

نگاهی به کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه در مورد حفاظت از میراث فرهنگی در زمان جنگ

یونس صمدی

مقدمه:

صدمات شدیدی که در جریان جنگهای قرن حاضر به میراث فرهنگی ملل طرف جنگ وارد شد و تهدید روزافزون تخریب و انهدام آثار فرهنگی، تاریخی و طبیعی در جریان جنگهای احتمالی آینده، ضرورت حفاظت از میراث فرهنگی و طبیعی کشورها را در قبال صدمات ناشی از جنگ، امری جدی و فوری جلوه گر ساخت، ضمناً افکار عمومی جهان آسیب دیده از جنگ که تخریب آثار فرهنگی کشورها را به مثابه ورود صدمه جدی به میراث فرهنگی بشری ارزیابی می نمود، به سمت اتخاذ روشهایی به منظور محدود کردن دامنه خسارات جنگ سوق یافت. توسعه روزافزون و رشد کمی و کیفی بی سابقه تکنولوژی و ابزار ادوات جنگی، حرکت افکار عمومی ملل به سمت انسجام اندیشه های جلوگیری از خسارت جنگ را تشدید و نهایتاً به توافقهایی بین المللی متعددی که هر یک به نوبه خود و در حیطه نفوذ و صلاحیت خود واجد ارزشهای فراوانی است منجر شد.

صدمات فراوان ناشی از جنگ تحمیلی در تشدید عنایت جمهوری اسلامی ایران به اجرای مفاد کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه تأثیری فراوان گذاشت و بیش از ۲۵۰۰ کیلومتر طول مرزهای آبی و خاکی جمهوری اسلامی ایران در جریان جنگ تحمیلی به مدت ۸ سال صحنه درگیری مستقیم نظامی بود.

دامنه خسارات ناشی از جنگ تحمیلی تنها در نوار مرزی و حتی استانهای مرزی متوقف نماند، شهرها و مناطق داخلی کشور نیز در اثر حملات موشکی و هوایی دشمن خسارات و صدمات

فراوانی را متحمل شد. تهاجم کور و گسترده دشمن، میراث فرهنگی هزاران ساله و منحصر به فرد ایران را که جزء مهمی از میراث فرهنگی بشریت محسوب است، مورد آسیب جدی قرار داد.

صدها بنای ارزشمند تاریخی و محوطه های باستانی - فرهنگی واجد ارزشهای علمی و ملی و موزه ها و بافت تاریخی شهری مورد تخریب قرار گرفت، مراکز مهم فرهنگی - تاریخ کشور، نظیر شهرهای اصفهان، کاشان و شیراز، شوش، دزفول باختوان و ... بکرات آماج حملات کور دشمن واقع شدند، به نحوی که مرمت و ساماندهی بافتهای تاریخی شهرهایی که در جریان جنگ تحمیلی مورد تهاجم واقع شده اند از اصلی ترین اهداف فرهنگی دوران بازسازی می تواند به شمار آید.

سفر هیاتهای مختلف از سوی یونسکو به منظور بازدید از خسارات وارده به میراث فرهنگی منحصر به فرد ایران که در جریان جنگ تحمیلی متحمل آسیبهای فراوانی شد، خصوصاً بازدید آقایان لومر، یاکر و بوشناکی و گزارشات هیاتهای اعزامی نشانگر ابعاد عظیم فاجعه ای است که به ملت و کشور جمهوری اسلامی ایران تحمیل شد.^(۱) بعد از پذیرش قطعنامه ۵۹۸ شورای امنیت از سوی عراق و برقراری صلح، فرصت لازم برای اجرای آن دسته از اقدامات پیش بینی شده در کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه که در زمان صلح قابل اجرا است، پیش آمد.

در اجرای قطعنامه دوم کنوانسیون مذکور، (کمیتة مشورتی ملی) با حضور دستگاههای ذی ربط تشکیل شد.^(۲) بررسیهای

اولیه نشان داد که علی‌رغم تصویب کنوانسیون مورد بحث (سال ۱۹۵۴ میلادی) و الحاق دولت ایران (سال ۱۹۵۶ میلادی) به کنوانسیون مذکور، فعالیت جدی در راستای اجرای کنوانسیون مذکور در دوران قبل از پیروزی انقلاب اسلامی ایران انجام نگرفته است.

علی‌رغم مشکلات ماهوی متن معاهده کنوانسیون و عدم انطباق روشهای اجرایی مندرج در کنوانسیون با وسعت و شدت صدمات ناشی از جنگهای معاصر، روح حاکم بر مفاد کنوانسیون گامی مثبت در جهت حفاظت از میراث فرهنگی، کاهش دامنه تخریب و ویرانی‌های ناشی از جنگ، ایجاد تفاهم بین دولتها و ملتها، نهایتاً گامی به سوی صلح محسوب می‌شود.

تاریخچه توجه جهانی به حفاظت از اموال فرهنگی در زمان جنگ

تحدید دامنه جنگ و یا به عبارت دیگر اتخاذ شیوه‌هایی در جلوگیری از بروز جنگ به منظور مسوولیت جامعه بشری از خسارات جانی، مالی، اجتماعی و فرهنگی آن، ریشه در روزگاران درازی دارد که اندیشمندان جامعه بشری به طرق مختلف آنرا تبیین و جوامع بشری به شیوه‌های مختلف آنرا اجرا و تجربه کرده است. در سالهای ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷، دو کنوانسیون بین‌المللی راجع به جنگ و تبعات آن در لاهه تدوین و امضا شد که به طور مستقیم حفاظت از میراث فرهنگی در زمان جنگ را مورد اشاره قرار داده‌اند. در سال ۱۹۰۷، کنوانسیون (اصول) مقررات جنگهای زمینی) و کنوانسیون (بمباران توسط نیروهای دریایی در زمان جنگ) صراحتاً خودداری از تهاجم علیه آثار و بناهای تاریخی - فرهنگی را مورد حکم قرار داده است. در هر دو کنوانسیون مذکور ماده زیر گنجانیده شده است.

