

شناسایی جمعی فلسطین؛ عضویت در سازمان ملل متحد

حسین رضازاده^۱، امیرحسین رنجبریان^{۲*}

چکیده

براساس اساسنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی، پیش‌شرط عضویت در آن سازمان‌ها دولت بودن نهاد متقاضی است. براساس ماده ۴ منشور ملل متحد، تنها دولت‌ها می‌توانند به عضویت سازمان ملل درآیند. زمانی که دولتی عضو سازمان ملل می‌شود، سایر دولت‌هایی که به آن رأی مثبت داده‌اند، «دولت بودن» عضو جدید را تصدیق کرده و به‌نوعی آن را شناسایی می‌کنند. پس از تصویب قطعنامه ۶۷/۱۹ در مجمع عمومی سازمان ملل، جایگاه فلسطین به دولت ناظر غیرعضو ارتقا یافت. یکی از مباحث مهمی که اغلب پس از صدور قطعنامه اخیر مطرح شد، شناسایی جمعی فلسطین از مجرای مجمع عمومی سازمان ملل است. بدین‌معنا دولت‌هایی که به قطعنامه ۶۷/۱۹ رأی مثبت دادند، به‌نوعی به شناسایی دولت فلسطین نیز پرداخته‌اند، چراکه با رأی مثبت خود وجود دولت فلسطین را تصدیق کرده‌اند. به نظر نگارنده رأی مثبت به عضویت یک دولت در سازمان‌های بین‌المللی به‌خصوص سازمان ملل به‌طور ضمنی شناسایی عضو جدید را در پی دارد. در مورد فلسطین نیز اگرچه به عضویت سازمان ملل درنیا آمده، در قطعنامه مذکور دولت بودن فلسطین تصدیق شده است که به‌طور ضمنی شناسایی دولت فلسطین از طریق مجمع عمومی سازمان ملل محسوب می‌شود.

کلیدواژگان

دولت ناظر غیر عضو، شناسایی، شناسایی جمعی، فلسطین، قطعنامه ۶۷/۱۹.

۱. دانشجوی دوره دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران.
Email: h.rezazadeh69@yahoo.com تلفن: ۰۹۱۱۲۱۸۷۵۳۳
۲. دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول). تلفن:
۰۹۱۲۲۹۶۹۷۳۵

Email: aranjbar@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۶/۱۴، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۱۸

مقدمه

در ۲۳ سپتامبر ۲۰۱۱ محمود عباس، رئیس کمیته اجرایی فلسطین، نامه‌ای به دبیر کل سازمان ملل تقدیم کرد. نامه مذکور با اشاره به قطعنامه‌های ۱۸۱، ۲۴۲ و سایر قطعنامه‌هایی که در این زمینه صادر شده و با تأکید بر نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری (۲۰۰۴) که حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین را به‌عنوان قاعده‌ای عام‌الشمول^۱ مورد شناسایی قرار داد، عضویت کامل در سازمان ملل را خواستار شد (A/66/371, 2011).

عضویت در سازمان ملل مشروط به پذیرش شورای امنیت و مجمع عمومی است. در شورای امنیت ابتدا درخواست عضویت در کمیته پذیرش اعضا بررسی می‌شود. با توجه به مباحثی ارائه‌شده در کمیته پذیرش اعضای شورای امنیت در راستای درخواست فلسطین، از طرف دیگر با توجه به اینکه درخواست عضویت کامل فلسطین، باید از فیلتر شورای امنیت عبور کند، پیداست که احتمال وتوی این درخواست توسط اعضای دائم بسیار زیاد است، از این‌رو ارتقای فلسطین به وضعیت دولت ناظر غیر عضو توسط مجمع عمومی مورد توجه قرار گرفت. با قرار گرفتن مسئله فلسطین در دستور کار مجمع عمومی، در نهایت فلسطین با کسب ۱۳۸ رأی موافق، ۴۱ رأی ممتنع و ۹ رأی مخالف به موجب قطعنامه ۶۷/۱۹ به جایگاه دولت ناظر غیر عضو^۲ در سازمان ملل ارتقا یافت. در این قطعنامه مجمع عمومی مجدداً با تأکید بر قطعنامه‌های مذکور و حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین و با یادآوری عضویت کامل فلسطین در یونسکو، سازمان کنفرانس اسلامی و برخی سازمان‌های دیگر، در نهایت وضعیت فلسطین را به جایگاه دولت ناظر غیر عضو ارتقا داد و اظهار امیدواری کرد که شورای امنیت درخواست فلسطین (۲۸ سپتامبر ۲۰۱۱) مبنی بر عضویت کامل در سازمان ملل را با نگاهی مثبت مورد توجه قرار دهد^۳ (A/67/L.28, 2012).

در قطعنامه اخیر وجود دولت فلسطین را ۱۳۸ دولت تصدیق کردند. یکی از مسائل بسیار مهمی که در پی این قطعنامه مطرح شد، بحث شناسایی جمعی فلسطین بود. البته باید توجه داشت که شناسایی جمعی معانی مختلفی را ممکن است به ذهن متبادر کند. فرضاً شناسایی یک دولت به‌وسیله یک معاهده چندجانبه، شناسایی جمعی آن دولت محسوب می‌شود. برای مثال شناسایی یونان به‌وسیله معاهده لندن (۱۸۹۰)، شناسایی دولت‌های بالکان به‌وسیله معاهده برلین (۱۸۸۵) و... را شناسایی جمعی عنوان می‌کنند (-448: Hersh Lauterpact, 1944). در این نوشتار منظور از شناسایی جمعی، وضعیتی است که (دولت بودن) یک نهاد سیاسی در عرصه بین‌المللی توسط قطعنامه‌ای در سازمانی بین‌المللی مورد تصدیق قرار

1. Erga omnes

2. Non-member observer state

۳. برای مشاهده مبانی حقوقی صدور قطعنامه ۶۷/۱۹ ر.ک: فلسفی، ۱۳۹۲: ضمیمه اول.

می‌گیرد و تعداد معتناهایی از دولت‌ها به آن رأی مثبت می‌دهند. از زمان تدوین منشور ملل متحد این بحث مطرح بوده که دولت‌هایی که به عضو جدید رأی مثبت داده یا وجود آن را به‌عنوان دولت تصدیق کرده‌اند، آیا به‌طور ضمنی به شناسایی آن نیز پرداخته‌اند یا رأی مثبت آنها صرفاً تصمیمی درون‌سازمانی محسوب می‌شود؟ آنچه در مورد فلسطین بدیع می‌نماید، این است که در قطعنامه ۶۷/۱۹، فلسطین به عضویت سازمان ملل درنیامده است، اما دولت بودن فلسطین در این قطعنامه توسط ۱۳۸ دولت تصدیق شد و صرفاً ۹ دولت به آن رأی مخالف دادند. نگارنده در این نوشتار در پی یافتن پاسخ این پرسش است که آیا قطعنامه اخیر توسط دولت‌هایی که به آن رأی مثبت داده‌اند، شناسایی جمعی محسوب می‌شود یا خیر؟^۱ بدین منظور ابتدا بحث شناسایی و ماهیت آن سپس شناسایی جمعی از طریق عضویت در سازمان‌های بین‌المللی بررسی و در نهایت بحث شناسایی جمعی فلسطین با توجه به قطعنامه ۶۷/۱۹ مطرح می‌شود.

شناسایی

به تعبیر کلسن^۲ کمتر موضوعی در حقوق بین‌الملل به اندازه شناسایی پیچیده است، چراکه شناسایی نه تنها از ابعاد حقوقی، بلکه از ابعاد سیاسی نیز برخوردار است و دشواری تفکیک این دو بعد در حوزه شناسایی بر ابهام بیشتر این مفهوم می‌افزاید (Hans Kelsen, 1941: 605). اولین شناسایی در حقوق بین‌الملل به شناسایی پادشاهی اسپانیا (۱۶۴۸) توسط هلند برمی‌گردد. پس از آن مهم‌ترین مسئله شناسایی، شناسایی ایالات متحده آمریکا بعد از صدور اعلامیه استقلال است که میان شناسایی این کشور جدید توسط فرانسه و عدم شناسایی آن از سوی انگلستان اختلاف افتاد. انگلستان مدعی بود که انقلاب و جنگ نمی‌تواند مبنای تشکیل یک کشور باشد، در مقابل فرانسه بر مبنای نظریه «تأثیر»^۳ معتقد بود اگر کشوری به‌طور قانونی ایجاد شود و کنترل مؤثری بر سرزمین خود داشته باشد، باید آن را شناسایی کرد (Jochen Abr Frowein, 1987: 341).

