

KAMU GÖREVLİLERİ VE İDARE BAKIMINDAN VİCDANİ UYARI

(WHISTLEBLOWING IN TERMS OF PUBLIC OFFICIALS AND PUBLIC ADMINISTRATION)

Doç. Dr. Çağla Tansuğ * **

ÖZ

Fransız hukukunda “lanceur d’alerte”, İngilizce çalışmalarda “whistleblower” olarak anılan, Türk hukuk doktrininde “vicdani uyarı” terimiyle ifade edilmesi önerilen kavramın tanımlanmasına ve bu kapsamdaki kişilere sağlanan koruma mekanizmalarına ilişkin düzenlemelerin son yıllardaki gelişimi dikkat çekicidir. Bu çalışmanın amacı, vicdani uyarıda bulunanlara ilişkin tanımların, başvuru usullerinin ve hukuki koruma mekanizmalarının belirlilik kazandığını gösteren son dönemdeki gelişmeler karşısında, Türk hukuk doktrininde sıklıkla iş hukuku alanında incelendiği görülen konunun, idare hukuku bakış açısıyla, seçimle göreve gelenler dahil olmak üzere geniş anlamda kamu görevlilerinin konuya ilişkin hakları ve idarenin yükümlülükleri bakımından ele alınmasıdır. Bu doğrultuda, öncelikle vicdani uyarı kavramı, idare ve kamu görevlileri bakımından arz ettiği özellikler dikkate alınarak incelenmektedir. Daha sonra, kamu görevlileri bakımından vicdani uyarının kapsamı ve usulü ile idarenin konuya ilişkin yükümlülükleri, Türk idare hukuku için Fransız idare hukukunun önemli bir referans alanı oluşturduğu gözetilerek, Fransa’da en son 2022 yılında değiştirilen kanuni düzenlemelerden hareketle ele alınmaktadır. Ülkemizde mevcut ilgili mevzuatın da dikkate alındığı bu çalışma, vicdani uyarıda bulunan kamu görevlileri ve ilgili idareler bakımından Türk idare hukukunun ihtiyaç duyabileceği değişiklikleri tespit etmeyi hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler: ihbarcılık, ihbarcılarının korunması, kamu görevlileri, ifade özgürlüğü, kamu etiği

Eserin Dergimize geliş tarihi: 03.06.2022. İlk hakem raporu tarihi: 06.06.2022. İkinci hakem raporu tarihi: 19.07.2022. Onaylanma Tarihi: 19.07.2022

* Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi.

** Yazarın ORCID belirleyicisi: 0000-0002-2243-7129.

Eser Atıf Şekli: Çağla Tansuğ, “Kamu Görevlileri ve İdare Bakımından Vicdani Uyarı”, YÜHFD, C.XIX, 2022/2, s.941-990.

ABSTRACT

It is recommended that the concept called "lanceur d'alerte" in French law and "whistleblower" in English studies be expressed with the term of "conscientious warning" in Turkish legal doctrine. Regulations regarding the definition of this concept and the protection mechanisms provided within this scope have been developed in recent years. The objective of this study is to examine the whistleblowers, which are frequently surveyed in the field of labor law in Turkish legal doctrine, from the point of view of administrative law, with the recent developments in the relevant legislation. In this context, the rights of public officials, including elected ones, and the obligations of the administration are thoroughly discussed. First of all, the concept of whistleblowing is examined in terms of public officials and administration. Afterwards, the scope and procedure of notification for public officers and the obligations of the administration in this field are discussed with reference to the current regulations of France, because of the similarities of French and Turkish administrative law systems. This study, which takes into consideration the relevant legislation in Turkish law, aims to determine the changes that Turkish administrative law may require in terms of whistleblower public officials and related administrations.

Keywords: : whistleblowing, protection of whistleblowers, public officers, freedom of speech, public ethics

GİRİŞ

Fransız hukukunda “*lanceur d'alerte*” olarak anılan, Türk hukuk doktrininde ise sıklıkla İngilizce karşılığı olan “*whistleblower*” terimiyle ifade edilen kavramın tanımlanmasına ve bu kapsamda yer alan kişilere sağlanan koruma mekanizmalarına ilişkin hukuki çerçevenin son yıllardaki gelişimi dikkat çekmektedir. Kavramın Türk hukuk doktrinindeki karşılığı konusunda ise bir fikir birliği bulunmadığı görülmektedir. Türkçe olarak kaleme alınan bilimsel çalışmalarda sıklıkla “muhabir”, “ihbarcı”, “bilgi uçuran” ya da “bilgi ifşa eden” gibi terimlerle ifade edildiği¹ görülmekle birlikte, söz konusu kavramı karşılamak üzere Türk hukuku doktrininde daha önce önerilen “vicdani uyarı”² ve bunu gerçekleştiren kişiler için de

¹ KONYALI Gökçe, “Uluslararası Hukukta İhbarcılık Kavramı ve İhbarcılarının Korunması”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12(1), 2021, s.414, dipnot 3.

² AKSOY RETORNAZ Emine Eylem, Türk Ceza Hukukunda Göreve İlişkin Sırrın Açıklanması Suçu, Vedat Kitapçılık, 2014, s.152.

“vicdani uyarıda bulunan” terimlerinin kullanılmasında isabet bulunduğu düşünülmektedir.

Konuya ilişkin mevzuatın gelişimi araştırıldığında, 2014 yılında kabul edilen Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Vicdani Uyarıda Bulunanların Korunması Hakkında Rec (2014) 7 Tavsiye Kararı³ (Rec (2014) 7 sayılı Tavsiye Kararı, olarak anılacaktır), bu kararın geliştirilmesine yönelik olarak yapılan çalışmalar, öte yandan, 2014 yılı itibarıyla altmıştan fazla⁴ ülkenin bu konuda iç hukuk sistemlerinde yaptıkları düzenlemeler ve Avrupa Birliği bünyesinde 16 Aralık 2019 yürürlüğe giren 2019/1937 sayılı “Birlik Hukukuna Aykırılıkları Bildirenlerin Korunması” konulu Yönerge⁵ (2019/1937 sayılı AB Yönergesi, olarak anılacaktır) dikkat çekmektedir. Konuyla ilgili kanuni düzenleme yapan ülkeler arasında yer alan Fransa, vicdani uyarıda bulunanların tabi olduğu hukuki rejimi belirlemek üzere 2016 yılında yürürlüğe koyduğu 2016-1691 sayılı Kanun’da, anılan Yönergeyi de iç hukukuna aktarabilmek için 1 Ekim 2022 tarihi itibarıyla yürürlüğe girecek önemli değişiklikler yapmıştır.

Bu çalışmanın amacı, vicdani uyarıda bulunanlara ilişkin tanımların, başvuru usullerinin ve hukuki koruma mekanizmalarının önemli ölçüde belirlilik kazandığını gösteren tüm bu gelişmeler karşısında, Türk hukuk doktrininde sıklıkla iş hukuku alanında incelendiği görülen konunun, seçimle göreve gelenler dahil olmak üzere geniş anlamda kamu görevlilerinin⁶ hakları ve idarenin yükümlülükleri bakımından ele alınmasıdır. Bu doğrultuda, öncelikle vicdani uyarı kavramı, idare ve kamu görevlileri bakımından arz ettiği özellikler dikkate alınarak incelenecektir (I). Daha sonra, kamu görevlileri bakımından vicdani uyarının kapsamı ve

³ Recommandation CM/ Rec (2014) 7 sur la protection des lanceurs d’alerte (<https://www.coe.int/fr/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>)

⁴ MEYER Nicole Marie, “Le droit d’alerte en perspective: 50 années de débats dans le monde”, AJDA, 2014/39, s.2246.

⁵ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement Européenne et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violation du droit de l’Union, JOUE du 26.11.2019-L.305/17-56 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=en>)

⁶ Geniş anlamda kamu görevlisi, idare bünyesindeki görevinin süreli olup olmaması veya idare ile arasındaki hukuki ilişkinin özel hukuk veya kamu hukuku rejimine tabi olup olmaması etki etmeksizin, kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan tüm çalışanları kapsar. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi” şeklindeki kamu görevlisi tanımı da geniş anlamda kamu görevlisine işaret etmektedir (AKYILMAZ Bahtiyar – SEZGİNER Murat – KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, 14. Baskı, Savaş, 2021, ss.665-666).

usulü ile idarenin konuya ilişkin yükümlülükleri, Türk idare hukuku için Fransız idare hukukunun önemli bir referans alanı oluşturduğu gözetilerek, Fransa’da en son 2022 yılında değiştirilen kanuni düzenlemelerden hareketle ele alınacaktır (II). Ülkemizde mevcut ilgili mevzuatın da dikkate alındığı bu çalışmayla, vicdani uyarıda bulunan kamu görevlileri ve ilgili idareler bakımından Türk idare hukukunun ihtiyaç duyabileceği yeniliklerin tespit edilmesi de hedeflenmektedir.

I. KAMU GÖREVLİLERİ ve İDARE BAKIMINDAN VİCDANİ UYARI KAVRAMININ GELİŞİMİ

Vicdani uyarı kavramının geçmişinin, Amerika Birleşik Devletleri’nde 1800’lerin ikinci yarısına kadar uzandığı görülmektedir. Oysa, bir kişinin suç oluşturan veya suç oluşturmamakla birlikte hukuka aykırı olan bir duruma ilişkin olarak öğrendiği bilgiyi yetkili makamlara ihbar etmesinde veya ihbar ettiği takdirde yaşamak istemeyeceği durumlarla karşılaşabileceği düşüncesiyle ihbar etmemesinde, yeni bir kavramın doğmasına neden olacak bir yön bulunmadığı düşünülebilecektir. Ne var ki ihbarda bulunan kişilerin ve ihbara konu edilen bilgilerin bazı özellikler taşımasının ve ihbarda bulunan kişilere hukuk sistemi tarafından koruma sağlanmasının, söz konusu kavramın oluşması sonucunu doğurduğu görülmektedir. İşte bu çerçevede ihbarda bulunan kişiler, İngilizce’de “*whistleblower*”, Fransızca’da “*lanceur d’alerte*” terimiyle ifade edilmiştir. Söz konusu terimin Türkçe karşılığı konusunda doktrinde fikir birliği bulunmayışı dikkat çektiğinden, öncelikle bu konu üzerinde durulacaktır (A). Daha sonra, kavramın kamu görevlileri bakımından hukuki çerçevesinin gelişiminde önemli rol oynadığı görülen Avrupa Konseyinin tavsiye kararları (B) ve AHİM’in vicdani uyarıda bulunan kamu görevlerine ilişkin içtihadı (C) ele alınacaktır.

A. “*Whistleblower*” veya “*Lanceur d’alerte*”in Türkçe Karşılığı Olarak “Vicdani Uyarıda Bulunan”

Hukuk sistemi tarafından korunan bir süje olarak, hukuka aykırılığa dikkat çekmek için düdük çalan memura yapılan göndermeyle “*whistleblower*” için ilk düzenlemenin, Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Lincoln döneminde 2 Mart 1863 tarihinde yürürlüğe konan ve *False Claims Act* (FCA) olarak adlandırılan federal kanun olduğu belirtilmektedir.⁷ Terim olarak “*whistleblower*” ise, 30 Eylül 1970’de

⁷ SLAMA Serge, “Lanceur d’alerte une nouvelle figure de droit public?”, AJDA, 2014/39, s.2230.

“Pentagon belgeleri” olarak anılan olay vesilesiyle ortaya çıkmış, Amerikalı avukat Ralph Nader, “ihbarcı” veya “muhibir”den farkına işaret etmek için “whistleblower” terimini kullanmış, “whistleblower”ın uygulama alanı bulduğu pek çok olayın ardından 1978’de vicdani uyarıda bulunan federal ajanlara koruma sağlayan *Civil Service Reform Act* kabul edilmiş ve ilgili ihbarların gönderilebilmesi için Özel Hukuk Müşavirliği (*Office of Special Counsel*) kurulmuştur.⁸ Konuyla ilgili olarak ABD’de yapılan diğer düzenlemelere örnek olarak yine federal ajanların misillemelere karşı korunmasına için yürürlüğe giren *Whistleblower Protection Act* (1989), özel sektörde borsada işlem gören ve yabancı ülkelerde şubeleri bulunan şirket çalışanlarına öğrendikleri yolsuzlukları bildirme yükümlülüğü getiren *Sarbanes-Oxley Act* (2002)⁹ ve finans alanındaki yolsuzlukların önlenmesine yönelik olarak tutarı bir milyon doları geçen yolsuzluk girişimleri için bildirimde bulunan çalışanların ilgili para cezalarının %10 ila %30’unu elde etmelerini öngören *Dodd-Frank Wall Street reform and Consumer Protection Act* (2010) verilebilmektedir¹⁰.

Fransa’nın yakın tarihinde “*lanceur d’alerte*” (“alarmı başlatan”) teriminin sosyolog F. Chateauraynaud ve D. Torny tarafından 1999 yılında yayımlanan “*Les sombresprécurseurs : une sociologie pragmatique de l’alerte et du risque*” adlı çalışmayla literatüre eklenmesinden çok önceki yıllarda bile, konuya ilişkin pek çok örnek bulunduğu doktrinde ifade edilmekte ve tüm bu örneklerin ortak noktasını, vicdani uyarıda bulunan kişilerin, misilleme olarak da nitelenebilecek olumsuz uygulamalara maruz kalmalarının oluşturduğu vurgulanmaktadır.¹¹

Sosyal bilimlerin farklı alanlarında Türkçe kaleme alınan eserlerde ise, “muhibir”, “ihbarcı”, “bilgi uçuran” ya da “bilgi ifşa eden” gibi tercüme edildiği¹² görülen “whistleblower” teriminin karşılığı olarak “ihbarcı” veya “muhibir” sözcüğünün kullanılması, “muhibir”in Güncel Türkçe Sözlük’te

⁸ SLAMA, s.2230.

⁹ DESGENS-PASANAU Guillaume, La protection des données personnelles, 5^e Ed., LexisNexis, Paris, 2022, §546, s.254.

¹⁰ Rapport d’information sur l’évaluation de l’impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Loi Sapin 2 » présenté par MM. Raphaël GAUVAIN et Olivier MARLEIX, Assemblée Nationale no 4325, 07.07.2021, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b4325_rapport-information.pdf, s.130. E.T. 10.02.2022.

¹¹ SLAMA, s.2229.

¹² KONYALI, s.414, dipnot 3.

“yasa dışı bir durumu yetkili makamlara bildiren kimse, ihbarcı”¹³ olarak belirtilen anlamı doğrultusunda ilk anda isabetli görünmektedir. Ne var ki vicdani uyarıya ilişkin olarak yukarıda bazı unsurlarına değinilen ve aşağıda özellikle kamu görevlileri bakımından incelenecek olan tanım, başvuru usulü ve koruma mekanizmaları, herkes tarafından yapılabilecek herhangi bir ihbardan farklı özellikler de taşıyan bir kavramla karşı karşıya olunduğunu göstermektedir.

İlgili mevzuat örneklerinin günümüzde geldiği aşamada, vicdani uyarıda bulunan kişinin, uyarıya konu ettiği bilginin ilişkin olduğu kurum veya kuruluşun çalışanı olması şart olmamakla birlikte, özellikle kamu görevlileri veya özel sektör çalışanlarının vicdani uyarıda bulunduğu durumlarda yetkili makamlara ihbar edilen veya kamuya açıklanan bilginin esasen bir çalışma ilişkisi nedeniyle elde edilmiş olması¹⁴, ihbarın herhangi maddi çıkar elde etmek amacıyla yapılmaması, ihbar gerçekleşmediği takdirde bir kamu veya özel sektör kuruluşunun işleyişindeki hukuka aykırılığın süreklilik gösterecek olması ve ihbarda bulunan kişilerin bu ihbar nedeniyle iş ilişkilerinde misilleme niteliğindeki uygulamalarla karşılaşma riski içinde bulunması gibi hususların, vicdani uyarıyı herhangi bir ihbardan farklılaştırdığı açıktır.

Gerçekten, söz konusu kavramın İngilizce veya Fransızca karşılıklarının, gündelik dilde mevcut ve yakın anlamları ifade etmek için de kullanılan kelimeler yerine “düdük üfleyerek” veya “alarm vererek” hukuka ve/veya etik kurallara aykırılığa dikkat çeken kişi benzetmesinden yararlanılarak adlandırılması, rastlantı olmasa gerektir. Tüm bu nedenlerle bu çalışmada, Türk hukuk doktrininde söz konusu kavramın karşılığı olarak daha önce kullanıldığı görülen “vicdani uyarı”¹⁵ teriminin ve söz konusu faaliyeti gerçekleştiren kişi için de “vicdani uyarıda bulunan” ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir.

Vicdani uyarıda bulunanlara ilişkin kanuni düzenlemelerin gelişim sürecinde bu kavramın muhbirden, bilgi uçurandan ayırıt edilmesine yönelik tespitler yapılmış olmasının yanı sıra, kavrama kendi içinde farklı anlamlar yüklenebildiği de görülmüştür. Bu kapsamda özellikle ABD hukuk sistemindeki düzenlemelerden hareketle vicdani uyarıda bulunanın iki farklı yaklaşımla anlaşılabilceği doktrinde ifade edilmiştir. İlk yaklaşım çerçevesinde vicdani uyarıda bulunan, sivil itaatsizliğe yakındır çünkü bu

¹³ Güncel Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu, <https://sozluk.gov.tr/> E.T. 10.02.2022.

¹⁴ ALP Mustafa, Çalışanın İşvereni ve İş Arkadaşlarını İhbar Etmesi (Whistleblowing), Beta, 2013, s.3.

¹⁵ AKSOY RETORNAZ, s.152.

YÜHFD Cilt: XIX Sayı:2 (2022)

yaklaşımına göre esasen bireysel boyutu ve politik bir amacı bulunan, bir normu veya otoriteyi bilinçli ve kasıtlı olarak ihlal etmeyi hedefleyen, “*kişisel vicdana dayalı ve özünde sivil topluma yönelik bir ‘vatandaş’ eylemi*”¹⁶söz konusudur. İkinci yaklaşım çerçevesinde vicdani uyarıda bulunan ise, yolsuzlukla, çıkar çatışmalarıyla, suç ve kabahatlerle, toplum, çevre veya sağlık alanlarına ilişkin risklerle mücadele gibi alanlardaki hukuka veya meslek ilkelerine aykırılıkları meşru şekilde ifade eden, “*hukuka uygun bildirimde bulunan*” kişi¹⁷ olarak karşımıza çıkar.

İlgili bilgiyi görevi nedeniyle öğrenmiş bir kamu görevlisinin vicdani uyarıda bulunan olduğu durumlarda, söz konusu bildirimlerin kural olarak, idare bünyesindeki hukuka aykırılıkların giderilebilmesi için “hukuka uygun bildirimde bulunmak” suretiyle gerçekleştirileceği sonucuna varılmaktadır. Bu sonuca varılmasının nedeni ise, kamu görevlisinin idareyle arasındaki (sıklıkla statüer nitelikli) ilişkinin içeriği konusunda ilgili mevzuatta yer alan düzenlemelerdir¹⁸.

B. Kamu Görevlileri Bakımından Kavramın Hukuki Çerçevesinin Gelişiminde Avrupa Konseyi Tavsiye Kararlarının Rolü

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından 11 Mayıs 2000 tarihinde kabul edilen R (2000) 10 sayılı Kamu Görevlileri İçin Davranış Kurallarına

¹⁶ SLAMA, s.2231.

¹⁷ SLAMA, s.2231.