«تمامی اقدامات لازم می‌بایست به عمل گرفته شود تا حتی الامکان از آثار باستانی با علم به اینکه نامند به عنوان هدف نظامی مورد استفاده قرار گیرند، چشم پوشی گردد»

اصول مذکور با تغییراتی که ناشی از جدول اندیشه حفاظت از

فرهنگ و میراث فرهنگی در زمان خود بود، در فاصله سالهای ۱۹۲۳ - ۱۹۲۲ میلادی در کنوانسیون مربوط به «جنگ هوایی» نیز تکرار شدند، کنوانسیونهای ژنو (۱۲ آگوست ۱۹۴۹) و پروتکل‌های الحاقی به این کنوانسیون که مجموعاً به عنوان کنوانسیون ژنو نامیده می‌شود، اصول مندرج در کنوانسیونهای ۱۸۹۹ - ۱۹۰۷ و ۱۹۲۲ لاهه را به صورت کاملتری پیش‌بینی کرده است.

ماده ۵۳ از پروتکل ۱ و ماده ۱۶ از پروتکل ۲ کنوانسیون ژنو موارد ذیل را ممنوع اعلام داشته است.

الف - اعمال هرگونه عمل خصمانه علیه آثار تاریخی، هنری و اماکن مذهبی که جزو میراث فرهنگی و معنوی مردم تلقی می‌شوند.

ب - بهره‌برداری از آثار فرهنگی، هنری و اماکن مذهبی در جهت اهداف نظامی

ج - اقدامات تلافی جویانه و انتقامی علیه این قبیل آثار در سطح بین‌المللی اسناد بین‌المللی دیگری نیز در مقیاس جهانی و منطقه‌ای برای اتخاذ تدابیر و شیوه‌هایی برای حفاظت از میراث فرهنگی در زمان جنگ وجود دارد. (از جمله پیمان ۱۹۳۵ واشنگتن) که به منظور پرهیز از اطاله کلام و رعایت اختصار از ذکر و تشریح آنها خودداری نموده و کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه را به عنوان آخرین سند بین‌المللی ناظر به حفاظت از میراث فرهنگی اجمالاً توضیح خواهیم داد.

کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه در مورد حفاظت از میراث فرهنگی در زمان جنگ

کنوانسیون راجع به حفاظت از میراث فرهنگی در برابر صدمات ناشی از جنگ، به عنوان جامع‌ترین و معتبرترین سند بین‌المللی در نوع خود، از ۲۱ آوریل تا ۱۴ می ۱۹۵۴ در کنفرانسی که از طرف یونسکو و به دعوت دولت هلند در لاهه تشکیل شده بود، بر اساس پیش‌نویسی که از سوی یونسکو و بر اساس تجارب

و عملکرد کنوانسیونها و معاهدات سابق تنظیم شده بود، تدوین و تصویب گردد.

کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه شامل معاهده اصلی، آئین نامه اجرایی معاهده، یک پروتکل به همین نام و سه قطعنامه است که مجموعاً اصول و قواعدی را برای وصول به اهداف کنوانسیون مد نظر قرار داده است.

- پذیرش کنوانسیون

برای شرکت در کنفرانس لاهه که به منظور تدوین کنوانسیون تشکیل شده بود از کلیه ممالک عضو یونسکو دعوت شده بود. هیئت رئیسه کنفرانس علاوه بر کشورهای عضو یونسکو، تعدادی از کشورهایی را که تا آن زمان به عضویت یونسکو در نیامده بودند به کنفرانس مذکور دعوت کرد. از بین ۸۶ کشوری که برای حضور در کنفرانس نهایی دعوت شده بودند، نمایندگان ۵۶ کشور در اجلاس نهایی کنفرانس شرکت کرده بودند.

- امضای کنوانسیون:

حسب مفاد کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه کلیه کشورهایی که به کنفرانس دعوت شده بودند، از ۱۴ می تا ۳۱ دسامبر ۱۹۵۴ فرصت داشتند که کنوانسیون و پروتکل حفاظت از اموال فرهنگی در برابر صدمات ناشی از جنگ را امضا کنند، در پایان مدت مقرر، ۵۰ کشور کنوانسیون و ۴۰ کشور پروتکل را امضاء کردند.

- رسمیت کنوانسیون:

طبق ماده ۲۳ کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه، کنوانسیون مذکور از سه ماه پس از تسلیم پنج سند مصوب، قوت قانونی خواهد یافت، ماده مذکور، الحاق کشورهایی را که تا ۳۱ دسامبر ۱۹۵۴ به کنوانسیون ملحق نشده بودند، بدون تعیین موعد زمانی مشخص مجاز شمرده، و برای این قبیل کشورها نیز ۳ ماه پس از تسلیم اسناد الحاق کنوانسیون را لازم الاجرا تلقی می کند.

بند ۳ از ماده ۳، در شرایط اضطراری قبل یا بعد از شروع جنگ

یا اشغال نظامی، تقاضای الحاق کشور متقاضی را در صورت تحقق شرایط ذیل فوری تلقی و در این صورت مدیر کل یونسکو می تواند برای لازم الاجرا شدن کنوانسیون برای کشور متقاضی، از مهلت (۳ ماه پس از تسلیم سند تصویب یا سند حاکی از الحاق) صرف نظر کند.

