

نقدی بر قانون هواپیمایی کشوری و ضرورت تصویب قانونی جدید در امور هواپیمایی

امیر صادقی نشاط*

دانشیار گروه حقوق خصوصی و اسلامی دانشکده حقوق و علوم سیاسی

دانشگاه تهران

میلاذ صادقی

دانشجوی دکتری حقوق تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی دانشکده حقوق و علوم سیاسی

دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۹/۱۷ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۵/۱۲/۵)

چکیده

اگرچه اقتباس قوانین دولت‌ها از نظام حقوق بین‌الملل هوایی به‌منظور هماهنگی رویه‌ای نسبتاً معمول است، لیکن علاوه بر آن، دولت‌ها نظام هوانوردی خود را اغلب با تصویب قانون هوانوردی که اصلی‌ترین سند حاکم بر امور هوانوردی است، سامان داده‌اند. دولت ایران نیز با وجود قانون اجازه الحاق دولت ایران به مقررات هواپیمایی کشوری بین‌المللی، نظام حقوق ملی خود را با تصویب قانون هواپیمایی کشوری سامان داده است، لیکن اکنون این قانون پس از گذر شش دهه به‌نظر می‌رسد به چیزی بیش از اصلاح ساده نیاز دارد. در این مقاله کوشیدیم تا نشان دهیم که قانون مذکور جز ظاهر ناپیوسته‌اش در سه حوزه قلمرو قانون، امور کلان و امور خرد نقایص بسیاری دارد که باید در تصویب قانونی جدید در امور هواپیمایی موردنظر قرار گیرد. نقص قانون را در توسعه بی‌مجوز قلمرو قانون، ابهام در قلمرو قانون، ضعف و تشویش مقررات در امور کلان و بالاخره کاستی در امور کلان و خرد بررسی کرده‌ایم.

واژگان کلیدی

ایمنی، حقوق هوایی، خسارت، سانحه، مسئولیت، هواپیمای.

۱. مقدمه

بی‌گمان صنعت هوانوردی در زمره پرمقرره‌ترین صنایع جهانی، اغلب ریشه‌های قانونی و مقرراتی خود را در محتوای حقوق بین‌الملل یافته است. باید انصاف داد که کار حقوق بین‌الملل در حدود یک سده اخیر، به‌رغم بعضی نواقص همچون پیش‌بینی امکان عدول دولت‌ها از ضمائیم پیمان شیکاگو [=مقرر در ماده ۳۸ پیمان]، عدم توفیق بعضی از اسناد حاضر به سبب اقبال اندک دولت‌ها، به فراموشی رفتن بعضی از پیش‌نویس‌های سابق [همچون پیش‌نویس کنوانسیون مسئولیت مدنی آژانس‌های کنترل ترافیک هوایی] شایسته تقدیر است. افزون‌بر این، دولت‌ها نیز اغلب کار حقوق بین‌الملل را در مقیاس ملی خود پذیرا می‌شوند. بدین‌نحو که گاه مقررات بین‌المللی عیناً یا ضمن اندکی دگرگونی در مقیاس داخلی حاکم می‌شود، گاه با الهام از اصول آن مقررات، نظم داخلی با نظم بین‌المللی در یک خط، هم‌جهت می‌شود و گاه بر بنیان قوانین نمونه بین‌المللی، نظم داخلی پدید می‌آید. دولت ایران نیز بی‌اعتنا به این عرف نسبتاً مستقر و مستمر در امور هوانوردی نیست، چه همراهی خود را با جامعه بین‌المللی در موارد مختلف نشان داده است. «تصویب‌نامه اجازه اجرای هجده ضمیمه کنوانسیون بین‌المللی هواپیمایی کشوری به سازمان هواپیمایی کشوری» و «ماده‌واحد قانون تعیین حدود مسئولیت شرکت‌های هواپیمایی ایرانی در پروازهای داخل کشور» مثال‌هایی از این تمایل است. با وجود این، اندراج مقررات بین‌المللی در قوانین ملی تنها طریق انتظام حقوق هوایی دولت‌ها نیست، زیرا دولت‌ها به‌رغم نبود حساسیت‌های سیاسی در پذیرایی از استعانت‌های جامعه بین‌المللی در امور هواپیمایی، تمایل دارند تا در مسیر اصل حاکمیت بر قلمرو خویش، امور هواپیمایی ملی را با تصویب قانونی مخصوص، اغلب در عناوینی چون «قانون هواپیمایی کشوری»، «قانون هواپیمایی»، «قانون حمل‌ونقل هوایی» و «قانون ناوبری هوایی» انتظام دهند. دولت ایران نیز به فاصله اندکی پس از «قانون اجازه الحاق دولت ایران به مقررات هواپیمایی کشوری بین‌المللی» یا هم‌زمان با آن، مقیاس ملی خود را در تاریخ ۱۳۲۸/۵/۱ با تصویب «قانون هواپیمایی کشوری» انتظام داد که اکنون پس از گذر شش دهه از قدمتش، کمتر توجه نویسندگان حقوقی و قانونگذار را به مشکلات خود جلب کرده است. با آنکه قانون مذکور در سال‌های ۱۳۳۸، ۱۳۴۷ و ۱۳۶۷ با اصلاح و الحاق برخی مواد، مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است، هنوز هم از آسیب‌ها و مشکلات جدی رنج می‌برد. برای نمونه قانون به موجب ماده ۲۲ با ارجاع عمده موضوعات مهم هواپیمایی به آیین‌نامه‌های اجرایی، بی‌آنکه ذکری از اصول و کلیات آنها کند، نه‌تنها برخلاف شیوه مرسوم قانون‌نویسی عمل کرده (اشراقی آرانی، ۱۳۹۴: ۱۴۶)، بلکه با اتخاذ این حکم نه‌چندان تکلیف‌مدارانه، صنعت و جامعه هواپیمایی را متوجه آسیب‌هایی جدی ساخته است. کشور به دستاویز این حکم، تا

مدت‌های بسیار با تأخیر در تنظیم و تصویب برخی آیین‌نامه‌های اجرایی موضوع این ماده از وجود مقررات محروم شد، به‌نحوی که حتی تاکنون نیز نسبت به برخی موضوعات، آیین‌نامه‌ای را به خود ندیده است. به هر روی فارغ از اشکالات مذکور، از نظر ما قانون در سه زمینه نقایص بسیاری دارد: قلمرو قانون، امور کلان و امور خرد. توسعه بی‌مجاز و ابهام در قلمرو قانون، ضعف و تشویش مقرراتی در امور کلان و نقص به معنای حقیقی یعنی کاستی در امور کلان و خرد در زمره برخی نقایص قانون هستند. اینک در این سخن برآینم تا بیکره قانون مذکور را که فی‌الحال بسان شالوده‌ای مهم، نظام هوانوردی ایران را رقم زده است، با تکیه بر جهات یادشده، بازشناسی و پیشنهاد تصویب قانونی جدید در امور هواپیمایی را ارائه کنیم، زیرا در شرایط فعلی، قانون هواپیمایی کشوری به چیزی بیش از اصلاح یعنی به بازنویسی سراسری نیازمند است.

اما پیش از ملاحظه نقایص، باید گفت که قانون علاوه بر محتوا، از نظر ظاهری نیز بی‌آرایش است، چه آنکه موادش در فصولی جداگانه تنظیم نشده و بخش چشمگیری از مواد سی و پنج‌گانه‌اش به امور جزایی اختصاص یافته است. درحالی‌که مطلوب بود که قانونگذار، مواد قانون را در فصولی مخصوص و جداگانه مقرر می‌داشت و سپس فصلی را به امور جزایی اختصاص می‌داد. شیوه متخذ قانون هواپیمایی کشوری در امور جزایی بیانگر آن است که قانون هواپیمایی کشوری، سیاست کیفری در هوانوردی را راه‌حل آخر ندانسته و حتی در حکمی سخت و نادر، تخلف از مقررات آیین‌نامه‌ای این قانون را موجب کیفرهایی مشخص خوانده است (ماده ۳۴). همچنین گفتنی است که قانون هواپیمایی کشوری، فاقد تعاریف از مفاهیم است و این در حالی است که فنی بودن امور در هوانوردی، مقتضی آن است که مفاهیم پیش از همه به‌دقت تعریف شود.

۲. قلمرو قانون

رسم قانونگذاری مدرن، خاصه در امور فنی این است که قلمرو قانون از سه جهت زمانی، مکانی و موضوعی معین شود. با گذر از ابهام در قلمرو مکانی قانون هواپیمایی کشوری، باید گفت که اگرچه قانون مذکور همانند بسیاری از قوانین دیگر کشورها، مقررات مربوط به قلمرو قانون را ضمن فصل یا عنوانی مخصوص ارائه نداده، لیکن با ملاحظه مادتين یک و دو، تکلیف قلمرو آن از نظر موضوعی روشن شده است. چنانکه می‌خوانیم: «منظور از هواپیما که در این قانون ذکر می‌شود، وسیله نقلیه‌ای است که بتواند در نتیجه عکس‌العمل هوا خود را در فضا نگاهدارد» و «این قانون مربوط به هواپیماهای کشوری است و شامل هواپیماهای نظامی

نمی‌باشد». پس قلمرو موضوعی قانون همچنان که از عنوان آن نیز پیداست، در ملاحظه با دو امر یعنی هواپیما و عملیات آن است. در زیر نقص قانون در این دو سطح بررسی می‌شود.