امروزه شناسایی عملی است که به موجب آن دولت‌های موجود، وجود یک جامعه سیاسی جدید و مستقل را که قادر به اعمال حقوق و تعهدات بین‌المللی است، در سرزمین معین

۱. در ۱۵ نوامبر ۱۹۸۸م. شورای ملی فلسطین تشکیل دولت مستقل فلسطین را رسماً اعلام داشت. متعاقباً، مجمع عمومی قطعنامه ۴۳/۱۷۷ (۱۹۸۸) را در این زمینه صادر کرد. برخی صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل پس از صدور قطعنامه اخیر از شناسایی دولت فلسطین از طریق مجمع عمومی سخن گفته‌اند. برای توضیح بیشتر ر.ک: Francis A. Boyle, 1990: 301-306. ، James Crawford , 1990: 307-313.

2. Hans Kelsen

3. Effectiveness

تصدیق می‌کنند و در نتیجه، اراده خود را دایر بر شناسایی آن به‌عنوان عضو جامعه بین‌المللی اعلام می‌دارند.

با توجه به اینکه حقوق بین‌الملل مراحل ابتدایی تکامل خود را طی می‌کند، از ویژگی‌های آن، غیرمتمرکز بودن است. حقوق بین‌الملل برخلاف حقوق داخلی به چنان اتقانی نرسیده تا بتواند تابعان نظام بین‌المللی را تعیین کند. در واقع مرجعی^۱ در نظام بین‌الملل وجود ندارد تا بر شکل‌گیری یک دولت صحنه بگذارد و زمینه‌های ورود یک موجودیت سیاسی را به نظام بین‌المللی فراهم سازد. بنابراین براساس حقوق بین‌الملل عام این کارکرد از طریق شناسایی بر عهده دولت‌ها به‌عنوان مهم‌ترین تابعان حقوق بین‌الملل قرار می‌گیرد. از جمله مباحثی که همواره بحث‌های فراوانی را در پی داشته، ماهیت شناسایی است، از این‌رو ماهیت شناسایی به‌طور مجزا مورد توجه قرار می‌گیرد.

۱. ماهیت شناسایی

در مجموع در مورد ماهیت شناسایی دو نظر اعلام شده است: ماهیت تأسیسی و ماهیت اعلامی. نظریه تأسیسی: جوهره ماهیت تأسیسی توسط اپنهایم قاعده‌مند شد. وی عنوان می‌دارد «طبق حقوق بین‌الملل نمی‌توان گفت تا زمانی که یک دولت شناسایی نشد موجود نیست، بلکه موجود است اما صرفاً از قبال شناسایی است که یک دولت به یک شخص بین‌المللی و متعاقباً تابع حقوق بین‌الملل تبدیل می‌شود» (Oppenheim, 1905: 135 in David Raic, 2002: 25).

در نظریه تأسیسی، دولت‌ها را در رابطه با یکدیگر نمی‌توان متعهد ساخت، مگر براساس رضایت قبلی آنها، در این زمینه شناسایی به‌مثابه رضایت دولت‌ها محسوب می‌شود و حقوق و تعهدات جدید برای دولت‌ها به‌وجود می‌آورد و متعاقباً در راستای ایجاد حقوق و تعهدات جدید است که شخصیت بین‌المللی دولت تازه تأسیس شکل می‌گیرد.

در مورد ماهیت تأسیسی این نکته مهم را باید متذکر شد که غالب طرفداران ماهیت تأسیسی، شناسایی را از عناصر تشکیل دولت جدید نمی‌دانند، بلکه دولت پیش از شناسایی به‌وجود می‌آید. به اعتقاد آنها شناسایی به دولت از پیش موجود، شخصیت بین‌المللی اعطا می‌کند. از این‌رو باید میان شکل‌گیری دولت و شخصیت بین‌المللی آن تفکیک قائل شویم. اگرچه دولت تازه تأسیس پیش از شناسایی شخصیت بین‌المللی ندارد، اما به‌عنوان یک واقعیت^۲ موجود باید آن را پذیرفت. شناسایی یک مسئله حقوقی^۴ است، در حالی که عناصر

1. authoritative

2. Fact

۳. لاتریاخت عنوان می‌دارد: یک دولت ممکن است به‌عنوان یک واقعیت موجود شکل بگیرد، اما این واقعیت صرفاً یک واقعیت فیزیکی (physical fact) است. از این‌رو حقوق و تعهداتی بر آن بار نمی‌شود تا شناسایی صورت گیرد.

4. Matter of law

تشکیل دهنده دولت امر مربوط به واقعیت^۱ است. اینپهیم در این مورد عنوان می‌دارد «بلافاصله پس از شناسایی، سرزمین دولت جدید به‌عنوان سرزمین یک تابع حقوق بین‌الملل مورد توجه قرار می‌گیرد و از این‌رو بعد از این چگونگی کسب این سرزمین مورد توجه نیست» (David Raic, 2002: 31).

طرفداران نظریه تأسیسی برای رفع خلأهای موجود در شناسایی پیشنهادهایی ارائه کردند. عمده ایراداتی که به این نظر وارد شده عبارت است از اینکه اگر نهادی شرایط تشکیل کشوری را داشته باشد اما از طرف سایر دول شناسایی نشود، چه وضعیتی پیدا می‌کند؟ علاوه بر این وضعیت نهادی که عناصر تشکیل دولت در آن وجود دارد تا زمان شناسایی چگونه است؟ لایترپاقت در پاسخ به پرسش اول نظریه اجباری بودن شناسایی را مطرح کرد. به نظر وی زمانی که عناصر تشکیل یک دولت وجود دارد، سایر دول تعهد حقوقی به شناسایی دولت تازه تأسیس دارند. در واقع باید میان برقراری رابطه با شناسایی تفکیک قائل شد. دولت‌ها می‌توانند از برقراری رابطه با دولت تازه تأسیس خودداری کنند، اما شناسایی باید به‌عنوان یک تعهد حقوقی صورت پذیرد. اگرچه برقراری ارتباط با دولت تازه تأسیس مستلزم شناسایی است، اما شناسایی لزوماً ایجاد ارتباط را در پی ندارد. از طرف دیگر، عدم شناسایی تالی فاسدهایی به جای می‌گذارد، چراکه دولت شناسایی نشده به‌عنوان سرزمین بلاصاحب ممکن است مورد تهاجم قرار گیرد یا در صورت نقض تعهد بین‌المللی مسئولیت آن محرز نشود. بنابراین باید دولت‌ها را متعهد به شناسایی نهاد تازه تأسیس دانست (Hersh Lauterpact, 1941: chapter XI). در پاسخ به پرسش دوم همان‌طور که عنوان شد، طرفداران ماهیت تأسیسی معتقدند زمانی که عناصر تشکیل دولت موجود باشد، دولت جدید شکل می‌گیرد. اما زمانی حقوق و تعهدات بین‌المللی بر آن بار می‌شود که مورد شناسایی قرار گیرد و از این‌رو از زمان فراهم شدن عناصر تشکیل دولت تا زمان شناسایی، به‌عنوان یک دولت محسوب می‌شود، اما شخصیت بین‌المللی و تابع حقوق بین‌الملل محسوب نمی‌شود (David Raic, 2002: 31).

با تمام این تفاسیر ایراداتی بر ماهیت تأسیسی شناسایی وارد شد؛ از جمله اینکه ایجاد یک دولت خارج از چارچوب حقوق بین‌الملل قابل پذیرش نیست. در واقع نمی‌توان پذیرفت که یک دولت به‌وجود می‌آید، اما پس از شناسایی، به تابع حقوق بین‌الملل تبدیل شده و حقوق بین‌الملل بر آن اعمال می‌شود، چراکه دولت یک واقعیت حقوقی است که تحت سیطره قواعد مشخصی قرار دارد. بنابراین نمی‌تواند در خلأ شکل گیرد و برای ورود به عرصه بین‌المللی به انتظار سایر دول بنشیند.

