

شورای ملی فلسطین

مقدمه

به دلیل محبوبیت شیوه حکومتی دموکراتیک و نظام پارلمانتاریستی، بسیاری از کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای جنوبی که در قرن بیستم استقلال یافتند؛ به سمت ایجاد ساختار دموکراتیک حرکت کردند.

بسیاری از کشورهایایی که از ساختاری دموکراتیک برخوردار نیستند ادعا می کنند که نظامی دموکراتیک دارند. سیر تحولات نشان می دهد که همه کشورهای خواه ناخواه -ولو ظاهری- حکومتی دموکراتیک را تجربه خواهند کرد؛ هر چند با شیوه‌ها و درجات مختلف و متفاوت از یکدیگر. این قاعده چنان تعمیم یافته است که مقامات حکومت خودگردان نیز علیرغم ساختار به شدت اقتدارگرایانه‌ای که عرفات بنیان

سابقه شکل‌گیری مجالس قانونگذاری به قرن ۱۸ میلادی برمی‌گردد. در پی رنسانس، انقلاب صنعتی، شکل‌گیری دولت-کشورها، پیدایش تفکیک قوا و بررسی پذیرش قرارداد اجتماعی و حاکمیت مردم جنبشی در غرب به جریان افتاد که از آن می‌توان تحت عنوان «روحیه قرن هجدهم» یاد کرد. روحیه‌ای که اصول آن شامل «فردگرایی»، «منفعت‌طلبی»، و لوازم آن نیز شامل تفکیک قوا، قانون خواهی، حاکمیت ملت و حق تعیین سرنوشت توسط ملت‌ها بود. برای تحقق چنین ایده‌هایی بود که پارلمان ابتدا در غرب پایه عرصه وجود نهاد و سپس به سایر کشورهای جهان نیز سرایت کرد.

آورد.

نتایج انتخابات عمومی شورای قانونگذاری فلسطین در ۲۰ ژانویه ۱۹۹۶

کرسی	حزب
۵۵	فتح
۷	فتح مستقل
۴	اسلامی مستقل
۳	مسیحی مستقل
۱۵	مستقل
۱	سامری
۱	سایرین
۸۶ (۲)	جمع

نهاده است نیز در بدو شکل گیری خود، و در قالب نوعی نظام ریاستی، مجلس قانونگذاری تأسیس می کند.

چنین به نظر می رسد که آفرینش چنین ساختاری در فلسطین گامی مهم در راه تحقق دموکراسی و توسعه سیاسی باشد. اما از آنجا که مجلس قانونگذاری فلسطین (۱) همانند مجالس سایر کشورهای جهان سوم، نتوانسته است نقش مؤثری در حیات سیاسی آن بازی کند و از جامعه عمل پوشاندن به دو هدف اصلی خود، یعنی وضع قوانین مؤثر و نظارت بر تشکیلات اجرایی بازمانده، بررسی نقادانه آن می تواند راهگشای بسیاری از مشکلات موجود باشد.

اولین انتخابات عمومی شورای

قانونگذاری فلسطین در ۲۰ ژانویه ۱۹۹۶ برگزار شد. این انتخابات که در ۱۶ حوزه انتخاباتی برگزار شد، با استقبال فلسطینیان روبرو شد و ۷۵٪ از حدود یک میلیون نفر افراد واجد شرایط رأی، در انتخابات شرکت کردند. در این انتخابات حزب فتح بیشترین کرسی را در مجلس قانونگذاری بدست

اتحادیه اروپا که برای نظارت بر انتخابات ناظرانی فرستاده بود، در آستانه انتخابات، کمیسیون انتخاباتی برگزیده شده از سوی عرفات را مورد انتقاد قرار داد. این کمیسیون، زمانی که بیش از چند روز به انتخابات باقی نمانده بود، قوانین جدیدی وضع کرد که کلیه برنامه ها و پیش بینی های کاندیداها را

قانونی خود را به طور مؤثر اعمال کند.

از این رو، بررسی نقادانهٔ نقص کارکردی شورای قانونگذاری فلسطین، گام مهمی در راه توسعه، و رفع نقایص آن به شمار می‌رود. «زیاد ابو عمرو» Ziad Abu- Amr یکی از اعضای منتخب شورای قانونگذاری و رییس کمیتهٔ سیاسی آن در مقالهٔ حاضر به دلایل نقص کارکردی شورا اشاره نموده و تأثیر آن را بر آیندهٔ دموکراسی در کرانهٔ باختری و غزه، مورد بررسی و تحلیل قرار داده است.

★ ★ ★ ★ ★

زمانی که انتخابات پارلمانی فلسطین در ژانویهٔ ۱۹۹۶ در جریان بود، فلسطینی‌های ساکن کرانهٔ باختری و نوار غزه، فرصت مناسبی برای ایجاد سیستم سیاسی و اجتماعی دموکراتیک داشتند. به هر حال با گذشت چندین ماه از تشکیل شورای قانونگذاری، فلسطینی‌ها پیشرفتی در زمینهٔ دموکراسی نسبت به وضعیت قبل از انتخابات نداشته‌اند. مهمتر این که، علی‌رغم تداوم تلاش‌های شورای قانونگذاری در

به هم ریختن، به علاوه، ناظران اتحادیهٔ اروپا اعلام کردند که تخلفاتی نیز در جریان انتخابات صورت گرفته است.

