

تدوین: جامعه حقوق‌دانان\*

ترجمه: رضا موسی زاده\*\*

# حق بازگشت فلسطینی‌ها به سرزمین خود از دیدگاه حقوق بین‌الملل

۶۹

مقدمه

از بدو تأسیس دولت فلسطین اشغالی در سال ۱۹۴۸، وضعیت پناهندگان فلسطینی، یکی از مسایل مهم در روابط فلسطینی‌ها و اسرائیل بوده است.<sup>۱</sup> اعلامیه اصول مرتبط با موافقتنامه‌های دولت خودگردان امضا شده در تاریخ ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۳، سرنوشت پناهندگان فلسطینی را موکول به «سند نهایی مذاکرات» می‌کند. با وجود این، یکی از نقاط ضعف موافقتنامه‌های صلح اسرائیل و فلسطین در این است که مذاکره‌کنندگان در مورد شناسایی صریح مقررات حقوق بین‌الملل مربوط به پناهندگان، عاجز و ناموفق بوده‌اند.<sup>۲</sup> مجلس اسرائیل (Knesset) قانونی به تصویب رساند که به موجب آن، فلسطینی‌هایی که در پی جنگ‌های ۱۹۴۸ و ۱۹۶۷ به دیگر کشورها پناهنده شده‌اند، حق بازگشت به فلسطین را ندارند. طبق نظر یوسی کاتس، نماینده مجلس اسرائیل که پیش‌نویس قانون فوق را تهیه کرده، بود. قانون مذکور به منظور رفع هرگونه توهم از جانب فلسطینی‌ها وضع شده است. البته بدیهی است که هرگاه فلسطینی‌ها مسئولیت سیاسی و حقوقی اسرائیل را در قبال دهها هزار پناهنده فلسطین مطرح کنند، دولت مذکور علیرغم دلایل متقن از پذیرش

\* این متن ترجمه و تلخیص از مقاله زیر است:

The Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment, The Dormant Right: The Continuing Violation of The Right of Return, January 2001, in: <http://www.Law Society, Org/Reports/2001/dormintro.html>.

\*\* عضو هیأت علمی دانشکده روابط بین‌الملل

مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی، جلد دهم، ۱۳۸۱، صص ۱۰۴-۶۹.

♦ اسرائیل‌شناسی - آمریکاشناسی

مسئولیت اخلاقی و حقوقی خود سرباز می‌زند.<sup>۳</sup> اسرائیل، ضمن تأکید بر «موافقتنامه‌های اسلو» بر این اعتقاد است که چارچوب مذاکرات مربوط به حل مسئله پناهندگان فلسطین باید خارج از چارچوب قطعنامه‌های سازمان ملل متحد و مقررات بین‌المللی حقوق بشر که موید حق بازگشت پناهندگان فلسطینی است، قرار داشته باشد. در اواخر نوامبر ۱۹۹۹، یوسی کاتس با شکستن یک طلسم مهم، پیشنهاد بازگشت یکصد هزار پناهنده فلسطین را به اسرائیل می‌دهد. ضمناً کاتس اظهار می‌کند که عدد یکصد هزار، یک عدد نمادین است و بازگشت این پناهندگان به منظور ایجاد «وحدت خانوادگی» صورت می‌گیرد و این اقدام اسرائیل را نباید به منزله پذیرش مسئولیت تاریخی و حقوقی در قبال پناهندگان فلسطین محسوب کرد و دیگر آنکه فلسطینی‌ها باید احساس کنند که به آنها حق بازگشت داده شده است و تعداد آنها نیز نمی‌تواند از یکصد هزار تجاوز کند.<sup>۴</sup> علاوه بر قانون مجلس اسرائیل که حقوق پناهندگان فلسطینی را نادیده می‌گیرد، قانون دیگری به نام «قانون بازگشت» به عنوان یکی از «قوانین اساسی اسرائیل» به تصویب می‌رسد که به موجب آن رسماً حق بازگشت فلسطینی‌ها کنار گذاشته می‌شود. قانون بازگشت، در واقع، یکی از پایه‌های دولت یهود را که تضمین‌کننده حق مهاجرت یهودیان به خاک اسرائیل است، تشکیل می‌دهد. قانون مذکور - که اساساً نژادپرستانه و تبعیض‌آمیز است - به طور کلی و «قانوناً» بازگشت فلسطینی‌ها را به وطن خود غیر ممکن می‌سازد.<sup>۵</sup> تصویب یک قانون بازگشت، در حد مقررات قانون اساسی کشور، بیانگر این نکته است که اسرائیل هیچ اهمیتی<sup>۶</sup> به سرنوشت پناهندگان نداده، تمایلی به قرار دادن آن در دستور مذاکرات صلح ندارد.

موضع اسرائیل در ارتباط با حق بازگشت پناهندگان فلسطینی بار دیگر به وضوح در کنفرانس بین‌المللی پناهندگان در پاریس (۲۷ آوریل ۲۰۰۰) مشخص شد. مقام مسئول اسرائیلی در کنفرانس مذکور، صریحاً حق بازگشت پناهندگان فلسطینی به اسرائیل را رد کرد. اسرائیل همواره این گونه استدلال کرده است که فلسطینی‌ها خود با رد طرح تقسیم سازمان ملل متحد ۱۹۴۷ و با حمله به اسرائیل در سال ۱۹۴۸، باعث ایجاد مسئله پناهندگی فلسطینی‌ها شده‌اند. اسرائیل بر این اعتقاد است که بازگشت پناهندگان فلسطینی، موجب

بی‌ثباتی اسرائیل به عنوان یک دولت یهودی می‌گردد. به همین جهت، دولت اسرائیلی باید از هرگونه گسترش جمعیت غیر یهودی که بافت جمعیتی را به ضرر یهودیان تغییر دهد، جلوگیری کند. همچنین اسرائیل مدعی است که آمار جمعیتی ارایه شده توسط UNRWA، غیر واقعی و اغراق آمیز است.<sup>۷</sup> صرفنظر از موضع اسرائیل، باید اذعان کرد که پناهندگان فلسطینی، حق بازگشت به وطن خود را از دست نداده‌اند، در حال حاضر فلسطینی‌ها مصممانه کلیدهای منازل خود را در دست می‌فشارند، هر چند که از زمان طرح اخراج آنها از سرزمین خود بیش از پنجاه سال می‌گذرد. در همان ابتدای تأسیس دولت یهود، ۷۵۰ هزار فلسطینی توسط نیروهای صهیونیستی از خانه و کاشانه خود اخراج شدند.<sup>۸</sup> امروزه، دو سوم مردم فلسطین - بیش از ۵ میلیون نفر - پر جمعیت‌ترین و قدیمیترین جمعیت پناهندگان جهان را تشکیل می‌دهند.<sup>۹</sup> امید و آرزوی بازگشت پناهندگان فلسطین، غالباً مورد بحث بوده است، لیکن این نکته نیز نادیده گرفته شده است که این امید و آرزو دارای مبنای محکمی در حقوق بین‌الملل است. حق بازگشت فلسطینی‌ها به سرزمین خود بیش از ۱۱۰ بار در قطعنامه‌های مختلف سازمان ملل متحد مورد تأیید قرار گرفته است. مضافاً اینکه حق بازگشت، اصولاً در اعلامیه جهانی حقوق بشر،<sup>۱۰</sup> میثاق حقوق مدنی و سیاسی، همچنین در منشورهای اروپایی و آمریکایی حقوق بشر نیز به صراحت پیش‌بینی شده است، اما دوگانگی رفتار کشورهای غربی در قبال بازگشت پناهندگان کویتی، بوسنیایی، کوزوویی، تیمور شرقی، آبخازایی از یک سو و پناهندگان فلسطینی از سوی دیگر، قابل سرزنش است، زیرا در مورد گروه اول، کشورهای مزبور از هرگونه اقدام دیپلماتیک و نظامی دریغ نورزیدند، لیکن هیچ‌گاه اقدام موثری برای بازگشت پناهندگان فلسطینی به سرزمین خود نکردند.<sup>۱۱</sup> با وجود این، از نظر مبنایی و قواعد حقوق بین‌الملل در مورد حق بازگشت فلسطینی‌ها به وطن خود، اجماع نظری در جامعه بین‌المللی وجود دارد. اگر پناهندگان نتوانند به وطن خود بازگردند و هیچ دولت و سازمان بین‌المللی نتواند براساس قواعد حقوق بین‌الملل بشردوستانه از آنها حمایت کند، سرنوشت دهها هزار انسانی که به واسطه دولتهای خود اخراج خواهند شد، چه می‌شود؟ اگر جامعه بین‌المللی نتواند با اعمال فشار بر اسرائیل، مقررات بین‌المللی و قطعنامه‌های

سازمان ملل متحد را در خصوص بازگشت فلسطینی ها به اجرا گذارد، عملاً به دولت اسرائیل اجازه خواهد داد که به «پاکسازی قومی» خود ادامه دهد و حق موطن دهها هزار فلسطینی پناهنده را پایمال کند.

### بخش اول. حق بازگشت

به منظور دستیابی به یک راه حل کلی در خصوص مسئله فلسطین، مجمع عمومی ملل متحد در تاریخ ۱۱ دسامبر ۱۹۴۸، قطعنامه ۱۹۴ را صادر می کند. در این قطعنامه، پیش بینی شده است که: «... پناهندگانی که مایل به بازگشت به خانه و کاشانه خود بوده و خواهان زندگی صلح آمیز با همسایگان خود هستند باید اجازه داشته باشند که در کوتاهترین زمان ممکن به خانه باز گردند و باید خسارات وارده به اموال اشخاصی که قصد بازگشت را ندارند و همچنین خسارت وارده در مورد اموال مفقوده و از بین رفته - طبق حقوق بین الملل یا عدل و انصاف - توسط دولتها و مقامات مسئول جبران شود.»<sup>۱۲</sup> با توجه به وخامت اوضاع و احوال - پس از طرح تقسیم فلسطین - سازمان ملل متحد کنت برنادوت، رییس سوئدی صلیب سرخ را به عنوان میانجی ملل متحد در فلسطین منصوب کرد. وظیفه اصلی وی میانجیگری میان فلسطینی ها و اسرائیل به منظور برقراری آتش بس بود. بخشی از تلاشهای میانجیگرانه کنت برنادوت، یافتن یک راه حل کلی برای مسئله فلسطین بود که شامل حق بازگشت فلسطینی ها به خانه و کاشانه شان نیز می شد. در خصوص حق بازگشت فلسطینی ها، نامبرده اظهار می کند:

«هیچ راه حلی، عادلانه و کامل نخواهد بود مگر آنکه حق بازگشت برای پناهندگان عرب به خانه و کاشانه شان - از جایی که بر حسب اتفاق و یا استراتژی مخاصمه مسلحانه بین اعراب و یهودیان جابه جا شده اند - شناسایی شود.» اکثریت این پناهندگان از سرزمینهایی هستند که به موجب قطعنامه ۲۹ نوامبر ۱۹۴۷ در قلمرو دولت یهودی قرار دارد... اگر چنانچه برای این قربانیان بی گناه مخاصمه، حق بازگشت شناخته نشود - در حالی که موج مهاجران یهودی به فلسطین عازم می شوند - یقیناً نقض اصول اولیه عدالت

صورت گرفته است ...<sup>۱۳</sup> باید یادآور شد که صدور قطعنامه ۱۹۴ مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۱ دسامبر ۱۹۴۸ به پیشنهاد کنت برنادوت و در اثر نفوذی که وی در ملل متحد داشت، صورت گرفت. کنت برنادوت در ۱۷ سپتامبر ۱۹۴۸ توسط تروریستهای یهودی به قتل رسید. بند یازده قطعنامه ۱۹۴ مجمع عمومی ملل متحد، مبنای شناسایی حق بازگشت فلسطینی‌ها بر خانه و کاشانه خود تلقی می‌شود. این قطعنامه، متعاقباً مبنای پذیرش مسئولیت حل مسئله پناهندگان توسط جامعه بین‌المللی قرار می‌گیرد. قطعنامه ۱۹۴ بیش از ۱۱۰ بار مورد تأیید مجمع عمومی سازمان ملل متحد قرار می‌گیرد و مهمترین منبع قانونی در ارتباط با حق ذاتی فلسطینی‌ها برای بازگشت به سرزمینشان محسوب می‌شود. با توجه به اینکه قطعنامه ۱۹۴ مبنای قطعنامه‌های دیگر مجمع عمومی قرار دارد و اساس دستیابی به یک راه حل کلی در مورد منازعات خاورمیانه نیز می‌باشد، باید برای آن قطعنامه، ویژگی الزام آور در نظر گرفت. حق بازگشت، بیش از هر حق دیگری که فلسطینی‌ها برای آن مبارزه کرده‌اند، با موانع عدیده و مقاومت اسرائیل روبه‌رو بوده است.