از ایرادات دیگری که بر نظریه تأسیسی شناسایی وارد شده، تعارض آن با حق تعیین سرنوشت به‌عنوان یک قاعده عام‌الشمول است. چگونه می‌توان انتظار داشت دول مستعمره

1. Matter of fact

توسط دولت استعمارگر شناسایی شوند. اگرچه در مواردی کشور استعمارگر سرزمین‌های مستعمره را بعد از استقلال شناسایی کرد، اما اگر به شناسایی صرفاً از بعد تأسیسی بنگریم، ممکن بود هیچ‌گاه دولت‌های مستعمره به‌عنوان یک تابع حقوق بین‌الملل فرصت حضور در عرصه بین‌المللی را پیدا نمی‌کردند. ایراداتی از این دست زمینه را برای طرح نظریه اعلامی شناسایی فراهم ساخت (David Raic, 2002, 36).

نظریه اعلامی: طرفداران ماهیت اعلامی معتقدند ایجاد یک دولت به‌عنوان یک شخص حقوقی در حقوق بین‌الملل مستقل از شناسایی سایر دول است. از این رو زمانی که یک ماهیت سیاسی شرایط لازم برای ایجاد یک دولت را دارا باشد، در حقوق بین‌الملل صاحب حق و تکلیف می‌شود و می‌تواند به‌عنوان یک تابع ایفای نقش کند. بنابراین شناسایی به نظر این گروه تأیید رسمی وجود دولتی است که از قبل به‌وجود آمده و تمام حقوق و تکالیفی که بر عهده دولت‌هاست، از زمان شکل‌گیری بر آن بار می‌شود. به نظر برایلی، «بهتر این است که عمل شناسایی یک دولت جدید را عملی تأسیسی ندانیم. در واقع شناسایی، نهادی را که از قبل موجود بوده حیات حقوقی نمی‌بخشد، چراکه یک دولت بدون شناسایی شکل می‌گیرد و صرف نظر از اینکه به‌صورت رسمی شناسایی شود یا خیر، باید به‌مثابه یک دولت با آن مواجه شد» (Brierly, 1963: 36 in David Raic, 2002: 25).

در ماهیت اعلامی بسیاری از خلاهای ماهیت تأسیسی دیده نمی‌شود. علاوه بر این با توجه به اعلامی بودن شناسایی باید شناسایی را عطف به ماسبق دانست، چراکه شناسایی از عناصر تشکیل دولت محسوب نمی‌شود و صرفاً تأیید رسمی دولتی است که از قبل ایجاد شده است. برای مثال انگلستان در سال ۱۹۲۱ اتحاد جماهیر شوروی را شناسایی کرد، اما آثار این شناسایی تا انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ به عقب بازگشت (والاس، ۱۳۹۰: ۱۱۰).

با توجه به ایرادات وارده بر نظریه تأسیسی بسیاری از کنوانسیون‌ها و مراجع بین‌المللی نظریه اعلامی را پذیرفتند. براساس ماده ۳ کنوانسیون مونته‌ویدئو «شکل‌گیری سیاسی یک دولت، مستقل از شناسایی سایر دولت‌هاست...». همچنین براساس ماده ۶ «شناسایی یک دولت صرفاً به این معناست که دولت شناسایی‌کننده شخصیت دولت شناسایی‌شده را با تمام حقوق و تکالیفی که بر طبق حقوق بین‌الملل برای آن مقرر شده پذیرفته است». کنوانسیون‌های دیگر از جمله ماده ۱۳ منشور سازمان دولت‌های آمریکایی (۱۹۴۸)^۱ نیز مضمون ماده ۳ کنوانسیون مونته‌ویدئو را تکرار کردند.

مورد دیگری که به نظریه اعلامی شناسایی اشاره دارد، به فروپاشی یوگسلاوی سابق برمی‌گردد. پس از فروپاشی یوگسلاوی صربستان و مونته‌نگرو که خود را جانشین فدراسیون

۱. منشور سازمان دولت‌های آمریکایی در ۱۹۶۷ اصلاح شد.

یوگسلاوی می‌دانستند، حاضر به شناسایی بوسنی و هرزگوین نبودند و ادعا می‌کردند سرزمین بوسنی به خاک آنها تعلق دارد و به عضویت بوسنی و هرزگوین در سازمان ملل معترض بودند. پیش از تشکیل دادگاه کیفری بین‌المللی برای رسیدگی به جنایات جنگی یوگسلاوی سابق، کمیسیون صلح داوری اتحادیه اروپا تشکیل شد. این کمیسیون در میان پانزده نظریه‌ای که اعلام کرد، نظریات شماره ۷ و ۹ خود را به مسئله شناسایی اختصاص داد و اعلام داشت که شناسایی جنبه اعلامی دارد و به این ترتیب مانعی بر سر راه عضویت بوسنی و هرزگوین در سازمان ملل نیست، چراکه تأثیری در تشکیل این دولت ندارد (بیگزاده، ۱۳۸۲: ۷۶ و ۷۵).

کلسن برای بررسی ماهیت شناسایی معتقد است که باید ابعاد سیاسی و حقوقی شناسایی را از یکدیگر تفکیک کرد. ماهیت شناسایی بسته به اینکه از منظر حقوقی به آن توجه شود یا سیاسی، متفاوت است. به نظر وی شناسایی از منظر سیاسی به این معناست که کشور شناسایی‌کننده تمایل به ایجاد رابطه با دولت شناسایی‌شده دارد. از آنجا که رابطه در سطح بین‌المللی با توجه به حاکمیت دولت‌ها امری آزادانه و اختیاری است، دولت شناسایی‌کننده آزادی کامل در امر شناسایی یا عدم شناسایی موجودیت تازه تأسیس را دارد و از این رو شناسایی از نظر سیاسی هیچ‌گونه اثر تأسیسی ندارد، چراکه وجود یک کشور را فرض می‌گیرند و صرفاً با هدف برقراری ارتباط با آن کشور مبادرت به شناسایی می‌کنند (Hans Kelsen, 1941: 605-606). اما مفهوم شناسایی از منظر حقوقی کاملاً به مفهوم دولت و عناصر تشکیل آن وابسته است؛ با این توضیح که برای تشکیل یک دولت باید حکومت مرکزی قدرتمندی به اعمال حاکمیت بپردازد. این حاکمیت باید به‌طور مؤثر در سرزمینی مشخص بر جمعیتی دائم اعمال شود و به‌عنوان دولتی مستقل به اعمال حاکمیت بپردازد، به‌طوری‌که تحت حاکمیت دولت دیگری نباشد. اما شناسایی از منظر حقوقی به معنای تأیید وجود این وقایع^۱ در یک موجودیت سیاسی است. از این رو دولت شناسایی‌کننده با شناختی که از موجودیت سیاسی تازه تأسیس پیدا می‌کند، وجود این وقایع تصدیق می‌کند (Hans Kelsen, 1941: 608). کلسن با این توضیحات نتیجه می‌گیرد شناسایی از حیث سیاسی اعلامی و از منظر حقوقی جنبه تأسیسی دارد.^۲

کرافورد «بدون تفکیک شناسایی از حیث حقوقی یا سیاسی» معتقد است شناسایی نمی‌تواند جنبه تأسیسی داشته باشد، زیرا اگر شناسایی ماهیت تأسیسی داشته باشد، اولاً به نوعی دخالت در امور داخلی سایر دولت‌ها منجر می‌شود که در این صورت شکل‌گیری عناصر تشکیل دولت امری درون‌زا نبوده، بلکه نیازمند تصدیق بیرونی سایر دول است و دولت‌ها با اختیاراتی که دارند، ممکن است موجودیتی سیاسی که شرایط لازم را به‌عنوان یک دولت ندارد، شناسایی کنند یا برعکس آن یک دولت تازه تأسیس را از شناسایی محروم سازند. ثانیاً با توجه

1. facts

2. Ibid

به اینکه روش مشخصی برای شناسایی وجود ندارد و به اختیار دولت‌ها واگذار شده است، نمی‌توان شکل‌گیری دولتی را کاملاً منوط به شناسایی دانست. در غیر این صورت عدم شناسایی مقدونیه و لیختن‌اشتاین به ترتیب توسط یونان و چکسلواکی^۱ مانع شکل‌گیری این دولت‌ها شده که تبعاً برداشت صحیحی نیست (James R. Crawford, 2006: 20-21).

