

Illegitimacy of U.S. Sanctions on Iran's Aviation Industry from the Perspective of International Air Law

Mojtaba Eshraghi Arani¹ 

1. Associate Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran,
mojtabaeshraghi@ut.aci.ir

Article Info

Article type:
Scientific Article

Received:
2024/09/09

Received in revised form:
2024/09/17

Accepted:
2024/09/20

Keywords:

Sanctions, Aviation Industry, United States, ICAO, JCPOA.

Abstract

It can be confidently stated that Iran's aviation industry has suffered the most from the unilateral sanctions imposed by the United States, while these sanctions contradict specific international regulations that other sanctioned industries lack such legal backing. Most writings and arguments presented to demonstrate the illegitimacy of the sanctions against Iran's aviation industry have thus far centered around general issues such as human rights violations and threats to human safety. However, the specific rules of international air law provide the best foundation for filing an independent complaint against the United States, having been utilized by other countries in similar matters. These rules include: the contradiction of the sanctions with the international characteristics of aviation regulations and the condemnation of the extraterritorial application of national laws concerning non-American entities; incompatibility with the development of international civil aviation; incompatibility with the prohibition of the misuse of civil aviation; violation of the principle of equality of opportunities in international civil aviation; and, ultimately, a breach of aviation safety. Furthermore, the International Civil Aviation Organization (ICAO), as a dedicated forum for resolving disputes in civil aviation, offers unique capacity regarding jurisdiction and procedures for filing complaints that is not found in other sanction-related matters. This article, after reviewing the unsuccessful efforts to lift the sanctions under the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), examines the aforementioned substantive aspects and the proper process for filing a complaint in the specialized forum of ICAO.

How To Cite

Eshraghi Arani, Mojtaba (2024). Illegitimacy of U.S. Sanctions on Iran's Aviation Industry from the Perspective of International Air Law. *Journal of Judgment*, 116(4), 47-70.
<http://doi.org/10.22034/judg.2024.2040700.1333>

DOI

[10.22034/judg.2024.2040700.1333](https://doi.org/10.22034/judg.2024.2040700.1333)

Publisher

Publications of the Judiciary of Tehran Province



عدم مشروعیت تحریم صنعت هوانوردی ایران از سوی ایالات متحده از منظر حقوق بین الملل هوایی

مجتبی اشراقی آرانی^۱

۱. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، رایانامه: majtabaeshraghi@ut.aci.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: علمی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۱۹</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۶/۲۷</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۳۰</p> <p>کلیدواژه: تحریم، نعت هوانوردی، ایالات متحده، ایکائو، برجام.</p>	<p>به جرأت می‌توان بر آن بود که صنعت هوانوردی ایران از ناحیه تحریم‌های یکجانبه ایالات متحده آمریکا بیشترین لطمه را به خود دیده است، در حالی که تحریم‌های مزبور در این حوزه در تضاد با مقررات خاص بین‌المللی قرار دارد؛ البته سایر صنایع موضوع تحریم از چنین پشتوانه حقوقی بی بهره‌اند. بیشتر تألیفات و استدلال‌های صورت گرفته برای اثبات عدم مشروعیت تحریم صنعت هوانوردی ایران تاکنون حول محورهای عمومی از قبیل نقض حقوق بشر و تهدید ایمنی جان انسان‌ها صورت گرفته است، این در حالی است که قواعد خاص حقوق بین‌الملل هوایی بهترین پشتوانه برای طرح شکایتی مستقل علیه ایالات متحده است و مورد استفاده دیگر کشورها در موضوعات مشابه قرار گرفته است. این قواعد عبارتند از مغایرت تحریم‌ها با خصیصه بین‌المللی مقررات هوانوردی و محکومیت اجرای فراسرزمینی قوانین ملی در خصوص اشخاص غیرآمریکایی، مغایرت با توسعه هواپیمایی کشوری بین‌المللی، مغایرت با منع سوءاستفاده از هواپیمایی کشوری، نقض اصل تساوی موقعیت‌ها در هواپیمایی کشوری بین‌المللی و در نهایت، نقض ایمنی هوانوردی. از سوی دیگر، شورای ایکائو به‌عنوان یک مرجع اختصاصی حل و فصل اختلافات هواپیمایی کشورها، ظرفیت مضاعفی از جهت مرجع و آیین اقامه دعوا فراهم کرده که در سایر موضوعات تحریمی نظیر ندارد. این مقاله پس از مرور تلاش‌های ناموفق برای رفع تحریم‌ها به موجب برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)، به بررسی جهات ماهوی فوق و نیز فرایند صحیح طرح شکایت در مرجع اختصاصی شورای ایکائو پرداخته است.</p>
<p>استناد</p> <p>اشراقی آرانی، مجتبی (۱۴۰۳). عدم مشروعیت تحریم صنعت هوانوردی ایران از سوی ایالات متحده از منظر حقوق بین‌الملل هوایی، فصلنامه قضاوت، ۱۱۶(۴)، ۴۷-۷۰.</p> <p>http://doi.org/10.22034/judg.2024.2040700.1333</p>	
<p>DOI</p> <p>10.22034/judg.2024.2040700.1333</p>	
<p>ناشر</p> <p>انتشارات دادگستری کل استان تهران</p>	



مقدمه

صنعت هوانوردی از چنان اهمیت و آثار برجسته‌ای در اقتصاد کشورها برخوردار است که هرگونه اعمال محدودیت بر عملکرد اقتصادی آن، تبعات بسیاری در اقتصاد خرد و کلان کشور مربوطه بر جای می‌گذارد. دولت ایالات متحده آمریکا با آگاهی از این تأثیرگذاری، به تحریم یکجانبه صنعت هواپیمایی کشور ایران مبادرت ورزیده و فروش و اجاره هواپیما و قطعات آن را - که منشأ آمریکایی (حداقل ۱۰ درصد) دارد - به همراه فناوری و خدمات مربوطه (از قبیل تعمیر و پشتیبانی و سوخت‌رسانی)، به ایران ممنوع کرده است که نتیجه آن را می‌توان در ناوگان هواپیمایی فرسوده ایران و تعداد زیاد هواپیماهای زمینگیر شده به دلیل تأمین نشدن قطعات مورد نیاز، ملاحظه نمود. از سوی دیگر، تعداد قابل توجهی از شرکت‌های هواپیمایی ایرانی در لیست افراد تحریم شده وزارت خزانه‌داری آمریکا (SDN) قرار گرفته و هرگونه معامله و همکاری با این شرکت‌ها - حتی از سوی اشخاص غیر آمریکایی - به کلی ممنوع شده است.

این وضعیت نامطلوب و زیانبار که برای مدتی محدود پس از توافق برجام (آن هم به صورت محدود و کنترل شده) متحول شده بود، بیش از چهار دهه است که ادامه دارد و با بررسی‌های به عمل آمده مشخص شد که اقدامات متولی امر هوانوردی ایران (سازمان هواپیمایی کشوری) به تهیه و ارائه چند کاربرگ^۱ در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۵ به ریاست شورای ایکائو محدود مانده و هیچ شکایت رسمی از سوی ایران در مرجع بین‌المللی اختصاصی اختلافات هوانوردی کشوری (شورای ایکائو) صورت نگرفته است. مسئله از اینجا نشأت می‌گیرد که دولت آمریکا ادعا می‌کند که مقررات تحریمی آن با هیچ یک از تعهدات بین‌المللی این کشور منافات ندارد، درحالی که صرف‌نظر از اصول و قواعد کلی حقوق بین‌الملل^۲ و دیگر معاهداتی که میان دو کشور ایران و ایالات متحده منعقد شده (به‌عنوان مثال، منع صادرات هواپیما و قطعات و خدمات آن به ایران نقض آشکار بند ۲ ماده ۸ عهدنامه^۳ ۱۹۵۵ مودت و روابط اقتصادی و حقوق کنسولی بین ایران و ایالات متحده است و به استناد آن، اخیراً اقداماتی هم در دیوان بین‌المللی دادگستری صورت گرفته است)، به نظر می‌رسد تحریم‌های یکجانبه آمریکا علیه صنعت هوانوردی ایران به استناد قواعد اختصاصی حقوق بین‌الملل هوایی هم فاقد مشروعیت است.

1. working paper

۲. برای ملاحظه جهات عدم مشروعیت تحریم‌های ایالات متحده از دیدگاه حقوق بین‌الملل ر.ک: (زمانی و غریب آبادی، ۱۳۹۴: ۱۲۹-۹۳)

۳. هیچ یک از طرفین معظمین معاهدین محدودیت یا ممنوعیتی نسبت به ورود هرگونه محصول طرف معظم متعاهد دیگر یا نسبت به صدور هرگونه محصولی به قلمرو طرف معظم متعاهد دیگر قائل نخواهد شد مگر اینکه ورود محصول مشابه از کلیه کشورهای ثالث یا صدور محصول مشابه به کلیه کشورهای ثالث همچنان محدود یا ممنوع شده باشد.

این نوشتار به دنبال بررسی آن است که آیا ایالات متحده می‌تواند بر خلاف خصیصه بین‌المللی مقررات هوانوردی، مقرراتی وضع کند که خارج از مرزهای آن در دیگر کشورها قابلیت اجرا داشته باشد؟ آیا تحریم شرکت‌های هواپیمایی خارجی با تعهد این کشور به موجب کنوانسیون شیکاگو ۱۹۴۴ مبنی بر توسعه هواپیمایی کشوری بین‌المللی و منع سوءاستفاده از آن و عدم تبعیض مغایرت ندارد؟ در نهایت، آیا نمی‌توان تحریم آمریکا را نوعی اقدام و تهدید علیه ایمنی هواپیمایی کشوری و حتی فراتر از آن، امنیت هواپیمایی کشوری نامید؟

این نوشتار پس از بررسی سؤالات یاد شده و تحلیل جهات ماهوی مشروعیت نداشتن تحریم‌های یکجانبه آمریکا، با بهره‌گیری از تجربیات گذشته دولت ایران در طرح شکایت در سازمان ایکائو، شیوه و آیین اقامه شکایت در شورای ایکائو را به‌عنوان مرجع تخصصی اختلافات هواپیمایی میان دول عضو کنوانسیون شیکاگو تجزیه و تحلیل کرده و به این ترتیب، امکان پیروزی در دعوا علیه ایالات متحده را به استناد مقررات حقوق هوایی بین‌المللی با رعایت تشریفات مندرج در کنوانسیون شیکاگو بررسی کرده است. شایان ذکر است هنگام تبیین کلیه جهات مشروعیت نداشتن تحریم، دفاع احتمالی طرف آمریکایی نیز مورد اشاره قرار گرفته و پاسخ مقتضی به آنها داده شده است. درخصوص موضوع این نوشتار، بیشتر تحقیقات و مقالات تألیف شده حول موضوع آثار تحریم‌ها بر صنعت هوانوردی ایران و به‌ویژه ایمنی هواپیمایی یا نقض حقوق بشر^۱ بوده و تحقیق جامعی که جهات ماهوی و آیین شکایت از آمریکا را در حوزه تحریم این صنعت با تکیه بر قواعد حقوق بین‌الملل هوایی به تفصیل بررسی کرده باشد، یافت نشد. شیوه تحقیق کتابخانه‌ای و تحلیلی است و از تحلیل رویه قضایی بین‌المللی در موضوعات مشابه بهره وافی برده شده است.

