



**SIGMA**  
**Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi İçin Destek**  
**AB tarafından finanse edilen, OECD ve Avrupa Birliği ortak girişimi**

**KAMU HİZMETİ MEVZUATI:**  
**İKİNCİL MEVZUAT**  
**(VE DİĞER DÜZENLEYİCİ ARAÇLAR)**  
**İÇİN KONTROL LİSTESİ**

**SIGMA BELGE No. 14,**

**1997**

Bu belge Avrupa Birliğinin (AB) mali katkısı ile hazırlanmıştır. Burada ifade edilen görüşler herhangi bir şekilde Avrupa Birliğinin resmi görüşünü yansıtır şekilde değerlendirilmemelidir ve bu görüşlerin, OECD'nin ve OECD üye ülkelerinin ya da Sigma Programına katılan yararlanıcı ülkelerin görüşünü yansıtmıyor olabileceği dikkate alınmalıdır.

## SIGMA PROGRAMI

SIGMA – Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimin İyileştirilmesi için Destek – Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) Geçiş Ekonomileri ile İşbirliği Merkezi ve Avrupa Birliği Phare Programının ortak bir girişimidir. Finansmanı esas olarak Phare tarafından sağlanan bu girişim geçiş dönemindeki on üç ülkede kamu idaresi reformlarına destek vermektedir.

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, ileri düzeyde pazar ekonomisine sahip 29 demokrasinin oluşturduğu hükümetler-arası bir kurumdur. Geçiş Ekonomileri ile İşbirliği Merkezi ise reform sürecinde olan Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile eski Sovyetler Birliği ülkelerine ekonomi alanında birçok konuda Teşkilatın tavsiyelerini ve desteğini aktarmaktadır. Phare programı Orta ve Doğu Avrupa'daki ortaklık kurduğu ülkelere Avrupa Birliği'ne üyelik ile gelen yükümlülükleri üstlenme noktasına gelene kadar hibe finansmanı sağlamaktadır.

Phare ve SIGMA aynı ülkelere hizmet eder: Arnavutluk, Bosna Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Polonya, Romanya, Slovakya ve Slovenya.

1992'de kurulan SIGMA, OECD'nin politika yapıcılara kamu yönetimi alanında bilgi ve uzman analizleri sunan ve kamu sektöründeki yöneticiler arasında irtibat ve bilgi paylaşımını kolaylaştıran Kamu Yönetimi Hizmet Birimi bünyesinde yer almaktadır. SIGMA yararlanıcı ülkelere, deneyimli idarecilerden oluşan bir ağa erişim, karşılaştırmalı değerlendirmeler ve Kamu Yönetimi Hizmet Birimi ile ilgili teknik bilgi sağlar.

SIGMA'nın amaçları:

- idari verimliliği arttırmak ve kamu çalışanlarının demokratik, etik değerlere ve hukukun üstünlüğüne bağlılığını güçlendirmek için iyi yönetim arayışında olan yararlanıcı ülkelere yardım etmek;
- uluslararasılaşmanın ve Avrupa Birliğine katılım planlarının getirdiği zorluklarla başa çıkmak için merkezi yönetim düzeyinde ülkeye has kapasitelerin oluşturulmasına yardımcı olmak ve
- Avrupa Birliği ve diğer yardım kaynaklarının yararlanıcı ülkelerin kamu idari reformları hakkındaki girişimlerini desteklemek ve yardım faaliyetlerinin eşgüdümüne yardımcı olmak.

SIGMA girişimi, çalışmaları boyunca hükümetler arası işbirliğinin kolaylaştırılmasına öncelik vermektedir. Bu uygulama kapsamında, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi uygulayıcıları arasında ve bu uygulayıcılar ile diğer demokrasilerdeki muadilleri arasında iletişim ağlarının oluşturulmasına lojistik destek sağlar.

SIGMA beş teknik alanda çalışmalarını yürütmektedir: İdari Reform ve Ulusal Stratejiler, Politika Yapma Sürecinin Yönetimi, Harcama Yönetimi, Kamu Hizmetinin Yönetimi ve İdari Gözetim. Bununla birlikte, Bilgi Hizmetleri Birimi aracılığıyla kamu yönetimi alanında yayınlanmış ve internet ortamına aktarılmış materyaller de paylaşılmaktadır.

Daha fazla bilgi için Sigma web sitesini ziyaret edebilirsiniz:

<http://www.sigmaweb.org>

### Telif hakkı OECD

OECD bu belgenin ticari olmayan amaçlarla kullanımına izin vermektedir. Bu belgenin ticari amaçlı kullanımına veya çeviri haklarına yönelik bütün talepler için e-posta adresi: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

## GİRİŞ

Bu kontrol listesi, *Kamu Hizmeti Mevzuatı İçeriği Kontrol Listesi* başlıklı belgeyi (Sigma Belge no: 5 OCDE/GD(96)21, Şubat 1996) tamamlamak amacıyla hazırlanmıştır. Daha önce yayınlanan kontrol listesi, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu hizmeti alanında bir yasa taslağı (kamu hizmeti alanını düzenleyen birincil mevzuat taslağı) hazırlanırken göz önünde bulundurulması yararlı sonuçlar doğurabilecek hususlarla ilgiliydi.

Bu kontrol listesi ise, Meclis tarafından kabul edilmiş Kamu Hizmeti Yasasının uygulanması için ihtiyaç duyulabilecek ikincil düzey araçlara ilişkin göz önünde bulundurulması gereken hususlarla ilgilidir. Belgenin ilk bölümünde, OECD üyesi ülkelerde bu amaçla ne tür araçların kullanıldığı ve bu araçların hazırlanması sırasında dikkate alınan etkenlerin neler olduğu açıklanmaktadır. Bir sonraki bölümde, taslak hazırlama sürecinde taslağı hazırlamaktan sorumlu kişilerin yararlı bulabileceği bir soru listesi yer almaktadır. Bu sorular, ikincil mevzuata genel olarak nasıl yaklaşılması gerektiği ile ilgilidir ve özel konulara değinen bu mevzuatın içeriğini ele almazlar. Bu içerikler hali hazırda birincil mevzuatın içeriği ve detayları tarafından belirlenmiştir ve ülkeden ülkeye değişiklik gösterir.

