

تحلیل ابعاد حقوقی تصمیم آمریکا در شناسایی بیت المقدس به عنوان پایتخت رژیم اسرائیل

سید ابراهیم موسوی

دانشجوی دکتری حقوق بین الملل، واحد بین الملل قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران

سهراب صلاحی^۱

عضو هیات علمی گروه حقوق دانشگاه جامع امام حسین (ع)، تهران، ایران

ابومحمد عسگرخانی

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ صدور پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۲۰

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۸/۰۶/۱۷

چکیده

اقدام دولت ایالات متحد آمریکا در شناسایی بیت المقدس به عنوان پایتخت رژیم اسرائیل، می تواند از دو زاویه حقوق و سیاست قابل بحث و تامل باشد. در چارچوب حقوق بین الملل اصولاً تصمیمات و اقدامات سیاسی مجرای مهمی برای شکل گیری قواعد حقوقی است. در حقیقت، حقوق بین الملل حقوقی است که اصولاً در سیاق روابط و سیاست بین المللی شکل می گیرد. در نبود حقوق بین الملل، روابط خصمانه یا جنگ بر ارتباطات بین المللی به عنوان قاعده حاکم خواهد بود. البته این به معنای نفی قواعد اخلاقی نیست. گرچه این باور نیز وجود دارد که از لحاظ حقوقی، قواعد اخلاقی در حقوق به طور عام و حقوق بین الملل عمومی به طور خاص جایگاه فرعی و ثانوی دارند. با صرف نظر از این مباحث فلسفی و مبنایی، هدف از ارتباط بین سیاست و قواعد حقوقی، تذکر این نکته است که یک تصمیم سیاسی می تواند پایه گذار ایجاد قواعد حقوقی یا تدوین قواعد موجود باشد و نیز می تواند در محدوده یا مبتنی بر قواعد حقوقی ای صورت گرفته باشد که از قبل وجود داشته اند. یک تصمیم سیاسی همچنین قادر است تا به تفسیر قواعد حقوقی موجود کمک کند. گرچه تصمیمات سیاسی در هیچیک از متون معتبر حقوق بین الملل موضوعه و به ویژه در ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری به عنوان منبع اولیه و اصلی و یا حتی ثانویه و فرعی شمرده نمی شوند اما عملاً رد پای تصمیمات سیاسی در تمام منابع حقوق بین الملل به چشم می خورد. با این مراتب مسئله محوری این پژوهش این است که اقدام دولت آمریکا در به رسمیت شناختن بیت المقدس (اورشلیم) به عنوان پایتخت رژیم اسرائیل در تطابق با حقوق بین الملل چگونه قابل تحلیل و ارزیابی است. در این تحقیق با استدلال و استنادات حقوقی به این نتیجه رسیدیم که این تصمیم با قواعد و اصول حاکم بر حقوق بین الملل در تعارض است.

واژگان کلیدی: حق تعیین سرنوشت، بیت المقدس (اورشلیم)، آمریکا، اسرائیل، سازمان آزادی بخش فلسطین

مقدمه

در برخی از روایات عهد عتیق خاندان ابراهیم (ع) گاه خود را آرامی می‌شمردند و حتی یعقوب، بنیان‌گذار بنی-اسرائیل، نیای خویش، یعنی حضرت ابراهیم را، یک آرامی آواره می‌خواند: «پس تو به حضور یهوه خدای خود، اقرار کرده بگو پدر من آرامی آواره‌ای بود و با عددی قلیل به مصر فرو شده در آنجا غربت پذیرفت و در آنجا امتی بزرگ و عظیم و کثیر شد».^۱

نسل یهودیان، نهایتاً به اقوام آرامی می‌رسد. آرامی‌ها فرهنگ و خطی پیشرفته داشتند. زبان آرامی نیز مادر زبان‌های عربی و عبری به شمار می‌رود. زبان آرامی از اوایل هزاره‌ی اول قبل از میلاد تا سده‌ی ۵ میلادی، در شبه جزیره‌ی عربستان رواج کامل داشت. یهودیان تا پیش از بازگشت از تبعید از بابل یعنی ۱۳۰۰ سال پس از استقرار در کنعان به زبان آرامی تکلم می‌کردند. بنابر اساطیر آرامی، نوح سه پسر به نام‌های سام، یافث و حام داشت. ابراهیم از تبار سام بود و حوالی سال ۱۹۰۰۰ قبل از میلاد در شهر اور به دنیا آمد. ابراهیم از اور به هرآن و از آنجا راهی کنعان شد. در کنعان اسماعیل از هاجر به دنیا آمد. به گفته‌ی ابن هشام اعراب از نسل اسماعیل هستند.^۲

طبق اساطیر یهودی، ابراهیم از همسر نخست خود، ساره، فرزندی داشت اسحاق نام که در کنعان (سرزمین موعود) به دنیا آمد و در همانجا درگذشت. پسر کوچک اسحاق به نام یعقوب سومین آباء بنی‌اسرائیل پس از ابراهیم و اسحاق است و بنیان‌گذار قوم بنی‌اسرائیل. اسرائیل لقبی است که ملک حامل وحی از سوی خداوند به یعقوب داد و به وی وعده داد که از تبار وی ملتی فرا خواهد روئید. از آن پس یعقوب، خدای خود را خدای اسرائیل می‌نامد و در عهد عتیق قبایل عبرانی با نام‌های بنی‌اسرائیل، قبایل اسرائیل، ملت اسرائیل و خاندان اسرائیل خوانده می‌شوند.^۳ با این مراتب، قوم یهود به چهارمین فرزند حضرت یعقوب به نام یهودا منتسب است. کسی که نماد دورویی و خدعه در میان پسران یعقوب خوانده می‌شود و در توطئه‌ی یوسف نقش اصلی را دارد.

در قرآن میان واژه‌های بنی‌اسرائیل و یهود تفاوتی محسوس می‌توان دید. بنی‌اسرائیل به قوم پیامبرانی چون موسی اطلاق می‌شود. خداوند بنی‌اسرائیل را بر جهانیان برتری داد ولی قدر نعمت‌هایی را که بر ایشان ارزانی شد نشناختند و از راه موسی رویگردان شدند. و در مقابل واژه‌ی یهود به قومی به شدت حریص، ناسپاس و رباخوار اشاره دارد که ربطی به ابراهیم و اسماعیل و اسحاق و یعقوب و فرزندان وی ندارد. نهایتاً خداوند در قرآن یهودیان را حزب شیطان می‌نامد.^۴

فلسطین امروزی همان کنعان است که پیشینه‌ی فرهنگ آن به ۱۲ هزارسال پیش از میلاد می‌رسد. کنعان در سال ۱۴۶۹ قبل از میلاد به تصرف دولت مصر درآمد. از سده‌ی ۱۵ قبل از میلاد در کتیبه‌های مصری نام کنعان به ثبت رسیده و در اسفار پنج‌گانه نیز همین نام را دارد و سرزمینی توصیف شده که شیر و شهد در آن جاری است. کنعانی-

^۱ سفر تثنیه، سوره‌ی ۵، آیه‌ی ۲۶.

^۲ شهبازی، عبدالله، زرسالاران یهودی و پارسی، استعمار بریتانیا و ایران، دوره‌ی ۴ جلدی، چاپ دوم، تهران، انتشارات مطالعات و پژوهش‌های سیاسی، کتاب سال ۱۳۸۵، ص ۳۰۴.

^۳ شهبازی، پیشین، ص ۳۰۵.

^۴ سوره‌ی بقره آیات ۴۰، ۹۶، ۱۴۰، ۱۴۱، ۱۷۴، ۱۷۵، سوره‌ی آل‌عمران آیه‌ی ۱۸۷، سوره‌ی نساء آیات ۱۵۵ و ۱۶۱، سوره‌ی مائده آیات ۶۴ و ۸۲ و سوره‌ی مجادله آیه‌ی ۱۹.

ها عمدتاً تاجر بوده و کهن‌ترین دریانوردان جهان بوده‌اند.^۱ در سال ۱۱۵۰ قبل از میلاد، سلطه‌ی مصر بر کنعان پایان می‌یابد و در حوالی ۱۰۲۹ قبل از میلاد، طالوت نخستین شاه قبایل بنی‌اسرائیل به تخت سلطنت می‌نشیند و ۲۴ سال بر کنعان حکومت می‌کند. سپس داوود، داماد طالوت که از قبیله‌ی یهود است، و پس از وی فرزندش سلیمان به قدرت می‌رسند. یهودیان داوود و سلیمان را پیامبر نمی‌دانند، پادشاه می‌خوانند.^۲ یهودیان و ایرانیان همواره روابط حسنه داشتند. نه تنها کوروش بزرگ آنها را از آوارگی و بردگی رها کرد و به آنان اجازه‌ی بازگشت به کنعان داد که شاهان بعدی تا یزدگرد سوم آخرین پادشاه ساسانی، نیز به یهودیان لطف ویژه‌ای داشتند.

اما روابط یهودیان و مسلمانان هیچگاه دوستانه نبود. مقابله‌ی یهودیان با پیامبر اسلام (ص) از بحث و مناظره آغاز شد و سرانجام به دسیسه و جنگ کشید: بنی‌قینقاع، بنی‌نظیر، بنی‌قریظه و خیبر. عمر بن خطاب، خلیفه دوم در زمان خلافت خود به سال ۶۳۴ تا ۶۴۴ میلادی یهودیان را به طور کامل از عربستان اخراج کرد. دلایل تقابل یهودیان و مسلمانان را بطور خلاصه می‌توان چنین برشمرد:

۱- تشابه زیاد آیات مدنی قرآن مجید با تورات که اصطکاک و برخورد رقیبانه‌ای بین پیروان آن دو ایجاد می‌کرد.^۳
۲- مشترک بودن بیت‌المقدس: در واقع اولین قبله‌ی مسلمین مسجدالاقصی بود که خود این امر سرزنش یهودیان را در همان اوایل گسترش اسلام در پی داشت.