۱. تحولات حقوقی تحریم صنعت هوانوردی ایران از آغاز تا برجام و پس از آن

آغاز پیدایش تحریم‌های یکجانبه ایالات متحده به تسخیر سفارت آمریکا در تهران در سال ۱۳۵۸ برمی‌گردد که به صدور فرمان اجرایی شماره ۱۲۱۷۰ از سوی کارتر - رئیس‌جمهور آمریکا - و توقیف دوازده میلیارد دلار دارایی دولت ایران در آمریکا و بانک‌های آمریکایی و ممنوعیت تجارت با ایران منجر شد،^۲ اگرچه در برهه‌ای از زمان، به‌صورت موقت از تحریم‌های مزبور (البته نه

۱. ازجمله این مقاله: رستمی، حجت و کفایی‌فر، محمدعلی، «ارزیابی مشروعیت تحریم‌های هوانوردی ایالات متحده آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر ژئوپولیتیک هوانوردی غرب آسیا»، مجله مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، دوره ۱۲، شماره ۴۷، تابستان ۱۴۰۱: ۸۴-۵۷.

۲. تحریم‌هایی که بر اساس فرمان اجرایی رئیس‌جمهور وضع شده‌اند، برحسب اختیاراتی هستند که قانون اختیارات اضطراری اقتصادی (IEEPA) به رئیس‌جمهور می‌دهد. بر اساس این قانون، رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا می‌تواند هر زمان که وضعیت اضطراری را در رابطه با یک کشور تشخیص دهد، محدودیت‌هایی را در رابطه با

به‌طور کامل) رفع اثر شد. دولت‌های بعد از کارتر به سیاست‌های تحریمی خود علیه جمهوری اسلامی ایران با محوریت صنعت نفت و گاز ایران ادامه دادند، اما تحریم‌های وضع شده توسط رئیس‌جمهور ریگان که ممنوعیت صادرات محصولات آمریکایی با کاربری دوگانه را وضع کرد: نعت هوانوردی ایران را نیز نشانه گرفته بود (1: Herman & Morton, 2002).

پس از روی کار آمدن بیل کلینتون در سال ۱۹۹۲، با توجه به افزایش تنش‌ها میان دو دولت، اعلامیه شرکت آمریکایی کونوکو^۱ مبنی بر آنکه یک قرارداد یک‌میلیارد دلاری برای توسعه میدان‌های نفت و گاز ایران منعقد کرده، سبب شد تا کلینتون طی فرمان اجرایی ۱۲۹۵۷ هرگونه مشارکت آمریکا در توسعه نفتی ایران و متعاقباً به موجب فرمان شماره ۱۲۹۵۹ هرگونه تجارت و سرمایه‌گذاری در ایران را ممنوع اعلام کند. این فرامین انگیزه سیاسی پارلمان آمریکا را برای تصویب «قانون تحریم‌های لیبی و ایران» مشهور به ایلسا^۲ در سال ۱۹۹۶ فراهم کرد. این قانون، شرکت‌های خارجی را از سرمایه‌گذاری در صنعت نفت ایران و نیز صادرات مجدد کالاهای کلاً یا جزئاً آمریکایی به ایران ممنوع کرد. البته دیگر قانون مهم که تحریم‌های فلج‌کننده‌ای را علیه ایران وضع نمود و مشکلات فراوانی برای فعالیت شرکت‌های هواپیمایی ایرانی در خارج از ایران به‌خصوص تأمین سوخت پدید آورد، «قانون تحریم‌های جامع ایران، مسئولیت‌پذیری و...» مشهور به سیسادا^۳ است که در سال ۲۰۱۰ و در زمان ریاست‌جمهوری باراک اوباما به بهانه‌های نقض حقوق بشر و برنامه هسته‌ای ایران به تصویب کنگره رسید که افزون بر ممنوعیت صادرات محصولات نفتی تصفیه شده به ایران توسط اشخاص غیرآمریکایی، قطع دسترسی ایرانیان به بانک‌های آمریکایی یا وابسته به آمریکا را هدف قرار داده بود (Hochman, 2015: 226).

از میان مقررات تحریمی دولت آمریکا به شرح یاد شده، فرمان اجرایی شماره ۱۲۹۵۹^۴ و قانون تحریم‌های ایران^۵ به‌طور خاص: نعت هواپیمایی ایران را تحت تأثیر قرار داد که بر اساس آن، شرکت‌ها و تولیدکنندگان آمریکایی از فروش و صادرات هواپیما، موتور و قطعات یدکی آن و نیز تجهیزات CNS - خواه نو یا دست دوم - به شرکت‌های هواپیمایی یا اشخاص دیگر در ایران

تبادلات اقتصادی با آن کشور اعمال کند. از سال ۱۹۷۹ تاکنون، تمام رؤسای جمهوری ایالات متحده همه‌ساله ایران را «تهدیدی خارق‌العاده و غیرعادی» برای «امنیت ملی، سیاست خارجی یا اقتصاد» آمریکا خوانده و به این بهانه قانون «وضعیت اضطراری علیه ایران» را تمدید کرده‌اند (Katzman, 2017, p.6).

1. Conoco

2. Iran and Libya Sanctions Act

البته در سی‌ام سپتامبر ۲۰۰۶ به دلیل حذف لیبی از تحریم‌های موضوع این قانون، به قانون ایسا (Iran sanctions Act) مشهور شد.

3. Comprehensive Iran Sanctions Accountability and Divestment Act

4. executive order 12959, Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran, 60 FR 24757 (6 May 1995).

5. Iran Sanctions Act / ایسا

با دولت ایران ممنوع هستند و نیز کلیه شرکت‌های اروپایی، خاورمیانه و دیگر کشورهای جهان از فروش مجدد یا صادرات مجدد تجهیزات هواپیمایی با منشأ آمریکایی به دولت ایران یا هر شخص در کشورهای ثالث با علم یا دلیل معقول که به ایران صادر خواهد شد، ممنوع می‌باشند.^۱ همچنین شرکت‌های خارجی که خدمات پشتیبانی به هواپیماهای ایرانی ارائه می‌دهند، نمی‌توانند از قطعات و تجهیزات آمریکایی برای نصب یا تعویض در خدمات خود استفاده کنند.^۲ حتی در سال ۲۰۱۱ به موجب فرمان اجرایی شماره ۱۳۳۸۲، شرکت ایران ایر و به موجب فرمان اجرایی شماره ۱۳۲۲۴، شرکت هواپیمایی ماهان ایر و نیز تعدادی دیگر از شرکت‌های هواپیمایی^۳ به‌عنوان اشخاص به‌طور خاص تعیین شده^۴ معرفی شدند که اشخاص آمریکایی و غیرآمریکایی را به‌طور مطلق از هرگونه معامله با این شرکت‌ها ممنوع می‌ساخت و به این ترتیب: نعت هوانوردی ایران نه فقط برای خرید یا اجاره هواپیما و قطعات آن، بلکه به‌طور کامل درخصوص هر معامله تجاری مورد تحریم قرار گرفته است. بر اساس این مقررات، هر شخصی یا شرکتی که به ایرلاین‌های درج شده در لیست SDN خدمتی ارائه کند، جدا از سایر مجازات‌ها، خود او به لیست مزبور اضافه خواهد شد.^۵

در ژوئیه ۲۰۱۵ (۲۳ تیر ۱۳۹۴)، سایه سی و شش ساله تحریم به‌طور موقت از صنعت هوانوردی ایران به کنار رفت، زمانی که ایران توانست با گروه پنج به‌علاوه یک (کشورهای عضو شورای امنیت به اضافه آلمان) پس از مذاکرات فشرده و طولانی به تفاهم برسد که حاصل آن، «برنامه جامع اقدام مشترک» مشهور به «برجام»^۶ بود. دستاورد برجام لغو محدود و قابل برگشت تحریم‌های

۱. این حکم در ماده ۵۶۰ از عنوان ۳۱ مجموعه مقررات فدرال (code of federal regulations) گنجانیده شده است. استثنای این مقرر درخصوص فروش یا صادرات مجدد توسط اشخاص غیرآمریکایی آن است که کالا یا تکنولوژی آمریکایی در خارج از ایالات متحده در یک محصول یا کالای خارجی امتزاج شده و ارزش مجموع کالا یا فناوری آمریکایی کمتر از ده درصد ارزش کل کالای خارجی باشد که قرار است از کشور ثالث به ایران صادر یا عرضه شود (part 560. 205 CFR). با این حکم، از آنجا که بیش از ده درصد قطعات هواپیماهایی که حتی در اروپا ساخته می‌شود - از قبیل ATR یا ایرباس - آمریکایی است، امکان فروش یا صادرات آنها به ایران وجود ندارد.

۲. «در راستای این مقررات بود که جنرال الکتریک سازنده موتور هواپیما در ایالات متحده تهدید کرده است که ارائه سرویس‌ها به لوفت هانزا، ایرفرانس، KLM و شرکت هوایی ترکیه را متوقف خواهد نمود، اگر این شرکت‌ها تعمیرات شرکت‌های هواپیمایی ایرانی را که مستلزم استفاده از قطعات جنرال الکتریک باشد، انجام دهند. این تهدید باعث شد که شرکت‌های یاد شده سریعاً ارائه خدمات تعمیراتی به ایرانی‌ها را متوقف نمایند» (ابراهیمی، ۱۳۸۶: ۳).

۳. شرکت‌هایی از قبیل کاسپین، معراج، پویا، دنا، فارس قشم و یک‌سری شرکت‌های خارجی مانند الناصر ایرلاینز (شرکت عراقی) و یو ام ایر (شرکت اوکراینی) و هواپیمایی خورس (یونانی) که پشتیبانی عمده از شرکت‌های تحریم شده ایرانی داشته‌اند.

4. Specially Designated Nationals

5. Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 31 C.F.R. part 560 (ITSR); department of Treasury, Iran-Related Civil Aviation Industry Advisory, July 23, 2019, p.5.

6. JCPOA

ایران در ازای تعهد ایران به برداشتن گام‌های ویژه برای توقف فعالیت‌های برنامه هسته‌ای و فراهم ساختن شفافیت بیشتر و تجویز کنترل بیشتر از سوی آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بر فعالیت‌های مزبور بود. از میان تحریم‌هایی که توسط برجام برداشته شد، تحریم اشخاص غیرآمریکایی مانند شرکت ایرباس و شرکت‌های نفتی بین‌المللی بود که به شرکت‌های هواپیمایی ایرانی سوخت‌رسانی می‌کردند و مهم‌تر از آن، اشخاص آمریکایی یا شرکت‌های تحت کنترل یا مالکیت آمریکا بودند که تحت سیستم اعطای مجوز از سوی اداره کنترل دارایی‌های خارجی وزارت خزانه‌داری آمریکا^۱ قادر به انجام معاملات متضمن تأمین ایمنی بهره‌برداری از هواپیماهای مسافربری شدند.

بر اساس بند شماره ۵ پیوست دو سند برجام، «۵-۱-۱». دولت ایالات متحده متعهد می‌شود اجازه فروش هواپیمای مسافربری تجاری و قطعات و خدمات مربوطه به ایران از طریق اعطای امتیاز در موارد زیر داده خواهد شد: الف) صادرات، فروش، اجاره یا انتقال هواپیمای مسافربری تجاری انحصاراً با کاربری غیر نظامی؛ ب) صادرات، فروش، اجاره یا انتقال قطعات یدکی و قطعات عمده برای هواپیمای مسافربری تجاری به ایران و ج) ارائه خدمات تبعی، از جمله ضمانت، نگهداری و خدمات تعمیر و بازبینی‌های ایمنی برای کلیه موارد مذکور، مشروط به اینکه قطعات و خدمات مجوز داده شده انحصاراً برای هوانوردی تجاری مسافری مورد استفاده قرار گیرند. ۵-۱-۲. از طریق صدور مجوز، به اشخاص حقوقی غیرآمریکایی که در مالکیت یا کنترل اشخاص آمریکایی می‌باشند، اجازه خواهد داد منطبق با این برجام با ایران معامله کنند.^۲

پس از این، شرکت‌های هواپیمایی ایرانی به‌ویژه ایران ایر اقدام به انعقاد قراردادهای خرید هواپیما با سه شرکت ایرباس، بوئینگ و ای.تی.آر نمودند که از این میان، دو شرکت ایرباس و ای.تی.آر ضمن اخذ مجوز از اوفک، تعداد محدودی هواپیما به ایران تحویل دادند،^۳ اما دیری نپایید که با روی کار آمدن دونالد ترامپ - رئیس‌جمهور جدید آمریکا - در اردیبهشت ۱۳۹۷، ایالات متحده از برجام خارج شد و کلیه مجوزهای فروش یا فاینانس هواپیما به ایران نیز از سوی اوفک لغو گردید و شرکت‌هایی مانند ایران ایر در لیست SDN قرار گرفتند و به این ترتیب، سایه شوم تحریم‌های صنعت هوانوردی مجدداً بازگشت.^۴

1. OFAC

2. www.mfa.gov.ir/uploads/150726-JCPOA-PERSIAN-Final-11_56083.pdf last visited at: 1/6/1397

۳. متأسفانه شرکت‌های هواپیمایی ایرانی سیاست‌گذاری نادرستی پایه‌ریزی کردند و بر پیش‌خرید هواپیمای نو از تولیدکنندگان - که اجرای بسیار زمان‌بری دارد - متمرکز شدند، درحالی‌که از همان ابتدای توافق برجام، احتمال بدعهدی و خروج آمریکا از این توافق می‌رفت و بهتر این بود که به خرید هواپیماهای نزدیک به نو یا کم‌کارکرد از شرکت‌های هواپیمایی خارجی یا دیگر بازارهای فروش هواپیما اقدام می‌کردند و بیشترین استفاده از این فرصت برجام صورت می‌گرفت.

۴. در حال حاضر، مطابق مقررات تحریمی ایالات متحده، نه تنها فروش یا صادرات مجدد هواپیماهای مسافربری یا

البته شایان ذکر است که برجام کلیه تحریم‌های صنعت هوانوردی را از میان برداشته بود، از جمله تحریم هواپیماهای باربری که به قوت خود باقی بود. از سوی دیگر، حتی اگر از لزوم اخذ مجوز موردی برای هر معامله خرید هواپیما یا قطعات و حتی خدمات پشتیبانی هواپیما بگذریم، هیچ مقرره‌ای در سند برجام برای تجویز اگزیم بانک^۱ یا دیگر شرکت‌های آمریکایی جهت تأمین مالی معاملات خرید هواپیما پیش‌بینی نشده بود و حتی در کنگره آمریکا طرح‌هایی برای ممنوعیت تأمین مالی این معاملات ارائه شده بود که عملاً دست ایران را برای اجرایی کردن این قراردادها مطابق نیازها و رویه جاری می‌بست (Dubowitz, 2016, p.3). در عمل هم، شرکت‌های هواپیمایی ایرانی قادر نبودند تا از منابع مرسوم تأمین مالی خارجی اقدام به تأمین مالی خرید هواپیما کنند و در این راه با دشواری قابل ملاحظه‌ای روبه‌رو بودند. وانگهی، پس از برجام برخی از شرکت‌های هواپیمایی مانند ماهان ایر همچنان در لیست تحریم ایالات متحده^۲ باقی مانده بودند. بنابراین حتی در صورت دوام و بقای برجام نیز دولت ایران بی‌نیاز از طرح شکایت از تحریم‌های یکجانبه ایالات متحده آمریکا و استیفای حقوق خود نبود.

به این ترتیب ساختار تحریم صنعت هوانوردی از فرامین اجرایی رؤسای جمهور و قوانین کنگره آمریکا نشأت می‌گیرد، هرچند ایالات متحده به وضع قوانین تحریمی اکتفا نکرد و حتی در مواردی، بدون داشتن چارچوب قانونی، با افزایش روابط دیپلماتیک خود با بانک‌ها و شرکت‌های خارجی تلاش کرد تا به جامعه تجاری و اقتصادی در دنیا خطرات انجام معامله با ایران را گوشزد کند (نفیو، ۱۳۹۷: ۳۶). وقتی آثار اقتصادی تحریم در کنار آمار سوانح و حشتناک هوایی قرار می‌گیرد، جای هیچ تردیدی در نامشروع بودن تحریم صنعت هوانوردی باقی نمی‌گذارد، هرچند برخی چنین استدلال کرده‌اند که رابطه سببیت قطعی میان تحریم و افزایش سوانح هواپیمایی وجود ندارد (Macaluso, 2014, p.12). اگر هم فرض بر صحت چنین استدلالی با توجه به عموماً تسبیب باشد و بتوان علل دیگری برای سوانح هوایی از قبیل ضعف مدیریتی شرکت‌های هواپیمایی ایرانی، خطای انسانی و نظایر آن پیدا کرد، نمی‌توان انکار کرد که تحریم‌های تحمیل شده بر وقوع سوانح هوایی و توان بهره‌برداران ایرانی برای اجتناب از آنها تأثیرگذار بوده است.

قطعات یدکی آنها به ایران یا ایرلاین‌های ایرانی ممنوع است، بلکه خدمات مالی، رزرواسیون و صدور بلیط، رزرو فضای بار هواپیما، هندلینگ، پشتیبانی و تعمیر، خدمات زمینی شرکت‌های هواپیمایی، کیت‌ینگ، توافقات اشتراک در کد (code sharing) و حتی سوخت‌رسانی به ایرلاین‌های ایرانی ممنوع است. برای مطالعه تحریم‌های مشابه در صنعت کشتیرانی رک: (ضیایی و رشیدی، ۱۳۹۵: ص ۱۰۵-۹۴).

1. Export-Import Bank
2. SDN list

۲. جهات ماهوی مشروعیت نداشتن تحریم صنعت هوانوردی ایران

۲-۱. مغایرت تحریم‌های ایالات متحده با خصیصه بین‌المللی مقررات هوانوردی

مشهور است که حقوق هوایی در ظرف بین‌المللی شکل گرفته است، زیرا اولین پرواز هواپیما به صورت پرواز منظم در مسیر لندن به پاریس در هشتم فوریه ۱۹۱۹ انجام شده و بین‌المللی بوده است (Diederiks-vershoor, 2006, p.6). هواپیما به عنوان موضوع اصلی حقوق هوایی، وسیله‌ای است که برای خود مرزی نمی‌شناسد و با توجه به سرعتی که دارد، در کمترین زمان ممکن مرزهای کشورها را درمی‌نوردد.^۲ صنعت هواپیمایی باعث شده تا فاصله‌ها در دنیا کاهش یابد و حقوقدانان با اشاره به این ویژگی، بر ماهیت بین‌المللی هواپیمایی و اهمیت حقوق بین‌الملل هوایی تأکید دارند (Milde, 2008, p.3):

همان‌طور که اولین مسائل حقوق هوایی که به پیدایش کنوانسیون پاریس در سال ۱۹۱۹ منجر شد، راجع به امکان یا چگونگی پرواز هواپیماهای یک کشور بر فراز کشوری دیگر بوده است که از خصیصه بین‌المللی برخوردار است.^۳

قواعد حقوق هوایی تحت تأثیر تشخیص و تخصص بین‌المللی حمل و نقل هوایی و جهانی بودن بسیاری از خدمات ارائه شده در این صنعت از قبیل خدمات ترافیک هوایی (مانند CNS-ATM) در بسیاری از کشورها و لو از نظام‌های حقوقی مختلف نسبتاً همسان شده است. نقش سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری و حتی یا تا در ایجاد مقررات بین‌المللی قابل توجه و استانداردهای لازم‌الاجرا برای کشورها در این خصوص مؤثر و سازنده بوده است، به طوری که در حال حاضر، مقررات بین‌المللی حقوق هوایی بر مقررات داخلی کشورها نیز تأثیر فراوانی گذاشته و قانونگذاران ملی را به تبعیت از مقررات بین‌المللی حتی در موضوعاتی که جنبه بین‌المللی ندارد، واداشته است.^۴

درست زمانی که سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری قدرتمندتر از گذشته، ابتکار عمل را در

1. scheduled

۲. جنبه بین‌المللی حقوق هوایی آنچنان برجسته است که در بیشتر دانشگاه‌ها ذیل مبحث حقوق بین‌الملل عمومی مطالعه و تدریس می‌شود و بسیاری از کتب مرجع در این زمینه با عنوان «حقوق بین‌الملل هوایی» نگاشته شده است.

۳. اگرچه راه‌حلی که برای این مسئله در معاهدات پاریس ۱۹۱۹ و شیکاگو ۱۹۴۴ اتخاذ شد، حاکمیت مطلق کشورها بر فضای فوقانی سرزمین آنها (برگرفته از قاعده حقوق روم *Cojus est Solum*) می‌باشد و تنها قاعده‌ای در حقوق هوایی است که به تفوق حاکمیت ملی بر حاکمیت بین‌المللی گرایش داشته است.

۴. به عنوان مثال در حقوق فرانسه به موجب ماده ۳-۳۲۱ و ۳-۳۲۲ قانون هواپیمایی کشوری، شرایط و محدوده مسئولیت متصدی حمل در پروازهای داخلی به طور کلی تابع همان شرایط و قیود مقررات کنوانسیون ورشو ۱۹۲۹ و کلیه الحاقیه‌ها و پروتکل‌های آن قرار گرفته است.

وضع مقررات و استانداردهای بین‌المللی در موضوعات مختلف هوانوردی به دست گرفته و از سوی دیگر، جریان جهانی در وضع مقررات هوانوردی داخلی به سمت تبعیت از مقررات بین‌المللی در موضوعاتی شکل گرفته که هیچ جنبه بین‌المللی ندارد، ایالات متحده برخلاف این مسیر حرکت کرده و مقررات ملی را بر معاملات که در خارج از مرزهای سرزمینی این کشور صورت می‌گیرد، به صورت تحمیلی جاری کرده است. در حقیقت، مقررات تحریم آمریکا که بدو^۱ و مطابق با قواعد حقوقی فقط ناظر به اشخاص آمریکایی^۲ بود، با گذشت زمان، اشخاص غیرآمریکایی^۳ را نیز در خارج از مرزهای این کشور شامل شده به طوری که وزارت خزانه‌داری آمریکا در جدیدترین اقدام خود، بخشنامه مشورتی مورخ بیست و سوم جولای ۲۰۱۹ را در خصوص تحریم صنعت هوانوردی ایران صادر کرده و هشدار داده است که افزون بر اشخاص آمریکایی، غیرآمریکایی‌ها نیز در معرض عواقب نقض مقررات تحریم منتشره از سوی خزانه‌داری آمریکا هستند.^۴

این موضع بی تردید برخلاف ماهیت بین‌المللی بودن صنعت هوایمی است که به نظر نگارنده، به منزله یک «اصل کلی حقوقی» در حقوق بین‌الملل هوایی و نیز روح کنوانسیون شیکاگو به شمار می‌رود و بر اساس آن، با توجه به جوهره حمل و نقل هوایی، جریان وضع مقررات در این حوزه باید در ظرف بین‌المللی آغاز شود و سپس به داخل مرزهای کشورها تسری یابد. خلاف این جریان به صورت حرکت یکجانبه کشورها مانعی برای پیشرفت و توسعه این صنعت به شمار می‌رود، چه رسد به آنکه مقررات داخلی یک کشور در ظرف بین‌المللی قدرت اجرایی داشته باشد! در حقیقت، اهمیت حرکت و فعالیت صنعت هوانوردی تحت قواعد همسان بین‌المللی به گونه‌ای است که دولت‌ها حتی در مرزهای ملی خود که حقوق بین‌الملل نسبت به آن تکلیف و صلاحیتی ندارد، استعانت‌های جامعه بین‌المللی را پذیرا می‌شوند و مقررات تحریم آمریکا نسبت به صنعت هوانوردی بدعتی در مقابل سنت دیرینه یاد شده به شمار می‌رود (اشراقی آرانی و صادقی، ۱۳۹۷: ۳۴۷). به بیان دیگر، تحریم‌های آمریکا به ویژه در خصوص اشخاص غیرآمریکایی، نوعی اجرای فراسرزمینی قوانین داخلی^۴ به شمار می‌رود که در موارد مشابه، با محکومیت از سوی اعضای سازمان ایکائو مواجه شده است. به عنوان نمونه، زمانی که هیئت هوانوردی کشوری ایالات متحده (CAB) در اواخر دهه هفتاد میلادی در سال ۱۹۷۸ دستور لغو تعرفه‌گذاری توافقی موسوم به "Show Cause Order" را صادر کرد، شورای ایکائو با صدور قطعنامه از کشورهای عضو خواست که از هرگونه اقدام یکجانبه که سیستم تعیین نرخ و تعرفه‌های چندجانبه را به خطر می‌اندازد،

1. US persons

2. non-US persons

3. department of Treasury, Iran-Related Civil Aviation Industry Advisory, July 23, 2019.

4. extraterritorial application of national laws

اجتناب کنند (Dempsey, 1987, p.538). در سال ۱۹۸۰، در کنفرانس دوم حمل و نقل هوایی ایکائو، اعضای این سازمان در اعتراض به اجرای فراسرزمینی قوانین ضد تراست آمریکا استدلال کردند که «چنین اقدامات یکجانبه‌ای مغایر روح کنوانسیون شیکاگو است و با تأثیرگذاری بی‌ثبات‌کننده، همکاری بین‌المللی را به خطر می‌اندازد و تهدیدی برای سیستم هواپیمایی بین‌المللی به‌عنوان یک کل است» (Dempsey, 1987, p.538). خصیصه بین‌المللی حقوق هوایی در قطعنامه شماره ۱۴-۲۴ (۱۹۸۳) ایکائو مشهودتر است که به موجب آن، «دولت‌های عضو باید اطمینان حاصل نمایند که سیاست‌ها و قوانین داخلی بر حمل و نقل هوایی بین‌المللی بدون ملاحظه خاصیت ویژه آن (بین‌المللی بودن) اعمال نگردد». البته در مقابل این استدلال نباید از دفاع احتمالی دولت آمریکا غافل شد. این دفاع چنین می‌تواند باشد که مقررات تحریم صنعت هوانوردی ایران، انتقال یا فروش هواپیماهای با منشأ آمریکایی یا فناوری، کالا و یا خدمات مرتبط با آن هواپیمای با منشأ آمریکایی به ایران را توسط هر شخصی ولو غیر آمریکایی ممنوع کرده است نه آنکه هیچ شخصی به اطلاق، حق انتقال هیچ هواپیمایی به ایران را نداشته باشد. به بیان دیگر، موضوع و قلمرو اجرای این مقررات، هواپیمایی است که منشأ تولید آن به ایالات متحده برمی‌گردد و دولت این کشور اختیار و قدرت قانونگذاری در مورد کالاهای خود را در هر جای کره زمین که باشد، دارد.

در پاسخ به این دفاع احتمالی می‌توان گفت که درست است که هواپیما به جهت قیاس با سایر مقررات حاکم بر آن به منزله بخشی از سرزمین یک کشور است و به همین دلیل در موضوعاتی از قبیل رهن هواپیما، بروز جرایم یا انعقاد معاملات در آن، در حکم اموال غیرمنقول تلقی شده، اما این قیاس به آن اندازه قوی نیست که معاملات مربوط به آن - ولو خارج از سرزمین ایالات متحده - تابع قانون این کشور باشد. این سلطه طلبی اقتصادی نه تنها در تضاد با اصل حاکمیت سرزمینی کشورها در مورد کالاهای واقع در قلمرو آنها است، اگر در مورد سایر اموال مانند پول ملی آمریکا (دلار) پذیرفته شود، نسبت به هواپیما قابل قبول نخواهد بود، زیرا هواپیما در هر کشور که ساخته شده باشد، زمانی که در ثبت کشور دیگر قرار می‌گیرد، جز در مواردی که به حقوق خصوصی افراد برمی‌گردد (و تابع قانون حاکم و یا منتخب طرفین معامله است)، در سایر موارد از قانون کشور محل ثبت (صاحب پرچم) تبعیت می‌کند و تحمیل قانون ملی دیگر بر آن در حقوق هوایی پذیرفتنی نیست. به بیان دیگر، تنها هواپیماهای حامل پرچم ایالات متحده می‌تواند موضوع مقررات تحریم در خارج از این کشور قرار گیرد نه هواپیماهای متبوع سایر کشورها. بنابراین مقررات تحریم وضع شده از سوی ایالات متحده تا جایی که به اشخاص غیر آمریکایی مربوط می‌شود، مغایر با ذات بین‌المللی حقوق هوایی و اصول کلی این شاخه از حقوق به شمار می‌رود.

۲-۲. مغایرت با لزوم توسعه هواپیمایی کشوری بین المللی

زمانی که در سال ۱۹۴۴ دولت‌ها مشغول امضای کنوانسیون شیکاگو بودند، به این حقیقت واقف بودند که توسعه حمل و نقل هوایی افزایش مودت و همکاری ملت‌ها و مردم دنیا را به ارمغان می‌آورد.^۱ حمل و نقل هواپیمایی که اتصال دورترین نقاط دنیا به یکدیگر را میسر کرده، موجب رشد همکاری مردم و دولت‌ها در اقصی نقاط جهان می‌شود و آرامش و امنیت را در دنیا فراهم می‌کند. افزون بر تقویت همبستگی اجتماعی میان مردم در دورترین نقاط دنیا، تسهیل گردشگری و تجارت، ایجاد شغل‌های متنوع و کاهش فقر، افزایش درآمدهای دولت‌ها، تسریع در تحویل تجهیزات پزشکی و اعضای بدن انسان جهت پیوند و سایر کمک‌های اولیه که به جزء جدایی‌ناپذیر زندگی کنونی تبدیل شده، همگی در زمره دستاوردهایی است که در گرو توسعه هواپیمایی کشوری است (Zajac, 2016, p.7).

مقدمه کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی شیکاگو ۱۹۴۴ که سند تأسیس سازمان ایکائو و متضمن قواعد اساسی هواپیمایی کشوری به شمار می‌رود، در این راستا مقرر می‌دارد: «نظر به اینکه پیشرفت و توسعه هواپیمایی کشوری بین‌المللی در آینده می‌تواند کمک زیادی برای ایجاد و حفظ مودت و حسن تفاهم بین ملل و مردم دنیا باشد و ... و نظر به اینکه دولت‌های امضاکننده این قرارداد علاقه‌مند هستند که از تصادم اجتناب نموده و همکاری بین ملل و مردم را که آرامش و امنیت جهان متکی به آن است توسعه بدهند، لذا دول امضاکننده ذیل نسبت به پاره‌ای اصول و ترتیبات برای اینکه هواپیمایی کشوری بین‌المللی در وضع ایمن و منظم توسعه یابد، توافق حاصل کردند...».

با توجه به مقرر فوق، اقدامات ایالات متحده در تحریم صنعت هواپیمایی ایران نه در راستای پیشرفت آن، بلکه در مسیر خلاف توسعه هواپیمایی کشوری بین‌المللی قرار دارد، زیرا بر اساس مقررات تحریم آمریکا، شرکت‌های هواپیمایی ایرانی قادر به خرید هواپیمای جدید و نوسازی ناوگان هواپیمایی خود که از ارکان اولیه توسعه هواپیمایی کشوری بین‌المللی است، نبوده و افزون بر آن، تجهیزات ناوبری هوایی و فرودگاهی نیز که تحت تحریم است، از فناوری‌های روز بین‌المللی به دور افتاده است. توسعه هواپیمایی کشوری مستلزم رشد و پیشرفت این صنعت در تمام کشورهاست و به همین علت، مقررات کنوانسیون شیکاگو بر حمایت از این رشد در تمام کشورهای متعاقد تأکید دارد که مصداق بارز آن را می‌توان در مواد ۶۹ الی ۷۶ کنوانسیون ملاحظه کرد که بر اساس آن، اگر شورای ایکائو نقصی در تجهیزات فرودگاهی یا ناوبری یک کشور عضو احراز نمود و پس از تذکر به کشور مربوطه، آن کشور قادر به تأمین هزینه‌های لازم برای رفع

1. www.icao.int/Meetings/wrds2011/Documents/JointWorkshop2005/ATAGSocialBenefitsAirTransport.pdf Last visited at 21/8/2019

نقص نباشد، ایکائو خود (در صورت درخواست دولت متعاقد) نسبت به تأمین مالی و پرداخت هزینه‌های مربوطه کلاً یا جزئاً اقدام خواهد کرد تا وقفه‌ای در اجرای منظم، بهینه و ایمن خدمات هوایی بین‌المللی ایجاد نگردد.

ایالات متحده نمی‌تواند بر امکان توسعه همه‌جانبه هواپیمایی کشوری بدون توسعه این صنعت در یک کشور از جمله ایران پافشاری کند، زیرا اجزای حمل‌ونقل هوایی بین‌المللی چنان به هم وابسته و تأثیرگذار بر یکدیگر است که عدم پیشرفت یکی با توسعه نیافتگی دیگری ملازمه دارد؛ همچنانکه در کنفرانس دوم حمل‌ونقل هوایی بین‌المللی در سال ۱۹۸۰، اعضای ایکائو بر سیستم هواپیمایی کشوری بین‌المللی به‌عنوان «یک کل» تأکید نمودند (Dempsey, 1987, p.538). چگونه توسعه حاصل می‌شود زمانی که هواپیمای شرکت‌های اروپایی با مشکلات راداری یا ناوبری فرودگاه‌های ایران به‌هنگام نشست و برخاست یا ترانزیت از ایران مواجه باشند؟ یا آنکه هواپیمای قدیمی شرکت‌های ایرانی قابلیت تطبیق با استانداردهای ناوبری اروپایی به‌هنگام ورود به کشورهای اروپایی نداشته باشد؟ حتی اگر هواپیمای خارجی قصد پرواز بر فراز سرزمین ایران را هم نداشته باشد، به‌روز و تکمیل بودن تجهیزات هواشناسی مستقر در ایران می‌تواند به تصمیم‌گیری صحیح خلبان در پروازهای اطراف ایران کمک فراوان نماید و بالعکس. به بیان دیگر: نعت هواپیمایی مانند دیگر موضوعات مانند صنعت نفت و گاز: نعت خودروسازی، شبکه مالی و غیره نیست که به دلیل اعمال سیاست یک کشور بتواند در انزوا قرار گیرد و سایر بخش‌های مربوطه در اقتصاد جهان به روال سابق به فعالیت خود ادامه دهد، بلکه بازداشتن بخشی از صنعت هوانوردی در دنیا به منزله جلوگیری از توسعه کل هواپیمایی کشوری بین‌المللی به‌صورت منظم و مطلوب است.^۱

در این راستا شایان ذکر است که کنوانسیون شیکاگو از «توسعه منظم» یاد کرده است که افزون بر نظم زمانی، نظم جغرافیایی را هم شامل می‌شود. ایکائو در سایر موارد نیز بر تحقق توسعه منظم هواپیمایی کشوری تأکید داشته و اقدامات مغایر را محکوم کرده است که مصداق بارز آن اقدام یکجانبه آمریکا برای اجرای فراسرزمینی قوانین ضد ترانزیت این کشور بوده که به قطعنامه شماره ۱۴-۲۴ شورای ایکائو در سال ۱۹۸۳ منجر شد که به موجب آن «کشورهای عضو باید از اقدامات یکجانبه‌ای که بر توسعه منظم حمل‌ونقل هوایی بین‌المللی تأثیر بگذارد اجتناب کنند...» (Dempsey, 1987, p.539).

۱. به همین دلیل، به نظر برخی از نویسندگان مقدمه کنوانسیون شیکاگو به هواپیمایی کشوری بین‌المللی به‌عنوان یک کل می‌نگرد نه هواپیمایی هر کشور به‌صورت مستقل. ر.ک: (Wassenbergh, 1957, p.137)

2. development in an orderly manner

ایراد دیگری که ممکن است به استدلال بالا گرفته شود آن است که هدف توسعه صنعت هواپیمایی کشوری در مقدمه کنوانسیون شیکاگو جای گرفته و تنها از جنبه تفسیری برخوردار است نه آنکه لازم الاجرا باشد. این در حالی است که اولاً اصول بنیادین کنوانسیون شیکاگو در مقدمه آن ذکر شده و رعایت نشدن اهدافی که در مقدمه آمده، به منزله نقض این اصول است. ثانیاً کنوانسیون شیکاگو متضمن مقرره‌ای است که به اهداف مندرج در مقدمه آن جنبه لازم الاجرا بخشیده است آنجا که ماده ۴ کنوانسیون مقرر می‌دارد: «همه کشورهای متعاقد توافق می‌کنند تا هواپیمایی کشوری را به منظور انجام مقاصدی که با اهداف این کنوانسیون مغایرت دارد مورد استفاده قرار ندهند». بنابراین آمریکا نمی‌تواند از تحریم صنعت هوانوردی ایران برای رسیدن به اهداف سیاسی خود که مغایر با هدف توسعه هواپیمایی کشوری است استفاده کند. ثالثاً این هدف در ماده ۴۴ کنوانسیون شیکاگو که به احصای اهداف کنوانسیون و سازمان یکائو پرداخته، با وضوح بیشتری مورد تأکید قرار گرفته است. بر اساس این ماده، «هدف‌ها و مقاصد سازمان عبارت است از ایجاد اصول و فنون هوانوردی بین‌المللی و تحکیم برنامه‌ریزی و پیشرفت حمل و نقل هوایی بین‌المللی به طوری که الف - سلامتی و توسعه منظم هواپیمایی کشوری بین‌المللی را در سرتاسر جهان تأمین سازد...».

۲-۳. مغایرت با منع سوءاستفاده از هواپیمایی کشوری

هدف بنیادین طراحان کنوانسیون شیکاگو از این سند مهم آن بوده است که هواپیمایی کشوری صرفاً در راستای اهداف تجاری که حمل و نقل هوایی اساساً برای آن به وجود آمده، به کار گرفته شود و مقررات بین‌المللی و ملی نیز بر همین مبنا شکل بگیرد.

مقدمه کنوانسیون شیکاگو در این راستا مقرر داشته است: «از آنجا که ... سوءاستفاده^۲ از هواپیمایی کشوری بین‌المللی می‌تواند به تهدیدی برای امنیت عمومی تبدیل شود...». به عنوان مثال، هواپیمای کشوری نباید وسیله ارتکاب جرم از سوی اشخاص یا دولت‌ها قرار بگیرد که در این صورت، قابلیت آن را دارد تا به بزرگ‌ترین تهدید علیه امنیت کشورها و اشخاص از طریق

۱. جالب است که ایالات متحده به همراه چند کشور دیگر مانند کانادا و انگلستان، در مذاکرات مقدماتی کنوانسیون شیکاگو صراحتاً پیشنهاد می‌کنند که «کشورهای متعاقد توافق کنند تا از حمل و نقل هوایی کشوری به عنوان ابزار سیاست ملی در روابط بین‌المللی استفاده نکنند... و هر کشور متعاقد تعهداتی را که در این کنوانسیون پذیرفته است، با کمال حسن نیت انجام دهد».

Proceedings of the International Civil Aviation Conference, VOL. 1, Document 358 418 [U.S. Gov't Printing Office, ed., 1948] به نقل از ICAO information Paper on continuity of United States embargo on the Civil Aviation of Iran and the Safety Deficiencies Arising out of it, Montréal, 20 to 22 March 2006, p.3.

2. abuse

اقدامات تروریستی تبدیل شود (Geib, 2005, 230). البته در راستای تحقق این هدف، معاهدات بین‌المللی مختلفی طراحی شده و به امضای دولت‌ها رسیده که مهم‌ترین آن، کنوانسیون اجتناب از اعمال غیرقانونی علیه ایمنی هوانوردی کشوری ۱۹۷۰ است. اما طراحان کنوانسیون عمده‌اً از اصطلاح «سوءاستفاده» استفاده کرده‌اند تا دامنه و قلمرو حکم یاد شده محدود به ارتکاب جرم نگردد، بلکه اگر هواپیمایی کشوری برای هر هدفی جز توسعه صنعت هوانوردی کشوری به کار گرفته شود، به منزله سوءاستفاده از آن تلقی خواهد شد. افزون بر مقدمه کنوانسیون شیکاگو که سوءاستفاده از هواپیمایی کشوری را تهدیدی برای این صنعت و امنیت آن اعلام می‌کند، ماده ۴ کنوانسیون نیز تحت عنوان «سوءاستفاده از هواپیمایی کشوری»، تمام کشورهای متعاقد را ملزم کرده تا هواپیمایی کشوری را برای اهدافی مغایر با اهداف این کنوانسیون به کار نگیرند.

اقدام ایالات متحده برای تحریم صنعت هوانوردی ایران یک اقدام حقوقی با اغراض صرف سیاسی بوده که با هدف و کاربرد هواپیمایی کشوری سازگاری ندارد و در راستای توسعه این صنعت صورت نگرفته است؛ لذا با اهداف کنوانسیون شیکاگو به خصوص توسعه صنعت هوانوردی مغایرت دارد و نقض ماده ۴ کنوانسیون محسوب می‌شود. دلیل مثبت این ادعا آن است که تحریم صنعت هوانوردی ایران ذیل قوانین عام تحریم و در کنار سایر صنایع ایران از قبیل نفت و گاز یا پروژه‌های سرمایه‌گذاری در ایران قرار گرفته، نه آنکه طی قانونی ویژه و به جهاتی که در زمره توسعه هوانوردی کشوری به شمار رود، وضع شده باشد.

البته باید دقت شود که در مقابل، ممکن است طرف آمریکایی در مقام دفاع، به همین استدلال استناد کند، چنانکه در موارد مکرر ادعا کرده‌اند که مبنای وضع تحریم شرکت‌های هواپیمایی ایرانی استفاده ابزاری از ایرلاین‌های تجاری جهت حمل نظامیان، سلاح و تجهیزات به سوریه به منظور کمک به دولت بشار اسد بوده است به طوری که افزون بر شرکت‌های هواپیمایی نسبتاً کوچک از قبیل کاسپین، معراج، پویا، دنا و یکسری شرکت‌های خارجی مانند الناصر ایرلاینز (شرکت عراقی) و یو.ام.ایر (شرکت اوکراینی)، بزرگ‌ترین شرکت هواپیمایی خصوصی ایران - ماهان ایر - به موجب فرمان اجرایی ۱۳۲۲۴ در سال ۲۰۱۱ با همین ادعا در لیست SDN آمریکا قرار گرفته است.^۱ وانگهی، اصل تحریم صادرات یا صادرات مجدد هواپیما و قطعات آن به ایران یا شرکت‌ها و اشخاص ایرانی به این دلیل بوده است که به صورت همزمان، امکان استفاده از آنها در تجهیزات هواپیمایی نظامی (اقلام آمریکایی با استفاده دوگانه US dual use items) وجود داشته است (Katzman, 2017, p.4).

با این حال: رف‌نظر از مناقشات سیاسی فی‌مابین، دفاع احتمالی فوق‌نه تنها یک امر موضوعی

اثبات نشده است که همواره با انکار ایرلاین‌های ایرانی همراه بوده، بلکه در صورت اثبات هم، چنین استفاده استثنایی برای مقاصد نظامی، کاربری کشوری^۱ هواپیما را تغییر نمی‌دهد (چراکه ممنوعیتی از سوی کنوانسیون شیکاگو در این راستا وضع نشده) و لذا توجیهی برای تحریم کل صنعت هوانوردی ایران به شمار نمی‌رود. وانگهی، در هیچ‌یک از مقررات بین‌المللی به‌ویژه خود کنوانسیون شیکاگو ضمانت اجرای سوءاستفاده از هواپیمای کشوری تحریم کشور سوءاستفاده‌کننده ذکر نشده، بلکه باید آن کشور از چنین اقداماتی بازداشته شود. اتفاقاً این ایالات متحده است که از هواپیمایی کشوری برای رسیدن به خواسته‌های سیاسی خویش بهره‌برداری کرده و با وضع قوانین تحریم، به صورت یکجانبه همه را به نفروختن تجهیزات هواپیمایی و هوانوردی یا ارائه خدمات مربوطه به شرکت‌های هواپیمایی ایرانی ملزم کرده است.

۲-۴. نقض اصل تساوی موقعیت‌ها در هواپیمایی کشوری بین‌المللی

توسعه هواپیمایی کشوری بین‌المللی در گرو «تساوی موقعیت‌ها»^۲ برای بهره‌برداران و شرکت‌های هواپیمایی کشورهای مختلف است نه آنکه یک امتیاز برای ایرلاین‌های یک کشور در نظر گرفته شود و ایرلاین کشور دیگر از این امتیاز محروم گردد.

مقدمه کنوانسیون شیکاگو در این راستا صراحت دارد که «طرف‌های متعاقد ... همچنین توافق حاصل نمودند که سرویس‌های حمل‌ونقل هوایی بین‌المللی ممکن است بر اساس تساوی موقعیت استقرار یافته و با اصول محکم اقتصادی عمل نماید بنا بر مراتب مزبوره این قرارداد را به این منظور منعقد نمودند». برخی از صاحب‌نظران در حقوق هوایی بر این باورند که اصطلاح موقعیت^۳ در کنوانسیون تعریف نشده و مفهوم حقوقی آن محل اختلاف است (Abeyratne, 2018, p.85). به باور این نویسندگان، تساوی موقعیت‌ها به معنای موقعیت برابر برای بهره‌برداری از خدمات هوایی نیست، بلکه به این معنا است که هر کشور فرصت به‌دست آوردن سهم منصفانه از ترافیک هوایی طی یک رقابت سالم را دارا باشد (Abeyratne, 2018, p.91). هرچند از نظر عده‌ای دیگر، «اصل تساوی موقعیت‌ها در هواپیمایی کشوری بین‌المللی به این معنا است که هر کشور از یک آزادی برابر برخوردار باشد تا سیستم هواپیمایی کشوری خود را بسازد» (Wassenbergh, 1975, p.137). هریک از مفاهیم فوق پذیرفته شود، اقدام آمریکا در تحریم صنعت هوانوردی ایران سبب شده است تا ایران سهم منصفانه‌ای را که می‌بایست از ترافیک هوایی بین‌المللی به دست می‌آورد، از دست بدهد و نیز از امکان توسعه صنعت هوانوردی خود باز مانده است. وانگهی، نه تنها

1. civil

2. equality of opportunity

3. opportunity

مسافران ایرانی، بلکه شرکت‌های هواپیمایی ایرانی از موقعیت‌هایی که حق اولیه آنها در حمل و نقل بین‌المللی است - از قبیل سوخت‌رسانی یا تعویض قطعات هواپیما به هنگام نیاز - به تعمیرات محروم شده‌اند. به این ترتیب، با توجه به اینکه شرکت‌های هواپیمایی ایرانی از امکان بهره‌برداری از خدمات هوایی دیگر کشورها محروم مانده‌اند، تحریم‌های ایالات متحده بدون شک نه تنها اصل استقرار هواپیمایی کشوری بین‌المللی بر تساوی موقعیت‌ها را نقض کرده، بلکه درحالی‌که به زعم عده‌ای، فلسفه کنوانسیون شیکاگو متمتع ساختن تمام نقاط جمعیتی دنیا از مزایای حمل و نقل هوایی بوده است، تحریم‌های آمریکا در عمل سبب شده تا ایران از «حق حمل و نقل هوایی» بی‌بهره بماند (Abeyratne, 1987, p.90).

ایرادی که ممکن است به این استدلال گرفته شود آن است که اصل تساوی موقعیت اگرچه در مقدمه کنوانسیون مورد تصریح قرار گرفته، در ادامه خود کنوانسیون به این اصل پایبند باقی نمانده و از مواد ۱ الی ۷ ضمن اعلام حاکمیت انحصاری کشورها بر فضای فوقانی سرزمین خود، هرگونه پرواز منظم به و یا بر فراز کشورهای متعاقد را منوط به اجازه یا رضایت قبلی آن کشور دانسته است (Abeyratne, 1987, p.92)؛ وانگهی، مفهوم تساوی موقعیت‌ها بهره‌مندی از حق حمل و نقل هوایی نیست، بلکه اجتناب از رقابت نامتعارف و غیرمنصفانه است همان‌طور که در بند ۴ ماده ۴۴ کنوانسیون شیکاگو به این هدف تصریح شده است. نتیجه این پارادوکس در مفاد کنوانسیون بروز موافقت‌نامه‌های دوجانبه حمل و نقل هوایی میان کشورها بوده که طی آن، آزادی‌های حمل و نقل هوایی و ارائه خدمات مربوطه بر اساس اصل تقابل به اتباع یکدیگر اعطا شده است و به تعبیری، اصل تساوی موقعیت‌ها به حقوق برابر اعطا شده در قالب این توافقات دوجانبه تنزل یافته است. دولت آمریکا هم که آزادی‌های هوایی را به موجب موافقت‌نامه دوجانبه حمل و نقل هوایی با ایران منعقد در سال ۱۹۵۶ میلادی به ایرلاین‌های ایرانی اعطا کرده بود و از همین حقوق برای پرواز به یا بر فراز ایران بهره‌مند شده بود، از این توافق خارج شده و دیگر تعهد یا مسئولیتی بر دوش ندارد.^۱ در پاسخ به این دفاع احتمالی می‌توان گفت که مفهوم تساوی موقعیت‌ها بسیار گسترده است و افزون بر منع رقابت ناسالم، حق کشورها به داشتن موقعیت حمل و نقل هوایی بین‌المللی را هم دربرمی‌گیرد. شاهد این مدعا بند «و» (f) ماده ۴۴ کنوانسیون شیکاگو است که بر اساس آن (در زمره اهداف ایکائو) «باید اطمینان حاصل شود که حقوق کشورهای متعاقد به‌طور کامل مورد احترام واقع شده است و اینکه هر کشور متعاقد از فرصت منصفانه برای بهره‌برداری از ایرلاین‌های

۱. بر اساس اسناد در دسترس، به نظر می‌رسد ایالات متحده بدون آنکه تشریفات مندرج در ماده ۱۹ این موافقت‌نامه (از جمله ارسال اعلامیه فسخ به ایران و نیز ایکائو) را رعایت نماید، این توافق را دیگر برای خود الزام‌آور نمی‌داند؛ بنابراین از نظر حقوقی توافق‌نامه مذکور فسخ نشده است.

بین‌المللی برخوردار است». از سوی دیگر، ایالات متحده نه تنها این اصل بنیادین کنوانسیون شیکاگو، بلکه موافقت‌نامه دوجانبه حمل و نقل هوایی را نیز نقض کرده؛ چه، بدون رعایت تشریفات این موافقت‌نامه یا ارسال هرگونه اعلامیه فسخ، برخلاف مفاد آن عمل کرده و به همین جهت نیز در مقابل دولت ایران مسئولیت دارد.

۲-۵. به خطر انداختن ایمنی هوانوردی

یکی از اصول بنیادین حقوق هوایی که اتفاقاً کنوانسیون شیکاگو در تمام قسمت‌های آن - اعم از مقدمه، متن و ضمایم کنوانسیون - بر آن استوار شده، ایمنی هوانوردی^۱ است. به دلیل تأثیرگذاری این مقوله بر جان و سلامتی انسان‌ها - اعم از خدمه پرواز، مسافران و اشخاص ثالث روی زمین - مقررات مربوط به ایمنی هوانوردی در زمره مقررات آمره حقوق هوایی محسوب می‌شود که تاب قوانین و قراردادهای مخالف را ندارد. هدف مهم انعقاد کنوانسیون شیکاگو به موجب مقدمه آن، ایجاد و توسعه «ایمن» حمل و نقل هوایی بین‌المللی و نیز هدف تأسیس سازمان ایکائو وفق ماده ۴۴ این کنوانسیون، تضمین ایمنی پرواز در هوانوردی بین‌المللی بوده است به‌گونه‌ای که بعد از گذشت نزدیک به هفتاد سال از آن زمان، هنوز حفظ و ارتقای ایمنی هواپیمایی در صدر اولویت‌های این سازمان به شمار می‌رود.

تحریم صنعت هوانوردی ایران اگرچه مستقیماً تجارت هواپیمایی و فرودگاهی ایران را نشانه رفته، اما به‌طور غیرمستقیم بر ایمنی این صنعت تأثیرگذار شده و نقصان ایمنی هوانوردی ایران در اثر تحریم به تصدیق سازمان هواپیمایی کشوری بین‌المللی (ایکائو) هم رسیده است.^۲ چه، زمانی که شرکت‌های هواپیمایی ایرانی قادر به خرید یا اجاره هواپیمای نو یا نسبتاً نو نباشد، بدون شک قادر به اجرای تعهدات ایمنی و استانداردهای ایکائو - که مدام در حال به‌روز شدن متناسب با فناوری‌های جدید صنعت است - نخواهند بود. به همین صورت، به دلیل تحریم تجهیزات ناوبری CNS، سازمان هواپیمایی کشوری قادر به بهره‌برداری از هواپیماهای فالكون ۲۰ جهت کالیبره کردن سیستم نشست هواپیماها نیست و ناوبری هواپیماها که در زمره محورهای اصلی ایمنی است، با مشکل جدی مواجه است.^۳ لذا اقدام دولت آمریکا نتیجه‌ای جز به خطر انداختن جان

1. aviation safety

2. "The Report on Safety: The Effects of Economic Sanctions on the Islamic Republic of Iran Civil Aviation", 9 May 2005-TC4/3.33-13.

شایان ذکر است که این گزارش ماحصل کمیته حقیقت‌یاب ایکائو است که ۹ تا ۱۴ ژوئیه ۲۰۰۵ به ایران اعزام شده بودند و یافته‌های خود را در خصوص ایمنی حمل و نقل هوایی ایران أسف‌بار دانستند.

3. ICAO, Continuity of the United States Trade Embargo on the Civil Aviation of the Islamic Republic of Iran and the Safety Deficiencies Arising out of It, ICAO DGCA/06-IP/31, 15 March 2006, p.5.

انسان‌های بیگناه در هواپیما یا روی زمین ندارد و مغایر با اصل بنیادین و آمره «ایمنی هوانوردی» و نیز تعهدات مندرج در مقدمه و ماده ۴۴ کنوانسیون شیکاگو می‌باشد.

دفاع احتمالی آمریکایی‌ها در مقابل این استدلال، عدم شمول مقررات تحریم بر تجهیزات ایمنی هواپیمایی است؛ مسئله‌ای که کمتر از سوی متولیان هواپیمایی کشوری و کارشناسان ایرانی به آن توجه شده است، درحالی‌که به ادعای طرف آمریکایی، از مقررات تحریم صنعت هوانوردی، موضوعات تأثیرگذار بر ایمنی استثنا شده، زیرا مطابق همان مقررات، اوفک مجاز به صدور پروانه صادرات قطعات یا خدماتی است که لازمه ایمنی پرواز است؛^۱ هرچند صادرات این تجهیزات با تشریفات از قبیل تسلیم درخواست به اوفک و تشریح کلیه اجزای تجهیزات و نیز توجیه مفصل ارتباط تجهیزات با ایمنی و... همراه است که در عمل، کمتر صادرکننده‌ای حاضر به معامله با اشخاص ایرانی و طی این تشریفات می‌شود.^۲ به همین دلیل بوده است که ایکائو هم که ادعای ایران را طی کاربرد 07/9/A36-WP/275 EC/34 20 در خصوص تأثیر نامطلوب تحریم آمریکا بر ایمنی تأیید کرده، در نتیجه آن اعلام می‌کند که «تحریم تا حدی که تحصیل قطعات و پشتیبانی برای ایمنی هواپیمایی ضرورت دارد با نص و روح کنوانسیون شیکاگو مغایرت دارد»، بی‌آنکه به تحصیل هواپیما یا بدنه اشاره‌ای کند.^۳

این دفاع احتمالی تنها با بخشی از حقیقت همراه است، زیرا مجوز فروش قطعات یا خدمات تنها بابت هواپیماهایی است که قبلاً مطابق مقررات آمریکا به ناوگان ایران پیوسته است نه سایر هواپیماها یا خرید یا اجاره هواپیمای جدید و نیز تجهیزات مرتبط با ناوبری فرودگاهی. لذا در حقیقت، مقررات تحریم بدون توجه به خطر زوال ایمنی هوانوردی ایران وضع و تاکنون اجرا شده است و در عمل هم، ایمنی هواپیمایی ایران تحت تأثیر تحریم یکجانبه از استانداردهای جهانی فاصله گرفته که کمترین اثر آن را می‌توان در تأخیر طولانی پروازها مشاهده نمود.

برخی از نویسندگان از این هم فراتر رفته و بر این باورند که دولت ایالات متحده عامدانه خواستار تحقق این اثر، یعنی زوال ایمنی هواپیمایی هستند و این مصداق یک عمل مجرمانه مغایر با امنیت هوانوردی است (Jalali, 2011, p.58). به زعم آنها، تحریم صنعت هوانوردی از آن جهت که با آگاهی از آثار مخرب آن نسبت به ایمنی هوانوردی صورت می‌گیرد، مشمول تعریف خشونت نسبت به ایمنی هواپیمای کشوری مقرر در کنوانسیون مونترال ۱۹۷۱ می‌شود با این تفاوت که

1. 31 C.F.R. § 560.528

۲. با این حال، حتی در دوره ریاست جمهوری ترامپ، در ابتدای سال ۲۰۱۹ شرکت ATR مجوز تأمین قطعات و نرم‌افزارهای تضمین‌کننده ایمنی سیزده فروند هواپیمای تحویلی به ایران را اخذ کرده بود (www.asriran.com/fa/news/684209).

3. ibid

تحریم به صورت خاموش عمل می‌کند (Jalali, 2011, p.59). در صحت وحدت ملاک به کار رفته در این قیاس تردیدی وجود ندارد، اما چنین استدلالی برخلاف اصل تفسیر مضیق مجازات‌ها و مقررات کیفری است و از این حیث به سختی می‌توان در مراجع حل اختلاف به آن اتکا کرد.

۳. شیوه طرح و مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت علیه دولت ایالات متحده

مزیتی که به دلیل الحاق ایران به کنوانسیون شیکاگو برای صنعت هوانوردی ایران فراهم است، امکان توسل به سازوکار اختصاصی شکایت علیه ایالات متحده در شورای ایکائو است که نظیر آن در سایر موضوعات تحت تحریم حتی حمل و نقل دریایی (به دلیل ملحق نبودن ایران به کنوانسیون حقوق دریاها) وجود ندارد (ضیایی و رشیدی، ۱۳۹۵: ۱۱۷). اقدامات سازمان هواپیمایی کشوری برای برداشتن تحریم‌ها و استیفای حقوق ملت ایران همگی به تهیه و تنظیم کاربرگ‌هایی^۱ از جمله A35- WP/297 و A36- WP/275 و ارائه به مجمع عمومی ایکائو محدود مانده که در همین حد هم جای تقدیر دارد، اما از آنجا که نتیجه این اقدامات واجد جنبه دستوری لازم‌الاجرا علیه دولت ایالات متحده نیست، برای رفع تحریم‌ها و جبران خسارت کافی نیست. نتیجه مطلوب مستلزم طرح دعوی صحیح با طی فرایند شکلی مربوطه در مرجع صالح است که اتفاقاً چنین سازوکاری برای حل اختلاف و طرح شکایت علیه دولت عضو ایکائو در خود کنوانسیون شیکاگو پیش‌بینی شده و دولت جمهوری اسلامی ایران باید از این فرصت قانونی بهره‌برداری کند.

کنوانسیون شیکاگو به شورای ایکائو^۲ در کنار نقش‌های دیگری که طی مواد ۵۴ و ۵۵ این کنوانسیون اعطا کرده، در فصل هجدهم صلاحیت قضایی (یا شبه قضایی) برای حل و فصل اختلافات به این رکن مهم تفویض نموده است. اگرچه نمی‌توان از این حقیقت گذشت که تاکنون دعوی محدودی توسط این ارگان بین‌المللی حل و فصل شده و نقش قضایی این شورا در مقایسه با دیگر وظایف آن کمرنگ‌تر بوده است، با تأمل در اختلافات بین‌المللی مطروحه میان دولت‌ها به نظر می‌رسد دلیل این وضعیت، ترجیح دولت‌ها به حل و فصل اختلافات از طریق مذاکره و مصالحه بوده است، اما جایی که مذاکرات به نتیجه نرسد، چاره‌ای جز تمسک به این سازوکار نخواهد بود^۳ (Dempsey, 1987, p.568).

1. working paper
2. ICAO Council

۳. از نظر ماهیت سیاسی، اعضای شورای ایکائو نمایندگان سیاسی کشورها هستند که لزوماً تخصص حقوقی ندارند و همین امر استقلال و لزوم وجود یک مرجع بی‌طرف را زیر سؤال می‌برد. زیاد بودن تعداد اعضای این شورا (۳۳ نفر) و وجود تشریفات رسیدگی طولانی‌مدت از دیگر عواملی است که بر کاستن از نقش قضاوتی شورا تأثیرگذار بوده‌اند (Ibid).

به موجب ماده ۸۴ کنوانسیون شیکاگو، «چنانچه اختلافی بین دو یا چند کشور متعاقد راجع به تفسیر یا اجرای این قرارداد و ضوابط آن حاصل گردد و نتوان آن را با مذاکرات حل نمود، برحسب درخواست هر کشور ذی‌مدخل در اختلاف برای اخذ تصمیم به شورا ارجاع خواهد شد. هیچ‌یک از اعضای شورا در مورد هرگونه اختلافی که خود در آن شرکت دارند حق رأی نخواهند داشت. هر کشور متعاهدی می‌تواند با رعایت ماده هشتماد و پنج از تصمیم شورا به یک دیوان‌داوری که مورد موافقت طرف دیگر اختلاف باشد و یا به دیوان دادگستری بین‌المللی تقاضای تجدیدنظر بدهد. چنین دادخواستی باید در ظرف چهل روز از تاریخ وصول اخطاریه تصمیم شورا به شورا تسلیم گردد».

بنابراین مرجع اولیه حل اختلاف میان دو کشور ایران و ایالات متحده شورای ایکائو است که به‌عنوان رکنی از ارکان این سازمان بین‌المللی، از صلاحیت حل اختلاف میان اعضا نیز برخوردار شده است. همان‌طور که از مفاد ماده فوق به خوبی دریافت می‌شود، ارجاع اختلاف به شورای ایکائو دو شرط دارد: نخست، باید اختلاف راجع به تفسیر یا اجرای کنوانسیون شیکاگو یا ضمایم آن باشد. دعوای ایران علیه ایالات متحده کاملاً به تفسیر متفاوت این دو کشور از مفاد کنوانسیون شیکاگو و عدم اجرای تعهدات ناشی از آن به شرح یاد شده در قسمت پیشین این نوشتار مربوط می‌شود؛ بنابراین شرط مزبور فراهم است. دوم، پیش‌شرط مراجعه به شورا تلاش برای مذاکره دوستانه با دولت طرف دعوا و حاصل نشدن نتیجه است. به بیان دیگر، هیچ کشوری نمی‌تواند مستقیماً به شورا مراجعه کند.

این خطای آیینی یک بار در قضیه حمله ناو وینسنس آمریکا به هواپیمای ایرباس (پرواز شماره ۶۵۵) هما در سال ۱۳۶۷ توسط مقامات مسئول ایران صورت گرفته است به‌طوری که سازمان هواپیمایی کشوری جمهوری اسلامی بدون طی مرحله مذاکره با دولت آمریکا و بدون آنکه مبنای شکایت خود را به شورا (ماده ۸۴ کنوانسیون شیکاگو) اعلام و بر صلاحیت قضایی شورا تأکید نماید، شکایت خود را تقدیم شورا کرده و به هنگام اعتراض به قطعنامه شورای ایکائو در دیوان بین‌المللی دادگستری، با ایراد عدم صلاحیت این دیوان از سوی آمریکا به دلایل بالا مواجه می‌شود (Linnan, 1991, p.264). در نهایت، در نامه شورای ایکائو به تاریخ چهارم دسامبر ۱۹۹۲ در پاسخ به استعلام دبیرخانه دیوان بین‌المللی دادگستری: راجحاً اظهار شده است که «شکایت ایران متضمن هیچ ارجاعی به ماده ۸۴ کنوانسیون نبوده و لذا قطعنامه این شورا نه در قالب ماده ۸۴ کنوانسیون (یعنی صلاحیت قضایی شورا)، بلکه تحت مواد ۵۴ و ۵۵ آن کنوانسیون صادر شده است و لذا قابل تجدیدنظرخواهی نزد دیوان نیست».^۱ همین کاستی‌های حقوقی این شکایت، در نهایت به پذیرفتن مصالحه و دریافت غرامت از آمریکا خارج از دیوان بین‌المللی دادگستری منجر شد.

1. Letter from Secretary General of ICAO to the Registrar of ICJ: Observation of ICAO, 1992, p.619available.

بنابراین با توجه به ملاحظات بالا، برای طرح شکایت موضوع این نوشتار باید آیین مقرر در ماده ۸۴ به دقت رعایت شود به طوری که ابتدا با طرف آمریکایی در خصوص موضوع اختلاف مذاکره صورت گیرد و یا با توجه به سیاست کلان دولت ایران در قبال موضوع مذاکره، دست کم تلاش ایران برای مذاکره از طریق ارسال نامه مخصوص و نظایر آن اثبات گردد. سپس در شکایت تسلیمی به شورا حتماً به صلاحیت قضایی آن وفق مواد ۸۴ به بعد کنوانسیون شیکاگو تصریح شود تا آن شورا خود را ملزم به حل اختلاف طرح شده بداند. همچنین در شکایت مزبور، بر اختلاف طرفین در تفسیر و اجرای کنوانسیون شیکاگو تأکید شود. آنگاه اگر تصمیم شورا مطابق با ادعا و مقصود خواهان نباشد، به تصمیم شورا در دیوان بین‌المللی دادگستری اعتراض خواهد شد.

نتیجه

با توجه به ملاحظات یاد شده در این نوشتار، این نتیجه به دست آمد که صنعت هواپیمایی برخلاف دیگر صنایع ایران از قبیل فلزات، نفت و گاز و غیره، تحت حکومت قواعد و مقررات بین‌المللی به خصوص بر این حوزه است که ایالات متحده نیز آنها را پذیرفته و به آنها ملزم است و تحریم یکجانبه ایران مغایر این قواعد به خصوص است که همگی در زمره اصول عالی حقوق هوایی به شمار می‌رود و از این رو، به جهات زیر باید تحریم‌های مزبور مرتفع گردد:

نخست، تحریم‌های آمریکا با ذات بین‌المللی حقوق هوایی مغایرت دارد به خصوص در قسمتی که اشخاص غیر آمریکایی در خارج از مرزهای سرزمینی آمریکا ملزم به رعایت مقررات تحریم آمریکا شده‌اند. در تقویت این استدلال به موارد مشابهی استناد شد که اقدامات یکجانبه آمریکا در قطعنامه‌های متعدد ایکائو مغایر با خصیصه بین‌المللی صنعت هوانوردی - که در حقیقت به منزله روح کنوانسیون شیکاگو ۱۹۴۴ می‌باشد - معرفی گردید. وانگهی، تحریم صنعت هوانوردی یک کشور برخلاف لزوم توسعه و پیشرفت هواپیمایی کشوری بین‌المللی است که در کنوانسیون شیکاگو تصریح شده است؛ به ویژه آنکه توسعه سیستم هواپیمایی کشوری به عنوان «یک کل» مدنظر طراحان کنوانسیون بوده و توسعه نیافتن این صنعت در یک کشور با توسعه نیافتن کل سیستم ملازمه دارد. همین‌طور استدلال شد که مراد از توسعه «منظم» که در مقدمه و ماده ۴۴ کنوانسیون شیکاگو به کار رفته، نه تنها نظم زمانی، بلکه نظم جغرافیایی در توسعه را هم شامل می‌شود و از این رو، تحریم یکجانبه آمریکا که به عقب‌ماندگی هواپیمایی کشوری ایران منجر شده، فاقد مشروعیت است. از سوی دیگر، تحریم هواپیمایی کشوری ایران نه در راستای اهداف عالی کنوانسیون شیکاگو، بلکه به عنوان ابزاری برای سوء استفاده ایالات متحده از این صنعت برای تحقق اغراض سیاسی این کشور صورت گرفته که این امر از سوی ماده ۴ کنوانسیون شیکاگو قویاً نهی شده

است. افزون بر این، نه تنها تحریم هواپیمایی ایران اصل تساوی موقعیت‌ها را به زیان شرکت‌های هواپیمایی ایرانی نقض کرده به طوری که می‌توان گفت به دلیل شدت و گستره تحریم‌ها شرکت‌های ایرانی از «حق حمل و نقل هوایی» بی‌بهره مانده‌اند، بلکه دولت ایالات متحده موافقت‌نامه دوجانبه حمل و نقل هوایی ایران و این کشور (منعقد در سال ۱۹۵۶) را که بدون رعایت شرایطش از آن خارج شده است نیز نقض نموده است. در نهایت، تحریم هواپیمایی کشوری ایران تهدید مسلم برای ایمنی این صنعت به شمار می‌رود که در زمره قواعد مرتبط با نظم عمومی حقوق هوایی است و تدابیر قانونی ایالات متحده برای استثنا کردن تجهیزات مرتبط با ایمنی هرچند در عمل به صورت نمادین اجرا شده، کافی برای تضمین ایمنی هوانوردی نبوده است.

مطابق قواعد کنوانسیون شیکاگو (ماده ۸۴)، طرح این شکایت باید در شورای ایکائو و پس از طی فرایند مذاکره یا اثبات تلاش برای مذاکره و حاصل نشدن نتیجه مطلوب صورت گیرد. همچنین مبنای شکایت تسلیمی به شورا باید اختلاف با ایالات متحده بر سر تفسیر و اجرای کنوانسیون شیکاگو قرار گیرد و در آن به صلاحیت این شورا برای حل اختلاف بر اساس ماده ۸۴ کنوانسیون تصریح شود. بدیهی است در صورتی که رأی شورا مطابق مقررات و خواسته دولت ایران نباشد، اعتراض به آن در صلاحیت قطعی دیوان بین‌المللی دادگستری خواهد بود. در صورت استناد به جهات ماهوی مندرج در این نوشتار و رعایت دقیق آیین شکایت در شورای ایکائو، احتمال پیروزی دولت ایران - صرف نظر از عوامل سیاسی تأثیرگذار - بسیار خواهد بود.

منابع

الف) منابع فارسی

۱. ابراهیمی، معصومه، (۱۳۸۶). «تأثیر اعمال مجازات‌های اقتصادی آمریکا علیه صنعت حمل و نقل هوایی و هوانوردی کشور بر ایمنی فعالیت‌های هوانوردی»، مجموعه مقالات چهارمین همایش ایمنی هوانوردی.
۲. اشراقی آرانی، مجتبی و صادقی، میلاد، (۱۳۹۷). «حقوق هوایی، تأملی در مفهوم و اوصاف»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸۱.
۳. نفیو، ریچارد، (۱۳۹۷). هنر تحریم‌ها، نگاهی از درون میدان، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. رستمی، حجت؛ کفایی فر، محمد علی، (۱۴۰۱). «ارزیابی مشروعیت تحریم‌های هوانوردی ایالات متحده آمریکا علیه جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر ژئوپولیتیک هوانوردی غرب آسیا»، مجله مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، دوره ۱۲، شماره ۴۷.
۵. زمانی، سید قاسم؛ غریب‌آبادی، کاظم، (۱۳۹۴). «واکاوای قانونی بودن و مشروعیت تحریم‌های یکجانبه اقتصادی به موجب حقوق بین‌الملل»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۲.
۶. ضیایی، سید یاسر؛ رشیدی، مهناز، (۱۳۹۵). «تحریم کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران از منظر حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۵۴.

ب) منابع لاتین

7. Abeyratne, Ruwantissa, "Competition in Air Transport and Equality of Opportunity", *Journal of International Law and Trade Policy*, 2018, Vol. 19, N.2.
8. Dubowitz, Mark, The implications of US aircraft sale to Iran, Hearing before House financial Services Committee, Washington, July 7, 2016.
9. Dempsey, Paul Stephan, "the Role of International Civil Aviation Organization on the Deregulation, Discrimination and Dispute Resolution", *Journal of Air law and Commerce*, Vol. 52, Issue 3, 1987.
10. Diederiks-vershoor, Isabella, H., *An Introduction to Air Law*, Kluwer law international, 7th edition, 2006.
11. Franssen, Herman & Morton, Elaine, "A Review of U.S. Unilateral Sanctions Against Iran," 45:34 *Middle East Economic Survey* (26 August 2002), www.mafhoum.com/press3/108E16.htm.
12. Geib, Robin, "Civil Aircraft as Weapons of Large-scale Destruction: Countermeasures, Article 3 BIS of the Chicago Convention and the Newly Adopted German "Luftsicherheitsgesetz", *Michigan Journal of International Law*, Vol. 27, 2005.
13. Hochman, Dayan, "we will persevere, survival and ingenuity of Iranian civil aviation in the face of political and economic adversity", *Annals of air and space law*, Vol. XL, 2015.
14. Jalali, Javad, *the Impacts of Sanctions upon Civil Aviation Safety*, A thesis submitted to McGill University in partial fulfillment of the requirements of the degree of Master of Law (LL.M), Canada, October, 2011.
15. Linnan, David K. "Iran Air Flight 655 and Beyond: Free Passage, Mistaken Self-Defense, and State Responsibility", *Yale Journal of International Law*, Vol. 16, 1991.
16. Katzman, Kenneth, "Iran Sanctions", Congressional Research Service, CRS report prepared for members and committees of Congress, January 31, 2017 Milde, Michael, *Essential Air and Space law*, Vol. 4, International Air Law and ICAO, Eleven International Publishing, 2008.
17. Macaluso, Agnese, "the apparent success of Iran Sanctions", the Hague Institute for Global Justice, August 2014, available at: www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/working-paper-2.
18. Wassenbergh, Henry Abraham, *Post war international Civil Aviation Policy and the law of the Air*, Springer, 1957.

ج) اسناد

19. Executive order 12959, Prohibiting Certain Transactions with Respect to Iran, 60 FR 24757 (6 May 1995)
20. Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 31 C.F.R. part 560 (ITSR); department of Treasury, Iran-Related Civil Aviation Industry Advisory, July 23, 2019
21. Proceedings of the International Civil Aviation Conference, VOL. 1, Document 358 418, U.S. Gov't Printing Office, ed., 1948.
22. ICAO information Paper on continuity of United States embargo on the Civil Aviation of Iran and the Safety Deficiencies Arising out of it, Montréal, 20 to 22 March 2006
23. letter from Secretary General of ICAO to the Registrar of ICJ: Observation of ICAO, 1992, available at: www.icj-cij.org/files/case-related/79/9699.pdf
24. "The Report on Safety: The Effects of Economic Sanctions on the Islamic Republic of Iran Civil Aviation", 9 May 2005-TC4/3.33-13
25. ICAO, Continuity of the United States Trade Embargo on the Civil Aviation of the Islamic Republic of Iran and the Safety Deficiencies Arising out of It, ICAO DGCA/06-IP/31, 15 March 2006.