

اشغال انتقالی از منظر حقوق بین الملل^۱

دکتر هاجر سیاه رستمی*

چکیده

در سال‌های اخیر چالش‌های نوینی در زمینه‌ی حقوق بین‌الملل اشغال مطرح شده است. این چالش‌ها در درجه‌ی نخست ناشی از ظهور الگوی جدیدی از اشغال در چارچوب اشغال انتقالی هستند.

الگوی جدید اشغال با مبانی و پیش فرض‌هایی که حقوق اشغال براساس آن‌ها تنظیم شده، به‌ویژه موقتی بودن اشغال، لزوم حفظ منافع دولت رانده شده و عدم ایجاد تغییر در قوانین، مقررات و نهادهای سرزمین اشغالی هماهنگ و سازگار نیست؛ چون اشغال‌های انتقالی اساساً به منظور سرنگون کردن و راندن دولت مستبد و ناقض حقوق بشر سرزمین اشغالی صورت می‌گیرند و در آن‌ها اشغال‌گر تغییر قوانین، مقررات و نهادهای سرزمین اشغالی را به منظور منطبق ساختن آن‌ها با استانداردهای حقوق بشر وظیفه خود می‌داند. نمونه‌ی برجسته‌ی این تحول در اهداف اشغال را می‌توان در قضیه‌ی اشغال عراق یافت.

براساس این تحولات و اشغال عراق، این پرسش مطرح می‌شود که آیا لازم است حقوق بین‌الملل اشغال مورد تجدید نظر و اصلاح واقع شود تا برای حکومت بر اشغال‌های جدید آمادگی یابد؟ به نظر می‌رسد اصلاح و تغییر حقوق بین‌الملل اشغال در شرایط فعلی گزینه‌ی مناسبی نباشد، بلکه حفظ چارچوب و مقررات موجود حقوق بین‌الملل اشغال و تکمیل آن با تصمیمات شورای امنیت در مواقع لزوم، و نیز توسل به مقررات حقوق بشر در

۱. این مقاله برگرفته از رساله‌ای است که با عنوان «حقوق بین‌الملل اشغال و کارایی آن در حمایت از افراد» به راهنمایی دکتر ابراهیم بیگ زاده توسط نگارنده به رشته‌ی تحریر درآمده است.
* دانش آموخته‌ی دوره‌ی دکتری حقوق بین‌الملل در دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات.

سرزمین‌های اشغالی، در شرایط فعلی می‌تواند بهترین روی‌کرد در اداره‌ی اشغال‌های انتقالی و حمایت از جمعیت سرزمین‌اشغالی باشد.

کلید واژگان

اشغال نظامی، اشغالی انتقالی، الگوی جدید اشغال، عراق، قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ شورای امنیت، شورای امنیت، حقوق بین‌الملل بشردوستانه، حقوق بشر.

مقدمه

از حیث تاریخی اشغال، محصول و نتیجه‌ی جانبی جنگ بوده است. اشغال اساساً به دنبال جنگی بین دولت‌ها برای رسیدن به اهداف گوناگون از جمله اختلافات میان آن‌ها در موضوعات مختلف صورت می‌گرفت، و با ضمیمه‌سازی سرزمین اشغالی به خاک اشغال‌گر یا با عقد قرارداد صلح و تعیین سرنوشت جنگ پایان می‌یافت. مطابق قواعد حقوق بین‌الملل بشردوستانه، قدرت اشغال‌گر حاکم سرزمین اشغالی محسوب نمی‌شود، بلکه تنها مسئولیت اداره‌ی موقت این سرزمین را برعهده دارد. بنابراین اجازه‌ی ایجاد تغییرات عمیق در سرزمین اشغالی را دارا نیست و باید ضمن تعقیب اهداف نظامی خود، از حقوق جمعیت سرزمین اشغالی حمایت کند و به وضعیت حقوقی موجود این سرزمین احترام بگذارد تا این که سرنوشت حاکمیت آن، از طریق اعمال حق تعیین سرنوشت از سوی ساکنان آن، مشخص شود.^۲

اما همه‌ی موارد اشغال از این قاعده تبعیت نکرده‌اند. اعتقاد برخی دولت‌ها به برتری و حقانیت روش‌ها و اصول خود و بی‌اعتباری شیوه‌های حکومتی سایر دولت‌ها گاه زمینه‌ای را برای مداخله‌ی نظامی با هدف ایجاد تغییر در جوامع دیگر ایجاد کرده است. اندیشه‌ی ایجاد تغییر در جوامع دیگر از طریق مداخله‌ی نظامی، موضوع جدیدی نیست و مبنای استعمارگری دولت‌های اروپایی و نیز لشکرکشی‌های فرانسه پس از انقلاب کبیر ۱۷۸۹ بوده است.^۳ هرگاه این گونه مداخله، در چارچوب اشغال نظامی صورت گرفته باشد می‌توان آن را اشغال انتقالی نامید.

2 . Sassoli, Marco, and Bouvier, Antoine, How Does Law Protect in War, ICRC, Geneva, Second Edition, 2005, p. 135.

3 . Roberts, Adam, "Transformative Military Occupation : Applying the Laws of War and Human Rights", *AJIL*, Vol. 100, 2006, p. 618.

از آن جا که اشغال انتقالی اساسا با هدف ایجاد تغییر در سرزمین اشغالی، که هدفی متفاوت از سایر موارد اشغال است، صورت می گیرد، قاعده‌ی حاکم بر حقوق اشغال که همانا حفظ وضعیت موجود سرزمین اشغالی و پرهیز از ایجاد تغییرات عمیق در آن است، در اشغال این نوع از قابل اعمال نیست. بنابراین این پرسش مطرح می شود که کدام قواعد حقوقی بر اشغال انتقالی حاکم اند و نظام حقوقی اشغال انتقالی چگونه تنظیم می شود؟ این مقاله با هدف پاسخ گویی به پرسش بالا، به بررسی موضوع اشغال انتقالی و قواعد حقوقی حاکم بر آن می پردازد.

گفتار اول - تعریف و تاریخچه‌ی اشغال انتقالی

گفتیم که هدف اصلی اشغال انتقالی ایجاد تغییرات بنیادین در سرزمین اشغالی است. براین اساس می توان اشغال انتقالی را به صورت زیر تعریف کرد:

اشغال انتقالی پس از یک جنگ - اعم از داخلی یا بین المللی - و/ یا پس از یک مداخله‌ی نظامی خارجی اتفاق می افتد و به نحو متفاوتی پایان می پذیرد؛ یعنی وقتی که یک دولت با ثبات در سرزمین اشغالی به وجود بیاید.^۴ نخستین نمونه‌های جدید اشغال انتقالی پس از پایان جنگ جهانی دوم، در اشغال سرزمین آلمان و ژاپن توسط متفقین، محقق شد.

اشغال آلمان و ژاپن به دنبال تسلیم دولت‌های آن‌ها پس از پایان جنگ جهانی دوم صورت گرفت. در این اشغال‌ها نیز مثل همه‌ی موارد دیگر، فاتحان جنگ (متفقین) دوست داشتند آزادانه به اعمال قدرت بپردازند و به‌ویژه تغییرات عمیق سیاسی و غیرسیاسی در دولت‌های شکست خورده ایجاد کنند. تا قبل از آن گاهی پذیرفته شده بود که نتیجه‌ی عادی تسلیم شدن یک دولت، انحلال آن یا حتی انضمام آن به قدرت فاتح باشد. اما این

4 . Ibid., p.619.

سرنوشت برای آلمان و ژاپن در پایان جنگ جهانی دوم مقدر نبود. آنچه که اتفاق افتاد، اشغال‌هایی بود که فراتر از قواعد و محدودیت‌های مقررات لاهه ۱۹۰۷ اداره شدند، اما به درجه‌ی ضمیمه‌سازی سرزمین اشغالی یا انتقال حاکمیت سرزمین اشغالی به قدرت‌های اشغال‌گر نرسیدند.

به این ترتیب متفقین در سرزمین آلمان اجرای کامل مقررات لاهه را نپذیرفتند. درباره‌ی توجیه حقوقی این امر، «Robert Jennings» در مقاله‌ی مشهوری در سال ۱۹۴۶ استدلال کرد که حقوق اشغال نظامی طراحی شده تا دو هدف را تامین کند: نخست از حقوق حاکمیتی دولت مشروع سرزمین اشغالی حمایت کند و دوم از سکته‌ی سرزمین اشغالی حمایت کند تا دولت اشغال‌گر از آن‌ها برای تعقیب اهداف جنگی خود استفاده نکند. هیچ‌یک از این اهداف در قضیه‌ی اشغال آلمان توسط متفقین تعقیب نشدند، بنابراین هیچ یک از علل وجودی حقوق اشغال نظامی در شرایط اشغال آلمان موجود نیست و تلاش برای اجرای آن یک نابهنجاری آشکار تاریخی است.^۵

ماده‌ی ۱۰۷ منشور ملل هم سعی کرده بود ترتیبات حقوقی ناظر بر اشغال‌های پس از جنگ جهانی دوم را تایید کند. این ماده می‌گوید: «هیچ‌یک از مقررات این منشور به هر اقدامی که در باره‌ی هر کشوری که طی جنگ جهانی دوم دشمن یکی از امضاکنندگان این منشور بوده، توسط حکومت‌های مسئول آن اقدام بر اثر این جنگ اتخاذ یا تجویز شده خللی وارد نمی‌کند یا مانع انجام آن نمی‌شود».

ماده‌ی ۱۰۷ در حقیقت راهی بود برای این که اشغال آلمان و ژاپن توسط متفقین را خارج از کنترل شورای امنیت ملل متحد قرار دهد و اقدامات متفقین، به‌ویژه ایالات متحده، را در این سرزمین‌ها توجیه کند.^۶

5. Y., Jennings, Robert, «Government in Commission», *British Yearbook of International law*, No. 112, 1946, p.136.

۶. در اجلاس سران جهان ملل متحد در سال ۲۰۰۵، پیشنهاد شد ماده‌ی ۱۰۷ حذف شود. در واقع در سند نهایی اجلاس سران جهان که به تاریخ ۱۶ سپتامبر ۲۰۰۵ صادر شد، دولت‌های عضو ملل متحد اعلام کردند

کنوانسیون‌های چهارگانه‌ی ژنو ۱۹۴۹، چهار سال پس از پایان جنگ جهانی دوم و در زمانی به تصویب رسیدند که ژاپن و آلمان در اشغال متفقین بوده و جامعه‌ی بین‌المللی ناکارآمدی مقررات لاهه برای اداره‌ی اشغال‌های انتقالی از این نوع را دریافته بود. بنابراین انتظار می‌رفت که این کنوانسیون‌ها با در نظر گرفتن این موضوع، به گونه‌ای تنظیم شده باشند که بر همه‌ی انواع اشغال قابل اعمال باشند و بتوانند حتی اشغال‌های انتقالی را هم پوشش دهند. اما این انتظار محقق نشده است. تهیه‌کنندگان و تصویب‌کنندگان کنوانسیون‌های ژنو، ظاهراً با بیم از مشروعیت بخشیدن به اشغال‌های انتقالی که به تصرف سرزمین یک دولت و ایجاد تغییرات بنیادین در آن می‌پردازد، فرض سنتی حقوق اشغال را مبنی بر موقتی بودن اقتدار اشغال‌گر در سرزمین اشغالی پذیرفتند.