۳- تاجر بودن یهودیان و ثروتمندی ایشان با فلسفه‌ی اسلام که مبتنی بر تجمیع ثروت‌های مکه و تشکیل یک خزانه‌داری واحد برای اداره‌ی عربستان به شمار می‌رفت در تعارض بود.^۴ به طور کلی یهودیان تاجر پیشه بودند و اولین کسانی بودند که از عصر آهن به بعد انتقال کالا و خدمات را بین آسیا و اروپا برعهده گرفتند.^۵
سرزمین فلسطین (کنعان) از قرن ۱۳ میلادی تحت سلطه‌ی اعراب مسلمان درآمد و بعدها بخشی از امپراتوری عثمانی قرار گرفت تا اینکه با تجزیه‌ی کامل آن امپراتوری در سال ۱۹۱۷ میلادی، تحت قیمومت انگلستان قرار گرفت. از ۱۹۲۰ تا ۱۹۴۸ میلادی جنبش ناسیونالیسم صهیونیسم پدید آمد که نقطه‌ی مقابل جنبش ناسیونالیسم عرب منطقه بود.^۶

انگلستان در دوم آوریل ۱۹۴۷ از مجمع عمومی سازمان ملل درخواست بررسی مسأله‌ی فلسطین را نمود. زیرا موضوع مهاجرت جمعیت عظیمی از یهودیان به سمت فلسطین تمام اروپا را درگیر ساخته بود. این مهاجرت علاوه بر تبعات سوء تغییر بافت جمعیتی، به معنای مهاجرت سرمایه از انگلستان و نیز افزایش هزینه‌های این دولت در سرزمین تحت قیمومت محسوب می‌شد. مجمع عمومی به دنبال درخواست انگلستان، کمیته‌ی ویژه‌ی ملل متحد

^۱ شهبازی، همان، ص ۳۱۰.

^۲ همان، ص ۳۱۰.

^۳ میرفطروس، علی(بابک دوستدار)، اسلام‌شناسی، چاپ برلین، ص ۴۵.

^۴ همان، ص ۵۰.

^۵ پالمر، رابرت روزول، تاریخ جهان نو، ترجمه‌ی ابوالقاسم طاهری، جلد اول، ویراست دوم، چاپ پنجم، مؤسسه‌ی انتشارات امیرکبیر، تهران،

۱۳۸۴، ص ۲۰۳.

^۶ کیسینجر، هنری، دیپلماسی، دوره‌ی دو جلدی، ترجمه‌ی فاطمه‌ی سلطانی یکتا و علیرضا امینی، زیر نظر محمدحسن کاووسی عراقی، انتشارات

اطلاعات، تهران، ۱۳۷۹، ص ۱۲۲.

درباره‌ی فلسطین^۱ را ایجاد کرد. سپس در ۲۹ نوامبر ۱۹۴۷ قطعنامه‌ی ۱۸۱ مجمع عمومی تصویب شد که تقریباً تمام پیشنهادات کمیته‌ی مزبور را تصویب کرد و حدود یکسال بعد در ۱۴ مه ۱۹۴۸، اسرائیل به عنوان یک دولت اعلام موجودیت نمود. چند دقیقه بعد، دولت ایالات متحده آمریکا دولت اسرائیل را به رسمیت شناخت. در حال حاضر حدود ۴۵ درصد از یهودیان جهان در این منطقه سکونت دارند. از ۱۹۷۰ آمریکا به متحد کامل اسرائیل بدل شده است. وتوهای متعدد قطعنامه‌های شورای امنیت در حمایت از اسرائیل توسط این دولت، در واقع کار را به مداخله‌ی مجمع عمومی بر اساس قطعنامه‌ی ۳۷۷ آن مجمع کشاند و منجر به صدور نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه‌ی ساخت دیوار در سرزمین‌های اشغالی فلسطین شد.

از زمان تأسیس اسرائیل و شناسایی آن توسط آمریکا و شوروی و سایر دول بزرگ، تاکنون قطعنامه‌های متعدد ملل متحد، در محکومیت اقدامات تجاوزگرانه‌ی اسرائیل بارها تصویب شده‌اند و اختلافات بین اسرائیل و سرزمین‌های فلسطینی همواره به اشکال مختلف بالا گرفته‌اند. درگیری‌های نظامی بین دولت اشغالگر و کشورهای منطقه نیز متناوباً جهان را مشغول خود کرده است. اگر چه توافقات زیادی بین رژیم غاصب اسرائیل و سازمان آزادیبخش فلسطین منعقد شده است که از از مهمترین آنها می‌توان به موافقت‌نامه‌ی کمپ‌دیوید (۱۹۷۹) بین اسرائیل و مصر، پیمان اسلو (۱۹۹۳) بین اسرائیل و سازمان آزادیبخش فلسطین و معاهده‌ی صلح اسرائیل و اردن (۱۹۹۴) اشاره کرد، اما در هیچکدام از آنها وضعیت حقوقی بیت المقدس بحث نشد و اصولاً راجع به آن تعیین تکلیف نشده بود.

به‌طورکلی، بسیاری از دولتمردان و کارشناسان حقوق بین‌الملل عقاید خود را درباره‌ی وضعیت اورشلیم به صراحت بیان کرده‌اند. چهار عقیده‌ی اساسی درباره‌ی اورشلیم غربی و چهار نظریه هم درباره‌ی اورشلیم شرقی وجود دارد.^۲ که به طور خلاصه عبارتند از:

نظریات راجع به اورشلیم غربی:

الف: اسرائیل به نحو قانونی و مشروع در سال ۱۹۴۸ حاکمیت خود را به دست آورده است. وقتی بریتانیا منطقه‌ی مزبور را رها ساخت، حاکمیت مشروع و معتبر اسرائیل بر اورشلیم غربی به‌واسطه‌ی عمل قانونی دفاع مشروع پدید آمد.^۳

ب: حاکمیت بر اورشلیم تا زمانی که یک راه‌حل توافقی به دست آید، معلق خواهد بود.^۴

ج: مردم عرب فلسطینی، حاکمیت بر کل فلسطین از جمله اورشلیم را از پایان دوره‌ی قیمومت داشته و دارند.^۵

د: وضعیت اورشلیم تابع قطعنامه‌ی مجمع عمومی ملل متحد به سال ۱۹۴۷ است که به دنبال ایجاد یک حاکمیت مستقل^۶ است که در آن یک رژیم بین‌المللی تحت اداره‌ی ملل متحد بر اورشلیم حاکم خواهد بود.^۷

^۱ United Nations Special Committee on Palestine (UNSCOP).

^۲ برای مطالعه‌ی بیشتر در زمینه‌ی تاریخچه‌ی حاکمیت و تسلط بر فلسطین به طور کلی و شهر قدس به طور خاص ر. ک. عدنان الشدیفات، شادی، «الإعتبارات القانونية حول وضع القدس فی القانون الدولي: فوضى الماضي والحاضر»، دراسات، علوم الشریعه و القانون، المجلد ۴۴، ملحق ۱، ۲۰۱۷.

^۳ Lapidoth, Ruth. "Jerusalem: Some Legal Issues", the Jerusalem Institute for Israel Studies, 2011, p. 21-24.

^۴ Elihu Lauterpacht

^۵ H. Bin Talaal

^۶ Henry Cattan

^۷ Corpus Separatum

^۸ Antonio Cassese

در مجموع اکثر دولت‌های خارجی سیاست شفاف و قاطعی درباره‌ی وضعیت اورشلیم غربی اتخاذ نکرده‌اند. در سال ۱۹۵۲ در پرونده‌ی وراثت شبابو علیه راجرهایلن^۱، فردی به نام آقای شبابو در یک سانحه‌ی رانندگی در اورشلیم غربی توسط راننده‌ی کنسول بلژیک کشته شد. بازماندگان برای مطالبه‌ی خسارات علیه راننده و کنسول‌گری بلژیک به محاکم اسرائیلی دادخواست دادند. کنسول‌گری بلژیک در مقام دفاع به صلاحیت دادگاه ایراد کرد و اعلام نمود چون سانحه در اورشلیم رخ داده است، محاکم اسرائیل صلاحیت رسیدگی به این موضوع را ندارند. در واقع این استدلال حاکی از نگرش دولت بلژیک در عدم شناسایی حاکمیت اسرائیل بر اورشلیم در سال‌های مذکور است. اما علی‌رغم اینکه حاکمیت اسرائیل بر اورشلیم مورد شناسایی واقع نشده بود، بسیاری از کشورها بر قابلیت اعمال موقتی^۲ قوانین اسرائیلی بر قضایای حقوقی را پذیرفته‌اند. به عنوان مثال انگلستان، به موجب بیانیه‌ی مجلس نمایندگان مورخ ۲۷ آوریل ۱۹۵۰.

نظرات راجع به اورشلیم شرقی از ۱۹۴۹ تا ۱۹۶۷

علی‌رغم اینکه انگلستان از حاکمیت بر این منطقه اعراض کرده بود، اردن نیز حقی بر آن سرزمین نداشت زیرا اردن اورشلیم شرقی را به واسطه‌ی رفتار تجاوزگرانه‌ی نامشروع اشغال کرده است. مردم عرب فلسطین بر تمام اورشلیم اعم از شرقی و غربی حاکمیت مشروع دارند. اورشلیم شرقی تحت حاکمیت اردن است، زیرا بر اساس حق تعیین سرنوشت، مردم و ساکنین آن منطقه اراده‌های خود را طی قطعنامه‌ی ۱۹۵۰ بیان کرده‌اند.

وضعیت اورشلیم تابع قطعنامه‌ی مجمع عمومی ملل متحد به سال ۱۹۴۷ است که به دنبال ایجاد یک حاکمیت مستقل^۳ است که در آن یک رژیم بین‌المللی تحت اداره‌ی ملل متحد بر اورشلیم حاکم خواهد بود. جامعه‌ی بین‌المللی حاکمیت هیچ دولتی بر اورشلیم را نپذیرفته است. از ۱۹۶۷ ملل متحد از جمله شورای امنیت مکرراً اعلام کرده است که اورشلیم شرقی یک سرزمین اشغال شده محسوب می‌شود که تابع کنوانسیون چهارم ژنو ۱۹۴۹ است.

نگرش ایالات متحده‌ی آمریکا درباره‌ی اورشلیم تا ۱۹۹۵ بر پذیرش نظر ملل متحد یعنی نپذیرفتن حاکمیت خاص بر اورشلیم بوده است. زیرا در ۲۲ سپتامبر ۱۹۸۷ کارتر رئیس‌جمهور دموکرات آمریکا نامه‌ای را به طرفین معاهده‌ی کمپ‌دیوید (مصر و اسرائیل) فرستاد و در آن خاطر نشان ساخت که موضع ایالات متحده همان است که سفیر آن کشور^۴ در مجمع عمومی ملل متحد به سال ۱۹۶۷ بیان کرده و توسط نماینده‌ی آن دولت^۵ در شورای امنیت به سال ۱۹۶۹ تکرار شده است. آقای یاست اعلام کرده بود که اورشلیم شرقی یک سرزمین اشغال شده محسوب می‌شود که قلمرو اعمال کنوانسیون چهارم ژنو ۱۹۴۹ مربوط به حمایت از اشخاص غیرنظامی در زمان جنگ است.

