

Editorial: Occupation

سرمقاله: اشغال^۱

وای بر مغلوب؛^۲ این سخن شگفت انگیز سپهسالار گلپش برنوس^۳ پس از شکست روم^۴ باستان بیانگر واقعیتی تاریخی است: شکست در میدان نبرد در گذر قرن ها کماکان مجموعه‌ای از بدبختی ها برای مردم مغلوب به دنبال دارد. کشتار، تجاوز، برده کشی و غارت: پیروزی به فاتحان حق مطلق بر جان و مال مردم می بخشد و اغلب به معنای الحاق سرزمین اشغالی تلقی می گردد. عبارت «همچون مالکان و صاحبان عمل نمائید» کماکان اصطلاحی رایج است که برای اقدامات خودسرانه فاتحین کاربرد داشته و برگرفته از اصلی است که می گوید «حق با قوی تر است.»^۵

از قرن نوزدهم میلادی، توسعه حقوق بین الملل بشردوستانه با افزایش تدریجی حمایت از اشخاص گرفتار در چنگ دشمن و با اعمال محدودیت های مضاعف بر روش های جنگی در مخاصمات، بر این زنجیره به ظاهر اجتناب ناپذیر حوادث، مهر پایان نهاد. نظام بین المللی نیز در این عرصه تکامل یافته است به عنوان مثال منع استفاده از زور در روابط میان دولت ها، منع الحاق اجباری^۶ و منع استعمار^۷. حقوق بین الملل بشردوستانه به موازات آن توسعه یافته و در مخاصمات مسلحانه، فارغ از سبب و مشروعیت آن، کاربرد دارد.

در وهله نخست به نظر می رسد معاهدات و عرف به موضوع اشغال پرداخته‌اند تا جایی که قوانین اشغال به طور کلی در میان جنبه های سنتی حقوق بین الملل بشردوستانه برجسته‌تر به نظر می رسند. در جریان جنگ داخلی آمریکا، مجموعه‌ای از دستورالعمل ها برای قوای اشغالگر مسلح از طرف دانشمند حقوق فرانسیس لیبر^۸ به بخشی از قواعد رفتاری نیروهای متحد مبدل شد. در حقوق بین الملل، بخش سوم مقررات مربوط به قوانین و عرف جنگ های زمینی، ضمیمه کنوانسیون های ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷ لاهه، «اقتدار

^۱ برگردان به فارسی: مهسا سلمان نوری

^۲ *Vae victis!*

^۳ Gaulish chieftain Brennus.

^۴ Livy (Titus Livius), *History of Rome from its Foundation (Ab Urbe Condita Libri)*, V.xlviii.9.

^۵ might makes right.

^۶ Charter of the United Nations, Art. 2, para. 4; UN General Assembly resolution 2625 of 24 October 1970, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, UN Doc. A/RES/25/2625.

^۷ See, for instance, the principle of equal rights and self-determination of peoples in Article 1, para. 2, of the UN Charter; Chapters XI, XII, and XIII of the UN Charter; General Assembly resolutions 1514 (XV) of 14 December 1960, Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, and UN General Assembly Resolution 2625, above note 2.

^۸ Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field', General Orders No. 100, US War Department, Government Printing Office, Washington DC, 24 April 1863 (the Lieber Code).

نظامی در سرزمین دولت طرف محاصمه» نامیده شده است. الزامات افزون‌تر رفتار قوای اشغالگر در کنوانسیون‌های چهارگانه ۱۲ اوت ۱۹۴۹ ژنو و پروتکل الحاقی اول ۸ ژوئن ۱۹۷۷ آورده شده است به نحوی که اختیارات اشغالگران در حال حاضر مشمول این اسناد قرار دارد؛ اسنادی که اکثراً برگرفته از قواعد حقوق بین‌الملل عرفی است.