گروه‌های اسلامی حماس و جهاد انتخابات را تحریم کردند و حماس برای کسانی که تحریم انتخابات را رد می‌کردند، لیستی از کاندیداهای مورد قبولش را ارائه داد. «جبههٔ خلق برای آزادی فلسطین» (۳) و «جبههٔ دموکراتیک برای آزادی فلسطین» (۴) نیز انتخابات را تحریم کردند، اما علیرغم این تحریم‌ها، بسیاری از اعضای این گروه‌ها در انتخابات شرکت کردند و به لیست گروه‌های سیاسی مختلف رأی دادند. تحت چنین شرایطی، انتخابات صورت گرفت و شورای قانونگذاری شروع به کار کرد. ولی از زمان آغاز فعالیت، این شورا نتوانسته است نقش مهمی در حیات سیاسی فلسطین ایفا کند. شورای قانونگذاری همانند مجالس اکثر کشورهای جهان سوم فقط موفق شده است ساختار یک شورای قانونگذاری را حفظ کند اما از لحاظ کارکردی نتوانسته است وظایف و اختیارات

راستای توسعه دموکراسی و با وجود پیدایش روزنه‌های امید برای تحقق آن، چشم‌انداز گذار به سوی دموکراسی و دستیابی به آن در فلسطین، امیدوار کننده نیست.

دموکراسی به چیزی بیشتر از انتخابات نیاز دارد. دموکراسی باید چرخش ادواری قدرت - که شامل بالاترین مقام کشوری نیز باشد - نظارت، عدم تمرکز قدرت، حاکمیت قانون، احترام به حقوق بشر، آزادی تشکیل اجتماعات، آزادی بیان و آزادی مطبوعات را تضمین کند.

در فلسطین، علی‌رغم تحریم رسمی انتخابات از سوی نیروهای سیاسی مهم اسلامی و ملی‌گرای مخالف موافقت‌نامه‌های اسلو (۵)، به طور متوسط افزون بر ۷۵٪ از افراد واجد شرایط برای دادن رأی، در اقصی نقاط کرانه باختری و غزه، در انتخابات شرکت کردند. (۶)

عواملی که برای این مشارکت گسترده انتخاباتی می‌توان ذکر کرد عبارتند از:

۱- علاقمندی فلسطینی‌ها به اعمال حق قانونی خود از طریق برگزاری انتخابات

آزاد و دموکراتیک، بدان امید که نتایج متفاوت از آن چیزی که در توافقنامه‌های متعدد، پی‌درپی و غیرمنصفانه اسلو قید شده است، به دست آورند.

۲- فلسطینی‌ها شرکت در انتخابات را به عنوان اعمال حق حاکمیت (علی‌رغم محدودیت‌های شناخته شده) و تلاشی برای ایجاد یکی از ارکان اصلی یک سیستم سیاسی و اجتماعی دموکراتیک تلقی می‌کردند.

۳- فلسطینیان انتخابات را به عنوان ابزاری برای ایجاد تغییرات لازم به منظور پایان دادن به مشکلاتی که وبال گردن تشکیلات فلسطین شده بود و توانایی لازم را برای برطرف کردن نارسایی‌ها، مقابله با فساد و رفع مشکل فقدان حاکمیت قانون، از آن گرفته بود تلقی می‌کردند.

۴- فلسطینی‌ها می‌خواستند با شرکت در اولین انتخابات ملی، نام خود را به عنوان یک فلسطینی به ثبت برسانند تا اینکه بتوانند در سرزمین شان باقی بمانند. (۷)

در حوزه قانونگذاری، شورای

رسید، اما ماه‌ها روی میز ریاست دولت خودگردان بدون امضا باقی ماند. حتی زمانی که موقعیت مناسبی به علت بن‌بست روند صلح، (وضعیتی که فلسطینی‌ها و شورای قانونگذاری را مجبور می‌کرد که توجه‌شان را به چالش‌های خارجی اسرائیل معطوف کنند)، وجود نداشت، شورای قانونگذاری به منظور توشیح این قانون توسط عرفات، پیوسته تلاش می‌کرد.