### قطعنامه (III) ۱۹۴ مجمع عمومی سازمان ملل متحد درباره کمیسیون

#### آشتی، رژیم بین‌المللی بیت المقدس و بازگشت پناهندگان

مورخ ۱۱ دسامبر ۱۹۴۸

مجمع عمومی، پس از بررسی بیشتر وضعیت فلسطین:

۱. مراتب حق شناسی عمیق خود را نسبت به پیشرفتی که در اثر مساعی جمیله میانجی فقید سازمان ملل متحد برای رسیدن به یک توافق مسالمت آمیز نسبت به آینده فلسطین ایجاد شده - که در اثر آن نیز جانش را نیز از دست داد - ابراز می‌کند. همچنین از میانجی فعال و همکارانش نسبت به تلاش مستمر و فداکاریشان در انجام وظیفه در قبال فلسطین اظهار تشکر می‌کند.

۲. یک کمیسیون آشتی (سازش) مرکب از سه عضو سازمان ملل متحد با وظایف زیر

ایجاد می‌کند:

الف. تا جایی که - با توجه به شرایط موجود - ضروری تشخیص می دهد، وظایفی را که به وسیله قطعنامه (S-۲) ۱۸۶ مجمع عمومی مورخ ۱۴ مه ۱۹۴۸ به میانجی سازمان ملل در فلسطین واگذار شده بود، تقبل کند؛

ب. تکالیف خاص و رهنمودهایی را که به وسیله قطعنامه حاضر مشخص شده است و همچنین وظایف و رهنمود تکمیلی دیگری که ممکن است به وسیله مجمع عمومی و شورای امنیت به آن محول شود اجرا کند؛

ج. در صورت تقاضای شورای امنیت، هر وظیفه‌ای را که تاکنون برای میانجیگری سازمان ملل متحد در فلسطین و یا کمیسیون ترک مخاصمه به وسیله قطعنامه‌های شورای امنیت معین شده است تقبل کند. در صورت تقاضای شورای امنیت از این کمیسیون نسبت به تقبل بقیه وظایف میانجی، مسئولیت میانجی خاتمه می یابد؛

۳. تصمیم می گیرد که کمیته‌ای از مجمع عمومی مرکب از نمایندگان چین، فرانسه، اتحاد جماهیر شوروی، بریتانیا و ایالات متحده آمریکا، پیش از پایان اولین بخش اجلاس کنونی مجمع عمومی، پیشنهادی - درباره تعیین سه کشوری که اعضای کمیسیون آشتی را تشکیل خواهند داد - برای تصویب به مجمع ارایه کنند.

۴. از کمیسیون تقاضا می کند که کار خود را در ابتدا با نگرش به ایجاد تماس بین طرفین متخاصم و کمیسیون در اسرع وقت شروع کند؛

۵. از حکومتها و مقامات ذیربط می خواهد که دامنه مذاکرات پیش بینی شده در قطعنامه شورای امنیت مورخ ۱۶ نوامبر ۱۹۴۸ را توسعه دهند و برای رسیدن به توافقی از طریق مذاکره - چه به طور مستقیم و چه با واسطه کمیسیون - بکوشند، با این نظر که تمام مسایلی که میان آنها وجود دارد به توافق نهایی برسد؛

۶. به کمیسیون آشتی دستور می دهد که برای همکاری با حکومتها و مقامات ذیربط به منظور رسیدن به حل و فصل نهایی نسبت به کلیه مسایل اختلافی مهم فیما بین، اقداماتی انجام دهد؛

۷. مقرر می‌دارد که مکانهای مقدس - از جمله ناصریه - بناها و محلهای مذهبی در فلسطین حمایت شوند و دسترسی آزاد بدانها براساس حقوق موجود و رویه تاریخی صورت گیرد و این که مقررات برای این منظور با نظارت مؤثر سازمان ملل متحد باشد. در ضمن، کمیسیون آشتی سازمان ملل متحد، در رایه پیشنهادی کامل خود برای یک رژیم بین‌المللی در منطقه بیت المقدس به چهارمین اجلاس مجمع عمومی، توصیه‌هایی را که به مکانهای مقدس در این خاک مربوط می‌شود، ملحوظ می‌دارد و با توجه به مکانهای مقدس در بقیه خاک فلسطین، از مراجع سیاسی مناطق ذینفع می‌خواهد که حفاظت اماکن مقدس و دسترسی آزاد بدانها را رسماً تضمین کنند. بدیهی است که این تعهدات باید به مجمع عمومی تسلیم شود؛

۸. تصمیم می‌گیرد که با توجه به پیوند سه مذهب با جهان، منطقه بیت المقدس، از جمله منطقه شهری کنونی بیت المقدس به علاوه دهکده‌ها و شهرکهای اطراف آن با مرز شرقی ابودیس و حد جنوبی و حد شمالی بیت لحم، مرز غربی عین کرم (از جمله منطقه ساخته شده موتسا) و حد شمالی شفعه به گونه‌ای خاص و جدا از بقیه خاک فلسطین اداره شود و تحت کنترل مؤثر سازمان ملل قرار گیرد؛

از شورای امنیت می‌خواهد که جهت غیر نظامی کردن بیت المقدس در اسرع وقت اقدامات بیشتری انجام دهد؛

همچنین به کمیسیون آشتی دستور می‌دهد که در چهارمین اجلاس عادی مجمع عمومی، پیشنهادهای مشروح خود را درباره رژیم بین‌المللی دائمی منطقه بیت المقدس با تضمین حداکثر خود مختاری محلی برای گروههای مشخص این منطقه، مطابق با وضعیت بین‌المللی آن عرضه کند؛

کمیسیون آشتی مجاز است، نماینده‌ای از سازمان ملل برای همکاری با اولیای امور محلی - با توجه به اداره داخلی منطقه بیت المقدس - منصوب کند؛

۹. تصمیم می‌گیرد که در صورت توافق بر مقررات مشروح و مفصلتری در میان حکومتها و اولیای امور ذینفع، آزادترین دسترسی ممکن از طریق اتوبوس، قطار و هواپیما به

شهر بیت المقدس برای همه ساکنین فلسطین فراهم شود؛ به کمیسیون آشتی دستور می دهد که در صورت مشاهده اقدامی از هر گروهی که این چنین دسترسی را ممنوع می کند فوراً آن را به شورای امنیت برای اتخاذ تصمیم مناسب گزارش کند؛

۱۰. به کمیسیون آشتی دستور می دهد که برای یافتن ترتیباتی در بین حکومتها و اولیای امور ذینفع به منظور تسهیل توسعه اقتصادی منطقه، از جمله مقرراتی در مورد دسترسی به فرودگاهها و استفاده از حمل و نقل و تسهیلات ارتباطی اقدام کند؛

۱۱. تصمیم می گیرد که به پناهندگانی که قصد بازگشت به خانه و کاشانه خویش و زندگی مسالمت آمیز در کنار همسایگان را دارند در اسرع وقت برای انجام این کار اجازه داده شود و برای آنهایی که بازگشت به وطن را انتخاب نمی کنند باید خسارت اموال مفقود شده و یا صدمه دیده برطبق اصول حقوق بین الملل و با [رعایت] انصاف به وسیله دولتها و مقامات مسئول پرداخت گردد؛

به کمیسیون آشتی دستور می دهد که بازگشت به خانه و کاشانه، استقرار مجدد، اعاده وضعیت اجتماعی و اقتصادی پناهندگان و پرداخت غرامت به آنان را تسهیل کرده و ارتباط نزدیک خود را با رییس کمک به آوارگان فلسطین و از این طریق با اعضا و کارگزاریهای مربوط به سازمان ملل متحد حفظ کند.

۱۲. به کمیسیون آشتی اجازه می دهد که اقدام به تأسیس ارکان فرعی مربوطه کرده و به استخدام کارشناسان فنیکه برای ایفای مؤثر مسئولیتها و نقشها بر طبق این قطعنامه لازمند، مبادرت ورزد؛

کمیسیون آشتی، دفتر مرکزی خود را در بیت المقدس دایر خواهد کرد. مسئولین حفظ نظم در بیت المقدس موظفند کلیه اقداماتی که امنیت این کمیسیون را تأمین می کند، انجام دهند. دبیرکل سازمان، تعدادی محافظ برای حفظ کارمندان و محل اقامت این کمیسیون مأمور خواهد کرد؛

۱۳. به کمیسیون آشتی دستور می دهد که متناوباً گزارش پیشرفت کار خود را به دبیرکل سازمان ملل متحد برای اطلاع به شورای امنیت و اعضای سازمان ملل متحد تسلیم کند؛

۱۴. از دولتها و مقامات ذیربط می‌خواهد که با کمیسیون آشتی همکاری کرده و اقدامات لازم را جهت اجرای قطعنامه حاضر به عمل آورند؛

۱۵. از دبیرکل سازمان تقاضا می‌کند که کارمندان و تسهیلات لازم را فراهم کرده و ترتیبات مناسبی برای تدارک بودجه لازم جهت اجرای مفاد قطعنامه حاضر اتخاذ کند.