¹ Heirs of Shababo v. Roger Heilen

² De Facto

³ Corpus Separatum

⁴ Arthur Goldberg

⁵ Charles Yost

با توجه به این مطالب و سایر شواهد تاریخی و فعلی، مسأله‌ی تعیین اورشلیم به عنوان پایتخت از جانب اسرائیل، پرسش‌های متعددی را مطرح می‌سازد. آیا تعیین بیت‌المقدس به عنوان پایتخت اسرائیل یک موضوع حقوقی است یا صرفاً امری سیاسی محسوب می‌شود؟ آیا تصمیمات سیاسی می‌توانند رویه‌های حقوقی در روابط بین‌الملل را تغییر دهند؟ آیا چنین تغییری نیازمند توجیه تصمیمات از طریق مبانی حقوقی است؟ تا چه میزان اتخاذ و اجرای این موضوع با حقوق بین‌الملل هماهنگ یا در تعارض است؟ برای پاسخ به این پرسش‌هاست که مقاله‌ی پیش‌رو به دو قسمت اصلی تقسیم می‌شود در قسمت نخست به بررسی میزان هماهنگی و تطابق انتخاب اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل و در قسمت دوم تعارض این انتخاب را با نظریات موجود در حقوق بین‌الملل بررسی خواهیم کرد.

حقوق بین‌الملل و قانون انتقال سفارت به بیت المقدس

مرز، یکی از مهمترین نقاط مشترک علم جغرافیا و حقوق بین‌الملل است، عاملی که در توسعه و تحول حقوق بین‌الملل نقش ارزنده‌ای داشته است.^۱ ایجاد یکی از مهمترین نهادهای حقوق بین‌الملل یعنی مفهوم کشور، مدیون مرزهای جغرافیایی است. همچنین اهمیت این عامل در بروز مهمترین جلوه‌ی روابط بین‌المللی یعنی جنگ، غیرقابل انکار است. تعیین مرز بین اسرائیل و سرزمین‌های فلسطینی و نیز سایر کشورهای همجوار همیشه از حساسیت بالایی برخوردار بوده است. اما مرزبندی، امروزه فقط تقسیم جغرافیایی دو مکان محسوب نمی‌شود. بر خلاف نگرش امپریالیستی قبل از دهه‌ی ۶۰ میلادی، تعیین مرز امروزه باید به گونه‌ای باشد که علاوه بر جداسازی مکانی، تناسب بین بافت قومی، یکپارچگی عقیدتی و مذهبی به ویژه در مناطقی که دسته‌بندی‌های قومی و نژادی و دینی بر تقسیم‌بندی‌های ملی ارجحیت دارند، رعایت شود. موضوع اختلاف بین اسرائیل به عنوان قدرت اشغالگر - که دیوان بین‌المللی دادگستری بر آن نیز تاکید دارد - و سرزمین‌های فلسطینی جدای از بحث بر سر قلمرو سرزمینی، صحبت از جداسازی دو عقیده، دو مذهب، و دو قوم تاریخی متمایز است؛ مسلمانان عرب و یهودیان.

در نظر اول تعیین بیت‌المقدس به عنوان پایتخت اسرائیل، ارتباطی به مسأله‌ی تعیین مرز دو کشور ندارد. به ویژه که فلسطین یک حاکمیت مستقل محسوب نمی‌شود. اما در نگاهی ژرف‌تر هویدا می‌شود که تعیین و شناسایی این شهر به عنوان پایتخت اسرائیل در حقیقت به مثابه‌ی مرزبندی عقیدتی و مذهبی و قومی است. گرچه اصرار و تلاش‌های عملی دولت اسرائیل از همان بدو تأسیس در سال ۱۹۴۸ میلادی، اعلام اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل بوده است، اما قانون سفارت اورشلیم ۱۹۹۵ آمریکا و دستور دولت فعلی آن در اجرای قانون مزبور یک نقطه‌ی عطف در این رابطه محسوب می‌شود. تصمیم رئیس‌جمهور آمریکا، در شناسایی اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل، در مقام تشبیه، در حکم صدور اجرائیه برای دادنامه‌ای است که قبلاً از مجلس نمایندگان و سنای آن کشور صادر شده است. به دنبال درخواست مجلس نمایندگان آمریکا در جون ۱۹۹۴ و تقاضای ۹۳ سناتور آمریکا در مارچ ۱۹۹۵، در تاریخ ۸ نوامبر ۱۹۹۵، قانون سفارت اورشلیم^۲ تصویب شد.

به موجب این قانون، و به ویژه ماده‌ی ۲ آن موارد زیر، در زمره‌ی دلایل کنگره در تصویب و تدوین این قانون آمده - اند:

^۱ دکتر ضیایی بیگدلی، محمدرضا «حقوق بین‌الملل عمومی»، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۷، ص ۲۶.

^۲ Jerusalem Embassy Act

- به موجب حقوق و عرف بین‌الملل، هر ملتی حق دارد پایتخت خود را آزادانه انتخاب کند.
- از سال ۱۹۵۰ اورشلیم پایتخت اسرائیل بوده است.
- عملاً اورشلیم مقر رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، وزراء دیوان عالی اسرائیل و مجلس این کشور بوده است.
- اورشلیم مرکز معنوی و فضای قدسی یهودیان و سایر ادیان است.
- در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۴۸ تا ۱۹۶۷، اورشلیم به دو قسمت شرقی و غربی تقسیم شده و اتباع اسرائیل و سایر یهودیان اجازه‌ی ورود به مکان‌های مقدس اورشلیم شرقی را که تحت کنترل اردن بوده، نداشتند.
- با یکپارچه شدن اسرائیل به موجب جنگ ۶ روزه، اسرائیل کنترل تمام این شهر را در اختیار گرفته است و تا سال ۱۹۹۵، ۲۸ سال از اداره و کنترل اورشلیم توسط اسرائیل می‌گذرد.
- نمایندگان کنگره در بند ۱۵ ماده‌ی ۲ این قانون به اسرائیل به عنوان دولت دموکرات و متحد استراتژیک ایالات متحده اشاره کرده‌اند. امری که اولین بار رونالد ریگان رئیس‌جمهور آمریکا به آن پرداخته بود. ریگان به صراحت از اسرائیل به عنوان سرمایه‌ی استراتژیک آمریکا یاد کرد.^۱
- در بند ۱۷ ماده‌ی ۲ این قانون، به سه هزارمین سالگرد حکومت داوود در اورشلیم اشاره شده است. در واقع نمایندگان آمریکا، داشتن پیشینه‌ی ۳ هزار ساله‌ی حکومت در اورشلیم برای یهودیان را به عنوان میزان و عاملی برای محق بودن اسرائیل بر انتخاب اورشلیم به عنوان پایتخت، برشمرده‌اند.
- اگر در مقام بررسی این قانون بخواهیم از میزان هماهنگی و تطابق قانون مزبور با مقررات حقوق بین‌الملل اعم از عرفی و معاهده‌ای مطلع شویم، ناگزیر باید توجهاتی را که تدوین‌کنندگان، مجریان و حامیان این قانون ارائه می‌دهند، بررسی نماییم. در مقام نقد هرچه بهتر چنین موضوعی، آگاهی همه‌جانبه بر تمام ابعاد آن بایسته است. بنابراین لازم است تا مبانی حقوقی دلایل مذکور در این قانون از منظر حقوق بین‌الملل مورد مطالعه قرار گیرند:

۱-۱- اصل آزادی انتخاب پایتخت

منشور ملل متحد در بند دو از ماده‌ی یک خود یکی از اهداف ملل متحد را «توسعه‌ی روابط دوستانه در بین ملل بر مبنای احترام به اصل تساوی حقوق و خودمختاری ملل» اعلام نموده است. ارجاع قانون فوق به آزادی انتخاب پایتخت در واقع جلوه‌ای از اصل خودمختاری ملت‌ها در تعیین حقوق آنها در زمینه‌ی روابط دیپلماتیک محسوب می‌شود.

این موضوع به نحو مقتضی در مقدمه و ماده‌ی ۲ از کنوانسیون وین ۱۹۶۱ درباره‌ی روابط دیپلماتیک منعکس شده است. در مقدمه‌ی کنوانسیون مزبور، با یادآوری اهداف و اصول منشور ملل متحد به تساوی حاکمیت دولت‌ها به نحو خاص اشاره شده است. ماده‌ی ۲ کنوانسیون مزبور نیز مبنای روابط دیپلماتیک بین دولت‌ها را رضایت متقابل و دوجانبه‌ی آنها بر شمرده است.

رضایت دولت‌ها زمانی واجد اثر است که از حاکمیتی مستقل و دور از مداخله‌ی سایر کشورها در امور داخلی خود، برخوردار باشند. اولین اثر چنین استقلال و تساوی‌ای، آزادی انتخاب یک مکان به عنوان پایتخت است.

^۱ سپهر، رضا و احسان اعجازی، «رویکرد آمریکا به کشمکش فلسطین-اسرائیل، ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۵»، مجله‌ی مطالعات ایرانی روابط بین‌الملل، دوره‌ی چهارم، شماره‌ی چهارم، زمستان ۱۳۹۴، ص ۵.

از طرفی، چنانچه دولتی، جای خاصی را به عنوان پایتخت خود در نظر بگیرد، و آن مکان با استقلال سایر دولت‌ها در تعارض نباشد، و به منزله‌ی تجاوز به قلمرو سرزمینی دولتی دیگر نیز محسوب نشود، و با این وجود سایر دولت‌ها از شناسایی آن به عنوان پایتخت کشور مزبور امتناع کنند، به منزله‌ی دخالت در امور داخلی کشور پذیرنده خواهد بود که در بند ۷ ماده‌ی ۲ منشور ملل متحد ممنوع اعلام شده است.

در نهایت اینکه بر اساس یک اصل بدیهی تنها اشخاصی را می‌توان مسوول دانست که از آزادی عمل لازم برخوردار باشند. آزادی انتخاب پایتخت، روی دیگر سکه‌ی مسوولیت‌پذیری دولت‌هاست. امری که با امنیت و ثبات بین‌المللی ارتباط مستقیم دارد. بنابراین اگر دولتی به عنوان تابع حقوق بین‌الملل قادر به اعمال یکی از ساده‌ترین و ابتدایی‌ترین حقوق خود که همان تعیین مکانی در قلمروی سرزمینی‌اش به عنوان پایتخت است، نباشد، چگونه می‌توان از تساوی حاکمیت دولت‌ها و نیز مسوولیت‌پذیری آنها سخن به میان آورد.