بنابراین پس از پایان جنگ سرد باز هم مواردی از مداخله‌ی نظامی به قصد ایجاد تغییر در برخی دولت‌ها صورت گرفت و باز هم بحث در مورد چارچوب حقوقی این مداخلات ادامه یافت. این مداخلات که به دنبال جنگ‌های داخلی، سرکوبگری‌های نظام‌های دیکتاتور و تحمل فعالیت‌های تروریستی توسط آن‌ها صورت می‌گرفت، عموماً با رضایت دولت‌های ذیربط یا با مجوز شورای امنیت انجام گرفتند؛ نمونه‌های این نوع مداخلات را می‌توان در هائیتی (۲۰۰۰-۱۹۹۴)، بوسنی و هرزگوین (از دسامبر ۱۹۹۵ به بعد)، آلبانی (مارس تا ژوئن ۱۹۹۷)، کزوو (از ژوئن ۱۹۹۹ به بعد)، تیمور شرقی (اکتبر ۱۹۹۹ تا می ۲۰۰۲) و افغانستان (از دسامبر ۲۰۰۱ به بعد) برشمرد.^۷

بعضی از این مداخلات در قالب اشغال نظامی و برخی در قالب مداخلات ملل متحد انجام شده‌اند. از این میان آن‌چه که تحت عنوان و در چارچوب اشغال انتقالی قابل بررسی

که «ما مصمم هستیم اشارات به «دول دشمن» را در مواد ۵۳، ۷۷ و ۱۰۷ منشور از بین ببریم». متعاقباً قطع‌نامه‌ی ۶۰/۱ مورخ ۲۴ اکتبر ۲۰۰۵ مجمع عمومی هم بر این موضوع تأکید کرد.
۷. برای مطالعه‌ی بیش‌تر در این باره نک.

Roberts, *op.cit.*, pp.603-604.

و مطالعه است، اشغال عراق است که اساسا با هدف سرنگونی نظام حاکم در این سرزمین انجام شد.

از آنجا که این مورد، از برخی جهات از اشغال ژاپن و آلمان پس از جنگ جهانی دوم متفاوت است، لذا آن را به عنوان نمونه‌ی جدید اشغال انتقالی و در واقع به عنوان الگوی جدید اشغال بررسی می‌کنیم. بنابراین در ادامه ابتدا به بررسی ویژگی‌های کلی الگوی جدید اشغال و پس از آن، به مطالعه‌ی اشغال عراق به عنوان الگوی جدید اشغال خواهیم پرداخت.

گفتار دوم- گونه‌شناسی الگوی جدید اشغال

ظهور الگوی جدید اشغال پیش از هر چیز متأثر از تحولات عمیقی بوده که از نیمه‌ی دوم قرن بیستم در جهان به وقوع پیوسته است. این تحولات عمیق و اساسی، که منجر به بروز و ظهور اشکالی جدید از روابط بین‌المللی و طرح مفاهیم تازه در شاخه‌های مختلف حقوق بین‌الملل و از جمله در زمینه‌ی اشغال نظامی و حقوق حاکم بر آن شده است، عبارت از توسعه‌ی حقوق بشر، تغییر مفهوم حاکمیت، الزام دولت به ارایه‌ی خدمات و تامین رفاه، مرکزیت ملل متحد و پیدایش جنگ‌هایی با اهداف انتقالی و تبدیلی می‌باشند.^۸ بر اثر تحولات اخیر بین‌المللی، فرضیات و مبانی حقوق بین‌الملل اشغال که در قرن بیستم شکل گرفته‌اند، در اشغال‌های جدید تا حدود زیادی زیر سوال رفته‌اند و تردیدهایی درخصوص کارایی آن‌ها برای پاسخ‌گویی به اشغال‌های اخیر مطرح شده است. به طور خلاصه می‌توان الگوی جدید اشغال را به نحو زیر توصیف کرد:^۹

8 . H.Harris, Grant, «The Era of Multilateral Occupation», Berkeley Journal of International law, Vol,24, No,1,2006,p.14.

9. Ibid.,pp.12-13.

در اشغال‌های گذشته، قدرت اشغال‌گر وظیفه‌ی اداره‌ی موقت سرزمین اشغالی را تا زمان تصمیم‌گیری نهایی در مورد سرنوشت سرزمین، بر عهده داشت و در اداره‌ی سرزمین، مکلف بود از حقوق دولت رانده شده که «حاکم مشروع» سرزمین اشغالی به شمار می‌رفت، حمایت کند، اما در اشغال‌های جدید، دولت رانده شده، حاکم نامشروع و ناشایستی تلقی می‌شود که اصل اشغال برای از بین بردن و سرنگون کردن آن انجام می‌شود؛ بنابراین هدف اول قدرت اشغال‌گر، نابودسازی حاکم و رژیم حکومتی قبلی و جای‌گزینی آن با حکومتی جدید است که منطبق با استانداردهای بین‌المللی، به‌ویژه از حیث رعایت حقوق بشر باشد. بنابراین اهداف اشغال‌های جدید، انتقالی و تبدیلی^{۱۰} هستند. بدین معنا که این اشغال‌ها، به منزله‌ی یک دوره‌ی حایل و میانی برای گذار سرزمین اشغالی از رژیم دیکتاتور و ناشایست قبلی به سمت استقرار یک رژیم دموکراتیک و منطبق با استانداردهای بین‌المللی هستند. براین اساس، تغییر و تبدیل در قوانین، مقررات، ساختارها، و نهادهای عمومی و سیاسی سرزمین اشغالی در الگوی جدید اشغال، مشروع و ضروری است. به تعبیری می‌توان گفت هدف اصلی اشغال‌های جدید ایجاد چنین تغییراتی با هدف پیشبرد سرزمین اشغالی به سمت حقوق بشر، صلح و دموکراسی معرفی شده است. لذا قوانین و ساختارهای ضد حقوق بشری و مخالف با اصول توسعه‌ی دموکراتیک، توسط اشغال‌گر منسوخ و برچیده می‌شوند و ساختارهایی مطابق با مقتضیات جدید بین‌المللی جای‌گزین آن‌ها می‌گردند.

به علاوه، به واسطه‌ی تحولات حقوق بین‌الملل، ممنوعیت ضمیمه‌سازی سرزمین اشغال شده به خاک قدرت اشغال‌گر، جایگاه مستحکم‌تری یافته است. برخلاف گذشته که حق حاکمیت بر سرزمین اشغالی متعلق به «حاکم» رانده شده‌ی آن سرزمین تلقی

10. Transitional and Transformative.

می‌شد، امروزه حاکمیت ذاتا متعلق به «جمعیت» سرزمین اشغالی است. قدرت اشغال‌گر به جای تلاش برای حفظ ساختارهای موجود سرزمین اشغالی و بازگرداندن آن به حاکم قبلی، مکلف است تغییرات لازم در زیرساخت‌ها را ایجاد کرده، با کمک به جمعیت سرزمین اشغالی جهت اعمال حق خود بر تعیین سرنوشت، زمینه‌ای فراهم نماید که این جمعیت هر چه سریع‌تر بتواند با اعمال حقوق حاکمیتی خود، حاکمان سرزمین خود را انتخاب کند.

هم‌چنین برخلاف گذشته که اشغال یک سرزمین، اساسا یک‌جانبه بود و توسط یک قدرت اشغال‌گر انجام می‌شد، اشغال‌های جدید به دلیل تلاش اشغال‌گران برای کسب مشروعیت و نیز تامین هزینه‌های لازم اصولا چندجانبه‌اند و با کمک و همکاری چندین دولت و البته مداخله و مشارکت سازمان ملل متحد انجام می‌شوند.

پس از ارایه‌ی توصیف از ویژگی‌های کلی اشغال‌های انتقالی به عنوان الگوی جدید اشغال، در زیر اشغال عراق را به عنوان بارزترین نمونه‌ی جدید اشغال انتقالی مورد بررسی قرار می‌دهیم.

گفتار سوم- اشغال عراق و قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ شورای امنیت

ایالات متحده و انگلستان به دنبال حمله و اشغال عراق، طبق حقوق بین‌الملل بشردوستانه، قدرت اشغال‌گر محسوب و بنابراین مشمول مقررات لاهه‌ی ۱۹۰۷ و کنوانسیون چهارم ژنو ۱۹۴۹ شدند.

در اشغال عراق، ایالات متحده‌ی آمریکا و انگلستان بدون استفاده از واژه‌ی اشغال، سریعاً وضعیت اشغال‌گری را پذیرفتند و این یکی از موارد نادری است که اشغال‌گر به آسانی قابلیت اعمال حقوق اشغال را پذیرفته است.

متعاقباً شورای امنیت با صدور قطع‌نامه ۱۴۸۳، چارچوب حقوقی حاکم بر عراق تحت اشغال را تعیین کرد. این قطع‌نامه، ضمن تایید وضعیت عراق به عنوان سرزمین اشغالی از

همه‌ی دولت‌های ذیربط خواست کاملاً به تعهداتی که به موجب حقوق بین‌الملل، از جمله مقررات ۱۹۰۷ لاهه و کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹ بر عهده دارند عمل کنند.

بر این اساس می‌توان گفت در مورد عراق، هم حقوق بین‌الملل اشغال و هم قطع‌نامه‌های شورای امنیت - به ویژه قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ مصوب ۲۲ می ۲۰۰۳ که با شناسایی وضعیت اشغال در عراق، چارچوب حقوقی حاکم بر آن را تعیین کرد - بر موضوع حاکم‌اند.

