فصلنامه مطالعات حقوق
Journal of Legal Studies
شماره سی و سه. تابستان ۱۳۹۸، صص۱۶۳-۱۳۹ Vol 3. No 33. 2019, p 139-163
شماره شاپا (۲۵۳۸-۶۳۹۵) ISSN: (2538-6395)

امنیت پروازهای غیرنظامی بین‌المللی در پرتو رویه‌ها و استانداردهای پیشنهادی هوانوردی

علی اشرفیان[۱]. حسین فروغی نیا[۲]
۱. کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائمشهر، ایران
ali.ashrafian110@gmail.com
۲. استادیار رشته حقوق بین‌الملل، دانشگاه فروردین قائمشهر، ایران
hforoughiniya57@yahoo.com

چکیده

یکی از مقررات مهم کنوانسیون شیکاگو، مربوط به تصویب استانداردها و طرح‌های پیشنهادی در خصوص عملیات هواپیما و سیستم هوانوردی است. کنوانسیون شیکاگو به ایکائو اختیار داده است تا در مواقع لزوم، «موازین، مقررات بین‌المللی و طرح‌های پیشنهادی» را که جنبه بین‌المللی دارند وضع نماید، این مقررات و استانداردها، ضمایم کنوانسیون شیکاگو را تشکیل می‌دهد. کشورهای عضو کنوانسیون شیکاگو تعهد کرده‌اند، قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های خود را با استانداردهای بین‌المللی که ایکائو تصویب می‌کند هماهنگ نمایند. ایکائو باید از تصویب و اجرای این استانداردها توسط دولت‌های عضو اطمینان پیدا کند. تا سال ۱۹۹۸ ایکائو نظارتی بر اجرای این استانداردها نداشت. مجمع عمومی ایکائو برنامه ممیزی نظارت بر ایمنی را تصویب کرد. افزون بر این، امروزه دولت‌ها خود را در انجام اقدامات لازم برای تأمین ایمنی هوانوردی ملزم دانسته و در نتیجه متعهد هستند هر اقدامی که برای توسعه و ارتقای ایمنی هوانوردی لازم باشد، انجام دهند. این بدان معناست که اجماع دولت‌ها و رویکرد آنها، از جمله اقدامات مؤثر و قابل توجه ایران در کاهش اختلاف عملکردها و به کارگیری مؤثر استانداردها و رویه‌های پیشنهادی و افزایش ضریب ایمنی هوایی در پذیرش مسئولیت مشترک در حفظ ایمنی هوانوردی، مهمترین مبنای اعمال استانداردها و قبول اجرای بازرسی‌های ایکائو در نظارت بر ایمنی است.

واژه‌های کلیدی: برنامه نظارت بر ایمنی ایکائو، استانداردها و طرح‌های پیشنهادی ایکائو، سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری، مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

مقدمه

حقوق هوایی و تدوین مقررات هوانوردی بین‌المللی یکی از حوزه‌های حقوق بین‌الملل است که یک گام فراتر از فناوری به حرکت درآمده است.[۱]اولین اقدام هماهنگ شده بین‌المللی برای تدوین حقوق هوایی، پیش از سال ۱۹۱۰ بود. پس از پرواز بالون‌های آلمان بر فراز خاک فرانسه، برخی مقررات حقوق هوایی تدوین شد. پس از جنگ اول جهانی، اولین سرویس منظم هوایی میان پاریس و لندن در ۸ فوریه ۱۹۱۹ برقرار شد. در این زمان، ضرورت گردآوری مقررات موجود در یک کنوانسیون مستقل، مطرح و بر وجود آن تاکید شد.[۲]در ۱۳ اکتبر سال ۱۹۱۹، کنوانسیون مقررات حمل‌ونقل هوایی در پاریس، به عنوان اولین موفقیت جامعه جهانی در تنظیم معاهده چند جانبه با هدف تنظیم اصول حاکم بر هوانوردی بین‌المللی به امضاء رسید.

جنگ دوم جهانی، تاثیر شگرفی در پیشرفت هوانوردی داشت. در اواخر جنگ، به منظور ایجاد نظام دائمی در خصوص هوانوردی، کنفرانسی با حضور ۵۲ کشور به دعوت آمریکا در شیکاگو برگزار شد که در نتیجه آن، کنوانسیون ۱۹۴۴ شیکاگو که مهمترین سند بین‌المللی در زمینه هوانوردی محسوب می‌شود تصویب شد. همچنین کشورها برای تاسیس «سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری» توافق کرده‌اند. امروزه این سازمان، یکی از مهمترین سازمان‌های بین‌المللی با تعداد زیادی عضو شده است.[۳]ایکائو به عنوان آژانس فنی سازمان ملل متحد برای هوانوردی کشوری و با هدف پیشبرد ایمن و منظم هواپیمایی کشوری بین‌المللی، آغاز به کار کرد. یکی از مقررات مهم کنوانسیون شیکاگو، مربوط به تصویب استانداردها و طرح‌های پیشنهادی در خصوص عملیات هواپیما و سیستم هوانوردی است. کنوانسیون شیکاگو به ایکائو اختیار داده است تا در مواقع لزوم، «موازین بین‌المللی و طرح‌های پیشنهادی» را که جنبه بین‌المللی دارند وضع نمایند. این مقررات و استانداردها، ضمائم کنوانسیون شیکاگو را تشکیل می‌دهد. کشورهای عضو کنوانسیون شیکاگو تعهد کرده‌اند، قوانین و مقررات و آیین نامه‌های خود را با استانداردهای بین المللی که ایکائو تصویب می کند هماهنگ نمایند. ایکائو باید از تصویب و اجرای این استانداردها توسط دولت‌های عضو، اطمینان حاصل کند. تا سال ۱۹۹۸ ایکائو نظارتی بر اجرای این استانداردها نداشت. مجمع عمومی ایکائو برنامه ممیزی نظارت بر ایمنی را تصویب کرد. البته کنوانسیون شیکاگو بر اساس حاکمیت مطلق دولت‌ها به تصویب رسیده و نظارت ایکائو بر ایمنی هوانوردی، مدت‌ها صرفاً بر پایه گزارش‌های ارسالی دولت‌ها استوار بود. تحول مفهوم حاکمیت مطلق دولت‌ها و گرایش به سوی حاکمیت نسبی و نیز گسترش

---

۱. نواده توبچی، حسین، مقدمه ای بر حقوق بین الملل هوایی، تهران، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۰، ص ۲۱.

2. Diederils, Verschoor, An Intoduction to Air Law, Boston, Kluwer, law publisher, 1993, p4

۳. جباری، منصور، قلندری، مرضیه، «نظارت ایکائو بر استانداردها و رویه های پیشنهادی هوانوردی»، مجله حقوقی بین المللی، شماره ۵۳، ۱۳۹۴، ص ۷۰.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

عملکرد یکجانبه دولت‌ها برای نظارت بر ایمنی، در نهایت منجر به تصویب قطعنامه مجمع عمومی ایکائو و گسترش صلاحیت نظارت بر ایمنی و امنیت توسط آن شد. به بیان بهتر، پیش از تصویب مجمع عمومی، شورای ایکائو تنها به صورت غیرمستقیم بر عملکرد دولت‌ها در خصوص رعایت استانداردهای هوانوردی نظارت می‌کرد اما با تصویب مجمع عمومی، امروزه شورا می‌تواند به صورت مستقیم نیز نظارت‌هایی داشته باشد. گذشت هفت دهه از فعالیت ایکائو نشان می‌دهد که این سازمان، عزم خود را برای توسعه و ارقای ایمنی و نظم هوانوردی بین‌المللی جزم کرده است. تغییر مبنای حقوقی وظیفه نظارتی ایکائو بر ایمنی و امنیت، از اختیاری بودن به سوی الزامی شدن و تغییر ماهیت نظارت غیرمستقیم ایکائو به نظارتی مستقیم، خود گویای توجه دولت‌ها به اهمیت و ضرورت مقوله ایمنی و امنیت پرواز است.

صلاحیت ایکائو در نظارت بر ایمنی هوانوردی و ضرورت وجود ایمنی هوانوردی و تأثیر آن بر توسعه اقتصادی، ارتباطات و همکاری بین‌المللی، به سرعت بر تعداد اعضای کنوانسیون و سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری (ایکائو) افزود. به بیان دیگر، کشورها دریافتند که بدون اجرای کنوانسیون شیکاگو و ضمایم آن، توسعه هوانوردی و دیگر شاخه‌های حقوقی مرتبط با آن، دست یافتنی نخواهد بود و امنیت هوانوردی بین‌المللی، صرفاً از طریق تعهد کشورها بر اجرای مقررات متحدالشکل بین‌المللی تحقق خواهد یافت. نوشتار حاضر در پی آن است تا به بررسی تحولات حقوق هوایی در حوزه ایمنی هوانوردی و گسترش صلاحیت نظارتی ایکائو در این خصوص بپردازد.

۲- مفهوم و ماهیت ایمنی[1] هوانوردی

دیدگاه‌های مختلفی[2] در خصوص تعریف مفهوم و ماهیت ایمنی وجود دارد. فرهنگ لغات آکسفورد، ایمنی را به عنوان «فقدان خطر یا خطرات» تعریف کرده است،[3] اما نمی‌توان ایمنی هوانوردی را به طور کامل، ناظر بر نبود خطر یا خطرات دانستی چرا که تنها راهی که هوانوردی را خالی از مخاطره خواهد ساخت، عدم پرواز هواپیماست. از این رو، برخی مفسران، ایمنی را به معنای «نبود حوادث قابل اجتناب»[4] یا با دیدگاهی واقع بینانه‌تر، آن را به معنای کاهش «خطرات تا حد ممکن»،[5] تعریف کرده‌اند.[6] کمسیون

1- Safety

2- ICAO Working Paper AN-WP/7699. "Determination of a Definition of Aviation Safety",11December2001,para. 2. 2.

(تعاریف مختلفی در این پیش نویس پیشنهاد شده است).

Miller,C. O. "State of the ART IN air Safety", Journal of Air Law and Commerce,34(1957),pp. 343-347.

(در این مقاله ۱۸ برداشت متفاوت از عبارت ایمنی ارائه شده است).

3- The Concise Oxford Dictionary,9th edition, Oxford University Press,1995.

4- No(avoidable) accidents

5- As few accidents as possible.

