

YOLSUZLUĞUN ÖNLENMESİNDE ETKİLİ BİR ARAÇ: İHBARCILIK

Doç. Dr. Mustafa Lütfi ŞEN

Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
msen@sakarya.edu.tr

Özet

Kamu kesiminde yolsuzluğu önlemek amacıyla bir çok denetim yöntemi bulunmaktadır. Ancak bunların hiç birisi gizli olarak gerçekleştirilen yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında tam olarak etkili olamamaktadır. Denetimler sonradan yapıldığı için de kamu kaynaklarının israf olmasının önüne geçememektedir. Bu çalışmanın amacı, kamu kesiminde yolsuzluk yapacakların caydırılması ve yapılmış olan yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında etkili bir araç olan ihbarcılık kurumunu yönetsel etik yaklaşımı çerçevesinde ele almaktır. Bu bağlamda çalışmada ihbarcılık konusu kavramsal düzeyde ele alınmış, ülkemizde ihbarcılığa ilişkin düzenlemeler ile iç denetim ve ihbarcılık ilişkisi incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yolsuzluk, Yönetim Etiği, İhbarcılık, İhbarcı

AN EFFECTIVE TOOL IN PREVENTING CORRUPTION: WHISTLEBLOWING

Abstract

There are many control methods in order to prevent corruption in the public sector. However, none of these can be fully effective in revealing the corruption committed in secret. Since the inspections are carried out afterwards, it cannot prevent the waste of public resources. The aim of this study is to discuss the whistleblowing institution, which is an effective tool in deterring those who will commit corruption in the public sector and revealing the corruption, within the framework of administrative ethics approach. In this context, the subject of whistleblowing is discussed at a conceptual level, the regulations of whistleblowing in Turkey are examined and the relations between internal control and whistleblowing are revealed.

Key Words: Corruption, Administrative Ethics, Whistleblowing, Whistleblower

1. GİRİŞ

Günümüzde çeşitli nedenlerle giderek büyüyen devlet, üstlendiği kamu hizmetlerini, kamu yönetimi denilen bürokratik aygıt vasıtasıyla yerine getirmektedir. Devletin büyümesi ve yükünün artması, bürokratik mekanizmanın da büyümesine ve hantallaşmasına neden olmuştur. Kamu bürokrasilerinin büyümesi ve hantallaşması,

verimlilik ve etkinlik gibi değerlerden uzak olarak işlemleri bir çok olumsuz sonuca yol açmaktadır. Bu olumsuzlukların en önemlilerinden birisi de yozlaşma olgusudur. Kamu bürokrasileri, nitelikleri gereği yozlaşma eğilimi ya da potansiyeli içeren mekanizmalardır. Bürokratik örgütlenmenin var olduğu her yerde, yozlaşma ve yolsuzluk olgusu az ya da çok mutlaka vardır.

Yolsuzluğun en olumsuz sonuçlarından birisi, kamu hizmetleri için tahsis edilen kamu kaynaklarının israf olmasıdır. Bu nedenle hemen hemen bütün ülkeler yolsuzlukla mücadele stratejileri geliştirmekte, farklı bir çok denetim mekanizmasını hayata geçirmektedirler. Ancak yolsuzluğun gizlilik içerisinde yürütülmesi ve “minareyi çalan kılıfını hazırlar” atasözünde vurgulandığı üzere, yolsuzluk yapmayı planlayanların mevcut denetim yöntemlerini göz önünde bulundurarak gerekli önlemleri almaları nedeniyle söz konusu yöntemler yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında yetersiz kalmaktadır.

Mevcut denetim yöntemlerinin bir diğer eksikliği, nitelikleri gereği yolsuzluk olayı gerçekleştiikten sonra devreye girmeleridir. Bu durumda denetim yöntem(leri)i başarılı olsa ve bir süre sonra yolsuzluk ortaya çıkarılsa bile, çoğu zaman israf olan kamu kaynaklarının geri kazanılması mümkün olamamaktadır. Bu nedenle 1980’li yıllardan itibaren dünyada alternatif bir denetim yöntemi olarak “yönetimsel etik” (administrative ethics) giderek önem kazanmaktadır. Çünkü etik, diğer denetim mekanizmalarından farklı olarak, yolsuzlukları gerçekleşmeden önleme amacı taşımaktadır.

Yönetimsel etik yaklaşımına göre (Şen, 1998) etiğe dayalı bir yönetim sisteminde, etik ilke ve standartların belirlenmesi, ulusal bir etik kurumunun oluşturulması, etiğe dayalı bir kurum kültürünün tesis edilmesi, etik eğitimlerinin yaygınlaştırılması, etiğe dayalı karar verme modellerinin geliştirilmesi gibi unsurların yanında, kurum içerisinde ahlak dışı davranışta bulunanların ortaya çıkarılması da son derece önemlidir. İhbarcılık (whistleblowing) olarak kavramlaştırılan bu mekanizma, kamu görevlilerini etik ilkelere uygun davranmaya yöneltten bir dış denetim aracıdır.

Kurum içerisindeki görevliler, kamu kurumundaki ahlak dışı uygulamaları, savurganlığı ve görevi kötüye kullanmayı dışarıdakilere nazaran daha iyi bilmektedir (Sayğan ve Bedük, 2013: 3, 6). Bu nedenle, ancak kurum içerisindeki ahlaklı kamu görevlilerinin, ahlak dışı uygulamalarda ve yolsuz davranışlarda bulunanları ihbar etmeleri suretiyle söz konusu olaylar kolaylıkla açığa çıkarılabilir (Şen, 1998: 138).

Son yıllarda büyük şirketlerde ortaya çıkan skandallar sonrasında “whistleblowing”, popüler bir kavram olarak sık kullanılmaya başlanmış ve akademik literatürde bu konudaki çalışmalar yoğunluk kazanmıştır (Aktan, 2015: 20). Ancak literatür incelendiğinde, çalışmaların daha çok özel örgütlere odaklandığı, “whistleblowing”

kavramının örgüt içerisindeki olumsuzlukları bildirme anlamında ifşa, bilgi ifşası ya da bilgi uçurma olarak kavramlaştırıldığı görülmüştür.

Bu çalışmanın amacı, kamu kesiminde yolsuzluk yapacakların caydırılması ve yapılmış olan yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında etkili bir araç olan ihbarcılık kurumunu yönetsel etik yaklaşımı çerçevesinde ele almaktır.

Bu bağlamda çalışmada öncelikle yolsuzluk sorunsalı ve ihbarcılıkla bağlantısı kısaca incelenecektir. Sonraki kısımda ise ihbarcılık kavramı, ihbarcıları etkileyen faktörler, ihbarcılarının karşılaştıkları olumsuzluklar, ihbar yöntemleri ve ihbarcılarının korunması üzerinde durulacaktır. Daha sonra ülkemizdeki ihbarcılıkla ilgili düzenlemelere yer verilecek ve iç denetimde ihbarcılığın yeri irdelenecektir.

2. YOLSUZLUK SORUNSALI VE İHBARCILIK

Siyasal ve yönetsel sistemin işleyişinde ortaya çıkan olumsuzluklar, genellikle “yozlaşma” (corruption) kavramı ile ifade edilmektedir. Yozlaşma, günümüzde sıkça kullanılan ve genel anlamda devletteki bozukluğu, kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili menfaat sağlamalarını, hizmet sunumunda bazı kişi ve gruplara ayrıcalık tanınmasını, memur atamalarındaki her türlü kayırmacılığı ifade eden genel bir kavramdır. Bu kavram, halk dilinde yolsuzluk, yiyicilik, soygunculuk, torpil, kayırmacılık, yağmacılık ve rüşvet gibi terimlerle anlatılmaktadır (Şen, 1998: 4).