## ۱. قطعنامه ۱۹۴ مجمع عمومی ملل متحد

### الف. چرا قطعنامه ۱۹۴ الزام آور است؟

۷۷

پیش از بررسی خصوصیت الزام آور قطعنامه ۱۹۴، به اختصار ماهیت قطعنامه‌های مجمع عمومی ملل متحد مورد بررسی قرار می‌گیرد. به طور کلی، مجمع عمومی ملل متحد به این دلیل که یک رکن قانونگذاری محسوب نمی‌شود، نمی‌تواند برای دولتهای عضو ایجاد التزام کند. قطعنامه‌های مجمع عمومی از حیث ماهیت، صرفاً یک «توصیه» شناخته می‌شوند. به هنگام تأسیس مجمع عمومی، این نهاد اساساً به عنوان یک رکن تبادل نظر و مرکزی برای مبادله آرا و بحث در موضوعات گسترده‌ای که جامعه بین‌المللی به آن مبتلا است، شناخته شد.<sup>۱۴</sup> با وجود این، نقش مجمع عمومی پس از تأسیس آن به طور روز افزونی افزایش یافت. چند دلیل برای افزایش اهمیت مجمع عمومی می‌توان ذکر کرد. نخست اینکه، این رکن با آغاز استعمارزدایی شاهد عضویت تعداد کثیری از کشورها از اقصا نقاط جهان بود. دولتهای عضو، خصوصاً دولتهای جدید با مشارکت فعال خود به نقش آفرینی مجمع عمومی افزودند. حضور نمایندگان تقریباً کلیه کشورهای جهان در مجمع عمومی ارزش این رکن را از حیث سیاسی تقویت می‌کند و همچنین، رویه این دولتها موجب یا مانع از ایجاد قواعد عرفی الزام آور می‌گردد. ثانیاً یکی از دلایل اهمیت مجمع عمومی به جهت ضعف شورای امنیت در خلال جنگ سرد بوده است. به همین جهت، مجمع عمومی، مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و همچنین تشویق و ترغیب رعایت حقوق بشر را به طور جدی در دستور کار خود داشته است. مجمع عمومی در قطعنامه ۳۷۷ خود، تحت عنوان «اتحاد برای صلح» مورخ ۱۹۵۰ مقرر می‌کند که: «هرگاه شورای امنیت به دلیل فقدان اتفاق آرای اعضای دایم نتواند به مسئولیت

اولیه خود که همانا حفظ صلح و امنیت بین المللی است جامه عمل بپوشاند. به طوری که تهدید علیه صلح، نقض صلح یا اقدام تجاوزکارانه احراز شود. مجمع عمومی می تواند بلافاصله موضوع را مورد بررسی قرار داده و توصیه های لازم را برای اقدامات دسته جمعی بنماید...» براساس این قطعنامه، مجمع عمومی می تواند مستقیماً در زمینه حفظ صلح و امنیت بین المللی اقدام کند، مضافاً اینکه مجمع عمومی بارها جلسات فوق العاده ویژه ای در مواردی که شورای امنیت قادر به انجام مسئولیت اولیه خود نبوده است، برگزار کرده است. به عنوان مثال، در ۲۴ و ۲۵ آوریل ۱۹۹۷، مجمع عمومی ملل متحد در اجلاس فوق العاده ویژه ای مسئله «حملات غیر قانونی اسرائیل را در بیت المقدس اشغال شده شرقی و در سایر بخشهای سرزمین اشغالی فلسطین» مورد بررسی قرار داد. قطعنامه های مجمع عمومی به خودی خود نمی تواند تکالیف قانونی الزام آوری برای دولتهای عضو ایجاد کنند. با این حال، هرگاه قطعنامه ها بیانگر قواعد عرفی بین المللی بوده و مبتنی بر رویه مستمر دولتها باشند، می توانند الزام آور شناخته شوند. در ارتباط با الزام آور بودن قطعنامه ۱۹۴ مجمع عمومی می توان دلایل عدیده ای مطرح کرد. از دسامبر ۱۹۴۸ تاکنون، مفاد قطعنامه ۱۹۴ بیش از ۱۱۰ بار تکرار و مورد تأکید قرار گرفته است. تکرار حق بازگشت فلسطینی ها در قطعنامه های متعدد مجمع عمومی، موجب شده است که این حق به عنوان یکی از پایه های حقوق بشر فلسطینی ها به شمار آید. مضافاً اینکه قطعنامه ۱۹۴، ایجاد یک رکن ویژه کمیسیون سازش ملل متحد برای فلسطین (UNCCP) را به منظور تسهیل حل و فصل مسالمت آمیز پیش بینی می کند. با توجه به منطق ذاتی قطعنامه ۱۹۴ که خواهان حق بازگشت فلسطینی ها و جبران خسارت برای اموال از دست رفته آنها می باشد، می توان گفت که این رکن مهم جهانی، هدفی جز شناسایی یک حق قانونی و ذاتی برای یک ملت نداشته است. حق بازگشت فلسطینی ها به سرزمین خود و بالاخره، دلیل سومی که می توان مطرح کرد این است که اساساً شرط پذیرش عضویت اسرائیل در سازمان ملل متحد، پذیرش رسمی قطعنامه (II) و قطعنامه (III) ۱۹۴ مجمع عمومی از سوی آن کشور بوده است. عضویت اسرائیل در سازمان ملل متحد، منوط به شناسایی حق بازگشت پناهندگان فلسطینی به خانه و کاشانه آنها بوده است.

## ب. توافق سیاسی بر خلاف حقوق بین الملل بشر دوستانه

آیا «موافقتنامه های صلح» منعقد شده بین اسرائیل و فلسطین، قطعنامه ۱۹۴ مجمع عمومی را از اعتبار ساقط می کند و آیا حق بازگشت فلسطینی ها را از این پس نمی توان در سایر اسناد و معاهدات بین المللی مربوط به حقوق بشر جست و جو کرد؟ آگاهی از این نکته بسیار پر اهمیت است که طبق قواعد حقوق بشر بین الملل، هیچ یک از «موافقتنامه های صلح» اسرائیل و فلسطین نمی تواند موجب بی اعتباری حق بازگشت فلسطینی ها - که در قطعنامه ۱۹۴ سازمان ملل پیش بینی شده است - گردد. یک توافق سیاسی فقط می تواند بر اساس مقررات حقوق بین الملل و قطعنامه های سازمان ملل متحد و یا فراتر از آنچه در حقوق بین الملل پیش بینی شده است، منعقد گردد. مضافاً اینکه نه تنها قطعنامه ۱۹۴ سازمان ملل متحد در خصوص حل و فصل سیاسی طرفین، سخنی به میان نیآورده است، بلکه آشکارا اصول و راهبردهای لازم را برای دستیابی به یک راه حل عادلانه برای پناهندگان فلسطینی ارائه کرده است. به همین جهت، مذاکرات سیاسی و توافقهایی بین اسرائیل و سازمان آزادیبخش فلسطین نمی توانند از قواعد بین المللی حقوق بشر و قطعنامه های ملل متحد در مورد پناهندگان فلسطین تخطی کنند. گفتنی است که قطعنامه ۱۹۴ ملل متحد نمی تواند به واسطه اعلامیه یک دولت فلسطینی که بر بخشی از سرزمین حکومت دارد از اعتبار ساقط شود. این قطعنامه به طور کلی به حق بازگشت فلسطینی ها به خانه و کاشانه خود توجه دارد و به نوع حکومتی که در آینده در بخشی از فلسطین اشغالی مانند نوار غزه و کرانه باختری مستقر خواهد شد. توجه ندارد، اکثر خانه و کاشانه های پناهندگان فلسطینی در اسرائیل، قرار دارد. هدف قطعنامه ۱۹۴ بدون هیچ ابهامی، بازگشت به خانه و کاشانه های خاصی بوده است که توسط پناهندگان تخلیه شده است و بالاخره حتی اگر الغای قطعنامه ۱۹۴ ملل متحد از نظر فنی امکان پذیر باشد، به هیچ وجه حق بازگشت فلسطینی ها را که در حقوق بشر ریشه دوانیده است نمی توان لغو کرد.

## ۲. حقوق بین الملل به عنوان منبع حق بازگشت

### الف. حق بازگشت به موجب حق تابعیت

همان گونه که در بخش مربوط به «بی تابعیتی» مورد بحث قرار خواهد گرفت، کلیه دلایل بر این امر گواهی می دهد که اصولاً افراد یک جمعیت، تابع تغییرات مربوط به حاکمیت در زمینه تابعیت می باشند. به عبارت دیگر، حق بازگشت به وطن بر این پایه استوار است که وابستگی افراد به سرزمین، یک حق انسانی اساسی است و واژه «کشور» (Country) مندرج در ماده ۱۲ میثاق حقوق مدنی و سیاسی با توجه به اینکه هر فردی دارای حق برخورداری از تابعیت است و حتی در صورت تغییر حاکمیت نیز این حق از وی سلب نمی گردد، تنظیم شده است.<sup>۱۵</sup> پس از اعمال حاکمیت اسرائیل به سرزمین فلسطین، این کشور موظف به شناسایی حق تابعیت برای ساکنان آن سرزمین بود، لیکن دولت اسرائیل چنین نکرد. همان گونه که پیش از این گفته شد، قانون تابعیت اسرائیل مورخ ۱۹۵۲ «قانوناً» حق بازگشت پناهندگان فلسطینی را منکر می گردد. اسرائیل در واقع با عدم شناسایی حق اقامت فلسطینی ها در اسرائیل، آشکارا یکی از قواعد حقوق بین الملل را نقض کرده است. تکلیف هر دولت در مورد پذیرش اتباع خود در دو سطح قابل تحلیل است: نخست اینکه مخالفت یک دولت با اعطای تابعیت به یکی از اتباع خود مغایر حقوق دولتی است که تبعه مذکور در آن ساکن است. مفهوم «کشور محل اقامت» (State of Sojourn)؛<sup>۱۶</sup> بدین معناست که هیچ دولتی مکلف به پذیرش اتباع بیگانه نیست. لیکن، «وضعیت تابعیت» در بردارنده این تکلیف است که هر دولتی باید از اتباع خود حمایت کند، حتی اگر وی در خارج از سرزمین اصلی اقامت داشته باشد. دومین سطح تحلیل، به حمایت یک دولت از اتباع خود از حیث مقررات حقوق بشر و حقوق بشردوستانه مربوط می گردد که این مورد در بخشهای دوم و سوم این مقاله مورد مطالعه قرار می گیرد. از نظر حقوق بین الملل عرفی نیز «یک دولت نمی تواند اتباع یا ساکنین سرزمین خود را اخراج کند، زیرا با این اقدام، برخی از اتباع خود را عنصر نامطلوب شناخته و سپس به اجبار آنها را روانه کشورهای ثالث کرده است.»<sup>۱۷</sup> این امر، با اخراج یک تبعه آغاز و نهایتاً به اخراج دسته جمعی اتباع منجر می گردد. چنانچه دولتی از اعطای تابعیت به یکی از

اتباع خود اجتناب کند، خود مسئول ایجاد «وضعیت کشور محل اقامت» شده است و در نتیجه، موظف به برقراری وضعیت سابق (Status qua ante) می‌باشد، به عبارت دیگر، دولت مذکور، مکلف به پذیرش اتباع یا ساکنین خود است. به عنوان یک تکلیف بین المللی، وظیفه پذیرش اتباع خودی در قاموس حقوق بین الملل قویاً مورد تأکید قرار گرفته است.<sup>۱۸</sup> به موجب قانون تابعیت اسرائیل مصوب سال ۱۹۵۲ که تنها قانون قابل اجرا در ارتباط با شهروندی در اسرائیل به شمار می‌آید، اعطای تابعیت از طریق بازگشت، اقامت، تولد و کسب تابعیت صورت می‌گیرد. قانون مذکور، مقرر می‌کند که کسب تابعیت اسرائیل به موجب قانون از طریق مهاجرت (Immigration) صورت می‌گیرد. بخش دوم این قانون، تحت عنوان «اعطای تابعیت از طریق بازگشت» مقرر می‌دارد:

الف. «هر مهاجر یهودی به موجب قانون مهاجرت (مصوب ۱۹۵۰) می‌تواند تبعه اسرائیل گردد.» طبق قانون تابعیت اسرائیل، «مقررات شهروندی فلسطین» که بین سالهای ۱۹۲۵ لغایت ۱۹۴۲ به اجرا گذارده می‌شد، لغو می‌گردد. با توجه به ضوابط سختی که اسرائیل از مفهوم «شهروندان فلسطینی عربی الاصل»<sup>۲۰</sup> ارایه می‌کند، عملاً کلیه فلسطینیهایی که به خارج از سرزمین خود که از سال ۱۹۴۸ اسرائیل نامیده می‌شود - روانه شده‌اند، جزو اتباع اسرائیلی محسوب نمی‌شوند.<sup>۲۱</sup> علاوه بر قانون تابعیت ۱۹۵۲ که «قانوناً» حق بازگشت پناهندگان فلسطینی» را نادیده می‌گیرد، تلاشهای دیگری نیز صورت گرفته است که عملاً نوعی مانع قانونی برای طرح ادعای قضایی از طرف ساکنین قبلی فلسطین به وجود آورد. در این زمینه، اسرائیل در سال ۱۹۵۴، «قانون پیشگیری از نفوذ» (Prevention of Infiltration Law) را به تصویب رساند. طبق بند الف، بخش ۳۰ قانون مذکور، وزارت دفاع اسرائیل اختیار دارد که دستور اخراج یک «فرد نفوذی» را صادر کند. فرد نفوذی (Infiltrator) از نظر این قانون به فردی اطلاق می‌گردد که آگاهانه و به طور غیر قانونی وارد اسرائیل شده باشد و یا فردی باشد که بین ۲۹ نوامبر ۱۹۴۷ (تاریخ تقسیم فلسطین به موجب تصمیم سازمان ملل متحد) تا ورود وی به اسرائیل، تبعه یا ساکن و یا

