



پژوهش‌های
سلامت‌اداری
سال اول
شماره ۳
پاییز ۱۴۰۴
صفحه ۴۵ الی ۷۷

تأملی بر جایگاه، فعالیت و وضعیت شورای عالی هواپیمایی کشوری در نظام حقوقی ایران

چکیده

شورای عالی هواپیمایی کشوری از کهن‌ترین و مهم‌ترین تشکیلات رسمی و مجمعی (گروهی) در امر حکمرانی بر صنعت هوانوردی ایران به شمار می‌رود. این مقاله کوشیده است تا با نظر به سیر تشکیل و تحولات شورا، انتقاد از فعالیت و وضعیت آن و طرح دیدگاه‌های ممکن در باب موجودیت و آینده آن، به شناخت و تحلیلی مناسب از این نهاد دست یابد؛ نتیجه اساسی چنین

میلاذ صادقی^۱
(دانشجوی دکتری
حقوق تجارت و
سرمایه‌گذاری بین‌المللی،
دانشکده حقوق و علوم
سیاسی دانشگاه تهران)

وحیده نجفی^۲
(دانشجوی دکتری
حقوق عمومی،
دانشکده حقوق
دانشگاه آزاد اسلامی،
واحد تهران مرکز)

۱. نویسنده مسئول

md.sadeghi.n@gmail.com

ارسال: ۳۱ اردیبهشت ماه ۱۴۰۴

بازنگری: ۱۷ شهریورماه ۱۴۰۴

پذیرش: ۸ مهرماه ۱۴۰۴

2. najafi.v1365@gmail.com

تحلیل و شناختی حاکی از این است که با عنایت به نارسایی‌ها و مشکلات کنونی بر سر سلامت اداری شورا و همچنین بادقت در سایر قوانین و مقررات جاری، دو دیدگاه را می‌توان در ارتباط با موجودیت شورا و آینده آن به میان آورد؛ یکی لزوم تداوم حیات شورا (تقویت یا احیای آن) و دیگری، لزوم انحلال و برچیدن شورا. هریک از دو دیدگاه متکی به أدله و مستندات مخصوص به خود هستند؛ اما به نظر می‌رسد که دیدگاه نخست در مقایسه با دیدگاه دوم، از رسمیت، قدرت و شهرت بیشتری برخوردار است؛ افزون بر این، پیشینه تاریخی شورا و نگاه به فلسفه تشکیل شورای عالی هوایی به عنوان سلف شورای عالی هواپیمایی کشوری به صنعت هوانوردی ایران کمک شایانی می‌کند تا به گونه‌ای مناسب بتوان نسبت به مسئله تقویت یا احیای شورا و در مقابل، انحلال آن، تصمیم‌گیری کرد.

واژگان کلیدی: حقوق هوایی، قوانین، مقررات، وظایف، اختیارات، هواپیمایی.

A Reflection on the Position, Functioning, and Situation of the High Council of Civil Aviation in Iranian Legal System

Millad Sadeghi (Ph.D. Student in International Trade and Investment Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran)

Vahideh Najafi (Ph.D. Student in Public Law, Islamic Azad University of tehran)

Abstract

The High Council of Civil Aviation (HCCA) is one of the oldest and most significant collegial institutions in Iran's civil aviation governance. This article seeks to provide a comprehensive understanding and analysis of the Council. This objective is pursued by examining the historical trajectory of the HCCA -including its establishment and evolution- critiquing its current function and status, and discussing possible approaches regarding its existence and future. The core finding of this analysis indicates that, based on the current shortcomings, challenges faced by the HCCA, and relevant existing laws and regulations, two main propositions concerning the Council can be advanced: first, the necessity of maintaining and reinforcing the Council (through its rehabilitation and strengthening), and second, the necessity of its abolition and dissolution. Each proposition is supported by specific arguments and evidence; however, the first appears to carry greater weight and legitimacy than the second. Furthermore, considering the Council's historical background and the foundational rationale behind its predecessor, the "High Council of Aviation," would greatly assist the Iranian aviation industry in making a decisive

چکیده انگلیسی

determination regarding whether to reinforce and rehabilitate the Council or, conversely, to proceed with its abolition.

Keywords: Aviation Law, Regulations, Duties and Powers, Civil Aviation, High Council of Civil Aviation (HCCA).

۱. مقدمه

در صنعت و حقوق هوانوردی ایران، از شورای عالی هواپیمایی کشوری و جایگاه، فعالیت و وضعیت آن کمتر بحث و گفت‌وگوی مشخص و منظمی به میان آمده و دیده می‌شود؛ این در حالی است که به نقش سازمان هواپیمایی کشوری (به‌عنوان نماینده دولت در امور حمل‌ونقل هوایی و فرودگاه‌های کشور) در حفظ ایمنی و امنیت هوانوردی توجه شده و عمدتاً وضعیت و طرز فعالیت این سازمان مورد نظر قرار گرفته است. 'شورا از قدیمی‌ترین و مهم‌ترین تشکیلات رسمی و مجمعی در امر حکمرانی بر صنعت هوانوردی کشوری ایران به شمار می‌رود؛ و چنان‌که تاریخ گواهی می‌دهد، اساس آن به پیش از «قانون هواپیمایی کشوری» سال (۱۳۲۸) باز می‌گردد؛ حتی به عقیده برخی از نویسندگان، با توجه به ترکیب اعضای این شورا و نیز وظایف و اختیاراتی که قانون‌گذار برای آن در نظر گرفته است، شورا به‌مثابه بالاترین رکن تصمیم‌گیر در صنعت هوانوردی است و اساساً امر سیاست‌گذاری را برعهده دارد (اشراقی آرانی، ۱۳۹۴: ۵۶)؛ همین دسته بر این باورند که شورا در مسائلی نظیر حمایت از حقوق مسافر، به‌ویژه در شرایط مخصوص، همچون

۱. از جمله در این خصوص بنگرید به مقاله زیر:

محمدزاده قره‌باغ، حسین، جباری، منصور و حسین رستمزاد، بهار ۱۳۹۹، «نقش سازمان هواپیمایی کشوری ایران در حفظ ایمنی هوانوردی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره بیست و یکم، شماره ۶۶، صفحات ۱۰۵-۶۹.

سرایت ویروس‌های واگیردار، حق وضع مصوبه داشته و می‌تواند خلأ قانونی موجود در کشور را مرتفع نماید (اشراقی آرانی، ۱۴۰۱: ۴۱۵)؛ صلاحیتی که البته با صلاحیت سازمان هواپیمایی کشوری مبنی بر حمایت از حقوق مسافرین هوایی متداخل است^۱ و می‌تواند موجب بروز مشکلاتی در نظام حکمرانی بر صنعت هوانوردی کشوری گردد؛ بدین جهت ضروری است که در باب ماهیت وجودی شورا تأملی روشن صورت گیرد.

به هر ترتیب، این شورا در طول تاریخ مصوبات و تصمیماتی را گذرانده است که در مواقعی واکنش و حساسیت پاره‌ای از مراجع و سازمان‌های دولتی را به همراه آورده و متعاقباً مداخله و نظارت قضایی و رأی به ابطال مصوبه یا تصمیم مورد اعتراض را در پی داشته است^۲؛ افزون بر این، شورا امروزه موجودیت و لزوم تداوم حیات خود را به دلیل آنکه به نارسایی‌ها و مشکلات متعدد دچار شده است، در خطر می‌بیند.

این مقاله به دنبال شناخت جایگاه، فعالیت و وضعیت شورا در نظام حقوقی ایران است. به نظر می‌رسد که این شناخت در مجموع می‌تواند در گرو عبور از سه گفتار باشد؛ نخست، سیر تشکیل و تحولات و تغییرات شورا که به نوعی تاریخ‌نگاری و تاریخ‌نگری پیرامون شورا قلمداد می‌شود؛ دوم، انتقاد از وضعیت و فعالیت شورا بر اساس تحولات و تغییرات پدیدآمده؛ سوم، اظهارنظر در باب موجودیت شورا و آینده‌ای که می‌تواند در انتظار این شورا باشد؛ بدین سان، در مقاله پیش‌روی، به ترتیب طی سه گفتار به شرح مذکور دنبال می‌شود و در نهایت با ذکر پیشنهادهای مورد نظر در خلال اشاره به نتایج یافته‌های به‌دست‌آمده، مقاله به پایان می‌رسد.

۲. سیر تشکیل و تحولات شورا

بررسی سیر تشکیل و تحولات و تغییرات شورای عالی هواپیمایی کشوری نشان می‌دهد که پس از تشکیل این شورا، ابتدا به موجب تصویب نامه سال (۱۳۲۶) هیئت وزیران

۱. بر طبق بند (۲۸) از ماده (۳) اساس‌نامه سازمان هواپیمایی کشوری، به شماره ۹۸۲۴۳/ت/۵۹۱۸۶ هـ مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۰۵.

۲. از جمله در این خصوص می‌توان به ابطال مصوبه شورای عالی هواپیمایی کشوری در خصوص تعیین نرخ حمل‌ونقل هوایی مسافر و بار توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره (۱۳۷) مورخ ۱۳۸۲/۰۴/۰۸ در پرونده کلاسه ۸۲/۲۰۰ اشاره کرد.

و سپس به موجب «قانون هواپیمایی کشوری» سال (۱۳۲۸)، جایگاه و وضعیت آن مکرراً با تحولات و تغییرات مهم و قابل توجهی همراه بوده است؛ چنین واقعیتی نیز به نوبه خود گویای این مطلب است که در نظر قانون‌گذار، شورا می‌توانسته است به مثابه نهادی اثرگذار و تعیین‌کننده در صنعت هوانوردی ایران عمل نماید و همانند سازمان هواپیمایی کشوری، نقش مؤثری را در تأمین ایمنی هوایی و یا بی‌خطری پرواز و توسعه منظم هواپیمایی کشوری از خود به جای گذارد.

باتوجه به تعدد تحولات و تغییرات شورا در طول تاریخ، نگاه درست به سیر تشکیل شورا و تحولات و تغییرات آن حائز اهمیت فراوان است و مانع از نقل نادرست یا ناقص و تحلیل‌های ناصواب از جایگاه، فعالیت، وضعیت شورا، وظایف و اختیارات آن می‌شود؛ برای نمونه، هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۳۴۲/۹۱۳۹۰۰۲۰۳۱۳۹۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۱۴ به نقل اشتباه از یکی از وظایف و اختیارات شورا مبادرت نموده است. ادقت در سیر تحولات و تغییرات شورا می‌توانست از بروز این خطا ممانعت به عمل آورد؛ بدین ترتیب، نخست به پایه اصلی شورا برابر با تصویب نامه سال (۱۳۲۶) هیئت وزیران و سپس، تشکیل آن به موجب «قانون هواپیمایی کشوری» سال (۱۳۲۸) و پس از این دو، به تحولات و تغییرات شورا بر اساس قوانین و مقررات بعدی (پیش از انقلاب اسلامی ایران و پس از آن) خواهیم پرداخت.

