

## المساعي الأولى لتقويض الفساد السياسي بالولايات المتحدة الأمريكية ما بين تشريعي «بندلتون وتيلمان»

د . عبد الرحمن محمد سيد

مدرس القانون بالمعهد الكندي العالى للإدارة - بالسادس من أكتوبر

### مستخلص الدراسة:

سعت هذه الدراسة إلى إضافة منظورين جديدين لدراسة دور التشريع فى التصدي لاشكالية الفساد السياسي، فقد استهدفت من جهة إظهار الارتباط ما بين نظم الخدمة المدنية ونظم التمويل السياسي، بدراسة أشهر تشريعين أمريكيين نظامها؛ قانون «بندلتون» وقانون «تيلمان»، نظراً لما يراه الباحث من ارتباط وثيق بينهما وتأثيرهما فى استئراء أو الحد من الفساد السياسي بوجه عام. ومن جهة أخرى سعت الدراسة إلى تركيز الضوء على أهمية تتبع نشأة وتطور هذين التشريعين كأساس لفهم وتقييم نجاحهما فى تحقيق أهدافهما. وأخيراً سعت الدراسة بنهايتها إلى التحذير من النقل الأعمى من المشرعين فى مختلف دول العالم لمثل تلك التشريعات، والذي يؤدي فى حقيقته إلى نقل تجارب فاشلة من مهدها تؤثر تأثيراً كبيراً فى تفشي الفساد وليس فى وأده، والمطالبة بتركيز الدراسات المقارنة للتشريعات على نشأتها وتطورها كركن أساسي لتقييمها.

### الكلمات الافتتاحية:

فساد سياسي - تمويل سياسي - خدمة مدنية - أمريكا.

## **The First Approaches of Undermining Political Corruption in the United States**

### **Between the Pendleton and Tillman Acts**

**Dr. Abdelrahman Mohamed Sayed**

Law Assistant Professor CIC: Canadian International College

#### **Abstract:**

This study sought to add two new perspectives to the study of the role of legislation in addressing the problem of political corruption. On the one hand, it aimed to demonstrate the link between civil service systems and political financing systems, by studying the two most famous American legislations that regulated them; the Pendleton Act and the Tillman Act, given what the researcher sees as a close link between them and their impact on the spread or reduction of political corruption in general. On the other hand, the study sought to shed light on the importance of tracing the origin and development of these two legislations as a basis for understanding and evaluating their success in achieving their goals. Finally, the study sought at the end to warn against the blind transfer/translation of such legislation by legislators in various countries of the world, which in reality leads to the transfer of failed experiences from their cradle that greatly affect the spread of corruption rather than its prevention, and to demand that comparative studies of legislation should focus on its origin and development as a basic pillar for its evaluation.

Political Corruption - Political Funding - Civil Service - America.

## الإشكالية:

إذا كان جوهر هذا البحث هو دراسة المساعي الأولى لتقويض الفساد السياسي بالولايات المتحدة الأمريكية، فإن هدفاً آخر لا يقل أهمية استهدفناه منها؛ فنظراً للتقدم العلمي الكبير للولايات المتحدة الأمريكية في مختلف المجالات، وسعيًا من المشرّعين في مختلف دول العالم لمواكبة أحدث التطورات التشريعية والفقهية، فإن اقتباس أو نقل أو - على أقل تقدير - التأثر بالتشريعات الأمريكية يكاد يكون منهجاً متبعاً في الغالب الأعم من دول العالم، خاصة النامية والمتخلفة منها.

وهذا المنهج يكاد يسود بين المشرّعين العرب، بحيث يُقدّم النموذج الأمريكي في غالب الأحوال باعتباره التشريع المقارن الأفضل والأكثر انضباطاً ودقة في تنظيمه. وما تسعى إليه هذه الدراسة ليس انتقاداً عاماً ومرسلاً لهذا المنهج نقداً فلسفياً أو نظرياً أو إنشائياً، بقدر ما هو دراسة تاريخية وتأسيسية لاثنتين من أكثر القوانين تأثيراً في السياسة الأمريكية لما يزيد عن قرن من الزمان؛ هما "قانون بندلتون" الخاص بالخدمة المدنية، و"قانون تيلمان" الخاص بالتمويل السياسي. وعلى الرغم ممّا قد يظنّه البعض من اختلاف ما بين تنظيم الخدمة المدنية والتمويل السياسي، إلا أنه من مبتدأ دراستنا سيظهر الارتباط الكبير ما بين القانونين، وكيف أنهما معاً سعيا لتحقيق ذات الهدف، وهو التصدي للفساد السياسي المُستشري بالولايات المتحدة الأمريكية.

وغني عن البيان أنّ هذه الدراسة ليست دراسة مقارنة تحليلية لكافة نصوص القانونين، فتلك دراسة تتطلّب عدة رسائل علمية حتى يُمكن الإحاطة بأيّ من هذين القانونين، ولكنها تقتصر فقط على تاريخهما في إطار الأهداف المرجوة منهما ومدى نجاحها في تحقيق تلك الأهداف.

وسنبحث من خلال دراستنا للقانونين مدى نجاحهما أو فشلهما في تحقيق ذلك الهدف، ومن خلال هذه الدراسة المقارنة، يُمكننا تقييم تأثير النقل الأعمى أو حتى مجرد التأثر بمثل تلك التشريعات تحت مظلة التحديث والتطوير، دون إجراء الدراسات التحليلية الضرورية لذلك.

## المقدمة:

« فيما يتعلق بالثراء، يجب ألا يكون هناك شخصٌ غنيٌ لدرجة أن يشتري غيره، ويجب ألا يكون هناك شخصٌ فقيرٌ للدرجة التي تدفعه لبيع نفسه»<sup>(١)</sup>.

إن كان جان جاك روسو (١٧١٢-١٧٧٨) عندما صاغ جملته الخالدة تلك (١٧٦٢) أراد بها إبراز تأثير الفوارق الاقتصادية على الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين، فإنه من جهة أخرى لفت النظر إلى التحدي الأهم والأخطر على الممارسة السياسية في أي دولة بوجه عام، وهو تأثير المال في الحياة السياسية، سواء لمصلحة من يملكونه أو ضد أولئك الذين يفتقرون إليه.

وما فاقم من تأثير دور المال في الحياة السياسية منذ طرح روسو لأفكاره منتصف القرن الثامن عشر، النزعة الواضحة لكلا المجالين السياسي والاقتصادي نحو التنظيم؛ تمثل ذلك التنظيم في المجال السياسي في الأحزاب السياسية (وجماعات الضغط في بعض الدول)، وتمثل في المجال الاقتصادي في الشركات بمختلف أنواعها، حتى تكاد تلك التنظيمات اليوم أن تحتكر المجالين بصورة شبه تامة.

وإذا كان أهم ما يُثيره التمويل السياسي هو تأثيره على استثناء الفساد في المجتمعات المتقدمة والمتخلفة منها، فإن ذلك التمويل من الممكن أن يأخذ مظهرين: الأول: الرشاوى الانتخابية التي يُقدّمها المرشّح إلى الناخبين قبل التصويت، سواء كانت تلك الرشاوى في صورة نقدية أو عينية أو أي منافع أخرى في مقابل تصويتهم له، وكانت لهذه الصورة الغلبة قديماً في النظم الديمقراطية، وما يزال هذا المنهج متبعاً وواضحاً في النظم المتحوّلة حديثاً للديمقراطية. ومع تبني الغالبية العظمى من دول العالم لمبادئ الاقتراع العام، أصبح هذا المنهج مكلفاً جداً إذا تم تبنيّه، ولا يتمكّن من استخدامه إلا القليل من أثرياء المرشّحين. يُضاف إلى ذلك أن هذه التكلفة المرتفعة للغاية يدفعها المرشّح في جميع الأحوال، سواء فاز أو لم يفز في الانتخابات، لذا فإنها تمثّل بالنسبة للمرشّحين مخاطرة مبالغاً فيها.

(1) "In respect of riches, no citizen shall ever wealthy enough to buy another, and none poor enough to be forced to sell himself."

Jean-Jacques Rousseau, The Social Contract and Discourses, Translated and introduced by G. D. H. Cole, (Everyman, J. M. Dent, London, 2002), p. 225.

الثاني: إزاء مساوى المنهج السابق بالنسبة للمرشحين، فقد سعى إلى تقليل تكاليفهم المادية من خلال الوعود الانتخابية التي يتم تقديمها لممثلي المجموعات المؤثرة المختلفة ولداعيتهم، وبدأ يظهر نظام الغنائم الانتخابية؛ بحيث يتعهد المرشح بمكافأة أولئك الذين دعموه، سواء بتعيينهم في مختلف الوظائف الحكومية بما فيها الوظائف الدبلوماسية والوزارية، وامتد أيضاً نظام الغنائم إلى وعود انتخابية تشمل من بين ما تشمل تعاقدات أو إعفاءات تُمنح للمؤيدين والممولين. ومفهوم الغنائم السياسية هنا لا يقتصر فقط على الفكرة التقليدية المرتكزة على توزيع الوظائف الحكومية على المؤيدين والتابعين، ولكن يمتد - فيما نرى - ليشمل كافة المنافع والامتيازات التي يُوزعها المسئول على مؤيديه وداعيتهم ومموليه أيضاً.

وهكذا، لم تعد الرشاوى أموالاً يدفعها المرشح لناخبيه من ماله الخاص كما في المظهر الأول المشار إليه، وإنما مجرد وعود انتخابية يلتزم بها - فقط - حال فوزه في الانتخابات ويدفعها من المال العام! وظهر جلياً أهمية هذا المنهج مع تنامي دور الدعاية الانتخابية وارتضاع تكاليفها، وعجز الغالبية العظمى من المرشحين عن تحمّل الحد الأدنى لتلك الدعاية، ممّا اضطرهم للبحث عن مُمولين كبار يُمولونهم. وبالطبع لا يكون ذلك في غالب الأحوال دعماً لحزب أو تيار أو أيديولوجية معينة، وإنما دعماً لمصالح المُمولين أنفسهم بتمويلهم للمرشح الأوفر حظاً والأقدر على تحقيق مطالبهم والزود عن مصالحهم بعد شغله للمنصب السياسي، وفي بعض الأحيان يصل الأمر بأصحاب الأعمال إلى تمويل ودعم كلا المتنافسين الرئيسيين في الانتخابات المستهدفة؛ لضمان تحقيق مآربهم في جميع الأحوال بغض النظر عن شخص الفائز بها.

وهذا التفصيل المتقدم يوضح أن إشكالية الغنائم السياسية هي في كونها شكلاً من أشكال التمويل السياسي، بل هي الشكل الأكثر انتشاراً وتأثيراً للفساد الحكومي بمختلف دول العالم. وممّا فاقم من تأثير هذا الفساد أن الجهة المنوط بها التصدي له (السلطة التشريعية) هي ذاتها الأكثر استفادة منه، ومن ثم نجدها في معظم الأحوال إمّا أنها تُعرض عن معالجة تلك الإشكالية وإمّا أن تتصدى لها بوسائل شكلية مُفرغة المضمون.

وذلك ممَّا يزيد من أهمية دراسة التطوُّر التشريعي بالولايات المتحدة الأمريكية؛ حيث ظلَّ الساسة هناك (بصفة خاصة رؤساء الجمهورية وأعضاء الكونجرس) يُعرضون - عمدًا - عن معالجة هذه الإشكالية، برغم فداحة تأثيرها، حفاظًا على مصالحهم الخاصة، حتى كانت الطامة الكبرى عندما اغتيل أحد الرؤساء الأمريكيين بسبب ذلك - على التفصيل الذي سنورده في موضعه - حينها فقط شرع الكونجرس في اتخاذ إجراءات جوهرية للتصدي لظاهرتي التمويل والغنائم السياسية.

### المنهج:

إذا كان هناك توجُّه في الكثير من الدراسات العربية المعنية بدراسة التشريعات المقارنة إلى التركيز على الدراسة النظرية والتطبيقية لتلك التشريعات، فإننا سنطرح - في المقابل - منهجية لا تقلُّ أهمية عنهما، بل تكاد تكون أوليةً ولازمةً عند أي دراسة مقارنة، هي المنهجية التحليلية والتاريخية - والتي نادرًا ما أولتها تلك الدراسات الاهتمام الكافي - حيث نتتبع ظروف نشأة وتطوُّر القوانين كمتطلب أساسي لتقييم نجاحها أو فشلها.

والفرض أن التقييم القاصر على تفسير النصوص القانونية، أو حتى الممتد لإشكاليات تطبيقها، قد يكون عاجزًا عن إدراك كنه مواطن الخلل عند صياغتها. في حين أن الدراسة التاريخية التحليلية قد تكمل الجانب الأهم المنقوص من ذلك التقييم، وستمكن المشرِّعين من طرح رؤى إصلاحية أكثر دقة وواقعية في التعاطي من إشكاليات المجتمع.

وفي تطبيق ذلك على موضوع دراستنا، فإننا من خلال هذا المنهج التاريخي والتحليلي سنبحث عمَّا إذا نجح التشريعان موضوع الدراسة في حل إشكالية الفساد السياسي بالولايات المتحدة الأمريكية، أم عجزا عن ذلك؟

### تقسيم البحث:

في ضوء ما قدمناه، فإننا سنقسِّم دراستنا إلى مبحثين، نتناول في أحدهما إشكالية الغنائم السياسية في نطاق الخدمة المدنية بالولايات المتحدة الأمريكية،

وصولاً إلى إصدار قانون بندلتون. بينما سُنَّصَّص المبحث الثاني لإشكالية التمويل السياسي وصولاً إلى إصدار قانون تيلمان.

وسنتبع ذات المنهج في دراسة التشريعين؛ حيث سُنَّصَّص كلَّ مبحث من المبحثين إلى ثلاثة مطالب، يتناول الأول منهما دراسة واقع الإشكالية قبل إصدار القانون، ويتناول الثاني الأسباب الدافعة لإصدار القانون، وأخيراً نتناول في الثالث كلَّ ما يتعلق بإصدار القانون من الكونجرس والتعديلات المختلفة التي أُدخِلت عليه.

## المبحث الأول

### محاولة تقويض نظام الغنائم الانتخابية

#### قانون «بندلتون» للخدمة المدنية

لم تظهر فكرة الغنائم السياسية إلا مع ظهور الخلاف السياسي / الحزبي بالولايات المتحدة الأمريكية، وهذا الخلاف لم يظهر بصورة جلية إلا مع ولاية الرئيس الثاني للاتحاد الفيدرالي "جون آدمز" (١٧٩٧ - ١٨٠١)؛ حيث كان الرئيس الأمريكي الأول - جورج واشنطن (١٧٨٩ - ١٧٩٧) - هو الرئيس الوحيد الذي اجتمعت عليه الأطياف السياسية المختلفة، وذلك على الرغم من اختلاف الأمريكيين حتى من قبل انتخابه إلى فصيلين مختلفين، أحدهما كان مؤيداً للتوجه الفيدرالي المتنامي منذ مؤتمر في لادلفيا<sup>(١)</sup>، والآخر كان مناوئاً له، وينظر إلى الحكومة الفيدرالية الوليدة بالكثير من التوجس خشية أن تتحول إلى الاستبداد<sup>(٢)</sup>.

وإن كانت الكفاءة - في ذلك الوقت - هي الأساس لشغل المناصب الحكومية، إلا أن الانتماء الحزبي لعب دوراً أيضاً في تفضيل البعض، كما أنه منذ ذلك الوقت المبكر من نشأة الاتحاد الوليد، حاول الرؤساء استغلال سلطاتهم في التعيين لتحقيق أهداف سياسية / حزبية. وقد كانت إحدى أبرز تلك التعيينات ما قام به

(١) غني عن البيان أن تأسيس الدولة الفيدرالية (الولايات المتحدة الأمريكية) قد ارتبط بإقرار الدستور الأمريكي الحالي والذي تمت صياغته في مؤتمر في لادلفيا ١٧٨٩. ولزيد من المعلومات عن مؤتمر في لادلفيا، يمكن الرجوع إلى رسالة الباحث المعنونة: عبد الرحمن محمد سيد، تداول السلطة داخل الأحزاب والمناصب السياسية «دراسة مقارنة»، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص: ٢٩٠ وما بعدها.

(2) "The whole country leaned upon Washington with equal confidence and safety. He was not known to be a federalist or an antifederalist, beyond the assurance given that he was on the constitutional side. He was selected for President without a competitor. There were a number of candidates for the Vice-Presidency, the most prominent among whom were John Hancock, Samuel Adams, and John Adams. The latter, having returned from a mission at London, was chosen by the electors Vice-President of the United States. According to the constitution, at that time, the candidate who received the greatest number of electoral votes in the aggregate, if a majority, became President of the United States, while the one who received the next largest number of votes would be Vice-President. The unanimous vote for Washington was sixty-nine; the vote for Adams was thirty-four.

This first trial of the electoral plan showed that the states were exposed to the danger of secret cabals among party leaders."

Houghton, Walter R, History of American politics (non-partisan). F. T. NEELY & CO, 1883, pp. 48-9.

الرئيس الثاني جون آدمز - لتقويض خلفه - من خلال تعيينات قضائية قام بها في اللحظات الأخيرة من ولايته قبل أن يُسَلَّم رئاسة الدولة إلى الرئيس الأمريكي الثالث "توماس جيفرسون" (١٨٠١ - ١٨٠٩).

تلك الواقعة التي لم يكن تأثيرها منحصرًا فقط في نشأة نظام الغنائم السياسية على المستوى الفيدرالي، وإنما أدت إلى تطوُّر آخر أكثر تأثيرًا تمثَّل في دور المحكمة العليا الأمريكية، التي أسَّست بسببه سلطتها في الرقابة القضائية الدستورية؛ فبعد أن رفضت الإدارة الجديدة تنفيذ تلك التعيينات، لجأ أحد القضاة - وليام ماربري - إلى المحكمة العليا والتي أصدرت حكمها باعتبار تصرف الإدارة الجديدة يتعارض مع نصوص الدستور ومن ثم أقرت تلك التعيينات. ومنذ ذلك الحكم رسَّخت المحكمة العليا دورها في رقابة دستورية القوانين والقرارات<sup>(١)</sup>.

وإذا كان البعض يُشير إلى أن التعيينات السياسية ازدهرت في عصر توماس جيفرسون، فتلك إشارة مُجتزأة من سياقها لسببين: الأول؛ أن جانبًا كبيرًا ممَّا قام به جيفرسون لم يكن سوى محاولة للحدِّ من تلاعبات سلفه الساعية لتقويض سلطات إدارته الوليدة، والسبب الثاني؛ أنه وإن اعتمدت كثير من تعيينات جيفرسون على الانتماء الحزبي، إلا أنها توزَّعت على التيارات السياسية المتنافسين حينها، ولم تقتصر على تياره السياسي وحده<sup>(٢)</sup>.

(1) "President John Adams appointed several Federalist judges at the last minute to keep the soon-to-be-inaugurated Thomas Jefferson from appointing his own party followers. One of the Adams appointees, William Marbury, sued Secretary of State James Madison after the new administration refused to grant his "midnight" judgeship. Marbury eventually won his case in the Supreme Court in a landmark decision, Marbury v. Madison (1803), where Chief Justice John Marshall established the power of the Court to declare acts of Congress, and by implication acts of the president, unconstitutional if they exceeded the powers granted by the Constitution".

Richard D. White JR., Roosevelt the Reformer: Theodore Roosevelt as Civil Service Commissioner, 1889-1895, University Alabama Press; First Edition (November 10, 2003), p. 129.

(2) "From the inception of the United States to the late 1820s, presidents tended to base appointments on competency; however, party allegiance played a role during the selection process. In 1801, President Thomas Jefferson encountered the first civil service hurdle when he developed a policy of distributing appointments to both parties. Jefferson, a Democratic-Republican, entered Washington after more than a decade of Federalist rule".

Kevin A Uhler, The Demise of Patronage: Garfield, The Midterm Election, And The Passage Of The Pendleton Civil Service Act. Florida State University, 2011, P. 4.

ولدراسة قانون بندلتون، فإننا سنقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نتناول في الأول للتنظيم والممارسات السائدة قبل إصدار القانون، ثم في المطلب الثاني للأسباب الدافعة لإصداره، وأخيراً لمسيرة القانون أمام الكونجرس الأمريكي.

## المطلب الأول

### ما قبل إصدار قانون بند لتون

جاءت أولى المساعي لتنظيم الخدمة المدنية من خلال إصدار الكونجرس الأمريكي لقانون "مدة شغل المنصب ١٨٢٠"<sup>(١)</sup>، وهو القانون الذي حدّد مدة ٤ سنوات فقط لشغل الكثير من المناصب التنفيذية، بحيث يفتح المجال لكلّ رئيس جديد للجمهورية أن يحلّ فريقه التنفيذي محلّ الموظفين السابقين، ومن ثمّ دعم هذا التشريع سلطة الرئيس في التحكم شبه التام في التعيينات الفيدرالية.

إلا أن التوجّه الحزبي الجلي الذي ساد نظام الغنائم الحزبية بزغ مع ولاية الرئيس الأمريكي السابع "أندرو جاكسون" (١٨٢٩-١٨٣٧)، فهو الذي تعمّد إحلال العاملين بالجهاز الإداري للحكومة الفيدرالية بأخرين تابعين لحزبه الديمقراطي، ومنذ ذلك الحين أصبح الانتماء الحزبي هو أساس التعيينات الفيدرالية، واستشرت ظاهرة الغنائم السياسية وخفت تمامًا معيار الكفاءة، وذلك حتى اندلعت الحرب الأهلية الأمريكية (١٨٦١)، وبعد اندلاعها استخدم الرئيس الأمريكي السادس عشر أبراهام لينكولن (١٨٦١-١٨٦٥) الغنائم السياسية ليس فقط لبسط سيطرة حزبه الجمهوري، وإنما الأهم من ذلك لدعم التوجّه الاتحادي داخل الحزب الديمقراطي المنافس له<sup>(٢)</sup>.

ثم جاءت المحاولة الأولى للحد من السلطة شبه المطلقة للرئيس في التعيينات التنفيذية، من خلال تعديل قانون "مدة شغل المنصب ١٨٦٧"، وذلك نتيجة النزاع الذي تفجّر بين الرئيس الأمريكي السابع عشر "أندرو جونسون" (١٨٦٥ - ١٨٦٩) والكونجرس؛ حيث إنه بعد تفجّر الحرب الأهلية الأمريكية (١٨٦١ - ١٨٦٥) ودعم معظم قيادات الحزب الديمقراطي بالولايات الجنوبية للانفصال، فقد تبقّى جناح من الحزب الديمقراطي ظلّ على دعمه للدولة الفيدرالية ولتحرير العبيد ورفضًا لتوجّه الولايات الجنوبية ومؤيدًا للرئيس الجمهوري لينكولن.

(1) The Tenure of Office Act of 1820.

(2) "During the Civil War, President Abraham Lincoln used patronage to strengthen both the Republican Party and unity within the North".

Kevin A Uhler, The Demise of Patronage, Op.cit, pp. 5-6.

وكان من نتيجة ذلك أن سعى لينكولن لاختيار أحد أبرز قادة هذا الجناح "أندرو جونسون" ليكون نائباً له في ولايته الرئاسية الثانية، إلا أنه ما لبث أن اغتيل لينكولن وتولّى نائبه الديمقراطي من بعده رئاسة الدولة في ظل هيمنة شبه تامة للجمهوريين على الكونجرس، وهو ما فجر الصراع السياسي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(١)</sup>.

وقد كانت إحدى صور هذا الصراع، أن سعى الكونجرس لتعديل القانون المشار إليه وسلب من الرئيس سلطته في استبدال كافة الموظفين الفيدراليين الذين يستلزم تعيينهم موافقة مجلس الشيوخ، واشترط لعزلهم الحصول على الموافقة المسبقة من الشيوخ لإقرار ذلك. وعلى الرغم من ممارسة الرئيس جونسون لحقه في نقض مشروع القانون، إلا أن الكونجرس قد عاد وأقرّه بما يزيد عن الأغلبية الخاصة (أغلبية الثلثين) ليتجاوز بذلك رفض الرئيس.

ولم يتوقف نطاق الصراع ما بين السلطتين عند حدّ هذا التشريع وحده، ولكن تفاقم أكثر من ذلك عند محاولة الرئيس إقالة وزير الحرب "إدوين ستاتن" بالمخالفة لأحكام هذا التشريع، ممّا أدّى إلى قيام مجلس النواب لأول مرة باتخاذ إجراءات عزله نتيجة ذلك، وبدأت بالفعل إجراءات محاكمته أمام مجلس الشيوخ، ولم ينجح حينها جونسون من العزل إلا بفارق صوت واحد فقط. وقد قام الكونجرس برفع تلك القيود على سلطة الرئيس فور رحيل أندرو جونسون.

ثم ما لبثت أولى المحاولات الجادة لإصلاح نظامي المحسوبة والغنائم السياسية في الظهور بعد ذلك مباشرةً على يد الرئيس الجديد والقائد العسكري السابق بالحرب الأهلية "يوليسيس جرانت" (١٨٦٩ - ١٨٧٧)، ففي خطابه أمام الكونجرس في ديسمبر ١٨٧٠ دعا إلى اتخاذ إجراءات لإصلاح نظام الخدمة المدنية، وهي الدعوة التي أدّت بعدها بعدة أشهر إلى إنشاء مفوضية الخدمة المدنية.

كانت انطلاقة مفوضية الخدمة المدنية فارقة في تأثيرها على إصلاح الجهاز الإداري بالولايات المتحدة، حيث اعتمدت على نظام الجدارة من خلال إجراء امتحانات تنافسية بين المتقدمين لشغل الوظائف الحكومية، وهو المنهج الذي

(1) Alan Hirsch, *Impeaching the President: Past, Present, and Future*, City Lights Books, 2018, p. 21.

أصبح أساس التعيين بالوظائف الفيدرالية وذلك إلى حين إجراء الانتخابات الرئاسية التالية (١٨٧٢)، حيث ما لبث الرئيس جرانت نفسه أن أعرض عن دعمه للمفوضية ومنهجها، وذلك بعد أن تحقّق له الفوز بولايتيه الرئاسية الثانية، وفضّل العودة من جديد إلى تجاوز نظام الجدارة والعودة إلى نظام المحسوبية، وهو ما أدّى إلى استقالة رئيس المفوضية في ١٨٧٣.

وهكذا أصبحت الفرصة سانحة لأعضاء الكونجرس، الداعمين في معظمهم لنظام المحسوبية، للقضاء على نظام الجدارة. حيث بدؤوا في عدم توفير التمويل اللازم لقيام المفوضية بدورها، ومن ثم عجزت عن إجراء الاختبارات اللازمة لاختيار المرشّحين للوظائف الحكومية. وقد ساهم الرئيس نفسه في وضع كلمته النهائية لدور المفوضية من خلال مشهد أشبه ما يكون إلى الدراما؛ حيث إن الرئيس الذي كان قد تجاوز المفوضية وقام بتعيين بعض العاملين دون إجراء الاختبارات المقرّرة بالمفوضية، وقف مخاطباً الكونجرس في ديسمبر ١٨٧٤ مهدّداً بوقف نظام الاختبارات إذا لم يُوفّر الكونجرس التمويل اللازم لإجرائها، فما كان من الكونجرس إلا أن تجاهل تمويلها ليقتضي واقعياً على أي دور لها في اختيار الموظفين؛ ومن ثم يعود من جديد لنظام المحسوبية والغنائم<sup>(١)</sup>!

(1) Kevin A Uhler, The Demise of Patronage, Op.cit, pp. 8-10.

## المطلب الثاني

### الأسباب الدافعة لإصدار القانون

اتَّسَمَت الولاية الثانية للرئيس الثامن عشر (يوليسيس جرانت ١٨٦٩ - ١٨٧٧) باستثناء نظام المحسوبية لتولّي الوظائف الفيدرالية، واصطبغت بالنزعة الحزبية الواضحة، وهو ما أدّى إلى اتسام حكمه بتفشي الفساد في الأجهزة الحكومية. وأصبحت من ثم إشكالية الخدمة العامة أبرز عناوين الخلاف السياسي حينها، بل إنها أدّت إلى صراعات داخل الحزب الجمهوري المسيطر على مقاليد السلطة منذ نهاية الحرب الأهلية.

وقد جاء الرئيس التاسع عشر "رذرفورد هايز" (١٨٧٧ - ١٨٨١) وسعى - خلال ولايته الوحيدة - إلى وقف تفشي الفساد والمحسوبية وإصلاح الجهاز الإداري بالحكومة الفيدرالية، ولكنه اصطدم بقيادات حزبه المسيطرين على الكونجرس وعلى الكثير من المناصب الإدارية الفيدرالية، وقد كان ذلك هو السبب الرئيس في إعراضه عن السعي للترشح لولاية رئاسية ثانية.

في هذه الأثناء كان هناك جناحان رئيسان بالحزب الجمهوري، تشكّلا أساساً تبعاً لموقفهما من نظام المحسوبية والغنائم السياسية؛ أحدهما (Stalwart faction) يدعم دعماً مطلقاً نظام الغنائم السياسية، ويراه أساساً لدعم الحزب وبسط سيطرته على كافة أجهزة الحكومة، بينما الجناح الآخر (Half-Breed faction) كان يرغب في إصلاح نظام الخدمة المدنية وأن يعتمد على نظام الكفاءة والجدارة وليس المحسوبية كما كان سائداً حينها<sup>(١)</sup>.

وكان من نتيجة هذا الصراع أن تحوّل مؤتمر الحزب الجمهوري عام ١٨٨٠ إلى حلبة للصراع ما بين الجناحين، وهو المؤتمر المنوط به اختيار مرشّح الحزب في الانتخابات الرئاسية التالية. وإن كان المؤتمر قد شهد تنافس ثلاثة مرشّحين رئيسيين؛ أحدهما هو الرئيس الأسبق "يوليسيس جرانت" الذي أنهى ولايته الثانية مؤيداً وداعماً لنظام المحسوبية على ما سبق تفصيله، والذي كان قد قضى

(1) Candice Millard, *Destiny of the Republic: A Tale of Madness, Medicine and the Murder of a President*, New York: Anchor Books, 2012, p. 31.

بالفعل فترتين رئاسيتين وسعى للعودة إلى مقعد الرئاسة من جديد متجاوزاً العُرف الدستوري الخاص بالمُدتين. بينما نافسه كلُّ من "جيمس بلين" و"جون شيرمان" المناهضان لنظام المحسوبية والداعمان لنظام الجدارة لتولّي الوظائف العامة.

ونظراً لعجز أي مرشّح عن حصد عدد الأصوات اللازمة للفوز بترشيح الحزب الجمهوري، وبعد عدة أيام وأكثر من ثلاثين تصويتاً سعياً للوصول إلى الأغلبية اللازمة، فقد اتفق كلُّ من "بلين" و"شيرمان" على التنازل عن الترشّح، والاتفاق على دعم مرشّح جديد هو "جيمس جارفيلد"، الذي تمكّن بموجب هذا الدعم من الحصول على الأغلبية اللازمة، وبالفعل أصبح مرشّح الحزب في الانتخابات الرئاسية، ثم استطاع في ١٨٨٠ الفوز بالرئاسة على منافسه المرشّح الديمقراطي "وينفيلد هانكوك".

### الاغتيال بحثاً عن الوظيفة:

إذا كان أول اغتيال لرئيس أمريكي (أبراهام لينكولن) قد تم لأسباب سياسية ارتبطت أساساً بالحرب الأهلية الأمريكية بين معسكري الفيدرالية والكونفيدرالية، فإن اغتيال الرئيس الأمريكي الثاني "جيمس جارفيلد" قد ارتبط فقط بسعي قاتله للحصول على وظيفة قنصل وفقاً لنظام الغنائم السياسية<sup>(١)</sup>.

ومن المفارقة أن القاتل "تشارلز جيتو" (١٨٤١-١٨٨٢) لم يكن سوى شخص فشل في كافة المهن التي امتهنها من قبل، ولم تشهد حياته إلا إخفاقات متتالية، ورغم ذلك فقد دلف إلى الحياة السياسية سعياً فقط للحصول على وظيفة من خلال نظام الغنائم السياسية؛ حيث بدأ مسيرته مُنتسباً إلى الحزب الديمقراطي في الانتخابات الرئاسية عام ١٨٧٢ داعماً لمرشّحهم "هوراس جريلي"، وكان يُلقي الخطاب مؤيداً له ضد المرشّح الجمهوري "يوليسيس جرانت"، وقد تحطّمت أحلامه بخسارة "جريلي" للانتخابات.

ثم ما لبث أن أعاد الكرّة مرة أخرى ولكنه - في انتهازية فجّة - غير انتماءه

(1) "James A. Garfield's brief presidency is generally described in a single phrase: Shot by a disappointed office-seeker".

James C. Clark, The Murder of James A. Garfield: The President's Last Days and the Trial and Execution of His Assassin, McFarland, 1993, p. 129.

السياسي تمامًا، حيث دعم الجمهوريين، وبالمصادفة كان المتنافس الجمهوري الأوفر حظًا حينها هو الرئيس السابق الذي كان يُلقب بالخطابات المناهضة له سابقًا "جرانت" في انتخابات ١٨٧٢. وقد كتب في ١٨٨٠ إحدى الخطب الداعمة للمرشح الجمهوري المعنونة بـ "جرانت ضد هانكوك"<sup>(١)</sup>، ولكن بعد فشل "جرانت" على غير المتوقع في الحصول على ترشيح حزبه الجمهوري، وترشح "جارفيلد" بدلًا منه، فقد قام "جيتو" باستخدام نفس الخطبة السابقة وغير فقط عنوانها لتصبح: "جارفيلد ضد هانكوك"، وألقاها في عدة مناسبات دعمًا للمرشح الجمهوري الجديد.

وقد كان عادة الرؤساء الجدد حينها، هي استقبال المهنيين والزوار بالبيت الأبيض، وكان غالبًا ما يشمل هؤلاء المهنيين العديد من الطامعين في الحصول على الوظائف الفيدرالية. وبعد أن فاز "جارفيلد" في الانتخابات الرئاسية، انضم "جيتو" إلى آلاف المهنيين وظل يتردد على البيت الأبيض عدة مرات حيث قابل الرئيس وسلمه طلبه مشفوعًا بنسخة من خطابه ثم قابل وزير الخارجية حينها، وطلب منه أكثر من مرة تعيينه قنصلًا في فيينا أو باريس كمكافأة له على ما تخيلته تأثيرًا لخطابه في انتخاب الرئيس، ونتيجة لكثرة تردده والحاحه فقد تم منعه في نهاية المطاف من دخول البيت الأبيض أو وزارة الخارجية.

وكان من نتيجة هذا المنع وبعد يأسه من تحقيق حلمه في الحصول على منصب قنصلي فقد قرّر معاقبة الرئيس ذاته من خلال قتله! وبسبب إفلاس "جيتو" التام فقد اقترض بعض المال من أحد أصهاره واشترى به السلاح الذي ظل يتتبع به الرئيس على مدى عدة أيام، حتى نجح في نهاية المطاف من اغتياله بمحطة القطار.

وهكذا اغتيل الرئيس "جارفيلد" بسبب انتهازية أحد الطامعين في نظام الغنائم السياسية. ليصبح باغتياله ثاني أقصر رئيس أمريكي شغلًا للمنصب بعد "ويليام هاريسون"<sup>(٢)</sup> بإجمالي مدة لا تتجاوز ٢٠٠ يوم في المنصب، وأيضًا ثاني

(١) "وينفيلد هانكوك" كان في انتخابات ١٨٨٠ هو المرشح الديمقراطي لانتخابات الرئاسة.

(٢) توفي الرئيس الأمريكي التاسع «هاريسون» مريضًا بعد حوالي شهر من توليه منصبه في ١٨٤١.

رئيس أمريكي يتم اغتياله بعد "أبراهام لينكولن"<sup>(١)</sup>.

وقد كان اغتيال "جارفيلد" بمثابة الزلزال الذي ضرب الحكومة الفيدرالية، وفور القبض على "جيتو" ومعرفة حقيقة دوافعه سرعان ما تلقّت الصحف الأمريكية إشكالية المحسوبية والغنائم السياسية وظلت تحتل مقدمة العناوين الرئيسية في ظل حرب لا هوادة فيها ضد الفساد الذي استشرى نتيجة هذا المنهج، خاصة وأن محاولة الاغتيال لم تُسفر عن مقتل الرئيس مباشرة، وإنما ظلّ مصاباً لحوالي ثمانين يوماً، حيث ساهم طول هذه المدة في تركيز كافة الصحف على دوافع القاتل والعواقب الوخيمة التي نتجت عن نظام الغنائم السياسية الذي ساد على مدى عقود طويلة.

(١) اغتيال الرئيس الأمريكي السادس عشر والقائد الشهير للحرب الأهلية "لينكولن" بعد ما يزيد قليلاً عن شهر من توليه فترة رئاسته الثانية في ١٨٦٥.

## المطلب الثالث

### القانون في الكونجرس

لم يكن قانون "بندلتون" ليرى النور إلا بسبب الظروف السياسية الخاصة التي أحاطت بتشريعه، وإن كان أهمها على الإطلاق هو اغتيال الرئيس "جارفيلد"، إلا إن العوامل الأخرى مجتمعة كان لها تأثير لا يقل أهمية عن هذا الاغتيال.

ويأتي في مقدمة هذه العوامل الاحتكار شبه التام للجمهوريين للحياة السياسية خلال هذه الفترة؛ إلا أنه على الرغم من السيطرة شبه التامة للجمهوريين على الكونجرس معظم هذه السنوات، فإن اغتيال "جارفيلد"، وما صاحبه من تسليط الصحافة الضوء على دوافع القاتل وتناولها بالنقد وعلى مدى فترة طويلة مسألة الغنائم السياسية ودورها في تفشي الفساد والمحسوبية، كل ذلك أدى إلى إضعاف الحزب الجمهوري، خاصةً ومع انقسامه - على ما سبق بيانه - إلى فصيلين، أحدهما كان داعماً ومدافعاً عن نظام المحسوبية والغنائم السياسية، والآخر كان مُناوئاً له ومدافعاً عن نظام الجدارة والكفاءة.

وإذا كانت الحياة الحزبية في مرحلة ما بعد الحرب الأهلية قد انحصرت ما بين الديمقراطيين والجمهوريين، إلا أن اصطفاً جناح كبير من القيادات الديمقراطية بالولايات الجنوبية إلى جانب جيش الكونفدراليين الانفصاليين، أدى ذلك - بعد انتصار الحكومة الفيدرالية - إلى إضعاف شديد للحزب الديمقراطي الذي قسمته الحرب الأهلية داخلياً، في مقابل توحد الجمهوريين خلف الرئيس الجمهوري "أبراهام لينكولن" الذي قاد وانتصر في الحرب.

وقد انعكس ذلك الاحتكار بصورة واضحة على نتائج الانتخابات الرئاسية؛ فمنذ انفجار الحرب الأهلية عام ١٨٦١ وعلى مدى ما يزيد عن نصف قرن لم يتولّ الرئاسة أي ديمقراطي إلا اثنين فقط، هما: أولاً؛ "أندرو جونسون" (١٨٦٥-١٨٦٩) وكان توليه السلطة بسبب كونه نائباً للرئيس لينكولن وقت اغتياله، وبالكاذ استطاع إكمال فترة رئاسية واحدة، وخاصة بعد شروع الكونجرس في إجراءات عزله ثم تعطل تلك الإجراءات أمام مجلس الشيوخ بفارق صوت واحد. أما الرئيس

الثاني؛ فقد كان "كروفر كليفليند" (١٨٨٥-١٨٨٩ و ١٨٩٣-١٨٩٧)، وهو الديمقراطي الوحيد الذي تم انتخابه على مدى نصف قرن لتولي منصب الرئاسة.

وبالنظر إلى العلاقة ما بين احتكار الجمهوريين للسلطة ونظام المحسوبية، فإنه من الصعب الفصل في طبيعة العلاقة بينهما، كون أيهما السبب وأيها النتيجة، فقد تداخلا معاً وشكلاً أحد ملامح الحياة السياسية الأمريكية في تلك الحقبة.

وفي إطار هذا المناخ، فقد كان طبيعياً أيضاً أن تصبح القضية الأولى في أجندة الديمقراطيين هي محاربة نظام الغنائم السياسية؛ سعياً لكسر حلقة احتكار الجمهوريين للسلطة، بينما ظلّ غالبية الجمهوريين مؤيدين وداعمين له.

إلا أنه مع وجود جناح متصاعد داخل الحزب الجمهوري مناوئاً للمحسوبية، باعتبار تأثيرها على انتشار الفساد داخل الجهاز الإداري الفيدرالي، فما لبث هذا التيار أن اكتسب قوة دفع كبيرة فور اغتيال "جارفيلد"، ومع تنامي الغضب الشعبي واحتشاد الصحف ضد هذا النظام. وقد كان تأثير الجناح المناهض للمحسوبية داخل الحزب الجمهوري ظاهراً حتى ما قبل الاغتيال؛ فالمشروع الأول لتنظيم الخدمة المدنية بعد الحرب الأهلية تقدم به إلى الكونجرس الجمهوري "توماس جينكيز" في ١٨٦٥<sup>(١)</sup>.

وعلى الرغم من أن الرئيس المغتال "جيمس جارفيلد" عند اختياره لثأبه في الانتخابات الرئاسية ١٨٨٠ قد اختار أحد القادة الجمهوريين المؤيدين لنظام الغنائم السياسية، وهو "شيوستر آرثر"<sup>(٢)</sup>، إلا أن الأخير عند توليه للرئاسة بعد اغتيال سلفه، اضطر أن يقف موقفاً حاسماً مناوئاً لهذا النظام، وداعماً بصورة قاطعة لإصدار تشريع جديد للحد منه، وما لبثت التغيرات السياسية أن دعمت مساعيه.

(1) "Republican Congressman Thomas A. Jenckes of Rhode Island introduced the first post-Civil War civil service reform bill in late 1865. Jenckes, an attorney and intellectual, became the de facto leader of the civil service reform movement in Congress during the late 1860s".

Kevin A Uhler, The Demise of Patronage: Op.cit., p. 7.

(٢) من المعتاد أن يسعى المرشّحون للرئاسة لاختيار نواب لهم ينتمون إلى أجنحة سياسية مختلفة معهم، وذلك بهدف اكتساب أكبر قدر من التأييد داخل الحزب أو على مستوى الدولة، وسنجد تطبيقاً لذلك في الغالبية العظمى من الانتخابات الرئاسية الأمريكية.

وقد ظهرت بوادر التغيّر في قواعد اللعبة السياسية أثناء التحضير لأوّل استحقاق انتخابي بعد اغتيال "جارفيلد"، حيث إنه أثناء التحضير لانتخابات مجلس النواب في ١٨٨٢، قام "جاي هابيل" عضو مجلس النواب ورئيس اللجنة الجمهورية بالكونجرس (المسئولة عن تمويل مرشحي الحزب بالانتخابات وإدارة المعركة الانتخابية)، بإرسال رسائل إلى الموظفين الفيدراليين - المعيّنين من خلال الحزب - مطالباً إياهم بالمساهمة في تمويل الحزب من خلال دفع نسبة معينة من رواتبهم السنوية، وهي ممارسة كانت متبعة في السابق، إلا أنها بعد جريمة الاغتيال والحملة الشعواء التي قادتها الصحافة على الفساد السياسي، كل ذلك أدّى إلى تفاقم الرفض الشعبي لهذه الممارسة، وصل ذلك الرفض مداه إلى احتشاد المُصوّتين الجمهوريين أنفسهم ضد رئيس اللجنة واسقاطهم له بالتصويت ضده في الانتخابات التمهيدية داخل الحزب، وكان ذلك مؤشراً على الدور المحوري لقضية الغنائم السياسية في هذه الانتخابات.

وقد أدّت هذه الانتخابات إلى هزيمة الجمهوريين وسيطرة الديمقراطيين لأوّل مرة منذ الحرب الأهلية على مجلس النواب، وكانت تلك النتيجة معبرة عن الرفض الشعبي العارم لنظام المحسوبية. وقد كان من الطبيعي أن يكون جوهر عمل المجلس الجديد هو قانون الخدمة المدنية.

وإن كان من المفترض أن أكثر الرابحين من تمرير هذا القانون هم الديمقراطيون وأكثر المتضررين هم الجمهوريون، إلا أن الجمهوريين، وخلال الفترة ما بين ظهور نتيجة انتخاب مجلس النواب وبين تولّي الأغلبية الديمقراطية الجديدة لمقاعدهم، استغلوا تلك الفترة وسابقوا لتمرير قانون الخدمة المدنية، وكان هدفهم من ذلك هو أن يتحكّموا في صياغة التشريع الجديد - القادم لا محالة - واستهدفوا أيضاً تقييد سلطة الرئيس في إنهاء خدمة العاملين السابقين، الذين عيّنهم الجمهوريون على مدى عقود، خاصة في ضوء ظهور بوادر خسارتهم للانتخابات الرئاسية التالية ونجاح الديمقراطيين في الفوز بمقعد الرئاسة لأوّل مرة منذ نهاية الحرب الأهلية<sup>(١)</sup>.

(١) كان انتخاب «كروفر كليفليند» (١٨٨٥-١٨٨٩ و ١٨٩٢-١٨٩٧) مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بإشكالية المحسوبية التي تفجّرت وتصدّرت المشهد السياسي منذ اغتيال الرئيس جارفيلد وحتى سقوط الجمهوريين لأوّل مرة في الانتخابات الرئاسية منذ انتهاء الحرب الأهلية. بل وكان السقوط الوحيد في الانتخابات الرئاسية لما يزيد عن نصف قرن منذ الحرب الأهلية.

وقد استغل الجمهوريون مشروع القانون الذي كان قد قدّمه من قبل السيناتور الديمقراطي "جورج بندلتون"، وشرعوا في الترحيب بمناقشته ودعمه لإصداره، وبالفعل صدر القانون خلال فترة وجيزة، وإن كان مضرًا إلى حد ما من مضمونه، من حيث تنظيمه لنسبة ضئيلة من الوظائف الفيدرالية وحتى توسيع نطاقه لاحقًا اتسم بالكثير من التلاعب، وأيضًا من حيث عدم تنظيمه بصورة فاعلة لنظام الاختبار والجدارة<sup>(١)</sup>.

وبدأت الممارسة تُظهر الدور الحقيقي الذي سيلعبه القانون ومدى استخدام الحزبين له لتحقيق أهدافهم الحزبية الضيقة. فالقانون الذي كان يتناول بالتنظيم عند صدوره حوالي ١٠٪ فقط من الوظائف الفيدرالية، كان يُتيح للرؤساء الأمريكيين أن يُوسّعوا من نطاق تطبيقه، ويحصّنوا المزيد من الوظائف ضد السلطة الرئاسية لإنهاء الخدمة، وهو ما أصبح منهجًا متبعًا من الرؤساء الأمريكيين وخاصة فيما يُمكننا تسميته فترة "الريبة السياسية"<sup>(٢)</sup>، حيث اعتاد الرؤساء خلالها أن يُوسّعوا من نطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية، ليشملوا بالحماية الموظفين الفيدراليين التابعين لهم والذين قاموا بتعيينهم من قبل، وذلك بغية إعاقة الرؤساء الجدد عن الإطاحة بهم بعد توليهم لمهامهم. وهي

(1) "Daniel W. Voorhees of Indiana, the second senator who frequently voiced his opposition to the bill, presented reasons similar to Senator Brown. On 16 December, Voorhees discussed his opposition to the bill, which partially stemmed from his belief that the Senate spent too much time on the bill, since it only applied to less than one-tenth of public officials (on the basis that the civil service consisted of 100,000 government employees and the bill's provisions affected no more than 10,000)

Democratic Senator John S. Williams of Kentucky also opposed the Pendleton Bill, representing the only member of the Senate's Committee on Civil Service, in his opinion, that did so. Williams stated that he disapproved of the "little fiction" of civil service reform, Pendleton's bill, which the Republicans recently began supporting, because it did not go far enough to fix the problems".

Kevin A Uhler, The Demise of Patronage: Op.cit., p., pp. 86-87.

(٢) مصطلح "فترة الريبة السياسية" صغناه هنا كمقابل للمصطلح "Lame Duck" الشائع في السياسة الأمريكية، والمقصود به: الفترة ما بين انتخاب شاغل للمنصب السياسي وتوليّه فعليًا لهذا المنصب، ففى هذه الفترة يقوم سلفه بإصدار قرارات دون اعتبار المصلحة العامة، وذلك إما مستهدفاً لتحقيق مصالح حزبية أو خاصة بالسلف، أو مستهدفة الأضرار السياسي/ الحزبي بخلفه. ويظهر تأثير هذه الفترة بصفة خاصة عند انتقال المنصب السياسي من حزب إلى آخر.

ممارسة توسّع فيها أول رئيس ديمقراطي بعد تطبيق القانون "كليفلاند"، ثم أصبحت منهجاً متبعاً من الغالبية العظمى من الرؤساء خلال "فترة الريبة"<sup>(١)</sup>.

وهكذا، فإن التوسّع في تطبيق قانون "بندلتون" للخدمة المدنية لم يكن استهدافاً للمصلحة العامة، بقدر ما كان وسيلة جوهريّة للتنكيل بالحزب المنافس؛ سعياً لتحقيق المصالح الحزبية الضيقة، ولم يؤدّ في حقيقة الأمر إلى مزيد من النزاهة والموضوعية في تنظيم الخدمة العامة، بقدر ما أدّى إلى المزيد من التحزّب وسعي دائم إلى إعاقة الرؤساء الجدد.

لذلك، فإن النقد الأهم الذي يُوجّه إلى قانون "بندلتون" للخدمة المدنية هو أنه لم يكن بأي شكل من الأشكال تشريعاً موضوعياً استهدف حل إشكالية نظام الغنائم السياسية وتفضي المحسوبية كشكل من أشكال الفساد السياسي، بقدر ما كان إحدى الوسائل السياسية التي تلاعبت بها الأحزاب السياسية لتحقيق مآربها، دون أي اعتبار للمصلحة العامة أو للمطالب الشعبية المطالبة بالإصلاح الإداري والسياسي. ومن ثم أضحت وسيلة لتفريغ الضغط الشعبي المتنامي ضد الفساد المُستشري بالحياة السياسية، ووسيلة أيضاً لتفريغ القانون الجديد من أي مضمون حقيقي فاعل قد يُعيق الساسة عن تلاعبهم المستمر بنظام الخدمة المدنية.

(1) "During the early years of the act, a president could blanket patronage appointees into the merit service without requiring a competitive examination. This made it easy for previously nonmerit patronage positions filled by outgoing party members to be brought into the merit system at the last minute, thus keeping the party members in government jobs and eliminating the opportunity for a new administration to reward its own party members... Cleveland, normally a supporter of the merit principle, nevertheless yielded to patronage pressures. When Harrison defeated his reelection bid in 1888, Cleveland used the power of the Pendleton Act to blanket over 5,000 Democratic appointees within the Railway Mail Service, increasing the size of the merit service by a third. Harrison followed suit in January 1893 when, two months before leaving office, he blanketed 10,525 Republicans and another three agencies, including 7,660 postal workers and all of the Weather Bureau's 314 workers. Returned to the White House, Cleveland blanketed another 49,179 positions shortly before McKinley's inauguration in 1897. Taft, a lame duck in 1912, blanketed 52,236 jobs".

Richard D. White JR, Roosevelt the reformer: Theodore Roosevelt as civil service commissioner, 1889-1895, The University of Alabama Press, 2003, pp. 129-130.

## المبحث الثاني محاولة تقويض التمويل السياسي « قانون تيلمان »

إذا كان الكثيرون عند دراسة تاريخ التمويل السياسي في أمريكا يعودون للوراء إلى مطلع القرن العشرين، وتحديدًا إلى صدور قانون تيلمان (١٩٠٧) بأمريكا<sup>(١)</sup>، فإن التعمق في دراسة التشريعات الأمريكية يوضح أن أهمية هذه الإشكالية طرحت منذ حوالي قرن ونصف قبل هذا التاريخ، أي: حتى ما قبل تأسيس الدولة الفيدرالية (الولايات المتحدة الأمريكية ١٧٨٨) وحتى قبل صياغة جان جاك روسو مقولته الشهيرة والتي صدرت ضمن كتابه الأشهر (العقد الاجتماعي ١٧٦٢).

ومن المفارقة أن أولى الوقائع التي استدعت الاهتمام بالتمويل السياسي تعلقت بأشهر الزعماء الأمريكيين على مر التاريخ، "جورج واشنطن"، عندما كان شابًا يافعًا وتم انتخابه حينها بأحد مجلسي مستعمرة فيرجينيا (١٧٥٧)، حيث حامت الشبهات حول قيامه بدفع الأموال بصورة غير مباشرة (تحت ستار شراء بضائع من الناخبين) مقابل انتخابه. وكان من نتيجة ذلك أن أصدر المجلس التشريعي للمستعمرة قانونًا يمنع فيه المرشحين من دفع أموال، بضائع، هدايا أو تقديم منافع للناخبين من أجل التصويت لهم<sup>(٢)</sup>.

ثم بعد تأسيس الدولة الفيدرالية كان التدخل الأول من الكونجرس الأمريكي من خلال قانون موازنة البحرية الصادر في (١٨٦٧)، حيث استهدف القانون بصفة خاصة منع جمع التبرعات من أفراد البحرية وذلك للأغراض السياسية، على أن تكون عقوبة أي موظف حكومي أو أي من الضباط الذين يخالفون ذلك بالفصل من الخدمة<sup>(٣)</sup>.

(1) Zephyr Teachout, Corruption in America: From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United, Harvard University Press, 2014, p.188.

(2) Henrik M. Schatzinger, Steven E. Martin, Game Changers: How Dark Money and Super PACs are Transforming U.S. Campaigns, Rowman & Littlefield, 2020, pp. 34-35.

(3) Steven G. Koven, Responsible Governance: A Case Study Approach, Routledge, 2014, p.59.  
Adam Winkler, The Corporation in Election Law, Loyola of Los Angeles Law Review 32 (1999), p. 1243.

ولدراسة إشكالية التمويل السياسي بالولايات المتحدة الأمريكية فإننا سنُقَسِّم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: الأول منها ندرس من خلاله الممارسات الخاصة بالتمويل السياسي قبل إصدار قانون تيلمان، ثم في المطلب الثاني ندرس الأسباب الدافعة لإصدار القانون، وأخيراً في المطلب الثالث نتناول طرح القانون أمام الكونجرس وإصداره.

## المطلب الأول

### ما قبل إصدار قانون تيلمان

يُمكننا ملاحظة أن إشكالية التمويل السياسي قد مرّت بعدة مراحل؛ أولاًها: عندما كان السياسي هو المُمَوَّل والناخب هو المتلقّي للمال، حيث تمثّلت تلك الإشكالية في تقديم المرشّح/ السياسي للرّشَى إلى الناخبين لينتخبوه. وقد ذكرنا من قبل أن استخدام المال كوسيلة للتأثير في نتائج الانتخابات كان قد سبق حتى نشأة الدولة الفيدرالية - الولايات المتحدة الأمريكية، وأوردنا كيف استخدم "جورج واشنطن" المال والهدايا للحصول على تأييد الناخبين في الانتخابات التشريعية بمستعمرة فيرجينيا.

ثم جاءت المرحلة الثانية، عندما انقلبت الآية وأصبح المُمَوَّل هو الناخب بينما السياسي/ المرشّح هو المتلقّي للمال. وكان الأمر أشبه بفرض "إتاوة" تحديداً على الموظفين الفيدراليين. وقد بدأت المحاولات التشريعية الأولى للتصدّي للظاهرة على استحياء عام ١٨٦٧ بعد تفشّي تلك الظاهرة داخل البحرية الأمريكية، حتى أصدر الكونجرس قانون موازنة البحرية، مجرّماً أي محاولة لجمع تمويلات سياسية من أفرادها.

وإذا كنا عرضنا تفصيلاً لإشكالية المحسوبية كمنهج لشغل الوظائف الفيدرالية بالولايات المتحدة خلال القرن التاسع عشر، وصولاً إلى إصدار التشريع الأهم الذي سعى للحدّ من هذه الظاهرة "قانون بندلتون"، إلا أنه كانت هناك علاقة وثيقة جداً ما بين إفساد الحياة السياسية من خلال نظام المحسوبية وفسادها من خلال التمويل السياسي؛ حيث اعتاد الحزب الجمهوري على مطالبة الموظفين الفيدراليين المعيّنين من خلاله بدفع "تبرّعات" لمصلحة الحزب، وهو ما ساهم في إتاحة موارد مالية وفيرة له بالمقارنة بالحزب الديمقراطي، ومن ثم ساهم في دعم سعيه الحثيث لاحتكار السلطة.

وقد بدا ظاهراً للعيان أنه نتيجة الحملة الصحفية الضخمة التي تلت اغتيال الرئيس "جارفيلد" وركّزت جلّ اهتمامها على الفساد المستشري بين النخبة

السياسية الأمريكية، بدأ الاهتمام يمتد إلى التمويل السياسي كأحد أبرز أوجه الفساد السياسي.

ففي عام ١٨٨٢، وأثناء التحضير للانتخابات التشريعية، والتي قادها رئيس اللجنة الجمهورية بالكونجرس وعضو مجلس النواب "جاي هابل"، الذي قام بمراسلة الموظفين الفيدراليين التابعين للحزب الجمهوري والمسيطرين سيطرة شبه تامة على الوظائف الفيدرالية، طالباً إيّاهم بأداء ما سَمَّاه "المساهمات الطوعية"، والتي تتمثل في نسبة معينة من رواتبهم التي يتقاضونها، وإلا في حالة تخلفهم عن أداء تلك "التبرعات" فقد يُواجهون عواقب ذلك، وصولاً إلى احتمالية الإقالة من مناصبهم.

وكان من نتيجة ذلك، أن تفاقم الغضب الشعبي ضد "هابل" ذاته منذ التحضير لتلك الانتخابات، وبدأ ظاهراً حجم الاحتشاد الشعبي ضد أوجه الفساد السياسي في عجزه هو شخصياً عن الفوز بترشيح حزبه على مقعده النيابي، ومن ثم فشل حتى في مجرد خوض السباق من الأساس بدائرتة الانتخابية بولاية ميتشجن<sup>(١)</sup>. وكان في ذلك دلالة واضحة على الاهتمام الشعبي الكبير بالتصدي للفساد السياسي المستشري.

ثم نتيجة الزيادات الضخمة في حجم الإنفاق على الحملات الانتخابية، وبالتالي استحالة كفاية الأموال المجمعّة من الموظفين الفيدراليين، ومع اضطرار الأحزاب السياسية إلى استهداف أعداد كبيرة من العاملين بالأجهزة الحكومية

(1) "Political assessments, the act of politicians collecting monetary payments from civil servants that received their position through the spoils system, became the leading issue of the summer of 1882. While patronage primarily concerned the allocation of positions, it did include this fundraising, predominately during election years. Republican leaders would seek this support by requesting that these public officials provide "voluntary contributions," which would support Republican campaigns, thereby preventing the Democrats from usurping the Republicans' political control.

During the summer, as both parties began mobilizing their constituents, Representative Jay A. Hubbell of Michigan, the Chairman of the Republican Congressional Committee, began preparations to raise funds by levying an assessment on Republican public servants. In mid-June 1882, the Republican Congressional Committee began mailing out a circular to civil servants all across the Union, asking for contributions based on a specific percentage of the official's annual salary. Around the same time, the National Civil Service Reform League, which continually gained momentum following Garfield's assassination, informed many of these federal officials that they could face a fine or removal if they paid the assessment, since the League and its attorneys believed the contributions violated the law."

Kevin A. Uhler, The Demise of Patronage, op.cit., pp. 55-56.

لجمع ما يكفى من التمويل السياسي، ومع تفاقم الغضب الشعبي المناوئ لتلك الممارسات، كل ذلك أدى إلى الانتقال للمرحلة الثالثة والأخيرة.

تلك المرحلة التي اتسمت بتحوُّل المرشَّح / السياسي من استهداف أفراد العاملين بالأجهزة الحكومية، إلى استهداف أصحاب المال والأعمال، بما يملكونه من وفرات مالية هائلة، وسهولة جمع التمويل اللازم من خلال استهداف عدد ضئيل من تلك الجهات.

وقد مثل هذا التحوُّل الجذري استهداف مصالح مشتركة تجمع ما بين النخبتين المالية والسياسية؛ حيث استهدف الساسة جمع أكبر قدر مُمكن من التمويل، من خلال أقل عدد مُمكن من المُؤلِّين، كما سعوا أيضاً إلى الحفاظ على سرية ذلك التمويل كلِّماً أمكن خشية الغضب الشعبي المتفاقم ضد هذه الظاهرة. فى المقابل استهدف قطاع المال والأعمال تحقيق مصالح شركاتهم وأعمالهم من خلال التأثير المباشر على الساسة، هذا التأثير الذي مكَّن بعض كبار المُؤلِّين من التأثير، وصولاً للسيطرة فى بعض الأحيان، على أهمِّ سُلطتين بالدولة: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وتمثَّلت بعض مغانم تلك الشركات فى الحصول على تعاقدات حكومية أو الحصول على العديد من الامتيازات أو الإعفاءات والاستثناءات، ومن ثم تعظيم أرباح تلك الشركات.

وإذا كانت العلاقة ما بين الساسة والشركات الكبرى فى بادئ الأمر اتسمت بالتفاهم ما بين المُؤلِّ والمُؤلِّ بموجبه يدافع الأخير عن مصالح الأوَّل؛ أي: أن هذه الأموال فى حقيقتها لم تكن سوى رشى انتخابية، إلا أنها تحوَّلت فى بعض الأوقات إلى ما يُشبه الابتزاز للشركات، لإجبارها على التبرُّع وبمبالغ كبيرة للحزب السياسي (الذي كان غالباً هو الحزب الجمهوري).

وقد اتسمت الفترة من نهاية القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين باستفحال هذه الظاهرة، حيث إنه فى إحدى الوقائع عام ١٨٩٦ تم إجبار شركة واحدة على التبرُّع للحزب الجمهوري بمبلغ ٢٥٠ ألف دولار<sup>(١)</sup>.

(1) David Steven Wanger Steinbach, Limits of Reform: the Tillman Act of 1907 and the Conservative Origins of American Campaign Finance Law, Harvard University, 2016, p. 61.

كما أن الرئيس الجمهوري "تيودور روزفلت" (١٩٠١-١٩٠٩) وأثناء حملة إعادة انتخابه لولايته الثانية عام ١٩٠٤ قد اعتمد على تمويل الشركات بنسبة تفوق ثلثي ما تم إنفاقه على حملته الانتخابية، وحصل الرئيس من ذات الشركة المذكورة سابقاً على تمويل جديد قيمته ١٠٠ ألف دولار، وهي مبالغ خرافية بحسابات عصرها، دُفعت من شركة واحدة، وكان لها تأثير حاسم في ترجيح كفة الجمهوريين على مدى ما يزيد عن نصف قرن، احتكروا خلاله بصورة شبه تامة منصب الرئاسة بالولايات المتحدة الأمريكية<sup>(١)</sup>.

---

(1) Ibid, p. 88.

## المطلب الثاني

### الأسباب الدافعة لإصدار القانون

مع مطلع القرن العشرين، كان واضحاً الدور المحوري الذي تقوم به الشركات الأمريكية الكبرى في مجال التمويل السياسي، إلا أن المفارقة أن تفجّر الفضيحة الكبرى التي تفاقمت وصولاً لسنّ قانون "تيلمان" لم تكن نتيجة لتحرك إحدى السلطات الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية، ولكن بدأ هذا التحرك على مستوى إحدى الولايات، وهي ولاية نيويورك.

ففى عام ١٩٠٤، ونتيجة للعديد من الشكاوى والشبهات المتنامية بدأت إدارة التأمين بالولاية تحقيقاتها الخاصة ببعض الممارسات المشبوهة الخاصة بإحدى شركات التأمين الكبرى العاملة بالولاية، ولكن سرعان ما كشفت التحقيقات الأولية التفشّي الكبير لهذه الظاهرة وامتدادها للكثير من الشركات الكبرى الأخرى العاملة بقطاع التأمين وارتباطها أيضاً بالكثير من القيادات السياسية الكبرى. ونتيجة لذلك شكّلت السلطة التشريعية لولاية نيويورك لجنة "أرمسترونج" والتي أنيط بها إجراء التحقيقات المستفيضة فى هذه المخالفات.

وقد ظلّت اللجنة طوال جلسات التحقيق والاستماع التي تجرّيها تكتشف المزيد من أوجه الفساد المُستشري داخل أروقة شركات التأمين، إلا أن تغيّراً مفاجئاً فى إحدى تلك الجلسات - تحديداً بتاريخ ١٥ سبتمبر ١٩٠٥ - جذب انتباه الصحافة عبر الولايات جميعها، وكشف الارتباط الوثيق ما بين مُخالفات تلك الشركات وبين فساد النخبة السياسية الحاكمة.

حيث كان يتمّ الاستماع إلى شهادة "جورج بيركنز" نائب رئيس "شركة نيويورك للتأمين على الحياة"، وكان السؤال متعلقاً بمبلغ وقدره ٤٨,٧٠٢,٥ دولار تم إنفاقه عام ١٩٠٤ وفقاً لسجلات الشركة، ولم يظهر لمن صُرف تحديداً. وتحت ضغط التساؤلات، اعترف "بيركنز" بأن هذا المبلغ قد دُفع لحساب الحزب الجمهوري، وتحديداً للجنة الوطنية الجمهورية. ثم مع استمرار التحقيقات كشف أيضاً اللثام

عن أن تلك التمويلات للحزب الجمهوري امتدَّت أيضًا للحملات الانتخابية لعامي ١٨٩٦ و١٩٠٠<sup>(١)</sup>.

منذ جلسة الاستماع تلك بدأت كرة الثلج تتضخَّم وتتحرَّك سريعاً؛ حيث ما لبثت تحقيقات اللجنة أن كشفت عن است شراء تلك الممارسة بين الكثير من شركات التأمين الكبرى الأخرى، وجلها لمصلحة الحزب المحتكر للحياة السياسية منذ عقود "الحزب الجمهوري". وعلى الرغم من أن نطاق عمل لجنة "أرمسترونج" انحسر فقط بالنطاق الجغرافي الضيق لولاية نيويورك، بل وتحديدًا بمجال واحد فقط من أنشطة الشركات العاملة بها، وهو مجال التأمين، فإن حجم الفساد الذي كشف عنه هذا المجال الضيق لنطاق عمل اللجنة قد استدعى الاهتمام الشعبي لكافة الصحف الأمريكية الكبرى، وبدأ الحشد الشعبي المناوئ لفساد التمويل السياسي يتشكَّل.

كنتيجة لما كشفت عنه اللجنة من أوجه فساد سواء على مستوى الولاية أو على المستوى الفيدرالي، وضعت اللجنة توصياتها بمنع الشركات من المساهمة في التمويل السياسي، بالإضافة إلى الكثير من القيود الأخرى لضمان القضاء على أوجه الفساد، ليس فقط في مجال قطاع التأمين وحده، ولكن فيما يتعلق بأنشطة الشركات بوجه عام.

وفور انتهاء اللجنة من أعمالها، بدأت السلطة التشريعية بالولاية الأخذ بتوصياتها وتقنينها، ثم ما لبثت أن تبنت الكثير من الولايات الأخرى ذات المنهج وأخذت بتلك التوصيات لتقييد أوجه فساد الشركات العاملة داخل أراضيها.

وقد كان للصحافة وللضغط الشعبي المتنامي تأثيره الأبرز في مواقف قطاع المال والأعمال بأمريكا خلال هذه الفترة، حيث سرعان ما غيرت الغالبية العظمى من الشركات من مواقفها، وبدأت تدعم بصورة مُعلنة الإجراءات الإصلاحية الهادفة إلى القضاء على أوجه الفساد تلك وتدعم القيود الجديدة وتؤيِّد تقييد التمويل السياسي، وذلك انطلاقاً لما رآته تلك الشركات من التأثير السلبي لهذه التمويلات على التنافس النزيه والعادل فيما بينها، إلا أنه لا يمكن

(1) House of Representatives in Relation to Insurance: May 14, 1906, Forgotten Books, 2024.

فصل تنامي الغضب الشعبي ضد انحرافات قطاع المال والأعمال عن هذا التغيّر في مواقفها .

ولم تكن ازدواجية المواقف والاختلاف ما بين المواقف المعلنة وتلك الخفية إشكالية خاصة بالشركات وحدها، ولكنّها سمة وصمت الساسة أيضًا وعلى أعلى المستويات، بما فيهم بعض الرؤساء الأمريكيين عند تعاطيهم مع إشكالية التمويل السياسي.

ففي عام ١٩٠٤ وتحت وطأة الضغط الشعبي المتنامي وبعد تسريب الأنباء الخاصة بتمويل شركة "ستاندرد أويل" للرئيس الأمريكي حينها "تيودور روزفلت" بمبلغ ١٠٠ ألف دولار أمريكي، سعى الرئيس إلى إظهار رفضه لمثل هذه التمويلات، بينما في حقيقة الأمر ظلّ مُرحّبًا بها ومُعتمداً عليها في حملته الانتخابية حتى شكّلت ما يُقارب ثلاثة أرباع إجمالي التمويلات التي جمعها خلال حملته الانتخابية تلك<sup>(١)</sup>، ولم يتخذ الرئيس موقفًا جديًا من إشكالية التمويل السياسي إلا مع تنامي الضغط الشعبي وازدياد الضغوط السياسية عليه المطالبة بضرورة دعمه لتلك الإصلاحات<sup>(٢)</sup>.

(1) Kathleen Dalton, Theodore Roosevelt: A Strenuous Life, New York: Vintage Books, 2002, p. 265.

(2) "When news of the Standard Oil donation seeped to the public, for instance, Roosevelt instructed his staff in writing to return the sum but cared not when they said it had already been spent, telling advisers, "Well, the letter will look well on the record anyhow." Despite the hostility the Standard Oil episode provoked, Roosevelt took no steps to return money to other corporations that had written sizable checks of their own. The reality was that Roosevelt believed corporate contributions to political funds were appropriate as long as they were not bribes or exacted under duress. Far from an avid campaign finance reformer the likes of Chandler, Roosevelt in his 1904 campaign embodied the very corporate financing evils that so many people found particularly outrageous.

...

Even after the campaign finance scandal erupted a year later, Roosevelt never emerged as a champion of remedial legislation, only calling for a corporate contribution prohibition once political forces demanded it. Following the Armstrong Committee disclosures, the President could no longer avoid broaching the issue that inflamed public discourse. In his December 5, 1905 annual message to Congress, Roosevelt stated that "[a]ll contributions by corporations to any political committee or for any political purpose should be forbidden by law."

David Steven Wanger Steinbach, Limits of Reform, Op. cit., pp. 89-90.

## المطلب الثالث

### القانون في الكونجرس

وإن كانت دراستنا تتناول "قانون تيلمان ١٩٠٧" الذي صاغه عضو مجلس الشيوخ عن الحزب الديمقراطي "بينجامين تيلمان"، إلا أنه يجب الإشارة إلى أن هناك محاولة سابقة على هذا القانون، من خلال مشروع قانون - سبقه ببضع سنوات - صاغه عضو آخر بمجلس شيوخ ولكن عن الحزب الجمهوري عام ١٩٠١، وهو "ويليام شاندر" <sup>(١)</sup>، ولكن مساعيه فشلت بسبب غياب الدعم الكافي.

وقد سعى "شاندر" إلى تقديم مشروعه هذا قبل تركه لمقعده بمجلس الشيوخ الذي خسره عام ١٩٠١، نتيجة لصراعه المير مع قطاع الأعمال بالسكة الحديد بولايته، حيث إنه نتيجة لنهاضته لاحتكار قطاع السكة الحديد بالولاية، فقد قامت هذه الشركات بضخ الكثير من الأموال لمنافسه؛ لضمان هزيمته بتلك الانتخابات، وهو ما تحقق فعلاً.

فما كان من "شاندر" إلا أن سعى إلى التصدي للدور المحوري الذي تقوم به الشركات في مجال التمويل السياسي من خلال طرح مشروع قانون يجرم تلك الممارسات، ولكن في ظل اصطاف حزبه بصورة شبه موحدة ضد هذا التوجه، وفي ظل غياب أي دعم أو ضغط شعبي لهذه القضية حينها، فلم يكن هناك أي مجال لأن يرى مشروعه النور <sup>(٢)</sup>.

ولكن بناءً على الفضائح التي تكشفت أمام لجنة "أرمسترونج"، والاهتمام الصحفى الكبير بتلك المخالفات والحشد الشعبى المناوئ للفساد السياسى

(١) يجدر بالذكر أن "شاندر" كان عضواً فاعلاً في الحزب الجمهورى فى الفصيل المؤيد والداعم لإصلاح الخدمة المدنية ومعارضاً لنظام المحسوبية الذى كان سائداً قبل إصدار "قانون بندلتون".

(2) "When the Boston & Maine swallowed smaller competitors to become the dominant line in New Hampshire, Chandler wrote a series of newspaper articles denouncing its control of state politics. So he was not surprised that the company put up a candidate against him when he ran for reelection in 1900. The Boston & Maine called in all of its free pass holders, lawyers on retainer, and others who had received favors; when the state legislature elected the company's candidate, word went out that "Bill Chandler had been run over by the railroad." Three weeks later, Chandler introduced a bill that would have prohibited any corporation engaged in interstate commerce from contributing to any election campaign; it never came up for a vote".

Robert E. Mutch, Buying the Vote: A History of Campaign Finance Reform, Oxford University Press, 2014, p. 46.

المُستشري، كلُّ ذلك مهَّد الطريق لأن يتلقَّف الكونجرس الأمريكي المشروع التالي للتمويل السياسي بكثيرٍ من الترفُّب وبعض الترحيب.

وإذا كانت الاعترافات الشخصية والصراعات السياسية لها دورٌ محوريٌّ في صياغة "شاندلر" لمشروعه، فإنها أيضًا لعبت دورًا في توجُّه "تيلمان" هو الآخر؛ حيث كان الأخير عضوًا بمجلس الشيوخ عن الحزب الديمقراطي مُمثلًا لولاية "كارولينا الجنوبية"، وهي إحدى الولايات الجنوبية التي عانت أثناء وبعد الحرب الأهلية.

وقد شغل "تيلمان" منصب الحاكم بها قبل انتخابه عضوًا بمجلس الشيوخ، وكانت مواقفه تتسم بالكثير من العنصرية المعادية للملّونين، كما كان دائمًا يُلقي باللوم على الشركات الكبرى لما لها من دورٍ في تهيمش الولايات الجنوبية والاهتمام بالولايات الشمالية، كما أنها لعبت دورًا أساسيًا من خلال تمويلها للحزب الجمهوري لضمان هيمنتته على الحياة السياسية على مدى عقود، ومن ثم فكانت السبب الرئيس في إضعاف حزبه الديمقراطي، كلُّ تلك الأسباب دفعتَه إلى الاهتمام بإشكالية التمويل السياسي.

ويجدر بالذكر أن جانبًا كبيرًا من تأييد الديمقراطيين لهذا التشريع لم يكن انطلاقًا من مبدأ النزاهة والسعي لمكافحة الفساد السياسي، بقدر ما كان سعيًا لتحقيق التوازن مع الحزب الجمهوري الذي كان له نصيب الأسد في التمويل السياسي، وكان سعي الديمقراطيون هو حرمان الجمهوريين من هذه الميزة النسبية التي ضمنت لهم التفوق السياسي.

وعلى الرغم من أن الخاسر الأكبر من تمرير هذا القانون هو الحزب الجمهوري المنتفع الأول من التمويل السياسي الهائل من الشركات الكبرى، إلا أن "تيلمان" (الديمقراطي) قدّم مشروعه عام ١٩٠٦ أمام الكونجرس التاسع والخمسين الذي يُهيمن الجمهوريون على مجلسيه، ولكن ذلك حدث في أوج الضغط الشعبي الداعم لمنع الشركات من إفساد الحياة السياسية.

ولم يكن لدى الجمهوريين المقدرة السياسية على إسقاط المشروع والصدام المباشر مع السخط الشعبي المتنامي، لذا فقد أظهروا دعمًا ظاهريًا له، ولكن تمثَّلت

خُطَّتْهم البديلة في الكثير من عمليات التلاعب الهادفة إلى تضيغته من مضمونه كلاً ما أمكن، وتعطيله لأطول فترة ممكنة.

وإذا كان مشروع قانون "تليمان" قد تضمّن منع الشركات من المساهمة في التمويل السياسي على كافة مستويات العملية الانتخابية، سواء على مستوى المقاطعات أو الولايات أو على المستوى الفيدرالي، إلا أن اللجنة المختصة بتمرير القانون بمجلس الشيوخ (لجنة الامتيازات والانتخابات)، برئاسة أحد أكثر الجمهوريين المدعومين من قطاع المال والأعمال "جوزيف فوراكر"، قد أدخل تعديلات جذرية على مشروع القانون، ليركّز المنع بشكل أساسي على المستوى الفيدرالي من الانتخابات، أو منع البنوك الوطنية والشركات المؤسسة على المستوى الفيدرالي من المساهمة بالتمويل في أي انتخابات ولو على المستوى الولايات أو المستوى المحلي؛ ليُضيق من نطاق تطبيق القانون.

كما أن رئيس تلك اللجنة قد أجلّ طرح المشروع للمناقشة العامة لمدة ليست بالقصيرة، ليقدّم أثناء انشغال المجلس والأعضاء بمناقشة إحدى المشكلات الهامة الخاصة بقطاع السكك الحديدية، وحتى عندما حاول أعضاء مجلس الشيوخ مناقشة النسخة المعدلة المقدمة، هدّد بسحب المشروع ومن ثم تأجيل إصداره حال سعي الأعضاء لمناقشة تعديل النسخة المقدمة لهم، ومن ثم تم تمرير المشروع وفقاً للتعديلات المتعمدة التي أدخلتها اللجنة<sup>(١)</sup>.

(1) "During its journey through Congress, however, the scope of the Tillman Act became significantly narrower, thereby limiting the legislation's reach and weakening its ability to generate widespread reform. The crucial moment came when the bill was under preliminary consideration in the Senate Committee on Privileges and Elections. Senator Joseph Foraker, committee chairman and Republican from Ohio, reported on April 27, 1906 that the bill had cleared his committee unanimously. But Foraker had amended the legislation in several ways, one of them quite glaring: the Republican chairman struck the phrase "or any corporation engaged in interstate or foreign commerce" from the first part. Under the revised bill, only national banks or congressionally chartered corporations would be prohibited from making political contributions in all elections. While banned from donating in races for federal offices, the vast majority of corporations could still employ monetary contributions at the state level. Thus, Foraker's revision had sweeping effects. When Foraker brought the new bill to the Senate floor on May 22, one Democrat voiced surprise at the change submitted without any explanation: "It seems to me that the parts stricken out are the most important parts of the bill." Foraker's amendment remained intact when Roosevelt signed the Tillman Act into law eight months later, ensuring that the legislation fell short of the ardent hopes of reformers to eradicate corporate campaign contributions throughout the United States".

David Steinbach, Limits of Reform, Op.cit., p.93.

كما أن مشروع القانون ذاته اهتم فقط بالتمويل من جانب الشركات، ولم يشمل أي تنظيم للتمويل السياسي الذي يقوم به الأثرياء أو مالكو تلك الشركات ومديروها. إلا أن أبرز مواطن ضعف ذلك المشروع هو عدم وجود جهاز حكومي يختص برقابة تطبيق أحكامه ومن ثم غياب الرقابة الفعالة لما تبقي به من نصوص واهنة. ثم أخيراً كانت العقوبات التي تضمنها القانون، والتي جاءت في مجملها مجرد غرامات تُفرض على من يخالفون أحكامه ما بين ألف وخمسة آلاف دولار، وهي مبالغ زهيدة بالنسبة لهذه الشركات أو مسؤوليها.

ولم يكتفِ الجمهوريون بتفريغهم المتعمد لمشروع القانون من ضماناته الرئيسية، بل إنهم قد تعمدوا أيضاً تعطيل إصداره بحيث كانت المدة ما بين اعتماد مجلس الشيوخ للمشروع وعرضه على مجلس النواب تزيد عن ستة أشهر، وذلك بغية تأكيد الجمهوريين ألا يطبق القانون على انتخابات التجديد النصفي للكونجرس، ويتمكنوا من الحصول على التمويل السياسي اللازم لهم خلالها.

وهكذا، ظهرت الخطة التي اتبعتها الجمهوريون في التعاطي مع الغضب الشعبي المتنامي ضدهم في إشكالية التمويل السياسي، فهم لم يعارضوا القانون ولم يرفضوه، ولكنهم مرّوه بعد تأجيله بحجج واهية لمدة طويلة، وفرغوه من مضمونه، وفتحوا المجال للكثير من الثغرات التي ظلت تُستخدم لما يزيد عن نصف قرن بعدها. ولكن على الرغم من ذلك، فقد كان قانون "تيلمان" محاولة أولية نجحت بصورة جزئية في الحد من التدخل المباشر من الشركات الكبرى، وأسّس لمحاولات أخرى تكرّرت على مدى أكثر من نصف قرن لسد بعض تلك الثغرات، ولكنه من المؤكّد أنه لم يلبّ الحد الأدنى من الطموحات الشعبية الهادفة لوأد الفساد السياسي في مهده<sup>(1)</sup>.

(1) "To say that those campaigns marked the beginning of modern campaign finance practices, however, is not to say that they were themselves typical of those practices. As highly unusual products of highly unusual circumstances, the 1908 campaigns were an extreme form of the pattern they inaugurated. And yet, like

campaigns before and since, they stayed well within the pattern of partisan financial constituencies established in 1896. Economic elite donors still provided a disproportionate share of Taft's campaign fund and they increased the share they gave to both parties after 1908. Elite donors never went back to their Gilded Age scale of support for either party, but once the reform debate had died down and they had grown accustomed to the more open campaign finance system, they began to feel more comfortable about making larger contributions".

Robert E. Mutch, *Buying the Vote*, op.cit., p. 76.

## الخاتمة

هل نجح التشريعان في حل إشكالية الفساد السياسي بأمريكا؟

في ضوء دراستنا وبتتبع التطورات الدستورية والسياسية بالولايات المتحدة الأمريكية منذ نشأتها وحتى اليوم، يُمكننا القول: إن التشريعين محل الدراسة يكادان يكونان أهم تشريعين لعبا دوراً محورياً بالحياة السياسية والدستورية هناك على مدى ما يزيد عن قرن ونصف من الزمان.

ومن المفارقة أن موضوع بحثنا قد ارتبط بالكثير من الأحداث المفارقة التي شكّلت أسس النظام الدستوري والسياسي بالولايات المتحدة الأمريكية؛ فقد ارتبط بالسابقة الأولى للمحكمة العليا التي من خلالها أسست لفكرة الرقابة القضائية لدستورية القوانين والقرارات (Marbury v. Madison ١٨٠٣)، كما ارتبط بأول محاولة لعزل الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية (أندرو جونسون ١٨٦٨)، وارتبط أيضاً بثاني اغتيال لرئيس أمريكي (جيمس جارفيلد ١٨٨١).

كما يُمكننا ملاحظة أن الرئيسين اللذين أصدر القانونين محل الدراسة، كلاهما كانت مواقفهما السياسية في الأساس مناهضة لهما؛ فكانا إما من المستفيدين من الفساد السياسي السائد قبلهما أو من المؤيدين للوضع السابق لسبب أو لآخر. فالرئيس "شيستر آرثر" الذي أصدر قانون "بندلتون" كان من الجناح المؤيد لنظام الفنائم بالحزب الجمهوري. كما كان الرئيس "تيودور روزفلت" الذي أصدر قانون "تيلمان" قد استفاد من التمويل السياسي في الفوز في الانتخابات.

وهنا يظهر العامل الحاسم الذي لعب الدور الرئيس في التغيير الجذري لموقف هذين الرئيسين، ألا وهو قوة الصحافة والدعم الشعبي الذي حشدته بتركيزها على أوجه الفساد السياسي المستشري في مستنقع السياسة الأمريكية.

ولكن على الرغم من ذلك، فإن المحاولات المتكررة لتعديل قوانين التمويل السياسي اصطدمت بواقع الصفقات السياسية داخل الكونجرس الأمريكي بمجلسيه (النواب والشيوخ)، ممّا أجبر مؤيديها إلى تقديم تنازلات جوهرية

للحصول على الأغلبية اللازمة، ونتج دائماً عنها تعديلات جزئية فارغة المضمون في غالب الأحيان، بل وأحياناً بعضها يساهم في تعظيم الظاهرة أكثر من تقويضها إن تتبّع الصراع المير الذي مرّت به الولايات المتحدة الأمريكية على مدى عقود حتى تمكّنت في نهايته من إصدار «قانون بندلتون» الهادف للحد من نظام الغنائم السياسية، ليتيقّن من الدور المحوري الذي يلعبه السياسة كحماة الحمى للفساد في العملية السياسية. ومن شبه المؤكّد، أنه لولا اغتيال الرئيس جارفيلد لكان من المرجّح استمرار تغلغل نظام الغنائم السياسية واستشراء وتجذّر الفساد في قواعد الحياة السياسية الأمريكية.

وذاً الأمر حدث عند إصدار «قانون تيلمان»، حيث الأغلبية التي سنّته كانت المستفيد الأوّل من التمويل الفساد الموجّه للحزب المحتكر للسلطة حينها، الحزب الجمهوري، كما أن الرئيس نفسه الذي وقّعه بعد موافقة الكونجرس عليه كان من أكثر الرؤساء استفادة من التمويل الضخم من الشركات الكبرى، ومن ثم فقد كان سبباً أساسياً في تجذير دور الشركات وتعظيمه بين النخبة السياسية.

وعندما تعاضم دور الشركات وسيطرت على العملية السياسية فقد أصبحت هي المحرك الأساسي لها؛ ليصبح النواب ممثلين عنها في المجالس النيابية وليسوا عن الشعب، ويصبح الناخب الوسيلة التي توصل أولئك الممثلين لمقاعدهم النيابية، وتصبح وسائل الإعلان (وليس الإعلام) هي الأداة لحشد التأييد الشعبي اللازم لنجاح هؤلاء النواب. فمن الطبيعي بعد كل ذلك أن تكون الكلمة العليا لتلك الشركات أصحاب الفضل الحقيقي في وصول النواب لمقاعدهم السياسية.

وفي ظل احتكار الشركات الكبرى للمجالين الاقتصادي والسياسي، تكاد تنعدم أي رقابة سياسية حقيقية لمخالفاتها، ويصبح المواطن / المستهلك هو ضحية تلك الممارسات بعد أن كان هو السيد والمحرك المفترض لكل العملية السياسية، ليتحوّل مبدأ «السيادة للشعب» إلى لغو نظري لا يرتبط بواقع الممارسة السياسية، وتصير السيادة لأصحاب المال والأعمال وليست للشعب.

ولكن على الرغم من أنه على مرّ القرنين الماضيين ازدادت بصورة واضحة سيطرة واحتكار الشركات الكبرى للحياة السياسية الأمريكية، إلا أن حرية الإعلام

والصحافة، كانت لها وحدها الفضل في التصدي لهذا الاحتكار، بكشف وفضح تفاصيل الفساد والعلاقات غير المشروعة التي جمعت ما بين القطاعين السياسي والاقتصادي وحجم الفساد الذي تفضى بينهما.

وإذا كانت تلك نتائج تقييم التشريعين محل الدراسة، فإن التساؤل التالي هو: عن جدوى النقل الأعمى للتشريعات الأجنبية بحجة تقدمها وتطورها؟

فمن مجمل دراستنا يتضح لنا أن النقل المطابق والأعمى للتشريعات الأجنبية وفي القلب منها التشريعات الأمريكية إنما يعكس جهلاً بتاريخ وتطور تلك التشريعات؛ ذلك أنه من مجمل دراستنا اتضح لنا؛ أولاً: أن هذين التشريعين جاءا انعكاساً لأوضاع سياسية خاصة في ظروف تاريخية استثنائية كجزء من مراحل تطور النظام السياسي الأمريكي.

وثانياً، اتضح أن هذه التشريعات جميعها لم تكن سوى صفقات سياسية بين أطراف سياسية متصارعة فيما بينها، ولم تكن في صورتها النهائية الهدف الأساسي لأي منها.

وثالثاً، أنه بالمعايير الأمريكية ذاتها، فإن التشريعين محل الدراسة قد فشلوا في تحقيق أهدافهما، وجل الدراسات الأمريكية تتحدث عن أوجه فشلها العديدة؛ وهكذا، في ضوء هذه الوقائع فإن ذلك النقل الأعمى لتلك التشريعات يمثل هدماً للنظم السياسية الأخرى بنقل تجارب أقل ما يقال عنها: أنها فاشلة في نظمها السياسية، وتعد حائلاً دون تطوير النظم الأخرى لتشريعاتها الوطنية في إطار تجاربها الخاصة بها.

وفي ضوء هذه النتائج، يتضح لنا أهمية منهجية البحث الماثل؛ هذه المنهجية التحليلية والتاريخية والتي نادراً ما أشارت إليها الدراسات العربية، والتي يقابلها المنهج التطبيقي النظري للنصوص المقارنة القائمة، دون تتبع ظروف نشأتها وتطورها.

وإن كان المنهج الأخير هو الأكثر انتشاراً بين الدراسات العربية، فإن دراستنا ونتائجها قد أكدت على قصور وعجز هذا المنهج السائد، وأهمية الدراسة

التأريخية والتأصيلية والتحليلية لظروف نشأة وتطور التشريعات كأساس لأي دراسة مقارنة.

وهذا النقد يركز على منهجية البحث، وليس على مبدأ الدراسة المقارنة كمستهدف للدراسات البحثية، وبصفة خاصة في النظم الديمقراطية. فلا جدال لدينا، على تطور الكثير من التشريعات في تلك النظم وأهمية دراستها ونقل ما يساهم منها في تطوير نظمنا السياسية وتعميق الممارسة الديمقراطية لدينا، إلا أن قصور دراستها هو ما يفاقم مساوئها عند نقلها إلى نظمنا الوطنية.

## قائمة المراجع

1. Adam Winkler, The Corporation in Election Law, Loyola of Los Angeles Law Review 32 (1999).
2. Alan Hirsch, Impeaching the President: Past, Present, and Future, City Lights Books, 2018.
3. Candice Millard, Destiny of the Republic: A Tale of Madness, Medicine and the Murder of a President, New York: Anchor Books, 2012.
4. David Steven Wanger Steinbach, Limits of Reform: the Tillman Act of 1907 and the Conservative Origins of American Campaign Finance Law, Harvard University, 2016.
5. Henrik M. Schatzinger, Steven E. Martin, Game Changers: How Dark Money and Super PACs are Transforming U.S. Campaigns, Rowman & Littlefield, 2020.
6. Houghton, Walter R, History of American politics (non-partisan). F. T. NEELY & CO, 1883.
7. James C. Clark, The Murder of James A. Garfield: The President's Last Days and the Trial and Execution of His Assassin, McFarland, 1993.
8. Jean-Jacques Rousseau, The Social Contract and Discourses, Translated and introduced by G. D. H. Cole, (Everyman, J. M. Dent, London, 2002).
9. Kathleen Dalton, Theodore Roosevelt: A Strenuous Life, New York: Vintage Books, 2002.
10. Kevin A Uhler, The Demise of Patronage: Garfield, The Midterm Election, And The Passage Of The Pendleton Civil Service Act. Florida State University, 2011.
11. Richard D. White JR, Roosevelt the reformer: Theodore Roosevelt as civil service commissioner, 1889-1895, The University of Alabama Press, 2003.

12. Richard D. White JR., Roosevelt the Reformer: Theodore Roosevelt as Civil Service Commissioner, 1889-1895, University Alabama Press; First Edition (November 10, 2003).
13. Robert E. Mutch, Buying the Vote: A History of Campaign Finance Reform, Oxford University Press, 2014.
14. Steven G. Koven, Responsible Governance: A Case Study Approach, Routledge, 2014.
15. Zephyr Teachout, Corruption in America: From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United, Harvard University Press, 2014.