همچنین کنوانسیون شامل شرطی است که به موجب آن از تاریخ رسمیت یافتن کنوانسیون، کلیه کشورهایی که در کنفرانس لاهه شرکت نکرده بودند یا آن را امضاء نکرده بودند، بتوانند به کنوانسیون ملحق شوند. در پنجاهمین نشست هیئت اجرایی یونسکو به منظور تسهیل استفاده کلیه ممالک از مزایای کنوانسیون و الحاق تعداد بیشتری از کشورها به کنوانسیون یا پروتکل آن از کلیه کشورها دعوت شد که به عضویت یونسکو در آیند.

- تصویب و الحاق:

تا مارس ۱۹۷۶، ۶۸ سند تصویب یا الحاق به کنوانسیون و ۵۸ سند الحاق به پروتکل به مدیر کل یونسکو تسلیم شد. (اسامی این کشورها و تاریخ الحاق آنها به ضمیمه همین کتاب خواهد آمد) در فاصله سالهای ۱۹۷۶ تا ۱۹۹۲، تعداد دیگری از کشورها نیز به کنوانسیون ملحق شدند، تا پایان سال ۱۹۹۲، ۷۵ کشور به عضویت کنوانسیون و ۶۲ کشور به عضویت پروتکل درآمده اند. از جمله اشکالاتی که در راستای اجرای کنوانسیون وجود دارد این است که تعداد کشورهایی که به عضویت کنوانسیون درآمده اند، محدود است (به عنوان مثال باید گفت که تا پایان سال ۱۹۹۲، ۱۲۷ کشور به عضویت کنوانسیون میراث فرهنگی و طبیعی جهانی درآمده اند) و این امر به خودی خود قوت اجرایی کنوانسیون را تا حدود زیادی کاهش می دهد.

بررسی موقعیت جغرافیایی کشورهایی که به عضویت کنوانسیون درآمده اند نشان می دهد که اکثریت ممالک عضو کنوانسیون از ممالک اروپایی است، توزیع جغرافیایی کشورهای عضو به شرح ذیل است:

اروپا ۳۰ کشور، ممالک عربی ۱۴ کشور، افریقا ۱۳ کشور، آسیا و اقیانوسیه ۱۰ کشور، آمریکا و لاتین ۸ کشور

علاوه بر ۱۲ اشکال عمده قلت اعضا کنوانسیون در مقایسه با تعداد کشورهای جهان و پراکندگی جغرافیایی کشورهای عضو که در بسیاری از موارد احتمال وقوع جنگ در بین آنها امری بسیار بعید به نظر می‌رسد و عدم استقبال و همکاری کشورهای که از توانایی نظامی بالایی برخوردارند، قدرت اجرایی کنوانسیون را عملاً محدود نموده است.

غیر از موارد مذکور در فوق، کنوانسیون به لحاظ ماهوی و مفاد مواد و روشهای اجرایی پیش‌بینی نشده در آن، مشکلات عمده‌ای را در بردارد، که ذیلاً به بعضی از آنها اشاره می‌شود.

۱- اصول نظامی که در تدوین کنوانسیون مورد نظر بوده است، مربوط به تجارب نظامی، توان نظامی، تکنولوژی جنگی و قدرت تخریب ابزار و ادوات جنگی زمان جنگ جهانی دوم است. رشد حیرت‌انگیز علوم و تکنولوژی جنگی در سالهای بعد از پایان جنگ جهانی دوم و وقوع جنگهای اخیر، خصوصاً (جنگ امریکا و عراق) به روشنی نشان می‌دهد که اصول و قواعد مبتنی بر اصول نظامی دوران جنگ جهانی دوم در جنگهای معاصر و جنگهای احتمالی آینده قابل اعمال نخواهد بود.

۲- مراحل ثبت یک اثر در فهرست آثار تحت حمایت مخصوص) بسیار پیچیده و مشکل است. تقاضای کشور متقاضی حسب مفاد کنوانسیون می‌تواند با ابراز مخالفت یکی از اعضاء منتفی شود. روش پیش‌بینی شده در کنوانسیون به منظور رسیدگی به اعتراض طولانی، پیچیده و تا حدودی غیر ممکن است و به همین دلیل در حالی که ۳۸۳ اثر در اجرای کنوانسیون حمایت از میراث جهانی در فهرست میراث فرهنگی جهانی ثبت شده‌اند، تنها ۹ مورد آثار فرهنگی - تاریخی در فهرست (اموال فرهنگی تحت حمایت مخصوص ثبت شده‌اند)

۳- مراحل انتخاب وانتصاب (کمیته مرکزی) پیچیده، کند و مشکل است.

۴- شروط مربوط به «مساعدت یونسکو» و اصولاً نقش

یونسکو به عنوان یک سازمان بین‌المللی فرهنگی در مراحل اجرایی کنوانسیون بسیار ضعیف است کنوانسیون اشکالات دیگری را نیز در بر دارد که در بخش نقدی بر کنوانسیون به تفصیل به آن پرداخت خواهد شد.

اعمال قرارداد

- منابع کنوانسیون و ارتباط آن با سایر اسناد بین‌المللی
حسب ماده ۳۶ از کنوانسیون، قرارداد حاضر در روابط بین اعضای متعاقد منافاتی با معاهدات بین‌المللی زیر نخواهد داشت و مکمل آن قراردادها محسوب است.

۱- معاهده مقررات جنگهای زمینی

۲- معاهده بمباران دریایی در زمان جنگ

۳- عهدنامه ۲۹ ژوئیه ۱۸۹۹

۴- عهدنامه ۱۸ اکتبر ۱۹۰۷

۵- معاهده ۱۵ آوریل ۱۹۳۵ برای حفظ موسسات هنری و

علمی و آثار و ابنیه تاریخی

حسب مفاد ماده مذکور علامت مشخصه این کنوانسیون که در ماده ۱۶ کنوانسیون تشریح شده است، جانشین علامت مشروح در ماده ۵ عهدنامه ۱۹۰۷ و پرچم مقرر در ماده ۳ معاهده ۱۹۳۵ خواهد بود.

