



İstanbul Hukuk Mecmuası

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

Başvuru: 18.02.2020
Revizyon Talebi: 20.03.2020
Son Revizyon: 21.01.2021
Kabul: 21.01.2021

Kamu Görevlilerinin Politik Davranışlarını Biçimlendirmede Yasal Düzenlemelerin Zorlayıcı Etkilerinden Yararlanmak: Hatch Kanunu Örneği

Oktay Koç* , Abdullah Kiray** , Osman Abdullah Günaydın*** 

Öz

Çalışma, kamu görevlilerinin yansızlıklarını tesis etme ve bu anlamda politik davranmalarına mani olma bakımından yasal düzenlemelerin etkilerini araştırmak üzere tasarlanmıştır. Bu çalışmayı motive eden temel gerekçe; özellikle kamu görevlilerinin partizanca hareket etmelerinin veya daha yumuşak bir ifade ile kamu görevlilerinin politik davranma eğilimlerinin ortaya çıkabilmesi ve bunlara karşı mutlaka bir tedbirin alınması gerektiğine ilişkin temel varsayımlardır. Çünkü kamu görevlilerinin, özellikle politikaları uygulama yönüyle güçlü bir yanlarının olduğu ve bu anlamda seçmenleri etkileyebilecek avantajlara sahip oldukları ileri sürülmektedir. Gerçekten de siyaset-idare ayrımının kamu yönetimi alanında oldukça belirleyici etkisi olduğu ileri sürülebilir. Bu kapsamda idarecilere çoklukla sadece politikaların uygulanması bakımından bazı rollerin verildiği ve politik açıdan yansız olmalarını sağlayacak bazı tedbirlerin alındığı bilinmektedir. Bu tedbirlerin en bilindik olanlarından biri Amerikan Hatch Kanunu'dur. Hatch Kanunu; federal, eyalet ve yerel idarelerde çalışanların, politik yansızlıklarını tesis etmede bir kurumsal düzen oluşturmuştur. Bu düzenin oluşturulması ve sürdürülmesinde birtakım zorlayıcı önlemlerin de kanunla tesis edildiği ifade edilebilir. Analiz için, belirli arşiv belgeleri ve diğer ilgili metinler açık kaynaklar (yasal belgeler ve internet kaynakları) vasıtasıyla veri olarak toplanmıştır. Veri toplandıktan sonra araştırma sorularına uygun cevapların bulunması için içerik analizi tekniği kullanılmıştır. Çalışmanın potansiyel katkıları çok yönlüdür. Öncelikle, kamu görevlilerinin siyasi veya partizan davranışları veya faaliyetleri hem genel olarak ve hem de spesifik olarak Hatch Kanunu kapsamında tanımlanmıştır. Ayrıca kamu görevlilerinin politik davranışlarının engellenmesinde yasal düzenlemelerin zorlayıcı etkileri, bunun için oluşturulan aktör ve mekanizmalar ile uygulamada üretilen çıktılar gibi meseleler etraflı olarak ortaya konmuştur. Bunların yanı sıra, bu tür kurumsal düzenlerin sürdürülmesine de açıklık getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler

Siyaset-idare ayrımı, Politik yansızlık, Kurumsal düzenlemeler, Zorlayıcı etki, Hatch kanunu

Taking the Advantage of the Coercive Effects of Legal Arrangements in Shaping Public Servants' Political Behaviors: The Case of the Hatch Act

Abstract

The aim of this study is to investigate the effects of legal arrangements in terms of providing neutrality for public servants, and in this essence hindering them from behaving politically. The main rationale motivating this study is basic propositions about the possible political behaviors of public servants and the necessities of avoiding such behaviors. In fact, it can be assumed that the politics-administration dichotomy has an incredibly deterministic effect in the public administration

* **Sorumlu Yazar:** Oktay Koç (Doç. Dr.), Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Kocaeli, Türkiye, E-posta: oktay.koc@kocaeli.edu.tr ORCID: 0000-0002-0612-6929

** Abdullah Kiray, (Dr, Öğr. Üyesi), Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İşletme Bölümü, E-posta: akiray@comu.edu.tr ORCID: 0000-0003-1734-8364

*** Osman Abdullah Günaydın, (Dr.), Kocaeli Valiliği, E-posta: osmngnydn1962@gmail.com ORCID: 0000-0003-3797-9868

Atf: Koc O, Kiray A ve Gunaydin OA, "Kamu Görevlilerinin Politik Davranışlarını Biçimlendirmede Yasal Düzenlemelerin Zorlayıcı Etkilerinden Yararlanmak: Hatch Kanunu Örneği" (2020) 78(4) İstanbul Hukuk Mecmuası 1989. <https://doi.org/10.26650/mecmua.2020.78.4.0009>



field. In this scope, some roles have mostly been given to public administrators in terms of just implementing policies and some measures have been taken for providing administrators' political neutrality. One of the best-known of these measures is the Hatch Act in the USA. The Hatch Act has been built as an institutional order in providing political neutrality of federal, state and local employees. It can also be expressed that several coercive measures were established for building and maintaining this order. For analysis, specific archive documents and other relevant texts were collected by using open sources (i.e. legal documents and internet resources). After collecting data, the content analysis technique was used to find appropriate answers for the research questions. This study's potential contributions are manifold. Firstly, it defines political or partisan behaviors or activities of public servants in general and more specifically in the scope of the Hatch Act to some extent. Besides this, many issues such as the coercive effects of legal arrangements in hindering political behavior of public servants, established actors and mechanisms for this aim and produced outcomes in implementation have been put forth in detail. Along with these it also clarifies the maintenance of such institutional orders.

Keywords

Politics-administration dichotomy, Political neutrality, Institutional arrangements, Coercive effect, The Hatch act

Extended Summary

In the case of democratic development and maturity, reformed bureaucracies may also be expected to work in a way which contains their discreetness, trustfulness, objectivity and soul of professionalism and at the same time they have to be responsive and accountable to the governments that come to power by democratic elections. Yet in the face of unsuccessful administrators in doing that, many law-makers from various countries tend to legislate against those administrators for restraining them from behaving in a partizan way and ensuring that they are neutral in providing public services. For this aim they made some reforms and established new institutional orders.

The current study was conducted to understand and explain the critical issues associated with the American Hatch Act, which is provided as such an institutional order, using documents that were collected by reviewing archives. The main rationale motivating such a study is basic propositions about the possible political behaviors of public servants and the necessities of avoiding such behaviors because public servants may have some powerful aspects on account of implementing public policies and in this sense they create some advantageous situations for policy makers by affecting voters. If it is really true, it would also be plausible to make some coercive legal arrangements, which are particularly effective in arranging actors' behaviors, to guarantee public servants' impartiality. The Hatch Act investigated in the scope of this study has been understudied to date, although it is accepted as one of the institutional arrangements that aim to make public servants neutral.

With the current study, issues such as what sort of institutional order is established for American public servants, what is the main requirement for this type of order, what kind of coercive mechanisms and actors are created in this meaning, what type of implementations are created for this aim, why are some amendments in the Hatch Act realized during time and finally whether Hatch Act produce desired aims, in the scope of the American Hatch Act have been addressed in detail. To this end, we conducted a qualitative study by using the Hatch Act as a case. In doing so, this study provides some insights into the requirements of public servants' neutrality while producing and providing public services. Furthermore it also provides some clues towards creating institutional orders, which aim to constrain first and then shape the behaviors (especially political) of public servants, by illuminating the processes of such an order from the USA. For analysis, we collected specific archive documents and other relevant texts by using open sources (i.e. legal documents and internet resources) and in some cases limited documents are provided by incumbents of the special council. After collecting data we used the content analysis technic to find apposite answers for our research questions. During this process we processed all of our data by using qualitative coding.

This study's potential contributions are manifold. First it defines political or partizan behaviors or activities of public servants in general and more specifically in the scope of the Hatch Act to some extent. Secondly it illuminates and explains common socio-cultural infrastructure or background, aims and scope of institutional orders such as those created by the Hatch Act which aim to ensure public servants' neutrality. In this way, it also paves the way for making very clear rationales of acts such as the Hatch Act. In addition to these it sheds lights on the legal processes, penalties and other implementations of the Hatch Act by providing some cases. More over, it provides concrete examples of the mechanisms and other actors aiming to facilitate and realize the implementation of the Hatch Act. Along with these it also clarifies the maintenance of such institutional orders.

Kamu Görevlilerinin Politik Davranışlarını Biçimlendirmede Yasal Düzenlemelerin Zorlayıcı Etkilerinden Yararlanmak: Hatch Kanunu Örneği

I. Giriş

Demokrasilerin tam anlamıyla kurulup yerleşmeleri halinde, reform geçirmiş bürokrasilerin de belli bir ayrıklık, güvenilirlik, nesnellik ve profesyonelizm ruhuyla işlemeleri ve aynı zamanda kendilerini otoriter liderlerin baskısından kurtaran demokratik seçimlerle iş başına gelmiş hükümetlere karşı, sorumlu ve hesap verebilir olmaları da beklenir¹. Aslında politikacıların, örtük olmayan değer tercihlerini içeren bir dizi faaliyetleri politika üretme; idarecilerin ise, bürokratik uzmanlık olarak da isimlendirilen uzmanlık bilgilerini kullanarak formüle edilmiş politikaları somut sonuçlara dönüştürme işlevleri bakımından birbirinden açık bir şekilde ayrıldıkları da bilinmektedir². Ancak idareci veya daha genel olarak kamu görevlilerinin politik davranışları veya politik kampanyalara katılma veyahut da taraf olma yönelimleri veya arayışları da ilginç bir şekilde devam edegelmiş ve hatta yer yer önerilmiştir³. Bunun karşısında farklı ülkelerin, kamu görevlilerini partizan hareket etmekten alıkoymak veya yansız olmalarını tesis etmek amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yaptıkları ve buna dönük reformlar gerçekleştirdikleri, yeni kurumsal düzenler oluşturdukları bilinmektedir⁴.

Aslında böylece davranışı biçimlendirmede, geniş bir kültürel çerçeve olarak yasal düzenlemelerin zorlayıcı (coercive) ve yapılandırıcı etkilerinden yararlanma gereği ortaya çıkmıştır⁵. Böylece kamu idarelerinden ücret alan görevlilerinin, politik davranma eğilimleri belirli bir düzene sokularak aslında seçmen davranışlarını etkilemelerinin veya belirli bir politik kesime yarar veya avantaj sağlarken, diğerlerini dezavantajlı veya müşkül durumuna düşürmelerinin önüne geçilmeye çalışılmıştır⁶. Bürokratların -olası- politik faaliyetlerinin, politikacılar ile seçmenler arasında iletişimi tesis etmenin bir formu olabileceği düşünüldüğünde⁷, böylesi yasal

¹ Haile K. Asmerom ve Elisa P. Reis, 'Introduction' iç Haile K. Asmerom, Elisa P. Reis (edr), *Democratization and Bureaucratic Neutrality* (St. Martin's Press, New York 1996) 3-17.

² Tansu Demir ve Ronald C. Nyhan, 'The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice' (2008) 68(1) *Public Administration Review* 81,96.

³ Demir ve Nyhan (n 2) 81,96; Patrick Overeem, 'The Value of The Dichotomy: Politics, Administration, and The Political Neutrality of Administrators' (2005) 27(2) *Administrative Theory&Praxis* 311,329.

⁴ Jean Guillaume Forand ve Gergely Ujhelyi, 'Don't Hatch The Messenger? On the Desirability of Restricting the Political Activity of Bureaucrats' (2018) Working Paper, <www.uh.edu/~gujhelyi/hatcha.pdf> Erişim Tarihi 12 Haziran 2019

⁵ Mark C. Suchman ve Lauren B. Edelman, 'Legal rational myths: The new Institutionalism and the Law and Society Tradition' (1996) 21(4) 903,941.

⁶ James S. Bowman ve Jonathan P. West, 'To "Re-Hatch" Public Employees or Not? An Ethical Analysis of Relaxation of Restrictions on Political Activities in Civil Service' (2009) 69(1) *Public Administration Review* 52,63.; Forand ve Ujhelyi (n 4) 2018; Dalmas H. Nelson, 'Political Expression under the Hatch Act and the Problem of Statutory Ambiguity' (1958) 2(1) *Midwest Journal of Political Science* 76,88 1958.

⁷ Forand ve Ujhelyi (n 4)

düzenlemelerin açık, otoriteye dayalı ve zorlayıcı etkilerinden⁸ yararlanma arzu ve arayışının oldukça anlamlı ve yararlı olabileceği ileri sürülebilir. Bu hususa kurumsal bir lensle bakıldığında; “yasal düzenlemeler veya başkaca yollarla oluşturulan kurumların (institutions), aktör eylem(ler)i üzerinde sınırlama ve kısıtlama oluşturmada dahil olmak üzere, eylemde bulunma açısından kaynaklar ve kılavuzluk sağladığı ifade edilebilir⁹. Bununla birlikte onların, “dünya sisteminden kişiler arası etkileşime kadar çoklu düzeylerde işledikleri de” belirtilmelidir¹⁰. Uygulamada; kodlar, kurallar, kanunlar, teamüller şeklinde isimlendirilen ancak teoride kurumsal düzenleme olarak ifade edilen geleneksel otoriter kurallar, soyut, belirleyici ve düzenlemeye muhatap olanlar yönüyle de uyumu zorlayıcı görülmüşlerdir¹¹. Doğrusu bu kurallar ile ürettikleri değerlerin, zorlayıcı etkileri münasebetiyle bireysel veya örgütsel aktörlerin davranışlarını kontrol altına alarak belirli bir düzene kavuşturduğu, neyin yapıp neyin yapılamayacağını özellikle belirlediği ve böylece herhangi bir şekilde aktörlerin kurumsal düzenlemenin kontrolünden çıkmalarına müsaade etmediği¹²; kontrolden çıkmaya eğilimli olanlar içinse disipline edici yönleri (cezalar) itibariyle biçimlendirici ve men edici etkiye sahip oldukları ileri sürülebilir¹³. Böylece geniş çevredeki kurumsal beklentilerin, örgüt kültürü ve bireylerde ete kemiğe bürünerek davranışı kısıtlayabileceği de ifade edilebilir¹⁴.

Mevcut çalışma; böyle bir düzeni sağlayan Amerikan Hatch Kanunu’nun oluşum ve tatbikatına ilişkin kritik hususların anlaşılması ve açıklanması amacıyla arşiv araştırmasına dayalı belgelerin incelenmesi zemininde gerçekleştirilmiştir. Böyle bir çalışmayı motive eden temel gerekçe; özellikle kamu görevlilerinin partizanca hareket etmelerinin veya daha yumuşak bir ifade ile kamu görevlilerinin politik davranma eğilimlerinin ortaya çıkabilmesi ve bunlara karşı mutlaka bir tedbirin alınması gerektiğine ilişkin temel varsayımlardır¹⁵. Zira kamu görevlilerinin özellikle politikaları uygulama yönüyle güçlü bir yanlarının olduğu ve bu anlamda seçmenleri etkileyerek ilgili politikaları geliştirenler açısından avantajlı (zaman zaman da ters

⁸ Suchman ve Edelman (n 5) 903,941.