این مفهوم که رفتار دولت اشغالگر نسبت به جمعیت سرزمین اشغالی باید قاعده‌مند باشد، مبنای مقررات حقوق بین‌الملل بشردوستانه حاکم بر زمان اشغال قرار گرفته است. رکن دیگر پیکره قوانین اشغال، تکلیف به حفظ نهادهای دولت اشغالی است. اشغال به معنای الحاق نیست بلکه وضعیتی است موقت و قوای اشغالگر نباید در صدد تحصیل حاکمیت سرزمین اشغالی باشد. این قوانین نه تنها اشغالگر را از بهره‌برداری غیرقانونی منابع سرزمین مربوطه منع می‌نمایند بلکه وی را ملزم به تأمین نیازهای ضروری مردم و احیاء و تضمین نظم عمومی و امنیت در حد ممکن و حتی رعایت الزامات مطلق قوانین لازم‌الاجرای آن کشور می‌نمایند.^۹ اقدامات اشغالگر باید به نحوی باشد که وضعیت موجود^{۱۰} را حفظ نماید (اصل معروف به حفظ منابع طبیعی).

با بررسی دقیق‌تر در می‌یابیم که قواعد مربوط به اشغال سولاتی بدون پاسخ روشن در ذهن بر جای می‌گذارند. وانگهی در سال‌های اخیر، برخی از دولت‌ها خواستار تفسیر مجدد و زیر سوال بردن قواعد سنتی مربوط به اشغال شده‌اند. اشغال عراق در سال‌های ۲۰۰۳-۲۰۰۴ بحث‌های زیادی راجع به مسئولیت‌های قوای اشغالگر و به طور کلی قوانین اشغال برانگیخته‌اند. برخی از سرزمین‌ها در حال حاضر کماکان تحت اشغال قرار داشته یا مورد مناقشه دولت‌ها هستند. به هر حال به طور کلی، قوای اشغالگر همواره تمایل دارند تا وضعیت خویش را تحت عنوان اشغالگر بر اساس حقوق بین‌الملل بشردوستانه رد نموده و قابلیت کاربرد رسمی^{۱۱} قوانین مربوط به اشغال را در رابطه با اقدامات خویش در سرزمین اشغالی انکار نماید. اشغال یک واقعیت است و نمی‌توان راهکاری برای پیشگیری از گسترش وضعیت‌های جدید اشغال در آینده، برای مثال، اشغال در قالب عملیات چندملیتی، یافت. وضعیت‌های اشغال، گسل‌های خطرناک جغرافیای سیاسی محسوب می‌شوند که موجب افراطی شدن دیدگاه‌ها و کاشتن بذره‌های مخاصمات در آینده می‌شوند. الحاق مناطق فرانسوی آلزاس و لورن در سال ۱۸۷۱ از جانب آلمان، سابقه‌ای بر جای نهاد که عواقب آن بر ثبات بین‌المللی تا سال ۱۹۴۵ میلادی ادامه یافت. تکرار تنش‌ها میان اسرائیل، سوریه، لبنان و ایران هنوز تا حد زیادی به سرنوشت مردم و سرزمین فلسطین پیوند خورده و پتانسیل برهم زدن روابط بین‌المللی در ورای منطقه را نیز داراست.

مناقشات سرزمینی و وضعیت‌های اشغال منجر به ایجاد مشکلات بشردوستانه برای مردم تحت اشغال یا در تبعید می‌گردند. ساکنان سرزمین‌های تحت اشغال یا مورد مناقشه ممکن است قربانیان مستقیم مخاصمات

^۹ Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, annex to Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land, The Hague, 18 October 1907, Art. 43 (emphasis added).

^{۱۰} *status quo ante*.