۱.۲. معنای هواپیما

باید گفت که نخستین نقص قانون هواپیمایی کشوری در ارتباط با معنای هواپیما، مربوط به آن دسته از وسایلی است که به «ماشین‌های پروازی بدون خلبان» مشهورند. این ماشین‌ها، اغلب فاقد کارکرد حمل شخص و بارند که با توجه به اشاره قانون هواپیمایی کشوری به قید «نقلیه» در تعریف هواپیما، تحت پوشش قانون قرار نمی‌گیرند. در ایران، نویسندگان توجهی به قید مذکور نداشته‌اند، درحالی که حجیت عبارات قانونی مقتضی توجه به قید مذکور است.

علاوه بر قید «نقلیه» در تعریف هواپیما، ملاحظه مواد دیگر قانون هواپیمایی کشوری از جمله مواد ۹ و ۱۷، به درستی بازگشت قانون به امور حمل و نقل را نشان می‌دهد. با این حساب، قانون مزبور شامل ماشین‌های پروازی بدون خلبان که اغلب فاقد کارکرد حمل و نقل هستند، نیست. در نتیجه سازمان هواپیمایی کشوری مجاز نیست تا بر مبنای ماده ۱۶ قانون، فعالیت یک ماشین پروازی بدون خلبان ۵۰۰ گرمی را به سبب تحمیل خطر بر اشخاص یا حیوانات روی زمین ممنوع کند یا اجازه‌نامه یا گواهینامه بهره‌بردار را به دلیل تخلف از مقررات این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن لغو یا توقیف کند.

متأسفانه هیأت وزیران بی‌توجه به معنای هواپیما در قانون و با استناد به همان قانون، «آیین‌نامه مدیریت و سامان‌دهی وسایل پرنده فوق‌سبک غیرنظامی» را تصویب کرده و به موجب آن، هر گونه وسیله زیر ۶۰۰ کیلوگرم و حتی هواپیمای مدل را موضوع مقررات آیین‌نامه و قانون هواپیمایی کشوری خوانده است (بند «ب» ماده ۱ و ماده ۴۵).

نکته بسیار مهم این است که اصرار بر شمول قانون هواپیمایی کشوری نسبت به ماشین‌های پروازی بدون خلبان، گاه به اعمال مقررات ایمنی غیرمناسب و ناکارآمد منجر شده و سبب تحمیل هزینه‌های بالا بر فعالیت این ماشین‌ها می‌شود؛ ماشین‌هایی که خطرهای آنها در مقایسه با وسایل هواپیمایی با خلبان به مراتب کمتر است. برای مثال، ممکن است برخی از این ماشین‌ها، بدون گواهینامه قابلیت هوانوردی، گواهینامه خلبانی و حتی ثبت پرواز کنند و حال آنکه اگر قانون هواپیمایی کشوری بر فعالیت این ماشین‌ها اعمال شود، انحراف از استانداردهای مذکور ممکن نمی‌شود، یعنی این وسایل نیز برای پرواز ضرورتاً باید از استانداردهای هوانوردی با خلبان تبعیت کنند.

در کشورهای غربی تلاش بر آن است که مقررات هواپیماهای بدون خلبان از مقررات هواپیمای با خلبان منتزع شود و این وسایل به‌عنوان قسم جدیدی از هواپیما، از مقررات مناسب

و متناسب با خطر هر فعالیت برخوردار شود (Riga Declaration on Remotely Piloted Aircraft, 2015; European Parliament, Committee on Transport and Tourism, 2015: 5/11; Information Technology & Innovation Foundation, 2015: 8).

۲.۲. عملیات یا کارکرد هواپیما

بر مبنای عملیات یا کارکرد هواپیما باید سه قسم هواپیما را از یکدیگر جدا ساخت؛ هواپیماهای نظامی، هواپیماهای دولتی غیرنظامی و هواپیماهای کشوری؛ تقسیمی که گویا با دور شدن از واقعیت فنی هواپیما، به دنیای اعتبار نزدیک شده است. همچنان که گفته اند، تقسیم مذکور تقسیمی است حقوقی نه فنی (صفوی، ۱۳۶۲: ۱۸۰).^۱ به هر روی، فی الحال با مشروعیت چنین تقسیمی کاری نداریم و آن را اجمالاً خواهیم پذیرفت، چه آنکه رویه قوانین هواپیمایی کشورهای مختلف بر این تقسیم است که امور هواپیمایی نظامی را گاه به نحو مطلق و گاه به نحو عام با تقریر بعضی استثنائات، از دایره قانون هواپیمایی کشوری خارج کنند، لیکن هواپیمایی دولتی غیرنظامی را اگرچه به نحو ابتدایی در قلمرو موضوعی مقررات هواپیمایی کشوری خوانده اند، برای آن حق رزرو در نظر گرفته اند تا در موقع ضرورت، از شمول مقررات هواپیمایی کشوری خارج شود یا برای آن مقررات مخصوص وضع شود. البته اجرای حق رزرو نیز مطلقاً شناسایی نشده، بلکه اجرای آن، با رعایت حدودی ملحوظ است. چنانچه قانون هواپیمایی کشوری بحرین پس از رد یا نفی اعمال قانون نسبت به هواپیمای نظامی و قبول اعمال همان قانون نسبت به هواپیمای دولتی غیرنظامی، چنین مقرر می دارد: «وزارت حمل و نقل ممکن است در صورت ضرورت و به موجب الزام نفع عمومی، بعضی از هواپیمای دولتی را از اعمال بعضی از مقررات این قانون معاف دارد. جزییات چنین معافیتی باید انتشار یابد. وزارت ممکن است به موجب تصمیم وزارتی، اجرای چنین اموری را به امور هواپیمایی کشوری تفویض کند. با این حال چنین معافیتی موضوعات مربوط به ایمنی هوایی و امنیت هواپیمایی کشوری را شامل نخواهد شد» ((Kingdom of Bahrain, Article 3 (1 (a), 2)). نروژ نیز اگرچه در عنوان قانون مربوط به امور هوانوردی خود قید «کشوری» را یدک نمی کشد، پس از اعمال استثنای مقررات هواپیمایی کشوری نسبت به هواپیمایی نظامی، اعمال مقررات مزبور را بر «سایر خدمات هواپیمایی ملی تحت حقوق عمومی» با تقریر دو استثنای تکلیف خرید بیمه و حادثه جدی هواپیمایی کشوری، اعلام می کند و لیکن در ادامه بدین نحو به قانون هواپیمایی کشوری بحرین نزدیک می شود: «پادشاهی مجاز است تا هواپیمایی اخیر را از مقررات بخش

۱. البته ایشان صرف نظر از تقسیم بندی فنی، هواپیماها را از نظر حقوقی به دو دسته هواپیماهای متعلق به دولت و هواپیماهای متعلق به اشخاص حقیقی یا حقوقی - که به نظر همان هواپیمای کشوری است - تقسیم کرده اند. ما با اتخاذ اصل این تقسیم، آن را توسعه داده ایم. دلیل توسعه تقسیم را در ادامه تذکر خواهیم داد.

یک قانون [مقررات هواپیمایی کشوری] استثنا یا مقررات مخصوصی برای آن وضع نماید؛ با این حال تغییرات، نسبت به مقررات قابل اعمال بر موضوعات حقوق خصوصی و حقوق کیفری صورت نخواهد یافت» (Aviation Act, Section 17-6, 18-1). مصر نیز در قانون هواپیمایی کشوری، پس از استثنای هواپیماهای نظامی و هواپیماهای دولتی مورد استفاده در اهداف نظامی از مقررات قانون و اعمال ابتدایی همان مقررات نسبت به هواپیماهای دولتی، وزارت صالح را مجاز کرده تا در صورت ضرورت بعضی از هواپیماهای دولتی را از اعمال بعضی از مقررات قانون معاف کند (Civil Aviation Law of Arab Republic of Egypt, Article 2). پس اگرچه صراحتی در موارد عدم تبعیض و کیفیت آن ندارد، امکان تبعیض «جزء از جزء» را نسبت به هواپیماهای دولتی غیرنظامی به رسمیت شناخته است. دانمارک نیز موضع مشابهی را اتخاذ کرده است. از منظر کد ناوبری هوایی دانمارک، «میزان اعمال مقررات هواپیمای کشوری و سایر مقررات به موجب آن قانون و نیز تغییرات و زیادت‌های آنها نسبت به هواپیمای نظامی دانمارکی، به موجب تصمیم وزارت دفاع آن کشور خواهد بود. در صورت ایجاد تغییرات و زیادت‌هایی که موجب تفاوت با مقررات این قانون شود، اعمال پس از مذاکره با وزارت حمل‌ونقل تحقق خواهد یافت. با این حال مقررات مربوط به نجات هواپیما به‌نحو مطلق بر هواپیمای نظامی دانمارکی قابل اعمال خواهد بود. همچنین نسبت به هواپیمای دانمارکی که غیرنظامی بوده و منحصراً توسط دولت دانمارک به‌منظور اهداف غیرتجاری بهره‌برداری می‌شود، مقررات هواپیمایی کشوری در قانون مذکور به‌استثنای مقررۀ مربوط به مسئولیت مالک کالای بازیافته و حق رهن نسبت به کالای مذکور مجری است. در نهایت وزارت حمل‌ونقل ممکن است تصمیم به عدم اعمال بعضی از مقررات این قانون نسبت به هواپیمای نوع اخیر بگیرد، لیکن اجرای چنین اختیاری دو موضوع نجات هواپیما و مجازات مقرر در فصل سیزدهم را در برنخواهد داشت» (Air Navigation Act Order, Section 154, 155).