⁹ W. Richard Scott, *Institutions and Organizations* (Sage, Thousand Oak 2001) 103,115; Patricia H. Thornton, Ocasio William, and Michael Lounsbury, *The Institutional Logics Perspective* (Oxford University Press, Oxford 2012)

¹⁰ Walter. W. Powell ve Claus Rerup, ‘Opening the Black Box: The Microfoundations of Institutions’ iç Royston Greenwood, Christine. Oliver, ve Thomas B. Lawrence (edr) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (SAGE Publications Ltd, 2017) 311-335.; Scott (n 9) 103,105.

¹¹ Zahn Bozanic, Mark W. Dirmsmith, ve Steven Huddart, ‘The Social Constitution of Regulation: The Endogenization of Insider Trading Laws’ (2012) 37(7) *Accounting, Organizations and Society* 461,481.

¹² Marc R. Tool, ‘The Theory of Instrumental Value: Extensions, Clarifications’ iç Marc R. Tool (edr), *Institutional Economics: Theory, Method, Policy* (Kluwer Academic Publishers, Boston 1993) 119,159.; Scott (n 9) 103,105.

¹³ Thomas B. Lawrence ve Roy Suddaby, ‘Institutions and Institutional Work’ iç Stewart R. Clegg , Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence ve Walter R. Nord (edr), *Handbook of Organization Studies* (Sage, London 2006) 215,254.

¹⁴ Powell ve Rerup (n 10) 103, 105.

¹⁵ Asmerom ve Reis (n 1) 3,17.; Owen E. Hughes, *Public Management and Administration* (Palgrave-macmillan, New York 2003); O’Toole Jr, J. Laurence, ‘Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State’ (1987) 47(1) *Public Administration Review* 17,25.; Overeem (n 3) 311,329.

etki yaratacak şekilde) durumlar ortaya çıkarabildikleri ileri sürülmektedir¹⁶. Eğer gerçekten böyle ise, kamu kaynaklarından ücretlerini almaları söz konusu olan kamu görevlilerinin yansızlıklarını temin etmek açısından zorlayıcı birtakım yasal düzenlemelerin yapılması, özellikle bu gibi kurumsal düzenlemelerin aktörlerin davranışlarını düzenlemeleri münasebetiyle haklı görünmektedir¹⁷. Çalışmanın kendi ölçeğinde incelediği Hatch Kanunu böylesi bir kurumsal düzeni, sosyal ve kültürel bağlamı¹⁸ üretmek bürokratik aktörlerin davranışlarını kısıtlayıp düzenleyen ve biçimlendiren, nihayet onları yansız kılmaya dönük kurumsal düzenlemelerden birisi olarak kabul edilmekte ise de¹⁹ hakkında çok fazla çalışma yapılmamıştır²⁰. Mevcut çalışma ile; Hatch Kanunu kapsamında, Amerikan kamu görevlileri için nasıl bir kurumsal düzen oluşturulduğu, buna neden gerek duyulduğu, bu anlamda ne gibi zorlayıcı mekanizmalar ve aktörler oluşturulduğu, bunların tatbikatta ne gibi karşılıklarının olduğu, zaman içerisinde Hatch Kanunu'nda yapılan düzenlemelere (esnekliklere) neden ihtiyaç duyulduğu ve nihayet Hatch Kanunu'nun arzu edilen sonuçları üretip üretmediği hususları, bu çalışmada etraflı olarak ele alınmış ve elde edilen bulguların sunumu gerçekleştirilmiştir.

II. Siyaset-İdare Ayrımı Kapsamında Kamu Görevlilerinin Yansızlığı

Siyaset-idare arasındaki ilişkilerin karmaşıklığı konusunda 1880lerden bugüne ciddi tartışmalar yapıldığı bilinmektedir²¹. 1930larda ana akıma yerleşen bu çalışmalarda, Wilson ve Goodnow gibi kamu yönetiminin iki önemli öncüsünün önemli yer tuttuğu, 1950lerde Simon'ın geliştirdiği değer-olgu ayrımı ile yeni bir mecraya aktarıldığı ve daha sonraları Reford'un kavramlaştırdığı "asılı demokrasi" kavramı ile de tartışmanın farklı bir boyuta geçtiği ileri sürülebilir²². Bu gibi ayrımların temel amacı, aslında Wilson'un²³ da açık bir şekilde temas ettiği üzere "bürokratik sistemin, siyasi etkilerden arındırılmasıdır"²⁴. Doğrusu, idarenin siyasetten ayrı olduğunu işaret eden Wilson'ın modelinin, siyaset ile idare arasında bir hiyerarşik ilişki olduğunu varsaydığı da ifade edilmelidir²⁵. Svava da aynı kapsamda siyasetçiler (partizan ve mesul) ile

¹⁶ Forand ve Ujhelyi (n 4)

¹⁷ Benoît Demil, ve Jabril Bensédine, 'Processes of Legitimization and Pressure toward Regulation: Corporate Conformity and Strategic Behavior' (2005) 35(2) International Studies of Management & Organization 56,77.

¹⁸ John W. Meyer ve Brian Rowan, 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony' (1977) 83(2) American Journal of Sociology 340,363.

¹⁹ O'Toole (n 15) 17,25.

²⁰ Alysia J. Brown, 'Public Employee Political Participation: Hatch Acts in the Federal and State Governments' (2000) 2(2) Public Integrity 105,120.

²¹ Demir ve Nyhan (n 2) 81,96; James H. Svava, 'Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-manager Cities' (1985) 45 Public Administration Review 221,232.

²² Svava (n 21) 221,232.

²³ Wilson Woodrow, 'The Study of Administration' (1887) 2(2) Political Science Quarterly 197,222.

²⁴ Wilson'ın geliştirdiği modelin bu kadar uzun süre dayanmasının Svava'ya (1985) göre iki temel nedeni vardır: Öncelikle model, seçilmişlerle idareciler arasındaki ilişkiyi tanımlamada kısmen tutarlıdır. İkinci olarak model, davranışın uygunluğu açısından demokratik kurama yerleşen bir normatif zemin sağlamaktadır.

²⁵ Demir ve Nyhan (n 2) 81,96; Pranab Kumar Panday, 'Bureaucracy and Politicians: Dynamics and Challenges' iç Ali Farazmand (edr), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Springer. Cham 2017) 1,5.

idareciler (partizan olmayan, yansız ve bilimsel) arasındaki mutlak farklılığın, farklı faaliyet alanlarına katı bir şekilde bölünmüş olmaları ve idarecilerin açık bir şekilde siyasetçilerin astı olmasından kaynaklandığını ileri sürer²⁶. Ancak her ne olursa olsun bu ayrımın en yalın haliyle politika yapma süreçlerine, seçilmişleri politik değer ve çıkarların egemen temsilcisi olarak ve atanmışları ise, temel odağı verimlilik olan politika tatbik edici astlar olarak uygun katkıları ile görelî rolleri kapsamında dahil etmeye yöneldiği ileri sürülebilir²⁷. Bu kapsamda Wilson²⁸ ise, “siyaseti büyük ve evrensel bir devlet faaliyeti olarak görürken; idareyi, bireysel düzeyde ve küçük şeylerde devletin işlemesi olarak kabul eder. Bu nedenle o siyaseti, devlet adamlığının özel bir alanı; idareyi ise, teknik memurlar olarak tanımlar. Ona göre, siyaset; idare olmadan hiçbir şey başaramaz, ancak idare böyle bir bağımlılığa sahip olmadığı için siyaset değildir.”

Bu noktada birçok çalışmaya imza atan Svava'nın²⁹ söylediklerine bakılırsa, siyaset-idare ayrımının iki yönü olmalıdır: Bunlardan birincisi, Overeem'e de³⁰ atfen izah ettiği, “idarecilerin genel olarak partizan siyasete ve özel olarak da seçimlere dahil olmamasını” ifade ederken; diğeri, “siyasetçilerin, idari konulara dahil olmaması, müdahale etmemesini” izah etmektedir. Mevcut çalışmada üzerinde durulan husus, esas itibarıyla idarecilerin siyasi alana dahil olmamaları, siyasi açıdan taraf olmamaları (yansızlıkları) olduğundan, Overeem'in de vurguladığı ilk varsayıma daha fazla odaklanmak gerektiği ifade edilmelidir. Burada taraf olmama veya yansızlıktan kasıt; “kamu çalışanlarının ve faaliyetlerinin, partizan olmaması, apolitik olması ve herhangi bir özel politik gündemden uzak olmasıdır”³¹. Benzeri şekilde Hughes³² de kamu idarecilerinin anonim ve yansız kalmaları, parti politikaları söz konusu olduğunda partizanlık yapmamaları ve her kim olursa olsun politik liderlere eşit şekilde hizmet etmeleri gerektiğini ileri sürmektedir. Bununla birlikte o biraz daha ileri giderek, seçilmiş bir hükümetin arzularını yerine getirmek veya buna dair görüş bildirmenin ötesinde ve üstünde olarak “millete hizmet etmenin” akla yatkın bir ilke olduğunu da ifade etmektedir. Bu açıdan siyaset idare ayrımı; politikaya ve siyasaya dahil olmadan kamu idaresinin yansız ve yetkin bir idari kol olması ve tek başına faaliyet gösterdiği anlayışına binaen kamu idaresi için meşrulaştırıcı bir rol de oynar³³.

²⁶ James H. Svava, ‘Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model’ (1999) 30(6) *Administration&Society* 676,705.

²⁷ Panday (n 25) 1,5.; Svava (n 21) 221,232.

²⁸ Wilson (n 23) 197,222.

²⁹ James H. Svava, ‘Forum: Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept’ (2006) 28(1) *Administrative Theory&Praxis* 121,139.

³⁰ Overeem (n 3) 311,329.

³¹ Demir ve Nyhan (n 2) 81,96.

³² Hughes (n 15)

³³ Orion C. McSwite, *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis* (Sage, Thousand Oaks 1997).

Aslında genel olarak bakıldığında, bürokratların siyaseten yansız olmaları meselesi, bazı yazarlarca³⁴ siyaset-idare ayrımının “hemen hemen zaruri” bir bileşeni olarak ele alınmaktadır. Ancak bazı yazarlar³⁵, daha iddialı bir şekilde siyaset-idare ayrımı olmasa bile, herhangi bir politik üste verilen tarafsız ve şahsi olmayan hizmet cihetiyle bürokratların yansızlığının tesis edilebileceğini ileri sürmektedirler. Bu açıdan Overeem³⁶ idareyi politik olarak yansız tutabilmek için, öncelikle onun (kavramsal olarak) ayrıştırılması ve sonra da partizan siyasetten (tatbiki olarak) uzak tutulması gerektiğini ifade etmektedir. Svava³⁷ ise, -ayrım olup olmadığına bakılmaksızın- siyaset ve uygulamayı da içeren karar almada idari yansızlığı tesis etmek için; zorlamanın, yönlendirmenin, öncelikliğin ve müdahale etmenin söz konusu olmaması gerektiğini ifade etmektedir. Doğrusu bu anlamda yansızlığın, demokrasinin pozitif bir bileşeni ve onu korumaya dönük bir etmen olduğu da ileri sürülmektedir³⁸.

Kendi bağlamında bu açıdan oldukça hassas ve hayati görünen yansızlığın gerçekleştirilmesinin yolu ise, “idarenin demokratik denetimi ve hukukun üstünlüğü ilkesi olarak görülmektedir. Doğrusu bu ifade, politikanın politikacılar tarafından yapılmasını ve idareciler tarafından uygulanmasını esas almaktadır. Böylesi koşullar altında idarenin, takdir hakkı sahibi olması beklenecek ve hatta buna müsaade edilecektir”³⁹. Aslında idarecilere tanınan bu geniş alanın sınırları, Wilson’ın⁴⁰ “idarecilerin büyük güç tatbik etmeleri, ancak bunu politika oluşturma alanına taşımamaları gerektiğine” ilişkin ifadesi ile çizilmiştir. Svava⁴¹, idarecilerin kendi sahalarında kalmaları (veya seçilmişlerden yalıtılmaları) hususunun gerekçesini; özellikle yolsuzlukların önlenmesi ve aynı zamanda seçilmişlerin idari detaylara müdahale etmeleri ile ortaya çıkacak olan etkisiz sonuçlardan kaçınılması olarak belirler. Aslında siyasi ve idari mesuliyetlerin ayrımı, politikaların başarılı bir şekilde formülasyonu ve tatbiki için *sine-qua-non*⁴² niteliğinde gereklidir⁴³. Yine Svava⁴⁴, siyaset-idare ilişkileri açısından geleneksel ayrımın dışında, 3 farklı model daha önermektedir: İdareci ve politikacıların müştereken politika yapma sürecine katıldıkları politik (sahada) karışma; denetimsiz bürokrasinin gücünü sınırlamak üzere yasa yapıcıların sınırlı da olsa pozitif olarak idari sahaya müdahalelerini ifade eden idari (sahada) karışma ve yeni dönemde ortaya çıkan anlayış doğrultusunda

³⁴ O’Toole (n 15) 17,25; Overeem (n 3) 311,329.

³⁵ Svava (n 29) 121,139.

³⁶ Overeem (n 3) 311,329.

³⁷ Svava (n 29) 121,139.

³⁸ Asmerom ve Reis (n 1) 3,17.

³⁹ Svava (n 21) 221,232.

⁴⁰ Wilson (n 23) 197,222.

⁴¹ Svava (n 21) 221,232.

⁴² “olmazsa olmaz”

⁴³ Panday (n 25) 1,5.

⁴⁴ Svava (n 21) 221,232.

idarecilere politika yapma sürecine aktif katılım şansı tanıyan, seçilmişler tarafından katı denetlenmemelerini esas alan ve politikacıların da geleneksel rollerini devam ettirdiği politik (sahada) denk aktörler olarak seçilmişler ve idareciler. Adı ne olursa olsun bütün bu tasarımlar, nihai bir noktada kamu yararı ve daha ötede kamu değerinin^{45,46} üretilmesi açısından geliştirilmiştir. Ancak adına ne olursa olsun bu modellerde, seçilmişler ile idarecilerin devletin genel çıkarı doğrultusunda birlikte çalışmalarının⁴⁷ ve birbirlerini tamamlamalarının gerektiği de ileri sürülmektedir⁴⁸. Bu kapsamda, özellikle yine Wilson'ın⁴⁹ deyimiyle “siyasetçilerin idarenin günlük işleyişine kendi çıkarları açısından doğrudan müdahale etmemeleri” en kritik nokta olarak öne çıkmakta ve nihayet bu anlayışla bürokratların yansızlığı tesis edilmeye ve “devlet idaresi” gerçekleştirilmeye⁵⁰ çalışılmaktadır. Böylece yansız çalışanlar olarak kamu görevlileri, Max Weber'in deyişiyle “*sine ira ac studio*”⁵¹ örgütsel hiyerarşinin üst katmanlarında yer alanlarca veya politikacılarca alınan politik kararları ancak icra ederler⁵². Ancak bazen güçlü seçilmiş karakterlerin olduğu hükümetlerde idarecilerin, seçilmişlerin çıkarlarını desteklemeye dönük olarak yansızlıktan ayrılacakları de ifade edilmektedir⁵³. Yine de birçok idarecinin, politikadan yalıtılmış profesyonel kamu idaresinin, politikaların tatbikine ilişkin sorumlulukları çok daha iyi yerine getirebileceğine inandığı ileri sürülebilir⁵⁴.

III. Kamu Görevlilerini Yansız Kılmada Zorlayıcı Uyum Mekanizması Olarak Yasal Düzenlemeler

Kanunları da içeren toplumsal kural sistemleri olarak kurumsal düzenlemeler,⁵⁵ sosyal ilişkileri belirleyen kurallar ve müşterek anlamlar şeklinde tanımlanmakla birlikte⁵⁶ kültürel-bilişsel, normatif ve düzenleyici unsurlardan meydana geldiği ifade edilmektedir⁵⁷. Johnson vd.⁵⁸ gibi Lawrence ve Suddaby⁵⁹ de böylesi kurumsallaşmış

⁴⁵ Mark Harrison Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Harvard University Press, London 1995)

⁴⁶ Kamu yararı ve kamu değeri kavramlarının karşılaştırılması ve farkları hakkında detaylı bir okuma için bkz: Barry Bozeman, *Public Values and Public Interest* (Washington, DC: Georgetown University Press 2007). 12-14

⁴⁷ Panday (n 25) 1,5.

⁴⁸ Svava (n 26) 676,705.

⁴⁹ Wilson (n 23) 197,222.

⁵⁰ Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* (Macmillan, New York 1900)

⁵¹ “önyargı veya küçümseme olmaksızın”

⁵² Guy B. Adams ve Danny L. Balfour, ‘Public Service and Administrative Evil: Prospects and Problems’ iç H. George Frederickson ve Richard K. Ghore (edr), *Ethics in Public Management* (Routledge, London 2003) 114,139.

⁵³ Svava (n 29) 121,139.

⁵⁴ Demir ve Nyhan (n 2) 81,96.

⁵⁵ Suchman ve Edelman (n 5) 903,941.

⁵⁶ Neil Fligstein, ‘Social Skill and Institutional Theory’ (2001) 19(2) *Sociological Theory* 105,125.

⁵⁷ Scott (n 9) 103,115.

⁵⁸ Gerry Johnson, Stuart Smith ve Brian Codling, ‘Microprocesses of Institutional Change in the Context of Privatization’ (2000) 25(3) *Academy of Management Review* 572,580.

⁵⁹ Lawrence ve Suddaby (n 13) 215,254.

kuralların, özel durumlarda ortaya çıkacak olan davranışsal kodlarda işlenmiş olduğunu ve nihayet kurumsal norm ve rutinlerle davranış arasında karşılıklı bir etkileşimin bulunduğunu belirtirler. Bu anlamda kurumsal düzenlemelerin, bireysel ve kolektif aktörlerin duygu, düşünce ve davranışları üzerinde güçlü bir etkiye sahip oldukları⁶⁰ ve davranışı düzenlemekle birlikte sınırlandırdıkları da ileri sürülmektedir⁶¹. Powell ve Rerup'a⁶² göre, daha teknik olarak bu gibi etkiler, eylem olanaklarını biçimlendirerek ve davranışların değişimle sonuçlanıp sonuçlanmayacağını belirleyerek örgütsel ve bireysel çıkarlar ile arzuları yapılandırır. Ancak yine de yasal düzenlemelerin kendi kendilerini güçlendirebilen yapılar olmadıkları ve yeni bir yasal düzenleme yürürlüğe girdiğinde, ona muhatap olanların uyumunu neyin sağlayacağını ve hangi davranışların sergilenmesiyle uyumun gösterileceğinin belirlenmesi gerektiği de ileri sürülmektedir⁶³. Bu noktada, davranışsal anlamda aktörlerin sapma göstermesinin önünde, özellikle kurumların henüz yapılandırılması esnasında eklenilen bir parça olarak "caydırıcı" unsurların önemli bir engel olduğunu Lawrence ve Suddaby'nin⁶⁴ belirlemeleri doğrultusunda ifade etmek olanaklıdır. Onlara göre, aktörlerin kurumsal düzenin gerekliliklerinden sapmalarını engellemeye dönük olarak geliştirilen zorlayıcı tehditler, nihayet kurumlara bilinçli bir sadakati de gerektirecektir. Suchman ve Edelman⁶⁵ ise daha genel bir bakışla; devletin düzenleyici ajanları gibi güçlü dışsal aktörlerin talepleri doğrultusunda, böylesi bir etkinin ortaya çıkabileceğini ileri sürerler. Black'e⁶⁶ göre bu gibi düzenleme yapan ajanlar; sadece insanların yeni düzenlemeleri kabul etmelerini değil, düzenlemeler doğrultusunda davranışlarını değiştirmelerini de isterler. Dolayısıyla güçlü düzenleyici aktörler tarafından üretilen yasal normlar, kodlar ve düzenlemeler, nihayet bireysel aktörlerin davranışlarını değiştirme ve yönlendirmede oldukça etkilidir denmelidir.

Bu noktadan hareket ederek Scott⁶⁷, kurumsal kuram perspektifiyle kurumlara uyum açısından ana mekanizmanın zorlama olduğunu; davranışın ise, mevcut kural ve kanunlara uyum sağladığı düzeyde meşrulaştığını ifade etmektedir. Black⁶⁸ aynı şekilde meşruiyetin, -bütün düzenleyici rejimlerde- davranışı motive etme bakımından anahtar bir role sahip olduğunu ileri sürer. Daha genel olarak North⁶⁹ bu açıdan, modern toplumdaki düzenleyici kurallar ve kolluk mekanizmalarının ana kaynağını

⁶⁰ ibid 215,254.

⁶¹ Melissa E. Wooten, 'Institutional Constraints on the Pursuit of Racial Justice' (2016) 48 Research in the Sociology of Organizations 261,280.

⁶² Powell ve Rerup (n 10) 103,105.

⁶³ Lauren B. Edelman Christopher Uggen ve Howard S. Erlanger, 'The Endogeneity of Legal Regulation: Grievance Procedures as Rational Myth' (1999) 105(2) American Journal of Sociology 406,454.

⁶⁴ Lawrence ve Suddaby (n 13) 215,254.

⁶⁵ Suchman ve Edelman (n 5) 903,941.

⁶⁶ Julia Black, 'Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes' (2008) 2 Regulation&Governance 137,164.

⁶⁷ Scott (n 9) 103,115.

⁶⁸ Black (n 66) 137,164.

⁶⁹ Douglass C. North, 'Institutions' (1991) 5(1) The Journal of Economic Perspectives 97,112.

ulus devlet olarak belirler. Doğrusu, yasal düzenleme yapabilenleri de içeren bu gibi güçlü aktörler, yasal güçleri vasıtasıyla örgütsel ve bireysel aktörleri belirli bir şekilde hareket etmeye zorlarlar⁷⁰. Black'a⁷¹ kalırsa, devlet temelli düzenleyiciler, hukuki otoriteye dayanmak suretiyle insanları davranışta bulunma konusunda ancak motive edebilirler. Doğrusu ona göre bu gibi aktörler, meşruiyetlerini geniş bir yasal düzenden doğan pozisyonlarından ve anayasal düzenden alır ve böylece uyum ve değişim açısından bir motivasyon yaratırlar. Bu noktaya temas ederken North⁷² sosyal davranışları biçimlendirmede oldukça önemli biçimsel rollere sahip olduğunu ileri sürdüğü yasaların etkin olarak işlenmesi için, onları besleyen ve zorlayıcılık maliyetini azaltan biçimsel olmayan (gelenekler ve davranış normları gibi) sınırlandırmalarla tamamlanması gerektiğini de ileri sürmüştür. Nihayet Weber⁷³ bu kapsamda sosyal düzenin oluşumunu; meşru kurumlar, ilkeler, işlemler, yöntemler, haklar ve bireysel çıkarın tek yanlı izlenmesi olasılıklarını kısıtlayan yükümlülüklerden meydana geldiğini ileri sürer. Weber'in bu belirlemesine katkı verecek şekilde Lawrence ve Suddaby⁷⁴ özellikle kurumsal aktörlerin bilinçli olarak itaat etmesini sağlamak üzere yapılandırılacak birtakım zorlayıcı tehditler veya tedbirler yoluyla caydırılabileceklerini de ileri sürmüşlerdir. Onlara göre etkin caydırma, büyük oranda zorlayıcı ajanların meşru otoritelerine dayalıdır. Dolayısıyla oluşturulmuş kurumsal düzene, sosyal ve kültürel bağlama⁷⁵ aktörlerin uyumlarının sağlanması bakımından, onların arzu edilmeyen veya kurumsal düzene uygun olmayan, onun gerektirmediği davranışlarının ortadan kaldırılması bakımından caydırıcı birtakım tedbirlerin alınmasının elzem olduğu kabul edilmelidir⁷⁶. İşte bu tür caydırıcı tedbir ve tehditler, çoklukla yasal düzenlemeler vasıtasıyla gerçekleştirilir. Bu faaliyetler, kabaca kolluk tedbirleri olarak isimlendirilebilecek zorlama, denetleme ve gözetlemeyi de kapsayan bir dizi tedbirin ardından da ortaya çıkabilir veya bunlarla birlikte sürdürülebilir⁷⁷. Bu tedbirlerin, Suchman ve Edelman'ın da üzerinde durdukları gibi, yasal cezalandırma ve teşvikleri kapsadığı da ifade edilmelidir⁷⁸.

Yapısal olarak kurumsal düzenlemeleri inceleyerek Scott⁷⁹ genel olarak normatif, yasal ve bilişsel olmak üzere 3 farklı boyuttan meydana geldiklerini belirtmiştir. Diğerlerini göz ardı ederek kurumların sahip olduğu yasal düzenleme boyutu; kural belirleme, gözetleme ve yaptırım uygulama faaliyetlerinde kendisini gösterir. Ona

⁷⁰ Anne-Claire Pache ve Filipe Santos, 'When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands' (2010) 35 The Academy of Management Review 455,476.

⁷¹ Black (n 66) 137,164.

⁷² North (n 96) 97,112.

⁷³ Max Weber, *Economy and Society* (Berkeley, University of California Press 1978)

⁷⁴ Lawrence ve Suddaby (n 13) 215,254.

⁷⁵ Meyer ve Rowan (n 18) 340,363.

⁷⁶ Scott (n 9) 103,115.; Lawrence ve Suddaby (n 13) 215,254.

⁷⁷ Lawrence ve Suddaby (n 13) 215,254.

⁷⁸ Suchman ve Edelman (n 5) 903,941.

⁷⁹ Scott (n 9) 103,115.

göre düzenleyici süreçler; kural oluşturma kapasitesini, diğerlerinin bu kurala uyup uymadığının araştırılmasını ve gerektiğinde, istikbali davranışların etkilenmesine dönük olarak cezalandırmanın kullanılmasını gerektirir⁸⁰. Dolayısıyla Scott'ın, zorlayıcı tedbirlerin davranışın şekillenmesi ve biçimlenmesi açısından önemli olduğunu ifade ettiği bu kapsamda ileri sürülebilir.

Aslına bakılırsa her ülke, idarede yer alan kamu görevlilerinin politik haklarına, zorlayıcı tedbirler içeren yasal düzenlemeler vasıtasıyla sınırlandırmalar getirmekle birlikte⁸¹, esasen bu zorlayıcı ve/veya düzenleyici güçlerini, yenilik ve reformlar yapmak maksadıyla kullanabilmektedirler⁸². Bu şekilde oluşturulan kurumsal düzenler, nihayet aktörleri yapılandırmakta ve onların davranışlarını güçlendirmenin yanı sıra sınırlandırabilmektedir⁸³. Böylece aktörler; alışkanlıklar, duygu, zorlama ve içsel müşterek kural ve ilkelerin yorumlanması vasıtasıyla yönlendirilmiş olurlar⁸⁴. Aynı hususlara temas ederken March ve Olsen⁸⁵ politik kurumların, zorlama yaratıp teşvikler yoluyla mübadeleyi yönlendirebileceğini, yeniden dağıtım olanak sağlamakla birlikte, politik kültür yaratabileceğini ve maşeri vicdan ile demokratik siyasetin beslenmesi için yapılar geliştirebileceğini de ileri sürmüşlerdir. Her ne olursa olsun esasen kamu görevlilerinin politik davranışlarının biçimlendirilmesinde iki temel argüman vardır⁸⁶: Bunlar, verimsizlik ve adil olmayan seçim avantajı elde edilmemesidir. Diğer taraftan bu gibi kural ve kanunların yokluğu, yetersizliği veya belirsizliği, kamu idarecilerinin daha bağımsız hareket etmelerine yol açabilir⁸⁷. Gerçekten de siyasete ayrılmış alanın dışında bulunan idare⁸⁸, politik sürece uzmanlık, yansızlık ve hiyerarşiden müteşekkil yansız yetkinlik sağlamaya yöneltilmelidir⁸⁹. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki; kamu görevlileri ve özellikle de üst düzey görevliler, hiçbir zaman tamamen politik süreçlerden yalıtılamazlar. Elbette onlar, profesyonellik ve ahlakilik gereğince, politik liderlerine en iyi politika alternatiflerini önermekle mükelleftirler. Ancak bu noktada temel beklenti, partizan olmayan bir yaklaşımla hareket etmeleridir⁹⁰. Elbette yansızlığı sadece idareciler veya bürokratların bir sorumluluğu gibi görmemek gerekir. Bununla birlikte siyasetçilerin de kamu hizmeti yönetiminin özerkliğine belli bir düzeyde saygı göstermeleri ve onu

⁸⁰ Scott (n 9) 103,115.

⁸¹ Forand ve Ujhelyi (n 4)

⁸² Ronald L. Jepperson ve John W. Meyer, *The Public Order and the Construction of Formal Organizations* iç Walter W. Powell, Paul J. Dimaggio (edr) *The new institutionalism in organizational analysis* (University of Chicago Press Chicago 1991) 204-231.

⁸³ Scott (n 9) 103,115.

⁸⁴ Weber (n 73)

⁸⁵ James G. March ve Johan P. Olsen, *Democratic Governance* (Free Press, New York 1995).

⁸⁶ Forand ve Ujhelyi (n 4)

⁸⁷ Svava (n 21) 221,232.

⁸⁸ Wilson (n 23) 197,222.

⁸⁹ Demir ve Nyhan (n 2) 81,96.

⁹⁰ Asmerom ve Reis (n 1) 3,17.

korumaları gerekecektir⁹¹. Son olarak burada yasal düzenlemelerin ürettiği baskının, sadece zorlayıcı olmadığını; yasal düzenlemeleri ihlal etme tehdidi ve kamuya hesap verme ile itibar endişelerinin de aktörlerin uygunsuz davranışlarını kısıtlayabildiğini ifade etmek gereklidir⁹².

IV. Araştırma Deseni, Bulgular ve Tartışma

A. Araştırma Deseni

Araştırmada; fazlaca çalışılmamış bir fenomen olarak bireysel aktörlerin davranışlarının kısıtlanmasına dönük yasal düzenlemeler ile bunların zorlayıcı etkilerinin incelenmesine odaklanıldığından⁹³, özellikle bu amaca dönük olarak çeşitli yazarlarca⁹⁴ tavsiye edilmesine binaen nitel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. Daha özel olarak Hatch Kanunu'nun üretmiş olduğu kurumsal düzen ve bunun etkilerinin incelenmesinde, “neden ve nasıl” ağırlıklı sorulara yanıt arandığından, nitel araştırma yöntemlerinden örnek olay incelemesinin kullanılması da bu çerçevede tercih edilmiştir⁹⁵.

Analiz için ihtiyaç duyulan veri; araştırmacılarca görüşme ve gözlem gibilerinden elde edilen birincil veriden çok farklı görülmeyen ikincil kaynaklar olarak erişime açık kaynaklardan toplanan çeşitli dökümanlardan, belgelerden, arşiv kayıtlarından ve ilgili kurumlarla (Örn: OSC⁹⁶) yapılan yazışma metinlerinden oluşmaktadır⁹⁷. Doğrusu bu gibi kayıtlar, Glaser ve Straus⁹⁸, gibilerince antropoloğun bilgi edindiği kaynak veya sosyoloğun görüşme yaptığı kişiye denk görülmektedir. Yine bu gibi metinler, sessiz deliller olarak da kabul edilirler⁹⁹. Nihayet bu yolla elde edilen belgeler ile bunlardan üretilen verinin incelenmesinde, içerik analizi tekniği kullanılmıştır¹⁰⁰. İçerik analizi yapılırken, araştırma soruları kapsamında öncül olarak üretilen temalar dikkate alınmıştır. Nihayet analiz edilen metinler kapsamında oluşturulan temalar

⁹¹ Demetrios Argyriades ‘Neutrality and Professionalism in the Public Service’ iç Haile K. Asmerom ve Elisa P. Reis (edr), *Democratization and Bureaucratic Neutrality* (St. Martin’s Press, New York 1996) 45,73.

⁹² Suchman ve Edelman (n 5) 903,941.

⁹³ Brown (n 20) 105,120.

⁹⁴ Kathleen M. Eisenhardt, ‘Building Theories from Case Study Research’ (1989) 14(4) *The Academy of Management Review* 532,550.; Yin, Robert K., *Case Study Research Design and Methods* (Sage, California 2003).

⁹⁵ Jennifer Rowley, ‘Using Case Studies in Research’ (2002) 25(1) *Management Research News* 16,27.; Yin (n 94)

⁹⁶ Office of Special Counsel (Bundan böyle metinde OSC olarak kullanılacaktır)

⁹⁷ Sharan. B. Merriam ve Elizabeth J. Tisdell, *Qualitative Research*, (Jossey-Bass, San Francisco 2016)

⁹⁸ Barney G. Glaser ve Anselm L. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* (Aldine, Chicago 1967).

⁹⁹ Vache Gabrielian, Kaifeng Yang, ve Susan Spice, ‘Qualitative Research Methods’ iç Gerald J. Miller ve Kaifeng Yang (edr), *Handbook of Research Methods in Public Administration* (CRC Press, Boca Raton 2007) 141,169.

¹⁰⁰ Jean Hartley, ‘Case Study’ iç Catherine Cassel ve Gillian Symon (edr), *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research* (London: Sage 2004) 323,334.; Francesca Moretti, Liesbeth van Vliet, Jozien Bensing, Giuseppe Deledda, Mariangela Mazzi, Michela Rimondini, Christa Zimmermann, ve Ian Fletcher, ‘A Standardized Approach to Qualitative Content Analysis of Focus Group Discussions from Different Countries’ (2011) 82 *Patient Education and Counseling* 420,428.

vasıtasıyla araştırmayı yapılandırır; “Hatch Kanunu kapsamında, Amerikan kamu görevlileri için nasıl bir kurumsal düzen oluşturulduğu, buna neden gerek duyulduğu, bu anlamda ne gibi zorlayıcı mekanizmalar ve aktörler oluşturulduğu, bunların tatbikatta ne gibi karşılıklarının olduğu, zaman içerisinde Hatch Kanunu’nda yapılan düzenlemelere (güncellemelere) neden ihtiyaç duyulduğu ve nihayet Hatch Kanunu’nun arzu edilen sonuçları üretip üretmediği” sorularına yanıt verilmiştir.

B. Bulgular

Araştırma, özellikle siyaset-idare ayrımı yönüyle idarecilerin politik yansızlığının sağlanmasında yasal düzenlemelerin biçimlendirici rollerini, Amerikan Hatch Kanunu örneğinde incelemiştir. Elde edilen bulgular, aşağıda sunulmuştur.

1. Hatch Kanunu

Aslında Hatch Kanunu’ndan daha evvel, 1907 yılında başkan Roosevelt, Kamu Hizmeti Kanunu’nda bir değişiklik yaparak “kamu hizmetinde çalışan kamu görevlilerinin, bütün politik konularda kendi kanaatlerini özel olarak ifade etmelerine ve oy verme haklarını kullanmalarına müsaade etmiş, ancak politik yönetimde veya politik kampanyalarda aktif olarak görev almalarını” yasaklamıştır¹⁰¹. Bundan çok daha sonra yasalaşan ve Amerika’da popüler ismiyle “Hatch Kanunu”, resmi ismiyle “Zararlı Politik Faaliyetlerinin Önlenmesine Dönük Bir Kanun” olarak bilinen kanun ise, ilk defa 1938 yılında İş Geliştirme İdaresi tasarısına bir düzenleme olarak girmesi düşünülen öneri şeklinde gündeme gelmiştir. Bu kanun, kendisini hazırlayan senatör Carl Hatch’in adıyla Hatch Kanunu olarak isimlendirilmiş ve 1940, 1993 ve 2012 yıllarında güncellenmiştir¹⁰². Ayrıca her ne kadar kamu personelinin zararlı faaliyetlerinin engellenmesine dönük çıkartılan yasaya Hatch Kanunu denilse de aslında bu, ilgili yasanın 8. ve 9. maddelerine verilen bir isim olarak daha çok öne çıkmaktadır¹⁰³.

Kanun öncelikle federal, daha sonra ise eyalet ve yerel yönetimlerde çalışıp ücretleri federal yönetimce ödenen kamu görevlilerinin belli türlerdeki politik katılımlarını yasaklamak ve izin verilen politik faaliyetlerini düzenlemek üzere 1939 yılında çıkartılmıştır¹⁰⁴. 1 yıl sonra ise, bu sefer kapsamına daha fazla kamu çalışanının¹⁰⁵, örneğin, federal olarak finanse edilen işlerde çalışan eyalet ve yerel

¹⁰¹ Henry Rose, ‘A Critical Look at the Hatch Act’ (1962) 75(3) Harvard Law Review 510,526.

¹⁰² Shannon D. Azzaro, ‘The Hatch Act Modernization Act: Putting the Government Back in Politics’ (2016) 42(3) Fordham Urban Law Journal 781,819.; Brown (n 20) 105,120.; Lester E. Mosher, ‘Government Employees under the Hatch Act’ (1947) 22 New York University Law Quarterly Review 233,264.

¹⁰³ S.E. Hamrick, Birleşik Devletler Özel Müşavirlik Birimi Hatch Kanunu Bölümü Şef Yardımcısı. 19/08/2019 tarihli e-mail yazışmasındaki beyanı, 2019.; Philip L. Martin, ‘The Constitutionality of the Hatch Act: Second Class Citizenship for Public Employees’ (1974) 6 Toledo Law Review 78,109.

¹⁰⁴ Azzaro (n 102) 781, 819; Mosher (n 102) 233,264.

¹⁰⁵ Forand ve Ujhelyi (n 4)

yönetim görevlilerinin alınmasına dönük bir değişiklikle gündeme gelmiştir¹⁰⁶. Bunun dışında birçok eyaletin de “Küçük Hatch Kanunu” olarak bilinen yasal düzenlemeler yaparak kendi çalışanlarının politik davranışlarını düzenlemeye yöneldikleri ifade edilmelidir¹⁰⁷.

Her ne olursa olsun ilk tahlilde kanunun çıkartılması, federal kamu çalışanlarının bir seçime müdahale etmelerini veya onun sonuçlarını etkilemeleri ile politik yönetim ve kampanyalarda aktif rol almalarını yasaklamayı ve bu kanunun oluşturmuş olduğu kurumsal düzeni bozan herhangi bir kimsenin de işten çıkartılmasını sağlamaya dönükmüş gibi görünmektedir¹⁰⁸. O’Toole’a¹⁰⁹ kalırsa da Hatch Kanunu’nun basit bir Yeni Düzen (New-Deal) karşıtı manifesto olduğu ifade edilebilir. Ona göre kanun, kendinden önceki uygulamanın daha kapsamlı ve kalıcı olarak meşrulaştırılması için dikkate değer bir destek gibi görünmektedir. Öyle ki bazı yazarlarca da¹¹⁰, 1883’deki Kamu Hizmeti Reformu’ndan sonra, kamu istihdamında politik yansızlığı sağlama bakımından en etkili enstrümanın Hatch Kanunu olduğu ileri sürülmektedir. Thompson’a¹¹¹ göre kanunun çıkartılmasında iki önemli politik olay belirleyici olmuştur. Bunlardan birincisi, İş Geliştirme İdaresi (WPA) personelinin senatörlük seçimlerinde baskı altına alınması ve kullanımına ilişkin suçlamalar; ikincisi ise, Cumhuriyetçi Parti’nin 1940 seçimlerinde Roosevelt’in federal kamu personelinin desteğini alabileceğine ilişkin kaygısıdır. Aynı noktaya Myers¹¹² da temas ederek, başlangıcından beri iki partiye dayanan kanunun, özellikle Cumhuriyetçilerin seçimlere potansiyel etkileri nedeniyle kanunu desteklerini ileri sürmüştür.

Yapısal olarak bakıldığında Hatch Kanunu, ilk haliyle toplamda 11 maddeden müteşekkil olarak tasarlanmıştır. Ancak Irwin’in¹¹³ de belirttiği üzere, 1940 yılında 9. maddede yapılan değişikliklerle 12. madde olarak yeni bir bölüm kanuna eklenmiştir. Kanunun 1., 2. 3., 4., 5., 6., 7., 9. maddeleri, genel olarak kanunun çerçevesini çizmekte ve kime, hangi tür eylem ve faaliyetlerin yasaklandığını belirtmektedir. Ancak 9. maddede; başkan ve başkan yardımcısının, başkanlık ofisi ödeneğinden ücret alan çalışanların, idari birimlerin başkan ve yardımcılarının, Senato tarafından önerilen veya onaylanan ve başkan tarafından atanan memurlar ile Birleşik Devletlerin dış güçlerle ilişkilerinde takip edilen politikaları belirleyenler ile federal kanunların ülke genelinde idaresini sağlayanların kanundan varestede tutulduğu da açıkça ifade edilmelidir. 10. madde kanunu, yürürlükteki mevzuata eklemekte, ancak onların

¹⁰⁶ Azzaro (n 102) 781, 819; O’Toole (n 15) 17,25; Rose (n 101) 510,526.

¹⁰⁷ Joanne J. Thompson, ‘Social Workers and Politics: Beyond the Hatch Act’ (1994) 19(4) Social Work 457,465.

¹⁰⁸ Thompson (n 107) 457,465.

¹⁰⁹ O’Toole (n 15) 17,25.

¹¹⁰ James W. Irwin, ‘Public Employees and the Hatch Act’ (1956) 9 Vanderbilt Land Review 527,533.

¹¹¹ Thompson (n 107) 457,465.

¹¹² Raymond Michael Myers I. V., ‘The Prevent Pernicious Political Activities: The 1938 Kentucky Democratic Primary and the Origins of the Hatch Act of 1939’ (Unpublished Graduation Thesis, University of Louisville 2018).

¹¹³ Irwin (n 110) 527,533.

yerini almadığını (diğerlerinin de yürürlüğünün devam ettiğini) ifade etmektedir. 11. maddede ise kanunun herhangi bir kişi veya olaya uygulanması esnasında geçersiz bir işlem yapıldığında, daha sonraki uygulamaların bundan etkilenmeyeceği hükme bağlanmıştır. 1939 tarihli kanunun 8. maddesi ise, tecziye türü ve tutarını belirlemektedir. Buna göre kanunda yer alan hükümleri çiğneyenler, 1000 Dolar veya bir yıl hapis cezasına ayrı ayrı veyahut da birlikte ancak bunlardan fazla olmamak üzere çarptırılacaklardır. Bununla birlikte 9. maddede yer alan düzenlemeye göre, bu maddedeki kuralları çiğneyen herhangi bir kimse, derhal biriminden veya pozisyonundan uzaklaştırılacak ve bundan sonra, pozisyonları veya birimleri için bu gibi kişilere, Kongre tarafından tahsis edilen fonların herhangi bir kısmı kullanılarak ödeme yapılmayacaktır¹¹⁴.

2. Hatch Kanunu'nun Gerekeşi

Esasen, kamu görevlilerinin politik faaliyetlerini düzenlemeye dönük olarak gerçekleştirilen herhangi bir çaba, politika yapma anlamında siyasetin idareden ayrıştırılması arayışına dayanır¹¹⁵. Hatch kanununun babası sayılan senatör Hatch, Kongre'de yaptığı bir konuşmada bu anlamda şöyle bir örnekleme yapmaktadır: “[Kamu görevlileri] özgür değillerdir. Çünkü onların politikacılara aşırı bağımlı olmaları, etraflarında dolanıp ‘Şimdi şöyle şöyle oy ver. Eğer vermezsen, işini kaybedeceksin’ diyen politikacılardan etkilenecekleri konusunda şüphe uyandırmaktadır. Bu insan nasıl oy verecektir? O, kendisine söylendiği gibi oy verecektir. Bu insanın kendini koruyacak bir zırhı veya silahı yoktur. Onun, politikaya katılımının yasaklanması, ona bir zırh ve silah verecektir”¹¹⁶. Dolayısıyla başat olarak kanunun, idarecileri politikacıların etkisinden uzak tutma arayışına binaen gündeme geldiğini ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Elbette kanunun daha özel gerekçelerini de belirlemek mümkündür. Örneğin; Irwin¹¹⁷ ile Forhand ve Ujhelyi¹¹⁸, Hatch Kanunu'nun temel gerekçesini; bürokratların politik faaliyetlerinin, kamu hizmetlerinin etkin sunumunu engelleme ihtimalinin önüne geçmek olarak belirlemektedirler. Heady¹¹⁹ ise aynı çizgide, kamu hizmetini, çalışan partizanlığının kötülüklerine karşı korumaya dönük bir düzenleme olarak Hatch Kanunu'nun Kongre tarafından geliştirildiğini ileri sürer. Yine bazı yazarlar¹²⁰, politik patronajla uyumlu olmayan idari maliyetlerin azaltılması hususunda da Hatch Kanunu'nun önemli bir girişim olduğunu ileri sürerler. Bunlarla birlikte idarenin,

¹¹⁴ Myers (n 112)

¹¹⁵ O'Toole (n 15) 17,25.

¹¹⁶ Thompson (n 107) 457,465.

¹¹⁷ Irwin (n 110) 527,533.

¹¹⁸ Forhand ve Ujhelyi (n 4)

¹¹⁹ Ferrel Heady, 'American Government and Politics: The Hatch Act Decisions' (1947) 41(4) The American Political Science Review 687,699.

¹²⁰ Irwin (n 110) 527,533.

kendi çalışanlarının politik faaliyetlerini düzenlenmesinde iki yönlü çıkarının olabileceğine gönderme yapan yazarlar da mevcuttur¹²¹. Buna göre;

1-Zorlamayı önlemek

2-Her birim ve temsilcilikte yansızlık ve bütünleşmenin tezahürüne hizmet etmek temel çıkarlardır. Buradaki zorlama hususuna da temas etmek gerekirse, O'Toole¹²² bunun, politik üstlerin partizan destek elde etmek amacıyla astlarını kandırmaları veya baskılamalarıyla ilgili olduğunu ileri sürmektedir. Öyleyse Hatch Kanunu bir yönüyle de aslında idareyi, politikacıların alt bir yüklenicisi, hizmetkarı olmaktan kurtarmaya dönük bir girişim olarak da kabul edilebilir¹²³. Ancak yine de Azzaro¹²⁴, bazı politikacıların politik zorlama ve yolsuzluk konusundaki suçlamalarının bugün, 1939 yılındaki kadar tehlikeli olup olmadığını da sorgulamaktadırlar.

3. Hatch Kanunu'nun Amacı

OSC'nin kendi ifadesine bakılırsa Hatch Kanunu, partizan değil yansız olarak federal programların yürütülmesi, iş yerlerinde federal çalışanların politik zorlamalardan korunması ve federal çalışanların, siyasi ilişkilerle değil de liyakate dayalı olarak yükseltilmesini sağlamayı hedeflemektedir¹²⁵. Aslında çokça söylenegeldiği üzere, 1939'dan beri çıkartılan bir dizi Hatch Kanunu, farklı sınıflardaki kamu çalışanlarının yansızlıklarının düzey ve kapsamını belirlemeyi hedeflemiştir, denilebilir¹²⁶. Bu kapsamda Azzaro¹²⁷ da kanunun 4 başat amacı olduğunu ileri sürer:

1-Kamu çalışanlarının partizan politik faaliyetlerini engellemek yoluyla idari çalışanların politik yansızlıklarını sağlamak,

2-Partili seçilmişlerin, kamu çalışanlarını kendi politik amaçları için kullanmalarını önlemek,

3-Kamu çalışanlarının, tek bir partiye veya resmi bir görevliye sadakatlerini önlemek,

4-Kamu çalışanlarını, politik olarak motive edilmiş iş eylemlerinden alıkoymak.

Dikkat edilirse, kanunun amacı konusunda söylenenler, salt bir politik yansızlık motivasyonunu doğrudan ve açıkça ileri sürmektedirler. Her ne kadar bu böyleyse de kanunun yansızlık üzerinden esas amacının "iyi idare" olduğunu, başkan Roosevelt'in

¹²¹ Azzaro (n 102) 781,819.

¹²² O'Toole (n 15) 17,25.

¹²³ Irwin (n 110) 527,533.

¹²⁴ Azzaro (n 102) 781,819.

¹²⁵ <<https://osc.gov/Pages/HatchAct.aspx>> Erişim Tarihi 08 Ağustos 2019

¹²⁶ Argyriades (n 91) 45,73.

¹²⁷ Azzaro (n 102) 781,819.

1939 Ağustosunda Kongreye gönderdiği şu mesajda da tespit etmek mümkündür: “Doğruca yönetilebilirse Hatch Kanunu’nun, iyi idare için etkin bir enstrüman üretilebileceğini ümit ediyorum”¹²⁸.

Yine Irwin¹²⁹ Hatch Kanunu sayesinde yüksek kalibreli bireylerin kamu hizmetlerine [çalışan olarak] katılımlarının devam ettirilebileceğini ileri sürmektedir. Ancak yazar, bunun tersinin de doğru olabileceğini ifade etmektedir. Bu açıdan kanunun 12. maddesiyle ilgili bir örnek vererek, seçimlerde görev alan ve politik sponsorlukla istihdam edildiğini ileri süren bir kadın kamu görevlisinin; “[Parti] Komitemdeki kadınla çalışmayı reddetseydim, olasılıkla bana kızabileceğini ve işimi kaybedebileceğimi düşündüm” dediğini ve yine aynı kadının “işinde iyi ve verimli olmanın, sponsorlarına sadık olmakla eşit bir gereklilik olduğunu” beyan ettiğini belirtmektedir. Dolayısıyla kanunun temel amacının, kamu görevlilerinin davranışlarını kamu hizmeti odaklı olarak biçimlendirerek yansızlıklarını sağlamak olduğu ifade edilebilir.

4. Hatch Kanunu’nun Kapsamı

Kamu görevlilerinin zararlı politik faaliyetlerini önlemeye dönük olarak çıkartılan kanunun kapsamı, oldukça geniş olmasına ve hatta bazı durumlarda hapis cezaları da içermesine karşın, burada özellikle 8. ve 9. maddeleri kapsamında Hatch Kanunu olarak bilinen ve daha çok disiplin suçları ve cezalandırmasını gerektiren kısmıyla ilgilenilmektedir. Kaldı ki kanun, salt bu yönüyle OSC’nin de görev alanına girmektedir. Yoksa elbette ceza yargılamasını gerektiren hapis cezaları, OSC’nin doğrudan ilgi ve görev alanına girmemektedir¹³⁰. Bu çerçevede kanun, kapsam açısından 2 yönden ele alınmıştır: Birincisi, kimlere dönük olduğuna, ikincisi yasakladığı eylem ve faaliyetler ile bunlarla ilişkili alanlara özgüdür. Doğrusu bu kısıtlamalarla aslında vergi gelirlerinden ücretlerini alan kamu görevlilerinin kamu yararı doğrultusunda faaliyet göstermelerine dönük vatandaş beklentilerinin de karşılanması umulmuştur¹³¹.

Bu açıdan bakıldığında, kanun ilk çıktığında federal düzeyde çalışanlara uygulanmış, ancak 1940 yılında yapılan bir düzenleme ile bu sefer federal programların idaresine yardımcı olan ve federal olarak finanse edilen işlerde istihdam edilen eyalet ve yerel yönetim çalışanlarına da uygulanması söz konusu olmuştur¹³². Brown¹³³ bu çalışanların, sadece görev başında değil, ücretli veya ücretsiz olarak

¹²⁸ Irwin (n 110) 527,533.

¹²⁹ ibid 527,533

¹³⁰ Hamrick (n 103)

¹³¹ Brown (n 20) 105,120.

¹³² Azzaro (n 102) 781,819.; Forand ve Ujhelyi (n 4); O’Toole (n 15) 17,25; Rose (n 101) 510,526.

¹³³ Brown (n 20) 105,120.

izne ayrıldıklarında da kanun kapsamında olduklarını ileri sürmekte ve bunun temel amacının, bir şekilde kamu çalışanlarını siyasetçilerden uzak tutmak olduğunu ifade etmektedir. Bu açıdan kanun, aslında kendi pozisyonlarını kamu görevlilerini etkilemek için kullanarak sistemi gerçekten suistimal eden politik görevlileri hedeflemiştir, denebilir¹³⁴. Kanun bu çerçevede, personel ve etik konularına özellikle odaklanarak nihayet federal, eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde kendine uygulama alanı bulmuştur¹³⁵. Uygulamada kanunun ne kadar geniş kapsamlı yorumlandığını Thompson'ın¹³⁶ şu ifadelerinden anlamak mümkündür: “Amerikan başkanı ve başkan yardımcısı, başkanlık ofisinin ödeneğinden ücret alanlar, idari birimlerin başkan ve yardımcıları, Senato'nun onay ve önerisi ile başkan tarafından atanmış olan belirli memurlar” Hatch Kanunu'nun oluşturmuş olduğu kurumsal düzenin dışında tutulmuştur. Bir başka tasnifte kanunun az ve ileri derecede kısıtladığı personel olarak ikili bir ayrıma gidildiği de belirlenmiştir¹³⁷. Ayrıca kanun sadece gerçek kişilere değil, kamu çalışanlarının üye oldukları kamusal görev yapan sendikalar gibi tüzel kişilere de tatbik edilebilmektedir¹³⁸. Bu arada silahlı kuvvetler mensuplarının faaliyetleri, Savunma Bakanlığı tarafından idare edildiğinden, bu kanun kapsamı dışında bırakılmışlardır¹³⁹.

Kanun kapsamında izin verilen ve yasaklanan politik faaliyetleri aşağıdaki tabloda olduğu gibi göstermek mümkündür:

¹³⁴ Thompson (n 107) 457,465.

¹³⁵ Brown (n 20) 105,120.

¹³⁶ Thompson (n 107) 457,465.

¹³⁷ Cynthia Brown ve Jack Maskell, 'Hatch Act Restrictions on Federal Employees' Political Activities in the Digital Age' (2016) CRS Report <www.everyersreport.com/reports/R44469.html> Erişim Tarihi 12 Ağustos 2019.

¹³⁸ Martin (n 103) 78, 109.; Marick F. Masters ve Leonard Bierman, 'The Hatch Act and the Political Activities of Federal Employee Unions: A Need for Policy Reform' (1985) 45(4) Public Administration Review 518,526.

¹³⁹ Owen E. Hughes, 'Political Speech in the Armed Forces: Shouting Fire in a Crowded Cyberspace' (2019) 11(1) Washington University Jurisprudence Review 139,164.

Tablo 2

Hatch Kanunu Kapsamında İzin Verilen Ve Yasaklanan Faaliyetler

Yasaklanan Faaliyetler		İzin Verilen Faaliyetler	
Az Kısıtlanan Çalışanlar	İleri Derecede Kısıtlanan Çalışanlar	Az Kısıtlanan Çalışanlar	İleri Derecede Kısıtlanan Çalışanlar
İdari yetki veya gücünü seçim sonuçlarını etkileyecek veya buna müdahale edecek şekilde kullanmak	Partizan seçimlerde idari olarak seçilmek veya bu amaçla aday olmak	Siyasi partilere dayanmayan seçimlerde aday olmak	Seçmen olarak kaydolmak ve oy kullanmak
Partizan bir politik grup veya aday veya parti için yardım veya destek istemek, kabul etmek veya almak	Partizan politik kampanyaların aktif bir üyesi olmak	Seçmen olarak kaydolmak ve oy kullanmak	Partizan olmayan seçmen kayıtlarına yardımcı olmak
Partizan politik seçimlerde kamu idaresi adına aday olmak	Politik parti yönetiminin aktif bir üyesi olmak	Seçmen kayıtlarına yardımcı olmak	Adayların herhangi birinin bir siyasi partiyi temsil etmediği kampanyalara katılmak
Daha evvel çalıştığı birimle iş ilişkisi olan birinin politik faaliyetine bilerek katılımı önermek veya katılımdan soğutmak	İdari yetki veya gücünü seçim sonuçlarını etkileyecek veya buna müdahale edecek şekilde kullanmak	Politik kampanyalara, partilere veya partizan gruplar parasal destek vermek	Politik kampanyalara, partilere veya partizan gruplar parasal destek vermek
Politik faaliyet göstermek	Partizan bir politik grup veya aday veya parti için yardım veya destek istemek, kabul etmek veya almak	Politik fon bulma girişiminde bulunmak	Politik fon bulma girişiminde bulunmak
	Politik faaliyet göstermek	Politik gösterilere ve toplantılara katılmak ve bunlar için aktif olmak	Politik gösterilere ve toplantılara katılmak
		Aday kampanyasına imza vermek ve bunu yaymak	Politik kulüp ve partilere katılmak
		Anayasa değişiklikleri, belediye kararları ve diğer referandumların leh veya aleyhinde çalışmak	Aday kampanyasına imza vermek
		Partizan seçimlerde bir adayın lehine veya aleyhine çalışmak, bu amaçla seçim konuşması yapmak, kampanya bildirimlerini dağıtmak ve gönüllü olarak çalışmak	Anayasa değişiklikleri, belediye kararları ve diğer referandumların leh veya aleyhinde çalışmak
		Sorunlar ve adaylar hakkında kanaatlerini açıklamak	Partizan olmayan seçimlerde idare adına aday olmak
			Sorunlar ve adaylar hakkında kanaatlerini açıklamak

Kaynak: <https://osc.gov/Pages/HatchAct.aspx>

Öte yandan 2015 yılında Hatch Kanunu kapsamında federal çalışanların, diğer kısıtlamalar yanında iş başındayken ve moladayken, politik bir adayı retweetlemeleri ve facebook üzerinden beğenmeleri yasaklanmıştır. Bu açıdan örneğin başkan Trump'ın politik rakiplerine karşı yazdığı tweetlerin de federal çalışanlar tarafından retweetlenmesi halinde Hatch Kanunu'nun ihlal edilebileceğini ileri sürmek mümkündür¹⁴⁰.

Ancak yeri gelmişken Hatch Kanunu'nun Martin¹⁴¹ gibi yazarlarca, kapsamının bulanık ve kötü belirlenmiş olduğunun da ileri sürüldüğünü ifade etmek gerekir. Buna değinen Miller¹⁴², seçimler bittikten ve hatta bir taraf seçimi kaybettikten sonra bile soruşturma açılması söz konusu olabileceğini ileri sürmektedir.

5. Hatch Kanunu'nun Oluşturduğu Kurumsal Düzen

OSC'nin kendi ifadesine bakılırsa Hatch Kanunu, partizan olmayacak şekilde federal programların yürütülmesi, iş yerlerinde federal çalışanların politik zorlamalardan korunması ve federal çalışanların, siyasi ilişkilerle değil de liyakate dayalı olarak yükseltilmesini sağlamayı hedeflemektedir¹⁴³. Bu kapsamda kanun, birtakım faaliyet ve eylemleri yasaklayıp bunlara dönük yaptırımlar koyarak nihayet idari sistemin yansız bir şekilde işlerliğini tesis etmeye ve kamu hizmetlerinin politik yakınlıktan daha çok yetkin performans ve istikarla yürütülmesini sağlamaya dönüktür¹⁴⁴.

Hatch Kanunu'nun 9. ve 12. maddeleri, federal çalışanlar ile belirli devlet çalışanlarının politik faaliyetlerini sınırlandırmak için tasarlanmıştır. 9. madde, federal hükümetin idari birimlerinde çalışan çoğu memur ve çalışanın, politik yönetim ve politik kampanyalarda aktif olarak görev almasını yasaklamaktadır. Ama aynı zamanda bunlara oy verme hakkı kapsamında seçme ve ifade özgürlüğü anlamında haklarını sürdürme fırsatı da tanımıştır. Gelgelelim bu maddeye aykırı hareket edilmesi, nihayet sahip olunan pozisyonun veya yapılan işin kaybedilmesine varabilecek şekilde cezalandırılabilir. Politik yönetimde veya politik kampanyalarda görev almaya benzer bir başka yasaklama ise, 12. maddede istihdamı tamamen veya kısmen federal ödeneklere dayanan herhangi bir eyalet veya yerel yönetim çalışanın politik faaliyetlerinin kısıtlanmasına dönüktür¹⁴⁵.

Aslında yasaklanan eylemler, daha evvel Kamu Hizmeti Komisyonu tarafından sınıflandırmaya tabi kamu hizmetlerinde çalışan görevlilere dönük yasaklamalar

¹⁴⁰ Matthew May, (2018), 'Federal Employees Work for Both Democrats and Republicans: Even Kellyanne Conway' <<http://theconversation.com/federal-employees-work-for-both-democrats-and-republicans-even-kellyanne-conway-93165>> Erişim Tarihi 05 Haziran 2019

¹⁴¹ Martin (n 103) 78,109.

¹⁴² Jason C. Miller 'The Unwise and Unconstitutional Hatch Act: Why State and Local Government Employees Should Be Free to Run for Public Office' (2010) 34 Southern Illinois Law Journal 313,357.

¹⁴³ <<https://osc.gov/Pages/HatchAct.aspx>> (n 125)

¹⁴⁴ Brown (n 20) 105,120.; Martin (n 103) 78,109.

¹⁴⁵ Heady (n 119) 687,699.

kapsamında belirlenmiş olan eylemlerdir¹⁴⁶. Bu açıdan “Amerikan başkanı ve başkan yardımcısı, başkanlık ofisinin ödeneğinden ücret alanlar, idari birimlerin başkan ve yardımcıları, Senato’nun onay ve önerisi ile başkan tarafından atanmış olan belirli memurlar” Hatch Kanunu’nun oluşturmuş olduğu kurumsal düzenin dışında tutulmuştur¹⁴⁷.

Her ne kadar Hatch Kanunu, kamu hizmetlerinde partizan olmayan verimlilik ve istikrar için gerekli görülmüş olsa da zaman içerisinde anayasal hakları göz ardı ettiğine dönük birtakım eleştiriler de ortaya çıkmıştır¹⁴⁸. Örneğin; kanunun 9. maddesiyle getirilen düzenleme, aslında anayasal olarak tartışmalı bir düzenleme olarak görülmüştür. Daha somut olarak bu düzenlemede yer alan “federal hükümetin idari birimlerinde görev yapan hiçbir kamu çalışanı veya memur, politik yönetim veya politik kampanyanın herhangi bir aktif parçası olamaz” hükmünün, anayasanın ilk düzenlemesinde yer alan toplanma, yayma ve konuşma hürriyetine aykırı olduğu ve yine 12. maddesinde eyalet düzeyindeki görevlilerle ilgili düzenlemenin de eyaletlerin egemenliğini ihlal ettiği de ileri sürülmüştür¹⁴⁹. Aynı şekilde Thompson¹⁵⁰ da Hatch Kanunu’nun politik yansızlığı sağlamaktansa, anayasanın ilk düzenlemesine daha fazla zarar verdiğini ve hatta başkaca yazarlara atfen de Birleşik Devletlerin kendi kamu çalışanlarına Birleşik Krallık, Kanada, Danimarka, İsveç ve Avustralya gibi ülkelerden daha kısıtlayıcı koşullar oluşturduğunu ileri sürmektedir. Ancak Amerikan Yüksek Mahkemesi’nin vermiş olduğu 1947 tarihli bir kararda, kanunun çok geniş ve gereksiz olmadığına ve böylece de anayasal haklara zarar vermediğine hükmettiği ifade edilmelidir¹⁵¹.

Yine de her şeye rağmen Thompson¹⁵² dışında başkaca yazarların da¹⁵³ kanunu, kamu çalışanları için “açıkça ikinci sınıf bir vatandaşlık düzeni oluşturmuş” olduğu yönüyle eleştirildiği de yeri gelmişken ifade edilmelidir. Bu açıdan Myers¹⁵⁴ da kanunun Temsilciler Meclisi’ndeki görüşmeleri esnasında sivil özgürlükler ve Amerika’nın totaliterleşmesi kapsamında tartışmaların yoğunlaştığını ileri sürmektedir. Bazı yazarlar da aslında Hatch Kanunu’nun somut ve sert cezalar önermesinden daha çok, salt tarafsızlığı tesis etmeye dönük bir yasal düzenleme olarak yürürlükte bulunması münasebetiyle sembolik etkilerinin daha fazla olabileceğini belirtmişlerdir¹⁵⁵.

¹⁴⁶ Heady (n 119) 687,699.

¹⁴⁷ Myers (n 112); Thompson (n 107) 457,465.

¹⁴⁸ Martin (n 103) 78, 109.

¹⁴⁹ Heady (n 119) 687,699.

¹⁵⁰ Thompson (n 107) 457,465.

¹⁵¹ ibid 457,465.

¹⁵² ibid 457,465

¹⁵³ Martin (n 103) 78,109.

¹⁵⁴ Myers (n 112)

¹⁵⁵ William M. Pearson ‘The Effect of State Hatch Acts on State Executives’ Political Activities, (1978) 2(2) Southern Review of Public Administration 221,238.

a. Kurumsal Düzenin Zorlayıcı Mekanizmaları

Her ne kadar Azzaro¹⁵⁶ kanunla federal çalışanlar için görece hafif cezalar öngörüldüğünü ileri sürse de bazı durumlarda çalışanların işten atılmalarına, 19 güne varan açığa alınmalarına, para cezasına çarptırılmalarına veya hapsedilmelerine varan tecziye yöntemlerinin yasanın ilk halinde öne çıktığı ifade edilmelidir¹⁵⁷. Ancak 2012 yılında yapılan değişikliklerle federal hizmetlerden çıkarılma, kademe indirilmesi, 5 yıldan fazla olmayacak şekilde federal hizmetlerde istihdam edilmekten uzaklaştırılma, açığa alınma, uyarma ve 1000 Dolara kadar para cezası verilmesi söz konusu olmaktadır¹⁵⁸.

Yine kanunun 9. maddesinin b bendinde, bu kanunun düzenlemelerini ihlal eden herhangi bir kişinin, derhal biriminden veya pozisyonundan uzaklaştırılacağı, bundan sonra da bu gibi kişilerin ücretlerinin ödenmesi bakımından bu pozisyon veya birime ödenek aktarılmayacağı düzenlenmiştir. Dolayısıyla kanun kapsamında ihlal yaptığı belirlenen kişinin, federal kaynaklardan ücret alması da olanaklı olmamaktadır¹⁵⁹. Ancak burada ifade edilmelidir ki, eyaletlerde çalışanlar ile federal çalışanlar arasında tecziye açısından bir fark gözetilmiştir. Buna göre bir federal çalışan kanunu ihlal edecek olsa, 30 günlük bir açığa alma veya 1000 Dolarlık bir cezayla karşı karşıya kalması söz konusu olabilecek iken, bir eyalet çalışanın ise işine son verilebileceği gibi bunu çalıştırmakta gelecek 18 aylık sürede ısrar eden kurumun, federal hükümetten aldığı fonu kaybetmesi de mümkün olabilecektir¹⁶⁰. Miller¹⁶¹ kaybedilebilecek bu fonun miktarının çalışanın 2 yıllık ücretine denk olacağını ve 18 aylık sürenin de çalışanın işten çıkartılmaması adına, bir departmandan diğerine aktarılması yoluyla bir döngü yaratılmaması için öngörüldüğünü ileri sürmektedir. Ancak hemen ifade etmek gerekir ki, eyalet düzeyinde çalışanlar için doğrudan bir federal cezalandırma yapılması olanağı bulunmamaktadır. Burada yine bir hususa temas etmek gerekir ki, Hatch Kanunu kapsamında bir ihlal kararı alınabilmesi için mutlaka “bilerek” ihlalin yapılması gerekmektedir¹⁶².

Ancak bütün vakaların formal araştırma ve finansal yaptırımla karşılandığını söylemek de zordur. Birçok şikayet, yetersiz delil nedeniyle araştırmadan varestede tutulmakta ve ilgilisi sadece bir daha yapmamak üzere bir “ikaz mektubu” almaktadır¹⁶³.

¹⁵⁶ Azzaro (n 102) 781,819.

¹⁵⁷ Irwin (n 110) 527,533; Myers (n 112) 2018.

¹⁵⁸ Azzaro (n 102) 781,819.; Myers (n 112) 2018.

¹⁵⁹ Myers (n 112) 2018.

¹⁶⁰ Azzaro (n 102) 781,819.

¹⁶¹ Miller (n 142) 313,357.

¹⁶² Bowman ve West (n 6) 52,63.

¹⁶³ ibid 52,63.

b. Kurumsal Düzenin Aktörleri

Kanun kapsamında faaliyet gösteren ana organ, Birleşik Devletler Özel Müşavirlik Birimi'dir (The U.S. Office of Special Counsel, OSC). Bu birim, Hatch Kanunu'na ilişkin ihlalleri araştırmaktadır. Bunun dışında bahse konu birim, Kamu Hizmeti Reform Kanunu, Haber Uçurma Koruma Kanunu ve Üniformalı Hizmetlerde İstihdam ve Yeniden İstihdam Hakları Kanunu gibi kanunlar konusunda da hizmet vermektedir. Bu birimin temel ödevi, federal çalışanlar ile uygulayıcıları yasaklanmış personel uygulamalarından alıkoymak yoluyla liyakat sisteminin koruyuculuğunu yapmaktır. OSC'nin başkanı, özel müşavir ünvanını almakta ve başkan tarafından atanmaktadır. Aynı zamanda atanmasının Senato tarafından da onaylanması gereklidir. Yapısı içerisinde, personel yönetimi uzmanları, müfettişler ve avukatlardan oluşan yaklaşık 110 kişi bulunmaktadır. Bu birimin, Washington dışında, Dallas, Detroit ve Oakland'da da ofisleri mevcuttur¹⁶⁴. OSC, yasaklanmış personel uygulamalarına ilişkin şikâyetleri, federal yönetimdeki haber uçuranlara ilişkin korumaları da göz önünde tutarak toplar, araştırır ve soruşturur. Bu kapsamda (geri ödeme ve eski görevine verme gibi) düzeltici eylemleri de gerçekleştirir¹⁶⁵.

OSC'nin harekete geçmesi için bir şekilde ihlalden haberdar edilmesi gerekir. İhlal, esasen Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (MSPB) tarafından cezalandırılır. Ancak cezalandırma başkan emrindeki bir personeli ilgilendiriyorsa, başkanın bunu tatbik etmesi gerekir. Öte yandan bu kararlara karşı da federal bölge mahkemelerinde dava açılabilir¹⁶⁶. Dolayısıyla kurulun kararı kesin değil, itiraz edilebilir niteliklidir. Yine bu mekanizma, mahkemelerin de bir şekilde Hatch Kanunu'nun uygulanmasındaki önemli aktörlerden biri olarak öne çıkmasına olanak sağlayıcıdır, denilebilir. Bu açıdan örneğin mahkemeler yıllar boyunca, bir parti komitesinde çalışmak, iş yerinde bir partinin posterini sergilemek veya idari çalışanlar için çıkartılan bir bültende bir başkan adayı hakkında editöryal yazı yazmak gibi konularda kısıtlama yapmak üzere Hatch Kanunu doğrultusunda içtihat oluşturmuşlardır¹⁶⁷. Bu hususta başkana tanınan önemli bir yetki de OSC tarafından başkan emrindeki bir kamu görevlisi Hatch Kanunu'nu çiğnediği yönünde suçlu bulunsa bile cezalandırmadan kaçınabilmesidir. Bunun bir örneği oldukça güncel olan başkan Trump'ın Beyaz Saray görevlisi Conway'yi suçlu bulunmasına karşın cezalandırmaktan kaçınmasıdır¹⁶⁸.

Her ne kadar güncel süreç bu şekilde işlese de kanunun ilk dönem uygulamalarında, Birleşik Devletler Kamu Hizmeti Komisyonu'nun da kanun kapsamında ifade alma

¹⁶⁴ Miller (n 142) 313,357; <https://osc.gov/Pages/HatchAct.aspx> (n 125)

¹⁶⁵ < <https://www.cncsoig.gov/office-special-counsel-osc-6> > Erişim Tarihi 10 Ağustos 2019

¹⁶⁶ Miller (n 142) 313,357.

¹⁶⁷ Forhand ve Ujhelyi (n 4)

¹⁶⁸ <<https://oversight.house.gov>> Erişim Tarihi 12 Ağustos 2019

ve yaptırım kararı alma gibi yetkilere sahip olduğunu ifade etmek gereklidir¹⁶⁹. Dolayısıyla kurumsal olarak farklı aktörlerin, oluşan düzeni muhafaza etmek ve sürdürmek adına sorumluluk üstlendiği ifade edilebilir.

c. Uygulamada Hatch Kanunu'nun Oluşturduğu Kurumsal Düzen

Hatch Kanunu uygulamalarına bakıldığında, genellikle yasaklanmış eylemlerden kamu görevlilerini alkoymak için disiplin cezaları önerdiği ve bunların takip edilmesinde de OSC gibi aktörlerin görevlendirildiği anlaşılmaktadır. Bu açıdan, şimdiye değin birçok uygulamanın gerçekleştirildiği ifade edilmelidir¹⁷⁰. Dikkat çekici örnekler bakılırsa; 2008 yılında OSC idarecisi Scott Bloch'un Hatch Kanunu ihlaline ilişkin belgeleri yok etmek üzere bir bağımsız şirketi görevlendirmesi yönüyle Hatch Kanunu'nu çiğnediğinden bahisle evi ve ofisi FBI tarafından basılmıştır. 2012 yılında, eski Sağlık ve İnsani Hizmetler Bakanı Kathleen Sebelius'un kamu kaynakları ile yaptığı bir gezide kişisel politik yorumlar yaparken kanunu çiğnediği belirlenmiş ve gezi masrafları kendisinden tahsil edilmiştir. 2016 yılında ise bu sefer, İskan ve Kentsel Gelişim Bakanı Julian Castro'nun da bir televizyon mülakatında kanuna aykırı hareket ettiği tespit edilmiş, bakan yasaya aykırılığı kabul etse de bunu kasten yapmadığını ileri sürmüştür¹⁷¹¹⁷². Bunlar yanı sıra Massachusetts Yüksek Yargı Mahkemesi'nin "McAuliffe v. New Bedford Belediye Başkanı" kararında ileri sürdüğü şu görüş, Hatch Kanunu'nun oluşturmuş olduğu kurumsal düzen açısından oldukça ilginçtir:

"New Bedford, polis düzenlemelerine göre, polis birimindeki hiç kimse, herhangi bir politik amaç için yardım veremeyeceği gibi, yardım da toplayamaz. Bu kuralı çiğneyen polis memuru McAuliffe'yi işten çıkarmak için belediye başkanı gerekli talimatı vermiştir. McAuliffe buna, 'polis düzenlemesinin yardım yapanın politik kanaatlerini ifade hürriyetini ihlal ettiği' savıyla karşı çıkmış; ancak mahkeme şu şekilde karar vermiştir: Yardım yapanın politik konuşma yapmaya anayasal hakkı elbette vardır. Ancak [politika konuşan bir yardım severin] polis olma hakkı yoktur"¹⁷³.