^{۱۱} *de jure*

یا خشونت گسترده، زندانی (به دلیل نقض قانون) یا توقیف و بازداشت (به دلایل امنیتی) برای مدتی طولانی شده و یا از خانه هایشان رانده شوند. علاوه بر دارا بودن مزیت نظامی مستقیم ناشی از کنترل موثر سرزمین دشمن، اشغالگر ممکن است گاه به منظور ایجاد وضعیت جدید در زمین و از بین بردن هر نوع مقاومتی، درصدد تغییر ترکیب جمعیتی سرزمین بر آید. این امر ممکن است در قالب سیاست کوچ اجباری (یا آنچه گاه پاکسازی قومی نام دارد) یا استعمار سرزمین جلوه‌گر شود. میلیون‌ها انسان آواره در اردوگاه‌های پناهندگان در وضعیت دائمی بلا تکلیفی دچار افسردگی شده و در نسل‌های آینده میل به انتقام به وجود می‌آید. حقوق سیاسی و مدنی همچنین حقوق اجتماعی و اقتصادی مانند حق بر آموزش و حق بر مراقبت بهداشتی، به طور کلی به شدت از جانب نیروی نظامی خارجی به ویژه هنگامی که اشغال به درازا انجامد، به مخاطره می‌افتند. مخالفان اشغال اغلب به خشونت بی‌رویه متوسل می‌شوند تا از انگیزه دشمنان مطلع شده و یا اراده آن‌ها را تضعیف نمایند.

سازمان‌های بشردوستانه‌ای که در سرزمین‌های اشغالی کار می‌کنند با چالش‌ها و معضلات فراوانی روبرو هستند.^{۱۲} اگرچه اشغال به منزله وضعیت مخاصمه تلقی می‌گردد که مستلزم اطلاعات و مهارت‌های سازمان‌های امدادرسانی اضطراری می‌باشد، هنگامی که اینگونه وضعیت‌ها تداوم یافته و مزمین می‌گردد، فعالان حقوق بشردوستانه در واقع نقش اجرای برنامه‌های توسعه‌ای پسا درگیری را ایفا می‌کنند. همچنین برای سازمان‌های بشردوستانه، در مواجهه با نیازهای اساسی مایحتاج مردم، جایگزین‌های اشغالگر شدن و بدوش کشیدن بار مسئولیت اولیه آن‌ها، کاری است بس دشوار. دشواری امر در اینجاست که چگونه از دید ارتش اشغالگر، بیطرف و بی‌غرض به نظر آید در حالی که نیازهای بشردوستانه عمدتاً با مردم سرزمین‌های اشغالی گره خورده است. بر عکس، از آنجا که کنترل دسترسی به سرزمین، در اختیار قوای اشغالگر قرار دارد، همکاری با آن اجتناب‌ناپذیر بوده و ممکن است همین همکاری به همدستی با اشغالگر و یا حتی مشروعیت بخشیدن به اشغال تعبیر گردد.

کمیته بین‌المللی صلیب سرخ (ICRC) به عنوان سازمان بشردوستانه‌ای که در این زمینه فعالیت دارد، در وضعیت‌های اشغال یا مناقشات سرزمینی به حمایت و یاری قربانیان می‌شتابد. از آنجا که کمیته به طور مستقیم با چالش‌های حقوقی ناشی از وضعیت‌های اشغال معاصر درگیر بوده، در صدد این امر بر آمده است که بررسی نماید آیا قواعد و مقررات مربوط به اشغال نیازمند تقویت، شفافیت یا توسعه می‌باشند یا خیر. بنابراین سازمان، مشورت با کارشناسان را در زمینه حقوق مربوط به اشغالگری و سایر اشکال اداره سرزمین‌های بیگانه، آغاز نموده است.^{۱۳} *مجله‌ی بین‌المللی صلیب سرخ* به منظور ایجاد هماهنگی با انتشار نتایج این طرح، با اختصاص چاپ حاضر به مقوله اشغال، به ویژه در مناطق خاکستری، و مباحث جنجال‌برانگیز

^{۱۲} - See, e.g., Xavier Crombé, Humanitarian Action in Situations of Occupation, CRASH/Fondation Médecins Sans Frontières, January 2007, available at: <http://www.msf-crash.org/en/publications/2009/06/03/241/humanitarian-action-in-situations-of-occupation> (last visited March 2012).

^{۱۳} - See Tristan Ferraro (ed.), Expert Meeting: Occupation and Other Forms of Administration of Foreign Territory, ICRC, Geneva, 2012, available at: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4094.pdf> (last visited March 2012).