عرف و رویه‌ی عملی

تدوین‌کنندگان قانون ۱۹۹۵ فوق، در چند بند از استدلال خود به طور صریح و ضمنی به وجود یک رویه‌ی متداول در تعیین اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل اشاره کرده‌اند. آنان بیان داشته‌اند که مراکز مهم اداری و سیاسی و حاکمیتی، و قضایی دولت اسرائیل در اورشلیم بوده و نمایندگان سایر دولت‌ها نیز در اورشلیم مورد استقبال نخست وزیر یا سایر سران اسرائیل قرار می‌گرفته‌اند. بنابراین تصمیم به شناسایی اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل نه تنها ناقض مقررات حقوق بین‌الملل نیست بلکه با عرف نیز هماهنگ است.

به نظر می‌رسد دیدگاه تدوین‌کنندگان قانون، با طرفداران مکتب اصالت اراده در حقوق بین‌الملل نزدیکی بسیار دارد. این دسته از متفکرین، «معتقدند همان‌طور که مبانی کلیه‌ی قواعد حقوقی اراده‌ی کشورهاست، قواعد عرفی نیز از این اصل مستثنی نبوده و مبتنی بر توافق و تراضی فرضی و ضمنی کشورهاست. این توافق به جای آنکه در یک متن مدون منعکس شود، به صورت ضمنی پذیرفته شده است. بنابراین، خصوصیت الزامی قواعد عرفی نیز ناشی از اراده‌ی موافق کشورهاست. طبق چنین نظریه‌ای، قاعده‌ی عرفی فقط نسبت به کشورهایی که با انجام یک سابقه‌ی معتبر، در شکل‌گیری آن شرکت داشته‌اند و یا کشورهایی که بعداً آن را قبول نموده‌اند، قابلیت اجرا دارد. این قاعده نمی‌تواند بدون رضایت کشورهای ثالث، علیه آنان مؤثر باشد»^۱.

نظریه‌ی اصالت اراده‌ی مزبور در رأی دیوان دایمی دادگستری بین‌المللی در قضیه‌ی لوتوس منعکس شده است.^۲ بنابراین از نظر قانون ۱۹۹۵، رویه‌ی عملی دولت اسرائیل در پذیرایی از مقامات بلندپایه‌ی سایر دولت‌ها در اورشلیم، و پذیرش ضمنی یا صریح این امر پایه‌گذار یک قاعده‌ی عرفی است. به این معنا که روند متعارف امور حاکی از این است که اورشلیم پایتخت اسرائیل بوده است. در این زمینه اقدام ایالات متحده در تصویب قانون مزبور در واقع مهر تأییدی بر پذیرش این عرف در روابط دوجانبه‌ی دو دولت است و البته به سایر دولت‌ها تسری نمی‌یابد.

البته در صورت پذیرش چنین برداشتی، باید به محلی و منطقه‌ای بودن این عرف اذعان نمود. زیرا «قاعده‌ی عرفی می‌تواند حتی مورد پذیرش دو کشور قرار گرفته و یا در روابط متقابل آنها ایجاد و مجرا گردد. در این‌باره دیوان

^۱ دکتر ضیایی بیگدلی، پیشین، ص ۱۷۰.

^۲ همان، ص ۱۷۱.

بین‌المللی دادگستری در ۱۲ آوریل ۱۹۶۰ در رأی مربوط به قضیه‌ی "حق عبور" اعلام کرده است: «دیوان دلیلی نمی‌بیند که عمل مستمر و مداوم میان دو کشور، عملی که توسط آنها پذیرفته شده و حاکم بر روابط آنهاست، پایه و اساس حقوق و تعهدات متقابلی میان آن دو کشور نباشد»^۱.

از طرف دیگر، رفتار دولت‌ها نیز رویه‌هایی را ایجاد می‌کند که می‌تواند به خودی خود موجب یک قاعده‌ی عرفی باشد. «اعمال دولتی پدیدآورنده‌ی سابقه‌ی عرفی بین‌المللی عبارتند از... (۱) اصول قانون اساسی یا قوانین عادی مربوط به مسایل خارجی و بین‌المللی؛ (۲) تصمیمات قوه‌ی مجریه»^۲.

بنابراین در این قضیه نه تنها قانون ۱۹۹۵ که دستور رئیس‌جمهور ایالات متحده‌ی آمریکا در دسامبر ۲۰۱۷، مبنی بر اجرای قانون متروک ۱۹۹۵ حائز اهمیت اساسی است. نکاتی که در این تصمیم عنوان شده‌اند به طور خلاصه عبارتند از:

- به رسمیت شناختن اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل، در واقع نگرشی جدید به مناقشه‌ی اسرائیل و فلسطین از جانب آقای ترامپ، محسوب شده است.
- رئیس‌جمهور آمریکا در این زمینه صرفاً خود را مجری این قانون و نگرش می‌داند.
- آقای ترامپ معتقد است که اجرای قانون ۱۹۹۵ نه تنها تأثیر منفی بر روند صلح خاورمیانه ندارد بلکه تأثیر مثبت و تسریع‌کننده نیز خواهد داشت. به عقیده‌ی ایشان اگر قرار بود، عدم اجرای این قانون منجر به مصالحه‌ی بین دو طرف شود، ۲۰ سال زمان کافی به نظر می‌رسد، ولی چنین نشده است.
- از نظر آقای ترامپ، اسرائیل، عملاً توانایی خود در اداره‌ی دموکراتیک اورشلیم را در طول ۷۰ سال اخیر اثبات کرده است.
- از نظر آقای ترامپ، رویه‌ی عملی رؤسای جمهور آمریکا در استقرار در اورشلیم برای دیدار با مقامات اسرائیل در ادوار مختلف حاکی از مهر تأیید بر این واقعیت است که اورشلیم پایتخت اسرائیل است.
- در عین حال، رئیس‌جمهور آمریکا اتخاذ این تصمیم را به معنای جانبداری از اسرائیل ندانسته و از طرفین خواسته تا به مذاکرات خود برای نیل به صلح ادامه دهند و به ویژه ایشان بر فضای قدسی حرم شریف تأکید می‌کنند.

تعارض قانون سفارت اورشلیم با حقوق بین‌الملل

با توجه به آنچه که در قسمت قبل گفته شد، اکنون زمان طرح این پرسش فرا رسیده که آیا قانون سفارت اورشلیم با حقوق بین‌الملل هیچگونه تعارضی ندارد؟ در مورد هماهنگی‌های این قانون با بعضی مقررات بین‌المللی سخن گفتیم. اما این پایان راه نیست. زیرا نطق رئیس‌جمهور آمریکا درباره‌ی اجرای قانون ۱۹۹۵ بلافاصله با مخالفت‌ها و موضع‌گیری‌های مخالف متعددی در عرصه‌ی بین‌الملل مواجه شد. در این پاره از مقاله، در واقع به مبانی حقوقی مخالفت‌های صورت گرفته با تصمیم مذکور می‌پردازیم.

^۱ همان، ص ۱۷۲.

^۲ دکتر ضیایی بیگدلی، پیشین، ص ۱۷۳.

قطعه‌نامه‌های شورای امنیت و مجمع عمومی

• قطعه‌نامه‌ی شماره‌ی (II) ۱۸۱ مصوب ۲۹ نوامبر ۱۹۴۷ مجمع عمومی

در ۲ آوریل ۱۹۴۷، انگلستان از مجمع عمومی سازمان ملل درخواست کرد تا به مسأله‌ی فلسطین بپردازد. زیرا موضوع مهاجرت جمعیت عظیمی از یهودیان به سمت فلسطین تمام اروپا را درگیر ساخته بود. این مهاجرت نه تنها بافت قومی فلسطینی که منطقه‌ی تحت قیمومت انگلستان بود را برهم می‌زد بلکه به معنای جابه‌جایی سرمایه‌ی مادی و انسانی از اروپا به سمت این منطقه‌ی استراتژیک در همسایگی مصر، سوریه، اردن و عراق محسوب می‌شد. مجمع عمومی به دنبال درخواست انگلستان کمیته‌ی ویژه‌ی ملل متحد درباره‌ی فلسطین را ایجاد کرد. این کمیته ضمن بازدید از منطقه با نمایندگان یهودی و حزب صهیونیسم ملاقات نمود.

نهایتاً کمیته پیشنهاد تشکیل دو دولت مستقل فلسطینی و اسرائیلی و یک منطقه‌ی مستقل بین‌المللی تحت قیمومت سازمان ملل را برای اداره‌ی اورشلیم را ارائه داد. تمام این پیشنهادات در قالب قطعه‌نامه‌ی شماره‌ی ۱۸۱ تصویب شدند. بنابراین به موجب این قطعه‌نامه، بیت المقدس (اورشلیم) در واقع به عنوان یک فضای قدسی و مکان مقدس، که برای مسلمانان، یهودیان و مسیحیان حائز اهمیت است، باید همچون واتیکان از استقلال بهره‌مند می‌شد. گرچه این قطعه‌نامه هیچگاه اجرا نشد، اما از نظر حقوقی، مهم است زیرا برای اولین بار به استقلال منطقه‌ی بیت المقدس (اورشلیم) در آن اشاره شده است.

• قطعه‌نامه‌ی (III) ۱۹۴ مصوب ۱۱ دسامبر ۱۹۴۸ مجمع عمومی

این قطعه‌نامه بر اساس قطعه‌نامه‌ی شماره‌ی (S-2) ۱۸۶ مورخ ۱۴ می ۱۹۴۸ که به منظور تعیین میانجی درباره‌ی مسایل فلسطین تصویب شده بود، مواردی را در خصوص وضعیت بیت المقدس (اورشلیم) بیان می‌کرد که بررسی آنها تعارض مفاد قطعه‌نامه‌ها و به ویژه وضعیت بالفعل منطقه‌ی بیت المقدس (اورشلیم) را با تعیین آن به عنوان پایتخت اسرائیل به خوبی آشکار می‌کند.

