

## WHISTLEBLOWING VE YÖNETİŞİM: PAYDAŞ OLAN HALKIN AYDINLATILMASINDA KURUM İÇERİSİNDEN BİR DESTEK

Cihan Necmi GÜNAL<sup>1</sup>

Maksud Emre MÜLAZIMOĞLU<sup>2</sup>

### Özet

Bu çalışma son yıllarda yönetim bilimlerinde önemi artan “whistleblowing” konusunun yönetişim kavramı içerisindeki yerini incelemektedir. “Whistleblowing”, kamu sektöründe karşılaşılabilecek kanunlara aykırı uygulamaların topluma ifşasıdır. Kamu yönetimi karşısında son derece güçsüz olan ve hayatımıza giren yönetişim kavramı ile artık aktif bir paydaş olarak yönetim faaliyetlerinin bir parçası olması beklenen yurttaşların, asil-vekil problemi diye tanımlanan durumdan kurtulmalarını sağlayabilecek önemli bir hamle olan “whistleblowing” yönetişim etkinlikleri için de bu konumu ile özel bir yere oturmaktadır. Ancak tüm kamu görevlilerinin bu eylemde bulunamadıkları görülmektedir. Whistleblowing eyleminde bulunan kişiler işten atılma, mobbinge maruz kalma ve iş yerinde dışlanma gibi çeşitli olumsuzluklar ile karşılaşmaktadırlar. Yapılan literatür araştırmalarında çeşitli ülkelerde bu kişileri korumak için kanunlar bulunduğu tespit edilmiştir. Çalışmada, dünyada bu korumanın nasıl var olduğu çeşitli örneklerle sunulduktan sonra, dünyadaki örneklerden çıkarılacak dersler ile kavramın, yönetişimin önündeki engellerden bir tanesi olan asil-vekil problemini ortadan kaldırabilmesi adına hem yurttaşlara hem de çalışanlara sağladığı fırsatlar tartışılmaktadır. Bu bağlamda seçilen örneklerdeki koruma kanunları ülkemiz gibi bu tarz bir koruma sağlamayan ülkeler için iyi örnekler olarak sunulmaktadır. Bu hususa ek olarak yönetişimin ilkelerinden olan şeffaflık ve hesap verebilirlik değerlerinin tahsisi için whistleblowingin sağlayacağı olanaklar da yine çalışmada ele alınan bir başka başlık olmaktadır.

*Anahtar Kelimeler: Whistleblowing, yönetişim, şeffaflık, hesap verebilirlik.*

*Jel Kodları: D73, G38, J18.*

Alındığı Tarih: 30.11.2022 / Kabul Edildiği Tarih: 26.12.2022 / Açık Erişim Tarihi: 31.12.2022

<sup>1</sup> Arş. Gör. – Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü [cihan.gunal@kocaeli.edu.tr](mailto:cihan.gunal@kocaeli.edu.tr) Orcid: 0000-0002-6541-623X.

<sup>2</sup> Arş. Gör. – Kocaeli Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü [maksud.mulazimoglu@kocaeli.edu.tr](mailto:maksud.mulazimoglu@kocaeli.edu.tr) Orcid: 0000-0002-4168-3720.

## Whistleblowing And Governance: An Internal Support In Enlightening The Stakeholder Public

### Abstract

This study examines the place of "whistleblowing", which has gained importance in administrative sciences in recent years, within the concept of governance. "Whistleblowing" is the disclosure of illegal practices that may be encountered in the public sector. With the concept of governance, it is also an important move for the citizens, who are expected to be a part of the management activities as active stakeholders and are extremely weak against public administration, to get rid of the situation defined as the principal-agent problem. However, it is seen that not all public officials can take this action. People who engage in whistleblowing are faced with various negativities such as being fired, being exposed to mobbing, and exclusion from the workplace. In the literature research, it has been determined that there are laws in various countries to protect these people. In the study, after presenting how this protection exists in the world with various examples, the lessons to be drawn from the examples in the world and the opportunities that the concept provides to both citizens and employees to eliminate the principal-agent problem, which is one of the obstacles to good governance, are discussed. In this context, the protection laws in the selected examples are presented as good examples for countries such as our country that do not provide such protection. In addition to this, the possibilities that whistleblowing will provide for the allocation of transparency and accountability values, which are among the principles of governance, is another topic discussed in the study.

*Keywords: Whistleblowing, governance, transparency, accountability.*

*Jel Codes: D73, G38, J18.*

### 1. Giriş

"Whistleblowing", ülkemizde kullanılmaya başlanan görece yeni bir kavramdır. Mot a mot bir çevirisini yapmak gerekirse "düdük çalma<sup>3</sup>" anlamına gelmektedir. Kavramın ortaya çıkışı da bir metafor olarak yine bu doğrultudadır. Yasadışı bir olayı gören polisin veya bir faultü tespit eden hakemin (Wilton, 2007) eyleminden yola çıkılarak üretilmiş bir terimdir. Yerli

---

<sup>3</sup>Whistle kelimesinin ıslık anlamına da gelmesinden dolayı kimi yazarlar whistleblowing terimini ıslık çalma olarak da çevirmişlerdir. Ancak kavramın ortaya çıkışı yukarıda da anlatıldığı üzere hakemlerin ve polislerin düdük çalmasına benzetildiğinden ıslık çalma çevirisi kavramı tam olarak karşılayamamaktadır.

yazına bakıldığında kavramın tercümesi adına genel geçer bir fikir birliğinin olmadığı görülmektedir. Bu nedenle de bu çalışmada kavramın orijinal hali kullanılmaktadır.

