

اختیارات دولت اشغالگر در زمینه قانونگذاری با تأکید بر اشغال عراق

سید حسام الدین لسانی*

استادیار گروه حقوق دانشگاه حضرت معصومه (س)

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۱۰/۲۷ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۹/۱/۱۷)

چکیده:

اشغال عراق به همگان نشان داد که اشغال نظامی دیگر یک اصطلاح قدیمی و کهنه در حقوق بین الملل نیست. پیرو اشغال عراق و رأی مشورتی دیوار حایل که بوسیله دیوان بین المللی دادگستری صادر شد، لزوم توجه بیشتر به حقوق اشغال برای همگان به اثبات رسید. یکی از بحثهایی که در حقوق اشغال مطرح است میزان اختیارات اشغالگر در زمینه قوانین سرزمین اشغالی و قانونگذاری های جدید در آن سرزمین است. ماده ۴۳ مقررات لاهه ۱۹۰۷ و ماده ۶۴ کنوانسیون ژنو ۱۹۴۹ به این مسئله پرداخته اند. اشغال عراق و انجام اصلاحات گسترده در قوانین و ساختارهای این کشور بوسیله CPA و خصوصاً صدور قطعنامه ۱۴۸۳ بوسیله شورای امنیت بحث تطابق این اقدامات را با حقوق اشغال مطرح کرد.

واژگان کلیدی:

حقوق اشغال، سرزمین اشغالی، قانونگذاری، اشغالگر، شورای امنیت.

مقدمه

تاریخچه حقوق بین‌الملل مملو از مواردی است که طی آنها یک دولت به اشغال تمام یا قسمتی از سرزمین دولت دیگر اقدام کرده است. اشغال بلژیک به وسیله آلمان در خلال جنگ اول جهانی، اشغال منچوری به وسیله ژاپن در خلال دو جنگ جهانی، اشغال آلمان و ژاپن بوسیله متفقین پس از جنگ دوم جهانی و در نهایت اشغال عراق به دست ایالات متحده و بریتانیا در سال ۲۰۰۳ نمونه‌ای از اشغالهای متعدد صورت گرفته در خلال چند دهه اخیر است. یکی از ابتدایی‌ترین مسائل پیش روی اشغالگر در سرزمین مورد اشغالش، وجود انبوهی از قوانین و مقررات و ساختارهای اداری، سیاسی و اقتصادی است که در سرزمین اشغال شده لازم‌الاجرا هستند. مسئله این است که تعهد اشغالگر در مواجهه با چنین وضعیتی چیست؟ آیا او می‌تواند دست به تغییر قوانین سرزمین اشغالی بزند و قوانین آنجا را با قوانین کشور خود منطبق کند و یا اینکه اشغالگر متعهد است به قوانین سرزمین اشغالی به عنوان قوانینی غیرقابل تغییر بنگرد که تنها واکنش اشغالگر به آنها، احترام به این قوانین است. اشغالگران در عراق با تشکیل CPA (Coalition Provisional Authority) قوانین و ساختارهای عراق را دچار تغییرات بنیادین کردند. از مقررات کیفری این کشور گرفته تا قوانین مربوط به شرکتها در این کشور تغییر کرد و ساختارهای سیاسی و اقتصادی این کشور بکلی متحول شد؛ به طوری که سیستم اقتصاد بسته دولتی عراق به سیستم اقتصاد بازار آزاد تغییر کرد، حزب بعث منحل شد و در نیروهای نظامی این کشور تغییرات عمده به وجود آمد. علی‌رغم اینکه این مسائل در مقررات لاهه ۱۹۰۷ و بخصوص ماده ۴۳ این مقررات و کنوانسیون چهارم ژنو ۱۹۴۹ و بخصوص ماده ۶۴ این کنوانسیون مورد توجه ویژه قرار گرفته است، شورای امنیت در مورد اشغال عراق قطعنامه ۱۴۸۳ را صادر کرد. در این مقاله ابتدا احترام به قوانین و ساختارهای سرزمین اشغالی را در مقررات لاهه ۱۹۰۷ و ژنو ۱۹۴۹ بررسی می‌کنیم و سپس به تجزیه و تحلیل نقش قطعنامه مذکور شورای امنیت در حقوق اشغال می‌پردازیم.

فصل اول: احترام به قوانین سرزمین اشغالی بوسیله اشغالگر حسب مقررات لاهه

۱۹۰۷

جدیدترین موردی که در آن اشغالگر خود را به صراحت «اشغالگر» دانسته است بحث اشغال عراق به دست ایالات متحده و بریتانیا است (Benvenisti, 2003, p.20). در قطعنامه ۱۴۸۳ شورای امنیت در پاراگراف ۵ اشغالگران را مکلف به رعایت مقررات لاهه و ژنو در بحث اشغال می‌کند (SC Res 1483, 2003, Para.5). این امر بدیهی است که منظور از مقررات لاهه در بحث حقوق اشغال و احترام به قوانین و ساختارهای سرزمین اشغالی اصولاً قواعد ضمیمه به

مقررات شماره ۴ لاهه ۱۹۰۷ در مورد حقوق و عرفهای جنگهای زمینی است که شورای امنیت مختصراً آن را مقررات لاهه خوانده است. از این رو ماده ۴۳ این مقررات که محور اصلی بحث ما در مورد قوانین سرزمین اشغالی است از متن انگلیسی چنین قابل ترجمه است: «قدرت مشروع در سرزمین اشغالی در دستان اشغالگر است. او باید اقدامات لازم را برای حفظ و تضمین نظم عمومی و سلامت تا آنجا که امکان دارد انجام دهد و به قوانین لازم الاجرای سرزمین اشغالی احترام بگذارد مگر اینکه واقعاً چاره‌ای جز این نداشته باشد».

تفسیر مضیق ماده ۴۳ حاکی از آن است که اشغالگر مجاز به قانونگذاری است منتها تا جایی که برای حفظ نظم عمومی و سلامت (زندگی اجتماعی) یعنی اموری که مربوط به منافع عمومی و در واقع منافع سکنه می‌شود ضرورت داشته باشد و از قانونگذاری در ابعادی غیر از حفظ نظم عمومی و زندگی اجتماعی، یعنی پیشبرد منافع نظامی خودش ممنوع است. چنانکه آقای مارکو ساسولی (Marco Sassoli) نیز معتقد است: «متن ماده ۴۳ گویای این قضیه است که اشغالگر باید به قوانین محلی زمانی احترام بگذارد که مشغول حفظ و تضمین نظم عمومی و زندگی اجتماعی است» (Sassoli, 2005, p.623). ولی چنین محدودیتی در اختیارات قانونگذاری اشغالگر با اصل ذکر شده در ماده ۴۳ که قدرت مشروع را در دستان اشغالگر قرار می‌دهد ناهماهنگ است. آقای اسچوینک (Schwenk) در این مورد می‌نویسد: "طبق ساختار ادبی ظاهر ماده ۴۳ به نظر می‌رسد اشغالگر حق تغییر قوانین موجود مربوط به حفظ نظم عمومی و زندگی اجتماعی را ندارد اما در مورد سایر موضوعات، حق قانونگذاری جدید و تغییر در قوانین موجود را دارد." (Schwenk, 1944_1945, p.395)