گردشگر در یکی از کشورهای عربی مخالف اسرائیل بوده باشد و بالاخره به موجب قانون مذکور، فرد نفوذی نیز به مقیم یا تبعه پیشین فلسطین گفته می شود که محل اقامت عادی خود را که اکنون بخشی از اسرائیل را تشکیل می دهد، «ترک» کرده باشد. این مفهوم به طور گسترده پذیرفته شده است که هیچ دولتی نباید و نمی تواند عدم پذیرش اتباع و ساکنین قبلی سرزمین خود را به هر طریقی توجیه کند و اقداماتی در جهت سلب تابعیت آنها به عمل آورد. همان گونه که در پیش نویس «کنوانسیون تابعیت» - تهیه شده توسط مرکز پژوهشهای حقوقی هاروارد - آمده است:

«هیچ دولتی نباید از ورود یک شخص به سرزمین خود جلوگیری به عمل آورد، حتی اگر شخص مذکور دارای تابعیت کشور نخست باشد و یا اینکه پیش از آن دارای تابعیت آن کشور بوده و در حال حاضر، تابعیت را بدون داشتن یا کسب تابعیت کشور دیگر از دست داده است.»

#### ب. حق بازگشت بر اساس قواعد حقوق بشر

بر خلاف حق تابعیت که در آن حق بازگشت به عنوان یک تکلیف بین دولتها تلقی می شود، حق بازگشت در قواعد حقوق بشر بر این پایه استوار است که هر فردی دارای یک حق تضمین شده برای ورود به کشور خود است. هر سه معاهده منطقه ای مربوط به حقوق بشر از حق ورود افراد به کشور خود حمایت می کنند. کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر مقرر می کند: «هیچ شخصی نمی تواند از سرزمین کشوری که تابعیت آن را دارد اخراج شود و یا اینکه از ورود به آن سرزمین محروم گردد.»<sup>۲۲</sup> در پروتکل چهارم کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادیهای اساسی نیز آمده است: «هیچ شخصی نمی تواند از حق ورود به سرزمین دولتی که تابعیت آن را دارد محروم گردد.»<sup>۲۳</sup> و بالاخره منشور آفریقایی حقوق بشر و ملتها پیش بینی می کند: «هر فردی حق بازگشت به کشور خود را داراست.»<sup>۲۴</sup> همانند معاهدات منطقه ای حقوق بشر، حق بازگشت نیز قویاً در معاهدات بین المللی حقوق بشر مورد تأکید قرار گرفته است. طبق بند ۲ ماده ۱۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر، «هر فردی حق

ترک کردن هر کشوری از جمله کشور خود و بازگشت به آن را داراست.» در اعلامیه جهانی حقوق بشر هرگونه فشار یا تهدیدی علیه جمعیتی از افراد به منظور ترک سرزمینی که در آن اقامت دارند، صریحاً ممنوع اعلام شده است.<sup>۲۵</sup>

در میثاق حقوق سیاسی و مدنی - سندی که اسرائیل نیز در آن عضویت دارد - صریحاً آمده است که: «هیچ شخصی را نمی توان خودسرانه از حق بازگشت به سرزمینش محروم کرد» (بند ۴ ماده ۱۲). در ارتباط با پناهندگان فلسطینی، مفهوم «خودسرانه محروم کردن» (Arbitrarily Deprived) باید به مضمون «به کارگیری وسایل محروم ساختن فرد از حق بازگشت به سرزمین خود» مورد تفسیر قرار گیرد. همچنین، حق بازگشت می تواند از مقررات کنوانسیون الغای هرگونه تبعیض نژادی که اسرائیل نیز به آن پیوسته است، استخراج گردد. کنوانسیون مذکور در تعریف «تبعیض نژادی» (Racial Discrimination) اشعار می دارد: تبعیض نژادی عبارت است از هرگونه تمایز، محرومیت، محدودیت یا اولویت بخشیدن به افراد از حیث نژاد، رنگ، نسب یا تابعیت که در نتیجه آن، شخصی از حق خود محروم می گردد. یقیناً تعریف فوق را می توان به رفتار اسرائیل در خصوص نفی سرسختانه حق بازگشت پناهندگان فلسطینی تعمیم داد.

### ج. حق بازگشت براساس حقوق بین الملل بشر دوستانه

«حقوق جنگ ملزم می کند که دولت اشغال کننده (یک سرزمین) مردم غیر نظامی آن را مورد حمایت قرار دهد و در هر صورت، مانع از تبعید آنها گردد.»<sup>۲۶</sup> در خلال جنگ ۱۹۶۷ و حوادث پس از آن، علاوه بر ۲۴۰ هزار فلسطینی که برای نخستین بار از کرانه باختری و نوار غزه اخراج شدند، تقریباً ۱۷۷۵۰۰ نفر از سال ۱۹۴۸ به بعد برای دومین بار مجبور به ترک سرزمین خود شدند.<sup>۲۷</sup> با توجه به اشغال خصمانه سرزمینهای نوار غزه و کرانه باختری باید ادعان کرد که مقررات حقوق بین الملل بشر دوستانه نسبت به افرادی که سرزمینشان توسط یک قدرت خارجی اشغال شده است، قابل اجرا است و حقوق افراد مذکور را تضمین می کند. دولت اسرائیل به عنوان امضاکننده کنوانسیون چهارگانه ۱۹۴۹ ژنو قانوناً مسئول اجرای

ضوابط و استانداردهای بشر دوستانه است. در این کنوانسیون، دولت اشغالگر متخاصم موظف به رعایت اشخاص حمایت شده است. از نظر کنوانسیون مذکور «اشخاص حمایت شده (Protected Personnes) عبارتند از اشخاصی که در یک زمان خاص و در هر وضعیتی خود را در دستان قدرت اشغالگری - که دارای تابعیت آن نیستند - می یابند.»<sup>۲۸</sup> از میان حقوق گسترده ای که قدرت اشغالگر ملزم به تضمین است، همانا حق بازگشت به سرزمین برای افراد می باشد. براساس تفسیر ارایه شده توسط صلیب سرخ جهانی در ارتباط با کنوانسیونهای چهارگانه ژنو، واژه «در دستان» (In the hands of) به مفهوم وسیع کلمه و نه صرفاً مفهوم فیزیکی آن به کار برده می شود. همچنین در کنوانسیونهای چهارگانه ژنو، مفهوم «اشخاص حمایت شده» (Protected Personnes) شامل اشخاصی نیز می گردد که موقتاً در آغاز اشغال سرزمین در آن کشور اقامت نداشتند و یا ساکنینی که در مدت اشغال در خارج از کشور بسر می بردند. برخی از مقررات کنوانسیون ژنو، متضمن معنای اخیر است. نخست می توان به بند ۴ ماده ۶ کنوانسیون اشاره کرد. ماده مذکور مقرر می کند: اشخاص حمایت شده ای که آزاد شده اند، یا به سرزمین خود بازگشته اند و یا مجدداً در سرزمین مذکور مستقر شده اند می توانند کماکان از مقررات این کنوانسیون بهره مند گردند. ماده دیگری که می توان بدان استناد کرد ماده ۵۸ (بند ۳) است. طبق ماده مذکور فسخ کنوانسیون ژنو توسط یک عضو پیش از خاتمه یافتن عملیات مربوط به آزاد سازی، بازگشت و استقرار مجدد اشخاص حمایت شده امکان پذیر نیست. هر دو ماده فوق الذکر مؤید این قاعده هستند که اشخاصی که موقتاً در آغاز اشغال در سرزمین اقامت نداشتند و یا در خلال اشغال، خارج از آن سرزمین بسر می بردند، به عنوان اشخاص حمایت شده و در واقع، اشخاصی که حق بازگشت را دارند، محسوب می شوند.<sup>۲۹</sup>

### بخش دوم. چالش برای تفسیر مضیق از حقوق پناهندگان فلسطینی

عمده ترین اسناد حقوقی بین المللی که بیانگر حقوق و تکالیف دولتها در قبال پناهندگان است، عبارتند از: کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو درباره وضعیت پناهندگان،

پروتکل ۱۹۶۶ درباره وضعیت پناهندگان، اساسنامه کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان بویژه مقررات حاکم بر UNRWA\* . مقررات این اسناد در ارتباط با حقوق پناهندگان فلسطینی، موضوع تفسیر مضیقی قرار داشته است. به همین جهت، پناهندگان فلسطینی از اساسیترین حمایت‌های قانونی خود که در حقوق بین الملل پناهندگان پیش بینی شده است، محروم گردیده اند. به جهت تفسیر نادرست و مضیق و همچنین اجرای ناصحیح حقوق پناهندگان فلسطینی، این گروه از پناهندگان را باید گسترده‌ترین گروه پناهندگان در سطح جهان دانست که از اساسیترین حقوق خود محروم هستند. نخستین سند بین المللی حاکم بر حقوق پناهندگان و تکالیف دولتها در قبال آنها، کنوانسیون ۱۹۵۱، درباره وضعیت پناهندگان است. (مورخ ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱).<sup>۳۰</sup> این کنوانسیون در بند ۲ ماده یک خود به شرح زیر تعریف می کند:

«... ۲- در نتیجه حوادث قبل از یکم ژانویه ۱۹۵۱ و به علت ترس موجه از اینکه به علل مربوط به نژاد یا مذهب یا ملیت یا عضویت در بعضی گروههای اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی تحت شکنجه قرار گیرد- در خارج از کشور محل سکونت عادی خود به سر می برد و نمی تواند و یا به علت ترس مذکور نمی خواهد خود را تحت حمایت آن کشور قرار دهد- یا در صورتی که فاقد تابعیت است و پس از چنین حوادثی در خارج از کشور محل سکونت دائمی خود بسر می برد نمی تواند یا به علت ترس مذکور به آن کشور باز گردد...» گفتنی است که ماده ۱(د) کنوانسیون ۱۹۵۱، صرفاً نسبت به پناهندگان فلسطینی قابل اجرا است که مورد تفسیر ناصحیح قرار گرفته به طوری که باعث نادیده گرفته شدن حمایت قانونی از گسترده ترین گروه پناهندگان جهان شده است. ماده مذکور مقرر می کند: «این کنوانسیون در مورد اشخاصی که در حال حاضر، تحت حمایت مؤسسات یا ارکان سازمان ملل متحد- غیر از کمیساریای عالی سازمان ملل متحد- برای پناهندگان قرار ندارد یا از مؤسسات یا ارکان مزبور کمک دریافت می کنند مجری نخواهد بود. در صورتی که حمایت یا کمک