Kavramın ortaya çıkış eylemlerine bakılarak bir tanımı yapılmak istenirse, kamu veya özel kurumlarında kanunlara ya da etiğe aykırı bir uygulamayı halka veya diğer mercilere (örneğin idari otoriteler, kolluk güçleri ya da medya) şikâyet (Dozier ve Miceli, 1985: 823) ederek bu uygulamayı durdurmayı hedeflemek olarak özetlenebilmektedir. Bu eylem ile alakalı akıllara gelecek bir soru her şikâyet bir whistleblowing midir olabilmektedir. En nihayetinde bir kurum hakkında çeşitli iftiraların whistleblowing eyleminden nasıl ayrılacağı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada Leeds (1963'ten aktaran Dozier & Miceli, 1985: 824) bu eylem ile ilgili şu kriterleri oluşturmuştur: (a) eylem kişisel kazanıma yönelik değildir; (b) eylem gönüllüdür ve (c) eylem nihayetinde iyi bir sonuca hizmet eder.

Ancak, ülkemizde ispiyonculuk ya da muhbirlik (Uğur, 2013) gibi kulağa hoş gelmeyen kavramlarla da açıklanmaya çalışılan “whistleblowing” bu iki nosyondan oldukça farklı anlamlar barındırır. Türk Dil Kurumu ispiyonculuğu şu şekilde tanımlamıştır: “Birinin sırlarını, davranışlarını, düşüncelerini gözleyip başkalarına bildirerek çıkar sağlama, ispiyonlama, gammazlama” (TDK, t.y.). Burada ilk göze çarpan şey ispiyonculuğun kendine çıkar sağlama üzerine yapıldığıdır. Ancak yukarıda da değinildiği üzere “whistleblowing” kendine çıkar için değil, kamu yararını gözeterek yapılan bir durumdur. “Whistleblower” dediğimiz kötü uygulamayı ifşa eden kişi ya da kişilerin amacı, kamu kaynaklarının yanlış kullanılmasını veya kullandırılmasını önlemektir. Tam olarak bu nedenle de “whistleblowing” kavramını ispiyonculuk olarak görmek ve tanımlamak oldukça yanlıştır.

Dolandırıcılık, yolsuzluk ve benzerleri gibi kamu kaynaklarının kötüye kullanımında kamu çalışanlarının bu durumu ortaya çıkarması ütöpik bir durum değil; aksine olması gerekendir. Peki ama hangi duygularla insanlar kendi işlerini veya hayatlarını sıkıntıya atarlar sorusu burada önem kazanmaktadır. Whistleblowing eyleminin ortaya çıkmasındaki en temel durumlar şunlardır: “Adalete bağlılık, vatanseverlik ve yanlışla karşı harekete geçme gönüllüğü” (WAF, 2014). Ancak bu eylem her ülkede ya da kültürde ortaya çıkmayabilir. Maalesef “ülkemizde gerek yanlış vatandaşlık bilinci (muhbir, ispiyoncu olarak damgalanacağı endişesiyle), gerekse güvenlik endişesiyle, insanlar kendisini ilgilendirmeyen ve doğrudan zarar görmediği bir konuda özellikle de gerçek isim ve adresleriyle ihbarda bulunmaktan çekinirler (Uğur, 2013:384-385).”

Kamu çalışanlarının hesap verebilirliği ve şeffaflığı diğer iki sektöre<sup>4</sup> göre daha önemlidir. Önemlidir; çünkü kamu çalışanları mal ve hizmet üretirken kaynak olarak tüm halka ait kaynakları kullanırlar. Yeni Kamu Hizmeti<sup>5</sup> kavramını literatüre kazandıran Denhardt'ın da belirttiği gibi “hesap verebilirlik kolay değildir. Kamu çalışanları özel sektöre göre daha dikkatli olmalıdır ve aynı zamanda yazılı ve anayasal hukuka, toplumun değerlerine, siyasal normlara, profesyonel standartlara ve vatandaşların çıkarlarına uygun hareket etmekte yükümlüdürler” (Denhardt, 2011:191). Adalet bağlılığın önemi de tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Kamu personelinin neyin doğru neyin yanlış olduğunu vicdanında tartması ve topluma ait kaynakların birilerinin kendi çıkarları doğrultusunda kullanmasına seyirci kalmaması, bu kamu çalışanların adalet olgusunu özleştirmiş ve çalıştığı makamın önemini kavramış olmasından gelir.

Çalışma, katılımcılık faaliyetlerinde idare karşısında dezavantajlı durumda olan yurttaşın yönetim faaliyetlerinde bir paydaş olarak bu rolü üstlenebilmesini kolaylaştıracak bir etmen olarak whistleblowingin kullanılması mümkün müdür sorusuna bir yanıt aramaktadır. Ancak bu eylemin kullanılabilmesi için bu eylemden zarar görmesi muhtemel kişilerin korunması daha büyük önem arz etmektedir. Whistleblowing bu nedenle sadece bir bilgi ifşası olarak görülmemelidir. Bu eylem bir koruma kanunu ile desteklenmediği sürece birçok çalışan tarafından kendini tehlikeye atmak olarak görülmektedir. Çalışma seçilen ülke örneklerindeki whistleblowing kanunlarının sunumunu yapmak ile sınırlı kalmayarak bu kanunlar arasındaki farkları da göstermektedir. Seçilen bu kanunlar yalnızca bu kanuna sahip olmayan ülkelere bir örnek teşkil etmemekte bir kurumdaki etik dışı uygulamalardan rahatsız olan çalışanlara da dünyada var olan bazı hakları göstermektedir.