6- Wassenbergh, H. ,"Safety in Air Transportation and Market Entry"(April,1998)XXIII:2 Air and Space Law p. 83.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

ناوبری هوایی ایکائو، ایمنی هوانوردی را «نبود خطر غیرقابل قبول نسبت به خسارات وارد به افراد یا هواپیما و اموال آن» تعریف کرده است.[۱]

ایمنی هوانوردی کشوری بسیار مهم است. به بیان بهتر، اگر چه هر دولتی بر قلمرو هوایی خود حاکمیت دارد، تأمین ایمنی پروازهای کشوری، بدون همکاری بین‌المللی میسر نخواهد بود. برای مثال، اگر چه ممکن است دولت‌ها از کیفیت هواپیمای ثبت شده در سرزمینی خود اطمینان داشته باشند، نمی‌توانند این اطمینان را نسبت به هواپیماهای ثبت شده در کشورهای دیگر داشته باشند. از این روست که نقش ایکائو در مدیریت هوانوردی جهانی از جمله در فراهم آوردن زمینه‌های همکاری بین‌المللی در خصوص تأمین ایمنی هوانوردی غیرقابل انکار دانسته شده است.[۲]اهمیت ایمنی هوایی، مورد توجه شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز بوده است؛ چنانچه شورای امنیت پس از اظهار تأسف از واقعه پرواز MH17 مالزی و ناپدید شدن ۲۹۸ مسافر آن، اجرای قواعد بین‌المللی در خصوص ایمنی هوانوردی کشوری را وظیفه و مسئولیت دولت‌ها دانسته و از تمامی کشورها و دیگر بازیگران بین‌المللی خواسته است تا به منظور رعایت حد اعلای قوانین، استانداردها و رویه‌های مربوط به ایمنی هوانوردی کشوری جهت جلوگیری از تکرار این رخداد بین‌المللی مشارکت کنند.[۳]

در خلال تنظیم پیش‌نویس کنوانسیون شیکاگو نیز، توجه ویژه‌ای به موضوع ایمنی شد. در نتیجه، مقدمه کنوانسیون مقرر داشت که دول امضاکننده کنوانسیون، نسبت به پاره‌ای از اصول و ترتیبات خاص، به منظور اینکه هواپیمایی کشوری بین‌المللی در وضع مطمئن و منظم توسعه یابد، توافق حاصل می‌کنند. همچنین ماده ۴۴ کنوانسیون مزبور با تأکید بر لزوم توجه به ایمنی هوانوردی برای تمامی مردم جهان، تضمین ایمنی را در زمره اعداف و مقاصد کنوانسیون برمی‌شمارد. به هر حال، با گذشت هفت دهه از تصویب کنوانسیون شیکاگو، اهمیت ایمنی پرواز، با توجه به نقش اساسی هوانوردی در دنیای امروز، بیش از پیش نمایان است. بر خلاف وضعیت هوانوردی در روزهای اولیه توسعه آن، هوانوردی دیگر اختصاص به طبقه خاصی از جامعه نداشته و وسیله روزانه حمل و نقل عمومی بین‌المللی شده است. از این روست که توجه به ایمنی پرواز، از انحصار حوزه ملی خارج و نگرانی و دغدغه جامعه بین‌المللی شده است.[۴]چنانچه مجمع عمومی ایکائو نیز مکرراً بر تضمین اطمینان از ایمنی هوانوردی کشوری بین‌المللی به عنوان هدف

1- ICAO Working Paper AN-WP/7699,Ibid.

2- Huang, Jiefang, "Aviation Safety, ICAO and Obligations Erga Omnes", Chinese Journal of International Law, vol, Nom1, 63-79,2009. p. 64.

3- Security Council Resolution 2166(2014),para. 12

۴- چنانچه قطعنامه های ایکائو نیز به لزوم ایمنی هوانوردی از طریق مشارکت دولت های عضو با یکدیگر و دیگر سازمان ها تأکید کرده‌اند.

ICAO Doc. 10022, Assembly Resolutions in Force (as of 4 October 2013): Resolutions:A38-5"Regional Cooperation and Assistance to Resolve Safety Deficiencies, Establishing Priorities and Setting Measurable Targets".

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

اصلی خود تأکید می‌کند[1] و دولت‌های عضو را به مشارکت با سایر دول، سازمان‌های بین‌المللی، صنایع هوایی و دیگر فعالان در زمینه ایمنی هوانوردی جهت تقویت و تحکیم قابلیت‌های نظارت بر ایمنی به منظور ایفای بهتر مسئولیت در این زمینه و با هدف توسعه سریعتر سیستم بین‌المللی هوانوردی کشوری تشویق کرده است.[2] بنابراین، با توجه به شناخت مفهوم ایمنی و اهمیت بالای آن در انجام پروازهای هوایی به ویژه پروازهای بین‌المللی، این سوأل مطرح است که معیار و ملاک تعیین میزان ایمنی برای انجام پروازهای هوایی چیست؟ به عنوان مثال اگر ایالات متحده آمریکا یا کشورهای عضو اتحادیه اروپا (که دارای استانداردهای بالایی در ایمنی هوانوردی هستند)، نسبت به نظامات و مقررات ایمنی هوانوردی یک دولت خاص، نظری متفاوت با نتایج بازرسی ایکائو داشته باشند، چه باید کرد؟ آیا اگر گزارش ایکائو در خصوص مقررات ایمنی پرواز در کشوری، مطابقت با استانداردها و رویه‌های پیشنهادی را تأیید کند، ایالات‌متحده‌آمریکا یا اتحادیه اروپا می‌توانند به بهانه عدم تطابق ایمنی هوایی پروازهای مزبور با استانداردهای هوایی خود، این گزارش را نادیده گرفته و اقدامات یک جانبه نسبت به دولت ذی ربط اعمال داشته و مانع ورود هواپیماهای کشور مزبور به حریم هوایی خود شوند؟

در مجموع، امتناع از صدور مجوز ورود برای چنین دولت‌هایی به حریم هوایی دولت‌های دیگر، نقض ماده ۳۳ کنوانسیون شیکاگو خواهد بود. این ماده مقرر می‌دارد گواهی قابلیت پرواز هواپیما که دولت ثبت‌کننده هواپیما آن را صادر کرده است، در برابر سایر دول، معتبر و قابل استناد خواهد بود مشروط بر اینکه برابر با استانداردها و رویه‌های پیشنهادی ایکائو یا بالاتر از آن صادر شده باشد؛ به این معنا که حتی اگر کشوری به عنوان مثال، دارای مقررات و استانداردهایی بالاتر و بهتر از ایکائو برای صدور گواهی‌نامه خلبانش یا صدور گواهی‌نامه‌های قابلیت پرواز هواپیما باشد، مکلف است گواهینامه و مجوزهای سایر دول را، اگر مطابق با حداقل استانداردهای ایکائو و ضمایم آن باشد، به رسمیت بشناسد.[3] چنانچه ملاحظه می‌شود، این ماده، «استانداردها و رویه‌های پیشنهادی» ایکائو را به عنوان معیاری برای تعیین صحت (یا عدم صحت) گواهی قابلیت پرواز هواپیما برای اخذ مجوز ورود به حریم هوایی دولت‌ها شناسایی کرده است. به بیان دیگر، نظامات ایکائو به عنوان ملاکی برای احراز انطباق هرگونه مقرراتی با آن، مورد پذیرش دولت‌های

1- ICAO **Doc. 9848, Assembly Resolutions in Force (as of 8 October 2004): Resolutions:A32-11:"Establishm of an ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme". I-56;A33-9: "Resolving Deficiencies identified by the Universal Safety Oversight Audit Programme and encouraging quality assurances for technical cooperation projects",1-58 and A35-6:" Transition to comprehensive systems approach for audits in the ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme (USOP)", 1-57.**

2- ICAO Assembly Resolutions in Force (as of 4 October 2013): A38-5"Regional Cooperation and Assistance to Resolve Safety deficiencies, Establishing Priorities and Setting Measurable Targets". ,1-96.

۳- محمودی، سیدهادی، گلرو، علی اکبر، «بررسی ابعاد حقوقی استانداردها و رویه‌های پیشنهادی مصوب ایکائو»، مجموعه مقالات سومین همایش ایمنی هوانوردی، تهران، ۲۷-۲۶ آذرماه ۱۳۸۴، ص۵.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

متعاهد (متعاقب امضای کنوانسیون) قرار گرفته و این امر، ایکائو را در جایگاهی ویژه و برتر از دولت‌های عضو در حوزه حقوق هوانوردی قرار داده است. از این رو پاسخ به این سوأل باید گفت، ملاک شناسایی ایمنی مقررات هوانوردی دول عضو، مقررات و استانداردهای ایکائو است نه نظامات و استانداردهای ایمنی هوانوردی دولت‌ها (حتی اگر در سطح بالایی قرار گرفته باشند).

هر سازمان بین المللی برای نیل به اهداف مشروع خود، افزون بر صلاحیت‌های مصرح در اساسنامه خود با عنایت به صلاحیت‌های ضمنی،[1] می‌تواند تصمیماتی را در جهت بهبود روند عملکرد خود اتخاذ و بر کشورهای عضو تحمیل کند. صلاحیت‌های نظارتی ایکائو در ابتدا بسیار محدود و بر پایه تمایل دولت‌های عضو و اصل حاکمیت مطلق آن استوار بود، اما به تدریج و با توجه به اهمیت ایمنی هوانوردی، حوزه صلاحیت این سازمان گسترش یافت تا بتواند وظیفه خود را در ارتقای ایمنی هوانوردی کشورها به خوبی ایفا کند. اما آیا با توجه به این امر، صرفاً باید سازمان هواپیمایی کشوری کشورها را متولی توسعه و ارتقای ایمنی دانست؟ به عبارت دیگر، آیا تصمیمات و قطعنامه‌های مجمع عمومی و شورای ایکائو به تنهایی شرایط ارتقا و بهبود ایمنی هوانوردی را فراهم خواهد آورد؟

اگر چه گسترش صلاحیت‌های شورای ایکائو در نظارت و بازرسی مقررات کشورهای عضو در جهت ارتقای ایمنی هوانوردی صورت گرفته است، توانایی دولت‌ها در اعمال مقررات و نیز رفع موارد نقض و تفاوت‌هاست که موجبات توسعه و ارتقای ایمنی را فراهم می‌آورد. ایکائو نیز به خوبی دریافته است که بسیاری از دولت‌ها به دلایل اقتصادی نمی‌توانند استانداردها و رویه‌های پیشنهادی را رعایت و اعمال کنند.[2] یعنی آنها بدون دریافت کمک های اختصاصی فنی و اقتصادی نمی‌توانند برای ارتقای امکانات و تجهیزات ناوبری هوایی، اموزش کارکنان و نیز اصلاح قوانین و مقررات خویش، اقدام کنند.[3] به عبارت دیگر، «برخی از کشورها توانایی اقتصادی و برخی دیگر، اراده اعمال این قواعد را ندارند».[4] از این رو ایکائو تلاش کرده است تا با تأسیس[5] صندوق «تسهیلات مالی بین المللی برای ایمنی هوانوردی»،[6] به توسعه ارتقای ایمنی هوانوردی کمک کند. کمک‌های مالی ایکائو به کشورهای در حال توسعه (از محل صندوق

۱- بر این اساس، هر سازمان بین‌المللی، نهادی هدفمند است؛ هدفی که فلسفه وجودی سازمان قلمداد می‌شود و نمی‌تواند و نباید قربانی محدودیت‌های ناشی از منطوق و عبارت پردازی‌های سند تأسیس شود. زمانی، سید قاسم، حقوق سازمانهای بین المللی، تهران، انتشارات شهر دانش، ۱۳۹۲، ص۱۰۱.

2- "The elimination of the multitude of conflicting national aeronautical regulations, through the domestic implementation of the regulatory SARPs prescribed in the Annexes, would be an immense step forward in facilitational civil aviation "Thomas Burrgental, Law Making in the International civil Aviation Organization,(1969),p. 112.

3- Dempsey, Paul Stephan, Public International Air Law, Canada; McGill University,2008,p. 107.

4- Ibid.

