

Legal Analysis of the Statute of the Civil Aviation Organization of Iran: Existing Capacities and the Requirements for Revision

1. Vahideh Najafi: Doctoral Student, Department of Public Law, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran
2. Mehdi Shabannia Mansour*: Assistant Professor, Department of Public Law, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran.
Email: Mehdi.shabannia@gmail.com (Corresponding Author)
3. Seyed Javad Mirghasemi: Assistant Professor, Department of Public Law, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran

ABSTRACT

Following the Civil Aviation Act of 1949 and its subsequent amendments, the Statute of the Civil Aviation Organization has served as the legal foundation for the institutional structure of the Civil Aviation Organization of Iran, defining the principal framework for regulation, oversight, and policymaking within the aviation industry. Despite the latent capacities embedded in this document—including extensive statutory powers granted to the Civil Aviation Organization—the obligations arising from international instruments and conventions, together with the evolving and dynamic nature of the aviation sector, appear to have rendered a revision of this statute unavoidable. Through an analytical–critical approach, this study identifies the existing capacities of the statute while elucidating its legal and institutional gaps and challenges. It demonstrates that inconsistencies between certain provisions and the principles of regulation and accountability have constrained the statute’s overall effectiveness. The findings indicate that revising and structurally reforming the statute is fundamentally necessary to enhance transparency, accountability, compliance with international standards, and governance mechanisms—thereby strengthening the position of the Civil Aviation Organization within the national aviation industry and ensuring the safety and efficiency of the national aviation network.

Keywords: *Statute of the Civil Aviation Organization, regulation, accountability, efficiency*

How to cite: Najafi, V., Shabannia Mansour, M., & Mirghasemi, S. J. (2026). Legal–Analytical Examination of Israel’s Military Attack on Iran’s Nuclear Facilities on June 13, 2025: Legal Analysis of the Statute of the Civil Aviation Organization of Iran: Existing Capacities and the Requirements for Revision. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 8(2), 1-17.

© 2026 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 02 September 2025
Revise Date: 26 November 2025
Accept Date: 30 November 2025
Initial Publish Date: 04 December 2025
Final Publish Date: 22 June 2026



تحلیل حقوقی اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری ایران؛ ظرفیت‌های موجود تا الزامات بازنگری

۱. وحیده نجفی: دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
۲. مهدی شعبان نیا منصور*: استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. پست الکترونیک: Mehdi.shabannia@gmail.com (نویسنده مسئول)
۳. سیدجواد میرقاسمی: استادیار گروه حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

چکیده

اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری بعد از قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ و اصلاحات بعدی آن، مبنای حقوقی برای نهاد و ساختار سازمان هواپیمایی کشوری ایران به شمار رفته و چارچوب اصلی تنظیم‌گری، نظارت و سیاست‌گذاری در صنعت هوانوردی را تعیین می‌نماید. به رغم ظرفیت‌های نهفته در این سند از جمله اختیارات قانونی گسترده مرتبط با سازمان هواپیمایی کشوری، گویی الزامات ناشی از اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی و تغییرات و پویایی صنعت هوانوردی، احتمال بازنگری در این سند را اجتناب‌ناپذیر ساخته است. این پژوهش با رویکردی تحلیلی-انتقادی، ضمن شناسایی ظرفیت‌های موجود اساسنامه، به تبیین خلأها و چالش‌های حقوقی و نهادی آن پرداخته و نشان می‌دهد که عدم انطباق برخی مفاد با اصول تنظیم‌گری، پاسخگویی و کارآمدی اساسنامه را با محدودیت مواجه ساخته است. یافته‌ها حاکی از آن است که بازنگری و اصلاح ساختاری اساسنامه موصوف، در راستای ارتقای شفافیت، پاسخگویی، انطباق با استانداردهای بین‌المللی و تقویت ابزارهای حکمرانی، ضرورتی اساسی برای ارتقای جایگاه سازمان هواپیمایی کشوری در صنعت هوانوردی کشوری و تضمین ایمنی و کارآمدی شبکه هوانوردی کشوری به شمار می‌آید.

واژگان کلیدی: اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری، تنظیم‌گری، پاسخگویی، کارایی

نحوه استناددهی: نجفی، وحیده، شعبان نیا منصور، مهدی، و میرقاسمی، سیدجواد. (۱۴۰۵). تحلیل حقوقی اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری ایران؛ ظرفیت‌های موجود تا الزامات بازنگری. *پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست*، ۸(۲)، ۱۷-۱.

© ۱۴۰۵ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱۱ شهریور ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۵ آذر ۱۴۰۴

تاریخ پذیرش: ۹ آذر ۱۴۰۴

تاریخ چاپ اولیه: ۱۳ آذر ۱۴۰۴

تاریخ چاپ نهایی: ۱ تیر ۱۴۰۵

صنعت هوانوردی یکی از ستون‌های کلیدی توسعه اقتصادی و اجتماعی در دنیای مدرن است به طوری که نه تنها امکان جابه‌جایی سریع و ایمن مسافران و کالاها را فراهم می‌کند، بلکه تأثیرات گسترده‌ای بر جنبه‌های مختلف زندگی بشری دارد. به بیان دیگر، امروزه در تمام دنیا صنعت حمل و نقل به عنوان گلوگاه اقتصادی جامعه شناخته شده است و حمل و نقل هوایی نیز با فراهم آوردن امکان انتقال سریع بار و مسافر به تمام نقاط دنیا، به یکی از اجزای اصلی این صنعت تبدیل گشته و نقش عمده‌ای را در توسعه اقتصادی کشورها ایفا می‌نماید. حجم گسترده جابجایی بار و مسافر توسط هواپیما از یک سو و وابستگی تجارت در دنیای امروز به حمل و نقل هوایی از سوی دیگر باعث شده تا اقتصاد جهان به حد قابل ملاحظه‌ای به این صنعت گره بخورد. هوانوردی کشوری شامل تمام فعالیت‌هایی می‌شود که به طور مستقیم در جابجایی مسافر و کالا نقش دارند و دارای بازیگران و ذینفعان است که از جمله آن می‌توان فرودگاه، شرکت هواپیمایی به عنوان متصدی حمل و نقل مسافر و کالا، ارائه‌دهندگان خدمات ناوبری، سازندگان وسایل پرنده و بدنه و موتور، تعمیر و نگهداری سیستم هواپیما، سازندگان وسیله پرنده، اشخاص به عنوان مسافر و یا صاحبان کالا و را نام برد. اهمیت این صنعت در راهبری و مدیریت آن توسط یک سیستم کارآمد، نمود خواهد داشت و چنین بستری، مستلزم وجود یک نهاد حاکمیتی مقتدر و کارآمد برای تنظیم‌گری، نظارت و سیاست‌گذاری است. در حقیقت، صنعت هوانوردی به‌عنوان یکی از پیچیده‌ترین و فناوریانه‌ترین حوزه‌های حمل‌ونقل، نیازمند ساختار حکمرانی کارآمد و تنظیم‌گرانه‌ای است که بتواند هم زمان اهداف بنیادین ایمنی و امنیت را در کنار توسعه و کارایی ساختاری تأمین کند. در ایران، سازمان هواپیمایی کشوری به موجب ماده ۵۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، واجد اساسنامه‌ای مستقل به مثابه نقشه راه فعالیت‌های سازمان هواپیمایی کشوری گردید تا به منظور ساماندهی امور اداری، مالی و استخدامی خود از چابکی و پاسخگویی بیشتری برخوردار شود. با این حال، بررسی محتوای این اساسنامه نشان می‌دهد که علی‌رغم تأکید قانون‌گذار بر اصلاح ساختار نهادی و ارتقای شفافیت مالی، متن مصوب بیش از هر چیز به تکرار وظایف فنی و حاکمیتی سازمان پرداخته است. در نتیجه، نوعی شکاف میان هدف قانون‌گذار در جهت ساماندهی نهادی و افزایش کارایی و واقعیت اساسنامه به منظور تدوین مأموریت‌های فنی و اجرایی شکل گرفته است. از سوی دیگر، تحول سریع فناوری‌های نوین هوانوردی - نظیر پهپادها، سامانه‌های هوایی خودکار، و الزامات زیست‌محیطی صنعت هواپیمایی - ضرورت بازنگری در کارکرد تنظیم‌گرانه سازمان را دوچندان ساخته است. در چنین شرایطی، پرسش اصلی آن است که آیا اساسنامه کنونی سازمان هواپیمایی کشوری توان پاسخ‌گویی به الزامات حقوقی و تنظیم‌گرانه روزآمد را دارد یا خیر؟

بررسی حقوقی اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری، به‌ویژه از حیث هدف مقنن در تدوین آن و میزان تحقق اهداف مذکور، از جمله موضوعاتی است که تاکنون در ادبیات حقوق هوایی مورد توجه و مطالعه قرار نگرفته است، بنابراین، پژوهش پیشرو بر آن است تا ضمن تحلیل مبانی و اهداف تصویب اساسنامه، میزان موفقیت آن در دستیابی به کارکردهای مورد انتظار و نیز تأثیر آن بر توسعه و ساماندهی صنعت هوانوردی کشوری و غیرنظامی را مورد ارزیابی قرار دهد.