\* United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East

مزبور به علتی قطع شود و سرنوشت این اشخاص به موجب قطعنامه های مربوطه مجمع عمومی ملل متحد تعیین نگردد، اشخاص مزبور کاملاً حق خواهند داشت از مقررات این کنوانسیون بهره مند گردند. علاوه بر ماده یک (د) کنوانسیون ۱۹۵۱، بند ۷ (ج) اساسنامه کمیساریای عالی پناهندگان (UNHCR) مقرر می کند: «صلاحیت کمیساریای عالی (...) نمی تواند به شخصی تسری یابد که از حمایت یا مدد رسانیهای موسسات و آژانسهای ملل متحد برخوردار باشد.» مقررات مشابهی در بند ۲ ماده یک کنوانسیون مربوط به وضعیت اشخاص بی تابعیت (کنوانسیون ۱۹۵۴) به شرح زیر پیش بینی شده است: «... این کنوانسیون، شامل (...) اشخاصی که در حال حاضر از موسسات و آژانسهای ملل متحد - به غیر از کمیساریای عالی پناهندگان - کمک یا حمایتی دریافت می کنند (مادامی که این کمکها صورت می گیرد) نمی گردد.» بدیهی است که منظور از «سایر موسسات ملل متحد»، هر دو موسسه UNRWA و UNCCP است که موسسه نخست، عمدتاً نقش «مدرسانی» (assistance) به پناهندگان فلسطینی را داشته است و موسسه دوم، بیشتر به عنوان یک موسسه حمایتی (Protection) ویژه برای پناهندگان فلسطینی عمل کرده است. مطابق تفسیر معمول، پناهندگان فلسطینی فقط از امداد رسانی UNRWA می توانند برخوردار شوند و از رژیم حمایتی UNHCR محروم هستند. این برداشت به طور گسترده ای مطرح شده است، مادامی که UNRWA به امداد رسانی خود ادامه می دهد، مقررات کنوانسیون ۱۹۵۱ نمی تواند نسبت به پناهندگان فلسطینی به اجرا گذارده شود.<sup>۳۱</sup> علی رغم این که ماده یک (د) کنوانسیون ۱۹۵۱ به طور مرتبط با بند ۷ اساسنامه UNHCR و مقررات UNRWA مورد تفسیر محدود قرار می گیرد، با این حال به گونه ای این تفسیر معرفی می گردد که گویی از حقوق فلسطینی ها حمایت می کند. طبق نظر یکی از حقوقدانان برجسته حقوق بین الملل پناهندگان، خانم سوزان اکرم (Susan Akram)، بر خلاف تفسیر مشترکی که به موجب آن، حقوق فلسطینی ها همطراز با حقوق سایر پناهندگان مورد حمایت و تضمین قرار نمی گیرد، پناهندگان فلسطینی از یک «رژیم حمایتی گسترده» (Heightened Protection regime) برخوردارند.<sup>۳۲</sup> رژیم خاصی که برای پناهندگان فلسطینی پیش بینی شده است به وضوح در

اهداف و ادبیات اسناد بین‌المللی مربوط به حقوق پناهندگان آمده است: «چنانچه بخواهیم رژیم گسترده مذکور را دقیقاً مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم، باید در نظر داشته باشیم که رژیم مذکور دو سازمان را با دستور کار فوری برای پناهندگان فلسطینی ایجاد کرده است: UNRWA\* که به منظور امداد رسانی (assistance) به فلسطینیها و UNCCP\*\* که به منظور ایجاد موسسه حمایتی (Protection agency) تأسیس شده‌اند. کاربرد ماده یک (د) در واقع، تضمین این امر است که چنانچه به هر دلیلی این موسسات نتوانند به وظایف خود عمل کنند، وظایف آنها به کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان (UNHCR) منتقل خواهد شد و همچنین کنوانسیون ۱۹۵۱ درباره وضعیت پناهندگان، کاملاً و سریعاً و بدون هیچ پیش شرطی به پناهندگان فلسطینی به اجرا گذارده خواهد شد. این، چیزی است که می‌توان از مفاد ماده یک (د) در ارتباط با مفهوم «حمایت و کمک رسانی» استنباط کرد. به عبارت دیگر، چنانچه UNCCP نتواند به وظیفه حمایتی خود عمل کند، این وظیفه باید به عهده کمیساریای عالی پناهندگان UNHCR گذاشته شود (...). در نتیجه، کمیساریای عالی پناهندگان، کاملاً اختیار دارد تا بر کنوانسیونها و قطعنامه‌های مربوط به حقوق فلسطینیها نظارت کرده، اقدام به اجرا و تقویت آنها کند.<sup>۳۳</sup> تفسیر فوق، به واسطه شناسایی مسئولیت جابه‌جایی بیش از ۷۵۰ هزار پناهنده فلسطینی، توسط قطعنامه‌های سازمان ملل متحد تقویت شده است. در نوامبر ۱۹۴۷، مجمع عمومی ملل متحد تصمیم گرفت که فلسطین را به دو بخش عربی و یهودی نشین تقسیم کند. مجمع عمومی ملل متحد طی قطعنامه (II) ۱۸۱ مورخ ۲۹ نوامبر ۱۹۴۷، «طرح تقسیم فلسطین» (Palestine Partition Plan) را بدون توجه به آرمانهای اکثریت ساکنین آن کشور به تصویب می‌رساند. متعاقب این قطعنامه، بیش از ۸۰ درصد ساکنین عرب فلسطین توسط نیروهای اسرائیلی-صهیونیستی جابه‌جا و اخراج می‌گردند و همچنین بیش از ۴۳۰ روستای فلسطینی عرب تبار از جمعیت خالی و تخریب می‌گردد.<sup>۳۴</sup> به این دلیل که سازمان ملل متحد خود باعث ایجاد مسئله پناهندگان

\*این سازمان به موجب قطعنامه (۱۷) ۳۰۲ مجمع عمومی سازمان ملل متحد تشکیل شده است.  
\*\* این سازمان به موجب قطعنامه (۱۱۱) ۱۹۴ مجمع عمومی سازمان ملل متحد تشکیل شده است.

فلسطینی شده بود، رژیم ویژه‌ای در سطح گسترده‌ای برای حمایت و کمک رسانی به پناهندگان فلسطینی ایجاد کرد. از زمانی که مأموریت UNCCP - به موجب قطعنامه (V) ۳۹۴ مجمع عمومی ملل متحد کاهش یافت و کمیسیون دیگر قادر به انجام مأموریت خود مطابق قطعنامه ۱۹۴ نبود، پناهندگان فلسطینی از ۱۹۵۰ به بعد هیچ گونه کمکی از سوی هیچ یک از موسسات سازمان ملل متحد دریافت نکردند. همان گونه که پیش از این گفته شد، محتوای ماده یک (د) کنوانسیون ۱۹۵۱ به وضوح مقرر می‌دارد که پناهندگان فلسطینی نباید از مزایای این کنوانسیون محروم گردند و اینکه موسسات حمایتی به آنها خدماتی ارائه نکنند. بنابراین، کنوانسیون ۱۹۵۱ با کلیه مزایا و تضمینهای آن باید نسبت به پناهندگان فلسطینی و هر گروه پناهنده‌ای که زیر نظر کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان (UNHCR) قرار دارد، به اجرا گذاشته شود. بالاخره باید اذعان کرد که هیچ راه حلی برای وضعیت پناهندگان فلسطینی وجود نخواهد داشت، مگر آنکه مفاد قطعنامه‌های سازمان ملل متحد مورد رعایت قرار گیرد.

در ماده یک (د) کنوانسیون ۱۹۵۱ به «مطابقت (وضعیت پناهندگان) با قطعنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد» اشاره شده است که در مورد پناهندگان فلسطینی باید به قطعنامه‌های ۱۸۱ و (III) ۱۹۴ مجمع عمومی استناد کرد. این قطعنامه‌ها، راه حل مطلوبی در ارتباط با پناهندگان فلسطینی، خصوصاً حق بازگشت آنها به خانه و کاشانه خود و حق اعاده مالکیت - و اگر اعاده مالکیت امکان پذیر نباشد، جبران خسارات مادی و غیر مادی - پیش بینی کرده‌اند. با توجه به راه‌حلهایی که پس از جنگ جهانی دوم در مورد پناهندگان به اجرا گذاشته شد، باید پذیرفت که حل مسئله حقوق پناهندگان فلسطینی باید در چارچوب یک رژیم خاص صورت پذیرد. بنابراین، مسئله پناهندگان فلسطینی، نه تنها باید مطابق مقررات حقوق بین الملل پناهندگان حل و فصل شود، بلکه مقررات قطعنامه‌های سازمان ملل متحد نیز باید مبنای هر راه حل نهایی برای مسئله پناهندگان فلسطینی قرار گیرد.<sup>۳۵</sup>

## بخش سوم. مسئله بی تابعیتی

### ۱. مانعی مضاعف در ارتباط با حل مسئله پناهندگان

مسایلی از قبیل موارد زیر، بیانگر واقعیهایی است که اشخاص فاقد تابعیت با آن روبه‌رو هستند: اموال غصب شده، فقدان گذرنامه مرتبط به یک دولت، عدم توانایی بازگشت به کشور، عدم برخورداری از حقوق سیاسی و مدنی، عدم دستیابی به شغل و عدم برخورداری از خدمات اجتماعی. حدود نیمی از جمعیت ۶٫۵ میلیون نفری فلسطینی فاقد تابعیت هستند.<sup>۳۶</sup> بسیاری از آنها که از یک تابعیت اسمی (Nominal Nationality) برخوردارند، کماکان نمی‌توانند از حقوق قانونی خود مانند سایر شهروندان بهره‌مند گردند. این واقعیت که اغلب پناهندگان فلسطینی فاقد تابعیت هستند، تأثیر بسزایی در وخامت وضعیت غیر انسانی و ناامیدکننده آنها گذاشته است. مادامی که یک دولت فلسطینی تشکیل نشده است، مسئله افراد بی تابعیت، به طور شایسته‌ای حل نخواهد شد و جابه‌جایی پناهندگان فلسطینی بی تابعیت پایان رضایت‌بخشی نخواهد داشت. گفتنی است که تا زمانی مبارزات فلسطینی‌ها به تشکیل یک دولت خودگردان - که کلیه شرایط حقوق بین‌الملل را داشته باشد منجر نشده است، مسئله پر اهمیت بی‌تابعیتی فلسطینی‌ها را باید مطابق مقررات بین‌المللی مورد توجه قرار داد. بخشهای سه‌گانه زیر بدون ورود به بحث‌های تاریخی و مسئله حاکمیت فلسطینی‌ها، نگاهی اجمالی به عواقب وضعیت بی‌تابعیتی پناهندگان فلسطینی می‌کند.

### ۲. پدیده بی‌تابعیتی: «پیوند مفقوده»<sup>۳۷</sup>

وضعیت بی‌تابعیتی، مسئله جهانی و گسترده‌ای است که موجب می‌شود افراد بی‌تابعیت همواره در معرض جابه‌جایی قرار داشته باشند.<sup>۳۸</sup> به دلیل عدم برخورداری از حمایت دولتی که در سرزمین آن بسر می‌برند، افراد بی‌تابعیت به هنگام جست‌وجوی محلی امن و مطمئن برای زندگی با مخالفت و طرد از سوی کشور مقابل روبه‌رو می‌شوند. مسئله

تابعیت را باید مهمترین پیوند موجود بین فرد و حقوق بین الملل دانست، زیرا به موجب این پیوند، فرد می تواند از حمایت قانونی و مقررات اساسی حقوق بشر برخوردار گردد. تابعیت، موجب می گردد که فرد، احساس تعلق و هویت کند. نکته حایز اهمیت این است که تابعیت، منجر به حمایت دولت از فرد و شناسایی و اجرای حقوق سیاسی و مدنی برای وی می گردد.<sup>۳۹</sup> مضافاً بر موارد فوق، برخورداری از تابعیت، سبب می گردد تا فرد از خدمات عمومی استفاده کرده و در روند سیاسی کشور شرکت کند و همچنین به دستگاه قضایی دسترسی داشته باشد. از نظر حقیقی «پیوند واقعی موثر» (genuine effective Link) بین افراد و دولت بر اساس محل تولد، نسب و رابطه ای که شخص در اثر اقامت طویل المدت با یک دولت برقرار می کند، ایجاد می شود.<sup>۴۰</sup> به موجب مقررات حقوق بین الملل، شخص فاقد تابعیت، «شخصی است که از نظر قانونی تبعه هیچ دولتی نیست.» این تعریف از آنجا که به اشخاص بی تابعیت قانونی (de jure stateless Persons) قابل تسری است نمی تواند «اشخاص بی تابعیت عملی» (de facto stateless Persons) را شامل گردد.<sup>۴۱</sup> اجرای «تابعیت موثر» طبیعتاً پیوند فرد با دولت و سرزمینش را تقویت و موجب تضمین امنیت وی می گردد. بی تابعیتی در واقع، عواقب مهمی برای امنیت افراد و اعمال حقوق بشر در مورد آنها را در پی دارد.

### ۳. حمایت ملی چه تبعاتی می تواند داشته باشد؟

حمایت ملی تا زمانی وجود دارد که دولت قادر باشد و اراده داشته باشد تا امنیت شهروندان خود را تضمین کند و همچنین حمایت ملی تا زمانی وجود دارد که شهروندان، مشروعیت دولت را بپذیرند و گروههای مختلف اجتماعی، ضرورت حل اختلافات خود را از طریق مسالمت آمیز احساس کرده، بدان عمل کنند. پس از آن، جلوه های حمایت ملی را باید در رعایت قواعد حقوقی، عدم وجود خشونت سیاسی و اجتماعی، سازوکارهای تقویت و اجرای موثر قواعد حقوقی و برخورداری از یک نظام قضایی بیطرفانه، عدم تبعیض در حکمرانی، توزیع عادلانه منابع و برابری افراد در دسترسی به خدمات عمومی جست و جو کرد.<sup>۴۲</sup> ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می کند: «هر فردی دارای حق تابعیت است.» البته ماده مذکور

مشخص نمی‌سازد که تکلیف اعطای تابعیت به عهده چه کسی است و به همین جهت، سبب مناقشات متعددی میان دولتها شده است، اما شق دوم ماده ۱۵ اقدام حمایتی قابل توجهی در جهت ایجاد یک وظیفه سلبی برای دولتها (موجب بی‌تابعیت نشدن افراد) پیش بینی کرده است: «احدی را نمی‌توان خودسرانه از تابعیت خود محروم کرد.» در واقع، بی‌تابعیتی، صرفاً ناامنی انسانی نیست، بلکه می‌تواند به تهدیدی علیه امنیت منطقه ای و بین‌المللی منجر گردد. در نهایت باید اذعان کرد که مسئله اشخاص بی‌تابعیت، فقط از طریق اقداماتی که دولتها انجام می‌دهند، قابل حل خواهد بود.

#### ۴. فلسطینی‌های «بی‌تابعیت» یا فلسطینی‌های «با تابعیت نامعلوم»؟

وضعیت فلسطینی‌ها را می‌توان با توجه به مسئله بی‌تابعیتی آنها به شرح زیر توصیف کرد:

«همان‌گونه که اسرائیل وضعیت شهروندی را برای اکثریت فلسطینی‌های عرب به رسمیت نمی‌شناسد، اغلب کشورهای عربی محل پناهندگی فلسطینی‌ها نیز شدیداً با جذب و اعطای وضعیت شهروندی به فلسطینی‌ها مخالفت می‌کنند و بر این اعتقادند که مسئله آنها باید از طریق بازگشت پناهندگان و برقراری نظام خودگردان حل گردد. به جز موارد استثنایی، پناهندگان فلسطینی در اغلب کشورهای محل پناهندگی از تابعیت و موقعیت شهروندی برخوردار نبوده‌اند. علی‌رغم اینکه «فلسطین» به عنوان یک واحد سیاسی از سوی تعدادی از کشورها به رسمیت شناخته شده است و با وجود اینکه سازمان آزادیبخش فلسطین به عنوان نماینده قانونی مردم فلسطین پذیرفته شده است، با این حال از نظر مقررات حقوق بین‌الملل، فلسطینی‌های پناهنده، اشخاص بی‌تابعیت محسوب می‌گردند. سوای بسیاری از فلسطینی‌هایی که به واسطه تولد دارای تابعیت فلسطین می‌باشند، حوادث ۱۹۴۸، پایان بخش تابعیت آنها محسوب می‌گردد و همچنین برای بسیاری از فلسطینی‌ها، کسب تابعیت جایگزین، امکان پذیر نبوده است.»<sup>۴۳</sup>

به منظور روشن کردن هر چه بهتر مسئله حاکمیت و تابعیت فلسطین - مسئله‌ای که ارتباط تنگاتنگی با مسئله بی‌تابعیتی دارد - می‌باید اصول و قواعد نظام قیمومیت در زمان

جامعه ملل - خصوصاً نظام قیمومیت فلسطین - را مورد بررسی و مطالعه قرار داد. فلسطین در دوره جامعه ملل، تحت قیمومیت انگلستان قرار داشت. ماده ۲۲ میثاق جامعه ملل که نظام قیمومیت را پیش بینی می کند، پیشرفت سرزمینهای تحت قیمومیت را مرهون «سرپرستی (...)

ملل پیشرفته» می داند. درجه قیمومیت و سرپرستی نیز بستگی به بلوغ سیاسی مردم کشور مورد نظر دارد. از این منظر، فلسطین در نوع «الف»، (Mandate "A") یعنی نوع قیمومیتی که مردم برای پیشرفته ترین سرزمینهای تحت قیمومیت در نظر گرفته می شد، طبقه بندی شد. هدف از نظام قیمومیت، حمایت و مشارکت در ساختن زیر ساختها و نهادهای مدرن تا دستیابی به استقلال نهایی مردم آن سرزمینها بود. گفتنی است که استقلال سرزمینهایی که در طبقه قیمومیت «الف» - از جمله فلسطین قرار داشتند - به طور موقت در میثاق جامعه ملل مورد شناسایی قرار گرفته است. از نکته اخیر، چنین استنباط می شود که فلسطینی ها جزو اتباع دولت اداره کننده محسوب نمی شدند و خود می توانستند از حمایت دیپلماتیک برخوردار گردند. وضعیت شهروندی و «تابعیت سرزمین فلسطین» به واسطه «قانون تابعیت فلسطین ۱۹۴۱-۱۹۲۵»<sup>\*</sup> مشخص شده بود. وضعیت ملی فلسطینیها در گذرنامه هایی که در اختیار داشتند تحت عنوان «تبعه فلسطینی موضوع ماده یک یا سه قانون تابعیت فلسطین ۱۹۴۱ - ۱۹۲۵»<sup>\*\*</sup> شناسایی شده بود. تابعیت فلسطینی موثر با پایان قیمومیت و اعلان موجودیت دولت اسرائیل در ۱۴ مه ۱۹۴۸ خاتمه یافت.<sup>۴۴</sup>

## ۵. آیا شناسایی حق خودگردانی مردم فلسطین ناشی از حق برخورداری از تابعیت فلسطین است؟

شناسایی دولت فلسطین به عنوان یک واحد سیاسی تمام عیار زودرس به نظر می رسد. با نگاهی اجمالی به شرایطی که حقوق بین الملل برای دولتهای موجود پیش بینی کرده است، سوء تعبیرها روشن و بر طرف می گردد. به موجب ماده یک کنوانسیون ۱۹۳۳ مونته ویدئو

\* Palestine Citizenship order from 1925 to 1941

\*\* Palestine Citizen under Article one or Three of the Palestinian Citizenship order, 1925-1941.

راجع به حقوق و تکالیف دولتها، هر دولتی زمانی به عنوان یک شخص بین المللی محسوب می گردد که دارای این خصوصیات باشد:

الف. یک جمعیت دائمی؛

ب. یک سرزمین معین؛

ج. یک حکومت واقعی؛

د. اهلیت برقراری روابط با سایر دولتها.

باید اذعان کرد که «فلسطین»، واجد معیارهای قانونی بین المللی فوق الذکر نیست. مادامی که دولتی وجود ندارد، تابعیت مستقل فلسطینی نیز وجود نخواهد داشت. بنابراین، فلسطینیها از نظر قواعد حقوق بین الملل، کماکان اشخاص بی تابعیت محسوب می گردند. با وجود این باید خصوصیت یک دولت با «وضعیت رو به شکل گیری» (status nascendi)<sup>۴۴</sup> را برای موجودیت «فلسطین» شناسایی کرد.<sup>۴۶</sup>

۶. آیا شناسایی متقابل سازمان آزادیبخش فلسطین و اسرائیل و اعمال مقررات خودگردان در نوار غزه و کرانه باختری می تواند اعطای تابعیت کامل فلسطین را تضمین کند؟

نه اعلامیه اصولی مربوط به مقررات حکومت موقت خودگردان مصوب ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۳ و نه موافقتنامه های دیگری که متعاقب آن بین اسرائیل و سازمان آزادیبخش فلسطین (ساف) منعقد شد، به دولت فلسطینی این اجازه را نمی دهد تا به ساکنین خود تابعیت فلسطینی اعطا کند. به موجب موافقتنامه منعقد، مقامات فلسطین فقط از اختیارات و مسئولیتهای محدودی برخوردار هستند. بند الف بخش ۲ ماده ۶ موافقتنامه خودگردانی غزه - اریحا مورخ ۴ مه ۱۹۹۴ مقرر می کند:

«مطابق اعلامیه اصولی، مقام فلسطینی اختیار مسئولیتی در زمینه روابط خارجی که شامل

تأسیس سفارت، کنسولگری و دیگر انواع پستها و مأموریتهای خارجی است ندارد (...)<sup>۴۷</sup>»

در نخستین نگاه، مفاد مقررات بخش دوم از ضمیمه شماره ۲

(ماده ۲) موافقتنامه قاهره با به کاربردن عنوان «ثبت جمعیت و تهیه اسناد» (Population Registry and Documentation) به نظر می‌رسد خواهان برقراری تابعیت فلسطین است. ماده مذکور مقرر می‌کند: «مقام فلسطینی (Palestinian Authority) می‌تواند اقدام به ثبت جمعیت نوار غزه و منطقه اریحا کند و همچنین می‌تواند کارت شناسایی فلسطینی جدید را جایگزین کارتهای شناسایی پیشین کند.» با این حال موافقتنامه قاهره، رسماً تابعیت فلسطینی را به رسمیت نمی‌شناسد. از سال ۱۹۹۵، مقام فلسطینی شروع به صدور «گذرنامه» برای ساکنین کرانه باختری و نوار غزه کرد. این «گذرنامه»ها اساساً اجازه می‌دهند تا ساکنین فلسطینی مناطق مذکور از حوزه تحت کنترل مقام فلسطینی خارج شوند و این گذرنامه، مورد شناسایی بیش از ۴۰ کشور دنیا - از جمله، ایالات متحده آمریکا، کانادا، اتحادیه اروپا - قرار گرفته است. البته با توجه به این که مقام فلسطینی اختیار برقراری روابط خارجی را ندارد، از دارندگان این گذرنامه‌های فلسطینی نمی‌تواند حمایت‌های دیپلماتیک به عمل آورد. در نتیجه، از نظر قواعد حقوق بین الملل، ساکنین مناطق خودگردان کماکان اشخاص بی‌تابعیت محسوب می‌شوند.<sup>۴۸</sup> با این حال، فلسطینیها هنوز به سختی می‌توانند به طور آزادانه در اسرائیل و سرزمینهای اشغالی جابه‌جا شوند. علت این محدودیت در رفت و آمد را باید در اداره و سیاستهای دولت متخاصم اشغالگر (که مقررات متعددی از مقررات کنوانسیون چهارم ژنو ۱۹۴۹ را نقض کرده است) جست‌وجو کرد. همچنین دولت اشغالگر هرگونه ورود و خروج را منوط به تصمیم مقامات صلاحیتدار خود کرده است. از نکات فوق می‌توان به نتایج زیر دست یافت:

- مادامی که مقام فلسطینی (Palestinian Authority) از حاکمیت کامل برخوردار نباشد، گذرنامه‌ها و جوازهای سفر نمی‌توانند به شناسایی تابعیت کامل برای دارندگان آن اسناد منجر شود.
- مادامی که موجودیت فلسطین به عنوان یک دولت و تابع حقوق بین الملل شناسایی نشود، وضعیت فلسطین به مثابه یک «دولت روبه شکل‌گیری» (status nascendi)<sup>۴۹</sup> تلقی خواهد شد.
- تا زمانی که دولتی تشکیل نشده است، نه شهروند فلسطینی وجود خواهد داشت و نه یک

تابعیت مستقل فلسطینی که بتوان به موجب آن، اتباع دولت را مورد حمایت قرار داد. در نتیجه از نظر حقوق بین الملل، فلسطینیها اشخاص بی تابعیت شناخته می شوند.

- جامعه بین المللی باید وضعیت عدم حمایت‌های واقعی و موثر از پناهندگان فلسطینی را به رسمیت بشناسد و در نتیجه، توجه خاصی به مسئله فلسطینیهای بی تابعیت بنماید.
- جامعه بین المللی باید عهده دار این مسئولیت باشد که به طور فعال از حقوق فلسطینیها- خصوصاً حق تعیین سرنوشت که به کاهش بی تابعیتی کمک می کند- حمایت کند.
- به عنوان یک دولت مستقل، دولت فلسطین اصولاً باید بتواند مستقلاً اتباع خود را مشخص کند، همچنین بتواند شرایط بازگشت به وطن اتباع فلسطینی، از جمله پناهندگان را تعیین کند.
- نهایتاً این که تأسیس یک دولت فلسطینی، نیازمند ایجاد یک هویت ملی براساس پایه های حقوقی شفاف است.

#### ۷. اسناد بین المللی مسئله اشخاص بی تابعیت

«یک شخص بی تابعیت از نظر قانونی از دسترسی به حقوق اساسی و حمایت قانونی و آزادی بیان محروم است.»<sup>۵۰</sup> کنوانسیون ۱۹۳۰ لاهه، نخستین تلاش بین المللی در جهت تضمین برخورداری افراد از تابعیت است. بنابراین، کنوانسیون مذکور، مقرر می کند که دولتها باید «مطابق کنوانسیونهای بین المللی، عرف بین المللی و اصول کلی حقوق مربوط به اعطای تابعیت عمل کنند.» سه سال پس از تصویب «کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به وضعیت پناهندگان»<sup>\*</sup> مجمع عمومی سازمان ملل متحد، اقدام به تهیه و تصویب «کنوانسیون راجع به اشخاص بی تابعیت»<sup>\*\*</sup> کرد.<sup>۵۱</sup> کنوانسیون ۱۹۵۴ شخص بی تابعیت را کسی می داند که از نظر قانونی، تبعه هیچ کشوری شناخته نشود. طبق کنوانسیون ۱۹۵۴، شرط بی تابعیتی، فقدان دلیل قانونی برای داشتن تابعیت است. براساس تعریف مذکور، لازمه تعیین وضعیت بی تابعیتی، بررسی قانون تابعیت کشورهای خارجی است، با توجه به

\* Convention Relating to the Status of Refugees

\*\* Convention Relating the Status of Stateless Persons

حساسیت سیاسی ناشی از تعیین وضعیت بی‌تابعیتی، رجوع به مقررات کنوانسیون ۱۹۵۴ به طور محدود صورت گرفته است. همان‌گونه که پیش از این ذکر شد، طبق کنوانسیون ۱۹۵۴، وضعیت بی‌تابعیتی، یک «شرط» مستقل از «زجر و آزاری» است که پناهندگان دچار آن بوده اند. یک شخص بی‌تابعیت می‌تواند خودسرانه و به طور تبعیض‌آمیز از تابعیت محروم شده باشد. در مقدمه کنوانسیون ۱۹۵۴ آمده است که «آن دسته از اشخاص بی‌تابعیتی که در کشوری پناهنده شده‌اند، مشمول کنوانسیون ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱ در مورد وضعیت پناهندگان خواهند بود.» به عبارت دیگر، اغلب پناهندگان فلسطینی نمی‌توانند از مزایای کنوانسیون ۱۹۵۱ برخوردار گردند.<sup>۵۲</sup> در نتیجه و با توجه به اینکه پناهندگان فلسطینی، عموماً افراد بی‌تابعیتی هستند، مشمول مقررات کنوانسیون ۱۹۵۴ خواهند بود. متأسفانه، عضویت دولتها در کنوانسیون ۱۹۵۴ نیز بسیار محدود بوده است. کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان (UNHCR) مأموریت دارد تا اشخاص بی‌تابعیت را مورد حمایت قرار داده، دولتها را به عضویت هر چه بیشتر در کنوانسیون ۱۹۵۴ تشویق کند.<sup>۵۳</sup> واقعیت این است که مأموریت کمیساریای عالی در زمینه اخیر، چندان موفقیت‌آمیز نبوده است. هر چند که اقدامات جدی در این زمینه برای آینده بسیار ضروری به نظر می‌رسد. گفتنی است که اغلب کشورهای خاورمیانه که میزبان تعداد کثیری از پناهندگان فلسطینی هستند، هنوز به کنوانسیون ۱۹۵۴ نپیوسته‌اند.

در سال ۱۹۶۱ به منظور تقلیل اشخاص بی‌تابعیت، تلاشهای گسترده تری صورت گرفت که از آن جمله می‌توان به تصویب «کنوانسیون ۱۹۶۱ درباره کاهش بی‌وطنی»<sup>\*</sup> اشاره کرد.<sup>۵۴</sup> ماده یک کنوانسیون مذکور مقرر می‌کند: «یک دولت عضو باید تابعیت خود را که شخصی که در سرزمینش به دنیا آمده است - که وی می‌تواند قانوناً یا عملاً شخص بی‌تابعیتی نیز بوده باشد - اعطا کند.»<sup>۵۵</sup> مهمترین عنصر کنوانسیون ۱۹۶۱، تحمیل تکالیف ایجابی به دولتها، یعنی اعطای تابعیت به اشخاص بی‌تابعیت مقیم در سرزمین یک دولت است. در کنوانسیون مذکور، محرومیت از تابعیت به هر دلیل نژادی، قومی، مذهبی یا سیاسی، مطرود

\* Convention on Reduction of Statelessness

شناخته شده است. کنوانسیون ۱۹۶۱، همانند کنوانسیون ۱۹۵۴، در مورد فلسطینیهای مقیم کشورهای اروپایی قابل اجرا است. در بین کشورهای عربی فقط دولت لیبی این کنوانسیون را به تصویب رسانده است. (دولت اسرائیل صرفاً کنوانسیون مذکور را امضا کرده است و اقدامی برای تصویب آن انجام نداده است.)

### نتیجه گیری

راه حل عادلانه و دائمی برای مسئله پناهندگان فلسطینی باید بر پایه قواعد حقوق بین الملل به طور کلی و مقررات حقوق بین الملل پناهندگان و قطعنامه ۱۹۴ سازمان ملل متحد به طور خاص استوار بوده باشد.

● شایسته است که مسئله پناهندگان فلسطینی بر اساس یک گزینه واقعی و یک راه حل دائمی مناسب مورد توجه قرار گیرد. حل مسئله پناهندگان باید به گونه ای باشد که به وضعیت استثنایی تبعید مستمر پناهندگان فلسطین خاتمه دهد.

● راه حل مناسب در چارچوب حقوق بین الملل باید مبتنی بر ساز و کارهایی چون حق بازگشت، پرداخت غرامت و استرداد اموال باشد. این راه حل، تنها رویکرد عادلانه و امکان پذیر برای پایان بخشیدن به وضعیت پناهندگان فلسطینی است.

● صلح پایدار برای کل منطقه در صورتی امکان پذیر است که قطعنامه (III) ۱۹۴ مجمع عمومی سازمان ملل متحد و دیگر قطعنامه های ذیربط به عنوان اسناد معتبر به طور کامل و جدی مورد توجه و اجرا قرار گیرند. جا دارد جامعه بین الملل در اجرای سریع قطعنامه (III) ۱۹۴، گامهای موثری را بردارد.

● مسئله پرداخت غرامت به پناهندگان باید به عنوان یک عنصر اصلی حق بازگشت و نه جایگزین آن به شمار آید.

● بدیهی است که حقوق فردی و جمعی را نباید مانعة الجمع دانست.

● همانند راه حل‌هایی که برای حل مسئله بوسنی و کوزوو ارائه گردید، حق تعیین سرنوشت نیز باید بدون نادیده گرفتن حقوق فردی آنها مورد توجه قرار گیرد.

- حل عادلانه مسئله پناهندگان فلسطینی موجب می گردد تا اسرائیل بتواند به صلح و سازش با همسایگان عرب دست یابد.
- حقوق بین الملل پناهندگان به وضوح، بازگشت افراد را به عنوان تنها راه حل قابل قبول برای وضعیت پناهندگان می داند. در نتیجه، کارآیی و موقعیت بازگشت پناهندگان به خصیصه ارادی آنها بستگی دارد.
- همان گونه که پیش از این گفته شد UNCCP، دیگر به عنوان یک سازمان «حمایتی» برای پناهندگان فلسطینی محسوب نمی شود. در نتیجه، این مسئله بسیار پر اهمیت است که حمایت بین المللی از پناهندگان فلسطینی از طریق کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان (UNHCR) صورت گیرد. کمیساریای عالی، کاملاً اختیار دارد که کنوانسیونها و قطعنامه های خاصی در ارتباط با حل وضعیت پناهندگان فلسطینی به تصویب برساند. حمایت کمیساریای عالی سبب می گردد تا پناهندگان فلسطینی از مقررات اساسی انساندوستانه برخوردار گردند. UNRWA نیز مسئول کمک رسانی بین المللی به پناهندگان فلسطینی خواهد بود.
- این مسئولیت به عهده اعضای جامعه بین المللی است که اقدامات سیاسی منسجمی در جهت اجرای قطعنامه های متعددی که سازمان ملل متحد در خصوص پناهندگان صادر کرده است، به انجام برسانند.
- همچنین، این وظیفه بر عهده اعضای جامعه بین المللی است که سوء برداشت در خصوص سرنوشت پناهندگان فلسطینی (مرتبط دانستن این مسئله با مذاکرات صلح اسرائیل و ساف) را برطرف کنند. مفهوم مذاکرات «صلح»، بیانگر این معناست که می توان «توافقیهای مختلفی در مورد آینده پناهندگان فلسطینی تصور کرد، در حالی که طبق قواعد و مقررات حقوق بین الملل و قطعنامه های مختلف سازمان ملل متحد در مورد پناهندگان، حقوق این افراد قطعی، ذاتی و شفاف است. طبق استانداردهای بین المللی، مناسبترین راه حل روشن و پذیرفته شده برای پناهندگان براساس فرمول زیر صورت می گیرد: «بازگشت، استرداد و پرداخت غرامت.»