۱.۲. تشکیل شورا

چنان‌که گفته شد، پایه اصلی شورای عالی هواپیمایی کشوری به تصویب نامه سال (۱۳۲۶) هیئت وزیران باز می‌گردد. در این سال، هیئت وزیران بنا بر پیشنهاد وزارت جنگ و موافقت وزارت راه با تشکیل مجمعی با عنوان «شورای عالی هوایی» موافقت می‌نماید. منظور از تشکیل این شورا بر طبق همین تصویب نامه، اجرای الزامات قرارداد (۷) دسامبر (۱۹۴۴) شیکاگو یا همان «کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی»^۲ و

۱. آنجا که می‌خوانیم: «هرچند بر اساس بند (ج) تبصره یک ماده (۶) قانون اصلاح قانون هواپیمایی کشوری مصوب سال ۱۳۴۷ مرجع نرخ‌گذاری و تعیین و تصویب نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار که باید به میزان عادلانه تعیین گردد». 2. Convention on International Civil Aviation, Signed at Chicago, on 7 December 1944.

ایجاد هماهنگی و همکاری دائمی بین سازمان هواپیمایی کشوری و نیروی هوایی نظامی و رفع نیازمندی‌های هوایی مخصوصاً در قسمت فرودگاه‌ها، ارتباطات و هواشناسی بوده است. ریاست این شورا برعهده رئیس بازرسی هوایی ارتش شاهنشاهی بود و در آن، رئیس اداره کل هواپیمایی کشوری، فرمانده نیروی هوایی، یک نفر افسر فنی هوایی و مستشار حقوقی اداره کل هواپیمایی کشوری به طور دائم عضویت داشتند.^۱

اما در سال (۱۳۲۸) با تصویب «قانون هواپیمایی کشوری»، «شورای عالی هوایی» به «شورای عالی هواپیمایی کشوری» تغییر نام داد و ترکیب و وظایف و اختیارات متفاوتی پیدا کرد. این شورا به موجب ماده (۶) این قانون دارای (۷) نفر عضو عالی‌رتبه بود که برای (۳) سال انتخاب می‌شدند. این اعضا شامل دو نفر کارمند عالی‌رتبه هواپیمایی کشوری به انتخاب وزیر راه، یک نفر از قضات عالی‌رتبه به انتخاب وزیر دادگستری، یک نفر افسر ارشد نیروی هوایی شاهنشاهی به انتخاب وزیر جنگ، یک نفر کارمند عالی‌رتبه وزارت بازرگانی و پیشه و هنر به انتخاب وزیر بازرگانی و پیشه و هنر، یک نفر کارمند عالی‌رتبه وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور و بالاخره یک نفر نماینده اتاق بازرگانی به انتخاب اتاق بازرگانی بودند؛ همان ماده، این شورا را موظف کرده بود تا اولاً در مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری که از طرف وزیر راه یا یکی از اعضای شورا به آن ارجاع می‌شود، مطالعه و اظهار نماید؛ ثانیاً راجع به صدور پروانه‌های بهره‌برداری هوایی یا الغا یا توقیف موقت یا محدود ساختن اختیارات مندرج در آن‌ها که طبق مواد (۱۷) و (۱۸) قانون هواپیمایی کشوری به شورا ارجاع می‌شود، اظهار نظر نماید؛^۲ ثالثاً نرخ حمل و نقل هوایی مسافر و بار را که باید به میزان عادلانه تعیین گردد، به تصویب رساند.

۱. تصویب‌نامه هیئت وزیران راجع به شورای عالی هوایی، مصوب ۱۳۲۶/۰۲/۲۶ و به شماره ابلاغ ۳۴۱۴.

۲. البته تشخیص و نظریه شورا در ارتباط با وظیفه مذکور، دارای اهمیت به خصوصی بوده و فراتر از یک اظهار نظر صرف یا مشورتی به نظر می‌رسد. این برداشت بدین خاطر است که مطابق با ماده (۱۷) «قانون هواپیمایی کشوری»، تحصیل پروانه بهره‌برداری هوایی از سوی شخص طبیعی یا حقوقی ایرانی و صدور آن توسط سازمان هواپیمایی کشوری، منوط به آن است که شورا بهره‌برداری هوایی تقاضا شده را منطبق با مصالح کشور و احتیاجات جامعه تشخیص دهد و اطمینان حاصل نماید که تقاضاکننده قادر به انجام نوع بهره‌برداری هوایی مورد تقاضای خود به طرز اطمینان‌بخش است. در رابطه با ضمانت اجرای اداری الغا، توقیف موقت یا محدود ساختن اختیارات مندرج در پروانه بهره‌برداری که از سوی سازمان هواپیمایی کشوری، مطابق با شرایط مقرر در ماده (۱۸) قانون مذکور اتخاذ می‌شود، چنین استنباط می‌شود که سازمان به نظر شورا توجه خواهد نمود.

گفتنی است که در آن زمان در تبصره ماده (۶) این قانون مقرر گردید که آیین نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری شامل طرز تشکیل جلسات و طریقه ارجاع امور به شورا و رسیدگی و صدور رأی و سایر مسائل مربوط به طرز عمل شورا به وسیله شورا تنظیم و پس از تصویب هیئت وزیران به موقع به اجرا گذاشته شود. در این راستا هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۲۹/۱۰/۱۶ بنا به پیشنهاد وزارت راه، آیین نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری را در (۸) ماده به تصویب رساند.^۱ بر اساس ماده (۳) این آیین نامه، شورا هر ماه لااقل یک مرتبه تشکیل جلسه می دهد و در صورت احتیاج ممکن است به دعوت رئیس، جلسه فوق العاده نیز تشکیل شود.

۲.۲. تحولات شورا

پس از تشکیل شورا در سال (۱۳۲۸) به موجب «قانون هواپیمایی کشوری»، این شورا در موارد متعددی با تحولات و تغییرات همراه شده است. از نظر زمانی و تاریخی، این تغییرات و تحولات عمدتاً به دوره پس از پیروی انقلاب اسلامی ایران باز می گردند؛ اما از نظر محتوایی و موضوعی، تحولات و تغییرات مربوط به ترکیب یا آرایش و حقوق اعضای شورا تا حدودی در مقایسه با تحولات و تغییرات مربوط به وظایف و اختیارات شورا جدی تر و با حساسیت و اهمیت بیشتری از سوی قانون گذار دنبال شده است.

پیش از انقلاب، قانون گذار به موجب «قانون اصلاح ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری» (مصوب ۱۳۴۷/۰۱/۲۱) ترکیب شورا را از یک هیئت (۷) نفره به یک هیئت (۱۱) نفره تغییر می دهد. این بار مقرر می شود که در این شورا، یازده نفر عضو، مرکب از رئیس کل هواپیمایی کشوری، یک نفر از اعضای عالی مقام هواپیمایی کشوری به انتخاب وزیر راه، یک نفر از قضات عالی مقام به انتخاب وزیر دادگستری، یک نفر از امرای نیروی هوایی شاهنشاهی به انتخاب وزیر جنگ، یک نفر نماینده عالی مقام از وزارت اقتصاد به انتخاب وزیر اقتصاد، یک نفر نماینده عالی مقام از وزارت کشور به انتخاب وزیر کشور، یک نفر نماینده عالی مقام از وزارت امور خارجه به انتخاب وزیر امور خارجه،

۱. مقرر هیئت وزیران، مصوب ۱۳۲۹/۱۰/۱۶، به شماره ابلاغ ۱۱۱۹-۱۳۴۴/۷.

یک نفر نماینده عالی مقام از سازمان برنامه به انتخاب مدیرعامل سازمان برنامه، یک نفر از اعضای اتاق بازرگانی به انتخاب رئیس اتاق، یک نفر از اعضای اتاق صنایع و معادن ایران به انتخاب رئیس اتاق و بالاخره یک نفر متخصص حقوق هوایی به انتخاب وزیر راه، حضور داشته باشند. به موجب این قانون، اگرچه مدیرعامل شرکت هواپیمایی ملی ایران و یک نفر نماینده از مؤسسات هواپیمایی خصوصی داخلی در جلسات شورا می‌توانستند شرکت نمایند؛ اما فاقد حق رأی بودند. قانون مذکور، علاوه بر تغییر در ترکیب شورا، وظایف و اختیارات شورا را نیز با تغییرات نسبتاً گسترده و قابل توجهی همراه می‌کند؛ براین اساس، افزون بر وظیفه و اختیار مربوط به «مطالعه و اظهارنظر در مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری که از طرف نخست وزیر به شورا ارجاع [شود] و یا یکی از اعضای شورا پیشنهاد نماید» و همچنین «اظهارنظر راجع به صدور پروانه بهره‌برداری هوایی یا الغا یا توقیف موقت یا محدود ساختن اختیارات مندرج در آن‌ها که طبق مواد (۱۷) و (۱۸) قانون هواپیمایی کشوری به شورا ارجاع می‌شود»، دو وظیفه مهم دیگر به شورا محول می‌گردد؛ یکی آنکه از این پس، شورا راجع به لوایح قانونی مربوط به هواپیمایی کشوری و طرح موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی با دول خارجه که به وسیله دولت تقدیم مجلسین می‌شود، اظهارنظر خواهد نمود. دیگری آنکه، می‌بایست مبادرت به تعیین خط‌مشی کلی هواپیمایی کشوری نماید؛ البته وظیفه شورا در خصوص تصویب نرخ حمل‌ونقل هوایی مسافر و بار نیز با این تغییر روبرو می‌شود که دیگر ضرورتی به تعیین آن به میزان عاده نخواهد بود؛ اما مهم‌ترین تغییری را که به نظر باید دستاورد «قانون اصلاح ماده ۶ قانون هواپیمایی کشوری» دانست، تبصره جدیدی است که به شرح ذیل و به عنوان تبصره (۲) ماده (۶) به این قانون الحاق می‌شود:

«در مواردی که وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به دولت مقرراتی تهیه و تنظیم می‌نمایند که ممکن است به نحوی از انحاء با مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری ارتباط پیدا کند، موظف‌اند قبلاً نظر شورای عالی هواپیمایی کشوری را جلب کنند.»

پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران، این شورا بازمه از حیث ترکیب و حقوق اعضا و وظایف و اختیارات خود با تغییرات حقوقی نسبتاً عمیقی روبرو می‌گردد:

۱- در سال (۱۳۵۹) «قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری» بدون آنکه تغییری در وظایف و اختیارات شورا پدید آورد، مجدداً شورا را به یک هیئت (۷) نفره باز می‌گرداند. این بار مقرر می‌شود که در این هیئت (۷) نفره، معاون وزارت راه و ترابری و رئیس سازمان هواپیمایی کشوری، یک نفر از اعضای مطلع هواپیمایی کشوری به انتخاب وزیر راه و ترابری، یک نفر نماینده مطلع از وزارت امور اقتصادی و دارایی به انتخاب وزیر امور اقتصادی و دارایی، یک نفر نماینده مطلع از سازمان برنامه و بودجه به انتخاب وزیر، مشاور و سرپرست سازمان برنامه و بودجه، یک نفر متخصص حقوق هوایی به انتخاب وزیر راه و ترابری، یک نفر نماینده مطلع از وزارت امور خارجه به انتخاب وزیر و یا سرپرست وزارت امور خارجه و یک نفر نماینده مطلع نیروی هوایی جمهوری اسلامی ایران به انتخاب وزیر دفاع حضور خواهند یافت؛ همچنین در صورت لزوم مدیرعامل شرکت هواپیمایی ملی ایران و یک نفر نماینده از مؤسسات هواپیمایی داخلی در جلسات هیئت شرکت می‌نمایند؛ اما حق رأی نخواهند داشت.

در راستای این قانون، آیین‌نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری در (۱۴) ماده در تاریخ ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ به تصویب هیئت وزیران می‌رسد که در حال حاضر آیین‌نامه مذکور، مورد عمل است.

۲- در سال (۱۳۷۳) به موجب «قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۳/۰۲/۰۶)، مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان عضو دارای حق رأی در شورای عالی هواپیمایی موضوع ماده (۶) اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری تعیین می‌گردد.^۱

۳- در سال (۱۳۷۸) هیئت وزیران طی تصویب‌نامه به شماره ابلاغ (۱۸۹۹۰) و تاریخ ابلاغ ۱۳۷۸/۰۳/۱۰، مقرر می‌نماید که «نمایندگانی از نیروهای مسلح با انتخاب وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح به عنوان ناظر (بدون حق رأی) بتواند در جلسات

۱. البته به نظر می‌رسد که دقیق‌تر این بود قانون مذکور، به «قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری» ارجاع می‌داد.

هیئت مقرر در قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی - مصوب ۱۳۵۹ - حضور یابد.^۱

۴- در سال (۱۳۸۹) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۹۰-۱۳۹۴) به موجب بند (ب) ماده (۱۶۱) دولت را مکلف می‌کند که تا پایان سال اول برنامه نسبت به متنوع‌سازی نرخ خدمات حمل‌ونقل هوایی بار و مسافر اقدام نماید و از ابتدای سال سوم برنامه ضمن آزادسازی کامل نرخ حمل‌ونقل هوایی، خدمات فرودگاهی و شبکه پروازی، لغو تخفیفات تکلیفی و هرگونه معافیت در زمینه بهره‌برداری از خدمات ناوبری هوایی، فرودگاهی، نشست و برخاست، خدمات پروازی، واگذاری اماکن و سایر موارد مرتبط، نسبت به واقعی نمودن نرخ آن‌ها اقدام کند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه به شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۴۵۸۹۷۸ مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۱ اگرچه در مقام رسیدگی به شکایت و خواسته با موضوع ابطال مصوبه ستاد تنظیم بازار بوده است، لکن در خلال رأی خود، چنین نظر داده است که «اساساً نرخ‌گذاری در حوزه حمل‌ونقل هوایی در قلمرو نرخ‌گذاری تکلیفی دولت قرار نمی‌گیرد و اصل بر این است که عرضه و تقاضا، نرخ خدمات را در این حوزه مشخص سازد...». پیش از آن نیز هیئت تخصصی اداری و امور عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۲۰۹۱۳۴۲ مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۱۴ از منتفی شدن موضوع نرخ‌گذاری از سوی شورا یاد کرده بود.^۲

۵- «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با اصلاحات بعدی) در ماده (۵۳) می‌نویسد که اعتبارات سازمان هواپیمایی کشوری (هزینه‌ای

۱. تصویب‌نامه با عنوان تعیین یک ناظر از طرف وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در جلسات هیئت مقرر در قانون تفویض اختیارات شورای عالی هواپیمایی کشوری، مصوب ۱۳۷۸/۰۲/۰۸ هیئت وزیران.

۲. با این همه ممکن است برخی به استناد قسمت (۱-۲) از بند (ث) ماده (۴۸) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» و این تصور که نرخ خدمات حمل‌ونقل هوایی مسافر و بار، قیمت‌گذاری «کالاهای اساسی یارانه‌ای» یا حتی «کالاهای خدمات انحصاری» محسوب می‌شوند، قائل به جواز قیمت‌گذاری دولتی توسط شورا باشد. به باور نویسندگان این مقاله، استناد و تمسک به این حکم از قانون مذکور و اعتقاد به جواز قیمت‌گذاری دولتی خدمات حمل‌ونقل هوایی مسافر و بار، صحیح به نظر نمی‌رسد.

و سرمایه‌ای) از محل درآمدهای اختصاصی، کمک‌ها و سایر درآمدهایی که بر اساس تعرفه مصوب شورای عالی هواپیمایی کشوری با رعایت مواد (۳۸) و (۳۹) قانون محاسبات عمومی کشور وصول می‌شود، تأمین خواهد شد.^۱

در نهایت شایسته ذکر است که در این دوره علاوه بر تغییرات فوق، قانون‌گذار در مورد یا موضوعی منحصر به فرد، شورا را مداخله داده و اختیاری ویژه برای آن قائل شده است؛ در همین زمینه، جزء (۱) از بند (ج) ماده (۵۷) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت»، سازمان هواپیمایی کشوری را موظف کرده است تا حداکثر ظرف شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون کلیه دستورات عمل‌ها و ضوابط قبلی مرتبط با نحوه تأسیس، فعالیت، اداره و نظارت بر شرکت‌های هواپیمایی را به تفکیک بار و مسافر با رعایت قوانین در قالب آیین‌نامه اجرایی بازنگری کند و پس از اخذ تأیید شورای عالی هواپیمایی کشوری آن را به تصویب هیئت وزیران برساند.

جدول زیر برخی از مهم‌ترین تغییرات و تحولات مربوط شورا را که در حال حاضر دارای اعتبار و نفوذ هستند، نمایش می‌دهد.

جدول مهم‌ترین تغییرات و تحولات مربوط به شورای عالی هواپیمایی کشوری			
ردیف	مستند قانونی یا مقرراتی	تغییر در ترکیب، آرایش و حقوق اعضا	تحول در وظایف و اختیارات
۱	قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری	ایجاد هیئت (۷) نفره	-

۱. البته بر طبق بند (۱۵) از ماده (۶) اساس‌نامه سازمان هواپیمایی کشوری، یکی از وظایف و اختیارات رئیس سازمان، «پیشنهاد اصلاح تعرفه‌های خدمات سازمان به مراجع ذی‌ربط برای تصویب» است. در این حکم از اساس‌نامه و سایر مقررات آن مشخص نیست که مقصود از عبارت «مراجع ذی‌ربط» چه مراجعی هستند و حتی ماده (۷) اساس‌نامه نیز با تصریح به اینکه اعتبارات سازمان همه ساله هم از محل تعرفه‌های مصوب شورا و هم از محل آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، موضوع تصویب‌نامه شماره ۸۰۶۸۹/ت ۳۵۶۳۲ هـ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۷، وصول می‌شود، بر ابهام‌ها افزوده است. گفتنی است که در زمان تصویب این اساس‌نامه، آیین‌نامه مذکور، ملغی‌الاثربوده و به جای آن، آیین‌نامه جدیدی به شماره ۸۷۳۴۵/ت ۵۷۶۴۴ هـ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۰۳ اعتبار داشته است؛ با این حال، آیین‌نامه اخیر به خلاف آیین‌نامه پیشین، فاقد جدولی در خصوص «تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری» است.

جدول مهم‌ترین تغییرات و تحولات مربوط به شورای عالی هواپیمایی کشوری

-	اعطای حق رأی به مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران	قانون اصلاح موادی از قانون تأسیس هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران	۲
-	اضافه شدن عضو ناظر نیروهای مسلح	تصویب نامه سال (۱۳۷۸) هیئت وزیران	۳
تأمین اعتبارات سازمان هواپیمایی کشوری بر اساس تعرفه مصوب شورا	-	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور	۴

منبع تهیه این جدول، مفاد قوانین و مقرراتی است که پیش‌تر از آن‌ها در متن مقاله یاد گردید.

۳. انتقاد از وضعیت و فعالیت شورا

بادقت در آخرین تحولات و تغییرات مربوط به وضعیت و فعالیت شورای عالی هواپیمایی کشوری می‌توان بر این باور بود که امروزه سلامت اداری شورا با نارسایی‌ها و مشکلات دامنه‌دار و قابل توجهی روبرو است؛ در حقیقت، وضعیت و فعالیت یا طرز کار شورا از جهات عدیده قابل انتقاد می‌نماید. شواهد و مدارک نشان می‌دهد که شورا از گذشته در ارتباط با اختیارات و وظایف خود به‌گونه‌ای نارسا و ضعیف اقدام به فعالیت نموده است و ترکیب اعضای آن نیز به نحوی است که می‌تواند اعتبار تصمیمات، مصوبات و سیاست‌های آن را با چالش روبرو نماید؛ این قبیل نارسایی‌ها و چالش‌ها آنگاه تشدید می‌گردد که مقامات انتخاب‌کننده اعضای شورا، از ضوابط و معیارهای مشخصی برای انتخاب و معرفی اعضا پیروی نمی‌کنند و در عمل، جایگاه و وضعیت شورا را از یک نهاد عمل‌گرا و تخصصی به نهادی سیاسی تنزل می‌دهند؛ افزون بر این مراتب، عملکرد شورا از منظر مقوله حکمرانی خوب و برخی مؤلفه‌ها و شاخصه‌های آن همچون شفافیت، محل تأمل بوده و نبود نظارت مؤثر نسبت به مصوبات و تصمیمات شورا بر کارکرد ضعیف

۱. به نظر نویسندگان این مقاله، سلامت اداری، مفهومی گسترده‌تر از فقدان فساد دارد و نبود سلامت اداری ضرورتاً و منحصراً دلالت بر وجود فساد نمی‌کند.