5- ICAO Assembly Resolution, A33-10. "Establishment of an International Financial Facility for Aviation Safety (IFFAS)"

6- International Financial Facility for Aviation Safety (IFFAS)

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

تسهیلات مذکور)، با هدف فراهم آوردن زمینه های ایفای تعهدات ایمنی هوانوردی بین‌المللی دولت‌ها، به ویژه رفع نقض‌هایی که در نتیجه بازرسی‌های «برنامه جهانی بازرسی نظارت بر ایمنی» شناسایی شده است، صورت می‌گیرد؛[1] اگر چه تأمین بودجه مالی صندوق، از مهمترین مشکلات تأسیس و اداره آن به شمار می‌رود.[2]

با توجه به گزارش کنفرانس، سطح بالای ایمنی[3] در سال ۲۰۱۰ که حاوی شناسایی چندین کشور و سازمان منطقه‌ای نیازمند دریافت مساعدت برای توسعه و ارتقای پایدار سطح ایمنی حمل و نقل هوایی بود و همچنین توجه به عدم دسترسی برخی از دولت‌های متعاهد به منابع مورد نیاز برای توسعه امکانات حمل و نقل هوایی خود به ویژه جبران نواقص شناسایی شده از طریق اجرای «برنامه جهانی بازرسی نظارت بر ایمنی»،[4] پیشنهاد ایجاد طرح اختصاصی صندوق برای گسترش مساعدت‌های ایکائو در سال ۲۰۱۳ تصمیم گرفت «صندوق ایمنی»[5] را تأسیس کند. هدف از ایجاد این صندوق، توسعه ایمنی حمل ونقل هوایی از طریق به کارگیری رویکردهای اجرایی و کاهش هزینه‌های اداری[6] و تضمین جذب همکاری‌های داوطلبانه برای صندوق در روشی مناسب، ممکن و به موقع است.[7] همچنین، بانک جهانی با رویکردی جدید نسبت به مسئله ایمنی حمل و نقل هوایی، سرمایه مورد نیاز کشورهای درحال توسعه را به منظور توسعه ایمنی و ناوبری هوایی تأمین کرده است. از سوی دیگر، برخی دولت‌ها نیز با سرمایه‌گذاری مشترک منابع مالی خود، جهت نظارت بر ایمنی هوانوردی کشورهای عضو سازمان‌های مزبور، سازمان‌های منطقه‌ای[8] ایجاد کرده‌اند.[9] مجمع عمومی ایکائو در سال ۲۰۱۳ نیز قطعنامه‌ای را به تصویب رساند و در آن با اذعان به اهمیت همکاری‌های بین‌المللی جهت ارتقای ایمنی هوانوردی اعلام داشت که سازمان‌های منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای هوانوردی و ارگان‌های نظارت بر ایمنی از جمله «سازمانهای منطقه‌ای نظارت بر ایمنی»[10] دارای توان بالایی برای یاری به دولت ها در اجرای تعهداتشان، به موجب کنوانسیون شیکاگو هستند. این یاری از طریق ایجاد معیارهای اقتصادی و هماهنگ‌سازی نسبت به یک معیار گسترده‌تر در نتیجه همکاری دولت‌های عضو در تأسیس و عملیاتی کردن سیستم مشترک نظارت بر ایمنی صورت می‌پذیرد[11] در هر

1- ICAO Assembly Resolution, Ibid, at 35-37
2- Dempsey, op. cit. . , p. 107.
3- High Level Safety Conferences (HLSC)
4- Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP)
5- The Safety Fund (SAFE)
6- Administrative cost
7- ICAO Assembly Resolution, A37-16. The Safety Fund (SAFE), 1-100

۸- مانند سازمان همکاری کشورهای آمریکای مرکزی برای خدمات ناوبری هوایی

Central American Corporation for Air Navigation Services (COCESNA)
9- Dempsey, op. cit. , p. 107.
10- Regional Oversight Organizations (ROOs).
11- ICAO Assembly Resolution in force (as of 4 October 2013), A38-5. "Regional cooperation and assistance to resolve safety deficiencies, establishing priorities and setting measurable targets", 1-95

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

صورت، تلاش‌های ایکائو برای نظارت بر ایمنی، نقطه عطفی در هوانوردی کشوری بین‌المللی به شمار می‌رود که به سوی ایجاد رژیم ایمنی هوایی جدید در حرکت است.[1]

۳- نقش ایکائو و صلاحیت نظارتی آن بر ایمنی هوانوردی

صلاحیت ایکائو در جهت نظارت بر ایمنی[2]هوانوردی[3]و ضرورت وجود ایمنی هوانوردی و تأثیر آن بر توسعه اقتصادی، ارتباطات و همکاری بین‌المللی، به سرعت بر تعداد اعضای کنوانسیون و سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری (ایکائو) افزود به بیان دیگر، کشورها دریافتند که بدون اجرای کنوانسیون شیکاگو و ضمایم آن، توسعه هوانوردی و دیگر شاخه‌های حقوقی مرتبط با آن، دست یافتنی نخواهد بود و امنیت هوانوردی بین‌المللی، صرفاً از طریق تعهد کشورها بر اجرای مقررات متحدالشکل بین‌المللی تحقق خواهد یافت. به موجب مقررات کنوانسیون شیکاگو، صلاحیت نظارت بر ایمنی هوانوردی در اختیار شورای ایکائو است.[4]همواره تحولات و وقایع اجتماعی بر روند اصلاح قوانین و قواعد حقوقی تأثیرگذار بوده است. مقررات ناظر بر صلاحیت نظارتی شورای ایکائو نیز از این قاعده مستثنا نبوده و تحولاتی را پشت سر نهاده است. در این فصل، صلاحیت‌های نظارتی شورا که شامل تغییر صلاحیت از صلاحیت اختیاری به صلاحیت اجباری شوراست بررسی می‌شود.

۳-۱- صلاحیت نظارتی اختیاری شورای ایکائو

ایکائو تأمین و تضمین ایمنی هوانوردی و نیز دستیابی به اهداف خویش را از طریق ارگان‌های خود و دیگر ذینفعان[5]از جمله اتحادیه اروپا، یاتا و. . . به انجام می‌رساند. در این میان، نظارت بر ایمنی هوانوردی به عهده شورای ایکائو گذاشته شده است. صلاحیت نظارتی اختیاری شورا به صورت غیرمستقیم اعمال می‌شود، به این معنا که ایکائو رأساً از سازمان هواپیمایی کشوری کشورها بازرسی نمی‌کند. شورای ایکائو به موجب گزارش‌هایی که کشورها در خصوص رعایت مقررات بین‌المللی به وی ارسال می دارند، صلاحیت نظارتی خود را اعمال می‌کند. دولت‌های عضو متعهد هستند تا گزارش مربوط به هدایت هواپیما،

1- Huang, Jiefang, Aviation Safety and ICAO, The Netherlands; Kluwer Law Publisher, 2009, p. 73

2- Safety oversight

۳- نظارت بر ایمنی هوانوردی به معنی پاسخگویی و قابلیت اطمینان بخشی یک دولت در خصوص انطباق مقررات صنعت حمل و نقل هوایی اش با استانداردهای ایمنی حمل ونقل هوایی جهانی است که ایکائو آن را تصویب کرده و در ضمایم کنوانسیون بین المللی راجع به حمل و نقل هوایی (کنوانسیون شیکاگو) توسعه یافته است. ن. ک **Soekkha, Hans (ed.), Aviation Safety, Human Factors, System Engineering, Flight Operations, Economics, Strategies and Management, The Netherlands, VSP, 1997, p. 283**

۴- مواد ۵۴ و ۵۵ کنوانسیون شیکاگو.

5- States Holders

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

آمار حمل ونقل، کرایه و صورت حساب‌های مالی شرکت‌های هواپیمایی خود را به ایکائو تسلیم کنند.[۱] از سوی دیگر، شورای ایکائو مکلف به جمع‌آوری و انتشار اطلاعات مربوط به پیشرفت هوانوردی و به کارافتادن سیستم‌های هوایی بین‌المللی است، از جمله هزینه‌های بهره‌برداری و جزئیات کمک های مالی که از بودجه دولتی به شرکت‌های هواپیمایی پرداخت می‌شود.[۲] شورای ایکائو در صورتی که در گزارش‌های دریافتی با مواردی از نقض مواجه شود، آن را به اطلاع دیگر دول عضو رسانده[۳] و در صورت عدم رفع یا توضیح در خصوص اختلاف عملکرد با استاندارهای مقررشده در ضمائم ایکائو، از سوی دولت مربوطه، مورد را به مجمع عمومی گزارش کرده[۴] و مجمع نیز پس از بررسی،[۵] تصمیم مقتضی خواهد گرفت.[۶]

در عین حال، کشورهای عضو، متعهدند تا موافقت‌نامه های دوجانبه میان خود را جهت ثبت به شورا ارسال کنند. شورا نیز از این طریق بر عدم مغایرت این موافقت‌نامه ها با کنوانسیون شیکاگو[۷] نظارت می‌کند. البته کشورها در تنظیم ترتیبات جدید، مجازند، مشروط بر اینکه آن ترتیبات با مفاد و مقررات کنوانسیون مغایرت نداشته باشد. این ترتیبات جدید از طرف شورا به اطلاع عموم کشورها رسانده می‌شود.[۸]

از دیگر مواردی که شورا به طور غیرمستقیم، نظارت و مصالحی را پیشنهاد می‌کند مربوط به رعایت اصل عدم تبعیض در مورد عوارض فرودگاهی است. فرودگاه‌های واقع در سرزمین عضو کنوانسیون که مورد استفاده عمومی هواپیماهای آن کشور قرار دارند، باید تحت شرایط مساوی بر روی هواپیماهای دیگر دول عضو معاهده نیز باز باشند. این شرط، ناظر بر حق استفاده هواپیماهای کشورهای عضو کنوانسیون از وسایل هوانوردی مانند سرویس‌های رادیویی و هواشناسی ـ که برای تأمین امنیت و تسریع امور هوانوردی در معرض استفاده عموم گذاشته می‌شود، نیز هست.

شورا همچنین با توجه به گزارش‌های دریافتی، بر عدم تبعیض در میزان عوارض دریافتی از سوی دولت‌های عضو، نظارت می‌کند. یعنی مراقبت می‌کند تا میزان عوارضی که از طرف کشور عضو کنوانسیون در مورد استفاده هواپیماهای سایر کشورهای عضو کنوانسیون از این فرودگاه‌ها و وسایل هوانوردی دریافت می‌شود بیشتر از مبلغی نباشد که از هواپیماهای خود آن کشور، که به همان قبیل امور

۱- ماده ۶۷ کنوانسیون شیکاگو

۲- همان، بند (ط) ماده ۵۴

۳- همان، بند(ی) ماده ۵۴

۴- همان، بند (ک) ماده۵۴

۵- همان، بند (ج) ماده ۵۴

۶- همان، ماده ۸۸

۷- همان، ماده ۸۲

۸- همان، ماده ۸۳

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

گمارده شده‌اند، اخذ می‌شود. میزان این قبیل عوارض باید به اطلاع ایکائو رسانده شود و ایکائو نیز باید آن را به اطلاع عموم اعضا برساند.[۱] اعتراض در این خصوص را شورای ایکائو بررسی خواهد کرد. شورا نیز پیشنهادهای خود را در این زمینه به اطلاع کشور یا کشورهای مربوطه خواهد رساند.[۲] همان طور که ملاحظه می‌شود پیش از تحولات حقوقی در صلاحیت شورا در تمامی موارد، صلاحیت نظارتی شورای ایکائو اختیاری بود، یعنی ایکائو رأساً بررسی یا بازرس اعزام نمی‌کرد و تنها زمانی صلاحیت بررسی موضوعی را داشت که یک دولت عضو، رسیدگی به آن را درخواست می کرد. همچنین، ضمانت اجرای نظارت‌های انجام شده، محدود به ارائه پیشنهاد از سوی شورا بود.

۳-۲- صلاحیت نظارتی اجباری شورای ایکائو

یکجانبه‌گرایی برخی دولت‌ها و اعمال سیاست نامناسب، عدم شفافیت در برنامه‌های اجرای ایمنی، عدم هماهنگی با مقررات ایکائو و نبود راهنمای عملیاتی مستند، هم برای بازرسان و هم برای آنهایی که در معرض ارزیابی قرار دارند،[۳] از جمله مواردی است که موجبات تغییر در ماهیت صلاحیت شورا را فراهم آورده است؛ اگرچه نمی‌توان از تأثیر حوادثی که به وقوع می پیوندد از جمله حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نیز چشم پوشی کرد. از این رو رویکرد نظارتی اجباری شورای ایکائو، با توجه به اهمیت آن، در قسمت بعد، به تفصیل بررسی می‌شود.

۳-۳- ایکائو و نظارت همه جانبه بر رعایت تعهدات بین‌المللی

ایمنی هوانوردی یکی از دغدغه‌های بسیار مهم بین‌المللی است که اهمیت آن به اتفاق آرای جامعه بین‌الملل به رسمیت شناخته شده است. همانطور که اشاره شد، صلاحیت شورا پیش از تحولات حقوقی در آن، محدود به درخواست دولت‌ها بود اما مشکلات و نیز حوادث رخداده، ضرورت ایجاد ترتیباتی جهت گسترش صلاحیت نظارتی شورا با ضمانت اجرای مؤثر را نمایان ساخت. برای مدت طولانی، فعالیت‌های ایکائو، تصویب «استانداردهای بین‌المللی و رویه‌های پیشنهادی» بود که تحت نظام ضمائم کنوانسیون شیکاگو شکل گرفته است. در حال حاضر، کنوانسیون شیکاگو دارای ۱۹ ضمیمه[۴] است که بیشتر آن

۱- جباری، پیشین، ص ۵۵.

۲- ماده ۱۵ کنوانسیون شیکاگو.

3- Dempsey, op. cit. , p. 102

۴- این ضمایم به ترتیب عبارت است از:

۵. صدور گواهینامه کارکنان هواپیمایی ۲. مقررات هوایی ۳. خدمات هواشناسی برای هواپیمایی بین المللی ۴. نقشه های هوانوردی

۶. واحدهای اندازه گیری مورد استفاده در عملیات هوایی و زمینی ۶. عملیات هواپیما ۷. تابعیت هواپیما و علامتهای ثبتی

۷. قابلیت پرواز هواپیما ۹. تسهیلات پروازی ۱۰. ارتباطات هوانوردی ۱۱. خدمات مراقبت پرواز ۱۲. جستجو و نجات

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

مربوط به ایمنی هوانوردی است. با پیشرفت فناوری، این ضمایم همواره اصلاح و به روزرسانی شده است. ضمایم کنوانسیون شیکاگو، چارچوب اساسی برای مقررات فنی، به منظور حصول اطمینان از ایمنی هوانوردی است که کشورهای عضو نیز جهت تضمین اجرای مؤثر مقررات آن، موظف‌اند آیین‌های نظارتی ایمنی در نظامات داخلی ایجاد کنند.[۱]

با توجه به اینکه استانداردها و رویه‌های پیشنهادی تصویب شده در شورای ایکائو، جزئی از کنوانسیون شیکاگو به حساب نمی‌آید آیا این موازین و مقررات، تعهداتی را برای دول عضو ایجاد می‌کند؟ به بیان دیگر، آیا رعایت این استانداردها و رویه‌های پیشنهادی برای دول عضو، الزام‌آور است یا خیر؟

۳-٤- ماهیت حقوقی استانداردها و رویه های پیشنهادی

«ضمیمه الف قطعنامه ایکائو، دو اصطلاح استانداردها و رویه‌های پیشنهادی را چنین تعریف می‌کند **A29-7:** «استاندارد، هرگونه تعیین ویژگی‌های فیزیکی، شکل، مواد، اجرا، پرسنل یا آیینی است که اعمال یکسان آن برای ایمنی یا تنظیم هوانوردی بین‌المللی، ضروری تشخیص داده می‌شود و کشورهای متعاهد، مطابق با کنوانسیون از آن تبعیت می‌کنند. رویه پیشنهادی هرگونه تعیین ویژگی‌های فیزیکی، شکل، مواد، اجرا، پرسنل یا آیینی است که اعمال یکسان آن برای ایمنی تنظیم یا کارآیی هوانوردی بین‌المللی، مطلوب شناخته می‌شود و کشورهای متعاهد تلاش می‌کنند تا مطابق با کنوانسیون از آن تبعیت کنند».

ملاحظه می‌شود که مطابق با تعریف، رعایت استاندارد، ضروری و رعایت رویه پیشنهادی مطلوب است. اما باید توجه داشت که نمی‌توان فوراً به این نتیجه رسید که رعایت آنچه استاندارد است الزامی و رعایت رویه پیشنهادی داوطلبانه است. . . . به علاوه گو آن که این دو واژه با یکدیگر تفاوت دارند اما در واقع یک اصطلاح هستند و در قالب ضمائم ملحق به کنوانسیون شیکاگو آمده‌اند.[۲]

کنوانسیون شیکاگو در ماده ۳۸ خود[۳]به استانداردها و رویه‌های پیشنهادی و چگونگی برخورد کشورهای عضو در اجرای آنها اشاره کرده است.

---

۱. بازرسی سوانح پروازی ۱۴. فرودگاه‌ها ۱۵. خدمات اطلاعات پروازی ۱۶. حمایت از محیط زیست ۱۷. امنیت و حفاظت از هواپیمایی کشوری بین‌المللی در برابر اعمال غیرقانونی ۱۸. حمل ونقل امن کالاهای خطرناک با هواپیما ۱۹ . مدیریت ایمنی

"Annexes 1 to 19 of the Convention on International Civil Aviation", available at: http://www.icao.int/ cgi/goto_mpl?icaonet/anx/info/annexes_booklet_en. pdf.

3- ICAO Assembly Resolution A29-13: "Improvement of Safety Oversight", in ICAO Doc. 9848, Assembly Resolutions in Force (as of 8 October 2004), I-56

۲- محمودی، گلرو، همان، ص۲.

۳- ماده ۳۸ :هر کشوری که ملاحظه نماید اجرای هریک از استانداردها و رویه های بین المللی از هر حیث برای او غیرعملی است یا اینکه نمی‌تواند مقررات یا عملیات خود را با استانداردها و رویه های بین المللی پس از اصلاح این استانداردها و رویه ها به طور کامل وفق دهد، یا اینکه لازم می‌داند مقررات و ترتیباتی اتخاذ نماید که از هر لحاظ، بخصوص با استاندارهای بین المللی اختلاف داشته باشد باید اختلاف بین مقررات خود با

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

اگرچه نگارش مبهم این ماده موجب شده است تا کشورهای عضو در اجرای آن، دو رویکرد متفاوت اتخاذ کنند، رویکرد اول حاکی از آن است که رعایت استانداردها و رویه‌های پیشنهادی الزام آور است چرا که کشورهای عضو باید بلافاصله پس از تصویب یا انتشار استانداردها ورویه‌های پیشنهادی، عدم امکان اجرای آن را به ایکائو اطلاع دهند و اگر این امر را فوراً به اطلاع ایکائو نرسانند، اجرای آن برای آن کشورها الزام آور می‌شود. رویکرد دیگر، اختیاری بودن اجرای استانداردها و رویه‌های پیشنهادی است؛ به این معنی که دولت‌های عضو ملزم اند در هر زمانی که عدم امکان رعایت مقررات مزبور را دریابند، آن را به اطلاع ایکائو برسانند. «در این صورت، آنها همیشه این فرصت را خواهند داشت که عدم امکان رعایت مقررات و موازین بین‌المللی را به ایکائو اطلاع دهند. لذا این مقررات، هیچ‌وقت برای آنها الزام‌آور نخواهد شد».[۱]

در هر صورت، اگرچه برخی کشورهای عضو در اجرای استانداردها و رویه‌های پیشنهادی، رویکرد دوم را پذیرفته‌اند، «واقعیت این است که ماده ۳۸، اطلاع عدم امکان اجرای موازین بین‌المللی را بلافاصله پس از نشر این موازین و مقررات، مدنظر داشته است».[۲]

۳-۵- تأثیر اقدامات برخی دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی برای نظارت بر ایمنی در اجرای اجباری برنامه‌های نظارتی ایکائو

کنوانسیون شیکاگو بر اساس اصل حاکمیت مطلق و انحصاری دولت‌ها که دارای قدرت عالیه بر قلمروی سرزمینی خود هستند، به تصویب رسید. این کنوانسیون با تکیه بر نظریه کلاسیک حقوق بین‌الملل، تحدید حاکمیت را نپذیرفته است.[۳] از این رو با توجه به این دیدگاه، باید انجام بازرسی ایمنی نهاد بین‌المللی را از دولت‌ها به مثابه «مداخله»[۴] یا نقض حاکمیت مستقل دولت‌ها دانست. اما امروزه، ایکائو بدون امتناع دولت‌ها، بر ایمنی و امنیت هوانوردی دولت‌ها نظارت می‌کند که این امر، خود بیانگر پذیرش تعهدی بین‌المللی از سوی کل جامعه بین‌الملل مبنی بر لزوم حمایت از ایمنی حمل ونقل هوایی کشوری بین‌المللی است.

استانداردهای بین المللی را فوراً به اطلاع سازمان بین المللی هواپیمایی کشوری برساند. در صورتی که اصلاحاتی درمورد استاندارهای بین المللی به عمل آمده باشد، هر کشوی که اصلاحات لازم را در آن مورد نسبت به آیین نامه و مقررات خود به عمل نیاورد باید ظرف مدت شصت روز از تاریخی که اصلاحات مزبور در مورد استاندارهای بین المللی عملی شده، مراتب را به شورا اطلاع دهد یا اینکه اقدامی را که در نظر دارد به عمل آورد، ذکر نماید. شورا در این قبیل موارد، اختلافاتی را که بین یکی از استانداردهای بین المللی از یک یا چند جهت با رویه های مشابه ملی آن کشور وجود دارد، فوراً به اطلاع سایر کشورها خواهد رساند.

۱- جباری، منصور، حقوق هوایی از منظر حقوق داخلی و حقوق بین الملل، تهران، انتشارات شهر دانش، ۱۳۹۳، ص ۲۹۸.

۲- همان، ص ۲۹۸.

3- Lotus Case, 7 September 1927, P. C. I. J. Reports, Series A, No. 10 at 18

4- Intrusion

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

برخی دولت‌ها جهت نظارت بر ایمنی هوانوردی، اقدامات یک جانبه‌ای اعمال کردند که از جمله می‌توان به عملکرد اداره هوانوردی فدرال امریکا اشاره کرد.

اداره هوانوردی فدرال آمریکا در اوت ۱۹۹۲ در مخالفت با رویه خاص «ثبت مصلحتی»[1] در خطوط هوایی خارجی ـ که عملاً موضوع بازرسی ایمنی هیچ دولتی قرار نمی‌گرفت ـ برنامه ارزیابی ایمنی پروازهای خطوط خارجی به ایالات متحده بر مبنای همکاری متقابل ایجاد کرد که مطابق آن، در صورت عدم تطابق با استانداردهای ایمنی ایکائو، از پرواز هواپیماهای مزبور بر قلمرو هوایی ایالات متحده، جلوگیری خواهد کرد. اجرای برنامه ارزیابی از هواپیماهای حمل‌کنندهٔ پرچم‌های بیگانه توسط ایالات متحده، واکنش‌هایی را برانگیخت. برای مثال، تامکینز (وکیل باتجربه آمریکایی)[2] معتقد است اقدامات اداره هوانوردی فدرال آمریکا در مغایرت با تعهدات این کشور در قبال کنوانسیون شیکاگو است،[3] چرا که نظارت بر ایمنی، از وظایف اصلی ایکائو است نه دولت‌های عضو آن. از سوی دیگر، به سبب برنامه ارزیابی ایمنی یک جانبهٔ اداره هوانوردی فدرال آمریکا، خطوط هوایی بسیاری از کشورها به دلیل از دست دادن بازارهای حمل و نقل هوایی خود به و از ایالات متحده، توان جبران خسارت وارده را ندارند و بیشتر تمایل دارند که یک سازمان بین المللی بی طرف (ایکائو) برنامه نظارتی جهانی را به طور منظم و هماهنگ اجرا کند.

از اقدامات نهادهای بین المللی نیز می‌توان به برنامه ارزیابی ایمنی هواپیماهای خارجی[4] و نیز شرط دوجانبه کنترل ایمنی مندرج در موافقت‌نامه‌های دوجانبه خدمات هوایی در منطقه اروپا توسط کنفرانس اروپایی هواپیمایی کشوری،[5] پارلمان اروپا و شورای جامعه اروپا اشاره کرد.[6]

اقدامات این سازمان‌ها تأثیر بسیاری در گسترش حوزه صلاحیت نظارتی شورای ایکائو داشته است. موارد مذکور، دولت ها را به این نتیجه رساند که ایمنی حمل ونقل هوایی نه تنها در گرو مقررات متحدالشکل ایمنی بوده، بلکه نیازمند انطباق جهانی با مقررات مزبور نیز هست و عدم رعایت استانداردها و نظامات ایمنی از سوی دولت خاص و اقدامات فردی دولت‌ها در خصوص ایمنی هوانوردی، تنها اتباع آن دولت را متضرر نمی‌سازد بلکه منافع سایر دول را نیز تحت تأثیر قرار خواهد داد. با وجود اجماع در میان دولت‌های عضو بر رعایت استانداردها و رویه‌های پیشنهادی، آنها حاضر به پذیرش نظارت یا دخالت کشور خاصی

1- Rent a Flag
2- Tompkins
3- Tompkins, G. , "Enforcement of Aviation Safety Standards", (1995) XX AASL 319 at 333
4- Safety Assessment of Foreign Aircraft (SAFA)
5- European Civil Aviation Conference (ECAC)
6- Regulation 2111/2005, on "The establishment of a Community list of air carriers subject to an operating ban within the Community and on informing air transport passengers of the identity of the operating air carrier", See also Reitzfeld, A. D. , & Mpande, C. S. , "EU Regulation on Banning of Airlines for Safety Concerns" (April 2008) XXXIII:2 Air & Space Law 132

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

نبوده و در مقابل، همکاری های چندجانبه و متقابل را ترجیح می‌دهند.[1]در این میان، نباید تأثیر تلاش‌ها و اقدامات یک جانبه برخی دول را در جهت افزایش ابتکار عمل ایکائو در نظارت بر ایمنی نادیده گرفت.

ماده ۵۵ کنوانسیون شیکاگو اختیار رسیدگی به «هر وضعیتی را که ممکن است منجر به بروز موانعی قابل اجتناب در جهت توسعه هوانوردی بین‌المللی شود» به شورا داده است. اگرچه از ماده چنین استنباط می‌شود که اقدام شورای ایکائو منوط به درخواست یکی از دول متعاهد است، برنامه «ارزیابی ایمنی هوانوردی بین‌المللی»[2]مورد قبول دولت‌های بسیاری واقع و اجرای این برنامه به عهده ایکائو که متولی اجرای برنامه‌های ایمنی هوایی است گذاشته شد.[3]در سال ۱۹۹۴ مجمع عمومی ایکائو، قطعنامه‌ای[4]تصویب کرد که مطابق آن، «برنامه نظارت بر ایمنی»[5]برای ارزیابی میزان انطباق عملکرد دولت‌های عضو با استانداردها و رویه های پیشنهادی ایکائو ایجاد شد و به موجب آن، چگونگی همکاری با دولت‌هایی که انطباق کمتری با آن استانداردها دارند در دستور کار قرار داده شد.

همچنین مجمع عمومی ایکائو، اجرای برنامه جهانی نظارت بر ایمنی را دستاورد بزرگی در تأمین ایمنی هوایی دانسته که با تصویب قطعنامه‌های A32 11- و A35 - 6 موجبات گسترش اختیارات بازرسی توسط ایکائو برای ارزیابی امکانات نظارتی دولت های عضو و شناسایی مناطق توسعه یافته را فراهم آورده است[6]و نیز در قطعنامه A37 - ۵ به منظور توسعه «برنامه جهانی بازرسی نظارت بر ایمنی» به «رویکرد مستمر بازرسی»[7]برای تجزیه و تحلیل عوامل خطرآفرین برای ایمنی و اجرایی شدن آن بر اساس یک برنامه جهانی جهت ارزیابی توانایی نظارت دولت‌ها توجه کرده است.[8]چنانچه اشاره شد، ایمنی حمل ونقل هوایی، دغدغه ای بین المللی بوده و جامعه بین‌الملل، بررسی اجرای استانداردها و مقررات ایمنی مرتبط با آن را به عنوان اصل، پذیرفته است که در این راستا ایکائو با موفقیت، برنامه های بازرسی را اجرا می کند.[9]

از سوی دیگر، برخی استدلال کرده‌اند که خروج موضوعی مسائل مرتبط با ایمنی حمل ونقل هوایی از صلاحیت انحصاری سرزمینی دولت ها به صلاحیت بین المللی، نشان‌دهنده جنبشی قابل توجه در اجرای

1- Dempsey, op. cit. , p. 102.
2- International Aviation Safety Assessment (IASA)
3- Dempsey, Ibid. p. 102.
4- ICAO Doc. 9848, Assembly Resolutions in Force (as of 8 October 2004): Resolutions A32-11: "Establishment of an ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme", I-56.
5- Safety Oversight Programme (SOP)
6- ICAO Doc. 9958, Assembly Resolutions in Force (as of 8 October 2010): Resolutions A37-5: "The Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) continuous monitoring approach", I-95.
7- Continuous monitoring approach (CMA)
8- Doc 10022, Assembly Resolutions in Force (as of 4 October 2013), A37-5: The Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) continuous monitoring approach; 1-97. 75.
۹. برنامه نظارت ایکائو، در سه مرحله به تصویب می رسد: ۱ (توصیه کنفرانس دولتها ۲ (تأیید برنامه پیشنهادی با صدور قطعنامه از سوی مجمع عمومی و با ملاحظه یادداشتهای دوجانبه با دولتها ۳ (برنامه ریزی شورای ایکائو).

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

وظیفه نظارت بر ایمنی حمل ونقل هوایی کشوری است که می‌تواند در قالب «تعهدات عام الشمول»[1] مطرح شود که این استدلال، مستلزم بررسی در پژوهشی جداگانه است.

۳-۶- ماهیت الزام آور برنامه‌های نظارت بر ایمنی

نظارت ایکائو بر ایمنی، در قالب برنامه های ارزیابی نظارت بر ایمنی و با هدف منظم، الزامی، سیستماتیک و هماهنگ بودن طراحی شده که بحث برانگیزترین اصطلاح در این میان، اصطلاح «الزامی بودن»[2]است.

در ابتدا برنامه های نظارتی توسط ایکائو، بر پایه گزارش‌های ارسالی دولت‌ها استوار بود. شورای ایکائو و سی و یکمین نشست مجمع عمومی در سال ۱۹۹۵، داوطلبانه بودن برنامه‌های نظارتی را تأیید کردند. در سال ۱۹۹۷ و برای اولین بار، کنفرانس مدیران کل هواپیمایی کشوری کشورها، اصطلاح «الزامی بودن» را به کار برد. [3]برخی آن را مغایر با اصل حاکمیت دولت‌ها می‌دانستند که در کنوانسیون شیکاگو صراحتاً به آن توجه شد. در این خصوص، اداره حقوقی ایکائو اظهار داشت که همواره بازرسی مستقیم ایکائو در صورت رضایت دولت بازرسی شونده امکان خواهد داشت. حال سؤال این است که چگونه می‌توان اجرای برنامه بازرسی نظارت بر ایمنی را الزامی دانست در حالی که رضایت، مبنای اجرای آن است؟ برخی بر این عقیده‌اند که موضوع اصلی دستور کار کنفرانس مدیران کل هواپیمایی کشوری کشورها، بازرسی‌های دورهای و منظم ایمنی بوده که اصطلاح «الزامی»بودن در آن وجود نداشته و بحث‌های صورت گرفته در خصوص ماهیت الزام آوری، ناظر بر مسئله انتشار کامل اطلاعات حاصل از بازرسی بوده است؛ از این قرار که برخی دولت‌ها به شرط اجرای متقابل، هماهنگ و منظم و فراگیر برنامه بازرسی (میان تمامی دول متعاهد)، حاضر به پذیرش انتشار کامل اطلاعات حاصل از بازرسی بودند که در این صورت، دیگر مبنای مشارکت در برنامه‌های بازرسی، داوطلبانه نخواهد بود.[4] در هر صورت، مبنای الزام‌آوری، چه ناظر بر انتشار اطلاعات باشد و چه ناظر بر اجرای برنامه‌های بازرسی نظارت بر ایمنی، مجمع عمومی با تصویب قطعنامه A32-11 به اتفاق آرا، «الزامی بودن» برنامه‌های بازرسی نظارت بر ایمنی را تأیید کرد.

اما سؤال دیگری که مطرح است اینکه آیا قطعنامه A32-11 می‌تواند برنامه نظارتی اجباری را به دول عضو تحمیل کند؟ با وحدت ملاک از اثر حقوقی قطعنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد و ارزش هنجاری آنها[5]و با توجه به قطعنامه A32-11 می‌توان دریافت که تمایل دول متعاهد در بررسی مداوم

---

1. Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Judgment, [1970] ICJ Report 3 at 32.
2. Mandatory
3. ICAO Doc 9707, Directors General of Civil Aviation Conference on a Global Strategy for Safety Oversight -Report (1997), at 2-5, para. 2. 1 b.
4. ICAO State letter AN 11/41-05/87, 12 August 2005. at Attachment A, A-2.

۵- دیوان بین‌المللی دادگستری در نظریه مشورتی خود در قضیه مشروعیت تهدید یا کاربرد سلاح‌های هسته‌ای به ارزش هنجاری قطعنامه‌های مجمع عمومی که می‌توانند در شرایط خاصی زمینه ساز عنصر معنوی عرف باشند، اشاره کرده است.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

قابلیت نظارت بر ایمنی، خود می‌تواند اعتقاد به الزام قانونی عملکرد آنها در یک شیوه معین و به عنوان عنصر معنوی عرف در نظر گرفته شود و مقرراتی الزام آور را در خصوص اجرای برنامه‌های نظارت بر ایمنی به صورت عرفی ایجاد کند. اگرچه قطعنامه مزبور پذیرفته است که ایکائو رأساً می‌تواند بازرسی کند، اما همواره آن را منوط به امضای یادداشت تفاهم[1] دولت بازرسی شونده دانسته است. در این راستا و جهت تحقق رضایت دولت‌ها از اجرای برنامه‌های بازرسی، بیش از ۱۸۰ یادداشت تفاهم دوجانبه میان ایکائو و دول عضو (ناظر بر رضایت دولت‌ها) منعقد شده است. از این رو می‌توان مبنای حقوقی الزام‌آوری برنامه‌های نظارت بر ایمنی را، یادداشت‌های تفاهم دوجانبهٔ منعقده نیز دانست که رضایت دولت‌های عضو در اجرای الزام حقوقی را احراز می‌کند. از سوی دیگر، شاید عدم امتناع دولت‌ها از اقدامات بازرسی ایکائو و پذیرش آن (یعنی رضایت بر اجرای برنامه های بازرسی نظارت بر ایمنی)، ناشی از نگرانی دولت‌ها نسبت به موقعیت خود در جامعه بین‌الملل و احتراز از احتمال قرارگیری ضمنی در لیست بان[2] نیز باشد.

همکاری دولت‌های بازرسی شونده در خلال بازرسی ایمنی و امنیت، حاکی از عملکرد بعدی دولت‌ها (بعد از انعقاد یادداشت‌های تفاهم دوجانبه) در پذیرش اقدامات ایکائو است. به همین دلیل، شاید بتوان نتیجه گرفت که رویه ایکائو در بازرسی نظارت بر ایمنی و امنیت در مفهوم واقعی حقوقی، به طور عرفی به رژیم الزامی نظارت بر ایمنی توسعه یافته است.[3]

به نظر نگارنده، بهتر است مجمع عمومی، همگام با گذار جامعه بین‌المللی از حاکمیت مطلق دولت‌ها به حاکمیت نسبی، تغییراتی در مبنای بازرسی توسط ایکائو ایجاد کرده و عنصر رضایت دولت‌ها را به عنوان رکن اصلی بازرسی، مورد بازبینی قرار داده و آن را تعدیل کند. در هرصورت، اگرچه انجام نظارت مؤثر، کمی دشوار است، این امر، هم در توسعه اقتصادی و گردشگری و هم برای انجام بهتر عملیات هوایی بین‌المللی نقش بسزایی داشته و امروزه انجام آن تحت مقررات ایکائو برای هریک از دول عضو، الزامی است. همچنین پیچیدگی شبکه به هم پیوسته هوانوردی جهانی، ضرورت مطابقت با استانداردها و رویه‌های پیشنهادی همه کشورهای عضو، جهت تأمین ایمنی سیستم هوانوردی را نشان می‌دهد.[4]

۱- لازم به ذکر است که امضای یادداشت تفاهم دولت های عضو با ایکائو دلالت بر فراهم نمودن سازوکارها و کلیه هزینه‌های اجرایی کردن بازرسی دارد.

2- Ban

با توافق اتحادیه اروپا و کمیسیون اروپا، نام دولتها یا شرکت‌های هواپیمایی که اختلاف عملکرد با استانداردهای ایکائو دارند در لیستی به نام بان قرار می‌گیرد و تا رفع موارد اختلاف عملکرد با استانداردهای ایکائو از ورود آنها به حریم هوایی دولتهای عضو اتحادیه، ممانعت به عمل خواهد آمد. این اطلاعیه در Journal EU به چاپ رسیده است.

3- Huang, Jiefang, Aviation Safety and ICAO, op. cit. , p. 77.

4- ICAO Assembly Resolution A29-13: "Improvement of Safety Oversight", in ICAO Doc. 9848, Assembly Resolutions in Force (as of 8 October 2004), I-56

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

۳-۷- غیرعلنی بودن بازرسی و لزوم شفاف سازی آن

غیرعلنی بودن بازرسی های صورت گرفته، سنگ بنای تدوین برنامه داوطلبانه ارزیابی نظارت بر ایمنی در سال ۱۹۹۶ بود؛ اگرچه اختیاریبودن ارزیابی، کسری بودجه و غیرعلنی بودن موارد بازرسی، مقررات «برنامه نظارت بر ایمنی» را در معرض انتقادات بسیاری قرار داد.[۱]

شاید بتوان عملکرد محتاطانه ایکائو نسبت به اعلام عمومی تخلفات و موارد بازرسی را به دلیل نگرانی این سازمان از مخالفت دولت ها در اجرای قوانین اختیاری «برنامه نظارت بر ایمنی» دانست. این در حالی است که ماده ۳۸ کنوانسیون شیکاگو به صراحت بر لزوم آگاه سازی شورا از عدم انطباق دولت های عضو با مقررات آن تأکید کرده است. افزون بر این، ماده ۵۴ کنوانسیون نیز مقرر می‌دارد که شورا «هرگونه موارد نقض این کنوانسیون و همچنین هرگونه اختلاف عملکرد در اجرای توصیه‌ها یا تصمیمات شورا توسط اعضا»[۲]را به اطلاع دولت های عضو خواهد رساند. به این ترتیب، اگرچه ایکائو ملزم شده بود تا خلاصه‌ای از گزارش‌های بازرسی را به درخواست هریک از دول عضو در اختیار وی قرار دهد،[۳]ملاحظه می‌شود که غیرعلنی بودن موارد تخلف و تفاوت ها، با مقررات کنوانسیون شیکاگو مغایرت دارد. از این رو، کنفرانس رؤسای سازمان‌های هواپیمایی کشوری، پیشنهاد تنظیم نظام ارزیابی هماهنگ و منظم (مطابق با مقررات کنوانسیون شیکاگو) را مطرح کرد که قابلیت شفاف سازی بیشتری داشته باشد.[۴]در نهایت، مجمع عمومی ایکائو در سی و دومین نشست خود،[۵]«برنامه جهانی بازرسی نظارت بر ایمنی»[۶]را جایگزین «برنامه نظارت برایمنی»[۷]کرد و شورا را مسئول فراهم آوردن زمینه‌های اجرای آن تا اول ژانویه ۱۹۹۹ کرد.[۸]اجرای «برنامه جهانی بازرسی نظارت بر ایمنی» با هدف ارتقای ایمنی هوانوردی جهانی، با ارزیابی میزان انطباق دولت‌های عضو با استانداردهای مندرج در ضمایم ۱، ۶ و ۸ آغاز شد.[۹]ایکائو در چارچوب برنامه بازرسی مزبور، به بررسی میزان توانایی دولت‌ها در نظارت بر ایمنی هوانوردی و اجرای مؤثر معیارهای اساسی در سیستم‌های نظارت بر ایمنی، بازرسی اجرای استانداردها و رویه های پیشنهادی و مقررات مرتبط با ایمنی و موارد راهنما پرداخت.[۱۰]برای مثال، بازرسی ایمنی ایکائو از ایالات متحده، مواردی از عدم تطابق (اجابت

۱- Dempsey, op. cit. , p. 103. 86.

۲- کنوانسیون شیکاگو، بند (ی)، ماده۵۴.

3- The Appendix to the ICAO Working Paper, DGCA/97-WP/4, "Dealing with Confidentiality and Sovereign Issues", 2 October 1997

4- ICAO Doc. 9707, Directors General of Civil Aviation Conference on a Global Strategy for Safety Oversight. Report (1997), 2-5 & ICAO Doc. 9735, AN/960, ICAO Safety Oversight Audit Manual (second edition 2006), 2-1.

5- The 32nd Session of the ICAO Assembly (September – October 1998)

6- Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP)

7- ICAO Doc. 9735, AN/960, Safety Oversight Audit Manual, Second Edition 2006, 2-2, 2. 4, para. 1.

8- Ibid, para. 1,b

9- Ibid, 2-3, 2. 5, Para. 2.

9- Ibid, 3-1, 3. 2 Safety Oversight Audit Objectives

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

مؤثر) تعهدات متقابل در رویه و قوانین این دولت، نسبت به استانداردها و رویه‌های پیشنهادی ایکائو را نشان داد. بازرسی صورت گرفته، مسائل زیر را بررسی می کرد:

- آیا سیاست روشنی وجود دارد تا مقررات قابلیت پرواز هواپیما و عملیات و مجوز کارکنان را پوشش دهد؟
- آیا سیستم مناسبی برای صدور گواهینامه اپراتورهای هواپیماهای تجاری و تأیید سازمان های تعمیر و نگهداری پیش‌بینی شده است؟
- آیا آموزش های دوره‌ای به بازرسان و کارکنان هواپیمایی داده می‌شود و اینکه آیا سوابق آموزشی به طور مناسب حفظ می‌شود؟
- آیا اسناد مرجع مناسب از جمله مستندات ایکائو در دسترس نهادهای مربوطه در سازمان هواپیمایی هست؟
- آیا در صورت شناسایی شرایط خطرناک، مقررات مربوط به لغو مجوزها و گواهینامه‌ها وجود دارد؟ و
- آیا مقررات بودجه‌ای مناسبی وجود دارد تا هواپیمایی کشوری را در انجام تعهدات و مسئولیت‌های ناشی از آن به اجرای مؤثرترین و کارآمدترین شیوه‌ها قادر سازد؟[1]

نظارت و گزارش ایکائو موجب شد که «اداره هواپیمایی فدرال»[2] آمریکا یک سال بعد، در سیستم ارزیابی ایمنی هوانوردی بین‌المللی خود تجدیدنظر کند تا بدین وسیله، زمینه‌های استفاده از «سایر منابع اطلاعاتی» را برای بررسی استاندارهای بین‌المللی نظارت بر ایمنی فراهم کند.[3] اصطلاح «سایر منابع» در این خصوص، شامل اسناد و مقررات ایکائو و «مقامات هوانوردی مشترک اروپایی»[4] در میان سایر منابع است.

تا سال ۲۰۰۴، ایکائو مقررات هوانوردی ۱۸۱ دولت عضو را از حیث میزان انطباق با استانداردهای ایمنی، بازرسی کرده و ۱۲۰ مأموریت پشتیبانی بازرسی را پیگیری کرده بود. اجرای بازرسی در چارچوب «برنامه جهانی بازرسی نظارت بر ایمنی» تأثیر قابل توجهی در اصلاح تفاوت‌ها[5] و رفع عدم تطابق‌ها[1] یا رفع موارد «فقدان به کارگیری مؤثر»[2] استانداردهای ایکائو داشته است.

1- Dempsey, op. cit. . , pp. 105-106.

این موارد در واقع معیارهایی بود که مقررات ناظر بر ایمنی هوانوردی ایالات متحده آمریکا بر اساس آن بررسی شد.

2- Federal Aviation Administration (FAA)

3- Changes to the International Aviation Safety Assessment (IASA) Program, 65 FED. REG. 33,752 (May 25, 2000) (to be codified at 14 C. F. R. pt. 129)

4- Joint Aviation Authorities (JAA)

یک نهاد وابسته به کنفرانس اروپایی هوانوردی کشوری (Conference Aviation Civil European) است که به نمایندگی از مقامات نظارتی سازمان‌های هواپیمایی کشوری کشورهای اروپایی که برای همکاری در توسعه و اجرای استانداردها و رویه‌های تنظیم‌کننده ایمنی توافق کرده اند، بر ایمنی آن کشورها نظارت می کند. برای مطالعه بیشتر در خصوص فعالیت و هماهنگی این نهاد با ایکائو، ن. ک : Soekkha, Hans (ed.), op. cit. . , pp. 19-31.

5- Filling of differences

برای بیان اختلاف عملکرد با یک بند یا پاراگراف یکی از ضمائم ایکائو، از واژه differences استفاده می‌شود.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

یعنی در تفاهم نامه‌های دوجانبه‌ای که بین دولت های مورد بازرسی و ایکائو به امضا رسیده بود، مقرر شد که تمام موارد تفاوت و عدم تطابق‌های شناسایی شده در نتیجه بازرسی، در حکم گزارش دولت مربوطه تلقی شود.[۳] همچنین ایکائو مکلف به ثبت موارد مذکور در متمم ضمائم خود شد. لازم به ذکر است که این تکلیف، انحصاراً در خصوص اختلاف عملکردها است. در این صورت، کلیه دولت‌های عضو از موارد اختلاف با قواعد ایکائو آگاه خواهند شد. این شفاف‌سازی موجب تلاش دولت‌ها برای رفع مغایرت‌ها و تفاوت‌ها با استانداردهای ایکائو می‌شود که نتیجه آن، یکسان‌سازی و دستیابی به مقررات متحدالشکل خواهد بود. در حال حاضر، ایکائو دارای پایگاه اطلاعاتی گسترده ای در رابطه با انطباق و رعایت مقرارت مندرج در ضمیمه ۱ (در مورد صدور گواهینامه کارکنان هواپیمایی)، ضمیمه ۶ (در مورد عملیات هواپیما) و ضمیمه ۸ (در مورد قابلیت پرواز هواپیما) است. تا سال ۲۰۰۵ پایگاه اطلاع رسانی ایکائو به دلیل اجرای برنامه جهانی بازرسی نظارت بر ایمنی» نسبت به ضمائم مرتبط با ایمنی،[۴]گسترش چشمگیری یافت. در دور دوم بازرسی، نظارت بر اجرای مقررات مربوط به ایمنی در ضمائم ۶ (عملیات پرواز)، ۷ (تابعیت هواپیما و علامت‌های ثبتی)، ۸ (قابلیت پرواز هواپیما)، ۱۱ (در مورد خدمات ترافیک هوایی)[۵]۱۳ (در مورد بررسی حوادث)[۶]۱۴(در مورد فرودگاهها)[۷]مورد توجه قرار گرفته بود. قطعنامه سی و پنجمین نشست مجمع عمومی ایکائو در سال ۲۰۰۴، در گسترش پایگاه اطلاعاتی ایکائو تأثیر بسیاری داشت. مطابق با این قطعنامه، دبیرکل مکلف شد تا نتایج بازرسی‌ها را در دسترس تمام کشورهای عضو و نیز بر روی سایت ایکائو قرار دهد.[۸] در سال ۲۰۰۵ شورای ایکائو، آیین انتشار اطلاعات حاصل از بازرسی دولت‌هایی را که در اجرای تعهدات ایمنی هوانوردی خود در خصوص اعمال استانداردها و رویه‌های پیشنهادی، مواردی از عدم به کارگیری مؤثر مشاهده شده بود تأیید کرد.[۹] بر این اساس، هرگونه عدم تطابق یا اختلاف عملکرد با مقررات مذکور که به موجب ماده ۵۴ (بند ج) کنوانسیون شیکاگو، در صلاحیت شورا قرار می‌گیرد، پس از اعمال اقدامات و همکاری‌های لازم با دولت ذیربط جهت اصلاح موارد اختلاف، ممکن است منجر به صدور توصیه هایی از سوی شورا یا اتخاذ تصمیمات مقتضی شود:[۱۰] گزارش دبیرخانه ایکائو در اوایل سال

۱- در خصوص اجرای ناصحیح رویه ها و استانداردهای پیشنهادی، این واژه به کار گرفته می‌شود.

2- Lack of Effective Implementation (LEI)

۳- همانطور که اشاره شد، غیرعلنی بودن نتایج و مراحل بازرسی به موجب ترتیبات مقرر در «برنامه نظارت بر ایمنی، یکی از انتقادات مهم وارده به این برنامه بود، چرا که به طور آشکار، مقررات کنوانسیون شیکاگو را نقض می‌کرد. بنابراین پیش بینی این مقرره، با انگیزه تصویب آن یعنی شفاف‌سازی بیشتر و نیز مقررات کنوانسیون، هماهنگی بیشتری دارد.

4- The 33rd Session of the Assembly (September–October 2001), through Assembly Resolution A33- 8: ICAO Doc. 9735, op. cit. . , 2-2, 2. 4, Para. 2.
5- ICAO Doc. 9735, Ibid.
6- Ibid.
7- Ibid.
8- ICAO, G. A. Resolution; 162/1 (Superseding Assembly Res. 33-8).
9- Dempsey. op. cit. . , p. 105.
10- Ibid.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

۲۰۰۶ حاکی از آن است که این سازمان در اجرای طرح‌های اقدامات اصلاحی، پیشرفت قابل توجهی داشته است.[1] در سال ۲۰۱۰ مجمع عمومی ایکائو، شفاف‌سازی و همچنین به اشتراک‌گذاری اطلاعات ایمنی را به عنوان یکی از اصول مهم و اساسی در سیستم حمل ونقل هوایی شناسایی کرد و بر این اساس، دبیرکل را موظف دانست تا از اول ژانویه ۲۰۱۱، به منظور تکامل برنامه جهانی نظارت بر ایمنی هوانوردی، «رویکرد پایش مستمر»[2] را جهت ارزیابی ظرفیت‌های نظارتی دولت‌های عضو بر پایه بنیانی جهانی تأسیس کند که عواملی را تحلیل کند که ایمنی را با خطر روبه رو می‌سازد.[3]

لازم به ذکر است که پیش از آن، ایکائو اطلاعات کافی از حمل ونقل هوایی کشورها نداشت، به این معنی که به دلیل نظارت اختیاری شورای ایکائو، تنها اطلاعاتی که دولت‌ها به میل خویش در اختیار ایکائو قرار می‌دادند، بررسی می‌شد. اما با اجرای برنامه بازرسی جدید، ایکائو توانست رأساً اطلاعات دست اول از کشورهای عضو به دست آورد. انتشار اطلاعات دولت ذیربط به این دلیل صورت می گیرد که «در سطح اجرای استانداردها، به شفافسازی کامل، نیازی حیاتی وجود دارد و این ضروری است که همه کشورها از وجود این تفاوتها اطلاع کافی داشته باشند»[4] زیرا اگر به عنوان مثال، در کشوری برخی استانداردها (حتی به طور جزئی) رعایت نشود و تمامی خدمات و تسهیلات هوانوردی در دسترس نباشد، عدم اطلاع اپراتورهای هواپیما از این امر موجب می شود تا آنها وجود استاندارهای بین‌المللی را مفروض دانسته و بر مبنای استاندارهای بین‌المللی شروع به فعالیت کنند. در این صورت، چنین وضعیتی قطعاً ایمنی هواپیما را دچار مخاطره خواهد کرد. همچنین کاهش ارتباطات هوانوردی با کشور مربوطه و عدم اعطای مجوز عبور به هواپیماهای آن کشور می‌تواند از دیگر دلایل انتشار اطلاعات به شمار رود که دولت‌ها را وادار به اعمال استانداردها و اصلاح نظامات داخلی خود خواهد ساخت.[5]

مهمترین اقدام در زمینه اصلاح مقررات نظارت بر ایمنی هوانوردی دولت های عضو و حرکت در مسیر شفاف سازی، در سال ۲۰۰۶ صورت گرفت. رؤسای سازمان های هواپیمایی کشوری ـ از میان ۱۹۰ دولت عضو، ۱۵۳ دولت ـ توافق کردند نام دولت‌هایی که نتوانند تا ۲۳ مارس ۲۰۰۸ برای بازرسی ایمنی در چارچوب «برنامه جهانی بازرسی نظارت بر ایمنی» با ایکائو توافقی حاصل تا پایان سال ۲۰۰۶ بیش از ۱۰۰ ۱۱۵ کنند، منتشر نمایند و این نام‌ها بر سایت ایکائو قرار گیرد.[6] کشور با بازرسی ایکائو از مقررات و

1- Huang, Jiefang, "Aviation Safety, ICAO and Obligations Erga omnes", op. cit. . , p. 68.
2- Continuous Monitoring Approach (CMA)
3- ICAO Doc. 9958, Assembly Resolutions in Force (as of 8 October 2010): Resolutions: A37-5: "The Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) Continuous Monitoring Approach".

۴- محمودی، پیشین، ص۴.

۵- سیاست افشاگری ازجمله مهمترین ضمانت اجراهای سازمان ها به شمار می رود، چرا که دولتها به حیثیت بین المللی خود سخت وابسته هستند. برای مطالعه بیشتر، ن. ک: زمانی، پیشین، صص ۱۸۳-۱۸۱.

۶- در بالا به دلایل افشای اطلاعات اشاره شد.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

سیستم‌های نظارتی، در چارچوب «برنامه جهانی بازرسی نظارت بر ایمنی» موافقت کردند[1]. همچنین، جهت اجرای بهتر و مؤثرتر بازرسی مزبور، یادداشت تفاهمی میان ایکائو و« اتحادیه حمل ونقل هوایی بین‌المللی»[2] به امضا رسید که به موجب آن، این دو سازمان، ملزم شدند تا جهت شناسایی خطرات بالقوه و پیشگیری از وقوع حوادث هوانوردی، اطلاعات ایمنی را که از بازرسی‌ها به دست آورده‌اند در اختیار یکدیگر گذاشته و همچنین، کارشناسان خود را در صورت نیاز و به موجب درخواست، به عنوان ناظر برای نظارت بر حادثه یا انجام بازرسی، در اختیار یکدیگر قرار دهند.[3] قابل توجه است که یاتا، در سال ۲۰۰۳ و پیش از این تفاهم‌نامه، برنامه «بازرسی ایمنی عملیاتی»[4] برای متصدیان حمل ونقل هوایی ایجاد کرده بود که استانداردهای بازرسی مقرر در آن، در هشت حوزه شامل بازرسی ۱ (همکاری سازمان‌ها و مدیریت سیستم‌ها، ۲) عملیات پرواز، ۳) کنترل عملیاتی، ۴) مهندسی، تعمیر و نگهداری هواپیما، ۵) کابین عملیات، ۶) هماهنگی با هواپیما در سطح زمین، ۷) حمل ونقل و ۸) امنیت عملیاتی[5] متمرکز شده بود.

نقص‌های اساسی که در بازرسی اولیه ایمنی ایکائو و اداره هواپیمایی فدرال آمریکا شناسایی شد، نشان داد این نقص‌ها اصولاً از سه دسته خارج نبوده و عبارتند از:

۱) نبود قوانین و قواعد اساسی هوانوردی،

۲) عدم موفقیت سازمان های هواپیمایی کشوری در اجرای قوانین و مقررات ایمنی،

۳) عدم موفقیت مقررات داخلی در مطابقت (یکسان‌سازی) با استانداردهای مندرج در ضمائم کنوانسیون شیکاگو.[6]

نقص‌هایی که با «استانداردها و رویه‌های پیشنهادی» مرتبط بود شامل این موارد است: اهمال مقامات مسئول در انجام صحیح بازرسی‌های لازم پیش از صدور گواهینامه برای متصدیان، سازمان‌های تعمیر و نگهداری و نیز مراکز آموزشی هوانوردی، صدور، تمدید اعتبار و تجدید مجوز و گواهی‌های مربوطه بدون توجه به مراتب و مقررات قانونی، تصویب نادرست آیین‌نامه و اسناد مرتبط با هوانوردی، عملکرد ضعیف در شناسایی مواردی که تهدید ایمنی هوانوردی محسوب می‌شود، عدم توجه به نقص‌های ایمنی شناسایی شده و انجام اقدامات جبرانی برای رفع آنها.[7]

1- Dempsey, op. cit. . , p. 105.
2- International Air Transport Association (IATA)
3- Ibid.
4- Operational Safety Audit (IOSA)
5- IATA Operational Safety Audit Designed for the Aviation Industry (2007), pdf, p. 7, Available at: http://www.aviation-quality-services. com/fileadmin/files/IOSA_Information_Brochure. pdf
6- Dempsey, op. cit. . , p. 106
7- Ibid.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

از اول ژانویه تا ۳۰ ژوئیه ۲۰۱۰، شصت پروژه همکاری فنی در سطح ملی و بیست پروژه همچنین قطعنامه ۱۲۳ منطقه‌ای به منظور گسترش بیشتر ایمنی هوایی در سراسر جهان ایجاد شد.[1] همچنین قطعنامه A37-1 بر نیاز به توسعه اصل شفاف‌سازی و به کارگیری اطلاعات حاصل از آن به شیوه‌ای منصفانه و سازگار برای بهبود ایمنی هوانوردی تأکید کرده است.[2] منفعت عمومی در انتشار اطلاعات حاصل از بازرسی‌های ایکائو با احترام به اصل حاکمیت دولت‌ها موجب شد تا بیشتر اطلاعات در خصوص عدم تطابق و فقدان عملکرد مؤثر ایمنی دولت‌های بازرسی شونده تا حد امکان در دسترس عموم قرار بگیرد.

٤- نتیجه‌گیری

پایه اصلی اعتماد عموم به صنعت حمل و نقل هوایی به عنوان شرط ضروری رشد و توسعه صنعت و اقتصاد ایمنی هواپیمایی است. توسعه هوانوردی به خارج از مرزهای ملی، ضرورت وجود مقررات متحدالشکل در عملیات پرواز، حفظ ایمنی هوانوردی و لزوم همکاری‌های بین‌المللی برای ارتقای ایمنی پروازهای هوایی، ایمنی هوانوردی را از صلاحیت مطلق حاکمیتی دولت‌ها خارج ساخته و آن را در صلاحیت ایکائو قرار داده است. کمیسیون ناوبری هوایی ایکائو، ایمنی هوانوردی را به معنای نبود خطر غیرقابل قبول، نسبت به خسارات وارده به افراد یا هواپیما و اموال آن دانسته است. کنوانسیون شیکاگو، تهیه و تصویب استانداردها و رویه‌های پیشنهادی را با هدف ارتقای ایمنی و همچنین نظارت بر ایمنی، به عهده ایکائو گذاشته و لذا معیار تعیین میزان ایمنی هوانوردی دولت‌ها و انطباق مقررات آنها با حداقل استانداردهای مصوب ایکائو تعیین می شود. نظارت ایکائو بر ایمنی هوانوردی، مدت‌ها صرفاً بر پایه گزارش‌های دولت ها استوار بود. تحول مفهوم حاکمیت مطلق دولت‌ها و گرایش به سوی حاکمیت نسبی و نیز گسترش عملکرد یک جانبه دولت‌ها برای نظارت بر ایمنی، درنهایت منجر به تصویب قطعنامه مجمع عمومی ایکائو و گسترش صلاحیت نظارت بر ایمنی و امنیت توسط آن شد. به بیان بهتر، پیش از تصویب مجمع عمومی، شورای ایکائو تنها به صورت غیرمستقیم بر عملکرد دولت‌ها در خصوص رعایت استانداردهای هوانوردی نظارت می‌کرد اما با تصویب مجمع عمومی، امروزه شورا می‌تواند به صورت مستقیم نیز نظارت‌هایی داشته باشد. گذشت هفت دهه از فعالیت ایکائو نشان می‌دهد که این سازمان، عزم خود را برای توسعه و ارتقای ایمنی و نظم هوانوردی بین المللی جزم کرده است. تغییر مبنای حقوقی وظیفه نظارتی ایکائو بر ایمنی و امنیت، از اختیاری بودن به سوی الزامی شدن و تغییر ماهیت نظارت غیرمستقیم ایکائو به نظارتی مستقیم، خود گویای توجه دولت‌ها به اهمیت و ضرورت مقوله ایمنی و امنیت پرواز است. امروزه دولت‌ها خود را در انجام

1- Doc. 9921, High-level Safety Conference, Assembly- Thirty Seventh Session. Supplement, August 2010.

2- ICAO Doc 10022, ICAO Assembly Resolution in Force (4 October 2013), A37-1. "Principles for a code of conduct on the sharing and use of safety information", 1-52.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

اقدامات لازم برای تأمین ایمنی هوانوردی ملزم دانسته و در نتیجه متعهد هستند هر اقدامی که برای توسعه و ارتقای ایمنی هوانوردی لازم باشد، انجام دهند. این بدان معناست که اجماع دولت‌ها و رویکرد آنها، از جمله اقدامات مؤثر و قابل توجه ایران در کاهش اختلاف عملکردها و به کارگیری مؤثر استانداردها و رویه‌های پیشنهادی و افزایش ضریب ایمنی هوایی در پذیرش مسئولیت مشترک در حفظ ایمنی هوانوردی، مهمترین مبنای اعمال استانداردها و قبول اجرای بازرسی‌های ایکائو در نظارت بر ایمنی است.

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

فهرست منابع و مآخذ

الف) منابع فارسی:

۱- جباری، منصور، حقوق بین‌الملل هوایی، تهران، انتشارات فروزش، چاپ اول، ۱۳۸۱.

۲- . . . ، . . . ، حقوق هوایی از منظر حقوق داخلی و بین‌الملل، تهران، انتشارات شهر دانش، چاپ اول، ۱۳۹۳.

۳- نواده توپچی، حسین، مقدمه‌ای بر حقوق بین‌الملل هوایی، تهران، انتشارات خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۰.

۴- زمانی، سیدقاسم، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، تهران، انتشارات شهر دانش، چاپ اول، ۱۳۹۲.

۵- محمودی، سیدهادی، گلرو، علی اکبر، «بررسی ابعاد حقوقی استانداردها و رویههای پیشنهادی مصوب ایکائو»، مجموعه مقالات سومین همایش ایمنی هوانوردی، تهران، ۲۷ـ۲۶ آذرماه. ۱۳۸۴

۶- جباری، منصور، «مطالعه ی تطبیقی ثبت و تابعیت هواپیما»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، سال هفتم، شماره ۱۶، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی (ره)، ۱۳۸۱.

۷- جباری، منصور، قلندری، مرضیه، «نظارت ایکائو بر استانداردها و رویه‌های پیشنهادی هوانوردی»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۵۳، ۱۳۹۴.

۸- محمودی، سیدهادی، «ابعاد حقوقی مقابله با هواپیماربایی در پرتو تحولات حقوقی پس از یازده سپتامبر ۲۰۰۱»، مجله مطالعات حقوق کیفری و جرم شناسی، شماره ۲و ۳، ۱۳۹۴.

ب) منابع لاتین:

1- Huang, Jiefang, Aviation Safety and ICAO, The Netherlands; Kluwer Law Publisher, 2009.

2- Dempsey, Paul Stephen, Public International Air Law, Canada; McGill University, 2008. The Concise Oxford Dictionary, 9th edition, Oxford University Press, 1995.

3-Huang, Jiefang, "Aviation Safety, ICAO and Obligations Erga Omnes", Chinese Journal of International Law, vol. 8, No. 1; 63-79, 2009.

4-Miller, C. O. "State of the Art in Air Safety", Journal of Air Law and Commerce, 343-347, 34, 1957.

5-Wassenbergh, H. , "Safety in Air Transportation and Market Entry", (April, 1998) XXIII:2 Air and Space Law. 98 continuous monitoring approach.

6- ICAO Doc. 10022, Assembly Resolutions in Force (as of 4 October 2013): Resolutions: A38-5: "Regional cooperation and assistance to resolve safety deficiencies, establishing priorities and setting measurable targets".

7- ICAO Doc 10022, ICAO Assembly Resolution in Force (4 October 2013), A37-1. "Principles for a code of conduct on the sharing and use of

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

safety information". ICAO Assembly Resolution, A37-16. "The Safety Fund (SAFE)"
8-ICAO Working Paper AN-WP/7699, Determination of a Definition of Aviation Safety, 11 December, 2001.
9-The Appendix to the ICAO Working Paper, DGCA/97-WP/4, "Dealing with Confidentiality and Sovereign Issues", 2 October, 1997.
10-ICAO State letter AN 11/41-05/87, 12 August 2005. at Attachment A, A-2.
11- P. C. I. J. Reports, 7 September 1927, Lotus Case, Series A, No. 10 at 18. Security Council Resolution. 2166, 2014.
12-Huang, Jiefang, Aviation Safety through the Rule of Law- ICAO's Mechanisms and Practices, Kluwer Law International, 2009.
13-Miller, C. O. (1957), State of the Art in Air Safety, JALC.
14-Wassenberg, H. , Safety in Air Transportation and Market Entry, Air and Space Law, 28, 1998.
15-Judgment of International Tribunal for the Law of Sea, 1 July 1999, available at: www. itlos. org/start2-en. html.
16-Diederils, Verschoor, An Intoduction to Air Law, Boston, Kluwer Law Publisher, 1993 .
17-Available at: " http://www.icao.int/secretariat/postalhistory/the Warsaw System on air carriers liability. htm".
18- https://www. imf. org/external/np/fin/data/rms_sdrv. aspx.
19-ICA0 Doc. C-WP/10853.
20-http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/MP4_EN. pdf
21-Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air 1999.
22-The Convention for the unification of certain rules relating to International carriage by air signed at Warsaw 1929 .
23. http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/ Guadalajara _ EN. p d.
24. http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/ Guatemala_ EN. pdf

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]

[Downloaded from jlawst.ir on 2025-07-25]