در قضیه تینوکو^۲ (دیکتاتور سابق کاستاریکایی) انگلستان معتقد بود چون حکومت تینوکو را شناسایی نکرده است، پس چنین حکومتی وجود ندارد. در حالی که قاضی تفت^۳ در این قضیه معتقد بود عدم شناسایی صرفاً یک اقدام داخلی از طرف دولتی است که شناسایی نکرده است. با توجه به اینکه تینوکو کنترل مؤثری بر کاستاریکا دارد، نمی‌توان به صرف عدم شناسایی برخی کشورها منکر وجود چنین حکومتی شد (Great Britain v. Costa Rica, 1923: 381). اگرچه این رأی مربوط به شناسایی دولت^۴ است، در برابر پاسخ به این ایراد که در مورد شناسایی یک کشور قابل استناد نیست، می‌توان گفت که اگر به نظر قاضی تفت شناسایی دولت جنبه اعلامی دارد، پس شناسایی یک کشور به طریق اولی جنبه اعلامی دارد. وقتی مرجعی کارکرد دولت را در یک موجودیت سیاسی که قبلاً به‌عنوان دولت شناخته شده ایفا می‌کند، در سطح بین‌المللی دیگر چیزی برای تأسیس از حیث شناسایی وجود ندارد (James R. Crawford, 2006: 23).

دیوان داوری آلمان-لهستان^۵ در مورد تشکیل دولت لهستان نیز عنوان داشت «شناسایی یک دولت جنبه تأسیسی ندارد، بلکه صرفاً اعلامی است. شکل‌گیری یک دولت امری درون‌زاست و شناسایی چیزی جز اعلام شکل‌گیری چنین موجودیتی نیست»^۶ (James R. Crawford, 1977: 104).

اگرچه ماهیت اعلامی شناسایی نظر غالب است، با این حال نمی‌توان اهمیت شناسایی را نادیده انگاشت، چراکه هیچ مرجعی در عرصه بین‌المللی برای تأیید وجود عناصر تشکیل دولت، وجود ندارد و از این رو شناسایی ولو اینکه ماهیت اعلامی داشته باشد تا حدودی می‌تواند این خلأ را پر کند. به عبارتی صریح‌تر به صرف ادعای وجود عناصر تشکیل دولت در یک موجودیت سیاسی، نمی‌توان حکم به ایجاد یک دولت کرد بلکه باید از طریق سازوکاری بر وجود این عناصر صحه گذاشته شود. برای مثال عده‌ای در سال ۱۸۷۱ وارد جزایر فیجی شده و بلافاصله مدعی شدند که دولت فیجی را تحت پادشاهی تاکومبا^۷ تأسیس کردند. وضعیت پیش‌آمده این

۱. در سال ۱۹۹۳ دو کشور چک و اسلواکی از یکدیگر جدا شدند و دو کشور مستقل را تأسیس کردند.

۲. Tinoco

۳. Taft

۴. Government

۵. German-polish mixed arbitral tribunal.

۶. Deutsche Continental Gas Gesellschaft v. Polish State (1929), Annual Digest, 5 (1929-30), NO-5.

۷. King thakombau

سؤال را به ذهن متبادر می‌کند که آیا در آن برهه به صرف ادعای تشکیل یک دولت باید حکم به وجود آن دولت داده می‌شد (Hersh Lauterpact, 1941: 49).

در سال ۱۸۹۴ هاردی هیکی^۱ با سکونت در جزیره‌ای که حدود ۷۰۰ کیلومتر از سواحل دولت برزیل فاصله داشت، مدعی ایجاد یک دولت شد. در آن زمان با ارسال نامه به سوئیس خواهان شناسایی آن دولت و پیوستن به اتحادیه جهانی پست شد. سوئیس در پاسخ اظهار داشت که برای پیوستن به اتحادیه دولت ساحلی باید ابتکار عمل را به دست گیرد. در واقع سوئیس به صورت ضمنی عنوان داشت که گروه ادعایی به صرف ادعای استقلال از شخصیت بین‌المللی برخوردار نیست. با توجه به این مثال لاترپاکت نتیجه می‌گیرد به دلیل فقدان سازوکاری که بتواند وجود واقعی یک دولت را تصدیق کند، صرفاً شناسایی اگر با حسن نیت و در راستای اصول حقوقی صورت گیرد، می‌تواند خلأ فقدان سازوکار مذکور را پر کند (Hersh Lauterpact, 1941: 50).

شناسایی جمعی دولت‌ها در پرتو عضویت در سازمان ملل

اساسنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی اغلب در مورد نحوه امضا، تصویب، پذیرش و اینکه به روی کدام نهاد‌های بین‌المللی بازند، قواعدی را تصریح می‌کنند. در برخی کنوانسیون‌ها مقرر شده این کنوانسیون‌ها فقط به روی دولت‌های عضو سازمان ملل و اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری بازند. اما در برخی کنوانسیون‌های دیگر مقرر شده کنوانسیون حاضر به روی دولت‌هایی که تمایل دارند تعهدات مندرج در آن را بپذیرند، باز است. امین معاهده در این موارد با چالش‌هایی مواجه است، چراکه دولت بودن یک نهاد سیاسی که از مجرای سازمان ملل گذشته، به نوعی اثبات شده است، اما اگر دولتی با توجه به ملاحظات سیاسی (از جمله حق وتو در شورای امنیت) یا دلایل دیگر نتواند یا نخواهد به عضویت سازمان ملل یا اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری درآید، در اینجا نمی‌توان به صرف عدم عضویت در سازمان ملل و دیوان از پیوستن دولت به آن معاهده جلوگیری کرد و دولت بودن آن را به چالش کشید. در نتیجه برای جهانشمولی معاهدات بین‌المللی و پیوستن هر چه بیشتر دولت‌ها به کنوانسیون‌ها، عضویت در سازمان‌های تخصصی ملل متحد را هم به موارد مذکور افزودند و نشانه دولت بودن یک نهاد دانستند، چراکه به دلیل نبود حق وتو در مؤسسات تخصصی و کمتر بودن شائبه‌های سیاسی امکان دارد دولتی عضو سازمان‌های تخصصی باشد، بدون اینکه عضو سازمان ملل باشد و امروزه تمام دولت‌ها حداقل عضو یکی از مؤسسات تخصصی‌اند. به عبارت دیگر، براساس فرمول وین، نهاد‌های سیاسی که به منزله یک دولت محسوب می‌شوند، می‌توانند به معاهداتی که به روی

2. Harden hicky

دولت‌ها بازند، بپیوندند^۱ و دلیل دولت بودن آنها می‌تواند عضویت در سازمان ملل، اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری و مؤسسات تخصصی ملل متحد و حتی سازمان بین‌المللی انرژی اتمی باشد، از این رو اساسنامه بسیاری از سازمان‌ها مقرر داشته‌اند که این اساسنامه به روی کلیه دولت‌های عضو سازمان ملل، اساسنامه دیوان و مؤسسات تخصصی ملل متحد باز است.^۲

علاوه بر درج فرمول وین در کنوانسیون‌های وین مربوط به حقوق دیپلماتیک و کنسولی، گنجاندن آن در ماده ۸۱ کنوانسیون وین مربوط به حقوق معاهدات موجب بحث‌های فراوانی در کمیسیون حقوق بین‌الملل شد تا اینکه طرح پیشنهادی برزیل و انگلستان بدین ترتیب با اصلاحاتی پذیرفته شد (عهدنامه حاضر برای امضا به روی کلیه کشورهای عضو سازمان ملل یا سازمان‌های تخصصی یا آژانس بین‌المللی انرژی اتمی یا هر طرف ملحق شده به اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری یا سایر کشورهایی که توسط مجمع عمومی سازمان ملل دعوت شدند تا طرف معاهده حاضر قرار گیرند، مفتوح است...) (Mark E. Villiger, 2009: 982). بنابراین اغلب پیش شرط عضویت یک نهاد سیاسی در سازمان‌های بین‌المللی و به‌طور خاص در سازمان ملل (دولت بودن) آن نهاد سیاسی است.

