

داشته باشد در این تردیدی نیست که شناسایی موجودیت‌های مانند «شورشیان»، «جدایی طلبان» و «نهضت آزادی بخش» بی‌گمان یک شناسایی تأسیسی است. بحث در آثار حقوقی این دو شیوه از حوصله مقال بیرون است.

۳ نکته دیگر آنکه عضویت موجودیت‌های سیاسی (مسامحتاً کشور در شرف تأسیس) در یک سازمان بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد لزوماً به معنای شناسایی آن موجودیت از جانب اعضای آن سازمان نخواهد بود، بلکه شناسایی از ویزگی‌های غیرقابل انفکاک حاکمیت دولت است که از سوی هر کشور شناسنده به طور مجزا به کشور جدید اعطامی شود. با این همه عضویت موجودیت‌های سیاسی قبل از کشور شدن در سازمان ملل متحد بر اساس ماده ۴ منشور مقتضمن این است که آن موجودیت شروط حداقلی را برای شناسایی کسب کرده است و لذا شناسایی آن از سوی سایر کشورها قابل توجیه خواهد بود و به طور مثال به خاطر شناسایی دو زور (de jure) حکومت قبلی مسؤولیتی نخواهد داشت.

در خواست عضویت فلسطین در سازمان ملل از این قاعده مستثنی نیست. اما پیش از بررسی آثار حقوقی شناسایی فلسطین لازم است تا نگاهی به روند عضویت فلسطین در سازمان ملل از ابتدا تاکنون داشته باشیم.

روند تاریخی عضویت فلسطین در سازمان ملل متحد:

۴ قریب سه دهه پس از عضویت اسرائیل در سازمان ملل متحد (نوامبر ۱۹۴۹)، فلسطین طبق قطعنامه مجمع عمومی در سال ۱۹۷۴ تحت عنوان سازمان آزادی بخش فلسطین به عضویت ناظر سازمان ملل متحد درآمد. در همین سال بر اساس قطعنامه ۳۲۳۶ مجمع عمومی، حق مردم فلسطین برای استقلال و حاکمیت به عنوان حقی غیرقابل انکار (inalienable rights) به رسمیت شناخته شد. در سال ۱۹۷۷ سازمان آزادی بخش فلسطین توافست به عضویت کامل شورای اجتماعی ملل متحد (اکوسوک) درآید. شورای ملی فلسطین در سال ۱۹۸۸ استقلال کشور فلسطین راعلام کرداما هیچ کشوری آن را شناسایی نکرد و تهائی که داشت این بود که مجمع عمومی طبق قطعنامه‌ای عنوان «فلسطین» را به جای «سازمان آزادی بخش فلسطین» بدون تغییر در جایگاه حقوقی این موجودیت در سازمان ملل، مورد استفاده قرار داد.

در سال ۱۹۸۹ مجمع عمومی کمیته اجرایی سازمان آزادی بخش فلسطین را به عنوان قدرت حاکمه و مسؤول دولت موقت فلسطین پذیرفت و اعلام کرد که دولت فلسطین باید در چهار چوب سازمان ملل متحد تشکیل شود و از دبیرکل خواست موجبات اجرای این امر را فراهم نماید. بر این اساس در سال ۱۹۹۳ موافقتنامه‌ای تحت عنوان «موافقتنامه اسلو» میان رژیم صهیونیستی و فلسطین ایناضا شد و نماینده‌گان آمریکا و روسیه در سازمان ملل متحد طی نامه‌ای به دبیرکل و به عنوان شاهدان این توافق خواستار انتشار آن در میان کشورهای عضو سازمان ملل شدند. بر اساس این موافقتنامه رژیم صهیونیستی متعدد شد تا پنج سال پس از این قرارداد خودمختاری فلسطین در برخی حوزه‌های سیاسی، حقوقی و نظامی را به رسمیت بشناسد و تشکیلات خودگردان فلسطین به عنوان دولت انتقالی این سرزمن تشکیل شود.

در سال ۱۹۹۸ به موجب قطعنامه‌ای دیگر، سازمان ملل متحد حقوق و امتیازات بیشتری را به فلسطین به عنوان عضو ناظر اعطای کرد؛ مانند امکان شرکت در جلسات مجمع عمومی و کنفرانس‌های بین‌المللی زیر نظر ارکان سازمان ملل متحد و کنفرانس‌های ملل متحد.