شورا دامن زده است؛ در نهایت، فعالیت و طرز کار شورا بر اساس آیین نامه سال (۶۰) با ابهاماتی و ایراداتی مواجه است که تاکنون نسبت به رفع آن ابهامات و اصلاح ایرادات، اقدامی به عمل نیامده است.

۱.۳. اختیارات و وظایف شورا

نخستین و مهم ترین انتقادی که بر وضعیت و فعالیت شورای عالی هواپیمایی کشوری وارد است، مربوط به مسئله وظایف و اختیارات شورا و حتی خوانش شورا از چگونگی اجرای این وظایف و اختیارات و یا استناد به آن در هنگام اتخاذ تصمیمات و مصوبات است؛ برای نمونه، شورا در مواقعی به استناد وظیفه و اختیار خود مبنی بر تعیین خط مشی کلی هواپیمایی کشوری (مقرر در بند (ه) از تبصره (۱) الحاقی به ماده (۶) اصلاحی قانون هواپیمایی کشوری) مبادرت به تدوین مقررات و هنجارگذاری در صنعت هواپیمایی کشوری ایران نموده است؛ از جمله این مقررات، می توان به شیوه نامه ای با عنوان «تأسیس شرکت های هواپیمایی بازرگانی»^۱ اشاره کرد که البته خود در مقام روزآمد کردن شیوه نامه قبلی این شورا با عنوان «شیوه نامه ضوابط تأسیس و عملیات شرکت ها و مؤسسات حمل و نقل هوایی کشور»، مصوب ۱۳۷۲/۵/۱۰ بوده است^۲؛ این در حالی است که «تعیین خط مشی کلی» مفهومی چون «وضع سیاست»، «سیاست گذاری» یا «سیاست سازی» دارد و هرگز نمی تواند دلالتی بر مفهوم رقیبی به نام «مقررات گذاری» یا «هنجارگذاری» داشته باشد (صادقی، ۱۴۰۱: ۶۳)؛ بدین ترتیب شایسته آن است که شورا از مقررات گذاری یا هنجارگذاری به استناد بند (ه) از تبصره (۱) الحاقی به ماده (۶) «قانون هواپیمایی کشوری» احتراز نماید؛ علاوه بر مورد مذکور، وظیفه شورا مبنی بر اظهار نظر راجع به صدور «پروانه بهره برداری»^۳ و چگونگی رعایت مفاد ماده (۱۷) «قانون هواپیمایی کشوری»، به لحاظ تقدم و تأخر زمانی، مبهم به نظر می رسد؛ این ابهام بدین خاطر است که مطابق

۱. ویرایش ۰۵- بازرگری ۰۱: بهمن ۹۹.

۲. اکنون این شیوه نامه نیز به «شیوه نامه تأسیس و فعالیت شرکت های هواپیمایی بازرگانی» تغییر عنوان داده است و آخرین ویرایش آن (ویرایش ۰۶) مربوط به خردادماه ۱۴۰۲ است.

3. Operating licence.

با مقررات شیوه‌نامه مربوط به «تأسیس و فعالیت شرکت‌های هواپیمایی بازرگانی»، متقاضی دریافت پروانه بهره‌برداری هوایی، پیش از همه موظف به دریافت تأییدیه بازرگانی، تأییدیه امنیتی و «گواهینامه بهره‌بردار هوایی»^۱ است؛ بدین ترتیب، پرسش این است که آیا اظهارنظر و تشخیص شورا، مقدم بر دریافت تأییدیه‌ها و گواهینامه مذکور است یا مؤخر بر آن؟ برخی از مقررات شیوه‌نامه اخیرالذکر (همچون مقرر ۴-۱-۱) نشان می‌دهد که اظهارنظر و تشخیص شورا مؤخر بر دریافت تأییدیه‌ها و گواهینامه مذکور است؛ باین حال، پیوست (د) این شیوه‌نامه (گردش کار صدور مجوز تأسیس شرکت‌های هواپیمایی) خلاف این امر را اثبات می‌کند؛ بدین شرح که طرح موضوع در شورا، مقدم بر دریافت تأییدیه‌ها و گواهینامه موردنظر است و در صورت رد تقاضا در شورا، نوبت به دریافت تأییدیه‌ها و گواهینامه نخواهد رسید و موضوع منتفی خواهد شد. مسئله وظایف و اختیارات شورا و انتقادات از آن، محدود به موارد پیش‌گفته نیست. از دیگر انتقادات وارده، موضوع «تعیین و تصویب نرخ حمل‌ونقل هوایی مسافر و بار» است. بادقت در مقررات پراکنده و متفرق ایران می‌توان دریافت که شورا حتی در زمانی که موضوع آزادسازی نرخ خدمات حمل‌ونقل هوایی مسافر و بار در ایران مطرح نبوده و طبق قانون می‌بایست نسبت به تعیین و تصویب نرخ حمل‌ونقل هوایی مسافر اقدام می‌نمود، اشتیاق و اهتمام چندانی از خود نسبت به اجرای این وظیفه و اختیار قانونی نشان نمی‌داده است؛ چنان‌که در تاریخ ۱۳۷۷/۰۴/۲۳ شاهد اتخاذ تصمیم و تصویب‌نامه‌ای از ناحیه نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار هستیم که به موجب آن از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه، بهای بلیت پروازهای داخلی کلیه شرکت‌های هواپیمایی (اعم از دولتی و غیردولتی) به نرخ هر ساعت صندلی پرواز به مبلغ هشتاد و شش هزار ریال تعیین می‌شود؛ علاوه بر این، قلمرو و حدود وظیفه مذکور از حیث شمول آن نسبت به پروازهای

1. Air Operator's Certificate (AOC).

۲. قابل‌تأمل آنکه «قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۷۳-۱۳۷۸)، ضمن اشاره به حرکت به سمت اصلاح قیمت‌ها در مورد کالاهای عمومی و خدمات باتوجه به شرایطی مخصوص، مقرر می‌داشت که این شورای اقتصاد است که علاوه بر هماهنگی و نظارت بر امر قیمت‌ها، مسئولیت قیمت‌گذاری را برعهده خواهد داشت.

بین‌المللی نیز می‌توانست چالش برانگیز باشد. اگرچه این وظیفه شورا ظاهراً اطلاق داشته و تفاوتی میان پروازهای داخلی و بین‌المللی ایجاد نکرده، اما توجه به حکم مقرر در ماده (۱۷) آیین‌نامه پرواز هواپیماهای کشوری خارجی در ایران^۱ حکایت از این امر می‌نماید که تسری این وظیفه شورا نسبت به پروازهای بین‌المللی نیازمند تصریح مقررات بوده است.

۲.۳. ترکیب اعضای شورا

علاوه بر مسئله وظایف و اختیارات شورا، بر ترکیب شورا نیز می‌توان خرده‌گرفت و از آن انتقاد کرد. درحالی‌که با «قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری»، مدیرعامل شرکت هواپیمایی ملی ایران و یک نفر نماینده از مؤسسات هواپیمایی خصوصی داخلی از حق بدون رأی جهت شرکت در جلسات شورا برخوردار بودند؛ اما در تحولات بعدی، مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان عضو شورا از حق رأی برخوردار می‌شود. این تحول از این جهت که امتیازی ناروا برای یک شرکت دولتی و برخلاف مقتضیات رقابت در صنعت هوانوردی است، مورد انتقاد قرار گرفته و اصلاح قانون از این حیث توصیه شده است (اشراقی آرانی، ۱۳۹۴: ۵۶)؛ علاوه بر این، حضور با حق رأی مدیرعامل یک شرکت بازرگانی، ولو دولتی، در شورایی که دارای شأن و منزلت سیاستگذاری است، با اصول صحیح زمامداری مغایر به نظر می‌رسد؛ زیرا همان‌گونه که زمامداران نباید تجارت کنند (مونتسکیو، ۱۳۶۲: ۵۳۱)، بازرگانان نیز نباید به زمامداری و حکمرانی پردازند و خود را درگیر چنین امری کنند؛ هرچند در قالب یک تشکیلات مجمعی باشد.

یکی دیگر از ملاحظات آنکه در ترکیب اعضای شورا حائز اهمیت است، مشروعیت حضور بدون حق رأی عضو ناظر در جلسات شورا است که در یک نمونه هیئت وزیران در سال (۱۳۷۸) نسبت به آن اقدام نموده است. حضور چنین عضوی، حتی بدون حق رأی، محل تأمل است. به استثنای زمانی که هیئت وزیران در سال (۱۳۲۶) مبادرت به تشکیل «شورای عالی هوایی» می‌نماید، تعیین اعضا و یا حذف یا اضافه شدن آنها، خواه با حق رأی، خواه بدون حق رأی، همواره به موجب قانون بوده است؛ البته بنا بر احتمال، اقدام هیئت

۱. مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۱۲ هیئت وزیران.

وزیران در سال (۱۳۷۸) نسبت به تعیین یک ناظر از طرف وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح در جلسات شورا خود ریشه در مشکل دیگری در خصوص ترکیب اعضای شورا داشته است. این مشکل به نظر به عضویت یک نفر نماینده مطلع نیروی هوایی به انتخاب وزیر دفاع باز می‌گردد؛ چراکه مشخص نیست این عضو پس از انتخاب توسط وزیر مذکور و معرفی به شورا، در حقیقت ملاحظات و منافع وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح را در جلسات شورا نمایندگی نموده و بازتاب خواهد داد یا آنکه در راستای حفظ و ارتقای منافع و ملاحظات نیروی هوایی و به‌طور کلی ستاد کل نیروهای مسلح اقدام خواهد نمود.

