. Midhat Paşa'nın serbest tavırları ve Sadareti kurumsal eşiti görerek müzakerelerde bulunması Sadaret makamının haysiyetini korumayı her şeyin üstünde tutan Âli Paşa'nın karakterine aykırı gelmiştir.<sup>77</sup> Diğer bir deyişle, kurumsal olarak Bâb-ı Âlî'yi temsil eden Âli ve Fuad Paşalar icraatları konusunda, her kimden gelirse gelsin muhalefet edilmesine mümkün olduğunca imkân vermemektedir.

Görüldüğü üzere, Sadrazam Âli Paşa, Şûrâ-yı Devlet'in kurulması için büyük çaba göstermesine rağmen, Midhat Paşa'nın riyaseti zamanında Şûrâ'yı kendi icraatlarına bir engel olarak görmektedir. Bu bağlamda Şûrâ-yı Devlet başkanlığı gibi muteber bir makamda oturmaya devam edebilmek biraz da vazifenin sadrazamla uyumlu bir biçimde icrasına bağlıdır. Tam da bu sebeple Şûrâ-yı Devlet sadrazam tarafından kontrol edilebilecek, onunla uyumlu üyelerden teşkil edilmiştir.<sup>78</sup> Şûrâ-yı Devlet'in inisiyatif alamayan bu yapısından dolayı Namık

<sup>72</sup> *Takvim-i Vekâyi (TV)*, def'a 1020, fi 19 Receb Çarşamba sene 1285.

<sup>73</sup> *TV*, def'a 1028, 1029, 1030, 1031 fi 11 Şaban Çarşamba sene 1285.

<sup>74</sup> Ali Haydar Midhat, *age.*, s.61-62; Davison, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform II*, s. 15; Ezel Kural Shaw, "Midhat Paşa", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi 5*, İletişim Yayınları, İstanbul, 1985, s.1302.

<sup>75</sup> Mısırlı Yusuf Kâmil Paşa hakkında detaylı bilgi için bk. İbnül Emin, *age.*, s. 196-258.

<sup>76</sup> Ali Haydar, *age.*, s. 66- 67; *Lûtfî Efendi Tarihi*, Cilt XII, s. 38; İsmail Hami Danişmend, *İzablı Osmanlı Tarihi Kronolojisi*, Cilt 4, Türkiye Yayınevi, İstanbul, 1972, s. 242; Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi İslahat Fermanı Devri 1861- 1876*, Cilt VII, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1977, s. 149.

<sup>77</sup> İbnül Emin, *age.*, s. 320-323.

<sup>78</sup> Mehmet Canatar ve Yaşar Baş'a göre, Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşundan (1868) lağvedilmesine (1922) kadar geçen sürede birkaç kez aynı göreve gelen başkanlar da olmak üzere on iki başkanın on sekiz defa değişmesi, üst düzey siyasilere ilişkilerine bağlı olarak açıklanabilmektedir. Bk.

Kemal başta olmak üzere, Genç Osmanlılar Şûrâ'nın Bâb-ı Âlî'ye bağlılığını ve temsili meclis vasfından uzak olmasını eleştirmiştir. Hatta hükûmetlerin isteklerini müzakere edip gerektiğinde muhalefet etmek yerine boyun eğen Şûrâ'yı, kararları tartışmadan onaylayıcı özelliğini tenkit ederek “Şûrâ-yı Evvet” şeklinde nitelendirmiştir.<sup>79</sup>