در این خصوص استدلال می‌شود که قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ فزون‌روی‌هایی نسبت به حقوق اشغال کرده است. برای نمونه بر اساس این قطع‌نامه، نابودی رژیم سابق عراق بر حاکمیت و تمامیت سرزمینی عراق اثری ندارد. به این ترتیب می‌توان از نابودی کامل دکترین «*Debellatio*» در حقوق بین‌الملل سخن گفت. طبق این دکترین، در صورت نابودی کامل حکومت سرزمین اشغالی، قدرت اشغال‌گر می‌توانست آن سرزمین را به تصرف خود درآورد و حاکمیت آن را به دست گیرد.^{۱۱}

این بدان جهت است که چنان‌که دیدیم حاکمیت امروزه متعلق به حکومت نیست، بلکه با تغییر مفهوم حاکمیت در سال‌های اخیر، حاکمیت ذاتاً متعلق به جمعیت سرزمین است. با از بین رفتن یک حکومت، جمعیت یک سرزمین حق دارند با اعمال حق تعیین سرنوشت، تکلیف حکومت سرزمین خود را تعیین کنند. هم‌چنین، شورای امنیت به جای آن که اشغال‌گران را به رعایت مقررات لازم الاجرای سرزمین اشغالی و حفظ سازمان‌ها و نهادهای رژیم سابق، طبق حقوق بین‌الملل سنتی اشغال، مکلف کند، از آن‌ها خواست همه‌ی اقدامات لازم را برای بهبود وضع رفاه و آسایش مردم عراق اتخاذ کنند؛ و مردم

11 . Benvenisti, Eyal, "The Security Council and the Law on Occupation : Resolution 1483 on Iraq in Historical Perspective", 1st Israel Defense Forces Law Review, 2003, available at :<http://www.tau.ac.il/law/members/benvenisti/work.html>, pp. 19-20.

عراق را به اعمال آزادانه‌ی حق تعیین سرنوشت خود و ایجاد یک حکومت منتخب مبتنی بر حکومت قانون - که حقوق برابر و عدالت را برای همه‌ی شهروندان عراقی بدون تبعیض از حیث نژاد، مذهب و یا جنسیت تامین کند - دعوت کرد.^{۱۲}

در کنار این مقررات که بیان‌گر تحولاتی در حقوق بین‌الملل اشغال هستند، دو مورد در قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ وجود دارد که امکان تجاوز از حقوق اشغال و حتی عدم اجرای آن را فراهم می‌کنند: این دو مورد عبارت‌اند از اهدافی که درباره‌ی تغییر اقتصادی و سیاسی عراق در قطع‌نامه آمده است، و نیز اشاره‌ی قطع‌نامه به دولت‌هایی که با سپردن نیرو به نیروهای چند ملیتی، به جریان تثبیت و بازسازی و تامین امنیت در عراق کمک می‌کنند.

فرض این است که شورای امنیت می‌تواند، وقتی براساس فصل هفتم منشور عمل می‌کند، حقوق بین‌الملل - به جز قواعد آمره - را نقض کند.^{۱۳} این فرضیه از دهه‌ی نود تاکنون موضوع بحث‌های محافل علمی بوده و نظرات مختلفی درباره‌ی آن ابراز شده است. بااین حال مسئله‌ی ارتباط بین قطع‌نامه‌های شورای امنیت و حقوق اشغال هم‌چنان مورد بحث است.^{۱۴}

در زیر تخلقات شورای امنیت از حقوق اشغال، طی قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ را که زمینه‌ساز شناسایی الگوی جدید اشغال است، بررسی می‌کنیم.

12. Ibid.

13. Dinstein, Yoram, «Legislation under Article 43 of the Hague Regulations: Belligerent Occupation and Peace Building», *HPCR Occasional Paper Series*, Fall 2004, p.2.; Gill, Terry, «Legal and Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter», *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol.26, 1995, p.33.

14. Zwanenburg, Martin, "Existentialism in Iraq: Security Council Resolution 1483 and the Law of Occupation", *International Review of Red Cross*, Vol.86, Dec.2004, p.747.

۱- نیروی ایجاد تثبیت در عراق

بعد از این که ایالات متحده و انگلستان، عراق را تصرف کردند، مبارزه‌ی دیپلماتیکی را برای متقاعد کردن دولت‌های دیگر جهت اعزام پرسنل نظامی به نیروی تثبیت عراق^{۱۵} (SFIR) آغاز کردند. وظیفه این نیروها حفظ محیطی امن در عراق بود، تا مقام ائتلاف موقت بتواند در آن وظایف خود را انجام بدهد. اما اشغال‌گران به زودی دریافتند که بسیاری از دولت‌ها از سپردن نیرو به نیروهای چند ملیتی در عراق، اکراه دارند.

یکی از دلایل این اکراه، مخالفت افکار عمومی با حمله به عراق، و بی‌توجهی واشنگتن به نظریه‌ی اکثریت اعضای شورای امنیت در انجام حمله بود. ایالات متحده و انگلستان با اطلاع از این اکراه دولت‌ها، در قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ ضمن این که موقعیت خود را به عنوان قدرت اشغال‌گر پذیرفتند و به قابلیت اعمال حقوق بین‌الملل بشردوستانه بر وضعیت عراق اذعان کردند، به خواست دیگر دولت‌ها در این خصوص توجه کرده و تفکیکی بین پرسنل ایالات متحده‌ی آمریکا و انگلستان از یک‌سو و پرسنل سایر دولت‌ها در عراق به عمل آوردند.^{۱۶} این موضوع به همین نحو در بندهای ۱۳ و ۱۴ مقدماتی قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ به نحو زیر گنجانده شد:

«با یادآوری نامه‌ی ۸ می ۲۰۰۳ از نمایندگان دایم ایالات متحده‌ی آمریکا و انگلستان به رئیس شورای امنیت (S/2003/538) و شناسایی اختیارات، مسئولیت‌ها و تعهدات این دولت‌ها به موجب حقوق بین‌الملل قابل اعمال به عنوان قدرت‌های اشغال‌گر تحت فرماندهی واحد (مقام)، و با توجه به این که دولت‌های دیگری که قدرت اشغال‌گر نیستند، /ینک یا در آینده تحت فرمان (مقام) فعالیت می‌کنند...»^{۱۷}

15 . The Stabilization Force Iraq (SFIR).

16 . Zwanenburg, *op.cit.*, p.756.

17. S.C.Res.1483,preambular paras.13-14.

متعاقبا برخی دولت‌ها برای این که عنوان اشغال‌گر به آن‌ها اطلاق نشود، وظایف نیروهای خود را محدود کردند؛ برای مثال نروژ اصرار داشت که نیروهای نروژی در عراق وظایف بشردوستانه انجام می‌دهند و بنابراین، این کشور در عراق تبدیل به قدرت اشغال‌گر نشده است.^{۱۸}

دستور شماره‌ی ۱۷ مقام ائتلاف موقت^{۱۹} که جایگاه حقوقی پرسنل «نیروهای ائتلاف» را تعیین و اعلام کرد، این نیروها مشمول صلاحیت انحصاری دولت‌های فرستنده هستند و از صلاحیت قوانین و محاکم عراق مستثنا می‌باشند. به این ترتیب تمایل دولت‌های مورد نظر به این که اشغال‌گر نامیده نشوند، تایید گردید.

بنابراین، بند ۱۴ قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳، وضعیت مبهمی را ایجاد کرد و می‌توانست دوگونه تفسیر شود: اول این که، شورای امنیت معتقد بود، بعضی دولت‌ها معیار اشغال‌گر بودن را طبق حقوق بین‌الملل بشردوستانه ندارند، و دوم، شورای امنیت به موجب فصل هفتم منشور تصمیم گرفته عنوان اشغال‌گر را به این دولت‌ها ندهد، هر چند در واقع آن‌ها قدرت اشغال‌گر هستند.

هرچند تفسیر دوم با توجه به این که این مطلب، فقط یک بند مقدماتی از یک قطع‌نامه است اندکی بعید به نظر می‌رسد؛ اما دولت هلند، آن را به عنوان تفسیر صحیح برگزید. دولت هلند در پاسخ به یک عضو پارلمان این کشور اظهار کرد که تصمیم شورای امنیت در بند ۱۴، یک تصمیم الزام‌آور است که وضعیت و جایگاه دولت‌هایی را که به عراق نیرو می‌فرستند، معلوم می‌کند. طبق نظر دولت هلند، این تصمیم براساس

18. Zwanenburg, *op.tic.*, p.745.

19. Coalition Provisional Authority Order No. 17, «Status of the Coalition, Foreign Liaison Missions, their Personnel and Contractors», 26 June 2003. The Order was revised on 27 June 2004.

ماده‌ی ۲۵ منشور برای دولت‌های عضو الزام‌آور است. به علاوه ماده‌ی ۱۰۳ منشور می‌گوید، در صورت بروز تعارض بین تعهدات دولت‌های عضو طبق منشور و دیگر تعهدات آن‌ها به موجب معاهدات دیگر، تعهدات آن‌ها طبق منشور اولویت دارد.^{۲۰} در واقع فقط مجوز شورای امنیت بود که باعث شد برخی دولت‌ها با وجود اعزام نیرو به عراق اشغال‌گر تلقی نشوند؛ در غیر این صورت هر دولتی که به نیروی تثبیت در عراق کمک می‌کرد، اشغال‌گر محسوب می‌شد.

به هر تقدیر، طبق این قطع‌نامه نیروهای سایر دولت‌های اعزام‌کننده‌ی نیرو به عراق، مسئولیت رعایت تعهدات قدرت اشغال‌گر را طبق حقوق بین‌الملل اشغال برعهده ندارند و امکان تعقیب حقوقی این دولت‌ها بر مبنای نقض قواعد حقوق اشغال وجود ندارد. البته نمی‌توان انکار کرد که این دولت‌ها هم‌چنان مسئولیت اعمال نیروهای خود را به خاطر نقض قواعد عمومی حقوق بین‌الملل برعهده دارند. به نظر می‌رسد نفی عنوان اشغال‌گر از این دولت‌ها، بیش از هر چیز به خاطر پرهیز از بار سیاسی نامطلوبی است که وضعیت اشغال‌گری در افکار عمومی جهان دارد و باعث می‌شود دولت‌ها از پذیرش عنوان اشغال‌گری اجتناب کنند.

۲- ایجاد تغییرات سیاسی و اقتصادی در عراق

مسئله‌ی وضعیت دولت‌ها به عنوان اشغال‌گر تنها موضوعی نیست که قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ در مورد آن، بخشی از حقوق اشغال را نادیده گرفت.

در ۱۹ سپتامبر ۲۰۰۳، پل برمر^{۲۱} دستور شماره‌ی ۳۹ مقام ائتلاف موقت^{۲۲} را صادر کرد که تغییرات مهمی در قانون سرمایه‌گذاری عراق ایجاد می‌کرد. این دستور کاملاً

20 . Ibid., p.765.

21 . Pole Bremer.

جای‌گزین قانون سرمایه‌گذاری موجود عراق شد، و اقتصاد این کشور را به روی سرمایه‌گذاری خارجی گشود. بلافاصله، موضوع قانونی بودن دستور شماره‌ی ۳۹ موضوع بحث قرار گرفت. بعضی نظریه‌پردازان معتقد بودند این دستور برخلاف ذات حقوق اشغال، به عنوان یک رژیم موقتی است که مستلزم حداقل تغییرات در ساختارهای موجود دولتی، اداری و اقتصادی سرزمین اشغالی است و ماده‌ی ۴۳ مقررات لاهه را نقض می‌کند.