۱- ماهیت اساسنامه‌های سازمان‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت

اساسنامه به مجموعه‌ای از مقررات و ضوابط اطلاق می‌شود که نحوه سازمان‌دهی، اداره و فعالیت یک نهاد، گروه یا جمعیت را تعیین می‌کند. این سند، چارچوب حقوقی و اجرایی سازمان را مشخص کرده و روابط میان اعضا، ارکان و اهداف آن را تبیین می‌نماید. اساسنامه در حوزه‌های مختلف از جمله در حقوق شرکت‌ها، انجمن‌های صنفی، مؤسسات آموزشی و سازمان‌های انتفاعی و غیرانتفاعی، به عنوان مرجع قانونی و

اجرائی مورد استفاده قرار می‌گیرد (Ja'fari Langaroudi, 1953). بدین ترتیب، همانطور که این سند در ارتباط با شرکت‌های خصوصی، نشانگر هویت و ماهیت آن شرکت است، اساسنامه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی به دلیل تأثیرشان در نظام اداری کشور و به تبع آن حقوق شهروندان، اهمیت دوچندانی دارد.

تا پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، اصل ۸۵ این قانون هیچ حکمی در خصوص نحوه تصویب اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت پیش‌بینی نکرده بود. بر همین اساس، مجلس شورای اسلامی در برخی موارد اختیار تصویب این اساسنامه‌ها را به دولت واگذار می‌کرد. با این حال، موضع شورای نگهبان در قبال این اقدام یکسان نبود؛ بدین معنا که در برخی موارد چنین تفویض اختیاری را بلاشکال تلقی می‌کرد، اما در موارد دیگر، با استناد به اصل ۸۵ و با تأکید بر ضرورت تعیین ضابطه و چارچوب قانونی مشخص، نسبت به این امر ایراد وارد می‌نمود^۱ (Taghizadeh, 2017). با تصویب لایحه تعیین مرجع تصویب و یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها در تاریخ ۱۳۶۶/۹/۲۲ و تأیید آن به موجب نظر شماره ۹۹۰۵ شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۶/۹/۲۶، قاعده‌ای مقرر گردید که به موجب آن، تصویب و یا هرگونه تغییر در اساسنامه‌های مزبور منوط به اخذ مجوز از مجلس شورای اسلامی گردید (دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹: ۸) لیکن، تصویب قانون یادشده نیز در عمل نتوانست به نحو مؤثری معضل موجود را مرتفع سازد؛ به‌گونه‌ای که پس از آن نیز پدیده تفویض اختیار مجلس به دولت در خصوص تصویب اساسنامه‌ها استمرار یافت.

در جریان برگزاری جلسات شورای بازنگری قانون اساسی، موضوع نحوه تصویب اساسنامه‌ها نیز در زمره مباحث مطروحه قرار گرفت. اگرچه برخی از اعضا، طرح این بحث را خارج از حدود هشت‌گانه تعیین‌شده توسط حضرت امام خمینی (ره) برای بازنگری قانون اساسی تلقی می‌کردند، لیکن با تشخیص اکثریت اعضا، بررسی آن به دلیل اهمیت و ضرورت موضوع در دستور کار قرار گرفت. نهایتاً راهکاری مبتنی بر ایجاد استثنایی بر اصل صلاحیت تقنینی مجلس اتخاذ شد که مطابق این سازوکار، اساسنامه سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت می‌بایست در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس تصویب شود و در موارد خاص نیز اختیار تصویب اساسنامه‌ها از سوی مجلس به دولت تفویض گردد (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۱۰۵ و ۱۱۰۶).

فلسفه این تدبیر آن بود که از یک‌سو انسجام و هماهنگی لازم در اساسنامه‌ها تضمین شود و از سوی دیگر، اقتضای سرعت عمل دولت در اداره امور اجرایی نیز رعایت گردد. بدین ترتیب، اصل مزبور در قانون اساسی بازنگری‌شده، استثنائات مشخصی بر صلاحیت انحصاری مجلس در حوزه قانونگذاری به رسمیت شناخت^۲. به بیان دیگر، با تتبع در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی و با توجه به اینکه اساسنامه‌های یادشده به تصویب هیات وزیران می‌رسد و ملاک در تمیز قانون از مقرر مرجع تصویب آن است، می‌توان چنین بیان داشت

^۱ - اصل ۵۸ قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۵ مقرر می‌داشت: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمیتواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری میتواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۱۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین مینماید به‌صورت آزمایشی اجرا میشوند و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود.»

^۲ - مراجعه شود به: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91454>

^۳ - برابر اصل ۸۵ قانون اساسی اصلاحی ۱۳۶۸، ۰۵، ۰۶ مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتهای، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد، دراین صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به ترتیب مذکور دراصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجراء به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

که ماهیت اساسنامه‌هایی که در چهارچوب اصل ۸۵ به تصویب هیات وزیران می‌رسند، مصوبه دولتی بوده و نمی‌توان عنوان قانون یا در حکم قانون به آنها اطلاق کرد. از این رو علاوه بر نظارت پیشینی شورای نگهبان که این‌گونه مصوبات را از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌دهد و نظارت رئیس مجلس از لحاظ عدم مغایرت آنها با قوانین عادی، این‌گونه مصوبات مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری نیز قرار می‌گیرند و رویه دیوان نیز گواه همین موضوع است که این نیز موید و مصدق مقررہ تلقی شدن اساسنامه‌های مزبور می‌باشد (Saberi, 2024).

۲- جایگاه سازمان هواپیمایی کشوری در نظام حقوقی ایران

با توجه به اهمیت جایگاه صنعت حمل و نقل هوایی در عرصه ملی و بین‌المللی، نهادها و سازمان‌های عدیده‌ای در ارتباط با این صنعت در عرصه بین‌المللی و کلی عهده‌دار تنظیم روابط ذینفعان و بهره‌برداران صنعت هوانوردی می‌باشند که در بعد بین‌المللی سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری (ایکائو) با هدف اطمینان از رشد منظم و ایمن هواپیمایی کشوری بین‌المللی در سراسر جهان، تشویق صنعت هواپیمایی برای مقاصد صلح جویانه و ترغیب توسعه خطوط هوایی، فرودگاه‌ها و تسهیلات هوانوردی، جلوگیری از تضییع اقتصادی ناشی از رقابت مضره و از بین بردن تبعیض میان کشورهای عضو، براساس کنوانسیون بین‌المللی هواپیمایی کشوری (شیکاگو ۱۹۴۴)، تشکیل گردیده است. در بعد ملی نیز سازمان هواپیمایی کشوری قدیمی‌ترین و البته مهم‌ترین نهاد مرتبط متولی صنعت حمل و نقل هوایی محسوب می‌شود. به طوری که در سال ۱۳۲۵ دولت ایران اداره‌ای به نام اداره کل هواپیمایی کشوری را تاسیس کرد که دفتر مرکزی آن در ساختمان شمس‌العماره کاخ گلستان قرار داشت و یک سال بعد پس از دریافت بودجه لازم به فرودگاه مهرآباد منتقل شد.^۱ سه سال پس از تاسیس سازمان هواپیمایی کشوری، در ۱۳۲۸، قانون این سازمان تحت عنوان قانون هواپیمایی کشوری توسط کمیسیون‌های راه و دادگستری مورد تصویب قرار گرفت. در ادامه، برابر قانون تغییر نام وزارت راه به وزارت راه و ترابری و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۳ اداره کل هواپیمایی کشوری، از وزارت راه منتزع و با نام سازمان هواپیمایی کشوری با کلیه کارکنان، تشکیلات، بودجه، اعتبارات، دارایی، تعهدات و وظایف آن، به صورت سازمان وابسته به وزارت جنگ منتقل می‌گردد^۲ و بدین تربیت در این بازه زمانی، شاهد این هستیم که کلیه اختیارات و وظایف وزیر راه به نحو مذکور در قوانین و مقررات مربوط به هواپیمایی کشوری به وزیر و وزارت جنگ واگذار شده و رئیس سازمان هواپیمایی کشوری سمت معاونت وزارت جنگ را داشت. بعدها، سازمان هواپیمایی کشوری، به عنوان نماینده دولت در اعمال حاکمیت بر صنعت هوانوردی، در اجرای قانون هواپیمایی کشوری و مطابق با ماده (۵) اصلاحی ۱۳۶۷ به عنوان سازمانی مستقل، وابسته به وزارت راه و شهرسازی تأسیس می‌شود.^۳ سازمان موصوف توسط رئیسی اداره می‌شود که در عین حال معاون وزیر راه و شهرسازی نیز بوده و به پیشنهاد وزیر راه و

^۱ - به پورتال سازمان هواپیمایی کشوری مراجعه کنید.