Âli Paşa ile Midhat Paşa arasında yaşanan olaydan yola çıkarak yapılabilecek diğer bir çıkarım da sadrazamın kendisine rakip gördüğü birini taşra görevine göndererek merkezde nüfuzunu korumak istemesidir. Bâb-ı Âlî bürokratları zaman zaman kendilerine muhalefet edenleri susturmak ve nüfuzlarını korumak için bu tarz baskıcı yöntemlere başvurmuşlardır. Bu durum Midhat Paşa özelinde düşünüldüğünde, kendisinin memuriyet hayatının büyük bir kısmı taşrada geçmiş olduğundan merkezî idarenin karmaşık işleyişine uyum sağlayamamış olma ihtimali bulunmaktadır. Ayrıca daha önce merkezî idarede bir görev tecrübe etmeyişi Şûrâ-yı Devlet riyaseti görevi süresince Âli Paşa'nın Midhat Paşa'dan beklentilerinin neden karşılanamadığını açıklayabilir. Son olarak Midhat Paşa'nın meşrutiyeti tek çözüm olarak görmesi ve idealist yaklaşımları,<sup>80</sup> Âli ve Fuad Paşaların parlamenter sisteme olan mesafeleri göz önüne alınırsa, onun karar verici konumdan uzaklaştırılarak ikincil planda kalmasına sebep olmuştur. Başka bir deyişle, Midhat Paşa'nın Şûrâ-yı Devlet riyasetinde kısa sürede gösterdiği başarı, cezasız kalmamış ve Bağdat Valiliği'ne tayiniyle son bulmuştur. Âli Paşa'nın en çok eleştirildiği nokta, kişisel hırsları ve kendisine rakip olabilecek başarılı bir bürokratla karşılaşmamak adına kendinden sonraki nesil için siyasi mirasını paylaşacak bir devlet adamı yetiştirmemiş olmasıdır.<sup>81</sup> Âli ve Midhat Paşalar arasında yaşanan çekişme de bu eleştirileri destekler niteliktedir. Ayrıca Elçi Bourée'nin Fransız Dışişleri Bakanı Moustier'e gönderdiği bir raporda Âli Paşa'nın Şûrâ-yı Devlet'i yeniden yapılandırma konusundaki isteksizliğinden ve çalışkan, zeki ve yetenekli sayılabilecek bazı kimselerin Şûrâ'ya kazandırılmasında

---

Mehmet Canatar ve Yaşar Baş, “Şûrâ-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi”, *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 9, 1998, s. 112.

<sup>79</sup> Namık Kemal, *Sürgünde Muhalefet: Namık Kemal'in Hürriyet Gazetesi I (1868- 1869)*, Yayına Hazırlayan Alp Eren Topal, Vakıf Bank Kültür Yayınları, İstanbul, 2018, s. 161; Olcay Kahraman, *Osmanlı İdari Modernleşmesinde Şura-yı Devlet*, Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2020, s. 102.

<sup>80</sup> Mahmud Celaleddin Paşa, *age.*, s. 109.

<sup>81</sup> Namık Kemal, “Sebeb-i kaht-ı ricâl”, *İbret*, Sayı 38, H. 22 Şaban 1289, s. 1-2; Namık Kemal, *Osmanlı Modernleşmesinin Meseleleri Bütün Makaleleri I*, Yayına Hazırlayan Nergiz Yılmaz Aydoğdu ve İsmail Kara, Dergâh Yayınları, İstanbul, 2019, s. 190- 194.

direnç gösterdiğinden bahsetmesi de yukarıda söylenenlere dayanak oluşturmaktadır.<sup>82</sup>

Midhat Paşa'nın Bağdat Valiliği'ne tayiniyle Şûrâ-yı Devlet riyasetine Yusuf Kâmil Paşa getirilmiştir.<sup>83</sup> Kâmil Paşa'nın Midhat Paşa yerine Şûrâ-yı Devlet riyasetine tayini, Âli Paşa'nın merkezî idarede kontrolü elinde tutmasını sağlamıştır. Midhat Paşa'dan farklı bir karaktere sahip Kâmil Paşa, Bourée'nin raporlarında Âli Paşa'nın dilediği gibi yönlendirebileceği bir yönetici olarak tasvir edilmektedir. Sadrazamla arasındaki hiyerarşinin farkında olan ve onun dilediği şekilde kararlar alan bir Şûrâ başkanı, Âli Paşa'yı memnun etse de kurumun itibarını zedelemiştir. Yetersiz ve tecrübesiz üyelerle doldurulmuş bir Şûrâ-yı Devlet, müzakeresi burada yapılması planlanan reformların geleceğini de tehlikeye atmıştır. Fransa tecrübesiz ve yeteneksiz üyelerden Şûrâ-yı Devlet'in arındırılması konusunda sürekli uyarılarda bulunurken, yapılan yanlış atamalar kurumu işleyemez duruma getirmiştir.<sup>84</sup>

### **Sonuç**

Osmanlı idari tarihine dair modern araştırmalarda Şûrâ-yı Devlet'in kuruluşu bahsinde Sultan Aziz'in Avrupa seyahatinde etkilendiği Fransız kurumuna referans verilse de Fransa'dan elde edilen evrak aslında kurumun ortaya çıkışının mezkûr seyahatten öncesine tekabül ettiğini göstermektedir. Âli, Fuad ve Midhat Paşaların zihninde şekillenen, Hristiyanların da yer aldığı merkezî bir meclisin teşkili fikri Elçi Bourée'nin destekleriyle seyahatten önce şekillenmeye başlamıştır.

Avrupa'ya karşı bir nevi mebusan meclisi mahiyetinde gösterilmek istenen Şûrâ-yı Devlet, merkezî idarenin hâkimi Bâb-ı Âli'nin, dolayısıyla Âli ve Fuad Paşaların güçlerini tahkim ettikleri bir kurumdan öteye geçememiştir. Yürütme organı Bâb-ı Âli'nin bir yasama meclisi ve idari yargı organı olarak kurulan Şûrâ-yı Devlet'in işleyişine müdahalesi yasama organını yürütme organına bağımlı hale getirmiştir. Şûrâ-yı Devlet'in üye seçiminden, hangi konuların Şûrâ'da müzakere edileceğine kadar pek çok konuda Sadâret makamı etkili olmuş; muhalif bir ses çıktığı zaman bu durum genellikle azille sonuçlanmıştır. Bâb-ı Âli iktidarını elinde bulunduranlar, yürütme organına bağlı kurumların en tepesine kendilerine bağlı kimseleri yerleştirmeye özen göstermiştir. Bu haliyle Şûrâ-yı Devlet otoriter bir rejimin tahkimine yol açmıştır. Sadaretin kararlarına muhalefet edebilecek ayan ve ordunun sahip olduğu iktidarın törpülenmesinin ardından Âli ve Fuad Paşalar rakiplerini yüksek makamlardan dışlayarak kurtulmuş görünmektedirler.

<sup>82</sup> *AMAE, CP, 379/21, s. 257-264, 24 Şubat 1869.*

<sup>83</sup> İbnül Emin, *age.* s. 222.

<sup>84</sup> *AMAE, CP, 379/19, s. 234-241, 16 Şubat 1869.*

Dolayısıyla Şûrâ-yı Devlet sadrazamla iyi geçinenlerin, ona itaat edenlerin ödüllendirildiği bir kuruma dönüşmüştür. Bu kurumda yer almak için Tanzimat bürokratları arasında yaşanan siyasi nüfuz mücadelesi, diğer kurumlarda olduğu gibi Şûrâ-yı Devlet'in işleyişini de olumsuz etkilemiştir.

Sadrazama taraf olan, fakat karar alma mekanizması ve çalışma usulünden habersiz pek çok Şûrâ-yı Devlet üyesi kurumun itibarının zedelenmesinde pay sahibi olmuştur. Reform yanlısı bir paşa Sadâret'e getirildiği takdirde meclis başkanları da ıslahatçı kimselerden oluşurken, statükoyu savunan muhafazakâr paşalar meclislerin yetkisi ve üye sayılarını azaltma yoluna gitmişlerdir. Nitekim Sadrazam Âli Paşa'nın vefatıyla Sadâret makamına geçen Mahmud Nedim Paşa'nın idaresi sırasında Şûrâ-yı Devlet'in yapısında ve üye sayısında bu yönde önemli değişiklikler yapılmıştır. Başka bir deyişle, her sadrazam değişikliğinde bu değişimden payını önce Şûrâ-yı Devlet almış ve kendisinden beklenen başarıyı gösterebilecek denge ve denetlemeyi öne çıkartan bir çalışma ortamı yaratamamıştır.

Sonuç olarak, Şûrâ-yı Devlet, kısmen de olsa temsili niteliği olan vilayet meclisi üyelerinin katılımıyla ve yasaların hazırlanmasında oynadığı rolle, Meclis-i Âli-i Tanzimât'tan sonra meclisli ve anayasalı bir rejime giden yolda ilk tecrübelerden biri olmuş ve büyük umutlarla kurulmuştur, ancak idari istikrarsızlık dolayısıyla beklenen başarıyı gösterememiştir. Üyeleri arasında gayrimüslimler olsa da Batı tarzı liberal bir kurum olmayı başaramamıştır. Yine de Tanzimat ve Meşrutiyet dönemleri arasında köprü görevi gören ve temsiliyet ilkesinin test edilmesini sağlayan önemli bir kurum olduğu gerçeğini göz ardı etmemek gerekmektedir.