تاریخچه ماده ۴۳ بر این عقیده کلی که محدودیتهای ذکر شده پیش روی اشغالگر در ماده ۴۳ در خصوص لزوم عدم تغییر در قوانین موجود کل موارد قانونگذاری را در بر می‌گیرد مهر تأیید می‌زند. نیاکان ماده ۴۳ مواد ۲ و ۳ پیش نویس اعلامیه بروکسل و مواد ۴۳ و ۴۴ مقررات آکسفورد انستیتوی حقوق بین‌الملل ۱۸۸۰ است و در واقع ماده ۴۳ جمعی از مواد ۲ و ۳ بروکسل و ۴۳ و ۴۴ آکسفورد است (Dinstein, 2004, p.4). ماده ۲ پیش نویس اعلامیه بروکسل در مورد حقوق و عرفهای جنگی ۱۸۷۴ می‌گوید: «قدرت مشروع متعلق به اشغالگر است و او باید تمام قدرت خودش را برای حفظ و تضمین نظم عمومی و سلامت تا آنجا که امکان دارد بکار برد» و ماده ۳ این اعلامیه نیز می‌گوید: «بر اساس این هدف اشغالگر قوانینی که در کشور اشغالی در زمان صلح لازم الاجرا هستند را حفظ خواهد کرد و تنها حق اصلاح، تعلیق یا جایگزینی آنها با سایر قوانین را در صورتی دارد که ضرورت او را به این کار وادار نماید» (Brussels Declaration, 1874, article 2 and 3).

به نظر می‌رسد ماده ۳ اعلامیه بروکسل خصوصیت خودش را به عنوان اصلی کلی حفظ کرد اگر چه به ماده ۲ ضمیمه شد که فقط در مورد وظیفه اشغالگر به حفظ نظم عمومی و زندگی اجتماعی بحث کرده است. لذا محدودیتهای ذکر شده در ماده ۴۳ به تمام موارد قانونگذاری و نه فقط در مورد نظم عمومی و زندگی اجتماعی تسری پیدا می‌کند. در واقع ماده ۴۳ دو تعهد را بر اشغالگر تحمیل می‌کند: حفظ نظم عمومی و زندگی اجتماعی در سرزمین اشغالی تا آنجا که ممکن باشد و احترام به قوانین لازم الاجرا مگر اینکه چاره‌ای جز این نباشد. در واقع تعهد اول بر عهده قسمتهای اجرایی نیروهای نظامی اشغالگر است و قسمت دوم بر عهده قسمتهای قانونگذاری اشغالگر است (Wolftrum, 2007, p.500).

مسئله دیگری این است که تعهد اول تعهد به فعل و تعهد دوم تعهد به ترک فعل است. از سوی دیگر هر دو تعهد به نحوی غیر مطلق هستند یعنی اولی به این صورت است که «تا آنجا که ممکن باشد» و دومی به این صورت است که «مگر اینکه چاره‌ای جز این نباشد». تفسیر مضیق از ماده ۴۳ این مسئله را نیز نشان می‌دهد که محدودیتهای اعمال شده در این ماده فقط شامل حال قوانین است و لذا شامل حال دستورالعملها و فرامین نمی‌شود. اما این تفسیر با هدف ماده ۴۳ و این اصل که تفاوت میان فرامین و قوانین در شکل آنهاست و نه در محتوا و ماهیت آنها تطابق ندارد. لذا عبارت قوانین لازم الاجرا شامل تمامی قوانین اساسی، عادی، آئین نامه‌های وزارتی، رویه دادگاهها، قواعد اداری و دستورالعمل‌های اجرایی می‌شود (Sassoli, 2005, p.623).

گفتار اول: مفهوم حفظ و تضمین نظم عمومی و زندگی اجتماعی

در نوشته‌های مختلف منظور از نظم عمومی را امنیت و سلامت عمومی دانسته‌اند و به عبارت «نظم عمومی و زندگی اجتماعی» معنای فعالیتهای اجتماعی و ارتباطات عادی داده‌اند که زندگی روزمره را تشکیل می‌دهد. نظم عمومی از طریق عملیات پلیس تأمین می‌شود و عملیات پلیس تابع قواعد حقوق داخلی و حقوق بشر بین‌المللی است و ربطی به عملیات نظامی ندارد که تابع حقوق بشر دوستانه بین‌المللی است (Dormann and Colassis, 2004, p. 306). عملیات پلیسی بوسیله سربازان انجام نمی‌شود اما این عملیات علیه غیر نظامیانی که مرتکب جرم شده‌اند یا نظم عمومی را بر هم زده‌اند انجام می‌شود. عملیات پلیسی نسبت به عملیات نظامی با محدودیتهای بیشتر روبروست. در واقع توسل به زور علیه شهروندان با هدف حفظ و تضمین نظم عمومی زمانی میسر است که سایر راههای مسالمت آمیز با شکست مواجه شود. استفاده از سلاح بوسیله پلیس نیز با محدودیتهای زیادی روبروست. بطور کلی عبارات (نظم عمومی) و (زندگی اجتماعی) دو کلمه مرتبط به هم هستند و هر دو لازم و

ملزوم یکدیگرند. زندگی اجتماعی بدون نظم عمومی محقق نمی‌شود و آوردن این عبارت قبل از عبارت احترام به قوانین لازم الاجرا این تفکر را در ذهن حقوقدانان ایجاد کرده است که عدم احترام به قوانین لازم الاجرای سرزمین اشغالی خود بر هم زنده نظم عمومی و زندگی اجتماعی است و حتی اشغالگر با جایگزین کردن قوانین خود نیز قادر به اعاده این نظم عمومی و زندگی اجتماعی نخواهد بود. برخی حقوقدانان یک معیار عملی را برای تفکیک قوانین ایجاد بوسیله اشغالگر که حافظ نظم عمومی هستند و آنهایی که حافظ نظم عمومی نیستند را مطرح کرده‌اند. برای مثال آقای دینشتاین (Dinstein) معتقد است یک راه برای بررسی مشروعیت تغییرات قانونی بوسیله اشغالگر در سرزمین اشغالی این است که ببینیم آیا اشغالگر در مورد شهروندان خود نیز چنین عمل می‌کند یا خیر؟ لذا به نظر می‌رسد وجود همان قانون در کشور اشغالگر سندی است که قانونی بودن عمل اشغالگر در سرزمین اشغالی را تأیید می‌کند. اما به نظر می‌رسد این آزمایش صحیح نیست زیرا اول اینکه شرایط اقتصادی و اجتماعی دو کشور ممکن است متفاوت باشد و دوم اینکه اعمال قوانین مشابه در مناطق مختلف ممکن است نتایج متفاوت به دنبال داشته باشد. لذا این ارزیابی صحیح نیست (Benvenisti, 1993, p.15). از اینرو به نظر می‌رسد آزمایش قابل قبول برای مشروعیت قوانین ایجاد توسط اشغالگر آن است که در راستای حفظ و تضمین نظم عمومی و زندگی اجتماعی باشد.