با وجود این، مقام ائتلاف موقت بر این نظر بود که چون قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ مجوز عمل برخلاف حقوق اشغال را به آن مقام داده، دستور شماره‌ی ۳۹ منطبق با این قطع‌نامه است. وزیر امور خارجه‌ی آلمان در پاسخ به سوال یکی از اعضای پارلمان این کشور گفت که با توجه به موضوع و هدف مقررات لاهه و کنوانسیون چهارم ژنو، و با توجه به درخواست قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ برای کمک به مردم عراق از طریق بازسازی اقتصادی، و نیز با توجه به موضوع و هدف دستور شماره‌ی ۳۹، این دستور را مخالف حقوق بین‌الملل نمی‌داند.^{۲۳} با این توضیح به نظر می‌رسد دولت آلمان معتقد بود گرچه دستور شماره‌ی ۳۹ برخلاف حقوق اشغال است، اما طبق قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ مجاز است.

مورد دیگر تجدیدنظر در سیستم مالیاتی عراق، به موجب دستور شماره‌ی ۳۷^{۲۴} مقام ائتلاف موقت بود که یک استراتژی مالیاتی جدید را برای سال ۲۰۰۳ در عراق ایجاد کرد. طبق ماده‌ی ۴۸ مقررات لاهه، اشغال‌گر می‌تواند اقدام به جمع‌آوری مالیات‌ها و عوارض کند؛ اما این کار را فقط تا جایی می‌تواند انجام بدهد که منطبق با قواعد لازم‌الاجرای ارزیابی و محاسبه باشد.^{۲۵}

22. CPA Order No. 39: Foreign Investment, 19 Sep.2003.

این دستور در شماره‌ی ۴۶ مورخ ۲۰ دسامبر ۲۰۰۳ مورد تجدید نظر قرار گرفت.

23. Zwanenburg, *op.cit.*, p.758.

24. CPA Order No.37, 19 Sep.2003.

25. Sassoli, Marco, « Article 43 of the Hague Regulations and Peace Operations in the Twenty-first Century », *HPCR, prepared for Informal High-level Expert Meeting on*

هم چنین مقام ائتلاف موقت با صدور دستور شماره ی ۶۴^{۲۶}، حقوق شرکت های عراق را تغییر داد. باز هم دشوار است که بگوییم چرا اشغال گران به ایجاد تغییر در حقوق شرکت های عراق، طبق دستور شماره ی ۶۴، نیاز ضروری داشته اند؟ به نظر می رسد این تغییر بیش تر منعکس کننده ی ترجیح یک اقتصاد لیبرال توسط ایالات متحده بوده است، نه احساس ضرورت مطلق به خاطر امنیت دولت اشغال گر یا آسایش مردم عراق.

بعضی مفسران برخی تصمیمات شورای امنیت، مثل تصمیم به ایجاد صندوق توسعه ی عراق، تولیدات نفتی و گاز طبیعی، مدیریت نفت، و تاسیس یک حکومت داخلی موقت عراقی را به عنوان مثال هایی از تعهدات اضافی می دانند که شورای امنیت بر عهده ی ایالات متحده و انگلستان گذاشته است، در حالی که طبق یک قرائت مضیق از حقوق اشغال این اقدامات ممنوع هستند.^{۲۷}

دو چالش پیش گفته در حقوق اشغال بر مبنای قطع نامه ۱۴۸۳، دو پرسش مهم را مطرح می کند:

- آیا شورای امنیت اجازه ی تخلف از حقوق اشغال را دارد یا نه؟ - آیا این شورا در مورد عراق چنین تخلفی را مرتکب شده یا نه؟

در زیر به بررسی و ارایه ی پاسخ این پرسش ها می پردازیم.

گفتار چهارم - بررسی امکان تخلف شورای امنیت از حقوق اشغال

منشور ملل متحد و حقوق بین الملل عمومی، مبنای اختیارات و تعهدات شورای امنیت هستند. منشور ملل متحد، یک معاهده است و بنابراین ارکان سازمان ملل متحد باید به تقسیم صلاحیت ها و محدودیت های موجود، به نحو مذکور در این معاهده احترام بگذارند.

Current Challenges to International Humanitarian Law, Cambridge, 25-27 June 2004, p.15.

26. Coalition Provisional Authority Order No.64, 5 March 2004.

27. Scheffer, David, «Beyond Occupation Law», AJIL, Vol.97, 2003,p.846.

ماده‌ی ۲۴ منشور ملل متحد اعلام می‌کند که مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، بر عهده‌ی شورای امنیت است و شورای امنیت در عمل به این مسئولیت باید طبق اصول و اهداف ملل متحد عمل کند. اهداف سازمان ملل متحد در ماده‌ی ۱ منشور آمده‌اند. بند ۱ ماده‌ی ۱، مقرر می‌دارد که یکی از اهداف سازمان، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. این ماده می‌گوید شورای امنیت باید در حل و فصل اختلافات بین‌المللی طبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل عمل کند.^{۲۸} با این حال، وقتی که شورا براساس فصل هفتم منشور عمل می‌کند، تعهد مشابهی وجود ندارد. تصمیمات شورای امنیت براساس فصل هفتم منشور برای دولت‌های عضو الزام‌آوراند. شق ۱ از بند ۱ ماده‌ی ۲۴ روشن می‌کند که چنین تصمیمی می‌تواند خلاف قواعد حقوق بین‌المللی باشد، که در غیر این صورت لازم الاجرا بود.

مذاکرات مقدماتی منشور ملل متحد، این تفسیر را تایید می‌کند. در پیشنهادهای ارایه شده در کنفرانس دهم‌ترین /وکس درخصوص بند ۱ ماده‌ی ۱ منشور، هیچ اشاره‌ای به حقوق بین‌الملل نشده بود. در کنفرانس ملل متحد راجع به سازمان بین‌المللی، چین پیشنهاد کرد که در بخش اصول و اهداف، اضافه شود که حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، باید با توجه کافی به اصول عدالت و حقوق بین‌الملل انجام شود. این پیشنهاد مورد حمایت ایالات متحده، انگلستان و اتحاد جماهیر شوروی هم بود و تصویب شد. سایر نمایندگان فکر می‌کردند که این عبارت کافی نیست، و شرط صریح‌تری برای رعایت دقیق اصول

۲۸. ماده‌ی ۱ منشور ملل متحد می‌گوید:

«اهداف ملل متحد به قرار زیر است: ۱- حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و بدین منظور: اتخاذ اقدامات جمعی موثر برای ممانعت و حذف تهدیدات علیه صلح، و سرکوب اقدامات تجاوزگرانه یا دیگر موارد نقض صلح، و فراهم آوردن موجبات تعدیل و حل و فصل اختلافات بین‌المللی یا وضعیتهایی که ممکن است منجر به نقض صلح گردد، با شیوه‌های مسالمت‌آمیز و بر طبق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل...».

عدالت، حقوق بین الملل و اخلاق باید در اعلامیه‌ی اهداف در منشور درج شود. در موارد متعددی، پیشنهاد شد در بند ۱ ماده‌ی ۱ عبارت «بر طبق اصول عدالت و حقوق بین الملل» در خط اول، پس از عبارت «صلح و امنیت» گنجانده شود؛ اما این پیشنهادها رد شدند. این به معنای آن است که تهیه کنندگان پیش نویس منشور معتقد بودند، شورای امنیت می تواند هنگامی که طبق فصل هفتم منشور تصمیم می گیرد، از حقوق بین الملل تخطی کند.^{۲۹}

این اصل که شورای امنیت می تواند از حقوق بین المللی که اصولاً قابل اعمال است تخطی کند، از ماده‌ی ۱۰۳ منشور هم استنباط می شود؛ این ماده مقرر می دارد اگر تعهدات دول عضو به موجب منشور ملل متحد با تعهدات آنها به موجب دیگر توافقات بین المللی در تضاد قرار گیرد، تعهدات آنها به موجب منشور در اولویت خواهد بود. تعهدات دولت‌ها به موجب منشور، تعهداتی است که یا مستقیماً از مقررات منشور و یا از تصمیمات الزام آور شورای امنیت ناشی می شوند.

دیوان بین المللی دادگستری هم در دستور تدابیر موقت خود در قضیه‌ی لاکربی، این نظر را تایید کرد که شورای امنیت می تواند در تصمیمات خود فراتر از حقوق بین الملل عمل کند. قاضی /د/ ^{۳۰} در نظریه‌ی جداگانه‌ی خود که ضمیمه این دستور است گفت: «به موجب حقوق موضوعه‌ی منشور ملل متحد، قطع نامه‌های شورای امنیت صرف نظر از این که آیا با حقوق بین الملل ناشی از منابع دیگر هماهنگ بوده یا نه، می تواند اثر الزام آور داشته باشد»^{۳۱}.

29. Zwanenburg, *op. cit.*, p.760.

30. Oda.

31. Question of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (*Libya v. United Kingdom*), Provisional Measures Order, 1992, ICJ Reports 3, at.16, para.39.

برخی نویسندگان معتقدند شورای امنیت در هر حال صرف نظر از مواد ۲۵ و ۱۰۳ منشور، باید قواعد آمره^{۳۲} حقوق بین الملل را رعایت کند. ماهیت این قواعد که آن‌ها را در سلسله مراتب قواعد حقوقی، بالاتر از همه قواعد دیگر قرار می‌دهند، منجر به این نتیجه می‌شود که شورای امنیت در هر صورت ملزم به رعایت این قواعد باشد. قاضی لوترپاخت که در قضیه نسل‌کشی، به عنوان قاضی اختصاصی قضاوت می‌کرد، در نظریه اختصاصی خود به برتری قواعد آمره اشاره کرد و گفت: «مفهوم قاعده آمره، به عنوان مفهومی مافوق حقوق بین الملل عرفی و قراردادی عمل می‌کند. امتیازی که ماده ۱۰۳ منشور می‌تواند در صورت تعارض بین یکی از تصمیمات شورای امنیت و یک تعهد قراردادی، به شورای امنیت بدهد؛ نمی‌تواند - به عنوان یک مسئله مربوط به سلسله مراتب ساده قواعد - به تعارض میان یک قطع‌نامه شورای امنیت و قواعد آمره تسری یابد».^{۳۳}

حال بر فرض که ثابت شود شورای امنیت نباید از قواعد آمره تخلف کند، باز هم این پرسش باقی می‌ماند که آیا تعهدات ناشی از حقوق اشغال، جزو قواعد آمره هستند؟ هرچند که قطعاً همه این قواعد دارای ماهیت آمره نیستند، اما دیوان بین‌المللی دادگستری در نظر مشورتی خود در قضیه دیوار حایل، اعلام کرد که حداقل برخی از قواعد حقوق اشغال، می‌تواند ماهیت آمره داشته باشد. دیوان نظر داد که همه دولت‌ها متعهدند وضعیت غیرقانونی ناشی از ساخت دیوار را شناسایی نکنند و مراقب باشند همه موانع ایجاد شده به واسطه ساخت دیوار، پایان یابند. این امر به منزله اجرای اصول مندرج در مواد ۴۲ -

32. *Jus Cogens*.

33. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Genocide, *Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia*, Separate Opinion of Judge Lauterpacht, 1993, ICJ Reports 4, at 440.

۴۰ مواد پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل درباره‌ی مسئولیت دولت است که «بر مسئولیت بین‌المللی ناشی از نقض جدی تعهدات مبتنی بر یک قاعده‌ی آمره‌ی حقوق بین‌الملل عمومی توسط یک دولت» اعمال می‌شود.^{۳۴}

در کنار نظر دیوان بین‌المللی دادگستری، مبنی بر این که حقوق اشغال جزو حقوق قابل اعمال بر سرزمین اشغالی است، این نظر هم ارایه شده که حقوق اشغال می‌تواند در بردارنده‌ی برخی قواعد آمره باشد. شعبه‌ی دوم دیوان بین‌المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق در قضیه‌ی کوپرسکیچ^{۳۵} گفت که بیش‌تر قواعد حقوق بین‌الملل بشردوستانه، به ویژه آن‌هایی که جنایات جنگی، جنایات علیه بشریت و نسل‌کشی را ممنوع می‌کنند، جزو قواعد آمره‌ی حقوق بین‌الملل هستند؛ یعنی ماهیت غیرقابل نقض و برتر دارند.^{۳۶}

گفتار پنجم- ارزیابی میزان رعایت حقوق اشغال توسط شورای امنیت در قضیه‌ی عراق

این پرسش که آیا شورای امنیت در مورد عراق از حقوق اشغال تخلف کرده یا نه، باید با تفسیر قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ پاسخ داده شود. اصول و ضوابط حاکم بر تفسیر قطع‌نامه‌های شورای امنیت هم‌چنان در حال توسعه و پیشرفت هستند.^{۳۷} دیوان بین‌المللی دادگستری در نظر مشورتی خود در قضیه‌ی نامیبیا، درباره‌ی تفسیر قطع‌نامه‌های شورای امنیت چنین گفت:

34. Zwanenburg, *op.cit.*, p.762.

35 . Kupreskic.

36 . *Prosecutor v. Zoran Kupreskic et al.*, Judgment, Trial Chamber II, 14 Jan. 2000, case No.IT-95-16-T ,para.520.

37. Wood, Michael, «The Interpretation of Security Council Resolutions», Max Plank Yearbook of United Nations Law, Vol.2, 1998, p.73.

«قبل از آن که بتوان نتیجه‌ای در مورد اثر الزام‌آور یک قطع‌نامه گرفت، باید زبان قطع‌نامه‌ی شورای امنیت دقیقاً تحلیل شود. با توجه به اختیارات مندرج در ماده‌ی ۲۵، این پرسش که آیا این اختیارات در عمل به اجرا درآمده‌اند یا نه، باید در هر مورد جداگانه تعیین شود. مباحثات منجر به آن قطع‌نامه، مقرراتی از منشور که مورد استناد قرار گرفته‌اند و به طور کلی همه‌ی شرایطی که ممکن است در تعیین پیامدهای حقوقی قطع‌نامه کمک کنند، باید مورد توجه قرار گیرند»^{۳۸}.

در نخستین مسئله‌ی مورد بررسی، یعنی وضعیت حقوقی دولت‌های اعزام‌کننده‌ی نیرو به عراق، پاسخ این پرسش را که آیا شورای امنیت در قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ وضعیت حقوقی این دولت‌ها را تغییر داده یا نه، نباید در کلمات و واژه‌های قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ جستجو کرد؛ چون از یک سو بند ۱۴ مقدماتی قطع‌نامه نشان می‌دهد که شورای امنیت وضعیت حقوقی این دولت‌ها را تغییر داده؛ و از سوی دیگر بند ۵ اجرایی قطع‌نامه از همه‌ی طرف‌های ذیربط می‌خواهد «به تعهداتشان براساس حقوق بین‌الملل، به ویژه مقررات لاهه‌ی ۱۹۰۷ و کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹ عمل کنند». بند ۵ اجرایی قطع‌نامه چنین تعبیر می‌شود که این اسناد که منابع اصلی حقوق اشغال هستند، تحت هر شرایطی بر همه‌ی طرف‌های ذیربط، از جمله دولت‌هایی که تحت فرماندهی مقام ائتلاف موقت فعالیت می‌کنند، اعمال می‌شود.

بر این اساس بهتر است این تعارض در قطع‌نامه را چنین تفسیر کنیم که فقط تکلیف رعایت تعهدات یک قدرت اشغال‌گر، طبق کنوانسیون‌های ژنو و مقررات لاهه، از این دولت‌ها برداشته شده است؛ اما با این حال آن‌ها هم‌چنان متعهد به رعایت مقررات حقوق

38. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June 1971, ICJ Reports, 1971, p.53.

اشغال هستند که همه‌ی دولت‌های عضو کنوانسیون‌های ژنو- حتی دولت‌هایی که اشغال‌گر نیستند- موظف به رعایت آن‌ها می‌باشند و از جمله‌ی آن‌ها ماده‌ی ۵۹ کنوانسیون چهارم ژنو است که طبق آن دولت‌ها موظف‌اند اجازه‌ی عبور آزاد محموله‌های امدادی را برای جمعیت سرزمین اشغالی بدهند.^{۳۹}

بیش‌تر مذاکراتی که منجر به انعقاد قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ گردید، به طور غیررسمی انجام شد و به ثبت نرسید. با وجود این تغییراتی که در پیش‌نویس قطع‌نامه صورت گرفت و پیش از این به آن اشاره شد، مبین آن است که شورا وضعیت دولت‌هایی را که با اعزام نیرو به عراق کمک کردند، تغییر داد. چنان‌که دیدیم، آن‌چه نهایتاً تبدیل به بندهای ۱۳ و ۱۴ مقدماتی قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ شدند، در جریان تهیه‌ی پیش‌نویس قطع‌نامه تغییر یافت تا بتواند ارتباط میان دولت‌های اعزام‌کننده‌ی نیرو از یک‌سو و ایالات متحده و انگلستان را از سوی دیگر تضعیف کند، و باعث شود عنوان اشغال‌گر به این دولت‌ها اطلاق نشود.

عملکرد بعدی دولت‌ها که نشان می‌دهد چگونه قطع‌نامه توسط دولت‌هایی نظیر هلند و نیوزلند^{۴۰}، که کم و بیش درگیر موضوع بودند، تفسیر می‌شود، ابزاری تکمیلی برای تفسیر است و نشان می‌دهد شورای امنیت وضعیت حقوقی دولت‌های اعزام‌کننده‌ی نیرو به عراق را تغییر داده است. این عملکرد دولت‌ها نیز نشان می‌دهد که حداقل برخی از دولت‌های اعزام‌کننده‌ی نیرو به عراق، بر این باور بودند که قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ باعث می‌شود آن‌ها قدرت اشغال‌گر محسوب نشوند، در حالی که در صورت نبود این قطع‌نامه، ممکن بود قدرت اشغال‌گر شناخته شوند. بنابراین عملکرد دولتی هم موید انحراف شورای امنیت از حقوق بین‌الملل اشغال، در خصوص وضعیت حقوقی دولت‌های اعزام‌کننده‌ی نیرو به عراق است.

39. Zwanenburg, *op.cit.*, p.764.

40. Press Release, New Zealand Defense Force, 11 August 2003.

در خصوص دومین مسئله، یعنی ایجاد تغییرات سیاسی و اقتصادی در عراق، از عبارات قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳ برنی‌آید که شورای امنیت قصد داشته به مقام ائتلاف موقت اجازه بدهد که در بازسازی اقتصاد عراق، از حقوق اشغال تخلف کند یا نه. با این حال، زبانی که در قطع‌نامه به کار رفته دلالت بر نقش گسترده‌ای برای مقام ائتلاف موقت در بازسازی عراق دارد. در قطع‌نامه از ائتلاف خواسته شده «رفاه مردم عراق را از طریق اداره‌ی موثر سرزمین بهبود بخشد». به علاوه، قطع‌نامه به مقام ائتلاف موقت نقش بزرگی در پیش‌برد بازسازی اقتصادی، شرایط توسعه‌ی پایدار و اصلاحات حقوقی و قضایی داد. جمع این تکالیف با محدودیت‌های حقوق اشغال، دشوار به نظر می‌رسد؛ چون شورای امنیت در کنار این تکالیف، از همه‌ی دولت‌های ذیربط می‌خواهد کاملاً به تعهداتی که براساس حقوق بین‌الملل بشردوستانه، به ویژه کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹ و مقررات لاهه‌ی ۱۹۰۷، بر عهده دارند عمل کنند؛ بدون آن که استثنای صریحی برای مقرراتی قایل شود که جمع آن‌ها با بازسازی عراق دشوار است.

همان طور که گفته شد عملکرد بعدی دولت‌ها نشان می‌دهد که قطع‌نامه‌ی ۱۴۸۳، انحرافی از حقوق اشغال بوده است. یکی از نمایندگان دولت انگلستان در پاسخ به پرسش یک عضو مجلس لردان، درخصوص مشروعیت دستور شماره‌ی ۳۹ گفت که محتوای این دستور به تصویب شورای حکومتی موقت عراق رسیده و مقام ائتلاف موقت هم آن را تایید کرده است.^{۴۱} این می‌تواند به این معنا باشد که مقام ائتلاف موقت می‌توانست در برخی شرایط، به شرط آن که مقامات عراقی موافق باشند، از حقوق اشغال تخلف کند.^{۴۲}

41. Hasard , House of Lords, 8 Oct. 2003, C.293-294.

42. Zwanenburg, *op.cit.*, p.767.

گفتار ششم - سنجش ضرورت تجدیدنظر در حقوق بین الملل اشغال با توجه به قضیه‌ی عراق

وضعیت عراق نگاه مجددی را متوجه حقوق اشغال کرد. آنچه ایالات متحده و انگلستان در مورد عراق انجام دادند و وضعیت قدرت اشغال گر را پذیرفتند، خیلی به ندرت اتفاق می افتد. با این حال تصویب قطع نامه‌ی ۱۴۸۳، همراه با فعالیت های ایالات متحده و انگلستان و دولت های همکار آنها در عراق، پرسش هایی را درخصوص رابطه‌ی میان قطع نامه‌ی ۱۴۸۳ و حقوق اشغال مطرح کرد. به نظر می رسد شورای امنیت در عمل به فصل هفتم منشور، می تواند حداقل از آن بخش از مقررات حقوق اشغال که جزو قواعد آمره‌ی حقوق بین الملل نیستند، تخطی کند. این ادعا که شورای امنیت صراحتاً در قطع نامه‌ی ۱۴۸۳ مرتکب چنین تخلفی از حقوق بین الملل شده، به روشنی از طریق تحلیل قطع نامه و شرایط حاکم بر تصویب آن، قابل رد یا اثبات نیست. برخی نویسندگان از ابهام در این قطع نامه اظهار تاسف کرده، گفته اند شورا باید دستورالعملی در زمینه‌ی مسئولیت های نظامی و غیرنظامی و نحوه‌ی نظارت ملل متحد صادر می کرد که می توانست بیش تر محتوای حقوق اشغال را به وسیله‌ی مجموعه‌ی بزرگ تری از حقوق بین الملل جدید جایگزین کند و رهنمودی برای رسیدن به اهداف تبدیلی و انتقالی باشد.^{۴۳} این صحیح است که اگر شورای امنیت بخواهد در قطع نامه‌ای از حقوق بین الملل تخلف کند، باید این کار را صراحتاً انجام بدهد و رژیم جایگزینی را که باید اعمال بشود، مشخص کند. تصمیمی به اهمیت تخلف از حقوق اشغال، نباید به طور مبهم اتخاذ شود. با این حال توجه به وضعیت ژئوپولیتیک زمان تصویب قطع نامه‌ی ۱۴۸۳ نشان می دهد که نقض صریح حقوق اشغال، ممکن نبوده است. چنین تصمیمی می توانست به منزله‌ی تایید مداخله‌ی مسلحانه در عراق باشد، امری که برای چندین عضو دایم شورای امنیت قابل قبول نبود.