Birincil mevzuata ilişkin kontrol listesinde olduğu gibi, bu kontrol listesinde de amaç, bu hususlara yaklaşmak için talimat vermek değil, en iyi uygulamalara götürecek rehberlik sağlamaktır. Yapılan nihai seçimlerin ülkeye özgü şartları yansıtması gerekmektedir.

Kontrol listesi, Birleşik Krallık'ta Cardiff şehrinde yer alan University of Wales'te (Galler Üniversitesi) görev yapan Prof. Keith Patchett tarafından hazırlanmıştır. Prof. Patchett aynı zamanda birincil mevzuat için hazırlanmış olan kontrol listesinin de yazarıdır.

## İÇİNDEKİLER

<b>A. İKİNCİL MEVZUAT (VE DİĞER DÜZENLEYİCİ ARAÇLAR) İÇİN ÇERÇEVE.....</b>	<b>5</b>
1. İkincil mevzuat için kullanılan araçlar .....	5
1.1. Ön bilgi.....	5
1.2. İkincil Mevzuat.....	5
1.3. İdari talimatlar .....	6
2. Düzenleyici araçların içeriği .....	7
2.1. Davranışa ilişkin detaylı yönlendirmelerden kaçınmak .....	7
2.2. Yeknesaklık ve esneklik arasında denge kurmak .....	7
2.3. Kamu personeli davranış kuralları.....	7
3. Düzenleyici araçları hazırlama süreci.....	8
3.1. İkincil mevzuat düzenleme yetkisi .....	8
3.2. Merkezi koordinasyon .....	8
3.3. İstişare .....	9
3.4. Kalite kontrolleri .....	9
3.2. Yayımlama ve dağıtım.....	9
<b>B. İKİNCİL MEVZUAT (VE DİĞER DÜZENLEYİCİ ARAÇLAR) İÇİN KONTROL LİSTESİ .....</b>	<b>10</b>
1.Genel kontroller.....	10
2. İkincil mevzuat (ve diğer düzenleyici araçların) içeriği .....	10
3. İkincil mevzuat (ve diğer düzenleyici araç) taslaklarının oluşturulması .....	11
4. İkincil mevzuat (ve diğer düzenleyici araçların) yürürlüğe konması .....	11
5. İkincil mevzuat (ve diğer düzenleyici araçların) kurum içinde yayınlanması ve dağıtımı.....	12
<b>B. KONTROL LİSTESİNDE KULLANILAN TERİMLERİN ANLAMLARI.....</b>	<b>13</b>

## A. İKİNCİL MEVZUAT (VE DİĞER DÜZENLEYİCİ ARAÇLAR) İÇİN ÇERÇEVE

### 1. İkincil mevzuat için kullanılan araçlar

#### 1.1. Ön bilgi

Kamu hizmetiyle ilgili birincil mevzuatın uygulanması için her zaman düzenleyici araçlara ihtiyaç vardır. Bu araçlar Kamu Hizmeti Yasası uyarınca ya kamu hizmeti mevzuatının ya da mevzuatın bir bölümünün idaresinden sorumlu kurumlar ya da kamu hizmetine ilişkin yönetim sorumluluğu verilmiş kurumlar tarafından hazırlanmaktadır. Bu araçlar iki genel kategoriye ayrılabilir:

- *ikincil mevzuat*, kanun olarak yürürlüğe koyulabilecek yasal kuralları belirler
- *idari talimatlar*, kamu görevlilerinin faaliyetleri ve davranışlarıyla ilgili ancak yasal süreçler kapsamında doğrudan yürürlükte olması gerekmeyen daha az resmi kurallar

Kamu Hizmeti Yasalarının detaylı bir şekilde uygulanması için ikincil mevzuat yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Ancak OECD üyesi ülkelerde bu hususların birçoğu idari talimatlar aracılığıyla da yeterli bir şekilde ele alınmaktadır. Bazı açılardan, kamu hizmetinin iç işleyişinin düzenlenmesi için mevzuata özel sektörde olduğundan daha fazla ihtiyaç duyulmamaktadır. Özel sektörde herhangi bir şirkette yöneticilerin hazırlayacağı idari talimatlar, belirli süreçlerin nasıl işleyeceğini, takip edilmesi gereken prosedürleri ve çalışanlardan beklenen performans ve davranış standartlarını yönetebilir. Bu talimatların uygulanması için şirket içindeki hiyerarşik otorite harekete geçirilir ve ciddi ihlallerin olması durumunda iç disiplin prosedürleri uygulanır.

Kamu Hizmeti Yasasında detaylı hususların ikincil mevzuatta belirleneceği belirtilse de, bu hususların her bir boyutu bu şekilde sağlanmak zorunda değildir. Bir düzenlemeye ihtiyaç duyulsa bile, (örn: tutarlılığın sağlanması için) gerekli kuralların bazıları doğrudan yasal usuller aracılığıyla uygulanmak üzere tasarlanmamış olabilir veya yasal uygulama çerçevesine girecek kadar kesin ve net belirtilemeyebilirler. Bu tür durumlarda ikincil mevzuatla getirilmesi gereken kuralları tamamlamak üzere resmi olmayan talimatlar çıkarılabilir.