شورای قانونگذاری، در وظیفه نظارتی خود بر قوه اجرایی و تضمین مسؤولیت‌پذیری مدیران اجرایی دولتی چندان موفق نبوده است. دولت خودگردان فلسطین با وزارتخانه‌ها و دیپارتمان‌هایش، فعالیت‌هایش را بدون هیچ‌گونه محدودیت و کنترلی ادامه می‌دهد. بنابراین، شورای قانونگذاری علی‌رغم تنظیم تعداد معدودی مصوبه ابلاغ شده به کابینه حکومت خودگردان، برای تضمین پایبندی قوه اجرایی نسبت به اصل تفکیک قوا بین

قانونگذاری در پی بحث‌های متعدد خود توانسته فقط پنج طرح را در یک یا دو شور به تصویب برساند که شامل: قانون بنیادی* (به جای قانون اساسی**)، قانون خدمات اجتماعی، قانون حکومت‌های محلی، قانون مالی و قانون انتخابات حکومت‌های محلی است. اینها کل کارهایی است که شورای قانونگذاری برای اولین بار انجام داده و رئیس دولت خودگردان آنها را تصویب کرده است، تصویبی که یک روند ضروری قبل از اجرای قوانین است.

با وجود این، محتوا و پیام مصوبات شورای قانونگذاری، از سوی دولت خودگردان نادیده گرفته شده و به اجرا در نیامده است. مسأله مهمتر اینکه، نهایتاً تصویب قانون بنیادی با شکست مواجه شد و فلسطینی‌ها را بدون یک چارچوب قانونی مشخص برای سازماندهی جنبه‌های مختلف زندگی، تضمین عدم تمرکز قدرت و مسؤولیت‌پذیری به معنای واقعی کلمه، رها کرده است. اگر چه قانون بنیادی توسط شورای قانونگذاری در یک شور به تصویب

* Basic Law

** Constitution Law

سه قوه مجریه، مقننه و قضاییه، همان طور که در اعلامیه اصول (اسلو ۱) و قانون انتخابات ذکر شده، ناتوان بوده است. نمونه بارز تداخل بین قوه مجریه و مقننه، این واقعیت است که قوه اجرایی یا کابینه، از زمان شکل گیری اش، جلسه ای که صرفاً متشکل از اعضای خودش باشد، برگزار نکرده است. در عوض اعضای کابینه در چارچوب «اجلاسیه رهبران» که در حقیقت متشکل از اعضای کمیته اجرایی سازمان آزادیبخش فلسطین (ساف)، اعضای کمیته مرکزی فتح، رؤسای سرویس های امنیتی، رییس شورای قانونگذاری و اعضای گروه مذاکره کننده با اسرائیل است، حضور به هم می‌رسانند.

به طور کلی چنین تداخل وظیفه ای با رهبری شخصی یا سر عرفات - رییس دولت خودگردان - هماهنگ و سازگار است و مسؤولیت پذیری و پاسخگویی کابینه نسبت به عملکردهایش را تقریباً غیرممکن می‌کند. عرفات عملکردهایش را به وسیله تأکید بر اهمیت سیاسی «اجلاسیه مشترک

رهبران» و حیاتی بودن نقش ساف به عنوان مرجع نهایی تشکیلات خودگردان، توجیه می‌کند. واکنش شورا این بوده است که به هر حال، کابینه باید بعضی از جلساتش را صرفاً با شرکت اعضای اصلی خودش برگزار کند. اما تلاشهای شورای قانونگذاری در این راستا و حتی برای جلوگیری از شرکت رئیس شورای قانونگذاری در آن اجلاسها، همگی ناکام مانده است.

مصوبه های شورای قانونگذاری و دیگر تلاشهای آن، به منظور تضمین استقلال حوزه قضایی نیز، با شکست مواجه شده است. تضمینهای موجود در قانون بنیادی، مانند حفظ استقلال قوا، همانطور که انتظار می‌رفت، مورد تصویب قرار نگرفت و یکسان کردن قوانین جداگانه کرانه باختری و غزه نیز عملاً با بی توجهی مواجه شد. در نتیجه، دخالتهای قضایی و اخلال در روند قانونی و طبیعی حوزه قضایی، توسط قوه اجرایی و سازمانهای وابسته به آن، اغلب معمول بوده است. شکست شورای

که به رأی دادگاه احترام بگذارد و دانشجویانی را که مورد بی حرمتی و اهانت قرار گرفته‌اند آزاد کند اما این مصوبه نیز از سوی دولت نادیده گرفته شد. (۸)

همانند مورد مذکور، مصوبه‌های صادره از سوی شورای قانونگذاری در حوزه‌های حساس امنیتی و امور مالی حکومت، از جمله فساد و رشوه‌خواری نیز نادیده گرفته شده است. شورای قانونگذاری، رویه معمول اعمال خشونت را از سوی سرویس‌های امنیتی هشتگانه دولت خودگردان مورد انتقاد قرار داده است؛ زیرا آنها به طور خودسر علیه یکدیگر عمل می‌کنند و با هم رقابت دارند و گاهی تا حد خشونت و برخورد نظامی نیز پیش می‌روند. تلاش‌هایی که در راستای محدود کردن سرویس‌های امنیتی و جلوگیری از تعرض آنها به آزادیهای فردی و گروهی، از سوی شورای قانونگذاری صورت گرفته است شامل توصیه‌هایی بوده که انفصال از خدمت برخی از افراد خاص و

قانونگذاری در اعمال و اجرای تصمیمات قضایی را می‌توان با بیان یک قضیه مشهور توضیح داد:

در فوریه و مارس ۱۹۹۶، ده تن از دانشجویان دانشگاه «بیرزیت» * بدون دلیل قانع کننده‌ای، در پی انفجارهای انتحاری در مرزهای اسرائیل، دستگیر و ماهها بدون محاکمه زندانی شدند. موقعی که حقوقدانان تقاضا کردند این قضیه، توسط دادگاه عالی قضایی رام‌الله رسیدگی شود، جلسه‌ای متشکل از پنج قاضی به ریاست رئیس دادگاه مذکور تشکیل شد و قضیه را مورد بررسی قرار داد. دادگاه در نهایت به اتفاق آراء به این نتیجه رسید که بازداشت دانشجویان غیرقانونی است و اعلام کرد که دولت خودگردان هر چه سریعتر باید دانشجویان را آزاد کند. این رأی نه تنها به وسیله دولت خودگردان نادیده گرفته شد، بلکه از رئیس دادگاه عالی نیز خواسته شد که استعفا دهد. شورای قانونگذاری نیز قطعنامه‌هایی راجع به این قضیه صادر کرد و طی آن از دولت خواست

اتخاذ ساز و کارهای ویژه کنترلی را درخواست می کرد.

شورای قانونگذاری همچنین «کمیته های حقیقت یابی»* را به منظور تحقیق در مورد مرگ اشخاص بازداشتی در زندانهای دولت خودگردان، که ادعا می شود در اثر شکنجه کشته شده اند، تشکیل داده است. (۹) چنین کمیته هایی در پی شکنجه و مرگ «یوسف البابا» تأسیس شد. پس از یک سلسله بحث های تند درباره این حادثه، شورای قانونگذاری مصوبه ای صادر کرد که در آن از دولت خودگردان تقاضا شده بود تا در مورد این قتل به تحقیق بپردازد و نتیجه را برای عموم اعلام کند. اما تاکنون نتیجه ای اعلام نشده است. (۱۰)

در حوزه مالی، شورای قانونگذاری نسبت به کنترل یا اعمال نظارت بر مخارج حکومت مجاز نبوده است. شورای قانونگذاری در تنظیم بودجه، تاکنون نتوانسته اعمال نظر کند. هر چند که تنظیم بودجه به آیین نامه و پیش نویس قانون بنیادی نیازمند است ولی شورای

قانونگذاری عملاً در راستای اصل نظارت بر شفافیت سیاست های مالی کمترین نقش را داشته است. بنابراین رشوه خواری و اخاذی همچنان در سطح وسیعی ادامه یافته و مبالغ کلانی از اندوخته های ملی در بودجه تشکیلات خودگردان، لحاظ نشده و در حسابهای شخصی واریز می شود. (۱۱)

برای شکست شورای قانونگذاری در اعمال وظیفه نظارت و جلوگیری از سوءاستفاده ها، جای تعجب نیست زیرا منجر به کاهش محبوبیت و خدشه دار کردن وجهه مردمی آن شده است. یک نظرسنجی عمومی که در دسامبر ۱۹۹۶، یعنی حدود یک سال پس از انتخابات شورای قانونگذاری، انجام یافت نشان می دهد که ۹۲٪ از نمونه هایی که مورد نظرسنجی قرار گرفته اند هیچ گونه ناسازگاری نهادینه ای با اعضای شورای قانونگذاری نداشته اند. (۱۲) اما تحقیقاتی که اخیراً صورت گرفته است، کاهش محبوبیت و خدشه دار شدن وجهه

* Fact Finding Committees

مشکل است. با وجود همه محدودیتهای پیش روی فعالیتهای شورای قانونگذاری، این شورا می‌تواند حداقل از فقدان حمایت‌های کافی و همچنین فقدان شرایط مناسب برای ایفای وظایف معمولی پارلمانها انتقاد کند. بنابراین، علی‌رغم شکایتهایی که از سوی شورای قانونگذاری مبنی بر کارشکنیها و نارساییهای موجود در تشکیلات خودگردان به طور کلی و وزیرا به طور شخصی، برای اجرای مصوبه‌ها به ثبت رسیده است، تاکنون هیچ رأی اعتمادی از سوی شورای قانونگذاری به کابینه و وزیرا داده نشده است.

علل ناکامی شورای قانونگذاری فلسطین

سؤالاتی از قبیل این که چرا شورای قانونگذاری از ایجاد روابط کارآمد سالم با قوه اجرایی ناتوان بوده است، نیاز به توضیح مبسوط دارد.

چیزی که معمولاً قابل توجه است، نقش حاشیه‌ای شورای قانونگذاری در صحنه سیاسی فلسطین است که به نظر

مردمی آن را ثابت می‌کند. بر طبق نظرسنجی که در آوریل ۱۹۹۷ صورت گرفت، فقط میزان ۱۰/۷ درصد از نمونه‌های مورد مطالعه، عملکردهای شورای قانونگذاری را خیلی خوب ارزیابی کرده‌اند، ۳۷/۳ درصد خوب، ۲۶/۲ درصد متوسط، ۱۰/۲ درصد بد و ۶/۶ درصد عملکردهای آن را خیلی بد تلقی کرده‌اند. (۱۳)

بر اساس نظرسنجی دیگری که در همان ماه صورت گرفت، مشخص شد ۳۳/۸ درصد معتقدند عملکردهای شورای قانونگذاری خوب است؛ در حالی که ۲۷/۷ درصد معتقدند عملکردهای آن متوسط است و ۲۴/۱ درصد نیز آن را بد تلقی کردند. (۱۴)

هر چند که انتظار فائق آمدن بر مشکل بی‌تجربگی اعضای پارلمان، ممکن نیست و برطرف کردن مشکل کمبود منابع، محدودیتهای گریبانگیر شورای قانونگذاری و تشکیلات خودگردان در سطح کلان و تحقق وعده‌های آرمانی کاندیداها، تقریباً

از مردم می‌گیرد و چنان نیست که ملاکی غیر از رأی مردم برای قبض و بسط اختیارات آن وجود داشته باشد. (۱۶)

دوم - رویه دولت خودگردان و رئیس آن، یاسر عرفات، بیانگر این حقیقت است که ارزشمندی شیوه‌های دموکراتیک تصمیم‌گیری در شورای قانونگذاری در مقابل ملاحظات شخصی وی بی‌اهمیت است.

گسترش حوزه اختیارات و صلاحیتهای دولت خودگردان در اقصی نقاط غزه، اریحا و مناطق تحت کنترل امنیتی اسرائیل در کرانه باختری، به طور قابل ملاحظه‌ای شورای قانونگذاری را محدود کرده است؛ به ویژه این که مهیا کردن پیش زمینه‌های لازم، به ویژه از لحاظ امنیتی، برای برگزاری و هدایت انتخابات شورای قانونگذاری، در حیطه اختیارات دولت خودگردان است.

سوم - به نظر می‌رسد نظم نوین فلسطینی که بعد از تأسیس دولت خودگردان تحقق یافته است، توانایی پیشبرد روند گذار از منطق «انقلاب» و

می‌رسد ناشی از علل ساختاری و داخلی آن است. یعنی فعالیت شورای قانونگذاری از لحاظ ماهیتی و کیفی، از عملکرد مؤسساتی که در بیرون از شورا قرار دارند و بسیاری از آنها فاقد پیش شرطهای لازم عینی برای زندگی دموکراتیک هستند، تفکیک نشده است و در بسیاری از موارد اختلاط دارند. (۱۵) به عبارت دیگر انفکاک ساختاری و تخصصی شدن نقشها که لازمه توسعه سیاسی است، نهادینه نشده است.

عوامل متعددی باعث به وجود آمدن این معضل شده است که به طور اجمالی به آنها اشاره می‌شود:

اول - وظایف ویژه شورای قانونگذاری به طور شفاف تعریف نشده است. اگر چه موافقتنامه‌های امضا شده با اسرائیل، به اندازه کافی اختیارات شورای قانونگذاری را محدود نموده و حوزه‌های مشخصی برای آن تعیین نموده است، اما فلسطینی‌ها تأکید دارند که این مجلس، رکن اساسی نظام سیاسی آنها است و با برگزاری انتخابات، به صورت آزاد و دموکراتیک، اختیارات خود را

همچنین ابزارهای مشروع اعمال فشار را در حیطهٔ اختیارات بی حد و حصر خود دارد.

انحصار منابع و ابزارهای مذکور توسط قوهٔ مجریه، در تداوم بی میلی عرفات نسبت به تصویب پیش نویس قوانین تنظیم شده به وسیلهٔ شورای قانونگذاری و یا عدم اعطای نقش اساسی و قابل توجه به شورای قانونگذاری در صحنهٔ سیاسی فلسطین، قابل تبیین است.

موردی که در این زمینه شایان ذکر است، تحقق موافقتنامهٔ الخلیل در پی موافقتنامه‌های مقدماتی است. این موافقتنامه بدون اینکه هیچ گونه کاری از سوی شورای قانونگذاری صورت گیرد، توسط دولت، مذاکره، امضا و اجرا شد و شورای قانونگذاری فقط بعد از اتمام قضیه، اجازه یافت که در مورد قابلیت این موافقتنامه بحث و مذاکره کند.

برای قوهٔ اجرایی، امری طبیعی است که برای توسعهٔ اختیارات و حوزهٔ نفوذ خود تلاش کند، تا بدین وسیله موجودیت خود را حفظ و منافع خود را گسترش دهد؛ اما رقابت

«تبعید» به منطق «دولت» و «جامعهٔ مدنی» را ندارد. اگر چه ایراد اولیه در این مورد متوجه رژیم خودگردان است، اما این یک حقیقت انکارناپذیر است که نیروهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در فلسطین بسیار ضعیفند یا در برخی موارد اصلاً وجود ندارند.

سپری کردن چنین دوره‌ای و گذار به مرحلهٔ دیگر و البته پیشرفته‌تر، در یک دورهٔ مقدماتی، مسلماً بسیار مشکل و پیچیده است. با وجود این، دولت خودگردان به این موضوع پرداخته است که چه چیزی قابل دسترس و از لحاظ عینی ممکن و قابل تحقق است. رهبران فلسطین، در بسیاری از موارد بی میلی خودشان را نسبت به هموار کردن موانع گذار از یک شیوهٔ سیاسی به شیوهٔ دیگر ابراز می‌دارند. بی میلی نسبت به چیزی که مظهر آن، تغییر بنیادی در ساختار قدرت است.

چهارم - توازن قدرت به طور قابل ملاحظه‌ای به نفع قوهٔ مجریه است؛ تشکیلاتی که منابع سیاسی، اداری، مالی و

وقتی که شورا ترتیباتی را به منظور انعکاس مذاکراتش از طریق شبکه خصوصی اتخاذ نمود، عوامل دولت خودگردان بر روی پخش چنین برنامه‌هایی پارازیت انداختند، و اشخاصی که بر پخش چنین برنامه‌هایی نظارت داشتند نیز دستگیر شدند. (۱۷)

پنجم- شورای قانونگذاری به دلیل ویژگیهای شخصیتی مسلط و فرهمند عرفات و منابع مشروعیت چندگانه‌ای که او در اعمال شیوه رهبری فردی خویش از آنها بهره‌مند است، از اعمال اختیارات خویش بازمانده است، چرا که عرفات تمام سررشته‌های امور را در اختیار خود گرفته است.

بسیاری از مردم معتقدند که علی‌رغم همه مشکلاتی که آنها با رهبرشان دارند؛ بیشتر مشکلات مردم فلسطین از نیاز بیش از حد فلسطینی‌ها به عرفات سرچشمه می‌گیرد. اگر شورای قانونگذاری رکنی برای نهادینه سازی است، شیوه رهبری عرفات، کاملاً در مقابل این نهادینه‌سازی است.

بین قوای قانونگذاری و اجرایی تنها در مواقعی مفید و قابل پذیرش است که نظام سیاسی، ماهیتی دموکراتیک، قانونی و مسالمت جویانه داشته باشد.

به هر حال در مورد فلسطین، قوه مجریه در پی این است که قوه مقننه، قوه‌ای که وظیفه تصویب قانون و کنترل و هدایت قوه مجریه را بر عهده دارد، در حاشیه قرار گیرد و به این صورت، تشکیلات اجرایی اصول دموکراتیک را زیر پا می‌گذارد. یک مثال بارز در این زمینه، سانسور سنجیده و حسابگرانه اخبار مهم در وسایل ارتباط جمعی کنترل شده دولت خودگردان است، که بر شورای قانونگذاری و فعالتهای آن سایه انداخته است. رسانه‌هایی که شورای قانونگذاری را تحت پوشش قرار می‌دهند اخبار و اطلاعاتی را پخش می‌کنند که منفعت قوه اجرایی را در برداشته باشد. حتی آیین‌نامه‌های داخلی شورا که برای برگزاری جلسات تهیه شده، موقعی که در شبکه تلویزیونی دولت خودگردان منعکس می‌شود، ماهیت واقعی خود را از دست می‌دهد.

بلوکهای دیگر در شورای قانونگذاری، بیانگر الگوی رأی گیری در آن است، به این صورت که اغلب تصمیمها در نهایت به وسیله اعضای فتح اتخاذ می شود.

هفتم - عدم تحقق و شکست اعمال اختیارات و ایفای وظایف «نظارت» و «قانونگذاری» از سوی شورای قانونگذاری، نه تنها در میان مردم، بلکه در میان خود اعضای این شورا نیز یک نوع احساس ناامیدی و یأس به وجود آورده است؛ تا جایی که بعضی از اعضای شورا به دلیل این تصور که در مقابل اعمال انجام شده قرار دارند، خودشان را کنار می کشند. در حالی که آنها می توانند ادعا کنند که چون منتخب مردم هستند، باید امتیازات و اختیارات متناسب با شأن نمایندگی به آنها داده شود. نکته قابل توجه این که بسیاری از اعضای شورای قانونگذاری، از مهارت و تجربه لازم برای فعالیتهای قانونگذاری برخوردار نیستند.

نکته آخر این که حکومت اسرائیل نیز مانع بزرگی بر سر راه عملکردهای شورا است. هر چند بر اساس موافقتنامه هایی که

ششم - ترکیب سیاسی شورای قانونگذاری، نه تنها آن را برای اصرار و تأکید بر نقش خویش در مقابل قوه اجرایی ناتوان کرده است؛ بلکه باعث دوری گزیدن آن از رویارویی و اجتناب از برخورد با قوه اجرایی شده است. مثالی که در این زمینه می توان ذکر کرد، فقدان وجود سابقه رأی عدم اعتماد در طول دوره فعالیت شورا است.

حزب فتح که در شورا از اکثریت بهره مند است، اگر چه همیشه به صورت یک جبهه واحد فعالیت نمی کند، اما اساساً به صورت یک حزب حاکم عمل می کند و از انجام کاری که باعث تزلزل حاکمیت خود شود، خودداری می کند. (۱۸)

هیچ تشکلی وجود ندارد که در مقابل قوه اجرایی بایستد و یا آن را نسبت به عملکردهایش مسؤول و پاسخگو نگه دارد. بیست و شش نماینده مستقل شورا، یک گروه پراکنده و بدون سازماندهی خاص به شمار می روند که شامل هواداران «حماس»، «جبهه خلق برای آزادی فلسطین» و اعضای مستقل فتح هستند. فقدان جناحها و

اقامتگاهها، پناهندگان و مرزها، مجبور شود، منفعت دولت اسرائیل در این است که با یک فلسطین ضعیف طرف مذاکره باشد تا بتواند آن را برای پذیرش حداقل‌های ممکن تحت فشار قرار دهد.

احیای شورای قانونگذاری

می‌توان چنین استدلال کرد که هنوز زمان برای نتیجه‌گیری و قضاوت درباره عملکرد و نقش شورا در حیات سیاسی فلسطینی زود است. مدت زیادی از شکل‌گیری این ساختار انتخاباتی نمی‌گذرد و شورا هنوز در مرحله نهادینه‌سازی خود، به عنوان یکی از ارکان سیستم سیاسی فلسطین در حال ظهور است.

نگاهی تاریخی بر تجربیات پارلمانی، بیانگر این حقیقت است که مجلسی که برای اولین بار به وجود آمده است، به یک دوره طولانی برای نهادینه شدن و ایفای مستمر و مؤثر وظایف و اختیارات نیاز دارد.

همچنین می‌توان استدلال کرد که نوع بحثها و مذاکراتی که در شورای قانونگذاری، در مورد فضای باز سیاسی،

بین اسرائیل و (ساف) به امضای رسید، شورای قانونگذاری توانست در طول دوره انتقال شکل گیرد، اما اکثر مواقع تعداد اعضای شرکت‌کننده در جلسه‌های شورای قانونگذاری به حد نصاب لازم برای تشکیل جلسه و رأی‌گیری برای اتخاذ تصمیم نمی‌رسد. اسرائیل از پایبندی به تعهدات خود سر باز می‌زند و اجازه نمی‌دهد که نمایندگان شورا جهت شرکت در جلسه‌های آن به کرانه باختری مسافرت کنند.

این امر، به وضوح بیانگر این حقیقت است که اسرائیلی‌ها نیز به تحقق نهاد شورای قانونگذاری قدرتمند و نظام دموکراتیک فلسطین علاقمند نیستند؛ زیرا یک نظام دموکراتیک فلسطینی، کلیت سیاسی - اجتماعی فلسطین را احیاء و توسعه خواهد داد. توسعه‌ای که دولت فلسطین را در مقابل فشارهای اسرائیل مقاوم خواهد کرد.

به عنوان مثال، زمانی که اسرائیل به مذاکره با فلسطینی‌ها در مورد وضعیت نهایی مسایلی چون بیت‌المقدس،

نظر گرفتن اختیارات و وظایف آن و بررسی کلیه موانعی که شورا با آن مواجه بوده، بیانگر این است که ممکن است شورا از مسیر اصلی خود منحرف شود. منافع فلسطینی‌ها در این است که از شورای قانونگذاری حفاظت کنند و آن را در مسیر صحیح هدایت کنند، زیرا در صورت شکست یا فقدان آن در فلسطین، یک خلاء سیاسی و فقدان مشروعیت به وجود خواهد آمد، که احتمالاً باعث درگیریهای داخلی برای کسب قدرت و قربانی شدن حکومت خودگردان در پی رقابت مراکز قدرت شود. احیا و بازسازی نقش شورا، رشد آگاهی اعضای آن و به طور کلی رشد آگاهی مردم را می‌طلبد. تأکید بر وظایف و اختیارات قانونی آن، توسط نمایندگان، یک نیاز ضروری است و این برای تقویت پشتوانه مردمی و قابلیت شورا لازم است. مردم می‌توانند شورا را موجودیت دهند و به صورت یک عامل در حفظ و تقویت آن وارد عمل شوند. هم شورا و هم مردم، باید در برابر تلاشهای قوه اجرایی مبنی بر

انتقاد مستقیم از قوه اجرایی و ریاست آن پیش کشیده می‌شود، با نوع بحثهایی که در پارلمانهای سایر کشورهای عربی موجود است، هیچ‌گونه سازگاری ندارد.

به علاوه، این موضوع نیز یک حقیقت انکارناپذیر است که علی‌رغم محدودیتهایی که شورا پیش پای خود داشته، به هر حال ماهیت وجودی و تواناییهای آن برای اعضای کابینه، رؤسای سرویس‌های امنیتی و سایر مقامات بلند پایه فلسطین آشکار است. نهایتاً اینکه، بسیاری از افراد با بحثهایی نظیر این که شورای قانونگذاری می‌تواند در دوره بعد از عرفات مفید واقع شود، آشنا هستند.

این نکته را نیز نباید فراموش کرد که شورای قانونگذاری، به عنوان بخشی از تشکیلات خودگردان، برای دوره انتقال تشکیل شد، و نقش، عملکرد، موفقیتها و شکستهایش باید در سایه این حقیقت مورد ارزیابی قرار گیرد.

یک ارزیابی عینی و هدفمند از عملکرد شورای قانونگذاری از مارس ۱۹۹۶، با در

پی نوشت:

1- Palestinian Legislative Council

۲- کل نمایندگان شورا ۸۹ نفر است. نتایج انتخابات دو حوزه شهر غزه و شمال غزه در اوایل مارس ۱۹۹۶ در دسترس نبوده است. عضو باقیمانده رییس دولت فلسطین است که در شورا عضویت می‌یابد.

3- (PFLP) Popular Front for the Liberation of Palestine

4- (DFLP) Democratic Front for the Liberation of Palestine

۵- این نیروها شامل حماس، جهاد اسلامی، جبهه خلق برای آزادی فلسطین و جبهه دموکراتیک برای آزادی فلسطین می‌شود.

6- (Ziad Abu- Amr, "Pluralism and the Palestinians" Journal of Democracy, 7, no.3 (July 1996) p.84).

۷- این نظری است که بسیاری از رأی دهندگان در روز انتخابات در جواب این سؤال نویسنده مقاله که چرا در انتخابات شرکت کرده‌اید، اظهار داشتند.

۸- نگاه کنید به قطعنامه شماره ۱۰۷/۲۱/۱ که در یازدهم و دوازدهم سپتامبر ۱۹۹۶ تهیه شد.

دستکاری و ایجاد جدایی بین مردم و شورا به‌پاخیزند. برای مثال، نمایندگان باید بدانند که چگونه اختیارات و وظایف خودشان را در حوزه «قانونگذاری» و «نظارت» در ضمن مخالفت‌های ستیزه‌جویانه اسرائیل، عملی سازند. عملی کردن یک وظیفه نباید لزوماً مانع از پرداختن به وظایف دیگر شود.

تلاش‌های دولت خودگردان در راستای محدود کردن اختیارات شورا، تحت لوای

شعار «ترتیب‌های مشترک و مقابله با تهدیدات دشمن خارجی»، (۱۹) نباید منجر به پیامد مبهم و ناخواسته شود. عدم توانایی شورا در

ایفای نقش خویش در حل و فصل مشکلات داخلی فلسطین، مانع بسیج

فلسطینی‌ها برای ایفای نقش مؤثر در مقابله با اسرائیل می‌شود.

نگاه کنید به موافقتنامه داخلی اسرائیل و فلسطین در سال ۱۹۹۵، راجع به غزه و کرانه باختری، ضمیمه ۲، پروتکل مربوط به انتخابات.

۱۷- مثال بارز در اینجا دستگیری و زندانی شدن داندو کُتاب توسط پلیس فلسطین است که در ۲۰ می ۱۹۹۷ صورت گرفت. او به نمایندگی از دانشگاه قدس، قراردادی با شورای قانونگذاری مبنی بر بخش مذاکرات نشستهای آن به امضاء رساند. گفته می شود جریان دستگیری او در شورای قانونگذاری به وقوع پیوست.

۱۸- هنگامی که عرفات کابینه اش را برای گرفتن رأی اعتماد به شورای قانونگذاری معرفی کرده بود، چند نفر از اعضای فتح به کابینه رأی عدم اعتماد دادند و در مورد مسایل مختلف از دولت انتقاد کردند، اما چنین رفتارهایی ممکن است ریشه در رقابتهای داخلی و بند و بستهای سیاسی برای کسب قدرت داشته باشد.

19- Joining Ranks and Focusing of the External Threat.

۹- به عنوان مثال حداقل ۱۱ فلسطینی در اواسط سال ۱۹۹۷ در زندانهای دولت خودگردان کشته شده بودند.

۱۰- نگاه کنید به مصوبه شماره ۱۴۹/۳۱/۱

۱۱- بنا به گزارش منتشر شده از سوی اداره کل بازرسی دولت خودگردان، ۳۲۶ میلیون دلار یعنی چیزی حدود یک چهارم کل بودجه دولت خودگردان، اختلاس شده است.

۱۲- مرکز مطالعات و تحقیقات فلسطین، نظرسنجی شماره ۲۷، نابلس، ۱۲-۱۰ آوریل ۱۹۹۷.

۱۳- همان.

۱۴- مرکز ارتباطات بیت المقدس نظرسنجی شماره ۱۹، بیت المقدس آوریل ۱۹۹۷.

15- Abu- Amr, "Pluralism and the Palestinians" Op. Cit.

۱۶- برای آشنایی با وظایف خاص شورای قانونگذاری نگاه کنید به ضمیمه (۱) اعلامیه اصول، پروتکل شرایط و روش انتخابات؛ همچنین