Bu çalışmanın takip eden bölümlerinde öncelikle whistleblowing hakkında dünyadan seçilmiş çeşitli örnekler sunularak bu eylemi gerçekleştiren kişilerin nasıl korundukları açıklanacaktır. Bu kanunlar sayesinde hem kamu gücünün şahsi menfaatler için kullanılmasıyla mücadele edilebilmekte hem de şeffaflık ve hesap verebilirlik alanlarında karşılaşılabilecek

---

<sup>4</sup> Burada diğer iki sektörden kasıt özel sektör ve non-profit denilen kâr amacı gütmeyen kuruluşlar olarak da literatürde tanımlanan sivil toplum kuruluşlarıdır.

<sup>5</sup> Yeni Kamu Hizmeti, Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt tarafından eski kamu yönetimine ve yeni kamu işletmeciliğine alternatif yeni bir metot olarak sunulmuştur. Daha detaylı bilgi için: Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt - The New Public Service: Serving, Not Steering isimli kitaba başvurulabilir.

sorunlar önlenmektedir. Daha sonra yönetişimin ne olduğu açıklanacaktır. Son olarak da whistleblowing eyleminin yönetim nosyonu için neden önemli olduğu sunulacaktır.

## 2. Dünyada Whistleblowing Hakkında Uygulamalar

Dünya genelinde 30'dan fazla ülkede whistleblowing kavramına özel kanun bulunmaktadır (Banisar, 2011). Bu makalede ele alınacak ülkeler ise Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Birleşik Krallık (BK) ve Japonya'dır. ABD dünya üzerinde ilk whistleblowing koruma kanununu çıkaran ülkedir. BK ise bu politikayı ABD'den ilk transfer eden ülke olarak bu çalışmaya dahil edilmiştir. Japonya ise yapılan analizlerde (Banisar, 2011; Wolfe vd., 2014) başarılı bir örnek olarak sunulduğu için bu çalışmada sunulacak üçüncü ülke olarak seçilmiştir.

### 2.1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

Daha önce de belirtildiği gibi, ABD whistleblowing korumasını yürürlüğe koyan ilk ülkedir. Bu kanunun ardındaki temel motivasyon, "ABD'deki kongre ve eyalet yasama meclislerinin, kamu fonlarının ve gücünün kötüye kullanılması ve diğer suç türlerine karşı mücadelede whistleblowingi önemli bir araç olarak benimsemesidir" (Callahan ve Dworkin, 2000:99). Öyle ki whistleblowing eyleminin ifade özgürlüğü temelinde anayasal bir gerekçe ile sunulması (Alp, 2013: 43), kötü yönetim uygulamaları ile mücadele noktasında söz konusu aracın önemini göstermektedir.

1989 yılında çıkarılan Whistleblower Protection Act kamu alanında çalışan personelin, kamu sektöründe görevini kötüye kullanan, kamu gücünü suiistimal eden ve kamu sağlığını ve güvenliğini tehlikeye atan diğer personeli veya uygulamaları ortaya çıkarmaları için başlıca bir güvencedir (Miceli ve Near, 1992: 6). Ancak ABD'yi diğer tüm örneklerden ayıran oldukça önemli bir fark bulunmaktadır. Ülke genelinde tek bir koruma kanunu değil birçok farklı koruma kanunu mevcuttur. Bu durum da ABD'nin en kapsayıcı korumaya sahip olduğu düşüncesini beraberinde getirmektedir (Wolfe vd., 2014:6).

Wolfe ve diğerleri (2014) tarafından yapılan araştırma da ABD'nin ifşalar için en kapsamlı korumaya sahip olduğu iddiasını desteklemektedir. Araştırmacılar (2014:63), ABD'nin whistleblowingi ve bu eylemi gerçekleştirenlerin korunmasını kapsayan düzenlerce federal, eyalet ve yerel yasa ve kurumu olduğunu belirtmektedir. Pek çok federal kamu ve özel sektör yasasına ek olarak, ülkenin 50 eyaletinin çoğu da bir tür whistleblowing koruması çıkarmıştır. Federal düzeyde, kamu yararı ifşasını koruyan kanunlar, Whistleblower Koruma

Kanunu, İşçacıları Korumayı Geliştirme Kanunu, Sarbanes-Oxley Kanunu ve Dodd-Frank (Wall Street Reformu ve Tüketiciyi Koruma) Kanunu'dur (Wolfe vd., 2014:63).

Ancak yine bizzat ABD'deki kanun yapımcılar tarafından geçen zaman içerisinde bu kanunun koruyuculuğunu yitirdiği ifade edilmektedir (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, 2012:5) Bu nedenle de 2012 yılında İşçacıları Korumayı Geliştirme Kanunu<sup>6</sup> adlı kanun kongrede kabul edilmiştir. Bu kanun ile kamu çalışanlarının sahip olduğu korumanın uğradığı kayıpları telafi edebilmek amaçlanmıştır. Görüldüğü üzere koruma kanunları çıkarıldığı gibi kalmamakta ve sürekli olarak güncelliği de takip edilmektedir.

ABD'de var olan whistleblowing koruma kanunlarının etkin bir biçimde kullanıldığı da görülmektedir. İş Güvenliği ve Sağlığı İdaresi<sup>7</sup> (İGSİ, t.y.) tarafından paylaşılan istatistiklere göre 2016 senesinde iş güvenliği ve sağlığı alanında toplam 3355 adet whistleblowing eylemi gerçekleştirilmiş ve bu ifşaların 3305 tanesi sonuçlandırılmıştır. 2020 senesine gelindiğinde ise başvuruların 3448 adete ulaştığı ve bunların 3122 tanesinin sonuçlandırıldığı görülmektedir (İGSİ, t.y.). İstatistiklerden de anlaşılacağı üzere bu alanda çalışan kişiler iş güvenliği ve sağlığı konusunda karşılaştıkları sorunlarda sessiz kalmamaktadırlar. Tam olarak bu noktada akıllara getirilmesi gereken en önemli husus bu başvuruları yapabilmeleri için gerekli mekanizmaların sağlanmış olmasıdır.