## **Kaynaklar**

### **Arşiv Kaynakları**

*Archives diplomatiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (AMAE), Paris*

Correspondance Politique (CP)

370/60, 17.04.1867; 375/54, 10.03.1868; 375/60, 18.03.1868; 375/69, 15.05.1868; 375/71, 01.04.1868; 375/72, 03.04.1868; 375/81, 22.04.1868; 375/90, 05.05.1868; 375/99, 13.05.1868; 376/127, 17.06.1868; 378/222, 18.11.1868; 379/19, 16.02.1869; 379/21, 24.02.1869

*Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), İstanbul*

Hatt-ı Hümayun (HAT) 1648/54, 01.04.1868.

İrade- Dosya Usulü (İ. DÜİT), 58/51, 01.04.1868; İ. DÜİT 58/49, 01.05.1868

### **Yayımlanmış Kaynaklar**

*Düstur*, Cilt I, Matbaa-i Amire, İstanbul 1289.

FUAD Ali (1928) *Rical-i Mühimme-i Siyasiyye*, İstanbul: Mücellit-Ali Rıza.

MİDHAT Ali Haydar (1325) *Midhat Paşa: Hayat-ı siyasiyyesi, hidematı, menfâ hayatı I, Tabsıra-i İbret*, İstanbul: Hilal Matbaası.

PAŞA Mahmud Celaleddin (1326) *Mirat-ı Hakikat*, Cilt I, Matbaa-i Osmaniyye, İstanbul.

### **Kitaplar, Makaleler ve Tezler**

Ahmed Lûtfi Efendi (1984) *Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi*, Cilt IX, Yayına Hazırlayan Münir Aktepe, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul.

Ahmed Lûtfi Efendi (1989) *Vak'a-nüvis Ahmed Lûtfî Efendi Tarihi*, Cilt XI- XII, Yay. Haz. M. AKTEPE, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

AKYILDIZ Ali (2018) *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul.

ALIBERT Raphael (1940) The French Conseil d'Etat, *The Modern Law Review*, Cilt 3, Sayı 4, s. 257-271.

BADEM Candan (2010) *The Ottoman Crimean War (1853-1856)*, Brill, Leiden.

BERTHELEMY H. (1930) The "Conseil d'Etat" in France, *Journal of Comparative Legislation and International Law*, Cilt 12, Sayı 1, s. 23-32.

CAKE Helen McCleave (1972) The French Conseil d'Etat, -An Essay on Administrative Jurisprudence, *Administrative Law Review*, Cilt 24, Sayı 3, 1972, s. 315-334.

CANATAR Mehmet ve BAŞ Yaşar (1998) Şura-yı Devlet Teşkilatı ve Tarihi Gelişimi, *OTAM Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Araştırma Ve Uygulama Merkezi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 9, s. 111-148. [https://doi.org/10.1501/OTAM\\_0000000265](https://doi.org/10.1501/OTAM_0000000265).

CASE Lynn M. (1963) A Duel of Giants in Old İstanbul Stratford Versus Thouvenel, *The Journal of Modern History*, Cilt 35, Sayı 3, s. 262-273.

ÇELİK Fatma Eda (2025) *Kişisel İktidardan Millet Meclisine: Saltanattan Cumhuriyete*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

ÇORA Emel (2015) *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Danıştay'ın Gelişim Süreci*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