#### 1.2. İkincil Mevzuat

Bununla beraber, bazı durumlarda düzenlemenin ikincil *mevzuat* şeklinde yapılması gerekmektedir. Aşağıda hükümlerin genellikle ikincil mevzuatta belirlendiği durumlar örneklerle birlikte verilmiştir (bu hükümlerin birincil mevzuatta belirlenmediği durumlarda):

- *Yasal olarak uygulanabilir haklar veren hükümler* veya Kamu Hizmeti Yasası tarafından verilen yasal uygulanabilirliği olan hakkın bir unsurunu ele alan hükümler

Örn. mesken desteği ödemesi yapılacak kamu personeli kategorileri ve bu ödemelerin yapılacağı koşullar ve durumlar; Kamu Hizmeti Yasasında belirlenen yıllık izin hakkının detayları

- *yasal olarak uygulanabilir görevler veren hükümler* veya Kamu Hizmeti Yasasında belirlenen yasal uygulanabilirliği olan görevin bir unsurunu ele alan hükümler

Örn. mali işlem yapan kamu personeline yasal kısıtlamaların uygulanacağı durumlar

- Kamu personelinin Kamu Hizmeti Yasasında belirlenen *bir hak veya görevden hangi durumlarda muaf tutulacağını belirten hükümler*

Örn. kamu personelinin eğitimleri için kendilerine verilen kredileri geri ödeme yükümlülüğü olmadığı durumlar

- *Kamu hizmeti yapısının Yasada belirlenmemiş temel unsurlarını oluşturan hükümler*

Örn. Kamu hizmeti bünyesinde kadro kategorilerinin ve sayılarının belirlenmesi

- *Merkezi bütçe üzerinde mali etkileri olan ancak Kamu Hizmeti Yasasında belirlenmemiş hükümler*

Örn. Bir kamu kurumuna bağlı olarak kamu hizmeti gören kişilerin ücretleri ve harcırahlarının ödenmesi

- kişilere normal koşullarda yetkileri dahilinde olmayan *ek işlevler yükleyen hükümler*

Örn. (Kamu Hizmeti Kanununda hükme bağlanmadığı durumlarda) bir üst düzey Bakanlık görevlisine belli seviyelerde kamu personeli atama konusunda tarafından yetki vermesi konusunda Bakana

verilen yetki

- Kamu çalışanlarının yasal haklarının sona erdirildiği veya olumsuz etkilendiği durumlarda uygulanması gereken *sürecin temel adımlarını belirleyen usuller*

Örn. disiplin işlemlerinin uygulanış şeklini belirleyen usuller

- *zorunlu ve yasal olarak uygulanabilir olacak şekilde tasarlanan usuller*

Örn. kamu çalışanlarının resmi bir kuruma yaptığı temyiz ve şikâyet başvurularını düzenleyen usuller

- (Kamu Hizmeti Yasasında hükme bağlanmadığı durumlarda) kamu hizmeti mevzuatında yer alan *bir hükmün ihlal edilmesi durumunda uygulanacak ceza veya ihtilaf usullerini belirleyen hükümler*

Örn. resmi mülke verilen zararı karşılamak için zarara neden olan kamu görevlisinin maaşının bir kısmına el konulması yetkisi

### **1.3. İdari talimatlar**

Aşağıda, ikincil mevzuat şeklinde düzenlenmesi gerekmeyen idari talimatlar örnek verilerek gösterilmiştir<sup>1</sup>:

- *Usul kuralları*: belirli idari süreçlerde kamu görevlilerinin atması gereken adımları belirler.

Örn. mevzuata uygun bir şekilde harcırak ya da yardım ödemesi talebinde bulunmak veya belirli yardımlara başvurmak için takip edilen usuller.

- *Talimatlar*: özellikle karar verme süreçlerinde tutarlılığın sağlanması ve idarenin belli bir basamağında, daha üst basamaklara müracaat etmeden karar alınabilmesi için, yetkilerin kim tarafından ve nasıl kullanılacağını belirtir.

Örn. iş tanımlarının hazırlanması ve bunların nasıl oluşturulacağını belirlemek için sorumlulukları tahsis eden talimatlar

- *Yorumlayıcı rehberlik*: ilgili kişilere belirli yetkilerin veya takdir yetkisinin nasıl kullanılacağını, özellikle nelerin dikkate alınacağı ve hangi kriterlerin geçerli olacağını gösterir.

Örn. performans değerlendirmesinin nasıl gerçekleştirileceğini ve değerlendirme yaparken dikkate alınması gereken etkenleri gösteren rehber

- *Yönlendirici kurallar*: Yasal olarak geçerli gerekliliklere uymak için, bu gerekliliklerin etkilediği kişilerin takınması gereken tavırları belirtir.

Örn. kamu görevinde çalışma saatlerini ve dinlenme süresini gösteren kurallar

- *Öneriler*: belli hedeflere ulaşmak için gösterilmesi beklenen eylem ve davranışlara yönelik tavsiye niteliğinde yönlendirme yapar.

Örn. kamu idarelerinde iş güvenliğinin sağlanması ve yangınların önlenmesi için yapılması tavsiye edilen eylemler

- *Davranış kuralları*: belirli bağlamlarda eylem ve davranışlara ilişkin kılavuz ilkeleri veya genel standartları belirler.

Örn. iş dışı ekonomik faaliyetler, istihdam veya siyasi faaliyetlere katılma gibi konularda kamu personelinin takip edeceği davranış kuralları

- *Uygulama kuralları*: Yasal kuralları işler veya etkin hale getirmek için yerine getirilmesi gereken uygulamaları belirleyen kurallar.

Örn. kamu görevlilerine terfi konusunda eşit fırsat sağlamak, böylece ayrımcılığın genel olarak engellenmesi kuralını hayata geçirmek için yapılması gereken uygulamaları gösteren kurallar.

<sup>1</sup> R Baldwin'in kullandığı sınıflandırmadan uyarlanmıştır. *Rules and Government*, Clarendon Press, Oxford (1995), sayfa.81-85.