۵ پس از حادث یازده سپتامبر ۲۰۰۱ توجه سازمان ملل متحد به صلح پایدار و باثبات در خاورمیانه بیشتر شد و به همین دلیل طرح تشکیل دو دولت در سازمان ملل متحد مطرح شد و شورای امنیت هم طبق قطعنامه ۱۳۹۷ مورخ ۲۰۰۲ طرح تشکیل دو دولت فلسطین و اسرائیل را تأیید کرد. بر این اساس در سال ۲۰۰۳ نقشه راه برای تشکیل دو دولت همیشگی به نام اسرائیل و فلسطین توسط دبیرکل سازمان ملل متحد تهیه و به شورای امنیت ارائه شد. این نقشه راه در قطعنامه ۱۵۱۵ شورای امنیت مورخ ۲۰۰۳ مورد پذیرش قرار گرفت. در سال ۲۰۰۵ شارون در اجلس سالانه مجمع عمومی به حق فلسطین برای اعمال حاکمیت اقرار کرد و در سال ۲۰۰۹ طرح فیاض با عنوان «بایان اشغال و تأسیس دولت» نقشه تشکیل دولت فلسطین را مطرح کرد. نهایتاً در آخرین اجلس مجمع عمومی سازمان

مل متحد که شهریور امسال تشکیل شد، محمود عباس به عنوان نماینده مردم فلسطین در خواست عضویت فلسطین در سازمان ملل به عنوان یک کشور را رسمیاً مطرح و به مجمع عمومی معرفت کرد.

آثار حقوقی کشور شدن فلسطین:

۶ کشور شدن فلسطین حقوق و تکالیفی را - مانند هر عضو جامعه بین‌المللی - برای آن خواهد داشت که با توجه به وضعیت خاص فلسطین می‌توان به عنوان پیامدهای حقوقی مثبت و منفی حقوقی نیز از آن نام برد.

(الف) **فواید حقوقی:** اولین فایده کشور شدن فلسطین این است که این کشور از امنیت دسته جمعی ملل متحد برخوردار می‌شود و می‌تواند در حملات آینده رژیم صهیونیستی به حق دفاع مشروع (موضوع ماده ۵۱ منشور ملل) متول شود و از جامعه بین‌المللی طلب یاری نیز بکند (به موجب ماده ۵۱ منشور). هر کشوری که در برابر تجاوز کشور دیگری قرار گیرد می‌تواند به استناد حق دفاع مشروع فردی و جمعی از تمامیت ارضی خود دفاع کند.

دومین فایده کشور شدن فلسطین قانونی شدن ارسال کمک‌های نظامی و غیرنظامی از سوی دیگر کشورها به این کشور است. در این صورت اسرائیل دیگر نخواهد توانست از ارسال کمک‌های انسان‌دوستانه به غرہ از طریق دریا جلوگیری کند. کشور شدن فلسطین می‌تواند مصنوبیت سران فلسطینی و اموال آنها در سایر کشورها را نیز به دنبال داشته باشد.

فایده دیگر این است که با کشور شدن فلسطین چنانچه مخاصمه بین‌المللی مسلحانه میان اسرائیل و فلسطین رخ دهد، حقوق بشردوستانه مذکور در کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو (۱۹۴۹) قابل اعمال خواهد بود. چرا که حقوق بشردوستانه ناظر بر روابط میان دولتها در زمان جنگ، یک حقوقی عرفی است در صورتی که حقوق بشردوستانه ناظر بر مخاصمات مسلحانه غیربین‌المللی که پیش از این وضعیت حاکم میان اسرائیل و فلسطین بوده است حقوق قراردادی است و هنوز به سطح حقوق عرفی نرسیده است. به عبارت ساده‌تر، پیش از این اسرائیل می‌توانست به بهانه عدم عضویت در پروتکل دوم الحاقی به کنوانسیون‌های ژنو از ایفای تعهدات بشردوستانه در قبال فلسطین سرپیچی کند اما با کشور شدن فلسطین در گیری‌های احتمالی بین دو دولت جنبه بین‌المللی پیدا می‌کند و مشمول حقوق بشردوستانه عرفی است و اسرائیل دیگر نمی‌تواند چنین ادعایی داشته باشد.

(ب) **آسیب‌های حقوقی:** اولین پیامد منفی کشور شدن فلسطین، خاتمه یافتن ادعای فلسطین بر «حق تعیین سرنوشت» است. چرا که تشکیل کشور، مظهر اعلای تحقق حق تعیین سرنوشت مردم است و فلسطین دیگر نمی‌تواند به استناد این حق توجه جامعه بین‌المللی را جلب کند و یا قطعنامه‌هایی در تأیید این حق از سازمان ملل متحد دریافت نماید.

دومین مشکل حقوقی که شناسایی فلسطین به عنوان کشور می‌تواند داشته باشد به رسمیت شناخته شدن مراتب این ۱۹۶۷ برای فلسطینیان است که به معنای پذیرش رسمی اشغالگر نبودن اسرائیل در بقیه سرزمین‌های فلسطین است.

سومین دشواری، ابهام در مراتب ایجاد فلسطین است زیرا شخص نیست با کشور شدن فلسطین تکلیف دیوار حائل و شهرک‌های صهیونیستی چه خواهد شد. باید توجه داشت که کشور شدن فلسطین

لزوماً به معنای انعقاد معاهده صلح میان فلسطین و رژیم صهیونیستی نیست بلکه ممکن است وضعیت جنگ استمرار داشته باشد و همچنانکه پیش از این تغییر کند. همچنانکه پیش از این با کشور بودن لبنان، هنوز موافقتنامه صلحی میان رژیم صهیونیستی و لبنان منعقد نشده است و وضعیت حاکم میان رژیم صهیونیستی و لبنان همچنان وضعیت مخاصمه باقی مانده است.