مربوط به حقوق اشغال، تصمیم به مشارکت در بحث گرفته است. این مجله خواستار نظر کارشناسان پیرامون موضوعات مربوط به اشغال جهت اخذ دیدگاه‌های تاریخی، نظامی یا حقوقی آنان است. شاید بتوان گفت که اشغال سرزمین‌های فلسطینی و بلندی‌های جولان از سوی اسرائیل، موضوع اشغال مبتلابه عصر ما به شمار می‌آید. در این راستا نشریه مصاحبه‌ای با راجا شهاده، وکیل، نویسنده و یکی از بنیانگذاران «الحق» (سازمان فلسطینی حقوق بشر) انجام داده است. راجا شهاده نقطه نظرات خاصی در زمینه حقوق بشردوستانه و حقوق بشر، هم از منظر رویه حقوقی مذاکره با اسرائیل و هم از منظر یک مقاله نویس متعهد به صلح و همزیستی مسالمت آمیز میان مردم، مطرح کرده است. مشارکت‌هایی که در این نشریه انجام شده، شش سوال کلیدی در مورد اشغال‌های معاصر را گردهم آورده که با مشخص کردن آن‌ها در صد پاسخگویی به آن‌ها بر می‌آییم.

حقوق اشغال چگونه و در چه جهتی توسعه یافته است؟

حقوق اشغال گاه به دلیل عدم سازگاری با وضعیت‌های معاصر، مورد انتقاد قرار گرفته است. به منظور تسهیل فهم اصول زیربنایی مجموعه قوانین امروزی مربوط به اشغال، مقالات نخست این نشریه به تاریخچه توسعه این قوانین اختصاص یافته است. حقوق اشغال که به دوره تدوین کد لیبر بر می‌گردد، در بدو امر محصول نگرشی دولت محور در روابط بین الملل می‌باشد که در آن پیش از هر چیز به حقوق دولت حاکمی که سرزمینش مورد اشغال واقع شده و نیز امنیت قوای اشغالگر پرداخته شده است. همچنین در این دوره، حقوق اشغال به طرح‌های استعماری دول اروپایی نمی‌پردازد چرا که این دولت‌ها اصولاً حاکمیت مردم مستقل را انکار می‌نمودند. جنگ جهانی اول نیز محدودیت دیگر این حقوق نوپا را نمایان ساخت که عبارت بود از عدم کفایت حقوق حمایت از غیر نظامیان. خشونت‌های مستمر نظامیان در سنگرهای طولی، رنج مردم در سرزمین‌های اشغالی پشت جبهه‌های نبرد را تشدید می‌کرد. جامعه بین‌المللی از جنگ جهانی اول عبرت نگرفت و نتوانست وضعیت غیرنظامیان گرفتار در دست دشمن را قبل از آغاز جنگ جهانی دوم بهبود بخشد. انتظاراتها تا سال ۱۹۴۹ میلادی و تصویب کنوانسیون چهارم ژنو که حقوق غیرنظامیان را تصریح کرده است، به طول انجامید.

چه زمانی مرحله تهاجم پایان می‌یابد و مرحله اعمال تکالیف اشغالگر و حقوق مردم تحت سیطره اشغال آغاز می‌گردد؟

«در نخستین هفته‌های پس از سقوط بغداد در سال ۲۰۰۳ میلادی، عراقی‌ها در خیابان آمریکایی‌ها را متوقف کرده و می‌پرسیدند که چه کسی مسئول کشور است؟ رهبر عراق سرگون و نهادهای دولتی فروپاشیده شده بودند».^{۱۴} این نقل قول بیانگر پیچیدگی مقوله تعیین زمان پایان حمله و آغاز اشغال است. مساله شروع و پایان دقیق زمان اشغال به صورت جزئی در قوانین بیان نشده است، امری که دارای اثرات

^{۱۴} - George Packer, in R. Gutman, D. Rieff, and A. Dworkin (eds), Crimes of War 2.0: What the Public Should Know, W.W. Norton & Co. Ltd, London, 2007, p. 307.