گفتار دوم: شرط انتهای ماده ۴۳ «مگر آنکه چاره‌ای جز این نداشته باشد» (Unless absolutely prevented)

این شرط انتهای ماده ۴۳ شرطی مبهم و قابل تفسیرهای بسیار است. این عبارت می‌توانست با عباراتی مثل (در صورت ضرورت)، (بر حسب منافع سکنه) و (برای ایجاد نظم جدید) تکمیل شود. برخی معتقدند این شرط همان معنای ضرورت را می‌دهد که در اعلامیه بروکسل نیز آمده است و طی آن اشغالگر در حالت ضرورت می‌تواند حتی به قانونگذاری و یا تعلیق یا اصلاح قوانین موجود در کشور دست بزند. اما حقوقدانان و سیاستمداران نظراتی مختلف در مورد این شرط داده‌اند. پرزیدنت مک کینلی (Mc Kinley) در دستوری که خطاب به وزیر جنگ آمریکا حین اشغال سانتیگوی کوبا صادر کرد از نظم جدید امور برای توجیه تغییرات قانونی در سرزمین اشغالی صحبت کرد. هاید می‌گوید: اشغالگر واقعاً گاهی چاره‌ای ندارد برای زیر پا گذاشتن قوانین سرزمین اشغالی در جایی که آن قوانین با امنیت، اثربخشی، موفقیت و حمایت نیروهایش در تضاد و تعارض باشند. گارنر (Garner) پیشنهاد می‌کند که امنیت و منافع نظامی، آزمایشی برای ایجاد تغییرات قابل قبول در قوانین است. ویلسون معتقد است اشغالگر می‌تواند قوانین موجود در سرزمین اشغالی را ابطال کند اگر آنها مضر به حال اشغالگر باشند.

اپن هایم معتقد است تغییر در قوانین بوسیله اشغالگر قابل پذیرش است اگر منافع اشغالگر ضرورت آن را تایید یا ضرورت نظامی چنین تغییراتی را ایجاب کند. فیلچنفلد (Feilchenfeld) معتقد است: قوانین قابل تغییر هستند اگر تغییرات به نحو کافی قابل توجیه باشند. فن ویک (Fenwick) معتقد است اشغالگر نیازی به رعایت و حفظ قوانین سرزمین اشغالی ندارد اگر آن قوانین ربطی به ادامه حیات کشور در حال جنگ و سلامت نیروهای اشغالگر نداشته باشند. استافنبرگ (Stauffenberg) معتقد است تغییر در قوانین سرزمین اشغالی مجاز است اگر ضرورت جنگی سلامت عمومی و رفاه سکنه چنین اقتضایی داشته باشند. مرر صحبت از این می کند که قوانین سرزمین اشغالی قابل تغییر هستند اگر مانع نظامی غیر قابل عبور وجود داشته باشد (Schwenk, 1944-1945, p.400). دینشتاین معتقد است قوانین سرزمین اشغالی زمانی قابل تغییر به وسیله اشغالگر هستند که واقعاً مانع اشغال باشند یعنی با ماهیت اشغال در منافات باشند. مثل قوانین مربوط به انتخابات یا قوانین مربوط به نبرد با بیگانگان که منافی اشغال است (Dinstein, 2004, 9).

تا انتهای جنگ جهانی دوم باور کلی بر این بود که مقصود عبارت ذکر شده در انتهای ماده ۴۳ ضرورت نظامی اشغالگر است اما بعدها این نظر تغییر کرد و منظور این عبارت چنین تفسیر شد در صورتی که نظم عمومی و منافع عمومی ایجاب کند اشغالگر حق تغییر در قوانین سرزمین اشغالی را دارد. اشغالگران برای قانونگذاری در عراق بر اساس این تفسیر عمل کرده اند. هدف از حفظ نظم عمومی و زندگی اجتماعی اصولاً و نه منحصراً منافع سکنه سرزمین اشغالی است. لذا دادن معنای منافع نظامی اشغالگر به عبارت «مگر اینکه چاره ای جز این نباشد» اگر نگوئیم نادرست است به نظر تنگ نظرانه است. لذا به نظر می رسد این عبارت معنایی به جز ضرورت مطلق ندارد. این تفسیر با توجه به پیشینه ماده ۴۳ یعنی اعلامیه بروکسل که به کلمه ضرورت استناد می کند قابل دفاع است. لذا اشغالگر در راستای حفظ نظم عمومی و زندگی اجتماعی باید به قوانین موجود در سرزمین اشغالی احترام بگذارد مگر اینکه «ضرورت مطلق» مانع این کار باشد.

گفتار سوم: وضعیت اتباع اشغالگر در ارتباط با اختیارات اشغالگر طبق ماده ۴۳

قوانینی که بوسیله اشغالگر برای سرزمین اشغالی وضع می شوند در مورد آن دسته از اتباع اشغالگر که در سرزمین اشغالی زندگی می کنند لازم الاجرا هستند. اما اشغالگر متعهد به رعایت مقررات سرزمین اشغالی نسبت به نیروهای نظامی و اتباع خودش که در سرزمین اشغالی زندگی می کنند نیست مگر در جایی که مغایر نظم عمومی سرزمین اشغالی باشد. هیچ تعهد بین المللی برای اعمال قوانین سرزمین اشغالی نسبت به اتباع اشغالگر وجود ندارد و لذا آنها

تابع قانون ملی خودشان هستند. در اینجا باید میان آن دسته از اتباع اشغالگر که داوطلبانه در سرزمین اشغالی مستقر می‌شوند و آنهایی که بوسیله اشغالگر در سرزمین اشغالی سکنی داده می‌شوند، تفاوت گذارد. طبق بند ۶ ماده ۴۹ کنوانسیون چهارم اشغالگر حق انتقال قسمتی از جمعیت خودش را به سرزمینهای اشغالی ندارد. استدلال شده است که این ماده انتقال سکنه غیر نظامی تبعه اشغالگر را ممنوع می‌کند اما مهاجرت اختیاری این سکنه به سرزمینهای اشغالی را ممنوع نمی‌کند. دیوان در رأی دیوار حایل این نظریه را به شدت رد کرد و اعلام کرد این ماده نه تنها اخراج یا انتقال اجباری سکنه اشغالگر را چنانکه در طی جنگ دوم جهانی اتفاق افتاده بود را ممنوع می‌کند بلکه اقدامات اشغالگر در راستای سازماندهی و تشویق انتقال قسمتی از سکنه‌اش به سرزمینهای اشغالی را نیز ممنوع می‌کند. این تفسیر دیوان با تفسیر ICRC مطابقت دارد چرا که هدف جلوگیری از تغییر بافت جمعیتی سرزمین اشغالی است. از این رو انتقال تحت هر شرایطی ممنوع است. دیوان در رأی دیوار حایل خاطر نشان ساخت که اسرائیل در راستای یک سیاست خاص اقدام به ایجاد شهرکهایی برای اتباع خود در سرزمینهای اشغالی کرده است. دیوان بر این اساس به قطعنامه ۴۴۶ شورای امنیت مصوب ۱۹۷۹ اشاره کرد و اعلام کرد این سیاست اسرائیل نقض کنوانسیون چهارم است. دیوان همچنین با استناد به قطعنامه ۴۶۵، ۲۰ جولای ۱۹۸۰ این اقدام اسرائیلی‌ها را نقض فاحش کنوانسیون چهارم ۱۹۴۹ ژنو خواند. اهمیت این قطعنامه به حدی است که آمریکا برای نخستین بار سیاست اسرائیل در ساخت شهرکهای یهودی نشین و انتقال جمعیتش به سرزمینهای اشغالی را محکوم کرد (البته بعداً کارتر اعلام کرد که نماینده آمریکا باید از دادن رأی به این قطعنامه خودداری می‌کرده است). (Montaz, 2007, p.7).