43. Scheffer, *op.cit.*, p.850.

تحلیل‌های فوق منجر به این نتیجه می‌شود که بتوانیم بگوییم، تحولات عراق به خودی خود نمی‌تواند مبنای تجدیدنظر کلی در حقوق اشغال موجود باشد. حقوق اشغال، هم‌چنان چارچوب مهمی برای پرداختن به وضعیت‌های اشغال است و در موارد استثنایی، که در آن حقوق اشغال خیلی دست و پا گیر به نظر برسد، شورای امنیت می‌تواند از برخی مقررات تخلف کند.

گفتار هفتم- تنظیم نظام حقوقی حاکم بر الگوی جدید اشغال

با توجه به این که الگوی جدید اشغال با ویژگی‌های الگوی قدیم که مبنای تنظیم حقوق بین‌الملل اشغال بوده است، منطبق نیست، قواعد موجود حقوق اشغال در پاسخ‌گویی به برخی جنبه‌های اشغال‌های جدید ناتوان است. بنابراین سه راه برای پر کردن این خلاها و ایجاد یک نظام حقوقی حاکم بر جنبه‌های خاص الگوی جدید اشغال به ذهن می‌رسد: راه نخست، تجدیدنظر و اصلاح در مقررات موجود حقوق بین‌الملل اشغال است، به نحوی که پاسخ‌گوی نیازهای خاص الگوی جدید اشغال شود؛ راه دوم، تدوین و تنظیم مجموعه مقرراتی جداگانه برای حکومت بر ابعاد ویژه‌ی الگوی جدید اشغال است؛ و راه سوم این است که به جای تدوین مقرراتی جداگانه برای حکومت بر ابعاد ویژه‌ی الگوی جدید اشغال، این تکلیف به شورای امنیت سپرده شود که - به شکل کلی، یا به صورت موردی و با در نظر گرفتن ویژگی‌ها و خصوصیات هر قضیه - نظام حقوقی حاکم را تنظیم و ترسیم نموده، راه‌حل مسایل خاصی را که به وقوع پیوسته‌اند، ارایه کند. در زیر راه‌حل‌های سه‌گانه‌ی فوق را بررسی می‌کنیم.

۱. تجدیدنظر و اصلاح حقوق بین‌الملل اشغال

آیا ممکن است حقوق بین‌الملل اشغال رسماً مورد مذاکره واقع شود تا با واقعیت‌های جدید منطبق شود؟ حقیقت این است که هدف و موضوع حقوق بین‌الملل اشغال که در

سال‌های نخست سده‌ی بیستم حمایت از منافع دولت رانده شده از سرزمین اشغالی بود، پس از جنگ جهانی دوم آن‌چنان که در کنوانسیون چهارم ژنو می‌بینیم، به حمایت از جمعیت سرزمین اشغالی تغییر کرد.

با این وصف، آیا لازم است این تغییر در اهداف اشغال با ایجاد تغییرات رسمی در حقوق بین‌الملل اشغال، صراحتاً اعلام شود؟ آیا لازم است معاهدات بین‌المللی شکل دهنده‌ی حقوق اشغال، در کنفرانسی دیپلماتیک رسماً مورد مذاکره واقع شده و با تغییرات اخیر در اشغال منطبق شوند؟ ممکن است برخی صاحب‌نظران از ناکارآمدی حقوق بین‌الملل اشغال، در پاسخ‌گویی به نیازها و مقتضیات اشغال‌های جدید سخن گفته، لزوم تجدیدنظر در اسناد بین‌المللی مربوط تأکید نمایند. اما به نظر می‌رسد این روی‌کرد، در شرایط فعلی مناسب و امکان‌پذیر نیست. در اثبات این نظر می‌توان دلایل زیر را ارایه کرد: نخست، مذاکره درباره‌ی مقررات و اسناد بین‌المللی موجود می‌تواند مقررات حقوق بشردوستانه و حقوق بشری را زیر سوال برده، در عمل، حمایت‌های موجود برای جمعیت سرزمین اشغالی را تضعیف کند^{۴۴}. از آن‌جا که حقوق بین‌الملل اشغال در چارچوب کنوانسیون چهارم ژنو قرار گرفته و این سند از اصلی‌ترین اسناد حقوق بین‌الملل

44 . Sandoz, Yuvs, International Committee of Red Cross, Statement on General Problems in Implementing the Fourth Geneva Convention: Statement on Occupied Territories at the Meeting of Experts in Geneva(1998)(transcript available at:www.icrc.org/ web/Eng/ siteeng0. nsf/);

ساندوز در این سخنرانی گفت به نظر کمیته‌ی بین‌المللی صلیب سرخ «بازنگری در کنوانسیون‌ها بیش‌تر از آن که مفید باشد، مضر خواهد بود... نمی‌توان اطمینان داشت که آیا اجماعی که مقررات کنوانسیون‌های ژنو را بهتر کند، حاصل خواهد شد یا نه. مذاکره‌ی مجدد درباره‌ی این اسناد، مستلزم دورانی طولانی خواهد بود که طی آن استانداردهای موجود به خاطر آن که دوباره در معرض گفتگو و اختلاف قرار گرفته‌اند، تضعیف خواهند شد».

بشردوستانه است، دست کاری و تغییر در حقوق اشغال، می تواند زمینه را برای تغییر قواعد بشردوستانه‌ی این سند و تضعیف آن‌ها فراهم کند. دوم، درباره‌ی اصل این موضوع که آیا باید تفکیکی بین الگوی قدیمی و جدید اشغال صورت گیرد یا نه، و اگر پاسخ مثبت است چه زمانی و چگونه این تفکیک باید صورت گیرد، اختلاف نظر وجود دارد. به ویژه که نمونه‌های الگوی قدیمی اشغال (یعنی اشغال سرزمینی که اهداف انتقالی و تبدیلی نداشته باشد)، در آینده حتما صورت می گیرند و قواعد موجود حقوق اشغال برای تنظیم این اشغال‌ها و حمایت از سکنه‌ی سرزمین اشغالی در این موارد مناسب به نظر می رسند. در چنین مواردی، ویژگی موقتی بودن اشغال و سرپرستی موقت قدرت اشغال گر بر سرزمین اشغالی باید رعایت شوند و مقررات حقوق بین الملل اشغال باید تنظیم کننده‌ی چنین مواردی باشند. در حالی که در شرایط کنونی بین المللی، الگوی جدید اشغال، استثنایی تلقی می شود.

سوم، بسیاری از مسایل مورد نظر در الگوی جدید اشغال مثل مشروعیت مداخله‌ی بشردوستانه، سزاواری جنگ برای تغییر رژیم، حق بر دموکراسی، تعریف حاکمیت و قابلیت اعمال حقوق بشر بر درگیری‌های مسلحانه، به طور بالقوه و ذاتی اختلاف برانگیز هستند و اساسا حصول توافق در مورد آن‌ها در قالب سندی جدید یا در جریان اصلاح مقررات از قبل موجود، بسیار دشوار به نظر می رسد. در نتیجه به است. بحث و مذاکره درباره‌ی این مباحث در زمان و شرایط فعلی، به نتیجه‌ای نایل گردد.

چهارم، فضای سیاست‌های بین المللی جدید هم احتمالا رسیدن به نتیجه‌ی مطلوب را با مشکل مواجه خواهد کرد؛ مثلا اشغال طولانی مدت نوار غزه و کرانه‌ی باختری توسط اسرائیل و برخی موضوعات مشابه، همان طور که تاکنون به دفعات در مجمع عمومی ملل متحد و سایر کنفرانس‌های بین المللی بر بحث‌ها غالب شده است، در صورت مذاکره درباره‌ی حقوق اشغال هم غلبه خواهد یافت. حوادث جاری و احساسات ضدآمریکایی ناشی از سوءرفتارها و سوءمدیریت‌ها در اشغال عراق، مسئله‌ی زندان گوانتانامو، و بی

اعتمادی دولت‌ها به انگیزه‌های ایالات متحده در خاورمیانه قطعاً باعث شکست هرگونه مذاکره برای تنظیم حقوق جدید اشغال خواهد شد.^{۴۵}

با جمع‌بندی نکات فوق، به نظر نمی‌رسد جامعه بین‌المللی فعلاً منفعت یا وحدت نظر لازم را برای اصلاح و مذاکره‌ی رسمی در مورد حقوق اشغال داشته باشد. بنابراین در شرایط فعلی حفظ چارچوب از قبل موجود حقوق بین‌الملل اشغال ضروری است. با این حال لازم است تدابیری برای تنظیم الگوی جدید اشغال و پاسخ‌گویی به این نیاز جدید بین‌المللی اندیشیده شود.

۲. تصویب معاهده‌ی جدید بین‌المللی

راه‌حل دوم برای تنظیم مسایل خاص در الگوی جدید اشغال، تنظیم مجموعه قواعدی جداگانه در قالب سندی بین‌المللی برای حکومت بر الگوی جدید اشغال است؛ به نحوی که در صورت وقوع اشغال‌هایی با اهداف انتقالی و تبدیلی در آینده، بر آن‌ها حکومت کند.

این راه‌حل گرچه در ظاهر ممکن است منطقی به نظر برسد، اما در عمل با دشواری‌هایی مواجه است. اساساً دشواری‌هایی که در مورد مذاکره برای اصلاح اسناد موجود حقوق بین‌الملل اشغال وجود دارند، در صورت مذاکره‌ی بین‌المللی برای تنظیم اسناد جدید هم بروز خواهند کرد. اختلاف‌نظر کشورها درباره‌ی اصل مشروعیت مداخله‌ی نظامی با اهداف تغییر رژیم و بشردوستانه، در راس این مسایل، مانع حصول توافق برای تنظیم هرگونه مقررات ناظر بر الگوی جدید اشغال خواهد شد.