به هر روی، چنین تصور می‌شود که قانون‌گذار در طول تاریخ با مسئله ترکیب اعضای شورا به‌عنوان یک چالش روبرو بوده و به همین دلیل مکرراً در راستای تغییر آن اقدام نموده است. اخیراً نیز دولت با تصویب و ارسال «لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری» به مجلس درصدد اضافه نمودن یک نفر نماینده از وزارت صنعت، معدن و تجارت به انتخاب وزیر این وزارتخانه برآمده است.^۱

۳.۳. ملاحظات مربوط به انتخاب اعضای شورا

انتخاب اعضای شورا، مسئله و چالش دیگری است که صنعت هوانوردی ایران با آن در مقاطع مختلف روبرو بوده است. در این زمینه، تجربه عملی نشان می‌دهد که برخی از مقامات انتخاب‌کننده اعضای شورا، در مواردی، آن دقت نظر لازم و شایسته را معمول نمی‌دارند و دست به انتخاب اعضای زده‌اند که بی‌گمان می‌توانست از منظر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، مورد نظارت و بازبینی قرار بگیرد؛ البته، بخشی از این مسئله و مشکل به نبود معیار و یا سنج‌های مشخص در قانون نسبت به انتخاب برخی از اعضا، همچون «یک نفر متخصص حقوق هوایی» باز می‌گردد و پاره‌ای دیگر، به ترتیبات مقرر قانونی و ابهام در عبارات قانون؛ برای نمونه، در ارتباط با «یک نفر متخصص حقوق هوایی» شورا، این موضوع مطرح می‌شود که «تخصص» را چگونه باید احراز و از چه معیار یا ضابطه‌ای در این مورد باید پیروی کرد. شاید اگر همچون روش مورد پذیرش

۱. لایحه به شماره ۶۲۸۵۵/۹۶۲۰۴ مورخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۸.

در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، «قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری» نیز از حضور «یک نفر حقوق دان برجسته و آشنا به حقوق هوایی» یاد می‌کند، مقام انتخاب‌کننده با مسئله و چالش کمتری روبرو می‌بود؛ البته این رویکرد قانون‌گذار ایرانی در نوع خود بسیار جالب توجه است و نشان‌دهنده موقعیت مخصوص رشته حقوق هوایی در نظر قانون‌گذار است و حتی می‌تواند دلالت بر استقلال این رشته و برخورداری آن از مبانی و بنیادهای ویژه داشته باشد؛ علاوه بر این چالش، انتخاب «یک نفر از اعضای مطلع هواپیمایی کشوری» نیز می‌تواند بحث برانگیز باشد. مورد اخیر بیشتر به تفسیر عبارت «هواپیمایی کشوری» باز می‌گردد و این پرسش را به میان می‌آورد که آیا عبارت مذکور دلالت بر لزوم انتخاب عضو مطلع از «سازمان هواپیمایی کشوری» دارد؟ و در نتیجه، وزیر مربوط در هنگام انتخاب خود، دایره محدودی پیش‌روی دارد و مجاز به انتخاب فرد مطلع دیگری خارج از سازمان هواپیمایی کشوری نمی‌باشد؟ اگرچه ظاهر قانون حکایت از این دارد که عبارت «هواپیمایی کشوری» دلالتی بر «سازمان هواپیمایی کشوری» نمی‌کند؛ اما آیین‌نامه شورای عالی هواپیمایی کشوری در ماده (۳) برداشت مخالف را به ذهن می‌رساند. ماده مزبور مقرر می‌دارد که «فرد مطلع سازمان هواپیمایی کشوری عضو شورا، سمت دبیری شورا را نیز خواهد داشت». با اینکه از نظر اصول تفسیری، امکان تفسیر قانون به وسیله آیین‌نامه به واسطه مغایر بودن مرجع وضع آنها، با اشکال و ایراد حقوقی می‌تواند همراه شود؛ اما در هر صورت به منظور جمع میان حکم قانون و حکم مندرج در آیین‌نامه، مقتضی و مناسب آن است که مقام انتخاب‌کننده، عضو مطلع هواپیمایی کشوری شورا را از میان کارکنان یا وابستگان سازمان هواپیمایی کشوری انتخاب و معرفی نماید تا مسیر بروز مشکلات بعدی مسدود گردد؛ در غیر این صورت نیز پیشنهاد دیگر آن است که مقام انتخاب‌کننده، عضو مطلع را از میان همان نهادهایی که دارای نماینده یا

۱. برای مطالعات بیشتر در این خصوص، بنگرید به: صادقی، میلاد، ششم آبان ۱۴۰۲، «تخصص چیست و متخصص کیست؟»، روزنامه جهان اقتصاد، شماره ۸۲۶۰، صفحه ۳.

شایسته ذکر است که «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، در ترکیب اعضای شورای رقابت، از حضور «یک حقوق دان برجسته و آشنا به حقوق اقتصادی» یاد کرده است (ماده ۵۳).

عضو در شورا هستند (از جمله شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران) تعیین نکنند؛ و الا به نظر می‌رسد که چالش مربوط به ترکیب اعضای شورا، بر طبق آنچه در قسمت (۲.۳) به میان آمد، تشدید خواهد شد.

۴.۳. شفافیت و قابلیت دسترسی به سیاست‌ها، مصوبات و تصمیمات شورا

مسئله شفافیت و قابلیت دسترسی به مصوبات و تصمیمات شورا از دیگر مسائل حائز اهمیتی است که در انتقاد از فعالیت و طرز کار شورا می‌توان به آن پرداخت. اساس نامه سازمان هواپیمایی کشوری در بند (۳۰) ماده (۳) مقرر نموده است که این سازمان موظف به اجرای سیاست‌ها، مصوبات و تصمیماتی است که شورای عالی هواپیمایی کشوری در چهارچوب اختیارات و وظایف قانونی آن شورا اتخاذ و ابلاغ می‌کند؛ با این حال مشکلی که در این زمینه دیده می‌شود، فقدان بستری مناسب برای قابلیت دسترسی به سیاست‌ها، مصوبات و تصمیمات شورا است. اینک باتوجه به اینکه نزدیک به هشت دهه از عمر این شورا می‌گذرد، نظام حقوق هوایی ایران باید با حجم قابل توجهی از این‌گونه سیاست‌ها، مصوبات و تصمیمات روبرو باشد؛ اما شوربختانه در این زمینه شفافیتی ملاحظه نمی‌شود و امکان دسترسی عمومی به این سیاست‌ها، مصوبات و تصمیمات وجود ندارد.^۱

۱. ذکر این مطلب مناسب است که سامانه قوانین و مقررات سازمان هواپیمایی کشوری نیز با اینکه به تفکیک به انتشار و درج قوانین مجلس شورای اسلامی، مقررات مصوب هیئت دولت، استانداردهای «سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری» (ایکائو)، مقررات مصوب سازمان و موافقت‌نامه‌ها/ تفاهم‌نامه‌ها مبادرت نموده است، لیکن قسمتی را به انتشار و درج سیاست‌ها، مصوبات و تصمیمات شورا اختصاص نداده است که توصیه می‌شود در راستای جبران این نقیصه، اقدام شایسته در دستور کار قرار بگیرد؛ به‌ویژه با توجه به آنکه به موجب ماده (۱۰) آیین‌نامه سال (۶۰) شورا، مصوبات و تصمیمات شورا به امضای رئیس شورا به سازمان هواپیمایی کشوری اعلام خواهد شد و سازمان مذکور اقدامات لازم را در اجرای مصوبات و تصمیمات شورا به عمل خواهد آورد، انتشار و درج مصوبات و تصمیمات شورا در سامانه قوانین و مقررات سازمان، امری دشوار نخواهد بود؛ جالب آنکه اشکال شفافیت در طرز فعالیت شورا و فراهم نبودن امکان دسترسی عمومی به مصوبات، تصمیمات و سیاست‌های این نهاد، مسئله عموم شوراهای کشور به نظر می‌رسد؛ در این خصوص مصوبه مورخ ۱۴۰۱/۰۱/۳۱ شورای عالی اداری در ماده (۳) مقرر داشته است که «به منظور تقویت سیستم شفافیت و پاسخگویی نهادهای شورایی، سازمان اداری و استخدامی کشور با همکاری دستگاه‌های اجرایی و دبیرخانه نهادهای مذکور، سامانه‌ای تحت عنوان «سامانه ملی مدیریت شوراهای کشور» ایجاد [خواهد کرد] تا تمامی نهادهای موضوع این مصوبه، اطلاعات، صورت‌جلسات و تصمیمات اتخاذ شده را در این سامانه ثبت نمایند».

۵.۳. نظارت مؤثر بر مصوبات و تصمیمات شورا

برخی از نویسندگان بر این عقیده‌اند که با وجود خلأ نظارتی مؤثر بر عملکرد شوراهای عالی، دیوان عدالت اداری، تنها مرجعی است که می‌تواند بر بخشی از تصمیم‌گیری‌های شوراهای عالی اداری، اقدام کند و این امر به دو طریق قابل حصول است: نخست، رسیدگی به درخواست اشخاص نسبت به ابطال مصوبات یا مقررات شوراهای عالی و دوم، طرح مصوبه در هیئت عمومی دیوان از سوی رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان و درخواست ابطال آن؛ اما این نظارت دیوان، نظارتی است که به صورت فراگیر یا منظم به عمل نمی‌آید؛ بلکه به صورت موردی اجرا می‌شود و با وجود تراکم و تورم در وضع مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی، امکان نظارت مؤثر از طریق دیوان عدالت اداری ممکن به نظر نمی‌رسد (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۳۸).

از طرف دیگر، هرچند به موجب ماده (۶۴) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۱)، تشخیص دستگاه مشمول نظارت و بازرسی با سازمان مذکور است و مؤسسه و دستگاه نمی‌تواند مانع انجام بازرسی شود؛^۱ لکن «دستگاه» در این آیین‌نامه تابع تعریف به خصوصی است. بر طبق ماده (۱) آیین‌نامه یادشده، مقصود از «دستگاه»، وزارتخانه و سایر اشخاص حقوقی مذکور در ماده (۲) «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» (مصوب ۱۳۶۰ با آخرین اصلاحات و الحاقات بعدی) است. ماده (۲) این قانون نیز در بیان وظیفه سازمان نسبت به بازرسی مستمر بر اساس برنامه منظم، تنها از وزارتخانه‌ها، ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت یا دولت به نحوی از انحا بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است، یاد می‌کند. مطابق با این دستور، بعید است که بتوان شورا را در ردیف یکی از ادارات یا

۱. بر طبق ماده مزبور، چنانچه مؤسسه یا دستگاه، ادعایی در این خصوص داشته باشد، باید کتباً به سازمان اعلام نماید و نظر نهایی رئیس سازمان یا مقام مأذون از جانب وی لازم‌الاتباع خواهد بود.