## 2.2. Birleşik Krallık

Whistleblowing eylemi özelinde çıkarılan kanunlardan bir tanesi de BK'deki Public Interest Disclosure Act'tir. 1998 yılında BK altında çalışan kişiler için çıkarılmıştır. ABD'deki gibi adında whistleblowing geçmese de kanunun çıkarılma amacı aynıdır. Kanunun adı dilimize çevirmek istenildiğinde Kamu Çıkarı İfşa Kanunu şeklinde ifade edilebilir.

BK ülkelerinde yapılan whistleblowing eylemlerinde, bilgiyi ifşa eden kişi ancak şu konular hakkında bir ifşada bulunursa koruma altına alınabilir (UK Government, 2014):

- Bir kişinin sağlığı ya da güvenliği tehlike altındaysa
- Çevreye bir zarar verilirse
- Cezayı gerektiren bir suç varsa

---

<sup>6</sup> Whistleblowers Protection Enhancement Act of 2012

<sup>7</sup> Occupational Safety and Health Administration

- İlgili kanunlara aykırı hareket eden bir kurum varsa
- Kanuna aykırı uygulamaların üzeri örtülmek istenirse

Yukarıda maddeler halinde açıklanan şartlar doğrultusunda ifşada bulunan personel, çalıştıkları kurum içerisinde yaşayacakları kademe düşürme, aylıktan kesme, iş feshi vb ceza veya mobbing yöntemleri karşısında koruma altına alınacaktır (Alp, 2013: 40-43). ABD'deki kanunlardan farklı olarak BK'deki kanun görüldüğü üzere koruma için çeşitli ön şartlar talep etmektedir. ABD'deki kanunlar hakkında yapılan literatür taramalarında böyle bir duruma rastlanamamıştır. Kanundan yararlanabilecek kişiler için de bazı sınırlamalar mevcuttur. PIDA hem kamu hem de özel sektördeki bir "işçi" için geçerlidir ve korumayı yüklenicileri de kapsayacak şekilde genişletmektedir. Ancak PIDA, gönüllüler, icra görevi olmayan yöneticiler veya iş başvurusunda bulunanlar için geçerli değildir (UK Government, 2014).

Wolfe vd. (2014:61) PIDA'nın "hizmet mensupları" için geçerli olmadığını ifade etmektedirler. Bu durum son tahlilde silahlı kuvvetler, Savunma Bakanlığı ve istihbarat servislerinin çalışanlarına kamu yararına açıklamalar yaptıklarında koruma sağlanmadığı anlamına gelmektedir. Özellikle bu tür işverenlerin son derece ketum doğası düşünüldüğünde, mevzuatta bariz bir boşluktur (Wolfe vd., 2014:61). Ayrıca bilgiler ulusal güvenlikle ilgiliyse açıklanamaz (UK Government, 2014).

Bu ülkede de kamu gücünün kötüye kullanılması ve hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışının önündeki engeller ile mücadele etmek isteyen çalışanları korumaya yönelik bir kanun her ne kadar çeşitli ön şartlar da olsa bulunmaktadır. BK örneği aracılığı ile de anlaşılacağı üzere bir politika bir ülkeden başka bir ülkeye yayıldığı zaman o ülkenin iç dinamikleri ile şekillenmektedir. Bu durumun güncel bir örneği ülkedeki Rekabet ve Piyasa Kurumu<sup>8</sup> (RPK) tarafından paylaşılan verilerdir. 2021 senesinde kurumun alanına giren konularda yalnızca istihbarat için tutulan ilk soruşturma başvurusu toplam 7, ileri seviye soruşturmaya tabi başvuru ise toplam 14 adet olmuştur (RPK, 2022). Kanunca talep edilen şartlar ve ülke dinamikleri gibi nedenler ile BK'deki başvuru istatistikleri görüldüğü üzere ABD'dekiler kadar yüksek değildir. Yine de böyle bir korumanın olması çalışanların etik dışı uygulamaları halka ve diğer makamlara ifşası önündeki engelleri azaltmaktadır.

---

<sup>8</sup> Competition and Markets Authority

### 2.3. Japonya

Anglosakson coğrafyadan oldukça farklı bir kültürel yapıya sahip olan Japonya'nın whistleblowing üzerine yaptığı düzenlemeler araştırmacılar için oldukça ilgi çekicidir. Nitekim bir işçinin ilke olarak ömür boyu aynı işletmede çalışması, işveren tarafından uygun konut olanakların sağlanması ve dolayısıyla çalışanların aynı zamanda komşuluk ilişkisi içinde olması (Alp, 2013: 68-71) gibi özel ve kamusal hayatın birbirine eklemlenerek sınırların bulanıklaştığı bir çevre içinde, ifşa eyleminin imkânı ciddi bir sorundur. 2000'lerin başındaki ülkede yaşanan ve halkın sağlığını ve can güvenliğini tehlikeye atan gıda endüstrisindeki sahtekarlıklar, güvenli olmayan araçlar ve nükleer kazalar hakkındaki bilgilerin gizlenmesi gibi kurumsal skandalların bu sektörlerdeki çalışanlar tarafından ifşa edilmesi ile başlayan süreç, bu ifşaları gerçekleştirenlerin işlerini kaybetmelerine neden olmuş ve Japon halkının bu alanda bir güvence talebi oluşmuştur (Wolfe vd., 2014: 45).

2004 yılında çıkarılan kanun<sup>9</sup> ile whistleblowing, Japonya'da da yasal bir güvenceye kavuşmuştur. Bu yasa ile, kötü uygulamaları ifşa eden görevliler hakkında yapılan işten çıkarmalar hükümsüz kılınmış ya da bu kişilerin karşılaştıkları diğer adil olmayan uygulamalara karşı güvence sağlanmıştır (Wolff, 2004:211).

