

## چگونگی اعمال حاکمیتی دولت ج.ا.ایران در امور هوانوردی و چالش‌های آن

محمد حسین زاده قره باغ<sup>۱</sup>، منصور جباری قره باغ<sup>۲\*</sup>، حسینقلی رستم زاد<sup>۳</sup>

### چکیده:

امور هوانوردی هواپیمای کشوری در ایران به دلیل اهمیت و ارتباط آن با مسایل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی موجب شده است که دولت بعنوان قدرت عالی و برتر راساً به موضوع هوانوردی ورود نموده و این امور را به دست گرفته و از دو طریق حاکمیتی و تصدی‌گری انجام دهد. این تحقیق بر آنست، ضمن بررسی اعمال حاکمیتی و بیان ایرادات و چالش‌های پیش روی، به منظور برون رفت از آن‌ها، راهکار ارائه نماید. بر این مبناء، اعمال فوق باید در چارچوب اسناد بین‌المللی و مقررات داخلی صورت پذیرد. اما نه تنها در داخل قوانین و مقررات هم‌پای مقررات بین‌المللی تصویب نگردیده‌اند، بلکه بعضاً دولت براساس مصالح و منافع خویش عمل می‌نماید و از سوی دیگر، تعدد نهادهای داخلی تاثیرگذار و ناهماهنگی آن‌ها، جملگی موجبات تضعیف امنیت و ایمنی هوانوردی که از ارکان اصلی صنعت هوانوردی می‌باشند را به دنبال داشته است. بنابراین به منظور برون رفت از چالش‌های داخلی و بین‌المللی، اقتضاء دارد، با ایجاد مقررات جدید و بازنگری قانون هواپیمایی کشوری و نیز اصلاح ساختار سازمان هواپیمایی کشوری بعنوان یک نهاد مستقل و تخصصی و تقویت شورای عالی هواپیمایی کشوری و به حداقل رساندن نهادهای تاثیرگذار و هماهنگی تنگاتنگ بین آن‌ها و واگذاری امور تصدی‌گری توسط دولت، در راستای تقویت اعمال حاکمیتی، نهایتاً موجبات تضمین امنیت و ایمنی هوانوردی فراهم، تا در بازدیدهای ایکائو، امور هوانوردی کشوری با مشکلی مواجه نگردد.

**واژگان کلیدی:** تصدی‌گری، سازمان هواپیمایی کشوری، اعمال حاکمیتی، امنیت هوانوردی، ایمنی هوانوردی.

\* گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

\*\* استاد دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) mansorjabari@gmail.com

\*\*\* گروه حقوق بین‌الملل، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

## مقدمه

امروزه توسعه سریع و تنوع بهره‌برداری از هواپیمای کشوری تحول عظیمی در صنعت حمل و نقل هوایی ایجاد نموده و در این رابطه ما هر روز شاهد موضوعات و مسائل تازه و به تبع آن، ایجاد مقررات جدید اعم از بین‌المللی و داخلی در این زمینه هستیم. اعمال حاکمیت در امور هوانوردی باید در راستای قوانین و مقررات بین‌المللی باشند. این اعمال بوسیله هر یک از دولت‌ها تنظیم و اجرا می‌گردد (ورسچور<sup>۱</sup>، ۱۹۹۷: ۱). در ایران سازمان هواپیمایی کشوری که در این مقاله به اختصار "سازمان" گفته خواهد شد، نهاد اصلی و مسئول اعمال حاکمیتی دولت در امور هوانوردی می‌باشد. نقش عمده و اساسی سازمان در حفظ امنیت و ایمنی هوانوردی، نظارت بر حمل و نقل هوایی، بررسی سانحه هوایی و رعایت محیط زیست و نمایندگی دولت در مجامع بین‌المللی می‌باشد. اما سازمان در اجرای مقررات فوق، بعضاً به دلیل تعارض منافع دولت، براساس مصالح و منافع خویش عمل می‌نماید. علاوه بر آن، نهادهای متعددی نیز در اعمال حاکمیتی در این زمینه تاثیرگذار هستند که رفتارهای متفاوت و ناهماهنگ آن‌ها موجب بی‌نظمی و افسار گسیختگی گردیده و مشکلات و چالش‌هایی جدی را در این صنعت فراهم نموده است، بطوریکه سازمان به عنوان تنها دستگاه مسئول در امور هوانوردی نتوانسته به نحو مطلوب انجام وظیفه نماید. در صورت ادامه این وضعیت، کشورها محدودیت‌ها و تحریم‌هایی، از جمله عدم پذیرش هواپیماهای ایرانی در فضای کشورشان در نظر خواهند گرفت.

در این پژوهش ضمن بررسی و چگونگی نقش سازمان، بعنوان اعمال حاکمیتی دولت در امور هوانوردی و تبیین مسائل و مشکلات در این زمینه، در انتها، به منظور برون رفت از چالش‌های پیش رو، راهکارهایی را پیشنهاد می‌نماید.

### ۱. مسئولیت‌های سازمان در رابطه با حفظ امنیت هوانوردی

مبنای اقدامات سازمان قوانین و مقررات داخلی و بین‌المللی می‌باشند. کنوانسیون ۱۹۴۴ شیکاگو<sup>۲</sup> و ضمایم آن مهمترین سند در رابطه با امنیت هوانوردی به شمار می‌روند. کنوانسیون، حقوق و تعهدات کشورهای عضو را در خصوص مسایل هواپیمایی کشوری احصاء و اعضاء را متعهد نموده است که همکاری مجدانه‌ای با یک‌کائو داشته باشند. همه کشورهای جهان (۱۹۳ کشور) به کنوانسیون شیکاگو و ضمایم آن پیوسته‌اند؛ لذا این کنوانسیون و ضمایم آن برای کلیه کشورهای جهان الزام‌آور است (جباری، ۱۳۹۸: کد خبر ۹۵۵۰۵۱). ایران در سال ۱۳۲۸ به این کنوانسیون

1. verschoor

2. Convention on International Civil Aviation. Chicago Convention, 1944, ICAO DOC 73000/6, 15 UNTS 6605.

ملحق گردیده است.<sup>۱</sup> در این راستا ایکائو، ضمیمه شماره ۱۷ را در خصوص حفاظت از هواپیمایی کشوری بین‌المللی را در برابر اقدامات غیرقانونی و مصون نگهداشتن از مداخلات غیرقانونی را منتشر نموده، این ضمیمه مرتباً مورد بازنگری قرار گرفته، تا از به روز بودن معیارهای لازم برای حفظ امنیت هواپیمایی اطمینان حاصل شود (جباری، ۱۳۹۳: ۱۲۷). سازمان همگام با معیارهای روزرسانی شده، باید تمهیدات و اقدامات لازمه را در این زمینه انجام دهد.

یکی از موارد محل امنیت هوانوردی، هواپیما ربایی است که ایران نیز از آن در امان نمانده (نوربخش، ۱۳۹۵: ۱۰) و در این رابطه کنوانسیون جلوگیری از تصرف غیرقانونی هواپیما<sup>۲</sup> تصویب و ایران در سال ۱۳۵۰ به این کنوانسیون ملحق گردیده است.<sup>۳</sup> کنوانسیون همه پروازها اعم از داخلی و بین‌المللی را در بر می‌گیرد. متعاقباً در سال ۲۰۱۰ در شهر پکن الحاقیه‌ای در رابطه با این کنوانسیون مورد تصویب قرار گرفت<sup>۴</sup>، این پروتکل تغییری در اصل کنوانسیون ایجاد نموده و فقط دامنه شمول آن را توسعه داده و تامین کنندگان مالی عملیات تروریستی علیه هواپیما را نیز شامل دانسته است (جباری، ۱۳۹۳: ۲۶۶). مطابق این کنوانسیون، به محض تصرف و کنترل غیرقانونی هواپیما، جرم هواپیما ربایی تحقق یافته و در این راستا، سازمان باید مرتکب یا مرتکبین را جهت رسیدگی و صدور حکم و مجازات به مرجع قضایی معرفی نماید.

دولت‌ها به منظور جلوگیری از ارتکاب عمل مجرمانه علیه امنیت پروازها، کنوانسیون تبیین جرایم و شناسایی اعمال ارتكابی در هواپیما و نحوه برخورد با مرتکبین<sup>۱</sup> را تصویب نمودند و ایران در سال ۱۳۵۵ به این کنوانسیون ملحق گردیده است.<sup>۲</sup> همچنین در خصوص موارد دیگر ضد امنیت هوانوردی، از جمله اعمال خشونت‌آمیز علیه سرنشینان هواپیما، دولت‌ها آن‌ها را جرم شناخته و تحت عنوان اعمال غیرقانونی بر ضد امنیت هواپیمایی کشوری که به کنوانسیون مونترال معروف است، به تصویب رساندند.<sup>۳</sup> ایران در سال ۱۳۵۲ به این کنوانسیون ملحق گردیده است.<sup>۴</sup> بموجب

۱. قانون اجازه الحاق دولت ایران به مقررات هواپیمایی کشوری بین‌المللی (کنوانسیون ۱۹۴۴ شیکاگو)، مصوب ۱۳۲۸، روزنامه رسمی: ۱۳۲۸/۰۷/۱۴.

2. Convention for The Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, 1970.

۳. قانون الحاق دولت ایران به قرارداد بین‌المللی جلوگیری از تصرف غیرقانونی هواپیما، مصوب ۱۳۵۰، روزنامه رسمی: ۱۳۵۰/۱۰/۲۳.

4. Convention for the Suppression of Illicit Acts Against International Civil Aviation; Beijing 2010.

1. Convention on Offenses and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft; done Sept. 14 1963; 20 U.S.T.; 704 U.N.T.S. 219-entered into force Dec. 4. 1969.

۲. قانون اجازه الحاق دولت ایران به کنوانسیون ۱۹۶۳ توکیو راجع به جرایم و برخی اعمال ارتكابی دیگر در هواپیما، مصوب ۱۳۵۵، روزنامه رسمی: ۱۳۵۵/۰۳/۲۹.

3. Convention on the Prevention of Unlawful Acts against Civil Aviation Security; 1971 (Montreal Convention).

۴. قانون الحاق دولت ایران به کنوانسیون جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری، مصوب ۱۳۵۲، روزنامه رسمی: ۱۳۵۲/۰۴/۱۶.

کنوانسیون مزبور، سازمان هر شخص از هنگامی که در داخل هوایمای ثبت شده در یکی از کشورهای متعاقد، در حال پرواز بوده و یا در سطح دریاهای آزاد یا منطقه‌ایی که متعلق به هیچ یک از دولت‌ها نمی‌باشد، مرتکب جرم می‌گردد یا براساس قانون اخلاص کنندگان امنیت پرواز و خرابکاری در وسائل و تاسیسات هوایمایی<sup>۵</sup> علیه امنیت هوایمایی کشوری اقدام نماید، جهت رسیدگی و صدور حکم و مجازات به مرجع قضایی معرفی خواهد نمود.