به نظر می‌رسد اشغالگر محدودیتی برای وضع قوانین ویژه برای اتباع خود که در سرزمین اشغالی زندگی می‌کنند ندارد و می‌تواند هر قانونی را لازم دید برای آنها وضع و اجرا کند و محدودیتهای ماده ۴۳ در مورد آن اجرا نمی‌شود. برای مثال دولت آمریکا در حین اشغال عراق می‌تواند قوانینی خاص را برای اتباع آمریکایی ساکن عراق وضع کند و مشمول محدودیتهای ماده ۴۳ نیز نشود. ولی نکته ای که اینجا به ذهن می‌رسد آن است که اگر اشغالگر با تصویب قوانینی در کشور اشغالی، امتیازاتی خاص به اتباع خود بدهد که اتباع سرزمین اشغالی محروم از آن باشند (مثلاً اعطای امتیاز به اتباع اشغالگر برای سرمایه گذاری در سرزمین اشغالی) به نظر می‌رسد چنین کاری با اصول حقوق بشر بین‌المللی در مغایرت باشد. زیرا هدف قواعد حقوق بشر جلوگیری از تبعیض است و تصویب قوانین امتیازآور برای اتباع اشغالگر با اصل منع تبعیض در تعارض می‌باشد.

فصل دوم: احترام به قوانین سرزمین اشغالی به وسیله اشغالگر حسب کنوانسیون چهارم ژنو ۱۹۴۹

ظلم و ستمهای صورت گرفته از سوی اشغالگران طی دو جنگ جهانی این تصور را برای بسیاری بوجود آورد که علت این ظلمها ناکارایی قواعد لاهه ۱۹۰۷ در مورد اشغال نظامی به طور خاص و حقوق جنگ به طور عام است. از این رو با پایان جنگ دوم بحثهای زیادی در مورد ایجاد کنوانسیون جامع حقوق جنگ مطرح شد که البته قسمتی از آن به بحث اشغال نظامی می پرداخت. با تصویب کنوانسیون های ژنو بحثهای مربوط به حقوق اشغال در قالب کنوانسیون چهارم، یعنی کنوانسیون مربوط به حمایت از غیر نظامیان در طول مخاصمات مسلحانه، قرار گرفت. ماده ۶۴ کنوانسیون چهارم مهم ترین ماده در بحث قوانین سرزمین اشغالی است. قبل از اینکه بخواهیم به تجزیه و تحلیل این ماده بپردازیم باید به این نکته اشاره کنیم که اصل موخر و مقدم بودن در مورد کنوانسیون های ژنو ۱۹۴۹ و مقررات لاهه ۱۹۰۷ قابل طرح نیست و کنوانسیون های ژنو ۱۹۴۹ تعارضی با مقررات لاهه ۱۹۰۷ ندارند زیرا طبق ماده ۱۵۴ کنوانسیون چهارم، مقررات این کنوانسیون تکمیل کننده مقررات لاهه ۱۹۰۷ است و تعارضی با آن ندارد. از این رو ماده ۶۴ ژنو تعارضی با ماده ۴۳ مقررات لاهه ندارد و تکمیل کننده آن است.

ماده ۶۴ کنوانسیون چهارم می گوید: «قوانین کیفری سرزمینهای اشغالی به قوت خود باقی خواهند ماند مگر در حدودی که قوانین مزبور به علت اینکه برای امنیت دولت اشغال کننده ایجاد خطر می کنند و یا مانع اجرای این قرارداد می شوند، بوسیله دولتهای مزبور لغو یا موقوف الاجرا شود. با این لحاظ و با توجه به ضرورت حفظ عدالت، دادگاههای سرزمینهای اشغالی باید به انجام وظایف خود در ارتباط با جرائم تعین شده حسب قوانین موجود بپردازند. اشغالگر می تواند قوانینی را به مردم سرزمین اشغالی تحمیل کند که بتواند وی را قادر به انجام تعهداتش حسب این کنوانسیون کند و برای تأمین اداره منظم اراضی مزبور و برای تأمین امنیت دولت اشغالگر و اتباع و اموال وی لازم باشد و بتواند از خطوط ارتباطی محافظت به عمل آورد».

ماده ۶۴ ساختار عجیبی دارد چرا که برغم اینکه در صدر ماده صرفاً به قوانین کیفری اشاره می کند در پاراگراف دوم هیچ اشاره ای به قوانین کیفری ندارد و از عبارت «مقررات» استفاده می کند. از سوی دیگر در حالی که در صدر ماده از صلاحیت قضایی دادگاههای محلی در مورد جرائم ارتكابی در سرزمین اشغالی صحبت به میان می آورد، اشاره ای به قوانین غیر کیفری و صلاحیت دادگاهها در خصوص آنها نمی کند. در استفساریه صلیب سرخ آمده است: «تصریح به قوانین کیفری و عدم اشاره به قوانین غیر کیفری (مدنی) در ماده ۶۴ به دلیل این است که

قوانین کیفری در دوران پس از مخاصمات به قدر کافی مورد توجه قرار نمی‌گیرند. از این رو دلیلی وجود ندارد که مقامات اشغالگر به قوانین مدنی و یا اساسی ملزم نباشند» (Pictet, 1957, p.335). لذا محدودیتهای بین‌المللی موجود در مورد قدرت قانونگذاری اشغالگر به قوانین غیر کیفری هم تسری می‌یابد. برغم نظر صلیب سرخ در نظر دیگری آمده است که کلاً ماده ۶۴ مربوط به قوانین کیفری می‌شود و قوانین دیگری را شامل نمی‌شود زیرا این ماده در قسمتی آمده که در مورد قوانین کیفری بحث کرده است. از سوی دیگر ماده ۶۶ نیز می‌گوید: «قوانین کیفری منتشر می‌شوند... قوانینی که بر حسب پاراگراف دوم ماده ۶۴ صادر شده‌اند». ولی این استدلال صحیح نیست و برای فهم بهتر ماده ۶۴ باید هر دو پاراگراف را با هم نگریست (Sassoli, 2005, p.669). ماده ۶۴ باید طوری خوانده شود که احترام به قوانین کیفری را شامل شود اما اجازه اصلاح در تمام انواع قوانین را بدهد. از این رو اشغالگر با استناد به پاراگراف دوم ماده ۶۴ مقررات کیفری را نیز می‌تواند تغییر دهد. به نظر این تنها برداشت صحیحی است که از مقایسه ماده ۶۴ با سایر قوانین قابل استنتاج است. لذا چنین به نظر می‌رسد اشتباه است که فکر کنیم اشغالگر حق اصلاح قوانین غیر کیفری را ندارد، قوانینی که مغایر با رفتار انسانی نسبت به سکنه اند. ماده ۵۱ کنوانسیون چهارم ژنو نیز از این تفسیر حمایت می‌کند چرا که این ماده صحبت از شرایط کار می‌کند و مقرر می‌دارد که قوانین لازم الاجرا در سرزمین اشغالی باید برای حمایت از افراد مشغول به کار اجرا شوند. در استفساریه صلیب سرخ از ماده ۵۱ آمده است که: «این به این معناییست که شرایط کار در مدت زمان اشغال باید لایتغیر باقی بماند. در کنفرانس دیپلماتیک این مسئله مورد شناسایی قرار گرفت که قوانین کار در مدت زمان اشغال باید مستمراً اصلاح شود». این استفساریه دال بر شناسایی اختیار اصلاح قوانین غیر کیفری است (Benvenisti, 1993, p.102).