Kamusal alandaki bozulma ve çürümeyi ifade etmek üzere, İngilizce’de “corruption” kavramı kullanılmaktadır. Türk kamu yönetimi literatüründe ise, “corruption” kavramının karşılığı olarak yozlaşma (örneğin Oktay, 1983) ve yolsuzluk (örneğin Berkman, 1983) kavramları kullanılmaktadır Zaman zaman bu iki kavram birbirinin yerine de kullanılabilir. Sonuç olarak, yolsuzluk, yozlaşma kapsamında değerlendirilen eylemlerden sadece çıkar sağlamak amacıyla yapılanları içeren bir terimdir. Dolayısıyla yozlaşma, yolsuzluğu da içine alan geniş bir kavramdır (Aktan, 1997: 1064).

Yolsuzluk kavramı özel sektördeki bazı çalışmalarda da kullanılmaktadır (Mercan vd., 2012: 169; Uyar ve Yelgen, 2015: 95). Ancak bunun yerine “yanlış uygulamalar” (wrongdoing – misconduct – malpractice) kavramının (Aktan, 2015: 21; Uyar ve Yelgen, 2015: 86; Aydan, 2018: 83) ya da hile (fraud) teriminin kullanılması daha doğru olacaktır. Çünkü işletmelerde yaşanan yanlışlıklar hata ve hile şeklinde karşımıza çıkar. Hata bilmeden yapılan, hile ise bilerek yapılan yanlışlıktır (Uyar ve Yelgen, 2015: 94). Bu nedenle rüşvet, zimmet, irtikap, kayırmacılık, aracılık, ihaleye fesat karıştırma, görevi kötüye kullanma gibi kamu kesimine özgü türleri bulunan yolsuzluk kavramının özel sektör için kullanılması doğru bir yaklaşım değildir.

Yolsuzluğun pek çok olumsuz sonucu vardır (Şen, 1998: 36-39): Yolsuzluk devlete ve kamu görevlilerine olan güveni ortadan kaldırır, yönetimin saygınlığını zedeler, rejimin meşruiyetini ortadan kaldırır, siyasal istikrarsızlığa neden olur, kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açar, kamu harcamalarının artması ve kamu hizmetlerinin pahalılaşması sonucunu doğurur, gelir dağılımındaki adaletsizliği daha da artırır, kamu görevlilerinin niteliksizleşmesine ve etik değerlerin yozlaşmasına sebep olur. Bu devasa maliyetlerin ortadan kaldırılması ancak yolsuzlukla etkin mücadele ile mümkündür. Sözü edilen mücadelenin en etkili araçlarından birisi de ihbarcılık mekanizmasıdır.

Eğer yolsuzlukların ve ahlak dışı uygulamaların açığa çıkmasında ihbar etme mekanizması olmasaydı, geçmiş dönemde ortaya çıkan hiç bir yolsuzluk olayından kamuoyunun haberi olmayacaktı (Bowman, 1983: 89). Yolsuzlukların ihbar edilmediği durumlarda, bu tür olayların açığa çıkarılması çok zordur (Candan ve Kaya, 2016: 307). Ortaya çıkanlar büyük ölçüde tesadüflere bağlı olmaktadır.

3. İHBARCILIĞA İLİŞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Bu kısımda öncelikle ihbarcılık kavramı üzerinde durulacak, daha sonra ihbarcılığı etkileyen faktörler, ihbarcıların karşılaştıkları olumsuzluklar, ihbar yöntemleri ve ihbarcılarının korunması konuları ele alınacaktır.

3.1. İhbarcılık Kavramı

Türkçe literatürde “whistleblowing” kavramının karşılığı konusunda bir uzlaşmanın olduğunu söylemek mümkün değildir; tam aksine bir kavram kargaşasından (Demirci ve Erigüç, 2019: 32) söz etmek olasıdır. Özellikle özel sektör organizasyonlarını ele alan çalışmalarda, “whistleblowing” kavramının karşılığı olarak ifşa (Arslan ve Kayalar, 2017), bilgi ifşası (Uyar ve Yelgen, 2015), ahlaki olmayan davranışların duyurulması (Sayğan ve Bedük: 2013) ya da bilgi uçurma (Aydın, 2002; Celep ve Konaklı, 2012; Aksu vd., 2016; Topgül, 2018; Nartgün ve Kaya, 2017; Baltacı, 2017; Akyürek, 2020) kavramları kullanılmaktadır. Doğrudan kavramın orijinalinin kullanıldığı çalışmalar (Ergun Özler vd., 2010; Mercan vd., 2012; Çiğdem, 2013; Aktan, 2015; Atılgan ve Koç, 2019) da bulunmaktadır.

ABD’de, “blow the whistle on someone” yanlış davranışlarda bulunanları, bunları durduracak yetkililere bildirmek anlamında kullanılan bir deyimdir (Spears, 1988: 33). Bu deyimden türetilen “whistleblowing” kavramının kamu yönetimi alanındaki Türkçe karşılığı Arapça kökenli “ihbar etme” ya da “ihbarcılık” kelimesidir. Keza yine bu deyimden türetilen “whistleblower” kavramının karşılığı ise yasa dışı olan bir durumu yetkili makamlara bildiren kimse anlamında “ihbarcı” ya da “muhbir” sözcükleridir (Şen, 1998: 138). Literatürdeki bazı çalışmalarda bu yaklaşımın benimsendiği ve “whistleblowing” kavramının Türkçe karşılığı olarak “ihbarcılık”

(Candan ve Kaya, 2016; Yürür ve Nart, 2016; Çiftçi, 2017; Çetinel ve Taslak, 2017; Aydan, 2018; Aydan ve Kaya, 2018) ya da “ihbar etme” (Demirci ve Erigüç, 2019) kavramlarının tercih edildiği görülmektedir.

Ülkemizde ihbarcılık, ihbarcı ve muhbir kavramlarının gerek toplumdaki gerekse örgütlerdeki algılanışı olumsuzdur (Çiftçi, 2017: 148). Söz konusu eyleme ve bu eylemi gerçekleştirenlere genellikle iyi gözle bakılmamaktadır. Nitekim yapılan bir alan araştırmasında “bizim kültürümüzde ihbarcılara iyi bakılmaz” ifadesine katılımcıların %62’si olumlu görüş belirtmiştir (Akıllı vd., 2013: 28). Literatürde ihbarcılık yerine çoğunlukla ifşa, bilgi ifşası, bilgi uçurma vb. kavramların tercih edilmesini bu olumsuz algıdan kurtulma çabası olarak değerlendirmek mümkündür. Ancak kamu kesiminde, özellikle mevzuatta, haber verme anlamındaki “ihbar” kavramı yerleşmiş durumdadır. İhbarcılık kavramının, diğer kavramlarla karşılaştırıldığında daha kapsamlı (Çiftçi, 2017: 149; Aydan, 2018: 82; Aydan ve Kaya, 2018: 3) bir anlama sahip olduğu da söylenebilir. Öte yandan yaygın olarak tercih edilen ifşa – açığa çıkarma kavramı illa da yetkililere haber verme yoluyla olmayabilir; bir kişi, iş arkadaşlarına ya da çevresine dedikodu yapmak yoluyla da bir sırrı ifşa edebilir (Yürür ve Nart, 2016: 118). Bu nedenle özellikle kamu sektörüne yönelik çalışmalarda “whistleblowing” kavramının Türkçe karşılığı olarak “ihbarcılık” kavramının tercih edilmesi, daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Literatürde ihbarcılık kavramına ilişkin farklı bir çok tanım bulunmaktadır. Aktan (2015: 20-21) literatürde yer alan tanımların ortak noktalarını göz önüne alarak ihbarcılık kavramını, “bir organizasyon içerisinde yasa-dışı ve etik değerlere uygun olmayan davranış ve eylemlerin organizasyon içi ve/veya organizasyon dışı başka kişilere veya kurumlara zarar vermemesi için enformasyon sahibi kişiler (çalışanlar veya paydaşlar) tarafından sorunları çözme güç ve yetkisine sahip iç ve dış otoritelere bildirilmesi” biçiminde tanımlamaktadır.

Bowman’a göre (1983: 91) “ihbarcı, halkın sağlığını, güvenliğini ve özgürlüğünü tehlikeye atan, yasal olmayan ve israfa sebebiyet veren yönetim faaliyetleri hakkındaki bilgileri açıklayan kamu görevlisidir”.