بر اساس ماده ۴ منشور، مهم‌ترین شرط عضویت در سازمان ملل «دولت بودن» نهاد متقاضی است. با توجه به ماده ۱ کنوانسیون مونته‌ویدئو و حقوق بین‌الملل عرفی برای تشکیل دولت، عناصری لازم است که در دکتترین حقوقی به آن پرداخته شده است. کاره دومالبر دولت را جماعتی انسانی می‌داند که مستقر در سرزمین مشخص با سازمانی که نتیجه آن برای گروه مورد نظر و در رابطه خود با اعضا دارای نیروی برتر عملکرد فرماندهی و اجبار است (malberg, 1920: 7. در قاضی، ۱۳۷۰: ۱۷۹). با وجود ایرادات وارد بر تعریف مذکور، با توجه به این تعریف و عرف بین‌المللی برای اینکه نهادی بتواند به‌عنوان دولت در عرصه بین‌المللی شناخته شود، باید از چند عنصر برخوردار باشد: ۱. جمعیت دائم، ۲. سرزمین مشخص و ۳. قدرت سازمان‌یافته.

از نخستین شرایط تشکیل هر دولتی، وجود جمعیتی پایدار است. البته باید توجه داشت که عنصر جمعیت زمانی می‌تواند از عناصر موجد یک دولت باشد که پرورده شود و یک ملت را تشکیل دهد. در ابتدای منشور ملل متحد نیز عنوان شده «ما مردمان ملل متحد...» در اینجا پس از اشاره به مردمان، ملل متحد را مورد توجه قرار می‌دهد. در واقع ملت شکل سازمان‌یافته مردم است، به‌طوری که مردمان در قالب ملت‌ها در عرصه بین‌المللی به ارتباط با یکدیگر می‌پردازند (فلسفی، ۱۳۸۱: ۱۴).

۱. برای مثال بر اساس ماده ۳ اساسنامه سازمان بهداشت جهانی عضویت در این سازمان به روی تمام دولت‌ها باز است.
 ۲. برای مثال طبق ماده ۵ اساسنامه سازمان جهانی مالکیت فکری اعضای دائمی و ایپو دولت‌های عضو سازمان ملل، اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، مؤسسات تخصصی ملل متحد و سازمان بین‌المللی انرژی اتمی است.

برای اینکه گروه انسانی بتواند به‌عنوان دولت در عرصهٔ بین‌المللی شناخته شود، باید دارای سرزمینی معینی باشد. در واقع «سرزمین یک شیء نیست، بلکه چارچوب است. اما چه نوع چارچوبه‌ای؛ چارچوبی که در آن قدرت عمومی اعمال می‌شود. در واقع سرزمین نمایش بیرونی محدوده‌ای است که اعمال حکومتی یک دولت در آن جریان دارد» (قاضی، ۱۳۷۰: ۲۱۵). به نظر می‌رسد حتی با وجود معین نبودن دقیق مرزها هم نمی‌توان حکم به عدم وجود عنصر سرزمین کرد. دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی فلات قارهٔ دریای شمال عنوان می‌کند «...در حقوق بین‌الملل قاعده‌ای مبنی بر اینکه مرزهای یک دولت باید املا تحدید شده باشند، وجود ندارد و اغلب در نقاط مختلف و برای مدت طولانی مرزها نامعین باقی می‌مانند...» (ICJ Reports, 1969: para.46).

در مورد عنصر حاکمیت، قاضی الوارز در نظر انفرادی خود در رأی کورفو عنوان می‌کند «به‌وسیلهٔ حاکمیت تمام حقوق و ویژگی‌هایی که یک دولت در محدودهٔ سرزمینی خود، جدای از سایر دولت‌ها در عین حال در ارتباط با سایر دولت‌ها داراست، روشن می‌گردد. برخی ترجیح می‌دهند مفهوم حاکمیت را مفهوم منسوخی بدانند، درحالی‌که مفهوم حاکمیت ریشه‌ای عمیق در احساسات یک ملت و روح و روان مردمان آن دارد... مفهوم حاکمیت به‌تدریج و در گذر زمان توسعه می‌یابد و لذا باید با شرایط جدید زندگی اجتماعی وفق داده شود. مفهوم حاکمیت دیگر مانند گذشته حقی مطلق و منحصر به فرد برای دولت‌ها ایجاد نمی‌کند. امروزه با توجه به وابستگی‌های متقابل اجتماعی و رجحان منافع عمومی قواعد زیادی برخلاف میل دولت‌ها به حاکمیت مطلق آنها لجام زده است. در واقع امروزه حاکمیت با توجه به حقوق بین‌الملل جدید و تحت سیطرهٔ آن اعمال می‌شود» (IcJ, Individual Opinion by Judge Alvarez, 1949: 43). به نظر کرافورد برای تشکیل حکومت، یا باید حاکمیت توسط دولت مشروع به‌طور واقعی اعمال شود یا اینکه در پرتو ضوابط حقوقی صلاحیت اعمال حاکمیت توسط آن دولت وجود داشته باشد. به عبارت دیگر، به نظر کرافورد حاکمیت دولت از دو منظر مورد توجه است: اول اعمال حاکمیت مؤثر توسط دولتی مشروع و دوم صلاحیت اعمال حاکمیت توسط آن دولت. هر کدام از این موارد برای تأمین عنصر حاکمیت به‌عنوان یکی از عناصر تشکیل‌دهندهٔ دولت کافی است. دولت‌هایی که در نتیجهٔ اعمال اصل تعیین سرنوشت به‌وجود می‌آیند، اغلب عملاً قادر به اعمال حاکمیت مؤثر نیستند، اما از حیث حقوقی از صلاحیت اعمال حاکمیت برخوردارند و هر دو مورد (چه دولت‌هایی که عملاً قادر به اعمال حاکمیت مؤثرند^۱ و چه دولت‌هایی که صرفاً از حیث حقوقی از صلاحیت اعمال حاکمیت برخوردارند^۲)، در عرصهٔ بین‌المللی به‌منزلهٔ یک دولت مستقل شناخته می‌شوند. به‌عبارتی دیگر دولت‌هایی که از صلاحیت اعمال حاکمیت

1. Empirical sense of statehood
2. juridical sense of statehood

برخوردارند، در کنار اصل تعیین سرنوشت به عنوان اصل اجباری جبران کننده^۱ می‌توانند به حاکمیت مستقل خود دست یابند (James R. Crawford, 1977: 117). اگرچه امروزه برخی، ملاک‌های نوپدید مانند حق تعیین سرنوشت را حتی به منزله یکی از عناصر تشکیل دهنده یک دولت-کشور عنوان کرده‌اند (رنجیریان و فرحزاد، ۱۳۹۴: ۲۶۵)، با این حال براساس معیارهای سنتی وجود عناصر مذکور می‌تواند نویدبخش وجود یک دولت در عرصه بین‌المللی باشد.

یکی از مسائل قابل طرح در فرایند پذیرش یک دولت در سازمان ملل متحد، شناسایی آن دولت است، بدین معنا که آیا عضویت در سازمان ملل را می‌توان به منزله شناسایی عضو جدید توسط دولت‌هایی دانست که به عضویت آن رأی مثبت داده‌اند؟

نظریه شناسایی جمعی از طریق عضویت در سازمان ملل مسئله جدیدی در حقوق بین‌الملل محسوب نمی‌شود. مخالفان شناسایی جمعی از طریق عضویت در سازمان ملل، دلیل مخالفتشان را ریشه‌های تاریخی این مسئله عنوان می‌دارند. در کنفرانس سانفرانسیسکو (۱۹۴۵) نماینده دولت نروژ پیشنهاد کرد که سازمان ملل دارای اختیار توصیه شناسایی جمعی و همچنین انصراف جمعی از شناسایی^۲ باشد، اما این پیشنهاد در نهایت مورد پذیرش قرار نگرفت. رد کردن نظر دولت نروژ نشان می‌دهد واضعان منشور، شناسایی جمعی از طریق عضویت در سازمان ملل را مردود دانسته‌اند (Hans Aufricht, 1949: 691). دلیل دیگر مخالفان نظریه شناسایی جمعی به نامه دبیر کل سازمان ملل به شورای امنیت در مورد تعیین نماینده مشروع مردم چین در سازمان ملل (۱۹۵۰) است. در این نامه دبیر کل وقت سازمان با تفکیک شناسایی جمعی یک دولت از طریق سازمان ملل و شناسایی انفرادی یک دولت توسط دولت‌های دیگر، عنوان می‌دارد که سازمان ملل اساساً دارای اختیار شناسایی یک دولت نیست؛ اعطای اختیار شناسایی جمعی به سازمان ملل نیازمند اصلاح منشور است (U.N. Doc. S/1466).