Japonya'da çıkarılan bu kanunda da İngiltere'deki duruma benzer bir tanımlama yoluna gidilmiştir. Japonya'daki yasaya göre konuyla ilgili ifşa bilgisinin bir çalışan tarafından işverene veya bir kamu kurumuna ya da bir yargı mensubuna yasadışı bir amaç gütmemek koşulu ile paylaşılması durumunda whistleblowing koruması sağlanabilmektedir (Wolff, 2004: 211). Kanundaki ifşa bilgisi kavramı diğer ülke örneklerinde karşılaşılmayan bir tanımlamadır. İfşa bilgisi suç oluşturan davranış ile ilgili bilgi ya da tüketici haklarının, çevrenin ve adil rekabetin korunması ile ilgili yasaların ihlali hakkındaki bilgiler olarak ifade edilmektedir (Wolff, 2004: 211).

Daha önce BK örneğinde de ifade edildiği üzere kamu politikasının yayılması geldiği ülkenin dinamikleri ile şekillenen bir politika çıktısı ile sonuçlanmaktadır. Japonya örneği de bunu durumun destekleyicisidir. Yapılan literatür taramalarında genel anlamda, Japon kültürünün grup sadakatine ve "görünümü kurtarmaya" değer verdiği tespit edilmiştir (Wolfe vd., 2014: 46). Kanun var olması ile bu kanunun kullanılması arasında gündelik hayat içinde

---

<sup>9</sup> Whistleblower Protection Act (Law No. 122 of 2004)



büyük farklar var olabilmektedir. Örneğin Davis ve Konishi (2007: 195-197) tarafından yapılan bir araştırmaya göre bazı Japon hemşireler yapmış oldukları ifşaların kendi meslektaşlarıyla hoş karşılanmadıklarını söylemişlerdir. Araştırmacılara göre bu tamamen ülke kültüründen kaynaklanmaktadır, çünkü Japon kültürü grup sadakatine ve görünümü kurtarmaya değer vermektedir (Davis ve Konishi, 2007:200).

Japonya örneği de diğer ülke örnekleri gibi ülkenin kendi iç dinamikleri ve kültürü ile şekillenmiş bir kamu politikası sunmaktadır. Her ne kadar ülke kültürü yapılan bazı ifşaları çok onaylamasa da nükleer felaketlere yol açabilecek ihmaller, otomobil firmalarının yolcu güvenliğini tehlikeye atabilecek bazı uygulamaları saklaması vb. skandalların açığa çıkarılabilmesi adına bu tarz bir koruma kanununun olması bu olayların yaşanması ihtimalini azaltılabilmesi adına önemlidir.

### 3. Yönetişim Kavramı

Yönetişim, yönetim bilimleri literatüründe “governance” olarak bulunan kavramın dilimize çevrilmiş halidir. Yönetmek eyleminin tek taraflı olmasının aksine yönetişim, edilgen olan yönetilenlerin etken bir paydaş olarak yönetim faaliyetlerine katıldıkları karşılıklı bir süreci ifade eder. Zengin’in (2009:11) de ifade ettiği üzere “*karar alma ve alınan kararların uygulanması sürecinde ilgili kesimlerin katılımı ön gören bir yönetim modeli olarak*” tanımlanmaktadır.

Kamu sektörü bazında ele alındığında, kamu sektörü yönetişiminin<sup>10</sup> tam olarak nasıl tanımlanması gerektiğine dair evrensel bir tanım yoktur (IFAC, 2013:8). Ancak yine de böyle bir tanımın yapılamamasının, kamu sektörü açısından bir karamsar tablo oluşturduğunun düşünülmemesi gerekmektedir. Çünkü kamu sektörü yönetişimi için de bazı temel prensipler belirlenmiştir (IFAC, 2013:11):

1. Kamu sektöründe iyi yönetişimin fonksiyonu, kurumların daima kamu çıkarını korumaya yönelik hareket ettiklerini güvence altına almaktır.
2. Kamu çıkarı için hareket etmek şunları gerektirir:
  - a. Bütünlüğe, etik değerlere ve hukukun üstünlüğü ilkesine tam bağlılık

---

<sup>10</sup> Public sector governance

- b. Açıklık ve kapsamlı paydaş katılımı<sup>11</sup>
3. Kamu çıkarı için hareket etme gerekliliklerine ek olarak, kamu sektöründe iyi yönetişimin başarılabilmesi için ayrıca şunlar da gereklidir:
  - a. Sürdürülebilir ekonomik, sosyal ve çevresel faydalar açısından çıktıların tanımlanması
  - b. İstenilen çıktıların başarılabilmesini, optimum hale getirilebilmek için gerekli olan müdahalelere karar verilmesi
  - c. İçerisindeki bireyleri ve liderlik kabiliyetlerinin de hesaba katılarak, kurumların kapasitelerinin geliştirilmesi
  - d. Kuvvetli iç denetim ve güçlü kamu mali yönetimi vasıtasıyla, risklerin ve performansın yönetilmesi
  - e. Başarılı şeffaflık pratiklerinin uygulanması ve etkili bir hesap verebilirlik için raporlama yapılması.

Yönetişim hakkında birçok kaynakta oldukça detaylı bilgiler bulunabileceğinden, bu makalede yönetim hakkında daha fazla detaya inmek yerine, konuyla daha ilgili olan yönetişimin ilkelerine değinilecektir. Tablo 1 yönetişimin ilkelerini sunmaktadır.

---

<sup>11</sup> Comprehensive stakeholder engagement

Tablo 1. Yönetişimin İlkeleri

İyi Yönetişimin Beş İlkesi	UNDP İlkeleri ve dayandıkları ilgili UNDP metni
1. Meşruiyet ve Ses	<p><b>Katılımcılık:</b> Tüm erkekler ve kadınlar, doğrudan veya niyetlerini temsil eden meşru aracı kurumlar aracılığıyla karar almada söz sahibi olmalıdır. Bu tür geniş katılım, yapıcı bir şekilde katılma kapasitelerinin yanı sıra örgütlenme ve ifade özgürlüğü üzerine kuruludur.</p> <p><b>Fikir birliği yönelimi:</b> İyi yönetim, grubun çıkarına neyin en uygun olduğu konusunda ve mümkünse politikalar ve prosedürler hakkında geniş bir fikir birliğine varmak için farklı çıkarılara aracılık eder.</p>
2. Yön	<p><b>Stratejik vizyon:</b> Liderler ve halk, iyi yönetim ve insani gelişme konusunda geniş ve uzun vadeli bir bakış açısına ve bu tür bir gelişme için neyin gerekli olduğuna dair bir anlayışa sahiptir. Ayrıca, bu bakış açısının dayandığı tarihsel, kültürel ve sosyal karmaşıklıklara dair bir anlayış da vardır.</p>
3. Performans	<p><b>Yanıt verebilirlik:</b> Kurumlar ve süreçler tüm paydaşlara hizmet vermeye çalışır.</p> <p><b>Etkinlik ve verimlilik:</b> Süreçler ve kurumlar, kaynakları en iyi şekilde kullanırken ihtiyaçları karşılayan sonuçlar üretir.</p>
4. Hesap Verebilirlik	<p><b>Hesap verebilirlik:</b> Kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar</p>

	<p>alıcılar, kurumsal paydaşların yanı sıra halka karşı da hesap verebilir olmalıdırlar. Bu hesap verebilirlik, kuruluşlara ve kararın dahili mi yoksa harici mi olduğuna bağlı olarak değişir.</p> <p><b>Şeffaflık:</b> Serbest bilgi akışı üzerine kuruludur. Süreçler, kurumlar ve bilgiler, bunlarla ilgili kişilerin doğrudan erişimine açık olup, bunları anlamak ve izlemek için yeterli bilgi sağlanır.</p>
5. Adalet	<p><b>Eşitlik:</b> Tüm insanlar, refahlarını iyileştirmek veya sürdürmek için fırsatlara sahiptir.</p> <p><b>Hukukun Üstünlüğü:</b> Yasal çerçeveler adil olmalı ve özellikle insan haklarına ilişkin yasalar tarafsız bir şekilde uygulanmalıdır.</p>

Kaynak: Graham, Plumptre ve Amos, 2003: 3.

#### 4. Whistleblowing Eyleminin Yönetişim Kavramı İçindeki Önemi

Vatandaş olarak bireyin de kamu politikalarının üretilmesinden, kamu sektörünün aldığı kararların nasıl uygulanacağına kadar birçok alanda aktif bir paydaş olmasının gerekliliğini vurgulayan yönetim ilkelerinin önündeki önemli engellerden bir tanesi de asil vekil sorunu<sup>12</sup> dediğimiz problemdir. Asil vekil sorunu, hizmet alan vatandaşın (asil), hizmet veren kurumun (vekil) karşısında dezavantajlı olması durumudur. Çünkü burada hizmet veren kurumların yani vekillerin uzmanlıklarından ya da buldukları konumlarından dolayı sahip oldukları bir asimetrik bilgi vardır (Cole, Eisenbeis ve McKenzie, 1994: 8-11). Bir örnekle konuyu açıklamak gerekirse, dış doktoruna giden bir hastanın durumu ele alınabilir. Dış doktoru sahip olduğu uzmanlık bilgisiyle, hastanın şikayetine göre bir tedavi önerir. Ancak hasta, bu tedavinin kendi çıkarı için en iyi tedavi yönetimi olup olmadığını bilemeyecek durumdadır. Örneğin dış doktoru çok pahalı bir tedavi yöntemi olan implantı önerdiğinde, hastanın çoğu zaman buna

<sup>12</sup> Principal agent problem

itiraz edebilecek kadar derin bir dışçılık bilgisi yoktur.

Verilen dış doktoru örneği, kamusal kararların alınması ve uygulanması sürecinde bir paydaş olmaya çalışan bireylerin de çok sık karşılaşılabileceği bir durumdur. Çünkü merkezi veya yerinden yönetim birimlerinin halkın sahip olması gereken bilgileri halkla ne kadar paylaştıkları konusu çok açık değildir. Bu nedenle de ülkemizde whistleblowing gibi bir koruma olması, bu süreçte çok büyük önem arz etmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi, kamu çıkarını korumaya çalışan kamu çalışanlarının, kamu sektöründeki yolsuzlukların bilgisini halka duyurmaları, vatandaşların önündeki asimetrik bilgi engelini aşmalarına olanak sağlamaktadır.

Tanımlanan şeffaflık ilkesinin içeriğinde de denildiği üzere kamusal uygulamaların sivil topluma açık olması iyi yönetişimin gerekliliklerindedir (Graham, Plumptre ve Amos, 2003: 3). Şeffaflık ilkesinin uygulanabilmesi için bilgi ifşası güvencesinin ülkemizde eksik olması bir engeldir. Örneğin, bir hayvan barınağı yapmayı planlayan bir yerel idarenin, aslında planı sokaklardan topladığı hayvanları bir ay kadar barındırıp sonradan öldürmek ise ve bu planın ikinci kısmı halka açıklanmamışsa burada şeffaflık ilkesinin ihlali söz konusudur. Tam olarak bu noktada, eğer vicdanlı bir kamu çalışanı bu durumu halka, işini kaybedeceği korkusu ile duyuramıyorsa şeffaflık ilkesinin ihlali konusu asla ortadan kaldırılamaz. Sonuçta ödediği vergiler ile güzide bir barınağa sahip olduğunu düşünen halk, yönetişimin şeffaflık ilkesine alenen aykırı bir biçimde kandırılmaktadır. Son tahlilde, şeffaflık ilkesi yok sayılarak bir işlem yapılmaya çalışıldığında whistleblowing halkın aydınlatılabilmesi için son derece önemli bir etik unsurdur.

Whistleblowing sadece şeffaflık ilkesi ile ilgili değil, aynı zamanda hesap verebilirlik ilkesi ile de son derece ilintilidir. Daha önce devletlerin, yaptıkları faaliyetleri göstermeye istekli olmaları şeklinde tanımlanan hesap verebilirlik kavramı için bilgi uçurma son derece önemli bir faaliyettir. Ayrıca Yeni Kamu Yönetimi uygulamaları sonucunda kamu yönetiminin yapısal olarak parçalı bir hal alması (Christensen, 2012: 4) ve kamusal sorunların karmaşık ve uzmanlığa dayanan doğası gereği vatandaşların dolaylı veya doğrudan kendilerini ilgilendiren konularda bilgisizlik hali içinde olduğu unutulmamalıdır.

Kamuda hesap verebilirlik için Hunt (2006:44) şöyle bir ilkeyi aktarır:

*“Eğer otorite A<sup>13</sup> ve hizmet talep eden C arasında bir hesap verebilirlik ilişkisi varsa ya da olması gerekiyorsa, C istediği zaman A gerekli tüm bilgileri sağlamalıdır ve eğer A bu bilgileri sağlamaz ise, C'nin A'yı sorumlu tutmak gibi bir hakkı (görevi) vardır.”*

Hesap verebilirlik için gerekli bilgilere ulaşabilme yurttaşların tabii hakkıdır. Ancak bu konuda da idarenin her zaman bunu can-ı gönülden yapmama durumu da ortaya çıkabilir. Hunt'ın (2006) da belirttiği üzere bu durumda yurttaşların, idareyi sorumlu tutmak görevleri vardır; fakat tüm bilgilerin sağlanıp sağlanmadığı konusunda yine bir asil vekil sorunu ile karşı karşıya kalmaktayız. Bu sebeple bu bilgilerin, tıpkı şeffaflık ilkesinde anlatıldığı şekilde bilgi uçurma aracılığı ile halka duyurulması önemli seçeneklerden bir tanesidir (Johnstone, 2005; Whitaker, 2015).

Daha önce yönetişimin ilkeleri açıklanırken tanımı verilen “verimlilik ve etkinlik” kavramlarının temel argümanı, kamu sektörünün en uygun maliyetler ile mal ve hizmet sunması olarak özetlenebilir (Graham, Plumptre ve Amos, 2003: 3). Toplanan vergiler ile alınan çıktılarının kalitesi, maliyeti, verimliliği ve etkililiği yönetim açısından oldukça önemlidir. Ortaya konan hizmete, kendi gelirinin bir miktarını doğrudan aktaran bireyler için bu hizmetin kalitesini ve maliyetini sorgulamak doğal bir haktır. Bireylerin bu sorgulamayı yapabilmelerinin yolları da yine hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinden geçmektedir. Bu iki konuda whistleblowingin önemi hangi noktalarda ortaya çıkmakta ise; verimlilik ve etkililik konusunda da bu eylem aynı noktalarda önemlidir.

## 5. Sonuç

“Whistleblowing” ülkemizde yeni yeni yerleşen bir kavramdır. Ancak dünyada çok daha uzun bir zamandır kullanılan bir etik araçtır. Kişilerin kendi vicdanlarından başka bir de toplumdaki gelecekte tepkilerin de önemli olduğu “whistleblowing” konusunda yasal koruma ilgili bölümde de açıklandığı üzere bazı ülkelerde sağlanmıştır.

Yönetişim konusunda ortaya konan ilkeler göz önüne alındığında, “whistleblowing”in bu konudaki önemi de ortaya konulmuş olmaktadır. Her hâlükârda, yurttaşların karşısında son derece güçlü olan kamu sektörünün, bir de elinde tutmakta olduğu asimetrik bilgiyi

---

<sup>13</sup> Hunt'ın bu ilkede kullandığı A ve C elemanları, orjinal dilinde authority A ve client C şeklindedir. A ve C gibi ifadeler yerli yazında da sıkça kullanıldığından olduğu gibi aktarılmıştır.

saklayabilecek güce de sahip olması, yönetişimin önünde ciddi bir engel olarak durmaktadır. Sunulan örneklerde de görüldüğü üzere bu çalışmanın araştırma sorusuna bir yanıt verilmek istenirse katılımcılık faaliyetlerinde idare karşısında dezavantajlı durumda olan yurttaşın yönetim faaliyetlerinde bir paydaş olarak bu rolü üstlenebilmesini kolaylaştıracak bir etmen olarak whistleblowingin kullanılması mümkündür. Ancak bu eylemin yönetim faaliyetleri sırasında kullanılabilmesi için o ülkede bu eylemi gerçekleştiren çalışanları koruyabilmek adına bazı kanunlara ihtiyaç vardır.

Diğer ülke örnekleri ile kıyaslandığında, whistleblowing koruma kanunu olmayan ülkeler için yapılması öncelikli olarak gerekli eylemler:

1. Bu eylem ile ilgili koruyucu, dünya standartlarına uygun bir kanunun ivedilikle çıkarılması
2. Toplumda yerleşik bulunan ispiyonculuk, muhbirlik gibi önyargıların ortadan kaldırılabilmesi için gerekli hizmet içi eğitim programlarının hazırlanması
3. İyi yönetim nosyonu ile yönetim etkinliklerinin bir paydaşı olması gereken yurttaşların daha aktif hale getirilebilmesi için yurttaşların bilgilendirilmesi; şeklinde listelenebilir.