به موجب بند ۷ این قطعه‌نامه، مکان‌های مقدس - شامل ناظارت^۱ - ساختمان‌ها و مناطق مذهبی در فلسطین، باید حمایت شوند و دسترسی آزادانه به آنها مطابق با حقوق موجود و رویه‌ی تاریخی تضمین شود؛ و چنین ترتیباتی باید تا رسیدن به این هدف تحت نظارت مؤثر ملل متحد انجام شوند؛ و اینکه کمیسیون سازش ملل متحد در ارائه‌ی گزارشش به چهارمین نشست منظم مجمع عمومی باید پیشنهادهای خود را به طور دقیق و مفصل به منظور ایجاد یک رژیم بین‌المللی دائمی در سرزمین اورشلیم ارائه دهد و این پیشنهادات باید حاوی توصیه‌هایی درباره‌ی مکان‌ها مقدس موجود در این سرزمین باشند؛ و اینکه با توجه به مکان‌های مقدس در بقیه‌ی فلسطین، کمیسیون مزبور باید از مقامات سیاسی صلاحیت‌دار نواحی مربوطه بخواهد تا تضمین‌های رسمی مناسب درباره‌ی حمایت از مکان‌های مقدس و دسترسی به آنها در نظر بگیرند و این تعهدات باید برای تصویب به مجمع عمومی ارائه شوند.

بند ۸ همین قطعه‌نامه نیز اعلام می‌کند که «از منظر همکاری بین ادیان جهانی، منطقه‌ی بیت المقدس (اورشلیم) از جمله منطقه‌ی شهری فعلی آن همراه با روستاها و شهرهای اطراف آن (ابو دیس^۲ در شرق، بتلهم^۱ در جنوب، عین

¹ Nazareth

² Abu Dis

کریم^۲ در غرب که خود شامل شهر جدید موتسا^۳ می‌شود، و شوعفت^۴ در شمال) باید از رفتاری متمایز و ویژه نسبت به بقیه‌ی فلسطین بهره‌مند باشند و باید تحت کنترل مؤثر ملل متحد قرار گیرند؛ بنابراین از شورای امنیت می‌خواهد تا گام‌های بیشتری را در نزدیک‌ترین زمان ممکن برای تضمین پاک‌سازی اورشلیم از نظامیان اتخاذ کند؛ قطعنامه از کمیسیون سازش می‌خواهد تا به نشست منظم چهارم مجمع عمومی، پیشنهادهای مفصل خود را برای رژیم بین-المللی دائمی برای منطقه‌ی اورشلیم ارائه دهد تا حداکثر استقلال داخلی را برای گروه‌های متمایز، هماهنگ با وضعیت بین‌المللی ویژه‌ی منطقه‌ی اورشلیم فراهم گردد».

• قطعنامه‌ی شماره‌ی (IV) ۳۰۳ مصوب ۹ دسامبر ۱۹۴۹ مجمع عمومی

این قطعنامه نیز در خصوص موضوع فلسطین و مسأله‌ی تعیین یک رژیم بین‌المللی برای منطقه‌ی اورشلیم و حمایت از مکان‌های مقدس به تصویب رسید. ترجمه‌ی قسمت‌هایی از این قطعنامه که به موضوع فعلی مربوط می‌شوند بیان می‌گردد:

«مجمع عمومی، در رابطه با اورشلیم (بیت المقدس)، بر این باور است که اصول مذکور در قطعنامه‌های پیشین مربوط به این موضوع و به ویژه قطعنامه‌ی ملل متحد در ۲۹ نوامبر ۱۹۴۷، یک سازوکار عادلانه و منصفانه برای مسأله ارائه می‌دهند،

۱- قصد مجمع عمومی را مبنی بر اینکه اورشلیم (بیت المقدس) باید تحت یک رژیم بین‌المللی دائمی قرار گیرد تا تضمین‌های مناسب حمایتی از مکان‌ها مقدس را چه در داخل و چه در خارج از اورشلیم فراهم نماید و نیز به ویژه مقررات قطعنامه‌ی شماره‌ی (II) ۱۸۱ مصوب ۲۹ نوامبر ۱۹۴۷ مجمع عمومی اعمال شوند، بیان می‌کند... شورای قیمومت باید مسوولیت‌های راجع به اداره‌ی این منطقه را بر عهده گیرد.....

۲- به این منظور، مجمع از شورای قیمومت می‌خواهد که در نشست بعدی خود قانون موضوعه‌ی اورشلیم (بیت المقدس) را تکمیل نماید.

II. مجمع از دولت‌های مربوطه می‌خواهد تا در نزدیکترین زمان ممکن در پرتو تعهداتشان به عنوان اعضای ملل متحد با حسن نیت به دنبال اجرای قطعنامه‌ی فعلی باشند».

• قطعنامه‌ی شماره‌ی ۵۰ مصوب ۲۹ جولای ۱۹۴۸ شورای امنیت

بند ۵ قطعنامه‌ی مزبور از تمام دولت‌ها و مقامات صلاحیت‌دار می‌خواهد تا « هرگونه اقدام احتیاطی لازم برای حفاظت از اماکن مقدس و شهر اورشلیم» از جمله معابد و سایر عبادتگاه‌ها را به منظور دسترسی تمام افراد به ویژه آنان که به واسطه‌ی مذهبشان از حقی پایدار و مکتسب برخوردار شده‌اند، فراهم کنند.

بند ۱۰ قطعنامه نیز از دولت‌های عضو اتحادیه‌ی عرب و نیز مقامات صالح عرب و یهودی منطقه‌ی درگیر جنگ می‌خواهد تا ساعت ۶ بعداز ظهر به وقت نیویورک در روز یکم جون ۱۹۴۸ پذیرش این قطعنامه را اعلام نمایند. ضمانت‌اجرای عدم رعایت مفاد قطعنامه‌ی مزبور نیز در بند ۱۱ آن آمده است: «... اگر قطعنامه‌ی حاضر توسط یکی

¹ Bethlehem

² Ein Karim

³ Motsa

⁴ Shu'fat

از طرفین یا هر دوی آنها نقض شود، یا پذیرفته شود ولی بعداً نقض یا باطل شود، مسأله‌ی فلسطین با دیدگاه اقدام بر اساس فصل هفتم منشور مورد بررسی مجدد قرار خواهد گرفت».

تعیین اورشلیم (بیت المقدس) به عنوان پایتخت اسرائیل، دقیقاً مانع دسترسی همگان به اماکن مقدس است. موضوعی که در بند پنج قطعنامه به عنوان یکی از اهداف تصویب آن برشمرده شده بود. زیرا شناسایی اورشلیم به عنوان پایتخت لزوماً به معنای منع آزادی عبور و مرور مسلمانان سایر نقاط جهان، به ویژه ساکنین سرزمین‌های فلسطینی است. از طرف دیگر، اگر مفاد این قطعنامه در پرتو ماده‌ی ۲ قانون ۱۹۹۵ مورد توجه قرار گیرد، تعارض دو متن آشکارتر خواهد بود. در ماده‌ی ۲، به صراحت اعلام شده است که «با یکپارچه شدن اسرائیل به موجب جنگ ۶ روزه، اسرائیل کنترل تمام این شهر را در اختیار گرفته است و تا سال ۱۹۹۵، ۲۸ سال از اداره و کنترل اورشلیم (بیت المقدس) توسط اسرائیل می‌گذرد». این قسمت از قانون سفارت ۱۹۹۵ ایالات متحده‌ی آمریکا به صراحت ناقض مقررات آمره‌ی حقوق بین‌الملل است. زیرا از اشغال نظامی و الحاق اورشلیم (بیت المقدس) از طریق جنگ به قلمرو اسرائیل سخن گفته است. درحالی‌که تحصیل سرزمین از طریق اجبار نظامی و تجاوز به صراحت در بند ۴ ماده‌ی ۲ منشور ملل متحد منع شده‌اند.

• قطعنامه‌ی شماره‌ی ۲۵۲ مصوب ۲۱ می ۱۹۶۸ شورای امنیت

بند ۲ این قطعنامه مقرر می‌دارد که «تمام اقدامات و تدابیر قانونی و اداری اتخاذ شده توسط اسرائیل، از جمله اشغال نظامی و تصرف دارایی‌های موجود در آن که به منظور تغییر وضعیت حقوقی اورشلیم (بیت المقدس) ایجاد شده‌اند، باطل و بلا اثر است» و در بند ۳ آن از اسرائیل خواسته شده است تا ضمن اعاده‌ی وضع به حال سابق، ادامه‌ی عملیات این چنینی را متوقف سازد.

• قطعنامه‌ی شماره‌ی ۲۷۱ مصوب ۱۵ سپتامبر ۱۹۶۹ شورای امنیت

بند ۲ این قطعنامه به صراحت اعلام می‌کند که شورای امنیت، هر گونه اقدام تخریبی یا بی‌احترامی به مکان‌های مقدس، ساختمان‌ها و مناطق مذهبی در اورشلیم (بیت المقدس) یا هر گونه تشویق و خودداری از جلوگیری از چنین اعمالی را به هر شکلی که باشند، تهدید برای صلح و امنیت بین‌المللی تلقی می‌کند.

در نتیجه، تعیین اورشلیم (بیت المقدس) به عنوان پایتخت اسرائیل بر خلاف آنچه آمریکایی‌ها در قانون ۱۹۹۵ اعلام کرده‌اند و آنچه صهیونیست‌ها مدعی هستند، نه تنها با چنین قطعنامه‌هایی در تعارض است، بلکه حاکی از مغایرت این رفتار با رویه‌ی سابق موجود در زمینه‌ی فلسطین و اسرائیل و موضوع اورشلیم (بیت المقدس) است.

• قطعنامه‌ی ES-10/13 مصوب ۲۷ اکتبر ۲۰۰۳ مجمع عمومی

به موجب این قطعنامه اسرائیل باید ساخت دیوار حائل را در سرزمین اشغالی فلسطینی از جمله اورشلیم (بیت المقدس) شرقی که مغایر موافقتنامه‌های ۱۹۴۹ و در تعارض با مقررات حقوق بین‌الملل است متوقف ساخته و وضع را به حال سابق اعاده نماید.

• قطعنامه‌ی ۱۵۱۵ مصوب ۱۹ نوامبر ۲۰۰۳ شورای امنیت

نقشه‌ی راه چهار جانبی - آمریکا، روسیه، اتحادیه‌ی اروپا و ملل متحد - مبنی بر راه‌حل ایجاد دو دولت اسرائیل و فلسطین مورد تأیید قرار گرفت.