یکی از معضلات بند ۲ ماده ۶۴ آوردن این عبارت است که: «اشغالگر می‌تواند قوانینی را بر مردم سرزمین اشغالی تحمیل کند که بتوانند وی را قادر به انجام تعهداتش حسب این کنوانسیون نمایند». با توجه به فراوان بودن تعهدات اشغالگر به موجب این کنوانسیون، دست وی برای قانون‌گذاری بسیار باز می‌باشد. چنانکه ماده ۲۷ به بحث رفتار انسانی با افراد مورد حمایت و رفع تبعیض می‌پردازد (این ماده در واکنش به اقدامات ناگوار نازی‌ها در سرزمین‌های اشغالی علیه یهودیان به تصویب رسید)، ماده ۵۰ در مورد سازمان‌های مربوط به مراقبت و آموزش کودکان است، ماده ۵۱ شرایط کار را مقرر می‌سازد و ماده ۵۲ اقداماتی که سبب اشاعه بیکاری می‌شود را ممنوع می‌کند و ماده ۵۵ بحث دسترسی سکنه به مواد غذایی و دارویی را مطرح می‌کند و... در کنار این اختیارات گسترده اشغالگران، موارد محدود کننده اختیارات نیز وجود دارند مثل لزوم انتشار قوانین کیفری به زبان سکنه و عطف به ماسبق

نشدن قوانین (ماده ۶۵) و لزوم اعمال مقررات کیفری نظامی در دادگاههای نظامی غیر سیاسی (ماده ۶۶) و اصل تناسب جرم و مجازات (ماده ۶۷) و محدودیت مجازات اعدام (ماده ۶۷). نکته دیگر در مورد ماده ۶۴ این است که پاراگراف اول این ماده با فعل shall آمده اما پاراگراف دوم از فعل may استفاده کرده است. برخی استدلال کرده اند که احترام به قوانین کیفری قیدی محکم تر از سایر مقررات مزبور در پاراگراف دوم دارد زیرا تاکید فعل shall در زبان انگلیسی بسیار بیشتر از فعل may است. به نظر می رسد این مسئله تاثیری در لازم الاجرا بودن پاراگراف اول و دوم برای دول ندارد زیرا تمامی دولتها برحسب ماده ۱ مشترک مکلف هستند نه تنها خود به اجرای کنوانسیون اقدام کنند بلکه اجرای آن را به وسیله سایرین نیز تشویق کنند.

فصل سوم: لزوم احترام به ساختارهای سرزمین اشغالی به وسیله اشغالگر

ساختارهای هر کشوری شامل ساختارهای قضایی، اداری، سیاسی، اقتصادی و جغرافیایی (تقسیم بندی های استانی) آن کشور است. چون این ساختارها به موجب قانون ایجاد می شوند لذا تغییر در آنها مستلزم تغییر در قوانین است. مسئله ای که اینجا وجود دارد این است که اشغالگر تا چه حد آزاد است تا از ساختار اداری موجود در سرزمین اشغالی تخطی کند؟ آیا اشغالگر می تواند واحدهای جغرافیایی و اداری جدیدی را در سرزمین اشغالی ایجاد کند؟ پاسخ به این سوال به دامنه گسترده احترام به قوانین موجود حسب مواد ۶۴ کنوانسیون چهارم ژنو و ۴۳ مقررات لاهه بازمی گردد. آیا وظیفه احترام به قوانین در موارد مزبور شامل حفظ ساختارهای اداری و قانونی موجود سرزمین اشغالی هم می شود؟ متأسفانه پاسخ شفافی برای این سوال موجود نیست. از یک سو برخی کتب حقوقی پیشنهاد می دهند که اشغالگران باید سرزمین اشغالی را بر طبق قواعد موجود و با حداقل تغییر در قواعد و ساختار اداری موجود اداره نمایند. اما از سوی دیگر در آیین نامه نظامی بریتانیا آمده است که سیستم اداری موجود سرزمین اشغالی باید تطبیق شود مگر آنکه اشغالگر تصمیم به استفاده از آن بگیرد (Greenwood, 1992, p.255). واقعیت آن است که قدرت قانونگذاری و اجرایی در سرزمین اشغالی در دست اشغالگر است و سازمانهای اداری و قانونی موجود مستقل از اشغالگر قادر به فعالیت نیستند. اما اشغالگران معمولاً علاقه مند به استفاده از ساختارهای موجود برای اداره سرزمین اشغالی هستند. لذا اگر ساختارهای اداری موجود حفظ شوند، این ساختارها از این به بعد اختیارات خودشان را از اشغالگر خواهند گرفت.

تغییرات صورت گرفته به وسیله CPA در ساختارهای عراق به شدت گسترده بود. مقررات و اصول مربوط به سرمایه گذاری خارجی کاملاً اصلاح شده و بر این اساس مالکیت کامل

خارجی در تمام بخشهای اقتصادی عراق میسر گشت. سیستم بانکداری از سیستم کنترل دولتی کامل تبدیل به سیستم آزاد شده و اجازه تأسیس شش بانک خارجی صادر شد. همچنین تغییر زیادی در سیستم مالیات این کشور به وجود آمد. حداکثر مالیات بر درآمد هم برای افراد حقیقی و هم حقوقی ۱۵ درصد تعیین شد حال آنکه این رقم قبل از اشغال ۴۵ درصد بود. پول جدید عراقی نیز از ۱۵ اکتبر ۲۰۰۳ وارد بازار این کشور شد. خصوصی سازی عنصر اصلی در استراتژی CPA بود. بسیاری از بخشهای عمومی عراق خصوصی شدند. برای مثال در زمینه تحصیلات ابتدایی و متوسطه قراردادی به ارزش ۶۲/۶ میلیون دلار برای مدت ۱۲ ماه با یک شرکت که مقر آن در واشنگتن دی سی است، بسته شد. هدف این قرارداد افزایش کیفیت تحصیلات ابتدایی و متوسطه در عراق بود. در بخش اداره امور محلی نیز قراردادی با شرکتی واقع در کارولینای شمالی به ارزش ۱۶۷/۹ میلیون دلار بسته شد که هدف آن تقویت سطح برنامه ریزی اداره محلی و اداره خدمات شهری و امور اقتصادی بهتر در سطح محلی بود. تغییر دیگر CPA در عراق انحلال حزب بعث بود. در نخستین دستور العمل CPA به این امر اشاره شد و در دستور العمل شماره ۶۲ نیز دوباره تکرار شد. بر این اساس اعضای حزب بعث از کارهای دولتی برکنار شدند و دیگر حق استخدام در جایی را نداشته و اموال متعلق به این حزب نیز توقیف شد. در ساختار قضایی این کشور تغییرات شگرفی به وجود آمد؛ برخی دادگاهها منحل شدند و دادگاههای جدیدی به وجود آمدند. تغییراتی نیز در صلاحیت برخی دادگاهها داده شد.

به نظر می‌رسد با توجه به طبیعت موقتی اشغال و عدم برخورداری اشغالگر از حاکمیت در کشور اشغال شده {چرا که ماده ۴۳ لاهه می‌گوید (قدرت مشروع در دستان اشغالگر است و نه حاکمیت) و مستلزم بودن تغییر ساختارها به تغییر در قوانین کشور اشغالی، تغییر ساختار کاری بسیار سخت و بشدت محدود است. از اینرو به نظر می‌رسد اشغالگر حق تبدیل حکومت سلطنتی به جمهوری و یا حکومت فدرال به یکپارچه را نداشته باشد. به نظر می‌رسد ایجاد ساختارهای جدید توسط اشغالگر باید موقتی باشند و هرگز نباید جنبه دائمی داشته باشند. مسلماً تقسیم بلژیک به دو قسمت والوان ها و فلمیش ها بدست آلمانها در سال ۱۹۱۷ و تقسیم لیبی به دست انگلیسی ها در سال ۱۹۴۲ به دو قسمت سیرنایکا و تریپولیتانیا فاقد مشروعیت قانونی بوده است.