- DANIŞMEND İsmail Hami (1972) *İzablı Osmanlı Tarihi Kronolojisi*, Cilt 4, Türkiye Yayınevi, İstanbul.
- DAVISON Roderic H. (1963) *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform I- II*, Papirüs Yayınevi, İstanbul.
- ENGELHARDT Eduard Philippe (1884) *La Turquie et le Tanzimat ou Histoire des Reformes Dans L'Empire Ottoman Depuis 1826 Jusqu'a Nos Jours Tome Second*, Librairie Cotillon, Paris.
- ENGELHARDT Eduard Philippe (2017) *Türkiye ve Tanzimat Devlet-i Osmaniye'nin Tarih-i Islahatı 1826'dan 1882'ye*, Ötüken Neşriyat, İstanbul.
- ERASLAN Zeki (2018) *Şûrâ-yı Devletten Danıştaya Yapısal ve Fonksiyonel Dönüşüm (1868-1922)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- FERRAND-HUS Jean-Romain (2020) L'institution du Conseil d'état ottoman (1868): un succès en demi-teinte pour la diplomatie française, *Revue d'histoire diplomatique*, Cilt 4, Sayı 134, s. 5-26.
- FUAD Ali (1928) *Rical-i Mühimme-i Siyasiyye*, Mücellit- Ali Rıza, İstanbul.
- GEDİKLİ Fethi (2018) *Şûrâ-yı Devlet (Belgeler, biyografik bilgiler ve örnek kararlarıyla)*, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- GÜCÜM Kuntay (2015) *İmparatorluğun "Liberal" Yılları (1856- 1870)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- HARRİS David (1955) European Liberalism in the Nineteenth Century, *The American Historical Review*, Cilt 60, Sayı 3, s. 501-526.
- İNAL İbnül Emin Mahmut Kemal (1982) *Son Sadrazamlar*, Cilt I, 3. Baskı, Dergâh Yayınları, İstanbul.
- KAHRAMAN Olcay (2020) *Osmanlı İdari Modernleşmesinde Şura-yı Devlet*, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- KARAHANOĞULLARI Onur (2005) *Türkiye'de İdari Yargı Tarihi* (Doçentlik Çalışması), İnternet Paylaşımı, Ankara.
- KARAL Enver Ziya (1977) *Osmanlı Tarihi Islahat Fermanı Devri 1861- 1876*, Cilt VII, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- KEMAL Namık (2018) *Sürgünde Muhalefet: Namık Kemal'in Hürriyet Gazetesi I (1868- 1869)*, Yay. Haz. Alp Eren TOPAL, Vakıf Bank Kültür Yayınları, İstanbul.

- KILIÇ Halim (2012) *Osmanlı Devleti'nde Bir idari Modernleşme Kurumu Olarak Şura-yı Devlet (1868-1876)*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- MANNEH Butrus Ebu (2018) Âli ve Fu'ad Paşaların Bâb-ı Âlî'deki Nüfuzlarının Kökleri (1855- 1871), *Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu*, Editörler Halil İNALCIK - Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 7. Baskı, İstanbul, s. 477-490.
- MISMER Charles (1892) *Sowenirs du Monde Musulman*, Librairie Hachette et Cie, 3. Baskı, Paris.
- MURGUL Yalçın (2025) Beyond the Christian Question: Henry Bulwer and the Ottoman Reform (1858-1865), *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, Cilt 53, Sayı 6, s. 1302-1348.
- *Tanzimat Reforms Reconsidered: The Case of Study of Tuna Province (1856-1868)*, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi Ekonomi ve Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2016.
- MUTAF Abdülmecit (1977) *Osmanlı Arşiv Belgelerine Göre Şûrâ-yı Devlet (1868-1922/1284-1342)*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- OKANDAN Recai Galip (1940) *Âmme Hukukunu Tarihimizde Tanzimat Devrinin Karakteristik Vastıfları*, Recep Ulusoğlu Basımevi, Ankara.
- ORTAYLI İlber (2008) *Osmanlı'da Değişim ve Anayasal Rejim Sorunu Seçme Eserleri II*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.
- (2020) *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- ÖRÜCÜ Esin (2000) Conseil d'Etat: The French Layer of Turkish Administrative Law, *The International and Comparative Law Quarterly*, Cilt 49, Sayı 3, s. 679-700.
- POOLE Stanley Lane (1999) *Lord Stratford Canning'in Türkiye Anuları*, Çeviren Can YÜCEL, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 3. Baskı, Ankara.
- REGNAULT Amable (1851) *Histoire du Conseil d'Etat Depuis Son Origine Jusqu'a ce Jour*, Auguste Vaton, Paris.
- SAİB Ahmed (1326) *Vaka-ı Sultan Abdülaziz*, Hindiyeye Matbaası, Kahire.
- SEYİTDANLIOĞLU Mehmet (1999) *Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838-1868)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.

SHAW Ezel Kural (1985) Midhat Paşa, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 5, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 1299-1303.

SHAW Stanford (1970) The Central Legislative Councils in the Nineteenth Century Ottoman Reform Movement before 1876, *International Journal of Middle East Studies*, Cilt 1, Sayı 1, Ocak, s. 51- 84.

TESTA Ignace (1892) *Recueil des traités de la Porte ottomane avec les puissances étrangères depuis le premier traité conclu en 1536, entre Suléyman I et François I, jusqu'à nos jours*, Cilt 7, Ernest Leroux, Paris.

### **Sürelî Yayınlar**

*Takvim-i Vekâyi (TV)* (1285), Sayı 1020, 19 Receb.

*Takvim-i Vekâyi* (1285), Sayı 1028, 1029, 1030, 1031, Şaban.