Bu bağlamda ihbarcılığın unsurları ile ilgili şu değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

- İhbarcılık, kamu kurumlarının dışında özel sektörde ya da kâr amacı gütmeyen bir organizasyonda da söz konusu olabilir (Çiğdem, 2013: 95; Aktan, 2015: 21; Arslan ve Kayalar, 2017: 16; Baltacı, 2017: 402).
- İhbarın konusu yasa dışı ve/veya ahlak dışı bir durumdur. Bu durum halkın zararınadır ve/veya kamu kaynaklarının israf edilmesine yol açmaktadır.

- İhbarcı, ihbar edeceği durumla ilgili az veya çok bilgi sahibi olabilir. İhbarcının elinde etik dışı davranışa yönelik güçlü kanıtların olması gerektiği; sadece şüphelenmekle ya da formel olmayan bilgilerle eyleme geçmenin doğru olmadığı ileri sürülebilmektedir (Ergun Özler vd., 2010: 187). Ancak bu yaklaşımı doğru kabul etmek mümkün değildir. İhbarcının, ihbara konu olaya ilişkin derinlemesine bilgi sahibi olmasına ya da konuya ilişkin kapsamlı bilgi ve belgeleri ihbara eklemesine gerek yoktur. İhbarcı “ıslık çalmakta”, ahlak ve/veya yasa dışı bir duruma işaret etmekte ya da dikkati çekmektedir. Adeta sökülecek bir çoraptaki ipin ucunu göstermektedir. İpi çekerek çorabı sökecek olan, yani konuyu derinlemesine araştırarak ve olayı tüm yönleriyle açığa çıkartacak olan ihbarcı değil, ihbarı değerlendirecek olan yetkili denetim organlarıdır.
- İhbarcılıkta esas olan kurum içinden bilgi sahibi olanların ihbarda bulunmasıdır. Bu nedenle ihbarcı aktif olarak çalışan bir kimse olabileceği gibi kurumdan ayrılmış (istifa, emeklilik vb.) eski bir çalışan da olabilir (Aktan, 2015: 22). Bununla birlikte, kurum dışında olmakla beraber kurum içi bilgiye sahip olan dış paydaşlar (Aktan, 2015: 25; Arslan ve Kayalar, 2017: 16; Baltacı, 2017: 401) da ihbarda bulunabilir.
- Genel olarak bakıldığında ihbarcıların “zorlama” ile değil “gönüllü” olarak ihbarda bulunmaları esastır (Aktan, 2015: 22; Arslan ve Kayalar, 2017: 16). Ancak kamu kesiminde durum biraz farklı olabilmektedir. Günümüzde demokratik ülkeler, kamu görevlilerini haberdar oldukları yolsuzluk olayları ya da etik dışı faaliyetleri ihbar etmekle yükümlü kılmaktadır (Yüksel, 2005: 149). Çalışmanın ilerleyen kısımlarında ele alınacağı üzere, gerek yasal düzenlemelerde, gerekse belirlenen etik ilke ve standartlarda söz konusu yükümlülükler yer almaktadır. İhbarda bulunmayanlar için getirilen yaptırımlar nedeniyle, bu durumda kamu kesiminde ihbar etme, gönüllülüğten ziyade bir zorunluluğa evrilebilmektedir.
- İhbarcının ihbar etme güdüsü farklılık gösterebilmektedir. İhbarcı, ahlaki kaygılarla veya çıkar elde etmek amacıyla (Baltacı, 2017: 401) ya da intikam (Arslan ve Kayalar, 2017: 16), kin, nefret, garez, çekememezlik vb. duygularla ihbarda bulunabilmektedir. İhbarcının ahlaki kaygılarla ihbarda bulunması gerektiği hususu genel kabul görmektedir. İhbarcının, bireysel etik ilkeler doğrultusunda, kişisel çıkarlarından öte çalıştığı kurumun yararını gözeterek harekete geçmesi gerektiği ifade edilmektedir (Celep ve Konaklı, 2012: 67). Kişisel çıkar sağlamak amacıyla yapılan bir ihbarın, halk arasında ispiyonculuk olarak adlandırılan davranıştan bir farkı kalmayacağı da ileri sürülmektedir (Ergun Özler vd., 2010: 186). Ancak ihbarcılık kurumunun etiğe dayalı bir yönetim sistemi içerisinde bir “dış denetim” işlevi gördüğü (Şen, 1998) unutulmamalıdır. İhbarcılık yanlış yapanların açığa çıkarılması yanında, yanlış

yapma potansiyeli olanları korkutma (Aydın, 2002; 89) ve caydırma işlevi de görmektedir. Etik değerlere bağlı bir kamu görevlisi, ileride ele alınacağı üzere, “erdem etiği” (ethics of virtue) bağlamında zaten ahlaka aykırı olarak gördüğü davranışlarla mücadele edecek, onları yetkili makamlara iletacaktır (Steinberg ve Austern, 1996). İdeal olan ahlaki bir güdüyle ihbarın yapılmasıdır. Bununla birlikte kamu kesiminde ihbarcılığın amacı yolsuzlukların ortaya çıkarılması olduğuna göre, çıkar (maddi ödül, terfii, menfaat vb.) elde etmek amacıyla ya da intikam, çekememezlik, kin, nefret, garz vb. duygularla yapılan ihbarları olumsuz olarak değerlendirmemek ve işleme almak gerekir.

İhbarcılık kurumunun, çeşitli ülkelerdeki kullanımı ve toplum tarafından değerlendirilmesi farklı olmaktadır. Bazı durumlarda ihbarcılık kamu yararına yönelik bir nitelik taşırken, bazı durumlarda ise yukarıda belirtildiği üzere özel menfaat temini esas olmaktadır. Kısacası, söz konusu kurumun kötüye kullanılabilme yönü muhtemeldir. Dolayısıyla, eski uygulamalar ve buna bağlı yerleşik kanaatler, bazı ülkelerde ihbarcılığın kötü bir iş olarak algılanması sonucunu doğurmaktadır. Özellikle kurum içi yozlaşmanın üst düzeyde olduğu durumlarda, ihbarcılar, genellikle, kurum içindeki amirleri ve arkadaşları tarafından “istenmeyen adam” ilan edilmekte ve bir şekilde kurumdan uzaklaştırılmaya çalışılmaktadır.

Muhbirlik, halk arasında da genel kabul görmemekte ve söz konusu kişiler toplum içerisinde dışlanmaktadır. Oysa israf, yasadışı uygulamalar ve gücün kötüye kullanımı konularında açıklamada bulunma, yönetimi halkın güveni açısından daha değerli kılmaya yönelik bir faaliyet olarak görülmelidir (Bowman, 1983: 92).

İhbarcılara, gerek kurum içinde gerekse toplumda gammaz, ispiyoncu, jurnalci, sadakatsiz, müzevir, ajan ve hain gibi aşağılayıcı sıfatlar (Şen, 1998: 140; Aktan, 2015: 22-23; Aksu vd., 2016: 1729; Baltacı, 2017: 398, 402) yakıştırılabilmekte ve hatta ihbarcılar ihanet ve casuslukla ilişkilendirilebilmektedir. Ancak bazı durumlarda ihbarcılar toplum tarafından bir kahraman olarak da görülebilmektedir (Uyar ve Yelgen, 2015: 90; Arslan ve Kayalar, 2017: 17).

İhbarcılık ahlaki bir davranıştır (Çiğdem, 2013: 97; Aktan, 2015: 34; Akyürek, 2020: 19; Baltacı, 2017: 402) ve bu eylemi gerçekleştiren kişileri kötü olarak nitelendirmek yanlıştır (Sayğan ve Bedük, 2013: 5). İhbarcılar, kamuda etik dışı faaliyetleri, hileleri, savurganlıkları ve suiistimalleri ortaya çıkararak heba olacak büyük miktarlardaki kamu kaynağını tekrar devlet hazinesine döndürmeyi veya baştan engellemeyi başarmışlardır (Yüksel, 2005: 150).