● حتی اگر ساف ضمن انعقاد موافقتنامه‌ای با دولت اسرائیل، حق بازگشت پناهندگان را نادیده گرفته باشد، این امر مانع زدوده شدن حق فردی بازگشت پناهندگان نمی‌گردد. البته در صورت اخیر، اجرای حق بازگشت بسیار مشکل و سازوکارهای عملی برای اعمال فشار بر دولت اسرائیل نیز دشوار خواهد بود؛ به همین جهت، نتیجه مذاکرات در مورد حق بازگشت پناهندگان فلسطین بسیار سرنوشت ساز خواهد بود. □



## پاورقیها:

۱. در این نوشتار، واژه «پناهندگان فلسطینی» به آن دسته از فلسطینی هایی اطلاق می شود که از آن بخشی از سرزمین تحت قیمومیت فلسطینی که از سال ۱۹۴۸ دولت اسراییل نامیده می شود اخراج شده اند و متعاقباً نیز از بازگشت آنها و اخلافشان جلوگیری به عمل آمده است.
۲. طبق بند ۳ ماده ۵ اعلامیه اصولی مربوط به موافقتنامه های دولت خودگردان موقت، امضاشده در ۱۳ سپتامبر ۱۹۹۳ در واشنگتن، سرنوشت پناهندگان فلسطینی یکی از «مسائل باقیمانده» (Remaining Issues) محسوب شده است که باید متعاقباً در مذاکرات بین دولت اسراییل و سازمان آزادیبخش فلسطین مطرح و حل شود.
3. *ha'aretz*, Gideon Alon, May 23, 2000.
4. *ha'aretz*, Tom Segey, November 26, 1999.
5. *The Jerusalem Post*, Nina Gilbert, June 1, 2000.
- ارتقای قانون حق بازگشت به یک قانون پایه در اسراییل (Basic Law) بیانگر این نکته است که دولت اسراییل به هیچ وجه قابل به وجود یک دولت چند ملیتی نیست. تغییر یک قانون اساسی (Basic Law) در اسراییل صرفاً با حمایت ۵۰ درصد نمایندگان مجلس (Knesset) امکان پذیر است. مجلس اسراییل دارای ۱۲۰ عضو است.
۶. اسراییل، دارای یک قانون اساسی واحد نیست، بلکه دارای تعدادی Basic Law است که چارچوب حقوقی فعالیتهای دولت را مشخص می سازد.
7. Conference on the Palestine Refugee Question, UNESCO Headquarters, Paris, 27 april 2000.
۸. مهمترین نیروی نظامی صهیونیستی «هاگانا» (Haganah)، «ارگون» (Iregun) و «لهی» (Lehi) نام دارند.
9. Abu-Sitta, *Palestine 1948:50 Years after al-nakba*, Palestine return center, London: Crown House, 1998.
۱۰. اعلامیه جهانی حقوق بشر توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد به موجب قطعنامه A(III) ۲۱۷ مورخ ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ تصویب شده است. اعلامیه جهانی حقوق بشر، یک سند اساسی در زمینه حقوق بین الملل انسانی محسوب می شود و قواعد آن عمدتاً جزو قواعد عرفی بین المللی شناخته شده و نسبت به کلیه دولتها - اعم از عضو و غیر عضو - قابل اجرا است.

11. *Al Ahram Weekly*, Saman Abu Sitta, An end to exil, 9-15 March 2000.
۱۲. شق اول بند ۱۱ قطعنامه (III) ۱۹۴ مجمع عمومی سازمان ملل متحد (U.N.DOC.A/B/O,21) عنوان این قطعنامه، «فلسطین، گزارش پیشرفت کار میانجی ملل متحد» بود. قطعنامه مذکور مشتمل بر ۱۵ بند تنظیم شده بود و تلاش جدی و جامع در زمینه حل مخاصمات اسراییل و فلسطین محسوب می‌گردد.
13. John Quigley, Displaced Palestinians and a Right of Return, *Harvard International Law Journal*, Winter, 1998, Volume 39, No.1, p.182.
14. Malcom N. Shaw, *International Law*, 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p.831.
۱۵. ماده ۱۲ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی مقرر می‌دارد: «احدی نباید خودسرانه از حق ورود به کشور خود محروم گردد.»
۱۶. منظور از «کشور محل اقامت» (State of Sojourn)، کشوری است که فرد بیگانه-خواه اخراج شده و خواه محروم شده از تابعیت-در آن بسر می‌برد.
17. Charles Dupuis, Regles generales du droits de la paix, 32 Hague Acad. Droit Int'l, *Recueil des cours* 5 (1930,II), P.156.
18. Guy Goodwin-Gill, *International Law and the Movement of Persons between States*, Oxford: Clarendon Press 1978, p.137.
19. Nationality Law, 5712/1952/93 official Gazette 22. Entry in to force; 14 July 1952.
۲۰. به موجب قانون تابعیت اسراییل، شهروندان عرب فلسطین در صورت برخورداری از شرایط زیر می‌توانند تابعیت اسراییل را کسب کنند: الف) فردی که بلافاصله پس از تشکیل دولت، یک شهروند فلسطینی محسوب می‌شده و مشمول مقررات بخش ۲ این قانون نباشد می‌تواند به عنوان تبعه اسراییل شناخته شود. چنانچه (۱) طبق «مقررات بخشنامه ثبت ساکنین» به شماره ۵۷۰۹ مورخ ۱۹۴۹ در ۴ آذر ۵۷۱۲ (اول مارس ۱۹۵۲) هویت خود را ثبت کرده باشد (۲۰) او پس از لازم الاجرا شدن این قانون به عنوان یکی از ساکنین اسراییل محسوب خواهد شد. (۳) او در اسراییل و یا در سرزمینهایی که بعداً جزو اسراییل شده اند از تأسیس دولت تا لازم الاجرا شدن این قانون، ساکن بوده و یا اینکه در این مدت به طور قانونی وارد اسراییل شده باشد.

21. Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford: Clarendon Press 1998, pp. 8.184.

۲۲. بند ۲ ماده ۲۲ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر

۲۳. بند ۲ ماده ۳ پروتکل شماره ۴ کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادیهای اساسی

۲۴. بند ۲ ماده ۱۲ منشور آفریقایی حقوق بشر و ملتها

25. Les Transfers Internationaux des Populations, 44(2) *Annuaire de L'Institut de Droit Int'l*, 1952, pp.138,146.

26. Quincy Wright, *Legal Aspects of the Middle East Situation Law and Contemporary Problems*, 1968, p.19.

27. See Takkenberg, *Supra* note 53/p.81.

۲۸. بند ۱ ماده ۴ کنوانسیون راجع به حمایت از اشخاص غیر نظامی در زمان جنگ (کنوانسیون چهارم ژنو) مصوب ۱۲ اوت ۱۹۴۹، لازم الاجرا از ۲۱ اکتبر ۱۹۵۰.

29. Commentary on the Geneva Conventions by Jean Pictet In "commentary: IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, International Committee of the Red Cross"(reprint 1994),p.47.

۳۰. این کنوانسیون در تاریخ ۲۸ ژوئیه ۱۹۵۱ امضا و از ۲۲ آوریل لازم الاجرا شده است.

31. Susan M.Akram, A Reinterpretation of Palestinian Refugee Rights, *News From Within*, April, 2000, p.11.

32. *Ibid.*, p.11

33. *Ibid.*, p.11

34. Badil, Press Releas, 22 May, 2000.

35. Susan M.Akram, Reinterpreting Palestinian Refugee Rights Under International Law and A Framework for Durable Solutions Published by Badil, Information and Discussion Brief, Issue No.1, February 2000.

۳۶. طبق برخی تخمین ها، تعداد پناهندگان فلسطینی فاقد تابعیت از ۸ میلیون تجاوز می کند، بنگرید به :

- Salman Abu-Sitta, *Palestine 1948:50 Years after al-Nakaba*, Palestine Return Center, London: Crown House, 1998.

37. The State of the World's Refugees 1997-98, *A Humanitarian Agenda*, Chapter 6: Statelessness and Citizenship ship, UNHCR, Oxford: Oxford University Press.

۳۸. وضعیت بی تابعیتی می تواند با جابه جایی اجباری به سه طریق زیرارتباط داشته باشد: جابه جایی به علت بی تابعیتی، جابه جایی به عنوان نتیجه بی تابعیتی و بالاخره، جابه جایی به عنوان مانعی برای حل مسئله پناهندگان.

۳۹. شهروندی تحت عنوان «حق برخورداری از حقوق» بهتر تبیین می گردد.

40. The State of the Worlds Refugees 1997-98, op.cit, p.225.

41. A Study of Statelessness, UN doc. E 11/1112/9.

42. The State of the World's Refugees 1997-98, op.cit, p.8.

43. Guy Goodwin - Gill, *the Right of Refugees and Stateless Persons; Problems of Stateless persons and the need for International Measures of Protection*, New Delhi: Lancer Books, 1994, p. 386.

44. Takkenberg, op.cit.,pp.178-180.

۴۵. مفهوم (in statu nascendi)، بیانگر این نکته است که حق تعیین سرنوشت فلسطینی ها در ایجاد نهادهای شبه دولتی و حتی امکان ایجاد یک دولت فلسطینی به دنبال روند مذاکرات صلح، قابل تصور است.

46. Takenberg, op.cit.,p.81.

۴۷. طبق حرف ب بند ۲ ماده ۶ اعلامیه اصولی، «ساف می تواند مذاکراتی را به انجام رسانده و موافقتنامه هایی را با دولت و سازمانهای بین المللی به نفع مقام فلسطینی با توجه به توافقات اقتصادی، فرهنگی، علمی، تربیتی (...) به امضا برساند (...)». حرف ج بند ۲ ماده ۶ اعلامیه اصولی در ادامه مقرر می کند: امضای توافقتنامه ها «بین مقام فلسطینی و نمایندگان دولتهای خارجی و سازمانهای بین المللی (...) نمی تواند برقراری روابط خارجی محسوب گردد.»

48. Takenberg, op.cit.,pp.182-183.

49. Ibid., pp.178-80.

50. Batchelor, C.A, *Stateless Persons: Some Gaps in International Protection*, Batchelor, C.A., 7IJRL (1995), p.235.

۵۱. کنوانسیون در مورد وضعیت اشخاص بی تابعیت مورخ ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۴ در تاریخ ۶ ژوئن ۱۹۶۰، لازم الاجرا می‌گردد.

۵۲. بنگرید به بخش مربوط به «چالشی برای تفسیر مضیق از حقوق پناهندگان فلسطینی».

۵۳. بنگرید به ماده ۱۱ کنوانسیون ۱۹۶۱ راجع به کاهش بی تابعیتی.

۵۴. کنوانسیون کاهش بی تابعیتی مورخ ۲۸ اوت ۱۹۶۱ در سال ۱۹۶۴ لازم الاجرا گردید.

۵۵. ماده مذکور، بیانگر قانون خاک (jus soli)، تابعیت مبتنی بر محل تولد) است که به مفهوم مخالف قانون خون (jus sanguinis)، تابعیت مبتنی بر نسب) به کار برده می‌شود. قانون خاک یک اصل پذیرفته شده بین‌المللی است که در کنوانسیون ۱۹۳۰ لاهه نیز منظور شده است. گفتنی است که «قانون خاک» در ماده ۲۰ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر (۱۹۶۹) نیز پیش‌بینی شده است:

«هر شخص، دارای حق برخورداری از تابعیت دولتی است که در سرزمین آن به دنیا آمده است به شرط آنکه شخص مذکور حق برخورداری از تابعیت دیگری را نداشته باشد.»

۱۰۴