## 2. Düzenleyici araçların içeriği

### 2.1. Davranışa ilişkin detaylı yönlendirmelerden kaçınmak

Geçmişte birçok ülkede ikincil mevzuat, kamu görevlilerinin işlevlerini yerine getirirken göstermeleri ve göstermemeleri gereken davranışları detaylı bir şekilde kurallara bağlayacak şekilde kullanılmaktaydı. Bugün ise böyle bir yaklaşım etkili insan kaynakları yönetimine aykırı olarak görülmektedir. Bunun yerine, gösterilmesi beklenen davranışlar için *norm ilkeler* ve verilen görevlerin yerine getirilmesinde karşılanması gereken *standartlar* tercih edilmektedir. Bu ilke ve standartların ilgili faaliyetlerde uygulanmasını sağlayacak uygun usulleri gösteren talimatlar da bulunmaktadır. Bu usuller ilgili olduğu Bakanlığın durumunu yansıtacağından Bakanlığın yönetiminden sorumlu kişilere (yöneticilere) ilkelerin ve standartların yerine getirilmesine katkı sağlayacak süreçlerin ve uygulamaların geliştirilmesi ve oturtulması için gerekli takdir yetkisinin verilmesi gerekmektedir.

Bütün kamu görevlileri için geçerli olan ilke ve standartları genel ifadelerle belirlemek için (genellikle Kamu Hizmeti Kanununun kendisinde yer alsalar da) ikincil mevzuata başvurulabilir. Ancak usuller, yasal kurallarda olduğu gibi aynı kesinlik ve netlikle belirlenemez, bu şekilde belirlenmelerine gerek de yoktur. Usuller genellikle en iyi şekilde idari talimatlar aracılığıyla ve daha az resmi şekilde tanımlanabilir. İdari talimatlar yöneticilere takdir yetkilerini nasıl kullanacaklarını göstermek, yöneticiler tarafından hazırlanmışlarsa da, kurumda çalışan kamu görevlilerinin ilkeleri ve standartları nasıl uygulayacağını göstermek için kullanılabilir.

### 2.2. Yeknesaklık ve esneklik arasında denge kurmak

Kamu Hizmeti Kanunda memurla işvereni arasında oluşturulmuş yasal ilişkide değişikliğe neden olacağından, memurluk hizmetinin koşul ve şartlarına getirilen değişiklik veya kısıtlamalar ile memurlara verilen spesifik görev ve haklar ikincil mevzuatta düzenlenir.

Bazı ülkelerde bütün kamu personeli için geçerli bir dizi yeknesak veya standart hizmet koşulu belirlenme yoluna gidilmektedir ancak bazı kurallar belli bir Bakanlık veya idarede o kuralın uygulanacağı koşulların doğal olarak oluşmaması nedeniyle uygulanamayacağından, herkes için geçerli olmayan kurallar da bulunmaktadır. Bu yeknesak koşulların belirlendiği ikincil mevzuat, aynı mesleğe mensup olduklarından bütün kamu görevlileri için standart gerekliliklerin uygun olacağı düşüncesinden yola çıkılarak hazırlanmıştır.

Ancak, işlevlerdeki farklılıklar nedeniyle, hizmet koşulları da farklılık gösterebilir. Bu da kamu hizmeti genelinde ortak standartların geliştirilmesi ihtiyacı ile münferit birimlerde çalışan kamu görevlilerinin özel durumlarına cevap vermek arasında bir gerilime neden olabilir. Her iki ihtiyaca da aynı düzenleme metninde cevap vermeye çalışmak büyük olasılıkla bazı maddelerinin bazı birimlere hiç hitap etmediği, uzun, karmaşık ve detaylı bir dokümanın ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Alternatif bir yaklaşım olarak, merkezi bir merci tarafından hazırlanan ikincil mevzuat ile bütün kamu görevlileri için hizmet koşullarının belirlendiği yeknesak bir ilkeler çerçevesi ortaya çıkarılabilir. Bu durumda, aynı ikincil mevzuat ile münferit Bakanlıklardaki yöneticilere, bu ilkeleri kendi kurumlarında hayata geçirmek için yine çerçeve mevzuatta belirtilen kurallar çerçevesinde kendi personelinin uyacağı koşul ve şartları geliştirmek üzere yetki verilir. Böylelikle, işveren – çalışan arasındaki ilişkiyi belirleme sorumluluğu, mevzuatta belirtilen ortak standartların sınırları dahilinde, ilgili kuruma verilmektedir.

Bu sayede bazı kamu görevlileri için geçerli olan koşul ve şartlar, bir dizi detaylı ve ortak kuralın belirtildiği mevzuatta yer almaktansa, birimlere ait el kitapları veya rehberlerde düzenlenir. Bu el kitapları ayrıca belli durumlarda, örneğin ihtilaf veya sorunlarla karşılaşıldığında, hizmet koşullarının nasıl yorumlanması veya uygulanması gerektiğine dair idari kılavuz ilkeler de içerebilir. (Bu iki hususun ayırımına çok iyi varılması gerekir çünkü hizmet koşullarının yasal olarak uygulanabilirliği vardır ancak kılavuz ilkelere uygulanabilir yasal haklar doğurduğu gözle bakılmaz).

### 2.3. Kamu personeli davranış kuralları

Kamu personelinin işlevlerini tanımlayan mevzuat, bu işlevlerin yerine getirilmesinde münferit personelden beklenen temel mesleki değerlerin ne olduğunu personelin kendisine veya kamuya açıklamak için etkili bir araç değildir. Bu amaç için açık bir şekilde davranış kuralları hazırlanabilir. Mevzuat da bu amaç için kullanılabilir de, idari talimatların bu iş için daha uygun olduğu düşünülmektedir. Mevzuat niteliğindeki tanımlamalar sadece *asgari* standartları belirleme eğilimindedir (çünkü belli durumlarda ne yapılması veya yapılmaması gerektiğini tanımlarlar ve harekete geçmek üzere özel yetkiler verirler).