3.2. İhbarcılığı Etkileyen Faktörler

Çalışanlar kurumda yaşanan olumsuzluklara ve kötü davranışlara başlıca üç tür tepki gösterirler (Aktan, 2015: 25-26). Susma ve görmemezlikten gelme; karşı çıkma ve

ihbar etme ya da kurumdan ayrılma. Çalışanın gördüğü ya da haberdar olduğu bir olumsuzluğa ne tür tepki göstereceği, büyük ölçüde kişisel ahlaki değerlerine bağlıdır.

Steinberg ve Austern (1996: 76-92) ahlaki açıdan kamu görevlilerini üç gruba ayırmaktadır. Bunlardan birincisi, ahlaka uygun olmayan davranışlarda bulunan “yoldan çıkarıcı (ahlaksız)”; ikincisi, temsil ettiği değerlere karşı yansız ya da göreliliği esas alan uygulamalarda bulunan “görevci” ve üçüncüsü, temsil ettiği ahlaki temel alan, kamu yararı ve kamu çıkarını gözeten davranışlarda bulunan “ahlakçı” kamu görevlileridir. Onlara göre her bir grupta yer alan kamu görevlileri, yasa ve/veya ahlak dışı davranışlar konusunda farklı tutum ve davranış sergilerler. Yoldan çıkarıcı (ahlaksız) kamu görevlileri, yasa dışı ve ahlak dışı uygulamalar hakkında bilgi sahibi olmadığını söyler, ahlak dışı veya yasa dışı olayları ortaya çıkaranlara (ihbarcılara) düşmanca tavır alır ve onları dışlamaya ve yıldırmaya çalışır. İkinci grupta yer alan değer yargısı olmayan görevci kamu görevlileri, yanlış bir şey yapıldığını açıkça görse ve ahlaki bakımdan uygun olmayan bu olaydan kişisel olarak rahatsızlık da duysa amirlerini izler, otoriteye karşı koymaz ve emirlere uyar. Kendileri hiçbir yasa dışı ya da ahlak dışı eyleme girmez, başkalarını da bunlara katmaz, ama gerekli olduğu zamanda da bu eylemleri gerekli mercilere ihbar etmez ve açığa çıkmasını sağlamaz. Değerleri temel alan ahlakçı kamu görevlileri ise başkalarının ahlak ve yasa dışı eylemlerine göz yummaz ya da böyle bir davranışı affetmez ve gerekli yerlere bildirir.

İhbarcılarının genellikle yüksek etik farkındalığı vardır ve toplumun çıkarlarını ön planda tutarlar. İhbarcılık, genellikle vatanseverlik, fedakarlık, diğerkâmlık ve adanmışlık gibi ayrıcalıklı bir davranış modeliyle yapılır (Baltacı ve Balcı, 2017: 39).

İhbarcının adil bir örgütte çalıştığını ve kanunlarla güvence altında bulunduğunu bilmesi, ihbarcılık eğilimi için oldukça önem taşımaktadır (Çetiner ve Taslak, 2017: 80). Kurumda ihbarcılığı teşvik edici bir örgüt kültürünün bulunması, çalışanları ihbarcılık konusunda cesaretlendirecektir (Celep ve Konaklı, 2012: 68; Aydan, 2018: 86). Öte yandan çalışanlar ancak düzelme umudu gördükleri takdirde ihbara girişmektedirler (Aydan, 2018: 87; Aydan ve Kaya, 2018: 4). Yine ihbarcılık tutumu ile kültür arasında bir ilişki olduğu, bu nedenle ihbarcılık tutumunun ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği ifade edilmektedir (Park vd., 2016).

Olumsuz sonuçlarla karşılaşma (sert bir ceza gibi) düşüncesi ya da misilleme korkusu ihbarda bulunmayı olumsuz olarak etkileyen hususlardır (Akıllı vd., 2013: 31; Akyürek, 2020; Arslan ve Kayalar, 2017: 18).

Kişilerarası çatışmalar (kıskançlık, çekememezlik vb.) (Aktan, 2015: 23-34) ve maddi kazanç beklentisi de ihbarcılığın nedenleri arasında sayılabilir. Ödül ve kazanç elde etme, dikkat çekme, ün kazanma, kurum içindeki pozisyonunu güçlendirme ya

da mesai arkadaşlarının sosyal desteğini kazanma ihbar etmenin nedeni olabilir (Uygar ve Yelgen, 2015: 88; Baltacı ve Balcı, 2017: 39). Örneğin ülkemizde vergi gelirlerindeki kayıpları önlemek maksadıyla oluşturulan vergi ihbar müessesesinde ihbarcılara “ihbar ikramiyesi” ödenebilmektedir (Budak, 2010).

3.3. İhbarcıların Karşılaştıkları Olumsuzluklar

Gerek özel sektörde, gerekse kamu sektöründe, ihbarcılara karşı tepki gösterilmekte, ve karşı misillemede bulunulabilmektedir. Bir çok durumda, ihbarda bulunanlar işlerini kaybetmekle karşı karşıya kalmaktadır (Topgül, 2018: 178). Çoğu durumda, işten çıkarma doğrudan yapılamadığı için, ihbarcıyı kurumdan uzaklaştırmak için bazı yöntemler denenmektedir (Truelson, 1994: 285-286). Bunlardan bir tanesi, ihbarda buldukları konularda onları lekelemek için, mesleki yeterlik, cinsiyet veya erdem gibi hemen hemen her şeylerine saldırarak ihbarcılarını hedef haline getirmektir. İkinci bir yöntem, ihbarcıyı ihbar ettiği konuyla ilgili problemin çözümü için görevlendirmek, daha sonra bir çözüm üretmemesi için engeller ortaya koyarak görevi başarmayı imkansız kılmak ve böylece yetersizlik nedeniyle ihbarcıyı işten çıkarmaktır. Yine başka bir yöntem de, ihbarcıyı zor durumlara sokarak onlarla uğraşmasını sağlamak ve böylece konunun unutulmasını temin etmektir.

İhbarda bulunanların karşılaşılabilecekleri başlıca olumsuzluklar şöyle sıralanabilir:

- Ciddiye alınmama, dışlanma, misilleme ve işten atılma (Aktan, 2015: 29-30),
- Örgütten uzaklaştırmak için pasif bir göreve atama, psikolojik baskı ve mobbing ya da aşağılayıcı bir görev verme (Çiğdem, 2013: 100-101),
- Yalnız bırakma (selamlaşmayı ve sohbet etmeyi kesme, öğle yemeklerinde veya molalarda ihbarcıyla aynı masada oturmaktan kaçınma, herhangi bir sebeple bir araya geldiklerinde bir bahane ile ihbarcının yanından uzaklaşma vb.) (Arslan ve Kayalar, 2017: 18),
- Tecrit, kişilik haklarına tecavüz, düşman olarak etiketlenme, uyku bozuklukları, daha fazla sigara içme davranışı, ruhsal hastalıklar ve intiharla ilgili düşünceler (Aydan, 2018: 88-89).

Böyle bir ortam içinde, gerçekten de, bir kimsenin, kurum içerisinde beraber çalıştığı ve belki de yakın ilişkiler içinde bulunduğu bir iş arkadaşının ya da kendisiyle ilgili kararlar verme durumunda olan amirinin ahlak dışı bir eylemini gördüğünde, bu durumu ilgililere ihbar etmeye karar vermesi son derece zordur. Böyle bir davranışı, ancak sağlam bir karaktere, cesaret, dayanıklılık ve kararlılık gibi özelliklere (Truelson, 1994: 300) sahip olan ve etik ilke ve değerlere çok önem veren kişiler gerçekleştirebilirler.

3.4. İhbar Yöntemleri

İhbar etmenin çeşitli yöntemleri bulunmaktadır. Temelde bu yöntemler kurum içi ve kurum dışı yöntemler olarak ikiye ayrılmaktadır (Truelson, 1994: 286; Sayğan ve Bedük, 2013: 7; Aktan, 2015: 22; Aksu vd., 2016: 1730; Baltacı ve Balcı, 2017: 38; Çetiner ve Taslak, 2017: 82-83). İhbarcının kimliğinin gizli ya da açık olmasına göre de bir sınıflandırma yapılabilmektedir (Aktan, 2015: 24; Sayğan ve Bedük, 2013: 7; Aksu vd., 2016: 1730).

Park ve arkadaşları (2016: 930) yukarıda sözü edilen iki sınıflandırmaya ihbarcının resmi ya da gayri resmi kanalları kullanmasını esas alan yeni bir boyut eklemişler ve üç boyutlu bir model oluşturmuşlardır. Tanımlamalarına göre resmi ihbar, standart iletişim kanallarını veya bu tür bildirimler için oluşturulan bir süreci izleyerek yanlış davranışları resmi bir makama bildirmektir. Gayri resmi ihbar ise, çalışanın yanlış davranışları yakın çalışma arkadaşlarına veya güvendiği birisine açıklamasıdır. Onlara göre, ihbarcı önce resmi kanalları kullanıp kullanmayacağına, daha sonra kimliğini gizli tutup tutmayacağına ve en son olarak da kurum içi mi kurum dışı mı bildirim yapacağına karar verecektir.

Yukarıda kısaca özetlenen modelde, Park ve arkadaşlarının (2016: 930) ortaya koyduğu 8 farklı ihbar tipi bulunmaktadır:

- Resmi – Kimlik Gizli – Kurum İçi
- Resmi – Kimlik Gizli – Kurum Dışı
- Resmi – Kimlik Açık – Kurum İçi
- Resmi – Kimlik Açık – Kurum Dışı
- Gayri resmi – Kimlik Gizli – Kurum İçi
- Gayri resmi – Kimlik Gizli – Kurum Dışı
- Gayri resmi – Kimlik Açık – Kurum İçi
- Gayri resmi – Kimlik Açık – Kurum Dışı

Uygulamada kurum içinde yaygın olarak kullanılan ihbar yöntemlerinden birisi hiyerarşik olarak üstlere bildirmektir. İkincisi, iletişim araçları vasıtasıyla (mektup, telefon, e-mail, internet sitesi vb.) ihbarda bulunmaktadır. Üçüncüsü, bir kurum içi denetim mekanizmasına (teftiş kurulu, iç denetim birimi vb.) durumu iletmeğidir.

Kurum içerisinde gerçekleşen yanlış uygulamaların üst yönetime raporlanması için çalışanların üst yönetime önemli ölçüde güven duymaları gerekir (Uyar ve Yelgen, 2015: 90). İhbarcı, kurum içi ihbarda başarıya ulaşamaz ise örgüt dışına bildirme yöntemine başvurmuştur (Celep ve Konaklı, 2012: 68; Candan ve Kaya, 2016: 311). Aktan'a göre (2015: 29) ihbarcı, olayı kurum dışına bildirmeden önce kurumun üst yönetimine bildirmek için tüm çabayı göstermiş olmalıdır. Kurum içi yollara başvurmadan kurum dışı yollara yönelmek kuruma bağlılık/sadakat ile bağdaşmaz. Ayrıca bu durumun örgüt imajının zedelenmesine yol açabileceği ileri sürülmektedir (Aydan ve Kaya, 2018: 2). Öte yandan yolsuzlukların, çalışanlar tarafından bireysel

olarak gerçekleştirilebileceği gibi çoğu zaman yöneticiler ile birlikte ortak bir şekilde hayata geçirilebileceği de unutulmamalıdır. Bu tür durumlarda yolsuzluğu, zaten işin içinde olan bir yöneticiye bildirmek, sorunu çözmek yerine ihbar edilenlerin ihbardan haberdar olmalarını sağlayacak, böylece ihbarcıya misilleme yapılması söz konusu olabilecektir.

Kurum dışı yöntemlere gelince, bunların içinde en etkili olanı medyaya haber vermektir. Ulusal düzeyde görev yapan denetim organlarına (ulusal etik kurumu, ombudsman, meclis vb.), meslek odalarına ya da STK'lara ihbarda bulunma da kurum dışı yöntemler arasında sayılabilir.

Kurum dışı ihbar yöntemlerinin, kurum içine göre daha etkili olduğu ifade edilmektedir. Çünkü dış ihbar, ilgili kurumun incelemeleri veya diğer düzeltici eylemleri başlatmasını sağlamaktadır (Candan ve Kaya, 2016: 310). ABD'de yukarıda sözünü ettiğimiz yöntemlerden en çok, örgüt dışındaki bir kimse ya da kuruma ihbarda bulunma yöntemi kullanılmaktadır (Truelson, 1994: 286). Bunun da temel nedeni, kurum içi ihbar yöntemlerinin, yukarıda sözünü ettiğimiz misilleme tehlikelerini daha çok içermesidir. Özellikle örgüt kültüründe ihbarcılığın hoş karşılanmadığı durumlarda, kurum içi yöntemlerle ihbarda bulunmak büyük risk taşımaktadır. Bu nedenle, etiksel davranışı geliştirmede ihbar etmenin etkili bir şekilde kullanılabilmesi için, örgüt kültürünün bu yönde değişmesi gerekmektedir (Truelson, 1994: 301).

Ahlaki değerlere önem veren bir kamu görevlisi, ihbarda kimliğini gizleme ihtiyacı duymayabilir. Ancak yukarıda belirtilen olumsuzluklar ve misilleme ihtimali ihbarcının kimliğini gizlemesine neden olabilmektedir (Arslan ve Kayalar, 2017: 19). Ülkemizde de insanlar, muhbir ve ispiyoncu olarak damgalanacağı endişesiyle ya da güvenlik gerekçesiyle kendisini ilgilendirmeyen ve doğrudan zarar görmediği bir konuda, özellikle de gerçek isim ve adresleriyle ihbarda bulunmaktan çekinirler (Uğur, 2013: 384-385).

İhbar etmenin kolaylaştırılması ve yaygınlaştırılması amacıyla geliştirilen çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi, kamu yönetimindeki ahlak dışı uygulamaların bildirilmesi amacıyla bir telefon hattının oluşturulmasıdır. Başka bir yöntem mektup, faks, e-mail, internet sitesi vb. yollarla ihbarda bulunulması için bir merkez kurulmasıdır. Bu kapsamda ülkemizde oluşturulan Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) internet üzerinden ihbar ve şikayette bulunulabilen etkili bir araçtır.

3.5. İhbarcıların Korunması

Kamu yönetiminde ahlak dışı uygulamaların önlenmesinde ihbar mekanizmasının işlevsel olabilmesi, ihbarcılarının korunmalarına bağlıdır. Maddi ve manevi bakımdan

yoğun riskler içeren ihbarcılık müessesesinin etkili olabilmesi ve kişilerin rahatça ihbarda bulunabilmesi için, onları korumaya yönelik şu önlemler alınabilir:

Birinci olarak, ihbarcılarının korumanın en etkin yolu, onların haklarını yasal güvence altına almak ve korunmaları ile ilgili ayrıntıları yasal olarak düzenlemektir (Bowman, 1983: 93; Yüksel, 2005: 150). Ancak pek çok durumda, ihbarcılarının yasal olarak korunması bile mümkün olmayabilmektedir. Çünkü, ihbarcının deşifre olması, yani isminin açığa çıkması, onu hedef durumuna getirmektedir.

İkinci olarak, ihbarda bulunanların gizli tutulması, ihbarcılarının korumanın bir diğer etkili yoludur (Steinberg ve Austern, 1996: 126; Yüksel, 2005: 150; Ergun Özler vd., 2010: 185). Ancak ismi açıklanmayan muhbirlerin kimlikleri, genellikle sonradan ortaya çıkmaktadır (Truelson, 1994: 286).

Üçüncü olarak, etik ilke ve standartlar içerisinde ihbarcılarını özendirerek maddelerin yer alması, hem ihbar etme konusunda tereddüde düşen kimseleri cesaretlendirici bir işlev görecektir, hem de onların davranışını meşru kılarak tepkileri azaltacaktır (Bowman, 1983: 93).

Dördüncü olarak, ihbarcılar, kamu görevlilerinin üye olduğu sendikalar (Bowman, 1983: 93), dernekler ve meslek birlikleri tarafından da korunabilir. Özellikle, ihbarda bulunanların görevine son verildiği durumlarda, söz konusu örgütler bunu önlemede bir baskı unsuru oluşturabilir.

Bir muhbirin, korunacak muhbirler içinde yer alması için, ihbar ettiği bilginin tüm detaylarıyla doğru olması gerekmeyebilir. Gerekli olan tek şey, ihbar konusu ile ilgili eylemlerin bir veya daha fazlası ile ilgili mantıklı delillerin bulunmasıdır (Truelson, 1994: 287).

Ülkemizde ihbarcılarının korunmasına yönelik yasal ve idari tedbirler oldukça yetersizdir. Nitekim yapılan bir alan araştırmasında katılımcılar, ihbarcılarının korunmasına yönelik tedbirlerin yetersiz olduğunu belirtmişlerdir (Usta ve Kocaoğlu, 2015: 170-171).

4. ÜLKEMİZDE İHBARCILIĞA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Ülkemizde ihbarcılığa ve ihbarda bulunanlara verilecek ödüllerle ilgili bir çok düzenleme bulunmaktadır (Ayrıntılı bilgi için bkz. Uğur, 2013). Bu kısımda başlıca düzenlemeler ele alınacaktır.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, kamu görevlilerinin, bir suç işlendiğini ihbar, şikayet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendiklerinde durumu izin vermeye yetkili mercie iletmelerini hüküm altına almaktadır (md. 4). Benzer şekilde 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu “kamu

görevlisinin suçu bildirmemesi” başlıklı 279. maddesinde kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisinin cezalandırılmasını öngörmektedir. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 158. maddesinde de ihbarla ilgili düzenlemeler bulunmaktadır.

4483 sayılı Kanun yapılacak ihbarın niteliğini de düzenlemektedir. Buna göre (md. 4) memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında yapılacak ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbarda kişi veya olay belirtilmesi, iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması, ihbar veya şikâyet dilekçesinde dilekçe sahibinin doğru ad, soyad ve imzası ile iş veya ikametgâh adresinin bulunması zorunludur. Bu şartları taşımayan ihbarlar işleme konulmaz ve durum, ihbar veya şikâyette bulunana bildirilir. Ancak iddiaların, sıhhati şüpheye mahal vermeyecek belgelerle ortaya konulmuş olması halinde ad, soyad ve imza ile iş veya ikametgâh adresinin doğruluğu şartı aranmaz.

Benzer şekilde 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu’nda da ihbarla ilgili düzenlemeler (md. 18) bulunmaktadır. Buna göre kanunun kapsamına giren daha çok yolsuzluklara ilişkin suçlara (irtikap, rüşvet, zimmet vb.) ilişkin ihbarlar doğrudan Cumhuriyet Başsavcılıklarına yapılır. İhbar üzerine derhal bir ihbar tutanağı düzenlenir ve bir örneği muhbire verilir. Acele ve gecikmesinde sakınca umulan hallerde tutanak düzenlenmesi sonraya bırakılabilir.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’a dayanılarak çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’te de ihbarla ilgili hükümler vardır. Yönetmeliğin “yetkili makamlara bildirim” başlıklı 12. maddesi kamu görevlilerinin, etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirmelerini istemektedir. Görüldüğü üzere Yönetmelik, ihbarcılığı “etik davranış ilkesi” olarak belirlemiştir.

5176 sayılı Kanun, kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”na başvurulabileceğini öngörmektedir. Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarına yapılabilmektedir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir. Kanuna göre, kamu görevlilerini

karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvurular değerlendirmeye alınmaz (md. 4).

Burada en az genel müdür ve eşiti dışındaki kamu görevlileriyle ilgili olarak “yetkili disiplin kurulu”na başvuru hakkı tanınması yanlıştır. Etik davranış ilkeleri bir disiplin kuralı değildir. Disiplin kurullarında yer alanların etik davranış ilkelerine ilişkin bilgi ve uzmanlıkları da bulunmamaktadır. Zaten yetkili disiplin kurullarına yapılan başvurular yok denecek kadar azdır. Doğru olan, başvuruların kurumlardaki “etik komisyonları”na yapılmasıdır. Bu nedenle ilgili maddenin bu şekilde değiştirilmesi yerinde olacaktır.

Mevzuatta ihbarcılarının korunmaları bağlamında düzenlemeler de bulunmaktadır. 4483 sayılı Kanun, ihbarcının kimlik bilgilerinin gizli tutulmak zorunda olduğunu açıkça belirtmektedir (md. 4). Benzer şekilde 3628 sayılı Kanun da muhbirlerin kimliklerinin, rızaları olmadıkça açıklanmayacağını, ancak ihbarın asılsız çıkması durumunda, aleyhine takibat yapılanın istemi üzerine muhbirin kimliğinin açıklanabileceğini hüküm altına almaktadır (md. 18). Etik Yönetmeliğinde de kurum ve kuruluş amirlerinin, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutmaları ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri almaları öngörülmüştür (md. 12).

Burada son olarak Adalet Bakanlığı UHDİGM, Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı, Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu işbirliği ile 2009 yılında kamu görevlilerinin farkındalığının artırılması amacıyla hazırlanan “Yolsuzluğun Bildirilmesine İlişkin Kılavuz İlkeler”den bahsetmek yerinde olacaktır. Bu kitapçıkta öncelikle yukarıda ana hatlarıyla özetlenen düzenlemelere (burada yer verilmeyenler de dahil olmak üzere) ayrıntılı olarak yer verilmekte, daha sonra bu düzenlemelerin özeti niteliğinde 14 maddelik ilkeler ortaya konulmaktadır.

İlkelerde ihbarcılarını korumaya yönelik kapsamlı düzenlemeler bulunmaktadır (Adalet Bakanlığı UHDİGM vd., 2009):

- Yasa gereği suç bildirim yükümlülüklerini yerine getiren kişi ya da kamu görevlisine ceza verilmez.
- Yasal olarak, suçu bildirmeme bir suç olarak düzenlendiğinden, bu bildirim yapılmamasına ilişkin emir, hiçbir surette yerine getirilemez. Bir emre dayalı olarak bildirim yükümlülüğünü yerine getirmeyen kişi cezai sorumluluktan emrin yerine getirildiği gerekçesi ile kurtulamaz.
- İhbar yükümlülüğünü yerine getiren devlet memurlarına ihbarlarından dolayı bir disiplin cezası verilemez; doğrudan veya dolaylı olarak hizmet koşulları kısmen de olsa ağırlaştırılmaz ve değiştirilemez.
- Kurum ve kuruluş amirleri, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri alır.
- Yaptığı ihbar nedeniyle haksız ve hukuka aykırı bir işleme maruz kaldığını iddia eden kamu görevlisi müracaat ve şikayet hakkına sahiptir.

- Yaptığı ihbar nedeniyle haksız ve hukuka aykırı bir idari işleme maruz kaldığını iddia eden kamu görevlisi hakkındaki işleme karşı idari yargı yerinde iptal ve tam yargı davası açma hakkına da sahiptir.

5. İÇ DENETİM VE İHBARCILIK

Gerek özel sektörde, gerekse kamu sektöründe iç denetim giderek önem kazanmaktadır. Uluslararası düzeyde kabul gören iç kontrol, kurumun hedeflerine ulaşması için makul güvence sağlamak üzere tasarlanmış olan bir sistemdir. Ülkemizde, kamu mali yönetiminde saydamlığın ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi ve etkin bir iç kontrol sisteminin işleyişi yolunda önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlardan en önemlisi 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur (BÜMKO, Kamu İç Kontrol Rehberi).

İç kontrol sisteminin etkililiğinin artırılmasında (Uyar ve Yelgen, 2015: 94) ve yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında ihbarcılık etkin bir araç olarak kullanılabilir.

Kamu İç Kontrol Rehberi'ne göre, idareler, usulsüzlük, yolsuzluk ve hataların kendilerine bildirilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin olarak yöntemler belirlemeli ve bunları duyurmalıdır. İdareler ihbar sistemlerini geliştirirken ihbarcılıkla ilgili düzenlemeleri de dikkate almak suretiyle, kendi kurumsal yapıları ve raporlama mekanizmalarına uygun olarak çalışanlarının ve üçüncü kişilerin bildirimde bulunabilecekleri iç düzenlemelere sahip olmalıdır.

Bu düzenlemelerde; nelerin ihbar edilebileceği, iyi niyetli ihbarcının güvenliğinin ve gizliliğinin nasıl sağlanacağı, ihbarın idare içinde hangi aşamalardan geçilerek yapılabileceği, yapılan ihbarların idarece nasıl değerlendirileceği ve hangi eylemlerin gerçekleştirileceği (kurum içi inceleme veya resmi soruşturma gibi), ihbarcıya konuyla kimin ilgilendiğinin, onunla iletişime geçip geçemeyeceğinin ve değerlendirme ve/veya sonuçların bildirilmesi gibi hususlara yer verilmelidir.

Rehbere göre, yazılı ihbar esas olmakla birlikte, idareler internet sayfalarında oluşturacakları çeşitli tip formlarla elektronik ortamda şikâyet ve ihbarlara olanak tanımalıdır. İdareler ayrıca dış paydaşların da daha kolay ihbar ve şikâyetle bulunabilmeleri için gerekli mekanizmaları oluşturmalı ve bunu idare ilan tahtalarında ve internet sayfalarında yayımlamalıdır.

6. SONUÇ VE ÖNERİLER

Topluma maliyeti oldukça fazla olan yolsuzluklarla etkin bir şekilde mücadele edilmesi gerekmektedir. Mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliği, yeni arayışları gündeme getirmektedir. Yönetimsel etik ile onun bir parçası olan ihbarcılık, yolsuzlukları önlemede etkili bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Son yıllarda ülkemizde etiğe ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun oluşturulması, Kurulun hazırladığı yönetmelikle belirlenen etik davranış ilkeleri, Kurul'un etik kültürün geliştirilmesi amacıyla başta eğitim olmak üzere yaptığı çalışmalar son derece önemlidir. Kurul'un bir diğer işlevi etik davranış ilkelerine aykırılık iddiasıyla yapılan ihbar niteliğindeki başvuruları değerlendirmektir. 5176 sayılı Kanun'un ilk halinde Kurul'un aldığı "etik ihlal" kararları bir yaptırım olarak Resmi Gazete'de yayınlanarak duyurulmakta idi. Bu uygulama etik dışı davranışların önlenmesinde oldukça etkili bir yöntemdi. Ancak Anayasa Mahkemesi kararların idari yargı denetimi tamamlanmadan ilan edilmesinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile bu hükmü iptal etti. Her ne kadar Kurul, alınan aykırılık kararlarını isim belirtmeden internet sitesinde yayınlıyorsa da bu yeterli değildir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı göz önüne alınarak Kanunda yapılacak bir düzenleme ile etik ihlal kararlarının isimli olarak yeniden Resmi Gazete'de yayınlanmasının önü açılmalıdır.

Ülkemizde ihbarcılık ve ihbarcılarının korunması ile ilgili dağınık da olsa pek çok düzenleme bulunmaktadır. Düzenlemelerle ilgili şu değerlendirmeleri ve önerileri yapmak mümkündür:

- İhbar mevzuatta kamu görevlileri için bir yükümlülük olarak düzenlenmiştir. Bu yükümlülüğü yerine getirmemek "kamu görevlisinin suçu bildirmemesi" suçunu oluşturmaktadır. İhbarcılık etik davranış ilkesi olarak belirlendiği için, bildirimde bulunmama etik ilkelere aykırılık teşkil etmektedir. Bu durumda kamu görevlileri bakımından ihbar, gönüllülüğten zorunluluğa evrilmiş olmaktadır. Zorunluluk olduğu halde kamu görevlileri çeşitli nedenlerle ihbarda bulunmaktan kaçınmaktadır. Bu nedenle ihbar zorunluluk olmaktan çıkarılmalı, yapılacak eğitimlerde ihbarın ahlaki bir yükümlülük olduğu vurgulanmalı ve kamu görevlileri ihbarda bulunmaya teşvik edilmelidir.
- İhbarların yetkili mercilere ve/veya Cumhuriyet Başsavcılarına ya da Kamu Görevlileri Etik Kurulu'na kimlik belirterek yapılması istenmektedir. İhbarda kimlik belirtme zorunluluğunun olması olası ihbarları engellemektedir. Bu nedenle kimlik belirtilerek yapılacak ihbar kanallarının yanı sıra kimlik belirtilmeden yapılacak ihbar kanalları da oluşturulmalıdır. Bir çok gelişmiş ülkede yolsuzluk ihbar hatları bulunmaktadır. Ülkemizde de kimlik belirtilmeden ihbar yapılabilecek telefon hattı, e-mail hesabı ya da CİMER gibi bir internet sitesi oluşturulmalıdır.
- İhbarların soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbarda kişi veya olay belirtilmesi, iddiaların ciddi bulgu ve belgelere dayanması istenmektedir. İhbarın somut olması yönündeki düzenlemeler yerindedir. Ancak yukarıda da tartışıldığı üzere ihbarın "ciddi bulgu ve belgelere" dayanması gerektiği ibaresi doğru bir yaklaşım değildir. İhbarcı bir denetim elemanı değildir; yolsuzluk gizli olarak yapıldığı

için her durumda ciddi bulgu ve belge elde etmek de mümkün değildir. İhbarcının “ıslık çalması” ve bir olumsuzluğa işaret etmesi yeterli sayılmalıdır. Burada önemli olan, gelen her ihbarın doğruluk derecesinin araştırılması ve titizlikle üzerinde durulmasıdır. Yapılan ihbarları isimsiz ve önemsiz olarak nitelendirip üzerine gitmemek, yolsuzlukların ortaya çıkarılmasını engelleyecektir. İhbar konusu olayı araştırmak ve bulgu ve belgeleri elde etmek yetkili makamların işi olarak görülmelidir.

- Mevzuatta yolsuzlukları ihbar edenlerin ödüllendirilmesine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Gelişmiş bazı ülkelerde, ihbarcılarının ödüllendirilmelerine yönelik (ihbar sayesinde israf olması önlenen kamu kaynağının belli bir oranının ihbarcıya ödenmesi biçiminde) düzenlemeler bulunmaktadır. Ülkemizde de buna benzer bir düzenleme yapılabilir.
- İhbarcılarının korunması bağlamında mevzuatımızda ihbarcılarının kimliklerinin gizli tutulması öngörülmüştür. Ancak uygulamada bunu sağlamak çoğu zaman mümkün olamamaktadır. Kimliği açığa çıkan kamu görevlerine dolaylı yaptırımlar uygulanabilmektedir. Kimliğin açığa çıkmamasına ilişkin daha etkili önlemler (açığa çıkmasına neden olanlara yaptırım uygulanması vb.) alınmalıdır. Yine mağdur olan ihbarcılarının başvurabilecekleri bağımsız bir kurumun (Kamu Denetçiliği Kurumu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu ya da İhbarcıları Koruma Kurulu gibi yeni oluşturulacak bir birim) ve adli bir merciin belirlenmesi de önemlidir.

İhbarcılığa ilişkin mevzuat oldukça dağınıktır. Yukarıdaki hususlar göz önüne alınarak mevzuattaki dağınıklığı ortadan kaldıracak genel ve bütüncül bir düzenleme yapılmalıdır.

Son olarak hem çalışanların hem de üst yöneticilerin ihbarcılığın etik bir gereklilik olduğu konusunda eğitilmeleri yararlı olacaktır. Eğitimlerde ihbarcılarının hakları, ihbarı teşvik edici unsurlar ve ihbarcıları korumaya yönelik düzenlemeler ayrıntı olarak açıklanmalıdır. Böylece kurum kültüründe ihbarcılığa karşı oluşan olumsuz atmosfer dağılacak ve ihbarcılık yolsuzluğu önlemede daha etkili bir araç olarak işlev görebilecektir.

KAYNAKÇA

ADALET BAKANLIĞI UHDİGM vd. (2009), *Yolsuzluğun Bildirilmesine İlişkin Kılavuz İlkeler*, Ankara.