در پایان بد نیست اشاره کنیم که چه بسا کشور شدن فلسطین از لحاظ حقوقی با موانعی هم روبرو باشد که البته بیشتر جنبه شکلی دارد مانند فقدان مشروعیت نماینده‌گی محمود عباس از سوی مردم فلسطین؛ چرا که ریاست محمود عباس بر تشکیلات خودگردان فلسطین در سال ۲۰۰۵ پایان یافت و پس از آن انتخاباتی برای تمدید ریاست وی برگزار نشد.

آثار خوب و بد کشور شدن فلسطین



سعید محبی

عضو هیأت علمی دانشکده حقوق - علوم و تحقیقات

۲

به دنبال درخواست محمود عباس رئیس دولت خودگردان فلسطین که در جلسه اخیر مجمع عمومی سازمان ملل مطرح شد چندی است مسئله شناسایی کشور فلسطین در دستور کار سازمان ملل (شورای امنیت) قرار گرفته است. صرفنظر از جنبه‌های سیاسی این موضوع مانند تغییر توازن قوادر خاورمیانه یا احتمال و تو آمریکا، آثار و پیامدهای حقوقی آن نیز به جای خود شایسته تأمل و بررسی است.

□□□

در جامعه بین‌المللی کشورها از حقوق و تکالیفی خاص در روابط بین‌المللی برخوردارند که از منابع حقوق بین‌الملل قبل استخراج است. اما اینکه چه نهادی به عنوان کشور شناخته می‌شود سؤال پیشینی است که در پاسخ به آن معمولاً مسامحه می‌شود. در مجموع دو عامل مهم در کشور بودن یک موجودیت دخیل هستند: یکی عامل درونی و یکی عامل بیرونی. عامل درونی همان سه عنصری است که به زعم کنوانسیون مونته‌ویدئو برای کشور شدن لازم هستند یعنی جمعیت دائمی، سرزمین و حاکمیت. این کنوانسیون نقش کشورهای دیگر و از پیش موجود را بر کشور شدن یک کشور در حال ظهرور (state in nascendii) نادیده می‌گیرد زیرا مدام که این عناصر از جانب سایر کشورها شناسایی نشوند، «کشور جدید» به عرصه بین‌المللی راه نمی‌یابد. از این رو بسیاری از اندیشمندان واقع‌گرای حقوق بین‌الملل به وجود عاملی بیرونی برای کشور شدن یک موجودیت تأکید داشته‌اند. این عامل همان «شناسایی» است که از سوی کشورها و سازمان‌های بین‌المللی صورت می‌گیرد. شناسایی ناظر بر کشور است که توسط حکومت آن نمایندگی می‌شود.

۳

صرفنظر از تفاوت میان شناسایی «حکومت» (government) و شناسایی «کشور» (state)، باید توجه داشت که شناسایی واحد آثار حقوقی مختلفی است که از آن جمله می‌توان به امکان انعقاد معاهدات بین‌المللی، امکان رجوع و طرح دعوی به عنوان خواهان یا فراخوانده شدن به دعوی به عنوان خوانده مراجع قضایی و شبیه‌قضایی بین‌المللی، پذیرش تابعیت، اعطای مصونیت به مقامات سیاسی و دیپلماتیک و اموال دولتی، عضویت در سازمان‌های بین‌المللی و خصوصاً امکان طرح مسؤولیت بین‌المللی برای کشور شناسایی شده اشاره کرد. از این رو جایگاه شناسایی کشورها در حقوق بین‌الملل از اهمیت شایانی برخوردار است. اینکه شناسایی توسط سایر کشورها شرط واجب کشور شدن است یانه، نقطه تمیز میان دو دکترین شناسایی اعلامی و شناسایی تأسیسی است. آنان که شناسایی یک موجودیت سیاسی توسط سایر کشورها را در کنار سه شرط دیگر کنوانسیون مونته‌ویدئو، شرط چهارم کشور شدن می‌دانند، شناسایی را به عنوان یک عامل حقوقی و تعیین‌کننده — و نه صرفاً یک عامل سیاسی و غیرمؤثر — در رسمیت یافتن و شکل‌گیری کشور نوین به عنوان عضو جامعه بین‌المللی می‌دانند و عقیده دارند که شناسایی توسط سایر کشورها به منزله امضا و اعلام یا تأیید وصف کشور بودن است و نه ایجاد یا تأسیس آن. با این حال باید توجه داشت که اگر در اعلامی یا تأسیسی بودن شناسایی یک موجودیت به عنوان «کشور» تردید وجود