با این تفاسیر نظر دولت‌ها در زمان تأسیس سازمان ملل نمی‌تواند بدون در نظر داشتن تحولات جدید در حقوق بین‌الملل معتبر باشد. سیستم منشور باید در پرتو رویه سازمان و تحولات جدید حقوق بین‌الملل تفسیر شود (David Raic, 2002: 42).

در مقابل برخی اندیشمندان معتقدند این مسئله واضح است که عضویت در سازمان ملل معادل شناسایی عضو پذیرفته شده به عنوان یک دولت است (LA. Shearer, 1949, 124 in David Raic, 2002: 39). جان دوگارد از این هم فراتر رفته و با ترکیب نظریه شناسایی جمعی

1. Compensatory force principle

2. the power of recommending collective recognition and collective withdrawal of recognition

۳. برای توضیحات بیشتر در مورد مخالفان نظریه شناسایی جمعی ر.ک:

_J. D. van der Vyver, Statehood in international law, Emory Int'l L. Rev., Vol. 5, 1991, pp.24-26

_David Raic, (2002) Statehood and the Law of Self-Determination, Kluwer Law International, VOLUME 43., pp. 42-49

و نظریه الزامی بودن شناسایی^۱ معتقد است عضویت در سازمان ملل متحد نه تنها شناسایی جمعی دولت‌های عضو را در پی دارد، بلکه شناسایی عضو جدید برای دولت‌هایی که به عضویت آن رأی منفی داده‌اند، نیز الزامی است. وی همچنین عنوان می‌دارد «این حقیقت اجتناب‌ناپذیر است که چنین نهادهایی به عضویت سازمان ملل درآمده‌اند و این عضویت امروزه تصدیق قطعی استقلال و دولت بودن آن نهادها توسط جامعه بین‌المللی محسوب می‌شود. البته دولت‌ها الزامی به رابطه دیپلماتیک یا دوجانبه با دولت‌های جدید ندارند... این نتیجه‌گیری اجتناب‌ناپذیر است که دولت‌های تازه تأسیس از طریق پروسه عضویت در سازمان ملل توسط جامعه بین‌المللی شناسایی می‌شوند» (Dugard, 1987: 73 in David Raic, 2002: 39).

همان‌طور که عنوان شد اگرچه این نظریه نظر همه اندیشمندان را جلب نکرده، اما به نظر می‌رسد رأی مثبت به عضویت یک دولت در سازمان ملل به‌طور ضمنی حاوی شناسایی عضو جدید نیز است، زیرا دولت‌ها با عضویت در سازمان ملل متعهد می‌شوند تا به حاکمیت یکدیگر احترام بگذارند، روابط میان یکدیگر را بر مبنای روابط دوستانه و صلح‌آمیز تعریف کنند، از مداخله در امور داخلی یکدیگر اجتناب ورزند، اختلافات خود را از طریق مسالمت‌آمیز حل و فصل کنند و... به نظر می‌رسد پذیرش چنین تعهداتی از سوی اعضای سازمان، به‌نوعی شناسایی یکدیگر محسوب می‌شود. در واقع شناسایی نیز آثاری جز موارد مذکور ندارد. البته شناسایی را باید از روابط دیپلماتیک تفکیک کرد. در واقع روابط دیپلماتیک شرط لازم برای شناسایی محسوب نمی‌شود (بیگزاده، ۱۳۹۱: ۳۳۸).

قطعهنامه ۶۷/۱۹: شناسایی جمعی فلسطین

عوامل تشکیل دولت درون‌زا بوده و شناسایی، تصدیق بیرونی وجود این عوامل است. اگرچه به نظر غالب، ماهیت شناسایی اعلامی است، این مسئله از اهمیت آن نمی‌کاهد، چراکه شناسایی گسترده یک دولت توسط دول دیگر به‌نوعی تثبیت‌کننده جایگاه آن دولت در نظام بین‌المللی است. به عبارتی دقیق‌تر، «...حاکمیت و استقلال فقط قدرت را تضمین می‌کند. دو عنصر جمعیت و سرزمین نیز عناصر صوری هستند که به آسانی تحت تأثیر هر گونه سلطه حقوقی، سیاسی و اقتصادی قرار می‌گیرند، بنابراین نمی‌توان گفت که یک دولت با تصدیق واقعیات عینی یادشده موجود می‌گردد به همین سبب در این مورد توصیف دولت‌های ثالث از رهگذر شناسایی در موجودیت یافتن یک دولت اهمیت ویژه‌ای یافته است» (فلسفی، ۱۳۷۱: ۱۸۹).

با این توضیح باید دید آیا در مورد فلسطین چنین شناسایی صورت گرفته است یا خیر؟ با توجه به اینکه فلسطین به عضویت سازمان ملل درنیامده اما ۱۳۸ دولت به قطعهنامه ۶۷/۱۹ رأی

۱. نظریه اجباری بودن شناسایی را لاترپاخت مطرح کرد (Hersh Lauterpact, 1941: chapter XI).

مثبت داده‌اند، قطعنامه‌ای که جایگاه فلسطین را به «دولت ناظر غیر عضو» ارتقا داده است. سؤال اساسی این است که آیا تصویب قطعنامه ۶۷/۱۹ توسط مجمع عمومی سازمان ملل و خطاب فلسطین به‌عنوان «دولت» در این قطعنامه، می‌تواند به‌نوعی شناسایی جمعی محسوب شود؟

سفیر اسرائیل در کانادا با استناد به موافقت‌نامه اسلو اذعان داشت دستیابی نهایی به صلح و ایجاد دولت فلسطینی-اسرائیلی تنها از طریق مذاکره میان طرفین میسر است و هر گونه عمل یکجانبه، نه تنها برخلاف موافقت‌نامه مذکور است، بلکه روند صلح را با چالش مواجه می‌سازد. سفیر فلسطین در ایرلند در پاسخ به این اظهارات عنوان داشت برای فلسطین چاره‌ای جز اقدام یکجانبه از طریق کسب شناسایی بین‌المللی باقی نمانده است، چراکه اسرائیل نیز در سال ۱۹۴۸ با زور به‌صورت یکجانبه تأسیس خود را اعلام داشت، درحالی که نه تنها مرزهای مشخصی ندارد، بلکه از پایداری که مورد شناسایی قرار گرفته باشد نیز برخوردار نیست. قاضی الخسونه در نظر انفرادی خود در قضیه دیوار حائل اذعان داشت نفس مذاکره صرفاً وسیله‌ای است برای رسیدن به هدف است و از این رو نمی‌تواند جایگزین هدف اصلی شود؛ اجرای تعهدات عام‌الشمول در حقوق بین‌الملل نمی‌تواند مشروط به نتیجه مذاکرات میان طرفین باشد (Separate opinion of judge Al-Khasawneh, 2004: 106).

با این تفاسیر از طرفی با توجه به اینکه مذاکرات همواره بدون نتیجه بوده و از طرف دیگر پیگیری عضویت در سازمان ملل و گذشت از فیلتر شورای امنیت نیز احتمال بالای وتوی آمریکا را در پی دارد، پیگیری موضوع از طریق مجمع عمومی و کسب شناسایی جمعی تنها راه حل باقی مانده به نظر می‌رسید^۱ (Sir Joseph Hotung Programme for Law, 2011: 30).

در مورد شناسایی جمعی نظرهای متفاوتی ارائه شد. عده‌ای از حقوقدانان معتقدند سازمان ملل اگرچه تجمع حاکمیت‌هاست، اما نه دولت است و نه دارای حاکمیت تا بتواند دولتی را شناسایی کند. یکی از سناریوهای پیش‌بینی‌پذیر پیش از تصویب قطعنامه ۶۷/۱۹ این بوده که مجمع عمومی طی قطعنامه‌ای وضعیت فلسطین را به‌عنوان یک دولت تصدیق کند و از سایر دولت‌ها بخواهد که فلسطین را شناسایی کنند، البته قطعنامه مجمع عمومی هیچ‌گونه الزامی برای سایر دولت‌ها ایجاد نخواهد کرد، از این رو نفس عمل مجمع عمومی را نمی‌توان به‌عنوان شناسایی جمعی محسوب کرد، بلکه صرفاً می‌تواند جنبه توصیه به سایر دولت‌ها را داشته باشد (wahlisch Martin , 2012: 251).

عده‌ای از حقوقدانان معتقدند میان شناسایی فردی و جمعی باید تفکیک قائل شد. شناسایی جمعی به‌خصوص اگر در چارچوب نهادی فراگیر مانند سازمان ملل صورت گیرد، اگر آن را به‌طور کل شناسایی تأسیسی ندانیم، می‌تواند دارای آثار تأسیسی باشد، چراکه گاهی شناسایی جمعی برای پر کردن خلأهایی صورت می‌گیرد که در مورد عناصر تشکیل‌دهنده یک

1. Available at: <https://www.soas.ac.uk/lawpeacemideast/file70357.pdf>

دولت مطرح است. در این مورد می‌توان شناسایی جمعی سرزمینی را مثال زد که حق تعیین سرنوشت مردم آن مسلم است، اما استقلال آنها مورد تردید می‌باشد. در این مورد شناسایی جمعی در کنار اصل بنیادین حق تعیین سرنوشت خلأ موجود را جبران می‌کند (Dapo Akande, 2012)^۱ در این مورد سخنان نماینده وقت اسرائیل (۱۹۴۹) در سازمان ملل محل تأمل است که حاکمیت محدود را مانع عضویت در سازمان ملل نمی‌دانست. وی عنوان داشت عناصر تشکیل دهنده دولت در ماده ۴ منشور باید با شدت کمتری^۲ اعمال شود، چراکه در میان اعضای سازمان ملل دولتهایی هستند که در زمان عضویت از حاکمیت کامل برخوردار نبودند، با این حال در مجمع عمومی به‌عنوان دولت به عضویت سازمان درآمدند.^۳

ویکتور رودریگز^۴، گزارشگر ویژه کمیسیون حقوق بین‌الملل، در مورد اعمال یکجانبه دولت‌ها این مسئله را مورد توجه قرار می‌دهد. ششمین گزارش وی در مورد اعمال یکجانبه دولت‌ها (۲۰۰۳) می‌تواند به‌خوبی مؤید نظر اخیر باشد. وی در این گزارش اذعان می‌دارد «شناسایی همچنین می‌تواند در نتیجه عمل یک سازمان بین‌المللی واقع شود، به‌خصوص زمانی که یک دولت به عضویت سازمان ملل متحد درمی‌آید...»^۵ (Victor Rodriguez Cedeno, 2003: 59). همان‌طور که از گزارش اخیر برمی‌آید، شناسایی جمعی از طریق سازمان‌های بین‌المللی می‌تواند محقق شود و عضویت در سازمان ملل تنها یکی از اشکال آن، و شاید مهم‌ترین شکل آن محسوب می‌شود. از دیگر اشکال آن می‌تواند زمانی باشد که بر «دولت بودن» یک نهاد سیاسی در مصوبات سازمان‌های بین‌المللی به‌خصوص سازمان ملل صحه می‌گذارند و تعداد بسیاری از دولت‌ها به آن قطعنامه رأی مثبت می‌دهند. دولتی که به «دولت بود» نهاد سیاسی رأی مثبت داده‌اند، به‌صورت ضمنی «دولت بودن» آن نهاد سیاسی را شناسایی کرده‌اند.

به نظر رودریگز عضویت در سازمان ملل به‌عنوان یک عمل داخلی در آن سازمان اگرچه به‌صورت صریح و مستقیم به شناسایی نمی‌پردازد، آثار حقوقی و سیاسی مشابهی همچون اعمال یکجانبه دولت‌ها مانند شناسایی دارد. وی به اظهارات نماینده بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی استناد می‌کند که در زمان عضویت جمهوری خلق کره در سازمان ملل اظهار داشت: «ما جمهوری خلق کره را به‌عنوان یک دولت شناسایی می‌کنیم، اما طرحی برای ایجاد روابط دیپلماتیک با آن نداریم».^۶ بنابراین شناسایی می‌تواند توسط یک سازمان بین‌المللی به‌خصوص

1. Available at: <http://www.ejiltalk.org/palestine-as-a-un-observer-state-does-this-make-palestine-a-state/>
 2. less vigorously
 3. U.N. SCOR, 3d Sess., 383d mtg., at 10, U.N. Doc. S/PV.383 (Dec. 2, 1948) in Wahlisch Martin, op.cit., p. 241.
 4. Victor Rodríguez Cedeno
 5. Victor Rodriguez Cedeno, Sixth report on unilateral acts of States, UN Doc. A/CN.4/534 (30 May 2003), p. 59, paras.30
 1. Parliamentary Under-Secretary of State, Foreign and Commonwealth Office, Hansard, House of

سازمان ملل صورت گیرد، بدین صورت که در چارچوب صلاحیت‌ها، در قالب یک قطعنامه رسمی مجمع عمومی به منصفه ظهور برسد. در واقع این شناسایی، شناسایی ضمنی جمعی محسوب می‌شود (برای مثال دولت آمریکا قبل از شرکت در کنفرانس ژنو ۱۹۵۴ در مورد مسئله هند و چین رسماً اعلام داشت شرکت این کشور در کنفرانس به منزله شناسایی چین کمونیست نیست (ضیائی بیگدلی، ۱۳۸۸: ۲۱۵)، از این رو وقتی شرکت در کنفرانس می‌تواند به منزله شناسایی محسوب شود، قطعنامه سازمان ملل به طریق اولی می‌تواند دارای این معنا باشد). البته گزارشگر کمیسیون بیان می‌دارد نظر دولت‌های مخالف با این تصمیم محترم است و شناسایی در مورد آنها تسری نمی‌یابد.

با این توضیحات به نظر نمی‌رسد صرف مخالفت ۹ دولت (در برابر رأی مثبت ۱۳۸ دولت) در قطعنامه ۶۷/۱۹ مانع شناسایی فلسطین شود. در نتیجه این دیدگاه، فلسطین با دارا بودن شناسایی جمعی مجمع عمومی می‌تواند به عنوان یک دولت در عرصه بین‌المللی مطرح شود. البته طرفداران این نظر معتقدند شناسایی جمعی صرفاً از رهگذر مجمع عمومی سازمان ملل محقق نمی‌شود، بلکه فلسطین پیش از آن با عضویت در یونسکو توانست شناسایی جمعی جامعه بین‌المللی را کسب کند (Dapo Akande, 2012).^۱

نتیجه گیری

مردم فلسطین پس از جنگ جهانی دوم برای بازیابی حقوق خود بسیار تلاش کردند. در این زمینه نهضت آزادی‌بخش فلسطین را تأسیس کردند. این نهضت در ابتدا صرفاً به عنوان ناظر در سازمان ملل پذیرفته شد. پس از آن با کسب عنوان ناظر دائم، حقوق و مزایای بیشتری را برای خود فراهم آورد. مجمع عمومی سازمان ملل با تصویب قطعنامه ۵۲/۲۵۰ حقوق و مزایای بیشتری را برای فلسطین در سازمان ملل در نظر گرفت، به طوری که متعاقب این قطعنامه از وضعیت ایجاد شده برای فلسطین به عنوان «ناظر عالی یا فوق‌العاده» یاد کرده‌اند (بیگزاده، ۱۳۹۱: ۱۶۶). در نهایت فلسطین در سال ۲۰۱۲ با تصویب قطعنامه ۶۷/۱۹ به عنوان دولت ناظر غیر عضو شناخته شد.^۲ به عبارتی مجمع عمومی سازمان ملل به نوعی بر وجود دولت فلسطین صحنه گذاشت، چراکه در مورد وجود جمعیت دائم فلسطینی با توجه به نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری هیچ‌گونه تردیدی وجود ندارد؛ عنصر سرزمین هم با توجه به قطعنامه

Commons Debates (6th series), vol. 196 (16 October 1991), cited in Harris, Cases and Materials on International Law, p. 145 in Ibid. para. 31.