Öte yandan Thompson¹⁷⁴ sosyal hizmet çalışanları ile kamu hizmetinde istihdam edilen diğer çalışanların, politik faaliyetlerini yönlendiren federal ve eyalet düzeyindeki yasaların kısıtlamalarına maruz kaldıklarını ve nihayet bu nedenle sosyal hizmet çalışanlarının, sorunların sözcülüğünü yapma ve sosyal reformlara yanıt vermede pasif

¹⁶⁹ Joseph R. Starr, 'The Hatch Act and Academic Freedom' (1941) 27(1) Bulletin of the American Association of University Professors (1915-1955) 61,69.

¹⁷⁰ Hamrick (n 103)

¹⁷¹ < <https://legaldictionary.net/hatch-act> > Erişim Tarihi 08 Ağustos 2019

¹⁷² Yapılan soruşturma sonucunda, her ne kadar Castro'nun yasayı çiğnediği belirlenmişse de özel soruşturmacı kendisi için herhangi bir ceza talep etmemiştir. Bu konuda ayrıntılı bir okuma için bkz: <https://www.politico.com/story/2016/07/julian-castro-ethics-hud-hatch-225732>

¹⁷³ Irwin (n 110) 527,533.

¹⁷⁴ Thompson (n 107) 457,465.

hale geldiklerini ileri sürmektedir. Ayrıca yine ona göre, [kamu çalışanlarının] politik davranışlarını yönlendiren federal ve eyalet yasaları bakımından uygulamada genel bir karmaşa da mevcuttur. Martin¹⁷⁵ Hatch Kanunu kapsamında sınırsız kısıtlamaların ortaya çıkabileceğini ileri sürmekte ve bu açıdan uygulamaya ilişkin çeşitli örnekler sunmaktadır. Örneğin; başkanı kötülemek, seçimle ilgili iddiaya girmek, politik bir meseleyi hararetle bir şekilde tartışmak, alkollüken bir politik partiyi eleştirmek, açıkça politik tartışmalara katılmak, politik bir mektup yazmak, bir politik kanaati açıkça ifade etmek, politik bir makale yayımlamak, görevdeyken politik ifadeler içeren bir kıyafet giymek gibi eylemler, mahkeme tarafından kamu çalışanlarına tatbik edilen disiplin işlemlerinin gülünç gerekçeleri olarak görülmüştür. Bunlarla birlikte, yeni düzenin paylaşım enstrümanları olan sosyal medya uygulamalarında da politik eylem ve faaliyetler yönüyle kamu çalışanlarına dönük kısıtlamaların oluşturulduğu ifade edilmelidir¹⁷⁶. Miller¹⁷⁷ bir çalışanın bir politik parti birimi için çalışmak istemesi halinde, bu amaçla izne çıkmasını yeterli görmemektedir. One göre bu çalışanın istifa etmesi gereklidir, zira Minnesota’da görülen bir vakada, politik parti biriminde çalışmak üzere izne ayrılan personelin, Hatch Kanunu’nu ihlal ettiği kabul edilmiştir. Öte yandan Hatch Kanunu’nun sadece gerçek kişiler olarak kamu çalışanlarını değil, tüzel kişilikleri olarak kamu çalışanı sendikalarını da kapsamına aldığı ifade etmek gereklidir. Bu anlamda bir örnek olarak Masters ve Bierman¹⁷⁸ OSC’nin 3 federal sendika başkanının görevden uzaklaştırılması için bir süreç başlattığını da ileri sürmektedirler.

d. Kurumsal Düzenin Güncellenmesi (Sürdürümü)

Hatch Kanunu çıkartıldığı yıldan bugüne farklı tarihlerde, özellikle işgücünün desteklenmesi kapsamında Demokratlarca değiştirilmek istenmiş, ancak Cumhuriyetçilerin karşı çıkışları nedeniyle bazı girişimler akim kalmıştır. Örneğin, 1974 ile 1978 yılları arasında yapılan değişiklik girişimleri, yasa yapma süreçlerinin belli bir basamağında başarısızlığa uğramış, dolayısıyla yürürlüğe girememişlerdir¹⁷⁹.

Başarılı olan değişiklikler ise, 1940, 1993 ve 2012 yıllarında gerçekleşmiştir. 1940 yılında yapılan değişiklik, federal çalışanların yanı sıra, federal olarak finanse edilen eyalet ve yerel yönetim çalışanlarının da kanun kapsamına alınmasını gerektirmiştir¹⁸⁰. 1940 yılında yapılan bu değişiklikle, 9. maddede yapılan düzenlemeler ile bu maddeden, 12. madde üretilmiştir¹⁸¹. 1993 yılında ise, yeni bir düzenleme yapılarak

¹⁷⁵ Martin (n 103) 78,109.

¹⁷⁶ May (n 140)

¹⁷⁷ Miller (n 142) 313,357.

¹⁷⁸ Masters ve Bierman (n 138) 518,526.

¹⁷⁹ Steven W. Hays ve Luther F. Carter ‘The Myth of Hatch Act Reform’ (1980) 4(3) Southern Review of Public Administration 340,355.

¹⁸⁰ O’Toole (n 15) 17,25; Rose (n 101) 510,526.

¹⁸¹ Irwin (n 110) 527,533.

HARA (Hatch Act Reform Amendments) Kongre tarafından çıkartılmış ve Clinton tarafından imza edilen bu değişiklikler ile artık Hatch Kanunu'nun birçok düzenlemesine ihtiyaç olmadığı ifade edilmiştir¹⁸². Bu değişiklikler ile federal kamu görevlilerinin iş başındaki politik faaliyetlerinin güçlendirilmesi yanında¹⁸³ iş dışındaki faaliyetlerinin de kapsama alınması amaçlanmıştır¹⁸⁴. 2012 yılında ise HAMA (Hatch Act Modernization Act) ismiyle kanunun modernize edilmesi bakımından yeni bir düzenleme daha yapılmıştır¹⁸⁵. Bu düzenleme ile federal kaynaklardan ücretinin tamamını almayan eyalet ve yerel kamu çalışanlarının partizan politik faaliyet göstermelerinin önündeki engeller kısmen kaldırılmıştır¹⁸⁶.

2015 yılında Hatch Kanunu kapsamında federal çalışanların diğerleri yanında iş başındayken ve moladayken, politik bir adayı retweetlemeleri ve facebook üzerinden beğenmeleri yasaklanmıştır. Bu açıdan örneğin başkan Trump'ın politik rakiplerine karşı yazdığı tweetlerin de federal çalışanlarca retweetlenmesi halinde Hatch Kanunu'nu ihlal edebileceği ileri sürülmektedir¹⁸⁷. Bunun gibi, kamu çalışanlarının başkanın azledilmesine (impeachment) ve politik konularda diren veya direniş kelimeleri kullanılarak fikir beyan etmeleri de OSC'nin yasa doğrultusunda çıkarmış olduğu birtakım kılavuzlar aracılığıyla yasaklanmıştır¹⁸⁸. Bunlar dışında örneğin mahkemeler de verdikleri kararlarla ve içtihatlarıyla Hatch Kanunu'nun uygulamada güncellenmesine katkıda bulunmuşlardır¹⁸⁹.

6. Hatch Kanunu Uygulamasının Çıktıları

1990'lar boyunca Hatch Kanunu kapsamında şikayetler yıllık yaklaşık 100 civarında seyretmiş, 2000'de 98'e inmiş, ancak 2005 yılında dramatik olarak artmış ve 245'e çıkmıştır. 2010 yılına gelindiğinde ise bu sayı, 526 olmuştur. Geçici bir düşüşün ardından 2016 başkanlık seçimini takip eden dönemde Hatch Kanunu'nu ihlal ettiği ileri sürülen yeni vakaların sayısında artış olmuştur¹⁹⁰. Ancak böylesi bir artışın temel nedenini, kamu görevlisi sayısının artışında ve nihayet son dönemde (1993 v3 2012 gibi) kanunda yapılan görece serbestleşmelerde bulmak gerekir. Uygulama açısından bakıldığında komisyonun, 2010 ile 2016 yılları arasında ortalama yıl bazında 315 Hatch Kanunu ihlal şikayeti aldığı ifade edilmelidir. Bu şikayetlerin yıllık yaklaşık 102'sinde, çalışanlara uyarı mektubu verilmiş ve buna

¹⁸² Azzaro (n 102) 781,819; Thompson (n 107) 457,465.

¹⁸³ Haksoo Lee, N. Joseph Cayer ve G. Zhiyong Lan , 'Changing Federal Government Employee Attitudes since the Civil Service Reform Act of 1978' (2006) 26(1) Review of Public Personnel Administration 21,51.

¹⁸⁴ Thompson (n 107) 457,465.

¹⁸⁵ Azzaro (n 102) 781,819.

¹⁸⁶ Forand ve Ujhelyi (n 4)

¹⁸⁷ May (n 140)

¹⁸⁸ <www.americanoversight.org> Erişim Tarihi 19 Ağustos 2019

¹⁸⁹ Forand ve Ujhelyi (n 4)

¹⁹⁰ Azzaro (n 102) 781,819; Forand ve Ujhelyi (n 4) 2018.

karşılık olarak da yine yıllık yaklaşık olarak 10 çalışan görevinden istifa etmek durumunda kalmıştır¹⁹¹. Yine bu kanun kapsamında örneğin 2010 yılında toplam 4.320 kamu çalışanına da danışmanlık verilmiştir¹⁹².

Çalışanlar yönüyle bakıldığında, 1966 yılında Kongre'nin, Hatch Kanunu'nun kamu çalışanları üzerindeki tatbiki etkisinin belirlenmesi amacıyla izin verdiği bir araştırmada; cevap verenlerin %47'si daha fazla [politik] katılım talep ederken, %48'i ise, izin verilen katılımdan memnun olduklarını belirtmiş olduğu ifade edilmelidir. Yine yanıt verenlerin yaklaşık 1/3'ü yasal gerekliliklerin değiştirilmesini arzu etmediklerini, 2/3'ü ise, çeşitli düzenlemelerin yapılması gerektiği ifade etmiş, ilginç bir şekilde, katılımcıların sadece %3'ü kanunun yürürlükten kaldırılması gerektiğini belirtmiştir¹⁹³. Bowman ve West¹⁹⁴ de bu noktada kanunun caydırıcı etkisinin cezalarda değil de kamusallaştırma ve adli vakalar gibi gerçek yaptırımlarla ancak sağlanabileceğini de ileri sürmüşlerdir. Bir başka araştırmada ise, politik faaliyetler açısından somut yasal kısıtların gevşetilmesi halinde, katılımcı kamu çalışanlarının çoğunun politik faaliyetlerini artırmayacağını ifade ettiği belirlenmiştir. Yine aynı çalışmada, 2/5 oranındaki idareci bir kesimin ise, Hatch Kanunu izin verirse, politik faaliyetlerini belirli bir düzeyde artırabilecekleri açığa çıkarılmıştır. Yine federal idarecilere göre eyalet yöneticilerinin bir kısmının da yasaklanmış faaliyetlere giriştikleri belirlenmiştir¹⁹⁵. Bu gibi yöneticilerden ise, siyahi, kadın, işe yeni başlayan, genç ve bir sosyal hizmet kuruluşuyla ilişkili olanların politize olma eğilimlerinin daha yüksek olabileceği ileri sürülmüştür¹⁹⁶.

V. Tartışma

Çalışmada siyaset-idare ayrımının tesis edilmesinde yasal düzenlemeler olarak kurumların etkisi Hatch Kanunu örneğinde araştırılmıştır. Birleşik Devletlerde 1939 yılında çıkartılan bu kanunla özellikle siyasetçiler ve birtakım federal görevliler dışarıda tutulmak kaydıyla federal ve federal bütçeden kaynak veya ücret alan yerel yönetim ve eyalet görevlilerinin politik davranışları biçimlendirilmeye çalışılmıştır. Doğrusu kamu hizmetlerinin üretilip sunulmasında, kamu görevlilerinin anonim ve yansız kalmaları, partizanlık veya parti politikaları doğrultusunda hareket etmemeleri, bu kapsamda millete hizmet etmeleri¹⁹⁷ ve böylece devlet iradesini sergilemeleri esas alınmalıdır¹⁹⁸. Öyle ki; yasal düzenlemeler olarak kurumsal kodlarla davranış

¹⁹¹ May (n 140) 2018.

¹⁹² Azzaro (n 102) 781,819.

¹⁹³ Martin (n 103) 78,109.

¹⁹⁴ Bowman ve West (n 6) 52,63.

¹⁹⁵ Pearson (n 155) 221,238.; Karl T. Thurber, 'Big, Little, Littler: Synthesizing Hatch Act-Based Political Activity Legislation Research' (1993) 13(1) Review of Public Personnel Administration 38,51.

¹⁹⁶ Thurber (n 195) 38, 51.

¹⁹⁷ Hughes (n 139) 139,164.

¹⁹⁸ Goodnow (n 50)

arasındaki ilişkiden yararlanılarak¹⁹⁹, kamu görevlilerinin politik davranışlarının düzene sokulması bakımından²⁰⁰ devletin düzenleyici ajanları gibi güçlü dışsal aktörlerin müdahaleleriyle²⁰¹ caydırıcı birtakım tedbirlerin alınması²⁰² ve zorlama yoluyla davranışsal meşruiyetin sağlanmasına dönük girişimlerin yapılması²⁰³ oldukça rasyonel ve anlaşılabilir. Aslında böylece devletin zorlayıcı ve düzenleyici gücü, yenilik ve reformlar yapmak amacıyla da kullanılabilmiş olmaktadır²⁰⁴. Para cezasından işten çıkarmaya varan bir skalada farklı cezalar öneren ve bunları takip etmek üzere OSC gibi bir nevi kolluk vazifesi gören aktörler oluşturan²⁰⁵ Amerikan Hatch Kanunu; böylesi bir arayışın sonucu olarak ortaya çıkmış, ancak işlevsellik açısından halen tartışılmaya devam eden bir yasal düzenlemedir²⁰⁶. Bu açıdan kanunun çıkartıldığı gibi bırakılmadığı, zaman zaman güncellemeler ile güçlendirildiği ve bazen de demokratik bir arayış ekseninde yeniden yapılandırılarak gevşetildiği de belirtilmelidir.

Doğrusu siyaset-idare ayrımı veya kamu görevlilerinin teknik verimliliklerini artırmak ve siyaseten yansız olmalarını sağlamaya dönük girişimlerin en eski ve belirginlerinden biri Hatch Kanunu olsa da aslında kamu görevlilerinin politika yapma süreçlerinden tümüyle yalıtılmasının da doğru karşılanmadığı ifade edilmelidir²⁰⁷. Her ne kadar yansızlık; demokrasinin pozitif bir bileşeni ve onu korumaya dönük bir etmen ve²⁰⁸ siyaset-idare ayrımının hemen hemen zaruri bir bileşeni olarak ele alınsa da²⁰⁹ Svava'nın²¹⁰ da belirttiği üzere her ikisinin bir birini tamamlayıcı bir rol üstlenerek kamu yararı doğrultusunda faaliyet göstermeleri gerekir.

VI. Sonuç

Siyaset-idare ayrımı öteden beri modern demokrasilerin çözmek için çaba sarf ettiği bir sorun olarak halen varlığını devam ettirmektedir. Sorunu çözebilmek için yasal düzenlemelerin zorlayıcılık yönüyle kurumsal etkilerinden yararlanmak isteyen bazı ülkelerin, kamu görevlilerini siyaseten yansız kılmak adına birtakım yasal düzenlemeler yapmak yoluna gittikleri bilinmektedir. Amerikan Hatch Kanunu bunlardan biridir. Kanun; Amerikan başkanı ve başkan yardımcısı, başkanlık ofisinin

¹⁹⁹ Johnson, Smith ve Brian (n 58) 572,580.; Lawrence ve Suddaby (n 13) 215,254.

²⁰⁰ Wooten (n 61) 261,280.

²⁰¹ Suchman ve Edelman (n 5) 903,941.

²⁰² Lawrence ve Suddaby (n 13) 215,254.

²⁰³ Scott (n 9) 103,115.

²⁰⁴ Jepperson ve Meyer (n 82) 204,231.

²⁰⁵ Lawrence ve Suddaby (n 13) 215,254.

²⁰⁶ Heady (n 119) 687,699; Martin (n 103) 78,109; Myers (n 112); Thompson (n 107) 457,465.

²⁰⁷ Asmerom ve Reis (n 1) 3,17 ; Svava (n 26) 676,705.

²⁰⁸ ibid. 3,17.

²⁰⁹ O'Toole (n 15) 17, 25; Overeem (n 3) 311,329.

²¹⁰ Svava (n 26) 676, 705.

ödeneğinden ücret alanlar, idari birimlerin başkan ve yardımcıları, Senato'nun onay ve önerisi ile başkan tarafından atanmış olan belirli memurları kapsam dışında tutmuş, ancak federal kaynaklardan ücret alan ve/veya kaynak kullanan (bakanlar da dahil) diğer bütün kamu görevlilerini kapsamına almıştır.

Kanunun oluşturmuş olduğu kurumsal düzen, nihayet bir çeşit (polisiye) kolluk düzeni olarak isimlendirilebilir. Böylesi bir düzenin oluşturulması, -diğerleri yanında- en başta kamu görevlilerinin yansızlığını tesis ederek kamu hizmetlerinin liyakate uygun olarak görülmesini amaçlamaktadır. Kolluk anlayışı ile sistemin güçlendirilmesi, aynı zamanda oluşturulmuş olan kurumsal düzenin sürdürümü için de elzem görünmektedir. Birtakım yasaklar, kısıtlamalar ve bunlara karşı para, hapis veya işten çıkarma gibi uygulanacak olan bazı cezai yaptırımlar, nihayet kamu görevlilerini siyaseten yansız kılmanın, siyaset-idare ayrımını tesis etmenin araçları olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla başta siyaset-idare ayrımını tesis edebilmek ve adı veya pozisyonu ne olursa olsun kamu görevlilerini siyaseten yansız kılabilmek, bürokratik işleyişi siyasi müdahalelerden uzak tutabilmek ve nesnel bir idari işleyiş tesis edebilmek adına, zorlayıcı mekanizmalara sahip yasal düzenlemelerin çıkartılması işe yarar bir stratejik girişim olarak görünmektedir. Bu düzenin sağlıklı sürdürülmesini tesis edebilmek adına, disiplin açısından birtakım izleyici ve soruşturucu birimler ile adli yargılamaya yapabilecek birimler de oluşturulmalıdır. Öte yandan özellikle sosyal medyanın gelişmesi ve başkaca güncel meseleler ekseninde yasal düzenlemelerin gözden geçirilmesi ve güncellenmesinin sürdürümleri açısından gerektiği de ifade edilmelidir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflict of Interest: The authors have no conflict of interest to declare.

Grant Support: The authors declared that this study has received no financial support.

Bibliyografya/Bibliography

- Adams B G ve Balfour L D, 'Public Service and Administrative Evil: Prospects and Problems' iç Frederickson H G ve Ghore K R (edr), *Ethics in Public Management* (Routledge, London 2003) 114,139.
- Argyriades D, 'Neutrality and Professionalism in the Public Service' iç Asmerom K.H. ve Reis P E (edr), *Democratization and Bureaucratic Neutrality* (St. Martin's Press, New York 1996) 45,73.
- Asmerom K H ve Reis P E, 'Introduction' iç Haile K. Asmerom, Elisa P. Reis (edr), *Democratization and Bureaucratic Neutrality* (St. Martin's Press, New York 1996) 3-17.
- Azzaro S D, 'The Hatch Act Modernization Act: Putting the Government Back in Politics' (2016) 42(3) *Fordham Urban Law Journal* 781,819.
- Bergevaern F ve Olson O, 'Institutionalization of Municipal Accounting-A Comparative Study between Sweden and Norway' (1995) 11(1) *Scandinavian Journal of Management* 25,41.
- Black J, 'Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes' (2008) 2 *Regulation&Governance* 137,164.
- Bowman S J ve West P J, 'To "Re-Hatch" Public Employees or Not? An Ethical Analysis of Relaxation of Restrictions on Political Activities in Civil Service' (2009) 69(1) *Public Administration Review* 52,63.
- Bozanic Z, Dirsmith W M ve Huddart S, 'The Social Constitution of Regulation: The Endogenization of Insider Trading Laws' (2012) 37(7) *Accounting, Organizations and Society* 461,481.
- Brown J A, 'Public Employee Political Participation: Hatch Acts in the Federal and State Governments' (2000) 2(2) *Public Integrity* 105,120.
- Brown C ve Maskell J, 'Hatch Act Restrictions on Federal Employees' Political Activities in the Digital Age' (2016) CRS Report <www.everycrsreport.com/reports/R44469.html> Erişim Tarihi 12 Temmuz 2019.
- Caiden E G, 'The Concept of Neutrality' in Asmerom K H ve Reis P E (eds), *Democratization and Bureaucratic Neutrality* (St. Martin's Press, New York 1996) 20,24.
- Demil B ve Bansedrine J, 'Processes of Legitimization and Pressure toward Regulation: Corporate Conformity and Strategic Behavior' (2005) 35(2) *International Studies of Management & Organization* 56,77.
- Demir T ve Nyhan C R, 'The Politics-Administration Dichotomy: An Emprical Search for Correspondence between Theory and Practice' (2008) 68(1) *Public Administration Review* 81,96.
- Demir T, 'The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations' (2009) 69(5) *Public Administration Review*, 876,888.
- Edelman B L, Uggen C ve Erlanger S H, 'The Endogeneity of Legal Regulation: Grievance Procedures as Rational Myth' (1999) 105(2) *American Journal of Sociology* 406,454.
- Eisenhardt M K, 'Building Theories from Case Study Research' (1989) 14(4) *The Academy of Management Review* 532,550.
- Fligstein N, 'Social Skill and Institutional Theory' (2001) 19(2) *Sociological Theory* 105,125.
- Forand J G ve Ujhelyi G, 'Don't Hatch The Messenger? On the Desirability of Restircting the Political Activity of Bureaucrats' (2018) Working Paper, <www.uh.edu/~gujhelyi/hatcha.pdf> accesed (12/06/2019)
- Gabrielian V, Yang K ve Spice S, 'Qualitative Research Methods' iç Miller J G ve Yang K (edr), *Handbook of Research Methods in Public Administration* (CRC Press, Boca Raton 2007) 141,169.

- Glaser B G ve Strauss A, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* (Aldine, Chicago 1967)
- Goodnow F J, *Politics and Administration* (Macmillan, New York 1900)
- Hamrick S E, *Birleşik Devletler Özel Müşavirlik Birimi Hatch Kanunu Bölümü Şef Yardımcısı*. 19/08/2019 tarihli e-mail yazışmasındaki beyanı, 2019.
- Hartley J, 'Case Study' in Cassel, C ve Symon G (eds), *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research* (London: Sage 2004) 323,334.
- Hays W S ve Carter F L, 'The Myth of Hatch Act Reform' (1980) 4(3) *Southern Review of Public Administration* 340,355.
- Heady F, 'American Government and Politics: The Hatch Act Decisions' (1947) 41(4) *The American Political Science Review* 687,699.
- Hughes O, 'Political Speech in the Armed Forces: Shouting Fire in a Crowded Cyberspace' (2019) 11(1) *Washington University Jurisprudence Review* 139,164.
- Irwin J, 'Public Employees and the Hatch Act' (1956) 9 *Vanderbilt Law Review* 527,533.
- Jepperson R L and Meyer J W, *The Public Order and the Construction of Formal organizations' iç Powell W W ve DiMaggio P J (edr) The New Institutionalism in Organizational Analysis* (University of Chicago Press Chicago 1991) 204-231.
- Johnson G, Smith S ve Codling B, 'Microprocesses of Institutional Change in the Context of Privatization' (2000) 25(3) *Academy of Management Review* 572,580.
- Karneghan K, 'The Post-bureaucratic Organization and Public Service Values' (2000) 66(1) *International Review of Administrative Sciences* 91,104.
- Lawrence T B ve Suddaby R, 'Institutions and Institutional Work' in Clegg S R, Hardy C, Nord W R ve Lawrence T B (edr), *Handbook of Organization Studies* (Sage, London 2006) 215,254.
- Lee H, Cayer N J ve Lan G Z, 'Changing Federal Government Employee Attitudes since the Civil Service Reform Act of 1978' (2006) 26(1) *Review of Public Personnel Administration* 21,51.
- March J G ve Olsen J P, *Democratic Governance* (Free Press, New York 1995)
- Martin L P, 'The Constitutionality of the Hatch Act: Second Class Citizenship for Public Employees' (1974) 6 *Toledo Law Review* 78,109
- Martin D W, 'The Fading Legacy of Woodrow Wilson' (1988) 48(2) *Public Administration Review* 631,636.
- Masters F M ve Bierman L, 'The Hatch Act and the Political Activities of Federal Employee Unions: A Need for Policy Reform' (1985) 45(4) *Public Administration Review* 518,526.
- May M, (2018), 'Federal Employees Work for Both Democrats and Republicans: Even Kellyanne Conway' <<http://theconversation.com/federal-employees-work-for-both-democrats-and-republicans-even-kellyanne-conway-93165>>
- McSwite O C, *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis* (Sage, Thousand Oaks 1997)
- Merriam S B ve Tisdell J E, *Qualitative Research* (Jossey-Bass, San Francisco 2016)
- Meyer J W ve Rowan B, 'Institutionalized organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony' (1977) 83(2) *American Journal of Sociology* 340,363.
- Miller C J, 'The Unwise and Unconstitutional Hatch Act: Why State and Local Government Employees Should Be Free to Run for Public Office' (2010) 34 *Southern Illinois Law Journal* 313,357.
- Moore M H, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Harvard University Press, London 1995)

- Moretti, F, van Vliet L, Bensing, J, Deledda, G, Mazzi, M, Rimondini, M, Zimmermann, C ve Fletcher, I, 'A standardized Approach to Qualitative Content Analysis of Focus Group Discussions from Different Countries' (2011) 82 *Patient Education and Counseling* 420,428.
- Mosher E L, 'Government Employees under the Hatch Act' (1947) 22 *New York University Law Quarterly Review* 233,264.
- Myers IV M R, 'The Prevent Pernicious Political Activities: The 1938 Kentucky Democratic Primary and the Origins of the Hatch Act of 1939' (Unpublished Graduation Thesis, University of Louisville 2018)
- Nelson H D, 'Political Expression under the Hatch Act and the Problem of Statutory Ambiguity' (1958) 2(1) *Midwest Journal of Political Science* 76,88 1958.
- North C D, 'Institutions' (1991) 5(1) *The Journal of Economic Perspectives* 97,112.
- O'Toole Jr. J, 'Doctrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State' (1987) 47(1) *Public Administration Review* 17,25.
- Overeem P, 'The Value of The Dichotomy: Politics, Administration, and The Political Neutrality of Administrators' (2005) 27(2) *Administrative Theory&Praxis* 311,329.
- Owen E, Hughes, *Public Management and Administration* (Palgrave-macmillan, New York 2003)
- Pache C A ve Santos F, 'When Worlds Collide: The Internal Dynamics of Organizational Responses to Conflicting Institutional Demands' (2010) 35 *The Academy of Management Review* 455,476.
- Panday K P, 'Bureaucracy and Politicians: Dynamics and Challenges' iç Farazmand A (ed), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Springer. Cham 2017) 1,5.
- Person M W 'The Effect of State Hatch Acts on State Executives' Political Activities, (1978) 2(2) *Southern Review of Public Administration* 221,238.
- Powell W W ve Rerup C, 'Opening the Black Box: The Microfoundations of Institutions' *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (SAGE Publications Ltd, 2017) 311-337.
- Rose H, 'A Critical Look at the Hatch Act' (1962) 75(3) *Harvard Law Review* 510,526.
- Rowley J, 'Using Case Studies in Research' (2002) 25(1) *Management Research News* 16,27.
- Scott W R, *Institutions and Organizations* (Sage, Thousand Oak 2001) 103,115
- Starr R J, 'The Hatch Act and Academic Freedom' (1941) 27(1) *Bulletin of the American Association of University Professors* (1915-1955) 61,69.
- Suchman M C ve Edelman L B, 'Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition' (1996) 21(4) 903,941.
- Svara J H, 'Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-manager Cities' (1985) 45 *Public Administration Review* 221,232.
- 'Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model' (1999) 30(6) *Administration&Society* 676,705.
- 'Forum: Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept' (2006) 28(1) *Administrative Theory&Praxis* 121,139.
- 'Introduction: Politicians and Administrators in the Political Process-A Review of Themes and Issues in the Literature' (2006) 29 *International Journal of Public Administration* 953,976.
- Thompson J J, 'Social Workers and Politics: Beyond the Hatch Act' (1994) 19(4) *Social Work* 457,465.
- Thornton H P, Ocasio W ve Lounsbury M, *The Institutional Logics Perspective* (Oxford University Press, Oxford 2012)

Thurber Jr. T K, 'Big, Little, Littler: Synthesizing Hatch Act-Based Political Activity Legislation Research' (1993) 13(1) Review of Public Personnel Administration 38,51.

Tool M R, 'The Theory of Instrumental Value: Extensions, Clarifications' iç Tool M R (ed), Institutional Economics: Theory, Method, Policy (Kluwer Academic Publishers, Boston 1993) 119,159.

Weber M, Economy and Society (Berkeley, University of California Press 1978)

Wilson W, 'The Study of Administration' (1887) 2(2) Political Science Quarterly 197,222.

Wooten M E, 'Institutional Constraints on the Pursuit of Racial Justice' (2016) 48 Research in the Sociology of Organizations 261,280.

Yin R K, Case Study Research Design and Methods (Sage, California 2003)

Zilber B T, 'How Institutional Logics Matter: A Bottom-Up Exploration' (2017) 48 Research in the Sociology of Organizations 137,157.

Web Tabanlı Kaynaklar

<https://www.cncsoig.gov/office-special-counsel-osc-6> (10/08/2019)

<https://legaldictionary.net/hatch-act/> (08/08/2019)

<https://osc.gov/Pages/HatchAct.aspx> (08/08/2019)

<https://americanoversight.org/news-roundup-the-hatch-act-and-freedom-of-speech>
(19/08/2019)

<https://oversight.house.gov/news/press-releases/cummings-issues-statement-after-osc-recommends-that-president-trump-remove> (12/08/2019)