¹⁸ Bu düzenlemelere örnek olarak Türk pozitif hukukunda yer alan şu hükümler verilebilir: “*Memurlar ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler*” (1982 Anayasası md.129/1), devlet memurları idareyle olan ilişkilerinde, “*(...) her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedirler. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına aykırı olan (...) herhangi bir faaliyette bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya (...) katılamazlar, bunlara yardım edemezler*”, keza “*(...) resmi sıfatlarının gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışlarıyla göstermek zorundadırlar*”, “*Devlet memurları kanun ve diğer mevzuatta belirtilen esaslara uymakla (...) yükümlü ve görevlerinin iyi ve doğru yürütülmesinden amirlerine karşı sorumludurlar. Devlet memuru amirinden aldığı emri, Anayasa, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Amir emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, memur bu emri yapmağa mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk emri verene aittir. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz. Acele hallerde kamu düzeninin ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır*” [657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (RG.23.07.1965-12056), md.6/1, md.7/2, md.8/1, md.11].

İlişkin Tavsiye Kararında¹⁹ kamu görevlilerinin, görevlerini ifa ederken veya görevleri dolayısıyla öğrendikleri tüm resmi bilgiler için usulüne uygun şekilde davranmak ve gerekli gizlilik kurallarına uymakla yükümlü oldukları belirtilmiştir (md.11). Ayrıca bu çalışmanın konusuyla doğrudan ilgili olmak üzere, anılan Tavsiye Kararının 12'inci maddesi uyarınca, yasadışı veya bu Kararda belirlenen etik ilkelere aykırı şekilde davranması talep edilen kamu görevlisi, bu durumu kanuna uygun olarak bildirmekle yükümlü olup, yaptığı bildirim üzerine aldığı cevabı yeterli bulmaması halinde de durumu amirine yazılı olarak bildirmelidir (md.12/1 ve 3). Yine aynı hüküm uyarınca, ilgili kamu kurumu, bu şekilde öngörülen durumlardan birini haklı şüphelerine dayanarak ve iyiniyetli şekilde açıklayan kamu görevlisinin hiçbir zarara uğramamasını gözetir (md.12/6).

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 2010 yılında aldığı 1729 (2010) sayılı Kararıyla²⁰, üye devletleri vicdani uyarıda bulunanların korunmasına ilişkin olarak ilgili mevzuatlarını gözden geçirmeye ve belirlenen ilkelerden hareketle geliştirmeye, Bakanlar Komitesi'ne verdiği 1916 (2010) sayılı Tavsiye Kararıyla²¹ da Bakanlar Komitesi'ni vicdani uyarıda bulunanların korunmasına ilişkin temel ilkeleri ortaya koymaya davet etmiştir. Parlamenterler Meclisi 2013 yılında kabul ettiği 1954 (2013) sayılı Karar²² ve 2024 (2013) sayılı Tavsiye Kararı'nda²³ ise, “*Milli güvenlik ve haber*

¹⁹ Recommandation N° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les codes de conduite pour les agents publics (adoptée par le Comité des Ministres le 11 mai 2020 à sa 106^e Session), <https://rm.coe.int/16806cc1ed> (E.T. 10.02.2022).

²⁰ Résolution N° 1729 (2010) de l'Assemblée parlementaire sur la Protection des “donneurs d'alerte”,

<https://pace.coe.int/pdf/2f660d98cef2b567c52fd6fd58801dc5cea18497678de079924a0c4784b3d95f/r%C3%A9solution%201729.pdf> (E.T. 09.02.2022).

²¹ Recommandation N° 1916 (2010) de l'Assemblée parlementaire sur la Protection des “donneurs d'alerte”,

<https://pace.coe.int/pdf/e2b051d4392d809863968b231059f18927ea988dcb2f12ee030fb94c29b6807d/recommandation%201916.pdf> (E.T. 09.02.2022).

²² Résolution N° 1954 (2013) de l'Assemblée parlementaire sur la Sécurité nationale et l'accès à l'information,

<https://pace.coe.int/pdf/55b5817acfc4c6cc96c1b0fab9df5e57bf07c277f56e84365ce7924e98d87f1e/r%C3%A9solution%201954.pdf> (E.T. 09.02.2022).

²³ Recommandation N° 2024 (2013) de l'Assemblée parlementaire sur la Sécurité nationale et l'accès à l'information,

<https://pace.coe.int/pdf/78f52f19cfc2a1ccea4ea89cb461f50f0b29a23f3c442d752d847b20c42afaed/recommandation%202024.pdf> (E.T. 09.02.2022).

YÜHFD Cilt: XIX Sayı:2 (2022)

alma hakkına ilişkin küresel ilkelere” (“Tshwane İlkeleri”)²⁴ desteğini ifade etmiştir.²⁵

Avrupa Konseyi bünyesinde 2014 yılında, Avrupa Hukuki İşbirliği Komitesi tarafından hazırlanan ve üye devletlere rehberlik etmek amacıyla ilgili prensiplerin bir araya getirildiği Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin Vicdani Uyarıda Bulunanların Korunması Hakkında Rec (2014) 7 sayılı Tavsiye Kararı²⁶ kabul edilmiştir. Bu kararda “vicdani uyarıda bulunan”, kamu veya özel sektör çalışanı olması, kadrolu veya sözleşmeli ya da düzenli bir maaş alarak çalışması fark etmeksizin, kamu yararı için tehdit oluşturan veya zarar doğuran bilgileri iş ilişkisi çerçevesinde öğrenerek ihbarda bulunan veya ifşa eden kişi” olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu bilgileri öğrenmiş olmakla birlikte iş ilişkisi sona ermiş ya da bunları öğrenmiş olmasından da kaynaklanan şekilde iş ilişkisi hiç kurulmamış kişilerin de aynı kapsamda değerlendirilmesi tavsiye edilmektedir. Milli güvenlik ve savunmaya, istihbarata, kamu düzenine, devletlerin uluslararası ilişkilerine dair bilgilerin ise, bu kapsam dışındaki bilgilerin vicdani uyarıya konu edilmesine nazaran daha farklı bir hukuki rejime ve (vicdani uyarıda bulunan bakımından) hak ve yükümlülüklerle konu edilebileceği belirtilmiştir. Vicdani uyarıda bulunanların, adil yargılanma haklarının korunması güvencesi altında olmak üzere, kimliklerinin gizli tutulması, kurum ve kuruluşların iç ihbar süreçleri oluşturmak için teşvik edilmeleri, bunun yanı sıra dış ihbar veya kamuya ifşanın da izlenebilecek yollardan olduğu, vicdani uyarıda bulunanların doğrudan ya da dolaylı, misilleme niteliğindeki tüm uygulamalardan korunmalarını, varsa mağduriyetlerinin azaltılmasını sağlayacak mekanizmaların hukuk sistemlerinde oluşturulması önerilmiştir.²⁷ Böylelikle Avrupa Konseyi tarafından hedeflenen husus, üye devletlerin her biri vicdani uyarıların yapılmasını kolaylaştırmaya ve uyarıda bulunanlara koruma sağlamaya yönelik bir hukuki çerçeve oluşturmalarıdır. Hukuk sistemleri içinde bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik yapılanmaların ise, ancak ilgili mevzuat, idare bünyesindeki kurum ve kuruluşlar, yargı

²⁴ Tshwane İlkeleri için bkz. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=20190&lang=FR> (E.T.09.02.2022).

²⁵ Améliorer la protection des lanceurs d’alerte partout en Europe, Rapport préparé par la Commission des questions juridiques et des droits de l’homme, Doc.14958, 30 août 2019, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=28096&lang=FR> (E.T. 15.02.2022).

²⁶ Recommendation CM/ Rec (2014) 7 sur la protection des lanceurs d’alerte <https://www.coe.int/fr/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers> (E.T. 10.02.2022).

²⁷ Recommendation CM/ Rec (2014) 7 (E.T.10.02.2022).

organları gibi farklı unsurların iş birliği ve uyum içinde çalışması yoluyla oluşturulabileceği²⁸ ifade edilmiştir. Avrupa Hukuki İşbirliği Komitesi, Kasım 2020'deki 95. genel kurul toplantısında söz konusu Tavsiye Kararının etkinliğinin artırılmasını değerlendirme kararı almış, bu doğrultuda yapılan anket yoluyla Rec (2014) 7 sayılı Tavsiye Kararı'nın uygulanması ve etkisi hakkında bilgi toplanmıştır. Ortaya çıkan sonuçların ve konuyla ilgili olarak yapılması isabetli olacak diğer faaliyetlerin Avrupa Hukuki İşbirliği Komitesi'nin 2022 yılı haziran ayında gerçekleştireceği toplantıda görüşüleceği belirtilmektedir.²⁹

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 2015 yılında Vicdani Uyarıda Bulunanlara Sağlanan Korumanın Artırılmasına İlişkin 2060 (2015) sayılı Kararı³⁰ ve 2073 (2015) sayılı Tavsiye Kararını³¹ kabul etmiştir. Bu metinlerin özellikle ikincisinde, anılan dönemde yürürlüğe girmesine çok az zaman kalan 2019/1937 sayılı AB Yönergesi'nin, Rec (2014) 7 sayılı Tavsiye Kararı'ndan önemli ölçüde esinlendiği ifade edilmiş³² ve Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi, Bakanlar Komitesini çerçeve sözleşme niteliğinde bağlayıcı bir belgenin müzakere sürecini, Konsey üyesi olmayan devletlere de açık olacak şekilde başlatmaya davet etmiştir.³³ Böylelikle, vicdani uyarıda bulunan kişilere, ilgili tüm ülkelerde eşit bir hukuki koruma sağlanması hedefinin ortaya konduğu³⁴ görülmektedir.

²⁸ Recommendation CM/ Rec (2014) 7 (E.T.15.02.2022).

²⁹ Recommendation CM/ Rec (2014) 7 (E.T.10.02.2022).

³⁰ Résolution N° 2060 (2015) de l'Assemblée parlementaire pour Améliorer la protection des donneurs d'alerte,

<https://pace.coe.int/pdf/ff19dcc8e1030289b649524f3f8b190b896ee19811def29dcc69ca98a95c3cf/r%C3%A9solution%202060.pdf> (E.T. 10.02.2022).

³¹ Recommendation N° 2073 (2015) de l'Assemblée parlementaire pour Améliorer la protection des donneurs d'alerte,

<https://pace.coe.int/pdf/4a90a0d10451bcc45439950f5933f30eb091d08f2491e4a94b3771699bfd08e/recommandation%202073.pdf> (E.T. 10.02.2022).

³² Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe, Rapport préparé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Doc.14958, 30 août 2019, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=28096&lang=FR> (E.T. 10.02.2022).

³³ CEDH, Halet/Luxembourg, B. No. 21884/18, 11.5.2011, §57

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-209869>, (E.T. 15.02.2022).

³⁴ Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe, Rapport préparé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Doc.14958, 30 août 2019, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=28096&lang=FR> (E.T. 10.02.2022).

Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi 2019 yılında ise, Vicdani Uyarıda Bulunanlara Sağlanan Korumanın Avrupa'nın Her Yerinde Artırılmasına İlişkin 2300 (2019) sayılı Kararı³⁵ ve 2162 (2019) sayılı Tavsiye Kararı'nı³⁶ kabul etmiştir. Bu metinlerden ilkinde Parlamenterler Meclisi, 2019/1937 sayılı AB Yönergesi'ne ilişkin destekleyici görüşünü ifade ederek, aynı zamanda AB üyesi de olan üye devletleri anılan Yönergeyi iç hukuklara aktarmaya davet etmiştir. AB üyesi olmamakla birlikte Konsey üyesi olan devletleri ise, ilgili mevzuatlarını anılan Yönergeyi dikkate alarak gözden geçirmeye davet etmiştir. Parlamenterler Meclisi 2162 (2019) sayılı Tavsiye Kararı'nda, Bakanlar Komitesine yönelik olarak anlaşma niteliğinde, anılan AB Yönergesinden esinlenen ve 2300 (2019) sayılı Karar'da belirtilen hususların da dikkate alındığı bağlayıcı bir belgenin hazırlanmasına ilişkin davetini yinelemiştir. Bu süreçte Bakanlar Komitesi 22 Nisan 2020 tarihli cevabında, belirtilen türde bir anlaşmanın hazırlığının, özellikle de konuyla ilgili olarak devletler tarafından benimsenen çözümlerin de çok farklı nitelikte olduğu dikkate alındığında, "uzun ve sonucu belirsiz bir süreç" olduğuna dikkat çekerek, bu aşamada ilgili devletlerin Konseyin yetki organlarının tavsiye kararları yoluyla teşvik edilmelerinin isabetli olacağını ifade etmiştir.³⁷

Görüldüğü gibi, Avrupa Konseyi'nin yukarıda değinilen tüm kararlarıyla üye devletlerde vicdani uyarı konusunda hukuki çerçeve oluşturulmasına sürekli ve kararlı bir katkı sunduğu, konuya ilişkin bir anlaşmanın hayata geçirilmesine dair planlamalarıyla da konuya ilişkin desteğini artırarak sürdürme niyetinde olduğu anlaşılmaktadır. Ancak şimdiden, aşağıda incelenecek 2019/1937 sayılı AB Yönergesi ve anılan Yönerge de dikkate alınarak Fransa tarafından ilgili düzenlemelerin eklendiği Sapin2 Kanunu uyarınca yapılan tanımda, vicdani uyarıda bulunanın ihbar veya kamuya ifşaya konu ettiği bilgiyi (bu metinlerde çok geniş bir şekilde tanımlanmış) iş ilişkisi çerçevesinde öğrenmiş olmasının şart koşulmadığı, dolayısıyla Avrupa Konseyinin tavsiye kararlarıyla attığı öncü adımların daha da ileri taşıdığını belirtmek isabetsiz olmayacaktır.

³⁵ Résolution N° 2300 (2019) de l'Assemblée parlementaire pour Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=28150&lang=fr> (E.T. 11.02.2022).

³⁶ Recommandation N° 2162 (2019) de l'Assemblée parlementaire pour Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe, <https://pace.coe.int/pdf/1a0dacde1dbd5ad97cfa649734eb7920276b72f7cdb2d2736558e6b99a6f0fcc/recommandation%202162.pdf>, (E.T. 11.02.2022).

³⁷ CEDH, Halet/Luxembourg, §58 (E.T. 11.02.2022).

C. AİHM'in Vicdani Uyarıda Bulunan Kamu Görevlerine İlişkin İçtihadı

Görevleri nedeniyle elde ettikleri bilgilerin kamu görevlileri tarafından vicdani uyarıda bulunmak suretiyle açıklanmasından doğan uyuşmazlıklar sonucunda yapılan başvurular, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM, olarak anılacaktır) tarafından ilgili kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne yapılan müdahalenin “demokratik bir toplumda gerekli olup olmadığı” bakımından değerlendirilmiş olup, konuya ilişkin yerleşik içtihadın oluştuğu³⁸ görülmektedir.

Vicdani uyarıda (kamuya ifşa suretiyle) bulunan bir kamu görevlisinin başvurusu üzerine AİHM tarafından verilen ilk karar, Guja/Moldova³⁹ kararıdır. Bu kararın önemi, “demokratik toplumda gereklilik” incelemesi yapılırken, benzer nitelikli müdahalelerin tümü için uygulanabilecek kriterleri içermekte olmasıdır⁴⁰.

Anılan kararda başvuran, Başsavcılık Basın Dairesinin yöneticisi görevini yürüttüğü sırada, biri Parlamento Başkan Yardımcısı tarafından, diğeri bir Bakan Yardımcısı tarafından Cumhuriyet Başsavcısı'na hitaben yazılmış ve içeriğinde ceza muhakemesinin işleyişine müdahale niteliğinde ifadeler olduğu anlaşılan ve herhangi bir gizlilik kaydı taşımayan iki mektubun örneklerini ulusal gazetelerden birine göndererek yayımlanmalarını sağlaması üzere görevden çıkarılmıştır.⁴¹ Başvuran tarafından açılan göreve iade davası, başvuranın diğer birimlere danışmayarak ve sır niteliğinde belgeleri açıklayarak ilgili idari birimin iç tüzüğünü ihlal ettiği gerekçesiyle reddedilmiş ve karar kesinleşmiştir⁴².

Anılan kararda AİHM, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 10'uncu maddesinin mesleki alana da uygulandığını, memurların da ifade özgürlüğünü haiz olduğunu, ancak çalışanların, işverenlere karşı, dürüstlük, ihtiyat ve ölçülülük ödevinin de bulunduğunu ve bu hususun, kamu görevinin doğasının çalışanların ihtiyatlı ve dürüst olmasını gerektirdiği

³⁸ CEDH, Görmüş ve Diğerleri/Türkiye, B.no. 49085/07, 19.1.2016, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163484>, § 50 (E.T. 10.03.2022).

³⁹ CEDH, Guja/Moldova, B.no. 14277/04, 12.2.2008, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-2266> (E.T. 10.03.2022).

⁴⁰ AKBULUT Emre, “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin İfade Özgürlüğü ve Danıştayın Konuya Yaklaşımı”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Y.9, S.18, Aralık 2021, s.14.

⁴¹ Note d'information sur la jurisprudence de la Cour N° 105, *Guja c. Moldova* [GC] - 14277/04 - Arrêt 12.2.2008 [GC], Février 2008, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22002-2266%22%5D%7D> (E.T. 10.03.2022).

⁴² CEDH, Guja/Moldova, §§ 22-25 (E.T. 10.03.2022).

ölçüde memurlar için de geçerli olduğunu belirtmiştir. AİHM, “*demokratik bir toplumda memurların görevi, hükümetin görevlerini yerine getirmesine yardımcı olmak*” olduğundan, halkın memurların bu yardımı sağlamasını ve demokratik şekilde seçilen hükümete güçlük çıkarmamalarını bekleme hakkı olduğunu, memurlar bakımından “*dürüstlük ve ihtiyat yükümlülüğünün özel bir önem taşıdığını*” ifade etmiştir.⁴³ AİHM, kamu görevlilerinin (kadrolu veya sözleşmeli olmaları fark etmeksizin) görevleri kapsamında gizli nitelikte de olabilen ve ifşa edilmek suretiyle herkesçe bilinir hale gelmesinde kamu yararı bulunan bilgileri öğrenebildiklerine ve çalışma ortamlarındaki hukuka aykırı eylem ve işlemleri açıklayan kamu görevlilerinin bazı durumlarda koruması gerektiğine işaret etmiştir. Ancak bu tür durumlar için AİHM, ölçülü olma yükümlülüğü dikkate alındığında, kamu görevlisinin öncelikle hiyerarşik üstüne ve yetkili bir kurum ya da makama başvurması gerektiğini, dolayısıyla kamuya ifşanın, diğer yollardan sonuç alınmasının imkânsız olduğu durumlarda başvurulması gereken son çare olduğunu belirtmiştir.⁴⁴

Vicdani uyarıda bulunan kamu görevlilerinin ifade özgürlüğüne müdahalenin orantılı olup olmadığını değerlendirmek için AİHM farklı etkenleri dikkate almıştır. Bu kapsamda ilk olarak, kamu görevlisinin ilgili bilgileri ifşa ederken, başka etkin araçlara sahip olup olmadığını incelemiştir.⁴⁵ İkinci olarak, açıklanan bilginin kamu yararı bakımından taşıdığı önem değerlendirilmektedir. Zira, demokratik bir sistemde, hükümetin eylemleri ya da eylemsizliklerinin yasama ve yargının yanı sıra, medya ve kamuoyunun da denetimi altında bulunması gerektiği gibi, belirli bir bilginin ifşa edilmesinden kamuoyunun elde edeceği yarar, kanunun getirdiği gizlilik yükümlülüğünden üstün olabilecektir.⁴⁶ Nitekim somut incelemesinde AİHM, Parlamento Başkan Yardımcısı'nın Başsavcıya mektup yazmak suretiyle, Başsavcı üzerinde baskı uygulanması ihtimalinin dışlanamayacağını belirtmiş, başvurucunun açıkladığı mektupların, “*güçlerin ayrılığı, yüksek mevkideki politikacıların görevlerini kötüye kullanması ve Hükümet'in polis şiddetine karşı tavrı gibi – demokratik bir toplumda çok önemli bir yere sahip olan ve kamuoyunun bilmesinde meşru*

⁴³ CEDH, Guja/Moldova, §§ 70-71 (E.T. 10.03.2022).