دامنه شمول کنوانسیون به لحاظ اعضای متعاقد:

کنوانسیون ۱۹۵۴ به طور کلی شامل دو نوع مقررات متفاوت است. مقرراتی که در زمان صلح معتبر بوده و ضروری است از سوی دول متعاقد رعایت شود، دوم مقرراتی که در زمان جنگ لازم الاجرا است. مع ذلک کاربرد اصلی کنوانسیون مربوط به زمانی است که جنگی اعلام شود یا برخورد مسلحانه دیگری بین دو یا چند طرف متعاقد واقع گردد. طبق ماده ۱۸ از کنوانسیون در شرایط جنگ و وقوع برخورد مسلحانه مفاد کنوانسیون برای کلیه اطراف متعاقد لازم الاجرا خواهد بود. حتی اگر حالت جنگ بین یک یا چند طرف رسمی شناخته نشده باشد. حتی اگر یکی از دول متخاصم عضو کنوانسیون نبوده ولی طرف دیگر متخاصم عضو

کنوانسیون باشد، کشوری که عضو این قرار داد است، ملزم به رعایت مفاد آن خواهد بود.

ماده ۱۹ از قرارداد در مقام بیان مقررات ناظر به جنگهایی که جنبه بین‌المللی ندارد و در سرزمین یکی از طرفین قرارداد واقع می‌شود (جنگ داخلی) طرفین مخاصمه را مکلف به رعایت مقررات قرارداد می‌داند، مع ذلک تخصیص مفاد قرارداد در خصوص جنگهای داخلی صرفاً به (احترام به اموال فرهنگی) نیدد است که دولت عضو قرارداد، یا طرف دیگر مخاصم راتا حد زیادی از الزامات قرارداد معاف ساخته است.

هر چند اصولاً کلیه معاهدات بین‌المللی برای دول متعاقد لازم الاجرا است و اصول کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه نیز عموماً ناظر به موارد قابل پیش‌بینی در جنگ بین دو یا چند کشور و تعهدات کشورها نسبت به هم را مورد نظر قرار داده است. مع ذلک، با توجه به اینکه دامنه آسیب به میراث فرهنگی بعضاً از سرزمین اطراف مخاصم فراتر می‌رود و ضربات ناشی از جنگ بر بیکره اجتماعی جامعه بسیاری از نظامات قانونی کشورهای طرف مخاصم را به هم می‌ریزد. مسئله خروج و صدور اموال فرهنگی از منطقه تحت اشغال یکی از طرفین مخاصم را مورد توجه قرار داده و در پروتکل حفاظت از میراث فرهنگی در زمان جنگ موادی را به این امر اختصاص داده و تکالیفی برای دول مخاصم و سایر دول عضو کنوانسیون مقرر نموده است.

کلیه دول عضو کنوانسیون حسب مفاد ماده ۲ پروتکل مکلفند اموال فرهنگی - تاریخی را که از یک منطقه تحت اشغال نظامی به سرزمین آنها وارد شده است حین ورود و راساً توقیف نمایند. همین ماده کشوری را که اموال فرهنگی آن از سرزمین تحت اشغال خارج شده و به سرزمین کشور دیگری منتقل شده است، مجاز به تسلیم تقاضای توقیف اموال از کشور مقصد نموده است، در این صورت کشور مقصد حسب مفاد ماده مذکور مکلف به توقیف اموال فرهنگی خواهد بود.

در این مورد کشوری که اموال فرهنگی منتقل شده از منطقه تحت اشغال را توقیف نموده یا هنوز توقیف نکرده ولی در

سرزمین او موجود است، در صورتیکه اموال مذکور مشمول تعریف مندرج در ماده ۱ از کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه باشد، پس از خاتمه جنگ اموال مذکور را به مقامات صالحه کشوری که قبلاً تحت اشغال بوده و مالک واقعی این اموال است مسترد دارد. کشور ثالثی که اموال در اختیار آن است و کشورهایی که طرف مخاصم با کشور تحت اشغال بوده‌اند، نمی‌توانند این اموال را به عنوان غرامت جنگی ضبط نمایند.

ماده ۵ پروتکل فرض امانت اموال فرهنگی از سوی یکی از شکورهای متخاصم در سرزمین دیگری را مد نظر قرار داده است و دولت امین را مکلف به رد امانت پس از خاتمه جنگ به مقامات صالحه کشور مبداء دانسته است.

مواد مذکور علی‌رغم اینکه نکته قابل توجهی را مورد اشاره قرار داده‌اند. مع ذلک دارای ابهاماتی نیز هستند و اماره قانونی لازم برای احراز خاتمه جنگ و تشخیص مقامات صالحه کشور تحت اشغال را ذکر نکرده است. همه جنگها با قرارداد صلح پایان نمی‌پذیرد، در صورتیکه یکی از دول متخاصم موفق به اشغال دائمی تمام سرزمین طرف دیگر شود. آیا محق برای دریافت اموال فرهنگی صادر شده از سرزمین تحت اشغال خواهد بود؟ این امر در صورتی مورد اشکالات عدیده قرار خواهد گرفت که علی‌رغم سقوط دولت رسمی جنگهای آزادیبخش برای نجات میهن از اشغال دشمن در جریان باشد. در فرض اشغال طویل‌المدت بخشی از سرزمین یکی از دول عضو کنوانسیون در حالی که بخش اصلی سرزمین در کنترل دولت قانونی است احاله تحویل اموال فرهنگی که از سرزمین تحت اشغال به کشورهای دیگر منتقل شده است، فرض مشکلی است که با روح کنوانسیون منافات دارد. به نظر می‌رسد در فرض اخیر درخواست دولت قانونی که بخشی از سرزمین آن تحت اشغال واقع شده است و با توجه به جمیع شرایط نظامی حاکم بر وضعیت جنگی اتخاذ شده است، باید ملاک عمل واقع شود.

فرض پایان مخاصمه، بهتر است به قید درخواست کشور مبداء تغییر یابد.

قطعه‌نامه اول از کنوانسیون ۱۹۵۴، مقامات ذی صلاح سازمان ملل متحد را در مواردی که در اجرای منشور ملل متحد جنگی رخ می‌دهد مکلف به رعایت مواد این قرارداد کرده است.

- دامنه شمول کنوانسیون به لحاظ سرزمین:

سرزمین کشورهای متعاقد، در صورتیکه مورد اشغال نظامی واقع شوند حتی اگر مقاومت نظامی به عمل نیامده باشد و یا در صورتیکه عرصه یک جنگ مسلحانه واقع شوند در دایره کاربرد این کنوانسیون است.

علاوه بر آن دولتی که روابط بین‌المللی سرزمینهایی را در اختیار دارند، می‌توانند هنگام تصویب یا التماس به کنوانسیون، طی یادداشتی خطاب به مدیر کل یونسکو شمول قرار داد به کلیه پایکی از سرزمینهایی را که طرف مزبور روابط بین‌المللی آن عهده‌دار است تقاضا نمایند. این یادداشت سه ماه پس از وصول به مدیر کل یونسکو دارای اثر اجرایی خواهد بود.

دامنه شمول کنوانسیون به لحاظ تعریف

کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه در مقام بیان تعریف اموال فرهنگی موضوع کنوانسیون منشاء کشف و آفرینش اثر و مالکیت آنرا مد نظر قرار نداده و به منظور سهولت در اجرای برهیز از مناقشات و اختلافات ناشی از نظرات کارشناسی و ادعای دو یا چند جانبه در خصوص منشاء و محل کشف و مالکیت آثار، صرف وجود آثار در قلمرو دولت متعاقد را مد نظر قرار داده است.

اهمیت این موضوع زمانی روشن می‌شود که با توجه به وسعت حوزه تمدنهای قدیم، مبادلات تجاری و فرهنگی که در طی قرون اتفاق افتاده است و تغییرات ژئوپلیتیک جهان خصوصاً پس از جنگهای جهانی اول و دوم و ایجاد و تاسیس کشورهای کوچک متعدد در حوزه تمدنهای بزرگ سابق توجه شود.

در صورتیکه منشاء کشف، آفرینش و مالکیت اثر از اصول اساسی تعریف ذکر می‌شد عملاً قدرت اجرایی کنوانسیون را کاهش داده و موجب ایجاد اختلافات جغرفی طولانی و گاهاً

لاینحل می‌شد.

با آگاهی از مشکلات ناشی از اثبات منشاء اثر و مالکیت آن، کنوانسیون ۱۹۵۴ صرف نظر از قیود مذکور، به توصیف اموال و آثار موضوع قرارداد پرداخته است.

همچنانکه همه کنوانسیونهای ناظر به میراث فرهنگی نیز از ارائه یک تعریف جامع و مانع قابل انطباق بر مصادیق میراث فرهنگی به علت صعوبت و تا حدی غیر ممکن بودن ارائه چنین تعریفی، خودداری نموده‌اند، کنوانسیون ۱۹۵۴ نیز تعریفی از اموال فرهنگی موضوع قرار داد ارائه نمی‌دهد و صرفاً به بیان مصادیق اموال فرهنگی پرداخته و در ماده ۱ مشروحاً بیان کرده است.

این تعریف اموال منقول و غیر منقول را تماماً به شرح زیر مورد توجه قرار داده است و از این حیث کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه با کنوانسیون ۱۹۷۰ (ممنوعیت انتقال...) که صرفاً اموال منقول و در حکم منقول و با کنوانسیون ۱۹۷۲ (میراث جهانی...) که صرفاً آثار غیر منقول را در بر می‌گیرد متفاوت است و از این حیث با توجه به ماهیت کنوانسیون جامع تر است.

نکته دیگری که در تعریف ارائه شده مطرح است، محدودیت بیان مصادیق و مفهوم انحصار در مصادیق است که با توجه به کنوانسیونهای فوق الذکر که تعریف جامع‌تری از آثار فرهنگی - تاریخی را ارائه داده‌اند محدودتر است. تطبیق تعریف ارائه شده در کنوانسیون با تعاریف کنوانسیونهای موخر خصوصاً ۱۹۷۰ و ۱۹۷۲ یونسکو ضروری به نظر می‌رسد.

نکته دیگری که از تمایزات تعریف ارائه شده در کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه است، شمول تعریف اموال فرهنگی به «ساختمانها، مراکز و پناهگاههای محل نگهداری اموال فرهنگی» می‌باشد. توجه به این نکته ضروری است که هر چند حفاظت از این اماکن به لحاظ حفاظت از آثار موجود در آنها ضروری است مع ذلک یک پناهگاه یا ساختمان محل نگهداری آثار منقول بخودی خود و به معنای دقیق کلمه یک اثر پامال فرهنگی تلقی نمی‌شود. بلکه حفاظت از آن به تبع آثار موجود در آن بوده و در صورت اخراج

آثار از آن فاقد شرایط مندرج در تعریف خواهد بود. این موضوع ضرورتاً می‌بایست در بحث حمایت مخصوص و ثبت پناهگاهها و ساختمانهای مرکز نگهداری آثار در فهرست حمایت مخصوص پیش‌بینی شود.

از سوی دیگر کنوانسیون ۱۹۵۴ اموال فرهنگی را اعم از منقول و غیر منقول مد نظر قرار داده و ضمن بیان مصادیق آن، اطلاق مال فرهنگی بر مصادیق مذکور را منوط به این دانسته است که آثار مذکور «حائز اهمیت فراوان از لحاظ میراث فرهنگی هر قوم باشد». شرط مذکور که دو واژه مبهم و تعریف نشده و غیر قابل احراز را ملاک تعریف قرار داده است، مواجه با اشکال است. واژه مرکب (میراث فرهنگی) و قید (اهمیت فراوان) به تعریف دقیق و کاملی نیازمند است که اختلاف نظر بین طرفین متعاقد را به حداقل ممکن تقلیل دهد. با این همه کنوانسیون، با این عبارت کلی از کنار موضوع گذشته است. هر چند در ذیل تعریف مصادیقی را بیان نموده است که کنوانسیون را قابل اجرا و تطبیق می‌سازد. لیکن سبک نگارش ماده که شمول مصادیق مذکور را مشروط به (واجد اهمیت فراوان از حیث میراث فرهنگی...) دانسته است، تعریف مذکور را متزلزل نموده است. همین امر که به راحتی می‌تواند از سوی دول متخاصم مورد ایراد قرار گیرد که مثلاً یک بنای تاریخی جزء میراث فرهنگی آن قوم نیست، یا اهمیت فراوان ندارد. می‌تواند از جمله موارد اعتراض به ثبت اثر در فهرست حمایت مخصوص و عدم رعایت الزامات قرارداد از سوی دول متخاصم قرار گیرد. توجه به این نکته ضروری است که تا کنون فقط ۹ اثر در فهرست حمایت مخصوص ثبت شده‌اند و حسب گزارشات یونسکو در مواردی درخواست ثبت یک اثر از سوی یکی از دول متعاقد، به دلیل عدم انطباق با تعریف، مورد اعتراض واقع شده و پیچیدگی سیستم رسیدگی به اعتراض مانع از ثبت اثر شده است.

حسب مفاد ماده ۱ موارد ذیل از نظر کنوانسیون ۱۹۵۴ لایه جزء میراث فرهنگی کشورها محسوب می‌شوند. بناهای معماری، هنری، تاریخی، مذهبی یا غیر مذهبی، محل کاوشهای

باستان‌شناسی، مجموعه بناهای ارزشمند تاریخی، هنری، آثار هنری، نسخ خطی، کتب و سایر اشیاء دارای ارزش هنری، تاریخی یا باستان‌شناسی، مجموعه‌های علمی، مجموعه‌های کتب، بسایگانیها، نسخ تکثیر شده از اموال مذکور، ساختمانهای مخصوص حفاظت و نمایش اموال فرهنگی منقول - موزه‌ها - کتابخانه‌های بزرگ، مراکز اسناد و مدارک، پناهگاههای حفاظت از اموال فرهنگی، مراکز حاوی مقادیر زیادی اموال فرهنگی، قیود مبهم مندرج در تعریف، از قبیل (محل نگهداری مقادیر زیادی...) (نسخ تکثیر شده از اموال...) و ذکر کلمه «بایگانیها» بدون بیان نوع آن، بر تزلزل تعریف افزوده است. تطبیق یک تعریف فاقد جامعیت و مانعیت منطقی که حدود دقیق موضوع مورد نظر را بیان نمی‌نماید. بر موضوع تعریف، با توجه به نظرات متفاوتی که طرفین متعاقدین می‌توانند، دانسته باشد. در صورت فقدان توافق می‌تواند غیر ممکن شود.

از سوی دیگر در مفاد کنوانسیون روش احراز انطباق تعریف بر موضوع، مرجع تشخیص اولیه، و مرجع داوری، نهایی در صورت بروز اختلاف ذکر نشده است.

وصول به اهداف کنوانسیون ضرورت ارائه تعریفی جامع و مانع از اموال مشمول کنوانسیون و تبیین روشهای احراز و حل اختلاف در خصوص مورد را ضروری جلوه می‌دهد. خصوصاً تعریف مذکور با تعاریف کنوانسیونهای ۱۹۷۰ و ۱۹۷۲ یونسکو و به عبارت دیگر تلفیق تعریف این دو کنوانسیون ضروری به نظر می‌رسد.

روشهای اجرایی

در این بخش به مجموعه نواقص و ایراداتی پرداخته می‌شود که در اجراء تعهدات، ایجاد مانع می‌کنند. یعنی هر چند مواد تنظیم شده در کل فاقد اشکالند ما به لحاظ وجود موانعی چند عملاً قابلیت اجراء ندارند همچنین برخی مواد ناقص مواد دیگرند.

الف: طبق بندهای ۱ و ۲ ماده ۵ طرفهای عضو کنوانسیون و درگیر جنگ که یکی اشغالگر و دیگری تحت اشغال است، موظفند

در حد امکان در جهت حفظ اموال فرهنگی یا یکدیگر همکاری کنند و کشور اشغالگر وظیفه دارد مساعی مقامات ذی صلاح کشور تحت اشغال را برای نگهداری اموال فرهنگی حمایت کند. هر چند این ماده ماهیتاً مفید و قابل ستایش است ولی به لحاظ شکل ایده‌آلی آن قابل اجراء نیست. چرا که جنگ ماهیتی خشن و خصمانه دارد و هیچ همکاری و مصالحه‌ای میان دو کشور درگیر جنگ متصور نیست. در صورتی که اگر مرجع ثالث و بی‌طرفی مثلاً یونسکو خود وظیفه ایجاد همکاری میان مقامات دو کشور را به عهده بگیرد، این ماده و وظایف مقرر در آن تا حدودی قابل اجرا خواهد بود.

ب: در بند ۱ ماده ۸ تعداد محدودی پناهگاه، مرکز آثار تاریخی و سایر اموال فرهنگی غیر منقول بسیار مهم مشمول حمایت مخصوص قرار داده شده است. نکته قابل ذکر آن است که چرا کنوانسیون تمام اموال فرهنگی ملتها را در مقابل تعرضات جنگ تحت حمایت خود قرار نمی‌دهد و تنها به تعداد محدودی از آنها بسنده می‌نماید و در اینجا ابهام ایجاد شده این فکر را القاء می‌کند جنگ و الزامات نظامی در اولویت قرار دارند چیزی که در مقدمه به آن اشاره شد.

از سوی دیگر یکی از شرایط لازم برای حفاظت مخصوص اموال فرهنگی، دور بودن آنها از اهداف بالقوه نظامی نظیر تاسیسات راه‌آهن و بنادر است. گذشته از آن که برخی از این تاسیسات پیش از تدوین کنوانسیون احداث شده‌اند و کنوانسیون شرایط این گونه تاسیسات را از آنهایی که در آینده ساخته می‌شوند متمایز نساخته است، کشورهای فقیر به لحاظ محدود بودن امکانات توسعه و حتی کشورهای ثروتمند به دلایل خاص خود قادر به تخصیص منابع کافی جهت تغییر محل این تاسیسات نیستند. بنابراین، این قسمت از کنوانسیون نیز صورتی ایده‌آل و در عین حال غیر قابل اجرا دارد و شاید یکی از عمده‌ترین دلایل عدم اجراء کنوانسیون توسط غالب کشورهای عضو همین قسمت است. لذا به نظر می‌رسد ایجاد تغییراتی در شکل این بند مشکلاتی را که بر سر اجراء آن وجود دارد، مرتفع خواهد کرد.

ج: در بند ۲ ماده ۸ مقرر شده است که هر پناهگاهی حتی در مجاورت اهداف نظامی مشروط بر تعهد کشور مربوط مبنی بر استحکام ساختمان آن در مقابل حمله هوایی می‌تواند تحت حمایت مخصوص قرار گیرد. این نیز یکی از موادی است که با قراردادن شرط یا شرایطی، تخطی از مواد و تعهد دیگر را جایز می‌شمارد. به علاوه چگونه می‌توان تضمین کرد که با وجود سلاحهای مدرن که حتی کشورهای فقیر نیز بدانها مجهزند، ساختمان یک پناهگاه هر چند مستحکم تخریب نشود.

د: بند ۵ از ماده ۸ در خصوص تعهد کشورهای عضو نسبت به انحراف رفت و آمد از بندر راه‌آهن یا فرودگاه‌هایی که در مجاورت اموال فرهنگی قرار دارند در زمان صلح، به همان دلایلی که پیش از این ذکر شده عملاً غیر قابل اجرا است چرا که امکانات کشورها محدود است. به علاوه این بند به صرف تعهد کشورها مبنی بر عدم استفاده نظامی از این تاسیسات شرایط مقرر در بند ۱ را نادیده می‌گیرد و این متناقض بودن مواد نوعی سردرگمی در مورد تکلیف کشورهای عضو در قبال کنوانسیون ایجاد می‌کند.

ذ: علامت مشخص مذکور در ماده ۱۶ با توجه به توسعه تکنولوژی روزافزون سلاحهای جنگی، قدیمی و فاقد کارایی لازم است.

ر: بنابر بند ۱ ماده ۱۹ در صورت وقوع جنگهای داخلی همه طرفهای درگیر اعم از نیروهای دولتی کشور عضو و سایر طرفهای شورشی موظف به رعایت مفاد کنوانسیون ۱۹۵۴ هستند. حال آنکه تنها دولت، کنوانسیون را امضاء کرده و از نظر حقوقی در قبال آن مسئولیت دارد و گروههای شورشی هیچ گونه تعهدی در این خصوص ندارند.

ز: ماده ۱۴ از آئین نامه اجرایی کنوانسیون اشعار می‌دارد هر یک از کشورهای عضو می‌توانند نسبت به تقاضای ثبت یک سال فرهنگی در فهرست بین‌المللی حفاظت مخصوص توسط یک کشور عضو اعتراض نمایند مشروط بر آنکه مال مزبور اولاً فرهنگی نیست و ثانیاً: شرایط مقرر در ماده ۸ قرارداد رعایت نشده است. گذشته از آنکه اعطای حق اعتراض به کشورها عملاً

راه برای کارشکنی در ثبت اموال فرهنگی راباز می‌کند و عوامل سیاسی در این امر دخیل می‌گردد. به علاوه موانع دیگری را در این خصوص ایجاد می‌نماید از جمله طبق بند ۴ از این ماده کشور متقاضی می‌تواند نزد طرفهای معترض به منظور برگشت اعتراض «اقدام لازم» بنماید. از عبارت «اقدام لازم» هیچ معنای دیگری بجز مصالحه سیاسی مستفاد نمی‌شود و اصولاً اگر کشورها اعتراض بر حقی نموده‌اند چگونه می‌توان با انجام اقدام لازم این اعتراض بر حق راپس گرفت. همچنین اقدامات دیگری که در صورت عدم پس گرفتن اعتراض از سوی کشورهای معترض انجام می‌شود نظیر انجام حکمیت و سایر بندهای ماده ۱۴ آئین نامه اجرایی، موجب اتلاف وقت شده و خود کنوانسیون راه ثبت اموال در فهرست حفاظت مخصوص را با موانع عمده‌ای روبرو می‌سازد. در جایی که یک مرجع ثالث مانند یونسکو با ایجاد کمیته‌های کارشناسی نسبت به دریافت تقاضای ثبت و تحقیق در خصوص وجود تمام شرایط مقرر در ماده ۸ در مال مورد تقاضا اقدام نماید و کشورها نیز حق اعتراض به این تقاضا نداشته باشند، کار ثبت آسان‌گشته و پیچ و خمهای بسیار ماده ۱۴ آئین نامه اجرایی در این راه محو خواهد شد.

ضمانت اجرا

همان گونه که در مقدمه اشاره شد، کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه علاوه بر ضعف روشهای اجراء فاقد ضمانت اجرا و مکانیسمهای نظارتی بر ایفای تعهدات به وسیله کشورهای عضو است و در حالی که طبق ماده ۲۸، کشورها موظف به اتخاذ تدابیر لازم در جهت پیگرد و تنبیه افراد متخلف از مقررات کنوانسیون شده‌اند، هیچ مرجعی برای مجازات خود کشورها و دولتهای متخلف وجود ندارد و نیز در قرارداد مکانیسمهایی برای نظارت بر انجام تعهدات متصور نیست صرف تعهد کشورها در احترام به مقررات مشمول قرارداد کفایت می‌کند.

شاید علت اصلی این فقدان ضمانت اجرا موثر، خوشبینی تدوین کنندگان نسبت به اجراء تعهدات از سوی اعضاء بوده است

که همین پدیده به روح کنوانسیون بدل گشته و تمام بدنه آن را متأثر از خود ساخته است کنوانسیون تاحدی دست کشورهای درگیر در جنگ را آزاد می‌گذارد که حتی اختیار سلب مصونیت اموال و پناهگاهها را که یکی از قسمتهای اصلی قرار داد است به یکی از مقامات بلند پایه ارتش سپرده و کل زحماتی را که ممکن است کشوری برای اجرای قرارداد متحمل شده باشد، نادیده گرفته و قرارداد با اجازه خود آن نقض می‌شود.

ماده ۱۴ آئین نامه اجرایی نیز گواه بارزی برای این خوشبینی است. امروز همگی شاهدیم که در عرصه روابط بین‌الملل اصل، حاکمیت سیاسی و منافع ملی کشورهاست و جایی که این منافع ایجاب نماید، نقض تعهدات، قراردادها و حتی عرف بین‌المللی که نفوذ و تأثیر بیشتری نسبت به قراردادها دارد، امری بعید و دور از ذهن نیست. امروزه حتی کارشناسان و مسئولان حقوق بین‌الملل نیز به اهمیت ضمانت اجراء به عنوان بازوی قدرتمند ایجاد عدالت و نظم در عرصه جهانی واقف و معترفند لذا شایسته است کنوانسیون ۱۹۵۴ نیز با این اصل واقعگرایانه منطبق شود.

جهت تشریح بیشتر به ذکر مواردی چند می‌پردازیم:

الف: طبق بند ۱ ماده ۴ کشورهای عضو متعهد می‌شوند که نسبت به اموال فرهنگی خود و سایر اعضاء احترام بگذارند. در اینجا هیچ ذکری از ضمانت اجراء و مرجع رسیدگی به تخلف به میان نیامده است، نظیر این تعهد را در بند ۵ ماده ۸ و بند ۲ ماده ۱۲ مشاهده می‌کنیم. همچنین در غالب موارد مرجع تشخیص و تائید ادعاهای کشورها مبنی بر رعایت مفاد کنوانسیون وجود ندارد.

به عنوان مثال بند ۲ ماده ۸ در خصوص ادعای کشورها در خصوص استحکام ساختمان پناهگاه را می‌توان نام برد.

ب: طبق بند ۱ ماده ۱۱ در صورت نقض تعهدات توسط یکی از اعضاء طرف دیگر نیز از رعایت تعهدات در خصوص مصونیت اموال فرهنگی آزاد خواهد بود.

این بند بیش از سایر بندها و مواد با ماهیت مشابه، کنوانسیون را زیر سؤال برده است. کنوانسیون به جای آنکه مجازاتهایی برای کشور ناقض در نظر گیرد، دست سایر کشورها را نیز برای نقض

کنوانسیون باز می‌گذارد و در واقع به جای مسازات متخلف، کار وی تأیید می‌شود.

با این همه تاکنون، کنوانسیون ۱۹۵۴ معتبرترین و جامعترین سند بین‌المللی لازم‌الاجراء در مورد حفاظت از میراث فرهنگی در زمان جنگ است که علی‌رغم معایب شکلی و ماهوی، تنها ابزار بین‌المللی موجود در نوع خود می‌باشد.

۱- اسنهایه توبهها و سترانههای بین‌المللی فرهنگی، و در رأس آنها، سازمان یونسکو، ضرورتاً باید در برابر نه‌اجم جنگ علیه فرهنگ و میراث فرهنگی اقدام کنند. در فقدان اقدامات اساسی به منظور حذف یا کاهش دامنه تخریب جنگ، اجرای مفاد کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه، با همه نواقص آن، به لحاظ انسانی و فرهنگی امری بسیار ضروری بوده و در مسیر اصلاح و تکمیل آن تلاش و یاری دولتها، اندیشمندان و سازمانهای فرهنگی بین‌المللی خصوصاً یونسکو امری حتمی به نظر می‌رسد.

یقیناً تنها در صورت درک و تلقی میراث فرهنگی کشورها به عنوان بخشی از میراث فرهنگی بشریت، و تلاش در جهت تبیین نقش اساسی و بی‌نظیر آن در حیات فرهنگی، اجتماعی، جامعه ملی و جامعه جهانی، حفاظت اصولی از میراث فرهنگی، از جمله رعایت مفاد کنوانسیون ۱۹۵۴ لاهه امکان پذیر شده و احترام همگانی و عمیق ملتها و کشورها به میراث فرهنگی سبب غنای بیش از پیش قوانین داخلی و معاهدات بین‌المللی ناظر به میراث فرهنگی خواهد بود.

- ۱- ر.ک. سید احمد موسوی، جنگ تحمیلی و میراث فرهنگی، از انتشارات سازمان میراث فرهنگی کشور
- ۲- کمیته مشورتی ملی با حضور نمایندگان ستاد کل نیروهای مسلح - ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی ایران - وزارت امور خارجه - کمیسیون ملی یونسکو - دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری و سازمان میراث فرهنگی کشور تشکیل میگردد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی