

رژیم بین‌المللی مسئولیت ناشی از آلودگی فعالیت‌های حفاری فراساحلی

عبدالحسین شیروی^۱، فریده شعبانی جهرمی^۲*

چکیده

حفاری چاه‌های نفت و گاز در دریا (فراساحل) می‌تواند سبب آلودگی خارج از قلمرو کشور محل فعالیت شود و به قلمرو سایر کشورها نیز خسارت وارد کند. جبران خسارات وارده به دولت(های) زیان‌دیده مستلزم اثبات نقض وظیفه دولت محل انجام فعالیت است که این امر پرداخت غرامت به صورت فوری و کافی را سخت می‌نماید. بنابراین، لازم است نظام مسئولیت ناشی از اعمال ممنوع‌نشده اما زیانبار، تحت حقوق بین‌الملل پیش‌بینی شود. اگرچه فعالیت‌های حفاری فراساحلی خطرناک‌اند، براساس حقوق بین‌الملل از اعمال مجازند و اصولاً توسط اشخاص خصوصی انجام می‌گیرند. مسئول شناختن اشخاص در سطح بین‌المللی برای فعالیت‌های زیانبار که سبب بروز آلودگی فرامرزی می‌شود، از عدم جبران خسارات وارده به قربانیان جلوگیری می‌کند. از این رو، به بررسی عناصری می‌پردازیم که در اجرای نظام کارآمد مسئولیت مدنی بین‌المللی در خصوص آلودگی‌های ناشی از فعالیت‌های حفاری فراساحلی نقش کلیدی دارند.

واژگان کلیدی

آلودگی فرامرزی، جبران خسارت، چاه‌های نفت و گاز، فعالیت حفاری فراساحلی، مسئولیت.

۱. استاد، دانشکده حقوق، پردیس فارابی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

Email: ashiravi@ut.ac.ir

۲. استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Email: faridehshabani@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۳/۳۰، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۷/۱۰

مقدمه

زنجیره فعالیت‌های بالادستی نفت و گاز از لرزه‌نگاری، اکتشاف و ارزیابی و توسعه تا تولید و برچیدن تجهیزات تأثیرات زیست‌محیطی دارند. از این رو، وظایفی ناظر بر جنبه‌های مختلف عملیات همانند ایمنی و زیست‌محیطی در سطح بین‌المللی برای کشورهای فعال در این حوزه به صورت پراکنده پیش‌بینی شده است. فعالیت‌های (عملیات) حفاری چاه‌های نفت و گاز در حوزه فراساحل از جمله فعالیت‌های بالادستی است که می‌تواند آثار زیانباری برای محیط زیست دریایی داشته باشد. تخلیه آب روغنی، ضایعات، شوراب (آب همراه)، کنده‌های حفاری، گل حفاری ناشی از عملیات طبیعی و معمول حفاری از علل آلودگی‌اند. اگرچه این دسته از آلودگی‌ها در طول زمان و به صورت مستمر بروز می‌یابد و میزان آن اندک است، حوادثی همانند فوران چاه‌ها می‌تواند به آزادسازی مقادیر عظیم هیدروکربن و نشت کنترل‌نشده آلودگی در دریا در مدت زمان کم منجر شود که آثار مخرب بسیار زیادی دارد. در نتیجه فوران، حوادث متعددی در سراسر جهان بروز یافته که علاوه بر ایجاد خطر برای حیات نیروی انسانی و ضرر و زیان اقتصادی، به انتشار آلودگی انجامیده است که می‌توان به فوران مکاندو (Macondo) (دیپ‌واترهورایزون) در خلیج مکزیک (۲۰۱۰) (تخلیه ۴/۹ میلیون بشکه) اشاره کرد. آلودگی ناشی از فوران اصولاً به منطقه‌ای که در آن ایجاد شده، محدود نمی‌شود و به سایر مناطق خارج از قلمرو تحت حاکمیت کشور محل انجام فعالیت منشأ آلودگی سرایت می‌کند. هر نوع آلودگی که تمام یا بخشی از منشأ آن درون منطقه‌ای تحت صلاحیت یک دولت قرار می‌گیرد و بر منطقه‌ای تحت صلاحیت دولتی دیگر تأثیر می‌گذارد، آلودگی فرامرزی است. با توجه به فقدان رژیم مسئولیت و جبران خسارت ناشی از آلودگی در نتیجه فعالیت‌های حفاری فراساحلی، جبران خسارت وارده به دولت‌ها و اشخاص قربانی با مشکلات زیادی روبه‌روست. میزان بالای خسارات وارده و جبران‌نشده زیان‌دیدگان مستلزم ایجاد سیستمی است که بتواند به‌طور فوری و کافی خسارت آنها را جبران کند. وفق کنوانسیون حقوق دریاها کشورها متعهد به تضمین جبران خسارت به صورت فوری و کافی‌اند. بند ۳ ماده ۲۳۵ این کنوانسیون نیز مقرر می‌دارد که به منظور اطمینان از پرداخت غرامت فوری و کافی در زمینه کلیه خسارات وارده ناشی از آلودگی محیط زیست دریا، کشورها باید در اجرای حقوق بین‌الملل موجود و توسعه بیشتر حقوق بین‌الملل در خصوص مسئولیت برای ارزیابی و پرداخت غرامت مربوط به خسارات و حل‌وفصل اختلافات مساعدت کنند و در مواقع مقتضی، به‌منظور توسعه معیارها و روش‌های پرداخت غرامت کافی مانند بیمه اجباری یا صندوق‌های پرداخت غرامت، با یکدیگر همکاری کنند. از این رو، در این مقاله به بررسی رژیم بین‌المللی مسئولیت مربوط به آلودگی فرامرزی ناشی از فعالیت‌های حفاری فراساحلی می‌پردازیم. ابتدا به مطالعه مسئولیت دولت می‌پردازیم و

محدودیت‌های آن را در ارتباط با جبران خسارت ناشی از فعالیت‌های مجاز اما خطرناک ارزیابی می‌کنیم. با توجه به این محدودیت‌ها، اصل پرداخت توسط آلوده‌کننده و امکان به‌کارگیری آن به‌عنوان چارچوب مفهومی و مبنایی برای توسعه رژیم مسئولیت مدنی بین‌المللی و شناسایی مسئول بررسی می‌شود. سپس به این پرسش پاسخ خواهیم داد که آیا اسناد بین‌المللی موجود توانسته‌اند پاسخگوی نیاز جهانی با توجه به خطرهای زیست‌محیطی حفاری فراساحلی باشند.

مسئولیت بین‌المللی دولت در بروز خسارت فرامرزی

تعهدات و الزامات زیست‌محیطی ناظر بر فعالیت‌های حفاری فراساحلی به‌صورت منسجم در یک سند بین‌المللی درج نشده، با وجود این به موجب مقررات متفرقه تعهداتی برای دولت‌ها پیش‌بینی شده است. در خصوص مسئولیت ناشی از بروز خسارات در نتیجه آلودگی فرامرزی نیز همین مشکل وجود دارد. از این‌رو، در این مورد باید به قواعد عرفی و مقررات پراکنده رجوع کرد. یکی از قواعدی که در حقوق بین‌الملل عرفی و قواعد کلی کنوانسیون حقوق دریاهای پذیرفته شده، قاعده عدم ورود ضرر (No-harm) است. به موجب این قاعده، دولت‌ها تحت حقوق بین‌الملل تضمین می‌کنند که فعالیت‌هایی که در حوزه تحت حاکمیت و قلمرو آنها صورت می‌پذیرد، سبب ضرر و خسارت چشمگیر به محیط زیست سایر کشورها و مناطق خارج از قلمرو ملی‌شان نمی‌شود (Beyerlin, 2007: 439). قاعده عدم ورود ضرر در پرونده تریل اسلمتر^۱ ریشه دارد. این قاعده در پرونده‌های متعددی از جمله کانال کرفو (Corfu Channel) و دریاچه لانو (Lac Lanoux) در خصوص محیط زیست بین‌المللی مبنای صدور رأی قرار گرفته است. از این‌رو قاعده مذکور را می‌توان به‌عنوان یک اصل عرفی بین‌المللی در نظر گرفت. بنابراین یکی از اصول مربوط به محیط زیست دریایی در حقوق بین‌الملل عرفی اصل عدم آلوده ساختن قلمرو دیگر دولت‌ها از طریق استفاده از قلمرو خود است.^۲ مطابق رأی صادره در پرونده تریل اسلمتر «به موجب اصول حقوق بین‌الملل،... مادام که انجام فعالیت‌های موجب خسارت محیط زیستی در قلمرو کشور دیگر یا موجب خسارت به اموال اشخاص مقیم در آن کشور گردد، به‌نحوی که عواقب جدی در برداشته و وقوع آن مستند به دلایلی روشن و متقن و قانع‌کننده باشد،... هیچ دولتی حق بهره‌برداری یا تجویز بهره‌برداری از قلمرو خود را برای انجام این‌گونه فعالیت‌ها را نخواهد داشت».^۳ بنابراین در حوزه حفاری فراساحلی دولت‌ها باید تضمین کنند که فعالیت‌های حفاری در قلمرو تحت صلاحیت آنها سبب ضرر و آسیب فرامرزی به محیط زیست

۱. حادثه داوری تریل اسلمتر (Trail Smelter) در زمینه اختلاف بین کانادا و آمریکا در خصوص آلودگی (دی اکسید سولفور) بود که از یک کوره ذوب فلز کانادا منتشر شد (رابینسون و کولاسوریا، ۱۳۹۰: ۱۲۶).

2. Sic Utere tuo, Ut alienum non leudaos.

3. Trail Smelter Case (United States v Canada) (1941) 3 RIAA 1905 at 1964.

سایر کشورها و مناطق فراسوی قلمرو آنها نمی‌شود. ماده ۱۹۳ کنوانسیون حقوق دریاها مقرر می‌دارد که کشورها ضمن بهره‌مندی از حق حاکمیت خود به منظور بهره‌برداری از منابع طبیعی موظف به حمایت و حفاظت از محیط زیست دریایی‌اند. ماده ۱۹۴ نیز ضمن بیان لزوم اقداماتی از سوی کشورها به منظور جلوگیری، کاهش و کنترل آلودگی محیط دریایی، متذکر می‌شود که کشورها باید تدابیری را اتخاذ کنند که فعالیت‌های تحت صلاحیت و کنترل آنها به گونه‌ای انجام گیرد که به خسارت به سایر دولت‌ها و محیط زیست آنها منجر نشود و آلودگی ناشی از حوادث و فعالیت‌های تحت صلاحیت و کنترل دولت نباید به فراسوی مناطق تحت حاکمیت آنها توسعه یابد. آلودگی ناشی از دستگاه‌های حفاری فراساحلی نیز تحت پوشش قسمت «ج» بند ۳ این ماده قرار گرفته است.^۱ بند ۳ ناظر بر تأسیساتی است که در اکتشاف و بهره‌برداری منابع طبیعی بستر و زیر بستر دریا به کار می‌روند که از نمونه‌های بارز آنها دستگاه‌های حفاری فراساحلی‌اند. مواد ۲۰۷ تا ۲۱۲ کنوانسیون حقوق دریاها نیز مقرره‌های خاصی را در زمینه تعهدات دولت‌ها در خصوص جلوگیری، کاهش و کنترل آلودگی محیط زیست دریا پیش‌بینی می‌کند. ماده ۲۰۸ به موضوع آلودگی از فعالیت‌های بستر دریا که تابع صلاحیت ملی است، پرداخته است. این ماده کشورهای ساحلی را به وضع قوانین و مقررات ناظر بر جلوگیری، کاهش و کنترل آلودگی محیط زیست دریایی ناشی از یا در ارتباط با فعالیت‌های بستر دریای تابع صلاحیت آنها و از جزایر مصنوعی، تأسیسات و سازه‌های تحت صلاحیت آنها مطابق مواد ۶۰ و ۸۰ ملزم می‌کند. در واقع ماده ۲۰۸ مکمل قسمت «ج» ماده ۱۹۴ است، به نحوی که این ماده محدود به بخش‌هایی از دریاست که موضوع تحت نظارت و حاکمیت کشور ساحلی قرار دارد (همانند آب‌های فلات قاره و منطقه انحصاری اقتصادی علاوه بر آب‌های سرزمینی و منطقه نظارت). به موجب این مقرره‌ها دولت‌ها باید در زمینه وضع قوانین و مقررات مناسب و سایر اقدامات ضروری به منظور جلوگیری و کنترل آلودگی‌های دریایی از جمله آلودگی ناشی از فعالیت‌های فراساحلی مبادرت ورزند. بنابراین، دولت‌ها در توسعه سیاست‌های خود باید قاعده عدم ورود ضرر را مدنظر قرار دهند و به این نکته توجه کنند که در صورت بروز آلودگی فرامرزی در نتیجه عدم اتخاذ اقدامات پیشگیرانه و نقض تعهدات بین‌المللی مسئول شناخته خواهند شد. در زمینه آلودگی مرزگذر انتساب عمل به دولت‌ها و کشورها و اصل نقض وظیفه از سوی دولت‌ها اهمیت دارد (موسوی، ۱۳۹۵: ۳۴۰). در این قبیل موارد ورود خسارت و همچنین رابطه سببیت بین عمل انجام‌گرفته و خسارات وارده باید اثبات شود. مطابق رویه قضایی بین‌المللی اعمال ارتكابی توسط ارگان‌ها یا نمایندگان دولت که ناقض تعهد بین‌المللی است به

۱. آلودگی ناشی از تأسیسات و ادوات مورد استفاده در اکتشاف و بهره‌برداری منابع طبیعی بستر و زیر بستر دریا، به‌خصوص به‌کار بستن اقدامات لازم برای جلوگیری از حوادث و اقدام در موارد فوری و اضطراری، تضمین ایمنی عملیات در دریا و تنظیم مقررات طراحی، ساخت، تجهیزات، عملیات و تأمین نیروهای چنین تأسیسات و ادوات.

دولت متناسب شده و موقعیت یک ارگان خاص تأثیری در این موضوع نخواهد داشت. آلودگی‌های فرامرزی ممکن است در نتیجه فعالیت بخش خصوصی بروز یابد. در این‌گونه موارد رویه قضایی بین‌المللی دولت‌ها را ملزم می‌کند که اصل تلاش لازم و مقتضی (Due Diligence) را برای جلوگیری از آلودگی‌های فرامرزی به کار گیرند. بنابراین، دولت وظیفه دارد کلیه معیارهای معقول و متعارف را به منظور جلوگیری از آلودگی‌های فرامرزی رعایت کند. اگر دولتی احتیاط‌های لازم را انجام دهد، ولی اشخاص خصوصی واقع در محدوده قلمرو قضایی یا نظارتش، خسارتی عمده و اساسی بر محیط زیست کشور دیگری وارد آورند، دولت منشأ ضرر باید تمام اقدامات لازم را جهت تنبیه و مجازات خلافکاران به اجرا در آورد، در غیر این صورت ممکن است عمل آلودگی به آن دولت نسبت داده شود (موسوی، ۱۳۸۰: ۵۰-۴۹). لزوم نقض حقوق بین‌الملل به عنوان مبنای مسئولیت دولت چالشی جدی برای تضمین جبران خسارت ناشی از فعالیت‌های حفاری فراساحلی است. این فعالیت‌ها در صورت عدم نقض تعهد از سوی دولت نیز با توجه به ماهیت زیانبارشان می‌توانند سبب آلودگی فرامرزی شوند. بنابراین بسنده کردن به نظام مسئولیت ناشی از اعمال متخلفانه تحت حقوق بین‌الملل سنتی، پرداخت غرامت زیان‌دیدگان را با مشکل روبه‌رو می‌سازد. به منظور پر کردن خلأ موجود کمیسیون حقوق بین‌الملل پیش‌نویس اصولی در خصوص تخصیص ضرر در صورت بروز خسارت فرامرزی ناشی از فعالیت‌های خطرناک تنظیم کرده است.^۱ این پیش‌نویس با توجه به لزوم شناسایی ضرر و زیان فرامرزی که ممکن است علی‌رغم انجام تعهدات جلوگیری از چنین خطری توسط دولت‌ها اتفاق افتد، تنظیم شده است.^۲ این سند حتی در صورت اجرای تعهدات توسط دولت‌ها تحت حقوق بین‌الملل برای ضرر حادث شده نیز مسئولیت بین‌المللی^۳ پیش‌بینی می‌کند.^۴ هدف دیگر این پیش‌نویس راهنمایی دولت‌ها در خصوص فعالیت‌های خطرناکی است که تحت پوشش کنوانسیون یا سند خاصی دیگری قرار نگرفته‌اند.^۵ در واقع باید توزیع ضرر ناشی از فعالیت‌های خطرناک در میان فعالان دخیل در عملیات همانند اشخاصی که برای انجام این فعالیت‌ها مجوز صادر کرده یا آنها را مدیریت می‌کنند یا از انجام آنها منتفع می‌شوند، صورت پذیرد.^۶ در این پیش‌نویس دولت‌ها هنگام ورود خسارت، تعهدی به جبران ندارند، بلکه متعهد و مسئول، شخص یا اشخاصی‌اند که مسئولیت اصلی ورود خسارت را بر عهده دارند. این پیش‌نویس تعهد

1. Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-eighth session" (UN Doc A/61/10) in *Yearbook of the International Commission 2006*, vol 2, part 2 (New York: UN 2013) at 111 (UNDOC.A/CN.4/SER.A/2006/Add. 1 (Part 2)) [*Draft principles on the allocation of loss*].
2. Report on the work of its fifty-fourth session to the General Assembly" (UN Doc A/57/10) in *Yearbook of the International Law Commission 2002*, vol 2, part 2 (New York: UN 2009) at 1 (UN Doc A/CN.4/SER.A/2002/Add.1 (Part 2) at para 444 [ILC report on the work of its fifty-fourth session]).
3. International Liability.
4. ILC report on the work of its fifty-fourth session, *supra* note, para 445.
5. Draft principles on the allocation of loss, *supra* note, p. 111, para 5.
6. ILC report on the work of its fifty-fourth session, *supra* note, para 445.

اصلی دولت‌ها به جبران ضرر و زیان وارد شده را فقط در مواردی که دولت‌ها، بهره‌بردارِ فعالیت منع‌نشده باشند، پذیرفته است. براساس پیش‌نویس مذکور، تعهد دولت به جبران، یک تعهد ثانویه است (دبیری، پورهاشمی و رحتمی، ۱۳۹۵: ۶۶۵-۶۶۴). عملکرد کمیسیون حقوق بین‌الملل نشان می‌دهد مسئولیت اعمال متخلفانه نمی‌تواند چارچوب رضایت‌بخشی را برای تضمین حقوق قربانیان ضرر فرامرزی به صورت سریع و کافی فراهم سازد. از این‌رو، انتخاب جایگزین برای این چارچوب و توزیع مسئولیت به آلوده‌کننده (از جمله بازیگران خصوصی) مطابق اصل "پرداخت توسط آلوده‌کننده" ضروری است.

اصل پرداخت توسط آلوده‌کننده

اصل پرداخت توسط آلوده‌کننده یا اصل «آلوده‌کننده-پرداخت‌کننده» اصلی اقتصادی است که به تخصیص هزینه‌های جلوگیری از آلودگی و اقدامات کنترلی جهت بهبود استفاده از منابع محیط زیستی و جلوگیری از ایجاد مشکل در تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی می‌پردازد. مطابق این اصل، آلوده‌کننده باید هزینه‌های جلوگیری از آلودگی و اقدامات کنترلی به‌منظور تضمین وضعیت مقبول را برعهده گیرد. از نظر دی‌سدر مبنای این اصل، قاعده اقتصادی تخصیص هزینه مبتنی بر تئوری آثار خارجی (Externalities) است (Sadeleer, 2002: 21). عوامل مختلفی موجب از بین رفتن تعادل بازار می‌شود. از جمله مهم‌ترین عوامل کاستی بازار، آثار خارجی است. «گاه هزینه فعالیت خاص بدون اینکه انجام‌دهنده فعالیت آن را تحمل کند و جزء هزینه‌های تولید به حساب آورد، به دیگران منتقل می‌شود. از لحاظ اقتصادی به چنین هزینه‌ای هزینه خارجی می‌گویند» (بادینی، ۱۳۸۴: ۴۱۰). برای تحقق کارایی بازار باید فعالیت‌هایی که برای دیگران هزینه خارجی (خسارت) در بردارد، وادار شوند تا هزینه را جزء هزینه نهایی خصوصی تولید محصول محسوب کنند که در اقتصاد از آن به‌عنوان درونی کردن هزینه‌های خارجی یا اجتماعی نام برده می‌شود. هدف درونی کردن هزینه‌ها ممکن است عدالت و انصاف یا ایجاد انگیزه در عاملان فعالیت‌ها برای سرمایه‌گذاری در ایمنی و در پیش گرفتن اقدامات احتیاطی (بازدارندگی اقتصادی) باشد. از نظر عده زیادی از طرفداران نگرش اقتصادی به حقوق، مهم‌ترین هدف درونی کردن هزینه‌های خارجی حوادث، کارایی تخصیصی (Allocative Efficiency) است (بادینی، ۱۳۸۴: ۴۱۴). از نظر سیاست اقتصادی هزینه جلوگیری و جبران خسارت منتسب به آلوده‌کننده است. اصل پرداخت توسط آلوده‌کننده چارچوبی مفهومی برای طراحی رژیم مسئولیت است، بنابراین، اصل پرداخت توسط آلوده‌کننده مبنای تضمین توزیع بهینه هزینه‌هاست. از این‌رو از منظر اقتصادی پرداخت خسارت ناشی از آلودگی که در نتیجه نشت نفت از حفاری‌های فراساحلی حادث می‌شود، توجیه‌پذیر است.

توزیع ریسک کسی باید ریسک را تقبل کند که بهتر می‌تواند آن را کنترل کند که همان واردکننده ضرر است. همان‌گونه که اشاره شد، اهمیت جبران خسارت و مسئولیت بین‌المللی برای خسارات فرامرزی توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز مورد تأکید قرار گرفته است. دیدگاه کمیسیون حقوق بین‌الملل در واقع بیان دیگری از اهداف حقوق بین‌الملل محیط زیست تحت عنوان تعادل یکپارچگی حاکمیتی و یکپارچگی قلمرویی است. به‌طور کلی دولت‌ها برای صدور مجوز فعالیت‌ها در قلمرو یا تحت حاکمیت یا کنترل خود با وجود امکان بروز ضرر فرامرزی مختارند.^۱ در این موارد دولت‌ها باید اقدامات پیشگیرانه لازم برای جلوگیری از بروز ضرر و خسارت را به‌کار بندند. با وجود انجام این قبیل اقدامات، در صورت ورود ضرر باید پرداخت غرامت فوری، کافی و مناسب صورت پذیرد. از دیدگاه مفهومی اصل پرداخت توسط آلوده‌کننده مفهوم یکپارچگی قلمرویی را نیز تقویت می‌کند. به بیان دیگر، تحمیل هزینه‌های محیط زیستی ناشی از فعالیت‌ها که در یک کشور انجام می‌گیرد، به کشور دیگر می‌تواند به‌عنوان نقض یکپارچگی قلمرویی محسوب شود. درونی کردن هزینه‌های آلودگی با جلوگیری از تحمیل هزینه‌های آلودگی محیط زیستی به کشور دیگر از اصل یکپارچگی قلمرویی حمایت می‌کند. علاوه بر این، اصل پرداخت توسط آلوده‌کننده واکنشی مناسب به فعالیت‌های خطرناکی است که با وجود دارا بودن تأثیرات فرامرزی تحت حقوق بین‌الملل ممنوع نشده‌اند. از این‌رو، در چارچوب فعالیت‌های خطرناک که دارای ریسک بروز آلودگی محیط زیستی است، با وجود لزوم اقدامات پیشگیرانه این اصل اجازه انجام فعالیت‌ها را می‌دهد. بنابراین با اعمال این اصل محدودیتی برای انجام فعالیت‌های خطرناک از جمله فعالیت‌های حفاری فراساحلی وجود نخواهد داشت. از سال ۱۹۷۲ اصل آلوده‌کننده-پرداخت‌کننده مقبولیت رو به رشدی پیدا کرده است. کنوانسیون بین‌المللی ۱۹۹۰ در مورد آمادگی، پاسخگویی و همکاری در خصوص آلودگی نفتی در مقدمه خود اعلام می‌کند که اصل مذکور یک اصل کلی حقوق بین‌الملل محیط زیست است. کنوانسیون ۱۹۹۲ در مورد حفاظت از محیط زیست دریایی حوزه دریای بالتیک در ماده ۳۱۴ اشاره می‌کند که اصل آلوده‌کننده-پرداخت‌کننده هنجاری الزامی است، درحالی‌که کنوانسیون ۱۹۹۲ هلسنکی در مورد حفاظت و استفاده از آبراه‌های فرامرزی و تالاب‌های بین‌المللی از این اصل به‌عنوان یک اصل هادی نام می‌برد. در کنفرانس سازمان ملل متحد در خصوص محیط زیست و توسعه در سال ۱۹۹۲ و در اصل ۱۶ اعلامیه ریو مجدداً اصل تأیید شده است. عده‌ای از نظریه‌پردازان مسئولیت مدنی را ابزاری برای تحقق سیاست درونی کردن هزینه‌های خارجی می‌دانند. به عقیده آنان، مسئولیت مدنی انجام‌دهندگان فعالیت‌های پرخطر را وادار می‌کند تا هزینه‌های زیانبار فعالیت‌های خود را جزء هزینه‌های نهایی خصوصی فعالیت خود به حساب آورند. بنابراین، از این دیدگاه فلسفه وجودی مسئولیت مدنی تحقق سازوکار

1. ILC Report on the work of its fifty-fourth session, supra not, para 446.

درونی کردن هزینه‌های اجتماعی حوادث از طریق تحمیل مسئولیت بر شخص مسبب ورود زیان است (بادینی، ۱۳۸۴: ۴۱۴). به‌طور کلی اصل پرداخت توسط آلوده‌کننده چارچوب مناسبی را برای توسعه رژیم مسئولیت مدنی بین‌المللی فراهم می‌آورد.

رژیم مسئولیت بین‌المللی اشخاص خصوصی

آلودگی می‌تواند ناشی از فعالیت‌های بازیگران خصوصی باشد. با توجه به مشکلات توسل به مسئولیت ناشی از اعمال متخلفانه دولت، با توسعه رژیم مسئولیت مدنی بین‌المللی که می‌تواند از آن به‌عنوان ابزاری برای متعهد ساختن بازیگران خصوصی از طریق حقوق بین‌الملل استفاده کرد. در واقع دولت‌ها را ملزم به تصویب مقرراتی می‌کند تا بازیگران خصوصی تحت صلاحیت خود را مسئول بشناسند. از این‌رو از لحاظ نظری معاهدات مسئولیت مدنی بین‌المللی بین دولت‌ها منعقد می‌شود، اما از لحاظ عملی مطابق این کنوانسیون‌ها، بازیگران خصوصی می‌توانند از منظر بین‌المللی برای ضررهای ناشی از فعالیت‌هایشان مسئول شناخته شوند. این رژیم می‌تواند توسط دادگاه ملی دولت متضرر یا دولت آلوده‌کننده اجرا شود. از سوی دیگر، این تصمیمات در سایر دولت‌های متعهد نیز لازم‌الاجراست (Fitzmaurice, 2007: 1024). رژیم مسئولیت مدنی بین‌المللی علاوه بر فراهم آوردن امکان دسترسی به اشخاص مسئول، استانداردهای مسئولیت را در دولت‌های متعهد هماهنگ می‌سازد. یکپارچگی قواعد مسئولیت و دسترسی به غرامت از طریق دادگاه‌های ملی سبب رفع نواقص جبران خسارت تحت مسئولیت ناشی از اعمال متخلفانه می‌شود. در حوزه حفاری فراساحلی با عنایت به احتمال فراوان بروز آلودگی، می‌بایست هزینه‌ها توسط آلوده‌کننده در کشورها مطابق اصل آلوده‌کننده-پرداخت‌کننده درونی شود. نبود رژیم مسئولیت مدنی بین‌المللی موجب پیچیده و طولانی شدن حل و فصل اختلاف فی‌مابین دولت‌ها در خصوص آلودگی فرامرزی می‌شود (Sachs, 2008: 837). ایجاد رژیم مسئولیت مدنی بین‌المللی ابزاری برای فائق آمدن به این قبیل چالش‌هاست. از دیدگاه چرچیل در صورت فقدان چنین رژیمی مشکلاتی به شرح زیر بروز می‌کند: ۱. مشکل اثبات رابطه سببیت ضرر متحمل و فعالیت مورد نظر؛ ۲. اثبات تقصیر یا قصور شخصی که سبب بروز ضرر شده؛ ۳. شناسایی مبانی تحدیدکننده برای جبران خسارت توسط سیستم حقوقی داخلی؛ و ۴. ناتوانی مالی آلوده‌کننده در صورت پیش‌بینی جبران خسارت (Churchill, 2002: 5). بنابراین با ایجاد این رژیم می‌توان به ابزاری کارآمد در راستای اهداف حقوق بین‌الملل محیط زیست دست یافت. در حال حاضر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بی‌شماری در خصوص جلوگیری از آلودگی دریایی تنظیم شده است. اگرچه کنوانسیون‌هایی ناظر بر

مسئولیت مدنی ناشی از نشت نفت از کشتی‌ها وجود دارد^۱، تاکنون کنوانسیون‌هایی برای پوشش مسئولیت مدنی بین‌المللی خسارت آلودگی فعالیت‌های حفاری فراساحلی اجرایی نشده است.

مسئولیت آلودگی ناشی از فعالیت‌های حفاری فراساحلی از منظر اسناد

بین‌المللی

با توجه به پرریسک بودن فعالیت‌های حفاری فراساحلی و خطرهای آن برای محیط زیست، تلاش شده است مباحث مسئولیتی آن در اسناد بین‌المللی مورد توجه قرار گیرد. از این‌رو به مطالعه کنوانسیون مسئولیت مدنی برای خسارت ناشی از اکتشاف، استخراج از منابع معدنی بستر دریا و توافقنامه مسئولیت آلودگی فراساحلی می‌پردازیم.

۱. کنوانسیون ۱۹۷۷ مسئولیت مدنی برای خسارت ناشی از اکتشاف، استخراج

از منابع معدنی بستر دریا

در کنفرانس ۱۹۷۶ لندن کنوانسیون مسئولیت مدنی برای خسارت ناشی از اکتشاف، استخراج از منابع معدنی بستر دریا^۲ تنظیم شد.^۳ این کنوانسیون تنها کنوانسیون بین‌المللی است که به موضوع مسئولیت مدنی برای خسارات ناشی از فعالیت‌های اکتشاف و استخراج فراساحلی می‌پردازد. کنوانسیون مذکور محدود به دولت‌های ساحلی دریای شمال، دریای بالتیک و قسمت شمالی اقیانوس اطلس است (Sands, 2003:923). این کنوانسیون مبتنی بر مسئولیت محض است (Churchill, 2002: 23) و مسئولیت جبران خسارت آلودگی در نتیجه نشت و تخلیه نفت از تأسیسات فراساحلی بر عهده شخصی است که به‌عنوان راهبر توسط کشور محل انجام فعالیت تعیین می‌شود. در صورت عدم تعیین، شخص کنترل‌کننده فعالیت تأسیسات (راهبر)^۴ مسئول خواهد بود. مطابق ماده ۴ کنوانسیون اقامه دعوا برای جبران خسارت آلودگی

۱. در پی بروز حادثه توری کنیون (Torrey Canyon) در ۱۸ مارس ۱۹۶۷ کنوانسیون بین‌المللی مسئولیت مدنی ناشی از خسارت آلودگی نفتی تنظیم شد. با توجه به کارآمدی رژیم کنوانسیون مسئولیت از آن به‌عنوان مدلی در کنوانسیون بین‌المللی مسئولیت و جبران خسارت در ارتباط با حمل مواد خطرناک و سمی از طریق دریا (۲۰۱۰) استفاده شده است، اما کنوانسیون مذکور هنوز لازم‌الاجرا نشده است و نمی‌توان در مورد موفقیت آن اظهار نظر کرد.

2. 1977 Convention On Civil Liability For Oil Pollution Damage Resulting From Exploration For And Exploitation Of Seabed Mineral Resources (1977 CLEE).

3. LEG 78/10 of 13 August 1998, para. 8.1.

4. Art 1- 3- Operator" means the person, whether licensee or not, designated as operator for the purposes of this Convention by the Controlling State, or, in the absence of such designation, the person who is in overall control of the activities carried on at the installation.

نباید علیه کارمندان یا نمایندگان راهبر صورت پذیرد. از این رو تلاش شده است با مسئول شناختن راهبر امکان جبران خسارت تسهیل شود. راهبر تنها در صورت اثبات این امر که خسارت، ناشی از درگیری مسلحانه، حادثه طبیعی استثنایی یا چاه متروکه (چاه رهاشده به مدت بیش از پنج سال) است، از مسئولیت مبرا می‌شود. به موجب ماده ۱۵ این کنوانسیون دولتهایی که دستگاه‌های فراساحلی در قلمرو آنها قرار دارد، می‌توانند برای خسارت آلودگی سقف مسئولیت بالاتر یا حتی مسئولیت بدون سقف پیش‌بینی کنند.^۱ در ماده ۸ کنوانسیون نیز اخذ بیمه اجباری پیش‌بینی شده است.^۲ به‌طور کلی دو دیدگاه در خصوص این کنوانسیون وجود داشت: دیدگاه کشورهای معتدل که هدفشان هماهنگی قوانین بود و دیدگاه کشورهای تندرو که خواستار رژیم سختگیرانه‌تری در مقایسه با رژیم تانکرهای نفتی بودند (Dubais, 1977: 63). اما این اختلاف‌ها نتیجه مناسبی در پی نداشت، زیرا کنوانسیون تهیه‌شده فاقد مقرره‌های اساسی مورد نیاز است. یکی از اهداف مندرج در مقدمه کنوانسیون، تنظیم مقررات و رویه‌های متحدالشکل در تعیین مسئولیت و فراهم کردن جبران خسارت کافی است. با وجود این ماده ۱۵ متعارض با این هدف، سبب عدم قطعیت موضوع شده، زیرا موجب تفاوت رژیم دولتهای متعاهد شده و تعیین میزان حمایت اعطایی تحت کنوانسیون را دشوار ساخته است. همان‌طور که اشاره شد، ماده ۸ راهبر را به اخذ بیمه مورد نیاز یا سایر الزامات مالی دیگر به‌منظور پوشش مسئولیت ملزم می‌کند. با وجود این برخلاف رژیم کنوانسیون مسئولیت ۱۹۹۲ که مبلغ بیمه مطابق حدود مسئولیت ثابت بود. در این کنوانسیون میزان بیمه یا تضمین مالی از جمله نوع و شرایط بیمه توسط دولتی تعیین می‌شود که در زمینه عملیات فراساحلی صلاحیت دارد. کنوانسیون حداقل مبلغ ۳۵ میلیون حق برداشت ویژه را مقرر کرده است (Dubais, 1977: 67).^۳ الزامات دولت متعاهد می‌تواند تعهدات غیرمعقول و هزینه‌بر برای راهبر ایجاد کند. شایان ذکر است، میزان حداقل بیمه مقرر شده از میزان مسئولیت تحدید شده کمتر است. بنابراین اگر دولت متعاهد حداقل بیمه را رعایت کند، درحالی‌که میزان مسئولیت ۴۰ میلیون حق برداشت ویژه^۴ است، در صورتی‌که راهبر از نظر مالی قادر به جبران نباشد، همچنان ریسک عدم جبران خسارت وجود دارد. برای مثال در کنوانسیون مسئولیت ۱۹۹۲ مسئولیت محض اما محدود به‌همراه بیمه اجباری و صندوق به‌عنوان ابزار تکمیلی جبران خسارت، تعادل بین منافع تجاری و جبران خسارت سریع و کافی ایجاد کرده است. اما عدم اعمال موارد ضروری این کنوانسیون نسبت به کنوانسیون مسئولیت مدنی برای خسارت ناشی از اکتشاف سبب عدم موفقیت آن شده است. علاوه‌بر این موارد می‌توان به ماده ۱۱ اشاره کرد که به

1. 1977 CLEE, *supra* note, Article 15(1).

2. 1977 CLEE, *supra* note 161, Article 8(1).

3. 1977 CLEE, *supra* note 161 Article 8(1).

4. 1977 CLEE, *supra* note, Article 6(1).

موجب آن امکان اقامه دعوی جبران خسارت در دادگاه‌های دولت متعاقد متأثر از آلودگی و دولت متعاهدی که دستگاه در حوزه صلاحیت آن است، وجود دارد. عدم یکسان‌سازی و هماهنگی در حوزه ماده ۱۵ در اینجا مشکل‌ساز می‌شود، زیرا مدعی تمایل دارد در کشوری اقامه دعوا کند که مسئولیت بیشتری در خصوص بروز خسارت آلودگی برای راهبر وجود دارد، در حالی که راهبر، کشوری را ترجیح می‌دهد که مسئولیت کمتری برای این موضوع مقرر می‌دارد، بنابراین این موضوع سبب طولانی شدن روند جبران خسارت می‌شود. این کنوانسیون به علت نقص‌های مورد اشاره و ضعف‌های آن لازم‌الاجرا نشده است.

۲. توافقنامه مسئولیت آلودگی فراساحلی

به منظور ایجاد جبران خسارت ناشی از فوران چاه‌های نفتی فراساحلی، توافقنامه‌ای بین ۱۳ شرکت بزرگ نفتی تحت عنوان توافقنامه مسئولیت آلودگی فراساحلی^۱ منعقد شد (Hancock & Stone, 1982: 377, 393 & 394) و طبق این توافقنامه طرفین متعهد شدند که پاسخگوی دعاوی پاکسازی و جبران خسارت آلودگی‌اند و در صورت بروز آلودگی مسئولیت محض را بپذیرند. موارد محدودی همانند جنگ، اقدامات با سوءنیت اشخاص ثالث، تقصیر یا اقدامات اشتباه مقامات دولتی، پیروی از دستورهای صادره از سوی دولت صادرکننده مجوز یا تقصیر مشترک مدعی به عنوان استثنائات مسئولیت محض پیش‌بینی شده است. خسارت آلودگی در این توافقنامه به معنای خسارت مستقیم در نتیجه آلودگی ناشی از نشت نفت است. منظور از اقدامات جبرانی اقدامات معقول راهبر یا مقام دولتی به منظور جلوگیری، کاهش یا از بین بردن خسارت آلودگی یا تأثیر نفت (به جز اقدامات کنترل چاه) است (Tromans, 2015: 265). توافقنامه مسئولیت آلودگی فراساحلی توسط انجمنی که در قالب شرکت ایجاد شده است، اداره می‌شود. در این توافقنامه مسئولیت محض اما محدود شده پذیرفته شده است. مسئولیت محض راهبرها را به برنامه‌ریزی قوی برای سازوکارهای پیشگیرانه و اقدامات جبرانی سریع در صورت بروز حادثه تشویق می‌کند. یکی دیگر از اهداف توافقنامه تضمین پاسخگویی به دعاوی است، از این رو، در این زمینه دو سازوکار پیش‌بینی شده است. از یک سو انجمن اطمینان حاصل می‌کند که طرفین قرارداد توانایی مالی برای ایفای تعهداتشان دارند. بدین منظور باید مدارک بیمه، خودبیمه‌گری یا سایر ابزار و اسناد رضایت‌بخش را ارائه کنند. از سوی دیگر، طرفین توافق می‌کنند که در صورت ناتوانی یکی از متعاقدين در ایفای تعهداتش، سایرین به صورت تضامنی در پرداخت خسارت مشارکت جویند.^۲ همچنین در صورتی که یکی از طرفین قادر به پاسخگویی به دعاوی مطروحه نباشد، سایرین باید به پرداخت غرامت به‌طور نسبی اقدام کنند. در این

1. Offshore Pollution Liability Agreement (OPOL).

2. OPOL, Offshore Pollution Liability Agreement, Clause III.2.

حالت میزان پرداخت غرامت بر مبنای تعداد تأسیساتی که در زمان بروز حادثه توسط آنها راهبری می‌شود، تعیین می‌شود.^۱ مسئولیت راهبر تا میزان ۲۵۰ میلیون دلار آمریکا برای هر حادثه در نظر گرفته شده که نیمی از آن برای حل و فصل دعاوی خسارت آلودگی و نیمی دیگر برای اقدامات جبرانی پیش‌بینی شده است؛ اگرچه پس از پاسخگویی به همه دعاوی مبلغ اضافه در یک گروه برای پاسخگویی سایر دعاوی در گروه دیگر اختصاص می‌یابد. مطابق این توافقنامه دعاوی باید ظرف مدت یک سال از زمان وقوع حادثه اقامه شوند. "موافقت‌نامه صرفاً نسبت به خسارات مستقیم ناشی از آلودگی‌هایی که در نتیجه نشت نفت از تأسیسات فراساحلی در قلمرو دولت‌هایی از جمله بریتانیا، دانمارک، آلمان، فرانسه، ایرلند، هلند، نروژ، جزایر فارو، جزیره من (Isle of Man) و گرینلند ناشی می‌شود، اعمال می‌گردد" (Tromans, 2015:266). تأسیسات تحت پوشش به‌طور موسع تعریف شده و با وجود شمول موافقت‌نامه در خصوص واحدها و سکوهای حفاری، سازه‌های رهاشده از آن استثنا شده است. در این توافقنامه خسارت آلودگی به‌عنوان ضرر و خسارت مستقیم (به‌جز ضرر و خسارت به تأسیسات فراساحلی) در نتیجه آلودگی ناشی از نشت نفت تعریف می‌شود.^۲ این موضوع که خسارت به محیط زیست به‌تنهایی تحت پوشش قرار می‌گیرد، موضوع اختلافی است. به عقیده عده‌ای تعریف ارائه‌شده موسع و مبهم است و شامل خسارت زیست‌محیطی فارغ از اینکه منافع بشر را تحت تأثیر قرار دهد، می‌شود. با توجه به این تعریف ممکن است خسارت زیست‌محیطی کنار گذاشته شود، چراکه توافقنامه خسارت اشخاص متأثر و مقامات عمومی را جبران می‌کند (Rochette, Wemaëre, Chabason & Callet, 2014:23). مطابق راهنمای منتشره برای مدعیان، دعاوی می‌تواند همانند خسارت آلودگی شامل هزینه اقدامات متعارف برای جلوگیری، کاهش یا از بین بردن خسارت آلودگی شود. خسارات مالی غیرمستقیم ناشی از آلودگی تحت پوشش توافقنامه قرار نمی‌گیرند. اختلافات موضوع این توافقنامه صرفاً باید توسط داوری تحت مقررات اتاق بازرگانی بین‌المللی حل و فصل شود. اگرچه پیوستن به این توافقنامه توسط راهبرها اختیاری است، آنها می‌توانند در هر زمان از توافق انصراف دهند. با وجود این بریتانیا عضویت در این توافقنامه را به‌عنوان شرط ضروری برای اعطای مجوز اکتشاف و تولید نفت و گاز فراساحلی قرار داده است. قانونگذاران می‌توانند لزوم عضویت را به‌عنوان پیش‌شرط اعطای مجوز قرار دهند، اما قادر نیستند در شروط قراردادی که بین اشخاص ثالث (راهبرها) منعقد می‌شود، مداخله کنند. از جمله ضعف‌های توافقنامه، قلمرو محدود و پایین بودن سقف مسئولیت آن است. همان‌طور که حادثه Macondo (دیپ واتر هورایزون) در خلیج مکزیک نشان داد، آلودگی نفتی از سکوها ممکن است پرهزینه‌تر از آلودگی ناشی از تانکرهای نفتی باشد (Smith, 2011:1496). با توجه

1. OPOL, Articles of Association of the Offshore Pollution Liability Association Limited, Appendix 3.

2. OPOL, Offshore Pollution Liability Agreement, Clause I.13.

به ویژگی قراردادی و خصوصی بودن توافقنامه توانایی ایجاد وحدت در سطح جهانی را ندارد، زیرا دولت‌ها می‌توانند بدون هیچ محدودیتی در زمینه قرار دادن مسئولیت بیشتر یا استانداردهای متفاوت و مغایر با قرارداد اقدام کنند. اما وجود چنین رژیم جبران خسارتی در دریای شمال نشان می‌دهد که قابلیت ایجاد چارچوب مسئولیت و جبران خسارت در صنعت حفاری وجود دارد. از این رو، این تجربه می‌تواند در تنظیم کنوانسیون بین‌المللی در خصوص مسئولیت مدنی و جبران خسارت مورد توجه قرار گیرد و در شناسایی ریسک‌هایی که صنعت حاضر به پذیرش آن است، مؤثر واقع شود.

طراحی رژیم مسئولیت و جبران خسارت برای آلودگی ناشی از فعالیت‌های حفاری فراساحلی

در جلسه ۹۷ کمیته حقوقی سازمان بین‌المللی دریانوردی، اندونزی پیشنهادی^۱ مبنی بر افزودن برنامه کاری در خصوص مسئولیت خسارت آلودگی نفتی ناشی از اکتشاف و استخراج را به کمیته ارائه کرد. این پیشنهاد در پی بروز حادثه سکوی نفتی فراساحلی مونترا واقع در منطقه انحصاری اقتصادی استرالیا مطرح شد. در ۲۱ اوت ۲۰۰۹ سکوی مذکور در زمان حفاری به دلیل فوران چاه تخلیه شد. در پی این حادثه دولت اندونزی اعلام کرد که نشت نفت از مونترا به محیط دریایی آب‌های اندونزی در دریای تیمور آسیب وارد کرده است. اندونزی به لزوم پیش‌بینی رژیم بین‌المللی به منظور تنظیم فعالیت‌های اکتشافی و استخراجی تأکید و همچنین تصریح کرد که همه شرکت‌های حفاری فراساحلی ملزم به داشتن بیمه و پوشش خسارات محیط زیست دریایی در صورت بروز حادثه‌اند. این کشور خاطر نشان کرد که پوشش کلیه هزینه‌های خسارات بسیار حائز اهمیت است، چراکه ممکن است این امر توسط شرکت کوچک راهبر دستگاه حفاری دشوار باشد. با عنایت به اینکه معاهده‌ای در مورد آلودگی فرامرزی در نتیجه اکتشاف و استخراج فراساحلی وجود ندارد، اندونزی بر این عقیده بود که توسعه ابزار بین‌المللی در خصوص موضوع می‌تواند بهترین راه‌حل برای مشکلات مشابه در آینده باشد. این کشور در پیشنهاد خود به عوامل متعددی از جمله مسئولیت محض مالک یا راهبر، بیمه اجباری و ... که می‌بایست در رژیم مسئولیت و جبران خسارت پیشنهادی گنجانده شود، اشاره می‌کند.^۲ اندونزی تلاش کرد تا تحلیلی از وضعیت و ابزار موجود در آن زمان از جمله الزامات تحت کنوانسیون بین‌المللی جلوگیری از آلودگی دریا ناشی از کشتی‌ها (مارپل) و کنوانسیون آمادگی، پاسخگویی و مقابله در برابر آلودگی نفتی ۱۹۹۰ ارائه دهد.

1. LEG 97/14/1, of 10 September 2010.

2. Annex II of LEG 97/14/1.

کمیت به بررسی پیشنهاد اندونزی در این حوزه پرداخت. مخالفان پیشنهاد اندونزی اعلام داشتند که مطابق کنوانسیون حقوق دریاها، صلاحیت سازمان بین‌المللی دریانوردی (آی‌مو) مربوط به سکوها نفتی محدود به تأثیرات آن بر نوبری دریایی است. نماینده نروژ اعتقاد داشت که اکتشاف و استخراج فراساحلی نفت از صنعت کشتیرانی متفاوت است و در واقع فعالیت فراساحلی اصولاً در فلات قاره کشورها انجام می‌گیرد که تحت صلاحیت دولت ساحلی قرار دارد. همچنین عنوان شد که توافقات دوجانبه می‌توانند این نگرانی را پوشش دهند. در نهایت نماینده نروژ در مورد ایجاد رژیم بین‌المللی اظهار تردید کرد. علاوه بر این دولت‌ها اعتقاد داشتند که احتمال بروز خسارت ناشی از فعالیت‌های فراساحلی بسیار کمتر از احتمال آلودگی ناشی از تانکرهای نفتی است، از این رو با این موضوع مخالفت کردند. پیشنهاد از لحاظ تئوری جذاب بود، اما دیدگاه‌هایی در مخالفت با پیشنهاد اندونزی مطرح شد و موضوعات عملی چشمگیری مورد بحث قرار گرفت. موضوع برای بررسی به اجلاس جی-۲۰ نیز ارجاع شد. در این اجلاس رئیس‌جمهور روسیه اعلام کرد که سازوکاری بین‌المللی برای جلوگیری از حوادث فراساحلی باید مورد توجه قرار گیرد. همچنین پیشنهاد شد که شرکت‌های بین‌المللی فعال در حوزه تولید نفت درصدی از منابع را به صندوق تلفیقی برای تضمین ریسک حوادث اختصاص دهند. کمیته حقوقی سازمان بین‌المللی دریانوردی به لزوم توسعه پیشنهاد اندونزی به صورت بین‌المللی تأکید کرد. با توجه به عدم موفقیت کشورها در تنظیم توافقی جهانی به دلیل اختلاف‌های موجود، دیدگاه منطقه‌ای برای پوشش این موضوع پذیرفته شد. اعتقاد بر این است چارچوب‌های منطقه‌ای ابزار مناسبی برای کنترل فعالیت‌های حفاری فراساحلی‌اند. بنابراین کمیته حقوقی در جلسه ۹۹ در آوریل ۲۰۱۲ به این نتیجه رسید که ترتیبات دوجانبه و منطقه‌ای بهترین راه برای پوشش موضوع آلودگی ناشی از اکتشاف و استخراج سازه‌های فراساحلی است و نیازی به توسعه کنوانسیون جهانی در این حوزه وجود ندارد (Rochette, Wemaëre, Chabason & Callet, 2014:26). با توجه به لزوم تنظیم رژیم حقوقی جامع، موضوعاتی که در طراحی نظام مسئولیت مدنی و جبران خسارت برای آلودگی نفتی ناشی از فعالیت‌های حفاری فراساحلی مورد نیاز است، بررسی می‌شود:

۱. نوع خسارت تحت پوشش

ضرر و خسارت تحت پوشش رژیم مسئولیت و جبران خسارت باید تا حد ممکن موسع باشد و در کنار ضرر اقتصادی شامل خسارت زیست‌محیطی شود. در صورت مشخص نبودن مصادیق خسارت آلودگی معاهده تنظیمی از جبران خسارت کامل قربانیان بعد از حوادث عظیم نفتی ناتوان خواهد بود (Smith, 2011:1496).

۲. مسئولیت جهت‌دار

در فعالیت‌های حفاری فراساحلی اشخاص متعددی از جمله صاحب امتیاز (مجوز)، راهبر، پیمانکاران اصلی و پیمانکاران فرعی دخیل‌اند. در صورت بروز آلودگی نفتی امکان مسئولیت راهبر، پیمانکار حفاری، سازنده تأسیسات یا مجموعه آنها وجود دارد. شناسایی خواننده برای زیان‌دیده به‌عنوان خواهان پیچیده و زمانبر است. به نظر عده‌ای مسئولیت باید بین دارنده امتیاز و پیمانکاران تقسیم شده و دامنه وسیعی از اشخاص دخیل در مالکیت و کنترل پروژه دستگاه فراساحلی مسئول شناخته شوند (Rares, 2011). اما این امر سبب عدم شفافیت در اخذ پوشش‌های بیمه‌ای لازم و تضامین مورد نیاز می‌شود. وجود مقرره‌ای ناظر بر مسئولیت جهت‌دار (Channelling of Liability) امکان جبران خسارت و شناسایی مسئول را برای زیان‌دیده آسان‌تر می‌کند. در این صورت مسئولیت محدود به شخص تعیین‌شده به موجب قانون می‌شود که سایر اشخاص فارغ از مشارکتشان در بروز خسارت استثنای می‌شوند. مسئولیت جهت‌دار اولین بار در کنفرانس ۱۹۶۹ در خصوص رژیم مسئولیت آلودگی نفتی مطرح شد. در این کنوانسیون به‌جای مسئول دانستن واردکننده زیان مالک ثبت‌شده کشتی فارغ از ارتکاب خطا برای خسارت مسئول شناخته شد (Boyle, 2005). در عملیات حفاری فراساحلی نیز با عنایت به نقش راهبر در عملیات و به‌منظور جلوگیری از بروز مشکل و تسریع جبران خسارت، می‌توان بر مبنای مسئولیت جهت‌دار راهبر را مسئول شناخت. تخصیص ریسک بین راهبر و پیمانکاران در صنعت حفاری منعکس‌کننده نقش تعیین‌کننده راهبر است. تصمیم‌گیری در مورد طراحی چاه یا برنامه‌ریزی و اجرای عملیات در محل چاه که اهمیت اساسی در حفاری ایمن دارد، توسط راهبر صورت می‌پذیرد. راهبر دارای قدرت تعیین و تأیید پیمانکاران است و کنترل عملیات پیمانکاران نیز توسط راهبر انجام می‌گیرد. اصولاً تخصیص ریسک در قراردادهای بین راهبرها و پیمانکاران به‌گونه‌ای انجام می‌گیرد که بیشترین بخش ریسک یا سخت‌ترین آنها بر عهده طرفی گذاشته شود که برای کنترل، جلوگیری یا مدیریت ریسک در موقعیت بهتری قرار دارد. اعمال مسئولیت به‌صورت انفرادی و تضامنی بر راهبر و پیمانکاران باید با توجه به توانایی پیمانکار برای تقبل چنین مسئولیتی و توانایی اخذ پوشش بیمه‌ای مورد نیاز بررسی شود. در حال حاضر اصولاً اخذ بیمه‌های مورد نیاز به‌منظور پوشش ریسک‌های چاه‌ها همانند فوران و آلودگی بر عهده راهبر قرار می‌گیرد. شایان ذکر است در مورد تانکرهای نفتی با توجه به نقش تعیین‌کننده صاحبان کشتی، آنها مسئول شناخته می‌شوند. از این‌رو، با توجه به نقش مهم راهبر باید در صورت آلودگی ناشی از فعالیت‌های حفاری فراساحلی مسئول شناخته شوند.

۳. مسئولیت محض به صورت تحدید شده

برای جبران خسارت سریع و کافی در حوزه حفاری فراساحلی مسئولیت محض مطلوب است. در این نظام مسئولیتی نیازی به اثبات تقصیر نیست و ورود ضرر و اثبات رابطه سببیت بین ضرر و فعالیت صورت گرفته کفایت می‌کند. مسئولیت محض تضمین‌کننده جبران خسارت آلودگی نفتی زیان‌دیدگان است. با توجه به پیچیدگی صنعت و عملیات حفاری پیش‌بینی رژیم مسئولیت مبتنی بر تقصیر می‌تواند مانعی برای زیان‌دیدگان جهت جبران خسارت باشد. همان‌طور که پیشتر در مورد مسئولیت مدنی به‌عنوان راهکاری برای درونی کردن هزینه‌ها بیان شد، طرفداران این نظریه از مسئولیت محض به‌منظور دستیابی به اهدافشان حمایت می‌کنند، زیرا مسئولیت محض به‌طور مستقیم افراد را وادار به تحمل هزینه‌های فعالیتشان می‌کند (بادینی، ۱۳۸۴: ۴۱۷). موارد مختلف مسئولیت محض را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد: مسئولیت محض گاه به‌دلیل تجاوز به حقوق و منافع زیان‌دیده است؛ گاه مسئولیت محض نیابتی است که از طرفی مبتنی بر وجود رابطه‌ای خاص بین خطا و خطاکار و از طرف دیگر فعالیت خوانده است؛ دسته سوم مسئولیت مبتنی بر پیامد است که عناصر آن عبارت است از انجام فعالیتی خاص، به‌بار آمدن خسارت (پیامد) و وجود رابطه سببیت بین فعالیت و خسارت (پیامد). آلودگی محیط زیست نمونه‌ای از دسته سوم است (بادینی، ۱۳۸۴: ۴۱۷). به‌طور کلی برای فعالیت‌های با ریسک زیاد، اثبات خسارت وارده بسیار دشوار است، بنابراین در این موارد مسئولیت محض پیش‌بینی می‌شود. اگر مسئولیت ناظر بر مسائل محیط زیستی، مسئولیت محض باشد و هزینه‌های زیست‌محیطی به‌طور صحیح‌تری در چارچوب مسئولیت و بیمه پیش‌بینی شوند، فعالیت‌های پایدار محیط زیستی در طول زمان حفظ می‌شود. درحالی‌که اصل آلوده‌کننده - پرداخت‌کننده بر این مسئله دلالت می‌کند که آلوده‌کننده باید وادار به پرداخت خسارت شود، سایر مبانی و موارد مورد اشاره ناظر بر تسهیل بازیابی جبران خسارت زیان‌دیدگان است. فلسفه دیگر عدالت تصحیحی (Corrective Justice)^۱ است که به موجب آن مسئولیت مدنی باید ناعدالتی نسبت به زیان‌دیده را اصلاح کند، بنابراین هم بر ضرر ایجادشده و هم پرداخت غرامت تأکید شده است. اگر بی‌عدالتی اثبات شود، جبران خسارت غیرمشروط و محض باید صورت پذیرد. ممکن است اثبات نقض حقوق زیان‌دیده مشکل باشد، بنابراین مسئولیت محض باید براساس حقوق و تعهدات تثبیت‌شده خارج از مسئولیت مدنی مبتنی

۱. این نوع عدالت درصدد برقراری برابری به‌دلیل انتقال ناروای منابع و دارایی است که سابقاً متعلق به یکی از طرفین بوده، اما به ناحق به دیگری منتقل شده است، نمایانگر برابری کمیت‌ها (مقادیر) است، به‌عبارت دیگر، بعد از ورود زیان و انتقال منابع حد وسط نخستین (برابری) از بین می‌رود و از طریق عدالت اصلاحی و الزام واردکننده زیان به جبران خسارت زیان‌دیده عدالت برقرار می‌شود و حد وسط دوباره به حالت اول (برابری) برمی‌گردد (بادینی، ۱۳۸۴: ۹۲-۹۱).

شود. اگر تعهد به عدم آلوده ساختن و حق عدم تضرر از خسارت آلودگی نقض شود، تعهد جبران خسارت تحقق می‌یابد. به‌طور کلی توجیحات زیر برای مسئولیت محض ارائه شده است که در پیش گرفتن هر کدام از آنها به مسئول دانستن گروه خاصی منجر می‌شود؛ اتخاذ دیدگاه مبتنی بر ریسک به انتخاب صاحب امتیاز به‌عنوان مسئول منجر می‌شود، زیرا صاحب امتیاز در خصوص عملیات تصمیم‌گیری می‌کند و از آن سود می‌برد، اتخاذ دیدگاه مبتنی بر سهل‌انگاری (Negligence) به پذیرش راهبر به‌عنوان مسئول منجر می‌شود، زیرا راهبر تصمیمات تفصیلی در مورد پروژه اتخاذ می‌کند. از سوی دیگر، برای زیان‌دیدگان آسان‌تر است که صرفاً یک موضوع مسئولیت وجود داشته باشند، اصل آلوده‌کننده-پرداخت‌کننده به آلوده‌کننده‌ای اشاره می‌کند که تعریف نشده است، اگر هدف صرفاً درونی کردن هزینه‌های آلودگی باشد، مهم نیست که کدام‌یک از طرفین در مرحله اول پرداخت می‌کند، زیرا ضرر بر مبنای قرارداد بازتوزیع می‌شود، اما زمانی که آلوده‌کننده مطرح است، قصور مورد توجه قرار می‌گیرد که اصولاً به مسئولیت راهبر منجر می‌شود، دیدگاه عدالت تصحیحی نیز به بحث قصور نزدیک است و به راهبر اشاره دارد. در صورت بروز ناعدالتی نسبت به زیان‌دیده در نتیجه فعالیت، صاحب امتیاز یا حتی دولت مسئول جبران خسارت است. دیدگاه اقتصادی حقوق در زمینه موضوع مسئولیت می‌تواند بر سطح مراقبت تأثیر بگذارد که در صورت تصمیمات اساسی صاحب امتیاز و تصمیمات جزئی راهبر مسئول خواهند بود (Røsæg, 2015:280).

مسئولیت محض در پیش‌نویس اصول تخصیص ضرر تهیه‌شده توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل پیش‌بینی شده است.^۱ علاوه بر این، مسئولیت محض استاندارد شناخته‌شده‌ای برای فعالیت‌های خطرناک و با ریسک بالاست که در نظام‌های حقوقی مختلف شناسایی و اعمال می‌شود. با توجه به اتخاذ این رژیم مسئولیت توسط توافقنامه مسئولیت آلودگی فراساحلی روشن می‌شود که مسئولیت محض در صنعت حفاری نیز پذیرفته شده است. با وجود این برای ایجاد تعادل لازم مسئولیت باید تحدید شود. مشکلی که در خصوص تحدید مسئولیت وجود دارد، این است که چه سطحی از مسئولیت باید به‌عنوان سقف مسئولیت پیش‌بینی شود. با توجه به کنوانسیون مسئولیت ۱۹۹۲ و لزوم بازنگری سقف پیش‌بینی‌شده در نتیجه بروز حوادث جدید، منطقی چنین محدودیت‌هایی مورد سؤال قرار می‌گیرد. تحدید مسئولیت نقش اساسی در پذیرش مسئولیت محض ایفا می‌کند. در صورت نبود تحدید مسئولیت ممکن است آنچه‌ان تمایلی به پذیرش مسئولیت محض وجود نداشته باشد. پیش‌بینی جبران خسارت مرحله‌ای (به شرح بند ۵) می‌تواند مشکل جبران خسارت کافی را که در صورت پیش‌بینی مسئولیت تحدیدشده قابل تحقق است، کاهش دهد.

1. ILC Draft principles on allocation of loss, *supra* note, para 13.

۴. بیمه اجباری

برای تضمین پرداخت غرامت، رژیم مسئولیت باید دربردارنده الزام به اخذ پوشش بیمه‌ای باشد، زیرا برای کارایی رژیم مسئولیت مدنی شخص مسئول باید توانایی پرداخت داشته باشد. در پروژه‌های فراساحلی مشارکت فعال بیمه‌گران دخیل در بخش انرژی ضروری است و از پیش‌نیازهای آن محسوب می‌شود (Shaw, 2012). تحدید مسئولیت سبب ایجاد اطمینان در بازار بیمه و تقویت توانایی این بازار برای تضمین ریسک‌ها می‌شود.

۵. مرحله تکمیلی یا جایگزین جبران خسارت

ایجاد مراحل بعدی جبران خسارت و توسعه آن در قالب تشکیل صندوق جبران خسارت در طول زمان سبب می‌شود که ریسک و تحمل ضرر در میان ذی‌نفعان صنعت تقسیم شود. ساختار کنوانسیون مسئولیت ۱۹۹۲ چگونگی تقسیم مسئولیت جبران خسارت بین دو بازیگر اصلی مالک کشتی (به‌عنوان حمل‌کننده و طرف منتفع از فعالیت) و واردکنندگان بزرگ نفتی (به‌عنوان صاحبان محموله) را نشان می‌دهد. این کنوانسیون می‌تواند راهنمای مناسبی برای تنظیم نظام مسئولیت مدنی صنعت حفاری فراساحلی باشد. با توجه به اینکه دولت‌ها بزرگ‌ترین ذی‌نفعان توسعه صنعت حفاری فراساحلی و تولید نفت و گاز هستند، لازم است که در این حوزه مشارکت داشته باشند. چنین مشارکتی می‌تواند از طریق وضع مالیات برای فعالیت‌های فراساحلی حاصل شود. میزان مشارکت نیز می‌تواند بر مبنای میزان نفت تولیدی توسط دولت یا چاه‌های حفرشده تعیین شود. با توجه به نبود مقررات بین‌المللی در حوزه حفاری فراساحلی، این امر که آیا ایجاد صندوق جبران خسارت سبب ترغیب دولت‌ها به پیگیری کنوانسیون جهانی یا تنظیم و مقرر کردن قوانین سختگیرانه‌تر در خصوص فعالیت‌های فراساحلی می‌شود، محل اختلاف است.

نتیجه‌گیری

فعالیت‌های حفاری فراساحلی از جمله فعالیت‌های مجاز اما خطرناکی‌اند که آلودگی ناشی از آنها می‌تواند بر سایر مناطق خارج از قلمرو تحت حاکمیت کشور محل انجام فعالیت سرایت کند. از این‌رو موضوع مسئولیت بین‌المللی دولت مطرح می‌شود، اما لزوم نقض حقوق بین‌الملل به‌عنوان مبنای مسئولیت دولت‌ها چالشی جدی برای تضمین جبران خسارت ناشی از فعالیت‌های حفاری فراساحلی است. بنابراین، توسل به این رژیم مسئولیتی نمی‌تواند چارچوب رضایت‌بخشی را برای تضمین حقوق قربانیان خسارت فرامرزی به‌صورت سریع و کافی ایجاد کند. از سوی دیگر، عمده فعالیت‌های حفاری فراساحلی توسط بازیگران خصوصی انجام

می‌گیرد. بنابراین از رژیم مسئولیت مدنی بین‌المللی می‌توان به‌عنوان ابزاری برای متعهد کردن بازیگران خصوصی از طریق حقوق بین‌الملل و تضمین جبران خسارت استفاده کرد. رژیم مسئولیت مدنی بین‌المللی علاوه بر فراهم آوردن امکان دسترسی به اشخاص مسئول، استانداردهای مسئولیت را در دولت‌های متعاقد هماهنگ می‌کند. یکپارچگی قواعد مسئولیت و دسترسی به غرامت از طریق دادگاه‌های ملی سبب رفع نواقص جبران خسارت تحت مسئولیت ناشی از اعمال متخلفانه می‌شود. بنابراین با ایجاد این رژیم می‌توان به ابزاری کارآمد در راستای اهداف حقوق بین‌الملل محیط زیست دست یافت.

در حال حاضر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بی‌شماری در خصوص جلوگیری از آلودگی دریایی وجود دارد. اگرچه کنوانسیون‌هایی ناظر بر مسئولیت مدنی ناشی از نشت نفت از کشتی‌ها وجود دارد، اما تاکنون کنوانسیون‌هایی برای پوشش مسئولیت مدنی بین‌المللی خسارت آلودگی فعالیت‌های حفاری فراساحلی اجرایی نشده است. از این‌رو، در طراحی نظام کارآمد مسئولیت مدنی و جبران خسارت برای آلودگی نفتی ناشی از فعالیت‌های حفاری فراساحلی می‌بایست عناصری همانند تعیین خسارات تحت پوشش (از جمله خسارات زیست‌محیطی)، مسئولیت جهت‌دار، مسئولیت محض به‌صورت تحدیدشده، بیمه اجباری، مرحله تکمیلی یا جایگزین جبران خسارت (صندوق جبران خسارت) مورد توجه قرار گرفته و سند تنظیمی عناصر مذکور را که تضمین‌کننده جبران خسارت زیان‌دیدگان است، دربرگیرد.

منابع

۱. فارسی

۱. بادینی، حسن (۱۳۸۴). *فلسفه مسئولیت مدنی*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲. *تحقیقی از دانشگاه هاروارد در مجله حقوقی هاروارد* (۱۳۸۰). حقوق بین‌الملل محیط زیست، ترجمه سید فضل‌الله موسوی، تهران: میزان.
۳. دبیری، فرهاد؛ پورهاشمی، سید عباس؛ رحمتی، سهیلا (۱۳۹۵). تحلیل حقوقی پرداخت بلاواسطه غرامت زیست‌محیطی فرامرزی به اشخاص غیردولتی زیان‌دیده، در *رهیافت‌های نوین در پرتو حقوق بین‌الملل محیط زیست*، طبیبی، سبحان، تهران: خرسندی.
۴. رابینسون، نیکلاس؛ کولاسوریا، لال کورو (۱۳۹۰). *مبانی حقوق بین‌الملل محیط زیست*، ترجمه سید محمدمهدی حسینی، تهران: میزان.
۵. موسوی، سید فضل‌اله (۱۳۹۵). *مسئولیت در حقوق بین‌الملل محیط زیست*، در *رهیافت‌های نوین در پرتو حقوق محیط زیست*، تهران: خرسندی.

۲. انگلیسی

A) Books

6. Beyerlin, Ulrich (2007). "Different Types of Norms in International Environmental Law Policies, Principles and Rules" in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée & Ellen Hey (eds), The Oxford Handbook of International Environmental Law (Oxford: OUP) 427.
7. Fitzmaurice, Malgosia (2007). "International Responsibility and Liability" in Daniel Bodansky, Jutta Brunnée & Ellen Hey, eds, The Oxford Handbook of International Environmental Law (Oxford: OUP 2007) 1011.
8. Lyons Youna, (2015). "Transboundary pollution from offshore activities: a study of the Montara offshore oil spill" in S.Jayakumar et al (eds), Transboundary Pollution: Evolving Issues of International Law and Policy (London: Edward Edgar Publishing Limited).
9. Nicholas de Sadeleer (2002). Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules, translated by Susan Leubusher (New York: Oxford University Press)
10. Røsæg Erik, (2015). The Norwegian Perspective With Regard to Liability Regimes Concerning Oil Rigs and Installation, in Soyer. Baris and Lettenborn, Andrew, Offshore Contracts and Liabilities, Informa Law fromRouledge, 1st ed.
11. Sands Philippe(2003). *Principles of International Environmental Law Cambridge*, United Kingdom: Cambridge University Press.
12. Scovazzi, Tullio, (2009). The Mediterranean Guidelines for the Determination of the Environmental Liability and Compensation: The Negotiation for the Instrument and the Question of Damage that Can Be Compensated, A. von Bogdandy and R. Wolfrum,(eds.), Max Planck Yearbook United Nations Law, Vol 13.
13. Tromans QC. Stephen, (2015). Pollution From Offshore Rigs and Installations (UK Law), in Soyer.Baris and Lettenborn, Andrew, Offshore Contracts and Liabilities, Informa Law fromRouledge, 1st ed.

B) Articles

14. Boyle A.E., (2005). "Globalising Environmental Liability: The Interplay Of National And International Law", *Journal of Environmental Law*, Vol 17 No 1, 3-26.
15. Churchill Robin R., (2002). "Facilitating (Transnational) Civil Liability Litigation for Environmental Damage by Means of Treaties: Progress, Problems, and Prospects" Yearbook of Int'l Env L 3.
16. Dubais Bernard A., (1977-78). "The 1976 London Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage from Offshore Operations" 9 J Mar L & Com.
17. Gaines Sanford E. (1991) . "The Polluter-Pays Principle: From Economic Equity to Environmental Ethos" (1991). 26 Tex Int'l L J 463.
18. Hancock William N.& Stone Robert M., (1982). "Liability for Transnational

- Pollution Caused by Offshore Oil Right Blowout*” 5 Hastings Int’l & Comp L Rev.
19. Rares, S. (2011). “*The need for an international Convention to deal with offshore hydrocarbon leaks*”, A paper presented at the 2011 Biennial Mini Conference of the Maritime Law Association of Australia and New Zealand (NSW Branch), Lillianfels, Katoomba on 11 March 2011. http://www.fedcourt.gov.au/aboutct/judges_papers/speeches_rasesj14.html
 20. Rochette Julien,(2014) Wemaëre Matthieu, Chabason Lucien, Callet Sarah, *Seeing beyond the horizon for deepwater oil and gas: strengthening the international regulation of offshore exploration and exploitation*, IDDRI SciencesPo.
 21. Sachs Noah, (2008). “*Beyond the Liability Wall: Strengthening Tort Remedies in International Environmental Law*” 55 UCLA Law Review 837.
 22. Shaw Richard, (2012). “*Regulation of offshore activity – Pollution liability and other aspects*” *Comite Maritime International*, Beijing International Conference 2012.
 23. Smith Marissa, (2011). “*The Deepwater Horizon Disaster: An Examination of the Spill’s Impact on the Gap in International Regulation of Oil Pollution from Fixed Platforms*” 25 Emory Int’l L Rev 1477.