2. Available at: <http://www.ejiltalk.org/palestine-as-a-un-observer-state-does-this-make-palestine-a-state/>

۳. برای مطالعه در مورد ماهیت و انواع ناظران سازمان‌های بین‌المللی ر.ک:

Eric Suy (1978), the status of observers in international organizations, collected courses of the Hague academy of international law, RCADI, tome 160.

۱۸۱ حدود آن معین شده است. همچنین شکل‌گیری قوای سه‌گانه در فلسطین بعد از موافقت‌نامه‌های اسلو و برگزاری انتخابات مردمی برای شکل‌گیری این نظام سیاسی به‌خوبی حاکی از شکل‌گیری دولت فلسطین در عرصه بین‌المللی است. در کنار این موارد شناسایی بیش از ۱۳۰ دولت و برقراری رابطه در سطح دیپلماتیک با بیش از ۱۰۰ دولت، به‌نظر می‌رسد هیچ‌گونه تردیدی در شکل‌گیری دولت فلسطین، باقی نمی‌گذارد.

بحث شناسایی جمعی از طریق عضویت در سازمان‌های بین‌المللی از زمان تدوین منشور ملل متحد و حتی پیش از آن نیز مطرح بوده، اما در مورد فلسطین عضویت این دولت در سازمان ملل مطرح نبوده، بلکه در قطعنامه ۶۷/۱۹ وضعیت فلسطین به‌عنوان یک دولت تصدیق شده و ۱۳۸ دولت به آن رأی مثبت داده‌اند. آنچه در قطعنامه اخیر اهمیت دارد، ارتقای جایگاه فلسطین به‌عنوان دولت و شناسایی سایر دولت‌هاست^۱، در غیر این صورت فلسطین در گذشته نیز به‌عنوان ناظر در سازمان ملل حضور داشته است. البته شناسایی ممکن است به برقراری رابطه دیپلماتیک منجر نشود، چراکه این دو مسئله، دو موضوع مجزا هستند.

ذکر این نکته نیز بی‌مناسبت نیست که نگارنده در این نوشته در پی اثبات شناسایی جمعی از طریق قطعنامه ۶۷/۱۹ بوده است. در واقع نگارنده به‌دنبال اثبات اصل شناسایی فلسطین توسط سایر دول نبوده است، زیرا حتی اگر شناسایی جمعی از طرف مجمع عمومی سازمان‌های بین‌المللی را (در مورد فلسطین) منتفی بدانیم و قطعنامه سازمان ملل را تا آن حد متفن ندانیم که بتواند مبنای شناسایی فلسطین شود، فلسطین به‌صورت فردی همواره از شناسایی تعداد زیادی از دولت‌ها برخوردار بوده است^۲ (Sir Joseph Hotung Programme for Law, 2011:30). اظهارات برخی از این دولت‌ها در جلسه مجمع عمومی سازمان ملل در سپتامبر ۲۰۱۲ می‌تواند مؤید این نظر باشد. نماینده آرژانتین دولت فلسطین را براساس مرزهای قبل از ۱۹۶۷ م شناسایی کرد. همچنین دولت روسیه، آفریقای جنوبی و بسیاری از دول دیگر حمایت خود را از دولت فلسطین به‌صراحت ابراز داشتند^۳ (Palestine Liberation Organization Negotiations Affairs Department, 2012: 24) (به‌عنوان اولین دولت اروپایی) با تأکید بر حق تعیین سرنوشت فلسطینیان در ۳۰ اکتبر ۲۰۱۴، فلسطین را به‌عنوان دولت به رسمیت شناخت.^۴ با این حال به‌نظر می‌رسد دولت‌هایی که به ارتقای جایگاه فلسطین به‌عنوان «دولت

۱. البته به‌غیر از دولت‌هایی مانند نیوزیلند، بلژیک و... که در مشروح مذاکرات مربوط به قطعنامه ۶۷/۱۹ اعلام داشتند که رأی مثبت آنها به‌منزله شناسایی فلسطین محسوب نمی‌شود، دولت‌های سوئیس، ژاپن، ترکیه و... وجود فلسطین به‌عنوان یک (دولت) را تصدیق کرده‌اند. برای مطالعه مشروح مذاکرات دولت‌ها ذیل قطعنامه ۶۷/۱۹ ر.ک:

A/67/PV.44

2. Available at: <http://www.soas.ac.uk/lawpeacemideast/file70357.pdf>

3. Available at: https://palaestina.org/uploads/media/UN_Booklet-WEB.pdf

1. <http://tnews.ir/news/A0A132576288.html>

ناظر غیر عضو» رأی مثبت دادند، به طور ضمنی به شناسایی این دولت نیز پرداخته‌اند.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. بیگزاده، ابراهیم (۱۳۹۱). *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: مجد.
۲. (۱۳۸۲). *جزوه درسی حقوق بین‌الملل عمومی ۲*، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
۳. ضیائی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۸)، *حقوق بین‌الملل عمومی*، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۴. قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۰). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۵. والاس، ربکا (۱۳۹۰). *حقوق بین‌الملل*، چ سوم، ترجمه و تحقیق دکتر سید قاسم زمانی، تهران: شهر دانش.

ب) مقالات

۶. رنجبریان، امیرحسین؛ فرحزاد، مهسا (۱۳۹۴). «تحولات عناصر تشکیل دولت: از مؤثر بودن به مشروعیت؟»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۵۴، ش ۲، ص ۲۷۲-۲۵۵.

۲. انگلیسی

A) Books

7. Abr Frowein, Jochen(1987). *Recognition of state, encyclopedia of public international law*, vol 10, PNHC.
8. Crawford, James R (2006). *The creation of states in International law, USA Oxford University Press*, second edition.
9. Crawford, James R (1977). *The criteria of statehood in international law*, British Yearbook of International Law. 93-182.
10. E. Villiger, Mark(2009). *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties* , martinus nijhoff publisher.
11. Lauterpact,Hersch(1948). *Recognition in international law*, Cambridge University press, 3rd edition.
12. Palestine Liberation Organization Negotiations Affairs Department (2012), *Palestine at the united nations a vote for peace and justice* Available at:https://palaestina.org/uploads/media/UN_Booklet-WEB.pdf
13. Raic, David (2002). *Statehood and the Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, VOLUME 43.

14. Suy, Eric (1978). *the status of observers in international organizations, collected courses of the Hague academy of international law, RCADI*, tome 160.
15. Victor Rodriguez Cedeno (2003). *Sixth report on unilateral acts of States*, UN Doc.

B) Articles

16. A. Boyle, Francis (1990). "The Creation of the State of Palestine", *EJIL*, pp. 301-306.
17. Aufricht, Hans (1949). "Principles and practices of recognition by international organizations", *The American Journal of International Law*, Vol. 43, No. 4, 679-704.
18. Crawford, James R (1990). "The Creation of the State of Palestine: Too Much Too Soon?", *EJIL*, 307-313.
19. Kelsen, Hans (1941). "recognition in international law". *Theoretical observation, AJIL*, Vol.35, No. 4 , 605-617
20. Lauterpact, Hersch (1944). "Recognition of states in international law, The Yale Law Journal", Vol. 53, No. 3, 385-458.
21. Martin, wahlisch (2012). "beyond a seat in a united nations: Palestine's U.N. membership and international law", *Harvard international law journal* , vo 53, 226-268.
22. Sir Joseph Hotung Programme for Law, Human Rights and Peace Building in the Middle East, School of Oriental and African Studies, *Palestinian Statehood and collective recognition by the United Nations*, University of London , 2011, p. 30 available at : <http://www.soas.ac.uk/lawpeacemideast/file70357.pdf>
23. Vyver, J. D. van der (1991). "Statehood in international law", *Emory Int'l L. Rev.*, Vol. 5, 9-102.

C) Documens

24. ICJ Report (2004). Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory Advisory Opinion, separate opinion of judge Al-Khasawneh.
25. Reports of international arbitral awards (1923). Great Britain v. Costa Rica, (TINOCO CASE), VOLUME I, 369-399.
26. A/CN.4/534 (30 May 2003).
27. (A/66/371, 2011)
28. (A/67/L.28, 2012)