• قطعنامه‌ی ES-10/14 مصوب ۸ دسامبر ۲۰۰۳ مجمع عمومی

قطعنامه‌ی مزبور اعلام می‌داشت که: «با تأکید مجدد بر قطعنامه‌ی ES-10/13 مصوب ۲۱ اکتبر ۲۰۰۳، با راهنمایی اصول منشور ملل متحد، با آگاهی از اصل تأیید شده‌ی حقوق بین‌الملل مبنی راجع به عدم قابلیت پذیرش دست‌یابی به یک سرزمین با توسل به زور، با آگاهی از اینکه روابط دوستانه‌ی بین ملت‌ها مبتنی بر احترام و رعایت اصل حقوق برابر و تعیین سرنوشت مردم است و این موضوع یکی از اهداف و اصول منشور ملل متحد می‌باشد، با توجه به سایر قطعنامه‌های مرتبط مجمع عمومی از جمله قطعنامه‌ی شماره‌ی (II) ۱۸۱ مصوب ۲۹ نوامبر ۱۹۴۷، که فلسطین تحت قیمومت را به دو دولت عرب و یهودی تقسیم می‌کرد، با توجه به قطعنامه‌های دهمین نشست اضطراری ویژه‌ی مجمع عمومی، با توجه به قطعنامه‌های مرتبط شورای امنیت به شماره‌های ۲۴۲ مورخ ۲۲ نوامبر ۱۹۶۷، ۳۳۸ مورخ ۲۲ اکتبر ۱۹۷۳، ۲۶۷ مورخ ۳ جولای ۱۹۶۹، ۲۹۸ مورخ ۲۵ سپتامبر ۱۹۷۱، ۴۴۶ مورخ ۲۲ مارچ ۱۹۷۹، ۴۵۲ مورخ ۲۰ جولای ۱۹۷۹، ۴۶۵ مورخ ۱ مارچ ۱۹۸۰، ۴۷۶ مورخ ۳۰ جون ۱۹۸۰، ۴۷۸ مورخ ۲۰ آگوست ۱۹۸۰، ۹۰۴ مورخ ۱۸ مارچ ۱۹۹۴، ۱۰۷۳ مورخ ۲۸ سپتامبر ۱۹۹۶، ۱۳۹۷ مورخ ۱۲ مارچ ۲۰۰۲ و ۱۵۱۵ مورخ ۱۹ نوامبر ۲۰۰۳، با تأیید کنوانسیون چهارم ژنو و پروتکل الحاقی I^۱ به کنوانسیون‌های ژنو درباره‌ی سرزمین فلسطین اشغالی از جمله بیت‌المقدس شرقی، با توجه به مقررات ضمیمه‌ی کنوانسیون لاهه درباره‌ی حقوق و عرف جنگ زمینی ۱۹۰۷، با استقبال از انعقاد کنفرانس دولت‌های متعاقد عالی‌ی کنوانسیون چهارم ژنو درباره‌ی تضمین و اجرای کنوانسیون مزبور در سرزمین فلسطین اشغالی از جمله اورشلیم (بیت المقدس) در ۱۵ جولای ۱۹۹۹ در ژنو، با اظهار و تصریح حمایت از اعلامیه‌ی کنفرانس مجدد لاهه با حضور دولت‌های متعاقد در ۵ دسامبر ۲۰۰۱ در ژنو، با توجه به قطعنامه‌های ملل متحد که تأیید می‌کنند ساخت و سازهای اسرائیل در سرزمین‌های اشغالی فلسطینی از جمله اورشلیم شرقی، نامشروع هستند و مانعی برای صلح و توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی محسوب می‌شوند و نیز آن قطعنامه‌هایی که خواهان پایان کامل ساخت و ساز هستند، با توجه به قطعنامه‌های مرتبط ملل متحد که تأیید می‌کنند که اقدامات اسرائیل، قدرت اشغال‌گر، در تغییر وضعیت و ترکیب جمعیت‌شناختی اورشلیم شرقی اشغالی هیچ اعتبار حقوقی ندارند و باطل و بلااثرند، با یادآوری موافقت‌نامه‌های منعقد شده بین اسرائیل و سازمان آزادی‌بخش فلسطین در زمینه‌ی فرایند صلح خاورمیانه، به ویژه با توجه به آغاز ادامه‌ی ساخت دیوار توسط اسرائیل در سرزمین‌های اشغالی فلسطین از جمله در و اطراف اورشلیم (بیت المقدس) شرقی که در خط سبز ۱۹۴۹^۱ ذکر شده و موجب تخریب منابع فلسطینی و زندگی هزاران شهروند مورد حمایت می‌شود و باعث الحاق موقتی قسمت وسیعی از سرزمین گردیده است، به ویژه با توجه به اثر منفی‌ای که دیوار مزبور بر جداسازی مردم و نیز تأثیر مخربی که بر فرایند صلح دارد، با استقبال از گزارش ۸ سپتامبر ۲۰۰۳ گزارشگر ویژه‌ی کمیسیون حقوق بشر درباره‌ی

¹ Armistice Line

وضعیت حقوق بشر سرزمین‌های اشغالی توسط اسرائیل از ۱۹۶۷ (E/CN. 4/2004/6) به ویژه در قسمت مربوط به دیوار، با تأیید ضرورت پایان دادن به تعارض بر اساس راه‌حل دو دولت اسرائیلی و فلسطینی که در کنار یکدیگر با صلح و امنیت بر اساس خط سبز ۱۹۴۹ و مطابق با قطعنامه‌های مجمع عمومی و شورای امنیت زندگی کنند، با توجه به اینکه با گذر زمان ساخت دیوار مزبور و نقض مقررات حقوق بین‌الملل توسط اسرائیل موجب ایجاد مشکلات مبنایی و جوانب مخرب روزافزون خواهد بود، بر اساس ماده‌ی ۹۶ منشور ملل متحد، از دیوان بین‌المللی دادگستری تقاضا می‌شود تا بر اساس ماده‌ی ۶۵ اساسنامه‌ی خود، فوراً نظر مشورتی خود را درباره‌ی مسأله‌ی زیر ارائه دهد:

پیامدهای حقوقی ناشی از ساخت دیوار توسط اسرائیل، قدرت اشغال‌گر، در سرزمین فلسطینی اشغال شده از جمله در و اطراف اورشلیم (بیت المقدس) شرقی، بدان‌گونه که در گزارش دبیرکل آمده است، با ملاحظه‌ی قواعد و اصول حقوق بین‌الملل از جمله کنوانسیون چهارم ژنو ۱۹۴۹ و قطعنامه‌های مرتبط مجمع عمومی و شورای امنیت چه هستند؟»

در مجموع می‌توان گفت تقریباً در تمام قطعنامه‌های مذکور و موارد مشابهی که از ذکر مفاد آنها به دلیل تشابه و تکرار خودداری شد، چند مورد مشترک قابل ردیابی است؛ اول اینکه در هیچکدام از این قطعنامه‌ها الحاق اورشلیم به قلمروی سرزمینی اسرائیل به هر صورت و شکلی که باشد غیر قابل پذیرش است. این موضوع در واقع حاکی از عرف و رویه‌ای است که نشان می‌دهد اورشلیم (بیت المقدس) تحت حاکمیت دولت خاصی محسوب نمی‌شده است و بنابراین استدلال قانون ۱۹۹۵ و دستور داندل ترامپ در این قسمت که به یک عرف و رویه‌ی عملی اشاره کرده‌اند، فاقد مبناست. تکرار این رویه تا بدانجاست که می‌توان به نحو یقین گفت که اسرائیل هیچگاه به عنوان دولت و حاکمیت مطلق اورشلیم محسوب نمی‌شده است. به علاوه گرچه بر اساس نظریه‌ی اصالت اراده که قبلاً از آن بحث کردیم، و گفته شد که در قضیه‌ی لوتوس ایجاد قواعد عرفی حتی در رویه‌ی دوجانبه‌ی دولت‌ها پذیرفته شده است، اما وجود یک مورد استثنایی و منحصربفرد در رویه‌ی قضایی برای پذیرش صحت و قابلیت کاربرد یک نظریه کافی نیست. به ویژه در این مورد خاص، رویه‌ی تعداد زیادی از دولت‌ها در قالب قطعنامه‌های متعدد شورای امنیت و مجمع عمومی حاکی از وجود یک عرف مغایر با نظر دولت ایالات متحده‌ی آمریکا و اسرائیل است و آن عدم امکان شناسایی اورشلیم (بیت المقدس) به عنوان پایتخت اسرائیل از منظر یک قاعده‌ی عرفی منطقه‌ای است.

دوم اینکه ردپای اصل حق تعیین سرنوشت ملت‌ها تقریباً در اکثر قطعنامه‌های موصوف به چشم می‌خورد. تعیین اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل نقض حق مزبور است. دست‌کم می‌توان گفت، حتی اگر قائل به حق تعیین سرنوشت برای اسرائیل باشیم، باید به همین منوال به حق تعیین سرنوشت برای فلسطینی‌ها هم معتقد باشیم. از آنجا که محتوا و میزان اعمال این اصل برای دو طرف یکسان و حتی زمینه‌ی اجرای آنها یک سرزمین یعنی اورشلیم است، هر دو در مقام تعارض با یکدیگر ساقط می‌شوند. به این معنی که نمی‌توان مکان مزبور را به عنوان پایتخت اسرائیل انتخاب کرد و مردم فلسطین را از این حق محروم نمود. این یک اصل منطقی و عقلانی است که بر اساس آن نمی‌توان یک امر را بر امر دیگری با محتوای یکسان بدون عامل ترجیحی، برتری داد. یعنی از نظر عقلی غیرممکن است. گرچه از نظر سیاسی با تکیه بر قدرت و اعمال زور می‌توان آن را پیاده ساخت. ممکن است البته این ایراد به ذهن خطور کند که تنها کشورها دارای پایتخت هستند و نمی‌توان برای مردمی که حاکمیت سیاسی

مستقل ندارند چنین حقی قایل شد. در واقع اگر فلسطین دولت مستقل محسوب می‌شد، مطمئناً از حق تعیین پایتخت بهره‌مند بود اما در شرایط فعلی اساساً چنین حقی موضوعیت ندارد.

روند صلح بین اسرائیل به عنوان دولت اشغالگر و سرزمین‌های فلسطینی، موضوعی پیچیده و حساس است. هر مسأله‌ای که صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد با واکنش دولت‌های مختلف مواجه می‌شود. تعیین اورشلیم (بیت المقدس) به عنوان پایتخت اسرائیل، بر حق دسترسی همگان به اماکن مذهبی اثر سوء دارد، و حداقل آن را محدود می‌کند اگر نگوییم که موجب منع دسترسی مسلمانان به اماکن مذهبی اورشلیم می‌شود. شاید حق دسترسی به اماکن مقدس و حق تعیین پایتخت در نظر اول با هم متعارض نباشند، اما نگاهی دقیقتر به رویه‌های عملی اتخاذ شده از جانب اسرائیل به خوبی نشان می‌دهد که این امر موجب نقض یک حق مهم بشری می‌شود که همانا آزادی رفت و آمد و آزادی مذهب است. مطمئناً حق آزادی انتخاب مذهب، لوازمی دارد که یکی از مهمترین آنها دسترسی بدون محدودیت به اماکن مقدس مذهبی است. در واقع، شناسایی حق آزادی رفت و آمد و آزادی مذهب در مهمترین اسناد حقوق بشری از جمله اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر به صراحت منعکس شده‌اند. مقررات اعلامیه‌ی مذکور، از ویژگی آمره بهره‌مند است و با هیچ توافقی حتی تصویب یک قانون نمی‌توان آنها را باطل و بلااثر نمود.^۱ به‌علاوه بند ۲ ماده‌ی دوم اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر به صراحت اعلام نموده است: «... هیچ تبعیضی به عمل نخواهد آمد که مبتنی بر وضع سیاسی، اداری و قضایی یا بین‌المللی کشور یا سرزمینی باشد که شخص به آن تعلق دارد، خواه این کشور مستقل، تحت قیمومت یا غیرخودمختار بوده یا حاکمیت آن به شکلی محدود شده باشد». بنابراین محدود کردن حق تعیین سرنوشت به بهانه‌ی نبود یک حاکمیت سیاسی کاملاً تشکل یافته، با مفاد این ماده در تعارض است.

از سوی دیگر باید به ارزش حقوقی قطعنامه‌های ملل متحد توجه داشت. جدای از اینکه این قطعنامه‌ها ضمانت‌اجرا داشته یا نداشته باشند یا اینکه از نظر حقوق بین‌الملل در چه دسته‌ای طبقه‌بندی بشوند، محتوای این اسناد می‌تواند انعکاس دقیقی از عرف و رویه‌ی کشورها در عرصه‌ی بین‌المللی باشد.

گرچه بعضی از حقوق‌دانان معتقدند: « سازمان ملل متحد هرگز یک طرح قطعی را برای حل و فصل نهایی مسأله‌ی فلسطین ارائه نکرده است؛ همچنین نه بر ایده‌ی بین‌المللی کردن و نه تقسیم شهر به دو قسمت متفاوت که هر کدام تحت حاکمیت یک دولت متفاوت باشد تأکید نکرده است. در واقع سازمان ملل هر دو راه حل را باز گزارده است و تا توسط خود طرفین انتخاب شوند و در این زمینه روشی محتاطانه برگزیده است»^۲

۱-۲- نظر مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه‌ی ساخت دیوار در سرزمین‌های اشغالی فلسطینی

از ظاهر و عنوان نظر مشورتی (سال ۲۰۰۴) هم به خوبی پیداست که درباره‌ی انجام یک اقدام مادی است و خواهان اعلام نظر در خصوص پیامدهای حقوقی ساخت دیوار توسط اسرائیل در اورشلیم (بیت المقدس) و نواحی اطراف آن است. بنابراین در بادی امر ممکن است با تعیین اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل ارتباط مستقیمی نداشته باشد.

¹ Baron, Charles Bryan. *The International Legal Status of Jerusalem*, 8 *Touro International Law Review*, spring 1998, p. 11.

² Cassese, Antonio. *Legal Considerations on the International Status of Jerusalem*. Available at: Oxfords Scholarship Online.

اما از توجه به استدلال مذکور در متن رأی و ایرادات اسرائیل می‌توان رد پای یک استدلال عام‌تر در مورد مسأله‌ی فلسطین و اقدامات متنوع اسرائیل در منطقه را مشاهده کرد. بنابراین در مقام تنقیح مناط می‌تواند به خوبی مورد استفاده قرار گیرد. پس، ابتدا به بررسی مختصر روند تشکیل دیوان در این مورد و سپس به مهمترین استدلال‌های موجود در رأی دیوان می‌پردازیم تا به تعارض بین تعیین اورشلیم (بیت المقدس) به عنوان پایتخت اسرائیل و رویه‌ی قضایی بین‌المللی و نیز مقررات عرفی حقوق بین‌الملل برسیم.

مجمع عمومی ملل متحد در قطعنامه‌ای به شماره‌ی ES-10/14 مصوب ۸ دسامبر ۲۰۰۳ در دهمین نشست ویژه‌ی اضطراری خود، از دیوان بین‌المللی دادگستری در خصوص پیامدهای حقوقی ساخت دیوار حایل در سرزمین‌های فلسطینی به ویژه اورشلیم (بیت المقدس) شرقی سوال نمود و تقاضای ارائه‌ی نظر مشورتی داشت.

دیوان نیز در این مورد پس از احراز صلاحیت خود به موجب پاراگراف ۱ ماده ۶۵ اساسنامه‌ی خود و نیز پاراگراف ۱ ماده ۹۶ منشور ملل متحد، به بررسی اصول و قواعد حقوق بین‌الملل در رابطه با اقدامات اسرائیل پرداخته و نهایتاً اقدام اسرائیل در ساخت دیوار در اطراف اورشلیم شرقی واقع در خاک فلسطین را مغایر با پاراگراف ۴ ماده‌ی ۲ منشور ملل متحد، قطعنامه‌ی مجمع عمومی به شماره‌ی ۲۶۲۵ سازمان ملل، مواد ۱ هر دو میثاق ناظر به حق خودمختاری ملل مقررات حقوق بین‌الملل بشردوستانه و سایر مقررات حقوق بشر، با ۱۴ رأی موافق و تنها یک رأی مخالف، نظر خود را اعلام کرد.

آنچه در این نظر از اهمیت برخوردار است، تأکید دیوان بر جلوگیری از هرگونه اقدام علیه صلح و امنیت بین‌المللی است و اینکه وضعیت حقوقی اورشلیم (بیت المقدس) باید به نحوی حفظ شود که فضای قدسی و مستقل آن از هر گونه دست‌درازی مصون بماند. در عین حال اسرائیلی‌ها ساخت دیوار را در واقع نوعی پیشگیری از وقوع خطرات ناشی از حملات انتحاری می‌دانستند و ساخت دیوار را به عنوان یک اقدام ناشی از دفاع پیش‌گیرانه برمی‌شمردند. اما آیا وضعیت عملی و فعلی منطقه‌ی مزبوز و اختلافات و درگیری‌های بین فلسطینی‌ها و اسرائیلی‌ها را می‌توان بر اساس معیارهای دفاع از خود^۱ بررسی کرد؟ گرچه ساخت دیوار یا تعیین اورشلیم به عنوان پایتخت را نمی‌توان به معنای دقیق کلمه توسل به زور تلقی نمود اما با گسترش روزافزون استفاده از زور در عرصه‌ی بین‌المللی نه تنها مفهوم زور بلکه دفاع از خود نیز متحول شده است. به نحوی که بعضی از مرگ بند ۴ ماده‌ی ۲ منشور ملل متحد سخن می‌گویند. «به موجب حقوق بین‌الملل معاصر، کاربرد زور تنها در صورتی مجاز است که توسط شورای امنیت و به موجب فصل ۷ منشور و پس از احراز وجود تهدید علیه صلح یا یک اقدام تجاوزگرانه انجام شود. همچنین اگر دولتی قربانی یک حمله‌ی مسلحانه شده و پاسخ فوری به آن حمله ضروری باشد، کاربرد زور بدون اجازه‌ی قبلی شورای امنیت نیز امکانپذیر است. وقتی که رفتار دولت‌ها در چارچوب هیچیک از محدودیت‌های نوین قرار نمی‌گیرند، سعی می‌کنند تا اقدام خود را با تفسیر موسع از محدودیت‌های موجود در چارچوب آنها نشان دهند». یکی از این اقدامات توسل به مفهوم دفاع پیش‌گیرانه^۲ است. علی‌رغم اینکه دفاع مشروع بازدارنده بر اساس ماده‌ی ۵۱ منشور ملل متحد مورد قبول نیست (زیرا این ماده شرط اولیه‌ی مشروعیت دفاع را وقوع یک حمله‌ی مسلحانه می‌

^۱ Self- Defense

^۲ Preventive Self-defense

داند) اما عملاً مورد پذیرش دولت‌ها واقع شده است. حتی دبیرکل ملل متحد در سال ۲۰۰۵ نیز تأیید کرد که ماده‌ی ۵۱ منشور خطرات قریب‌الوقوع را نیز دربرمی‌گیرد. این موضع مورد حمایت موسسه‌ی حقوق بین‌الملل نیز هست. البته لازم است تأکید کنیم دفاع مشروع بازدارنده از دفاع مشروع پیش‌دستانه (Preventive) کاملاً متفاوت است. در دفاع مشروع پیش‌دستانه حتی وجود خطر قریب‌الوقوع نیز لازم نیست. دفاع مشروع پیش‌دستانه به هیچ وجه مورد پذیرش نیست و فقط تعداد معدودی آن را پذیرفته‌اند.^۱

بنابراین استدلال اسرائیلی‌ها در این زمینه نیز با اقبال مواجه نشد زیرا «سیستم امنیت جمعی فعلی تنها در صورتی اجازه‌ی توسل به زور در برابر اقدامات مسلحانه‌ی بازیگران غیردولتی را به دولت‌ها می‌دهد که این حملات تحت کنترل موثر یک دولت به وقوع پیوسته باشند یا به نحوی به یک دولت قابل انتساب باشند. بنابراین دولت‌ها در نبود چنین رابطه‌ای سعی می‌کنند تا مفهوم دفاع مشروع را چنان تفسیر کنند که اقدامات نظامی در برابر حملات این بازیگران غیردولتی را نیز پوشش دهد.

اگرچه حمله‌ی سازمان‌یافته به بازیگران غیردولتی در دهه‌ی ۸۰ میلادی محکوم شد (مثل حمله‌ی اسرائیل به سازمان آزادی‌بخش فلسطین) اما امروزه دیگر این‌گونه نیست. امروزه بیش از آنکه کشورها دنبال تعیین مصادیق مشروعیت توسل به زور باشند در پی تناسب توسل به زور در برابر اقدامات ارتكابی هستند.^۲

نتیجه

طبق قانون ۱۹۹۵ ایالات متحده‌ی آمریکا که مستند و مبنای تصمیم رئیس‌جمهور آن کشور در شناسایی اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل است، هر ملت دارای حاکمیت^۳، حق دارد پایتخت خود را آزادانه انتخاب کند. این گزاره به همان اندازه که می‌تواند برای دولت اسرائیل صادق باشد، در مورد فلسطین نیز که در حال حاضر به عنوان "دولت ناظر غیرعضو سازمان ملل متحد" شناخته می‌شود، صادق است. بنابراین انتخاب اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل در واقع عملاً و رسماً به معنای نادیده انگاشتن حضور و وجود دولت مستقل فلسطین در آینده است. این امر حاکی از وجود تناقض در اظهارات آقای ترامپ می‌باشد. زیرا از یک طرف ایشان بر پیگیری روند مذاکرات صلح تأکید دارد و از طرف دیگر قبل از اینکه دو طرف به ویژه طرف فلسطینی بتواند درباره‌ی یکی از مهمترین مناطق سرزمین خود اظهار نظر کند، آن را به عنوان پایتخت اسرائیل به رسمیت می‌شناسد.

بین بندهای ۲ و ۵ و ۶ ماده‌ی ۲ قانون سفارت اورشلیم ۱۹۹۵، نیز، تعارض وجود دارد. بند ۲ این ماده اعلام می‌کند: «از سال ۱۹۵۰ اورشلیم پایتخت اسرائیل بوده است». در بند ۵ به تقسیم اورشلیم به شرقی و غربی اشاره می‌شود و در بند ۶ بیان می‌شود که در سال ۱۹۶۷ و در خلال جنگ‌های ۶ روزه اورشلیم متحد و یکپارچه می‌شود. بنابراین اورشلیم تا سال ۱۹۶۷ نمی‌توانسته است پایتخت اسرائیل باشد.

¹ D'Aspremont, Jean. Mapping the Concepts Behind the Contemporary Liberization of the Use of Force in International Law, available at: <http://ssrn.com/abstract=1594764>, p. 1109.

برای مطالعه بیشتر به فارسی بنگرید به: صلاحی، سهراب، اشغال عراق؛ اهداف راهبردی و استنادات حقوقی، ۱۳۹۵، نشر میزان، تهران.

² Ibid., p. 1117

³ Sovereign nation

قطعه‌نامه‌های ملل متحد به اورشلیم به عنوان یک مکان مقدس می‌نگرند، لیکن رئیس‌جمهور آمریکا با تخطی از این واقعیت که اورشلیم برای پیروان ادیان اسلام، یهود و مسیحی اهمیت قدسی دارد، تنها از حرم شریف به عنوان فضای قدسی یاد می‌کند که خود امر نوینی است.

علاوه بر موارد ذکر شده در بالا و به علاوه انزوای اسرائیل و آمریکا در عرصه‌ی بین‌المللی در خصوص تصمیم مزبور، واقعیت روابط بین‌الملل حاکی از امر دیگری است. کانون قدرت، و در واقع هژمونی ایالات متحده همچون سکف خود بریتانیا، از تشکیل هر قدرت متمرکز سیاسی بدون تنش در این منطقه که در همسایگی مصر و منابع انرژی خاورمیانه است و از طرفی پلی بین سه قدرت بزرگ منطقه‌ای یعنی ترکیه، ایران و مصر محسوب می‌شود، پرهیز می‌کند. دو سوی این تصمیم برای آمریکا بُرد است. اگر تنش منطقه‌ای بر سر این موضوع افزایش یابد، نتیجه همان قدر مطلوب آمریکاست که وجود اسرائیل بی‌رقیب در سرزمین کنعان به عنوان متحد استراتژیک اما تهدید بزرگ برای ثروتمندان خاورمیانه.

بر این اساس می‌توان گفت روابط بین‌الملل، جغرافیای سیاسی منطقه و سایر مؤلفه‌های اقتصادی، که مبانی اولیه‌ی حقوق بین‌الملل را تشکیل می‌دهند، همانگونه که ۷۰ سال از شناسایی اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل شانه خالی کرده‌اند، تا ۷۰ سال دیگر نیز تن به شناسایی این مهم ندهند. هدف اولیه‌ی آمریکا نیز در واقع جز افزایش تنش در خاورمیانه چیزی دیگری نبوده است و الا از نظر سیاسی و حقوقی، تغییر نگرش جهانی به اورشلیم به عنوان پایتخت اسرائیل نیازمند گذر زمان زیادی است. گرچه نمی‌توان از تصمیم آمریکا به عنوان نقطه‌ی عطف این تغییر درازمدت غافل شد.

نقش سازمان آزادی‌بخش فلسطین و کشورهای عربی منطقه نه تنها در تغییر وضعیت حقوقی اورشلیم به نفع اسرائیل مثبت بوده است که مداخله‌ی این نهادها به شکلی صورت گرفته است که از ایجاد یک حاکمیت سیاسی مستقل در فلسطین جلوگیری کرده‌اند. نتیجه‌ی چنین عملکردی کنترل همه‌جانبه‌ی اسرائیل بر فلسطین و به ویژه اورشلیم است. علی‌رغم اینکه تصمیم کنگره و سنا و رئیس‌جمهور آمریکا یک امر سیاسی بوده و با قواعد موجود حقوقی بین‌المللی اعم از عرفی و معاهده‌ای در تعارض است، به ویژه حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین، آزادی رفت و آمد و آزادی مذهب را نقض می‌کند، با این وجود نباید فراموش کرد که چنین تصمیمی با توجه به قدرت اقتصادی و نظامی ایالات متحده و حمایت آن کشور از اسرائیل می‌تواند پایه‌گذار یک رویه‌ی بدعت‌آمیز نامطلوب در منطقه باشد. شواهد تاریخی مربوط به نقض مکرر قطعه‌نامه‌های ملل متحد و توی بسیاری دیگر توسط ایالات متحده یا سایر هم‌پیمانانش این ادعا را تأیید می‌کند.

موضوع تعیین بیت المقدس به عنوان پایتخت اسرائیل تنها یک مسأله سیاسی نیست زیرا با تعیین مرز سیاسی و مذهبی بین مسلمانان و یهودیان ارتباط کامل دارد، ممکن است موجب ایجاد محدودیت در دسترسی پیروان ادیان اسلام و مسیحیت در دسترسی به اماکن مذهبی گردد= موضوعی که از عناوین حقوق اصلی حقوق بشر است= بر حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین اثر مطلق دارد زیرا امکان انتخاب بیت المقدس به عنوان پایتخت برای آنها دیگر محل اعراب نخواهد داشت، و اینکه در عمل منجر به انضمام و الحاق یک سرزمین به یک دولت خواهد بود. امری که در منشور سازمان ملل متحد ممنوع اعلام شده است.

منابع

کتاب‌ها

- پالمر، رابرت روزول، تاریخ جهان نو، دوره ۲ جلدی، ترجمه‌ی ابوالقاسم طاهری، ویراست دوم، چاپ پنجم، مؤسسه‌ی انتشارات امیرکبیر، تهران، ۱۳۸۴.
- شهبازی، عبدالله، زرسالاران یهودی و پارسی، استعمار بریتانیا و ایران، دوره ۴ جلدی، چاپ دوم، انتشارات مطالعات و پژوهش‌های سیاسی، کتاب سال ۱۳۸۵.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا، حقوق بین‌الملل عمومی، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۷.
- کیسینجر، هنری، دیپلماسی، دوره ۲ جلدی، ترجمه‌ی فاطمه‌ی سلطانی یکتا و علیرضا امینی، زیر نظر محمدحسن کاووسی عراقی، انتشارات اطلاعات، تهران، ۱۳۷۹.
- میرفطروس، علی (بابک دوستدار)، اسلام‌شناسی، چاپ برلین.

مقالات

- ساجدی، امیر، «موانع صلح فلسطین و اسرائیل»، مجله‌ی مطالعات روابط بین‌الملل، شماره ۵، زمستان ۱۳۸۷.
- سیمبر، رضا و احسان اعجازی، «رویکرد آمریکا به کشمکش فلسطینی اسرائیلی، ۲۰۱۵-۲۰۰۱»، مجله‌ی مطالعات ایرانی روابط بین‌الملل، دانشگاه گیلان، دوره ۴ چهارم، شماره ۴، ۱۳۹۴.
- شیکاکی، خلیل، «دو دستگی در فلسطین»، ترجمه‌ی ستاره‌ی مهدی‌زاده، مجله‌ی راهبرد، زمستان ۱۳۸۱.
- گاهشمار روابط اعراب و اسرائیل الف: ۱۹۴۷-۲۰۰۱، مترجم عباس الوندی، مجله‌ی دانشکده‌ی علوم انسانی، سال سیزدهم، شماره ۵، بهمن و اسفند ۱۳۸۳.

منابع عربی

- عدنان الشدیدات، شادی، «الإعتبارات القانونیه حول وضع القدس فی القانون الدولی: فوضی الماضی و الحاضر»، دراسات، علوم الشریعه و القانون، المجلد ۴۴، ملحق ۱، ۲۰۱۷.

- Baron, Charles Bryan. The International Legal Status of Jerusalem, 8 Touro International Law Review, spring 1998 .
- Cassese, Antonio. Legal Considerations on the International Status of Jerusalem, available at: Oxford Scholarship Online .
- D'Aspremont, Jean. Mapping the Concepts Behind the Contemporary Liberalization of the Use of Force in International Law, available at: <http://ssrn.com/abstract=1594764> .
- Lapidoth, Ruth. "Jerusalem: Some Legal Issues", the Jerusalem Institute for Israel Studies, 2011 .
- Jerusalem Embassy Act, 1995 .
- Legal Consequences of the Construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory (Request for advisory Opinion), 9 July 2004, available at: <http://www.icj-cij.org/en/case/131> .
- Tenth emergency special session, Agenda 5, status of Jerusalem .
- Treaty on Peace between the State of Israel and the Hashemite Kingdom of Jordan .
- A/RES/181 (II) A, A/PV. 128, 29 Nov. 1947, Future government of Palestine .
- A/RES/194 (III), A/PV. 186, 11 Dec. 1948, Palestine - progress report of the United Nations Mediator .
- A/RES/303 (IV), A/PV. 275, 09 Dec. 1949, Palestine: question of an international regime for the Jerusalem area and the protection of the Holy Places .
- S/RES/50 (1948), 29 July 1948, The Palestine Question .
- S/RES/252 (1968), 21 Mai 1968, Middle East .
- S/RES/271 (1969), 15 Sep 1969, Middle East .
- S/RES/1515 (2003), 19 Nov 2003, Middle East, including the Palestinian question .