AKILLI, H. S., ÇAM, S., KILINÇ, S. ve KIZILBOĞA, R. (2013), “Kamu Personelinin Etik İhlallerine Verdikleri Önem Derecesi ve Etik İhlallerin Bildirimi Konusundaki Görüşleri”, *Sayıştay Dergisi*, S. 89, ss. 5-33.

AKSU, A., YILMAZ, A. ve ORÇAN, A. (2016), “Denetimde Bilgi Uçurma”, *Kastamonu Eğitim Dergisi*, C. 24, S. 4, ss. 1727-1748.

AKTAN, C. C. (1997), “Siyasal Patoloji ve Siyasal Yozlaşma”, *Yeni Türkiye*, S.14, ss. 1063-1077.

AKTAN, C. C. (2015), “Organizasyonlarda Yanlış Uygulamalara Karşı Bir Sivil Erdem, Ahlaki Tepki ve Vicdani Red Davranışı: Whistleblowing”, *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 7, S. 2, ss. 19-36.

AKYÜREK, M. (2020), “Öğretmenlerde Whistleblowing (Bilgi Uçurma)”, *Türkiye Eğitim Dergisi*, C. 5, S.1, ss. 17-29.

ARSLAN, E. T. ve KAYALAR, M. (2017), “Kamu ve Özel Sektör Çalışanlarının İfşa (Whistleblowing) Niyeti: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, C. 19, S. 32, ss. 15-26.

ATILGAN, A. ve KOÇ, E. (2019), “Whistleblowing: Türkiye’den İki Örnek Olay”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.41, ss. 380-389.

AYDAN, S. (2018), “İhbarcılık: Bir Kavram Analizi”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 15, S. 41, ss. 78-100.

AYDAN, S. ve KAYA, S. (2018), “Sağlık Sektöründe İhbarcılık: Bir Üniversite Hastanesinde Çalışan Hemşire ve Sekreterler Üzerine Bir Uygulama”, *Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi*, C. 21, S. 1, ss. 1-29.

AYDIN, U. (2002), “İş Hukuku Açısından İşçinin Bilgi Uçurması (Whistleblowing)”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 2, S. 2, ss. 79-100.

BALTACI, A. (2017), “Bilgi Uçurma: Kavram ve Kuramsal Temeller”, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 5, S. 2, ss. 397-423.

BALTACI, A. ve BALCI, A. (2017), “Reasons for Whistleblowing: A Qualitative Study”, *Eğitim Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, C. 7, S. 1, ss. 37-51.

BERKMAN, A. Ü. (1983), *Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet*, TODAİE Yayını, Ankara.

BOWMAN, J. S. (1983), “Ethical Issues for the Public Manager”, *Handbook of Organization Management*, (Ed. William B. Eddy), Marcel Dekker, New York.

BUDAK, T. (2010), “Türk Vergi Hukukunda İhbar ve İhbar İkramesi”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 0 (52), ss. 41-62.

BÜMKO (2014), *Kamu İç Kontrol Rehberi*, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/08/8227kamuickontrolrehberi1versiyon12.pdf>

CANDAN, H. ve KAYA, T. (2016), “İhbarcılık (Whistleblowing) ve Algılanan Örgütsel Destek Arasındaki İlişkinin İncelenmesine Yönelik Bir Kamu Kurumunda Araştırma”, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 5, S. 2, ss. 305-330.

CELEP, C. ve KONAKLI, Y. (2012), “Bilgi Uçurma: Eğitim Örgütlerinde Etik ve Kural Dışı Uygulamalara Yönelik Bir Tepki”, *E-Uluslararası Eğitim Araştırmaları Dergisi*, C. 3, S. 4, ss. 65-88.

DEMİRCİ, Ş. ve ERİĞÜÇ, G. (2019), “Sağlık Yönetimi Literatüründe İhbar Etme Üzerine Yürütülen Çalışmaların İncelenmesi”, *Gümüşhane Üniversitesi Sağlık Bilimleri Dergisi*, C. 8, S. 1, ss. 35-43.

ÇETİNEL, M. H. ve TASLAK, S. (2017), “Çalışanların İhbarcılık (Whistleblowing) Eğilimi İle Örgütsel Adalet Algısı İlişkisinin Kavramsal Boyutu”, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C. 6, S. 2, ss. 78-96.

ÇİFTÇİ, B. (2017), “Türkiye’de Toplumsal Kültürün Örgütlerde İhbarcılık Üzerine Etkisi: Hofstede’in Kültürel Boyutlar Teorisi Bağlamında Bir Değerlendirme”, *International Journal of Academic Value Studies*, C. 3, S. 10, ss. 147-166.

ÇİĞDEM, S. (2013), “Büro Yönetiminde Whistleblowing ve Etik İlişkisi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Büro Yönetimi Özel Sayısı, ss. 93-109.

ERGUN ÖZLER, D., DİL ŞAHİN, M. ve GİDERLER ATALAY, C. (2010), “Teorik Bir Çerçeve de Whistleblowing-Etik İlişkisi”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C. 11, S. 2, ss. 169-194.

MERCAN, N., ALTINAY, A. ve AKSANYAR, Y. (2012), “Whistleblowing (Bilgi İfşası, İhbar) ve Yolsuzlukla Mücadelede İç Denetimin Değişen ve Gelişen Rolü”, *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 4, S. 2, ss. 167-176.

NARTGÜN, Ş. S. ve KAYA, A. (2017), “Öğretmenlerin Bilgi Uçurma Davranışları ve Bilgi Uçurma Nedenleri ile Bireysel Değerleri Arasındaki İlişki”, *International Journal of Social Science*, C. 54, S. 1, ss. 65-89.

OKTAY, C. (1983), *Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İÜ. SBF Yayını, İstanbul.

PARK, H., BLENKINSOPP, J., ÖKTEM, M. K., & ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2008), "Cultural Orientation and Attitudes Toward Different Forms of Whistleblowing: A Comparison of South Korea, Turkey, and the U.K.", *Journal of Business Ethics*, C. 82, S. 4, ss. 929-939.

SAYĞAN, S. ve BEDÜK, A. (2013), "Ahlaki Olmayan Davranışların Duyurulması (Whistleblowing) ve Etik İklimi İlişkisi Üzerine Bir Uygulama", *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 28, S. 1, ss. 1-23.

SPEARS, R. A. (1988), *NTC's American Idioms Dictionary*, NTC National Textbook Company, Illinois.

STEINBERG, S. S. ve AUSTERN, D. T. (1996), *Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler*, TODAİE Yayını No: 264, Ankara.

ŞEN, M. L. (1998), *Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın Önlenmesinde Yöneltilmiş Etik Yaklaşımı*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, İzmir.

TOPGÜL, S. (2018), "Demografik Özelliklerin Whistleblowing (Bilgi Uçurma) Davranışı Üzerindeki Etkisi ve Kamu Kurumları Üzerine Bir Araştırma", *Verimlilik Dergisi*, S. 4, ss. 153-183.

TRUELSON, J. A. (1994), "Whistleblowers and Their Protection", *Handbook of Administrative Ethics*, (Ed. Terry L. Cooper), Marcel Dekker, New York.

UĞUR, H. (2013), "Suçların İhbarı ve İhbarcılarının Korunması", *TBB Dergisi*, S. 108, ss. 383-406.

USTA, S. ve KOCAOĞLU, M. (2015), "Kamu Yönetiminde Etik Davranış İlkeleri: Kırşehir Belediyesi Çalışanlarının Etik Algıları Üzerine Bir Araştırma", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 3, ss.153-173.

UYAR, S. ve YELGEN, E. (2015), "Bilgi İfşası (Whistleblowing) ve Denetim", *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, C. 13, S. 1, ss. 85-106.

YÜKSEL, C. (2005), *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik (Cilt 1)*, TÜSİAD, İstanbul.

YÜRÜR, S. ve NART, S. (2016), "Örgütsel Adalet Algısı Kamu Çalışanlarının İhbar Etme Niyetinin Belirleyicisi midir?", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 49 S. 3, ss.117-148.