استثنای این بحث تئوری فوشیل است که طبق آن تغییرات در ساختار سرزمین اشغالی ممنوع است مگر در جایی که سیستم سیاسی آن سرزمین تهدید دائمی علیه وجود و سلامت نیروهای نظامی اشغالگر باشند بصورتی که چاره‌ای جز نابودی آن سیستم سیاسی وجود نداشته باشد. ولی به نظر می‌رسد بین حذف حزب نازی در آلمان بدست دولت نظامی آمریکا بعد از

جنگ دوم، با تلاش آلمانها برای ایجاد تغییر در ساختار بلژیک در خلال جنگ اول (چنانکه در بالا گفته شد) تفاوت وجود دارد. هر چند هر دو غیر قانونی به نظر می‌رسند. آقای ساسولی معتقد است: «به نظر من اشغال آلمان و ژاپن پس از جنگ دوم نباید بعنوان رویه‌ای برای تغییرات قابل پذیرش در موسسات و ساختارها پذیرفته شوند. اگر چه هر کشوری سیستم اجتماعی سیاسی خودش را خودش انتخاب می‌کند و حق تعیین سرنوشت مردم، اشغالگر را از انجام چنین تغییراتی باز می‌دارد، آن دو کشور رژیم‌های مخوفی داشتند که مرتکب نقض‌های زیادی را در حقوق بین‌الملل شده بودند»^۱ (Sasoli, 2005, p. 671).

شکی نیست که تغییرات سازمانی در سرزمین اشغالی نمی‌تواند مردم را از حقوق بشر دوستانه بین‌المللی که برای آنها مقرر شده است باز دارد. ماده ۴۷ کنوانسیون چهارم به این بحث اشاره می‌کند: «اشخاص مورد حمایت که در اراضی اشغال شده باشند، در هیچ مورد و یا به هیچ نحو از مزایای این قرارداد خواه به موجب هر تغییری که بعلت اشغال در سازمان یا (ساختار) و یا حکومت اراضی مزبور داده شده باشد ... محروم نخواهند گردید». در استفساریه صلیب سرخ آمده است: «هدف این ماده حمایت از ساختارهای سیاسی و مکانیزم‌های دولتی کشور اشغال شده نبوده بلکه هدف حفظ سلامت بشریت بوده است» (Pictet, 1957, p. 274).

آقای پیکته در خصوص ماده ۴۷ معتقد است: «در طول جنگ دوم جهانی قدرتهای اشغالگر به بهانه‌ها و انحاء مختلف در سرزمینهای اشغالی مداخله می‌کردند و بیشتر اهداف سیاسی داشتند. مثالها شامل انجام تغییرات در شکل قانون اساسی، شکل حکومت، ایجاد سازمان‌های سیاسی و نظامی جدید، انحلال دولت و تشکیل واحدهای سیاسی جدید بوده است. حقوق بین‌الملل این اقدامات را محدود کرده است زیرا این اقدامات با هدف تقویت قدرت نظامی اشغالگر بوده و نه حسب تصمیم حکومت کشور اشغالی. البته اشغالگر همواره سعی می‌کند به این ساختارهای جدید نوعی مشروعیت و استقلال بدهد اما پیداست که این ساختارهای جدید تأمین‌کننده اهداف اشغالگر بوده‌اند. چنین اعمالی با آنچه در ماده ۴۳ مقررات لاهه آمده تطابق نداشته است» (Pictet, 1957, p. 273).

فصل چهارم: نقش شورای امنیت در اعطای اختیارات قانونگذاری به اشغالگر

حدود اختیارات اشغالگر برای قانونگذاری بوسیله مقررات لاهه ۱۹۰۷ و ژنو ۱۹۴۹ مشخص شده است و بحثهایی که تا به اینجا مطرح شد در راستای همین قواعد بوده است. مسئله دیگر که در اینجا قابل طرح است این است که آیا شورای امنیت می‌تواند با صدور

۱. به نظر می‌رسد این نظر آقای ساسولی در مورد حزب بعث نیز صادق است.

قطعنامه‌ای حقوق اشغال را زیر پا بگذارد و به اشغالگر اختیارات قانونگذاری و اصلاحات در سرزمین اشغالی فراتر از حدود مقررات لاهه و ژنو بدهد یا خیر؟ در توضیح این سوال ابتدائاً شایان ذکر است که شورای امنیت وظیفه اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را در چارچوب سازمان ملل بعهده دارد. شورا در قطعنامه‌هایی که براساس فصل هفتم خود صادر می‌کند می‌تواند هر مسئله‌ای را که صلاح بدانند نقض صلح، تهدید علیه صلح یا عمل تجاوز بدانند و به استناد آن اقدام کند. از اینرو اختیارات شورای امنیت بخصوص در مواردی که صلح و امنیت بین‌المللی را در خطر ببیند بسیار بالاست. از سوی دیگر ماده ۱۰۳ منشور دستی باز تر به شورای امنیت می‌دهد و تعهد دولتها به موجب منشور را مافوق تعهد آنها به موجب سایر معاهدات بین‌المللی می‌داند و طبق نظر دیوان بین‌المللی دادگستری ماده ۱۰۳ منشور نه فقط مفاد منشور بلکه قطعنامه‌های شورای امنیت را بر هر تعهد بین‌المللی دیگر تفوق می‌دهد (ICJ order about Lockerbie case, 1992, p.15).

لذا به نظر می‌رسد قطعنامه‌های شورای امنیت می‌توانند اجازه تغییرات در قوانین سرزمین اشغالی را بدهند و این قطعنامه‌ها مافوق محدودیتهای ذکر شده در مواد ۴۳ لاهه و ۶۴ ژنو است. البته این عقیده چندان نیز مورد اجماع حقوقدانان نیست چنانکه عملکرد شورای امنیت در صدور قطعنامه ۱۴۲۲ در مورد معافیت شهروندان آمریکایی از صلاحیت قضایی دیوان بین‌المللی کیفری منجر به این شد که بسیاری از کشورهای ادعا کنند که شورای امنیت نمی‌تواند حقوق و تعهدات اساسنامه ICC را جرح و تعدیل نماید. اما علی‌رغم این اعتراضات قطعنامه مذکور تصویب شد (Stahn, 2003, p.86). شاید علت مطرح شدن این بحث در انتهای این مقاله صدور قطعنامه ۱۴۸۳ (۲۰۰۳) بوسیله شورای امنیت باشد که بحث بازسازی زیرساختهای کلیدی عراق، اصلاحات اقتصادی این کشور و ایجاد شرایط توسعه پایدار و انجام تغییرات حقوقی و قضایی را مطرح کرد؛ مسایلی که تمام آنها تجاوز از حقوق اشغال محسوب می‌گردند. این قطعنامه در شرایطی تصویب شد که مخالفان جنگ آمریکا علیه عراق خواهان انجام تغییرات در این کشور بعد از فروپاشی حزب بعث البته بدست خود عراقی‌ها بودند و نه بدست خارجیان. از سوی دیگر این قطعنامه از دول عضو سازمان می‌خواهد که به مردم عراق برای انجام اصلاحات در سازمانها و بازسازی کشورشان یاری رسانند. پاراگراف ۴ این قطعنامه نیز از CPA می‌خواهد که طبق منشور وسایر قواعد حقوق بین‌الملل رفاه مردم عراق را از طریق اداره مؤثر سرزمینشان و از طریق حفظ شرایط امنیتی و ثبات و ایجاد شرایطی که در آن مردم عراق بتوانند آینده سیاسی خودشان را رقم بزنند، تأمین کند. در پاراگراف ۸ این قطعنامه نیز از تعیین نماینده ویژه بوسیله دبیر کل خبر می‌دهد و وی را مکلف به همکاری با سازمان ملل و سایر سازمانهای بین‌المللی برای یاری رسانی بشر دوستانه و انجام فعالیتهای بازسازی در عراق