علاوه بر این، به نظر می‌رسد تدوین مقرراتی برای حکومت بر الگوی جدید اشغال، به منزله‌ی مشروعیت بخشیدن به مداخلات و اشغال‌های نظامی با اهداف تغییر رژیم خواهد

45. Harris, *op.cit.*, p.73.

بود که در شرایط فعلی به صلاح جامعه‌ی بین‌المللی نیست. پروفیسور آدام روبرتر ضمن انتقاد از تلاش برای بازنگری در حقوق اشغال و پیش‌بینی شکست چنین تلاش‌هایی معتقد است یکی از دلایلی که باعث می‌شود تغییر در مقررات عمومی اشغال برای این که مجوز اشغال انتقالی را بدهند پذیرفته نباشد، این است که از حیث تاریخی تردید موجهی درباره‌ی حدود توانایی نیروهای مسلح خارجی که ناگهان در جامعه‌ای با مشکلات دیرپا ظاهر می‌شوند، در ایجاد تغییرات بنیادین در آن جامعه وجود دارد. بر این اساس است که الگوی جدید اشغال (اشغال انتقالی) باید وضعیتی استثنایی تلقی شود.^{۴۶}

نوظهور بودن پدیده‌ی اشغال با هدف تغییر رژیم، و سامان‌مند نبودن اهداف، روش‌ها، مراحل و نتایج آن عواملی هستند که در شرایط فعلی زمینه‌ی نامساعدی را برای طرح موضوع تنظیم سند جدید بین‌المللی، برای حکومت بر الگوی جدید اشغال فراهم می‌کنند. البته این استدلال فقط ناظر بر شرایط کنونی است. ممکن است سیر تحولات بین‌المللی در سال‌های آتی به گونه‌ای باشد که زمینه‌ی مساعد برای تنظیم قواعد حقوقی ناظر بر الگوی جدید اشغال فراهم شود.

۳. اقدام از سوی شورای امنیت

سومین راه‌حل این است که شورای امنیت سازمان ملل متحد براساس اختیارات خود طبق فصل هفتم منشور، به منظور دستیابی به هدف حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، با استفاده از قدرت قانون‌گذاری که در اختیار دارد و قوه قاهره‌ای که برای ضمانت تصمیمات خود از آن بهره‌مند است، اقدام به تصویب مقرراتی برای تنظیم الگوی جدید اشغال و پاسخ‌گویی به مسایل ویژه‌ی این اشغال‌ها نماید. این مقررات ممکن است کلی و

46 . Roberts, «Transformative Military Occupation...», *op.cit.*, p.622.

طی یک یا چند قطع‌نامه‌ی عمومی باشند، یعنی اختصاص به قضیه‌ی خاصی نداشته باشند و بر همه‌ی موارد مشابه حکم‌فرما باشند یا این که موردی و ناظر بر قضیه‌ی خاصی باشند. تنظیم مقررات کلی حاکم بر اشغال‌های جدید از سوی شورای امنیت، گرچه ممکن است پس از حصول اتفاق نظر بین اعضای شورا امکان‌پذیر باشد، اما اساساً تصویب مقررات کلی برای الگوی جدید اشغال، به عنوان یک پدیده نوظهور که هنوز ابعاد، شرایط و نتایج آن برای جامعه‌ی بین‌المللی چندان مشخص نیست، و به علاوه در هر مورد با موارد دیگر متفاوت است، به نظر عملی نمی‌رسد. مضافاً این که تصویب چنین سندی می‌تواند به منزله‌ی مشروعیت بخشیدن به مداخلات نظامی باشد که جامعه‌ی بین‌المللی با آن مخالف است.

با این وصف به نظر می‌رسد فعلاً شناسایی اختیار موردی شورای امنیت برای تنظیم مقررات حاکم بر الگوی جدید اشغال و نمونه‌های آن که ممکن است در آینده به وقوع پیوندند، بهترین راه برای تنظیم چنین مقرراتی باشد. به این ترتیب ضمن این که اصول بشردوستانه‌ی حقوق بین‌الملل اشغال هم‌چنان بر همه‌ی موارد اشغال حاکم می‌باشد، شورای امنیت در صورت وقوع اشغال‌هایی با اهداف انتقالی در آینده، در هر مورد برحسب خصوصیات و اهداف آن و با توجه به ویژگی‌های بومی و ملی سرزمین اشغالی و وضعیت آن، اقدام به تنظیم مقررات لازم برای ابعاد خاص این قبیل اشغال‌ها در قالب قطع‌نامه خواهد کرد. این قبیل قطع‌نامه‌های شورای امنیت می‌توانند مسایلی را که در حقوق اشغال مطرح نشده‌اند، بررسی و تنظیم کنند.

البته اتخاذ این رویافت، به معنای خوش‌بینی نسبت به عملکرد شورای امنیت نیست و بی‌تردید شناسایی این اختیار برای شورای امنیت با مشکلاتی به شرح زیر همراه خواهد بود: نخست این که اعضای دایم شورای امنیت می‌توانند چنین قطع‌نامه‌هایی را وتو کنند. دوم این که ممکن است شورای امنیت رویه‌ی واحدی را در پیش نگرفته و استانداردهای چندگانه و متفاوتی را در اشغال‌های متفاوت اعمال کند. اشغال تبت توسط

چین و اشغال چین توسط روسیه، به عنوان دو عضو دایم شورای امنیت مواردی از اشغال هستند که با این پدیده مواجه شده‌اند.

سوم، حتی اگر قطع‌نامه‌های شورای امنیت وتو نشوند، باز هم در مواردی که اعضای دایم شورای امنیت در موقعیت اشغال‌گری باشند، مزیت بلاتوجیهی برای مذاکره درباره‌ی شرایط قطع‌نامه‌هایی دارند که ماهیت و قلمرو تعهدات و وظایف آن‌ها را به عنوان قدرت اشغال‌گر معین می‌کنند.

چهارم، همان‌طور که بمب‌گذاری مقر سازمان ملل متحد در بغداد در اگوست ۲۰۰۳ نشان داد، رابطه‌ی بین سازمان ملل متحد و اشغال‌گران ممکن است موقعیت کارکنان ملل متحد را به خطر بیاندازد و این تصور را در گروه‌های مقاومت به وجود بیاورد که ملل متحد همکار نیروهای اشغال‌گر است که با نقض حقوق بین‌المللی به کشور دیگر حمله و آن را اشغال کرده‌اند.

پنجم این که صدور قطع‌نامه‌هایی که اشغال نظامی سرزمین دولت‌های حاکم را تایید می‌کنند، به‌خصوص وقتی که اشغال حاصل مداخله‌ی نظامی‌ای باشد که خودش بدون مجوز شورای امنیت انجام شده، ممکن است اعتبار سازمان ملل را از بین ببرد.^{۴۷}

با وجود این، باز هم به نظر می‌رسد شناسایی این اختیار شورای امنیت، در شرایط فعلی بهترین گزینه برای پاسخ‌گویی به مسایل خاص الگوی جدید اشغال باشد. با این روش هرگاه در جریان وقوع نمونه‌ای از شکل جدید اشغال، نیازی به تخلف از حقوق بین‌الملل موجود باشد یا اساساً تنظیم مسئله‌ای که در حقوق اشغال پیش‌بینی نشده ضروری باشد، می‌توان با تصویب قطع‌نامه‌ای در شورای امنیت اقدام لازم را انجام داد.

47 . Clarke, Ben, "Military Occupation and the Role of Law: The Legal Obligations of Occupying Forces in Iraq", Murdoch University Electronic Journal of Law, No. 8, 2005, p.28, available at : www.MurUEJL.com.

نباید از یاد برد که حقوق بین الملل اشغال هم چنان چارچوب حقوقی اصلی حاکم بر همه‌ی موارد اشغال حتی اشغال‌های انتقالی را تعیین می‌کند و توسل به اختیارات شورای امنیت فقط برای تخلف از این حقوق، در مواردی است که حسب مقتضیات و ویژگی‌های شکل جدید اشغال ضرورت می‌یابد.

به علاوه، به نظر می‌رسد قطع‌نامه‌های شورای امنیت با تأکید بر قابلیت اعمال حقوق بشر و حقوق بشردوستانه می‌توانند باعث شوند حقوق عنصر انعطاف‌پذیر مهمی در پاسخ‌گویی به وضعیت‌های خاص اشغال باشد و بدون آن که لازم باشد قراردادهای بین‌المللی دایما مورد تجدیدنظر واقع شوند، امکان اعمال استانداردهای نوظهور حقوقی را بر وقایع جدید فراهم سازند.

در این زمینه پروفیسور آدام روبرتر معتقد است وقتی راه‌حل‌های دیگری برای نقایص ادعایی حقوق اشغال با توسل به مجوزهای شورای امنیت و اعمال قواعد حقوق بشر وجود دارد، شایسته نیست جامعه‌ی بین‌المللی با تلاش برای تصویب قوانین جدید یا بازنگری در قواعد موجود در حقیقت راه پیموده را به عقب برگردد.^{۴۸}

مسئله‌ی مهم دیگری که باید و رای تصمیمات موردی شورای امنیت در مورد الگوی جدید اشغال، درخصوص آن تصمیم‌گیری بشود و می‌تواند پاسخ‌گوی ایرادهای چهارم و پنجم درباره‌ی عملکرد شورای امنیت باشد، ضرورت روشن کردن نقش و وظیفه‌ی سازمان ملل متحد در اشغال سرزمینی است. ابهام در قابلیت اعمال حقوق اشغال بر ملل متحد، به معنای آن است که مبنایی برای حمایت‌های اعطایی به سکنه‌ی سرزمین‌های اشغال شده توسط نیروهای ملل متحد وجود ندارد.^{۴۹} بنابراین ملل متحد باید تکالیف و تعهدات خود نسبت به سکنه‌ی سرزمین‌های تحت کنترل خود را مشخص کند. تنظیم مبنای بشردوستانه و

48. Roberts, «Transformative Military Occupation...», *op.cit.*, p.622.

49. Harris, *op.cit.*, p.75.

استانداردهای قابل اعمال بر سرزمین‌های تحت کنترل ملل متحد باید جامع و کلی باشد، نه موردی و جزئی.

برای تنظیم این مقررات کلی، ملل متحد باید عناصر مرتبط حقوق بین‌الملل اشغال، حقوق بشر، منشور ملل متحد، صفات و ویژگی‌های الگوی جدید اشغال و عوامل مرتبط دیگر را با هم بیامیزد. شفاف سازی تکالیف ملل متحد به عنوان قدرت اشغال‌گر، حمایت از مردم سرزمین‌های اشغالی را افزایش خواهد داد.^{۵۰} این شفافیت امکان تخلفات حقوق بشری توسط نیروهای ملل متحد و پرسنل غیرنظامی را کاهش می‌دهد.^{۵۱}

شفاف سازی قواعد اشغال قابل اعمال بر ملل متحد، هم گام با اهداف ملل متحد در جهت توسعه و تقویت حقوق بین‌الملل و ترویج و تشویق رعایت حقوق بشر است که در مقدمه و ماده‌ی یک منشور به آن‌ها اشاره شده است. تبیین وظایف روشن برای نیروهای ملل متحد در اشغال، هم گام با اهداف بنیادینی است که زیربنای حقوق بشردوستانه هستند و هدفشان تسکین و تخفیف آلام ناشی از درگیری‌های مسلحانه، صرف نظر از ماهیت حقوقی طرف‌های درگیر جنگ است.^{۵۲} در حقیقت اتخاذ یک مبنای روشن بشردوستانه در سرزمین‌های اشغالی توسط ملل متحد، می‌تواند رعایت و بین‌المللی شدن این قواعد توسط اعضای ملل متحد را تشویق کند.

50. Harris, *op.cit.*, p.74.

51. Sassoli, Marco, «Outline De Jure and De Face Applicability of the Law of Occupation to United Nations- Mandated Forces», Expert Meeting on Multilateral Peace Operations, ICRC, 2004.

۵۲. چنان‌که قبلاً اشاره شد، سازمان ملل متحد علت عدم اعلام صریح قواعد حقوق جنگ بر نیروهای خود را اثر منفی چنین اقدامی بر وضعیت غیرنظامی نیروهای حافظ صلح خود می‌داند. درحالی‌که به نظر حقوق‌دانان، شفاف سازی مبنای حمایت بشردوستانه از سکنه‌ی سرزمین‌های تحت کنترل ملل متحد، بر وضعیت غیرنظامی نیروهای حافظ صلح اثر منفی نخواهد داشت.

به طور خلاصه، ملل متحد تا حد زیادی برای کسب اعتبار و مشروعیت به حقوق بین الملل وابسته است، و بنابراین نباید با اشغال سرزمینی در یک فضای حقوقی تعریف نشده و بی توجهی به حقوق سکنه‌ی سرزمین‌های اشغالی، موقعیت خود را به خطر بیاندازد و این تصور را ایجاد کند که مافوق حقوق بین الملل فعالیت می کند.^{۵۳}

نکته‌ی دیگری که باید از سوی شورای امنیت تعیین و تقویت شود، لزوم رعایت حقوق بشر در زمان اشغال است. شورای امنیت باید در قطع نامه‌ها و سایر اسنادی که درخصوص اشغال سرزمینی صادر می کند بر لزوم رعایت تعهدات حقوق بشری قدرت‌های اشغال گر در سرزمین‌های اشغالی و بر وظیفه‌ی نهادهای نظارتی حقوق بشر برای کنترل عملکرد قدرت‌های اشغال گر تاکید کند. بدین ترتیب و با تضمین رعایت حقوق بشر در سرزمین‌های اشغالی، بسیاری از خला‌های موجود حقوقی درخصوص الگوی جدید اشغال مرتفع، و حمایت لازم از سکنه‌ی سرزمین اشغالی تامین خواهد شد.^{۵۴}

53 . Harris, *op.cit.*, p.76.

۵۴. برای اطلاع بیش تر رک. سیاه رستمی، هاجر، «حقوق بین الملل اشغال و کارایی آن در حمایت از افراد»، رساله‌ی دوره‌ی دکتری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، فصل دوم از بخش دوم.

نتیجه گیری

براساس آنچه که گفته شد، در اداره‌ی اشغال‌های انتقالی که در آن‌ها محتوا و اهداف حقوق بین‌الملل اشغال تا حد زیادی نادیده گرفته می‌شود، به جای تاسف از ناکارآمدی حقوق بین‌الملل اشغال یا تلاش برای مذاکره‌ی رسمی و اصلاح آن، بهترین راه پذیرش اختیار شورای امنیت برای تنظیم یک چارچوب حقوقی برای اشغال‌های جدید، و سپس تضمین این نکته است که قواعد حقوق بشر و آن دسته از مقررات حقوق بین‌الملل بشردوستانه درخصوص اشغال نظامی که هنوز کارآمد هستند، اجرا می‌شوند.

فهرست منابع

فارسی

۱. اُرکَلَش، ویلی آلکساندر، «تأثیر قواعد آمره حقوق بین الملل بر تفسیر و اجرای قطع نامه های شورای امنیت»، ترجمه ی سیدقاسم زمانی، دو فصلنامه ی پژوهش های حقوقی، شماره ی ۷، بهار - تابستان ۱۳۸۴.
۲. سیاه رستمی، هاجر، «حقوق بین الملل اشغال و کارآیی آن در حمایت از افراد»، رساله ی دوره ی دکتری، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات.
۳. صادقی حقیقی، دی دخت، «هجمه نظامی امریکا به عراق و اشغال آن از منظر حقوق بین الملل»، دوفصلنامه ی فقه و حقوق خانواده (ندای صادق)، شماره ی ۳۶، زمستان ۱۳۸۳.
۴. فلک، دیتر، «حقوق بشردوستانه در مخاصمات مسلحانه»، ترجمه ی گروه مترجمین با ویرایش سید قاسم زمانی و نادر ساعد، موسسه ی مطالعات و پژوهش های حقوقی شهر دانش، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۵. کمیته ی ملی حقوق بشردوستانه، «حقوق بین الملل بشردوستانه ناظر بر حمایت از افراد در درگیری های مسلحانه (مجموعه اسناد ژنو)»، لیتو گرافی باختر، چاپ دوم، ۱۳۸۵.
۶. کمیته ی ملی حقوق بشردوستانه، «حقوق بین الملل بشردوستانه ناظر بر هدایت درگیری ها (مجموعه اسناد لاهه)»، نشر سرسم، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۷. لوو، واگان، «بحران عراق: اکنون چه باید کرد، بررسی اشغال عراق در پرتو حقوق بین الملل»، ترجمه ی محسن محبی، مجله ی حقوقی، شماره ی ۳۱، پاییز ۱۳۸۳.

English

Books and Articles

8. Benvenisti, Eyal, **The International Law of Occupation**, Princeton: Princeton University Press, 2004.
9. Benvenisti, Eyal, «**The Security Council and the Law on Occupation : Resolution 1483 on Iraq in Historical Perspective**» , 1st Israel Defense Forces Law Review, 2003, available at : [http:// www.tau.ac.il/law/members / benvenisti/ work.html](http://www.tau.ac.il/law/members/benvenisti/work.html).
10. Clarke, Ben, «**Military Occupation and the Role of Law: The Legal Obligations of Occupying Forces in Iraq**», Murdoch University Electronic Journal of Law, No. 8, 2005, available at : www.MurUEJL.com.
11. Dinstein, Yoram, «**Legislation under Article 43 of the Hague Regulations: Belligerent Occupation and Peace Building**», *HPCR Occasional Paper series*, fall 2004.
12. Fleck, Dieter, **Humanitation Law in Armed Conflict**, Oxford University Press, 1999 (revised in 2007).
13. Friedmann, Wolfgang, **The Allied Military Government of Germany**, London, Stevens and Sons Ltd. Publishing , 1947.
14. Gill, Terry , «**Legal and Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter**», *Netherlands Yearbook of International Law* , Vol.26, 1995.
15. H. Harris, Grant, «**The Era of Multilateral Occupation**», *Berkeley Journal of International law* ", Vol.24, No.1, 2006.

16. Naftali, Oran and Shany, Yual, «**Living in Denial: The Application of Human Rights in The Occupied Territories**», 2004, available at:<http://www.ssrn.com/articles>.
17. Roberts, Adam, «**Transformative Military Occupation : Applying the Laws of War and Human Rights**», AJIL , Vol.100,2006.
18. Roberts, Adam,«**The End of Occupation in Iraq (2004)**», Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, 2004 available at: <http://www.hsph.harvard.edu>.
19. Sandoz Yuvs , International Committee of Red Cross , **Statement on General Problems in Implementing the Fourth Geneva Convention: Statement on Occupied Territories at the Meeting of Experts in Geneva(1998)**
(transcript available at:<http://www.icrc.org/web/Eng/siteeng0.nsf/>)
20. Sassoli Marco,«**Article 43 of the Hague Regulations and Peace Operations in the Twenty-first century**», *HPCR* ,prepared for Informal High-Level Expert Meeting on Current Challenges to International Humanitarian Law,Cambridge, 25-27, June 2004.
21. Sassoli, Marco, «**Outline De Jure and De Face Applicability of the Law of Occupation to United Nations- Mandated Forces**» ,Expert Meeting on Multilateral Peace Operations,ICRC,2004.
22. Sassoli, Marco, and Bouvier Antoine, **How Does Law Protect in War** , ICRC, Geneva, Second Edition,2005.
23. Scheffer, David, «**Beyond Occupation Law**», AJIL, Vol.97, 2003,p.846

24. Tittlemore, Brian D., «**Belligerents in blue Helmets: Applying International Humanitarian Law to the United Nations Peace Operations**», Stan. Journal of international law, Vol.33, 1997.
25. Wood, Michael,«**The Interpretation of Security Council Resolutions**»,Max Plank Yearbook of United Nations Law,Vol.2,1998.
26. Y. Jennings, Robert, «Government in Commission», British Yearbook of International law , No. 112, 1946.
27. Zwanenburg, Martin,«**Existentialism in Iraq:security Council Resolution 1483 and the Law of Occupation**», International Review of Red Cross,Vol. 86, Dec .2004.

Other documents

28. Application of the Convention on the Prevention and Punishment the of Genocide, *Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia* ,Separate Opinion of Judge Lauterpacht,1993,ICJ Reports 4,at 440.
29. Coalition Provisional Authority Order No. 17,«Status of the Coalition, Foreign Liaison Missions, their Personnel and Contractors», 26 June 2003.The Order was revised on 27 June 2004.
30. Coalition Provisional Authority Order No .39: Foreign Investment, 19 Sep.2003.
31. Coalition Provisional Authority Order No.37, 19 Sep.2003.
32. Coalition Provisional Authority Order No.64, 5 March 2004.
33. G.A.Res. 263 (III)B, 28 April 1949.

34. Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia(South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) ,Advisory Opinion of 21 June 1971,ICJ Reports, 1971.
35. Opinion of the Lord Chancellor and the Law Officers of the Crown; March 1945, typescript copy of FD 371/50759 , National Archive, Prosecutor v. *Zoran Kupreskic et al.*, Judgment, Trial Chamber II, 14 Jan. 2000, Case No.IT-95-16-T.
36. Question of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (*Libya v. United Kingdom*), Provisional Measures Order,1992 ,ICJ Reports 3,at.16.
37. S.C.Res.1483,preambular paras.13-14.