Bu türden bir davranış kuralları belgesinde sabit gereklikler veya belirtilen durumlar baş gösterdiğinde uygulanması gereken katı ve ivedi kurallar yer almaz. Tipik olarak, ilkeleri, standartları ve bunlara ulaşmanın en uygun yollarına yönelik yönlendirmeleri içerir. Genellikle münferit durumlar için münferit çözümlerin geliştirilmesi için alan bırakır ve dikkate alınması gereken başka hususların ortaya çıkması durumunda gerektiği yerlerde hükümlerden sapılmasına izin verir.

Davranış kuralları, mevzuat metninde kullanılan dilden daha az resmi bir dille yazılır. Kullanılan dil, çalışanlardan beklentileri ve onları teşvik edici unsurları vurgular. Metinde açıklamalar, tavsiyeler, öneriler ve kılavuz ilkeler yer alır. Bu şekliyle, doğrudan yasal usullerle yürürlüğe konamayacak kadar muğlaktır ancak buna rağmen, davranış kurallarında gerek koşulan standartlar, belirli bir davranışın cezalandırılabilir seviyede bir yanlış davranış olup olmadığını belirlemek için düzenlenen disiplin işlemlerinde ölçüt olarak kullanılabilir.

### **3. Düzenleyici araçları hazırlama süreci**

#### **3.1. İkincil mevzuat düzenleme yetkisi**

İkincil mevzuat yapma yetkisi, doğrudan Kamu Hizmeti Kanunu tarafından verilir. Kanunda hangi mercilerin bu yetkiye haiz olduğu, ikincil mevzuat kapsamında hangi konuların düzenlenebileceği ve ikincil mevzuat düzenleme yetkisinin hangi sınırlarda kullanılacağı hükme bağlanır. Ancak bazı ülkelerde, Hükümet ve Bakanlıklar Anayasa'nın onlara tanıdığı genel yetkiyi kullanarak uygulamakla sorumlu oldukları herhangi birincil mevzuatın hayata geçirilmesi için ikincil mevzuat düzenleyebilir. Bazı durumlarda Bakanlıklara bu yetki Hükümet tarafından devredilir. Ancak bu yetkinin kullanılmasına istinaden genel bir kısıtlama vardır, bu da mevzuatın bireylere hak ve yükümlülük tanınaması gerektiğidir.

İkincil mevzuat düzenleme yetkisi diğer birincil mevzuatla da tanınabilir. Örneğin Kamu Hizmeti Kanununda düzenlenmeyen istihdamla ilgili hususlar için, İş Kanunu gerekli hükümlerin tamamlanması amacıyla ikincil mevzuat düzenleme yetkisi tanıyabilir – böylece bu hususla ilgili düzenlemeler özellikle kamu personeli için geçerli olacak şekilde yapılabilir.

Anayasa veya anayasaya dayanan kanunlar açık bir şekilde Hükümete veya belirli devlet görevlilerine belli türde idari talimat çıkarma yetkisi verebilir. Ancak kurum içi hususlarda, Bakanlıkların idareden sorumlu üst yöneticileri genellikle herhangi bir özel yetki olmadan ve kendilerine verilen yönetim işlevlerini kullanarak idari talimat çıkarabilir.

İkincil mevzuat hazırlayanlar, öncelikle ilgili hususa ilişkin ikincil mevzuat çıkarmak üzere yasal yetkilerinin bulunduğu ve bunun için doğru yetki ve araçların kullanıldığından emin olmalıdır. Yetkinin aşılması genellikle yasal itirazlara ve mevzuatın bir mahkeme tarafından geçersiz kılınmasına yol açar.

#### **3.2. Merkezi koordinasyon**

Kamu hizmetiyle ilgili düzenleyici araçların içeriği ve etkili bir şekilde uygulanması Hükümeti ilgilendiren bir husustur. Bunun güvence altına alınması için bu araçların tek bir merkezi merci tarafından düzenlenmesi yoluna başvurulabilir. Bu şekilde, kamu hizmetinin genelinde işler olacak ortak gereklikler düzenlenebilir. Özellikle de mali sonuçları olan veya standart hizmet koşullarını ortaya koyan gerekliklerin bu şekilde belirlenmesi önemli bir unsurdur.

Ancak, bu alanda adem-i merkezi bir uygulama takip edilecekse, düzenlenecek kamu hizmeti faaliyetlerine en yakından ilişkili olan Bakanlığa bu faaliyetlerin yürütülmesine ilişkin kuralların belirlenmesi yetkisi verilebilir çünkü bu faaliyetler farklı kurumların bağlamına göre değişiklik gösterebilir. Örneğin, sık sık ve doğrudan vatandaşlarla muhatap olan bir kurumun, temel işlevi planlama ve politika belirleme olan bir kuruma göre daha farklı bir şekilde yönetilmesi ve bu kurumda çalışanların işlevlerini daha farklı bir şekilde yerine getirmesi gerekebilir. Her iki kurumun çalışanlarından ortak bazı değerleri benimsemiş olmaları beklense de, vatandaşla muhatap olan kurumda verimlilik, hızlı hizmet, kibarlık ve dürüstlük gibi meziyetlere daha fazla vurgu yapılması beklenir. Bütün kamu görevlilerinin davranışlarının tek bir merci tarafından belirlenmesi yerine, belli Bakanlıklardaki yöneticilere, o bakanlığa uygun standartların düzenlenmesi ve bu standartları hayata geçirecek en uygun usullerin belirlenmesi konusunda yetki verilebilir.

Ancak, böyle bir yaklaşım, merkezi bir mercein aşağıdakileri sağlamasını daha önemli kılmaktadır:

- gerekli yerlerde merkezi olarak belirlenmiş standartların hayata geçirilmesi,
- bu standartların kurum seviyesinde nasıl uygulanacağına dair kılavuz ilkelerin duyurulması



- münferit kurumlarda belirlenen kuralların, genel standartlar ve devletin genel çıkarlarıyla tümüyle tutarlı olduğunun kontrol edilmesi
- kuralların uygulanmasının yeterli düzeyde güvenceye alınmış olduğunun ve istenilen sonuçları doğurduğunun izlenmesi
- kuralların düzenli biçimde incelenip güncellenmesinin sağlanması.