می‌کند. این نماینده ویژه همچنین باید با CPA نیز همکاری لازم را داشته باشد. نکته مهم این قطعنامه این است که شورای امنیت در این قطعنامه، اشغالگران یعنی ایالات متحده و بریتانیا را مکلف به رعایت قواعد حقوق بین‌الملل اشغال و بخصوص معاهدات لاهه و ژنو می‌کند. استناد قطعنامه به مقررات لاهه و ژنو می‌تواند دلیل بر این باشد که اشغالگران نباید از مفاد این کنوانسیون‌ها و حقوق اشغال فراتر روند و در واقع این قطعنامه به معنای چکی سفید در دست اشغالگران برای انجام اصلاحات قانونی در عراق نیست. همچنین هرگز به این قطعنامه نمی‌توان به عنوان توجیهی حقوقی برای زیر پا گذاشتن مقررات عرفی کنوانسیون‌های ۱۹۰۷ و ۱۹۴۹ نگریست. به نظر می‌رسد حتی با صراحت بیان قطعنامه و اشاره اش به مقررات لاهه و ژنو، تجاوز آن اشغالگران نسبت به سایر مقررات غیرعرفی لاهه ۱۹۰۷ و ژنو ۱۹۴۹ نیز میسر نباشد. هر چند مقررات لاهه تماماً و کنوانسیون‌های ژنو در بیشتر موارد عرفی شده‌اند.

در این جا برای حمایت از این استدلال (عدم امکان استناد به قطعنامه برای نقض حقوق اشغال) دو دلیل قابل ذکر است: نخست: فهرست وظایف اصلاحاتی مطرح شده در قطعنامه مستقیماً CPA را خطاب قرار نمی‌دهد بلکه نماینده ویژه دبیر کل را مخاطب قرار می‌دهد. توجه به وظایف نماینده ویژه دبیر کل در قطعنامه ۱۴۸۳ موید این نظر است.

بسیاری از اعضای شورا وقتی بحث وظایف سازمان ملل در عراق مطرح بود حاضر به واگذاری این وظایف به CPA نبودند. دبیرکل نیز در نخستین گزارش اجرای قطعنامه ۱۴۸۳ هیچ اشاره‌ای به اختیارات واگذار شده به CPA نکرد بلکه بر روی اقدامات سازمان ملل تأکید کرد.

ثانیاً، مذاکرات مطرح شده حین تصویب قطعنامه ۱۴۸۳ حاکی از آن است که این قطعنامه قصد عبور از محدودیتهای حقوق اشغال را نداشته است. فرانسه در نامه خودش به شورای امنیت موکداً به حقوق بشر دوستانه استناد می‌کند و متذکر می‌شود: «... با توجه به اختیارات گسترده اشغالگران در محدوده حقوق بشر دوستانه بین‌المللی و ابزارهای ضروری برای اجرای این اختیارات...».

جان نگرو پونت (John Negroponte) نماینده آمریکا در سازمان ملل نیز گفت: «شورای امنیت طبق فصل هفتم یک چارچوب ثابت را برای CPA و سایر مشارکت کنندگان در اداره و بازسازی عراق ایجاد کرده و به مردم عراق برای تأمین آینده سیاسی خودشان و ایجاد ساختارهای جدید و بازسازی اقتصادی عراق کمک کرده است.» علی‌رغم ابهام نظر نماینده آمریکا امری که مشخص است این است که وی از این قطعنامه به عنوان یک اختیار فوق العاده برای آمریکا تعبیر نمی‌کند. نماینده آنگولا برداشت کشورش از این قطعنامه را چنین مطرح کرد: «حسب تصویب این قطعنامه و اجرای مفاد آن، اشغالگر عراق بطور قانونی متعهد

به اجرای حقوق بین‌الملل بطور مضیق می‌شود و مکلف به رعایت حاکمیت عراق و آینده سیاسی آنجا می‌گردد».

نظری شبیه همین را نیز پاکستان داد و اعلام کرد قطعنامه احترام کامل به حقوق بین‌الملل و از جمله مقررات لاهه و ژنو را می‌خواهد. آقای اکرم نماینده پاکستان در سازمان ملل در تفسیر قطعنامه ۱۴۸۳ پس از تصویب آن گفت: «این مسئله طبق منشور ضرورت دارد که گفته شود اختیارات اعطا شده به وسیله شورای امنیت طبق این قطعنامه بی پایان و نامحدود نیست. این اختیارات باید با توجه به اصول عدالت و حقوق بین‌الملل ذکر شده در ماده ۱ منشور و مطابق با مقررات لاهه و ژنو اعمال و اجرا شود». جالب این است که هیچ کشوری به نظر پاکستان ایراد نگرفت.

به عنوان یکی از اشغالگران نظر نماینده بریتانیا قابل توجه است. سر جرمی گرین استوک (Sir Jeremy Greenstock) که قبلاً نماینده ویژه انگلستان در عراق نیز بوده است در جلسه شورای امنیت گفت: «انگلستان در عراق از ابتدا طبق کنوانسیون‌های ژنو و لاهه عمل کرده است». در نظرات وی به عنوان یک اشغالگر، نظری مبتنی بر اینکه این قطعنامه به اختیارات و تعهدات اشغالگران و به مسئولیتهای آنها طبق مقررات لاهه و ژنو لطمه می‌زند وجود ندارد، بلکه وی به طور شفاف به معاهدات بین‌المللی مربوط به اشغال استناد می‌کند که تعهدات و اختیارات اشغالگران را نشان می‌دهند. (Mcarthy, 2005, p. 69-70). لذا به نظر می‌رسد حسب قطعنامه ۱۴۸۳ اسنادی مبتنی بر اینکه دولتها این قطعنامه را به عنوان مجوز اعطای اختیارات کلان به اشغالگران و تخطی از حقوق اشغال بدانند، وجود ندارد. از اینرو به نظر می‌رسد قطعنامه ۱۴۸۳ تخطی از حقوق اشغال و تجاوز شورای امنیت از حدود اختیاراتش نباشد. شورای امنیت با توجه به استدلال‌های بالا در حدود مقررات لاهه ۱۹۰۷ و ژنو ۱۹۴۹ گام برداشته است و دادن مجوز انجام اصلاحات در عراق را نیز نمی‌توان تجاوز از حدود حقوق اشغال دانست زیرا چنانکه در بخش‌های قبل و در توضیح مواد ۴۳ کنوانسیون لاهه ۱۹۰۷ و ماده ۶۴ کنوانسیون چهارم ژنو ۱۹۴۹ گفته شد اشغالگر در مواردی که ضرورت ایجاب کند و یا برقراری دولت دموکراتیک آن را وادار به این کار کند می‌تواند در ساختارها و مقررات سرزمین اشغالی تغییر ایجاد کند. از این رو به نظر می‌رسد شورای امنیت ساختارهای اقتصادی و قضایی عراق را عواملی مغایر با نظم عمومی عراق و ایجاد یک دولت دموکراتیک دانسته است و مجوز انجام چنین تغییراتی را داده است. بررسی مواد ذکر شده در بالا حاکی از امکان تفسیر موسع از آنهاست. بررسی قوانین مصوب CPA نیز در عراق نشانگر همین تفسیر موسع است چنانکه قوانین مربوط به آزادی مطبوعات، انحلال حزب بعث، قوانین مربوط به

اصلاحات قضایی و حتی وضعیت ترافیک این کشور بر اساس عمل به همین تفسیر موسع از مواد ۴۳ لاهه و ۶۴ ژنو قابل توجیه به نظر رسیده است.