^۲ - ماده ۴ از قانون تغییر نام وزارت راه به وزارت راه و ترابری و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن مصوب ۱۳۵۴

^۳ - بر خلاف مفاد ماده (۵) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ که اداره کل هواپیمایی کشوری را به عنوان اداره‌ای مستقل می‌دانست که زیر نظر وزیر راه وظایف قانونی خود را انجام می‌دهد، در اصلاح بعمل آمده در سال ۱۳۶۷، سازمان هواپیمایی کشوری را به عنوان دستگاهی مستقل وابسته به وزارت راه و شهرسازی نام می‌برد. حال نکته قابل تامل این است که منظور مقنن از مستقل وابسته چیست؟ البته با مذاقه و تامل در سازوکار اداره سازمان هواپیمایی کشوری چنین مستفاد است، به رغم استقلال این سازمان از لحاظ قانونی و اداری، با لحاظ انتخاب رییس سازمان مزبور توسط وزیر راه و شهرسازی، این سازمان تحت نظارت این نهاد بالادستی می‌باشد.

شهرسازی و تصویب هیات دولت برای مدت حداکثر سه سال به این سمت منصوب می‌شود که انتصاب مجدد وی به این سمت به روال فوق بلامانع می‌باشد.^۱

سازمانی که ابزار اعمال حاکمیت دولت در صنعت هوانوردی کشور است و مطابق قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ به عنوان سازمانی مستقل وابسته به وزارت راه و شهرسازی با هدف اساسی و اولیه تامین ایمنی و سلامت پروازها در فضای هوایی کشور با وظیفه نظارت بر فعالیت‌های هواپیمایی کشوری طبق مقررات مربوط به منظور جلوگیری از وقوع مخاطرات و رقابتهای مضره میان متصدیان حمل و نقل هوایی و حفظ مصالح عمومی، اهتمام در پیشرفت و توسعه هواپیمایی کشوری و تربیت متخصصان فنی هواپیمایی کشوری به وجود آمده است. نکته قابل تامل این است که بنا بر حکم مندرج در قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (۴۴) مالکیت، سرمایه گذاری و مدیریت سازمان هواپیمایی کشوری منحصر در اختیار دولت می‌باشد.^۲ سازمان هواپیمایی کشوری به عنوان نهاد ذیصلاح دولتی در حوزه هوانوردی کشوری، در راستای الزامات و استانداردهای بین المللی صادره توسط ایکائو، اقدام به رگولاتوری و مقررات گذاری می‌نماید و این وظیفه خطیر به مرور زمان با پیشرفت و تکامل فناوری‌های هوانوردی و افزایش ذینفعان این صنعت از جمله خطوط هواپیمایی، مالکان و بهره برداران هواپیما، ارایه دهندگان خدمات ناوبری و فرودگاهی، مالکان و متصدیان فرودگاه‌ها، شرکت‌های هندلینگ و ... به بهره‌مندی از ابزارهای پیچیده جهت هدایت و نظارت توسط دولت نیاز یافت. به بیان دیگر، سازمان هواپیمایی کشوری بنا بر وظایف و اختیارات قانونی باید طوری روابط میان ذینفعان را با هم و با خود تنظیم‌گری نماید که تجارت در این عرصه منجر به نادیده گرفتن ایمنی و امنیت هوانوردی از سوی بهره برداران نگردد، چرا که بی تردید هر فعالیت اقتصادی زمانی دارای عملکرد بهینه است که در چارچوب قوانین و مقررات باشد. این قوانین، مقررات و اسناد ملی بالادستی چارچوب و حدود یک حوزه و زیرساخت‌های لازم جهت ایجاد، ادامه و خاتمه یک فعالیت اقتصادی را معین می‌نمایند. بنابراین، مناسب است که برنامه‌ریزی برای هر فعالیت اقتصادی، با نگاهی به قوانین و مقررات و اسناد جاری مربوطه صورت پذیرد و در همین راستا، قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ در زمره یکی از مهمترین قوانین حاکم بر صنعت هوانوردی کشور است که قواعد مهمی را در جهت نظم بخشی به حمل و نقل هوایی کشورمان مقرر نموده است. وظایف و اختیارات سازمان هواپیمایی کشوری در قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ و اصلاحات آن، مصوبه شورای عالی اداری مصوب ۱۳۷۳ و نیز آیین‌نامه‌ها و مصوبات هیات وزیران خاص در حوزه هوانوردی در ادوار زمانی مختلف مقرر شده است. نکته شایسته توجه این است که هرچند مقنن در قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ به نحوه اداره سازمان هواپیمایی کشوری کمترین توجهی نداشته، لیکن، در اصلاح قانون مذکور به سال ۱۳۶۷، طی تبصره ۲ الحاقی ماده ۵، این سازمان مکلف به تهیه اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی این ماده حداکثر ظرف مدت شش ماه و سیر

^۱ - ماده (۵) قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ بدین شرح بوده است: «برای اجرای این قانون اداره مستقلی به نام اداره کل هواپیمایی کشوری در وزارت راه تأسیس می‌شود و اداره امور آن به عهده رییس کلی خواهد بود که دارای سمت معاونت وزارت راه می‌باشد و با تصویب هیأت‌وزیران به فرمان همایونی برای مدت سه سال منصوب می‌گردد و پس از انقضای مدت مزبور انتصاب او به نحو فوق قابل تجدید می‌باشد اداره مزبور در انجام وظایف خود از نظر مالی و استخدامی و اداری طبق مقررات مربوطه تحت نظر وزیر راه مستقلاً اقدام می‌نماید و سازمان آن به موجب تصویب‌نامه هیأت وزیران تعیین می‌شود».

^۲ - بند (ج) تبصره (۳) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مراجعه شود به :

مراحل استصوابی آنها در هیات وزیران از طریق وزارت راه و ترابری گردیده است^۱ لیکن تا سال ۱۳۹۵، حکم قانونی مزبور اجرا نگردیده و هیچ اساسنامه مدونی برای نحوه اداره این سازمان تهیه نشده است.

از سوی دیگر، مطابق با ماده ۵۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی، به منظور ارتقای ایمنی و کیفیت خدمات حمل و نقل هوایی، ناوبری هوایی و فرودگاهی، سازمان هواپیمایی و شرکت فرودگاهها و ناوبری هوایی ایران (مادر تخصصی) و شرکت شهر فرودگاهی امام خمینی «ره» از نظر اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی در چهارچوب اساسنامه‌هایی به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و سازمان‌های اداری و استخدامی کشور و برنامه و بودجه کشور که حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ تصویب و ابلاغ این قانون به تصویب هیات وزیران می‌رسد، اداره می‌شوند. اعتبارات سازمان هواپیمایی کشوری (هزینه‌ای و سرمایه‌ای) از محل درآمدهای اختصاصی، کمکها و سایر درآمدهایی که براساس تعرفه مصوب شورای عالی هواپیمایی با رعایت مواد (۳۸) و (۳۹) قانون محاسبات عمومی کشور وصول شود، تامین می‌گردد^۲. در همین راستا، هیئت وزیران در جلسه‌های ۱۳۹۸/۵/۳۰، ۱۳۹۹/۷/۲۷ و ۱۴۰۲/۵/۱۱ به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور و به استناد بند (۱) ماده (۵۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری را تصویب نمود^۳.

