

**ULUSLARARASI HUKUKTA İHBARCILIK KAVRAMI  
VE İHBARCILARIN KORUNMASI****THE CONCEPT OF WHISTLEBLOWING AND PROTECTION OF WHISTLEBLOWERS  
IN INTERNATIONAL LAW**Gökçe KONYALI\*  <https://doi.org/10.21492/inuhfd.887700> **Makale Bilgi**Gönderi: 27/02/2021  
Kabul : 30/06/2021**Anahtar Kelimeler***İhbarcılık,  
İhbar Yöntemleri,  
İhbarcılarının  
Korunması,  
AB İhbarcılık  
Direktifi,  
Mülteci Statüsü.***Article Info**Received: 27/02/2021  
Accepted: 30/06/2021**Keywords***Whistleblowing,  
Reporting Mechanisms,  
Protection of  
Whistleblowers,  
EU Whistleblower  
Directive,  
Refugee Status.***Özet**

İhbarcılar, genel olarak, bir kurum veya kuruluşta hukuka ve ahlaka aykırı uygulamaları bildiren kişiler olarak tanımlanmaktadır. İhbarcılar, kamu menfaatlerinin korunması amacıyla, ilgili yolsuzlukları ülke içindeki denetim mekanizmalarına bildirebilecekleri gibi, medyaya da ifşa edebilirler. Ancak ihbarcılarının bildirdikleri hususlara ilişkin olarak uğrayabilecekleri zararlardan da korunmaları gerekmektedir. İhbarcılar, ihbar faaliyetinden ötürü bazı tehdit ve baskılara maruz bırakılabilir veya doğrudan fiziksel ya da maddi zararlara uğratılabilirler. İhbarcılarının bu gibi eylem ve işlemlerden korunması, yolsuzlukların ortaya çıkarılması için gereklidir. Buna ek olarak, bir kişinin sadece kamu menfaatlerine aykırı durumları ihbar ettiği için zarara uğraması veya zarar tehlikesi altında bırakılması, hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Ancak günümüzde ulusal hukuklarda yer alan ihbarcılık düzenlemelerinin yetersiz olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, uluslararası hukukta ihbarcılarının korunmasına yönelik düzenlemelerin geliştirilmesi için önemli çalışmalar yürütülmektedir. 2019 yılında çıkarılan Avrupa Birliği İhbarcılık Direktifi'nin, bu konuda önemli katkılar sağlaması beklenmektedir. Buna ek olarak, kendi ülkelerinde korunamadıkları veya haksız soruşturmalara veya yaptırımlara maruz bırakıldıkları için ilgili ülkeyi terk eden kişilerin de uluslararası hukukça korunması gerekmektedir. Bu bağlamda BMMYK'nın ihbarcılara mülteci statüsü tanınması hakkında yol gösterici ilkeler ortaya koyması, başlangıç için önemli bir adım olacaktır.

**Abstract**

Whistleblowers are generally defined as people who report illegal and unethical practices in an institution or organization. In order to protect the public interests, whistleblowers may report these wrongdoings to the internal or external control mechanisms or disclose them to the media. However, the whistleblowers should also be protected from the damages they may incur in relation to the issues reported. Whistleblowers may be subjected to some threats and pressures or directly suffered physical or material damages due to their reporting activity. It is necessary to protect whistleblowers from such actions to reveal and prevent corruption. In addition, it is incompatible with the rule of law that a person is harmed or put at risk of harm simply because he reports situations contrary to public interest. However, it is understood that the whistleblowing regulations in national laws are insufficient today. In this context, significant studies are carried out to develop regulations for the protection of whistleblowers in international law. It is expected that the European Union Whistleblower Directive, enacted in 2019, will make major contributions in this regard. In addition, people who leave their country because they cannot be protected or are subjected to unfair investigations or sanctions must also be protected by international law. In this context, it will be an important step for the UNHCR to lay down guiding principles on granting refugee status to whistleblowers.

## I. GİRİŞ

İhbarcılık kavramının kökeni yaklaşık 70 yıl öncesine dayanmaktadır. Geçmişte daha sınırlı bir gözetleme görevini tanımlamak için kullanılan bu kavram, ilerleyen tarihlerde farklı bir anlam ve kapsama sahip olmuştur<sup>1</sup>. İhbarcılık, geniş bir tanımla, bir ülkedeki hukuka veya ahlaka aykırı uygulamaları yahut diğer bir deyişle yolsuzlukları ihbar veya ifşa eden<sup>2</sup> kimselerdir. Bu kişiler ilgili kuruluşla aralarında bulunan iş ilişkisi veya başka bağlantılar vesilesiyle birtakım bilgi ve belgelere erişmektedir. Eriştikleri bilgi ve belgelerde tespit ettikleri eylem ve işlemler, kamu menfaatini zedeleyici nitelikte olabilir. Kamu menfaati geniş bir kavramdır, dolayısıyla pek çok eylem ve işlem bu menfaati zedeleyici nitelikte olabilir. Örneğin, kişisel verilen hukuka aykırı olarak üçüncü kişilerle paylaşılması, bir fabrikanın zararlı atıkları uygunsuz şekilde doğaya bırakması, kamu mallarının şahsi kullanımı veya görevin kötü kullanımı gibi pek çok husus, kamu menfaatlerine zarar verir. Bu gibi durumlar özel şirketler veya diğer kuruluşlar bünyesinde yaşanabileceği gibi, bir kamu kurumu nezdinde de meydana gelebilir. İlgili hukuksuzluklara ilişkin bilgi veya belge elde eden kişilerin bunları paylaşması son derece önemli ve gereklidir. İhbarcıların bu durumları herhangi bir endişe taşımaksızın paylaşabilmesi, paylaşılan hususların yetkili kurumlarca incelenmesi ve gerçekten bir hukuksuzluk söz konusu ise yaptırımların uygulanması ve önlemlerin alınması, kamu düzeninin ve menfaatlerinin muhafazasına önemli katkı sağlayacaktır.

İhbarcılar, ellerindeki bilgi ve belgeleri paylaştıklarında, bazı haksız uygulamaların hedefi haline gelebilirler. Özellikle ihbarcı ilgili kurumun bir çalışanı ise, hukuksuzlukları ihbar etmesinin ardından yöneticiler tarafından taciz edilebilir, çalışma şartları değiştirilebilir veya disiplin cezalarına maruz bırakılabilir. Bunun haricinde ihbarcılar, ellerindeki bilgileri ifşa etmeden önce veya ettikten sonra, tehdit veya baskılara maruz kalabilir. İhbarcıların bu gibi eylemlerden korunması gerekmektedir, zira bu kişiler topluma bir hizmette bulunmakta ve yolsuzlukların ortaya çıkarılması için çaba göstermektedir. İhbarcıların gereği gibi veya hiç korunamaması halinde, işini kaybetmekten korkan bir çalışan veya zarara uğrayacağını düşünen herhangi bir vatandaş, kurumların hukuka ve ahlaka aykırı uygulamalarına ilişkin verilere erişse dahi, ihbar etmekten çekinecektir ve nihayetinde ihbarda bulunmayabilecektir.

Uluslararası hukukta ihbarcılarının korunmasına ilişkin pek çok çalışma yürütülmektedir. Özellikle yolsuzlukların önlenmesine ilişkin sözleşmeler, ihbarcılığın kapsamına ve ihbarcılarının korunmasına ilişkin bazı düzenlemeler ihtiva etmektedir. Bu bağlamda özellikle son dönemde çıkarılan Avrupa Birliği İhbarcılık Direktifi, oldukça kapsamlı düzenlemeler içermekte ve koruma seviyesini tüm ulusal düzenlemelerin üstüne çıkarmaktadır. Bunun yanı sıra BM ve bölgesel bazı uluslararası örgütler de farklı çalışmalar yürüterek küresel standartların getirilebilmesi için çaba sarf etmektedir. Ulusal hukukların önemli bir kısmında henüz ihbarcılarının korunmasına ilişkin gerekli düzenlemeler getirilebilmiş değildir. Ancak AB direktifinin iç hukuklara aktarılmasının ardından tüm AB üyesi devletlerde ilgili düzenlemeler uygulanır hale gelecektir ve küresel ölçekte de önemli bir etki yaratacaktır.

İhbarcılarının yaşadıkları ülkede korunamamaları halinde bir başka ülkeden koruma elde edip edemeyecekleri, uluslararası hukukta tartışılan diğer bir husustur. Bu bağlamda devletlere herhangi bir yükümlülük getiren bir sözleşme bulunmamaktadır. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi, evrensel bir mülteci sözleşmesi olmakla birlikte, sınırlı bir mülteci tanımı sunar. Ancak gelişen ve değişen çevresel şartların insan hayatı üzerindeki etkileri, sözleşmenin de farklı şekilde yorumlanması gerekebileceğini ortaya koymaktadır.

## II. İHBARCILIK

Uluslararası hukukta ihbarcılık kavramının çerçevesinin çizilebilmesi için üç temel hususun üzerinde durulması gerekmektedir. Bunlar; ihbarcı kavramı, ihbar faaliyetinin kapsamı ve ihbar yöntemleridir. İhbarcılarının korunmasına ilişkin düzenlemeler de, sözü edilen üç öge üzerine oturtulmaktadır. İhbarcılık kavramının anlaşılabilmesi için öncelikle kimlerin ihbarcı olabileceğinin anlaşılması gerekmektedir. Bu doğrultuda uluslararası hukuk belgeleri ve ulusal düzenlemeler yol gösterici olacaktır. İhbarcı kavramı için henüz evrensel bir standarda net olarak ulaşılmış olmamakla birlikte, ilgili düzenlemelerde bazı temel hususların ortak olduğu dikkati çekmektedir. Dolayısıyla ihbarcı kavramının özünü bu şekilde tespit etmek mümkündür. Kimlerin ihbarcı olabileceğinin yanı sıra, hangi eylem ve işlemlerin ihbar faaliyetinin konusunu oluşturabileceğinin

<sup>1</sup> JUBB, Peter B.: “ Whistleblowing: A Restrictive Definition”, Journal of Business Ethics, 21(1), 1999, s.77.

<sup>2</sup> İhbarcı ilgili konuyu belirli bir kuruma veya kişiye ihbar edebileceği gibi, kamuya açık kanallarla bu bilgiyi ifşa da edebilir.

de belirlenmesi gerekmektedir. Söz konusu eylem ve işlemlerin ne şekilde ihbar edileceği ise, ihbar yöntemlerinin incelenmesi ile ortaya konulacaktır.

### A. İhbarcı Kavramı

Yabancı öğretilerdeki özgün karşılığı "whistleblower" olan kavramın, Türkçe'de "ihbarcı" kelimesi ile ifade edilmesi mümkündür. Öğretilerde, ilgili kavramı ifade etmesi amacıyla farklı kelimelerin de kullanıldığı görülmektedir<sup>3</sup>. Ancak, anlamsal açıdan uygun olması ve kolay anlaşılabilmesi sebebiyle, çalışmamızda "ihbarcılık" kelimesi kullanılacaktır<sup>4</sup>.

TDK Sözlüğünde ihbarcı; haber veren, bildiren kimse veya muhbir olarak tanımlanmaktadır<sup>5</sup>. Hukuki anlamda ise ihbarcı, genel olarak, bir kurum veya kuruluştaki hukuka ve ahlaka aykırı uygulamaları bildiren kişidir. Bu bildirim devlet içerisindeki yetkili birimlere yapılabileceği gibi, söz konusu faaliyetlerin medyaya ifşa edilmesi şeklinde de gerçekleşebilir. Uluslararası hukuk öğretisinde ve uluslararası hukuk belgelerinde ihbarcı kavramının çeşitli tanımlamaları yapılmıştır. İhbarcılara ilişkin uluslararası hukuktaki ilk kapsamlı çalışmalardan biri, Nader tarafından yapılmıştır. Yazarın tanımına göre; "İhbarcılık, kamu menfaatinin, çalıştığı kuruluşun menfaatinin üstün geldiğine inanan, kuruluşun yozlaşmış, yasadışı, dolandırıcılık kapsamına giren veya zarar verici faaliyetlerini ihbar eden kişidir"<sup>6</sup>. Rongine bu tanımda yer alan kamu menfaati ve kuruluşun menfaati kavramlarının ve ihbar edilecek faaliyetlerinin içeriğinin sınırlandırılması gerekliliğinin üzerinde durarak, bu sınırlandırmanın ihbarcılığın kuruluşlara yönelik diğer muhalif faaliyetlerden ayrılmasında önem teşkil ettiğini belirtmiştir<sup>7</sup>.

Near ve Miceli'ye göre ihbarcı; eylemleri, ihbar edilen kuruluşun kontrolü altında olan, kuruluşun hukuka veya ahlaka aykırı eylem ve işlemlerini önleme veya durdurma yetkisi bulunmayan, halen ilgili kuruluşta çalışan veya önceden çalışmış bulunan kimsedir<sup>8</sup>. Yazarlara göre bu kişiler hukuka aykırılıkları, kötü yönetimleri veya yolsuzlukları incelemekle görevli bulunan (örn. Ombudsmanlık, Kamu Denetçiliği vb.) bir kuruluşta görev yapıyor olabilirler. Görevleri, söz konusu kişilerin ihbarcı olabilmelerine engel oluşturmayacaktır<sup>9</sup>.

Öğretilerde, ihbarcılıkta iş ilişkisi bulunması gerektiğini belirten başka yazarlar da bulunmaktadır. Rongine'nin tanımına göre; işverenin üçüncü kişilere gereksiz zarar verme ihtimali bulunan yasa dışı veya ahlak dışı eylemlerinin halka bildirilmesi ihbarcılık faaliyetidir<sup>10</sup>. Dolayısıyla bu tanım kapsamında ihbarcı, işverene ilişkin bilgileri aktarmaktadır. Keza Aydın'a

<sup>3</sup> Sosyal bilimlerin çeşitli alanlarındaki çalışmalarda "whistleblower" kelimesinin Türkçe karşılığı olarak kullanılan diğer bazı kavramlar şu şekildedir:

"Bilgi uçurma" (Bkz. AYDIN, Ufuk: "İş Hukuku Açısından İşçinin Bilgi Uçurması (Whistleblowing)", Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2(2), 2002, s.79.; CELEP, Cevat/KONAKLI, Tuğba: "Bilgi Uçurma: Eğitim Örgütlerinde Etik ve Kural Dışı Uygulamalara Yönelik Bir Tepki", E-International Journal of Educational Research, 3(4), 2012, s.65.; TOKER GÖKÇE, Asiye: "Okullarda Bilgi Uçurma: İş Doyumu ve Örgütsel Bağlılık İlişkisi", Dicle Üniversitesi Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi, 22, 2014, s.261; NARTGÜN, Şenay Sezgin/KAYA, Ayça: "Öğretmenlerin Bilgi Uçurma Davranışları ve Nedenleri ile Bireysel Değerleri Arasındaki İlişki", International Journal of Social Science, 54(1), 2017, s.65.)

"İfşa" veya "Bilgi İfşası" (Bkz. UYAR, Süleyman/YELGEN, Esin: "Bilgi İfşası (Whistleblowing) ve Denetim", Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 13(1), 2015, s.85.; YILMAZ, Nihal: Kadın Girişimciliğinde Yönetimsel Etik Değerler Ve İfşa (Whistleblowing): Mersin İlinde Uygulamalı Bir Araştırma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, 2015; ARSLAN, Elif Türkan/KAYALAR, Murat: "Kamu ve Özel Sektör Çalışanlarının İfşa (Whistleblowing) Niyeti: Karşılaştırmalı Bir Analiz", KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 19(32), 2017, s.15.)

"Islığı Çalmak" (Bkz. DEMİRAL, Nalan: "Bir Hastanede Islığı Çalmak", Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 7(26), 2008, s.128.)

<sup>4</sup> Türkçe karşılık olarak ihbarcılık kavramının kullanımının uygunluğuna dair bkz. ÇİFTÇİ, Birgül: "Türkiye'de Toplumsal Kültürün Örgütlerde İhbarcılık Üzerine Etkisi: Hofstede'in Kültürel Boyutlar Teorisi Bağlamında Bir Değerlendirme", International Journal of Academic Value Studies, 3(10), 2017, s.148; AYDAN, Seda: "İhbarcılık: Bir Kavram Analizi", Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 15(41), 2018, s.81-82.

<sup>5</sup> TDK Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim tarihi: 12.11.2020).

<sup>6</sup> Aktaran; RONGINE, Nicholas M.: "Toward a Coherent Legal Response to the Public Policy Dilemma Posed by Whistleblowing", American Business Law Journal, 23(2), 1985, s.283.

<sup>7</sup> RONGINE, s.283.

<sup>8</sup> NEAR, Janet P./MICELI Marcia P.: "Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing", Journal of Business Ethics, 4, 1985, s.2.

<sup>9</sup> NEAR/MICELI, s.2.

<sup>10</sup> RONGINE, s.284.

göre de ihbar faaliyetini gerçekleştirenler, işyerinde öğrendiği yolsuzlukları, hukuka aykırılıkları veya ihmal niteliğindeki eylem ve işlemleri ifşa eden işçilerdir<sup>11</sup>. Benzer şekilde Latimer ve Brown, ihbarcının kuruluş ile kurumsal bağlantısının veya iş ilişkisinin bulunması gerektiğini belirtmektedir<sup>12</sup>. Bununla birlikte, ihbarcılık ve yolsuzluğun önlenmesi konularında çalışmalar yürütmekte olan uluslararası örgütlerin yayınladığı raporlarda, ihbarcı tanımının kısıtlanmaması gerektiğinin altı çizilmektedir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transperancy International) tarafından 2013 yılında yayınlanan raporda, ihbarcı tanımının geniş yorumlanması gerektiği vurgulanmıştır. Raporda yer alan tanıma göre ihbarcı; "*bilgi ifşasında bulunan kamu veya özel sektör çalışanlarını kapsar ve danışmanlar, yükleniciler, stajyerler, gönüllüler, öğrenci işçiler, geçici işçiler ve eski çalışanlar gibi geleneksel iş ilişkisi dışında kalan tüm kişileri içerir*"<sup>13</sup>. Birleşmiş Milletler (BM) tarafından 2015'te yayınlanan Düşünce ve İfade Özgürlüğünün Korunmasına ve Desteklenmesine İlişkin Rapor'da ihbarcı; "*İhbarcı, ifşa esnasında doğru olduğuna ve ulusal veya uluslararası hukukun ihlali, görevin kötüye kullanımı, israf, dolandırıcılık ve çevreye, kamu güvenliğine ve kamu sağlığına yönelik zarar gibi kamu çıkarlarına zarar verdiği veya kamu çıkarlarını tehdit ettiğine inandığı bilgileri ifşa eden kişi*" olarak tanımlanmıştır<sup>14</sup>. Görüldüğü üzere BM de, tanımda iş ilişkisine dair bir hususa yer vermemiştir. Raporda ihbarcı tanımını iş ilişkisi ile sınırlandırmanın doğru olmadığını altı çizilmiştir. BM'ye göre, iş ilişkisi içerisinde olmayan kimselerin de sözü edilen bilgilere erişmesi mümkündür. Örnek olarak, bir hastanın hastanede veya bir öğrencinin veya velinin bir okulda meydana gelen ve kamu menfaatlerini zedeleyen ya da zedeleme riski oluşturan eylem ve işlemlere şahit olmalarının mümkün olduğu belirtilmiştir<sup>15</sup>. Bu nedenle, ihbarcıların iş ilişkisi bulunan kişilerle sınırlandırılması, diğer kişileri korumadan mahrum bırakacaktır. Korumanın amacı, kişilerin herhangi bir hukuki, idari ya da sosyal yaptırıma maruz bırakılma korkusu olmadan, kamu menfaatlerine zarar veren faaliyetleri ihbar edebilmesidir. İlgili kurum veya kuruluşta çalışmadan da bazı yolsuzlukların, hukuk veya ahlak dışı uygulamaların öğrenilmesi halinde, kişiler koruma kapsamı dışında kalacaklarını düşünerek sessiz kalabilirler. Bu durum ise, ihbarcılarının korunması düşüncesinin altında yatan temel saik ile uyuşmayacaktır.

## B. İhbar Faaliyetinin Kapsamı

İhbarcılarının korunabilmesi için, ihbarcılık kavramının çerçevesinin çizilmesi gerekmektedir. İhbarcı kavramında olduğu gibi, ihbar faaliyetinin kapsamı bağlamında da üzerine uzlaşmış net bir tanımının bulunduğunu söylemek güçtür. İhbarcılarının korunmasına ilişkin faaliyet gösteren uluslararası örgütlerin çalışmalarının ve raporlarının incelenmesi bu konuda faydalı olacaktır. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD)<sup>16</sup>, ihbarcılarının korunmasına ilişkin önemli çalışmalar yürütmektedir. OECD bünyesinde yer alan G20 Yolsuzluk Karşıtı Çalışma Grubu tarafından hazırlanan rapor uyarınca<sup>17</sup>, ihbarcılarının koruma altında tutulacak ihbar faaliyetlerinin 3 temel ortak özelliği şu şekilde sıralanmıştır:

- i. İşyerine ilişkin yanlış uygulamalar<sup>18</sup> ifşa edilmelidir.
- ii. İhbar, kişisel bir şikayetten ziyade kamu menfaatinin korunmasına yönelik olmalıdır. (Örneğin suç teşkil eden veya etik olmayan uygulamaların bildirilmesi.)
- iii. Yanlış uygulamalar önceden belirlenmiş kişilere veya kurumlara bildirilmelidir.

<sup>11</sup> AYDIN, s.81.

<sup>12</sup> LATIMER, Paul/BROWN, A.J.: "Whistleblower Laws: International Best Practice", UNSW Law Journal, 31(3), 2008, s.775.

<sup>13</sup> Transperancy International, International Principles for Whistleblower Legislation, [https://images.transparencycdn.org/images/2013\\_WhistleblowerPrinciples\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf) (Erişim tarihi: 04.01.2021), par. 4.

<sup>14</sup> United Nations General Assembly, Note by the Secretary-General, Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, 8 September 2015, <https://www.refworld.org/docid/5629ed934.html> (Erişim tarihi: 12.11.2020), s.13.

<sup>15</sup> United Nations General Assembly, s.13.

<sup>16</sup> Organization of Economic Co-Operation and Development.

<sup>17</sup> G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers, <https://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf> (Erişim tarihi: 16.11.2020).

<sup>18</sup> Özgün metinde "*wrongdoings*" olarak yer alan bu kavram, Türkçe'ye "kabahat/yanlışlık/yanlış uygulamalar" olarak çevrilmiştir. Ancak burada "yanlış uygulamalar" ifadesinin, hukuki çerçe ve ile uyumlu olacak şekilde, kamu menfaatinin zedeleyen veya tehlikeye atan hukuka aykırı uygulamaları ve görevin kötüye kullanımı gibi yasa dışı veya etik olmayan eylemleri kapsadığının altı çizilmelidir.

OECD ilgili raporda, ihbar faaliyetinin işyerine ilişkin olması gerektiğini belirterek, önceki bölümde de sözü edildiği üzere, ihbarcı tanımını sınırlandırmaktadır. Burada en azından, sözleşmecilerin, yarı zamanlı ve geçici işçilerin, tali çalışanların, iş, sözleşme veya fon başvurusunda bulunmuş olanların ve kara listeye alınanların da kapsam dahilinde olduğu kabul edilmelidir<sup>19</sup>. Zira bu kişiler de ilgili kuruluşla iş ilişkisi içerisindedir ve kısmen veya tamamen kuruluşla ait bilgilere erişim imkanları bulunmaktadır.

Raporda “yanlış uygulamalar”ın ihbar edileceği belirtilmektedir. Bu uygulamalar, genel anlamda yasa dışı, etik olmayan veya tehlike arz eden faaliyetleri kapsamaktadır. Tshwane İlkeleri olarak bilinen Ulusal Güvenlik ve Bilgi Edinme Hakkına İlişkin Küresel İlkeler’in<sup>20</sup> 37. ilkesi kapsamında, yanlış uygulamalar şu şekilde kategorize edilmiştir:

- a) Suçlar,
- b) İnsan hakları ihlalleri,
- c) Uluslararası insancıl hukuk ihlalleri,
- d) Yolsuzluklar,
- e) Kamu sağlığı ve güvenliğine tehlike oluşturan haller,
- f) Çevreye tehlike oluşturan haller,
- g) Kamu görevinin kötüye kullanımı,
- h) Adli hata,
- i) Kaynakların yanlış yönetimi veya israfı,
- j) İhbarcılara yönelik kısas uygulamaları,
- k) Yukarıda sayılan hususlara ilişkin hususların kasıtlı olarak gizlenmesi.

Söz konusu ilkeler yol gösterici nitelikte olmakla birlikte, kapsamlı bir liste ortaya koymaktadır. İhbar edilebilecek konuların geniş olması, özellikle çalışanların neyin doğru neyin yanlış olduğu konusunda geniş bir müdahale yetkisinin olacağı endişesini oluşturabilir<sup>21</sup>. Bu gibi endişelerin giderilmesi için ihbar yöntemlerinin belirlenmesi faydalı olacaktır. Söz konusu yöntemler, prosedürel koşulları ortaya koyacak ve ihbar edilen hususların ön incelemeye tabi tutulmasını sağlayacaktır.

İhbar faaliyeti, bilgilendirme görevi ile karıştırılmamalıdır. Bazı özel veya kamu kurumlarında meydana gelen hukuka aykırılıkları üstlerine bildirmekle görevli bulunan çalışanlar bulunabilir. Bu kişiler, öğrendikleri hususlara ilişkin bildirim yapmadıkları takdirde, idari veya cezai bazı yaptırımlarla karşılaşabilirler<sup>22</sup>. Buradaki bilgilendirme, kişinin görevinden kaynaklanan bir mesuliyettir. İhbarcılar ise, herhangi bir hukuki yükümlülükleri bulunmaksızın, çoğunlukla ahlaki gayelerle hareket eden kişilerdir. Dolayısıyla ihbar faaliyeti, ihbar eden kişi ve saik bakımından bilgilendirme yükümlülüğünden ayrılmaktadır.

### C. İhbar Yöntemleri

İhbar yöntemleri iç ihbar yöntemleri ve dış ihbar yöntemleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu iki yöntem birbirinin alternatifi değildir, birbirini takip eden yöntemlerdir. İlerleyen bölümlerde inceleceği üzere, Avrupa Birliği (AB) hukuku başta olmak üzere, genellikle uluslararası hukuk düzenlemelerinin öngördüğü yöntemler bu şekildedir.

Genellikle, iç ihbar yöntemleri öncelikle tercih edilen yöntemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada, ihbar konusu, eylem veya işlemi ihbar edilen kuruluş kapsamındaki birimlere aktarılmaktadır. Bu gibi yöntemlerin düzgün şekilde işleyebilmesi için, zamanında ve şeffaf işleyen, uygulanabilir çözümler getiren prosedürler bulunmalıdır<sup>23</sup>. Bununla birlikte, dış ihbar yöntemlerine

<sup>19</sup> LATIMER/BROWN, s.772-773.

<sup>20</sup> The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles), <https://www.justiceinitiative.org/uploads/bd50b729-d427-4fbb-8da2-1943ef2a3423/global-principles-national-security-10232013.pdf> (Erişim tarihi: 02.02.2021).

<sup>21</sup> CONNON, Eric: “Are Intelligence-Community Leakers Internationally Protected Whistleblowers or Simply ‘Whistling in the Dark’”, *Case Western Law Review*, 67(3), 2017, s.910.

<sup>22</sup> BANISAR, David: “Whistleblowing: International Standards and Developments”, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1753180](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180) (Erişim tarihi: 06.02.2021), s.6.

<sup>23</sup> Transparency International, *International Principles for Whistleblower Legislation*, <https://www.transparency.org/en/publications/international-principles-for-whistleblower-legislation> (Erişim tarihi: 02.02.2021), par. 15.

başvurabilmek için, iç başvuru yollarının hangi ölçüde tüketileceği de belirlenmelidir<sup>24</sup>. Zira iç ihbar yöntemleri ile herhangi bir sonuca ulaşılamaması ve ihbarcının zarar görmesinin engellenememesi muhtemeldir. İç ihbar yöntemi ile ihbar edilen hususa ilişkin gerekli tedbirlerin alınmaması, ihbarcının zarar görmesi, iç ihbar yollarına başvurarak vakit kaybedilemeyecek ölçüde büyük ve ciddi tehlike bulunması veya iç başvuru yollarının öngörülmemiş olması halinde, ihbarcı dış ihbar yöntemlerine başvurabilmelidir. Dış ihbar yöntemleri, ilgili kuruluştan bağımsız olarak çalışan ve ihbarları değerlendirme ve gerekli tedbirleri almak üzere çalışan birimler olarak kurulmalıdır<sup>25</sup>. Bu kapsamda, ulusal hukuklarda ihbarları inceleyen tek bir kuruluşun organize edilmesi, uygulama farklılıklarının önüne geçmek ve etkili bir denetim sağlamak açısından faydalı olacaktır.

İç ve dış ihbar yöntemleri haricinde, hukuka veya ahlaka aykırı faaliyetlerin medya organları vasıtasıyla da ifşa edilmesi söz konusu olabilir. İhbarcıların koruma hükümlerinden faydalanabilmesi için, ilgili hukuki düzenlemelerde öngörülen prosedürlere uygun hareket etmeleri gerekmektedir. Medya organlarına ifşa etmek, genellikle öngörülen bir ihbar yöntemi olmasa da, öğretilerde bu gibi ifşaların da korunması gerektiği belirtilmektedir<sup>26</sup>. Ancak medyaya ifşa etmeden önce, ihbarcının iç veya dış ihbar yöntemlerine başvurmuş olması gerekmektedir. Bu bağlamda sonuç alınmayan hallerde, son çare olarak medya organları ile ilgili hususların duyurulması söz konusu olacaktır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) de bir kararında, medyaya yapılan ifşalarda, toplumun çıkarlarının üstünlüğü hususunun altını çizmiştir. Moldova Başsavcılığı Basın Dairesi Danışmanı'nın, Başsavcılığın diğer savcılara yönelttiği gözdağı teşebbüslerini medyaya ifşa etmesinin ardından, konu AİHM'in önüne gelmiştir. Mahkeme, yasadışı davranışların ifşa edilmesiyle kamu yararına hizmet edildiği ve bu gibi eylemlerin korunması gerektiğini belirtmiştir. AİHM'in görüşüne göre, toplumun kamu kuruluşlarına yönelik güveninin devam ettirilmesi, diğer tüm menfaatlerin üzerinde yer almaktadır<sup>27</sup>.

### III. İHBARCILARIN KORUNMASI GEREKLİLİĞİ

İhbarcılar, ihbar ettikleri durumlar dolayısıyla çalıştıkları yerde veya yaşadıkları ülkede haksız uygulamalara maruz kalabilmektedir. İhbarcılar, çalıştıkları yere ilişkin ihbarda bulduklarında, mobbinge uğrayabilmektedir. Şahsa veya aileye yönelik taciz, ayrımcılık, şahsa veya özel mülke yönelik fiziksel zarar, misilleme tehdidi, işten çıkarılma, terfilerin durdurulması veya alt pozisyona indirilme, başka birimlere transfer, disiplin cezası, gizlilik kurallarını ihlal etmekten dolayı soruşturulma, iftira ve karalama, en sık karşılaşılan örneklerdir<sup>28</sup>. Bunun haricinde devlet kurumlarının hukuka aykırı eylem ve işlemlerini ihbar edenler, haksız soruşturmalarla veya tedbirlerle karşı karşıya kalabilmektedir. Bu gibi durumların tamamı insan hakları aykırılık teşkil etmektedir ve gelecekte ihbar faaliyetinde bulunacak olanları da caydıracak niteliktedir. Dolayısıyla, demokratik bir toplum için ihbarcılarının korunması gerekmektedir. Zira ihbarcılar, topluma hizmet eden kişilerdir<sup>29</sup>.

Bazı kurum ve kuruluşların gizlilik politikaları, ihbarcılarını ihbar edecekleri konuya ilişkin olarak tereddüte düşürmektedir. Özellikle ulusal güvenlik ile ilişkili konularda faaliyetler yürüten kamu kurumlarının, diğer kurumlara nazaran daha geniş kapsamda ihbar veya ifşa etmeme yükümlülüğü öngörmesi mümkündür. Bununla birlikte, bu gibi kurumlarda da kamu sağlığı ve güvenliği gibi toplumsal menfaatleri tehlikeye atacak uygulamalar gerçekleşebilir ve gizlilik politikası bu gibi durumların ihbar edilmesine engel olabilir. Bu bağlamda ulusal hukuk düzenlemeleri kapsamında ifşa edilemeyecek hususların açıkça belirtilmesi, ihbarcılarının korumadan faydalanabilmesi açısından faydalı olacaktır<sup>30</sup>.

#### A. Uluslararası Hukukta İhbarcılarının Korunmasına İlişkin Çalışmalar

Devlette yaşanan hukuka ve ahlaka aykırı uygulamaların önlenmesinde ihbarcılık kurumu önemli bir yer teşkil etmektedir. Dolayısıyla, uluslararası hukukta yolsuzlukla mücadele kapsamında yapılan çalışmalar ve imzalanan sözleşmeler, ihbarcılarının korunmasına ilişkin

<sup>24</sup> FOX, Richard G.: "Protecting the Whistleblower", Adelaide Law Review, 15(2), s.150.

<sup>25</sup> LATIMER/BROWN, s.777-779.

<sup>26</sup> LATIMER/BROWN, s.780-784.

<sup>27</sup> Case of Guja v. Moldova, <http://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-85016> (Erişim tarihi: 02.02.2021), par.76 vd.

<sup>28</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, Note by the Secretary-General, Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, par. 41.

<sup>29</sup> MARTIN, Brian: "Illusions of Whistleblower Protection", UTS Law Review, 8(5), 2003, s.119.

<sup>30</sup> Bkz. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, Note by the Secretary-General, Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, par. 45-47.

düzenlemeler ihtiva etmektedir. Bununla birlikte, AB ayrı bir ihbarcılık direktifine yer vererek daha kapsamlı düzenlemelere gitmiştir. Benzer şekilde OECD de, ihbarcılarının korunmasına yönelik özel çalışma grupları oluşturarak, ulusal hukuklara yönelik detaylı tavsiyelerde bulunmuştur.

Uluslararası örgütler nezdinde getirilen ihbarcılarının korunmasına ilişkin düzenlemeler, genel olarak ihbar faaliyetini gerçekleştiren kişilerin misilleme ve tehdit gibi haksız uygulamalardan korunmasını sağlamaya yöneliktir. AB direktifi ve OECD tavsiye kararları gibi bazı uluslararası belgeler ihbarcılıkta iş ilişkisi üzerinde yoğunlaşırken, diğer düzenlemelerde iş ilişkisi bulunmayanların da ihbarcı korumasından faydalanabileceği görülmektedir. İhbarcılarının korunmasına ilişkin olarak, BM, AB, Avrupa Konseyi, OECD, Amerikan Devletleri Örgütü, Afrika Birliği, Güney Afrika Kalkınma Topluluğu ve Arap Birliği nezdinde gerçekleştirilen bazı çalışmalar bulunmaktadır. İlerleyen başlıklarda ilgili uluslararası belgelere ilişkin değerlendirmelere yer verilecektir.

### 1. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi

BM Genel Kurulu tarafından 2003 yılında onaylanan Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi<sup>31</sup>, 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye’de dahil olmak üzere 187 ülke, sözleşmenin tarafı olmuş durumdadır. Dolayısıyla, ihbarcılara ilişkin küresel nitelikte bir uluslararası bir sözleşme niteliğindedir. Sözleşmenin ilk maddesi, sözleşmenin temel amacını; *"yolsuzluğun önlenmesi ve yolsuzlukla mücadelenin daha etkin ve verimli kılınmasına yönelik önlemlerin, uluslararası işbirliği ve teknik yardımlaşmanın ve dürüstlüğü, hesap verilebilirliğin ve kamusal işler ile kamu mallarının düzgün yönetiminin teşvik edilmesi"* olarak belirtmektedir. Sözleşmenin 33. maddesi ise ihbarcılarının korunmasına yöneliktir. Madde uyarınca; *"Taraf Devletler,, bu Sözleşme'ye uygun olarak ihbarda bulunan kişileri haksız muamelelerden koruyacak uygun önlemleri iç hukuk sistemine dâhil etmeyi değerlendirecektir"*. Sözleşmede yer verilen suçlar arasında rüşvet, kara para aklama, malvarlığının kamu görevlilerince zimmete geçirilmesi, kötüye kullanılması veya diğer biçimlere dönüştürülmesi, nüfuz ticareti, görevi kötüye kullanma, haksız zenginleşme, suçların gizlenmesi ve adaleti engelleme yer almaktadır.

Sözleşmede yer verilen "iyi niyet" kıstası, ihbarcılarının korunmasına yönelik düzenlemelerin bazılarında karşımıza çıkmaktadır. İhbarcılıkta, ihbar faaliyetini gerçekleştirenin saiki önemsiz olsa da, sadece belirli bir kişiyi veya kurumu kötü duruma düşürmek amacıyla haksız ihbarların gerçekleştirilmesinin önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu sebeple bazı düzenlemelerde karşımıza çıkan iyi niyet şartının, ihbarcının ihbar tarihinde doğru olduğunu düşündüğü bilgi ve belgeler üzerinden ihbar etmesi gerekliliğini belirttiği kabul edilmelidir. Böylelikle, kötü niyetli ve asılsız ihbar faaliyetleri engellenmiş olacak ve gerçekten kamu menfaatini zedeleyen bir yolsuzluk olmasa dahi, böyle bir durum olduğunu düşünerek ihbarda bulunan iyi niyetli kişiler korunmuş olacaktır.

Sözleşme ihbarda bulunan kişiler arasında herhangi bir ayrıma gitmemektedir. Dolayısıyla herkes, ihbarcı olabilir ve ihbarcılara ilişkin koruma mekanizmalarından faydalanabilir. Korumadan faydalanabilmenin şartı makul gerekçelerle ve iyi niyetle hareket edilmiş olmasıdır. Bu doğrultuda ihbar faaliyeti gerçekleştirilirken, ilgili suçların işlendiğine ilişkin inandırıcı sebeplerin bulunması ve ihbarcının ihbar ettiği eylemin bu kapsamda olduğu düşüncesi ile hareket etmesi gerekmektedir.

Sözleşmenin tarafı devletler, ihbarcılarının korunmasına ilişkin yasal düzenlemelere ulusal hukuklarında yer vermekle yükümlüdür. Ancak öngörülen bu amaca günümüzde tam olarak ulaşılabildiğini söylemek mümkün değildir. Türkiye de dahil olmak üzere pek çok ülkede ilgili düzenlemeler henüz getirilememiştir<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> UN Convention Against Corruption. Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin Türkçe metni için bkz. [https://www.tbmm.gov.tr/etik\\_komisyonu/belgeler/sozlesme\\_BM.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/sozlesme_BM.pdf) (Erişim tarihi: 06.02.2021).

<sup>32</sup> İhbarcılık kurumu ve ihbarcılarının korunmasına ilişkin ulusal hukuklarında düzenleme bulunan bazı ülkeler Fransa, Hollanda, Romanya, Belçika, İrlanda, Almanya, Malezya, Amerika Birleşik Devletleri ve Birleşik Krallık'tır. Bununla birlikte sayılan ülkelerdeki düzenlemelerde ihbarcı tanımı, ihbar yöntemleri ve koruma standartları farklılık göstermektedir. Detaylı bilgi için bkz. VANDEKERCKHOVE, Wim: "European Whistleblower Protection: Tiers or Tears?", A Global Approach to Public Interest Disclosure (Ed. David B. Lewis), Edward Elgar, Cheltenham/Northampton MA, 2009; MENG, Tan Pei/FOOK, Ong Seng: "Comparative Analysis of Whistleblower Legislations in England, USA and Malaysia", African Journal of Business Management, 5(27), 2011; LEVOYER, Loïc: "French Law and Whistleblowers", Law & Justice Review, 11(20), 2020.

## 2. Avrupa Birliği İhbarcılık Direktifi

26 Kasım 2019'da Avrupa Birliği tarafından çıkarılan AB İhbarcılık Direktifi<sup>33</sup>, AB hukuku ihlallerini ihbar eden kişilerin korunmasına yönelik bir düzenlemedir. Özellikle, LuxLeaks skandalı olarak bilinen ve Raphael Halet, Antoine Deltour ve Fransız gazeteci Edouard Peren'in Lüksemburg'da yaşanan vergi kaçırma olaylarını ifşa etmesiyle yaşanan olaylar, ihbarcılarının korunmasına yönelik bir kamuoyu baskısı oluşturmuştur<sup>34</sup>. İhbarcılarının yargılanmaya başlaması üzerine, dönemin Avrupa Komisyonu başkanı Jean-Claude Juncker ve Adalet, Tüketici ve Cinsiyet Eşitliğinden Sorumlu Komiser Vera Jourová, ihbarcılarının korunmasına ilişkin yeni düzenlemeler getirilmesi için girişimlerde bulunmuştur<sup>35</sup>. Bu girişimlerin sonucu olarak ortaya çıkan AB İhbarcılık Direktifi'nin, üye devletler tarafından 17 Aralık 2021 tarihine kadar iç hukuka aktarılması gerekmektedir.

Direktif, ihbarcılık tanımına yer vermemekle birlikte, ihbar faaliyetini kimin gerçekleştirebileceği ve ihbar edilebilecek konuları kapsamlı bir şekilde düzenlemektedir. Direktif'in 4. maddesine göre aşağıda belirtilen kişilerin ihbarcı olması mümkündür;

- kamu sektöründe veya özel sektörde çalışanlar,
- serbest meslek çalışanları,
- gönüllüler ve ücretli veya ücretsiz stajyerler dahil olmak üzere bir teşebbüsün idari, yönetim veya denetim organında görev yapan kişiler veya bu gibi kurumların hissedarları,
- yüklenicilerin, taşeronların ve tedarikçilerin gözetimi ve yönetimi altında çalışan kişiler,
- iş ilişkisi sona ermiş eski çalışanlar,
- işe alım süreci veya diğer sözleşme öncesi görüşmeler sırasında, ihlallere ilişkin bilgi elde eden ve iş ilişkisi henüz başlamamış olan kişiler.

Aynı madde uyarınca sayılan kişilerin yanı sıra, ihbarcılarının meslektaşları veya akrabaları gibi ihbar eden kişilerle bağlantılı olan ve misillemeye maruz kalabilecek kişilerin de korumadan faydalanması mümkündür. Böylelikle Direktif, koruma seviyesini mevcut tüm ulusal düzenlemelerin üzerine çıkarmış bulunmaktadır<sup>36</sup>.

Direktif, hangi konulardaki AB hukuku ihlallerinin ihbar edilebileceğini 2. maddesinin ilk fıkrasında düzenlemektedir. İlgili hüküm uyarınca aşağıda belirtilen konulardaki Birlik düzenlemelerinin ihlallerini ihbar edenler, Direktifin sağladığı korumadan faydalanacaktır;

- kamu ihaleleri,
- finansal hizmetler, ürünler ve pazarlar ve kara para aklamanın ve terörün finansmanının önlenmesi,
- ürün güvenliği,
- ulaşım güvenliği,
- çevrenin korunması,
- radyasyondan korunma ve nükleer güvenlik,
- gıda ve yem güvenliği, hayvan sağlığı ve refahı,
- kamu sağlığı,
- tüketicinin korunması,
- kişisel verilerin ve gizliliğin korunması ve ağ ve bilgi sistemlerinin güvenliği.

Bunlar haricinde AB'nin mali çıkarlarını veya iç pazarı etkileyen ihlaller de ihbar konusu yapılabilecektir. Bununla birlikte, iş sağlığı ve güvenliği ve işçi hakları, ihbar edilebilecek konular arasında yer almamaktadır. Bunun sebebi, üye devletlerin ulusal hukuklarında bu konuya ilişkin düzenlemelere halihazırda yer veriyor olmaları gösterilmektedir<sup>37</sup>. Direktifin 27. maddesinin 3. fıkrası uyarınca Komisyon, 17 Aralık 2025 tarihine kadar direktifin uygulanmasına ve ek önlemler

<sup>33</sup> Directive (Eu) 2019/1937 Of The European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law (EU Whistleblower Directive – AB İhbarcılık Direktifi), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937> (Erişim tarihi: 09.02.2021).

<sup>34</sup> Bkz. BRUNSDEN, Jim: "LuxLeaks: Luxembourg's Response to an International Tax Scandal", <https://www.ft.com/content/de228b90-3632-11e7-99bd-13beb0903fa3> (Erişim tarihi: 09.02.2021).

<sup>35</sup> ABAZI, Vigjilena: "The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblower Protection?", *Industrial Law Journal*, 49(4), 2020, s.641.

<sup>36</sup> ABAZI, s.647.

<sup>37</sup> STAPPERS, Jan Tadeusz: "EU Whistleblowing Protection Directive: Europe on Whistleblowing", *ERA Forum*, <https://doi.org/10.1007/s12027-021-00649-7> (Erişim tarihi: 09.02.2021), s.5.



getirilmesi gerekirken gerekmediğine ilişkin Parlamento'ya bir rapor sunacaktır. Söz konusu hususun bu rapora eklenmesi halinde, iş sağlığı ve güvenliği ile işçi haklarına ilişkin hususların ihbarı halinde de koruma sisteminin işletilmesi mümkün olabilir.

Direktif kapsamında, ihbar faaliyeti için kullanılacak üç adet ihbar yöntemi öngörülmüştür. Bu mekanizmalar, iç ihbar kanalları, dış ihbar kanalları ve halka açık kanallar olarak düzenlenmiştir. Direktifin çıkarılma aşamasındaki görüşmelerde, Almanya ve Fransa başta olmak üzere bazı üye devletler, iç ihbar kanallarının ihbar prosedüründe mecburi bir aşama olmasını talep etmiştir<sup>38</sup>. Ancak direktifin nihai metninde böyle bir zorunluluğa yer verilmemiştir. Bunun yerine 7. maddenin ilk fıkrasında, devletlerin ihbarcıları ilk olarak iç ihbar kanallarına başvurması yönünde teşvik etmesi gerektiği belirtilmiştir. Direktifin 8. maddesine göre, üye devletler, kamu sektöründe ve özel sektörde yer alan ve 50 veya daha fazla çalışanı bulunan tüm tüzel kişiliklerin iç ihbar kanallarını oluşturmasını sağlayacaktır. Direktifin 10. madde hükmü uyarınca, iç ihbar kanallarına başvurduktan sonra dış ihbar kanallarına başvuru yapılabileceği gibi, doğrudan dış ihbar kanallarına da başvuru yapılabilecektir. Dış ihbar kanalları, AB hukuku ihlallerini inceleyen bağımsız ve özerk kuruluşlar olarak görev yapacaktır.

İç ve dış ihbar kanalları haricinde, AB hukuku ihlallerinin halka açık kanallar aracılığıyla ihbar edilmesi halinde de ihbarcılar korumadan faydalanabilecektir. Ancak, öngörülen diğer yöntemlerden farklı olarak, halka açık kanallara başvurmanın bazı ön koşulları bulunmaktadır. Direktifin 15. maddesi uyarınca, iç veya dış ihbar kanallarına başvurmakla birlikte, öngörülen süreler dahilinde gerekli tedbirlerin alınmaması halinde, medya gibi halka açık kanallar vasıtasıyla durumun ifşa edilmesi mümkündür. Bunun haricinde, ihbarcının, ihlalin acil bir durum veya geri döndürülemez bir hasar riski gibi kamu yararına yakın veya açık bir tehlike oluşturduğuna dair makul bir inancı bulunuyorsa, halka açık kanallara ifşa edebilecektir. Bu durumun yanı sıra, ihbarcının, kendisine yönelik bir misilleme riski bulunduğu veya kanıtların gizlenebileceğine ya da yok edilebileceğine; yahut yetkili bir otoritenin, ihlali gerçekleştiren kişi ile gizli bir anlaşma yapabileceğine; veya ihlale dahil olabileceğine ve bu gibi sebeplerle ihlalin gereği gibi değerlendirilemeyeceğine dair makul bir inancı varsa, bu yola başvurulabilir. Buradaki makul inanç kıstası, gerçekleşen veya gerçekleşmesi mümkün ihlallere ilişkindir. İhbarcılar, AB hukuku ihlalinin, ihbar tarihinde doğru olduğuna ve ihlal konusunun Direktif kapsamına girdiğine dair makul bir inanç taşıyorsa, korumadan faydalanacaktır<sup>39</sup>. Burada ihbarcının saiki bir önem taşımamaktadır<sup>40</sup>.

Direktifte öngörülen yöntemler dahilinde ihbar faaliyetini gerçekleştiren kişiler, kendilerine yönelen ve haksız bir zarar oluşturabilecek misilleme niteliğindeki uygulamalardan korunacaklardır. Bu bağlamda iş ilişkisinin askıya alınması, açığa alınma, işten çıkarma, terfinin engellenmesi veya rütbe indirme, departman değişikliği, olumsuz rapor verme, ayrımcılık ve adil olmayan uygulamalar gibi pek çok husus, yasaklanan ve üye devletlerce engellenmesi gereken misilleme hareketleri olarak değerlendirilmiştir<sup>41</sup>. Devletler, ihbarcıların bu gibi eylemlere maruz kalmasını önlemek için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür.

2021 sonuna kadar iç hukuka aktarılması gereken direktif, yapısı gereği bazı hususları üye devletlerin takdir yetkisine bırakmıştır<sup>42</sup>. Hem esasa hem de uygulamaya ilişkin olan bu hususlar, devletler arasında uygulama farklılıklarına sebep olabilecektir. Bu durumun ihbarcı koruma sistemini zayıflatması söz konusu olabilir. Bununla birlikte Komisyon'un uygulamaya ilişkin Parlamento'ya sunacağı raporların bu gibi konuların çözüme ulaştırılmasında fayda sağlaması beklenmektedir.

AB İhbarcılık Direktifi, uluslararası hukukta ihbarcıların korunması bakımından son derece önemli bir adımdır. Tüm üye devletlerin AB hukukunu uygulamakla yükümlü bulunması dolayısıyla, önemli sayıda devlet ihbarcıların korunmasına ilişkin düzenlemelere sahip olacaktır.

<sup>38</sup> KAYALI, Laura: “Whistleblower Protection Rules Held Up By Reporting Clash”, Politico, 28.02.2019, <https://www.politico.eu/article/whistleblower-protection-rules-held-up-reporting-clash-european-parliament/> (Erişim tarihi: 10.02.2021).

<sup>39</sup> EU Whistleblower Directive, m 6.

<sup>40</sup> DE ZWART, Alja Poler: “EU Whistleblower Rules to Change in Favor of Whistleblowers”, Journal of Investment Compliance, 21(1), 2020, s.59.

<sup>41</sup> Hükmün tamamı için bkz. EU Whistleblowing Directive, m. 19.

<sup>42</sup> Örneğin hangi ihlallerin açıkça önemsiz addedileceği, dış ihbar kanallarının ihbar takibi yapıp yapmayacağı, yasaklanan eylemlerin yaptırımlarına ilişkin asgari standartlar vb. konular üye devletler tarafından belirlenecektir. Bkz. ABAZI, s.652; STAPPERS, s.12.

Üye devletlerin Direktif'in sağladığı korumadan daha geniş bir koruma sağlaması da mümkündür. Bu gibi uygulamalar sistemin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır. Buna ek olarak oluşturulacak yeni uluslararası hukuk belgeleri için de ilgili Direktif'in bir başlangıç şablonu olarak kullanılması mümkündür.

### 3. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi

Avrupa Konseyi, yolsuzluğa karşı uluslararası işbirliği sağlayabilmek amacıyla, 1999 yılında Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi'ni<sup>43</sup> imzaya sunmuştur. Sözleşme 2003 yılında yürürlüğe girmiştir ve Türkiye de dahil olmak üzere 32 devlet tarafından onaylanmış durumdadır<sup>44</sup>. Sözleşme'nin 9. maddesi uyarınca: “*Taraf devletler, yolsuzluktan süphelenmek için makul gerekçeleri olan ve yetkili kişi veya kurumlara iyi niyetle ihbarda bulunan çalışanların, her türlü haksız yaptırımdan korunması için kendi iç hukuklarında uygun önlemleri alacaktır.*” Avrupa Konseyi düzenlemeleri bağlamında korumadan faydalanacak olan kişiler, “çalışanlar” olarak belirtilmiştir. İlgili sözleşme bu yönüyle BM sözleşmesinden ve AB hukuku düzenlemelerinden ayrılmaktadır.

İhbarcı tanımının çalışanlarla sınırlandırılmış olmasının eleştirilere maruz kalması üzerine Konsey, 2014 yılında bir tavsiye karar yayınlamaya karar vererek, ihbarcı tanımının daha geniş bir çerçevede uygulanması gerektiğini belirtmiştir<sup>45</sup>. Kararın 4. maddesi uyarınca, iş ilişkileri sona ermiş olan kişiler ve işe alım sürecinde veya diğer sözleşme öncesi görüşme aşamalarında kamu menfaatlerine yönelik bir tehdit veya zararla ilgili bilgilerin elde edildiği durumlarda, işe henüz başlamamış olan kişiler de korumadan faydalanmalıdır. İhbar edilebilecek bilgiler, iş ilişkisi bulunmayan kişilerce de elde edilebilir. Dolayısıyla hem ihtiyaç duyulan korumanın sağlanması hem de BM ve AB hukuk düzenlemeleri ile paralellik sağlanabilmesi bakımından üye devletlerce tanımın mümkün olduğunca geniş tutulması faydalı olacaktır.

### 4. Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı Tavsiye Kararları

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD), ihbarcılarının korunmasına ilişkin önemli çalışmalar yürütmektedir. Teşkilatın, Türkiye de dahil olmak üzere 37 üyesi bulunmaktadır. Yolsuzlukla mücadeleyle ilişkin çalışmalar yürüten teşkilat, ihbarcılarının korunmasına ilişkin ilkelerin de yer aldığı bazı tavsiye kararlar yayınlamıştır. 1998 yılında yayınlanan Kamu Hizmetlerinde Etik Davranışların Geliştirilmesi Tavsiye Kararı<sup>46</sup>'nın 4 numaralı ilkesine göre; kamu görevlilerinin hatalı uygulamaları ortaya çıkarırken sahip oldukları hak ve yükümlülükleri bilmeleri gerektiğinin altı çizilmiştir. 2009 yılında yayınlanan Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Yönelik Rüşvetle Mücadeleye İlişkin Tavsiye Karar<sup>47</sup>'in IX/iii numaralı ilkesi uyarınca; üye devletler, uluslararası ticari işlemlerde yabancı kamu görevlilerinin rüşvete ilişkin şüpheli eylemlerini yetkili makamlara iyi niyetle ve makul gerekçelerle rapor eden kamu ve özel sektör çalışanlarını, ayrımcı uygulamalardan veya disiplin cezalarından korumak için uygun önlemlerin alınmasını sağlamalıdır. Tavsiye karar, ihbarcılarının koruma kapsamını rüşvet olayları ile sınırlandırdığından dar bir uygulama alanına sahip olsa da, hem kamu sektörü hem de özel sektör çalışanlarını koruma altına almaktadır<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> Civil Law Convention on Corruption, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f6> (Erişim tarihi: 15.02.2021).

<sup>44</sup> 2021 yılı itibarıyla Andorra, Danimarka, Almanya, İzlanda, İrlanda, Lüksemburg ve Birleşik Krallık Sözleşme'yi henüz onaylamamıştır. Lihtenştayn, Monaco, Portekiz, Rusya, San Marino ve İsviçre ise Sözleşme'yi imzalamamıştır.

<sup>45</sup> Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5) (Erişim tarihi: 15.02.2021).

<sup>46</sup> Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf> (Erişim tarihi: 16.02.2021).

<sup>47</sup> Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf> (Erişim tarihi: 16.02.2021).

<sup>48</sup> SCATURRO, Ruggero: “Defining Whistleblowing”, International Anti-Corruption Academy Research Paper Series No.05, [https://www.iaca.int/media/attachments/2018/06/18/research\\_paper\\_05\\_ruggero\\_scatirro\\_final.pdf](https://www.iaca.int/media/attachments/2018/06/18/research_paper_05_ruggero_scatirro_final.pdf) (Erişim tarihi: 16.02.2021), s.6.

OECD'nin ilk dönem çalışmalarının sınırlı bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. İlerleyen yıllarda ihbarcılarının korunması bağlamında daha geniş kapsamlı tavsiye kararlara imza atılmıştır. 2010 yılında üye devletlerin iç hukuklarında uygulayabilecekleri ihbarcı koruma mekanizmalarına ilişkin yönlendirici ilkeler hazırlaması için, OECD bünyesinde bir çalışma grubu oluşturulmuştur. G20 Yolsuzluk Karşıtı Çalışma Grubu, 2011 yılında kapsamlı bir rapor ortaya koymuştur. İhbarcılarının korunması, yolsuzlukla mücadelenin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı<sup>49</sup> çerçevesinde, ihbarcılık faaliyetinin tanımı ve kapsamı, koruma mekanizmaları, ihbar yöntemleri, uygulama yöntemleri ve kamu sektörü ve özel sektörde ihbarcılığın özel yönleri gibi pek çok hususa ilişkin öneriler getirilmiştir. İlgili öneriler, devletlerin iç hukuklarında bu düzenlemeleri getirebilmesi açısından önemli kolaylıklar sağlamaktadır. OECD, ilerleyen dönemlerde yayınladığı diğer tavsiye kararlarında da, ihbarcılarının korunması hususu üzerinde durmakla birlikte, 2011 yılında hazırlanan rapordan daha kapsamlı içeriğe sahip bir belge henüz bulunmamaktadır<sup>50</sup>.

#### 5. Amerikan Devletleri Arasında Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi

Amerikan Devletleri Örgütü (Organization of the American States - OAS) bünyesinde imzalanan Amerikan Devletleri Arasında Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi<sup>51</sup>, 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Barbados haricindeki tüm OAS üyesi devletlerin tarafı olduğu sözleşme, yolsuzluğa ilişkin kapsamlı ilk uluslararası sözleşme olma özelliğini taşımaktadır<sup>52</sup>. Sözleşme'nin 3. maddesi, ihbarcılarının korunmasına yönelik hususları düzenlemektedir. Buna göre taraf devletler, yolsuzluk eylemlerini iyi niyetle rapor eden kamu görevlilerini ve vatandaşları korumak için sistemler oluşturmak, sürdürmek ve güçlendirmek için kendi iç hukuklarında gereken önlemleri alacaktır. Madde hükmünden anlaşılacağı üzere, kamu personelinin yanı sıra vatandaşlar da ihbarcı olabilecek ve korumadan faydalanabilecektir. Burada "vatandaş" ifadesinin, tanımı daraltması muhtemeldir. Bir devletin vatandaşı olmadığı halde, o devlette çalışan ve bazı hukuksuzluklara şahit olan kişilerin de korunması gerekmektedir. Bu sebeple burada söz konusu kişilerin de kapsam dahilinde olduğunun kabul edilmesi amaca uygun olacaktır<sup>53</sup>.

Sözleşme yürürlüğe girmiş olsa da, çok sayıda ülkenin ilgili düzenlemelere iç hukukunda yer verdiği söylenemez. Sadece Amerika ve Kanada ihbarcılarının korunmasına yönelik kapsamlı düzenlemelere sahiptir. Antigua Adası, Honduras ve Uruguay ise bazı özel koruma yöntemleri getirmiştir<sup>54</sup>. Dolayısıyla Sözleşme'nin gereği gibi uygulanabilmesi için, Amerikan Devletleri'nin ihbarcı koruma yöntemlerini geliştirmeleri beklenmektedir.

#### 6. Afrika Birliği Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi ve Güney Afrika Kalkınma Topluluğu Yolsuzlukla Mücadele Protokolü

İhbarcılarının korunmasına ilişkin uluslararası çalışmalar, Afrika kıtasında da gerçekleştirilmektedir. 2003 yılında Afrika Birliği (African Union) nezdinde imzalanan Afrika Birliği Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi<sup>55</sup>, 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. 55 üyeli Afrika

<sup>49</sup> G-20 Anti-Corruption Action Plan, Dn. 16.

<sup>50</sup> Örneğin 2016 yılında yayınlanan Yolsuzluk Riskini Yönetmede Kalkınma İşbirliği Aktörleri Hakkında Tavsiye Karar'ın (Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf> Erişim tarihi: 16.02.2021) 7. paragrafında, ihbar mekanizmalarının sahip olması gereken temel özellikler belirtilmiştir. Buna göre, iyi niyetle ve makul gerekçelerle yolsuzluk eylemleri şüphesiyle rapor veren ve kalkınma işbirliğine dahil olan tüm kamu görevlileri veya uygulama ortakları koruma sistemlerinden faydalanacaktır. Benzer şekilde 2017 yılında yayınlanan Kamu Bütünlüğü Hakkında Tavsiye Karar'ın (Recommendation Of The Council On Public Integrity, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf> Erişim tarihi: 16.02.2021) 9. paragrafı uyarınca, üye devletler iyi niyetle ve makul gerekçelerle yapılan ihbarlar kapsamında ihbarcılara yönelik olarak her türlü haksız muameleye karşı iç hukukun temel ilkelerine uygun şekilde koruma sağlayacaklardır. Ayrıca bkz. SCATURRO, s.6.

<sup>51</sup> Inter-American Convention Against Corruption, [http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_B-58\\_against\\_Corruption.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.pdf) (Erişim tarihi: 16.02.2021).

<sup>52</sup> BANISAR, s.14.

<sup>53</sup> Aynı yönde bkz. SCATURRO, s.13.

<sup>54</sup> BANISAR, s.15.

<sup>55</sup> The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, <https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty->

Birliği'nde 44 devlet sözleşmenin tarafı bulunmaktadır<sup>56</sup>. Sözleşmenin 5. maddesinin 5,6 ve 7. fıkraları ihbarcılarının korunmasına yönelik hükümler ihtiva etmektedir. İlgili düzenlemeler uyarınca taraf devletler, kimliklerinin korunması hususu da dahil olmak üzere, yolsuzluk ve ilgili diğer suçları ihbar edenlerin korunması ve vatandaşların misilleme korkusu olmaksızın ihbar faaliyetini gerçekleştirmeleri için gerekli yasal tedbirleri alacaklardır. Görüldüğü üzere, iş ilişkisinin mevcudiyetine gerek olmaksızın her vatandaş ihbar faaliyetini gerçekleştirebilecektir. Buna ek olarak üye devletler, yolsuzluk ve ilgili suçlarda, gerçeğe aykırı ve kötü niyetli ihbarda bulunanları cezalandırmak için gerekli yasal tedbirlere ulusal hukuklarında yer vereceklerdir. Böylelikle ihbar kurumunun kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi sağlanmak istenmiştir. Düzenlemeler detaylı olmasa da, üye devletlerin ihbarcılarının korunmasına ilişkin yükümlülüğü net şekilde ortaya konulmuştur. Öğretide, sözleşmenin Afrika devletlerinde ne şekilde uygulandığına ilişkin son derece az çalışma bulunmaktadır. Bu sebeple Uluslararası Şeffaflık Örgütü, sözleşmenin taraf devletlerdeki uygulamasına ilişkin bir rapor hazırlamıştır. Ancak ne yazık ki rapor daha ziyade yolsuzluk eylemlerine odaklandığından, ihbarcılarının korunmasına ilişkin hususlara neredeyse hiç değinilmemiştir<sup>57</sup>.

Afrika kıtasında çalışmalar yürüten diğer bir uluslararası örgüt, Güney Afrika Kalkınma Topluluğu<sup>58</sup>'dur. 15 adet Güney Afrika devletinin üyesi bulunduğu topluluk, ihbarcılarının korunmasına ilişkin olarak 2001 yılında bir Yolsuzlukla Mücadele Protokolü<sup>59</sup> yayınlamıştır. 2003 yılında yürürlüğe giren Protokol'ün 4. maddesinin 1. fıkrasının e bendi uyarınca; taraf devletler, yolsuzluk eylemlerini iyi niyetle ihbar edenlerin korunması için gerekli mekanizmaları oluşturmakla; oluşturulan mekanizmaların sürdürülmesini ve geliştirilmesini sağlamakla yükümlüdür.

#### 7. Arap Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi

Arap Birliği, Afrika'nın kuzey ve kuzeydoğu kesimleri ile güneybatı Asya topraklarındaki bağımsız Arap Devletleri'nden oluşan bir uluslararası örgüttür ve halihazırda 22 üyesi bulunmaktadır<sup>60</sup>. Birlik nezdinde 2010 yılında imzalanan Arap Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi<sup>61</sup>, giriş bölümünde, yolsuzlukla mücadelede bireylerin ve toplumun önemli bir rol oynadığının altını çizmektedir. Dolayısıyla, ihbarcılarının yolsuzlukları ihbar etmekten çekinmeyecekleri bir ortamın oluşturulması ve ihbarcılarının haksız eylemlerden korunması önem arz etmektedir. Bu bağlamda Sözleşme'nin 14. maddesi uyarınca; taraf devletler, Sözleşme'de suç sayılan fiillere ilişkin delil sunan ihbarcılara, tanıklara, uzmanlara ve mağdurlara gerekli yasal korumayı sağlamakla yükümlüdür. Bu koruma yükümlülüğü, ilgili kişilerin akrabalarını ve onlarla yakından bağlantılı kişilere yönelik intikam ve gözdağı eylemlerini de kapsamaktadır. Böylelikle ihbarcılarının eylemlerinden etkilenme olasılığı bulunan kişiler de koruma kapsamına alınmış olmaktadır.

#### B. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi Uyarınca İhbarcılara Mülteci Statüsü Tanınabilir Mi?

İhbarcılar, kamu menfaatini zedeleyen olayları ifşa ettikten sonra yaşadıkları ülkede tehdit altında kalabilirler ve devletler bu kişilere yeterli koruma sağlayamayabilir. Hatta devletin kendisi ihbarcıya zulüm uygulayan veya ihbarcıyı zulüm tehlikesi altında bırakacak eylemler gerçekleştiren bir aktör haline gelebilir. Bu gibi durumlarda ihbarcılar başka devletlerden koruma arama yoluna

0028\_african\_union\_convention\_on\_preventing\_and\_combating\_corruption\_e.pdf (Erişim tarihi: 17.02.2021).

<sup>56</sup> List Of Countries Which Have Signed, Ratified/Acceded To The African Union Convention On Preventing And Combating Corruption, <https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-sl-AFRICAN%20UNION%20CONVENTION%20ON%20PREVENTING%20AND%20COMBATING%20CORRUPTION.pdf> (Erişim tarihi: 17.02.2021).

<sup>57</sup> Bkz. Transparency International, Mise En Œuvre Et Application De La Convention De L'union Africaine Sur La Prévention Et La Lutte Contre La Corruption, <https://images.transparencycdn.org/images/Mise-en-Oeuvre-et-Application-de-la-Convention-de-L%E2%80%99Union-Africaine-sur-la-Pr%C3%A9vention-et-la-Lutte-Contre-la-Corruption.pdf> (Erişim tarihi: 17.02.2021).

<sup>58</sup> Southern African Development Community

<sup>59</sup> Southern African Development Community Protocol Against Corruption, [https://www.sadc.int/files/7913/5292/8361/Protocol\\_Against\\_Corruption2001.pdf](https://www.sadc.int/files/7913/5292/8361/Protocol_Against_Corruption2001.pdf) (Erişim tarihi: 17.02.2021).

<sup>60</sup> Bkz. League of Arab States, <https://www.unescwa.org/league-arab-states> (Erişim tarihi: 17.02.2021).

<sup>61</sup> Arab Anti-Corruption Convention, <https://star.worldbank.org/sites/star/files/Arab-Convention-Against-Corruption.pdf> (Erişim tarihi: 17.02.2021).

gidebileceklerdir. İhbarcılar ve ihbarcıların uluslararası hukukça korunması bakımından son dönemdeki en önemli örnek Edward Snowden olayıdır. Amerika’da eski bir Merkezi İstihbarat Teşkilatı<sup>62</sup> çalışanı olan Edward Snowden, Amerikan istihbaratının halkın kapsamlı internet ve telefon gözetlemesini ifşa ettikten sonra, kendisine yöneltilen suçlamalar ve baskılar sonucu ABD’den ayrılmak zorunda kalmıştır<sup>63</sup>. 2013 yılı itibarıyla 21 farklı ülkeye sığınma başvurusunda bulunan Snowden’in talepleri, mülteci statüsü kapsamına girmemesi gerekçesiyle reddedilmiştir<sup>64</sup>.

Devletler yabancıları ülkelerine kabul edip etmemekte özgürdür. Bir devlet ihbarcı statüsündeki herhangi bir yabancıya ülkesinde ikamet etme ve çalışma hakkı verebilir veya mülteci statüsü de dahil olmak üzere farklı koruma statüleri tanıyabilir. Ancak bu durum sadece belirli koşullarda devletlerin bir yükümlülüğü haline gelmektedir. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi’ne<sup>65</sup> bakıldığında, ihbarcılar mülteci kapsamına dâhil edecek bir düzenleme bulunmadığı görülmektedir. Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan mülteci tanımı uyarınca, kişinin zulüm göreceğine ilişkin haklı bir korkusunun bulunması gerekir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)’ne göre, haklı korku subjektif bir ölçüttür ancak, haklı korkuya kaynaklık eden olay veya olaylar, objektif olarak gözlemlenebilir nitelikte olmalıdır<sup>66</sup>. Ülkede yaşanan yolsuzlukların ihbar edilebileceği bir iç ihbar yöntemi yoksa, ihbarcı zulme karşı korunamayacaktır. Bu doğrultuda ihbarcının zulüm görmekten korku duyması mümkündür. İhbarcıların haksız hapis cezalarına veya gözaltı uygulamalarına maruz bırakılması, zulüm örneğidir. Bununla birlikte hürriyetinden yoksun kılınmanın bir zulüm tipi olarak kabul edilebilmesi için, ihbarcının eylemi adi suç kapsamına girmemelidir. Zira Cenevre Sözleşmesi’nin 1. maddesinin F bendi uyarınca, kişinin mülteci statüsü için başvuru yaptığı ülke dışında ve başvurusu öncesinde siyasi olmayan bir suç işlemiş olması, kişinin Sözleşme’den faydalanmasına engel olmaktadır.

Cenevre Sözleşmesi kapsamında bir kişiye mülteci statüsü tanınabilmesi için gerekli şartlardan biri, zulmün veya zulüm korkusunun, kişinin ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba aidiyeti ve siyasi düşünceleri neticesinde ortaya çıkmasıdır. Ancak ihbarcı, ihbar faaliyeti sebebiyle zulme uğrayamaktadır. İrk, din ve milliyet kavramları ihbarcıların uğrayabilecekleri zulüm çeşitleri bakımından uygulanabilir değildir. Bununla birlikte, ihbarcılığın belirli bir toplumsal gruba mensubiyet kavramı içerisinde değerlendirilebileceği düşünülebilir. Ancak bu tanım da ihbarcılar için uygulanabilir kabul edilememektedir çünkü BMMYK’ye göre; benzer geçmişe, alışkanlıklara veya sosyal statüye sahip kişiler bir toplumsal grup oluşturmaktadır<sup>67</sup>. Bu durumda geriye sadece siyasi düşünce kriteri kalmaktadır. Bu bağlamda, ihbarcının eyleminin siyasi bir yönünün bulunup bulunmadığının tespit edilmesi gerekecektir. Siyasi ve siyasi olmayan suç ayrımı, uluslararası hukukta net bir şekilde ortaya konamamıştır<sup>68</sup>. Bununla birlikte ihbarcılarının eylemlerinde politik bir yön bulunmaktadır. İhbarcılar kamu menfaatini korumak amacıyla hareket etmektedirler. Devlet kurumlarının veya ülkede bulunan diğer kurum ve kuruluşların haksız ve zarar verici uygulamalarının açıklanması, bir nevi politik bir eylemdir. Dolayısıyla mülteci tanımındaki koşulların bu yönde yorumlanması mümkün olabilir. Zaman zaman bazı ülkeler amaçsal yorum metodu çerçevesinde sözleşmedeki mülteci tanımını genişletme yoluna giderek; cinsiyete dayalı şiddet, cinsel yönelim ve dini inancın gizlenmesi gibi konularda zulüm görenlere de mülteci statüsü tanımaktadır<sup>69</sup>.

Ulusal hukuk tarafından korunamayan ihbarcılarının da uluslararası hukukça korunması hem mümkün hem de gereklidir. Bu gerekliliğe ilişkin öğretilerde üç öneri öne çıkmaktadır. Birincisi,

<sup>62</sup> Central Intelligence Agency (CIA)

<sup>63</sup> “Edward Snowden’s flight shows the limits of US power”, <https://theconversation.com/edward-snowdens-flight-shows-the-limits-of-us-power-15514> (Erişim tarihi: 20.02.2021).

<sup>64</sup> “Can whistleblowers be recognized as refugees?”, <https://www.dw.com/en/can-whistleblowers-be-recognized-as-refugees/a-38632030> (Erişim tarihi: 20.02.2021).

<sup>65</sup> The Convention Relating to the Status of Refugees, [https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.23\\_convention%20refugees.pdf](https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.23_convention%20refugees.pdf) (Erişim tarihi: 25.02.2021). Çalışmanın devamında Cenevre Sözleşmesi olarak anılacaktır.

<sup>66</sup> UNHCR: Handbook on Procedures and Criteria For Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection, Reissued on February 2019, <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfcdc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html> (Erişim tarihi: 20.02.2021), s.19.

<sup>67</sup> UNHCR, s.24.

<sup>68</sup> STAFFORD, Jacob: “Gimme Shelter: International Political Asylum”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 47(4), 2014, s.1183.

<sup>69</sup> STAFFORD, s.1200.

ihbarcılarının sığınma hakkına ilişkin yeni bir sözleşme imzalanmasıdır. İkincisi, ek bir protokol ile ihbar faaliyetinden kaynaklı zulmün mülteci koşullarına eklenmesidir. Üçüncü ve son öneri ise, mülteci tanımının ihbarcılarını da kapsayacak şekilde yorumlanmasına ilişkin bir tavsiye kararın BMMYK nezdinde yayınlanmasıdır<sup>70</sup>. Bu önerilerden en hızlı ve kolay şekilde hayata geçirilebilecek olanı, sonuncusudur. BMMYK, Cenevre Sözleşmesi'nin uygulanmasına ilişkin pek çok tavsiye karar yayınlamaktadır. Bunlar bağlayıcı olmasa da, uygulamaya yön vermektedir ve devletlerden bu kararlara uyması beklenmektedir. Buna ek olarak, bu gibi tavsiyelerin yayınlanması ve uygulanmaya başlanması, ileride sözleşmede yapılacak değişikliklerin de kapısını açacaktır.

#### **IV. SONUÇ**

İhbarcılık müessesinin yerleşmesi ve ihbarcılara ilişkin koruma sistemlerinin getirilmesi, toplumun demokratik niteliğinin önemli bir göstergesidir. Zira ihbarcılar, çoğu durumda tehdit ve baskı altında kalacaklarını bildikleri halde, kamu menfaatlerinin korunması adına hukuksuzlukları ifşa etmektedirler. Bu kişileri koruyacak sistemler bulunmazsa, ihbarcılar elde ettikleri bilgileri paylaşmaktan imtina edecektir. Bu durum ise, devletin denetleme organlarınca tespit edilemeyen veya bizzat devlet kurumlarının veya bu kurumlarda çalışan kişilerin yolsuz eylem ve işlemlerinin ortaya çıkarılamamasıyla sonuçlanabilecektir. Ancak bu gibi yolsuzluklar kamu güvenliği ve kamu sağlığı gibi toplumun temel menfaatlerini tehlikeye atacak nitelikte olabilir. Dolayısıyla ihbarcılık kurumunun hem uluslararası alanda hem de ulusal hukuklarda tanımlanması ve koruma standartlarının getirilmesi gerekmektedir.

İhbarcılık kurumunun belirli düzenlemelere oturtulması, ihbarın ne şekilde yapılacağına ilişkin yöntemlerin getirilmesine ve ihbarların bağımsız kuruluşlarca denetlenmesine de imkan verecektir. Özellikle dış ihbar yöntemlerini geliştirecek sistemlerin oturtulması, ilgili kurum içerisinde ihbarda bulunmak istemeyen çalışanların korunmasına fayda sağlayacaktır. Buna ek olarak ihbarın gerçekliğinin uzmanlarca değerlendirilmesi mümkün hale gelecektir. Böylelikle kötü niyetli şekilde ihbarda bulunanların tespit edilmesi mümkün olacaktır. Ulusal hukuklarda bu kişilere yönelik yaptırımların öngörülmesi, kurumların haksız zararlara uğramaması bakımından caydırıcı nitelikte olacaktır.

Önceki bölümlerde incelendiği üzere, AB İhbarcılık Direktifi, son derece kapsamlı bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletler, ihbarcılık kurumuna ilişkin düzenlemeler içeren başka bazı sözleşmelere taraf olmakla birlikte, tüm tarafların sözleşmenin gereklerini iç hukukuna tam anlamıyla yansıttığı söylenemez. Bununla birlikte, AB hukuku uyarınca, devletler direktifleri öngörülen süre içerisinde iç hukuklarına aktarmakla yükümlüdür. AB İhbarcılık Direktifi için de öngörülen son tarih, 17 Aralık 2021'dir. Bu tarihe kadar aktarımı gerçekleştirmeyen devletler hakkında Avrupa Birliği Adalet Divanı nezdinde ihlal davası açılabilir. Dolayısıyla AB üyesi 27 devletin, 2021 yılı sonuna kadar ulusal hukuklarında direktifte yer alan asgari koşulları taşıyan düzenlemelerinin mevcut olması gerekmektedir. Diğer uluslararası örgütler ve AB üyesi olmayan devletler bakımından söz konusu direktif bir şablon olarak kullanılabilir. Buna ek olarak direktifin 27 farklı ülkede uygulanması sayesinde uygulamaya yönelik önemli deneyimler elde edilmiş olacaktır. Bu durum hem AB hem AB üyesi olmayan devletler bakımından yeni ve gelişmiş düzenlemelerin getirilmesi için de yol gösterici olacaktır.

İhbarcılarının uluslararası ölçekte korunabilmesi için, diğer ülkelerde sığınma aramak zorunda kalan ihbarcılarının durumu da göz önünde bulundurulmalıdır. İhbarcılık düzenlemeleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde buna ilişkin hiçbir düzenleme bulunmamaktadır. AB direktifinin bu konuda bölgesel bir standart getirmesi beklense de, bu sadece AB üyesi devletlerle sınırlı kalmış olacağından, gelecekte de bu farklılıkların sürmesi muhtemeldir. Dolayısıyla bu kişilerin buldukları ülkeden kaçmak zorunda kalacakları durumlar olabilir. Örneğin demokratik sistemin ve hukuk devleti ilkesinin yerleşmemiş olduğu bir devlette, bir kamu kurumunda yaşanan yolsuzlukları açığa çıkaran bir ihbarcı hakkında soruşturma yürütülmesi son derece olasıdır. Bu kişi, kamu menfaatlerini korumak amacıyla yaptığı eylemin sonunda ceza dahi alacak konuma düşürülebilir. Bu gibi sebeplerle ülkelerinden kaçan ihbarcılarının durumuna ilişkin düzenlemelerin getirilmesi son derece faydalı olacaktır. İhbarcılarının korunmasına ilişkin sözleşmelerde bu hususa yer verilebileceği gibi, Cenevre Sözleşmesi'nde mülteci tanımı kapsamında değerlendirilebilmeleri için BMMYK önderliğinde çalışmalar yapılması gerekmektedir. Devletlerin ihbarcılara ilişkin konularda duyarlı davranması ve iç hukuklarında ihbarcılarını koruma mekanizmalarına yer

<sup>70</sup> CONNON, s.934-935.

vermeleri, bu durumdaki kişilere mülteci statüsü tanınmasına yönelik bakış açısını da yönlendirecek bir unsur olacaktır.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar ve Makaleler

- ABAZI, Vigijlenca: “The European Union Whistleblower Directive: A ‘Game Changer’ for Whistleblower Protection?”, *Industrial Law Journal*, 49(4), 2020, s.640-656.
- ARSLAN, Elif Türkan/KAYALAR, Murat: “Kamu ve Özel Sektör Çalışanlarının İfşa (Whistleblowing) Niyeti: Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 19(32), 2017, s.15-26.
- AYDAN, Seda: “İhbarcılık: Bir Kavram Analizi”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(41), 2018, s.78-100.
- AYDIN, Ufuk: “İş Hukuku Açısından İşçinin Bilgi Uçurması (Whistleblowing)”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), 2002, s.79-100.
- BANISAR, David: “Whistleblowing: International Standards and Developments”, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1753180](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180) (Erişim tarihi: 06.02.2021).
- CELEP, Cevat/KONAKLI, Tuğba: “Bilgi Uçurma: Eğitim Örgütlerinde Etik ve Kural Dışı Uygulamalara Yönelik Bir Tepki”, *E-International Journal of Educational Research*, 3(4), 2012, s.65-88.
- CONNON, Eric: “Are Intelligence-Community Leakers Internationally Protected Whistleblowers or Simply ‘Whistling in the Dark’”, *Case Western Law Review*, 67(3), 2017, s.897-939.
- ÇİFTÇİ, Birgül: “Türkiye’de Toplumsal Kültürün Örgütlerde İhbarcılık Üzerine Etkisi: Hofstede’in Kültürel Boyutlar Teorisi Bağlamında Bir Değerlendirme”, *International Journal of Academic Value Studies*, 3(10), 2017, s.147-166.
- DE ZWART, Alja Poler: “EU Whistleblower Rules to Change in Favor of Whistleblowers”, *Journal of Investment Compliance*, 21(1), 2020, s.55-61.
- DEMİRAL, Nalan: “Bir Hastanede Işığı Çalmak”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(26), 2008, s.128-137.
- FOX, Richard G.: “Protecting the Whistleblower”, *Adelaide Law Review*, 15(2), s.137-164.
- JUBB, Peter B.: “Whistleblowing: A Restrictive Definition”, *Journal of Business Ethics*, 21(1), 1999, s.77-94.
- LATIMER, Paul/BROWN, A.J.: “Whistleblower Laws: International Best Practice”, *UNSW Law Journal*, 31(3), 2008, s.766-793.
- LEVOYER, Loïc: “French Law and Whistleblowers”, *Law & Justice Review*, 11(20), 2020, s.151-159.
- MARTIN, Brian: “Illusions of Whistleblower Protection”, *UTS Law Review*, 8(5), 2003, s.119-130.
- MENG, Tan Pei/FOOK, Ong Seng: “Comparative Analysis of Whistleblower Legislations in England, USA and Malaysia”, *African Journal of Business Management*, 5(27), 2011, s.11246-11255.
- NARTGÜN, Şenay Sezgin/KAYA, Ayça: “Öğretmenlerin Bilgi Uçurma Davranışları ve Nedenleri ile Bireysel Değerleri Arasındaki İlişki”, *International Journal of Social Science*, 54(1), 2017, s.65-89.
- NEAR, Janet P./MICELI Marcia P.: “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing”, *Journal of Business Ethics*, 4, 1985, s.1-15.
- RONGINE, Nicholas M.: “Toward a Coherent Legal Response to the Public Policy Dilemma Posed by Whistleblowing”, *American Business Law Journal*, 23(2), 1985, s.281-297.
- SCATURRO, Ruggero: “Defining Whistleblowing”, *International Anti-Corruption Academy Research Paper Series* No.05, [https://www.iaca.int/media/attachments/2018/06/18/research\\_paper\\_05\\_ruggero\\_scaturo\\_final.pdf](https://www.iaca.int/media/attachments/2018/06/18/research_paper_05_ruggero_scaturo_final.pdf) (Erişim tarihi: 16.02.2021).
- STAFFORD, Jacob: “Gimme Shelter: International Political Asylum”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 47(4), 2014, s.1167-1202.
- STAPPERS, Jan Tadeusz: “EU Whistleblowing Protection Directive: Europe on Whistleblowing”, *ERA Forum*, <https://doi.org/10.1007/s12027-021-00649-7> (Erişim tarihi: 09.02.2021).
- TOKER GÖKÇE, Asiye: “Okullarda Bilgi Uçurma: İş Doyumu ve Örgütsel Bağlılık İlişkisi”, *Dicle Üniversitesi Ziya Gökalp Eğitim Fakültesi Dergisi*, 22, 2014, s.261-282.
- UYAR, Süleyman/YELGEN, Esin: “Bilgi İfşası (Whistleblowing) ve Denetim”, *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 13(1), 2015, s.85-106.
- VANDEKERCKHOVE, Wim: “European Whistleblower Protection: Tiers or Tears?”, *A Global Approach to Public Interest Disclosure* (Ed. David B. Lewis), Edward Elgar, Cheltenham/Northampton MA, 2009, s.15-35.

YILMAZ, Nihal: Kadın Girişimciliğinde Yönetmelik Değerler Ve İfşa (Whistleblowing): Mersin İlinde Uygulamalı Bir Araştırma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, 2015.

**Diğer İnternet Kaynakları**

“Can whistleblowers be recognized as refugees?”, <https://www.dw.com/en/can-whistleblowers-be-recognized-as-refugees/a-38632030> (Erişim tarihi: 20.02.2021).

“Edward Snowden’s flight shows the limits of US power”, <https://theconversation.com/edward-snowdens-flight-shows-the-limits-of-us-power-15514> (Erişim tarihi: 20.02.2021).

Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi’nin Türkçe metni için bkz. [https://www.tbmm.gov.tr/etik\\_komisyonu/belgeler/sozlesme\\_BM.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/etik_komisyonu/belgeler/sozlesme_BM.pdf) (Erişim tarihi: 06.02.2021).

BRUNSDEN, Jim: “LuxLeaks: Luxembourg’s Response to an International Tax Scandal”, <https://www.ft.com/content/de228b90-3632-11e7-99bd-13beb0903fa3> (Erişim tarihi: 09.02.2021).

Case of Guja v. Moldova, <http://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-85016> (Erişim tarihi: 02.02.2021).

Civil Law Convention on Corruption, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f6> (Erişim tarihi: 15.02.2021).

Directive (Eu) 2019/1937 Of The European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law (EU Whistleblower Directive – AB İhbarcılık Direktifi), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937> (Erişim tarihi: 09.02.2021).

G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers, <https://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf> (Erişim tarihi: 16.11.2020).

Inter-American Convention Against Corruption, [http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_B-58\\_against\\_Corruption.pdf](http://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.pdf) (Erişim tarihi: 16.02.2021).

KAYALI, Laura: “Whistleblower Protection Rules Held Up By Reporting Clash”, Politico, 2019, <https://www.politico.eu/article/whistleblower-protection-rules-held-up-reporting-clash-european-parliament/> (Erişim tarihi: 10.02.2021).

List Of Countries Which Have Signed, Ratified/Accessed To The African Union Convention On Preventing And Combating Corruption, <https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-sl-AFRICAN%20UNION%20CONVENTION%20ON%20PREVENTING%20AND%20COMBATING%20CORRUPTION.pdf> (Erişim tarihi: 17.02.2021).

Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf> (Erişim tarihi: 16.02.2021).

Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf> (Erişim tarihi: 16.02.2021).

Recommendation Of The Council On Public Integrity, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf> (Erişim tarihi: 16.02.2021).

Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Improving-Ethical-Conduct-in-the-Public-Service.pdf> (Erişim tarihi: 16.02.2021).

Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5) (Erişim tarihi: 15.02.2021).

Southern African Development Community Protocol Against Corruption, [https://www.sadc.int/files/7913/5292/8361/Protocol\\_Against\\_Corruption2001.pdf](https://www.sadc.int/files/7913/5292/8361/Protocol_Against_Corruption2001.pdf) (Erişim tarihi: 17.02.2021).

TDK Sözlükleri, <https://sozluk.gov.tr/>, (Erişim tarihi: 12.11.2020).

The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, [https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028\\_african\\_union\\_convention\\_on\\_preventing\\_and\\_combating\\_corruption\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf) (Erişim tarihi: 17.02.2021).

The Global Principles on National Security and the Right to Information (Tshwane Principles), <https://www.justiceinitiative.org/uploads/bd50b729-d427-4fbb-8da2-1943ef2a3423/global-principles-national-security-10232013.pdf> (Erişim tarihi: 02.02.2021).



- Transperancy International, International Principles for Whistleblower Legislation, [https://images.transparencycdn.org/images/2013\\_WhistleblowerPrinciples\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf) (Erişim tarihi: 04.01.2021).
- Transperancy International, Mise En Œuvre Et Application De La Convention De L'union Africaine Sur La Prévention Et La Lutte Contre La Corruption, <https://images.transparencycdn.org/images/Mise-en-Oeuvre-et-Application-de-la-Convention-de-L%E2%80%99Union-Africaine-sur-la-Pr%C3%A9vention-et-la-Lutte-Contre-la-Corruption.pdf> (Erişim tarihi: 17.02.2021).
- UNHCR: Handbook on Procedures and Criteria For Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection, Reissued on February 2019, <https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfcdc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html> (Erişim tarihi: 20.02.2021).
- United Nations General Assembly, Note by the Secretary-General, Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, 8 September 2015, <https://www.refworld.org/docid/5629ed934.html> (Erişim tarihi: 12.11.2020).