مؤسسات دولتی قلمداد کرد و قائل به شمول حکم مندرج در ماده (۶۴) آیین‌نامه اجرایی نسبت به شورا گردید؛ بدین ترتیب چنین می‌توان گفت که مقوله نظارت‌پذیری نسبت به شورا با اخلال روبرو است و رفع این اخلال به جهت حساس بودن وظایف و اختیارات شورا، امری مبرم و حیاتی است. این نظارت خارجی، سبب خودپایشی یک سازمان (در اینجا، شورا) خواهد شد و موجب می‌شود تا شورا رفتار خود را برای نظارت‌کنندگان خارجی نیک روشن کند (مینتزبرگ، ۱۳۷۷: ۲۲۶)؛ همچنین این نظارت می‌تواند تا حدودی در حل برخی از چالش‌های پیشین شورا نیز مفید باشد؛ زیرا ارتباطات رسمی و کتبی، اسنادی پدید می‌آورد و این اسناد را هنگامی که از تصمیم‌های گرفته شده پرسش می‌شود، به نمایش می‌گذارد (مینتزبرگ، ۱۳۷۷: ۲۲۶).

۶.۳. سایر ابهامات در آیین‌نامه شورا

در نهایت باید از دیگر ابهامات مربوط به فعالیت و طرز کار شورا یاد کرد که به واقع، آیین‌نامه سال (۶۰) شورا، سهم ممتازی را به خود در این رابطه، اختصاص داده است؛ از جمله این ابهامات، اختیارات و وظایفی است که آیین‌نامه شورا در مواقعی به «رئیس شورا» و در مواقعی به «رئیس سازمان هواپیمایی کشوری» به عنوان یکی از اعضای شورا محول کرده است و در نوع خود محل تأمل به نظر می‌رسد؛ برای مثال به موجب ماده (۱) آیین‌نامه، شورای عالی هواپیمایی کشوری، در اولین جلسه از بین اعضا یک نفر رئیس و یک نفر نایب‌رئیس برای مدت یک سال انتخاب خواهد کرد که انتخاب مجدد آن‌ها بلامانع است و در غیاب رئیس شورا، اداره جلسات با نایب‌رئیس خواهد بود؛ اما آیین‌نامه در ماده (۳) پس از آنکه به این مطلب اشاره می‌کند که فرد مطلع سازمان هواپیمایی کشوری عضو شورا، سمت دبیری شورا را نیز خواهد داشت، مقرر می‌دارد که دعوت و ترتیب جلسات، انجام امور اداری و تنظیم صورت‌جلسات شورای عالی، با نظر رئیس سازمان و در غیاب وی نایب‌رئیس، از وظایف دبیر شورا است. در این ماده اشاره به عبارت «رئیس سازمان» محل تأمل است. این موضوع به احتمال بسیار زیاد ناشی از یک اشتباه به نظر می‌رسد؛ زیرا به دلایل گوناگون از جمله تصریح به عبارت «و در غیاب وی

نایب رئیس» می‌توان گفت که منظور آیین‌نامه از عبارت «رئیس سازمان» در این ماده، باید «رئیس شورا» بوده باشد.^۱

البته در ماده (۴) آیین‌نامه، اختیار دعوت از کلیه مؤسسات هواپیمایی داخلی جهت تعیین نماینده مؤسسات مذکور به «رئیس سازمان هواپیمایی کشوری» داده شده است تا او نسبت به انجام این امر اقدام نماید؛ لذا در این ماده همانند ماده (۳) آیین‌نامه، احتمال وقوع اشتباه بسیار بعید و دوراز ذهن به نظر می‌رسد.

اما ماده (۸) آیین‌نامه، تغییر بیان داده و این بار به جای اشاره به یکی از سه عبارت «رئیس شورا»، «رئیس سازمان» و «رئیس سازمان هواپیمایی کشوری»، عنوان «رئیس» را برگزیده است. به موجب این ماده، در صورتی که اکثریت اعضا با قید فوریت، موضوعی را برای طرح در شورا پیشنهاد نمایند، رئیس، آن موضوع را در دستور اولین جلسه شورا قرار خواهد داد و اگر در جلسه باشد در همان جلسه، مطرح می‌شود. در اینجا به نظر می‌رسد که اختیار مقرر در ماده (۸) آیین‌نامه به «رئیس شورا» متعلق است و از جمله اختیارات وی است.

یکی دیگر از مشکلاتی که امروزه شورا می‌تواند با آن مواجه باشد، اعتبار تصمیمات آن در فرضی است که لااقل چهار نفر از اعضای صاحب‌رأی حاضر در جلسه، رأی موافق داده باشند. در حقیقت به موجب ماده (۵) آیین‌نامه، تصمیمات شورا وقتی معتبر است که لااقل چهار نفر از اعضای صاحب‌رأی حاضر در جلسه رأی موافق داده باشند؛ با این حال حکم مذکور مربوط به زمانی است که شورا دارای هفت عضو با حق رأی بوده است. امروزه با توجه به اینکه مدیرعامل شرکت هواپیمایی جمهوری اسلامی ایران نیز دارای حق رأی در شورا است، مشخص نیست که در فرض حضور همه اعضای برخوردار از حق رأی، تصمیمات حائز رأی موافق چهار نفر، چه اعتباری خواهند داشت؛ زیرا در این صورت نمی‌توان قائل به حصول اکثریت نسبی در رأی‌گیری شد.

۱. پاره‌ای از مجموعه قوانین و مقررات هواپیمایی کشوری در ماده (۳) آیین‌نامه شورا، به جای عبارت «با نظر رئیس سازمان»، به عبارت «با نظر رئیس» اشاره دارند؛ از جمله این موارد، مجموعه قوانین و مقررات هواپیمایی کشوری است که در مهرماه سال (۱۳۹۱) توسط معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات به چاپ رسیده است. با این حال در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (پایگاه به نشانی qavanin.ir) همان عبارت «با نظر رئیس سازمان» ملاحظه می‌شود. همین ترتیب اخیر در سامانه قوانین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تکرار شده است.

۴. دو دیدگاه در باب موجودیت شورا

دقت در سیر تشکیل و تحولات شورای عالی هواپیمایی کشوری و همچنین انتقادات از وضعیت و فعالیت آن، پرسشی را ظاهراً به میان می‌آورد. اینکه هرچند تأسیس و تشکیل شورا برای قانون‌گذار، دارای اهمیت بوده و قانون‌گذار در پی تحقق اهداف خاصی از این مجرا بوده است؛ اما آیا امروزه نیز می‌توان با توجه به تحولات پدیدآمده و البته کارنامه و طرز عمل شورا، همچنان از موجودیت و ضرورت تداوم حیات آن دفاع کرد؟ یا آنکه باید بر این نظر بود که تداوم حیات و فعالیت شورای مذکور دیگر امری غیرلازم و بی‌فایده است و باید انحلال آن اعلام گردد و موجودیت آن از نظام حقوقی ایران برچیده شود؟ وانگهی در بررسی لزوم تداوم حیات شورا نباید از کلیت نظام حقوق هوایی ایران و تأثیری که دیگر قوانین و مقررات می‌توانند بر تصمیم‌گیری و قضاوت نسبت به موجودیت و عملکرد شورا برجای گذارند، غافل شد. در این زمینه باید بار دیگر به مفاد «قانون هواپیمایی کشوری» و مقررات بعدی هواپیمایی از جمله اساس‌نامه سازمان هواپیمایی کشوری و حتی مقررات بین‌المللی هواپیمایی از قبیل «کنوانسیون (۱۹۴۴) شیکاگو»^۱ مراجعه کرد و با رویکردی کل‌نگر و جامع به بحث درباره موجودیت شورا و آینده آن پرداخت.

در این رابطه می‌توان دو عقیده یا دیدگاه را به میان آورد؛ یکی، لزوم تداوم حیات شورا یا اصرار بر تقویت و احیای شورا. عنصر سازنده این دیدگاه، اتخاذ اقدامات درمانی و اصلاحی برای رفع نارسایی‌ها و مشکلات شورا یا حرکت اساسی در راستای احیای شورا است؛ دیگری، لزوم انحلال و برچیدن شورا و تزریق سایر وظایف و اختیارات باقی مانده و اساسی آن به نهادهای موجود از قبیل سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان نماینده دولت در امور حمل‌ونقل هوایی و فرودگاه‌های کشور است.

۱.۴. لزوم تداوم حیات شورا (تقویت یا احیای آن)

این عقیده و دیدگاه بر آن است که شورای عالی هواپیمایی کشوری هنوز هم می‌تواند هیئت و یا مجمعی تأثیرگذار در صنعت هوانوردی ایران باشد و کارکردها و نقش‌هایی

1. Chicago Convention of 1944.

بسیار مهم را از خود به جای گذارد؛ لذا وجود و تداوم حیات آن ضرورت دارد. اگر نقایص یا نارسایی‌هایی در جایگاه و وضعیت و همچنین طرز کار و فعالیت آن دیده می‌شود یا آنکه عملاً به نهادی بی‌نام‌ونشان در صحنه صنعت هوانوردی ایران تبدیل شده است، باید حسب مورد در راستای رفع این نقایص و نارسایی‌ها کوشید و آن را درمان، اصلاح و تقویت کرد یا این شورا را مجدداً احیا نمود و حیاتی دوباره به آن بخشید.

در این دیدگاه، وجود شورا یا احیای آن مغتنم است؛ زیرا به واسطه آن که مجمعی فرابخشی یا فراسازمانی است و متشکل از اعضای مطلع و متخصص از بخش‌ها و قسمت‌های مختلف دولت و جامعه است، می‌تواند به نحو بهتری از عهده اداره صنعت هوانوردی کشوری برآید و حتی باقوت و دقت عمل بیشتری به تعهدات و تکالیف بین‌المللی در قلمرو هواپیمایی کشوری پاسخ دهد؛ برای نمونه، می‌دانیم که قوانین و مقررات هواپیمایی در سطح بین‌المللی به طور معمول مربوط به «هواپیماهای کشوری»^۱ است و درباره «هواپیماهای دولتی»^۲ از جمله «هواپیماهای نظامی»^۳ مجری نمی‌باشند (رک: صادقی، ۱۳۹۷: ۳۵۱-۳۵۲)؛ بااین حال وفق بند اخیر ماده (۳) «کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی»، دولت‌ها، متعهد هستند که هرگاه مقرراتی را برای هواپیماهای دولتی خود صادر نمایند، به‌گونه‌ای مناسب و مقتضی، ایمنی ناوبری هواپیمای کشوری را مورد ملاحظه قرار دهند. اینک شورای عالی هواپیمایی کشوری با توجه به ترکیب نفرات خود، همچون حضور یک نفر نماینده مطلع از نیروی هوایی و یک نفر متخصص حقوق هوایی و توسل به ابزار مهمی چون تبصره (۲) الحاقی به ماده (۶) اصلاحی «قانون هواپیمایی کشوری» و یا بند (د) از تبصره (۱) الحاقی به ماده (۶) مذکور، می‌تواند دولت را در اجرا و عمل به حکم و تعهد مندرج در این کنوانسیون و تأمین ایمنی هوایی، مساعدت و یاری نماید؛ جالب آنکه اگر به پایه اصلی تشکیل شورا یعنی «شورای عالی هوایی» بازگردیم، درخواستیم یافت که یکی از مقاصد تشکیل این شورا اجرای الزامات «کنوانسیون (۱۹۴۴) شیکاگو» و حتی ایجاد هماهنگی و همکاری دائمی میان

1. Civil aircraft.

2. State aircraft.

3. Military aircraft.

سازمان هواپیمایی کشوری با نیروی هوایی نظامی بوده است. چه بسا به دلیل اهمیت موضوع هماهنگی و همکاری میان بخش نظامی و کشوری در «مدیریت ترافیک هوایی»^۱ - که امروزه «سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری» (ایکائو)^۲ نیز بر آن تأکید فراوان دارد - حضور رئیس بازرسی هوایی ارتش و فرمانده نیروی هوایی در کنار رئیس اداره کل هواپیمایی کشوری و مستشار حقوقی این اداره، سیاستی کاملاً موجه و پسندیده است و دولت را در اجرای صحیح تعهدات بین‌المللی خود، یاری می‌داده است.