۳- کارکردهای تنظیم‌گری سازمان هواپیمایی کشوری نهفته در اساسنامه

سازمان هواپیمایی کشوری، به‌عنوان مرجع حاکمیتی و نهاد حکمران صنعت هوانوردی کشوری، براساس اساسنامه مصوب، مجموعه‌ای از وظایف و اختیارات قانونی را بر عهده دارد که در چهارچوب سیاست‌های کلان دولت و تعهدات بین‌المللی کشور تعیین شده است و می‌توان گفت سازمان هواپیمایی کشوری با استفاده از ابزار مهم مقررات‌گذاری و نیز نظارت و کنترل، حکمرانی بر صنعت هوانوردی کشوری را با هدف تامین ایمنی برعهده دارد. اختیارات قانونی مندرج در اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری، نقش این نهاد را در صنعت هوانوردی کشور به‌عنوان یک مرجع جامع تنظیم‌گر، نظارتی، سیاست‌گذار و توسعه‌ای تثبیت می‌کند. این اختیارات، مبنای فعالیت‌های سازمان در زمینه مدیریت، هدایت و نظارت بر تمامی ابعاد صنعت هوایی را فراهم می‌آورد و ظرفیت آن را برای تحقق اهداف ایمنی، امنیت، توسعه پایدار و پاسخگویی اجتماعی تقویت می‌نماید.

یکی از برجسته‌ترین کارکردهای این اختیارات، تامین ایمنی و امنیت پروازها است. سازمان با اختیار صدور مجوزها و گواهینامه‌ها برای هواپیماها، شرکت‌ها و خدمه پروازی، تدوین و اجرای استانداردهای پروازی، و نظارت مستمر بر رعایت مقررات، قادر است کیفیت و ایمنی خدمات حمل‌ونقل هوایی را به‌طور مؤثر تامین نماید. علاوه بر این، مدیریت مناطق محدود و ممنوع هوایی و هماهنگی با نیروهای مسلح، نقش مهمی در حفاظت از فضای هوایی کشور و تضمین امنیت عمومی ایفا می‌کند.

در حوزه تنظیم‌گری و سیاست‌گذاری صنعتی، اختیارات قانونی سازمان امکان تدوین و اجرای مقررات فنی، اقتصادی و بازرگانی، مدیریت رقابت میان شرکت‌های هواپیمایی و ارائه‌دهندگان خدمات هوایی، و تعیین خط‌مشی‌های کلان و استراتژیک صنعت هوانوردی را فراهم

^۱ - تبصره ۲ (الحاقی ۱۳۶۷، ۰۱، ۲۵) ماده ۵ مقرر نموده است: اساسنامه‌ها و آئیننامه‌های اجرائی این ماده حداکثر ظرف مدت شش ماه توسط سازمان هواپیمایی

کشوری تهیه و از طریق وزارت راه و ترابری جهت تصویب به هیأت وزیران تسلیم خواهد شد.

^۲ - مراجعه شود به: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=11124862449016338596>

^۳ - مراجعه شود به: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=8623479256725954315>

می‌آورد. این اختیارات، سازمان را به مرجعی کلیدی برای ارتقای کیفیت خدمات، تضمین رقابت سالم و توسعه پایدار زیرساخت‌های هوایی تبدیل می‌کند.

سازمان هواپیمایی کشوری موظف است برنامه‌ریزی و تنظیم مقررات در زمینه‌های فنی، اقتصادی، بازرگانی داخلی و بین‌المللی حمل و نقل هوایی را انجام دهد، استانداردهای ایمنی پروازها و کیفیت خدمات مسافر، بار و محمولات پستی را تدوین و توسعه دهد. همچنین سیاست‌گذاری و تدوین مقررات مرتبط با طراحی، عملیات، تجهیزات، سامانه‌ها، تسهیلات، مدیریت و نیروی انسانی صنعت هوانوردی و اقتصاد حمل و نقل هوایی، از اختیارات قانونی سازمان است. از دیگر وظایف در این حوزه، تدوین مقررات مرتبط با مدیریت فضای هوایی غیرنظامی و پروازهای عبوری، مدیریت ترافیک هوایی و هماهنگی با نیروهای مسلح برای ایجاد مناطق ممنوع و محدود هوایی می‌باشد.

سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در خصوص تدوین و به روزرسانی برنامه‌های ارتقای ناوبری هوایی غیرنظامی و نظارت بر اجرای آن در کشور و همچنین برنامه‌ریزی برای همسان‌سازی برنامه‌های ناوبری هوایی نظامی و غیرنظامی با هماهنگی و همکاری نیروهای مسلح و همچنین، سیاست‌گذاری، تدوین و تنظیم مقررات مرتبط با طراحی، عملیات، تجهیزات، سامانه‌ها، تسهیلات، مدیریت، نیروی انسانی و اقتصاد حمل و نقل هوایی و نظارت بر اجرای آن مطابق با الزامات ایمنی، استانداردها و توصیه‌های سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری (ایکائو) و نظارت بر اجرای آن از دیگر وظایف مندرج در اساسنامه این سازمان حاکمیتی در حوزه تنظیم‌گری است.

سازمان هواپیمایی کشوری بر کلیه فعالیت‌های هوانوردی داخلی و خارجی نظارت دارد تا از رعایت قوانین و مقررات، تأمین ایمنی و جلوگیری از مخاطرات و رقابت‌های ناصحیح اطمینان حاصل شود. این نظارت شامل بررسی و تایید طرح‌های فرودگاهی، تدوین استاندارد پرواز، نظارت بر شرکت‌ها و مؤسسات هواپیمایی، بررسی سوانح و حوادث هوایی و ارائه گزارش‌ها و توصیه‌های ایمنی می‌باشد. بازرسان سازمان، از اختیار کامل برای ورود، بازرسی و اعمال مقررات برخوردارند و تمامی عوامل دستگاه‌های اجرایی موظف به همکاری هستند، البته در موارد مربوط به اماکن نظامی و امنیتی، رعایت مصوبات شورای عالی امنیت ملی الزامی است.

۵- شناسایی ابهامات و نارسایی‌های اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری

۵-۱- پاسخگویی

اصل پاسخگویی^۱، از اصول کلی حقوق عمومی مبتنی بر این است که هرگونه اقتدار ناشی از قانون تنها با تصور مسئولیت می‌تواند منجر به تحقق حاکمیت قانون باشد^۲. نهادهای تنظیم‌گر در صنعت هوانوردی از سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری (ایکائو) گرفته تا سازمان‌های هواپیمایی کشوری در کشورهای عضو، موظف هستند مقررات و استانداردهایی را وضع کنند که ایمنی، امنیت، کارایی و پایداری زیست‌محیطی را تضمین کند. این نهادها باید ضمن اینکه دلایل فنی، اقتصادی یا زیست‌محیطی تصمیمات خود را در فضایی شفاف اتخاذ می‌کنند، باید نسبت به پیامدهای مقررات خود در برابر ذی‌نفعان پاسخگو باشند (Adel & Sadeghi, 2025).

سازمان هواپیمایی کشوری می‌بایست در برابر اقدامات خود پاسخگو بوده و البته توانایی دفاع از عملکرد خویش را نیز داشته باشد. در همین راستا، می‌بایست به طور شفاف توضیح دهد که چگونه و چرا به تصمیم نهایی در موردی خاص رسیده است و یا اینکه حتماً استانداردها

^۱ - Accountability

^۲ - مراجعه شود به: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

و ملاک‌های روشنی را برای قضاوت راجع به عملکرد خویش ارائه داده و یک رویه قابل دسترس، شفاف و کارآمد شکایت و بازخواست از رگولاتور وجود داشته باشد و می‌بایست رویه‌های مشخصی را برای پاسخگویی به نهادهای بالادستی تبیین نماید. بنابراین، محرز و بدیهی است، تضمین پاسخگویی سازمان هواپیمایی کشوری در نظام حقوقی این امکان را می‌دهد که هر یک از اعمال وی زیر ذره بین نظارت مردمی و دیگر شقوق کنترلی مانند نهادهای نظارتی قرار گرفته و علاوه بر مهار قدرت وی در چارچوب و ضوابط قانون، بستر مناسبی برای توجیه‌سازی و آگاهی شهروندان از دلایل و استنادات تصمیم اتخاذی یا اقدام صورت گرفته باشد. چنانچه سازمان مذکور در این امر به خوبی عمل نمایند و محمل قانونی رفتارهای آن به روشنی احراز گردد، منافع حاصل از این امر، عاید خود سازمان نیز خواهد شد. لذا نتایج اصل پاسخگویی می‌تواند برای تحقق هر چه بهتر اصل مشارکت نیز نقش تعیین کننده‌ای داشته باشد.

۵-۱-۱- استقلال^۱ در عین وابستگی^۲

یکی از عبارات بنیادین و در عین حال محل ابهام در اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری، تعریفی است که در بند نخست آن از جایگاه حقوقی سازمان ارائه شده است. بر اساس این بند، سازمان هواپیمایی کشوری، مؤسسه‌ای دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل است که وابسته به وزارت راه و شهرسازی می‌باشد.

این عبارت به ظاهر ساده، دربردارنده دو مفهوم کلیدی و در عین حال متعارض استقلال شخصیت حقوقی و وابستگی سازمانی در نظریه حقوق عمومی است و تحلیل دقیق این ترکیب نشان می‌دهد که اساسنامه سازمان، میان دو اصل بنیادین حکمرانی اداری یعنی استقلال تنظیم‌گرانه و پاسخگویی عمومی، رابطه‌ای مبهم و دوگانه برقرار کرده است. عبارت «شخصیت حقوقی مستقل وابسته به وزارت راه و شهرسازی» در اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری، بیانگر تلاشی برای جمع میان استقلال اداری و وابستگی سیاسی است. از منظر حقوق عمومی، استقلال شخصیت حقوقی به سازمان امکان می‌دهد در حوزه‌های فنی، مدیریتی و مالی تصمیم‌گیری کند در حالی که وابستگی به وزارتخانه نوعی کنترل سیاسی و سیاست‌گذاری کلان را حفظ می‌کند. اما اساسنامه مرز دقیق این دو را مشخص نکرده است از یک‌سو، سازمان می‌تواند تصمیمات تخصصی را بدون تأیید وزیر اتخاذ کند از سوی دیگر، وزیر راه و شهرسازی طبق قانون، در برابر مجلس مسئول عملکرد سازمان است که این وضعیت، نوعی ناهمخوانی نهادی ایجاد می‌نماید و اصل پاسخگویی در این ساختار به‌طور کامل تحقق نمی‌یابد. که موید و مصدق این مهم، تبصره ۲ در ماده متن ماده ۴ آیین‌نامه ثبت هواپیما و تبصره‌های آن مصوب ۱۳۴۳ است، در مورد هواپیماهای استیجاری و اجاره به شرط تملیک مدت مذکور با تشخیص وزیر راه و شهرسازی قابل تمدید خواهد بود^۳.

۵-۱-۲- شرایط انتخاب و عزل رییس سازمان هواپیمایی کشوری

رییس سازمان به عنوان معاون وزیر راه و شهرسازی بر اساس ماده (۵) اساسنامه از بین افراد متدین به دین مبین اسلام، با ایمان، امین، مورد وثوق، متخصص و باتجربه مرتبط در امور هوانوردی کشور به پیشنهاد وزیر راه و شهرسازی و تصویب هیئت وزیران برای مدت حداکثر سه سال منصوب می‌شود و انتصاب مجدد وی بلامانع است. با وجود آنکه این حکم صراحتاً به چگونگی انتصاب رئیس سازمان پرداخته لیکن در هیچ‌یک از مواد بعدی، نحوه عزل، برکناری یا خاتمه پیش از موعد دوره مأموریت رئیس سازمان مورد توجه قانون گذار قرار نگرفته است.

^۱ - Independence

^۲ - Dependency

^۳ - اصلاح مورخ ۱۳۴۳/۱۱/۵ ماده ۴ آیین‌نامه ثبت هواپیما و تبصره‌های آن مصوب ۱۳۴۳

به بیان دیگر، یکی از کاستی‌های بنیادین در طراحی نهادی سازمان هواپیمایی کشوری، فقدان مقررات صریح درباره عزل یا از دست دادن شرایط انتصاب رئیس سازمان است. اساسنامه موجود، صرفاً شرایط و نحوه انتصاب رئیس را مشخص کرده و در خصوص پایان خدمت، سلب صلاحیت یا ضمانت اجرای قصور در انجام وظایف سکوت کرده است. این سکوت از منظر حقوق عمومی، چالشی جدی برای تحقق اصل پاسخگویی در نظام تنظیم‌گری صنعت هوانوردی محسوب می‌شود. اصل پاسخگویی اقتضا دارد که هر مقام عمومی واجد اختیار تصمیم‌گیری، نه تنها در برابر مرجع بالادستی گزارش‌گر باشد، بلکه در صورت تخلف، قصور یا از دست دادن شرایط قانونی، قابل ارزیابی، مؤاخذه و برکناری نیز باشد. پاسخگویی بدون امکان اعمال ضمانت اجرا، به مفهومی صوری و فاقد اثر عملی تبدیل می‌شود بنابراین، در نظام‌های اداری پیشرفته، رابطه میان اختیار و مسئولیت یک رابطه دوسویه است. اعطای اختیار بدون پیش‌بینی امکان نظارت و برکناری، نقض اصل پاسخگویی به شمار می‌رود.

در اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری، با وجود تعیین شرایط احراز سمت ریاست (مانند تخصص، تجربه یا پیشنهاد مقام عالی وزارت)، هیچ‌گونه اشاره‌ای به مرجع عزل، مدت تصدی یا فرآیند بازبینی صلاحیت‌ها نشده است. این سکوت مقرر از منظر حقوق اداری، موجب ابهام در پاسخگویی رئیس سازمان و فقدان شفافیت در روابط استخدامی می‌شود. همچنین، مشخص نیست در پایان دوره سه‌ساله، در صورت عدم تمدید حکم، رئیس سازمان به صورت قانونی در سمت خود باقی می‌ماند یا دوره مأموریت وی خودبه‌خود خاتمه می‌یابد. این وضعیت ممکن است در دوره‌های انتقال مدیریتی، خلأ تصمیم‌گیری یا تردید در مشروعیت اقدامات اداری را در پی داشته باشد.

علاوه بر آن، فقدان چنین سازوکاری با استانداردهای بین‌المللی مندرج در سند شماره ۹۷۳۴ سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری^۱ که بر وجود نظام مدیریتی شفاف و پاسخگو در نهاد ناظر تأکید دارد، نیز مغایرت دارد.

۵-۲- کارآیی^۲

اصل کارآیی در ادبیات تنظیم‌گری به معنای تناسب میان منابع مصرف‌شده و نتایج حاصل از آن تعریف می‌شود (Baldwin & Black, 2008). در حقوق عمومی، کارآیی صرفاً معیار اقتصادی نیست، بلکه به عنوان یک الزام حقوقی در اداره امور عمومی شناخته می‌شود؛ به این معنا که نهادهای تنظیم‌گر باید ساختار و فرآیند تصمیم‌گیری خود را به نحوی طراحی کنند که با کمترین هزینه و بیشترین انسجام نهادی، اهداف عمومی را محقق سازند (OECD, 2021). کارآیی در تنظیم‌گری در دو سطح کارآیی نهادی^۳ که ناظر به طراحی ساختار سازمانی نهاد تنظیم‌گر و توزیع شفاف وظایف میان ارکان مختلف است. در این سطح، تداخل وظایف، موازی‌کاری و نبود سلسله‌مراتب تصمیم‌گیری از مصادیق نقض کارآیی نهادی محسوب می‌شوند و نیز کارآیی عملکردی^۴ مربوط به سرعت، کیفیت و هزینه انجام وظایف نظارتی، صدور مجوزها و اجرای مقررات است. کارآیی عملکردی زمانی محقق می‌شود که فرآیندهای تصمیم‌گیری ساده، شفاف و متناسب با نیازهای ذی‌نفعان طراحی شوند قابل بررسی است.

¹ – Safety Oversight Manual(Doc 9734); available in:

https://www4.icao.int/demo/sms/9734EN/9734_parta_cons_en.pdf

² – Efficiency

³ – Institutional Efficiency

⁴ – Operational Efficiency

اصل کارآیی به‌عنوان یکی از اصول بنیادین حکمرانی تنظیم‌گر، بر استفاده بهینه از منابع انسانی، مالی و سازمانی در راستای تحقق اهداف عمومی تأکید دارد. از منظر حقوق عمومی، کارآیی زمانی محقق می‌شود که تقسیم وظایف در ساختار اداری به‌گونه‌ای صورت گیرد که تصمیم‌گیری‌ها منسجم، سریع و بدون تداخل صلاحیت انجام گیرد. در مقابل، هرگونه تکرار وظایف، تداخل اختیارات و ابهام در حدود مسئولیت‌ها موجب کاهش کارآیی نهادی و اتلاف منابع عمومی می‌شود.

۵-۲-۱- دوگانگی وظایف و اختیارات ریاست سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان هواپیمایی کشوری

یکی از چالش‌های مهم در ساختار نهادی سازمان هواپیمایی کشوری، دوگانگی وظایف و اختیارات میان رئیس سازمان و خود سازمان است. این دوگانگی که در اساسنامه و رویه‌های اجرایی سازمان قابل مشاهده است، در تحلیل حقوقی می‌تواند به‌طور مستقیم با اصل کارآیی در تنظیم‌گری مرتبط دانسته شود. در سازمان هواپیمایی کشوری، مرز روشنی میان وظایف رئیس سازمان و صلاحیت‌های ذاتی سازمان به‌عنوان شخصیت حقوقی مستقل وجود ندارد. به موجب اساسنامه، برخی از اختیارات از جمله صدور مجوزهای هوانوردی، اعمال نظارت بر ایمنی پروازها، یا تدوین مقررات فنی و اجرایی، هم به «رئیس سازمان» و هم به «خود سازمان» نسبت داده شده است. در چنین شرایطی، تشخیص مرجع نهایی تصمیم‌گیری دشوار می‌شود و این امر زمینه‌ساز بروز تعارض نهادی، موازی‌کاری و کندی در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری خواهد بود.

افزون بر این، دوگانگی یادشده به‌طور غیرمستقیم اصل پاسخگویی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ زیرا در صورت بروز خطا یا قصور، مشخص نیست مسئولیت نهایی با رئیس سازمان است یا با نهاد سازمانی که البته به نظر می‌رسد باز هم متولی نهاد سازمانی و شخصیت حقوقی سازمان نیز، ریاست آن خواهد بود.

بنابراین، از منظر حقوقی و نهادی می‌توان نتیجه گرفت که دوگانگی وظایف و اختیارات رئیس سازمان و سازمان هواپیمایی کشوری موجب نقض اصل کارآیی در نظام تنظیم‌گری هوایی کشور است. برای رفع این کاستی، بازنگری در اساسنامه و تفکیک دقیق وظایف میان رئیس سازمان، ارکان اجرایی و نهاد مرکزی ضروری است. چنین اصلاحی، علاوه بر افزایش انسجام نهادی، زمینه ارتقای پاسخگویی، تسریع تصمیم‌گیری و در نهایت بهبود اثربخشی نظام تنظیم‌گری هوایی را فراهم خواهد ساخت.

۵-۲-۲- انطباق با فناوری‌های روز صنعت هوانوردی با تاملی بر ساماندهی فعالیت پهپادها

تحولات پرشتاب صنعت هوانوردی در دهه‌های اخیر، مرزهای سنتی این حوزه را در ابعاد فناوری، زیست‌محیطی، حقوقی و نهادی دگرگون ساخته است. ورود فناوری‌های نوینی همچون سامانه‌های ناوبری ماهواره‌ای، پهپادهای غیرنظامی، هوش مصنوعی در مدیریت ترافیک هوایی و نیز شکل‌گیری الزامات جهانی در زمینه کاهش انتشار کربن و توسعه پایدار، صنعت هوایی را نیازمند چارچوب‌های حقوقی پیشرفته و انعطاف‌پذیر ساخته است. تحولات فناوری در دهه‌های اخیر، به‌ویژه در حوزه هوانوردی، موجب ظهور نسل جدیدی از وسایل پرنده به نام پهپادها یا پرنده‌های هدایت‌پذیر از دور^۱ شده است. این فناوری با ویژگی‌هایی همچون کنترل از راه دور، قابلیت پرواز خودکار و کاربردهای دوگانه (نظامی و غیرنظامی)، مرزهای سنتی حقوق هوانوردی را دگرگون کرده است و در چنین شرایطی، نظام‌های حقوقی ملی ناگزیرند برای تضمین ایمنی پرواز، حفظ حاکمیت هوایی و حمایت از حقوق شهروندان، مقررات خود را متناسب با این تحولات به‌روزرسانی کنند. بنابراین،

^۱ - Remotely Piloted Aircraft Systems (Drones)

پرسش محوری این است که آیا اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری، به عنوان سند بنیادین تنظیم گری این حوزه، توانایی پاسخگویی به چنین تحولات و الزامات نوین را خاصه در حوزه پهبادها دارد یا خیر؟

مطابق با بند ۲۳ از ماده ۳ اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری، تنظیم مقررات و توسعه هوانوردی عمومی و پهبادهای غیرنظامی در چهارچوب سیاستهای عمومی کشور و نظارت بر اجرای آن، از جمله وظایف و اختیارات سازمان هواپیمایی کشوری می باشد. البته اخیراً قانون ساماندهی پرنده های هدایت پذیر از دور (پهباد) غیر نظامی مصوب ۱۴۰۴/۷/۶ توسط مجلس شورای اسلامی مورد تصویب قرار گرفت. نگاهی به مفاد قانون اخیر الذکر نشان می دهد که گویی مقنن کمترین صلاحیت و اختیارات و وظایف را به سازمان هواپیمایی کشوری در ساماندهی فعالیت پهبادها داده است که موید آن می تواند ماده ۳ قانون مزبور باشد که مقرر نموده است شورای امنیت کشور سیاست گذاری اجرائی، هماهنگی و نظارت بر حسن رای این قانون را از طریق کارگروهی از نمایندگان ستاد کل نیروهای مسلح، وزارتخانه های راه و شهرسازی، صنعت، معدن و تجارت، اطلاعات کشور، ارتباطات و فناوری اطلاعات و دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش بنیان ریاست جمهوری، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، فرماندهی کل انتظامی جمهوری اسلامی ایران، قرارگاه پدافند هوایی خاتم الانبیا (ص) و قرارگاه ثارالله (ع) سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (در موضوعات مرتبط با استان های تهران و البرز) برعهده دارد.^۱

از سوی دیگر، سازمان در تهیه آیین نامه اجرایی این قانون به موجب ماده ۲۲ هیچ نقشی ندارد بلکه در این زمینه وزارت دفاع با همکاری وزارتخانه های راه و شهرسازی، کشور، اطلاعات و صنعت، معدن و تجارت تهیه می شود و پس از تأیید ستاد کل نیروهای مسلح اقدام لازم را بعمل خواهد آورد و در نهایت برخلاف پیش نویس و لایحه این قانون، در حال حاضر مطابق با ماده ۶ قانون موصوف صدور سند رسمی مالکیت و تعیین شماره شناسایی یکتا پس از تأیید مشخصات فنی و نوع کاربری توسط سازمان بر اساس اطلاعات بارگذاری شده در سامانه سازمان، با رعایت مصادیق مصوب کارگروه بر عهده فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران است و همه این دلایل در حقیقت نشان دهنده کمترین میزان صلاحیت سازمان در خصوص ساماندهی پرنده های هدایت پذیر از دور (پهباد) غیرنظامی می باشد.^۲ بنابراین، با توجه به این موضوع به نظر می رسد که حکم اساسنامه مبنی بر صلاحیت سازمان نسبت به تنظیم و توسعه پهبادهای غیرنظامی با توجه به تصویب و ابلاغ قانون مورد بحث، به نوعی بی اثر شده و دیگر نمی تواند کارکرد مفیدی از خود به جای گذارد.

۵-۲-۳- عدم انطباق هدف تقنینی و محتوای اساسنامه

همانطور که پیشتر اشاره شد، مبنای تقنینی برای تدوین اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری بند ۱ ماده ۵۳ قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور گویی به منظور ساماندهی اوضاع اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی این سازمان بوده است. حال با بررسی مفاد اساسنامه و وظایف و اختیارات مندرجه برای سازمان هواپیمایی کشوری، چنین مستفاد است، به جز بند ۸ از ماده ۶ اساسنامه در شرح وظایف رییس سازمان، سازوکار مشخصی برای ساماندهی امور اداری، مالی، معاملاتی یا استخدامی سازمان - که هدف اصلی ماده ۵۳ بوده - مشاهده نمی شود و محتوای اساسنامه بر بازگو کردن مجدد وظایف و اختیارات سازمان هواپیمایی کشوری که قبلاً به طور پراکنده در قوانین و مقررات موضوعه از جمله قانون هواپیمایی کشوری مصوب ۱۳۲۸ و اصلاحات بعدی آن، مصوبه شورای عالی اداری مصوب ۱۳۷۱ و آیین نامه های مرتبط با ماده ۲۲ قانون هواپیمایی کشوری مصوب هیات وزیران درج گردیده اند، در جهت تمرکز بر وظایف فنی و حاکمیتی سازمان در حوزه هوانوردی

^۱ - مراجعه شود به : <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1849111>

^۲ - البته لازم به ذکر است، مطابق با تبصره یک ماده ۴ قانون یادشده، صدور پروانه فعالیت انواع پهباد غیرنظامی و صدور گواهینامه کابر هدایت کننده پهباد، پس از اخذ تاییدیه های مربوطه و استعلام لازم برعهده سازمان می باشد.

و مقررات پرواز، پرداخته است. برای مثال، اساسنامه نه تنها نظام حسابرسی یا بودجه‌ریزی مستقل و پاسخگو را تبیین نکرده، بلکه هیچ تحول معناداری در نظام اداری و مالی سازمان ایجاد نکرده است. به بیان دیگر، اساسنامه بیش از آنکه ناظر به ساماندهی ساختار اداری و مالی باشد، بیانیه‌ای از وظایف حاکمیتی و فنی سازمان محسوب می‌شود. قانون‌گذار قصد داشت از رهگذر تدوین این اساسنامه، چارچوبی برای ارتقای شفافیت مالی، اصلاح نظام اداری، و افزایش پاسخگویی سازمانی ایجاد کند؛ حال آنکه متن اساسنامه بیش از هر چیز بر تکرار مأموریت‌های فنی و اجرایی موجود تأکید کرده و در تحقق هدف اصلی، ناکام مانده است و از این‌رو، بازنگری در اساسنامه، با تمرکز بر نظام اداری، مالی، استخدامی و پاسخگویی نهادی ضروری به نظر می‌رسد تا سازوکارهای آن با منطق حاکم بر ماده ۵۳ قانون احکام دائمی اصول حکمرانی کارآمد همسو گردد.

نتیجه‌گیری

بررسی تطبیقی و تحلیلی اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری نشان می‌دهد که اگرچه این سند در چارچوب ماده ۵۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و به منظور ساماندهی امور اداری، مالی و استخدامی سازمان تدوین شده است، اما در عمل نتوانسته اهداف تقنینی مذکور را به‌طور کامل محقق سازد. اساسنامه کنونی بیش از آنکه به اصلاح ساختار نهادی و ارتقای کارآمدی مدیریتی بپردازد، بر بازتولید وظایف و اختیارات فنی و حاکمیتی سازمان تمرکز یافته است، از این‌رو میان هدف قانون‌گذار و محتوای اجرایی اساسنامه نوعی عدم انطباق مفهومی و کارکردی مشاهده می‌شود. به عبارت دیگر، بررسی دقیق اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری نشان می‌دهد که میان اهداف قانون‌گذار در ماده ۵۳ قانون اخیرالذکر و محتوای تدوین‌شده در اساسنامه، نوعی عدم انطباق کارکردی و نهادی مشاهده می‌شود. هدف قانون‌گذار از تصویب این ماده، ایجاد چارچوبی برای اصلاح ساختار اداری، مالی و استخدامی و تقویت پاسخگویی در نهادهای تخصصی بوده است؛ اما اساسنامه سازمان بیشتر بر بازتعریف وظایف فنی و اجرایی متمرکز شده و از ارائه سازوکارهای نهادی مؤثر برای تحقق شفافیت و کارایی اداری غفلت کرده است.

اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری که به موجب ماده ۵۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در سال ۱۳۹۸ به تصویب هیئت وزیران رسید، از حیث حقوقی با هدف ساماندهی امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی سازمان و ارتقای کارایی نهادی آن تدوین گردید. انتظار می‌رفت این سند، علاوه بر ایجاد انسجام در ساختار درونی سازمان، بتواند زمینه‌های لازم برای توسعه صنعت هوانوردی کشور و تنظیم‌گری کارآمد در حوزه حمل‌ونقل هوایی را فراهم آورد. با این حال، بررسی محتوایی و عملکردی اساسنامه نشان می‌دهد که تأثیر آن بر توسعه و ساماندهی صنعت هوانوردی، به‌ویژه در بخش غیرنظامی، محدود و عمدتاً شکلی بوده است.

از منظر حقوق عمومی، این ناهماهنگی در چند بعد نمایان خواهد شد: نخست، در بعد پاسخگویی، فقدان سازوکارهای شفاف برای عزل یا ارزیابی عملکرد رئیس سازمان و نیز ابهام در حدود نظارت وزارت راه و شهرسازی موجب شده است که اصل پاسخگویی اداری و سیاسی در ساختار تنظیم‌گرانه سازمان به‌صورت کامل تحقق نیابد. دوم، در بعد کارایی نهادی، دوگانگی میان وظایف رئیس سازمان و صلاحیت‌های سازمان به‌عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل، موجب تداخل وظایف، کندی فرآیند تصمیم‌گیری و اتلاف منابع شده است. سوم، در بعد انطباق فناوریانه، هرچند در بند ۲۳ ماده ۳ اساسنامه به موضوع پهنپاها اشاره شده، اما با تصویب قانون ساماندهی پرنده‌های هدایت‌پذیر از دور (پهنپاد) غیرنظامی مصوب ۱۴۰۴، نقش سازمان هواپیمایی کشوری در این حوزه به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته و اساسنامه از منظر پاسخگویی به فناوری‌های نوین و تحولات زیست‌محیطی، فاقد جامعیت لازم است.

در نتیجه، اساسنامه کنونی اگرچه چارچوب کلی وظایف و اختیارات سازمان را تبیین کرده است، اما از منظر اصول بنیادین تنظیم‌گری - یعنی شفافیت، پاسخگویی، کارایی و انطباق با تحولات فناوری - مستلزم بازنگری با رویکردی مبتنی بر حکمرانی کارآمد^۱ است تا ضمن حفظ استقلال فنی سازمان، سازوکارهای نظارت، پاسخگویی و تصمیم‌گیری شفاف در آن نهادینه گردد.

به بیان دیگر، بازنگری اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری باید از سطح «بازتعریف وظایف فنی» فراتر رفته و در جهت نهادینه‌سازی اصول حقوقی تنظیم‌گری مدرن حرکت کند. تنها در این صورت است که سازمان می‌تواند به عنوان نهاد تنظیم‌گر کارآمد، پاسخگو و هماهنگ با تحولات بین‌المللی، نقش واقعی خود را در تامین ایمنی، توسعه پایدار و ارتقای جایگاه ایران در نظام جهانی هوانوردی ایفا نماید.

در مجموع، می‌توان نتیجه گرفت که اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری اگرچه در جهت تثبیت موقعیت حقوقی و تعریف حدود وظایف این نهاد گامی مهم محسوب می‌شود، اما از منظر تحقق اهداف توسعه‌ای و منطبق با اصول تنظیم‌گری واجد کارآمدی کافی در صنعت هوانوردی نمی‌باشد.

بنابراین، برای تحقق اهداف قانون‌گذار و انطباق با مقتضیات نوین صنعت هوانوردی، بازنگری در اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری با رویکردی حکمرانی‌محور، فناورانه و پاسخگو امری ضروری به نظر می‌رسد تا ضمن حفظ اقتدار تخصصی سازمان، ابزارهای لازم جهت توسعه پایدار، ارتقای ایمنی، امنیت و کارایی در هوانوردی فراهم گردد.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

The aviation industry constitutes one of the fundamental pillars of modern economic and social development, providing an essential infrastructure for the rapid, safe, and efficient movement of people and goods. In Iran, the Civil Aviation Organization (CAO) has historically played a central role in implementing national policy within this domain, serving as the state's principal regulatory authority since the enactment of the Civil Aviation Act of 1949. Following rapid technological transformations, new international safety obligations, and the growing complexity of aviation governance, Iran articulated the need to strengthen and reorganize its aviation regulatory infrastructure through an independent statute for the CAO under Article 53 of the Law on Permanent Provisions of National Development Plans. The present study examines the legal foundations, regulatory capacities, and institutional limitations of the CAO Statute, emphasizing the extent to which its provisions align with the original legislative intent. In doing so, the analysis underscores fundamental legal ambiguities in the structure and content of the statute, highlighting that although the document aims to reorganize administrative, financial, and employment mechanisms, its actual provisions focus disproportionately on recounting preexisting technical duties scattered throughout earlier legislation. This disjunction between legislative purpose and statutory content, compounded

¹ - Good Governance

by insufficient clarity regarding regulatory independence, accountability mechanisms, and decision-making hierarchy, forms the core analytical problem addressed in this extended abstract, which seeks to articulate the conceptual, structural, and legal challenges embedded in the statute by drawing upon established principles of administrative law and regulatory governance (Ja'fari Langaroudi, 1953).

The study first situates the CAO Statute within the broader legal framework governing Iranian public institutions, noting that the constitutional and legislative history of administrative rulemaking has long been shaped by tensions between parliamentary authority and executive efficiency. Prior to the constitutional revision of 1989, ambiguities in Article 85 regarding delegation of legislative authority had led to inconsistent interpretations by the Guardian Council, resulting in a lack of coherent rules for approving organizational statutes. According to earlier legal analyses, the Guardian Council at times tolerated the delegation of statutory approval to the executive, while at other times objected on grounds of insufficient legislative oversight (Taghizadeh, 2017). Although subsequent reforms attempted to create a clearer mechanism by allowing organizational statutes to be approved by specialized parliamentary commissions—with limited delegation to the executive in exceptional cases—the essential question of whether organizational statutes function as full-fledged legal norms or merely administrative regulations remained unresolved. Scholarship on Iranian administrative law has demonstrated that statutes approved under this mechanism, though subject to constitutional and parliamentary oversight, retain the legal character of governmental regulations rather than statutes with legislative force (Saberi, 2024). This legal characterization has direct implications for the CAO Statute, since its regulatory authority and institutional status depend on its classification within the hierarchy of norms. If the statute is construed as an administrative regulation rather than a norm equivalent to law, its provisions are subject to review by the Administrative Justice Court and cannot, in theory, establish new legal obligations beyond those defined by the legislature. The analysis reveals that the statute's drafters did not sufficiently address these foundational issues, producing a document that blends administrative provisions with quasi-legislative mandates while lacking structural safeguards that would ensure coherence with constitutional principles governing delegation, oversight, and rulemaking authority.

Furthermore, the extended abstract addresses the Statute's treatment of accountability, a core principle of administrative and regulatory governance. Drawing from contemporary international standards, the study emphasizes that regulatory bodies such as civil aviation authorities must ensure transparency, justification of decisions, mechanisms for appeal and review, and responsiveness to stakeholders. Within aviation governance specifically, accountability is particularly crucial due to safety implications of regulatory actions. Yet, despite these requirements, the CAO Statute does not establish a systematic or comprehensive accountability framework. As prior literature emphasizes, regulators must be able to justify their decisions, explain the technical and legal bases of adopted measures, and establish accessible channels for oversight and complaint review (Adel & Sadeghi, 2025). The Statute contains fragmented references to oversight but does not articulate clear pathways for administrative review, public reporting, or transparent evaluation of regulatory conduct. Moreover, the Statute's ambiguous treatment of the relationship between the CAO and the Ministry of Roads and Urban Development further complicates the accountability landscape: though the CAO is described as possessing "independent legal personality," it is simultaneously categorized as "affiliated with" the ministry, creating a dualism between independence and subordination. This unresolved tension compromises the clarity of supervisory relationships and weakens the capacity of the statute to support a coherent accountability structure. In regulatory theory, independence

must be balanced with responsibility; regulators cannot function effectively without clearly defined lines of political and legal oversight. The absence of well-defined procedures for evaluation or removal of the CAO president further exacerbates the accountability gap, illustrating a fundamental structural deficiency in the statute.

The analysis also examines issues related to regulatory efficiency, which in administrative law is understood not merely as an economic principle but as a legal requirement ensuring that regulatory bodies use public resources appropriately, avoid duplicative procedures, and maintain coherent internal structures. Foundational scholarship on regulatory governance emphasizes that efficiency requires minimizing overlap among institutional roles, ensuring seamless coordination among organizational units, and maintaining clear lines of authority (Baldwin & Black, 2008). International governance guidelines and OECD regulatory frameworks further reinforce that efficiency is dependent on transparent procedural rules, simple decision-making pathways, and avoidance of burdensome administrative processes (OECD, 2021). In the CAO Statute, however, significant deficiencies in organizational design can be observed. Among the most prominent is the duality between the powers assigned to “the Organization” and those accorded to “the President of the Organization.” Numerous regulatory and supervisory functions—such as issuing licenses, approving aviation procedures, enforcing safety regulations, or authorizing operations—are ambiguously attributed to both. This overlap complicates the chain of command, fosters inconsistency in administrative practice, and increases the risk of institutional inefficiency. When accountability for an action cannot be clearly assigned to a specific office, the regulatory process becomes weakened and coordination among internal units is undermined. By failing to separate institutional authority from individual authority, the Statute diverges from global best practices in aviation governance, where roles of the regulatory body and its chief executive are delineated explicitly to ensure operational clarity, prevent concentration of unchecked discretionary power, and safeguard organizational coherence.

Another area of structural ambiguity arises from the Statute’s limited responsiveness to emerging aviation technologies, particularly unmanned aerial systems (UAS) and civil drones. The rapid rise of remotely piloted aircraft has reshaped global regulatory landscapes, compelling national authorities to develop comprehensive frameworks for registration, airspace integration, safety oversight, liability, and coordinated enforcement. While the Statute nominally assigns responsibility for regulating drones to the CAO, the subsequent enactment of the Law on Regulation of Civil Remotely Piloted Aircraft (2024) drastically reduces the CAO’s jurisdiction in this domain, allocating primary responsibility to a national security-oriented interagency council and relegating the CAO to a minimal technical role. This legislative development undermines the Statute’s earlier provisions and reveals an inconsistency between the regulatory ambitions of the Statute and the actual distribution of authority across governmental entities. The mismatch demonstrates the limitations of the Statute’s adaptability, highlighting the absence of future-oriented mechanisms capable of integrating new technological domains, harmonizing regulatory functions, and ensuring coherent governance across intersecting institutions. Given that technological acceleration is one of the key drivers of reform in global aviation governance, the Statute’s inability to provide a flexible or forward-looking regulatory infrastructure represents a major institutional shortcoming.

In conclusion, the extended assessment demonstrates that although the Statute of the Civil Aviation Organization of Iran was intended to modernize and systematize the administrative and financial framework of the national aviation regulator, the document falls short of achieving these objectives due to structural ambiguities, conceptual inconsistencies, and insufficient alignment with

foundational principles of regulatory governance. The Statute reiterates preexisting technical duties rather than establishing a reformed administrative architecture, fails to articulate robust accountability and efficiency mechanisms, and lacks the flexibility necessary to respond to technological and institutional developments. A comprehensive revision grounded in principles of transparency, coherence, and modern regulatory design is therefore essential to enable the Civil Aviation Organization to fulfill its mandate effectively in an evolving aviation environment.

References

- Adel, M., & Sadeghi, M. (2025). Analytical Review of the Bill on the Regulation of Civil Unmanned Aerial Vehicles (UAVs). *Public Law Studies Quarterly, University of Tehran Press*, 55(2).
- Baldwin, R., & Black, J. (2008). Really responsive regulation. *Modern Law Review*, 71(1), 59-94. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2008.00681.x>
- Ja'fari Langaroudi, M. J. (1953). *Legal Terminology*. Ganj-e Danesh Library.
- OECD. (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/38bofdb1-en>
- Saberi, A. (2024). An Analysis of the Nature of Statutes Approved by the Government and the Quality of Supervision Over Them. *Islamic Law Research Journal*, 25(1, 63).
- Taghizadeh, J. (2017). The Concept of Necessity in Article 85 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Public Law Knowledge Quarterly*, 5(16).