Bu tür yetkiler Kamu Hizmeti Komisyonu gibi bir özerk organa veya devlet idaresinden sorumlu bir Hükümet organına verilebilir.

### **3.3. İstişare**

Kamu hizmeti mevzuatının uygulanmasını sağlayan araçlar işleyişle ilgili detaylı gereklikler içerdiği için, kamu hizmetinde görev yapanların iş yaşamlarını ve kariyerlerini doğrudan etkilemektedir. OECD ülkelerinde, bu araçların içeriği konusunda kamu hizmetinde çalışanlarla özellikle temsilcileri veya sendikaları aracılığıyla sıklıkla istişare yapılmaktadır. Kamu Hizmeti Kanununda açık ve net bir şekilde belirtilmemiş olsa da bu uygulama artık bir rutin haline gelmiştir. Bu sayede:

- bu içerikten etkilenenlere çıkarlarının gözetildiği konusunda güvence verilmekte,
- düzenleyicilerin, bu gereklikleri hayata geçirmek zorunda olanların deneyimleri ve uygulama bilinçlerinden yola çıkarak düzenlemeleri yapması sağlanmaktadır.

En etkili istişare yolu, (tercihen taslak aşamasında) düzenleyici araçla ilgili önerilerin mümkün olduğunca kapsamlı bir şekilde ve dikkatli ve sistemli şekilde incelenmelerine ve iyi oluşturulmuş yorumların hazırlanmasına zaman bırakacak şekilde sunulmasıdır. Düzenleyici araç ilk defa çıkarılıyorsa, muhtemelen acilen yürürlüğe konmaları gerekmekte ve yeterli zaman bulunmamaktadır. Bu nedenle öne sürülen teklifler ve bunların altında yatan politika seçenekleri konusunda istişare yapılamayabilir. Ancak, araçta değişiklik yapılacaksa veya yerine yeni bir araç çıkarılacaksa zaman sıkıntısı olmayacaktır. Bu nedenle, mevcut düzenleyici araçların sürekli değerlendirilmesi gerekmektedir çünkü her zaman değiştirilecek hususlar vardır.

### **3.4. Kalite kontrolleri**

İster mevzuat ister idari talimat olsun, düzenleyici araçların kalite standartları açısından kontrol edilmesi gerekmektedir. Hazırlanmaları sırasında, verimli ve uygulaması kolay kuralların koyulduğundan emin olmak için düzenli resmi kontrollerin yapılması gerekir. Yasal gerekliklere uyumun sağlanması ve tutarsızlıkların ve belirsizliklerin engellenmesi için, idari talimatların bile deneyimli bir kamu hukukçusu tarafından yasal açıdan değerlendirilmesi gerekir.

### **3.5. Yayınlama ve dağıtım**

Kamu hizmetine ilişkin düzenleyici araçlar ilk olarak hükümeti, Bakanlık yöneticilerini ve tabii ki kamu çalışanlarını ilgilendirmektedir. Özellikle idari talimatların genele yayınlanması gerekmez de, doğrudan etkilenen kamu çalışanlarına hitaben ve onların kolay erişebileceği şekilde kurum içi yayınlanmaları önemlidir. Kamu hizmetinin koşul ve şartlarının tanımlandığı veya kamu çalışanlarının haklarını veya şikâyet mekanizmalarını takip etmeleri için usullerin düzenlendiği araçlar muhakkak kurum içinde yayınlanmalıdır. OECD üye ülkelerinde genellikle her bir kamu çalışanına ilgili belgelerin tamamı açıklayıcı materyallerle birlikte verilir ve her bir bakanlığın mevcut düzenleyici araçların tamamını bulundurması sağlanır.

## **B. İKİNCİL MEVZUAT (VE DİĞER DÜZENLEYİCİ ARAÇLAR) İÇİN KONTROL LİSTESİ**

Aşağıdaki sorular, sağlam yasal ve metinsel niteliklere sahip ve Kamu Hizmeti Kanunuyla beraber kurumsal açıdan eksiksiz, gerekli bütün usulleri sağlayan ve yasal olarak tutarlı bir Kamu Hizmeti Mevzuatı bütünü oluşturarak ikincil mevzuat ve diğer düzenleyici araçların hazırlanmasını kolaylaştırmak üzere tasarlanmıştır.

### **1. Genel kontroller**

1.1. Kamu Hizmeti Kanunu aşağıdakileri belirlemek üzere sistemli bir şekilde analiz edildi mi:

(a) hangi düzenleyici araçlara ihtiyaç duyulabileceğine dair konular?

(b) bu araçların hazırlanmasından sorumlu organlar?

1.2. Belli bir konu hakkında Kamu Hizmeti Kanunu bu konunun ikincil mevzuatla düzenlenmesi gerektiğini özellikle belirtiyor mu?

1.3. Bu konunun bütün unsurları için norm kurallara mı ihtiyaç var yoksa bu unsurlardan bazıları idari talimatlarla resmi olmayan bir şekilde de düzenlenebilir mi?

1.4. Norm kurallara ihtiyaç varsa, ikincil mevzuat düzenlemek ve bu kuralları gerektiren bütün hususları kapsamak için yasal yetki var mı?

1.5. Her iki tür kural da kullanılıyorsa, bu kurallar ayrı araçlarda mı ele alınmış ve kuralların yasal statüleri araçlarda da açıkça anlaşılıyor mu?

1.6. Özellikle, kuralların zorunlu olduğu yerlerde mi bu kuralların yasal statüsü belli edilmiş (örn. yasal süreçlerle ya da disiplin işlemiyle uygulanır)?

1.7. Kamu hizmetini yöneten kanunla tutarlılığın sağlanması için düzenleyici araçlar hazırlık sürecinin her aşamasında yasal kontrollere tabi tutuluyor mu?

1.8. Özellikle, aynı konuyla ilgili hem ikincil mevzuat hem de idari talimatlar varsa, hem aralarındaki tutarlılığın hem de genel olarak Kamu Hizmeti Kanunu ile tutarlılıklarının sağlanması için özel yasal kontrollere tabi tutuluyorlar mı?

1.9. Düzenleyici araçların:

(a) Kamu Hizmeti Kanunu ile birlikte kamu hizmetine ilişkin tutarlı bir hukuki bütünlük ve uygulama bütünlüğü sağlamasını,

(b) kolay kullanılıp anlaşılmasını,

(c) ele aldıkları konunun bütün temel unsurlarını kapsamasını,

(d) anlaşılır ve uygulanabilir yönlendirmelerde bulunmasını,

(e) istenilen sonuçları üretebilmesini,

(f) kolaylıkla takip edilebilmesini sağlamak için düzenli kontroller yapılıyor mu?

### **2. İkincil mevzuat (ve diğer düzenleyici araçların) içeriği**

2.1. Kamu hizmetinin geneli için yeknesak standartlar ile münferit kurumların özel ihtiyaçlarına cevap veren esnek uygulama arasında denge kurmak için tasarlanmış düzenleyici araçların hazırlanması için genel ilkeler belirlendi mi?

2.2. Hangi hususların yeknesak ilkelerle düzenleneceği sorusuna Kamu Hizmeti Kanununda cevap verilmiyorsa, üzerinde anlaşılmış bir politika var mı?

2.3. Bakanlıklardaki (veya bakanlık bölümlerindeki) yöneticilere, çalışanlarının yasal gerekliliklere ve standartlara nasıl uyacağına ilişkin idari talimat çıkarma yetkisi verilmiş mi?

2.4. Yaklaşımında bütünlüğün sağlanması için, bu yöneticilere belirtilen bu yetkileri kullanmalarına ilişkin ortak kılavuz ilkeler sağlanmış mı?

2.5. Hizmet koşullarını ve şartlarını tanımlayan hususların ikincil mevzuatta ele alınmış olduğunu görmek için kontroller yapıldı mı?

2.6. Hizmet koşullarını ve şartlarını tanımlayan araçlar, bu koşul ve şartların nasıl yerine

getirileceğini açıklayan veya buna ilişkin tavsiyede bulunan araçlardan net bir şekilde ayrılmış mı?

2.7. Kamu çalışanlarından beklenen davranışların, detaylı görev beyanları yerine, idari kılavuz ilkelerle desteklenen norm ilkeler, standartlar ve yönetsel takdirle yönetilmesinin daha uygun olup olmadığı düşünüldü mü?

2.8. Kamu çalışanlarına mevzuat ile dayatılan standartların ve bunların altında yatan değerlerin yerine getirilmesi için kamu çalışanlarına rehberlik yapacak ve usulleri gösterecek bir Davranış Kuralları belgesinin oluşturulması düşünüldü mü?

### **3. İkincil mevzuat (ve diğer düzenleyici araç) taslaklarının oluşturulması**

3.1. Ele alınan konunun ikincil mevzuatta düzenlenmesi için yetki var mı (örn. Kamu Hizmeti Kanununda belirtilen bir yetki)?

3.2. İkincil mevzuatta düzenlenmesi önerilen içerik bu yetkinin sınırları dahilinde mi?

3.3. Bütün hususların bu ikincil mevzuat kapsamında mı ele alınması gerekiyor? Bu hususlardan hâlihazırda başka mevzuatta ele alınmış olanı var mı? Hususlardan idari talimatlarda ele alınmak üzere dışarıda bırakılabilecek olanları var mı?

3.4. Doğru mevzuat aracı mı hazırlanıyor?

3.5. Düzenleyici araç, bu konuyu ele alma konusunda yasal yetkiye sahip doğru organı tespit etmiş mi?

3.6. Düzenleyici araç benzer türde ikincil mevzuatta kullanılan biçim ve şekil takip edilerek mi hazırlanmış? Özellikle yetkilendirme formülü ve imzaları doğru ve tam mı?

3.7. Düzenleyici araçta, kullanılan yetkinin yasal dayanağı gösterilmiş mi?

3.8. Düzenleyici araç, yasal olarak uygulanabilirliği olan bağlayıcı kuralların oluşturulabilmesi için, yeterli netlikte ve gerekli yasal terminoloji kullanılarak mı hazırlanmış?

3.9. Düzenleyici araçta kullanılan yasal kavramlar ve ifadeler, Kamu Hizmeti Mevzuatında ve ilgili ikincil mevzuatta kullanılanlarla tutarlı mı?

3.10. Düzenleyici aracın hazırlanmasına yönelik usullerin gerektirdiği bütün zorunlu yasal adımlar atılmış mı (örn. istişare edilecek organlar)?

3.11. Düzenleyici aracın geçerli olduğu durumlar veya kişiler ile ne zaman yürürlüğe gireceği net bir şekilde belirtilmiş mi?

3.12. Atıfta bulunmayı, arşivlemeyi ve aramayı kolaylaştırmak için düzenleyici araca isim ve numara verilmiş mi?

3.13. Düzenleyici araç yayınlanırken resmi gereklikler takip edilmiş mi (örn: Resmi Gazetede yayın)?

### **4. İkincil mevzuat (ve diğer düzenleyici araçların) yürürlüğe konması**

4.1. Kamu Hizmeti Kanununu uygulayacak düzenleyici araçların oluşturulması ve çıkarılmasını koordine etmek üzere kamu hizmeti sistemi dahilinde merkezi bir organ var mı?

4.2. Bu organ kamu hizmeti dahilinde düzenleyici araçlar çıkarıldığında uyulması gereken genel standartları belirleme yetkisine sahip mi?

4.3. Bu organ bu standartların takip edilip edilmediğini ve istenilen hedeflere götürüp götürmediğini izleme yetkisine sahip mi?

4.4. Bu organdan uygun standartların uygulandığına dair resmi onay (örn. izin veya uygunluk belgesi aracılığıyla) alınmadan münferit düzenleme yapılmayacağına dair bir usul var mı?

4.5. Bakanlıkların veya Bakanlıklardaki bölümlerin yöneticilerine hitaben, düzenleyici araç çıkarmak için yetkilerin nasıl kullanılacağı konusunda açık ve net kılavuz ilkeler var mı?

4.6. Kamu çalışanlarının çıkarlarını veya çalışma usullerini doğrudan etkileyen düzenleyici araçların hazırlanması sırasında istişare (örn. kamu çalışanlarının temsilcileri veya sendikalarla) yapılmasını gerektiren standart usuller var mı?

4.7. Bu usuller istişarenin verimli olmasını sağlıyor mu, istişare süreci mevcut mevzuatın ve aynı zamanda değişiklik veya güncelleme önerilerinin değerlendirilmesine kadar uzayabiliyor mu?

4.8. İstişare usullerinin ihlali, mahkeme tarafından ilgili mevzuatın geçersiz kılınması veya uyum belgesinin verilmemesi için yeterli zemini oluşturuyor mu ve bu sayede mevzuat resmi olarak çıkarılamayabiliyor mu?

4.9. Düzenleyici araçların düzenli aralıklarla değerlendirilip incelenmesini sağlayan standart resmi usuller var mı?

## **5. İkincil mevzuatın (ve diğer düzenleyici araçların) kurum içinde yayınlanması ve dağıtımı**

5.1. Kamu Hizmeti Kanununu uygulayan bütün düzenleyici araçlar kurum içi kullanım için yayınlanmış durumda mı?

5.2. Kamu çalışanlarını doğrudan etkileyen düzenleyici araçlar (özellikle de hizmet koşullarını ve şartlarını belirleyenler) çalışanlara tek tek dağıtılmış durumda mı?

5.3. Kamu çalışanlarının kendilerini doğrudan etkileyen araçlarda yapılan güncelleme ve değişikliklerden haberdar olmasını sağlayan usuller var mı?

5.4. Bütün bu düzenleyici araçların toplandığı merkezi ve resmi bir arşiv var mı? Bakanlıklar kendi çalışanlarını ilgilendiren mevzuatı arşivliyor mu? Özellikle, bu amaçla bilgisayar ortamında geliştirilen veri tabanları mevcut mu?

5.5. Bu düzenleyici araçlara ilişkin bir katalog veya dizin var mı? Merkezi olarak yönetilip dağıtılıyor mu?

5.6. Düzenleyici araçların yer aldığı arşive kamu çalışanlarının (ve sendikaları ile meslek örgütlerinin) erişimini yöneten bir uygulama kuralı var mı?

5.7. Personel yönetiminden sorumlu Bakanlık yöneticileri için düzenleyici araçların tümünü sistematik ve erişilebilir bir şekilde bir araya getiren bir yönetim aracının oluşturulması (ve düzenli olarak güncellenmesi) düşünüldü mü?

5.8. Kamu çalışanlarının kullanımı için, ilgili düzenleyici araçların içeriğini açıklayıcı ve kullanıcı dostu bir şekilde aktaran bir el kitabı oluşturulması düşünüldü mü?

## **EK: KONTROL LİSTESİNDE KULLANILAN TERİMLERİN ANLAMLARI**

*idari talimatlar:* genel olarak bir yürütme organı tarafından hazırlanan, yasal süreçlerle doğrudan uygulanabilirliği olmayan, kanun niteliği taşımayan düzenlemeler.

*Tasarı:* Meclis değerlendirmesine sunulan birincil mevzuat taslağı

*Kamu Hizmeti Kanunu:* kamu hizmetinin düzenlenmesi için Meclis tarafından yasalaştırılan birincil mevzuat

*Kamu Hizmeti Komisyonu:* işe alım ve personel yönetimi gibi kamu hizmetini ilgilendiren hususlarda gözetim yapmak üzere oluşturulmuş siyasi anlamda tarafsız bir kamu organı (genellikle Hükümetin yönetiminden büyük ölçüde bağımsızdır)

*Kamu hizmeti mevzuatı:* kamu hizmetini düzenleyen birincil ve ikincil mevzuat bütünü

*Kanun taslağı hazırlayan:* yeni mevzuatın metnini hazırlamakla görevlendirilmiş kişi (Hükümet çalışanı veya dışarıdan sözleşmeli danışman)

*Kanun taslağı hazırlama:* Kanun yapma aşamasından önce, yeni politikaların uygun yasal biçim ve stilde, mevzuat dahilinde yasal kurallara dönüştürülmesi süreci

*mevzuat:* Meclis, Hükümet veya (Anayasa veya birincil mevzuatla) kanun yapıcı araç çıkarma yetkisi verilmiş bir organ tarafından çıkarılan yazılı kanun

*birincil mevzuat:* Meclis (başka bir deyişle, Devletin birincil kanun yapma işlevini verdiği organ) tarafından çıkarılan mevzuat

*düzenleme:* davranışları etkilemek için Meclis, Hükümet veya kamu idaresi tarafından hazırlanan her tür araç (örn: birincil ve ikincil mevzuat gibi kanun yapıcı araçlar; genelge, yönlendirme, rehberlik ve talimat gibi kanun özelliği olmayan araçlar (idari talimatlar))

*ikincil mevzuat:* Hükümet veya kanun yapıcı araç çıkarma yetkisiyle donatılmış başka bir yürütme organı tarafından çıkarılan mevzuat (örn. kararname, yönerge, yönetmelik, kural emir)

*ikincil düzenleme:* ikincil mevzuat ve idari talimatların çıkarılmasında takip edilen yol ve süreç.