اما در ایران گویا قانون هواپیمایی کشوری تقسیم سه‌گانه مذکور را به رسمیت نشناخته و چندین احتمال را به میان آورده است. قانون مزبور ظاهراً فراموش می‌کند که نه هر هواپیمای در اختیار دولت، هواپیمایی نظامی است و نه هواپیمای نظامی در تقابل منحصراً با هواپیمای کشوری که به امور حمل‌ونقل بازرگانی می‌پردازد، قرار می‌گیرد. بدین‌سان قانون ظاهراً متعرض وضعیت هواپیماهای دولتی غیرنظامی نمی‌شود. همین تعبیر به‌عنوان نخستین احتمال، وضعیت هواپیماهای دولتی غیرنظامی را در ایران غیرنظام‌مند می‌داند و این پرسش را مطرح می‌کند که به‌راستی هواپیماهای مذکور در ایران مشمول مقررات کدام مرجع ثبت‌کننده و الزامات بهره‌برداری قرار گرفته‌اند؟ آیا هواپیمای هلال‌احمر که نه به امور بازرگانی می‌پردازد و نه به امور نظامی، در ثبت کشوری قرار دارد یا در ثبت نظامی؟ یا در ثبت مرجع سومی است که ما

از آن بی‌خبریم؟ دومین احتمال از سوی بعضی نویسندگان آن است که قانون هواپیمایی کشوری حاکم بر فعالیت هواپیماهای گمرک، پست و شهربانی [به‌عنوان سه قسم از هواپیماهای دولتی] است (اشراقی آرانی، ۱۳۹۴: ۱۶). باید گفت که احتمال اخیر نیز اگرچه به توسعه قلمرو موضوعی قانون نظر دارد، وضعیت سایر هواپیماهای دولتی را که پستی، گمرکی و شهربانی نباشند، از خاطر می‌برد و نیز نسبت به هواپیماهای شهربانی به نظر قابل قبول نیست، چراکه سومین احتمال با ملاحظه بعضی مقررات، بر آن است که در حقوق ایران، امور هواپیمایی به نظامی و غیرنظامی تقسیم شده‌اند. با قبول احتمال اخیر هر هواپیمایی که غیرنظامی باشد، خواه کشوری، خواه هوانوردی عمومی، خواه در اختصاص دولت و در خدمت حواجی غیرنظامی دولت، تابع قانون هواپیمایی کشوری و آیین‌نامه‌های آن است. به‌علاوه در احتمال اخیر، هواپیماهای شهربانی یا پلیسی که بخشی از نیروی مسلح یک کشور را تشکیل می‌دهند، خود قسمی از هواپیماهای نظامی‌اند و خارج از قلمرو قانون مذکور و شاید دقیق‌تر آن باشد که با تکیه بر مفهوم هواپیمای پلیسی، میان ماهیت مختلط خدمات پلیسی تمایز قائل شویم: دسته‌ای را که به امور نظم شهری می‌پردازند، هواپیمای دولتی غیرنظامی و دسته‌ای را که در خدمات مرزبانی و حمایت از نیروهای نظامی قرار گرفته‌اند، هواپیمای نظامی تلقی کنیم. به هر روی سه قرینه با ملاحظه مقررات بر قوت احتمال سوم یافته‌ایم: نخست هیأت وزیران به تاریخ ۱۳۹۰/۰۵/۳۰ با تصویب «آیین‌نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی (غیرنظامی)»، سازمان هواپیمایی کشوری را به‌عنوان مرجع بررسی سوانح و حوادث هوایی غیرنظامی در قلمرو ایران خوانده است، درحالی‌که انتظار می‌رفت به تاسی از ماده ۲ قانون هواپیمایی کشوری، سازمان را به‌عنوان مرجع بررسی سوانح و حوادث هوایی کشوری معرفی می‌کرد. دوم، «آیین‌نامه پرواز هواپیماهای کشوری خارجی در ایران»، هواپیمایی را کشوری خوانده است که مطابق با مقررات مربوط، به ثبت کشوری رسیده و برای امور غیرنظامی تخصیص داده شود. سوم، «آیین‌نامه نحوه استفاده از هواپیما و هلیکوپتر اختصاصی دولت» در ماده ۳، نحوه استفاده مقامات نظامی و انتظامی از هواپیما و هلیکوپتر اختصاصی در زمان صلح و تعیین رده‌های مجاز را مطابق با آیین‌نامه مجزای تهیه‌شده وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و وزارت کشور و مصوب مقام معظم فرماندهی کل قوا یا نماینده ایشان خوانده است. در حقیقت استفاده مقامات نظامی و انتظامی از هواپیما و هلیکوپتر اختصاصی دولت تابع ضوابط ویژه قرار گرفته، لیکن استفاده مقامات غیرنظامی و غیرانتظامی از امکانات خویش تابع چنین ضوابطی نیست.

حال با تعبیر قانون هواپیمایی کشوری به «قانون هواپیمایی غیرنظامی»، باید پرسید که معیار تفکیک هواپیمای نظامی از هواپیمای غیرنظامی در حقوق ایران چیست؟ آیا با معیار مرجع

ثبتي، هواپيماي در ثبت نظامي كه خدمتي غيرنظامي را عهده‌دار شود، يك هواپيماي نظامي است؟ همچنين چگونه است عكس قضيه؟ شايد به سبب پاسخ منفي به هر دو پرسش مزبور باشد كه قوانين بعضي كشورها (Kingdom of Bahrain, Article 1, Kingdom of Saudi Arabia, Article 1 (5); Turkish Civil Aviation Act, Article 3 (c); Civil Aviation Law of Arab Republic of Egypt, Article 1 (19) Chicago Convention, Article 3 (b);) به تاسي از مقررات بين‌المللي (Geneva Convention, Article XIII; Tokyo Convention, Article 1; Montreal Protocol, Article XIII; General Risks Convention, Article 2 (4); Unlawful Interference Convention, Article 2 (4)) تعريف هواپيما را به خدمات مورد استفاده و نه ثبت آن مقيد داشته‌اند. در اين تعبير، ثبت هواپيما بسان اماره‌اي مفيد، ليكن قابل رد^۱ است. فرض مي‌شود كه آنچه در ثبت كشوري است، به امور غيرنظامي و آنچه در ثبت نظامي است، به امور نظامي مبادرت مي‌ورزد. پس چنانچه هواپيماي گمرک يا هلال‌احمر در ثبت نظامي باشد، ولي در خدمت امور غيرنظامي قرار گرفته باشد، با رد اماره^۲ ثبت، هواپيماي غيرنظامي يا كشوري تلقى خواهد شد.

به هر روي تا زمان تصويب قانوني جديد، تفاسير مذکور، چاره‌هايي همراه با ترديد و اشكالات علمي‌اند، چه ممكن است روزي سازمان به دستاويز معنای ظاهري حکم قانون، خویش را از مسئولیت رها سازد و فردا روزی صلاحیت خود را نسبت به آن گسترش دهد یا آنکه در اعمال صلاحیت نسبت به هواپيماي مخصوص میان سازمان‌ها اختلاف و اولويت‌های متعارض پديد آيد. پس به منظور رفع احتمالات توصيه مي‌شود تا تکليف کاملاً مشخص شود. النهايه چنانکه آمد، تمايز میان هواپيما بر مدار کارکرد، با دور شدن از واقعیت، به دنياي اعتبار نزديک شده است، پس اين سؤال مطرح است كه چه ضرورتی اين تمايز را ايجاد مي‌کند؟ آیا هر سه قسم هواپيما از فضای هوایی مشترکی استفاده نمی‌کنند و از تسهيلات زمینی اغلب یکسان و خدمات ترافیک هوایی واحد بهره‌مند نمی‌شوند؟ گویا تمايل آن است كه تا ميزانی كه طبيعت هواپيماهاي نظامي و رازآلودگی در بهره‌برداري از هواپيماهاي نظامي و دولتي غيرنظامي با مقررات هواپيمايی كشوري تعارض نيايد، نظامي واحد تاسيس شود. همچنان‌كه قوانين هواپيمايی دولت‌ها نیز هر يك به‌نحوی مخصوص اين تمايل را اعلام کردند. اگر اين تمايلات به مانند قطعات پازل در کنار هم چیده شود، ديگر تقسيم سنتی مذکور به يك «رب» شهره لا اصل لها^۳ بی‌شبهت نیست.

۳. امور کلان و امور خرد

پس از دامنه اعمال قانون، بايد قانون را در دو مقياس کلان و خرد ارزيابی کرد. عملکرد قانون هواپيمايی كشوري نسبت به هر دو مقياس نیز بسيار ضعيف است. گاه اصلاً وارد بعضی از

1. Revocable Presumption.

امور کلان نشده و گاه بعضی از امور کلانش با وضع مقررات دیگر مشوش شده است. همچنین قانون نسبت به امور خرد نیز فاقد مقررات است.

مقصود از امور کلان اموری‌اند که بیانگر سیاست‌های عمومی حاکم بر هوانوردی ملی و اختیارات و وظایف اشخاص درگیر در صنعت هوانوردی به لحاظ رعایت ضوابط و استانداردها و نظارت بر رعایت مقررات هستند و منظور از امور خرد، امور ناظر بر دعاوی و اختلافات هوانوردی است. در این تقسیم باید سه امر ملحوظ شود: نخست، با تقسیم امور هواپیمایی به امور کلان و خرد، خواسته‌ایم نشان دهیم تا قانون جامع باید هر دو حوزه را در نظر گیرد؛ دوم، هیچ‌یک از این دو حوزه با یکدیگر نامرتب نیستند، بلکه هر یک از امور کلان بر امور خرد، دست‌کم از جهتی مؤثرند. چنانکه ماحصل بررسی فنی سانحه هواپیما، در مواقعی با دعاوی بعدی ناشی از سانحه مرتبط می‌شود، یا تجزیه عاملیت و نظارت در خدمات ترافیک هوایی سبب خواهد شد تا دو خواننده بالقوه در معرض دعاوی مسئولیت مدنی ناشی از سانحه هوایی قرار گیرند، یا تکالیف مالک و بهره‌بردار هواپیما در تصدی به هوانوردی در مواقعی در تعامل با دعاوی مستقیم زیان‌دیدگان بر مالک یا بهره‌بردار هواپیما، دعاوی قائم‌مقامی بیمه‌گر و دعاوی غرامت قرار می‌گیرد؛ سوم، بعضی از امور همچون بیمه‌های هوایی در هر دو جایگاه می‌نشینند. بیمه‌های هوایی اگر به یک الزام عملیاتی برای فعالان هوانوردی تعبیر شود، امری کلان است، چه پیش از همه، تدارک بیمه را به‌منزله شرطی مهم برای عملیات می‌داند، لیکن آنگاه که در ارتباط با دعاوی مسئولیت مدنی باشد، به امری خرد می‌ماند. ما به‌دلیل ارتباط بیشتر بیمه‌های هوایی با دعاوی و اختلافات هوانوردی، آن را امری خرد منظور کردیم.

در زیر سه امر کلان قانون در خصوص بررسی فنی سانحه هواپیمایی، خدمات کنترل ترافیک هوایی و الزامات و تکالیف مالک و بهره‌بردار هواپیما در تصدی به هوانوردی و دو امر خرد مغفول‌مانده قانون یعنی مسئولیت مدنی مالک و بهره‌بردار در قبال اشخاص ثالث و بیمه‌های هوایی ملاحظه می‌شود.

۳.۱. بررسی فنی سانحه هواپیمایی

بی‌تردید ایمنی هوانوردی به حذف کامل خطرهای موجود نمی‌انجامد، چه نقش ایمنی در تقلیل دادن خطرهای موجود تعریف شده است (Safety Management Manual, 2006, at 1.2.3). در ضمن نباید پنداشت که ایمنی هوانوردی، فرایندی است که با وقوع یک سانحه پایان می‌یابد، بلکه وقوع سانحه خود فرایندی جدید در جهت تقویت ایمنی و امنیت هوانوردی محسوب می‌شود. فرایند جدید در حقیقت همان بررسی فنی-قضایی-سانحه هواپیمایی است که اغلب بر بنیان اصول فنی سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری (ایکائو) و

استانداردهای آن یا سایر مقررات منطقه‌ای صورت می‌پذیرد و از ضمیمه سیزدهم پیمان شیکاگو یا مقررۀ ۹۹۶ پارلمان و شورای اروپا متابعت می‌کند یا الهام می‌گیرد. بررسی مذکور اغلب از مرزهای یک کشور فراتر می‌رود و محصول تعاون و همکاری چندین دولت قرار می‌گیرد، همچنان‌که اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای سازوکار محکمی را در این خصوص تدارک دیده‌اند. بنابراین به همان نحو که ساخت هواپیما اغلب محصول یک تعاون بین‌المللی است، بررسی فنی سانحه هواپیما نیز به یک تعاون بین‌المللی احتیاج دارد. به هر روی وجه ممیزه بررسی فنی از بررسی قضایی، رویکرد مخصوص آن است. درحالی‌که بررسی قضایی رویکرد تنبیهی، کیفری و جبرانی را دنبال می‌کند، بررسی فنی بر رویکرد و نگرش غیرتنبیهی، غیرکیفری و غیرجبرانی استوار است (Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation, at 3.1; Regulation (EU) No 996/2010 of the European Parliament and of the Council, Article 1 (1)).

باید بگوییم که قانون هواپیمایی کشوری در خصوص بررسی فنی سانحه هواپیما حاوی هیچ مقرره‌ای نیست و حال آنکه قوانین هواپیمایی سایر کشورها فصلی مخصوص را به بررسی سانحه اختصاص داده‌اند (Air Transport Law of Republic of Serbia, chapter Ten; Civil Aviation Law of Arab Republic of Egypt, Chapter Nine; Kingdom of Saudi Arabia, Chapter Eight; Kingdom of Bahrain, Part VIII; Turkish Civil Aviation Act, Chapter Two; Aviation Act of Finland, Chapter Thirteen). شاید ناظران هوانوردی نقص قانون را به استناد دستورالعمل‌های درونی سازمان و آیین‌نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی قابل جبران تلقی کنند، لیکن باید گفت که نه سازمان و نه هیأت وزیران نقص قانون را پاسخ نداده‌اند. بیشتر در فضای نبود «آیین‌نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی»، به سوانح و حوادث بر مدار دستورالعمل‌های درونی سازمان رسیدگی می‌گشت؛ در آن فضا نویسندگان به‌درستی پیشنهاد رفع دو چالش را در زمینه مقررات و مرجع رسیدگی و تبیین هدف از رسیدگی به سانحه هوایی ارائه کردند (کاظمی، ۱۳۸۱: ۲۵۲، ۲۵۳) که متأسفانه همان دو چالش در فضای آیین‌نامه نیز به‌نحوی دیگر آشکار شده و مرتفع نشده‌اند، چه آیین‌نامه نیز در تبیین نظامی محکم در بررسی فنی سوانح هوایی توفیق نیافته است. به نظرمان پیکره آیین‌نامه دست‌کم از دو نظر - اگر بیشتر نباشد - دچار اشکال است:

نخست، آیین‌نامه در ماده ۳، سازمان هواپیمایی کشوری را به‌عنوان مرجع بررسی سوانح و حوادث هوایی غیرنظامی در قلمرو ایران معرفی می‌کند، درحالی‌که بی‌گمان می‌دانیم سازمان خود در زمره مراجع ذی‌نفع در امور هوانوردی است و از این‌رو از جهت مذکور بی‌طرفی و استقلال مرجع رسیدگی لحاظ نشده است. چگونه است که در ایالات متحده آمریکا، هیأت ملی ایمنی حمل‌ونقل به‌عنوان مرجعی مستقل از اداره هوانوردی فدرال و حتی دپارتمان حمل‌ونقل (Raymond C. Speciale, 2006: 123) اداره هوانوردی فدرال و سایر آژانس‌ها و

نهادهای دولتی را مخاطب توصیه‌های ایمنی حاصل از بررسی فنی می‌خواند (Brian C. Dalrymple, 2000: 3)؛ لیکن در ایران مرجعی که سازمان را نیز مخاطب توصیه‌ها و یافته‌های ایمنی بخواند، موجود نیست. آیا آیین‌نامه از حکم مقرر در ضمیمه سیزدهم پیمان شیکاگو مبنی بر «لزوم استقلال سازمان بررسی سانحه در اجرای بررسی» (Annex 13 to the Convention) (on International Civil Aviation, at 5.4) غافل نمانده است؟

دوم، غفلت آیین‌نامه از مبانی ایمنی هوانوردی به‌حدی است که از اصل بنیادین مقرر در ماده دوم خود یعنی رویکرد غیرجبرانی و غیرکیفری نیز تخطی کرده است. در حقیقت اگر قرار باشد بر مبنای گزارش بررسی، هیچ شخصی مقصر و مسئول نباشد و گزارش بسان مدرکی قابل استناد در دادگاه تلقی نشود، به چه دلیل آیین‌نامه در ماده ۱۴ مقرر کرده است: «در صورت طرح دعاوی مربوط به سانحه و حادثه هوایی، سازمان باید به‌عنوان مرجع بررسی، ضمن همکاری با مقامات قضایی ذی‌ربط، زمینه دسترسی مرجع قضایی را به اطلاعات مربوط فراهم نماید». همچنین به‌نحوی دیگر امکان دسترسی سازمان‌های بیمه، شرکت‌ها و مؤسسات را به گزارش نهایی بررسی در تبصره ۲ ماده ۳۱ چنین فراهم ساخته است: «در صورت تقاضای سازمان‌های بیمه، شرکت‌ها و مؤسسات داخلی و خارجی برای دریافت نسخه‌ای از گزارش نهایی سانحه، باید تقاضای مربوط به سازمان ارسال تا پس از بررسی‌های لازم و به تشخیص سازمان اقدام لازم در مورد آنها به‌عمل آید». دو مقررۀ اخیر که به‌احتمال بسیار امتیاز ویژه‌ای را برای سازمان‌های بیمه در طرح دعاوی به قائم‌مقامی بیمه‌گذاران، شرکت‌ها و مؤسسات [همچون تولیدکنندگان هواپیما و فرودگاه‌ها] پدید آورده‌اند، تماماً حکایت از آن دارند که در حقوق ایران امکان استناد به گزارش بررسی فنی سانحه نه‌تنها ممنوعیتی نیافته، بلکه به‌صورت ضمنی نیز شناسایی شده است. حال آنکه وضعیت در ایالات متحده آمریکا به نحوی دیگر است: «هیچ بخشی از گزارش نهایی سانحه هیئت ملی ایمنی حمل‌ونقل نمی‌تواند برای خسارت‌های ناشی از یک موضوع ذکرشده در گزارش به‌عنوان مدرک مورد قبول واقع شود یا در دعاوی مدنی مورد استفاده قرار گیرد»^۱. به نظر فلسفه چنین ممنوعیتی را باید در مبانی ایمنی هوانوردی و جریان صحیح و آزاد اطلاعات جست‌وجو کرد، چه اگر قرار باشد گزارش هیأت که هدف خود را جلوگیری از تصادفات آینده قرار داده است، روزی به‌عنوان حربه و مدرکی علیه اشخاص و سایر نهادها استفاده شود، دیگر آنها نه‌تنها تمایلی به همکاری و در اختیار گذاردن اطلاعات نخواهند داشت، بلکه ممکن است با ارائه اطلاعات نادرست اثری منفی بر پیکره ایمنی وارد آورند و آن را از هدف اصلی که جلوگیری از وقایع آینده و ارائه توصیه‌های ایمنی است، بازدارند.

1. 49 U.S. Code. S 1154(b); 49 U.S. Code. S 1141(e).

با تمام اوصاف مذکور باید گفت که استنادپذیری گزارش بررسی فنی نیز طرفدارانی دارد. برخی نویسندگان امتیاز ویژه اعطاشده به گزارش هیأت ایمنی را نامشروع خوانده و بر مدار مطالعات صورت گرفته نشان داده‌اند که استفاده از گزارش هیأت توسط خواهان، فاقد اثر دلسردکننده بر جریان صحیح اطلاعات است و بدین سان پیشنهاد اصلاح و تجدیدنظر در مقررات را کرده‌اند (Walter A. T. Welch Jr, John E. Faulk, 1982: 600). بعضی دادگاه‌ها^۱ به‌رغم صراحت مقرر، تفاسیری مبتنی بر هدف قانونگذار ارائه داده‌اند. عقیده دستة اخیر بر آن است که مقصود مقرر، ممنوعیت پذیرش نظرها و عقاید هیأت ایمنی در تعیین اسباب احتمالی^۲ است. این تعبیر در حقیقت با وارد ساختن استثنای قضایی بر بخش‌ها یا یافته‌های واقعی^۳ گزارش نهایی، بخش عمده‌ای از گزارش هیأت را یک مدرک قابل قبول تلقی می‌کند. همچنین تمایل به استنادپذیری گزارش بررسی فنی در پیش‌نویس کنوانسیون مسئولیت مدنی آژانس‌های کنترل ترافیک هوایی به‌نحو آشکارتری بروز یافته بود، چه پیش‌نویس مذکور حتی از استثنای قضایی وارد بر یافته‌های واقعی فراتر رفته و نتایج بررسی فنی را به‌عنوان یک دلیل قابل ملاحظه خوانده بود (Preliminary Draft International Convention on the Liability of Air) (Traffic Control Agencies, Article 13 (4)).

به‌نظر می‌رسد تفسیر برخی دادگاه‌ها مبنی بر قبول بخش‌های واقعی گزارش، جمع میان هر دو منفعت باشد. چه هم نفع زیان‌دیدگان از استناد به موضوعات دعوای خویش و صعوبت تحصیل مدرک در سوانح هوایی را ملاحظه کرده و هم هدف بنیادین بررسی فنی را مخدوش نساخته است. وانگهی تحمیل مسئولیت بر متبوع شخص خطاکاری که نام وی در گزارش به‌عنوان سبب سانحه آمده است یا تعبیر خطای شخص مذکور به خطای بی‌نام سازمانی، سبب می‌شود تا آزادی در جریان صحیح اطلاعات نیز با اثر دلسردکننده‌ای مواجه نشود. به هر روی لازم است در زمان بازنویسی قانون، فصلی مخصوص در سانحه هوایی با در نظر داشتن دو سیاست مقرراتی یادشده منظور شود. همچنین امنیت شغلی اشخاص ضمن ارائه اطلاعات تضمین شود، تا مبادا کارمندی با ترس از دست رفتن شغل و برخورد از سوی کارفرمای خویش حاضر به همکاری در بررسی سانحه نشود، بلکه فراتر از آن، اشخاص، مکلف به گزارش دادن اطلاعات هر حادثه و حتی عیب پدیدآمده شوند.

1. *Mullan v. Quickie Aircraft Corporation*, 797 F.2d 845 (10th Cir. 1986); *Keen v. Detroit Diesel Allison*, 569 F. 2d 547, 551 (10th Cir. 1978).

2. Probable Causes.

3. Factual Finding/Portions.

۲.۳. خدمات کنترل ترافیک هوایی

خدمات کنترل ترافیک هوایی را باید بخش مهمی از خدمات مربوط به ایمنی دانست که رفت و آمد هوایی را از خارج هواپیما مورد نظارت و پایش قرار می‌دهد، چه ترافیک هوایی به دلیل سرعت زیاد و مغروق گشتن در فضای هوایی نیازمند عبور و مروری بی‌وقفه و بی‌انقطاع است. ترافیک هوایی بسان ترافیک جاده‌ای و دریایی قدرت توقف یکباره را ندارد و به خلاف دو ترافیک دیگر از آگاهی پیرامونی کمتری نسبت به محیط اطراف برخوردار است. از سویی نیز امروزه آسمان‌ها با افزایش ناوگان هوایی، تمایل به فعالیت ماشین‌های پروازی بدون خلبان در فضای هوایی غیرتفکیک‌شده و گرایش تدریجی به آزادسازی هوا، پرتراffic‌تر شده‌اند. امری که نظر به تأکید تحلیل‌گران مبنی بر وجود ارتباط مستقیم میان افزایش حجم ترافیک فضای هوایی و افزایش خطای کنترل ترافیک هوایی (Woo-Choon Moon, Kwang-Eui, 2011: 52) اهمیت فعالیت کنترل ترافیک هوایی را بیشتر نمایان می‌سازد. این نظارت خارجی، آن‌طور نیست که به‌نحو فیزیکی باشد، بلکه به شکل صدور داده و تماس صورت می‌گیرد و فرمانده هواپیما را از وقایعی که برای وی غیرقابل درک‌اند، آگاه می‌سازد. خدمات ایمنی مذکور که در ایران به خدمات مراقبت پرواز نیز تعبیر شده‌اند (نواده توپچی، ۱۳۹۰: ۳۷، جباری، ۱۳۹۳: ۷۵؛ مصوبه شورای عالی اداری به تاریخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۳)، اغلب توسط برج‌های شیشه‌ای واقع در انتهای فرودگاه [واحد کنترل ترافیک هوایی فرودگاهی] و «مرکز کنترل ترافیک هوایی منطقه» ارائه می‌شوند.

باید بگوییم که قانون هواپیمایی کشوری در این زمینه نیز فاقد سازوکاری مشخص است، چه نه‌تنها موادی را به تبیین خدمات مذکور از جهات استانداردهای ایمنی و اقتصادی ارائه خدمات، تعامل میان فرمانده هواپیما و دستورهای صادره از واحدهای کنترل ترافیک هوایی و میزان اختیار فرمانده در عدول از آن دستورها، تعامل میان واحدهای مذکور با سایر واحدهای تأمین‌کننده خدمات ایمنی [همچون نهاد هواشناسی] و شناسایی امکان و شرایط تفویض ارائه خدمات مذکور اختصاص نداده، بلکه فاقد ماده‌ای مستقل در زمینه خدمات کنترل ترافیک هوایی است. قانون مذکور تنها ضمن تبیین بعضی از وظایف سازمان، بدین‌نحو لزوم ارائه خدمات مورد بحث را مقرر می‌دارد: «ایجاد، توسعه، بهره‌برداری و نگهداری دستگاه‌های ناوبری، مخابراتی، رادیویی، تلگرافی و تلفنی که مخصوص تنظیم رفت و آمد هواپیماها و تأمین بی‌خطری پرواز آنها می‌باشد و به‌طور کلی هر نوع مساعدتی که به‌منظور پیشرفت هواپیمایی کشوری و تأمین بی‌خطری پرواز لازم باشد». اما باید گفت که فی‌الحال قانون در همان میزان، یعنی وظیفه سازمان هواپیمایی کشوری در تأمین خدمات مذکور نیز دچار تشویش مقرراتی شده و ما را با وظیفه سازمان در ارائه خدمات با تردید روبه‌رو ساخته است.

از قانون مزبور نظر به مقررۀ پیش گفته چنین قابل برداشت است که سازمان نسبت به ارائه خدمات مذکور دو لباس عاملیت و نظارت را بر تن کرده است؛ وضعیتی شبیه به ایالات متحده آمریکا (Jeffrey M. Jakubiak, 1997: 424, 425). لیکن گویا با تشکیل شرکت فرودگاه‌های کشور و انتقال بعضی از وظایف سازمان به این شرکت، ارائه خدمات به شرکت اخیر انتقال یافته است، چه شورای عالی اداری در مصوبه «انتقال وظایف از نوع تصدی و اجرایی سازمان هواپیمایی کشوری به شرکت فرودگاه‌های کشور» به تاریخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۳، ضمن احصای وظایف باقی مانده سازمان به‌مثابه نماینده دولت در جهت اعمال حاکمیت در صنعت حمل و نقل هوایی کشور، تنها نظارت بر واحدهای مراقبت پرواز فرودگاه‌ها را در زمره وظایف حاکمیتی سازمان معرفی می‌کند (ماده ۲). پس باید گفت که وظیفه عاملیت که سابقاً به حکم قانون هواپیمایی کشوری بر عهده سازمان بود، اکنون به شرکت فرودگاه‌های کشور منتقل شده و سازمان تنها در مقام ناظر بر خدمات مذکور قرار گرفته است. حال آنکه چنین تعبیری آشکارا با ملاحظه اساسنامه سابق و اصلاحی شرکت فرودگاه‌های کشور، قابل رد است. سابقاً (در تاریخ ۱۳۸۳/۷/۱۲ و ۱۳۸۳/۹/۲۵) اساسنامه، «خدمات هوانوردی از قبیل تجهیز راه‌های هوایی، نگهداری و بهره‌برداری از تجهیزات هوانوردی و هدایت و نشست و برخاست هواپیما و وسیله پرنده در فضا و فرودگاه‌ها، خدمات آزمایش دستگاه‌های ناوبری و...» را در زمره اختیارات و وظایف شرکت خوانده بود (بند ۲ ماده ۵)، لیکن در زمان اصلاح اساسنامه (در تاریخ ۱۳۸۴/۴/۲۹)، عبارت «بهره‌برداری از تجهیزات هوانوردی، هدایت و نشست و برخاست هواپیما و وسایل پرنده» حذف شد تا نشان دهد که هنوز سازمان به انتقال وظیفه ارائه خدمات کنترل ترافیک هوایی به شرکت مذکور مطمئن نیست. با این حال هیأت وزیران ظاهراً در جهت پایان دادن به این تشویش مقرراتی به‌تازگی در مقام اصلاح اساسنامه شرکت برآمده، چه نه‌تنها نام شرکت را از «شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور» به «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» تغییر داده، بلکه با افزودن عبارت «ارائه خدمات کمک ناوبری هوایی و نشست و برخاست به‌صورت انحصاری» به انتهای بند ۲ از ماده ۵ اصلاحی، با حکم مقرر در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه^۱ هماهنگ شده است.^۲ به هر روی اگرچه به استناد اساسنامه اصلاحی و قانون برنامه پنجم، ارائه خدمات کنترل ترافیک هوایی در زمره وظایف شرکت محسوب می‌گردد، پیشنهاد می‌شود تا در زمان بازنویسی قانون، نه‌تنها نهاد

۱. برابر با تبصره بند «ب» ماده ۱۶۱ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه [۱۳۹۴-۱۳۹۰]: «ارائه خدمات کمک ناوبری هوایی و نشست و برخاست به‌صورت انحصاری بر عهده شرکت فرودگاه‌ها (دولت) خواهد بود».

۲. تصویب‌نامه هیأت وزیران در خصوص اصلاح اساسنامه شرکت مادر تخصصی فرودگاه‌های کشور (سهامی خاص) به شماره ۱۶۷۲۹۳/ت/۵۲۶۵۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۹ که به موجب نامه شماره ۹۴/۱۰۲/۵۸۲۷ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۳ شورای نگهبان تأیید شده است (www.rooznamehrasmi.ir).

ارائه‌کننده خدمات به‌روشنی معین شود، بلکه اختیارات و وظایف عملیاتی و نظارتی هر یک از دو نهاد ارائه‌کننده و نظارت‌کننده به‌دقت پیش‌بینی شود. در ضمن پیشنهاد دیگر این است که نهاد ارائه‌کننده با مأموریت ارائه خدمات کنترل ترافیک هوایی منطقه از شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی منتزع گردد و نسبت به خدمات کنترل ترافیک هوایی فرودگاهی در فرودگاه‌های کشور با سایر ارائه‌کنندگان به رقابت بپردازد. جدایی نهاد ارائه‌کننده خدمات کنترل ترافیک هوایی منطقه از شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران بدان سبب است تا اولویت‌های متعارض در تجهیز منابع پدیدار نشود، نهاد در صرف منابع مالی خویش از آزادی و استقلال بیشتری برخوردار شود و با مأموریتی ویژه، به دور از تراکم در اجرای وظایف، به ارائه خدمات مهم مذکور مبادرت ورزد؛ ضمن آنکه رقابت در ارائه خدمات در فرودگاه‌های کشور پدید آید.

۳.۳. الزامات و تکالیف مالک و بهره‌بردار هواپیما در تصدی به هوانوردی

مقصود از الزامات و تکالیف مذکور، تعهدهایی است که اجرای آنها به‌منظور تأمین ایمنی هوانوردی از سوی مالک و بهره‌بردار هواپیما ضروری است. قانون هواپیمایی کشوری اگرچه الزاماتی را در خصوص ثبت و تابعیت هواپیما پیش‌بینی کرده (مواد ۱۱، ۱۲، ۱۷ و ۱۸)، لیکن از الزامات و تکالیف مالک و بهره‌بردار هواپیما که به‌نحو مستقیم و غیرمستقیم در مرحله بهره‌برداری هوایی باید رعایت شود، غافل مانده است. البته رسم قوانین هواپیمایی دولت‌ها بر آن نیست که الزامات و تکالیف یادشده را در فصلی مخصوص قرار دهند، لیکن ملاحظه فصول مختلفه قوانین مذکور نمایانگر آن است که الزامات مورد بحث به‌نحوی پراکنده مقرر شده‌اند. در فضای عدم اهتمام قانون هواپیمایی کشوری در بیان این الزامات، «آیین‌نامه مدیریت و سامان‌دهی وسایل پرنده فوق‌سبک غیرنظامی» با قلمرو موضوعی محدودش که اعتبار آن خالی از تأمل نیست، به تصور مسئولیت شخصی و تکلیف‌مداری محض خلبان چنین مقرر داشته است: «مسئولیت رعایت و اجرای ضوابط و دستورالعمل‌های بهره‌برداری از وسیله پرنده و انجام پرواز و جدیت در تأمین و برقراری ایمنی پرواز و پیشگیری از سوانح به عهده خلبان می‌باشد» و حتی پیش از آن نیز اطمینان از بی‌عیب و نقص بودن وسیله پرنده جهت پرواز را به تکلیف‌مداری محض و شخصی او توسعه داده و تنها مسئولیت نگهداری و تعمیر وسیله پرنده را بر دوش دارنده وسیله پرنده قرار داده است (مادتین ۴۹ و ۵۰). اگر مقصود واضعان آیین‌نامه از تکلیف‌مداری محض و شخصی خلبان، در حاشیه امن گذاردن مالک یا بهره‌بردار وسیله از تضمین اجرای تکالیفی جز نگهداری و تعمیر وسیله باشد-که از ظاهر آن چنین احتمالی است- آیین‌نامه سخت به خطا رفته است. در فضای آیین‌نامه یادشده، چنین خلبانی

تنها زمانی مکلف به پاسخگویی تکلیف‌مداری محض و شخصی خویش است که از سانحه جان سالم به‌در برد. اگرچه امکان وحدت ملاک از حکم مذکور برای هواپیماهای بیش از ۶۰۰ کیلوگرم بعید به نظر می‌رسد، باید بگوییم که چنین شیوه مقررهنویسی سبب خواهد شد تا همواره به دنبال تکلیف و مسئولیت شخصی خلبان باشیم. این در حالی است که قوانین هواپیمایی دولت‌های دیگر، مخاطب تکالیف مربوط به کنترل عملیات هواپیما، تضمین مطابقت اجرای عملیات هواپیما با سطوح ایمنی، قوانین و مقررات، نظارت بر عملیات پرواز و تضمین قابلیت هوانوردی هواپیما را اغلب مالک هواپیما یا بهره‌بردار هواپیما و نمایندگان ایشان و گاه مالک، بهره‌بردار هواپیما و نمایندگان ایشان خوانده‌اند (Kingdom of Bahrain, Article 85; Kingdom of Saudi Arabia, Article 101; Aviation Act, Section 4-7, 6-2). حداقل می‌توان گفت مسئولیت هر یک، مانع از مسئولیت دیگری نیست و هر دو می‌توانند مسئول شناخته شوند. همچنین با کسب جمعیت از الزامات و تکالیف پراکنده مالک و بهره‌بردار هواپیما در تصدی به هوانوردی که در قوانین هواپیمایی دولت‌ها مقرر شده است، باید بگوییم که قانون هواپیمایی کشوری حاوی هیچ مقرره‌ای در ممنوعیت حمل مسافر در پروازهای مقدماتی، الزامات ایمنی و نظارتی بارگیری کالا، الزامات مربوط به یدک‌کشی هواپیما، الزامات صوتی هواپیما، مرجع و کیفیت تشخیص تجهیزات، دستگاه‌ها و سامانه‌های ضروری جهت پرواز در شرایط عادی و فوق‌العاده، آرایش و تعداد اعضای تیم پرواز در هواپیماهای مجاز به فعالیت و اختیار سازمان در افزودن بر تعداد خدمه پرواز، الزامات تعمیر و نگهداری هواپیما و پروازهای گذری، ممنوعیت ورود اشخاص غیرمجاز به اتاق فرمان خلبان، ممنوعیت ثبت دوگانه هواپیما در کشور واحد و بسیاری از تکالیف دیگر نیست و از این جهات باید با پیش‌بینی تکالیف مذکور به اقتضای عنوان هر فصل، سطح بالاتری از ایمنی فراهم شود.

۴.۳. مسئولیت مدنی مالک و بهره‌بردار هواپیما در قبال اشخاص ثالث

دولت ایران که هیچ‌گاه در محتوای حقوق بین‌الملل به پیمان رم ۱۹۳۳ و رژیم رم ۱۹۵۲ نظری نداشته، در محتوای قانون هواپیمایی کشوری نیز توجهی به مسئولیت مدنی مالک و بهره‌بردار هواپیما در قبال اشخاص ثالث نیفکنده و گویا به حکومت مقررات عام مسئولیت مدنی خویش در اداره دعای مذکور بسنده کرده است. به هر روی اگرچه فی‌الحال مسئولیت مالک و بهره‌بردار در قبال چنین خسارت‌هایی به هیچ میزانی محدود نشده، مسائل متعددی همچون اشخاص مسئول (مالک یا بهره‌بردار یا هر دو آنان، تلقی اماره مالکیت بر بهره‌برداری)، تضامن در مسئولیت (همچون ورود خسارت به تأسیسات فرودگاهی به سبب تصادم میان دو هواپیما، اثر انعقاد قرارداد اجاره کوتاه‌مدت که به ثبت منجر نشود، مسئولیت استفاده‌کننده نامشروع و

مالک)، اثر دخالت فعل ثالث (همچون خسارت‌های مستند به اعمال مداخله‌جویانه غیرقانونی و سایر اشخاص)، هواپیماهای تحت رژیم جبران خسارت (از جهت تأسیس نظام جبران خسارتی بی تبعیض میان هواپیمای کشوری و هواپیمای دولتی که در مقام اعمال حاکمیت و تصدی برآید)، خسارت‌های قابل جبران (همچون کیفیت جبران خسارت‌های غیرمادی)، وضعیت هواپیمای عامل زیان، هواپیماها و کشتی‌های ایرانی متحمل خسارت در آب‌های آزاد (از نظر فرض حقوقی مبنی بر تلقی وقوع خسارت در قلمرو ایران) و لزوم تأدیبه پیش‌پرداخت به مجرد وقوع سانحه، مغفول مانده است. پیشنهاد آن است که دولت، نظام داخلی را در زمان تصویب قانونی جدید در امور هواپیمایی با الهام از اصول پیمان خطرهای عمومی و پیمان خطر ناشی از اعمال مداخله‌جویانه (۲۰۰۹) و با عنایت به اصول مسلم حقوقی، در فصلی مخصوص سامان‌دهی کند. عنایت به اصول مسلم حقوقی بدان سبب است که با توجه به اصول مذکور، نظام داخلی از دو سند مذکور نیز تعالی یابد. نیل به این تعالی از جمله با پیش‌بینی نظام جبران خسارت واحد میان هواپیماهای نظامی و غیرنظامی، پیش‌بینی اماره^۱ ثبت‌نام مالک به‌عنوان بهره‌بردار و ضمانت اجرای شکسته شدن سقف مسئولیت در فرض عدم تهیه پوشش بیمه^۱ که دو پیمان مذکور به آنها بی‌اعتنا هستند، تحقق خواهد یافت.

۳.۵. بیمه‌های هوایی

باید بگوییم رویه جدیدی که بیمه‌های مسئولیت به‌منظور مدیریت خطر فراهم آورده‌اند، در صنعت هوانوردی به متتها درجه خود رسیده است، چه بیمه‌های هوایی به‌سان خونی در جریان حیات این صنعت می‌مانند که بی‌تدارک آن هوانوردی یا ناممکن شده یا با تحمیل ضمانت اجراهای مخصوصی چون ممانعت از برخاستن هواپیما و ابطال پروانه عملیات (Regulation No (785/2004, Article 8 (5, 6) ادامه فعالیت را با وقفه روبه‌رو می‌سازد. ضمن آنکه در مواقعی نیز ضمانت اجراهای مسئولیتی مهمی را همچون انتفای محدودیت مسئولیت (Rome Convention (of 1933, Article 14 (b) پدید می‌آورد. اگرچه خطر در هوانوردی امری است مرکب و احتمال مسئولیت اشخاص دیگری جز مالک و بهره‌بردار هواپیما به سبب نقض وظایف ایمنی می‌رود، به‌صورت سنتی بیمه مسئولیت مدنی مالکان و بهره‌برداران هواپیما در قبال مسافران و اشخاص ثالث مورد توجه قوانین هواپیمایی قرار گرفته است (Turkish Civil Aviation Act, Article 138, Aviation Act, Section 11-2 (2); Kingdom of Bahrain, Article 119 (2); 134) و لیکن در ایران در فضای سکوت قانون هواپیمایی کشوری نسبت به تبیین نظام مسئولیت مدنی مالک و بهره‌بردار

۱. امر اخیر در صورتی است که قانونگذار از اصل بنیادین دو پیمان مذکور یعنی تحدید مسئولیت بهره‌بردار الهام گیرد، و آلا چنانچه نظری به تحدید مسئولیت بهره‌بردار نیفتد، ضمانت اجرای مذکور نیز موضوعاً متفی خواهد شد.

هواپیما، بی‌توجهی آن قانون به بیمه چنین مسئولیت‌هایی نیز جای شگفت ندارد؛ لیکن آنچه شگفت‌آور است، عدم اهتمام قانونگذار به جبران نقص پیش‌گفته است، چه درحالی‌که دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی به موجب قانون بیمه اجباری دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی، مکلف به تدارک پوشش بیمه مسئولیت شده‌اند، چنین الزام قانونی نسبت به مالکان و بهره‌برداران هواپیما دیده نمی‌شود. شگفت‌آورتر آنکه در سطح مصوبات هیأت وزیران نیز با چنین الزام عامی روبه‌رو نمی‌شویم، جز آنکه آیین‌نامه «مدیریت و سامان‌دهی وسایل پرنده فوق‌سبک غیرنظامی» با قلمرو موضوعی محدودش در ماده ۴۷ تمامی دارندگان وسایل پرنده را برحسب نوع بهره‌برداری از وسیله، مکلف به تدارک بیمه شخص ثالث کرده است. فارغ از قلمرو موضوعی محدود این حکم، باید بگوییم که علاوه بر مشخص نبودن اصل تکلیف قانونی مالکان و بهره‌برداران هواپیماهای با وزن بیش از ۶۰۰ کیلوگرم به تهیه پوشش بیمه، مسائلی همچون اشخاص مکلف به تهیه پوشش بیمه، تکلیف بهره‌برداران خارجی به خرید بیمه که از فضای هوایی ایران استفاده می‌کنند، خطرهای تحت پوشش، حداقل گستره مالی تکلیف، هواپیماهای ملزم به تحصیل پوشش بیمه و استثنائات آن، دفاعیات بیمه‌گر و ضمانت اجرای تکلیف خرید بیمه مغفول مانده است. تنها در خصوص گستره مالی این تکلیف-آن هم با فرض وجود چنین تکلیفی در سطح قوانین و مقررات موجود-باید بگوییم که عدم تصریح قانونگذار به تدارک حداقل پوشش بیمه مورد نیاز برای هواپیماهایی با وزن مشخص سبب شده تا یک شرکت هواپیمایی ایرانی، مسئولیت ثالث هواپیمای توپولوف خود را به میزان ۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰ دلار و یک شرکت هواپیمایی داخلی دیگر همان نوع هواپیما را به میزان ۵۰۰/۰۰۰ دلار نزد شرکت بیمه، بیمه کند و هر دو شرکت نیز به فعالیت پروازی خویش ادامه دهند (ماحوزی، ۱۳۸۹: ۱۵۲). معقول آن است که قانونگذار در زمان بازنویسی، با الهام از مقررۀ ۷۸۵ پارلمان و شورای اروپا در خصوص «الزامات بیمه‌ای متصدیان حمل‌ونقل و بهره‌برداران هواپیما»، مقررات بیمه اجباری مسئولیت مدنی مالکان و بهره‌برداران هواپیما در قبال اشخاص ثالث و مسافران را در فصلی مخصوص تنظیم کند تا از اخلاق جدید مذکور غافل نماند و با تقریر الزامات و تکالیف یکسان بیمه‌ای برای تمامی مالکان و بهره‌برداران هواپیما، تبعیض در خرید پوشش بیمه را از میان بردارد.

۴. نتیجه

اگرچه بی‌تردید انتقادات از قانون هواپیمایی کشوری بدان میزان که آورديم، محدود نیست، لیکن در این مقاله کوشیدیم تا نشان دهیم که قانونی جدید در امور هواپیمایی باید سه امر مهم را مورد توجه قرار دهد؛ قلمرو اعمالش را به‌دقت مشخص کند، مطابقت مقرراتی را به‌عنوان

مهم‌ترین رکن قانون مورد توجه قرار دهد و امور خرد را که به دعاوی و اختلافات بازگشت دارد، سامان دهد. به‌منظور اثبات ضرورت تصویب قانونی جدید در امور هواپیمایی، با ضروری ندانستن بحث در تمام مواد قانون هواپیمایی کشوری، نقایص عمده قانون را متذکر شدیم.

در انتقاد از قلمرو قانون، ابتدا با نظر به قید وسیله نقلیه در تعریف قانون از هواپیما، عدم شمول قانون بر ماشین‌های پروازی بدون خلبان را که اغلب فاقد کارکرد حمل‌ونقل‌اند، متذکر شدیم و بر مصوبه هیأت وزیران در تصویب «آیین‌نامه مدیریت و سامان‌دهی وسایل پرنده فوق‌سبک غیرنظامی» خرده گرفتیم. سپس با ذکر ابهام در قلمرو موضوعی قانون نسبت به هواپیماهای دولتی غیرنظامی، پیشنهاد دادیم تا در بازنویسی، علاوه بر هواپیماهای دولتی غیرنظامی، امور هوانوردی نظامی نیز تا حد ممکن، تحت مقررات هواپیمایی کشوری نظام‌مند شود. در امور کلان با تذکر منطقی نبودن سیاست هوانوردی ایران در بررسی فنی سوانح، خواستار آن شدیم تا با مرتفع ساختن دو چالش در زمینه مرجع و هدف بررسی، ایمنی تقویت گردد. با ناقص و مشوش دیدن خدمات کنترل ترافیک هوایی از جهت وظایف و اختیارات نهاد ارائه‌کننده و نظارت‌کننده، پیشنهاد دادیم تا علاوه بر تبیین دقیق اختیارات و وظایف هر دو نهاد، ارائه خدمات کنترل ترافیک هوایی منطقه از شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران متنوع و به نهاد مستقلی با مأموریتی واحد منتقل شود. با ملاحظه نقص قانون هواپیمایی کشوری در تبیین تکالیف و الزامات مالک و بهره‌بردار هواپیما در تصدی به هوانوردی، توصیه کردیم که تکالیف و الزامات مذکور به اقتضای عنوان هر فصل، تدوین شود. در امور خرد نیز به‌رغم مرکب بودن خطر در هوانوردی، نظام‌مند نمودن مسئولیت مدنی مالک و بهره‌بردار هواپیما را با الهام از اصول پیمان خطرهای عمومی، پیمان خطر ناشی از اعمال مداخله‌جویانه و اصول مسلم حقوقی ضروری دانستیم و پس از آن تبیین الزامات بیمه‌ای مالکان و بهره‌برداران هواپیما را با الهام از مقررۀ ۷۸۵ پارلمان و شورای اروپا، برای قانونگذار داخلی پیشنهاد کردیم. در انتها باید افزود که مواد قانون جدید در امور هواپیمایی لازم است به نظم فصول درآید و از مفاهیم آن نیز به‌سبب فنی بودن مسائل هواپیمایی، تعریف مشخص و دقیق به‌عمل آید.

منابع

الف) فارسی

۱. اشراقی آرانی، مجتبی (۱۳۹۴). *قانون هواپیمایی کشوری در نظم حقوقی کنونی*، ج اول، تهران: نشر مخاطب.
۲. جبباری، منصور (۱۳۹۳). *حقوق هوایی از منظر حقوق داخلی و بین‌الملل*، ج اول، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۳. صفوی، سید حسن (۱۳۶۲). *حقوق بین‌الملل هوایی و فضایی*، ج ۱، تهران: خدمات چاپ.

۴. کاظمی، حمید (۱۳۸۱). بررسی جنبه‌های حقوقی (قانون و مقررات) رسیدگی به سوانح هوایی، مجموعه مقالات دومین همایش ایمنی هوایی، ص ۲۴۱-۲۵۵.
۵. ماحوزی، رحیمه (۱۳۸۹). حقوق بیمه هوایی، ج اول، تهران: بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشکده بیمه.
۶. نواده توپچی، حسین (۱۳۹۰). مقدمه‌ای بر حقوق بین‌الملل هوایی، ج اول، تهران: خرسندی.

(ب) خارجی

7. Air Navigation Act Order, Consolidated Act no. 1036 of 28 August 2013.
8. Air Transport Law of Republic of Serbia, No 73/10 of 12 October 2010.
9. Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation, Aircraft Accident and Incident Investigation.
10. Aviation Act of Finland, 1194/2009, amendments up to 976/2012 included.
11. Aviation Act, Act no. 0101 of 11 June 1993.
12. Brian C. Dalrymple (February 23-26, 2000), Obtaining Evidence under the NTSB Regulations, 1998 Amendments to Title 49 Part 835, 34th Annual SMU Air Law Symposium, Dallas, Texas.
13. Civil Aviation Law of Arab Republic of Egypt, Law of 1981.
14. Convention on Compensation for Damage Caused by Aircraft to Third Parties Resulting from Acts of Unlawful Interference Involving Aircraft (Unlawful Interference Convention), Adopted in Montreal, Canada on 2 May 2009.
15. Convention on Compensation for Damage Caused by Aircraft to Third Parties (General Risks Convention), Adopted in Montreal, Canada on 2 May 2009.
16. Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention), Done at Chicago on the 7th Day of December 1944.
17. Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (Tokyo Convention), Signed at Tokyo on 14 September 1963.
18. Convention on the International Recognition of Rights in Aircraft, Signed at Geneva (Geneva Convention), on 19 June 1948.
19. European Parliament, Committee on Transport and Tourism (19.6.2015), Draft Report on safe use of remotely piloted aircraft systems (RPAS), commonly known as unmanned aerial vehicles (UAVs), in the field of civil aviation.
20. Information Technology & Innovation Foundation, In Response to Operation and Certification of Small Unmanned Aircraft Systems, Docket ID: FAA-2015-0150.
21. International Convention for the Unification of Certain Rules Relating to Damaged Caused by Aircraft to Third Parties on the Surface (Rome Convention of 1933), Rome, 29th May, 1933.
22. Jeffrey M. Jakubiak (winter 1997). Maintaining Air Safety at Less Cost: A Plan for Replacing FAA Safety Regulations with Strict Liability, Cornell Journal of Law and Public Policy: Vol. 6: Issue. 2, Article 6, pp 421-440.
23. Kingdom of Bahrain, Civil Aviation Law, Law No. 14 of 2013.
24. Kingdom of Saudi Arabia, Civil Aviation Law, Royal Decree No. M/44, 18 Rajab 1426H/ 23 August 2005.
25. Preliminary Draft International Convention on the Liability of Air Traffic Control Agencies, ICAO Doc. LC/25-WP/875-39.
26. Protocol to Amend the Convention on Damage by Foreign Aircraft to Third Parties on the Surface signed at Rome on 7 October 1952 (Montreal Protocol).
27. Raymond C. Speciale (2006). Fundamentals of Aviation Law, the McGraw-Hill.
28. Regulation (EC) No 785/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Insurance Requirements for Air Carriers and Aircraft Operator.
29. Regulation (EU) No 996/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 on the Investigation and Prevention of Accidents and Incidents in Civil Aviation and Repealing Directive 94/56/EC.
30. Riga Declaration on Remotely Piloted Aircraft (drones), "Framing the Future of Aviation", Riga-6 March 2015.
31. Safety Management Manual (2006). ICAO Doc. 9859- AN/460 1ST Ed.
32. Turkish Civil Aviation Act, Act No. 2920.
33. Walter A. T. Welch Jr, John E. Faulk (1982). The Use of Aviation Accident Reports by Civil Litigants: The Historical Development of 49 U.S.C. Section 1441(e), Pepperdine Law Review, Vol. 9, Issue 3, Article 3, pp 583-602.
34. Woo-Choon Moon, Kwang-Eui Yoo, Youn-Chul Choi (2011). Air Traffic Volume and Air Traffic Control Human Errors, Journal of Transportation Technologies, 1, 47-53.