⁴⁴ CEDH, Guja/Moldova, §§ 72-73 (E.T. 10.03.2022).

⁴⁵ CEDH, Guja/Moldova, §§ 80-84 (E.T. 10.03.2022).

⁴⁶ CEDH, Guja/Moldova, § 74 (E.T. 10.03.2022).

bir yarar bulunan” konularla ilgili olduğunu⁴⁷ vurgulamış, dolayısıyla açıklanmalarında kamu yararı bulunduğu sonucuna varmıştır. Üçüncü olarak, vicdani uyarıya konu edilen bilgilerin gerçeğe uygulunun taraflar arasında ihtilaf konusu olup olmadığı incelenmiştir. Nitekim değerlendirmeye konu başvuruda bu konuda herhangi bir ihtilaf bulunmadığı tespit edilmiştir.⁴⁸ Dördüncü olarak ise, ilgili kamu kurumuna verilen zarar değerlendirilmektedir. Örneğin başvuruya konu durumda AİHM, Başsavcılık bünyesindeki hukuka aykırı nitelikli baskı ve davranışların durumunu gösteren söz konusu bilgilerin ifşa edilmesinin sağladığı kamu yararının, Başsavcılığın bağımsızlığına olan toplumsal güvenin korunmasındaki yarara baskın geldiğini tespit edilmiştir.⁴⁹ Beşinci ölçüt, başvurucunun vicdani uyarıyı iyi niyetli olarak yapmış olmasıdır. Başvurucunun iyi niyetli olup olmadığının tespitinde, vicdani uyarıda bulunması sonucunda herhangi bir bireysel fayda elde edip etmediği, konuya ilişkin kişisel bir şikâyeti bulunup bulunmadığı veya harekete geçmesinin ardında herhangi bir gizli niyeti bulunup bulunmadığı dikkate alınmaktadır.⁵⁰ Orantılılığın tespiti için yapılan değerlendirmede son kriter, başvurucuya uygulanan yaptırımın analizidir. Uygulanan yaptırımın ilgili mevzuat içindeki yeri ve olası diğer yaptırımlara göre ağırlığı, doğurduğu hukuki sonuçların vicdani uyarıda bulunan kamu görevlisi üzerindeki etkisinin yanı sıra, henüz bulunmamış olmakla birlikte bulunmayı düşünebilecek kamu görevlileri üzerinde doğurabileceği etki AİHM tarafından değerlendirilmiştir. Nitekim somut olayda başvurucuya verilen kamu görevinden çıkarma cezasının, ilgili yaptırımların en ağırı oluşu ve başvurucunun kariyerini ziyadesiyle olumsuz etkilemenin yanında, davanın medyadaki yankısı dikkate alınacak olursa, diğer kamu görevlilerini de vicdani uyarıda bulunmaktan caydırıcı bir etki doğurabileceği sonucuna varılmıştır. Dolayısıyla, hukuka aykırılıkları bildirmekten caydırma riski taşıyan ağırlıkta bir cezanın haklı olduğu sonucuna varılmasının zor olduğuna karar vermiştir.⁵¹

Sonuç olarak AİHM, Guja/Moldova kararında başvurucunun ifade özgürlüğüne, özellikle de bilgiyi aktarma hakkına yapılan müdahalenin,

⁴⁷ Guja/Moldova (B. No. 14277/04, 12.2.2008 Kararına ilişkin Bilgi Notu, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22languageisocode%22:%5B%22TUR%22%5D,%22appno%22:%5B%2214277/04%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-119473%22%5D%7D>) (E.T. 10.03.2022).

⁴⁸ CEDH, Guja/Moldova, § 89 (E.T. 10.03.2022).

⁴⁹ CEDH, Guja/Moldova, §§ 90-91 (E.T. 10.03.2022).

⁵⁰ CEDH, Guja/Moldova, §§ 92-94 (E.T. 10.03.2022).

⁵¹ CEDH, Guja/Moldova, §§ 95-96 (E.T. 10.03.2022).

'demokratik bir toplumda gerekli olmadığına' karar vermiştir⁵². Kamu görevlilerinin vicdani uyarıda bulundu iddialarının da söz konusu olduğu daha sonraki kararlarında, Guja/Moldova kararına ve bu kararda kullanılan ölçütlere atıf yaptığı⁵³ görülmektedir.

II. KAMU GÖREVLİLERİ ve İDARE BAKIMINDAN UYGULAMADA VİCDANİ UYARI: FRANSA ÖRNEĞİ ve TÜRK HUKUK SİSTEMİ

Vicdani uyarı alanını düzenleyen ve bu tür bildirimlerde bulunanlara koruma sağlayan ülke sayısı 2014 yılı itibarıyla altmıştan fazla olmasına⁵⁴, yapılan vicdani uyarılar vesilesiyle Fransa tarihinde önemli yer bulan pek çok örnekle karşılaşılmış olmasına ve OECD ile Avrupa Konseyi'nin tavsiye kararlarına karşın Fransa'da kanun koyucu söz konusu alanı bütünsel olarak düzenleyen bir metin ortaya koymak için 2016 yılına kadar hareketsiz kalmıştır.⁵⁵ Ancak daha sonra, önce 2016 yılında yürürlüğe giren bir kanun ve daha sonra 2022 yılında aynı kanunda yapılan değişiklikler yoluyla konunun ayrıntılı olarak düzenlendiği görülmektedir. Dolayısıyla Fransız hukukunda kamu görevlileri bakımından vicdani uyarıya ilişkin hukuki yapının gelişimi Fransız Ceza Usul Kanunu md.40/2 ve bazı sektörlerin çalışanlarına özgü düzenlemelerin bulunduğu ilk dönem (A) ve konunun olabildiğince bütünsel biçimde düzenlendiği Sapin2 Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle başlayan, 2019/1937 sayılı AB Yönergesinin Fransız iç hukukuna aktarılmasıyla birlikte neredeyse yeni bir boyut kazanan ikinci dönem (B) olarak incelenebilir.

A. Sistemik ve Bütünsel Kanuni Düzenlemeden Yoksun 2016 Öncesi Dönem

Fransız hukukunda vicdani uyarı uzun yıllar boyunca özel bir düzenlemeye konu edilmemiş, kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle öğrendikleri suçları savcılığa bildirme yükümlülüğünü düzenleyen Fransız Ceza Usul Kanunu'nun ilgili maddesi kapsamında değerlendirilmiştir.⁵⁶

⁵² CEDH, Guja/Moldova, §§ 97 (E.T. 10.03.2022).

⁵³ Bkz. Halet/Luxembourg, §91 (E.T. 15.02.2022).

⁵⁴ MEYER, s.2246.

⁵⁵ SLAMA, s.2230.

⁵⁶ Le droit d'alerte : signaler, trahir, protéger, Les Etudes du Conseil d'Etat, La Documentation Française, 2016, https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/reprise-_contenus/etudes/2016-ce_etude_droit-d-alerte.pdf, s.17 (E.T. 12.02.2022).

Zira, Fransız Ceza Usul Kanunu'nun 40'inci maddesinin 2'nci fıkrası uyarınca tüm yetkili makamlar, tüm kamu görevlileri ve memurlar görevlerini ifa ettikleri sırada öğrendikleri suçları zaman kaybetmeden Cumhuriyet Savcısına bildirmek ve konuya ilişkin bilgi, belge ve işlemleri de iletmekle yükümlüdürler.⁵⁷

Türk hukuk sisteminde karşılığını bulduğu şekliyle geniş anlamda kamu görevlilerini⁵⁸ kapsayan bu yükümlülüğün, disiplin soruşturmalarına maruz kalmak veya işini kaybetmek gibi korkular nedeniyle uygulamada sıklıkla hayata geçirilmemesi, gereğinin seyrek olarak yerine getirilmesi⁵⁹ ve yerine getirilmemesinin de herhangi bir yaptırıma bağlanmamış olması eleştirilmiştir⁶⁰. Diğer yandan da bu düzenlemenin, özellikle Anglosakson hukuk sistemi dahilindeki bazı ülkelerde yürürlükte olan ve vicdani uyarıda bulunanlara koruma sağlayan düzenlemelerin çok gerisinde kaldığı⁶¹ belirtilmiştir.

Fransa'da 2007 ilâ 2015 yılları arasında yürürlüğe giren beş kanunla özel sektördeki yolsuzluk eylemlerinin (13 Kasım 2007 tarihli ve 2007-1598 s. Kanun, md.9), ilaçların ve sağlık ürünlerinin güvenliğini ihlal eden eylemlerin (29 Aralık 2011 tarihli ve 2011-2012 s. Kanun, md.43), kamu sağlığı ve çevrenin korunmasına yönelik büyük risklerin (16 Nisan 2013 tarihli ve 2013-316 s. Kanun, md.1), kamusal yaşamdaki çıkar çatışmalarının (11 Eylül 2013 tarihli ve 2013-907 s. Kanun), suçla mücadelenin (6 Aralık 2013 tarihli ve 2013-1117 s. Kanun) ve istihbarat tekniklerinin kullanımında açık ihlal oluşturan eylemlerin (24 Temmuz 2015 tarihli ve 2015-912 s. Kanun) rapor edilebilmesine yönelik

⁵⁷ Fransız Ceza Usul Kanunu'nun 40'inci maddesinin 2'nci fıkrasının orijinal metni şöyledir: “*Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs*” (www.legifrance.gouv.fr/E.T. 12.02.2022).

⁵⁸ Bkz. bu çalışmada dipnot no.6.

⁵⁹ Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, Les Etudes du Conseil d'Etat, ss.41-42 (E.T. 12.02.2022).

⁶⁰ LOCHAK Daniele, “L'alerte éthique, entre dénonciation et désobéissance”, AJDA, 2014/39, s.2239.

⁶¹ Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 » présenté par MM. Raphaël GAUVAIN et Olivier MARLEIX, Assemblée Nationale no 4325, 07.07.2021, s.129 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b4325_rapport-information.pdf (E.T. 10.02.2022).

düzenlemeler yapılmış, kamu personel hukukunda mevcut ayrımcılık, taciz gibi durumlara ilişkin hukuki çerçeve güçlendirilmiştir⁶².

Bununla birlikte, vicdani uyarı alanını düzenleyerek uyarıda bulunanlara koruma mekanizmaları sağlayan ülkeler, OECD ve Avrupa Konseyi'nin tavsiye kararları bulunmasına ve yapılan vicdani uyarılar vesilesiyle Fransa tarihinde önemli yer bulan pek çok örnekle karşılaştığı ifade edilmesine karşın, Fransa'da söz konusu alanı bütünsel olarak düzenleyen bir kanun, ancak 2016 yılında kabul edilmiştir.⁶³

Şeffaflığa, Yolsuzlukla Mücadeleye ve İktisadi Hayatın Modernizasyonuna ilişkin 9 Aralık 2016 tarihli ve 2016-1691 sayılı Kanun⁶⁴ (Sapin2 Kanunu, olarak anılacaktır) için hazırlık çalışmaları sürdüğü sırada, dönemin Başbakanı vicdani uyarı konusunda bir rapor hazırlanmasını Fransız Danıştay'ından talep etmiş, Fransız Danıştay'ı da hazırladığı raporda, mevzuattaki karmaşanın ve açıklıktan yoksun düzenlemelerin vicdani uyarıda bulunmak isteyenleri koruma mekanizmalarından yararlanabilecekleri konusunda tereddütte düşürdüğünü yönündeki tespitlerini ifade ederek, *“kanunu açıkça ihlal eden veya açıkça ihlal etme riski taşıyan fiillerle karşılaşp, özgürce ve bilinçli olarak vicdani uyarıda bulunmaya karar veren her kişiye uygulanabilecek ortak hükümler temeli oluşturulması”* önerisinde bulunmuş, bir bölümü Sapin2 Kanunu'nun hükümleri olarak somutlaşacak belirlemelere yer vermiştir.⁶⁵ Bu kapsamda, Sapin2 Kanunu'nun “Dürüstlük Alanındaki İhlallerle Mücadele” başlıklı ilk kısmının ikinci bölümünü⁶⁶, “Vicdani Uyarıda Bulunanların Korunmasına Dair” (*“De la protection des lanceurs d'alerte”*) düzenlemeler oluşturmuştur.

⁶² MEYER, s.2247.; Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », s.133 (E.T. 10.02.2022).

⁶³ SLAMA, s.2230.

⁶⁴ Şeffaflığa, Yolsuzlukla Mücadeleye ve İktisadi Hayatın Modernizasyonuna ilişkin 09.12.2016 tarihli ve 2016-1691 sayılı Kanun (*Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*), FCRG 10.12.2016-0287, <https://www.legifrance.gouv.fr> (E.T. 15.02.2022).

⁶⁵ Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », s.135.

⁶⁶ Anılan Kanunun “Dürüstlük Alanındaki İhlallerle Mücadele” başlıklı ilk kısmının ilk bölümünü ise, “Fransız Yolsuzlukla Mücadele Ajansı'na İlişkin” beş maddeden oluşturmaktadır bkz. <https://www.legifrance.gouv.fr/> (E.T. 15.02.2022).

B. Sapin2 Kanunu ve 2019/1937 sayılı AB Yönergesinin Fransa İç Hukukuna Aktarılmasıyla Birlikte 2016 Yılından İtibaren Gelişen Hukuki Çerçeve

Vicdani uyarıya ilişkin hukuki çerçeve düzenlenirken Sapin2 Kanunu'nun 2016'da yürürlüğe giren metninde, vicdani uyarıda bulunan kişi ("*lanceur d'alerte*") tanımlanmış, vicdani uyarıya konu olamayacak alanlar belirlenmiş (md.6), vicdani uyarı usulü kural olarak kurum içinde yapılacak bir bildirimle başlayacak şekilde düzenlenip, söz konusu bildirim sistemini kurmakla yükümlü kurumların kapsamı belirlenmiş, Türk hukuk sistemindeki Kamu Başdenetçisi'nin Fransız hukukundaki karşılığı olarak nitelendirilebilecek "*Défenseur des droits*"nın ("Hakların Savunucusu") vicdani uyarı alanındaki görev ve yetkilerine atıf⁶⁷ yapılmış (Sapin2 Kanunu, md.8), vicdani uyarıda bulunulması nedeniyle iş akdine son verilenlerin izleyeceği başvuru usulü öngörülmüş (Sapin2 Kanunu, md.12), vicdani uyarıda bulunularak yapılan bildirimlerin yetkili makamlara ulaşmasına engel olanlar için yaptırımlar düzenlenmiş (Sapin2 Kanunu, md.13) ve Ceza Kanunu, İş Kanunu, İdari Yargılama Kanunu, Kamu Sağlığı Kanunu gibi kanunlarda konuyla ilgili değişiklikleri yapan diğer maddelere yer verilmiştir. Dolayısıyla Fransa'nın, Avrupa Konseyi tarafından yayımlanan ilgili tavsiye kararlarını ve Fransız Danıştay'ının yukarıda anılan raporunu da dikkate alarak 2016 yılında oldukça kapsamlı bir düzenleme yaptığını ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Bu düzenlemeleri takiben, 2019/1937 sayılı AB Yönergesi kabul edilmiş ve AB üyesi ülkelere 2021 yılı aralık ayı ortasına kadar anılan Yönergeyi iç hukuklarına aktarma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu doğrultuda, bir yandan 2019/1937 sayılı AB Yönergesinin Fransız iç hukukuna aktarılması, diğer yandan Sapin2 Kanunu'na ilişkin etki değerlendirme raporuyla elde edilen sonuçların gereğinin anılan Kanun metnine yansıtılması⁶⁸ amacıyla Fransa

⁶⁷ Fransa Kamu Başdenetçisinin (*Défenseur des droits*) vicdani uyarı alanındaki görev ve yetkileri esasen 29 Mart 2011 tarihli ve 2011-333 sayılı Kamu Başdenetçisine İlişkin Organik Kanun'da (FCRG 30.03.2011-0075) değişiklik yapan 9 Aralık 2016 tarihli ve 2016-1690 sayılı Kamu Başdenetçisinin Vicdani Uyarıda Bulunanların Yönlendirilmesi ve Korunmasına İlişkin Yetkisi Hakkında Organik Kanun'la (FCRG 10.12.2016-0287) düzenlenmiştir.

⁶⁸ İlgili kanun değişikliklerinin Sapin2 Kanunu'na ilişkin etki değerlendirme raporuyla elde edilen sonuçların gereğinin Kanun metnine yansıtılması amacıyla da yapıldığına ilişkin olarak: "Loi du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte", <https://www.vie-publique.fr/loi/282472-loi-21-mars-2022-waserman-protection-des-lanceurs-dalerte> (E.T. 12.04.2022).

tarafından Vıcdanı Uyarıda Bulunanlara Yönelik Korumanın İyileştirilmesine Dair 21 Mart 2022 tarihli ve 2022-41 sayılı Kanun⁶⁹, 22 Mart 2022 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanmış ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylandığı tarihten altı ay sonra yürürlüğe girmesi öngörölmüştür (2022-41 s. Kanun, md.18). Söz konusu 2022-41 sayılı Kanunla, Sapin2 Kanunu’nun ilgili bölümünde (6 ilâ 16’ıncı maddeler) yapılan değişiklikler, konunun çok daha ayrıntılı olarak düzenlenmesini sağlamış, özellikle kamu görevlilerinin vıcdanı uyarıda bulunma usulünde öncelikle amire başvuru koşulunu neredeyse kaldırarak, bir farklılık getirmiş ve vıcdanı uyarıda bulunanlara sağlanan hukuki korumayı dikkat çekici ölçüde güçlendirmiştir.

Kamu görevlilerinin vıcdanı uyarıda bulunmasına ve idarenin bu alandaki yükümlölüklerine ilişkin güncel hukuki çerçeveyi ortaya koyabilmek ve Türk hukukunda yapılabilecek yenilikleri tespit etmek amacıyla, Fransa’da 1 Eylül 2022 tarihinde yürürlüğe girecek söz konusu değişikliklerle birlikte ortaya çıkan durum, Türk hukukunun konuya ilişkin düzenlemeleri de dikkate alınarak, sırasıyla, vıcdanı uyarıda bulunanın tanımı ve uyarının kapsamı (1), kamu görevlilerinin vıcdanı uyarıda bulunma usulü (2) ve vıcdanı uyarıda bulunan kamu görevlilerine tanınan koruma mekanizmaları (3) bakımlarından incelenecektir.

1. “Vıcdanı uyarıda bulunan” tanımı ve uyarının kapsamı

Fransız hukuk sisteminde Sapin2 Kanunu ile 2016 yılında ortaya konan ancak 2022 yılında kabul edilen “vıcdanı uyarıda bulunan” tanımı incelendiğinde, konuya ilişkin belirleyici unsurların çoğunu bünyesinde barındırdığı ve uyarıda bulunabilecek kişilerin niteliklerine işaret ettiği (a) görölmektedir. Bu tanımdan hareketle ilk anda, her tür bilginin vıcdanı uyarı konusu edilebileceği düşünölecektir. Zira söz konusu tanım, vıcdanı uyarıya konu edilemeyecek bilgiler konusunda hiçbir belirleme içermemektedir. Oysa bu husus, ilgili mevzuatta açıkça düzenlenmiştir (b). Vıcdanı uyarıya konu edilecek bilgiler bakımından üzerinde durulması gereken bir diğer husus ise suç oluşturan fiiller ile suç oluşturmamakla birlikte hukuka aykırı nitelikte olan fiiller arasındaki ayrımdır. Türk ve Fransız hukuk

Sapin2 Kanunu’na ilişkin olarak 2021 yılında Fransa Millet Meclisi’ne sunulan etki değerlendirme raporu için *bkz.* Rapport d’information sur l’évaluation de l’impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 ».

⁶⁹ Vıcdanı Uyarıda Bulunanlara Yönelik Korumanın İyileştirilmesine Dair 21.03.2022 tarihli ve 2022-41 sayılı Kanun, FCRG 22.03.2022-0068, <https://www.legifrance.gouv.fr/> (E.T. 15.02.2022).

sistemlerinin suç oluşturan fiiller karşısında yaklaşım farklılığı (c), vicdani uyarıda bulunacak kamu görevlileri bakımından doğacak hukuki sonuçların çok önemli ölçüde farklılaşmasına neden olmaktadır.

a. “Vicdani uyarıda bulunan” tanımı ve uyarıda bulunabilecek kişilerin kapsamı

Sapin2 Kanunu’nun “vicdani uyarıda bulunan” (*lanceur d’alerte*) tanımı 2022-401 sayılı Kanun’la değiştirilmiş olup, şöyledir: “*Vicdani uyarıda bulunan, doğrudan finansal bir karşılığı olmaksızın ve iyi niyetli olarak, bir suça, kamu yararı için bir tehdit ya da zarara, Fransa tarafından usulüne uygun olarak kabul edilmiş ve onaylanmış bir uluslararası taahhüdün, bir uluslararası organizasyonun bu tür bir taahhüde dayanan tek taraflı işleminin, Avrupa Birliği hukukunun, kanunun veya yönetmeliğin ihlaline ya da ihlalini gizleme girişimine ilişkin bilgileri bildiren veya ifşa eden gerçek kişidir. İlgili bilgiler 8’inci maddenin 1’inci paragrafında belirtilen mesleki faaliyetler çerçevesinde elde edilmediği takdirde, vicdani uyarıda bulunanın bunlardan şahsen haberdar olması gerekir.*” (Sapin2 Kanunu md.6-1’i değiştiren 2022-401 s. Kanun, md.1).

Görüldüğü gibi bu tanım uyarınca, vicdani uyarıda bulunan kişinin uyarıya konu bilgiyi mutlaka mesleği, görevi, iş ilişkisi kapsamında öğrenmiş olması aranmamaktadır. 2019/1937 sayılı AB Yönergesinde yer alan “ihbarda bulunan” tanımı uyarınca, ihbara veya ifşaya konu edilen bilginin, bu fiili gerçekleştiren kişinin “mesleki faaliyetleri çerçevesinde elde ettiği” bir bilgi (md.5/7) olması gerekmesine karşın⁷⁰, Sapin2 Kanunu’nun son şeklinde mesleki faaliyet alanına ilişkin bir sınırlamaya yer verilmemesi dikkat çekicidir. Ancak ilgili bilgi mesleki faaliyet çerçevesinde elde edilmemiş ise, vicdani uyarıda bulunanın bilgiden bizzat haberdar olması zorunludur. Bu durumda, idareyle ilgili bir konuda vicdani uyarıda bulunabilecek olanlar idare bünyesinde faaliyet gösteren kamu görevlileri ile sınırlı olmadığı gibi, kamu görevlilerinin vicdani uyarı konusu edebilecekleri hususlar, bünyesinde faaliyet gösterdikleri idarelere ilişkin bilgilerle sınırlı olmayacaktır. Bununla birlikte, bilginin kamu görevlilerinin mesleki faaliyetleri kapsamında elde edilmiş olup olmamasının hukuki sonuçları, aşağıda açıklanacağı üzere, vicdani uyarıda bulunurken

⁷⁰ Aynı yönde bkz. ALP Mustafa, “Avrupa Birliği’nin 2019/1937 sayılı Birlik Hukukuna Aykırılıkları Bildirenlerin Korunması (Whistleblowing) Yönergesi Işığında İşçinin Hukuka Aykırılıkları İfşa Etmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.23, S.1, 2021, s.16.

kullanılabilecek yollar ve Fransa Kamu Görevlileri Genel Kanunu'nda⁷¹ (KGGK, olarak anılacaktır) yapılan düzenlemeler çerçevesinde ilgili kamu görevlisine sağlanacak hukuki koruma alanında doğmaktadır.

Öte yandan, 2019/1937 sayılı AB Yönergesinde ve bu doğrultuda Fransız hukukunda vicdani uyarıda bulunma imkanının sadece gerçek kişilere tanındığı görülmektedir. Bu durumda konuya idare açısından bakıldığında, merkezi idare içindeki birimlerin veya kendi kamu kamu tüzel kişiliği bulunan idarelerin vicdani uyarıda bulunması hukuken mümkün değildir. Öte yandan, idareyle ilgili konularda kamu görevlileri de dahil tüm gerçek kişilerin vicdani uyarıda bulunması hukuken mümkündür. Kaldı ki Fransız hukukunda vicdani uyarıda bulunanlar için tanınan ve Sapin2 Kanunu'yla düzenlenen koruma mekanizmalarından yararlanabilecek olanlar doğrudan doğruya vicdani uyarıda bulunanlarla sınırlı da değildir. Vicdan uyarıda bulunanın yanı sıra, 2019/1937 sayılı AB Yönergesi doğrultusunda Sapin2 Kanunu'na eklenen düzenlemeler uyarınca, “kolaylaştırıcılar”⁷², “vicdani uyarıda bulunanla bağlantılı gerçek kişiler”⁷³ ile “vicdani uyarıda bulunan tarafından kontrol edilen (Fransız Ticaret Kanunu md.L.233-3) hukuki oluşumlar” da ilgili koruma mekanizmalarından yararlanma hakkına sahiptir.

Vicdani uyarıda bulunan gerçek kişilerin söz konusu ihbar veya kamuya ifşayı, iyi niyetli ve doğrudan finansal bir karşılık elde etmeden yapmış olmaları gerektiği de ilgili tanımda yer almaktadır. Söz konusu tanımın ilk şeklinde vicdani uyarının “*çıkarsız bir şekilde*” yapılması gerektiği düzenlenmiş olmasına karşın, güncel metinde “*doğrudan finansal karşılığı*

⁷¹ Kamu Görevlileri Genel Kanunu (*Code général de la fonction publique*) 1.03.2022 tarihinde yürürlüğe girmiş olup, Fransız hukukunda memurlar ve diğer kamu görevlilerine ilişkin olarak Fransız hukukunda yürürlükte olan dört farklı kanunu ve ilgili diğer kanunları aynı başlık altında birleştirmiştir. Merkezi idare, mahalli idareler ve teşkilatlanma konusunda farklılık arz eden sağlık hizmetleri teşkilatı çalışanlarını kapsamaktadır. Silahlı kuvvetler mensupları ile hakimler ise söz konusu kanun kapsamında yer almamaktadır (“Le code général de la fonction publique est entré en vigueur le 1^{er} mars 2022”, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/code-general-de-la-fonction-publique> E.T. 03.03.2022)

⁷² “Kolaylaştırıcılar”, vicdani uyarıda bulunana ilgili mevzuat çerçevesinde ihbar veya kamuya ifşa için yardımda bulunan ve kâr amacı gütmeyen gerçek kişiler veya özel hukuk tüzel kişileridir (2022-41 sayılı Kanun md.2 ile Sapin2 Kanunu'na eklenen md.6-1-1).

⁷³ “Vicdani uyarıda bulunana bağlantılı gerçek kişiler”, söz konusu bağlantı nedeniyle, mesleki faaliyetleri çerçevesinde işverenleri, müşterileri veya verdikleri hizmeti alan kişiler tarafından (Sapin2 Kanunu md.10-1-II'da belirtilen) misilleme niteliğindeki uygulamalar ile karşılaşma riski bulunan kişilerdir (2022-41 sayılı Kanun md.2 ile Sapin2 Kanunu'na eklenen md.6-1-3).

olmaksızın” ifadesine yer verilmiş olması, dolaylı bir finansal karşılık elde edilebileceği ihtimalini akla getirmesi bakımından eleştirilebilecektir.

Türkiye’de yürürlükte olan mevzuat çerçevesinde yapılan araştırmada, Fransa örneğinde görülen ve tüm gerçek kişilere yönelik bir “vicdani uyarıda bulunan” tanımına ulaşılamamıştır. Konuyla ilgili olarak öncelikle suç oluşturan fiillerin ihbar edilebileceği düşüncesiyle hareket edildiğinde TCK md.279 belirleyici olmakta, Türk Ceza Kanunu’nda verilen “kamu görevlisi” tanımının⁷⁴, konu idare hukuku açısından incelendiğinde de esas alınmasında isabet bulunduğu sonucuna varılmakta ve bu nedenle idare hukuku alanındaki geniş anlamda kamu görevlileri kavramı⁷⁵ dikkate alınarak konu incelenmektedir.

Öte yandan, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “*Müracaat, şikayet ve dava açma*” başlıklı 21’inci maddesinin, devlet memurlarına yönelik olarak “*kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayet*” haklarının bulunduğu belirtilmiş, konuya ilişkin esas ve usullerin de bir yönetmelikle düzenleneceği öngörülmüştür (657 s. Kanun, md.21/3). Ancak önemle vurgulanması gereken bir husus, anılan maddeye dayanılarak hazırlanan Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik⁷⁶ uyarınca, anılan Yönetmelik hükümlerinin, “*657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 1 inci maddesinin 1 inci fıkrasında sayılan kurumlarda çalışan sözleşmeli ve geçici personel; aynı Kanunun ek geçici 12, 13 ve 14 ncü maddeleri kapsamına giren personel; ek geçici 9 ncu maddede sayılan kurumlarda çalışan memurlar ile sözleşmeli ve geçici personel hakkında da*” uygulanacağını öngörülmüş olması (anılan Yönetmelik md.15), dolayısıyla Yönetmeliğin uygulama alanının sadece memurlarla sınırlı kalmayacak şekilde genişletilmiş olduğudur. Nitekim Avrupa Konseyinin R (2000) 10 sayılı Tavsiye Kararının yukarıda anılan düzenlemeleriyle aynı yönde olmak üzere, kapsamı oldukça geniş olmakla birlikte tüm kamu görevlerini kapsamayan Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri ile

⁷⁴ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu uyarınca, ceza kanunlarının uygulanmasında kamu görevlisi deyiminden, “*kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi*” anlaşılır [TCK, md.6/1(c) www.mevzuat.gov.tr (E.T. 11.02.2022)].

⁷⁵ bkz. bu çalışmada dipnot no.6.

⁷⁶ Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik, RG.12.01.1983-17926.

Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik⁷⁷ uyarınca, kamu görevlileri “(...) Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde durumu yetkili makamlara bildirirler. (...)” (anılan Yönetmelik, md.12).

Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından AB ile birlikte yürütülen bir teknik destek projesi kapsamında yerel yönetimlere yönelik olarak yayımlanan Etik Rehberi’nde de ihbar süreçlerinin tanımlanması ve işletilmesine, bu kapsamdaki bildirimler ile “ispiyonculuk” arasındaki farkın vurgulanmasına, etkin olarak çalışabilecek etik bildirim hatlarının oluşturulmasına ve bildirimde bulunanların güvenliğinin sağlanmasına yerel yönetimlerde ihdas edilen etik yönetim sistemleri içinde önemli yer verildiği⁷⁸ görülmektedir. Bu kapsamda, anılan Rehberde tek bir tanım verilmemiş olmakla birlikte, “sorun bildirme” olarak ifade edilen vicdani uyarı yapılırken kişisel düşmanlık veya çıkar bulunmaması, iyi niyetle hareket edilmesi, “mantıklı bir gerekçeye” dayanılması, diğer insanların zarar görmemesinin ve (varsa) işlenen suçla ilgili bir cezayla karşılaşılmasının engellenmesinin amaçlanması gerektiği⁷⁹ belirtilmektedir. Bu bildirimler için kurulacak etik bildirim hatlarını, çalışanların yanı sıra diğer paydaşların da kullanabilmesi gerektiğine işaret edildiğinden⁸⁰, ilgili kurumların işleyişine ilişkin konularda vicdani uyarıya konu edilecek nitelikte bilgi sahibi olan herkesin bildirimde bulunabileceği sonucuna varılmaktadır.

b. Vicdani uyarıya konu edilemeyecek bilgilerin kapsamı

⁷⁷ Anılan Yönetmelik, “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri, yargı mensupları ve üniversiteler hakkında (...) uygulanmaz” ancak “genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri, kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan; yönetim ve denetim kurulu ile kurul, üst kurul başkan ve üyeleri dahil tüm personeli kapsar” (Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, RG.13.04.2005-25785, md.2).

⁷⁸ Etik Rehberi Yerel Yönetimler, T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2020, s.177-187 <https://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2021/06/Etik-Rehber-Yerel-Yonetimler.pdf> (E.T.12.03.2022).

⁷⁹ Etik Rehberi Yerel Yönetimler, s.178.

⁸⁰ Etik Rehberi Yerel Yönetimler, s.181.

Vicdani uyarı imkanının sınırları konusunda bir diğer husus, vicdani uyarıya konu edilemeyecek bilgilerin gerek 2019/1937 sayılı AB Yönergesinde, gerek Sapin2 Kanunu'nda düzenlenmiş ve bu tür bilgilere ilişkin ihbarda bulunanların ya da bunları kamuya açıklayanların “vicdani uyarıda bulunan” tanımı kapsamında yer almayacağı ve vicdani uyarıda bulunanlar için öngörülen koruma mekanizmalarından yararlanamayacaklarının açıkça ortaya konmuş olmasıdır.

Konu kamu görevleri açısından incelendiğinde, idarenin elindeki bilgilerin açıklanmasının da gizli tutulmasının da kamu yararına hizmet ettiği durumlarda, bu bilgilerin açıklanması suretiyle korunacak kamu yararının, aynı bilgilerin saklı tutulmasının sağlayacağı kamu yararına üstün gelmesi gerektiği⁸¹ doktrinde ifade edilmektedir. Vicdani uyarıda bulunan kişinin açıkladığı bilgiyi Devlete karşı sadakat yükümlülüğü içinde bulunduğu kamu görevi kapsamında öğrendiği ve görevi nedeniyle öğrendiği bilgileri açıklamasının da yasak olduğu durumlar önem taşımaktadır. Zira, kamu görevlisinin ifade özgürlüğünün sınırı, görevi kapsamında öğrendiği ve gizli kalması gereken bilgiler olmakla birlikte⁸², bu tür bilgilerin açıklandığı durumlarla uygulamada karşılaşılabilir. Nitekim yukarıda değinilen Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin Tshwane İlkelerine desteğini ifade ettiği 2024 (2013) sayılı Tavsiye Kararı⁸³ ve AİHM'in kamu görevlilerinin vicdani uyarıda bulunduğu durumları değerlendirirken kullandığı ölçütler⁸⁴ konunun bu boyutuna dikkat çekmektedir.

Türk hukukunda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda “*Devlet memurlarının kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça*” açıklamalarının yasak olduğu düzenlenmiştir (657 s. Kanun, md.31). Başka pek çok kanunda da yürütülen kamu görevleri nedeniyle öğrenilen sır niteliğindeki veya gizli

⁸¹ AKSOY RETORNAZ Emine Eylem, Türk Ceza Hukukunda Göreve İlişkin Sırrın Açıklanması Suçu, Vedat Kitapçılık, 2014, s.159-160.

⁸² COTTIER Bertil, “La protection du whistleblower ou le panneau manquant du triptyque de la transparence administrative” in Criminologie, politique criminelle et droit pénal dans une perspective international : Mélanges en l'honneur de Martin Killias à l'occasion de son 65^e anniversaire, Stämpfli, 2013, s.537 aktaran AKSOY RETORNAZ, s.160.

⁸³ Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe, Rapport préparé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Doc.14958, 30 août 2019, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=28096&lang=FR> (E.T. 15.02.2022).

⁸⁴ bkz. bu çalışmanın “AİHM'in Vicdani Uyarıda Bulunan Kamu Görevlerine İlişkin İçtihadı” başlıklı bölümü.

bilgilerin, görev sona erdikten sonra dahi açıklanmasının yasaklandığı⁸⁵ ve aksi yöndeki fiillerin suç olarak da düzenlendiği⁸⁶ görülmektedir. Aynı doğrultuda, Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca kamu görevlilerinin, görevlerinin ifası sırasında ya da bu görevlerin sonucu olarak öğrendikleri resmi veya gizli bilgileri görevdeyken ve görevden ayrıldıktan sonra yetkili makamlar dışında herhangi bir kurum, kuruluş veya kişiye açıklamaları yasaklanmıştır (anılan Yönetmelik md.14/3).

Fransa'da Sapin2 Kanunu'ndaki son değişiklikler uyarınca, “*şekli veya kayıtlı olduğu ortam nasıl olursa olsun, millî savunmanın, tıbbî sırrın, yargılamada müzakerenin, soruşturmanın ve avukatın meslek sırrının gizliliğinin korunmasına ilişkin hükümler uyarınca açıklanması veya ifşa edilmesi yasak olan olay, bilgi ve belgeler*”in vicdani uyarıya ilişkin düzenlemelerin kapsamı dışında yer aldığı açıkça düzenlenmiştir (Sapin2 Kanunu md.6/II'yi değiştiren 2022-41 s. Kanun, md.1). Dolayısıyla, bu kapsamdaki bilgileri herhangi bir ihbara veya kamuya ifşaya konu eden kişilerin vicdani uyarıda bulunanlara sağlanan hukuki korumadan yararlanamayacağı da ortaya konmuştur.

c. Vicdani uyarıya konu olmak bakımından suç oluşturan fillere Türk ve Fransız hukuk sistemlerinin yaklaşım farklılığı

Vicdani uyarıya konu edilmek bakımından değinilmesi gereken bir diğer kategori de suçlara ilişkin bilgilerdir. Türk hukuk sisteminde olduğu gibi Fransız hukukunda da kamu görevlilerinin, göreviyle bağlantılı olarak öğrendikleri suçları yetkili makamlara bildirmekle yükümlü olduğu yukarıda belirtilmişti. Ancak iki hukuk sistemi arasındaki önemli bir fark dikkat çekmektedir. Fransız hukukunda kamu görevlisinin göreviyle bağlantılı olarak öğrendiği suçu yetkili makamlara bildirmesi, Fransız Ceza

⁸⁵ Söz konusu düzenlemelere örnek olarak, “*Kurul üyeleri ve Kurum personeli, Kurumla ilgili gizlilik taşıyan bilgileri ve elektrik enerjisi ve doğal gaz ile petrol ve LPG sektöründe yer alan gerçek ve tüzel kişilere ait her türlü sırları, görevlerinden ayrılmış olsalar bile açıklayamaz, kendilerinin veya başkalarının menfaatine kullanama.*” (4628 sayılı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, md.6/4, mevzuat.gov.tr E.T. 04.04.2022).

⁸⁶ Bu kapsamda öncelikle belirtilmesi gereken düzenleme, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun “Göreve ilişkin sırrın açıklanması” başlıklı 258'inci maddesinde yer almakta olup, söz konusu suçun kamu görevlisi sıfatı sona erdikten sonra” da işlenebileceği açıkça düzenlenmiştir. Ayrıca, anılan Kanunun “Millet ve Devlete Karşı Suçlar ve Son Hükümler” başlıklı dördüncü kısmının yedinci bölümü “Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk” olup, yukarıda belirtilen konuda suç olarak düzenlenen filleri de içermektedir (bkz. mevzuat.gov.tr E.T. 23.03.2022).

Usul Kanunu'nun 40/2 maddesinde düzenlenmiş ve karşılığında herhangi yaptırım öngörülmemiş bir yükümlülük niteliğindedir. Oysa Türk hukukunda “kamu görevlisinin suçu bildirmemesi”, karşılığında altı aydan iki yıla kadar hapis cezası öngörülen bir suç olarak, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun⁸⁷ 279'uncu maddesinde düzenlenmiştir⁸⁸. Bu durumda, Türk hukukunda “*kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak*” öğrenen kamu görevlisi, yukarıda belirtilen TCK md.279 uyarınca bu suç hakkında yetkili makamlara gecikmeksizin bildirimde bulunmak zorundadır.

Fransa'da son dönemde yürürlüğe giren KGGK'de, “*Bir kamu görevlisi, görevini ifa ederken öğrendiği ve suç oluşturan fiilleri Fransız Ceza Usul Kanunu md.40/2 uyarınca adli makamlara bildirir, idari makamlara da bildirebilir*” (2022-41 s. Kanun'la KGGK'ye eklenen md.L135-1) hükmü yer almıştır. Görüldüğü gibi bu son düzenleme, kamu görevlilerinin adli makamlara bildirim yükümlülüğünü tekrarlamakla yetinmektedir. Fransız Ceza Kanunu'nun 434-1 maddesinde hükmü uyarınca ise, işlenmekte olan veya işlenmiş olmakla birlikte sonuçlarının sınırlandırılması halen mümkün olan veya faillerin önlenebilecek yeni suçlar işlemesi ihtimali bulunan suçları yetkili makamlara bildirme yükümlülüğünün herkes için düzenlediği (Türk Ceza Kanunu md.278/1 ve 2 fıkralarına benzer şekilde) görülmektedir. Ne var ki Fransız hukukunda kamu görevlileri bakımından TCK md.279'a denk gelen bir düzenleme tespit edilememiştir.

Tüm bu tespitler, Fransız hukukunda 2016 yılında ortaya konan ve 2022 değişiklikleriyle de geliştirilen “*vicdani uyarıda bulunan*” tanımına benzer bir tanımın Türk hukukunda tespit edilemediğini ancak Türkiye'de de ilgili mevzuatta, vicdani uyarıda bulunabilecek kamu görevlilerine, uyarıya konu edilebilecekleri hususlara, suç oluşturan filler karşısında uymaları gereken kurallara ilişkin belirlemelere yer verildiğini, uygulamanın güçlendirilmesi amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından rehber yayımlanması yoluna da gidildiğini göstermektedir.

2. Vicdani uyarıda bulunma usulü bakımından idarenin yükümlülükleri ve kamu görevlilerinin tabi olduğu kurallar

⁸⁷ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, RG.12.10.2004-25611.

⁸⁸ 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 279'uncu maddesi şöyledir: “(1) *Kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak öğrenip de yetkili makamlara bildirimde bulunmayı ihmal eden veya bu hususta gecikme gösteren kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (2) Suçun, adli kolluk görevini yapan kişi tarafından işlenmesi halinde, yukarıdaki fıkraya göre verilecek ceza yarı oranında artırılır*”.

YÜHFD Cilt: XIX Sayı:2 (2022)

Vicdani uyarının esas ve usulleri ile ilgili koruma mekanizmaları Fransız hukukunda 2016 yılında düzenlendiğinde, vicdani uyarıda bulunma usulü Sapin2 Kanunu'nda ana hatlarıyla ifade edilmiş, konuya ilişkin ayrıntıların bir tüzükle düzenleneceği öngörülmüştü (Sapin2 Kanunu, md.8-III). Bu kapsamda vicdani uyarıda bulunanların kural olarak, ilgili durumu öncelikle (doğrudan veya dolaylı) hiyerarşik üstlerine, işverenlerine veya ilgili kurum tarafından belirlenmiş yetkili kişiye veya kurula ihbar etmeleri⁸⁹, bu ihbarın işleme alındığının yetkili makamlar tarafından gerekli özen gösterilerek makul süre içinde teyit edilmemesi halinde, bu kez adli makamlar, diğer idari makamlar veya meslek odaları nezdinde, başka bir deyişle kurum dışı ihbarda bulunulmasının mümkün olduğu düzenlenmişti. Kurum dışı ihbarda bulunulması halinde, başvuru makamlar tarafından ihbarın işleme alındığı üç ay içinde bildirilmediği takdirde, ihbara konu durumun son çare olarak kamuya açıklanabileceği (ifşa edilebileceği) belirtilmişti. Ayrıca yetkili makamlara yönlendirilmek üzere Fransa Kamu Başdenetçisi'ne ("*Défenseur des droits*") her zaman ihbara bulunulabileceği de öngörülmüştü. Vicdani uyarıda bulunanın kural olarak kurum içi ihbarla başlaması gereken bu usulün istisnasını ise, açık ve yakın tehlikenin veya telafi edilemeyecek nitelikte zararların oluşması riskinin bulunduğu durumlarda, ihbarların doğrudan kurum dışındaki yetkililere yapılması ve konunun kamuya açıklanabilmesi ihtimalleri oluşturmaktaydı (Sapin2 Kanunu, md.8-I-II ve IV).

Sapin2 Kanunu'nda 2022 yılında 2022-401 sayılı Kanun'la yapılan değişikliklerden önceki bu dönemde, özellikle memurların bu tür ihbarları öncelikle hiyerarşik üstlerine bildirmekle yükümlü olduklarına, iyi niyetle

⁸⁹ Vicdani uyarıda bulunmak isteyen kamu görevlilerinin tabi oldukları kurallarda yeknesaklık sağlanması amacıyla, Fransa'da yetkili bakanlık tarafından 19 Temmuz 2018 tarihli Genelge yayımlanmıştır (*Circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, et aux garanties et protections qui leur sont accordées dans la fonction publique*, <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=43813>, E.T. 12.02.2022). Anılan genelge uyarınca, vicdani uyarıya konu edilen bilginin açıklanması bakımından kurum içi ihbarın birinci, kurum dışı ihbarın ikinci, kamuya ifşanın ise üçüncü aşama olarak belirlendiği görülmektedir. Bu genelgede, kurum içi ihbar usulünde ilgili idareler tarafından vicdani uyarı başvuruları almak ve işlemek üzere belirlenmiş yetkili kişi veya kurula öncelikle başvurusunun vurgulandığı dikkat çekmektedir (POLLET-PANOUSSIS Delphine, "La procédure interne de recueil des alertes dans les administrations", AJDA, 2019, s.2168 vd., www.dalloz.fr, E.T. 12.02.2022).

vicdani uyarıda bulunan memurların özlük hakları bakımından sahip oldukları güvencelere ve vicdani uyarıdan sonra ilgili memurlar hakkında tesis edilen idari işlemlerden doğan uyuşmazlıklarda ispat yükünün idareye yüklenmesine ilişkin düzenlemeler dönemin Fransız Devlet Memurları Kanunu'na eklenmişti⁹⁰. Vicdani uyarının iyi niyetle yapılmasının esas olduğuna dikkat çekmek suretiyle başkalarına zarar verici nitelikte olabilecek ihbarların önüne geçilmesi hedeflenmiş ve iyi niyetle hareket etmenin, ilgili koruma mekanizmalarından yararlanmanın ön koşulları arasında yer aldığı vurgulanmıştı⁹¹. Nitekim, vicdani uyarıda bulunan kamu görevlilerinin bu süreci kurum içi ihbar yoluna giderek başlatmalarının esas

⁹⁰ 13.07.1983 tarihli ve 83-634 sayılı Fransız Devlet Memurları Kanunu'nun (*Loi portant droits et obligations des fonctionnaires*) Sapin2 Kanunu'yla değiştirilen, vicdani uyarı konusunda memurlar için yükümlülükler getirmekle birlikte çok önemli güvenceler sağlayan ve daha sonra, 1 Ocak 2021 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılan 6 ter A maddesi şöyle tercüme edilebilir:

“Bir memur hakkında, görevi kapsamında öğrendiği ve suç teşkil eden veya [bu Kanunun] 25 bis I maddesi uyarınca çıkar çatışması olarak sınıflandırılması muhtemel olan fiilleri adli veya idari makamlara iyi niyetle bildirmiş veya bu makamlar nezdinde tanıklık etmiş olması nedeniyle özellikle işe alım, asaleten atama, ücretlendirme, hizmet içi eğitim, değerlendirme, sicil notu, disiplin, terfi, tayin ve naklen atama konusunda herhangi bir karar alınmaz.

Hiçbir memur, 2016-1691 sayılı ve 9 Aralık 2016 tarihli Şeffaflığa, Yolsuzlukla Mücadeleye ve Ekonomik Hayatın Modernizasyonuna İlişkin Kanun'un 6 ilâ 8'inci maddeleri doğrultusunda vicdani uyarıda bulunmuş olması nedeniyle cezalandırılmaz veya doğrudan ya da dolaylı olarak ayrımcı bir karara konu edilemez.

Aksi yöndeki tüm düzenleme ve uygulamalar yoklukla batıldır.

Bir çıkar çatışması durumunda memur, öncelikle bağlı olduğu hiyerarşik üstlerinden biri nezdinde yaptığı ihbardan sonuç alamamış olmalıdır. (...)

Yukarıda yer alan ilk dört fıkranın uygulanmasından doğan uyuşmazlıklarda, ilgili kişi suç ya da çıkar çatışması teşkil eden veya 2016-1691 sayılı ve 9 Aralık 2016 tarihli Kanun'un 6'ıncı maddesi uyarınca vicdani uyarı kapsamında yer alan fiillere ilişkin olarak iyi niyetle bildirimde bulunduğu ya da tanıklık ettiği sonucuna varılmasına elverişli hususları sunduğu takdirde, dava konusu kararın, ilgili kişinin bildirim veya tanıklığı ile bağlantısı olmayan objektif nedenlerle gerekçelendirildiğini somut delillere dayanarak ispatlamakla davacı yükümlüdür. Yargıç, ihtiyaç halinde, gerekli tüm incelemeleri yaptıktan sonra kararını verir.

Bir çıkar çatışması durumuna ilişkin fiiller hakkında kötü niyetle veya bir disiplin cezası ile sonuçlanması muhtemel fiiller konusunda zarar verme niyetiyle ya da kamuoyuna açıklanan veya yayımlanan hususların gerçekte örtüşmediği konusunda kısmen de olsa bilgi sahibi olmasına karşın bildirimde bulunan veya tanıklık eden memur, Ceza Kanunu'nun 226-10'uncu maddesinin birinci fıkrasında öngörülen cezalarla cezalandırılır”.

⁹¹ FOGLE Jean-Philippe – PRINGAULT Stephen, “Les ‘lanceurs d’alerte’ dans la fonction publique”, AJDA, 2014/39, s.2260.

YÜHFD Cilt: XIX Sayı:2 (2022)

olduğuna ilişkin düzenlemeler, 2019/1937 sayılı AB Yönergesinde de halihazırda yer almaktadır (md.7).

Öte yandan, vicdani uyarı kapsamındaki ihbarların alınabilmesi ve işlenmesi için kendi içinde gerekli altyapıyı oluşturmak ve görevlendirmeleri yapmakla yükümlü idarelerin kapsamı da 2022 öncesi dönemde yine Sapin2 Kanunu'nda düzenlenmişti⁹². Uygulamadan elde edilen veriler doğrultusunda gerek görülen değişikliklerin yanı sıra, 2019/1937 sayılı AB Yönergesinin Fransız iç hukukuna aktarılması amacıyla Sapin2 Kanunu'nda 2022-401 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik ve yenilikler sonucunda ise, yukarıda kısaca açıklanan usulün çok daha sistematik şekilde düzenlendiği, uyarıda bulunacak kamu görevlileri bakımından ise, ilk adım olarak kurum içi ihbar kadar, kurum dışı ihbar veya kamuya ifşaya da gidilebileceğinin düşünülmesine yol açan düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Çok yakın bir tarihte (1 Mart 2022 tarihinde) yürürlüğe girmiş olmasına karşın, KGGK'de yer alan "Vicdani Uyarıda Bulunanlar" başlıklı bölümde uyarıda bulunanlara tanınan hukuki korumanın artırılmasına yönelik olarak 2022-401 sayılı Kanun'la değişiklikler yapılmıştır. Bu korumanın yararlanması için ön koşulu ise, anılan Kanunda verilen tanıma ve belirlenen usullere uygun surette vicdani uyarıda bulunmuş olmasıdır.

İdarenin ihbarların alınması ve işlenmesine ilişkin yükümlülükleri, kamu görevlilerinin vicdani uyarı usulü çerçevesinde izleyebilecekleri yollar ve Fransa Kamu Başdenetçisi de dahil olmak üzere ilgili diğer idari birimlerin görev ve yetkilerinin incelenebilmesi amacıyla, vicdani uyarıda bulunurken başvurulabilecek şu üç farklı usul sırayla ele alınacaktır: Mesleki faaliyet nedeniyle elde edilmiş olan bilgiler için izlenebilecek kurum içi ihbar usulü (a), mesleki faaliyet bağlantısı aranmaksızın herkesin başvurabileceği kurum dışı ihbar usulü (b) ve yine herkesin başvurabileceği kamuya ifşa usulü (c).

a. Kurum içi ihbar

Fransız hukukundaki ilgili düzenlemeler uyarınca, vicdani uyarıda bulunmak isteyenler ihbarın konusunun mesleki faaliyetleri kapsamında

⁹² Çalışanları veya iş birliği yaptığı gerçek kişilerin vicdani uyarıda bulunması halinde ihbarların toplanması ve işlenmesi için uygun mekanizmaları ilgili tüzükle belirlenecek koşullar dahilinde oluşturmakla yükümlü olan idari birimler, en az elli çalışanı olan kamu tüzel kişileri, merkezi idare birimleri, nüfusu 10.000'den fazla olan belediyeler ve bu belediyelerin katılımcıları arasında yer aldığı belediyeler arası işbirliğine yönelik kamu kurumları, il ve bölge idareleri olarak belirlenmiştir (Sapin2 Kanunu, md.8-III, <https://www.legifrance.gouv.fr/E.T.20.02.2022>).

elde ettikleri ve ilgili kurum içinde meydana gelmiş ya da meydana gelmesi çok muhtemel bir duruma dair bilgilere ilişkin olması halinde, misilleme riski altında kalmayacaklarını ve yapacakları ihbar sonucunda ihlalin etkin şekilde giderileceğini düşünüyorlarsa, kural olarak bu bilgilerin ilişkin olduğu kurum veya kuruluş bünyesindeki yetkililere ihbarda bulunabilirler (Sapin2 Kanunu, md.7-1-1).

Bu kapsamda ihbarda bulunabilecek olanlar kamu görevlileri ve idare açısından incelendiğinde, idare bünyesindeki tüm çalışanların, karar ve yürütme organlarının üyelerinin, ihbara konu bilginin elde edildiği çalışma ilişkisi sona ermiş olanların, çalışma ilişkisi hiç kurulmamış olsa bile ihbara konu bilgiyi iş için başvuru sürecinde elde etmiş olanların, idarenin kendi dışından iş birliği yaptığı kişilerin, idarenin sözleşme ilişkisi kurduğu kişiler ile bu sözleşmeler kapsamındaki alt yüklenicilerin karar, yürütme ve denetim organlarının üyeleri ile çalışanlarının vicdani uyarıda bulunabileceklerinin düzenlendiği görülmektedir (Sapin2 Kanunu, md.8-1-A-1 ilâ 5).

İhbarların alınması ve işlenmesi için gerekli başvuru sistemini kurmakla yükümlü idari birimler ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Bu kapsamda, en az elli kamu görevlisi istihdam eden kamu tüzel kişileri (nüfusu 10.000'den az olan belediyeler, bu belediyelere bağlı kamu kurumları ve üyeleri arasında nüfusu 10.000'den fazla belediye bulunmayan belediyeler arası iş birliğine yönelik kamu kurumları hariç) ve merkezi idare birimleri (personel sayısı dikkate alınmaksızın) ihbarların toplanması ve işlenmesi için kurum içi başvuru sistemi oluşturmakla yükümlüdür⁹³ (2022-41 s. Kanunla Sapin2 Kanunu'nda değiştirilen md.8-I-B-1 ve 2).

İhbarların toplanması ve işlenmesi için kurum içi ihbar usulü belirlenmemiş idarelerde ise vicdani uyarıda bulunanlar, doğrudan veya dolaylı hiyerarşik üstlerine ya da ilgili idare tarafından belirlenmiş yetkiliye ihbarda bulunurlar (Sapin2 Kanunu, md.8-1-B). Kurum içi ihbar üzerine başlayacak süreç boyunca uygulanacak bağımsızlık ve tarafsızlık güvenceleri, ihbarda bulunan kişilere konunun gidişatına ilişkin olarak bilgi

⁹³ Belediyeler ve kamu personeli bölgesel yönetim merkezi üyesi olan mahalli kamu kurumları için ihbarların toplanması ve işlenmesinin, istihdam ettikleri personel sayısı dikkate alınmaksızın üyesi buldukları bölgesel yönetim merkezleri tarafından ilgili mevzuat uyarınca yapılabilmesi imkânı da tanınmıştır (2022-41 sayılı Kanun md.3-2 ile Sapin2 Kanunu'nda değiştirilen md.8-1-B-4 <https://www.legifrance.gouv.fr/> E.T. 20.02.2022).

verilmesi gereken süreler⁹⁴, ilgili dosyaların kapatılması, bilgilerin toplanması ve saklanması ile ihbar konularının üçüncü kişilere aktarılması koşulları bir tüzükle düzenlenir. Ayrıca hem ihbarda bulunan hem de ihbara konu edilen kişilerin kişisel verilerinin korunmasına ilişkin olarak, Türk hukuk sistemindeki Kişisel Verileri Koruma Kurumu'na Fransız hukuk sisteminde denk gelen CNIL tarafından, kurum içi ihbarları toplama ve işleme sistemi kurmakla yükümlü veya kurmayı tercih eden tüm kamu ve özel sektör kuruluşlarına yönelik olarak yayımlanmış rehber ilkeler⁹⁵ bulunmaktadır. Bu ilkelerden hareketle, ihbarların toplanması ve işlenmesi görevinin bu amaçla oluşturulan birimlere verilmesi, bu birimlerin çalışanlarının sınırlı sayıda olması, özel eğitime tabi tutulması ve gizliliğin korunması konusunda güçlendirilmiş bir yükümlülük altında bulunması gerektiği doktrinde de⁹⁶ vurgulanmaktadır.

Tüm bu düzenlemeler, KGGK'nin “*Bir kamu görevlisi, görevini ifa ederken öğrendiği ve suç oluşturan fiilleri Fransız Ceza Usul Kanunu md.40/2 uyarınca adli makamlara bildirir, idari makamlara da bildirebilir*” (2022-41 s. Kanun'la KGGK'ye eklenen md.L135-1) hükmüyle birlikte değerlendirildiğinde, görevleri çerçevesinde öğrendikleri ve suç oluşturan fiiller konusunda kamu görevlilerinin kurum içi ihbar usulüne başvurmaksızın veya başvurmuş olsalar bile, yetkili adli makamlara da, bir başka deyişle kurum dışı ihbar usulüne de gitmeleri gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Kamu görevlilerinin görevlerini ifade ederken öğrendikleri ve çıkar çatışması⁹⁷ olarak nitelendirilebilecek fiiller için ise hiyerarşik üstlerine

⁹⁴ 2019/1937 sayılı AB Yönergesinde ihbarın ulaştığı tarihten itibaren yedi gün içinde bir alındı belgesinin vicdani uyarıda bulunana gönderilmesi ve üç ayı geçmeyecek makul süre içinde de konunun gidişatına ilişkin olarak bilgi verilmesi düzenlenmiştir (md.9) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=en> (E.T. 20.02.2022).

⁹⁵ Référentiel relatif aux traitements des données à caractère personnelle destinés à la mise en œuvre d'un dispositif d'alertes professionnelles, adopté le 18 juillet 2019, https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/referentiel-alertes-professionnelles_decembre-2019.pdf (E.T. 10.04.2022).

⁹⁶ DESGENS-PASANAU, §551, s.257.

⁹⁷ KGGK L.121-5 maddesi uyarınca “*çıkarcı çatışması*”, “*Bir kamu yararı ile kamusal veya özel yararlar arasındaki ve kamu görevlisinin görevlerinin bağımsız, tarafsız ve nesnel bir şekilde yerine getirilmesini etkileyen veya etkiliyor gibi görünen herhangi bir etkileşim durumu*” olarak tanımlanmaktadır. (KGGK'nin güncel metni için www.legifrance.gouv.fr E.T. 20.03.2022).

bildirimde bulunabilme veya meslek etiği ilkeleri sorumlusuna⁹⁸ açıklama yapabilme imkanı düzenlenmiştir (2022-41 s. Kanun’la KGGK’ye eklenen md.L135-3). Dolayısıyla, suç oluşturmeyen fiiller bakımından, kurum içi ihbar usulünün esas olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim bu yorum, KGGK’nin 1 Ekim 2022’ye kadar yürürlükte olan “*Bir çıkar çatışması konusunda ihbarda bulunmak isteyen kamu görevlisinin öncelikle bağlı olduğu hiyerarşik üstlerden biri nezdinde yaptığı vicdani uyarı sonuçsuz kalmış olmalıdır*” düzenlemesiyle de tutarlılık içinde olacaktır (KGGK, md.L.135-3/1).

Konu Türk hukuk sistemi açısından incelendiğinde ise, yukarıda açıklandığı üzere, kamu görevlilerinin “*kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini görev[ler]iyle bağlantılı olarak*” öğrenmeleri halinde, yetkili makamlara bildirimde bulunmamalarının suç teşkil ettiği TCK md.279’da düzenlenmiştir. Dolayısıyla kamu görevlilerinin TCK md.279’da belirtilen türden bilgileri edinmeleri halinde kurum dışı ihbarda bulunmaları zorunludur. Ayrıca, TCK md.279’un uygulama alanında olan bilgiler ve davaya konu edilebilecek durumlar dışında 657 sayılı Kanun uyarınca devlet memurlarının, “*kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı*” müracaat ve “*amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı*” şikayet haklarının bulunduğu belirtilmiş, “*müracaat ve şikayetler[in] söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikayet edilen amirler atlanarak*” yapılacağı düzenlenmiş olup, kurum içi ihbar yoluna gidilmesinin öngörüldüğü (657 s. Kanun, md.21/1 ve 2) anlaşılmaktadır.

Konuya ilişkin esas ve usulleri içeren Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik’te⁹⁹ ilgili usul ve esasların “*Şikayet*” ile “*Müracaat ve İhbar*” başlıklı kısımlar altında düzenlenmiş olması, başka bir deyişle 657 sayılı Kanun’da “*ihbar*” sözcüğünün sadece “*İsnat ve iftiralara karşı korunma*” başlıklı ve devlet memurlarının haksız ihbar ve şikayetlerle

⁹⁸ KGGK uyarınca, anılan Kanunun ilgili kısımlarında düzenlenen meslek etiği ilkeleri ve bunlara ilişkin yükümlülüklerle uyum konusunda tüm kamu görevlilerinin, kendilerine yararlı tavsiyelerde bulunmakla görevli bir meslek etiği sorumlusuna danışma hakları vardır. Bu danışmanlık işlevi, ilgili birim amirinin yetki ve sorumluluklarına halel getirmeksizin gerçekleştirilir (KGGK, md.L124-2, www.legifrance.gouv.fr E.T. 20.03.2022).

⁹⁹ Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik, RG.12.01.1983-17926.

karşılaştıkları durumları düzenleyen 25'inci maddede¹⁰⁰ kullanılmış olmasına karşın, anılan Yönetmelikte “müracaat”ın yanı sıra “ihbar”dan da bahsedilmesi dikkat çekicidir. Nitekim, söz konusu Yönetmelik'te, kurum ile ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaatın “hak”, görev sırasında haberdar olunan konu suç teşkil eden durumların yetkili makamlara bildirilmesinin ise “yükümlülük” olduğunun ifade edildiği görülmekte (anılan Yönetmelik md.11), dolayısıyla “ihbar” teriminin konusu suç teşkil eden bildirimlere özgü olarak kullanıldığı¹⁰¹ anlaşılmaktadır.

Anılan Kanunda, müracaat ile şikayetlerin incelenerek en kısa zamanda ilgili kişiye bildirim yapılacağı belirtilmiş (657 s. Kanun, md.21/3), bu doğrultuda şikayet ve müracaatların kabul tarihinden itibaren üç gün içinde karar vermeye yetkili amir veya (müracaatlar bakımından) mercilere iletileceği (anılan Yönetmelik md.6 ve md.12/2), “*adli ve idari tahkikata konu olacak nitelikteki şikayetler hakkında ilgili mevzuat hükümleri*”nin uygulanacağı, ancak kural olarak karar merciine intikal ettikleri tarihi izleyen 30 gün içinde de incelenip bir karara bağlanarak sonucun bildirimde bulunanlara ve gerekiyorsa, hakkında bildirimde bulunulan kişiye yazıyla bildirileceği (anılan Yönetmelik md.8 ve md.13) düzenlenmiştir. İlgili Yönetmeliğin ekinde şikâyet ve müracaatlar için dilekçe örneği de bulunmaktadır. Bu başvuruların kurum içinde yetkili amirlere yapılacağı öngörüldüğünden, Fransa örneğindeki gibi, ilgili kurumda çalışan kamu görevlilerinden gelecek kurum içi ihbarların alınması ve işlenmesi konusunda yetkili kılınmış birimler oluşturulmasına ilişkin özel bir düzenleme tespit edilememiştir. Bununla birlikte, 2006/3 sayılı ve “*Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık*” konulu¹⁰² Genelge uyarınca, “*yurttaşların yönetime ilişkin şikayet, talep, görüş ve önerilerini kolayca iletebilmelerine yönelik iyi işleyen, hızlı ve etkin bir sistemin*” oluşturulması amacıyla bakanlıklarda halkla ilişkiler

¹⁰⁰ 657 sayılı Kanun'un yukarıda anılan 25'inci maddesi şöyledir: “*Devlet memurları hakkındaki ihbar ve şikayetler, garaz veya mücerret hakaret için, uydurma bir suç isnadı suretiyle yapıldığı ve soruşturma veya yargılamanın tabi olduğu kanuni işlem sonucunda bu isnat sabit olmadığı takdirde, merkezde bu memurun en büyük amiri, illerde valiler, isnatta bulunanlar hakkında kamu davası açılmasını Cumhuriyet Savcılığından isterler*” (mevzuat.gov.tr. E.T. 22.03.2022).

¹⁰¹ Ne var ki “ihbar” sözcüğüne yüklenen bu anlamın her zaman suç ihbarı olarak anlaşılacağı, örneğin, suç oluşturmamakla birlikte etik kurallara aykırı durumlara ilişkin bildirimler için de kullanılabilirdiği belirtilmelidir. Örneğin, bkz. Etik Rehberi Yerel Yönetimler, s.175.

¹⁰² 2006/3 sayılı ve “*Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık*” konulu Genelge, RG.20.01.2006-26055.

müracaat büroları kurulması, valilik ve kaymakamlıkların da bu doğrultuda kendi bünyelerindeki düzenlemeleri gerçekleştirmesi ve günümüzde CİMER için kullanılmakta olan "150" numaralı kısa telefon hattının tahsis edilmesi, BİMER sistemine internet üzerinden de erişilmesi ve “4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 3071 sayılı Dilekçe Hakkı Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile insan hakları ihlallerine ilişkin müracaatlar”ın anılan bürolara bizzat ya da BİMER sistemi aracılığıyla yapılabilmesi öngörülmüştür. Böylelikle, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu¹⁰³ kapsamında yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde bilgi edinme birimleri oluşturulması ya da bilgi edinme yetkilileri görevlendirilmesine yönelik düzenlemeye¹⁰⁴ benzer şekilde bir düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca, “etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu” oluşturulması (anılan Yönetmelik md.29/1) öngörülmüştür. Ancak bu komisyonların da vicdani uyarıya konu edilen etik ihlal ihbarlarını almak ve işlemek konusunda yetkili olmadıkları görülmektedir. Ne var ki Kamu

¹⁰³ 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, RG.24.10.2003-25269.

¹⁰⁴ 4982 sayılı Kanun uyarınca “kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler” (md.5/1) hükmü doğrultusunda, anılan Kanun kapsamında yer alan (merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri ile bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları, köyler hariç olmak üzere mahalli idareler ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları ile birlik veya şirketleri, T.C. Merkez Bankası ve üniversiteler de dahil olmak üzere kamu tüzel kişiliğini haiz olarak enstitü, teşebbüs, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş olan bütün kamu kurum ve kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları) tüm kamu kurum ve kuruluşları, “basın ve halkla ilişkilerle görevli birimlerinde, bilgi edinme hakkının etkin olarak kullanılabilmesi ve bilgi veya belgelere erişimin zamanında sağlanabilmesi amacıyla bilgi edinme birimleri” oluşturmakla, “bünyesinde basın ve halkla ilişkilerle görevli birimi veya bu birime benzer görevler ifa eden birim bulunmayan kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme hakkının etkin olarak kullanılabilmesi ve bilgi veya belgelere erişimin zamanında sağlanabilmesi amacıyla, kurum ve kuruluş içindeki bir birim bünyesinde bilgi edinme birimleri” oluşturmak veya “doğrudan kurum yöneticisine bağlı bilgi edinme yetkilisi” görevlendirmekle yükümlü tutulmuşlardır (Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik, RG.27.04.2004-25445, md.2 ve md.8/1 ve 2).

Görevlileri Etik Kurulu tarafından yerel yönetimlere yönelik olarak yayımlanmış olan rehberde, yer bakımından yerinden yönetim idareleri bünyesinde, uzmanlaşmanın sağlanması ve hızlı hizmet verilebilmesi için konusuna göre kurum içi ve kurum dışı olmak üzere etik ihlal ihbarlarını değerlendirecek etkin bildirim hatları kurulmasının tavsiye edildiği¹⁰⁵ dikkat çekmektedir.

Tüm bu açıklamalar, Sapin2 Kanunu'nda 2022 yılında yapılan değişikliklerle getirilen ve mesleki faaliyetleri çerçevesinde elde ettikleri bilgilere ilişkin olarak vicdani uyarıda bulunmak isteyenlerin kurum içi ihbar usulünü tercih ederken göz önünde bulundurmaları gerektiği anlaşılan, misilleme riskiyle karşılaşmamak ve kurum içi ihbar sonucunda ihlalin etkin şekilde giderileceği kanaatinde olmak (Sapin2 Kanunu, md.7-1-1) gibi kriterlerin, kamu görevlileri bakımından öncelikle kurum içi ihbar usulünün tüketilmesi kuralını özünde ortadan kaldırdığını göstermektedir. Oysa Türk hukukundaki mevzuattan hareketle kamu personelinin, konusu suç oluşturan fiiller ve dava açma hakkının kullanıldığı durumlar dışında, kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerine ilişkin müracaatları ve amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikayetleri için kurum içi ihbar yoluna gitmeleri gerektiği anlaşılmaktadır. Ne var ki çalıştıkları kurumla ilgili bilgileri vicdani uyarıya konu etmek isteyen kamu görevlilerinin, yukarıda değinilen 2006/3 sayılı ve “Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık” konulu Genelge’de belirtilen ve günümüzde CİMER adı altında hizmet vermekte olan BİMER sisteminden de yararlanamayacakları sonucuna varmak kolay görünmemektedir; bu konu “kurum dışı ihbar” başlığı altında incelenecektir.

b. Kurum dışı ihbar

Fransız hukukunun konuya ilişkin düzenlemeleri incelendiğinde, ilgili kurumla herhangi bir mesleki faaliyet ilişkisi bulunmayan kişiler de dahil herkesin kurum dışı ihbarda bulunabileceği sonucuna varılmaktadır. Dolayısıyla, kurum içi ihbar yapabilecek olanlar da kurum içi ihbar yaptıktan sonra veya yapmadan, kurum dışı ihbarda bulunabilirler (2022-41 s. Kanun’la Sapin2 Kanunu’na eklenen md.7-1-2 ve değiştirilen md.8-1). Bu yolla vicdani uyarıda bulunanların anılan Kanunla getirilen koruma mekanizmalarından yararlanabilmeleri için yine aynı Kanunda verilen “vicdani uyarıda bulunan” tanımına (Sapin2 Kanunu, md.6-1) uymaları ve kurum dışı ihbarı öngörülen usule uygun olarak yetkili makamlara başvurmak suretiyle yapmaları gerekmektedir (Sapin2 Kanunu, md.8-II).

¹⁰⁵ Etik Rehberi Yerel Yönetimler, s.181 ve s.185.

Kurum dışı ihbarda bulunabilecekler arasında kapsamı yukarıda açıklanan ve çok geniş şekilde düzenlendiği görülen kurum içi ihbar yapabilecek kişiler yer aldığı gibi, “*şahsen haberdar olduğu*” ilgili bilgiyi “*mesleki faaliyetler çerçevesinde elde etmemiş*” (Sapin2 Kanunu, md.6-I/son cümle) olan gerçek kişiler de yer almaktadır. Dolayısıyla, geniş anlamda kamu çalışanı olan bir kişinin, anılan Kanunda belirlenmiş koşulları karşılamak kaydıyla, görevli olduğu idare dışındaki idari birimlere ilişkin olarak da kurum dışı ihbarda bulunması mümkündür.

Fransız hukukunda düzenlenen kurum dışı ihbar usulü, ihbarda bulunabilecek kişilerin kapsamı ve karşılamaları gereken şartlar bakımından olduğu kadar, bu alanda idareye verilen görev ve yetkiler bakımından da dikkat çekicidir. Zira kurum dışı ihbarın yapılabileceği adli makamların yanı sıra, Fransa Kamu Başdenetçisi’ne, ilgili Tüzükte belirtilen idari birimlere ve 2019/1937 sayılı AB Yönergesinin kapsamındaki uyuşmazlıkları kabul etme yetkisi bulunan AB makamlarına kurum dışı ihbar yapılabilecektir. İlgili Tüzük tarafından belirlenecek idari birimlerin, Fransız idari teşkilatında yer alan bağımsız idari otoriteler, bağımsız kamu kurumları, meslek odaları ve bir kamu hizmetinin sunulması için kurulmuş kamu tüzel kişileri arasından seçileceği Sapin2 Kanunu’nda belirtilmektedir (2022-401 s. Kanun’la değiştirilen md.8). Kurum dışı ihbarları almakla ve işlemekle yükümlü idari birimler, ihbarın konusu bakımından yetkili olmadıklarını veya başka bir idari birimin de yetkili olduğunu tespit ettikleri takdirde, ilgili ihbarı yetkili gördükleri idareye veya Fransa Kamu Başdenetçisi’ne iletirler.

Yetkili olduğu durumlarda Fransa Kamu Başdenetçisi, ilgili tüzükte öngörülen sürelerle ve vicdani uyarıda bulunanların korunmasına ilişkin gizlilik güvencelerine uygun olarak, bağımsız ve tarafsız bir usul dahilinde ihbarı değerlendirir ve ihbarda bulunan kişiyi konunun gidişatı hakkında bilgilendirir (2011-333 sayılı Organik Kanun, md.35-1-II). İhbarın konusuyla ilgili bir başka idari birimin veya birden çok idari birimin yetkili olması halinde ya da yetkili herhangi bir idari birim bulunmaması halinde, bu ihbarı konuya en hâkim olan veya olabilecek idari birime gönderir. İhbarları almak ve işleme koymakla görevli ve yetkili idareler, bu alanda yürüttükleri faaliyetlere ilişkin olarak hazırlanacak raporda yer alması gerekli bilgileri Kamu Başdenetçisi’ne aktarırlar (Sapin2 Kanunu, md.8-II).

Kurum dışı ihbar usulüne ilişkin olarak, her ihbar üzerine başlayan süreç boyunca uygulanacak bağımsızlık ve tarafsızlık güvenceleri, ihbarda bulunan kişilere konunun gidişatına ilişkin olarak bilgi verilmesi gereken süreler (2019/1937 sayılı AB Yönergesi doğrultusunda), ilgili dosyaların

kapatılmasına, bilgilerin toplanması ve saklanmasına, görevli ve yetkili personelin hizmet içi eğitimine, ihbar konularının ilgili idari birimler arasında aktarılmasına ilişkin kurallar ile ihbarları işleyebilmek için bu idarelerin kendi aralarında aktarabilecekleri diğer bilgilerin kapsamı Sapin2 Kanunu uyarınca yayımlanması öngörülen tüzükle belirlenir (Sapin2 Kanunu, md.8-II).

Türk hukukunda ise, yukarıda anılan Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca kamu görevlilerinin, bu “(...) *Yönetmelikte belirlenen etik davranış ilkeleriyle bağdaşmayan veya yasadışı iş ve eylemlerde bulunmalarının talep edilmesi halinde veya hizmetlerini yürütürken bu tür bir eylem veya işlemde haberdar olduklarında ya da gördüklerinde*” durumu yetkili makamlara bildirecekleri düzenlenmiştir (anılan Yönetmelik, md.12). Kamu Görevlileri Etik Kurulu, “*etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek*”le¹⁰⁶ görevli ve yetkilidir. Ancak Kurul’a yapılacak başvurularda etik ilkelere aykırı davranışta bulunduğu ileri sürülen kişinin en az genel müdür veya dengi düzeyde bir görevli olması gerekmektedir¹⁰⁷ ve yargı organlarınca incelenmekte olan veya karara bağlanmış iddialar bu başvurularda konu edilemez (5176 sayılı Kanun md.4/1 ve 4 ile anılan Yönetmelik, md.28, md.31/3 ve md.33/1). Dolayısıyla, yukarıdaki başlık altında açıklanan nedenlerle, Türk hukukunda kamu görevlilerinin kurumlarıyla ilgili, suç oluşturmeyen resmi ve şahsi işleri için kural olarak kurum içi ihbar yoluna gitmeleri gerektiği anlaşılmakla birlikte, etik davranış ilkelerinin ihlalinin ileri sürüldüğü ve 5176 sayılı Kanun’da belirtilen koşulları karşılayan durumlarda, kurum içi ihbarın yanı sıra¹⁰⁸, Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na başvurulabileceği sonucuna varılacaktır.

¹⁰⁶ 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG.08.06.2004-25486, md.3.

¹⁰⁷ Genel müdür veya dengi seviyede bulunmayan “*Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Değerlendirme sonucu alınan karar, ilgililere ve başvuru sahibine bildirilir*” (5176 s. Kanun, md.4/2).

¹⁰⁸ Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yanı sıra kurum içi başvuru da yapılabileceği sonucuna, 5176 sayılı Kanun’un “Bu Kanuna göre yapılan inceleme ve araştırmalar, (...) tâbi oldukları personel kanunları hükümlerine göre disiplin kovuşturmasına engel teşkil etmez” hükmünden hareketle varılmaktadır (5176 s. Kanun, md.5/3).

Kamu Denetçiliği Kurumu'na yapılabilecek başvurular için ise, sadece vicdani uyarı konusunun “*telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan*” bir duruma ilişkin olması halinde kurum içi ihbarın yanı sıra, Kamu Denetçiliği Kurumu'na da başvuruda bulunulabileceği sonucuna varmak mümkün görünmektedir. Zira, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda¹⁰⁹, Kuruma başvuru yapılabilmesi için 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gerektiği belirtilmektedir; “*Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hâllerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir*” (6328 s. Kanun, md.17/4).

Bu noktada, görevli oldukları kurumlara dair bilgiler konusunda vicdani uyarıda bulunmak isteyen kamu görevlilerinin, başvuru sistemi bakımından kolaylık sunan, ihbarların yönlendirilmesi ve takibi konusunda da faaliyet gösteren Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Halkla İlişkiler Dairesi¹¹⁰ tarafından gerçekleştirilen ve kısaca CİMER olarak adlandırılan “elektronik kamu hizmeti”nden¹¹¹ yararlanıp yararlanamayacakları¹¹² da değerlendirilmelidir. Öncelikle, CİMER yoluyla başvuru yapmak isteyenlerin tercih edebilecekleri farklı başvuru türleri bulunduğu belirtilmelidir. Bu çalışmanın konusu bakımından, ihbar ve şikâyet başvuruları için internet üzerinden başvurunun mümkün olması, başvuruların, bu başvurulara konu edilen kişilere ulaşmaması için gerekli teknik ve idari tedbirlerin alınması¹¹³ gibi hususların, vicdani uyarıda bulunan kamu görevlileri için de olumlu etkileri olabileceği düşünülebilir.