نتیجه

برغم گذشت بیش از یک قرن از تصویب ماده ۴۳ مقررات لاهه ۱۹۰۷ به نظر می‌رسد این ماده هنوز رنگ کهنگی به خود نگرفته است و ماده ۶۴ ژنو ۱۹۴۹ نیز تنها در راستای تشریح ماده ۴۳ لاهه تصویب شده است و گر نه اصل موضوع آن با ماده ۴۳ یکسان است. نکته مهم در مواد ۴۳ لاهه و ۶۴ ژنو آن است که اشغالگر در کشور اشغالی حاکمیت ندارد و صرفاً دارای حضور موقتی است. از این رو این مسئله با قانونگذاری که لازمه آن داشتن حاکمیت و حضور دائمی است در تعارض است و قابل جمع نیست. برغم اینکه در مورد عرفی شدن مقررات لاهه و حتی بسیاری از مفاد کنوانسیون ژنو ۱۹۴۹ شکی نیست و هم رأی دیوار حایل و هم دادگاه نونبرگ به عرفی شدن خصوصاً مقررات لاهه استناد کرده‌اند، اشغالگران در طول تاریخ سعی در فرار از مقررات این دو کنوانسیون داشته‌اند و به عناوین مختلف از زیر بار قیود حقوق اشغال فرار کرده‌اند. به طوری که برخی بر نیروهای خود عنوان نیروهای برقرار کننده صلح یا مداخله گر بشر دوستانه گذاشته‌اند و از این طریق وارد خاک کشور دیگر و اشغال آنجا شده‌اند (Dinstein, HPCR, 2004, P.4) و تلاش کرده‌اند از قیود حقوق اشغال رهایی یابند و برخی دیگر با استناد به دکترین دی بلاتیو (debellatio)^۱ خود را برای تغییرات اصولی و بدست گرفتن حاکمیت سرزمین اشغالی ذیحق دانسته‌اند (Patterson, 2005, p.471).

با تمام این احوال ماده ۴۳ لاهه و ۶۴ ژنو همچنان به عنوان پایه و اساس برای حفظ قوانین سرزمین اشغالی کارا هستند و نیازی به تغییر این قوانین به نظر نمی‌رسد. بطوری که تمام نویسندگان در بحث اشغال عراق بدست آمریکا و انجام تغییرات در قوانین و ساختارهای این کشور تنها به این دو ماده استناد کرده‌اند و خود اشغالگران نیز این دو ماده را مبنای حقوقی توجیه اقدامات خود قرار داده‌اند.

منابع و مأخذ

- 1-Armed Activities on the Territoey of Congo – ICJ Case-2005.
- 2- Benvenisti, Eyal-1993- The International Law of occupation-Prinston Univerity Press.

۱. دی بلاتیو دکترینی است که به استناد آن زمانی که دولت سرزمین اشغالی از هم می‌پاشد و هیچ دولتی نیز به دفاع از آن بر نمی‌خیزد، اشغالگر حاکمیت را در سرزمین اشغالی بدست می‌آورد و می‌تواند با آن سرزمین همچون کشور خودش عمل کند. با توجه به اعلام حفظ حاکمیت عراق بوسیله شورای امنیت در قطعنامه های مختلف، این دکترین قدیمی در مورد عراق قابل اجرا نیست.

- 3-Benvenisti ,Eyal-2003-« the Security Council and The Law on Occupation: Resolution 1483 on Iraq In Historical Perspective» – IDF L.R. NO .1 .
- 4-SC Res 1483 (2003).
- 5-convention on the protection of cultural property during Armed conflicts-1954-Done at the Hague.
- 6-Dinstein, Yoram-2004-« The Dilemmas Relating to Legislation under Article 43 of the Hague Regulations and Peace building»- HPCR.
- 7-Dinstein, Yoram-2004« Legislation Under Article 43 of the Hague Regulations: Belligerent occupation and Peace building» – Program on Humanitarian Policy and Conflict Research – Harvard University –NO.1.
- 8-Dormann, Knut and Colassis, Laurent-2004-« International Humanitarian Law in the Iraq Conflict» - German Yearbook of International Law- No. 47.
- 9- Fox, Gregory H.-2004, 2005-« the occupation of Iraq »-36 Geo .J. Int` L . No. 195.
- 10-Gross, Aeyal M-2007-« Human Proportions: Are Human Rights the Emperor's New Clothes of the international Law of occupations?» Ejl vol.18 –No.1.
- 11-Greenwood, Christopher-1992-« The Administration of occupied Territory in International Law»-International Law and The Administration of occupied Territories-Oxford- Clarendon Press .
- 12- ICJ Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory, 2004.
- 13-Leurquin-1916- The German occupation in Belgium and Article 43 of the Hague Convention of the 18th October 1907 –International Law notes-No.1.
- 14-Momtaz Djamchid-2005-« Israel and the Fourth Geneva Convention:the ICJ Advisory Opinion Concerning the Separation Barrier»-Yearbook of International Humanitarian Law-vol.8.
- 15-MCarthy, conor-2005-«The Paradox of the International Law of Military Occupation: Sovereignty and the Reformation of Iraq»- journal of conflict and Security Law- Vol.10_No.1.
- 16-Order of 14 April 1992 in Question of Interpretation and Application of the 1971 Montreal convention arising From the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya V. US) ICJ Rep.
- 17-Project of an International Declaration Concerning the Laws and customs of war -27 August 1874- Brussels.
- 18-Pictet-1957- commentary of forth Geneva convention – ICRC.
- 19-Patterson, Melissa-2006-« Who's Got the title? Or, The Remnants of debellatio in post Invasion Iraq» _ Harvard International law journal- vol . 47 . No . 2.
- 20-oberts, Adam and Guelff, Richand –1989-Documents on the Law of War –Second Edition –Oxford-Clarendon Press.
- 21-Roberts, Adams -2006-« Transformative military occupation: Applying the laws of war and Human rights». Ajil .No: 100.
- 22-Roherts, Adam- 2004« Military Occupation and the problem of Transformation :Applying the Laws of war and of human Rights»- For Tehran Colloquium on Interplay between Human Rights and Humanitarian Law.
- 23-Rivkin, David, Bartram, Darin R –2003-«Military occupation :Legally Ensuring a Lasting Peace» –The Washington Quarterly- vol.26–No.3.
- 24-Schwenk, Edmund H-1944,1945-« legislative power of the military occupant under Article 43, Hague Regulation » 54 Yale Law journal.

-
- 25-Sassoli, Marco –2005-« Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Power» –Ejil –vol 16- no .4.
- 26-Stahn, carsten-2003-« The Ambiguities of Security council Resolution 1422 (2002)» –Ejil- Vol. 14, No.1.
- 27-Von Glahn, Gerhard-1957- the Occupation of Enemy Territory- Minneapolis.
- 28-Von Glahn, Gerhard-1992-«Taxation under Belligerent Occupation_ International Law and The Administration of Occupied Territories» -Oxford-Clarendon Press.
- 29-Wolfrum, Rudiger_ 2007-«The Adequacy of International Humanitarian Law Rules on Belligerent Occupation: To What Extent may Security Council resolution 148 Be considered a model for adjustment» –International Humanitarian Law Series –vol.5.