عملی و حقوقی بسیار حائز اهمیت، هم بر مردم سرزمین های اشغالی و هم بر نظامیان مامور به مداخله در سرزمین دشمن می باشد. برای مثال چه زمانی قوای اشغالگر، مسئول ارائه خدمات و تهیه مایحتاج مردم نظیر آب آشامیدنی، برق و جلوگیری از غارت خواهند بود؟ آیا اشغالگران باید به حفظ نظم عمومی و امنیت بپردازند؟ آیا آنها باید به اداره اموال دولتی در سرزمین اشغالی بپردازند؟^{۱۵} چهار متخصص نقطه نظرات خویش را راجع به قابلیت اعمال یا عدم اعمال قواعد مربوط به اشغال در مرحله بعد از حمله بیان کرده اند. مجله با اختصاص مبحث حقوقی و همچنین یک مقاله به موضوع این پرسش کلیدی پرداخته است که چه زمانی اشغال آغاز و پایان می یابد.

آیا قانون همواره در موارد تمديد اشغال قابلیت اعمال دارد؟

بنا به نظر محکمه‌ی بین المللی کیفری برای یوگسلاوی سابق، «اشغال دوران گذار پس از حمله و قبل از توافق آتش بس است».^{۱۶} بر همین اساس، اشغال موقت و وضعیتی کوتاه مدت تلقی شده و سازگار نمودن آن با حقوق اشغال طولانی مدت دشوار است. بدین ترتیب از آنجا که اشغال موقت و وضعیتی کوتاه مدت تلقی می گردد، ایجاد سازگاری میان این قواعد و اشغال طولانی مدت، دشوار است. آیا طولانی شدن مدت اشغال، اصل حفظ محیط زیست را با سخت کردن و حتی غیرممکن ساختن عدم تغییر شرایط اجتماعی اقتصادی سرزمین از سوی اشغالگر، به چالش می کشاند؟ آیا طولانی شدن اشغال مستلزم تاکید بیشتر بر حقوق بشر به ویژه حقوق اجتماعی اقتصادی مردم نیست؟ در این مقاله اهمیت عامل زمان در کاربرد قوانین اشغال، به ویژه در تحلیل تصمیمات دیوان عالی اسرائیل مورد بررسی قرار گرفته است.

آیا تغییر نهادها و قوانین سرزمین اشغالی قابل توجیه است؟

با توجه به سوابق نازی زدایی آلمان و نیز اصلاح نهادهای ژاپن پس از ۱۹۴۵ میلادی، اشغال عراق به عنوان فرصتی برای اصلاح نظام سیاسی و دموکراسی نمودن کشور معرفی شد. اصطلاحاتی نظیر «ملت سازی»، «بازسازی»، «اشغال تغییر دهنده»، در این زمینه استفاده شده است. بنابراین آیا می توان گفت که اشغال های «خوب» هم وجود دارند که استثنائات اصل حفظ محیط زیست فوق الذکر را توجیه نماید؟ این سوال را می توان هنگام اصلاح رژیم مسنبد یا بازسازی کشوری ویران مطرح ساخت. اعتبار قانونی مفهوم "اشغال تغییر دهنده" در این مقاله به بحث کشیده شده است.

نقش ارتش در اشغال یک سرزمین چیست؟

^{۱۵} - For an illustration of this problem, see, e.g., Amnesty International, Iraq: Looting, Lawlessness and Humanitarian Consequences, MDE14/085/2003, New York, 10 April 2003 (a report published at the time of the invasion of Iraq, reminding the Occupying Powers of their obligations), and ICRC News Release 03/28 of 11 April 2003, which mentions the duties of Occupying Powers, available at: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5lhjp6.htm> (last visited March 2012).

^{۱۶} - ICTY, The Prosecutor v. Mladen Naletilic and Vinko Martinovic, Case No. IT-98-34-T, Judgment (Trial Chamber), 31 March 2003, para. 214.

چگونه نیروهای مهاجم را می توان برای اشغال متعاقب حمله آماده کرد؟ نقش ارتش در «اشغال تغییر دهنده» یا به عبارت دیگر پروژه اصلاح سیاسی، اقتصادی، و اجتماعی چیست؟ اداره و بازسازی سرزمین اشغالی تکلیفی متفاوت از تصاحب آن از طریق اعمال زور است. ژنرال روپرت اسمیت^{۱۷} در مورد کاربرد زور می نویسد:

«لازم به ذکر است که در اکثر مواقع، استقرار نیروهای نظامی کارآمد نیست. نیروهای ائتلافی در عراق نمونه ای کلاسیک از این وضعیت است: کارآمدی آن ها به عنوان نیروی نظامی به محض پایان یافتن درگیری ها در می ۲۰۰۳ خاتمه یافت. علیرغم پیروزی های فراوان در میداين نبرد، تاثیر آنها عندالزوم در ایفای نقش نیروی اشغالگر و بازسازی که به ماموریت اصلیشان مبدل شده بود^{۱۸}، به شدت کاهش یافت.»

این مجله متضمن دیدگاه نظامی ایالات متحده آمریکا راجع به درس های آموخته از حمله و اشغال عراق می باشد.

نقش حقوق بشر در وضعیت های اشغال چیست؟

اشغال، در جریان مخاصمات مسلحانه یا پس از آن، بدون اخطار قبلی یا در هر نوع مخاصمه ای، مشمول حقوق بشردوستانه است. نقش حقوق بشر در حفظ نظم چیست؟ حقوق سیاسی، اقتصادی و اجتماعی اشخاص در سرزمین های اشغالی هنگام تداوم وضعیت های اشغال چیست؟ اعمال این حقوق از جانب اشغالگر، چگونه با تعهد به رعایت قوانین و نهادهای موجود سازگاری می یابد؟ نظرات دیوان بین المللی دادگستری^{۱۹} به روشنی موید این امر است که حقوق بشر در موارد اعمال حقوق بشردوستانه نیز اعمال می گردد، با وجود این، دامنه دقیق مسئولیت های اشغالگر نسبت به حقوق بشر باید به روشنی تبیین گردد. درک بهتر این دو رکن تکمیلی قانون به منزله حمایت بهتر قربانیان مخاصمات تلقی می گردد. حمایت از اشخاصی که در چنگ دشمن گرفتار می شوند در راس تلاش های کنونی جهت توسعه حقوق بشردوستانه قرار دارد. حقوق اشغال این مهم یعنی حمایت از تمام مردمی که در آسیب پذیرترین شرایط قرار گرفته اند را تحقق می بخشد؛ اگرچه، همانگونه که گزارش کمیته بین المللی صلیب سرخ موید آن است، اشخاصی که در سرزمین های اشغالی زندگی می کنند و همچنین سازمان های حقوق بشردوستانه، به ندرت موفق به سازگاری با مقررات قانونی می شوند:

^{۱۷} - General Sir Rupert Smith.

^{۱۸} - Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, London, 2006, p. 10.

^{۱۹} - See International Court of Justice (ICJ), *Advisory Opinion on the Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, 9 July 2004, para. 102 ff; see also ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, 19 December 2005, para.178.

در واقع، دولت های اشغالگر بارها معترض کاربرد قواعد مربوط به اشغال در وضعیت های کنترل موثر خارجی بر سرزمین بوده‌اند که نشانگر امتناع آن ها از انتساب عنوان قوای اشغالگر به خود و در نتیجه محدود شدن اقدامات خود از طریق قواعد اشغال می باشد.

آلبر کامو در یکی از مقالات خویش در سال ۱۹۴۴ می نویسد:

«بد نامیدن یک شیء، افزودن به بدبختی های این جهان است».^{۲۰} دولت ها اغلب با توسل به حسن تعبیر (بازی با کلمات) و استدلال های قانونی پیچیده، سعی در تبرئه کردن خویش از مسئولیت های قانونی می نمایند. این مجله در این شماره‌ی خود درصدد تفهیم بهتری از وضعیت اشغال در زمان حاضر و تبیین حقوق و تکالیف اشغالگر است.

ونسان برنارد

سردبیر

²⁰ 'Mal nommer un objet, c'est ajouter au malheur de ce monde'