¹⁰⁹ 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, RG.29.06.2012-28338.

¹¹⁰ İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında 14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı'nın CİMER'e ilişkin göreve ve yetkilerinin, “(...) a) Vatandaşların şikayet, talep, görüş ve önerilerinin derhal işleme alınıp değerlendirilmesi, sonuçlandırılması ve ilgisine süratle cevap verilmesini sağlamak. (...) c) 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göre yapılacak bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru bir şekilde sonuçlandırmak üzere gerekli tedbirleri almak. ç) (Ek:RG-18/9/2020-31248-C.K.-66/7 md.) Vatandaşların kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerine ilişkin başvurularına yönelik işlem süreçlerinin doğru bir şekilde yürütülmesi ve hızlı sonuçlandırılması amacıyla kurumsal takip ve inceleme faaliyetlerini yürütmek” olarak düzenlendiği görülmektedir (14 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, md.8, RG.24.07.2018-30488, mevzuat.gov.tr, E.T. 26.02.2022).

¹¹¹ 50 Soruda CİMER, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, s.14 <https://www.cimer.gov.tr/50sorudacimer.pdf> (E.T. 20.02.2022).

¹¹² “Usulsüz müracaat veya şikayette bulunmak”, 657 sayılı Kanun uyarınca karşılığında uyarı cezası öngörülen fiillerdendir [657 s. Kanun, md.125/1/A/(d)].

¹¹³ 50 Soruda CİMER, s.14, s.21, s.25, s.35 (E.T. 20.02.2022).

Dolayısıyla, suç oluşturmeyen fiillere ilişkin “*müracaat ve şikayetler[i] söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikayet edilen amirler atlanarak*” yapması öngörülen (657 s. Kanun, md.21/1 ve 2) devlet memurları ve Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik kapsamında yer aldığı belirtilen diğer kamu görevlilerinin (anılan Yönetmelik, md.15), söz konusu dilekçelerini yapılan başvuruların seçilen kuruma doğrudan gönderilmesi imkanını sunan “CİMER Otomasyon” seçeneğini kullanarak CİMER sistemi yoluyla iletmelerinde hukuka aykırılık olmasa gerektir. Zira CİMER Otomasyon yoluyla verilen hizmetin, söz konusu başvurular kabul edildikten sonra herhangi ön inceleme yapılmaksızın başvuruların gereğinin yapılması için doğrudan ilgili kamu kuruluşuna ivedilikle iletilmelerine ilişkin olduğu¹¹⁴ anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle, kamu görevlileri tarafından CİMER yoluyla yapılacak vicdani uyarı niteliğindeki ihbar ve şikâyet başvuruları, başvuru konusu bilginin ilişkin olduğu kuruma yapılmadığından ilk anda teknik olarak “kurum dışı ihbar” niteliğinde değerlendirilebilecek ise de bu başvuruların gereğinin CİMER bünyesinde değil, başvuruyu değerlendirmekle yetkili makam tarafından yapılacağı¹¹⁵ gözden kaçırılmamalıdır¹¹⁶. Ne var ki kendisine ilişkin kurum içi görevlendirmelere ve ilgili kurumda mevcut olduğunu ileri sürdüğü bazı uygulamalara ilişkin

¹¹⁴ “CİMER Otomasyon”a ilişkin açıklama için bkz.50 Soruda CİMER, s.22 (E.T. 20.02.2022).

¹¹⁵ CİMER yoluyla yapılan ihbar ve şikâyet başvurularının değerlendirilme usulü konusunda şu açıklamalara yer verildiği görülmektedir: “*İhbar başvurularının tamamına yakını, şikâyet başvurularının ise ilgili olanları adli makamlara gönderilmektedir. Adli makama intikal eden başvurular Cumhuriyet Başsavcılığının uhdesinde değerlendirilmektedir. Gerekli hallerde Cumhuriyet Başsavcılığı, başvuru sahibinin ifadesine başvurabilmektedir. Ayrıca ihbar ve şikâyet başvuruları idari inceleme ve soruşturma için görev alanına giren diğer kamu kurumlarına sevk edilmektedir. Kamu kurumu tarafından inceleme veya soruşturma başlatılması halinde de başvuru sahibinin ifadesine başvurulabilmektedir. Bu nedenden dolayı, başvuru sahibi kimlik ve iletişim bilgilerini gizleyerek başvuru yapsa dahi inceleme ve soruşturma aşamasında bu bilgiler talep edilmesi halinde yetkili kişilerle paylaşılmaktadır*”, 50 Soruda CİMER, s.36 (E.T. 20.02.2022).

¹¹⁶ Kaldı ki 2006/3 sayılı ve “Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) – Doğrudan Başbakanlık” konulu Genelge’nin yürürlükte olduğu dönemde verilen ve amiri hakkında BİMER’e şikayette bulunan memura disiplin cezası verilmesini, Anayasa ile güvence altına alınan dilekçe hakkının engellenmesi niteliğinde olduğundan hukuka aykırı bulan mahkeme kararları bulunduğunu aktaran kaynaklar mevcuttur (Danıştay 12. D. E.2016/5625, K.2017/6293, T.06.12.2017, aktaran “BİMER veya CİMER’e başvuran memura disiplin cezası verilir mi?”, <https://www.memurlar.net/haber/797808/bimer-veya-cimer-e-basvuran-memura-disiplin-cezasi-verilir-mi.html>, E.T. 20.02.2022).

şikayetlerini 657 sayılı Kanun ile Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik uyarınca “*en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile*” iletmek yerine, CİMER’e başvuruda bulunmak suretiyle gerçekleştiren kişiye disiplin cezası verildiği durumlar ve “*657 sayılı Kanun’un 21. maddesindeki düzenlemeye aykırı davranarak 682 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 8/2-b maddesindeki ‘Mevzuatta belirlenmiş usul ve kurallara riayet etmeden sözlü, yazılı veya elektronik olarak müracaat veya şikâyetle bulunmak’ fülünü işlediği*”¹¹⁷ sonucuna varılan yargı kararları da bulunmaktadır.

c. Kamuya ifşa

Fransız hukukunda Sapin2 Kanunu’nda verilen tanıma uygun surette vicdani uyarıda bulunanlar bakımından kamuya ifşa söz konusu olduğunda, bu kişilerin öngörülen koruma mekanizmalarından yararlanmaları ancak üç durumda söz konusu olabilir.

2022-401 sayılı Kanun’la düzenlenen bu durumlardan ilki, daha önce kurum içi ihbar yapılmış olsun ya da olmasın, kurum dışı ihbar yapılmış olması ve bu ihbar üzerine, ihbar sonrası bilgilendirme için ilgili mevzuatta öngörülen süreler dolmasına karşın alınan herhangi bir önlemin vicdani uyarıda bulunana bildirilmemiş olmasıdır. İkinci durum, açık ve yakın tehlike durumudur. Özellikle kamu görevlilerinin durumuna ilişkin olarak, mesleki faaliyetleri çerçevesinde elde ettikleri bilgileri kamuya ifşa edeceklerin, anılan Kanunla getirilen koruma mekanizmalarından yararlanabilmeleri için bu bilgileri acil bir durumun varlığı ya da telafisi imkânsız bir zarar doğması riski bulunması gibi, kamu yararının açık veya yakın tehlike ile karşı karşıya olduğu durumlar nedeniyle ifşa etmiş olmaları gerekmektedir. Üçüncü durum ise, kurum dışı ihbarları almakla yetkili idarelere veya Fransa Kamu Başdenetçisi’ne başvurmanın vicdani uyarıda bulunanı misilleme riskiyle karşı karşıya getireceği veya olayın olağan dışı özellikleri nedeniyle, delillerin karartılması veya yok edilmesi ihtimalinin bulunduğunu ya da ihbarın yapılacağı birimin vicdani uyarıda bulunanla çıkar çatışmasının bulunabileceğini, ihbar konusu filleri işleyen kişiyle gizli anlaşma içinde olabileceğini, aynı olayların parçası olabileceğini düşünmek için vicdani uyarıda bulunacak kişinin ciddi gerekçelerinin olduğu ve dolayısıyla, kurum dışı ihbarın (ifşaya konu) ihlali etkin biçimde gideremeyeceği hallerdir (Sapin2 Kanunu, md.8-III).

¹¹⁷ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 2İDD, E.2018/2565, K.2019/859, T. 26.04.2019, www.uyap.gov.tr aktaran BOZ Selman Sacit – YURDAER Cihat – ERASLAN Yunus, “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.27, S.3, 2019, s.526.

Kamuya açıklanacak bilginin vicdani uyarıya konu edilebilecek bilgilerin kapsamında yer almakla birlikte, kamuya ifşa edilmesinin milli güvenlik ve milli savunmayla ilgili konulara zarar vereceği durumlarda ise, yukarıda belirtilen ikinci ve üçüncü duruma ve mesleki faaliyetler çerçevesinde elde edilen bilgilerin kamuya ifşa edilmesine ilişkin düzenlemeler uygulanmaz (Sapin2 Kanunu, md.8-III-Son fıkra).

Türk hukuk sisteminde ise, kamu kurum ve kuruluşlarının 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nda “*yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak*”la yükümlü oldukları görülmektedir. Ayrıca yine aynı Kanunda, “*yayımlanmış veya kamuya açıklanmış bilgi veya belgelerin*” bilgi edinme başvurularına konu olmayacağı belirtilmekte, dolayısıyla bu Kanun kapsamındaki idareler tarafından yayın veya açıklama yapmak yoluyla da kamuya bilgi sunulabildiği anlaşılmaktadır (4982 sayılı Kanun, md.8/1). Bu kurumlar bünyesinde çalışan kamu görevlilerinin kurum dışı ihbar veya şikâyetle bulunabilecekleri durumlara ilişkin örnekler ise yukarıda ele alınmış olmakla birlikte, vicdani uyarıya konu edilebilecek nitelikteki bilgilerin kamu görevlileri tarafından kamuya ifşa edilebileceğine ilişkin herhangi bir düzenleme tespit edilememiştir.

3. Vicdani uyarıda bulunan kamu görevlileri için öngörülen hukuki koruma

Öncelikle, vicdani uyarıda bulunanların Sapin2 Kanunu ve bu Kanunla birlikte ilgili diğer kanunları da değiştiren 2022-401 sayılı Kanun uyarınca tanınan koruma mekanizmalarından yararlanabilmeleri için anılan Kanunu'nda yer alan “vicdani uyarıda bulunan” (“*lanceur d’alerte*”) tanımına uygun surette, öngörülen usullere uygun olarak ve bu tanım kapsamında yer aldığı anlaşılan bir konuda ihbarda bulunmuş ya da bilgiyi kamuya ifşa etmiş olmalarının gerektiği belirtilmelidir. Bir başka deyişle, ilgili düzenlemelere uygun olmayan bir konuda ya da şekilde ihbarda bulunan ya da bilgiyi kamuya ifşa eden kişinin, vicdani uyarıda bulunanlara tanınan koruma mekanizmalarından yararlanamayacağı görülmektedir.

İlgili mevzuatta belirtilen koşulları karşılayan kişiler ise, bahsedilen bilgilerin tümünün ihbar veya kamuya ifşasının ilgili yararların korunması için gerekli olduğunu düşünmekte makul gerekçeleri bulunduğuun anlaşılması halinde söz konusu ihbar veya ifşadan kaynaklanan zararlardan sorumlu olmazlar. Fransız Ceza Kanunu¹¹⁸ uyarınca bu kişilerin ceza

¹¹⁸ Vicdani uyarıda bulunanlara sağlanan hukuki korumanın artırılması amacıyla Fransız Ceza Kanunu'nun 122-9'uncu maddesinin 2022-401 sayılı Kanunla değiştirilen, dolayısıyla YUHFD Vol. XIX No.2 (2022)

sorumluluğu kaldırılmıştır (2022-401 s. Kanun’la Sapin2 Kanunu’na eklenen md.10-1-I). Ancak kanunla korunmuş sırrı ihlal eden kişilerin ceza sorumluluğunu kaldıran halleri düzenleyen söz konusu maddede Sapin2 Kanunu’nun 6’ncı maddesine yapılan atıf dikkate alındığında, “*milli savunmanın, tıbbi sırrın, yargılamada müzakerenin, soruşturmanın ve avukatın meslek sırrının gizliliğinin korunmasına ilişkin hükümler uyarınca açıklanması veya ifşa edilmesi yasak olan olay, bilgi ve belgeler*”de yer alan sırları açıklayan kişilerin anılan maddenin kapsamı dışında kaldıkları anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle, Sapin2 Kanunu uyarınca vicdani uyarıya konu edilemeyecek bilgileri açıklayanların cezai sorumlulukları kaldırılmamıştır.

Öngörülen koruma mekanizmaları uyarınca, ilgili mevzuata uygun surette vicdani uyarıda bulunan hiçbir kamu görevlisi, yaptığı ihbar veya ifşa nedeniyle ya da KGGK’nin L.135-1¹¹⁹ ve L.135-3¹²⁰ maddeleri uyarınca yaptığı açıklama veya tanıklık üzerine, işe alım, asaleten atama, kadroların kaldırılması, ücretlendirme, hizmet içi eğitim, mesleki yeterliliğin değerlendirilmesi, disiplin, yeniden işe yerleştirme, terfi, naklen atama, çalışma saatleri veya görev yeri değişikliği konularında olumsuz hukuki sonuç doğuracak herhangi karara ve bu alandaki tehdit ve teşebbüslere konu edilemez, Sapin2 Kanunu’nda düzenlenen koruma mekanizmalarından da yararlanır (2022-41 s. Kanun’la KGGK’ye eklenen

1 Eylül 2022’de yürürlüğe girecek olan metni şöyledir: “*İlgili yararların korunması için söz konusu açıklamanın gerekli ve oranlı olduğu, ihbarın kanunla belirlenmiş koşullara uygun davranıldığı ve bilgiyi açıklayan kişinin Şeffaflığa, Yolsuzlukla Mücadeleye ve İktisadi Hayatın Modernizasyonuna ilişkin 9 Aralık 2016 tarihli ve 2016-1691 sayılı Kanun’un 6’ncı maddesinde yer alan vicdani uyarıda bulunan tanımının ölçütlerini karşıladığı hallerde, kanunla korunmuş bir sırrı ihlal eden kişinin ceza sorumluluğu yoktur.*

Hukuka uygun şekilde haberdar olduğu belgeler veya bilgilerin kayıtlı bulunduğu diğer ortamları ortadan kaldıran, mal edinen veya gizleyen ve bu maddenin ilk fıkrasında öngörülen şartlar dahilinde ihbar veya ifşa eden vicdani uyarıda bulunanın da ceza sorumluluğu yoktur.

Bu madde hükümleri, anılan suçlara iştirak edenler bakımından da uygulanır” (www.legifrance.gouv.fr E.T. 20.03.2022).

¹¹⁹ 2022-41 s. Kanun ile KGGK’ye eklenen md.L135-1 uyarınca, “*Bir kamu görevlisi, görevini ifa ederken öğrendiği ve suç oluşturan fiilleri Fransız Ceza Usul Kanunu md.40/2 uyarınca adli makamlara bildirir, idari makamlara da bildirebilir*” (www.legifrance.gouv.fr E.T. 20.03.2022).

¹²⁰ 2022-41 s. Kanun ile KGGK’ye eklenen md.L135-3 uyarınca, kamu görevlilerinin görevlerini ifade ederken öğrendikleri ve çıkar çatışması olarak nitelendirilebilecek fiiller için hiyerarşik üstlerine bildirimde bulunabilme veya meslek etiği ilkeleri sorumlusuna açıklama yapabilme imkanı düzenlenmiştir (www.legifrance.gouv.fr E.T. 20.03.2022).

YÜHFD Cilt: XIX Sayı:2 (2022)

md.L135-4). Nitekim anılan Kanun uyarınca, ilgili mevzuata uygun olarak vicdani uyarıda bulunan kamu görevlileri gerçekleştirdikleri ihbar veya kamuya ifşa nedeniyle misilleme niteliğindeki uygulamalar veya bu tür uygulamalara ilişkin tehdit ya da teşebbüslerle karşı karşıya bırakılamazlar. Bu kapsamda, çevrim içi kamu iletişim hizmetleri de kullanılarak kişisel itibarlarının zedelenmesi dahil, zarara ya da iş veya gelir kaybı ya da herhangi mali kayba uğratılamazlar, mal veya hizmet sözleşmelerinin erken feshi ya da iptali söz konusu olamaz, psikiyatrik veya diğer tıbbi tedaviye kötü niyetli şekilde sevk edilemezler (2022-401 s. Kanun'la Sapin2 Kanunu'na eklenen md.10-1-II)¹²¹.

Tüm bu koruma mekanizmalarının düzenlenmiş olması vicdani uyarıda bulunmayı kolaylaştıracak olması bakımından olumlu değerlendirilmekle birlikte, vicdani uyarıda bulunduğu varsayılan kamu görevlilerinin kötü niyetle hareket edebileceği, dolayısıyla uyarıya konu ettikleri bilgilerin gerçekte örtüşmediği durumların da olabileceği göz ardı edilmemelidir. İşte bu ihtimale binaen, bir çıkar çatışması durumuna ilişkin fiiller hakkında kötü niyetle, zarar verme niyetiyle ya da kamuoyuna açıklanan veya yayımlanan hususların gerçekte örtüşmediği konusunda kısmen de olsa bilgi sahibi olmasına karşın bildirimde bulunan veya tanıklık eden kamu görevlileri için Sapin2 Kanunu öncesi düzenlemelerde de öngörülmüş olduğu üzere, Fransız Ceza Kanunu'nun ilgili maddesinde yer alan (md. 226-10-1) cezalar düzenlenmiştir (KGGK, md.L135-5).

Yukarıda belirtilen misilleme niteliğindeki eylem ve işlemlere karşı açılan davalarda, ihbar veya kamuya ifşanın Sapin2 Kanunu'nun 6'ncı ve 8'inci maddelerine uygun olduğu davacı tarafından kanıtlandığı takdirde, dava konusu işlemin hukuka uygun olduğunu ispatlamakla davalı yükümlüdür. Yargıç gerekli tüm incelemeleri yaptıktan sonra kararını verir. Yine yukarıda belirtilen uygunluk şartlarını karşılamak koşuluyla davacı, kendisine ait yargılama giderlerinin karşı tarafça karşılanması ve ihbar ya da ifşa nedeniyle mali durumu önemli ölçüde bozulmuşsa karşı tarafça sağlanacak bir ödenek tahsisi edilmesi yönünde karar verilmesini mahkemeden talep edebilir. Bu tür talepler öncelikle karara bağlanır. İhbar veya kamuya ifşada bulunulmasını engellemek amacıyla vicdani uyarıda

¹²¹ Kişinin fiziksel bütünlüğe yönelik kasıtlı saldırılar, şiddet eylemleri, tehditler veya diğer yıldırma eylemleri nedeniyle idari ve adli makamlara başvuruda bulunan, iyi niyetle açıklama veya tanıklık yapan kamu görevlilerine de vicdani uyarıda bulunan kamu görevlilerine sağlanan korumayla aynı şekilde bir korumanın sağlanacağı anılan Kanunda düzenlenmiştir (2022-41 sayılı Kanun md.7-II ile KGGK'ye eklenen md.L135-6-A bkz. www.legifrance.gouv.fr E.T. 20.03.2022).

bulunanlara karşı açılmış davalarda da karşı tarafça ödenmek üzere yargılama giderlerinin karşılanmasının ve bir ödenek tahsisinin mahkemeden talep edilmesi mümkündür (2022-401 s. Kanun’la Sapin2 Kanunu’na eklenen md.10-1-III).

Türk hukukunda ise vicdani uyarıda bulunan kamu görevlilerine sağlanacak hukuki koruma konusunda ilgili mevzuatın, Fransız hukukunda örneklere oranla daha genel ifadeler içerdiği görülmektedir. Örneğin, Devlet Memurları Kanunu’nun, “*Kanunlarda yazılı haller dışında Devlet memurunun memurluğuna son verilmez, aylık ve başka hakları elinden alınamaz*” (657 s. Kanun, md.18) hükmünden hareketle, hukuka uygun surette vicdani uyarıda bulunan devlet memurlarının haklarının, bu uyarı nedeniyle herhangi bir zarar görmeyeceği sonucuna varılabilir. Devlet Memurları Kanunu’nun yukarıda değinilen “*Müracaat, şikayet ve dava açma*” başlıklı 21’inci maddesine dayanılarak hazırlanmış olan Devlet Memurlarının Şikayet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik’te ise şikayet veya müracaat “*haklarını kullanan Devlet Memurlarına şikayetlerinden dolayı bir ceza verilemez. Ancak, şikayet [ve müracaat] haklarını bu Yönetmelikte tespit edilen usul ve esaslara aykırı surette kullananların veya her ne surette olursa olsun bu haklarını kullanırken bir suç işleyenlerin sorumlulukları saklıdır*” hükmüne yer verilmiş, 2009 yılında “*ihbar yükümlülüğünü yerine getiren Devlet memurlarına ihbarlarından dolayı bir ceza verilemez, doğrudan veya dolaylı olarak hizmet koşulları kısmen de olsa ağırlaştırılmaz ve değiştirilemez*” hükmü eklenmiş ve ihbarlar karşısında görevlerini “*zamanında ve eksiksiz olarak*” yerine getirmeyen amirlere 657 sayılı Kanun’un 125’inci maddesindeki disiplin cezalarından verileceğinin öngörülmüş olması isabetlidir (anılan Yönetmelik, md.10, md.13 ve md.14).

Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik uyarınca da “*(...) Kurum ve kuruluş amirleri, ihbarda bulunan kamu görevlilerinin kimliğini gizli tutar ve kendilerine herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirleri alırlar*” (anılan Yönetmelik, md.12). Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından yerel yönetimlere yönelik olarak yayımlanan Etik Rehberi’nde ise, etik bildirim hatlarının etkin işleyebilmesi için bildirimde bulunanların kimliklerinin gizli tutulacağından, ilgili bildirim nedeniyle ceza almayacaklarından, “*misilleme ile karşılaşmayacaklarından*” emin olmaları ve bu amaçla ilgili önlemlerin alınması gerektiği¹²² belirtilmiştir.

¹²² Etik Rehberi Yerel Yönetimler, ss.182-183.

YÜHFD Cilt: XIX Sayı:2 (2022)

Fransız hukukunda, vicdani uyarıda bulunan kamu görevlilerini kapsayan tüm bu hususların yanı sıra, Fransa Kamu Başdenetçisi'nin vicdani uyarı alanındaki yetkilerinin kurum dışı ihbarları kabul etmekle ve kendisinin yetkili olmadığı takdirde de ihbarları yetkili idarelere yönlendirmekle sınırlı olmadığı, vicdani uyarıda bulunanlara koruma sağlamaya ve Fransa'da öngörülen tüm bu düzenlemelerin işleyişinin izlenmesine yönelik yetkilerle de donatıldığı belirtilmelidir. Bu amaçla, 21 Mart 2022 tarihli ve 2022-400 sayılı Organik Kanun¹²³, Kamu Başdenetçisi'ne İlişkin Organik Kanun'da¹²⁴ pek çok değişiklik yapmıştır. İşte bu kapsamda yapılan değişiklikler uyarınca, Fransa Kamu Başdenetçisi vicdani uyarıda bulunanları bilgilendirmek, tavsiye vermek ve yönlendirmekle ve yine bu kapsamda Sapin2 Kanunu uyarınca koruma mekanizmalarından yararlanma hakkı bulunanların hak ve özgümlüklerini savunmakla görevli ve yetkili kılınmıştır (2011-333 s. Organik Kanun, md.4-5). Başdenetçi, vicdani uyarıda bulunanların yönlendirilmesi ve korunmasına yönelik yetkilerini kullanmada kendisine yardımcı olan Kurulun toplantılarına başkanlık eder. Ayrıca vicdani uyarıda bulunanlardan sorumlu bir Başdenetçi Yardımcısı, Başdenetçi'nin önerisi üzerine Başbakan tarafından görevlendirilecektir (2011-333 s. Organik Kanun, md.11).

Konuya ilişkin önemli görev ve yetkilerle donatılmış olan Fransa Kamu Başdenetçisi, vicdani uyarıda bulunanlar konusunda doğrudan kendisi tarafından yürütülen faaliyetlere ilişkin bilgileri yıllık raporunda, ihbarları almak ve işleme koymakla görevli idareler tarafından yürütülen faaliyetler konusundaki tespit ve değerlendirmelerini ise, vicdani uyarıda bulunanların korunması mekanizmalarının işleyişine ilişkin olarak iki yılda bir hazırladığı raporunda Cumhurbaşkanına, Millet Meclisi Başkanı'na ve Senato Başkanı'na sunar (2011-333 s. Organik Kanun, md.36). Ayrıca vicdani uyarıda bulunan herkes, söz konusu uyarıyı Sapin2 Kanunu'nda yer alan tanıma ve öngörülen usullere uygun şekilde gerçekleştirdiği hususunda görüş bildirmesi talebiyle Kamu Başdenetçisi'ne başvurabilir. Bu kapsamdaki görüşlerin, ilgili talebin kayda alınmasından itibaren altı ay içinde bildirilmesi gerekmektedir (2011-333 s. Organik Kanun, md.35-1).

Vicdani uyarıda bulunanlara tanınan koruma mekanizmalarının düzenlenmesi ve güçlendirilmesi amacıyla Fransız hukukunun ortaya

¹²³ 21 Mart 2022 tarihli ve 2022-400 sayılı Vicdani Uyarı Alanında Kamu Başdenetçisinin Rolünün Güçlendirilmesine İlişkin Organik Kanun, FCRG 22.03.2022-0068, legifrance.gouv.fr. (E.T. 10.04.2022).

¹²⁴ 2011-333 sayılı ve 29 Mart 2011 tarihli Kamu Başdenetçisine İlişkin Organik Kanun, FCRG 30.03.2011-0075, legifrance.gouv.fr. (E.T. 10.04.2022).

koyduğu düzenlemeler, özellikle Sapin2 Kanunu ile KGGK arasında karşılıklı olarak yapılan atıflar yoluyla, kamu görevlilerinin hak ve yükümlülükleri ile idarenin yükümlülükleri bakımından açık bir hukuki çerçeve ortaya koymuştur. Vicdani uyarıda bulunanlar için Sapin2 Kanunu'nda tanınan haklardan feragat edilemeyeceği, bu hakların fiili veya hukuki yollarla kısıtlanamayacağı, kısıtlamaya yönelik tüm düzenleme veya kararların yok hükmünde olduğu da düzenlenmiştir (2022-401 s. Kanun'la Sapin2 Kanunu'na eklenen md.12-1). Ayrıca 2022 değişiklikleri kapsamında, kurum içi veya kurum dışı ihbarların yapılmasını önleyen kişilerin bir yıl hapis cezası ve 15 000 Euro adli para cezası ile cezalandırılması öngörülmüştür. Vicdani uyarıda bulunanlar hakkında açılan davalarda kovuşturmayaya yer olmadığına karar verilen ya da dava açma veya davaya müdahale haklarının kötüye kullanıldığını, dava sürecinin uzatılması amacıyla hareket edildiğinin görevli ve yetkili mahkemelerce tespit edildiği durumlarda¹²⁵, söz konusu haklarını kötüye kullananlar aleyhine hükmedilebilecek adli para cezası miktarı 30 000 Euro'dan 60 000'ya yükseltilmiştir (2022-401 s. Kanun'la Sapin2 Kanunu'na eklenen md.13-II). Tüm bu düzenlemeler sayesinde, görevleri çerçevesinde öğrendikleri bilgileri vicdani uyarıya konu eden kamu görevlilerine sağlanan hukuki korumanın da artırıldığı görülmektedir.

SONUÇ

Sosyal bilimlerin farklı alanlarında Türkçe kaleme alınan eserlerde farklı şekillerde tercüme edildiği¹²⁶ görülen “*whistleblower*” veya “*lanceur d'alerte*” teriminin karşılığı olarak, söz konusu kavramın herhangi bir “ihbar”dan farklı nitelikteki bildirimleri de içeriyor olması nedeniyle, “vicdani uyarı”¹²⁷ ve söz konusu faaliyeti gerçekleştiren kişi için de “vicdani uyarıda bulunan” terimlerinin kullanılması önerilmektedir. İlgili bilgiyi görevi nedeniyle öğrenmiş bir kamu görevlisinin vicdani uyarıda bulunan olduğu durumlarda, kamu görevlisinin idareyle arasındaki hukuki ilişkinin ilgili mevzuatta düzenlenen içeriği gereği, kural olarak idare bünyesindeki hukuka aykırılıkların giderilebilmesi için “hukuka uygun

¹²⁵ Belirtilen durumlar, Fransız Ceza Usul Kanunu md.177-2, md.212-2 ve md.392-1'in son fıkrasında düzenlenmekte ve her biri mahkeme kararıyla tespit edilmektedir (<https://www.legifrance.gouv.fr/E.T.15.02.2022>).

¹²⁶ KONYALI, s.414, dipnot 3.

¹²⁷ AKSOY RETORNAZ, s.152.

YÜHFD Cilt: XIX Sayı:2 (2022)

bildirimde bulunmak”¹²⁸ yaklaşımıyla söz konusu bildirimlerin gerçekleştirileceği sonucuna varılmaktadır.

Fransa, Avrupa Konseyi tarafından yayımlanan tavsiye kararlarını ve Fransız Danıştay’ının ilgili raporunu da dikkate alarak 2016 yılında 2016-1691 sayılı Kanun’da (Sapin2 Kanunu olarak anılmaktadır) oldukça kapsamlı bir düzenleme yapmıştır. Ancak 2019/1937 sayılı AB Yönergesi’nin Fransa iç hukukuna aktarılması amacıyla Sapin2 Kanunu’nda 2022 yılında yapılan değişiklikler, konunun çok daha ayrıntılı olarak düzenlenmesini sağlamış, özellikle kamu görevlilerinin vicdani uyarıda bulunma usulüne ilişkin önemli bir yaklaşım farklılığı getirmiş ve vicdani uyarıda bulunanlara sağlanan hukuki korumayı dikkat çekici ölçüde güçlendirmiştir.

Bu çerçevede öncelikle, ilgili AB Yönergesi doğrultusunda, Fransız hukukunda 2016 yılından bu yana mevcut olan ve anılan kanunda yer alan “vicdani uyarıda bulunan” tanımı geliştirilmiştir. Vicdani uyarıda bulunma imkânı sadece gerçek kişilere tanınmış ancak vicdani uyarıda bulunanlara sağlanan hukuki korumanın kapsamı sadece doğrudan doğruya vicdani uyarıda bulunanlarla sınırlı tutulmamış olup, bu şekildeki düzenleme vicdani uyarıda bulunma kararının alınmasında ilgili kişilere güvence sağlaması bakımından isabetli olmuştur. Türk hukukunda ise, Fransa örneğindeki denkleme gelebilecek tek bir “vicdani uyarıda bulunan” tanımı tespit edilememiş ancak Türkiye’de ilgili mevzuatta, vicdani uyarıda bulunabilecek kamu görevlilerine, uyarıya konu edilebilecekleri hususlara, suç oluşturan fiiller karşısında uymaları gereken kurallara ilişkin belirlemelere yer verildiği ve uygulamanın güçlendirilmesi amacıyla Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından rehber yayımlanması yoluna da gidildiği tespit edilmiştir.

Kamu görevlilerinin vicdani uyarıda bulunmasında konusu suç oluşturan fiillerin, Fransız hukukunda Sapin2 Kanunu’nun 2016’da kabul edilen ilk metninde de 2022-401 sayılı Kanun’la değiştirilmiş metninde de vicdani uyarıya konu edilebileceği görülmektedir. Bu noktada, Türk Ceza Kanunu’nun “*kamu adına soruşturma ve kovuşturmayı gerektiren bir suçun işlendiğini göreviyle bağlantılı olarak*” öğrenen kamu görevlisinin, bu suç hakkında yetkili makamlara gecikmeksizin bildirimde bulunmamasını da suç olarak düzenlenmiş olması, suç niteliğindeki hukuka aykırılıkların bildirimini sağlanması bakımından Türk hukuk sisteminin güçlü yanını oluşturmaktadır.

¹²⁸ SLAMA, s.2231.

Vicdani uyarıda bulunma usullerine ilişkin olarak Fransız hukukunda, Sapin2 Kanunu'nda 2022 yılında yapılan değişiklikler sonucunda kurum içi başvurunun kamu görevlilerinin öncelikle tüketmeleri gereken bir aşama olmaktan çıkarıldığı, ancak izlenebilecek her üç usulün de ayrıntılı şekilde düzenlendiği ve vicdani uyarıda bulunanlara sağlanan hukuki koruma mekanizmalarından yararlanabilmenin, söz konusu usullere uygun hareket etmek olduğunun belirtildiği görülmektedir. Türk hukuk sisteminde ise, kamu görevlilerinin vicdani uyarı niteliğinde değerlendirilecek bildirimlerde bulunmalarına imkan veren ve izleyecekleri usullere ilişkin bazı belirlemeler içeren düzenlemelere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Devlet Memurlarının Şikâyet ve Müracaatları Hakkında Yönetmelik, Kamu Görevlilerinin Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik veya Kamu Görevlileri Etik Kurulu tarafından yerel yönetimlere yönelik olarak yayımlanan rehber ve kamu görevlilerini de kapsayabilecek şekilde CİMER'e ilişkin düzenlemeler gibi çeşitli düzenlemelerde dağınık şekilde yer verildiği tespit edilebilmiştir. Ancak bu düzenlemelerdeki çeşitlilik ve özellikle de kapsamı ile izlenmesi gereken başvuru usullerinin tespit edilmesinde karşılaşılan güçlüğü, vicdani uyarıda bulunmak isteyen kamu görevlilerinde olası disiplin soruşturmalarıyla karşılaşma endişesi doğurması, dolayısıyla ihbar veya şikâyette bulunmaktan caymayı kolaylaştırması mümkün görünmektedir.

Fransız hukuk sisteminde vicdani uyarıda bulunan kamu görevlilerine sağlanan hukuki korumanın, özellikle Sapin2 Kanunu'nda 2022 yılında yapılan değişiklikler sonucunda artırılmış olduğu açıktır. Bu kapsamda tanınan haklar, vicdani uyarıda bulunmuş olmak nedeniyle kişilerin mali durumlarında meydana gelen kötüleşme ya da çöküşün olabildiğince giderilmesine yönelik önlemlerin mahkeme kararıyla uygulanmasına kadar varabilmektedir. Ülkemizde yürürlükte olan mevzuatta ise, ilgili kamu görevlilerinin kimliğinin gizli tutulması, ihbardan dolayı ceza verilmemesi, hizmet koşullarının kısmen de olsa ağırlaştırılmaması ve değiştirilmemesi, bu görevlilere herhangi bir zarar gelmemesi için gerekli tedbirlerin alınması gibi genel ifadelerle kaleme alınmış düzenlemeler tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Türkiye'de kapsamında yer alacak idarelere ve ilgili kamu görevlerine uygulanmak üzere, "vicdani uyarıda bulunan" tanımı konusunda Fransız hukuku örneğinde olduğu gibi kapsayıcı tek bir tanımı, vicdani uyarıya konu edilemeyecek bilgileri, bu tanım kapsamındaki bildirimlerde izlenebilecek usulleri ve yine, bu tanım ile usullere uygun olarak bildirimde

bulunanlara tanınacak hukuki koruma mekanizmalarını bütüncül bir yaklaşımla ve sistematik şekilde ortaya koyan bir kanuni düzenleme yapılmasının, idarenin işleyişine olumlu katkı sunacağı sonucuna varılmıştır.

KAYNAKÇA

- AKBULUT Emre, “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararları Işığında Kamu Görevlilerinin İfade Özgürlüğü ve Danıştayın Konuya Yaklaşımı”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Y.9, S.18, Aralık 2021, ss.1-47.
- AKSOY RETORNAZ Emine Eylem, Türk Ceza Hukukunda Göreve İlişkin Sırrın Açıklanması Suçu, Vedat Kitapçılık, 2014, 218s.
- AKYILMAZ Bahtiyar – SEZGİNER Murat – KAYA Cemil, Türk İdare Hukuku, 14. Baskı, Savaş, Ekim 2021, 780s.
- ALP Mustafa, Çalışanın İşvereni ve İş Arkadaşlarını İhbar Etmesi (Whistleblowing), Beta, 2013, 301s.
- ALP Mustafa, “Avrupa Birliği’nin 2019/1937 sayılı Birlik Hukukuna Aykırılıkları Bildirenlerin Korunması (Whistleblowing) Yönergesi Işığında İşçinin Hukuka Aykırılıkları İfşa Etmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.23, S.1, 2021, ss.1-37.
- BOZ Selman Sacit – YURDAER Cihat – ERASLAN Yunus, “İdare Hukuku Boyutuyla İyi Yönetişim İlkesi: İyi İdare”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.27, S.3, 2019, ss.497-532.
- COTTIER Bertil, “La protection du wistleblower ou le panneau manquant du triptyque de la transparence administrative” in Criminologie, politique criminelle et droit pénal dans une perspective international : Mélanges en l’honneur de Martin Killias à l’occasion de son 65^e anniversaire, Stämpfli, 2013, ss.533-546.
- DESGENS-PASANAU Guillaume, La protection des données personnelles, 5^e Ed., LexisNexis, Paris, 2022, 368s.
- FOEGLE Jean-Philippe – PRINGAULT Stephen, “Les ‘lanceurs d’alerte’ dans la fonction publique”, AJDA, 2014/39, ss.2256-2261.
- KONYALI Gökçe, “Uluslararası Hukukta İhbarcılık Kavramı ve İhbarcılarının Korunması”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 12(1), 2021, 412-428.
- SLAMA Serge, “Lanceur d’alerte une nouvelle figure de droit public?”, AJDA, 2014/39, ss.2229-2235.
- LOCHAK Daniele, “L’alerte éthique, entre dénonciation et désobéissance”, AJDA, 2014/39, ss.2236-2241.

MEYER Nicole Marie, “Le droit d’alerte en perspective : 50 années de débats dans le monde”, AJDA, 2014/39, ss.2242-2248.

POLLET-PANOUSSIS Delphine, “La procédure interne de recueil des alertes dans les administrations”, AJDA, 2019, s.2168 vd., www.dalloz.fr.

Raporlar ve rehber

Améliorer la protection des lanceurs d’alerte partout en Europe, Rapport préparé par la Commission des questions juridiques et des droits de l’homme, Doc.14958, 30 août 2019, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=28096&lang=FR>, 35 p.

Etik Rehberi Yerel Yönetimler, T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu, 2020, <https://www.etik.gov.tr/wp-content/uploads/2021/06/Etik-Rehber-Yerel-Yonetimler.pdf>, 276 p.

Le droit d’alerte: signaler, traiter, protéger, Les Etudes du Conseil d’Etat, La Documentation Française, 2016, https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/reprise-contenus/etudes/2016-ce_etude_droit-d-alerte.pdf, 133 p.

Rapport d’information sur l’évaluation de l’impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 » présenté par MM. Raphaël GAUVAIN et Olivier MARLEIX, Assemblée Nationale no 4325, 07.07.2021, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b4325_rapport-information.pdf, 187 p.