گفتنی است که این دیدگاه مورد تأکید نویسندگانی قرار گرفته است. پاره‌ای بر آن اند که تقویت شورا، امری ضروری است و از این رو لازم است علاوه بر تعیین افراد مطلع برای عضویت در این شورا، دبیرخانه و کمیته‌های تخصصی برای این شورا در نظر گرفته شود؛ زیرا کمیته‌های مذکور با عضویت کارشناسان خبره صنعت هوانوردی، خط‌مشی‌های اجرایی و هماهنگی میان نهادهای مختلف را بررسی و پیش‌نویس‌ها را به صورت کارشناسی تدوین می‌کنند و در نتیجه مصوبات شورا با پشتوانه کارشناسی صادر شده و به موقع اجرا گذاشته می‌شوند (منظری، ۱۴۰۱: ۳۵۲). دسته‌ای دیگر از نویسندگان بر این باورند که هرچند «قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی هواپیمایی کشوری»، این شورا را از صحنه صنعت هوانوردی ایران حذف و آن را به هیئت بی‌نام‌ونشان تبدیل نموده است؛ اما نظر به اینکه این شورا کارکردهای قانونی بسیار مهمی دارد و تاکنون صنعت هوانوردی ایران شاهد مصوبات و تصمیمات قابل ملاحظه‌ای از سوی این رکن تصمیم‌گیر نبوده است، پیشنهاد می‌شود که قانونی با نام «قانون احیای شورای عالی هواپیمایی کشوری» وضع و آیین‌نامه اجرایی آن به تصویب هیئت وزیران برسد (اشراقی آرنانی، ۱۳۹۴: ۵۶).

به نظر می‌رسد که دولت به همین دیدگاه متمایل است و در این خصوص بیشتر به ضرورت تقویت شورا می‌اندیشد. گواهی بر این ادعا، تصویب «لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری» توسط هیئت وزیران و ارسال آن به مجلس شورای اسلامی

1. Air Traffic Management

2. International Civil Aviation Organization/ ICAO

جهت انجام تشریفات قانونی در تاریخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۸ است؛ لایحه‌ای که نه تنها با تفسیر دیوان عدالت اداری از منتفی شدن موضوع نرخ‌گذاری از سوی شورا و حتی حکم مندرج در ماده (۴۸) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت، مخالفت دارد و در این زمینه اقدام به شفافیت و رفع ابهام قانونی نموده است، بلکه چنان‌که گفته شد به دنبال آن است تا یک نفر نماینده از وزارت صنعت، معدن و تجارت به شورا اضافه گردد.

۲.۴. لزوم انحلال و برچیدن شورا

در مقابل دیدگاه نخست، ممکن است بتوان به دیدگاه دیگری قائل شد و از ضرورت انحلال یا برچیدن شورا دفاع کرد؛ دیدگاهی که شاید در بادی امر چندان قابل دفاع به نظر نرسد؛ اما در حقیقت، ادله به خصوصی آن را پشتیبانی می‌کند و به آن جدیت می‌بخشد. زمینه و مقدمه طرح این دیدگاه، مصوبه‌ای است که «شورای عالی اداری» در یک صد و هشتاد و هشتمین جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۱/۳۱ بنا به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و به استناد بند (۷) ماده (۱۱۵) «قانون مدیریت خدمات کشوری» اتخاذ کرده است. منظور از این مصوبه، بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌ها و سازماندهی مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور است؛ همچنین این مصوبه در راستای اجرای سند تحول دولت مردمی مبنی بر بازمهندسی ساختارهای شورایی و انسجام تصمیم‌گیری و افزایش پاسخگویی اتخاذ شده است.

به موجب ماده (۱) این مصوبه، در راستای سازماندهی، بازطراحی و تعیین تکلیف نهادهای شورایی کشور در بخش دولت و حذف وظایف و فعالیت‌های موازی و متداخل، تمامی دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند از میان فهرست نهادهای شورایی که به پیوست این مصوبه آمده است، حداکثر ظرف مدت یک ماه، نهادهای شورایی مرتبط با حوزه خود را بررسی و ضمن به‌روزرسانی، پیشنهاد انحلال، ادغام و یا ضرورت ادامه فعالیت آن‌ها را به سازمان اداری و استخدامی کشور اعلام نمایند.

بر طبق ماده (۲) این مصوبه، پیشنهادهای واصله از دستگاه‌ها در کارگروهی مرکب از سازمان اداری و استخدامی کشور، سازمان برنامه و بودجه کشور، معاونت حقوقی

رئیس‌جمهور با همکاری دستگاه اجرایی ذی‌ربط مطرح و نسبت به ضرورت ادامه فعالیت، ادغام و انحلال و یا پیش‌بینی سازوکار جدید با رویکرد کاهش نهادهای مذکور اقدام می‌گردد و نتیجه حداکثر ظرف مدت سه ماه برای تصمیم‌گیری نهایی در چهارچوب قوانین و مقررات به شورای عالی اداری ارائه می‌شود. در میان پیوست این مصوبه، از شورای عالی هواپیمایی کشوری به عنوان یکی از شوراهای وابسته به وزارت راه و شهرسازی یاد شده است.^۱

در حال حاضر به نظر می‌رسد با توجه به سایر قوانین و مقررات هواپیمایی و همچنین تحولات و تغییرات پدیدآمده در نظام حقوق هوایی ایران، شورای عالی هواپیمایی کشوری عملاً به یک مجمعی تبدیل شده است که از ایفای آن کارکرد اصلی مورد نظر قانون‌گذار، ناتوان است یا دیگر موجبی برای اعمال آن باقی نمانده است؛ از سویی، برخی از وظایف و اختیارات این شورا، دست‌کم به موجب تفاسیر قضایی از تحولات قانونی بعدی، دیگر نمی‌تواند از صلاحیت‌های این شورا باشد؛ از سوی دیگر، در ارتباط با شماری از وظایف و اختیارات شورا، امکان اقدام و مداخله از طرف نهاد یا مرجعی متفاوت قابل تصور است. در خصوص موضوع اخیر می‌توان از اساس نامه سازمان هواپیمایی کشوری یاد کرد. سازمان هواپیمایی کشوری بر طبق مقررات این اساس نامه مجاز است در ارتباط با فضای هوایی کشور در حوزه هوانوردی غیرنظامی و پروازهای عبوری از فضای کشور و نشست و برخاست از فرودگاه‌ها مطابق با «قانون هواپیمایی کشوری»، اقدام به سیاست‌گذاری نماید؛ افزون بر این، سازمان مذکور می‌تواند در خصوص طراحی، عملیات، تجهیزات، سامانه‌ها، تسهیلات، مدیریت، نیروی انسانی و اقتصاد حمل‌ونقل

۱. اعلام وابستگی دستگاهی شورای عالی هواپیمایی کشوری به وزارت راه و شهرسازی (از حیث محل استقرار دبیرخانه) در پیوست این مصوبه، قابل تأمل است، زیرا در سال (۱۳۴۷)، «قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری» مقرر نموده بود که این شورا در نخست‌وزیری تشکیل خواهد شد و این همان نخست‌وزیر بود که در برابر شورا، حقوق و اختیاراتی ویژه داشت؛ از ارجاع مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری به شورا جهت مطالعه و اظهار نظر تا حق دریافت گزارش سالانه فعالیت‌ها و پیشنهادهای شورا بر اساس ماده (۱۳) آیین‌نامه شورا. در بازنگری قانون اساسی در سال (۱۳۶۸) نخست‌وزیری حذف شده و رئیس‌جمهور به جای نخست‌وزیر، ریاست هیئت وزیران را عهده‌دار می‌شود. اینک به نظر می‌رسد که محل تشکیل شورا باید به جای نخست‌وزیری، ریاست جمهوری باشد و وظایف و اختیارات شورا در برابر نخست‌وزیر و همچنین حقوق و اختیارات نخست‌وزیر در برابر شورا در رابطه میان شورا و رئیس‌جمهور معنی شود و شورا را به دلیل همین ارتباط و مضافاً فرابخشی بودن آن، دستگاهی وابسته به ریاست جمهوری تلقی کرد.

هوایی مطابق با الزامات ایمنی، استانداردها و توصیه‌نامه‌های «سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری» (ایکائو) سیاست‌گذاری کند. این امور در حقیقت از جمله وظایف و اختیارات این سازمان به شمار می‌رود؛ حتی علاوه بر این‌ها، سازمان هواپیمایی کشوری در مورد وظیفه شورا نسبت به مطالعه و اظهارنظر در مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری نیز دارای اختیار و وظیفه است؛ به نحوی بر طبق «قانون هواپیمایی کشوری» این وظیفه نه تنها در زمره وظایف عمده این سازمان است؛ بلکه عمل به آن منوط به ارجاع مقامی عالی‌رتبه نمی‌باشد. در این رابطه، بند (ه) ماده (۵) «قانون هواپیمایی کشوری» تصریح داشته است که مطالعات و تحقیقات علمی و فنی در مسائل مربوط به هواپیمایی کشوری و ایجاد تسهیلات و تشویق افراد و مؤسسات صلاحیت‌دار به انجام این امور و تهیه موجبات آن، از جمله وظایف عمده این سازمان است.

در خصوص شمار دیگری از وظایف و اختیارات شورا نیز می‌توان به‌گونه‌ای استدلال کرد که نشان‌دهنده غیرضروری بودن وجود شورا و لزوم انحلال آن باشد؛ برای نمونه، شورا از ایام قدیم موظف بوده است تا نسبت به صدور پروانه بهره‌برداری هوایی اظهار نظر نماید و تشخیص دهد که آیا بهره‌برداری هوایی تقاضا شده منطبق با مصالح کشور و احتیاجات جامعه است و به این اعتقاد برسد که تقاضاکننده قادر به انجام نوع بهره‌برداری هوایی مورد تقاضای خود به طرز اطمینان‌بخش است؛ لیکن امروزه سازمان هواپیمایی کشوری می‌تواند به واسطه وجود مقررات، به خصوص در باب شیوه تأسیس شرکت‌های هواپیمایی و در قالب این مقررات، نسبت به درخواست‌ها و تقاضاهای به عمل آمده، ظرف زمانی مشخص و با در دست داشتن اطلاعات و مدارک مورد نیاز، تصمیم‌گیری نماید. وانگهی اگر هدف حصول اطمینان از انجام نوع بهره‌برداری هوایی مورد تقاضا به طرز مطمئن است، این هدف را می‌توان از طریق فرایندها و الزامات مربوط به دریافت و صدور «گواهینامه بهره‌بردار هوایی» تأمین نمود.

گفتنی است یکی دیگر از دلایل و مدارکی که می‌تواند ضرورت انحلال و برچیدن شورا را تقویت نماید، اشاره ابتدایی «قانون تفویض اختیارات و وظایف شورای عالی

۱. مقرر در بند (۱۲) و (۱۹) از ماده (۳) اساس‌نامه سازمان هواپیمایی کشوری.

هواپیمایی کشوری» است. در اینجا قانون‌گذار به ذکر این مطلب پرداخته است که کلیه اختیارات و وظایف شورا، موضوع «قانون اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری»، مادام که قانون جدید هواپیمایی کشوری به تصویب نرسیده به هیئتی مرکب از هفت نفر تفویض می‌شود. اشاره‌ای که احتمالاً دلالت بر این امر می‌نماید که با توسعه قوانین و مقررات هواپیمایی و تمهید نظامات و تأسیسات جدید حقوقی می‌توان به همان اهداف و انتظارات مورد نظر از ماهیت وجودی شورا دست یافت.

۵. نتیجه‌گیری

شورای عالی هواپیمایی کشوری از کهنه‌ترین و مهم‌ترین تشکیلات رسمی و مجمعی در امر حکمرانی بر صنعت هوانوردی کشوری ایران، کمتر توجه نویسندگان را به خود جلب کرده است. جایگاه، فعالیت و وضعیت حقوقی این نهاد، به ندرت موضوع و هدف مباحث مشخص و منظم قرار گرفته است؛ این در حالی است که پایه اصلی تشکیل شورا، اولاً به پیش از «قانون هواپیمایی کشوری» سال (۱۳۲۸) باز می‌گردد؛ ثانیاً تحولات و تغییرات قانونی نسبت به این شورا به‌گونه‌ای بود که عموماً قلمرو و دامنه اختیارات و وظایف شورا را گسترش و توسعه داده است؛ تا آنجا این شورا در مقام نهاد سیاست‌گذار هوانوردی کشوری ایران نشانده است. این مقاله با طرح چندین گفتار در خصوص شورا، به نتایج و پیشنهادهای متعددی دست یافته است که اهم آن‌ها را به شرح زیر می‌توان گزارش کرد:

۱- در ارتباط با سیر تشکیل شورا و تحولات شورا، اگرچه پیش از انقلاب اسلامی ایران، شاهد تحول و توسعه وظایف و اختیارات این شورا همراه با تغییر در ترکیب اعضای آن هستیم، اما پس از انقلاب، غالباً تغییر در ترکیب و حقوق اعضای شورا و گرایش به سمت تغییر آرایش اعضا را باید به عنوان جریان اصلی تحولات شورا معرفی کرد؛ بدین ترتیب، پیش از انقلاب، تحولات و تغییرات شورا، رنگ و بویی ماهوی - شکلی داشته است؛ اما پس از انقلاب، تحولات و تغییرات بیشتر شکلی یا آیینی به نظر می‌رسد؛ در دوره اخیر البته تحول ماهوی ناشی از وضع «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه

- کشور» نیز باتوجه به اساس نامه سازمان هواپیمایی کشوری، مبهم مانده است و در نتیجه، رفع ابهام در این خصوص، ضرورت خواهد داشت.
- ۲- بادقت در آخرین تحولات و تغییرات پدیدآمده، اعم از آنکه مربوط به پیش از انقلاب باشد یا پس از آن، یا آنکه جنس و طبیعتی ماهوی داشته باشد یا شکلی و آیینی، می توان دریافت که امروزه شورا با نارسایی ها و مشکلات دامنه داری روبرو است؛ نارسایی ها و مشکلاتی از قبیل کیفیت اجرا و عمل به وظایف و اختیارات و خوانش شورا از وظایف و اختیارات خود و استناد به آن؛ تا ترکیب اعضای شورا و ملاحظات مربوط به انتخاب اعضای آن و حتی تزلزل برخی از اصول حکمرانی خوب در فعالیت شورا؛ در این زمینه برای نمونه، شورا به استناد وظیفه و اختیار خود مبنی بر «تعیین خط مشی کلی هواپیمایی کشوری» مبادرت به هنجارگذاری و مقررات گذاری می نماید؛ همچنین تصور می شود که نبود سازوکارهای نظارتی مؤثر بر فعالیت، مصوبات و تصمیمات شورا، بیشتر به این مشکلات دامن زده است.
- ۳- بادقت در نارسایی ها و مشکلاتی که شورا امروزه به آن دچار است و البته توجه به کلیت نظام حقوق هوایی ایران و سایر قوانین و مقررات موضوعه، دو دیدگاه را می توان در ارتباط با موجودیت شورا به میان آورد. یکی، لزوم تداوم حیات شورا (تقویت یا احیا) و دیگری، لزوم انحلال و برچیدن آن. هریک از دو دیدگاه، متکی به دلایل مخصوص به خود هستند؛ اما چنین تصور می شود که دیدگاه نخست در مقایسه با دیدگاه دوم از رسمیت، قدرت و شهرت بیشتری برخوردار است.
- ۴- به نظر می رسد که تصویب «لایحه اصلاح ماده (۶) قانون هواپیمایی کشوری» توسط هیئت وزیران در سال (۱۴۰۳) و ارسال آن به مجلس شورای اسلامی جهت انجام تشریفات قانونی، گواه یا قرینه ای بر حمایت دولت از دیدگاه نخست (لزوم تداوم حیات شورا و تقویت آن) باشد. این لایحه البته می توانست به صورتی جامع و با عناوین دیگری همچون «لایحه تقویت شورای عالی هواپیمایی کشوری» و به منظور پاسخ به نارسایی های موجود، تهیه، تصویب و سپس به مجلس ارسال

شود؛ چنین لایحه‌ای فرضاً می‌توانست ترتیبی اتخاذ نماید تا مقررات مربوط به طرز عمل شورا نیز اصلاح گردد.

۵- البته ممکن است پیشینه تاریخی شورا و نگاه به فلسفه تشکیل «شورای عالی هوایی» به عنوان سلف شورای عالی هواپیمایی کشوری، بتواند راهنمای مفیدی برای صنعت هوانوردی ایران در روزگار کنونی باشد تا این صنعت به گونه‌ای شایسته و مناسب نسبت به مسئله تقویت یا احیای شورای عالی هواپیمایی کشوری یا در مقابل، انحلال آن، تصمیم‌گیری نماید؛ اما تردیدی نیست که در صورت تصمیم به تداوم حیات شورا، حذف وظایف و فعالیت‌های موازی و متداخل، نظیر آنچه در باب برخی از وظایف و اختیارات مشترک یا مشابه میان شورا و سازمان هواپیمایی کشوری گفته شد، باید در دستور کار قرار گیرد و نسبت به آن سیاستی مشخص و کارآمد پیش‌بینی گردد.

۱. اشراقی آرانی، مجتبی، «مسئولیت مدنی متصدیان حمل هوایی در قبال سرایت ویروس های واگیردار به مسافران (با تکیه بر وضعیت پاندمی ویروس کووید ۱۹)» فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره بیست و پنجم، ویژه نامه حقوق و کرونا، شماره ۲، ۱۴۰۱، صفحات ۳۹۹-۴۱۸.
۲. اشراقی آرانی، مجتبی، ۱۳۹۴، قانون هواپیمایی کشوری در نظم حقوقی کنونی، نشر مخاطب.
۳. اشراقی آرانی، مجتبی، صادقی، میلاد، «حقوق هوایی، تأملی در مفهوم و اوصاف»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸۱، اردیبهشت ۱۳۹۷، صفحات ۳۳۷-۳۶۲.
۴. اشراقی آرانی، مجتبی، صادقی، میلاد، اردیبهشت ۱۳۹۷، «حقوق هوایی، تأملی در مفهوم و اوصاف»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸۱، صفحات ۳۳۷-۳۶۲، صفحه ۳۵۱ و ۳۵۲.
۵. دبیرنیا، علیرضا، «صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تأسیس شوراهای عالی اجرایی؛ استقلال قوا یا تحدید صلاحیت های قوه مجریه»، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و هشتم، شماره ۸۸، ۱۳۹۳، صفحات ۱۴۳-۱۱۵.
۶. صادقی، میلاد، ۱۴۰۱، باز در پرواز: هفت گفتار کوتاه در باب حقوق هوایی، انتشارات اندیشه عصر.
۷. صادقی، میلاد، ششم آبان ۱۴۰۲، «تخصص چیست و متخصص چیست؟» روزنامه جهان اقتصاد، شماره ۸۲۶۰، صفحه ۳.
۸. محمدزاده قوه باغ، حسین، جباری، منصور و حسین رستمزاد، «نقش سازمان هواپیمایی کشوری ایران در حفظ ایمنی هوانوردی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره بیست و یکم، شماره ۶۶، بهار ۱۳۹۹، صفحات ۶۹-۱۰۵.
۹. منظری، علیرضا، ۱۴۰۱، آخرین بازمانده: بازخوانی ۳۰ سال تاریخ معاصر صنعت هوانوردی ایران، تین نگار.
۱۰. مونتسکیو، ۱۳۶۲، روح القوانین، ترجمه و نگارش: علی اکبر مهتدی، مؤسسه انتشارات امیرکبیر.
۱۱. مینتزیگ، هنری، ۱۳۷۷، سازماندهی: پنج الگوی کارساز، ترجمه: ابوالحسن فقیهی و حسین وزیری سابقی، مرکز آموزش مدیریت دولتی.