Sonuç olarak, “whistleblowing” asil-vekil sorunundaki asimetrik durumu ortadan kaldıracak bir eylem olarak görülmelidir. Bu koruma kanunun olmadığı ülkelerde bu konuda koruyucu kanunların çıkarılması, insan hakları ve demokrasi değerlerini üst seviyelere çıkarması adına önemlidir. Ayrıca idarenin eylem işlemlerinde ahlak ve hakkaniyet ilkelerini gözetme ve bu ilkeler üzerine hareket etme konusuna kapı aralayacak olan “whistleblowing” kavramı, kamu yönetiminde meslek etiğinin gelişimine de olumlu yönde katkı sağlama potansiyeline sahiptir.

## Kaynakça

- Alp, M. (2013). Çalışanın İşvereni ve İş Arkadaşlarını İhbar Etmesi. İstanbul: Beta.
- Banisar, D. (2011). Whistleblowing: International Standards and Developments. I. E. Sandoval, & I. E. Sandoval (Ed.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market, and Society*. Washington, DC: World Bank-Institute for Social Research.
- Callahan, E. S., ve Dworkin, T. M. (2000). The state of state whistleblower protection. *American Business Law Journal*, 38(1), 99-175.
- Christensen, T. (2012). "Post-NPM and Changing Public Governance", *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- Cole, R. A., Eisenbeis, R. A. ve McKenzie, J. A. (1994). Asymmetric-information and principal-agent problems as sources of value in FSLIC-assisted acquisitions of insolvent thrifts. *Journal of Financial Services Research*, 8(1), 5-28.
- Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. (19 Nisan 2012). *Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012*. Erişim Tarihi: 20 Kasım 2022. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-112srpt155/pdf/CRPT-112srpt155.pdf>
- Davis, A. J., & Konishi, E. (2007). Whistleblowing in Japan. *Nursing ethics*, 14(2), 194-202.
- Denhardt, R. B. (2011). *Theories of Public Organization*. Boston, MA, USA: Wadsworth.
- Dozier, J. B., & Miceli, M. P. (1985). Potential predictors of whistle-blowing: A prosocial behavior perspective. *Academy of Management Review*, 10(4), 823-836.
- Graham, J., Plumptre, T. W. ve Amos, B. (2003). Principles for good governance in the 21st century. [https://www.academia.edu/download/63517368/9.\\_Graham\\_\\_Amos\\_\\_Plumptre20200603-39838-ysrafx.pdf](https://www.academia.edu/download/63517368/9._Graham__Amos__Plumptre20200603-39838-ysrafx.pdf)
- Hunt, G. (2006). The Principal of Complementarity: Freedom of Information, Public Accountability and Whistleblowing. R. A. Chapman, & M. Hunt (Eds.), *Open Government in a Theoretical and Practical Context* (43-54). Hampshire, England: Ashgate Publishing Limited.





İş Güvenliği ve Sağlığı İdaresi (İGSİ). (t.y.). Whistleblower Docketed Cases Received: FY2016 – FY2021. Erişim Tarihi: 15 Aralık 2022.

<https://www.osha.gov/sites/default/files/Data-and-Statistics-for-FY16-to-FY21.pdf>

Johnstone, M. J. (2005). “Whistleblowing and Accountability”. Australian Nursing Journal, 13(5), 8.

Miceli, M. P., & Near, J. P. (1992). Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees. NY, USA: Lexington Books.

Rekabet ve Piyasa Kurumu (RPK). (30 Eylül 2022). Transparency data Whistleblowing statistics: 2021 to 2022. Erişim Tarihi: 15 Aralık 2022.

<https://www.gov.uk/government/publications/whistleblower-statistics-2021-to-2022/whistleblowing-statistics-2021-to-2022>

Türk Dil Kurumu (TDK). (t.y.). *ispiyonculuk*. Erişim Tarihi: 28 Kasım 2022.

<https://sozluk.gov.tr>

The International Federation of Accountants (IFAC). (Haziran 2013). *The Good Governance in Public Sector*. Erişim Tarihi: 25 Kasım 2022.

<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>

UK Government. (27 Temmuz 2014). *Whistleblower*. Erişim Tarihi: 27 Kasım 2022.

<https://www.gov.uk/whistleblowing/dismissals-and-whistleblowing>

Uğur, H. (2013, Eylül - Ekim). Suçların İhbarı ve İhbarcılarının Korunması. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*(108), 383 - 406.

WAF. (2014). *Your Partner Against Fraud*. Erişim Tarihi: 25 Kasım 2022.

<http://www.whistleblowersagainstfraud.com/becoming-a-whistleblower/why-do-people-become-whistleblowers/>

Wilton, D. (18 Şubat 2007). *Whistleblower*. Erişim Tarihi: 24 Kasım 2022.

<http://www.wordorigins.org/index.php/site/whistleblower/>

Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S. ve Brown, A. J. (2014). Whistleblower Protection Laws in G20 Countries. Transparency International Australia Final Report.



Wolff, L. (2004). New Whistleblower Protection Laws for Japan. *Journal of Japanese Law*, 17, 209 - 213.

Whitaker, R. (2015). “The Failure of Official Accountability and The Rise of Guerrilla Accountability. Michael Geist (Ed.), Law, Privacy and Surveillance in Canada in the Post-Snowden Era”, 205-224. : University of Ottawa Press.

Zengin, O. (2009). Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar. Barış Övgün (Ed.), *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform* (1-42). Ankara: Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi.