




University of Tehran Press

An Analytical Study of the Bill on Regulating Non-Military Remotely Piloted Aircraft¹

Morteza Adel^{1✉} | Milad Sadeghi² 

1. Corresponding Author; Assistant Professor of Private Law Department, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: madel@ut.ac.ir
2. PhD Student in International Trade and Investment Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran. Email: sadeghi.md@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	The Bill on Regulating Non-Military Remotely Piloted Aircraft (<i>Pahpad</i>) has been enacted on December 13, 2023, by the Board of Ministries and consequently, on February 3, 2024, has been sent to the Islamic Consultative Assembly (<i>Majlis</i>) for ratification. However, in this article, the analysis of the Bill demonstrates that although the Bill may move in line with its two demands and aims; namely mitigating the threats and filling the legal gaps, but hardly could provide the requirements for two other demands and aims of the Bill which are the growth and development in use of these vehicles, and more exploitation of the opportunities thereof. This is at least for two reasons: on one side, the Bill has been getting away from the necessities of the aviation industry and its legal requirements, and on the other side, the Bill has neglected the position, role and power of the Civil Aviation Authority of Iran. A substantial neglect that would culminate in more diminishing the position, role and power of this Authority in regulating the affairs of remotely piloted aircraft activities and other related aviation subjects. Surely this could be another reason for the weakness of the Bill.
Pages: 1-24	
Received: 2024/11/01	
Received in Revised form: 2025/03/01	
Accepted: 2025/03/05	
Published online: -----	
Keywords: <i>Aviation Industry, Civil Aviation Authority, Drone, Regulations, Safety.</i>	
How To Cite	Adel, Morteza; Sadeghi, Milad (2025). An Analytical Study of the Bill on Regulating Non-Military Remotely Piloted Aircraft. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , -- (--), 1-24. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsqt.2024.381654.3594
DOI	10.22059/jplsqt.2024.381654.3594
Publisher	The University of Tehran Press. 

1. This article is elaborated on the basis of some discussions and topics in the PhD thesis, which is being prepared, entitled the "Philosophy of Aviation Law" under the supervision of Dr. Hassan Jafari Tabar. In writing this article we have availed sufficiently of his guidance and assistance. We should be thankful to that esteemed professor.



بررسی تحلیلی لایحه ساماندهی

پرنده‌های هدایت‌پذیر از راه دور (پهپاد) غیرنظامی^۱مرتضی عادل^۱ | میلاد صادقی^۲

۱. نویسنده مسئول؛ استادیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: madel@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری تخصصی حقوق تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: sadeghi.md@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۲۴-۱</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۱۱</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۲/۱۱</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۱۵</p> <p>تاریخ انتشار برخط: -----</p> <p>کلیدواژه‌ها: ایمنی، پهپاد، سازمان هواپیمایی کشوری، صنعت هوانوردی، مقررات.</p>	<p>لایحه ساماندهی پرنده‌های هدایت‌پذیر از راه دور (پهپاد) غیرنظامی در تاریخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۲ به تصویب هیأت وزیران رسیده و پس از آن، در بهمن‌ماه همان سال برای انجام تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است. در این مقاله با تحلیل ساختار و محتوای لایحه، نشان داده شده است که هرچند لایحه مذکور بتواند در راستای دو مطلوب و مقصود خود که همانا کاستن از تهدیدها و رفع خالهای قانونی است حرکت کند و در این زمینه کامیاب هم باشد، اما به‌دشواری می‌تواند شرایطی را برای دو مطلوب و مقصود دیگر خود یعنی رشد و توسعه استفاده از این وسایل و بهره‌گیری هرچه بهتر از فرصت‌های ناشی از آن پدید آورد، زیرا دست‌کم از یک سو فکر و ذهن حاکم بر این لایحه از نیازمندی‌های صنعت هوانوردی و الزامات حقوقی آن فاصله گرفته و از سوی دیگر، لایحه از جایگاه، نقش و صلاحیت سازمان هواپیمایی کشوری غافل مانده است؛ غفلتی بزرگ که به کم‌رنگ شدن بیشتر جایگاه، نقش و صلاحیت این سازمان در ساماندهی امور مربوط به فعالیت و پرواز پهپادها منتهی خواهد شد که البته خود می‌تواند دلیل دیگری بر ضعف این لایحه باشد.</p>
استناد	عادل، مرتضی؛ صادقی، میلاد (۱۴۰۳). بررسی تحلیلی لایحه ساماندهی پرنده‌های هدایت‌پذیر از راه دور (پهپاد) غیرنظامی. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، -- (--)، ۱-۲۴. DOI: https://doi.com/10.22059/jpls.2024.381654.3594
DOI	10.22059/jpls.2024.381654.3594
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.

۱. مقاله حاضر شرح و بسطی از برخی مباحث و گفتارهای رساله دکتری در حال نگارش با عنوان «فلسفه حقوق هوایی» به راهنمایی جناب آقای دکتر حسن جعفری تبار است و در نگارش آن از رهنمودها و مساعدت‌های ایشان، بهره‌آفای گرفته شده است. سپاسگزار آن استاد ارجمند باید بود.

۱. مقدمه

پرنده‌های هدایت‌پذیر از راه دور یا پهپاد که در حقوق خارجی آن را با اصطلاحاتی چون «هوایمایی بدون خلبان»^۱ یا «درن»^۲ می‌شناسند، به دسته‌ای از هوایمها اشاره دارد که عملیات و پروازشان بدون حضور هیچ خلبانی بر روی این وسایل صورت می‌پذیرد (Masutti and Mendes De Leon, 2023: 506). البته در تقسیم‌بندی فنی تر و دقیق‌تر، «وسایل هوایی»^۳ به دو دسته کلی «باخلبان»^۴ یا «باسرنشین» و «بدون خلبان»^۵ یا «بدون سرنشین» تفکیک می‌شوند و سپس دسته دوم وسایل هوایی را به دو طبقه دیگر، یکی، «قابل جایگزین»^۶ یا «تک بار مصرف» و دیگری «قابل بازگشت»^۷ می‌شکافند. در نهایت قسم اخیر، یعنی وسایل هوایی بدون خلبان قابل بازگشت را نیز به «هوایمهای کنترل از راه دور»^۸ و «هوایمهای هدایت‌خودکار»^۹ دسته‌بندی می‌کنند.^{۱۰}

به گزارش «دانشنامه موجز حقوق هوایمایی الگار»^{۱۱} و مدخل مربوط به سامانه‌های هوایمایی بدون خلبان، فعالیت‌ها و عملیات کنونی این‌گونه وسایل عمدتاً در مقیاس کوچک و محلی دنبال می‌شود، اما پیش‌بینی‌ها حاکی از این است که وضعیت مذکور در آینده نزدیک به سطوح بالاتر منتقل شود و حتی به مقیاس بین‌المللی نیز برسد و درست به علت همین تغییر وضعیت است که نقش سازمان بین‌المللی هوایمایی کشوری (ایکائو)^{۱۲} در ساماندهی هوایمهای بدون خلبان کشوری (غیرنظامی) و تأمین پروازهای ایمن و کارآمد آن برجسته جلوه می‌کند.^{۱۳} با این همه، به گزارش این دانشنامه، از آنجا که عمده فعالیت‌ها و عملیات هوایمهای بدون خلبان، در سطحی داخلی یا ملی صورت می‌پذیرند و پیچیدگی و

1. Pilotless aircraft
2. Drone
3. Aerial vehicles
4. Manned
5. Unmanned
6. Expendable
7. Recoverable
8. Remote Control (Remotely Piloted Vehicle)
9. Automatic Control (Drone)

۱۰. برای دیدن این طبقه‌بندی و سایر اقسام وسایل هوایی ر.ک: مکرمی قرطاول، یاسر و رنجریان، امیرحسین (۱۳۹۶). نقض حریم هوایی کشورها از طریق پهپادهای آمریکایی (مطالعه موردی: پاکستان)، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴۷ (۲)، صفحه ۳۰۴ و ۳۰۵.

11. Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law
12. International Civil Aviation Organization (ICAO)

۱۳. برای دیدن صلاحیت سازمان بین‌المللی هوایمایی کشوری در تنظیم قواعد پهپادهای غیرنظامی، بنگرید به منبع زیر: محمودی، سید هادی و قلندری، مرضیه (۱۴۰۱). قاعده‌مندسازی پهپادهای غیرنظامی در چارچوب حقوق بین‌الملل؛ سیر میان صلاحیت ملی و صلاحیت بین‌المللی، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۵ (ویژه‌نامه حقوق و فناوری)، صفحه ۳۶۲-۳۳۵.

حجم این فعالیت‌ها و عملیات روند رو به رشدی را تجربه می‌کنند، قوانین ملی نیز به‌عنوان عاملی مرتبط در این حوزه به حیات خود ادامه می‌دهند و در این خصوص اگرچه تمرکز مقررات هواپیماهای بدون خلبان بر روی مقوله ایمنی هوایی یا بی‌خطری پرواز است، اما ایمنی یا بی‌خطری تنها جنبه‌ای نیست که به چنین مقرراتی ضرورت بخشیده باشد؛ مسائل گسترده‌تری در نظر دانشنامه‌مذکور وجود دارند که لازم است مورد توجه و ملاحظه قرار بگیرند. در این خصوص دانشنامه به حریم خصوصی، امنیت ملی و امنیت سایبری اشاره می‌کند و در نهایت، در این گزارش، دانشنامه ملاحظات پایانی خود را با تذکر به نکته‌ای که به نظر حائز اهمیت فراوان است، به پایان می‌برد: مقررات هواپیماهای بدون خلبان پروژه‌ای متنوع است و در نتیجه، تمامی ذی‌نفعان در زمان نگارش قواعد و مقررات یا اصلاح قواعد و مقررات موجود می‌بایست حضور یافته و مشارکت داشته باشند تا ضمن پاسخگویی به نیازهای محلی، هوانوردی بدون خلبان در مقیاس جهانی نیز تسهیل شود (Masutti and Mendes De Leon, 2023: 508).

اکنون نبود سیستمی جامع از قوانین، مقررات و استانداردهای حاکم بر پهنادهای غیرنظامی، از جمله چالش‌های مهمی است که بر سر راه توسعه فناوری پهنادهای غیرنظامی سایه افکنده و دولت‌ها در تلاش برای رفع آن هستند (کاظمی و الهیان، ۱۳۹۹: ۶۳). دولت جمهوری اسلامی ایران نیز به‌منظور تنظیم و ساماندهی فعالیت‌های مرتبط با هوانوردی بدون خلبان، اقدامات مختلفی را در دستور کار قرار داده است که از جمله آخرین و جدی‌ترین این اقدامات می‌توان به «لایحه ساماندهی پرنده‌های هدایت‌پذیر از راه دور (پهپاد) غیرنظامی»^۱ اشاره کرد.

«لایحه ساماندهی» که به پیشنهاد وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در جلسه ۱۴۰۲/۰۹/۲۲ هیأت وزیران به تصویب رسیده، اکنون برای انجام تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شده و در اسفندماه همان سال توسط این مجلس اعلام وصول شده است. این لایحه در مقدمه توجیهی خود به «گسترش روزافزون استفاده از پهنادهای غیرنظامی»، «افزایش فرصت‌ها و تهدیدهای این حوزه به‌عنوان وسیله‌ای با کاربرد دوگانه»، «لزوم ساماندهی امور مربوط به آنها» و همچنین «وجود خلأهای قانونی» اشاره می‌کند و با این مقدمه توجیهی، انتظار این است که لایحه ضمن ساماندهی امور مربوط به پهپادها و کاستن از تهدیدها و رفع خلأهای قانونی، شرایط را برای رشد و توسعه استفاده از این وسایل فراهم کند و موجب بهره‌گیری هرچه بهتر از فرصت‌های ناشی از آن شود.

بنابراین، نظر به این پرسش که «لایحه ساماندهی» تا چه اندازه می‌تواند به اهداف موردنظر خود دست یابد، هدف این مقاله، بررسی و سنجش میزان استعداد و توانایی «لایحه ساماندهی» در نیل به اهداف خود است. بدین‌منظور نخست تصویری مناسب از «لایحه ساماندهی» با توجه به ساختار و محتوای آن ارائه و ترسیم می‌شود و سپس نظام مقرر در لایحه از جهات مختلف ارزیابی و تحلیل می‌شود.

۱. زین پس و به‌منظور رعایت اختصار «لایحه ساماندهی».

فرضیه ما چنین است که با توجه به اینکه زمان زیادی از تدوین و تصویب نخستین مقررات مربوط به فعالیت پهنادهای در کشور می‌گذرد، اینک «لایحه ساماندهی» باید بتواند با اتخاذ تدابیری مناسب‌تر، مسیر نیل به اهداف موردنظر را تسهیل ببخشد.

۲. لایحه در ساختار و محتوا

به منظور ارائه و ترسیم تصویری مناسب از «لایحه ساماندهی»، پیش از همه نگاهی کوتاه به لایحه از منظر شکل و ساختار کلی آن ضروری می‌نماید. در ادامه نیز محتوای «لایحه ساماندهی» با عنایت به تقسیم‌بندی علمی ارائه‌شده از احکام و مقررات آن در قسمت ساختار، تحلیل و ارزیابی خواهد شد.

۲.۱. ساختار لایحه

«لایحه ساماندهی» در ساختار و شکل خود حاوی ۲۷ ماده، ۱۴ تبصره و یک مقدمه توجیهی است. مواد آن به نظم فصول درنیا آمده‌اند و از این حیث نوعی تعجیل و شتاب در تقریر احکام و مقررات لایحه به ذهن می‌رسد. از این رو به منظور قرائت و فهم بهتر مقررات لایحه، مناسب یا ضروری بود تا احکام و مقررات آن ذیل فصول مختلف جای می‌گرفتند. در چنین صورتی، شاید احکام و مقررات لایحه در ده فصل قابل تدوین بوده است؛ به گونه‌ای که احکام مربوط به مواد ۱ و ۲ به کلیات قانون (تعاریف و قلمرو یا دامنه شمول)، ماده ۳ به تأسیس «شورای سیاستگذاری پهنادهای غیرنظامی»، مواد ۴ و ۵ به ساخت و تولید پهنادهای غیرنظامی، مواد ۶ و ۷ به واردات پهنادهای غیرنظامی و قطعات آن، مواد ۸، ۹ و ۱۰ در ارتباط با مالکیت و حقوق مالکانه نسبت به پهنادهای غیرنظامی، مواد ۱۱ و ۱۲ در خصوص کاربرد یا هدایت‌کننده پهناد غیرنظامی، مواد ۱۳، ۱۴ و ۱۶ به بهره‌برداری و انجام عملیات پروازی، مواد ۲۴، ۲۵ و ۲۶ لایحه به جبران خسارت و بیمه مسئولیت مدنی، مواد ۱۷، ۱۸، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۲ و ۲۳ در ارتباط با احکام و مقررات کیفری و جزایی پهنادهای غیرنظامی و مواد ۱۵، تبصره ۲ ماده ۱۳ و ۲۷ به مقررات نهایی و یا تکلیف دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط نسبت به انجام اقدامات بعدی، اختصاص می‌یافت.^۱

افزون بر موضوع مربوط به عدم تنظیم مقررات «لایحه ساماندهی» ذیل فصول مختلف و مشخص، لایحه در مواقعی به خطای نگارشی و انشایی نیز دچار است. خطای نگارشی مربوط به استناد به ماده

۱. با قید این مطلب که در تقسیم‌بندی ده‌گانه مذکور، ماده (۴) لایحه به موضوعاتی فراتر از ساخت و تولید پهنادهای غیرنظامی توجه کرده و متضمن مقرراتی در خصوص آموزش، تعمیرات، بهره‌برداری، صدور گواهینامه کاربر هدایت‌کننده و سند مالکیت پهنادهای غیرنظامی است. بعضی از این موضوعات نیز البته به فراخور، قابل هدایت و جای‌گذاری در یکی دیگر از فصول پیشنهادی هستند.

دیگری از همان لایحه است و در مواد ۱۲ و ۲۷ ملاحظه می‌شود. در هر دو ماده یادشده به جای استناد به ماده ۳ به ماده ۲ لایحه اشاره شده است. خطای انشایی نیز مربوط به ماده ۱۵ لایحه است. در آخر این ماده، به جای استفاده از فعل در قالب مضارع التزامی، فعل در قالب مضارع اخباری به کار رفته است. در نهایت، از نظر ضرورت استفاده از واژگان فارسی در متن لایحه، با وجود تلاش برای استفاده از معادل‌های انگلیسی برای اصطلاحات به کار رفته، در یک مورد هم این امر رعایت نشده و برای واژه بیگانه «مگاپیکسل» در بند ۳ از ماده ۱ معادل فارسی استفاده نشده است.

۲.۲. محتوای لایحه

بر اساس تقسیم‌بندی علمی موردنظر و فصول پیشنهادی مذکور در قسمت مربوط به ساختار لایحه، اینک محتوای «لایحه ساماندهی» از نظر تعاریف و قلمرو، نهاد جدیدالتأسیس لایحه، ساخت و تولید پهپادهای غیرنظامی، واردات پهپادهای غیرنظامی و قطعات آن، مالکیت و حقوق مالکانه نسبت به پهپادهای غیرنظامی، کاربر هدایت‌کننده پهپاد غیرنظامی، بهره‌برداری و انجام عملیات پروازی، جبران خسارت و بیمه مسئولیت مدنی، مقررات جزایی لایحه و همچنین مقررات نهایی آن، بررسی و تحلیل می‌شود.

۲.۲.۱. تعاریف و قلمرو لایحه

در «لایحه ساماندهی» و بر مبنای ماده ۱ آن، پهپاد غیرنظامی دارای دو گونه «خدماتی» و «تفریحی-ورزشی» است. منظور از «پهپاد خدماتی» پهپادی است که در امور خدماتی از قبیل تصویربرداری، داده‌برداری، امداد و نجات، راه و شهرسازی، محیط زیست، زیست‌شناسی، کشاورزی، پست و ارتباطات، اکتشافات معادن، بازرسی و مهار (کنترل) خطوط آب، برق، گاز و راه‌آهن، مدیریت بحران و بلایای طبیعی، حفاظت فیزیکی، پایش شدآمد (ترافیک)، خدمات تجاری و حدنگاری و در شعاع محل ارائه خدمات تا ارتفاع حداکثر ۵۰۰ متر از سطح زمین استفاده می‌شود. در مقابل اما منظور از «پهپاد تفریحی-ورزشی» پهپادی است که با چشم غیرمسلح قابل رؤیت است و در شعاع حداکثر ۱۰۰۰ متری و ارتفاع حداکثر ۱۰۰ متری بدون استفاده از سامانه ناوبری و هرگونه حساسه داده‌برداری فعالیت می‌کند. اما شمار دیگری از پهپادها که در لایحه به «پهپاد اسباب‌بازی» موسوم‌اند، از شمول این قانون مستثنا بوده و ساخت و تولید، واردات، خرید و فروش، آموزش، تعمیرات، بهره‌برداری، عملیات و هدایت این قسم از پهپادها مجاز بوده و طبق مقررات مربوط انجام می‌شود. مقصود لایحه از «پهپاد اسباب‌بازی»، وسیله پروازی با وزن حداکثر ۲۰۰ گرم با قابلیت هدایت توسط کاربر در شعاع حداکثر ۱۰۰ متر و ارتفاع حداکثر ۵۰ متر که فاقد سامانه ناوبری و دارای دوربین تصویری با حداکثر وضوح (رزولوشن) ۴۸۰ مگاپیکسل، بدون سامانه ارسال همزمان تصویر با پرواز است.

بر اساس ماده ۲ لایحه، «وزارت اطلاعات از شمول احکام این قانون در خصوص تأمین، نظارت، بهره‌برداری، عملیات، هدایت و سایر امور مربوط به پهپادهای مورد استفاده خود مستثناست».

حکم مندرج در ماده ۲ لایحه البته می‌تواند پرسشی را در خصوص شمول و حکومت لایحه نسبت به دیگر نهادها و دستگاه‌های دولتی غیرنظامی پدید آورد و به‌نوعی خود یادآور همان ابهامی است که قانون هواپیمایی کشوری ایران در ماده ۲ به آن دچار است؛ زیرا این قانون در خصوص حکومت مقررات خود نسبت به هواپیمای دولتی غیرنظامی حکمی ندارد.^۱

افزون بر این مطلب، درحالی که «مالک» و «بهره‌بردار» به‌عنوان اصلی‌ترین بازیگران و ذی‌نفعان در چرخه فعالیت و استفاده از پهپادهای غیرنظامی، به‌ترتیب در بندهای ۵ و ۶ ماده ۱ مورد تعریف «لایحه ساماندهی» قرار گرفته‌اند، اما شمار دیگری از بازیگران این چرخه از جمله «کاربر هدایت‌کننده» فاقد تعریف است.

۲.۲.۲. تأسیس شورای سیاستگذاری پهپادهای غیر نظامی

درحالی که تشکیلات شورایی در صنعت هوانوردی ایران با مشکلاتی در فعالیت و طرز کار خود همراه بوده و انتقادهای برخی نویسندگان را به‌همراه داشته است^۲، «لایحه ساماندهی» نهاد و شورای دیگری را به‌بدنه صنعت هوانوردی ایران تزریق می‌کند و در این خصوص در ماده ۳ مقرر می‌دارد که «به‌منظور سیاستگذاری اجرایی، هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای این قانون، شورای سیاستگذاری پهپادهای غیرنظامی با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی و عضویت نمایندگان ستاد کل نیروهای مسلح، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت اطلاعات، وزارت کشور، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و قرارگاه پدافند هوایی خاتم‌الانبیاء (ص) تشکیل می‌شود». به موجب تبصره این ماده «دبیرخانه شورای مذکور در سازمان [هواپیمایی کشوری] مستقر است». این شورا مطابق با «لایحه ساماندهی» وظایف و اختیارات مهمی را داراست و چنانکه خواهیم دید، وظایف و اختیاراتی که به موجب لایحه به آن اعطا شده است، در مواقعی فراتر از موضوعات مربوط به سیاست‌گذاری اجرایی، هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای آن به‌نظر می‌رسد.

۱. برای مطالعات بیشتر در خصوص ابهام مربوط به ماده (۲) قانون هواپیمایی کشوری ایران، ر.ک: صادقی نشاط، امیر و صادقی، میلاد (۱۳۹۸). نقدی بر قانون هواپیمایی کشوری و ضرورت تصویب قانونی جدید در امور هواپیمایی، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۴۹ (۲)، صفحه ۳۳۶-۳۳۳.

۲. برای نمونه و در خصوص وضعیت «شورای عالی هواپیمایی کشوری» ر.ک: اشراقی آرانی، مجتبی (۱۳۹۴). قانون هواپیمایی کشوری در نظم حقوقی کنونی. چاپ اول. تهران: نشر مخاطب، صفحه ۵۶.

۳.۲.۲. ساخت و تولید پهپادهای غیر نظامی

بر پایه ماده ۴ «لایحه ساماندهی»، صدور پروانه فعالیت در زمینه ساخت و تولید پهپادهای غیر نظامی پس از تأیید عدم سوء پیشینه کیفری مؤثر توسط فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و استعلام امنیتی از وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، بر عهده سازمان هواپیمایی کشوری است. همچنین طبق تبصره همان ماده، «صدور پروانه موضوع این ماده در زمینه ساخت و تولید توسط سازمان، پس از اخذ تأیید ملاحظات دفاعی وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح صورت می‌گیرد». در ماده ۵ نیز مقرر است که «ساخت و تولید انواع پهپاد غیر نظامی علاوه بر رعایت ماده ۴ این قانون، با اخذ مجوز تأسیس و پروانه بهره‌برداری صنعتی با رعایت ضوابط استقرار زیست‌محیطی مطابق قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات بعدی آن، از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت انجام می‌شود». در نهایت به موجب تبصره همین ماده، «معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور موظف است با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و جهاد کشاورزی نسبت به حمایت از بومی‌سازی و انتقال فناوری‌های نوین در تولید پهپادهای غیر نظامی اقدام نموده و با همکاری ستاد کل نیروهای مسلح، سازوکار لازم برای تبادل دانش طراحی و تولید پهپاد میان بخش نظامی و غیر نظامی و شرکت‌های دانش‌بنیان طراحی و پیاده‌سازی نماید».

به نظر می‌رسد که قسمت اخیر تبصره ماده ۵ لایحه مبنی بر طراحی و پیاده‌سازی سازوکار لازم برای تبادل دانش طراحی و تولید پهپاد میان بخش نظامی و غیر نظامی، نشان می‌دهد که مقررات لایحه تماماً مربوط به فعالیت پهپادها در بخش غیر نظامی نبوده و در مواقعی متضمن مقرراتی نسبت به فعالیت پهپادها در بخش نظامی است و از این حیث عنوان لایحه، از جامعیت لازم برخوردار نیست.

۴.۲.۲. واردات پهپادهای غیر نظامی و قطعات آن

در حالی که قانون امور گمرکی ایران در ماده ۱۲۲ ورود قطعی دستگاه مخصوص عکاسی و فیلمبرداری هوایی را مگر با موافقت وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح ممنوع ساخته است، ماده ۶ «لایحه ساماندهی» نیز در همین راستا حرکت کرده و ضمن اعلام اصل کلی مربوط به ممنوعیت واردات پهپاد غیر نظامی و قطعات مربوط به آن، مقرر می‌دارد:

«... صدور مجوز واردات در مواردی که مشابه داخلی نداشته و یا تولید داخل نیاز کشور را تأمین نمی‌کند و یا توسعه تولید دانش‌بنیان در داخل مستلزم واردات است، با تأیید سازمان [هواپیمایی کشوری] و پس از تأیید عدم سوء پیشینه کیفری مؤثر توسط فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، اخذ استعلام امنیتی وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، تأیید ملاحظات

دفاعی وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و تأیید استانداردهای ایمنی سازمان، بر عهده سازمان [هوایمایی کشوری] است.»

از سوی دیگر بر مبنای ماده ۷ لایحه، «سازمان [هوایمایی کشوری] مکلف است با هدف توسعه توانمندی فناوریانه بومی و حمایت از نخبگان فعال مرتبط با صنعت پهپادهای غیرنظامی، با معرفی معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش بنیان رئیس جمهور و تأیید عدم تولید مشابه داخلی توسط وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، به شرکتها و مؤسسات دانش بنیان در راستای فعالیت‌های دانش بنیان آنها و دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی و پژوهشی در راستای فعالیت‌های تحقیقاتی مرتبط، مجوز واردات نمونه محصول نهایی و قطعات، جهت تولید و بهره‌برداری و آزمون پرواز و عملیات اعطا نماید.»

«لایحه ساماندهی» در خصوص مرجع تأییدکننده عدم مشابه داخلی و عدم تولید مشابه داخلی، حسب مورد در مواد ۶ و ۷، رویکرد دوگانه‌ای را اتخاذ کرده است؛ زیرا از سویی مطابق ماده ۶، این سازمان هوایمایی کشوری است که فقدان مشابه داخلی پهپادهای غیرنظامی را «تأیید» و پس از انجام تشریفات مربوط، مجوز واردات را صادر می‌کند، و در سوی دیگر، مطابق ماده ۷، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به‌عنوان مرجع «تأیید عدم تولید مشابه داخلی» معرفی شده است.

۲.۲.۵. مالکیت و حقوق مالکانه نسبت به پهپادهای غیرنظامی

«لایحه ساماندهی» در ماده ۸ اعلام می‌دارد که «مالکیت اشخاص حقیقی و حقوقی نسبت به پهپادهای غیرنظامی با رعایت این قانون مجاز است». با این همه، مالکیت و اجرای حقوق مالکانه نسبت به پهپادهای غیرنظامی، با محدودیت‌ها و قیود مهمی همراه است؛ زیرا از طرفی به موجب ماده ۹ لایحه، نسبت به این مالکیت، سند مالکیتی مشتمل بر شماره شناسایی یکتا، مشخصات فنی اعم از رنگ، بدنه و موتور، و مشخصات هویتی مالک صادر می‌شود که مسئولیت صدور این سند و تعیین شماره شناسایی، سازمان هوایمایی کشوری است. اهمیت برخوردار بودن پهپاد غیرنظامی از سند مالکیت تا حدی است که لایحه در ماده ۱۸ خرید و فروش، توزیع، حمل و نگهداری پهپاد غیرنظامی بدون سند مالکیت را ممنوع اعلام کرده و برای مرتکب، ضمن توقیف و ضبط، مجازات تعزیری درجه ۷ در نظر گرفته است. به همین دلیل بر بنیاد تبصره ۱ این ماده، «اشخاص حقیقی و حقوقی دارنده پهپاد غیرنظامی فاقد سند مالکیت موظف‌اند با ارائه اسناد مثبته ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به اخذ سند مالکیت اقدام نمایند. پس از اتمام مهلت تعیین‌شده، پهپادهای فاقد سند مالکیت مشمول جرائم و مجازات‌های این قانون می‌شوند». افزون بر این، بر اساس تبصره ۲ این ماده، «در صورت عدم صلاحیت شخص دارنده پهپاد غیرنظامی برای دریافت سند مالکیت، صاحب آن موظف است در ازای دریافت بهای پهپاد،

آن را به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تحویل دهد. این وزارتخانه مکلف است با اخذ نظر کارشناس رسمی دادگستری یا کارشناسان وزارت اطلاعات، بهای آن را به مالک قانونی پرداخت کند. در صورت اعتراض به نظر کارشناسی، موضوع با رعایت اصول و مقررات مربوط به محرمانگی و با هزینه متقاضی به [هیأت] کارشناسان رسمی دادگستری ارجاع می‌شود. البته به موجب تبصره ۳ این ماده، «فعالان مجاز در نظام توزیع، مشتمل بر تولیدکنندگان، واردکنندگان و نمایندگان آنها و اصناف دارای مجوز مرتبط، از شمول این ماده مستندی هستند».

از طرف دیگر، اجرای حقوق مالکانه از سوی مالکان پهنادهای غیرنظامی با این محدودیت روبه‌روست که مطابق با ماده ۱۰ لایحه، «هرگونه تغییر در مشخصات فنی اعم از رنگ، بدنه و موتور در پهنادهای غیرنظامی صرفاً با کسب مجوز از سازمان [هواپیمایی کشوری] و صدور سند جدید امکان‌پذیر است». رویکرد «لایحه ساماندهی» در خصوص مالکیت و حقوق مالکانه نسبت به پهنادهای غیرنظامی و در قیاس با هواپیماهای باسرنشین که فعالیت و عملیات آن از حساسیت و اهمیت بیشتری برخوردار است، قابل انتقاد می‌نماید. درحالی‌که سازمان هواپیمایی کشوری سند مالکیتی نسبت به هواپیماهای با سرنشین صادر نمی‌کند و انتقال سند مالکیت این‌گونه هواپیمها از طریق دفاتر اسناد رسمی ممکن است. لایحه ساماندهی، سازمان هواپیمایی کشوری را موظف به صدور سند مالکیت برای پهنادهای کرده و مالکان را موظف ساخته است تا در صورت ایجاد هرگونه تغییر در مشخصات فنی پهناد غیرنظامی از این سازمان مجوز کسب کرده و سند جدید برای آن تحصیل کنند!^۱

۶.۲.۲. کاربرد هدایت‌کننده پهناد غیرنظامی

چنانکه گفته شد «لایحه ساماندهی» تعریفی از «کاربر هدایت‌کننده» ارائه نداده است. در مقررات کنونی مربوط به پهنادهای غیرنظامی که توسط سازمان هواپیمایی کشوری تهیه و منتشر شده است، «کاربر» به فرد ذی‌صلاحی گفته می‌شود که دوره‌های آموزشی مربوط را در شرکت‌های دارای مجوز از سازمان هواپیمایی کشوری گذرانده و گواهینامه کاربر پهناد را دریافت کرده است.^۲

در ارتباط با کاربر هدایت‌کننده پهناد غیرنظامی، ماده ۱۱ «لایحه ساماندهی» سازمان هواپیمایی کشوری را مکلف کرده است تا پس از بررسی و تأیید شرایط جسمی و روانی اشخاص حقیقی توسط

۱. نکته قابل تأمل آنکه در ماده (۱۰) لایحه، تغییر رنگ را نمی‌توان تغییر در مشخصات فنی به‌شمار آورد و حتی ایجاد هرگونه تغییر در مشخصات فنی پهناد همواره به درجه‌ای از اهمیت تصور نمی‌شود که نیاز به کسب مجوز از سازمان و صدور سند جدید مالکیت داشته باشند.

۲. قسمت ۱-۶- از شیوه‌نامه شماره (۹۰۶۰) سازمان هواپیمایی کشوری با عنوان مقررات وسایل پرنده هدایت‌پذیر از دور (پهنادها).

پزشک معتمد و اخذ استعلام امنیتی از وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و طی دوره‌های آموزشی در آموزشگاه‌های دارای مجوز از سازمان هواپیمایی کشوری، نسبت به صدور گواهینامه کاربر هدایت‌کننده پهپاد غیرنظامی اقدام نماید. به موجب ماده ۱۲ لایحه، «ضوابط سلامت قبل از پرواز کاربر هدایت‌کننده پهپاد غیرنظامی ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون با پیشنهاد سازمان به تصویب شورای سیاستگذاری موضوع ماده ۳ این قانون می‌رسد. کاربر هدایت‌کننده، موظف به رعایت ضوابط اعلامی است».

۲.۲.۷. بهره‌برداری و انجام عملیات پروازی

در خصوص بهره‌برداری و انجام عملیات پروازی، ماده ۱۳ لایحه عنوان می‌دارد که «بهره‌برداری از پهپادهای غیرنظامی و انجام عملیات پروازی صرفاً توسط اشخاص حقوقی دارای مجوز بهره‌برداری و به‌وسیله پهپاد غیرنظامی دارای سند مالکیت و کاربر دارای گواهینامه معتبر و ثبت و تأیید اطلاعات طرح پروازی در سامانه مربوط مجاز است». لایحه در تبصره ماده ۱۳ نسبت به سامانه ثبت و تأیید اطلاعات طرح پروازی اضافه کرده است که «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران مکلف است سامانه ثبت و تأیید اطلاعات طرح پروازی مشتمل بر اطلاعات موضوع هر پرواز، از جمله زمان، مبدأ و مقصد پرواز را ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون راه‌اندازی نماید. بهره‌برداری از پهپادهای غیرنظامی و انجام عملیات پرواز بدون ثبت و تأیید اطلاعات طرح پرواز ممنوع است»^۱.

چنانکه در قسمت مربوط به تعاریف و قلمرو لایحه ذکر شد، «لایحه ساماندهی»، پهپادهای تفریحی - ورزشی را به‌عنوان گونه‌ای از پهپادهای غیرنظامی معرفی کرده است. یکی از آثار عملی تفکیک پهپادهای مذکور از پهپادهای خدماتی، معافیت این پهپادها از اخذ مجوز بهره‌برداری و ثبت و تأیید اطلاعات طرح پروازی در سامانه مربوط است. در این خصوص ماده ۱۴ لایحه مقرر می‌کند:

«وزارت ورزش و جوانان مکلف است با هماهنگی شورای تأمین استان و پس از اخذ تأیید سازمان [هواپیمایی کشوری]، نسبت به تعیین مناطق مناسب برای بهره‌برداری پهپاد تفریحی - ورزشی اقدام نماید. انجام عملیات پروازی در این مناطق نیازمند اخذ مجوز بهره‌برداری و ثبت و تأیید اطلاعات طرح پروازی در سامانه مربوط نمی‌باشد. در استان‌های تهران و البرز، هماهنگی لازم با قرارگاه ثارالله سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به‌عمل می‌آید».

۱. البته با توجه به اینکه از سویی در مباحث مربوط به گفتمان تهدیدهای نوپدید، پرواز پهپادها و هواپیماهای بدون خلبان را یکی از گونه‌های تهدیدهای هوایی می‌دانند (مالدار و پیراسته، ۱۴۰۰: ۱۷) و از سوی دیگر، پرواز پهپادها در جهت اهداف و مقاصد مشروع به بهره‌مندی از فضای بی‌خطر و قابل اطمینان نیازمند است، مناسب بود که در این قسمت از لایحه، نحوه تعامل و ارتباط با پدافند هوایی و قرارگاه پدافند هوایی خاتم‌الانبیاء (ص) مورد توجه قرار می‌گرفت.

«لایحه ساماندهی» در ماده ۱۹ برای نقض این دو ماده ضمانت اجرای کیفری در نظر گرفته است و در این زمینه می‌نویسد:

«پرواز پهپاد غیرنظامی بدون مجوزهای موضوع مواد ۱۳ و ۱۴ این قانون در حریم هوایی کشور ممنوع بوده و ضمن توقف و توقیف، مرتکب علاوه بر ضبط، به مجازات تعزیری درجه ۶ محکوم می‌شود»^۱.
با این حال پیش‌بینی مجازات و اقداماتی نظیر توقیف و ضبط نسبت به پرواز پهپاد غیرنظامی بدون مجوز موضوع ماده ۱۴ محل تأمل است، زیرا همان‌طور که ملاحظه می‌شود، ماده ۱۴ نه‌تنها اساساً به ضرورت کسب مجوز اشاره‌ای ندارد، که انجام عملیات پروازی در مناطق تعیین‌شده برای بهره‌برداری پهپاد تفریحی-ورزشی را نیازمند اخذ مجوز بهره‌برداری و حتی ثبت و تأیید اطلاعات طرح پروازی در سامانه مربوط نمی‌داند. مگر آنکه در یک معنایی دور و طبق مفهوم مخالف قسمت دوم ماده ۱۴ گفته شود که انجام عملیات پروازی در خارج از مناطق تعیین‌شده توسط وزارت ورزش و جوانان، نیازمند اخذ مجوز بهره‌برداری و ثبت و تأیید اطلاعات طرح پروازی در سامانه مربوط است و پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری در ماده ۱۹ نسبت به ماده ۱۴ بر همین اساس بوده است.

در نهایت ظاهراً لایحه نسبت به انجام برخی عملیات به‌وسیله پهپادهای غیرنظامی حساسیت خاصی نشان داده و بدون آنکه در این خصوص و کیفیت انجام آن ورود بیشتری داشته باشد، موضوع را به نحوی مبهم رها کرده است، زیرا در ماده ۱۶ انجام عملیات داده‌برداری به‌وسیله پهپاد غیرنظامی به‌منظور اخذ و برداشت اطلاعات مکانی و از جمله نقشه‌برداری تصویرسنجی (فتوگرامتری) هوایی، فیزیک زمین (ژئوفیزیک) هوایی، پرتوسنجی (رادئومتری)، مغناطیس‌سنجی، پایش طیف، گرایسنجی، نور (لیزر) سنجی و مادون قرمز را با اخذ مجوز مربوط، حسب مورد، طبق قوانین و مقررات مربوط امکان‌پذیر دانسته است.

۸.۲.۲. جبران خسارت و بیمه مسئولیت مدنی

بی‌شک پرواز و عملیات پهپادهای غیرنظامی، به‌ویژه در دورانی که استفاده از این وسایل در حال رشد و توسعه است، می‌تواند با سوانحی همراه باشد و از رهگذر این سوانح، اشخاص ثالث روی زمین و اموال آنها دچار خسارت شوند. حتی ممکن است با وقوع سانحه برای پهپادهای غیرنظامی، دیگر وسایل هوایی در حال پرواز، مسافران و این وسایل متحمل آسیب و خسارت شوند. علاوه بر زیان‌های جانی و خسارات

۱. طبق ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی (۱۳۹۲)، مجازات‌های تعزیری به هشت درجه تقسیم شده و در این خصوص برای مجازات تعزیری درجه (۶)، کیفرهایی همچون حبس بیش از شش ماه تا دو سال، جزای نقدی بیش از بیست میلیون (۲۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال تا هشتاد میلیون (۸۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال و ممنوعیت از یک یا چند فعالیت شغلی یا اجتماعی برای اشخاص حقوقی حداکثر تا مدت پنج سال، پیش‌بینی شده است.

مادی، اشخاص ممکن است در اثر ورود پهلپاد به حریم خصوصی خود و نقض این حریم، دچار آسیب‌های روحی و معنوی شوند. ماده ۲۴ لایحه جمیع این خسارت‌های احتمالی را به تصویر کشیده و مقرر کرده است که «مالک، بهره‌بردار یا کاربر، حسب مورد، مسئول ورود و جبران هرگونه خسارت مادی و معنوی از ناحیه پهلپاد غیرنظامی به افراد، اموال عمومی و خصوصی و ورود به حریم خصوصی افراد است». در خصوص این ماده ابهامی که به ذهن می‌رسد مربوط به عبارت «حسب مورد» است. در حقیقت مشخص نیست که اشاره به این عبارت از چه باب بوده است؟ آیا مقصود از اشاره به عبارت مذکور، ایجاد تفکیک میان انواع خسارات، اعم از «خسارت معنوی»، «خسارت مادی» و خسارت ناشی از «ورود به حریم خصوصی افراد» در «اموال عمومی و خصوصی» بوده است، یا آنکه لایحه به دنبال تفکیک مسئول این نوع خسارات است؟ به هر روی در قلمرو این ماده و صرف نظر از ابهام مذکور، کیفیت تخصیص یا کانالیزه کردن مسئولیت به مالک، بهره‌بردار و کاربر و یا توزیع مسئولیت و زیان میان این بازیگران نیز چندان روشن و مشخص نیست.^۱

در خصوص بیمه مسئولیت مدنی که به طور سنتی و در قلمرو هوانوردی با خلبان، تهیه و تدارک آن از نظر مالی و حقوقی ضرورت و الزامی انکارناپذیر است (عادل و اشراقی آرانی، ۱۳۹۳: ۲۳۹)، ماده ۲۵ لایحه آورده است که «کلیه مالکین یا بهره‌برداران حسب مورد قبل از انجام پرواز با پهلپاد غیرنظامی، مکلف به تنظیم قرارداد بیمه مسئولیت مدنی نسبت به اشخاص ثالث با شرکت‌های بیمه‌گر معتبر هستند» و به موجب تبصره همین ماده «بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است سازوکار اجرای این ماده را برای تصویب در مراجع قانونی ذی‌ربط ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون فراهم نماید».

در نهایت از آنجا که مطابق ماده ۲۱ لایحه، نیروهای مسلح در صورت احراز پرواز غیرمجاز پهلپادهای غیرنظامی بر فراز حریم‌های نظامی دارای رده حفاظتی کشور، برابر دستورالعمل و طرح‌های ابلاغی ستاد کل نیروهای مسلح و مقررات مربوط، پهلپاد غیرنظامی و کاربر را توقیف و بلافاصله مرتکب را برای طی مراحل قانونی به مراجع قضایی ذی‌صلاح معرفی می‌کنند و نیز مطابق ماده ۲۲ لایحه، ضابطان دادگستری نیز برابر مفاد این قانون در صورت احراز پرواز غیرمجاز، نسبت به توقیف پهلپاد غیرنظامی و گواهینامه کاربر اقدام و ضمن تشکیل پرونده، مراتب را برای طی مراحل قانونی به مرجع ذی‌صلاح قضایی معرفی خواهند کرد، ماده ۲۶ لایحه سازمان‌های کشوری و لشکری را مکلف کرده است در مأموریت‌های محوله در خصوص اجرای مواد ۲۱ و ۲۲ این قانون، کارکنان خود را تحت پوشش بیمه مسئولیت مدنی در قبال اشخاص ثالث قرار دهند. البته اقدامات نیروهای مسلح و ضابطان دادگستری ممکن است در مواقعی به سرنگونی و تخریب پهلپادهای غیرنظامی منتهی شود. در ارتباط با سرنگونی و

۱. روشن است که مقصود زمانی است که مالک یا بهره‌بردار و کاربر دو شخص متفاوتند.

تخریب پهپادهای غیرنظامی توسط نیروهای مسلح یا ضابطان دادگستری مالک پهپاد می‌تواند در خصوص تخریب اموال خود و مطالبه خسارت ناشی از آن اقدام به طرح شکایت کند که به این‌گونه شکایت‌ها در سازمان قضایی نیروهای مسلح و دادسرا و دادگاه نظامی رسیدگی خواهد شد و در صورتی که درباره اتهام مأمور یا مأموران قرار منع تعقیب صادر شود، طبق ماده ۶۳۱ قانون آیین دادرسی جرائم نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی، بنا به تقاضای متضرر و بدون تقدیم دادخواست، پرونده جهت تعیین تکلیف در خصوص خسارت توسط سازمان متبوع به دادگاه نظامی ارسال می‌شود.

۹.۲.۲. مقررات جزایی لایحه

در «لایحه ساماندهی» مواد و مقررات بیشتری در مقایسه با موارد مشابه به جنبه‌های جزایی و کیفری پرواز و فعالیت پهپادها اختصاص داده شده است، به طوری که بیش از یک‌چهارم مواد این لایحه به جرم‌انگاری رفتارها، تعیین مجازات‌های مربوط به آن و یا مسائل مرتبطی نظیر کشف جرائم، شناسایی متهم و تعقیب او می‌پردازند؛ روشی که به تقریب یادآور رویکرد قانون هواپیمایی کشوری ایران نسبت به مقررات جزایی هواپیمایی کشوری است.

به هر روی «لایحه ساماندهی»، افزون بر ممنوع ساختن خرید و فروش، توزیع، حمل و نگهداری پهپاد غیرنظامی بدون سند مالکیت و پیش‌بینی مجازات تعزیری برای مرتکب در این خصوص، همچنین در نظر گرفتن مجازات تعزیری برای پرواز پهپاد غیرنظامی بدون مجوزهای موضوع مواد ۱۳ و ۱۴، در ماده ۱۷ واردات و حتی صادرات بدون مجوز پهپادهای غیرنظامی و کلیه ادوات و تجهیزات آنها را به عنوان کالای قاچاق شناخته و بر پیگرد قانونی مرتکبین مطابق قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن تأکید دارد. افزون بر این، بر اساس ماده ۲۰ لایحه، «در مواردی که پرواز برای ارتکاب جرائم علیه امنیت داخلی و خارجی، موضوع فصل اول کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، از قبیل خرابکاری و جاسوسی صورت گرفته باشد، مرتکب به حداکثر مجازات آن جرائم محکوم می‌شود».

در نهایت شایان ذکر است که «لایحه ساماندهی» در کنار پیش‌بینی مواد و مقرراتی ویژه از حیث جزایی، به رابطه مقررات کیفری قانون هواپیمایی کشوری با فعالیت پهپادها و شمول مقررات کیفری این قانون نسبت به پهپادها توجه نکرده است و شایسته بود که به این مطلب می‌پرداخت، چراکه در خصوص شمول مقررات کیفری قانون هواپیمایی کشوری نسبت به فعالیت پهپادها ممکن است تردیدهایی به میان آید. در این مورد برای نمونه می‌توان به صدق یا عدم صدق تعریف قانون هواپیمایی کشوری از هواپیما بر پهپاد و در نتیجه شمول یا عدم شمول مقررات کیفری این قانون بر فعالیت پهپادها از جمله مواد ۲۵ و ۲۷ و ۲۸ اشاره کرد.

۲.۲.۱۰. مقررات نهایی لایحه

در خصوص اقدامات آتی مرتبط با اجرای لایحه و تکالیف دستگاه‌های ذی‌ربط در این راستا، «لایحه ساماندهی» علاوه بر تکلیف شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران به شرح مندرج در تبصره ۱ ماده ۱۳، تکلیف بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران به شرح مقرر در تبصره ماده ۲۵ و همچنین مأموریت شورای سیاستگذاری نسبت به تصویب ضوابط سلامت قبل از پرواز کاربر هدایت‌کننده به ترتیب مقرر در ماده ۱۲، در تبصره ۲ ماده ۱۳ آورده است که «به منظور یکپارچه‌سازی مدیریت مجوزهای پهبادهای غیرنظامی، سازمان [هواپیمایی کشوری] مکلف است ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به ارتقا و تکمیل درگاه‌های مجوز موضوع این قانون با هماهنگی نهادهای نظامی و امنیتی اقدام نماید».

از دیگر اقدامات آتی مرتبط با اجرای لایحه و تکالیف دستگاه‌های ذی‌ربط، حکم مندرج در ماده ۱۵ لایحه است. بر اساس این ماده «ستاد کل نیروهای مسلح مکلف است با همکاری وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به سیاست‌گذاری اجرایی برای طراحی و تولید سامانه‌های رهگیری و مهار (کنترل) و سامانه دریافت داده پهباد اقدام [می] نماید».

در نهایت مطابق ماده ۲۷ لایحه «آیین‌نامه اجرایی این قانون ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن آن توسط شورای سیاستگذاری موضوع ماده ۳ این قانون، پیشنهاد و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد».

۳. نقد لایحه

در قسمت پیشین تلاش بر این بود تا «لایحه ساماندهی» در ساختار و ماهیت خود شکافته شده و تحلیل و ارزیابی شود. با این همه همین تحلیل و ارزیابی نیز در پاره‌ای موارد و به فراخور موضوعات نشان می‌داد که لایحه از جهاتی همچون چگونگی تخصیص مسئولیت مدنی یا توزیع زیان میان مالک، بهره‌بردار و کاربر پهباد غیرنظامی، با ابهامات و اشکالاتی روشن روبرو است. در این بخش اما انتقادات از «لایحه ساماندهی» به گونه‌ای دیگر گزارش می‌شوند؛ به شکلی که این انتقادات عمده‌تاً در یک نقطه با یکدیگر به اشتراک و اتحاد می‌رسند و از غلبه و تفوق روح و بُعد نظامی، انتظامی و امنیتی فعالیت و پرواز پهبادهای غیرنظامی بر روح و بُعد کشوری آن و از برتری نگاه کیفری یا جزایی به فعالیت و پرواز پهبادهای بر نگاه خصوصی و تجاری به آن حکایت می‌کنند.

۳.۱. نهاد پیشنهادکننده لایحه

همان‌گونه که عنوان «لایحه ساماندهی» و مقررات آن نشان می‌دهد، لایحه مربوط به ساماندهی پهبادهای در بخش غیرنظامی یا کشوری است و جز در مورد خاص مربوط به قسمت اخیر تبصره ماده ۵ آن، لایحه

در پی ساماندهی فعالیت و پروازها پهپادهای غیرنظامی است، اما این لایحه به پیشنهاد وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به تصویب هیأت وزیران رسیده است.

با توجه به اینکه لایحه مربوط به فعالیت پهپادها در بخش هواپیمایی کشوری و هوانوردی غیرنظامی است، بی‌گمان سازمان هواپیمایی کشوری و یا وزارت راه و شهرسازی مناسب‌ترین دستگاه اجرایی برای ارائه این لایحه بودند و می‌بایست ابتکار عمل را به دست می‌گرفتند.

این انتقاد با توجه به انتقادات بعدی، اهمیت فراوان دارد و می‌تواند عنصری کلیدی در تحلیل و تفسیر دیگر مقررات لایحه به‌شمار آید. بدون شک نگاه نظامیان به این‌گونه امور با نگاه غیرنظامیان متفاوت است. به‌نظر می‌رسد که ورود وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به موضوع ساماندهی پهپادهای غیرنظامی و معرفی خود به‌عنوان نهاد پیشنهادکننده لایحه سبب شده است تا اساساً در ضمائر لایحه، پهپادها ولو آنکه از حیث طراحی، ساخت، قابلیت‌ها و کارکردهای خود مناسب و یا مخصوص استفاده و بهره‌برداری در بخش‌های تجاری و کشوری باشند، به‌عنوان وسایلی جنگی یا نظامی یا مناسب و مخصوص استفاده و بهره‌برداری‌های نظامی و جنگی توصیف شوند. این معنی به‌خوبی از تبصره ۲ ماده ۱۸ لایحه و لزوم تحویل پهپاد غیرنظامی توسط دارنده آن به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، در فرض عدم صلاحیت دارنده برای دریافت سند مالکیت برداشت می‌شود.

۲.۳. شورای سیاستگذاری پهپادهای غیرنظامی

همان‌طور که گفته شد، «لایحه ساماندهی» که مربوط به تنظیم و ساماندهی پهپادها در بخش غیرنظامی یا کشوری است، در ماده ۳ و به‌منظور سیاست‌گذاری اجرایی و هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای این قانون، از تشکیل شورایی با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی، با عنوان «شورای سیاستگذاری پهپادهای غیرنظامی» یاد کرده است. در هیأت نمایندگان عضو این شورا اما سایه و روح نهادهای و سازمان‌های انتظامی، نظامی و امنیتی سنگینی می‌کند و جایگاه و فرصت کمتری در این شورا به دیگر نهادهای و سازمان‌های غیرنظامی داده شده است. حتی هیچ نماینده‌ای از بخش خصوصی در این شورا حضور ندارد. افزون بر این، آنچه جای تأمل بسیار و نگرانی شدید دارد، عدم عضویت هیچ نماینده‌ای از سازمان هواپیمایی کشوری در این شورا است، سازمانی که خود به موجب تصویب‌نامه هیأت وزیران و به‌منظور ساماندهی، هماهنگی، نظارت و مدیریت یکپارچه و اعمال حاکمیت در حمل‌ونقل هوایی، به‌عنوان نماینده دولت در امور حمل‌ونقل هوایی و فرودگاه‌های کشور تعیین شده و در صورت بروز هرگونه اختلال در امور فرودگاهی و هوانوردی، حمل‌ونقل هوایی و امور مرتبط با نظم پروازها، تصمیم و نظر ریاست آن سازمان، ملاک و مبنای عمل قرار گرفته است.^۱ وانگهی عدم عضویت هیچ نماینده‌ای از سازمان

۱. تصویب‌نامه شماره ۱۶۷۷۸/ت/۴۰۰۴۹ هـ هیأت وزیران در خصوص تعیین سازمان هواپیمایی کشوری به‌عنوان نماینده دولت در امور حمل‌ونقل هوایی و فرودگاه‌های کشور، مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۰۵.

هواپیمایی کشوری در این شورا در حالی است که لایحه در ارتباط با ساماندهی پهپادها، وظایف و اختیارات متعددی را در مواد ۴، ۶، ۷، ۹، ۱۰، ۱۱ و ۱۲ به سازمان نسبت داده است.^۱ به هر روی، سازمان هواپیمایی کشوری، به عنوان نهاد حاکمیتی، مسئول هوانوردی در کشور است و در این شورای سیاستگذاری نه تنها حق رأی ندارد که از حق عضویت نیز برخوردار نیست و ظاهراً لایحه تنها نقش دبیری شورا را به آن اعطا کرده است. ضمن آنکه ذکر نام وزارت راه و شهرسازی و اشاره به مسئولیت آن، دلالتی بر حضور این سازمان، که زیر نظر آن وزارتخانه فعالیت می‌کند، در شورای سیاستگذاری نخواهد داشت.

۳.۳. رویکرد لایحه به مقررات و الزامات صنعت هوانوردی

به نظر، پاره‌ای از مقررات این لایحه نشان می‌دهد که تدوین‌کنندگان آن اگر هم از تسلط و دانش کافی نسبت به مبانی و بنیادهای صنعت هوانوردی و حقوق این صنعت بهره‌مند بوده‌اند، اما هرگز رویکردی جامع یا کل‌نگر را در خصوص موضوع مربوط به ساماندهی فعالیت و پرواز پهپادها بازتاب نداده‌اند. برای نمونه به موجب ماده ۲۳ لایحه، «در صورت مفقودی، سرقت و یا وقوع حادثه برای پهپاد غیرنظامی، مالک یا بهره‌بردار حسب مورد مکلف است مراتب را بلافاصله به فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران گزارش نماید». این در حالی است که دست‌کم در بعد وقایع هوایی (سوانح و حوادث هوایی)، ارسال فوری و بدون تأخیر گزارش موضوع به نهاد بررسی‌کننده ایمنی یا فنی سوانح و حوادث (دفتر بررسی سوانح و حوادث سازمان هواپیمایی کشوری) با منطق سلیم حاکم بر صنعت هوانوردی، مقررات این صنعت و ضرورت توجه به فرهنگ ایمنی هوایی و بی‌خطری پرواز هماهنگی دارد. در ماده ۱۷ آیین‌نامه

۱. شایسته ذکر است که در طرح با عنوان «نحوه واردات، تولید و بهره‌برداری از پرنده‌های هدایت‌پذیر با کاربرد غیرنظامی» نیز ماده (۲) این طرح به منظور سیاستگذاری و تعیین ضوابط و مقررات برای مؤسسات و شرکت‌های واردکننده، تولیدکننده، عرضه و ارائه خدمات هوایی و تحقیقاتی با کاربرد غیرنظامی از تشکیل هیأتی با عنوان «هیأت سیاستگذاری پرنده‌های هدایت‌پذیر» یاد کرده است. اعضای این هیأت را رئیس سازمان هواپیمایی کشوری (به عنوان رئیس)، نماینده ستاد کل نیروهای مسلح، نماینده وزارت کشور، نماینده وزارت صمت، نماینده وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، نماینده سازمان اطلاعات سپاه، نماینده نیروی انتظامی و نماینده قرارگاه پدافند هوایی خاتم‌الانبیاء (ص) تشکیل می‌دهند. با اینکه بر خلاف ترکیب اعضای شورای سیاستگذاری، در این هیأت از ضرورت حضور رئیس سازمان هواپیمایی کشوری، آن هم به عنوان رئیس هیأت یاد شده است، اما اداره کل تدوین قوانین در خصوص ضوابط ماهوی این طرح طی نظریه کارشناسی خود همچنان ترکیب اعضا را کاملاً نظامی-امنیتی به شمار آورده و از مناسبت توجه به ابعاد غیرنظامی موضوع یاد کرده است (معاونت قوانین، طرح عادی با عنوان نحوه واردات، تولید و بهره‌برداری از پرنده‌های هدایت‌پذیر با کاربرد غیرنظامی، دوره یازدهم- سال سوم، شماره ثبت: ۸۶۵، صفحه ۱۱).

بررسی سوانح و حوادث هوایی (غیرنظامی) هیأت وزیران می‌خوانیم: «کلیه واحدهای مطلع از وقوع سوانح و حوادث از قبیل مراقبت پرواز، ایمنی زمینی فرودگاه، شرکت‌های هواپیمایی و فرودگاهی ذی‌ربط، بخش عملیات پروازی و هماهنگی پرواز، شرکت‌های خدمات فرودگاهی، مراکز آموزش هوانوردی و مراکز تولید، تعمیر و نگهداری وسایل پرنده، باید مطابق دستورالعمل مصوب سازمان [هواپیمایی کشوری] خبر وقوع سانحه یا حادثه را بلافاصله به سازمان اطلاع دهند».

حتی فراتر از این موضوع، در تبصره ۱ ماده ۲۳ لایحه نیز تکلیفی مبنی بر اعلام گزارش مربوط به حادثه توسط فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به سازمان هواپیمایی کشوری پیش‌بینی نشده است. حداکثر تکلیفی که در تبصره ۱ ماده ۲۳ لایحه برای فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مقرر است اعلام بلافاصله گزارش‌های مفقودی و سرقت به وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی است.^۱ البته در مقررات هوانوردی کشوری و اصطلاحات صنعت هوانوردی، «حادثه» اوصافی خاص داشته و از «سانحه» که دلالت بر واقعه زیان‌بار منتهی به صدمات سنگین بدنی و یا فوت دارد متفاوت است^۲، لکن به نظر می‌رسد که تدوین‌کنندگان لایحه به این تفاوت نظری ندارند و در نتیجه «حادثه» را به عنوان هر واقعه منتهی به فوت، آسیب جانی یا مادی اراده کرده‌اند.

۱. در خصوص عمومی یا همگانی بودن تکلیف ابلاغ وقوع سانحه یا حادثه جدی هوایی بنگرید به: صادقی، میلاد (۱۳۹۶). قواعد حقوقی بررسی سوانح و حوادث هوایی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. به راهنمایی حسن جعفری تبار. تهران: دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تاریخ دفاع ۱۳۹۶/۰۷/۰۳، صفحه ۱۰۳ و ۱۰۴.

۲. در آیین‌نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی (غیرنظامی) هیأت وزیران «سانحه» بدین ترتیب تعریف شده است:

«برای وسایل پرنده باسرنشین رویداد ناشی از عملیات وسایل پرنده در فاصله زمانی ورود اولین فرد به وسیله پرنده به منظور پرواز تا پیاده شدن آخرین فرد از آن و برای وسایل پرنده بدون سرنشین در فاصله زمانی که وسیله پرنده آماده حرکت به قصد پرواز باشد تا زمانی که وسیله پرنده (در انتهای پرواز) متوقف می‌شود و سیستم پیش رانش اصلی خاموش می‌گردد، مشروط به وقوع یک یا چند مورد از موارد زیر:

۱. فردی در هنگام حضور در وسیله پرنده یا در بیرون از آن در اثر برخورد مستقیم به هر قسمت از وسیله پرنده از جمله اجزای جداشده از آن و یا در اثر قرار گرفتن در معرض مستقیم گاز خروجی موتور جت وسیله پرنده دچار آسیب منتهی به مرگ شده یا متحمل آسیب جدی بدنی شود.

۲. وسیله پرنده متحمل صدمه شود یا دچار خرابی سازه‌ای گردد به گونه‌ای که بر استحکام سازه، کارایی و یا خصوصیات پروازی وسیله پرنده تأثیر بگذارد و به طور معمول نیاز به انجام تعمیرات عمده (ضمیمه «۱۳» (major repair)) و یا تعویض قطعات متأثر از رویداد بر روی وسیله پرنده داشته باشد.

۳. وسیله پرنده ناپدید شده یا به طور کامل غیرقابل دسترسی شود.

همچنین در این آیین‌نامه، «حادثه» عبارت است از «وقوع هر نوع رویدادی به غیر از سانحه در رابطه با عملیات وسایل پرنده که در ایمنی عملیات پرواز اثر داشته و یا بتواند اثر داشته باشد».

علاوه بر موضوع حوادث هوایی، ماده ۱۵ آیین نامه مدیریت و ساماندهی وسایل پرنده فوق سبک غیرنظامی هیأت وزیران، از تکلیف مالک یا نماینده قانونی وسیله پرنده نسبت به اعلام بلافاصله مراتب مربوط به مفقودی، سرقت یا تصرف غیرقانونی وسیله پرنده به سازمان هواپیمایی کشوری یاد کرده است. بنابراین از تقابل احکام مندرج در آیین نامه های هواپیمایی کشوری با حکم مندرج در ماده ۲۳ لایحه و تبصره ۱ آن می توان گفت که دست کم فکر و ذهن حاکم بر لایحه از نیازمندی های صنعت هوانوردی و الزامات حقوقی آن فاصله گرفته و در این زمینه سعی کمتری به عمل آمده است.

۳.۴. شخص حقیقی در مقام بهره بردار پهپاد

امکان یا عدم امکان حقوقی بهره برداری از پهپادها توسط اشخاص حقیقی موضوعی است که پیشتر در برخی مقررات هوایی ایران مورد توجه قرار گرفته است، اما «لایحه ساماندهی» در این زمینه پاسخ روشن و مشخصی ندارد. لایحه از سویی در ماده ۱ و بیان معانی اصطلاحات خود، «بهره بردار» را اشخاص حقیقی و حقوقی می داند که برای به کارگیری پهپاد غیرنظامی و ارائه خدمات پروازی از سازمان هواپیمایی کشوری مجوز دریافت کرده اند، و از سوی دیگر در ماده ۱۳ چنین می نویسد که «بهره برداری از پهپادهای غیرنظامی و انجام عملیات پروازی صرفاً توسط اشخاص حقوقی دارای مجوز بهره برداری و به وسیله پهپاد غیرنظامی دارای سند مالکیت و کاربر دارای گواهینامه معتبر و ثبت و تأیید اطلاعات طرح پروازی در سامانه مربوط مجاز است». این موضوع اما در شیوه نامه سازمان هواپیمایی کشوری با عنوان مقررات وسایل پرنده هدایت پذیر از دور (پهپادها) به نظر فاقد ابهام است، زیرا عناصر و اجزای تعریف شیوه نامه از بهره بردار، با اجزا و عناصر دیگر مقررات آن شیوه نامه هماهنگ بوده و همگی متحداً به انحصار بهره برداری و ارائه خدمات با استفاده از پرنده های کوچک هدایت پذیر خدماتی به اشخاص حقوقی اشاره دارند. البته به نظر می رسد که قانون هواپیمایی کشوری به امکان حقوقی بهره برداری از پهپادهای غیرنظامی توسط اشخاص حقیقی، تا آنجا که هدف از بهره برداری از پهپادهای غیرنظامی، حمل و نقل بازرگانی باشد پاسخ مثبت می دهد، زیرا در ماده ۱۷ این قانون چنین پیش بینی شده است که «برای اینکه شخص طبیعی یا حقیقی بتواند در ایران به تصدی حمل و نقل بازرگانی هوایی اشخاص یا اشیا مبادرت نماید، باید تبعه ایران بوده و قبلاً پروانه بهره برداری هوایی [را] از اداره کل هواپیمایی کشوری تحصیل کرده باشد...».

۳.۵. جایگاه، نقش و صلاحیت سازمان هواپیمایی کشوری در امر تنظیم گری و مقررات گذاری

اشکال دیگری که «لایحه ساماندهی» به آن دچار است، غفلت از جایگاه و نقش سازمان هواپیمایی کشوری، صلاحیت این سازمان نسبت به تنظیم گری و مقررات گذاری، فرو کاستن نقش سازمان مذکور

در این خصوص و تمهید نهادی دیگر در زمینه تعیین و تصویب ضوابط و استانداردهای مربوط به فعالیت و پرواز پهپادهای کشوری است. چنانکه پیشتر گفته شد، لایحه در ماده ۱۲ به سازمان هواپیمایی کشوری مأموریت داده است تا ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون ضوابط مربوط به سلامت قبل از پرواز کاربر هدایت‌کننده پهپاد غیرنظامی را به منظور تصویب به شورای سیاست‌گذاری، موضوع ماده ۳ پیشنهاد کند. صلاحیت شورای سیاست‌گذاری نسبت به تصویب ضوابط موضوع ماده ۱۲ لایحه در حالی است که مقررات‌گذاری توسط این شورا با هیچ‌یک از اهداف مقرر در صدر ماده ۳ لایحه سازگاری ندارد، زیرا در این ماده، لایحه از تشکیل شورا به منظور سیاست‌گذاری اجرایی، هماهنگی و نظارت بر حسن اجرا یاد کرده است. توضیح آنکه به‌طور معمول، رویکرد دولتی به توسعه جوامع و همچنین برنامه‌ریزی مرکزی می‌تواند به دو طریق و با استفاده از دو ابزار به یکدیگر مرتبط و وابسته دنبال شود؛ یکی وضع قوانین، مقررات یا قواعد حقوقی و دیگری تعیین سیاست‌ها. درحالی‌که قوانین، مقررات یا قواعد حقوقی، مشخص‌کننده بایدها یا نبایدهای افراد هستند و در پی تنظیم رفتارها، تضمین اجرای آن رفتارها و حفظ نظم در جامعه می‌روند، سیاست‌ها متضمن اظهارات کلی‌اند، نیازها، اهداف و چگونگی نیل به این نیازها و اهداف را تعیین می‌کنند و بیانگر طرحی از برنامه‌های دولتی هستند که خود می‌توانند به تصویب قوانین، مقررات یا قواعد حقوقی جدید منتهی شوند (صادقی، ۱۴۰۱: ۶۲).^۱

از سوی دیگر، در خصوص آیین‌نامه اجرایی لایحه که موضوع ماده ۲۷ آن است، نقش سازمان هواپیمایی کشوری به‌طور کلی منتفی است، زیرا این شورای سیاست‌گذاری است که پیشنهاد تصویب آیین‌نامه را به هیأت وزیران خواهد داد.

موضوع لایحه در ماده ۱۲ در حالی است که قانون هواپیمایی کشوری، اعمال هر نوع نظارت و مساعدتی را که به منظور پیشرفت هواپیمایی کشوری و تأمین بی‌خطری پرواز لازم باشد، از جمله وظایف عمده سازمان هواپیمایی کشوری قلمداد کرده و هیأت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری نیز در تقویت ادله مربوط به صلاحیت تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری سازمان هواپیمایی کشوری، به موجب رأی شماره ۸۸۲ این سازمان را در تصویب مقررات خود مکلف به جلب نظر شورای عالی هواپیمایی کشوری ندانسته است (هیأت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری، ۱۴۰۲: خطوط هشتم به بعد).

همچنین رویکرد لایحه در ماده ۲۷ با رویکردی که قانون هواپیمایی کشوری ایران در ماده ۲۲ پذیرفته و سازمان هواپیمایی کشوری را به عنوان مرجع تنظیم‌کننده آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون نظیر

۱. برای مطالعات بیشتر در خصوص تفاوت میان دو مفهوم «سیاست‌گذاری» و «مقررات‌گذاری» رک: صادقی، میلاد (۱۴۰۱). باز در پرواز: هفت گفتار کوتاه در باب حقوق هوایی. چاپ اول. تهران: انتشارات اندیشه عصر، صفحه ۵۹-۶۳.

آیین‌نامهٔ مربوط به تأمین بی‌خطری پرواز هواپیماها و گواهینامه‌های متخصصین فنی هواپیمایی معرفی کرده است، سازگار نیست.

۳.۶. خوددادگری نیروهای مسلح در مقابله با تهدیدها

فارغ از انتقاداتی که می‌توان بر مفاد «لایحهٔ ساماندهی» از منظر کیفیت تنظیم شرایط مساعد جهت رشد و توسعهٔ هوانوردی بدون خلبان وارد کرد، رویکرد لایحه از نظر شیوهٔ مقابله با تهدیدها نیز قابل انتقاد می‌نماید. برای نمونه چنانکه گفته شد، لایحه در مادهٔ ۲۱ مقرر کرده است که «نیروهای مسلح در صورت احراز پرواز غیرمجاز پهبادهای غیرنظامی بر فراز حریم‌های نظامی دارای ردهٔ حفاظتی کشور، برابر دستورالعمل و طرح‌های ابلاغی ستاد کل نیروهای مسلح و مقررات مربوط، پهباد غیرنظامی و کاربر را توقیف و بلافاصله مرتکب را برای طی مراحل قانونی به مراجع قضایی ذیصلاح معرفی می‌نمایند». ظاهراً اختیار مقرر در این ماده برای نیروهای مسلح در فرض احراز پرواز غیرمجاز پهباد غیرنظامی بر فراز حریم‌های نظامی دارای رد حفاظتی کشور، تنها محدود به حق توقیف پهباد و کاربر آن و معرفی مرتکب به مراجع قضایی ذیصلاح است و در این خصوص طیف وسیعی از اقدامات و اختیارات موردنظر و توجه قرار نگرفته است که در این رابطه می‌توان به اقداماتی نظیر هشدار به بهره‌بردار پهباد از طرق مختلف، قطع کنترل پهباد، تصرف یا به دست گرفتن کنترل پهباد و همچنین استفاده از نیرو یا قوای متعارف^۱ جهت از کار انداختن، آسیب زدن و یا تخریب پهباد اشاره کرد. در حقوق ایالات متحدهٔ آمریکا این‌گونه اختیارات به همراه شمار دیگری از اختیارات به موجب «قانون اختیارات دفاع ملی در سال مالی (۲۰۱۸)»^۲ و بخش (۱۶۹۲) این قانون که مربوط به «حفاظت از تسهیلات و تجهیزات در برابر هواپیمای بدون خلبان» است، برای وزیر دفاع، اعضای نیروهای مسلح و افسران و مستخدمان کشوری وزارت دفاع این کشور مورد پیش‌بینی قرار گرفته است.

۴. نتیجه

«لایحهٔ ساماندهی پرنده‌های هدایت‌پذیر از راه دور (پهباد) غیرنظامی» در زمرهٔ آخرین و جدی‌ترین اقدامات دولت جمهوری اسلامی ایران نسبت به ساماندهی و تنظیم حقوقی فعالیت و پرواز پهبادها در عرصهٔ هوانوردی کشوری است. این لایحه که در تاریخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۲ به تصویب هیأت وزیران رسیده است، اکنون برای انجام تشریفات قانونی در اختیار مجلس شورای اسلامی است. اگرچه تلاش و اهتمام

1. Reasonable force

2. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018 (United States of America)

دولت برای نظام‌مند کردن فعالیت پهبادهای از مجرای قانون و قوه تقنینی، حرکتی مثبت به نظر می‌رسد و از نظر موضوعی، مقررات لایحه به جنبه‌های مختلف فعالیت و بهره‌برداری از پهبادهای، همچون ایمنی هوایی، حریم خصوصی افراد و خسارت مادی و معنوی شهروندان توجه کرده است، اما تحلیل حقوقی انتقادی این لایحه در مقاله حاضر نشان می‌دهد که لایحه، صرف‌نظر از ضعف در صورت و شکل خود، در ماهیت به اشکالات، نواقص، ایرادات و ابهامات متعددی دچار است که اهم آنها را به قرار زیر می‌توان گزارش کرد:

۱. درحالی‌که لایحه مربوط به ساماندهی پهبادهای در بخش غیرنظامی و کشوری است، ولی در تدوین متن آن و در راهکارها، سیاست‌ها و اجرای مقررات آن وزن غالب با نیروهای انتظامی، نظامی و امنیتی است. از جمله، در هیأت نمایندگان عضو «شورای سیاست‌گذاری پهبادهای غیرنظامی» موضوع ماده ۳ لایحه، سایه و روح نهادها و سازمان‌های انتظامی، نظامی و امنیتی سنگینی می‌کند و جایگاه و فرصت کمتری در این شورا به دیگر نهادها و سازمان‌ها از جمله سازمان هواپیمایی کشوری داده شده است.

۲. رویکرد لایحه نسبت به مقررات صنعت هوانوردی و الزامات این صنعت، جامعیت لازم را ندارد و در مواردی در تقابل با این مقررات ایستاده و از آن فاصله گرفته و در این راستا سعی کمتری به عمل آمده است و دیده می‌شود.

۳. امکان یا عدم امکان حقوقی بهره‌برداری از پهبادهای توسط اشخاص حقیقی، موضوعی که در حقوق هوایی ایران دارای سابقه مقرراتی است، در لایحه پاسخ روشن و مشخصی ندارد و با ابهام روبه‌روست، ابهامی که از یک سو با ملاحظه تعریف لایحه از بهره‌بردار و در سوی دیگر با دقت در مفاد ماده ۱۳ آن، برداشت می‌شود.

۴. وظایف و اختیاراتی که لایحه به «شورای سیاست‌گذاری پهبادهای غیرنظامی» اعطا کرده است، با آنکه در مواردی با فلسفه و اهداف تشکیل این شورا سازگاری ندارد، به تقلیل بیشتر جایگاه، نقش و صلاحیت سازمان هواپیمایی کشوری در امور هوانوردی کشوری و تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری توسط این سازمان دامن خواهد زد، امری که خود با نظم کنونی حاکم بر حقوق هوایی ایران نیز سازگار نیست.

به نظر می‌رسد که به علت وجود اشکالات، نواقص، ایرادات و ابهامات متعددی که بر لایحه وارد است، تصویب آن به کیفیت فعلی نه تنها نمی‌تواند به گسترش روزافزون استفاده از پهبادهای در بخش علم و فناوری، صنعت، کشاورزی و خدمات و افزایش فرصت‌ها منتهی شود که کمک شایانی نیز به برخورد با تهدیدها و رفع خلأهای قانونی نخواهد کرد.

می‌توان گفت آنچه در تدوین قانونی مناسب برای فعالیت و پرواز پهپادهای غیرنظامی حائز اهمیت است، همان تذکر پایانی «دانشنامه موجز حقوق هواپیمایی الگار» در مدخل مربوط به سامانه‌های هواپیمایی بدون خلبان است: «مقررات هواپیماهای بدون خلبان پروژه‌ای متنوع است و در نتیجه، تمامی ذینفعان در زمان نگارش قواعد و مقررات یا اصلاح قواعد و مقررات موجود می‌بایست حضور یافته و مشارکت داشته باشند تا ضمن پاسخگویی به نیازهای محلی، هوانوردی بدون خلبان در مقیاس جهانی نیز تسهیل گردد».

پیشنهاد می‌شود در بررسی کلیات این لایحه و همچنین جزئیات آن توسط مجلس شورای اسلامی و کمیسیون و کمیته ذیصلاح آن، صرفاً به نظریات دستگاه‌ها و نهادهای دولتی یا حاکمیتی اکتفا نشود و به نظریات متخصصان حقوق هوایی و همچنین بخش خصوصی، توجه کافی و لازم به عمل آید. بدین ترتیب می‌توان با اجرای بهتر اصل مشاوره، به راهبردی مناسب‌تر دست یافت.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. اشراقی آرانی، مجتبی (۱۳۹۴). *قانون هواپیمایی کشوری در نظم حقوقی کنونی*. چ اول، تهران: مخاطب.
۲. صادقی، میلاد (۱۴۰۱). *باز در پرواز: هفت گفتار کوتاه در باب حقوق هوایی*. چ اول، تهران: اندیشه عصر.

ب) مقالات

۳. صادقی نشاط، امیر؛ صادقی، میلاد (۱۳۹۸). *نقدی بر قانون هواپیمایی کشوری و ضرورت تصویب قانونی جدید در امور هواپیمایی*. *فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی*، ۴۹ (۲)، ۳۲۹-۳۴۸.
۴. عادل، مرتضی؛ اشراقی آرانی، مجتبی (۱۳۹۳). *منابع حقوق بیمه هوایی*. *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، ۶۷ (۱۷)، ۲۱۵-۲۴۱.
۵. کاظمی، حمید؛ الهیان، سمانه (۱۳۹۹). *توسعه پهپادهای غیرنظامی در ایران و چالش‌های پیش روی آن*. *فصلنامه علمی فناوری در مهندسی هوافضا*، ۲ (پیاپی ۱۳)، ۴۵-۶۴.
۶. مالدار، احمد؛ پیراسته، مرتضی (۱۴۰۰). *نگاهی تحلیلی به گفتمان تهدیدهای نوپدید بر قدرت دفاعی قرارگاه پدافند هوایی خاتم‌الانبیاء (ص) ارتش جمهوری اسلامی ایران*. *فصلنامه مطالعات جنگ*، ۳ (۱۰)، ۵-۳۴.
۷. محمودی، سید هادی؛ قلندری، مرضیه (۱۴۰۱). *قاعده‌مهندسازی پهپادهای غیرنظامی در چارچوب حقوق بین‌الملل؛ سیر میان صلاحیت ملی و صلاحیت بین‌المللی*. *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، ۲۵ (ویژه‌نامه حقوق و فناوری)، ۳۳۵-۳۶۲.

۸. مکرمی قرطاول، یاسر؛ رنجبریان، امیرحسین (۱۳۹۶). نقض حریم هوایی کشورها از طریق پهپادهای آمریکایی (مطالعه موردی: پاکستان)، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴۷ (۲)، ۳۰۳-۳۲۷.

پ) پایان نامه

۹. صادقی، میلاد (۱۳۹۶). قواعد حقوقی بررسی سوانح و حوادث هوایی. پایان نامه کارشناسی ارشد. به راهنمایی حسن جعفری تبار. تهران: دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تاریخ دفاع ۱۳۹۶/۰۷/۰۳.

ت) اسناد (قوانین، مقررات، طرح‌ها و گزارش‌های پژوهشی)

۱۰. آیین نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی (غیرنظامی) هیأت وزیران.
۱۱. آیین نامه مدیریت و ساماندهی وسایل پرنده فوق سبک غیرنظامی هیأت وزیران.
۱۲. تصویب نامه شماره ۱۶۷۷۸/ت ۴۰۰۴۹ هـ هیأت وزیران در خصوص تعیین سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان نماینده دولت در امور حمل و نقل هوایی و فرودگاه‌های کشور، مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۰۵.
۱۳. شیوه نامه شماره (۹۰۶۰) سازمان هواپیمایی کشوری با عنوان «مقررات وسایل پرنده هدایت پذیر از دور (پهپادها)».
۱۴. طرح با عنوان «نحوه واردات، تولید و بهره‌برداری از پرنده‌های هدایت پذیر با کاربرد غیرنظامی».
۱۵. قانون امور گمرکی ایران.
۱۶. قانون هواپیمایی کشوری ایران.
۱۷. معاونت قوانین، طرح عادی با عنوان نحوه واردات، تولید و بهره‌برداری از پرنده‌های هدایت پذیر با کاربرد غیرنظامی، دوره یازدهم - سال سوم، شماره ثبت: ۸۶۵.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Masutti, A., & Mendes De Leon, P. (2023). *Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.

B) Laws

2. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018 (United States of America).

References in Persian:**A) Books**

1. Eshraghi Arani, M. (2015). *The Civil Aviation Act in the Current Legal Order*. First Edition. Tehran: Mokhatab Publishing. (in Persian)
2. Sadeghi, M. (2023). *Baz Dar Parvaz: 7 Short Discourses on Aviation Law*. First Edition. Tehran: Andisheye Asr Publishing. (in Persian)

B) Articles

3. Adel, M., & Eshraghi Arani, M. (2014). Sources of Aviation Insurance Law. *Legal Research Quarterly*. 67 (17), 215-234. (in Persian)
4. Kazemi, H., & Samaneh, E. (2020). Challenges and Opportunities of Drone Development in Iran. *Journal of Technology in Aerospace Engineering*. 2 (13), 45-64. <https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.26764253.1399.4.2.5.5>. (in Persian)
5. Mahmoudi, S. H., & Ghalandari, M. (2023). Regulating Civil Unmanned Aerial Vehicles in the Framework of International law; in the Circulation Between National and International Jurisdiction. *Legal Research Quarterly*. 25 (Special Issue of Law & Technology), 335-362. <https://10.52547/jlr.2022.228956.2340>. (in Persian)
6. Maldar, A., & Pirasteh, M. (2021). An Analytical Look at the Discourse of Emerging Threats to Defense Power Khatam al-Anbia Air Defense Base (PBUH) of the Army of the Islamic Republic of Iran. *Warfare Study Quarterly*. 3 (10), 5-34. (in Persian)
7. Mokarrami Ghartavol, Y., & Ranjbarian, A. H. (2017). Violation of States' Airspace by U.S. Drones (Case Study: Pakistan). *Public Law Studies Quarterly*. 47 (2), 303-328. <https://doi.org/10.22059/jpls.2017.63100>. (in Persian)
8. Sadeghi Neshat, Amir and Sadeghi, Milad (2019). A Criticism on the Civil Aviation Law and the Necessity of Enactment for a New Law on Aviation Affairs. *Private Law Studies Quarterly*. 49 (2), 329-348. <https://doi.org/10.22059/jlq.2019.221024.1006830>. (in Persian)