در رابطه با ضرورت علامت گذاری مواد منجره پلاستیکی جهت شناسایی و تمهیدات لازم کنوانسیون ۱۹۹۱ مونترال منعقد شده<sup>۶</sup> و دولت ایران در سال ۱۳۸۶ با لحاظ شرط به این کنوانسیون ملحق گردیده است.<sup>۷</sup> در ضمن ایکائو در ضمیمه شماره ۱۸ ضمن ذکر فهرستی از کالاهای خطرناکی که حملشان در هر شرایطی ایمن نمی‌باشد، ضمن تبیین نحوه حمل ایمن آن‌ها، دستورالعمل‌هایی را مبنی بر رعایت حمل صحیح بارهای خطرناک وضع نموده است. این ضمیمه و دستورالعمل‌های فنی آن، از ۱ ژانویه سال ۱۹۸۳ قابل اجراء می‌باشد. (جباری، ۱۳۹۳: ۳۱۴) در این خصوص سازمان بمنظور اطمینان از اینکه مواد منفجره پلاستیکی علامت گذاری و تمهیدات لازم برای حمل آن‌ها بکار گرفته شده است، ضمن نظارت و کنترل دقیق در این زمینه، از حمل کالاهای علامت گذاری نشده و خطرناک جلوگیری می‌نماید.

در رابطه با امنیت فرودگاه‌ها و تاسیسات و صنایع مربوطه، کشورها پروتکل جلوگیری از اعمال غیرقانونی خشونت آمیز در فرودگاه‌های هوایمایی کشوری بین‌المللی که به پروتکل ۱۹۸۸ مونترال معروف است<sup>۱</sup> را به تصویب رساندند. ایران در سال ۱۳۷۹ به این کنوانسیون ملحق گردیده است.<sup>۲</sup> در راستای پروتکل مذکور و همچنین بموجب قانون اخلاص کنندگان در وسائل و تاسیسات هوایمایی<sup>۳</sup> و قانون مجازات اخلاص‌گران در صنایع<sup>۴</sup>، سازمان ضمن تمهیدات لازم در جلوگیری از اعمال غیرقانونی و خشونت آمیز در فرودگاه‌های کشوری و نظارت در این زمینه، چنانچه شخصی

۵. قانون اخلاص کنندگان امنیت پرواز و خرابکاری در وسائل و تاسیسات هوایمایی مصوب ۱۳۵۰، روزنامه رسمی، مورخ ۱۳۵۰/۰۱/۲۳.

6. Convention on the Marking of Plastic Explosive for the Purpose of Detection.

۷. قانون الحاق دولت ایران به کنوانسیون علامت گذاری مواد منفجره پلاستیکی به منظور شناسایی، مصوب ۱۳۸۶، روزنامه رسمی: ۱۳۸۶/۰۸/۱۶.

1. Protocol to Prevent Violent Illicit Acts at International Airports, Montreal 1988.

۲. قانون الحاق به پروتکل جلوگیری از اعمال غیرقانونی خشونت آمیز در فرودگاه‌های هوایمایی کشوری بین‌المللی، مصوب ۱۳۷۹، روزنامه رسمی: ۱۳۸۰/۰۲/۱۶.

۳. قانون اخلاص کنندگان امنیت پرواز و خرابکاری در وسائل و تاسیسات هوایمایی مصوب ۱۳۵۰، روزنامه رسمی، مورخ ۱۳۵۰/۰۱/۲۳.

۴. مود ۱ و ۲ قانون مجازات اخلاص‌گران در صنایع، روزنامه رسمی: ۱۳۵۳/۲/۲۳.

در فرودگاه، ایستگاه‌های هوایی، تاسیسات هواپیمایی کشوری، شرکت ایران ایر و شرکت صنایع هلیکوپتری ایران ایجاد اخلاص یا اقدام به آتش سوزی یا به هر وسیله دیگر اموال را منهدم نماید یا بطور کلی اعمال غیرقانونی خشونت‌آمیز انجام دهد، جهت رسیدگی و صدور حکم و مجازات باید به مرجع قضایی گزارش و معرفی نماید.

مقررات دیگری در حوزه امنیت هوانوردی وجود دارند، از جمله قانون هواپیمایی کشوری و آیین‌نامه پرواز هواپیماهای کشوری خارجی در ایران<sup>۵</sup> که پرواز هواپیما بر فراز ایران را منوط به تحصیل اجازه قبلی از سازمان نموده است یا آیین‌نامه ثبت و تابعیت هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۴۳ و اصلاحیه بعدی آن مصوب<sup>۶</sup> ۱۳۷۳، تایید انواع هواپیماهای کشوری را که در ایران می‌توانند به فعالیت پردازند، تکالیفی را به عهده سازمان گذاشته است و سازمان باید گواهینامه‌های مربوطه را در این زمینه صادر نماید.

## ۲. وظایف و اختیارات سازمان در خصوص حفظ ایمنی هوانوردی

ایمنی هوانوردی<sup>۱</sup> رکن اصلی و اساسی در عرصه هوانوردی می‌باشد. برخی از ضمایم کنوانسیون شیکاگو، از جمله: ضمیمه ۱ گواهینامه کارکنان هواپیما<sup>۲</sup>، ضمیمه ۶ عملیات هواپیما<sup>۳</sup>، ضمیمه ۸ صلاحیت و قابلیت پرواز<sup>۴</sup>، ضمیمه ۱۴ فرودگاه‌ها<sup>۵</sup> و ضمیمه ۱۸ مربوط به حمل و نقل ایمن کالاهای خطرناک از طریق هوایی<sup>۶</sup>، جملگی مبنای ایمنی هوانوردی در ایران می‌باشند (نواده توپچی، ۱۳۹۷: ۳۶). قوانین داخلی نیز از جمله، قانون هواپیمایی کشوری<sup>۷</sup>، قانون اجازه تصویب مقررات فنی و قواعد مربوط به کنوانسیون شیکاگو مصوب<sup>۸</sup> ۱۳۵۶ و دستورالعمل‌های تخصصی سازمان هواپیمایی کشوری در رابطه با چگونگی صدور انواع گواهینامه صلاحیت پرواز هواپیما و تمدید اعتبار آن‌ها، لزوم تجهیز هر هواپیما به وسایل اطفائی و هشدار دود<sup>۹</sup> تاکنون به تصویب رسیده‌اند.

۵. آیین‌نامه پرواز هواپیماهای کشوری خارجی در ایران، مصوب ۱۳۴۱، روزنامه رسمی: ۱۳۴۱/۱۰/۱۲.

۶. آیین‌نامه ثبت و تابعیت هواپیمایی کشوری، مصوب ۱۳۴۳ و اصلاحیه بعدی آن، مصوب ۱۳۷۳، (روزنامه رسمی: ۱۳۷۳/۱۱/۱۵).

1. Air safety.

2. Personnel Licensing.

3. Operation of Aircraft.

4. Airworthiness of Aircraft.

5. Aerodromes.

6. The safe Transport of Dangerous Goods by Air.

۷. قانون هواپیمایی کشوری، مصوب ۱۳۲۸، روزنامه رسمی: ۱۳۲۸/۰۵/۲۹.

۸. قانون اجازه تصویب مقررات فنی و قواعد مربوط به کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی (کنوانسیون شیکاگو)، مصوب ۱۳۵۶/۴/۸.

۹. سازمان هواپیمایی کشوری، مدیریت و شیوه‌نامه‌های ایمنی، تاریخ مراجعه ۹۷/۹/۸ <https://www.cao.ir>

در خصوص آموزش کارکنان هوانوردی و صدور گواهینامه ایکائو در ضمیمه شماره ۱<sup>۱۰</sup> ضوابط و مقرراتی را جهت انتخاب اشخاص، آموزش، تجربه و مهارت و نیز ضوابطی را برای دریافت گواهینامه تعیین نموده است.<sup>۱۱</sup> در این راستا، هیات وزیران آیین‌نامه اجرایی گواهینامه‌های متخصصان فنی هواپیمایی و موسسه‌های مربوط به تعلیم و تربیت متخصصان هواپیمایی (غیر نظامی) را تصویب نموده<sup>۱۲</sup> و بموجب آن، متخصصان فنی هواپیمایی (غیر نظامی) باید آموزش‌های لازمه را فرا گرفته و گواهینامه‌های مربوطه را از سازمان اخذ نمایند. همچنین سازمان بموجب آیین‌نامه مدیریت و ساماندهی وسایل پرنده فوق سبک (غیرنظامی) گواهینامه وسایل پرنده فوق سبک غیرنظامی را نیز صادر می‌نماید.<sup>۱</sup> در این راستا، سازمان اخیراً برای پرنده‌های فوق سبک و پهپادهای غیرنظامی زیر ۶۰۰ کیلوگرم نیز دستورالعملی صادر و گذراندن دوره‌های آموزشی پرواز با پهپاد در یکی از مراکز معتبر و صدور گواهینامه مربوطه را الزامی نموده است.<sup>۲</sup>

در رابطه با رعایت معیارهای لازم جهت تضمین ایمنی عملیات هواپیما، ضمیمه شماره ۶ استانداردهایی را تبیین نموده است.<sup>۳</sup> در صورتی که استاندارد ملی کشورها در سطح بالاتری از استانداردهای پیش‌بینی شده در این ضمیمه باشد، با این شرط که کشور مربوطه ایمنی هوانوردی را تضمین نماید، در اینصورت اشکالی از نظر ایکائو بوجود نخواهد آمد (جباری، ۱۳۹۳: ۳۰۴). بر این اساس، قانون هواپیمایی کشوری، عملیات هواپیما را در صورتی امکانپذیر نموده است که مجوزهای مربوطه از سوی سازمان صادر شده باشد.<sup>۴</sup> در این راستا، آیین‌نامه مقررات استاندارد بین‌المللی قابلیت پرواز هواپیما،<sup>۵</sup> و آیین‌نامه الزامات تایید قابلیت پروازی محصولات، قطعات تجهیزات و الزامات تشکیلات طراحی و تولید به تصویب رسیده و بموجب آن کلیه وسایل پرنده، اعم از ملخ، قطعات و تجهیزات، تولیدات، تشکیلات تولید و طراحی، باید گواهینامه‌های صلاحیت پروازی را از سازمان دریافت نمایند.<sup>۶</sup>

10. Annex 1: Personnel Licensing; 10th edn-2005-including Amendments 1-167.

11. ICAO Training Manual; Doc 7192; Manual of Procedures for Establishment and Management of a States; Personnel Licensing System, Doc. 9379; Human Factors Training Manual, Doc, 9683.

۱۲. مصوبه شماره ۱۸۳۳۰۹/ت/۴۸۴۶۳ ه، روزنامه رسمی: ۱۳۹۲/۱۲/۱۱.

۱. ماده ۱ آیین‌نامه مدیریت و ساماندهی وسایل پرنده فوق سبک غیرنظامی، مصوب ۱۳۸۶، روزنامه رسمی: ۱۳۸۶/۰۵/۳۱.

۲. شیوه‌نامه شماره ۹۰۰۲، دستورالعمل عملیاتی وسایل پرنده بدون سرنشین کنترل از راه دور، سایت سازمان هواپیمایی کشوری، <https://www.cao.ir>

3. Doc. Annex 6, parts I-III, part 1, 8th ed (2001), Amendments 1-30; part II, 6th ed (1998) Amendments 1-25; part III, 5th ed (2001), Amendments 1-11.

۴. قانون هواپیمایی کشوری، ماده ۷.

۵. آیین‌نامه مقررات استاندارد بین‌المللی قابلیت پرواز هواپیما، مصوب ۱۳۶۴، روزنامه رسمی: مورخ ۱۳۶۴/۱/۳۱.

۶. ماده ۱ آیین‌نامه الزامات تایید قابلیت پروازی محصولات، قطعات، تجهیزات و الزامات تشکیلات طراحی و تولید مصوب،

۱۳۸۹، روزنامه رسمی ۱۳۸۹/۰۶/۲۸.

بنابراین سازمان جهت رعایت معیارهای ایمنی عملیات هواپیما، باید نظارت دقیق و کافی داشته باشد، تا از این طریق ایمنی عملیات هواپیما تضمین گردد.

علاوه بر آن، بموجب آیین‌نامه مدیریت و ساماندهی وسایل پرنده فوق سبک غیرنظامی، بهره‌برداران وسایل پرنده فوق سبک غیرنظامی زیر ۶۰۰ کیلوگرم، باید گواهینامه پرواز متناسب با فعالیت را از سازمان اخذ نماید.<sup>۱</sup>

شایان ذکر است گواهینامه قابلیت پرواز که از سوی سازمان صادر می‌گردد، تضمین‌کننده این امر است که هواپیما در یک وضعیت قابل پرواز به سر می‌برد و در نتیجه، حمل و نقل هوایی آن را مجاز می‌باشد. (اشراقی آرانی، ۱۳۹۴: ۸۷)

اخیراً سازمان نیز دستورالعملی را تصویب نموده و هدف از آن ساماندهی، نظارت و ارتقای ایمنی کلیه عملیات پروازی پهپادها با کاربرد غیرنظامی، اعم از آموزشی، تفریحی، سرگرمی و خدماتی می‌باشد. بموجب این دستورالعمل، از تاریخ ۱۳۹۷/۸/۱ هر کدام از فروشندهگان پهپادها و نیز بهره‌برداران از آن‌ها باید مجوزهای مربوطه را از سازمان اخذ نمایند. در ضمن حداکثر ارتفاع مجاز پرواز این پهپادها باید ۱۰۰ پا (معادل ۳۰ متر) از سطح زمین و بهره‌بردار باید از پرواز بدون مجوز بر فراز مناطق حادثه دیده و دچار بحران، عملیات امداد و نجات شهری و جاده‌ای و نیز پرواز بر فراز مناطق پرجمعیت و دارای ترافیک خودرویی و شرایط نامناسب جوی و مناطق حریم خصوصی افراد و مناطق ساحلی به عنوان طرح‌های سالم سازی خودداری نماید.<sup>۲</sup>

بطور کلی در راستای مقررات فوق و نیز ایمنی عملیات هوانوردی، سازمان تضمین ایمنی را بر عهده دارد. با این حال، آمار بالای سوانح و حوادث هوایی در کشور، حاکی از ضعف ایمنی هوانوردی و به تبع آن اشکال در اعمال حاکمیت دولت و انجام وظایف سازمان در این زمینه است.

ضمیمه شماره ۱۴ در خصوص ایمنی فرودگاه‌ها، می‌باشد. (کاظمی، ۱۳۹۵: ۳۲۹) در راستای اهداف این ضمیمه، آیین‌نامه احداث، توسعه، بهره‌برداری و مدیریت فرودگاه‌های غیرنظامی، احداث و بهره‌برداری از هر فرودگاهی، با رعایت مقررات مربوطه، مستلزم اخذ مجوز از سازمان بوده و سازمان در طول مدت احداث، توسعه فرودگاه و یا بهره‌برداری از آن نظارت می‌نماید.<sup>۱</sup> یکی دیگر از مقررات برای حفظ ایمنی پروازها در فرودگاه‌ها، قانون تشدید مجازات

۱. مواد ۱۶ و ۲۷ آیین‌نامه مدیریت و ساماندهی وسایل پرنده فوق سبک غیرنظامی، مصوب ۱۳۸۶، روزنامه رسمی: ۱۳۸۶/۰۵/۳۱.

۲. شیوه‌نامه شماره ۹۰۰۲، دستورالعمل عملیاتی وسایل پرنده بدون سرنشین کنترل از راه دور، سایت سازمان هواپیمایی کشوری، تاریخ مراجعه ۹۷/۹/۸ <https://www.cao.ir>

۱. مواد ۲ و ۴. آیین‌نامه احداث، توسعه، بهره‌برداری و مدیریت فرودگاه‌های غیرنظامی، مصوب ۱۳۹۲، روزنامه رسمی: ۱۳۹۲/۰۲/۰۳.

کبوترپرانی می‌باشد. بدین منظور، کبوترپرانی در شعاع چهل کیلومتری فرودگاه‌ها ممنوع می‌باشد.<sup>۲</sup>

سازمان اخیراً طی دستورالعملی بهره‌برداران پهپادهای غیرنظامی را مکلف نموده که حریم ایمنی فرودگاه‌ها را در تا شعاع ۵ ناتی‌کال از دیوار فرودگاه‌ها رعایت نمایند.<sup>۳</sup> با این حال، امروزه موضوعی که بیشتر ایمنی فرودگاه‌ها را تهدید می‌نماید، بحث بهره‌برداری مشترک و توأمان از تاسیسات و تجهیزات بویژه باند پروازی در بعضی از فرودگاه‌ها، توسط هواپیماهای کشوری و نظامی می‌باشد که در بعضی مواقع منجر به حادثه ناگوار می‌شود و نمونه بارز آن، تصادم یک فروند هواپیمای سی-۱۳۰ نظامی در فرودگاه مهرآباد با یک ایرباس آ-۳۰۰ در حال توقف، در تاریخ سیزده بهمن هفتاد و هشت می‌باشد که در این حادثه همه ۸ سرنشین هواپیمای سی-۱۳۰ جان باختند (جباری، ۱۳۸۵: ۹). همچنین هواپیمای ایرباس که در تاریخ دوازدهم تیرماه شصت و هفت از فرودگاه کشوری - نظامی بندرعباس درخواستی بود، مورد هدف موشک ناو آمریکایی قرار گرفت و تمامی ۲۹۰ سرنشین این هواپیما جان باختند. (جباری، ۱۳۹۳: ۱۸۷)

### ۳. وظایف سازمان در خصوص حمل و نقل هوایی

یکی دیگر از امور هوانوردی، چگونگی حمل و نقل هوایی و حقوق مسافر، بار و خدمه هواپیما، شرایط فعالیت شرکت‌ها و موسسات هوانوردی، صدور مجوز و نظارت بر عملکرد آن‌ها می‌باشد. شرکت‌های حمل و نقل هوایی که قصد فعالیت دارند، بدو باید مجوزهای لازمه را از سازمان اخذ نمایند.<sup>۱</sup> صلاحیت و تداوم فعالیت آن‌ها براساس نظارت سازمان خواهد بود. بطور کلی سازمان ضمن بازرسی‌های دوره‌ای از شرکت‌های حمل و نقل هوایی، مراکز آموزش فنون هواپیمایی و مراکز تعمیراتی، نظارت بر حسن اجرای ضوابط و مقررات و دستورالعمل‌های ابلاغی را بر عهده دارد. با این حال، تاخیرات پی در پی، نارضایتی مسافران از نحوه ارائه خدمات و نیز عدم رعایت قیمت‌های اعلامی سازمان توسط شرکت‌های حمل و نقل، حاکی از ضعف سازمان در انجام وظایف، در این زمینه می‌باشد.

۲. قانون تشدید مجازات کبوترپرانی، مصوب ۱۳۵۱، (روزنامه رسمی: ۱۳۵۱/۰۴/۱۵).

۳. شیوه‌نامه شماره ۹۰۰۲، دستورالعمل عملیاتی وسایل پرنده بدون سرنشین کنترل از راه دور، سایت سازمان هواپیمایی کشوری، تاریخ مراجعه ۹۷/۹/۸ <https://www.cao.ir>

۱. آیین‌نامه اجرایی گواهینامه‌های متخصصان فنی هواپیمایی و موسسه‌های مربوط به تعلیم و تربیت متخصصان هواپیمایی (غیر نظامی)، مصوب ۱۳۹۲، (روزنامه رسمی: ۱۳۹۲/۱۲/۱۱)



#### ۴. حفظ سلامتی و بهداشت مسافران و محیط زیست

امروزه حفظ محیط زیست و ضرورت سلامت و بهداشت مسافران هوایی از اهمیت خاصی برخوردار بوده و اصلی‌ترین و مهم‌ترین چالش پیش روی صنعت هوانوردی محسوب می‌شود. ضمیمه جداگانه‌ای در خصوص نحوه حمایت و پشتیبانی از مسائل مربوط به حوزه سلامت و بهداشت حمل و نقل هوایی وجود ندارد، اما در ضمایم مختلف کنوانسیون شیکاگو می‌توان در این خصوص دستورالعمل‌هایی را یافت. برای نمونه بندهای D و E از بخش دوم ضمیمه شماره ۹ کنوانسیون شیکاگو، یک معیار کلی را در راستای ضدعفونی نمودن محیط داخلی هواپیما تعیین نموده است. بند E از بخش هشتم این ضمیمه مربوط به اجرای مقررات و دستورالعمل بین‌المللی در حوزه بهداشت می‌باشد. استاندارد ۸/۱۲ بیان می‌دارد، کشورهای عضو کنوانسیون، باید از مقررات جاری در خصوص دستورالعمل‌ها و مقررات بین‌المللی مربوط به ورود و خروج مسافران و محموله همراه آن‌ها و کلیه مواردی که توسط سازمان بهداشت جهانی منتشر شده است، تبعیت نمایند. ضمیمه ۹ کنوانسیون شیکاگو همچنین به امکانات و تسهیلات موجود در فرودگاه‌ها در رابطه با حوادث غیرمنتظره در حوزه سلامت و بهداشت عمومی، اجرای دستورالعمل‌های بهداشتی بین‌المللی و برنامه توسعه سلامت و بهداشت ملی ارتباط دارد. ضمیمه ۱۴ کنوانسیون نیز به تاسیس مراکز فوریت‌های پزشکی در فرودگاه‌ها مربوط است تا بتوانند در مواقع اضطراری سریع به ارائه خدمات پزشکی اقدام کنند. (جباری، ۱۳۹۸: کد خبر ۹۵۵۰۵۱)

از سوی دیگر، ایکائو، مقررات، استانداردها و توصیه‌های متعددی در خصوص سلامت و بهداشت مسافران هوایی در اجرای ماده ۴۴ کنوانسیون ۱۹۴۴ شیکاگو ایجاد نموده، از جمله قطعنامه شماره A ۳۵-۱۲ به پیشگیری از شیوع امراض مسری از طریق سیستم حمل و نقل هوایی مربوط است. این قطعنامه تاکید می‌کند که پیشگیری و مراقبت از سلامت و بهداشت مسافران در پروازهای بین‌المللی، از ارکان ضروری ایمنی در صنعت حمل و نقل هوایی محسوب می‌گردد. نمونه بارز اقدام ایکائو در این زمینه، جلسه‌ای ماه جولای ۲۰۰۳ میلادی است که منجر به تهیه و تصویب استانداردهایی برای فرودگاه‌ها در جهت پیشگیری از شیوع بیماری سندروم تنفسی حاد شد. همچنین ایکائو در آن زمان طرحی را مشابه طرح بیماری سارس در راستای همکاری و هماهنگی با اتحادیه بین‌المللی حمل و نقل هوایی (یاتا)، سازمان بهداشت جهانی و شورای بین‌المللی فرودگاه‌ها تدوین کرد تا کشورهای عضو کنوانسیون بتوانند برای جلوگیری از شیوع بیماری آنفلوآنزا در زمان وقوع، تدابیر لازم اتخاذ نمایند.

از سوی دیگر، سازمان بهداشت جهانی نیز در خصوص پیشگیری از شیوع بیماری‌ها در مسافرت‌های هوایی تأکیدی داشته است. این سازمان دستورالعمل‌های متعددی در جلوگیری از شیوع بیماری‌ها و نیز یکپارچه سازی شیوه‌های مورد استفاده در ضدعفونی هواپیماها تهیه و تدوین

نموده است. این دستورالعمل‌ها شامل توصیه‌هایی ویژه برای مسافران، خدمه پرواز، پزشکان، مسئولین در حوزه بهداشت عمومی و شرکت‌های هواپیمایی است.

شورای بین‌المللی فرودگاه‌ها نیز نهاد دیگری است که در زمینه امینی و محیط زیست سالم نقش ایفا می‌نماید. این شورا در راستای رسیدگی و حل مسئله شیوع بیماری‌های مسری مانند آنفلوآنزا و عارضه سندروم تنفسی حاد، در سال ۲۰۰۶ دستورالعمل‌های خاصی را تدوین و مقامات فرودگاهی را ملزم به همکاری نزدیک با مسئولین دولتی در حوزه بهداشت و سلامت نمود. (همان)

به هر حال متولی مقررات فوق و نیز جلوگیری شیوع بیماری در حمل و نقل هوایی و فرودگاه‌ها، با سازمان هواپیمایی کشوری است. اما متأسفانه اخیراً و پروس تازه‌ای بنام COVID-19 (کرونا) که در منطقه‌ای از چین شیوع پیدا کرده و بیشتر از طریق حمل و نقل هوایی توسط مسافران به سایر کشورها انتقال یافته و تاکنون هزاران نفر در جهان مبتلا و جان صدها تن را گرفته است. در ایران علیرغم گذشت بیش از ده روز ابتلا به این بیماری و شیوع آن، کماکان پروازها به چین که مبداء شیوع بیماری بود، انجام می‌پذیرفت و سازمان هیچگونه اقدامی، مبنی بر توقف پروازها بعمل نیاورده است. این در حالی است که اکثر کشورها پروازهایشان را به کشور چین متوقف نموده بودند. متأسفانه کوتاهی سازمان، موجب شیوع بیماری در کشور را بدنبال داشته است.

## ۵. بررسی حوادث و سوانح هوایی توسط سازمان

یکی از موضوعات اساسی و مهم در صنعت هوانوردی و حوزه‌های مسئولیت برای دولت و شرکت‌های هواپیمایی، سوانح و حوادث هوایی هستند. براساس یک ضرب‌المثل رایج در هوانوردی، هر بند از ضمایم کنوانسیون شیکاگو به قیمت جان چند نفر نوشته شده است.

منظور از سانحه هوایی در ایران، بموجب آیین‌نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی (غیرنظامی)<sup>۱</sup>، برای وسایل پرنده یا سرنشین‌های آن، ناشی از عملیات وسیله پرنده در فاصله زمانی ورود اولین فرد به وسیله پرنده به منظور پرواز تا پیاده شدن آخرین فرد از آن و همچنین 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 و سیستم پیش رانش اصلی خاموش می‌گردد، مشروط به اینکه فرد در اثر برخورد به هر قسمت از وسیله پرنده از جمله اجزای جدا شده از آن و یا در اثر گاز

۱. آیین‌نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی (غیرنظامی) مصوب ۱۳۹۰ مصوبه شماره ۸۷۴۲/ت/۴۵۰۶۷ ه روزنامه رسمی: ۹۵/۵/۳۰

خروجی موتور جت، دچار آسیب منتهی به مرگ شده یا متحمل آسیب جدی بدنی شود یا وسیله پرنده ناپدید یا صدمه یا دچار خرابی سازه‌ای گردد<sup>۲</sup> می‌باشد.

در رسیدگی به سانحه هوایی چندین دولت، از جمله دولتی که سانحه در قلمرو او رخ داده است، دولتی که اتباع او در سانحه زیان دیده‌اند، دولت بهره‌بردار هواپیما، دولت سازنده هواپیما و دولت طراح هواپیما مشارکت می‌کنند.

در ایران بررسی حادثه و سانحه هوایی توسط سازمان صورت می‌پذیرد. بنابراین، کلیه واحدهای مطلع از وقوع سوانح و حوادث از قبیل مراقبت پرواز، ایمنی زمینی فرودگاه، شرکت‌های هواپیمایی و فرودگاه زیربط، بخش عملیات پروازی و هماهنگی پرواز، شرکت‌های خدمات فرودگاهی، مراکز آموزش هوانوردی و مراکز تولید، تعمیر و نگهداری وسایل پرنده، بلافاصله ضمن اطلاع به سازمان، باید با سازمان همکاری نمایند.

سازمان باید درباره علت سانحه، مطابق ماده ۱۳ کنوانسیون و اصولی که از طرف ایکائو توصیه می‌شود و قوانین و مقررات مربوطه، تحقیقات را بعمل آورد. در این راستا، به کشوری که هواپیما در آن به ثبت رسیده، اجازه داده خواهد شد که ناظرانی برای حضور در تحقیقات تعیین کند و کشوری که تحقیقات را انجام می‌دهد، گزارش و نتیجه تحقیقات را به آن کشور اطلاع خواهد داد. علاوه بر این، ماده ۳۸ کنوانسیون از دولت‌ها خواسته یا مقررات بین‌المللی را اجراء کنند، یا قوانین داخلی در این زمینه تصویب نمایند. این امر باعث شده است که مقررات یکسانی در این زمینه وجود نداشته باشد. البته کنوانسیون از کشورها خواسته است، در صورت اختلاف در این زمینه، باید فوراً به ایکائو اطلاع دهند. ایکائو در این قبیل موارد، اختلافاتی را که بین یکی از موازین بین‌المللی با مقررات داخلی آن کشور وجود دارد، فوراً به اطلاع سایر کشورها خواهد رسانید. بنابراین، هر چند به کشورها اجازه عدم اجرای مقررات ایکائو داده شده است، ولی می‌توان گفت که گزارش ایکائو به کشورها تا حدودی ضمانت اجرای ماده ۲۶ و ضمیمه ۱۳ می‌باشد و آن موجب می‌شود که کشورها سعی نمایند مقررات خود را با موازین ایکائو تطبیق دهند.

به محض بروز حادثه یا سانحه هوایی، سازمان نیز در حداقل زمان ممکن، خبر وقوع آن را به کشورهای محل ثبت، بهره‌بردار، طراح و سازنده وسیله پرنده در قالب اطلاعیه و در صورتی که حداکثر وزن جرم وسیله پرنده بیش از ۲۲۵۰ کیلوگرم باشد، به ایکائو نیز اعلام نماید.

همچنین در صورتی که حادثه یا سانحه شدید برای یک وسیله پرنده ایرانی و یا وسیله پرنده‌ای که بهره‌بردار آن ایرانی است، در قلمرو کشور دیگری اتفاق بیفتد، سازمان باید به کشورهای طراح، سازنده و محل واقعه و در مواردی که وسیله پرنده ثبت کشور دیگری است، به کشور محل

۲. همان، بند پ ماده ۱.

ثبت، وقوع حادثه شدید را اطلاع دهد.

چنانچه سانحه برای وسیله پرنده‌ای که ایران به عنوان کشور محل ثبت، بهره‌بردار، طراح یا سازنده آن می‌باشد، در خارج از قلمرو کشور ایران رخ دهد، سازمان باید نماینده رسمی ذی صلاح را جهت شرکت در مراحل بررسی سانحه به کشور محل واقعه اعزام نماید.<sup>۱</sup>

از سوی دیگر، بموجب آیین‌نامه مدیریت و ساماندهی وسایل پرنده فوق سبک غیرنظامی، دارنده وسیله پرنده که دچار سانحه منجر به جرح یا فوت می‌گردد، باید بلافاصله وسیله پرنده را در محل سانحه با حفظ اصول ایمنی متوقف ساخته و با نصب علایم ایمنی تا انجام تشریفات رسیدگی به سانحه از تغییر وضع وسیله پرنده یا صحنه سانحه خودداری و بلافاصله اقدام به انتقال مجروحان به مراکز درمانی نماید، سازمان پس از اطلاع از وقوع سانحه، بلافاصله کارشناسان خود را به محل وقوع اعزام<sup>۲</sup> و با رعایت مقررات، ضمن جمع‌آوری اطلاعات و مدارک، در صورت لزوم ارسال قطعات به آزمایشگاه‌ها و مؤسسات معتبر داخلی و یا خارجی و تجزیه و تحلیل اطلاعات بدست آمده از دستگاه‌های ثبت و ضبط پروازی و سایر مستندات مربوط، علت وقوع سانحه را ظرف ۱۲ ماه تعیین و گزارش نهایی خود را به کشورهای محل ثبت، بهره‌بردار، طراح و سازنده وسیله پرنده و کشورهای که اتباعشان در سانحه آسیب دیده‌اند، یا در روند بررسی سانحه حضور یا به انجام آن کمک کرده‌اند، ارسال خواهد نمود. چنانچه حداکثر جرم وسیله پرنده سانحه دیده بیش از ۵۷۰۰ کیلوگرم باشد، باید یک نسخه از گزارش را نیز به ایکائو ارسال نماید. همچنین در صورت طرح دعاوی مربوط به سانحه و یا حادثه هوایی، سازمان باید به عنوان مرجع بررسی، ضمن همکاری با مقامات قضایی، زمینه دسترسی آن‌ها را به اطلاعات لازم فراهم نماید.<sup>۱</sup>

آیین‌نامه بررسی سوانح هوایی، بررسی سانحه را جزء وظایف انحصاری سازمان قرار داده و ممکن است سازمان خود در زمره ذینفع‌ترین اشخاص در حادثه باشد. در حالیکه در مقررات اتحادیه اروپا، بررسی سوانح توسط کارآموزده‌ترین کارشناسان مستقل کشورهای اروپایی صورت می‌پذیرد و در آمریکا نیز هیات ایمنی حمل و نقل ملی که یک هیات مستقل دولتی است، مسئولیت بررسی سوانح را به عهده دارد و سازمان هوانوردی آمریکا ملزم است در این زمینه هیات را یاری نماید (جباری، ۱۳۹۳: ۳۴۵). بنابراین تجدید نظر و اصلاح این قسمت آیین‌نامه در راستای مستقل نمودن نهاد بررسی کننده سوانح هوایی ضروری به نظر می‌رسد.

۱. همان، مواد ۱، ۲، ۳، ۴، ۶ و ۷.

۲. ماده ۶۱ آیین‌نامه مدیریت و ساماندهی وسایل پرنده فوق سبک غیرنظامی، مصوبه شماره ۸۷۱۶۱/ت/۳۵۳۶۹، ه. روزنامه رسمی: ۸۶/۵/۳۱.

۱. مواد ۱۰، ۱۴ و ۳۱ آیین‌نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی (غیرنظامی).

اهداف تحقیق انجام شده توسط سازمان و قوه قضاییه با یکدیگر متفاوت هستند، بطوری که سازمان در تحقیق بدنبال علت وقوع آن از بعد ایمنی است و با نتیجه تحقیق بدست آمده، پیشنهاداتی را ارائه می نماید تا در آینده سانحه یا حادثه مشابه اتفاق نیافتد. (گولدیمن<sup>۱</sup>، ۱۹۹۰: ۱۰۲) اما محقق قوه قضاییه به دنبال یافتن مقصر است، بنابراین استفاده قوه قضاییه از یافته‌های سازمان ممکن است عواقب ناگواری را بدنبال داشته باشد و مقصر سانحه یا حادثه به درستی تشخیص داده نشود. (جباری، ۱۳۹۳: ۳۲۷)

## ۶. سازمان به عنوان نماینده دولت در مجامع بین‌المللی

براساس قانون عضویت ایران در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی<sup>۲</sup> و همچنین بموجب تصمیم شورای عالی اداری<sup>۳</sup>، سازمان به نمایندگی از طرف دولت، عضویت در ایکائو را بر عهده دارد. بر این مبنا، سازمان باید ارتباط خود را با ایکائو، به منظور انعکاس نظرات دولت ایران در بالاترین سطح نگه دارد.

با این حال، برای داشتن نقش پررنگ در ایکائو، باید برای اجلاس‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، اهمیت ویژه‌ای قائل شد. اما در این رابطه مشکلاتی وجود دارد که حضور ایران در اجلاس‌های فوق را تحت تاثیر قرار داده است. از جمله این مشکلات، سلسه مراتب تصمیم‌گیر در اعزام نمایندگان سازمان به اجلاس می‌باشد. بموجب تبصره ۱ ماده ۳ آیین‌نامه نظارت بر مسافرت‌های خارجی دستگاه‌های اجرایی<sup>۴</sup>، پس از تعیین ضرورت اولیه آن توسط کارگروه داخلی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های وابسته به ریاست جمهوری که به ریاست یکی از معاونان تشکیل می‌گردد. کارگروه با توجه به ضوابط و شرایط، با درخواست وزیر، معاونان رییس جمهور یا معاون مجاز ایشان و تأیید هیأت نظارت، تصمیم می‌گیرد. شرایط فوق موجب شده است نماینده سازمان در بسیاری از مواقع در اجلاس‌ها حضور نداشته باشد. بنابراین باید توجه نمود که سازمان به نمایندگی از دولت ایران در مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی حاضر می‌شود و در صورت عدم حضور نمایندگان سازمان، کرسی ایران در اجلاس‌های مذکور خالی می‌ماند. لذا شایسته است که موافقت نهایی اعزام نمایندگان سازمان به اجلاس‌های مذکور، مستقیماً به رئیس سازمان تفویض گردد. ایراد دیگر اینکه دولت در ایکائو از کارشناسان و کارمندان خارجی و دارای تابعیت غیر ایرانی استفاده می‌نماید که این اقدام نیز مغایر قانون اساسی می‌باشد<sup>۱</sup> و باید نسبت به تغییر رویه اقدام نماید.

2. Guldiman

<sup>۲</sup>. مجموعه قوانین و مقررات هوایمایی کشوری، ص ۱۰۷

<sup>۳</sup>. مصوبه شماره ۶۰۷۵/ش د، شورای عالی اداری، روزنامه رسمی: ۱۳۷۳/۱۰/۲۰

<sup>۴</sup>. آیین‌نامه نظارت بر مسافرت‌های خارجی دستگاه‌های اجرایی، روزنامه رسمی: ۱۳۸۳/۰۵/۱۸.

۱. اصل هشتماد و دوم.

## ۷. عدم همگامی قانون هواپیمایی کشوری با استانداردها و توصیه‌های ایکائو

از آنجائی که فعالیت‌های فراسرزمینی امور هوانوردی شایع و گسترده بوده و از نظر بین‌المللی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار هستند، بر این مبنا کشورها تلاش می‌کنند که با وضع مقررات، زمینه رعایت استانداردها و توصیه‌های ایکائو را فراهم نمایند. اما در ایران در مواردی این امر صورت نپذیرفته است که در ذیل به اشکالات اساسی قانون هواپیمایی کشوری اشاره می‌شود:

### الف: تصویب نامتعارف

مجرای وضع قانون هواپیمایی کشوری متفاوت از روش مرسوم بوده، بطوری که توسط کمیسیون‌های راه و دادگستری مجلس تصویب شده و علت واگذاری به کمیسیون‌ها، تسریع در تصویب بوده، زیرا در آن زمان دولت به تازگی، دو روز قبل از تصویب به کنوانسیون ۱۹۴۴ شیکاگو ملحق شده بود و برخورداری از یک قانون ملی در این حوزه، با توجه به ارجاعات متعدد کنوانسیون به قوانین داخلی کشورهای عضو، ضرورتی انکارناپذیر و بنابر این بوده است که قانون مزبور توسط دولت تکمیل و مجدداً به مجلس ارسال شود، اما چنین امری اتفاق نیفتاده و عملاً به یک قانون دائمی در آمده است.

### ب: قدیمی و به روز نبودن قانون

این قانون که بیش از ۷۰ سال از عمر آن می‌گذرد، در طول این مدت، فقط مواد ۶ و ۳۵ آن اصلاح گردیده و تاکنون هیچگونه تلاشی در راستای تقویت آن صورت نپذیرفته است. در حالیکه امروزه شیوع بهره‌برداری از فضای هوایی توسط ماشین‌هایی صورت می‌گیرد که به سختی می‌توان آن‌ها را هواپیما در معنای قانون هواپیمایی کشوری نامید.

### ج: محدودیت مفاد و موضوعات هوانوردی

این قانون بسیار شتاب زده و ناقص تنظیم شده و تعداد مواد آن محدود به ۳۵ ماده بوده و فاقد بسیاری از موضوعات امور هوانوردی از جمله خدمات ناوبری هوایی، خدمات فرودگاهی، خدمات جست‌وجو و نجات، تکالیف و الزامات مالک و بهره‌بردار هواپیما و خدمات تعمیر و نگهداری هواپیما می‌باشد.

۲. قانون اصلاح ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۴۷، (روزنامه رسمی: ۱۳۴۷/۰۲/۱۱).

۳. قانون اصلاح ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۶۷، (روزنامه رسمی: ۱۳۶۷/۰۳/۱۶).

### د: عدم تعریف موضوعات و ابهام و فقدان نظم در مفاد

به استثنای تعریفی که قانون در ماده یک از هواپیما ارائه داده است، از ذکر تعاریف مربوطه دیگر غافل مانده، در حالیکه، فنی بودن امور هواپیمایی، مقتضی آن است که تعاریفی مشخص و دقیق از مفاهیم به عمل آید. موضوعاتی چون هواپیمای کشوری، هواپیمای نظامی، متصدی حمل و نقل هوایی و فرودگاه و سایر موضوعات مربوطه دیگر، از جمله مواردی هستند که در قانون جدید نیاز به تعریف دارند.

همچنین این قانون در خصوص قلمرو موضوعی خود نیز دچار ابهام است و با ذکر اینکه قانون مربوط به هواپیماهای کشوری است و شامل هواپیماهای نظامی نمی‌باشد، از وضعیت هواپیماهای دولتی غیرنظامی که نه فعالیت کشوری می‌کنند و نه فعالیت نظامی، غافل مانده است. در حالیکه هواپیماهای دولتی نیز همانند هواپیمای کشوری از یک فضای هوایی مشترک، خدمات ناوبری و تسهیلات زمینی غالباً یکسان بهره‌مند هستند. از سوی دیگر قانون شمایی ناپراسته داشته و فاقد نظم در ارائه مفاد بوده و بخش قابل توجهی از مواد به امور جزائی اختصاص یافته است.

### ح: ضعف شورای عالی هواپیمایی کشوری

علیرغم اصلاح ماد ۶ قانون و با توجه به وظایف و اختیاراتی که برای این شورا تبیین شده است. شورا بالاترین رکن تصمیم‌گیر در صنعت هوانوردی بوده و اساساً امر سیاست‌گذاری را برعهده دارد. اما بعلت ایرادات اساسی که بطور جداگانه اشاره می‌شود، موجب شده است که صنعت هوانوردی تاکنون شاهد مصوبات و تصمیمات قابل ملاحظه‌ای از سوی شورا نباشد.

### و: تبیین ناقص وظایف سازمان هواپیمایی کشوری

قانون به رغم ذکر وظایف سازمان در ماده ۵ اصلاحی، از ذکر وظایف سازمان در برابر سایر ذینفعان و متقابلاً وظایف ذینفعان در قبال سازمان و وظایف ذینفعان در قبال یکدیگر، سخت غافل مانده و حتی با گذشت چند دهه، حکم نه چندان تکلیف‌مدارانه ماده ۲۲ آن، تنظیم و تصویب اساسنامه و آیین‌نامه‌های اجرایی بطور کامل تحقق نیافته است. علاوه بر آن، سازمان ایرادات اساسی دیگری دارد که بطور جداگانه اشاره می‌گردد.

### ۸. تعدد نهادهای تاثیرگذار در امور هوانوردی

نهادهای تاثیرگذار متعددی در اعمال حاکمیتی دولت در امور هوانوردی نقش ایفا می‌نمایند. بنابراین می‌توان گفت یکی از مشکلاتی که نظم مبتنی بر قانون را در کشور به چالش می‌کشد، تعدد نهادهای واضح قاعده رفتار است که امور هوانوردی هم از این امر مستثنی نبوده و علیرغم

اینکه در قانون اساسی وضع قانون در صلاحیت مجلس بوده است، اما با این حال، همان قانون نهادهایی را پایه ریزی کرده که این صلاحیت را تخصیص زده است. شورای عالی امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت نظام مصداق بارز چنین نهادهایی هستند. بعنوان مثال مصوبات شورای عالی امنیت ملی در تعیین و تصویب مناطق پرواز ممنوع و یا در رابطه با پهبادهای غیرنظامی اشاره نمود.<sup>۱</sup>

مضاف بر آن، ساختار حقوقی ما پذیرای نهادهایی شده است که آنها نیز مصوبات خود را در حکم قانون بر می‌شمرند، از جمله شورای عالی اداری<sup>۲</sup> که در طول نهادهای فوق‌الذکر بوده و به کثرت آن‌ها دامن زده است. شورای عالی اداری در رابطه با اعمال حاکمیت دولت در امور هوانوردی تاکنون مصوبات متعددی را داشته است، از جمله مصوبه مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۲۰ شورا که در راستای اصلاح ساختار دستگاه‌های دولتی و جهت‌گیری بالا بردن کارایی آن‌ها، بخشی از امور هوانوردی را از سازمان هواپیمایی کشور منتزع و به شرکت فرودگاه‌های کشور واگذار نموده است.<sup>۳</sup>

متأسفانه نهادهای فوق در اعمال حاکمیتی در امور هوانوردی هیچگونه همگرایی نداشته و جایگاه مصوبات آن‌ها در سلسله منابع حقوقی معین نمی‌باشد و یا حداقل سیاست واحدی را در راستای مقررات بین‌المللی در پیش نمی‌گیرند و به همین خاطر، تصمیمات آن‌ها بعضاً در تعارض با مبانی و اصول هوانوردی بوده و امکان دارد که چالش‌های جدی در برابر استانداردها و بازدیدهای ایکائو ایجاد نمایند. نمونه بارز این چالش‌ها در سانحه هواپیمای اکرایی خود را نشان داد که در آن براساس تصمیم شورای عالی امنیت ملی، مبنی بر عملیات موشکی به اهداف و مراکز نظامی آمریکا در منطقه که بدون اطلاع و هماهنگی با سازمان هواپیمایی کشوری اتخاذ شده بود، پس از عملیات فوق توسط نیروهای مسلح در مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۸، منطقه مدتی در حالت جنگی و خطر قرار داشت و باعث گردید که حدوداً ۵ ساعت بعد از عملیات فوق، هواپیمای بوئینگ متعلق به خطوط هوایی اکران، پنج دقیقه پس از برخاستن از فرودگاه امام خمینی، به اشتباه مورد اصابت موشک پدافند هوایی نیروهای مسلح قرار گیرد و سقوط نماید.

## ۹. تداوم تصدی گری توسط دولت

امور تصدی گری دولت در هوانوردی، شامل حمل مسافر، بار و خدمات فرودگاهی از طریق

۱. ساماندهی پهبادها، سایت اتحادیه صنایع هوایی و فضایی ایران، تاریخ مراجعه ۱۳۹۸/۰۲/۱۵، <http://www.iasia.ir>.

۲. اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی.

۳. مصوبه شماره ۶۰۷۵/ش، د، مصوب ۱۳۷۳ شورای عالی اداری، روزنامه رسمی: ۱۳۷۳/۱۰/۲۰.



شرکت‌های متعدد دولتی، از جمله شرکت ایران ایر، شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران، شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی، شرکت هواپیمایی قشم و سایر شرکت‌های شبه دولتی انجام می‌پذیرد.

دولت با تداوم و اصرار بر تصدی‌گری در امور هوانوردی، اعمال حاکمیتی را به دلیل تعارض منافع تضعیف می‌نماید، زیرا بخش اعظمی از حمل و نقل هوایی توسط ایران ایر که یک شرکت دولتی می‌باشد، انجام می‌پذیرد و این تصدی‌گری موجب شده است که سازمان بعضی از نظارت‌ها نسبت به شرکت فوق را نادیده بگیرد. در حالیکه علیرغم ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که در رابطه با واگذاری امور تصدی‌گری، از جمله امور هوانوردی<sup>۱</sup>، دولت نه تنها تاکنون نسبت به واگذاری امور فوق اقدام موثری انجام نداده، بلکه با ایجاد شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی، اصرار بر تداوم تصدی‌گری داشته است. بنابراین هر چقدر دولت به امور تصدی‌گری بپردازد، به همان میزان تضعیف اعمال حاکمیتی را بدنبال خواهد داشت.

## ۱۰. شورای عالی هواپیمایی کشوری

### الف: جایگاه شورا

شورای عالی هواپیمایی کشوری اساسی‌ترین و اصلی‌ترین رکن اعمال حاکمیتی دولت در امور هوانوردی می‌باشد. این شورا ابتدا در ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ مطرح گردیده است. براساس این ماده شورا مرکب از هفت عضو عالی رتبه، برای مدت سه سال انتخاب می‌شدند. از جمله وظایف این شورا عبارت بودند از:

\* مطالعه و اظهارنظر در مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری که از طرف وزیر راه یا یکی از اعضای شورا به آن ارجاع می‌گردد.

\* اظهارنظر راجع به صدور پروانه‌های بهره‌برداری هوایی یا الغاء یا توقیف موقت یا محدود ساختن اختیارات آن‌ها که طبق مواد ۱۷ و ۱۸ این قانون به شورا ارجاع می‌گردد.

\* تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار که باید به میزان عادلانه تعیین گردد.<sup>۱</sup>

در سال ۱۳۴۷ ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری اصلاح گردید<sup>۲</sup> و براساس آن، شورا از هفت عضو به یازده عضو تغییر یافت و از جمله وظایف ذیل به وظایف قبلی اضافه گردید:

\* اظهارنظر راجع به لوایح قانونی مربوط به هواپیمایی کشوری و طرح موافقتنامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی با دول خارجی که بوسیله دولت تقدیم مجلس می‌شود.

۱. ابلاغ سیاست‌های کلی نظام، روزنامه رسمی: ۱۳۸۵/۹/۱۵.

۱. مجموعه قوانین و مقررات هواپیمایی کشوری، ص ۱۹.

۲. قانون اصلاح ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۴۷، روزنامه رسمی: ۱۳۴۷/۰۲/۱۱.

\* تعیین خط مشی کلی هواپیمایی کشوری<sup>۳</sup>

بموجب قانون تفویض اختیارات و وظایف شورا، مادامی که قانون جدید هواپیمایی کشوری به تصویب نرسیده است، کلیه اختیارات و وظایف شورا به هیات هفت نفره مرکب از نمایندگان سازمان، وزارت راه و ترابری، وزارت اقتصاد و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور خارجه، و نیروی هوایی واگذار گردید<sup>۴</sup> و آیین‌نامه اجرایی آن در تاریخ ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ تصویب و براساس آن فرد مطلع سازمان عضو شورا و سمت دبیری را خواهد داشت. بموجب ماده ۱۵ این آیین‌نامه، شورا هر ماه لااقل یک مرتبه تشکیل و مطابق ماده ۱۰ این آیین‌نامه، مصوبات جهت اجرا به سازمان ابلاغ می‌نماید.<sup>۵</sup>

**ب: ضعف و ناکارآمدی شورا**

شورا ضعف‌های متعددی دارد که عملاً آن را ناکارآمد ساخته که در ذیل به بعضی از آن‌ها اشاره می‌شود:

**ترکیب مناسب**

شورا ترکیبی از نمایندگان سازمان، وزارت راه و شهرسازی، وزارت اقتصاد و دارایی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور خارجه، و نیروی هوایی می‌باشد. بنظر می‌رسد اعضاء آن معمولاً بر اساس یکسری ملاحظات سیاسی و جناحی انتخاب می‌شوند، در حالیکه اعضای این شورا باید صد رصده فنی و تخصصی و نمایندگان تمام آحاد جامعه هوانوردی باشند.

**تبعیض ناروا در انتخاب اعضاء**

در گذشته مدیر عامل شرکت ایران ایر در صورت لزوم، بدون حق رای می‌توانست در جلسات شورا حضور یابد. اما اخیراً بموجب ماده ۱ قانون اصلاح موادی از قانون تاسیس شرکت مذکور، مدیر عامل شرکت بعنوان عضو هشتم شورا، با حق رای تعیین گردیده است.<sup>۱</sup> بنابراین، تبعیض و امتیاز ناروا برای یک شرکت دولتی، برخلاف مقتضیات رقابت با بخش خصوصی در صنعت هوانوردی می‌باشد.

۳. مجموعه قوانین و مقررات هواپیمایی کشوری، ص ۲۲.

۴. همان، ص ۳۶.

۵. همان ص ۴۶۹.

۱. ماده ۱ قانون اصلاح موادی از قانون تاسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳، روزنامه رسمی: ۱۳۷۳/۰۲/۲۷.

## اشکال در رای گیری و اکثریت نسبی

با تصویب اخیر قانون اصلاح موادی از قانون تاسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران، اعضای شورا به ۸ نفر رسیده و با این تعداد، رای گیری و مکانیسم اکثریت نسبی، موضوعیت خود را در شورا از دست داده و تصمیم گیری را با چالش جدی مواجه نموده است و معلوم نیست که در صورت مساوی آراء موافق و مخالف، موضوع مطروحه چگونه به تصویب خواهد رسید.

## عدم اتخاذ تصمیمات لازم و فقدان اقتدار

هر چند مطابق قانون<sup>۱</sup>، شورا بالاترین رکن تصمیم گیر در صنعت هوانوردی و اساساً امر سیاست گذاری را برعهده دارد، اما تاکنون صنعت هوانوردی شاهد مصوبات و تصمیمات قابل ملاحظه‌ای از سوی این شورا نبوده و تاکنون این شورا هیچگونه اقتداری در این زمینه از خود نشان نداده است.

## ۱.۱. سازمان هواپیمایی کشوری، بعنوان نهاد مسئول

### الف: جایگاه سازمان

قانون اساسی، با توجه به اهمیت امور هواپیمایی، آن را بصورت مالکیت عمومی در اختیار دولت قرار داده (قانون اساسی، اصل چهل و چهارم)، در این راستا طبق ماده ۵ اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری، سازمان وابسته به وزارت راه و شهرسازی تاسیس شده است. همچنانکه در قوانین بسیاری از کشورها، از جمله فرانسه و ایالات متحده، نهاد مسئول امور هوانوردی زیر مجموعه وزارت حمل و نقل تاسیس می شود. اما در برخی از کشورها نیز مانند امارات متحده عربی، وزارت ارتباطات مسئولیت‌های مربوط به حوزه هواپیمایی کشوری را عهده دار است. (اشراقی آرانی، ۱۳۹۴: ۲۸)

این سازمان دارای رئیسی است که در عین حال معاون وزیر راه و شهرسازی نیز می باشد و انتصاب وی به پیشنهاد وزیر راه و شهرسازی و تصویب هیأت دولت برای مدت حداکثر ۳ سال صورت می پذیرد و انتصاب مجدد وی به این سمت به روال فوق، بلامانع می باشد. بودجه سازمان طبق مقررات در قالب بودجه‌های مصوب تامین و هزینه می شود. (همان، ۲۸)

شایان ذکر است، در زمان تصویب ماده ۵ اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری پیش بینی شده بود که سازمان از نظر اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی در چارچوب اساسنامه و آیین نامه‌هایی که به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی، حداکثر ظرف مدت سه ماه به تصویب هیأت وزیران می رسد، اداره خواهد شد.

**ب: نکات ضعف سازمان****انتصاب مقام سیاسی در راس سازمان**

رئیس سازمان به پیشنهاد وزیر راه و شهرسازی و تصویب هیأت دولت منصوب می‌گردد.<sup>۱</sup> از آنجائیکه ماهیت سازمان یک نهاد فنی و تخصصی می‌باشد، اما رئیس آن اغلب سلیقه‌ای و ملاحظات سیاسی انتخاب می‌شود. وضعیت روسای پیشین و حاضر گویای این مطلب بوده، بطوریکه سازمان از نظر مدیریتی، معمولاً با چالش‌های جدی مواجه بوده است. در حالیکه براساس قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۲</sup> و مصوبه شورای عالی اداری<sup>۳</sup>، باید ریاست سازمان یک فرد متخصص و آگاه به امور هوانوردی و حائز شرایط پیش‌بینی شده در مقررات موصوف و به دور از هرگونه گرایش‌های سیاسی و جناحی باشد.

**عدم استقلال سازمان**

علاوه بر اینکه رئیس سازمان براساس یکسری ملاحظات سیاسی و جناحی منصوب می‌گردد، این سازمان از نظر مالی و استخدامی نیز وابسته به دولت است، بطوری که هزینه‌های سازمان در قالب بودجه مصوب تامین می‌گردد. همچنین از نظر استخدام، پرسنل سازمان نیز در سلسله مراتب اداری دولت قرار دارند.<sup>۴</sup> بنابراین، با این وصف سازمان نمی‌تواند حتی استقلال نسبی داشته باشد.

**فقدان اساسنامه و آیین‌نامه‌های مربوطه**

در زمان تاسیس سازمان، مقرر گردیده بود که مقررات اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی سازمان در چارچوب اساسنامه‌هایی که به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی حداکثر ظرف مدت سه ماه تهیه و به تصویب هیأت وزیران برسد. در حالی که با گذشت بیش از ۳۰ سال از زمان تاسیس، این سازمان هنوز فاقد اساسنامه و آیین‌نامه‌های مربوطه بوده است. اما اخیراً بنابه اعلام پایگاه اطلاع‌رسانی دولت در تاریخ ۱۳۹۸/۰۵/۳۰ اساسنامه به تصویب هیأت وزیران رسیده و جهت جری تشریفات قانونی در مرحله ابلاغ قرار دارد.<sup>۵</sup> با این حال، ضعف‌های اشاره شده برطرف نشده و به قوت خود باقیست.

۱. ماده ۵ اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۶۷، روزنامه رسمی: ۱۳۶۷/۰۳/۲۵.

۲. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶، روزنامه رسمی: ۱۳۸۶/۰۸/۲۹.

۳. مصوبه شماره ۵۷۹۰۹۵، مصوب ۱۳۹۵ شورای عالی اداری، روزنامه رسمی: ۱۳۹۵/۰۴/۰۱.

۴. ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶، روزنامه رسمی: ۱۳۸۶/۰۸/۲۹.

۵. وب سایت رسمی دولت، اخبار، <https://www.dolat.ir>

## عدم اقتدار سازمان در تصمیم‌گیری و انجام امور مربوطه

سازمان بعنوان متولی اصلی صنعت هوانوردی باید از استقلال و اقتدار لازم و کافی برخوردار باشد. اما وابستگی این سازمان از نظر سلسله مراتب مدیریتی، مالی و استخدامی و نیز فقدان مقررات لازم، موجب شده است که سازمان نتواند وظایف خویش را به نحو مطلوب انجام دهد. نمونه بارز این ضعف ساقط شدن هواپیمای اکراینی، بدلیل شرایط اضطراری آسمان کشور در مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۸ می‌باشد، در حالیکه بمنظور اتخاذ تصمیمات مقتضی در پیشگیری از وقوع سانحه هوایی، سازمان بموجب قانون<sup>۱</sup> موظف بود مراتب را به هیات وزیران گزارش داده و با تصویب هیات، موقتاً مانع پروازها گردد. اما سازمان از این امر ناتوان بوده و باعث گردید یک فروند هواپیمای مسافربری متعلق به خطوط هوایی کشور اوکراین، به اشتباه مورد اصابت موشک پدافند هوایی نیروهای مسلح قرار گیرد و سقوط نماید.

از سوی دیگر، علیرغم اینکه مطابق قانون<sup>۲</sup>، ایمنی فرودگاه‌ها به عهده سازمان بوده و سازمان باید در مقابل ایکنائو و مراجع داخلی پاسخگو باشد. با این حال، بخشی از وظایف در این زمینه، از جمله امور فرودگاهی و کنترل ترافیک هوایی، بجای سازمان در شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران صورت می‌پذیرد.

## نتیجه‌گیری

امور هوانوردی یکی از مسائل مهم کشور است. دولت مسئول اصلی این امور، بعنوان اعمال حاکمیتی و اجرای صحیح آن‌ها را از طریق سازمان هواپیمایی کشوری بر عهده دارد. با توضیحات ارائه شده در این پژوهش می‌توان گفت اعمال دولت باید منطبق با معیارها و استانداردهای اشاره شده باشد. اما ضعف مقررات داخلی، تعدد و تکثر نهادهای تاثیرگذار و تعارض منافع دولت مشکلاتی را در این زمینه ایجاد نموده است.

سازمان هواپیمایی کشوری به مثابه نماینده دولت، در اعمال حاکمیتی باید نقش اساسی ایفا نماید. در این راستا، هر چند قانون هواپیمایی کشوری در ماده ۵ وظایف عمده سازمان را تبیین نموده است، اما به هر حال، قانون هواپیمایی کشوری که به عنوان قانون مادر در امور هوانوردی، دارای ضعف‌های اساسی بوده و تاکنون تجدیدنظر قابل توجهی نسبت به آن صورت نپذیرفته است. در حالیکه با پیشرفت سریع و روزافزون صنعت هوانوردی، از جمله شیوع بهره‌برداری از فضای هوایی با گذشته قابل مقایسه نبوده و چه بسا امروزه این بهره‌برداری توسط پرنده‌هایی از جمله پهبادهای تجاری صورت می‌گیرد و بی شک ممکن است این پرنده‌ها امور هوانوردی را

۱. ماده ۱۰ قانون هواپیمایی کشوری، مصوب ۱۳۲۸، روزنامه رسمی: ۱۳۲۸/۰۵/۲۹.

۲. ماده ۵ اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۶۷، روزنامه رسمی: ۱۳۶۷/۰۳/۲۵.

تحت تاثیر قرار دهد. بنابراین، امروزه این قانون جوابگوی صنعت هوانوردی نبوده و حتی علی‌رغم تصویب برخی آیین‌نامه‌ها در این زمینه، به نظر می‌رسد که نقص قانون جبران نشده است. از سوی دیگر، سازمان باید براساس مقررات، استانداردها و توصیه‌هایی ایکائو اقدام نماید، اما تضعیف جایگاه این سازمان، آن را با چالش جدی مواجه نموده و این ضعف بیشتر در آمار بالای سوانح هوایی خود را پدیدار ساخته و نهایتاً در عرصه بین‌المللی موجب گردیده پرواز هواپیماهای ایرانی با محدودیت یا تحریم از سوی برخی کشورها مواجه گردد.

### پیشنهادها

الف: در وهله اول، با توجه به قوانین و مقررات موجود، از جمله ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اقتضاء دارد دولت امور تصدی‌گری در زمینه هوانوردی خود را به بخش خصوصی واگذار، تا با تمرکز بر اعمال حاکمیتی، زمینه تقویت و اقتدار سازمان هواپیمایی کشوری را فراهم نماید.

ب: ضرورت تصویب قانون جامع در رابطه با شورای عالی هواپیمایی کشوری، مبنی بر اصلاح ساختار، ترکیب اعضا و تفویض اختیارات وسیع، بطوریکه شورا بعد از مجلس، دومین مرجع اعم از سیاست‌گذاری و تدوین مقررات در زمینه هوانوردی تلقی شود. دیگر اینکه ترکیب شورا باید تمامی ذینفعان و آحاد جامعه هوانوردی را در بر گیرد و علاوه بر نمایندگان دولت، نمایندگان از جمله خلبانان، شرکت‌های هواپیمایی، آژانس‌های هواپیمایی، موسسات آموزشی هوانوردی، فرودگاه‌ها، صنایع ساخت و تعمیر و نگهداری هواپیما، اساتید دانشگاه در این حوزه و حقوقدانان و سایر نمایندگان مربوطه دیگر در آن عضویت داشته باشند و از همه مهمتر اینکه رئیس سازمان که باید فردی متخصص در امور هوانوردی باشد و نه سیاسی، توسط این شورا انتخاب گردد. همچنین زمینه بروز رسانی مقررات بموازات الزامات بین‌المللی باید از طریق این شورا صورت پذیرد.

ج: تجدیدنظر، بازنگری و نیز به روزرسانی قانون هواپیمایی کشوری براساس توسعه و پیشرفت صنعت هوانوردی دنیا، همگام با مقررات بین‌المللی، استانداردها و توصیه‌های ایکائو ضروری می‌باشد.

د: سازمان هواپیمایی کشوری بعنوان متولی اعمال حاکمیتی دولت در امور هوانوردی، باید از اقتدار و اختیارات کافی برخوردار باشد، بطوری که هر زمان امنیت و ایمنی هوانوردی مورد تهدید واقع شود، راساً تصمیم‌گیری و اجرا نماید و ضمن همکاری با جامعه بین‌المللی و نیز هماهنگی تنگاتنگ با استانداردها و توصیه‌های ایکائو، نهایتاً نظارت دقیق بر حسن اجرای امور داشته باشد.

ه: تصویب قانونی، مبنی بر حضور نماینده سازمان هواپیمایی کشوری در جلسات نهادهای

تاثیرگذار، بویژه شورای عالی امنیت ملی، در راستای ایجاد هماهنگی و تنظیم اعمال حاکمیتی دولت در امور هوانوردی، مطابق با استانداردهای بین‌المللی، ضروری به نظر می‌رسد. و: با توجه به بهره‌برداری مشترک و توأمان از تاسیسات و تجهیزات در بعضی از فرودگاه‌ها توسط هواپیماهای کشوری و نظامی که منجر به تهدید ایمنی هوانوردی شده است، لذا تفکیک امکانات و تجهیزات فرودگاهی، بویژه باند پروازی ضروری می‌باشد. در پایان این پژوهش می‌توان گفت، نه تنها رعایت دقیق مقررات اعم از بین‌المللی و داخلی که شرح آن‌ها گذشت، بیش از پیش الزامی می‌باشد، بلکه به منظور برون رفت از چالش‌های موجود، ضرورت دارد دولت با بکار بستن پیشنهادات و راهکارهای ارائه شده، امور هوانوردی را تقویت نماید تا پرواز هواپیماهای ایرانی با محدودیت و مشکلات جدی از سوی کشورها مواجه نگردد.

### **تشکر و قدردانی**

پژوهشگران، از عزیزانی که در فرآیند ویراستاری ادبی و صفحه‌آرایی این مقاله همکاری و راهنمایی داشتند، کمال تشکر و امتنان را دارند.

## منابع

- اشراقی آرانی، مجتبی (۱۳۹۴). **قانون هواپیمایی کشوری در نظم حقوق کنونی**، چاپ اول. تهران، مخاطب.
  - جباری، منصور (۱۳۹۳). **حقوق هوایی از منظر داخلی و بین‌المللی**، چاپ اول. تهران، شهر دانش.
  - جباری، منصور (۱۳۸۵). **قانون قابل اجرا در حمل و نقل هوایی: بررسی سوانح هوایی فوکر ۲۸ (۱۳۷۳) و سی-۱۳۰ (۱۳۸۴)**، پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۵(۹): ۹۶-۶۳.
  - جباری، منصور (۱۳۹۸). **افزایش قربانیان و ویروس مرگبار کرونا، مسئولان حمل و نقل هوایی از این مقررات خبر دارند؟**؛ سایت خبری تحلیلی تابنک، کد خبر ۹۵۵۰۵۱ مورخ ۹۸/۱۱/۰۸.
  - نواده توپچی، حسین (۱۳۹۷). **مقدمه‌ای بر حقوق بین‌الملل هوایی - بررسی کنوانسیون شیکاگو و ضمایم**، چاپ هفتم. خرسندی، چاپ هفتم.
  - کاظمی، حمید (۱۳۹۵). **حقوق بین‌الملل عمومی هوایی**، چاپ اول. تهران، گلها.
  - نوریبخش، نصرت اله (۱۳۹۵). **هواپیما ربایی، مقصد نامعلوم**، مجله صنعت حمل و نقل، (۲۴): ۱۵-۱.
- قوانین، مقررات و مصوبات و دستورالعمل‌ها**
- قانون اساسی.
  - قانون اجازه الحاق دولت ایران به مقررات هواپیمایی کشوری بین‌المللی، مصوب ۱۳۲۸، (روزنامه رسمی: ۱۳۲۸/۰۷/۱۴).
  - قانون هواپیمایی کشوری، مصوب ۱۳۲۸، (روزنامه رسمی: ۱۳۲۸/۰۵/۲۹).
  - قانون اصلاح ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۴۷، (روزنامه رسمی: ۱۳۴۷/۰۲/۱۱).
  - قانون اصلاح ماده ۵ قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۶۷، (روزنامه رسمی: ۱۳۶۷/۰۳/۱۶).
  - قانون اجازه الحاق دولت ایران به کنوانسیون ۱۹۶۳ توکیو راجع به جرایم و برخی اعمال ارتكابی دیگر در هواپیما، مصوب ۱۳۵۵/۰۲/۲۱، (روزنامه رسمی: ۱۳۵۵/۰۳/۲۹).
  - قانون الحاق دولت ایران به قرارداد بین‌المللی جلوگیری از تصرف غیرقانونی هواپیما، مصوب ۱۳۵۰، (روزنامه رسمی: ۱۳۵۰/۱۰/۲۳).
  - قانون الحاق دولت ایران به کنوانسیون جلوگیری از اعمال غیرقانونی علیه امنیت هواپیمایی کشوری، مصوب ۱۳۵۲، (روزنامه رسمی: ۱۳۵۲/۰۴/۱۶).
  - قانون اجازه تصویب مقررات فنی و قواعد مربوط به کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی (کنوانسیون شیکاگو)، مصوب ۱۳۵۶، (روزنامه رسمی: ۱۳۵۶/۰۶/۰۳).
  - قانون تصویب پروتکل جلوگیری از اعمال غیرقانونی خشونت آمیز در فرودگاه‌های هواپیمایی کشوری بین‌المللی، مصوب ۱۳۷۹، (روزنامه رسمی: ۱۳۸۰/۰۲/۱۶).
  - قانون الحاق دولت ایران به کنوانسیون علامت گذاری مواد منفجره پلاستیکی به منظور شناسایی، مصوب ۱۳۸۶، (روزنامه رسمی: ۱۳۸۶/۰۸/۱۶).



- قانون تاسیس شرکت هواپیمایی ملی ایران مصوب ۱۳۴۵/۴/۱۴، (روزنامه رسمی: ۱۳۴۵/۰۵/۳۰) و اصلاحیه‌های بعدی آن (روزنامه رسمی: ۱۳۴۶/۱۰/۲۴ و ۱۳۶۳/۱۰/۱۵).
- قانون اصلاح موادی از قانون تاسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳، (روزنامه رسمی: ۱۳۷۳/۰۲/۲۷)
- قانون اخلاف کنندگان امنیت پرواز و خرابکاری در وسائل و تاسیسات هواپیمایی مصوب ۱۳۵۰، (روزنامه رسمی: ۱۳۵۰/۰۱/۲۳).
- قانون مجازات اخلاف گران در صنایع مصوب ۱۳۵۳ (روزنامه رسمی، مورخ ۱۳۵۳/۲/۲۳).
- قانون تشدید مجازات کبوترپرانی، مصوب ۱۳۵۱، (روزنامه رسمی: ۱۳۵۱/۰۴/۱۵).
- قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶، (روزنامه رسمی: ۱۳۸۶/۰۸/۲۹).
- ابلاغ سیاست‌های کلی نظام مورخ ۱۳۸۵/۹/۵، (روزنامه رسمی: ۱۳۸۵/۰۹/۱۵).
- آیین‌نامه مقررات استاندارد بین‌المللی قابلیت پرواز هواپیما، مصوب ۱۳۶۴، (روزنامه رسمی: مورخ ۱۳۶۴/۱/۳۱).
- آیین‌نامه ثبت و تابعیت هواپیمایی کشوری، مصوب ۱۳۴۳ و اصلاحیه بعدی آن، مصوب ۱۳۷۳، (روزنامه رسمی: ۱۳۷۳/۱۱/۱۵).
- آیین‌نامه اجرایی گواهینامه‌های متخصصان فنی هواپیمایی و موسسه‌های مربوط به تعلیم و تربیت متخصصان هواپیمایی (غیرنظامی)، مصوب ۱۳۹۲، (روزنامه رسمی: ۱۳۹۲/۱۲/۱۱).
- آیین‌نامه احداث، توسعه، بهره‌برداری و مدیریت فرودگاه‌های غیرنظامی، مصوب ۱۳۹۲، (روزنامه رسمی: ۱۳۹۲/۰۲/۰۳).
- آیین‌نامه بررسی سوانح و حوادث هوایی (غیرنظامی)، مصوب ۱۳۹۰، (روزنامه رسمی: ۱۳۹۱/۰۱/۲۲).
- آیین‌نامه مدیریت و ساماندهی وسایل پرنده فوق سبک غیرنظامی، مصوب ۱۳۸۶، (روزنامه رسمی: ۱۳۸۶/۰۵/۳۱).
- آیین‌نامه پرواز هواپیماهای کشوری خارجی در ایران، مصوب ۱۳۴۱، (روزنامه رسمی: ۱۳۴۱/۱۰/۱۲).
- آیین‌نامه الزامات تایید قابلیت پروازی محصولات، قطعات، تجهیزات و الزامات تشکیلات طراحی و تولید مصوب ۱۳۸۹، (روزنامه رسمی: ۱۳۸۹/۰۶/۲۸).
- آیین‌نامه نظارت بر مسافرت‌های خارجی دستگاه‌های اجرایی، (روزنامه رسمی: ۱۳۸۳/۰۵/۱۸).
- مصوبه شماره ۶۰۷۵/ش د، مصوب ۱۳۷۳ شورای عالی اداری، (روزنامه رسمی: ۱۳۷۳/۱۰/۲۰).
- مصوبه شماره ۵۷۹۰۹۵، مصوب ۱۳۹۵ شورای عالی اداری، (روزنامه رسمی: ۱۳۹۵/۰۴/۰۱).
- شیوه‌نامه شماره ۹۰۰۲، مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۰۱ سازمان هواپیمایی کشوری.

## References:

- Diederiks-verschoor (1997). I.H.Philepina; An introduction to Air Law (Hague Kluwer Law International).
- Guldiman, W (1990). "Some Legal Aspects of Aircraft Accident Investigations

XV Ann. Air&Sp. L.

**Case and Documents**

- Chicago Convention, 1944, ICAO DOC 73000/6, 15 UNTS 6605.
- Convention on the Marking of Plastic Explosive for the Purpose of Detection.
- Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft Sept 23; 1970
- Convention on the Prevention of Unlawful Acts against Civil Aviation Security; 1971 (Montreal Convention).
- Convention for the Suppression of Illicit Acts Against International Civil Aviation; Beijing 2010.
- Convention on Offenses and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, done Sept. 14 1963.
- Annex 1: Personnel Licensing; 10<sup>th</sup> edn-2005-including Amendments 1-167.
- ICAO Doc. No.9294. Vol. II.
- ICAO Training Manual; Doc. 7192; Manual of Procedures for Establishment and Manegement of a States Personnel Licensing System, Doc. 9379; Human Factors Training Manual, Doc, 9683.