

The Legal Regime Governing Aviation-Related Service Charges in Iran: With a View to International Requirements and Policies

 **Milad Sadeghi**

Ph.D. Graduate in Commercial and Investment Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran
md.sadeghi.n@gmail.com

 **Vahideh Najafi**

PhD Candidate in Public Law, Islamic Azad University, Central Tehran Branch, Tehran, Iran
Najafi.v1365@gmail.com

Received: 2026-05-16

Accepted: 2026-09-13



Abstract

For purposes of this study, aviation-related services comprise three categories: airport services, air navigation services, and flight-related services. The present study addresses the central question of the extent to which Iran's legal regime governing the charges for the aforementioned services—with respect to such matters as the legal nature of the amounts collected, the competent authorities, the criteria for determining such charges, and the manner of their application—conforms to Article 15 of the 1944 Chicago Convention and to the policies of the International Civil Aviation Organization. The study employs a descriptive-analytical method and, in this connection, examines the provisions and approach of the currently applicable laws and

Journal of Research and Development
in Financial and Tax Law

Iranian Law and Legal Research
Institute

Vol. 1 | No. 1 | Spring & Summer 2026

(Original Article)

www.jftl.illrc.ac.ir

DOI:

10.22034/jftl.2026.2088868.1006

regulations, including the "Act on the Collection of Certain Government Revenues and Their Expenditure for Specified Purposes," the "Act on the Permanent Provisions of the Country's Development Plans," and the "Act on the Regulation of Civilian Remotely Piloted Aircraft (Drones)," as well as earlier laws and regulations within Iran's legal system relating to aviation-related service charges. The findings indicate that the existing regime suffers from fragmentation and a lack of legal transparency, ambiguity regarding the scope of authority of the approving bodies and their rights and powers, the absence of a general and measurable criterion for assessing the relationship between the fee collected and the service rendered, and the absence of an explicit and orderly mechanism for prior consultation with service users. On this basis, the existing regime cannot be confirmed as fully compliant with international requirements and policies, and its reform appears necessary in several respects, including the clear delineation of the competent authorities' scope of jurisdiction, the public disclosure of tariffs and the bases for their calculation, the adoption of a cost-relatedness criterion, and the establishment of a mechanism for consultation and review.

Keywords: service charge, law, flight-related services, airport services, air navigation services, government



نظام حقوقی حاکم بر بهای خدمات مرتبط هوانوردی در ایران؛ با نگاهی به الزامات و سیاست‌های بین‌المللی

دانش‌آموخته دکتری حقوق تجارت و سرمایه‌گذاری، دانشکده حقوق
و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران
md.sadeghi.n@gmail.com
دانشجوی دکتری حقوق عمومی گروه حقوق عمومی، واحد تهران
مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
najafi.v1365@gmail.com

میلاد صادقی 

وحیده نجفی 

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۶/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۲/۲۶

چکیده

خدمات مرتبط هوانوردی در این پژوهش مشتمل بر سه دسته خدمات فرودگاهی، خدمات ناوبری هوایی و خدمات پروازی است. پژوهش حاضر به این مسئله و پرسش اصلی می‌پردازد که نظام حقوقی ایران در خصوص بهای خدمات یادشده، از حیث موضوعاتی نظیر ماهیت حقوقی مبالغ دریافتی، مراجع صلاحیت‌دار، معیار تعیین و نحوه اعمال، تا چه اندازه با ماده (۱۵) کنوانسیون (۱۹۴۴) شیکاگو و سیاست‌های سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری انطباق دارد. بررسی‌های پژوهش به روش توصیفی تحلیلی بوده و در این راستا، به مفاد و روش قوانین و مقررات جاری، همچون «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و «قانون ساماندهی پرنده‌های هدایت‌پذیر از دور (پهپاد) غیرنظامی» و حتی قوانین و مقررات پیشین در نظام حقوقی ایران در رابطه با بهای خدمات مرتبط هوانوردی توجه شده است.

دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق مالی و مالیاتی

پژوهشکده حقوق و قانون ایران

دوره ۱ | شماره ۱ | بهار و تابستان ۱۴۰۵

(مقاله پژوهشی)

www.jftl.illrc.ac.ir

DOI:

10.22034/jftl.2026.2088868.1006

یافته‌ها نشان می‌دهند که نظام موجود با پراکندگی و عدم شفافیت حقوقی، ابهام در حدود صلاحیت مراجع تصویب‌کننده و حقوق و اختیارات آنها، فقدان معیار عام و قابل سنجش برای ارزیابی ارتباط هزینه دریافتی با خدمت ارائه‌شده و نبود سازوکار صریح و منظم برای مشاوره پیشینی با استفاده‌کنندگان مواجه است. بر این اساس، انطباق کامل نظام موجود با الزامات و سیاست‌های بین‌المللی قابل تأیید نمی‌تواند باشد و اصلاح آن از جهاتی مانند تعیین روشن حدود صلاحیت مراجع، انتشار عمومی تعرفه‌ها و مبانی محاسبه، پذیرش معیار ارتباط‌هزینه و پیش‌بینی سازوکار مشاوره و بازبینی ضروری به نظر می‌رسد.

کلیدواژه‌ها: بهای خدمت، حقوق، خدمات پروازی، خدمات فرودگاهی، خدمات ناوبری هوایی، دولت

مقدمه

در حقوق ایران، بیشتر توجهات و مطالعات در بحث از بهای خدمات هوانوردی معطوف به بهای خدمات مربوط به حمل و نقل هوایی مسافر یا به طور خاص همان نرخ بلیت پرواز و ضوابط و مقررات آن بوده است.^۱ در مقابل، پیرامون ضوابط و مقررات حاکم بر بهای آن دسته از خدماتی که مرتبط و وابسته با امر پرواز و فعالیت هواپیما هستند و به نوعی جنبه فرعی دارند (خدمات فرودگاهی، ناوبری و پروازی)، کمتر مباحثی به میان آمده و ملاحظه و مشاهده می‌شود. این غفلت تحقیقی در حالی است که بخش عمده‌ای از خدمات اخیر، توجه حوزه حقوق بین‌الملل عمومی هوایی را از گذشته و با تصویب «کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی» یا همان کنوانسیون (۱۹۴۴) شیکاگو به خود جلب کرده است.

شاید یکی از دلایل توجه بیشتر نویسندگان ایرانی به بهای بلیت و غفلت از نظام حقوقی حاکم بر بهای خدمات مرتبط یا وابسته، ریشه در این واقعیت دارد که بهای بلیت، موضوعی است که با حقوق و روابط خصوصی میان مصرف‌کنندگان یا استفاده‌کنندگان نهایی از خدمات هوانوردی و ارائه‌دهندگان این خدمات (مؤسسات یا شرکت‌های هواپیمایی) پیوند برقرار می‌کند؛ و به طور تاریخی نیز حقوق هوایی ایران از ایام قدیم به موجب ماده (۶) «قانون هواپیمایی کشوری»^۲ و پس از آن، بر اساس ماده (۱۷) «آیین‌نامه پرواز هواپیماهای کشوری خارجی در ایران»^۳ در پی قاعده‌گذاری و بیان مقررات آن بوده است. علاوه بر این، بهای بلیت می‌تواند نزدیک‌ترین و عینی‌ترین بهای خدمات هوانوردی به شمار آید و از این جهت می‌توان آن را بهایی در برابر خدمات اصلی هوانوردی اطلاق و اصطلاح کرد. در مقابل اما بهای خدمات فرعی یا مرتبط هوانوردی، موضوعی است که با حقوق و روابط میان مؤسسات و شرکت‌های هواپیمایی و ارائه‌دهندگان خدمات فرودگاهی و ناوبری و حتی نهادهای دولتی هواپیمایی کشوری (ناظران و ناظران هواپیمایی) ارتباط می‌یابد؛ بهای

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

صفوی، (۱۳۶۲)، ص ۵۰۳ به بعد؛ خبازیان (۱۴۰۲) و صادقی، (۱۴۰۳)، ص ۲.

۲. مصوب ۱۳۲۸/۰۴/۲۸.

۳. مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۱۲ هیأت وزیران.

این گونه خدمات هرگز مورد نظر قانون هواپیمایی کشوری ایران قرار نگرفته، بلکه متعاقب تصویب قانون مذکور، در «قانون راجع به عوارض فرود و توقف هواپیماها»^۱ و دیگر قوانین و مقررات انعکاس یافته و قواعد مربوط به آن به تدریج نظام مند شده است. خدمات مذکور، به نوعی دورترین خدمات هوانوردی به نظر می‌رسند و آن را می‌توان به تأسی از مفهوم گسترده عوارض در «قانون راجع به عوارض فرود و توقف هواپیماها»، با وجود جامع نبودن عنوان این قانون، «عوارض مربوط به هواپیمایی» نیز نام‌گذاری کرد.

بدین ترتیب، موضوع نوشتار پیش روی، شناسایی جنبه‌هایی از نظام حقوقی حاکم بر بهای «خدمات مرتبط هوانوردی»^۲ (خدمات فرودگاهی، نوابری هوایی و پروازی) در ایران است.

مبنای قانونی این موضوع در حال حاضر به «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»^۳ و «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»^۴ و در جدیدترین تحولات تقنینی، به «قانون ساماندهی پرنده‌های هدایت‌پذیر از دور (پهپاد) غیرنظامی»^۵ باز می‌گردد. از طرف دیگر حقوق بین‌الملل هوایی، متضمن الزامات و سیاست‌های بسیار ارزشمندی در خصوص بخش عمده‌ای از این خدمات است. بنابراین، ابتدا مفهوم و انواع «خدمات مرتبط هوانوردی» مورد بررسی قرار می‌گیرد. پس از آن، رویکرد حقوق ایران در قبال بهای خدمات مذکور، اعم از نحوه تعیین و تصویب آن، تحلیل می‌گردد. در نهایت، دو مبحث اخیر با عنایت و تدقیق در الزامات و سیاست‌های مندرج در منظومه حقوق بین‌الملل هوایی، تکمیل و تقویت می‌شوند. در پرتوی مجموعه این مباحث می‌توان نتایج نوشتار را به طور شایسته ترسیم نمود.

براین اساس، پرسش اصلی پژوهش آن است که رویکرد نظام حقوقی ایران در ارتباط با

^۱. مصوب ۱۳۳۷/۰۳/۲۷ مجلس شورای ملی.

^۲. Aeronautical related services.

^۳. مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ مجلس شورای اسلامی.

^۴. مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی.

^۵. مصوب ۱۴۰۴/۰۷/۰۶ مجلس شورای اسلامی.

بهای «خدمات مرتبط هوانوردی»، تا چه اندازه با الزامات کنوانسیون شیکاگو و سیاست‌های سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری (ایکائو) از جمله سند شماره (۹۰۸۲) با عنوان «سیاست‌های ایکائو در خصوص عوارض فرودگاهی و خدمات ناوبری هوایی» انطباق دارد؟ پرسش‌های فرعی نیز ناظر به تفکیک «بها»، «تعرفه» و «عوارض»، حل ابهام در صلاحیت مراجع تصویب‌کننده و ارزیابی نظام حقوقی ایران بر پایه اصول عدم تبعیض، شفافیت، ارتباط هزینه و مشاوره با استفاده‌کنندگان است. همچنین نوآوری این پژوهش در تحلیل یکپارچه مسائل مزبور در سه دسته خدمات فرودگاهی، ناوبری هوایی و پروازی و پیوند دادن مقررات پراکنده داخلی با معیارهای یادشده بین‌المللی نهفته است. پژوهش حاضر با روش توصیفی تحلیلی و با اتکا به قوانین و مقررات داخلی و اسناد بین‌المللی انجام می‌شود.

۱. مفهوم و انواع خدمات مرتبط هوانوردی

«خدمات مرتبط هوانوردی» را به طور کلی می‌توان با توجه به عوامل گوناگونی همچون تقدم یا تأخر نسبت به انجام عملیات هوانوردی و یا شخصیت عرضه‌کننده خدمات، به سه دسته یا طبقه تقسیم کرد. دسته‌ای مربوط به آن خدماتی هستند که در محیط فرودگاهی عرضه می‌شوند و به «خدمات فرودگاهی»^۱ موسوم هستند. دسته دیگر، خدماتی‌اند که عرضه آنها لزوماً در محیط فرودگاهی صورت نمی‌گیرند، بلکه از نظر جغرافیایی و مکانی می‌توانند در محیط یا فضایی خارج یا فراتر از فرودگاه‌ها و مسیرهای پروازی ارائه شوند و به دست استفاده‌کنندگان آن برسند. این قسم از خدمات را نیز می‌توان «خدمات ناوبری هوایی»^۲ اطلاق کرد. در نهایت، دسته آخر، خدماتی هستند که عرضه آنها غالباً شرط مقدم و ضروری برای انجام یا اجرای فعالیت‌های هوانوردی به شمار می‌روند. این دسته را نیز می‌توان «خدمات نظارتی هوانوردی»^۳ یا «خدمات اداری هوانوردی»^۴ نام نهاد اما چون از گذشته در حقوق ایران و به دلالت بند (ب) ماده (۶۳) «قانون وصول برخی از درآمدهای

1. Airport services.

2. Air navigation services.

3. Aeronautical oversight services.

4. Aeronautical administrative services.

دولت و مصرف آن در موارد معین» و جداول مندرج در آیین‌نامه‌های آن، حسب مورد به «خدمات پروازی»^۱ یا «تعرفه خدمات سازمان هواپیمایی کشوری» موسوم بوده‌اند، تحت همان عنوان سابق (خدمات پروازی) از آن یاد می‌شود.

باوجوداین دسته‌بندی، به نظر می‌رسد که «خدمات مرتبط هوانوردی» غالباً در پی هدف و مقصودی واحد و یکسان بوده و عنصر و جوهر مشترکی دارند. این هدف واحد و عنصر مشترک، همان تأمین و حفظ «ایمنی هوایی»^۲ و «بی‌خطری پرواز»^۳ و حرکت در راستای پیشینه‌سازی ایمنی هوایی است. در ادامه، انواع «خدمات مرتبط هوانوردی» تشریح و تبیین می‌شوند.

۱/۲. خدمات فرودگاهی

هرچند با دقت در برخی از مقررات هواپیمایی، می‌توان به تعریف نسبتاً روشنی از مفهوم «خدمات فرودگاهی» دست یافت، اما در قوانین مربوط به تعیین بهای خدمات فرودگاهی، خواه پیش از انقلاب یا پس از آن، تعریفی از این مفهوم مشاهده نمی‌شود. برای نمونه، در «قانون اخذ عوارض فرودآمدن و توقف هواپیماها و سایر خدمات فرودگاهی مشابه تعرفه فرودگاه‌های بین‌المللی»^۴ و «لایحه قانونی تعیین بهای خدمات فرودگاهی و پروازی»^۵ با وجود اشاره به اصطلاح «خدمات فرودگاهی» در عنوان و متن این دو قانون و حتی تعریف اصطلاح «فرودگاه» در لایحه قانونی مزبور، تعریفی از مفهوم «خدمات فرودگاهی» ارائه نشده است.

بااین‌حال «اساسنامه شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» (مادر تخصصی)^۶ در بند (الف) ماده (۵) به مناسبت تشریح وظایف و اختیارات شرکت مذکور، ارائه خدمات فرودگاهی را از وظایف شرکت دانسته و به‌طور تمثیلی به مصادیقی مانند بهره‌برداری از

^۱. Flight services.

^۲. Aviation safety.

^۳. Flight safety.

^۴. مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۵ مجلس شورای ملی.

^۵. مصوب ۱۳۵۸/۰۵/۲۱ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران.

^۶. مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۲۹ هیأت وزیران.

پایانه‌های بار و مسافر، خدمات زمینی، توقفگاه، آشپانه، سوخت‌رسانی و واریسی پروازی اشاره کرده است. این بیان حصری نیست، لیکن برای تعیین قلمرو خدمات موضوع دریافت وجه اهمیت دارد.

در حقوق مشترک اروپایی اما به مفهوم دیگری به نام «عوارض / بهای خدمات فرودگاهی»^۱ توجه شده است که با دقت در عناصر و ارکان آن، می‌توان به شناخت بهتری از مفهوم «خدمات فرودگاهی» دست یافت. بر اساس «دستورالعمل شماره (۱۲) سال (۲۰۰۹) پارلمان و شورای اروپا در خصوص عوارض فرودگاهی»، مقصود از «عوارض فرودگاهی» هر گونه وجه یا پولی است که در راستای نفع رکن اداره‌کننده فرودگاه وصول شده و توسط استفاده‌کنندگان فرودگاهی در ازای استفاده از تسهیلات (تأسیسات) و خدماتی که منحصرراً رکن اداره‌کننده فرودگاهی ارائه می‌دهد و مرتبط با امر نشست، برخاست، روشنایی، توقف هواپیما و پردازش مسافران و بار است، پرداخت می‌گردد.^۲ این تعریف اگرچه مختص مفهوم «هزینه فرودگاهی» است اما نشان می‌دهد که هزینه‌ها یا عوارض فرودگاهی مابه ازای استفاده از تأسیسات و خدمات فرودگاهی بوده و مرتبط با امر «نشست»،^۳ «برخاست»،^۴ «روشنایی»،^۵ «توقف هواپیما»^۶ و «پردازش مسافران و بار»^۷ است. به همین دلیل می‌توان گفت که خدماتی شامل «نشست و برخاست برای هر دفعه»، «توقف هواپیما»، «تسهیلات روشنایی» و «هزینه استفاده از تأسیسات و خدمات فرودگاهی» که هیأت وزیران در جدولی با عنوان «تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی»، منضم به «آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»^۸ مبادرت به تعیین بها برای آنها نموده است، در حقیقت از دسته یا طبقه

۱. Airport charges.

۲. Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges, Article 2 (4).

۳. Landing.

۴. Take-off.

۵. Lighting.

۶. Parking of aircraft.

۷. Processing of passengers and freight.

۸. مصوب ۱۳۹۹/۰۷/۲۷ به شماره ۸۷۳۴۵/ت/۵۷۶۴۴هـ این آیین‌نامه بعداً به موجب تصویب‌نامه شماره

«خدمات فرودگاهی» تلقی می‌شوند.

البته هیأت وزیران به موجب آیین‌نامه یادشده، علاوه بر خدمات مذکور، دو ردیف خدمتی دیگر را نیز پیش‌بینی و برای آنها تعیین بها کرده است که این دو ردیف نیز می‌توانند ملحق به «خدمات فرودگاهی» باشند. یکی، «هزینه ارائه خدمات سوخت‌گیری از شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران یا عاملین مربوط» یا «هزینه ارایه خدمات سوخت‌گیری از شرکت ملی نفت یا عاملین مربوط» است و دیگری «هزینه حفاظت از هواپیما». حتی پیش‌تر هیأت وزیران در جدول «تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی»، منضم به آیین‌نامه سال (۱۳۹۰)، ردیف‌هایی را با عنوان «بهای توقف در آشیانه»^۱ و «هزینه سر و صدا»^۲ در نظر گرفته بود^۳ که در حال حاضر ردیف‌های مذکور از جدول منضم به مقررات جدید (آیین‌نامه سال ۱۳۹۹) حذف شده‌اند.

در خصوص «هزینه سر و صدا» اگرچه در آیین‌نامه سابق مقرر بود که این هزینه از کلیه هواپیماهایی که فاقد «گواهی سر و صدا»^۴ از سازمان هواپیمایی کشوری باشند، دریافت گردد اما این هزینه، ماهیتاً و طبیعتاً می‌توانست به نوعی «جبران خسارت» یا «جریمه» شباهت داشته باشد تا «بهای خدمت». مگر آنکه گفته می‌شد که فلسفه وضع این هزینه بدین جهت بوده است که مقامات فرودگاهی از طریق دستگاه‌های ویژه اندازه‌گیری صوت و صدا در فرودگاه‌ها، سطح صوت و صدای هواپیماها در زمان نشست و برخاست را مورد سنجش و نظارت و پایش قرار دهند؛ به همین علت «هزینه سر و صدا» نیز می‌توانست نوعی بها در برابر یک «خدمت فرودگاهی» به شمار رود.

۲/۲. خدمات ناوبری هوایی

۲۳۳۴/ت/۱۷۸۳ هـ.مورخ ۱۴۰۳/۰۱/۰۵ هیأت وزیران، اصلاح گشته و پیش از آن نیز بر اساس تصویب‌نامه شماره ۵۷۶۴۴/۹۳۷۲۴ مورخ ۱۳۹۹/۰۸/۲۰ با یک اصلاح تحریری همراه شده است.

۱. Hanger charge.

۲. Noise and gas emission charge.

۳. آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، به شماره ۸۰۶۸۹/ت/۳۵۶۳۲ هـ.مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۰۹ هیأت وزیران. این آیین‌نامه به موجب ماده (۱۴) آیین‌نامه جدید لغو شده است.

۴. Noise certificate.

علاوه بر «عوارض فرودگاهی»، قسم دیگری از هزینه‌ها که بر عملکرد مالی خطوط هواپیمایی تأثیر می‌گذارد و سهم مهمی را از «هزینه عملیاتی»^۱ آنها به خود اختصاص می‌دهد، «هزینه‌های ناوبری هوایی»^۲ است که به ازای ارائه «خدمات ناوبری هوایی»^۳ وضع و وصول می‌شود. این مفهوم در «آیین‌نامه نظارت بر ارائه خدمات ناوبری هوایی غیرنظامی»^۴ تعریف شده است. بر اساس بند (۷) ماده (۱) آیین‌نامه مذکور، مقصود از «خدمات ناوبری هوایی»، ارائه خدمات واپایش (کنترل) و مدیریت آمدوشد (ترافیک) هوایی، خدمات مخابرات هوانوردی، خدمات هواشناسی هوانوردی، خدمات جستجو و نجات هوانوردی، خدمات مدیریت اطلاعات هوانوردی، خدمات طراحی و دستورالعمل‌های پروازی، خدمات مدیریت جریان آمدوشد (ترافیک) هوایی است.

اختصاص ردیف اول از جدول «تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی»، منضم به آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران، با عنوان «ارائه خدمات ناوبری هوایی به پروازهای عبوری و بدون توقف و یا با توقف در ایران و سایر پروازها که از قلمرو هوایی ایران استفاده می‌نمایند» در ظاهر نشان می‌دهد که هیأت وزیران نسبت به جمیع اقسام «خدمات ناوبری هوایی» یک بهای مقطوع در نظر گرفته است. با این حال این برداشت قابل تأیید به نظر نمی‌رسد زیرا بهای برخی از «خدمات ناوبری هوایی» به موجب مقررات دیگری تعیین شده‌اند. برای نمونه، هیأت وزیران به موجب «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۱) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»^۵ برای «خدمات هواشناسی هوانوردی» در جدول شماره (۴) منضم به آیین‌نامه مذکور^۶ تعیین عوارض نموده و در ردیف را به این مورد اختصاص داده است. ردیف نخست، بهایی است که بابت خدمات هواشناسی

۱. Operating cost.

۲. Air navigation charges.

۳. Air navigation services.

۴. مصوب ۱۴۰۱/۰۶/۱۶ هیأت وزیران به شماره ۱۰۷۴۶۳/ت/۰۹۸۰۰۹۸هـ.

۵. مصوب ۱۳۹۴/۰۹/۰۱ به شماره ابلاغ ۱۵۷۱۹۹/ت/۵۱۱۴۲هـ این آیین‌نامه در تاریخ ۱۴۰۴/۰۴/۰۸ به موجب

تصویب‌نامه به شماره ابلاغ ۵۷۶۲۹/ت/۶۴۱۱۴هـ هیأت وزیران اصلاح شده است.

۶. «جدول عوارض خدمات هواشناسی و توجیه خلبانان».

و توجیه خلبانان در سرویس‌های مراقبت پرواز هر هواپیما در پروازهای عبوری و بدون توقف در ایران که از قلمرو هوایی ایران استفاده می‌نمایند، محاسبه و دریافت می‌شود و دیگری بهایی است بابت خدمات هواشناسی و توجیه خلبانان برای هر دفعه نشست و برخاست هواپیما در فرودگاه‌های کشور.^۱ به همین دلیل احتمال می‌توان داد که مقصود از ردیف اول مندرج در جدول «تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی» آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران، همان «استفاده از وسایل ناوبری و مخابراتی و سرویس‌های مراقبت پرواز از هر هواپیما» است که سابقاً در آیین‌نامه سال (۱۳۹۰) هیأت وزیران با این عنوان از آن یاد شده بود.

با این حال، تبعیت برخی دیگر از اقسام «خدمات ناوبری هوایی» از بهای از پیش تعیین شده قابل تأمل و بحث می‌تواند باشد. در این رابطه از جمله می‌توان به «خدمات جستجو و نجات هوانوردی» توجه داشت. ارائه این خدمات و جبران هزینه‌های مربوط به آن نیز اگرچه تابع قواعد و مقررات به خصوصی است، اما در برابر ارائه آنها همانند «خدمات هواشناسی هوانوردی»، بهایی از پیش تعیین نشده است.

۳/۱. خدمات پروازی

در مقایسه با دو مفهوم پیشین، مفهومی که از «خدمات پروازی» در ذهن قانونگذار ایرانی و واضعان مقررات نقش بسته و اراده شده است، چندان با این عنوان (خدمات پروازی) تطبیق نمی‌نماید. قانونگذار در بند (ب) ماده (۶۳) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، مقرر نموده است که «به سازمان هواپیمایی کشوری اجازه داده می‌شود بهای خدمات فرودگاهی و پروازی را به ریال یا ارز معتبر حسب مورد بر اساس جداول و میزانی که به تصویب هیأت وزیران می‌رساند، دریافت و به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری کل واریز نماید».

هیأت وزیران متعاقباً در یکی از قدیم‌ترین آیین‌نامه‌های اجرایی این ماده، یعنی در سال

^۱. شایسته ذکر است که مطابق با بند (ح) ماده (۱) آیین‌نامه مزبور، «خدمات هواشناسی هوانوردی» کلیه خدمات و اطلاعاتی است که برای ایمنی و صرفه اقتصادی پروازها در ناوبری هوایی ارائه می‌شود.

(۱۳۸۳)، برای بهای خدمات فرودگاهی و پروازی موضوع بند (ب) ماده مذکور، سه جدول شماره (۲)، (۳) و (۴) در نظر گرفته بود.^۱ جدول شماره (۲) که «تعرفه‌های خدمات فرودگاهی» نام داشت و در آن عمدتاً برای همان «خدمات فرودگاهی» و البته «خدمات ناوبری هوایی» تعرفه‌هایی پیش‌بینی شده بود. اما جدول شماره (۳) به «تعرفه‌های آموزش فنون و خدمات هوایی» و جدول شماره (۴) به «تعرفه‌های خدمات استاندارد پرواز» اختصاص داشت. این تقسیم‌بندی نشان می‌داد که در آیین‌نامه مذکور، دو جدول اخیر یعنی جداول شماره (۳) و (۴) در کنار یکدیگر، مبین بهای «خدمات پروازی» مورد نظر ماده (۶۳) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» بودند.

در سال‌های بعد، هیأت وزیران با تصویب آیین‌نامه سال (۱۳۹۰) این ماده، چنین مقرر نمود که بهای خدمات فرودگاهی و پروازی موضوع بند (ب) ماده (۶۳) قانون مذکور به شرح جداول شماره‌های (۲) و (۳) پیوست، تعیین می‌شود. این آیین‌نامه اما برای جدول شماره (۲) عنوان دقیق‌تر و جامع‌تری را در مقایسه با آیین‌نامه قبلی برگزید و آن را «تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی» نام نهاد و برای جدول شماره (۳) نیز در قیاس با آیین‌نامه سابق، عنوان مناسب‌تری را با نام «تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری» انتخاب نمود^۲ و طی آن برای خدمات متعددی نظیر «صدور و تمدید گواهینامه ثبت وسایل پرنده» و «صدور و تمدید گواهینامه قابلیت پرواز وسایل پرنده»، بهای مشخصی را تعیین و مقرر داشت.

اکنون می‌توان گفت که آنچه قانونگذار در خصوص تعیین بها برای «خدمات پروازی» در نظر گرفته است، همان تعیین بها برای خدماتی است که سازمان هواپیمایی کشوری در راستای وظایف و اختیارات ذاتی خود از جمله ماده (۱۵) قانون هواپیمایی کشوری و دیگر تکالیف و اختیارات مقرر به شرح مندرج در اساسنامه خود، ارائه می‌دهد. به همین ترتیب،

۱. آیین‌نامه به شماره ۱۸۷۳۲/ت/۲۹۶۴۷ هـ.مورخ ۱۴/۰۴/۱۳۸۳، ماده ۲.

۲. البته در صفحه (۴۵۱) کتاب مجموعه قوانین و مقررات هواپیمایی کشوری که در مهر ماه سال (۱۳۹۱) توسط معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، به چاپ رسیده، از این جدول با عنوان «تعرفه‌های گواهینامه‌ها و اجازه‌نامه‌های هوانوردی سازمان هواپیمایی کشوری» یاد شده است.

هزینه‌های مقرر در موادی از فصل سوم «لایحه قانونی تعیین بهای خدمات فرودگاهی و پروازی»، نظیر «هزینه صدور و تمدید اعتبار گواهینامه‌های خلبانی و سایر پرسنل هواپیمایی» (ماده ۱۱ لایحه قانونی مزبور)، در واقع هزینه‌هایی از دسته «خدمات پروازی» تلقی می‌شدند.

با این همه در حال حاضر آیین‌نامه اجرایی سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران دیگر حاوی جدولی در خصوص «تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری» نمی‌باشد و تعرفه‌های خدمات این سازمان برخلاف آیین‌نامه‌های سابق از آیین‌نامه فعلی حذف شده است. اما عدم اختصاص جدولی برای «تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری» در آیین‌نامه سال (۱۳۳۹) به معنای فقدان بهای مشخص برای این گونه خدمات در نظام حقوقی ایران نمی‌باشد بلکه در این رابطه بعداً توضیح داده خواهد شد که حذف جدول مربوط به تعرفه‌های خدمات سازمان به چه دلیل بوده است. همچنین با توجه به مفهوم «خدمات پروازی» و عدم اختصاص جدولی به تعرفه‌های این خدمات در آیین‌نامه فعلی، حکم مقرر در ماده (۳) آیین‌نامه مبنی بر تعیین بهای خدمات فرودگاهی و پروازی به شرح جداول پیوست، قابل انتقاد می‌نماید و نیازمند اصلاح است.

۲. رویکرد حقوق ایران در قبال تعیین و تصویب بهای خدمات مرتبط هوانوردی

پس از شناخت مفهوم و انواع «خدمات مرتبط هوانوردی» در مبحث قبلی، اکنون می‌توان به نحو بهتری به بررسی و تحلیل رویکرد حقوق ایران در قبال تعیین و تصویب بهای خدمات مذکور پرداخت. در این رابطه به نظر می‌رسد که رویکرد حقوق ایران دست کم از منظر پنج مسأله قابل بررسی و ارزیابی باشد. نخست، با توجه به قاعده ممنوعیت قیمت‌گذاری دولتی و جواز آن در موارد مخصوص به موجب «قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران»، باید به این پرسش پاسخ داد که تعیین و تصویب بهای این خدمات، تابع قاعده خواهد بود یا از جواز قیمت‌گذاری دولتی در موارد استثنائی تبعیت خواهد کرد؟

در مقطع بعدی و با فرض جواز قیمت‌گذاری دولتی خدمات مذکور، مرجع یا نهاد

تعیین کننده و تصویب کننده آن مورد پرسش قرار می گیرد؛ به ویژه آنکه در حال حاضر، جدول مربوط به «تعرفه های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری» از آیین نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران حذف شده است.

در ادامه این مسأله، پرسش دیگری که به میان می آید، ضابطه و معیار تعیین و تصویب بهای خدمات مورد نظر است.

مسأله چهارم و پنجم اما به بهای دو قسم نخست از «خدمات مرتبط هوانوردی»، یعنی «خدمات فرودگاهی» و «خدمات ناوبری هوایی» محدود می شوند. مسأله چهارم به این پرسش می پردازد که عوارض وضع شده در خصوص این خدمات، شامل کدام عرضه کنندگان خواهد بود؟ مسأله پنجم نیز وضع عوارض مذکور را حیث شمول آنها بر قلمروی اصلی (مادری) و مناطق ویژه مورد بررسی قرار می دهد.

با این حال پیش از همه ضروری می نماید که مختصری در باب تفکیک مفهومی و ماهیت حقوقی «بها»، «تعرفه» و «عوارض» که در قوانین و مقررات به کار رفته است، گفت و گو شود.

۲/۱. تفکیک مفهومی و ماهیت حقوقی «بها»، «تعرفه» و «عوارض»

کاربرد اصطلاحات «بها»، «تعرفه» و «عوارض» در مقررات مورد بررسی یکسان نیست و صرف نام گذاری، ماهیت حقوقی وجه دریافتی را تعیین نمی کند. «تعرفه» در این حوزه بیش از آنکه نوع مستقلى از وجه باشد، بیانگر جدول، نرخ یا شیوه رسمی تعیین مبلغ است. در مقابل، «بها» یا «بهای خدمت» زمانی معنا می یابد که وجه در برابر استفاده از خدمت یا تأسیسات مشخص دریافت شود و بتوان میان مبلغ مطالبه شده و خدمت ارائه شده رابطه ای قابل توضیح برقرار کرد. «عوارض» نیز در مقررات داخلی عنوانی برای جوهی است که وصول آنها نیازمند مبنای قانونی و تعیین مرجع صلاحیت دار است. از این رو، برای تشخیص ماهیت هر وجه باید افزون بر عنوان آن، منشأ قانونی، مابه ازای پرداخت، دریافت کننده و نحوه تخصیص وجوه را در نظر گرفت.

بر این مبنا، وجوه مربوط به استفاده از تأسیسات فرودگاهی و خدمات ناوبری هوایی، در حدی که در برابر استفاده مشخص از تأسیسات یا خدمات دریافت می شوند، از حیث

کارکرد به «بهای خدمت» نزدیک‌ترند؛ در حالی که وجوه مرتبط با صدور و تمدید گواهینامه‌ها و انجام وظایف نظارتی سازمان هواپیمایی کشوری بیشتر واجد ویژگی «هزینه اداری» هستند. «هزینه سر و صدا» نیز نمونه‌ای است که نشان می‌دهد عنوان مقرر در مصوبه برای تعیین ماهیت آن کافی نیست و باید بررسی شود که وجه مزبور به واقع در برابر خدمت مشخص دریافت می‌شود یا کارکرد جبرانی یا بازدارنده دارد.

۲/۲. از حیث ممنوعیت قیمت‌گذاری دولتی یا جواز آن

بر اساس جزء (۱-۲) از بند (ث) ماده (۴۸) «قانون برنامه پنجساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (۱۴۰۳-۱۴۰۷)، به منظور توسعه اشتغال و رشد اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی، قیمت‌گذاری دولتی به استثنای کالاهای اساسی یارانه‌ای و کالاهای و خدمات انحصاری و خدمات دولتی ممنوع است. در ارتباط با «خدمات پروازی» حکم مسأله با اشکال خاصی مواجه نیست زیرا می‌توان گفت که «سازمان هواپیمایی کشوری» تنها عرضه این خدمات است^۱ و مورد با تبصره (۳) جزء مذکور منطبق است که مقرر می‌دارد منظور از خدمات دولتی، خدماتی است که دولت تنها عرضه‌کننده آنها بوده و عرضه آن در اختیار دولت است و منافع حاصل از فروش آن نیز مستقیماً در اختیار دولت قرار می‌گیرد. اشکال اما در خصوص «خدمات فرودگاهی» و «خدمات ناوبری هوایی» به نظر می‌رسد. آیا می‌توان گفت که خدمات اخیر در زمره خدمات انحصاری و یا حتی خدمات دولتی است؟

با گذشت از اینکه به موجب تبصره (۲) جزء مورد نظر، مقصود از خدمات انحصاری، صرفاً خدماتی است که بازار آنها توسط شورای رقابت به عنوان مصادیق بازارهای انحصاری تشخیص داده شده است، احتمال می‌توان داد که در حقوق ایران تنها «خدمات ناوبری هوایی» از مصادیق بازارهای انحصاری تلقی می‌شوند اما «خدمات فرودگاهی» فاقد چنین

۱. همچنانکه بر طبق ماده (۱۵) قانون هواپیمایی کشوری، این سازمان به عنوان مرجع صدور هرگونه اجازه‌نامه مربوط به امور هواپیمایی کشوری و گواهینامه مربوط به متخصصین فنی هواپیمایی کشوری و پروانه مربوط به بهره‌برداری هوایی، اقدام می‌نماید.

وضعیتی هستند. مؤید این ادعا و برداشت، بند (ب) ماده (۵) «اساسنامه شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» و مقایسه آن با بند (الف) همان ماده است. در حالی که بند (ب) ماده مذکور، خدماتی چون هواشناسی هوانوردی و ارائه خدمات کمک ناوبری هوایی را به طور انحصاری در زمره وظایف و اختیارات این شرکت می‌داند اما اساسنامه در ارتباط با «خدمات فرودگاهی» از ذکر این قید (به طور انحصاری) اجتناب به عمل آورده است.^۱

دلیل دیگر این ادعا، حکم مقرر در ماده (۵) آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران است که نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از «خدمات ناوبری هوایی» انحصاری بوده و بهای آنها می‌بایست به حساب «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» واریز شود. به موجب این ماده، مدیریت‌های ذی‌ربط در فرودگاه‌هایی که توسط مؤسساتی غیر از شرکت اداره می‌شوند، از جمله فرودگاه‌های امام خمینی (ره)، کیش، قشم و عسلویه و پیام مؤلفند بهای خدمات موضوع ردیف (۱) جدول شماره (۲-۲) و بخش (الف) از ردیف (۱) جدول شماره (۲-۱) پیوست را از هواپیماهای خارجی یا داخلی دریافت و به حساب درآمدهای شرکت در نزد خزانه واریز نمایند و یا بهای خدمات مذکور مستقیماً به حساب شرکت نزد خزانه واریز گردد.

جالب آنکه این برداشت مورد استقبال «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۹۴-۱۳۹۰)^۲ نیز بوده است؛ قانونی که به عقیده برخی ظرفیتی عملی برای تعامل بخشی میان بازار و نابازار به شمار می‌رفت.^۳ به موجب بند (ب) ماده (۱۶۱) این قانون، دولت مکلف بوده است که از ابتدای سال سوم برنامه در کنار آزادسازی کامل «نرخ حمل‌ونقل هوایی» نسبت به آزادسازی کامل نرخ «خدمات فرودگاهی» نیز اقدام نماید. در مقابل، ارائه خدمات کمک ناوبری هوایی و نشست و برخاست به صورت انحصاری

۱. لازم به ذکر است که در بند (ب) ماده (۵) اساسنامه این شرکت، ارائه خدمات نشست و برخاست نیز به طور انحصاری از وظایف و اختیارات این شرکت می‌باشد اما چنانکه پیشتر اشاره کردیم، امر «نشست» و «برخاست» در حقیقت از دسته «خدمات فرودگاهی» به شمار می‌رود.

۲. مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.

۳. کفاش و صادقی، (۱۳۹۸)، ص. ۲۶۱.

به موجب تبصره همان بند، برعهده «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» (دولت) قرار گرفته است.

با وجود این تحلیل، هیأت وزیران در راستای «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» مبادرت به قیمت‌گذاری و تعیین نرخ برای «خدمات فرودگاهی» می‌نماید. لذا «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی» در تعیین و تصویب نرخ این خدمات از آزادی عمل برخوردار نیست.

حتی در شرایط به خصوص از قبیل ایجاد یا توسعه فرودگاه بر اساس مشارکت و سرمایه‌گذاری میان شرکت مذکور و بخش خصوصی داخلی و یا خارجی نیز قیمت‌گذاری این خدمات تابع تشریفات ویژه است. چنانکه به موجب بند (۳) ماده (۱۰) آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران، بهای این خدمات در آن دسته از فرودگاه‌های تحت مالکیت شرکت که بر اساس قوانین و مقررات کشور، با مشارکت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی داخلی و یا خارجی ایجاد می‌شوند و یا توسعه می‌یابند، اگرچه بر اساس طرح توجیه اقتصادی و الگوی مالی پروژه و طرح‌های مربوط، قابل افزایش و کاهش است اما عوارض یادشده پس از تصویب وزیر راه و شهرسازی قابل اجرا و وصول خواهد بود.

۳/۲. از حیث مرجعیت تعیین و تصویب

گفته شد که مطابق با بند (ب) ماده (۶۳) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، اجازه دریافت بهای خدمات فرودگاهی و پروازی به ریال یا ارز معتبر و واریز آن به حساب درآمد عمومی کشور نزد خزانه‌داری، حسب مورد بر اساس جداول و میزانی است که هیأت وزیران آن را به تصویب می‌رساند. در همین راستا، ماده (۳) آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران مقرر می‌دارد که بهای خدمات فرودگاهی و پروازی موضوع بند (ب) ماده (۶۳) قانون مذکور به شرح جداول شماره (۱-۲) و (۲-۲) پیوست که تأیید شده به مهر دفتر هیئت دولت است، تعیین می‌شود. البته بر اساس ماده (۸) آیین‌نامه، صددرصد (۱۰۰٪) وجوه حاصل از اجرای جداول فوق، متعلق به «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» بوده و جهت هزینه‌کرد در اجرای مأموریت‌های شرکت از جمله نوسازی سامانه‌های ناوبری هوایی و توسعه فرودگاه‌های تحت مالکیت شرکت، به

حساب درآمد شرکت نزد خزانه واریز می‌شود. اما همانگونه که آمد، اشکال اینجاست که دو جدول مورد اشاره تنها مبین «تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی» هستند^۱ و همانند آیین‌نامه سال (۱۳۹۰) هیأت وزیران، آیین‌نامه جدید، متضمن جدولی در خصوص «تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری» یا بهای «خدمات پروازی» نمی‌باشد. به همین دلیل این پرسش مطرح می‌شود که دلیل عدم اختصاص جدولی مخصوص نسبت به بهای «خدمات پروازی» در آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران چه بوده است؟

به نظر می‌رسد که دلیل حذف جدول مذکور از آیین‌نامه سال (۱۳۹۹)، حکم مقرر در بند (۲) ماده (۵۳) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» است. بر طبق این حکم، اعتبارات سازمان هواپیمایی کشوری (هزینه‌ای و سرمایه‌ای) از محل درآمدهای اختصاصی، کمک‌ها و سایر درآمدهایی که بر اساس تعرفه مصوب شورای عالی هواپیمایی [کشوری] با رعایت مواد (۳۸) و (۳۹) قانون محاسبات عمومی کشور وصول می‌شود، تأمین می‌گردد. در حقیقت حکم مزبور حاکی از این است که «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، صلاحیتی جدید برای شورای عالی هواپیمایی کشوری تعریف کرده و این شورا را که از کهن‌ترین تشکیلات مجمعی و رسمی در امر حکمرانی بر هواپیمایی کشوری ایران است، موظف نموده تا تعرفه‌ها یا بهای خدمات سازمان هواپیمایی کشوری را تصویب نماید. به همین دلیل است که شورای مذکور طی مصوبه مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۲۶ خود، متعاقب طرح درخواست سازمان هواپیمایی کشوری در خصوص اصلاح تعرفه‌های خدمات سازمان، مراتب را طی جدولی مخصوص مورد تصویب قرار می‌دهد. همچنین این مصوبه مقرر می‌نماید که از سال آینده، جدول مورد نظر در اولین جلسه هر سال شورا جهت بررسی و تجدیدنظر و اعلام تعرفه‌های جدید از طرف سازمان ارائه گردد. در این رابطه البته باید به نکاتی توجه داشت.

نخست آنکه شایسته این بود که قانون به طور روشن، موضوع تعرفه مصوب شورا را

۱. توضیح آنکه جدول شماره ۱-۲- به هواپیماهای دارای حداکثر وزن (۹) تن و جدول شماره ۲-۲- به هواپیماهای دارای وزن بیش از (۹) تن اختصاص دارد.

مشخص می‌کرد و به نحو گویا نشان می‌داد که منظور از اشاره به عبارت تعرفه مصوب شورا در ارتباط با درآمدهای سازمان هواپیمایی کشوری، صلاحیت شورای مذکور نسبت به تصویب بهای خدمات این سازمان است.

دوم آنکه چندان معلوم نیست که این تغییر و تحول ریشه در چه فلسفه و منطقی داشته است. شورا، نهاد یا هیأتی فرابخشی یا فراسازمانی در حقوق هوایی ایران به شمار می‌رود. ^۱ با توجه به ماهیت این شورا و تأثیر مهم‌تر «خدمات فرودگاهی» و «خدمات ناوبری» بر «هزینه‌های عملیاتی» خطوط هواپیمایی، تغییر مرجع تصویب بهای خدمات اخیر در مقایسه با تغییر در مرجع تصویب بهای «خدمات پروازی» دارای توجیه بیشتری بوده است. سوم آنکه، در حال حاضر، جدول مربوط به تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری که مصوب شورای عالی هواپیمایی کشوری باشد، در دسترس همگان نمی‌باشد و شایسته است که همانند گذشته، جدول مورد نظر به همراه مصوبه شورا انتشار عمومی یابد.

چهارم آنکه اگرچه علت حذف جدول مربوط به «تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری» از آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران، تغییر و تحول در مرجع تصویب بهای این خدمات و صلاحیت جدید شورا در این خصوص بوده است اما اساسنامه سازمان مذکور متضمن مقرراتی است که این برداشت را با تردید روبرو می‌کند. اساسنامه از جمله در بند (۱۵) ماده (۶) مقرر می‌دارد که پیشنهاد اصلاح تعرفه‌های خدمات سازمان به مراجع ذی‌ربط برای تصویب، در زمره وظایف و اختیارات رئیس سازمان است. علاوه بر این ماده (۷) اساسنامه در مقام بیان محل اعتبارات سازمان، به طور توأمان به تعرفه‌های مصوب شورای عالی هواپیمایی کشوری و آیین‌نامه اجرایی سال (۱۳۹۰) هیأت وزیران در خصوص ماده (۶۳) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» استناد

^۱. برای اطلاعات بیشتر در خصوص این شورا بنگرید به مقاله زیر:

صادقی، میلاد و نجفی، وحیده (۱۴۰۴). «تأملی بر جایگاه، فعالیت و وضعیت شورای عالی هواپیمایی کشوری در نظام حقوقی ایران»، پژوهش‌های سلامت اداری، دوره ۱۷، شماره ۳.

می‌نماید.^۱ بنابراین از منظر اساسنامه سازمان اگرچه ظاهراً تصویب تعرفه‌های خدمات این سازمان با یک مرجع یا نهاد منحصر به فرد و واحد نمی‌باشد، اما مشخص نیست که با فرض صلاحیت مراجع متعدد همچون هیأت وزیران و شورای عالی هواپیمایی کشوری، تعیین و تصویب بهای خدمات مذکور چگونه بوده و تابع چه تشریفات خواهد بود.

از منظر حل تعارض، به نظر می‌رسد باید میان تعرفه خدمات سازمان هواپیمایی کشوری و تعرفه خدمات ناوبری و فرودگاهی تفکیک کرد. بند (۲) ماده (۵۳) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» در حدود موضوع خود، حکم قانونی مؤخر و خاص‌تری درباره درآمدهای ناشی از تعرفه‌های خدمات سازمان ایجاد کرده و از این حیث، صلاحیت شورای عالی هواپیمایی کشوری نسبت به تصویب تعرفه‌های خدمات سازمان قابل دفاع است؛ در مقابل، ماده (۶۳) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» و آیین‌نامه اجرایی آن همچنان به عنوان مبنای تصویب تعرفه‌های ناوبری و فرودگاهی توسط هیأت وزیران باقی می‌مانند. اشاره اساسنامه سازمان به «مراجع ذی‌ربط» نیز به عنوان مقرره‌ای فروتر از قانون، نمی‌تواند به تنهایی صلاحیتی موازی یا مغایر با حکم قانون ایجاد کند. بنابراین، ابهام اصلی در فقدان بیان صریح حدود صلاحیت هر مرجع و تشریفات پیشنهاد، تصویب، انتشار و تجدیدنظر در تعرفه‌ها است؛ خلأیی که امنیت حقوقی و قابلیت پیش‌بینی تصمیمات تعرفه‌ای را کاهش می‌دهد.

التهیه این نکته را باید افزود که قانونگذار ایرانی در سال (۱۴۰۴) با تصویب «قانون ساماندهی پرنده‌های هدایت‌پذیر از دور (پهپاد) غیرنظامی»، تحولی جدید را در حوزه نحوه تعیین و تصویب تعرفه‌های «خدمات مرتبط هوانوردی» به وجود آورده است که البته این تحول و نظام جدید مخصوص صنعت پهپادی و فعالیت پهپادها بوده و قابل تسری به خارج از این قلمرو نمی‌باشد. به موجب تبصره ماده (۶) قانون مزبور، «تعرفه هزینه‌های صدور سند مالکیت و سایر مجوزهای موضوع این قانون با پیشنهاد کارگروه [پهپادهای

^۱. نکته قابل تأمل آنکه در زمان تصویب اساسنامه سازمان، آیین‌نامه مذکور ملغی‌الاثربوده است و جای خود را به آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) داده بود و شورای نگهبان نیز بدون توجه به این اشکال، به موجب نامه شماره ۱۰۲/۳۸۰۹۹ مورخ ۱۴۰۲/۰۵/۲۵ مبادرت به تأیید اساسنامه می‌نماید.

غیرنظامی] از طریق وزارت کشور و پس از تأیید هیأت وزیران با درج در بودجه سنواتی به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد». گفتنی است که مقصود از عبارت «سایر مجوزهای موضوع این قانون»، مجوزهایی نظیر «مجوز بهره‌برداری» (ماده ۸ قانون) و «مجوز موقت» (تبصره (۳) ماده (۱۲) قانون) است.

۴/۲. از حیث ضابطه تعیین

قانونگذار در سال (۱۳۳۷) به موجب «قانون راجع به عوارض فرود و توقف هواپیماها» برای «خدمات فرودگاهی» و «خدمات پروازی» عوارضی را به نرخ مشخص تعیین می‌نماید. اما در سال (۱۳۴۵) بر اساس «قانون اخذ عوارض فرود آمدن و توقف هواپیماها و سایر خدمات فرودگاهی مشابه تعرفه فرودگاه‌های بین‌المللی»، ضمن تجویز اختیاری مهم برای وزارت راه (اداره کل هواپیمایی کشوری)، تغییری نسبتاً قابل توجه را در ضابطه تعیین و اخذ عوارض رقم می‌زند. به موجب قانون اخیر، به وزارت راه (اداره کل هواپیمایی کشوری) اجازه داده می‌شود در هر مورد که تعرفه جدید عوارض فرود آمدن و توقف هواپیماها و سایر خدمات فرودگاهی و عوارض مربوط به گواهینامه‌های فنی و هواپیماها و کارکنان پرواز را که در «قانون راجع به عوارض فرود آمدن و توقف هواپیماها» پیش‌بینی شده است و همچنین تعرفه عوارض خدمات مختلفی که در هواپیمایی کشوری عرضه می‌گردد، با توجه به عوارض مشابهی که در فرودگاه‌های خارجی و فرودگاه‌های بین‌المللی مشابه اخذ می‌شود، پس از موافقت وزارت دارایی، پیشنهاد و پس از تصویب کمیسیون‌های راه و دارایی مجلسین اجراء نماید.

اما ضابطه مذکور (توجه به عوارض مشابه در خارج از کشور) در قوانین بعدی از جمله «لایحه قانونی تعیین بهای خدمات فرودگاهی و پروازی»^۱ و ماده (۶۳) «قانون وصول

۱. اگرچه در میان قوانین حکم صریحی در مورد لغو یا بی‌اعتباری این لایحه ملاحظه نمی‌شود اما در خصوص اعتبار لایحه مذکور ممکن است تردیدهایی به ذهن برسد. از جمله بدین دلیل که در حال حاضر بهای خدمات فرودگاهی و پروازی، به موجب آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران، موضوع ماده (۶۳) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» و همچنین بند (۲) ماده (۵۳) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مشخص و تعیین می‌شود. لذا بی‌گمان موادی از این لایحه نظیر آنچه در ماده (۵) در خصوص بهای خدمات

برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، مورد نظر قانونگذار ایرانی قرار نمی‌گیرد و به همین دلیل می‌توان گفت که اکنون از آن عدول شده و دیگر معیار قانونی برای تعیین بهای خدمات نمی‌تواند باشد.

با این همه هیأت وزیران در خصوص «خدمات هواشناسی هوانوردی»، در فرضی که این خدمات از سوی فرودگاه‌هایی به غیر از «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» ارائه شوند، به ضابطه جدیدی با عنوان «قیمت‌های عرفی کشورهای منطقه» توجه کرده است. به موجب جزء (۱) از بند (چ) ماده (۲) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۱) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» مکلف است بابت خدمات هواشناسی و توجیه خلبانان در فرودگاه‌ها و مسیرهای پروازی که به منظور تأمین سلامت پرواز ارائه می‌شود، از هواپیماهای خارجی و داخلی مبالغی را

روشنایی آمده است، دیگر ملاک عمل نمی‌تواند باشد. با این حال تشخیص اعتبار یا بی‌اعتباری مواد دیگری از این لایحه همچون ماده (۱۴) آن دشوار به نظر می‌رسد. بر اساس ماده مذکور، ده درصد از درآمد حاصل از اجرای این قانون جهت تأمین قسمتی از هزینه‌های رفاهی کارمندان سازمان هواپیمایی کشوری تخصیص داده خواهد شد که آیین‌نامه مربوطه ظرف (۲) ماه توسط سازمان هواپیمایی کشوری تهیه و به تصویب دولت خواهد رسید. آیین‌نامه مذکور در تاریخ (۱۳۵۸/۰۹/۲۱) با عنوان «آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۴) لایحه قانونی تعیین بهای خدمات فرودگاهی و پروازی» به تصویب رسیده است. با توجه به اینکه به موجب بند (۲۷) ماده (۳) اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری، کمک به تعاونی‌ها و صندوق‌های رفاه کارکنان سازمان مطابق آیین‌نامه اجرایی لایحه قانونی تعیین بهای خدمات فرودگاهی و پروازی، در زمره وظایف و اختیارات سازمان می‌باشد، به نظر می‌رسد که دست کم لایحه قانونی مورد نظر از جهت ماده (۱۴) همچنان اعتبار و نفوذ حقوقی دارد. اما این در حالی است که (۱۰۰٪) وجوه حاصل از تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی متعلق به «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» بوده و ماده (۶۳) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» و آیین‌نامه اجرایی آن، نه تنها تعیین‌کننده رژیم جدید بهای خدمات فرودگاهی هستند، بلکه همچنانکه عنوان این قانون نشان می‌دهد به «مصرف درآمدها در موارد معین» نیز توجه دارد و حکمی را به لزوم تخصیص ده درصد درآمد حاصل از دریافت بهای خدمات فرودگاهی به قسمتی از امور رفاهی کارکنان سازمان اختصاص نداده است. در خصوص «خدمات پروازی» نیز همین وضعیت جاری می‌باشد. بدین ترتیب، به نظر می‌رسد که با توجه به از میان رفتن بستر اجرایی لایحه قانونی مزبور، تخصیص ده درصد از درآمدهای حاصل از بهای خدمات فرودگاهی و پروازی جهت تأمین قسمتی از هزینه‌های رفاهی کارکنان سازمان با اشکال روبرو می‌باشد.

بر اساس جدول شماره (۴) پیوست، محاسبه، دریافت و به حساب درآمد عمومی کشور واریز نماید. با این حال مطابق با تبصره این حکم، دیگر فرودگاه‌ها اعم از فرودگاه‌های خصوصی و یا مستقر در مناطق آزاد و یا در اختیار سایر دستگاه‌ها مکلفند نسبت به خرید خدمات هواشناسی با انعقاد قرارداد با «سازمان هواشناسی کشور» بر اساس قیمت‌های عرف کشورهای منطقه که به صورت آزاد محاسبه می‌شود، اقدام نمایند.

مقایسه این ضوابط نشان می‌دهد که در نظام فعلی، معیار واحد، عام و قابل سنجشی برای تعیین نسبت میان مبلغ دریافتی و هزینه واقعی خدمت پیش‌بینی نشده است. مقایسه با عوارض فرودگاه‌های خارجی یا استناد به «قیمت‌های عرف کشورهای منطقه» می‌تواند در مقام سنجش تطبیقی مفید باشد، اما به خودی خود ثابت نمی‌کند که مبلغ وصولی بازتاب‌دهنده هزینه تأسیسات یا ارائه خدمات به استفاده‌کنندگان است. از این حیث، خلاء ضابطه داخلی هزینه‌محور، امکان کنترل حقوقی تناسب تعرفه، پیش‌بینی‌پذیری تغییرات و ارزیابی انطباق با اصل «ارتباط هزینه» در سند شماره (۹۰۸۲) «ایکائو» را محدود می‌کند.

۲/۵. از حیث شخصیت عرضه‌کننده خدمات

یکی دیگر از مسائلی که با ملاحظه آیین‌نامه (۱۳۹۹) هیأت وزیران مطرح می‌شود، شمول یا قلمروی افرادی این آیین‌نامه از حیث شخصیت عرضه‌کننده خدمات است. در حالی که آیین‌نامه در موادی به قلمروی افرادی خود از حیث شخصیت دریافت‌کنندگان خدمات توجه داشته است،^۱ در خصوص عرضه‌کننده خدمات مشمول آیین‌نامه، حکم صریح و روشنی ندارد. بدین ترتیب این پرسش به میان می‌آید که آیا برای نمونه، «خدمات فرودگاهی» که توسط فرودگاه‌های خصوصی و حتی دیگر فرودگاه‌های دولتی و تحت اختیار و تملک دولت (به غیر از شرکت فرودگاه‌ها و نوابری هوایی ایران) ارائه می‌شوند،

۱. چنانکه به موجب تبصره (۲) ماده (۳) آیین‌نامه، هواپیماهای دولتی اعم از نظامی و غیرنظامی که حسب مجوزهای خاص صادر شده از سوی سازمان هواپیمایی کشوری، غیر از انجام وظایف اختصاصی خود، به حمل و نقل مسافر، بار و محمولات پستی به صورت تجاری مبادرت می‌ورزند، مشمول بهای خدمات مقرر در جداول شماره (۱-۲) و (۲-۲) پیوست می‌باشند.

تابع همان بهای مقرر در آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران است؟

در خصوص فرودگاه‌های خصوصی پاسخ چندان دشوار به نظر نمی‌رسد زیرا آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران در راستای قانونی به تصویب رسیده که مربوط به وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین بوده است. لذا فرودگاه‌های خصوصی دارای خروج موضوعی از آیین‌نامه هستند. اما در خصوص تبعیت خدمات سایر فرودگاه‌های دولتی از بهای مقرر در آیین‌نامه مورد نظر و فراتر از آن، سایر مقررات و احکام این آیین‌نامه، پاسخ با تردید روبرو است. از طرفی می‌توان استدلال کرد که مجموع مقررات آیین‌نامه شده و حقوق و اختیارات پیش‌بینی شده در آن نشان می‌دهند که نرخ خدمات موضوع آیین‌نامه و احکام و مقررات مرتبط با آن صرفاً در حق و وصف «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» جریان داشته و اعمال خواهد شد و سایر فرودگاه‌های دولتی ملزم به تبعیت از نظام مقرر در آیین‌نامه نیستند و از امتیازات مقرر در آن نیز بهره‌ای نخواهند برد. در این خصوص از جمله می‌توان به مواد (۸)، (۱۰)، (۱۱)، (۱۲) و (۱۳) آیین‌نامه توجه کرد. در مقابل می‌توان پاسخ گفت که موقعیت «شرکت فرودگاه‌ها و ناوبری هوایی ایران» در این آیین‌نامه از باب غلبه بوده و سایر فرودگاه‌های دولتی نیز ملزم به رعایت مقررات این آیین‌نامه هستند و در عین حال از حقوق خود به موجب آیین‌نامه، نظیر ماده (۱۳) آن بهره می‌برند.

۲/۶. از حیث سرزمینی

به موجب ماده (۱۰) «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران»،^۱ سازمان هر منطقه آزاد تجاری-صنعتی، می‌تواند با تصویب هیأت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی از اشخاص حقیقی یا حقوقی منطقه عوارض اخذ نماید. در همین راستا بر اساس «اصلاح دستورالعمل و روش اجرایی آیین‌نامه اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری-صنعتی»،^۲ به سازمان‌های مناطق

۱. مصوب ۱۳۷۲/۰۶/۰۷ مجلس شورای اسلامی.

۲. مصوب ۱۳۹۵/۰۵/۲۷ هیأت وزیران، به شماره ابلاغ ۶۷۳۲۳/ت/۵۳۲۲۴هـ.

آزاد تجاری-صنعتی اجازه داده می‌شود بهای خدمات فرودگاهی و پروازی را به ریال یا ارز معتبر حسب مورد بر اساس ضوابط مقرر و جداول و میزان تعیین شده به شرح جدول پیوست شماره (۳)، دریافت و به حساب درآمد سازمان منطقه واریز نموده و جهت تجهیز، مرمت و توسعه فرودگاه به مصرف برسانند.^۱

اما افزون بر اینکه در مناطق مزبور، اجازه دریافت بهای خدمات فرودگاهی و تنها نوع خاصی از خدمات ناوبری هوایی (با توجه به حکم مقرر در ماده (۵) آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران) به «سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی» داده شده است، در بعض از موارد، بهای خدمات در این مناطق با آنچه در آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران مندرج است، دارای تفاوت است. برای نمونه، بر اساس تصویب‌نامه هیأت وزیران با عنوان «اصلاح تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی»،^۲ هزینه توقف هواپیما در پروازهای بین‌المللی برای هر ساعت توقف بین ساعات (۵) صبح الی (۲۱) به وقت محلی، (۵٪) بهای نشست و برخاست و برای هر ساعت توقف بین ساعات (۲۱) الی (۵) صبح به وقت محلی، (۱۰٪) بهای نشست و برخاست است. اما در آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران، هزینه مذکور برای هواپیماهای دارای حداکثر وزن (۹) تن، در فرودگاهی از جمله فرودگاه مشهد، بعد از چهار ساعت مدت توقف اولیه معاف از پرداخت، معادل (۱۰٪) هزینه نشست و برخاست برای هر ساعت توقف است.

نکته قابل تأمل دیگر آنکه هرچند گفته شد که «هزینه سر و صدا» از ردیف‌های مربوط به جداول منضم به آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران حذف گشته است اما این ردیف همچنان در تصویب‌نامه «اصلاح تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی» موجود است و مقرر است که با رعایت شرایط مربوطه همچون فقدان

۱. بنابر آنچه در باب مفهوم و عنوان «خدمات پروازی» گفته شد، تصریح به این عنوان در این تصویب‌نامه نیز صحیح نبوده و می‌بایست در کنار عبارت «خدمات فرودگاهی» به عبارت «خدمات ناوبری» اشاره می‌شد. وانگهی عنوان جدول پیوست این تصویب‌نامه، متفاوت بوده و در معنی خود (تعرفه خدمات ناوبری و فرودگاهی) به کار رفته است.

۲. مصوب ۱۳۹۶/۱۱/۱۸، به شماره ابلاغ ۱۴۸۰۳۱/ت/۵۴۹۸۳هـ.

«گواهی سر و صدا» از سازمان هواپیمایی کشوری، دریافت گردد. این موضوع حکایت از این امر می‌نماید که فعالیت هواپیمایی در «مناطق آزاد تجاری- صنعتی» در مواقعی از هزینه‌های بیشتری در مقایسه با فعالیت در سرزمین اصلی برخوردار است.

۳. خدمات مرتبط هوانوردی از منظر کنوانسیون (۱۹۴۴) شیکاگو و اسناد ایکائو
در قلمرو حقوق بین‌الملل هوایی، مسأله «خدمات مرتبط هوانوردی» عمدتاً معطوف به دو قسم از این خدمات به نظر می‌رسد. یکی، «خدمات فرودگاهی» و دیگری «خدمات ناوبری هوایی». بدین ترتیب ظاهراً قسم سوم این خدمات یا همان «خدمات پروازی» در منظومه حقوق بین‌الملل هوایی به حاشیه رفته و آنچنان در کانون توجه قرار نگرفته است. علت به حاشیه رانده شدن این قسم از خدمات می‌تواند ریشه در کنوانسیون (۱۹۴۴) شیکاگو داشته باشد. آنچه این کنوانسیون به آن توجه افکنده است، همان «بهای خدمت»^۱ یا مابه‌ازای ارائه خدمات است؛ اما فعالیت‌ها یا تکالیف و وظایف ناظران و ناظران هواپیمایی کشوری کمتر جنس و ماهیت ارائه خدمت دارند. بدین جهت چه بسا باید به عقب بازگشت و چنین گفت که در برابر تکالیف و وظایفی که ناظران و ناظران هواپیمایی به اجرا می‌رسانند، منطقاً دو قسم «مبلغ»^۲ را می‌توان در نظر گرفت. یکی، «هزینه»^۳ و دیگری همان «بهای خدمت». لذا در برابر «صدور گواهینامه رادیویی وسایل پرنده» و به طور کلی عمده فعالیت‌هایی که مرتبط با «وظایف گواهینامه‌ای»^۴ هستند، ناظم و ناظر هواپیمایی «هزینه» دریافت خواهد کرد لیکن در خصوص آزمایش‌های پروازی از دستگاه‌های کمک ناوبری، «بهای خدمت» دریافت خواهد شد.^۵

^۱. Charge.

^۲. Amount.

^۳. Fee.

^۴. Certification tasks.

^۵. چنین تفکیکی مورد تأیید «مقرره اجرایی سال (۲۰۱۹) کمیسیون اروپا به شماره (۲۱۵۳) در خصوص هزینه‌ها و بهای خدمات مورد اعمال توسط آژانس ایمنی هوانوردی اتحادیه اروپا»، قرار گرفته است. در این مورد بنگرید به ماده (۲) مقرره مذکور به مشخصات زیر:

Commission Implementing Regulation (EU) 2019/2153 of 16 December 2019 on the fees and charges levied by the European Union Aviation Safety Agency, and repealing Regulation (EU) No 319/2014.

به هر روی با توجه به اینکه در حال حاضر «خدمات فرودگاهی» و «خدمات ناوبری هوایی» مشمول الزامات کنوانسیون (۱۹۴۴) شیکاگو هستند و «ایکائو» نیز از گذشته به موجب سند (۹۰۸۲) مبادرت به تعیین سیاست‌هایی در خصوص این خدمات نموده است، ذیلاً این الزامات و سیاست‌ها مورد توجه قرار می‌گیرند و پس از آن درباره میزان انطباق نظام حقوقی ایران با اصول برخاسته از الزامات و سیاست‌های بین‌المللی گفت‌وگو می‌شود.^۱ مجموع این الزامات و سیاست‌ها حکایت از ضرورت تمهید یک «خط‌مشی سنجیده / حساب‌شده عوارض»^۲ می‌نماید.

۱/۳. الزامات کنوانسیون (۱۹۴۴) شیکاگو

کنوانسیون (۱۹۴۴) شیکاگو در ماده (۱۵) به مسأله «خدمات فرودگاهی» و «خدمات ناوبری هوایی» تحت عنوان «عوارض فرودگاهی و عوارض مشابه»^۳ توجه کرده است. بر اساس این ماده، هر فرودگاهی که در یک دولت متعاقد برای استفاده عمومی هواپیماهای ملی آن دولت آزاد باشد، مشابهاً با رعایت مقررات ماده (۶۸) و تحت شرایط یکسان برای هواپیماهای تمامی دولت‌های متعاقد دیگر آزاد خواهد بود. این شرایط یکسان و مشابه نسبت به استفاده از تمامی تأسیسات ناوبری هوایی توسط هواپیماهای هر دولت متعاقد، من جمله خدمات رادیویی و هواشناسی که ممکن است برای استفاده عمومی و به جهت ایمنی و تسریع در ناوبری هوایی عرضه شود، مجری خواهد بود.^۴ اما ماده (۱۵) پس از ذکر این حکم مقدماتی، به مسأله عوارض یا بهای استفاده از فرودگاه‌ها و تأسیسات ناوبری هوایی می‌پردازد. بر این اساس، هر گونه بهای خدمتی که یک دولت متعاقد به منظور استفاده هواپیماهای هر دولت متعاقد دیگر از چنین فرودگاه‌ها و تأسیساتی وضع می‌کند،

۱. این نکته را باید افزود که در خصوص هزینه‌هایی که ناظران هواپیمایی کشوری دریافت می‌کنند، برخی از اسناد «ایکائو» متضمن مقرراتی هستند. چنانکه در کتابچه مربوط به گواهینامه و نظارت بر بهره‌بردار هوایی، اشاره‌ای به زمان دریافت هزینه مقرر برای گواهینامه بهره‌بردار هوایی ملاحظه می‌شود. در این مورد بن‌گراید به:

ICAO, Air Operator Certification and Surveillance Handbook, at 5.1.1.

۲. Prudent charges policy.

۳. Airport and similar charges.

۴. Convention on International Civil Aviation, Article 15.

از نظر مقدار یا کمیت از دو قاعده مهم تبعیت می‌کند. نخست در خصوص هواپیماهایی که در خدمات هوایی بین‌المللی برنامه‌ریزی شده مشغول نیستند، از آن مقادیری که توسط هواپیماهای ملی خود با همان طبقه در عملیات مشابه پرداخت می‌شود، تجاوز نخواهد کرد.

دوم، در خصوص هواپیماهایی که در خدمات هوایی بین‌المللی برنامه‌ریزی شده مشغول هستند، از آن مقادیری که توسط هواپیماهای ملی مشغول به فعالیت در خدمات هوایی بین‌المللی مشابه پرداخت می‌شود، فراتر نخواهد رفت.^۱

بنابراین می‌توان گفت که ماده (۱۵) کنوانسیون متضمن دو عقیده بنیادین است. یکی اصل اعمال شرایط یکسان در استفاده از تأسیسات فرودگاهی و خدمات ناوبری هوایی؛ دیگری، اصل وضع بهای خدمت نسبت به متصدیان هواپیما بر مبنای عدم تبعیض.^۲

اما علاوه بر دو این بنیاد، ماده (۱۵) کنوانسیون متضمن دستورات دیگری در خصوص بهای خدمات مذکور است. این گونه بهای خدمات، همگی می‌بایست منتشر شوند؛ و به اطلاع «ایکائو» رسانده شوند؛ همچنین مشروط به اینکه هرگاه عوارض وضع شده نسبت به استفاده از فرودگاه‌ها و دیگر تأسیسات مورد اعتراض یک دولت متعاقد ذینفع قرار گیرد، عوارض مذکور موضوع بازبینی شورای «ایکائو» قرار خواهد گرفت و شورا مکلف به تسلیم گزارش بوده و توصیه‌نامه‌هایی را برای ملاحظه توسط دولت یا دولت‌های مربوطه ارائه خواهد داد.

به رغم اینکه رعایت این تعهدات بین‌المللی ساده به نظر می‌رسد، اما ایالات متحده آمریکا به تازگی در چهل و دومین اجلاس مجمع «ایکائو» و با تسلیم یک کاربرگ به کمیسیون اقتصادی، مدعی شده است که به لحاظ عملی، رعایت این تعهدات از سوی دولت‌های متعاقد، نابرابر و غیریکسان است؛ دولت‌ها و ذینفعان صنعت نگرانی‌هایی را در خصوص عوارض غیرشفاف و تبعیض‌آمیز و همچنین دسترسی محدود به اطلاعات مورد

^۱. Ibid.

^۲. Abeyratne, 2014, pp. 232 & 233.

نیاز جهت ارزیابی انطباق، مطرح کرده‌اند.^۱ ایالات متحده آمریکا پیشنهاد داده است که با توجه به تعهد دولت‌ها نسبت به وضع عوارض به شیوه‌ای غیرتبعیض‌آمیز و شفاف، و نظر به حق شورا در رابطه با بازبینی این عوارض، ایجاد یک مکانیسمی برای شورا به منظور انجام بازبینی، امری اساسی برای مقبولیت «ایکائو» و تمامیت کنوانسیون به شمار می‌رود.^۲

۳/۲. سیاست‌های ایکائو

درحالی که از منظر ماده (۱۵) کنوانسیون شیکاگو، وضع عوارض نسبت به خدمات فرودگاهی و ناوبری هوایی از دو اصل «عدم تبعیض»^۳ و «شفافیت»^۴ تبعیت می‌کند، اما «ایکائو» لازم می‌داند که وضع عوارض یادشده تابع اصول دیگری نیز باشد. در این رابطه باید به سند شماره (۹۰۸۲) این سازمان با عنوان «سیاست‌های ایکائو در خصوص عوارض فرودگاهی و خدمات ناوبری هوایی» مراجعه کرد. آخرین نسخه این سند (نسخه دهم) مربوط به سال (۲۰۲۴) است که در سه فصل، به ترتیب، «کلیات»، «سیاست‌های ایکائو در خصوص عوارض فرودگاهی» و «سیاست‌های ایکائو در خصوص خدمات ناوبری هوایی» به ذکر توصیه‌نامه‌ها و نتایج برخاسته از مطالعه مستمر «ایکائو» در باب عوارض مرتبط با وضعیت اقتصادی فرودگاه‌ها و خدمات ناوبری هوایی می‌پردازد.^۵ در حقیقت، سند شماره (۹۰۸۲) متضمن آموزه‌های دقیقی است که برای دولت‌ها حائز اهمیت فراوان بوده و توجه به مفاد آن می‌تواند دولت‌ها را در تنظیم مقررات مربوط به عوارض «خدمات مرتبط هوانوردی» یاری نماید.

یکی از این آموزه‌ها، لزوم وضع عوارض به شیوه‌ای است که موجب دلسردی یا انصراف استفاده‌کنندگان از بهره‌برداری از تأسیسات و خدماتی نشود که ضروری به حال ایمنی هوایی و بی‌خطری پرواز هستند.^۶ آموزه دیگری که این سند به آن تصریح دارد، وضعیت

^۱. ICAO, A42-WP/129, EC/7, 31/7/25, at 1.2.

^۲. Ibid, at 3.2

^۳. Non-discrimination.

^۴. Transparency.

^۵. ICAO, Doc 9082, at Foreword.

^۶. Ibid, at 3.3 (b).

خصوصی سازی و تجاری سازی فرودگاه ها و عرضه کنندگان خدمات ناوبری هوایی است. در چنین شرایطی نیز دولت ها مسئول نهایی نظارت بر ایمنی، امنیت و اقتصاد این بنگاه ها خواهند بود.^۱

اما علاوه بر این گونه آموزه ها، بر اساس سند مورد نظر، دو اصل دیگر را نیز می توان ناظر بر سیاست وضع عوارض فرودگاهی و ناوبری هوایی دانست. یکی، اصل «ارتباط هزینه»^۲ و دیگری، اصل «مشاوره».^۳

بر اساس اصل نخست، عوارض می بایست بازتاب دهنده هزینه تأسیسات و خدماتی باشند که به استفاده کنندگان عرضه می شوند. تخصیص هزینه ها نیز باید بر مبنای برابر تعیین شود، به گونه ای که هیچ استفاده کننده ای متحمل هزینه هایی نشود که به طور شایسته قابل تخصیص به آنها نمی باشد.^۴

مراد از اصل دوم، مشاوره با استفاده کنندگان است و عرضه کنندگان خدمت و استفاده کنندگان لازم است که پیش از معرفی عوارض جدید، در یک ارتباط سازنده، با یکدیگر مشارکت نمایند. این ارتباط سازنده می تواند ناظر بر مباحثی از قبیل برنامه های سرمایه گذاری باشد؛ همچنین اطلاعات شفاف و مرتبطی در خصوص عوارض پیشنهادی می بایست ارائه شود و نظرات استفاده کنندگان در طی فرآیند مورد توجه مقتضی قرار بگیرد.^۵

البته برخی از نویسندگان مدعی هستند، در حالی که دو اصل «عدم تبعیض» و «شفافیت» در ماده (۱۵) کنوانسیون شیکاگو، بدیهی و روشن به نظر می رسند لیکن دو اصل بعدی، یعنی اصل «ارتباط هزینه» و اصل «مشاوره» تفسیرپذیرند و در معرض برداشت های مختلف می توانند باشند؛ زیرا برای نمونه در خصوص اصل «مشاوره» مواردی رخ داده که عرضه کننده خدمت ضمن ملاقات با استفاده کنندگان و دیگر ذینفعان، صرفاً

^۱. Ibid, at 1.4.3.

^۲. Cost relatedness.

^۳. Consultation.

^۴. ICAO, Doc 9082, at 1.3.3.

^۵. Ibid, at 1.3.5.

آنها را از افزایش برخی عوارض مطلع نموده است.^۱

۳/۳. ارزیابی میزان انطباق نظام حقوقی ایران با اصول برخاسته از الزامات و سیاست‌های بین‌المللی

چهار اصل مورد بحث به ترتیب شامل، اصل عدم تبعیض، اصل شفافیت، اصل ارتباط‌هزینه و بالاخره اصل مشاوره با استفاده‌کنندگان، در ارزیابی میزان انطباق نظام حقوقی ایران با اصول برخاسته از الزامات و سیاست‌های بین‌المللی، شایسته توجه است: الف) عدم تبعیض: مقررات ایران در برخی موارد، از جمله در سرزمین اصلی و مناطق آزاد، متضمن تفاوت در ارقام یا میزان وجوه دریافتی هستند. با این حال، وجود تفاوت به خودی خود معادل تبعیض ممنوع موضوع ماده (۱۵) کنوانسیون شیکاگو نیست؛ زیرا معیار اصلی، رفتار برابر با هواپیماها و استفاده‌کنندگان هم‌وضعیت در عملیات مشابه است. البته در مقررات بررسی‌شده سازوکار صریحی برای سنجش و توجیه این تفاوت‌ها مشاهده نمی‌شود؛ از این‌رو، تضمین اصل عدم تبعیض نیازمند تصریح و شفافیت بیشتر است.

ب) شفافیت: پراکندگی مقررات، تعدد مبانی قانونی، ابهام در حدود صلاحیت مراجع تصویب‌کننده و به‌ویژه، عدم دسترسی عمومی به جدول تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری، با اصل شفافیت فاصله ایجاد می‌کند. انطباق مؤثر با این اصل مستلزم انتشار عمومی و منظم تمامی جداول تعرفه‌ها، مصوبات اصلاحی، مرجع تصویب، تاریخ اجرا و مبانی اصلی محاسبه است تا استفاده‌کنندگان بتوانند پیش از مطالبه وجه، میزان و مبنای آن را به نحو قابل پیش‌بینی شناسایی کنند.

ج) ارتباط‌هزینه: چنانکه در حقوق ایران مشاهده شد، معیارهایی مانند مقایسه با تعرفه‌های خارجی یا قیمت‌های عرف کشورهای منطقه در برخی مقاطع مورد توجه قرار گرفته‌اند، اما مقررات موجود الزام عامی به افشای هزینه واقعی ارائه خدمات، روش تخصیص هزینه میان استفاده‌کنندگان و ارتباط میزان تعرفه با آن هزینه مقرر نمی‌کنند.

¹. Abeyratne, 2014, p. 239.

بنابراین، انطباق نظام حقوقی ایران با اصل «ارتباط‌هزینه» به نحو کامل قابل احراز نیست و لازم است معیار هزینه‌محور و روش محاسبه آن در مقررات تعرفه‌ای تصریح شود.

د) مشاوره با استفاده‌کنندگان: در قوانین و مقررات بررسی شده در این پژوهش، سازوکار صریح و منظمی برای مشاوره پیشینی با شرکت‌های هواپیمایی و دیگر استفاده‌کنندگان پیش از وضع یا افزایش تعرفه‌های فرودگاهی و ناوبری هوایی شناسایی نشد. در نتیجه، انطباق با اصل مشاوره در سند شماره (۹۰۸۲) مستلزم پیش‌بینی فرایندی است که طی آن پیشنهاد تغییر تعرفه، اطلاعات مالی و مبانی محاسبه پیش از تصویب در اختیار استفاده‌کنندگان قرار گیرد، فرصت اظهارنظر مؤثر فراهم شود و مرجع تصویب‌کننده نحوه توجه به نظرات دریافت‌شده را روشن سازد.

در مجموع، بر پایه قوانین و مقررات مورد بحث، انطباق کامل نظام حقوقی ایران با برخی از معیارها و اصول یادشده قابل تأیید نیست. کاستی در شفافیت، فقدان معیار عام ارتباط‌هزینه و نبود سازوکار منظم مشاوره آشکارتر است؛ در خصوص عدم تبعیض نیز به جای نتیجه‌گیری درباره وجود نقض، ضرورت توجیه عینی تفاوت‌های تعرفه‌ای و تضمین رفتار یکسان با استفاده‌کنندگان هم‌وضعیت برجسته می‌شود.

در هر صورت میزان تطابق نظام حقوقی حاکم بر بهای خدمات فرودگاهی و ناوبری هوایی در ایران با سند شماره (۹۰۸۲) «ایکائو» و اصول و آموزه‌های آن می‌تواند در تحقیقات بعدی مورد نظر نویسندگان قرار بگیرد؛ امری که البته بر اساس سوابق موجود، موضوع پرسش‌نامه ارسالی «ایکائو» به دولت‌ها نیز بوده و نتایج آن در قالب یک تکمله ارزشمند بر سند انعکاس یافته است. گفتنی است که سابقه توجه «ایکائو» به ارزیابی اجرای این سیاست‌ها، از جمله در پرسش‌نامه ارسالی به دولت‌ها و تکمله مربوط به سند شماره (۹۰۸۲) نیز مشاهده می‌شود.^۱

۱. برای مطالعه این تکمله بنگرید به:

ICAO, 22 September 2004, Supplement No. 1 to DOC 9082.

همچنین برای مطالعه بیشتر در خصوص سند (۹۰۸۲)، بنگرید به مدخل بیست و ششم از «دانشنامه موجز حقوق هواپیمایی الگار» با عنوان «عوارض فرودگاهی»:

نتیجه‌گیری

پاسخ نوشتار حاضر به پرسش اصلی پژوهش حکایت از این می‌نماید که نظام حقوقی ایران، با وجود برخورداری از مبانی قانونی برای تصویب و وصول بهای «خدمات مرتبط هوانوردی»، از حیث انسجام مفهومی و نهادی و نیز از منظر معیارها و اصول بین‌المللی با کاستی‌های قابل توجه روبرو است. مهم‌ترین این کاستی‌ها عبارتند از اختلاط مفاهیم بها، تعرفه و عوارض، عدم تصریح کافی به حدود صلاحیت مراجع تصویب‌کننده، پراکندگی و دسترس‌پذیری ناکافی مقررات تعرفه‌ای، فقدان معیار عام و قابل سنجش برای درک ارتباط مبلغ با هزینه خدمت و نبود سازوکار منظم مشاوره با استفاده‌کنندگان. از این رو، صرف وجود مجوز قانونی در خصوص دریافت وجه، برای انطباق نظام تعرفه‌ای با الزامات و سیاست‌های بین‌المللی کفایت نخواهد کرد. با مطالعه نظام حقوقی حاکم بر بهای «خدمات مرتبط هوانوردی» در ایران و توجه به الزامات و سیاست‌های بین‌المللی، به نتایج و یافته‌های گوناگونی دست می‌یابیم که اهّم آنها را به ترتیب ذیل می‌توان خلاصه و ارائه کرد:

۱- منظور از «خدمات مرتبط هوانوردی» در این نوشتار، سه دسته «خدمات فرودگاهی»، «خدمات ناوبری هوایی» و «خدمات پروازی» بوده است که آن را به تأسی از مفهوم گسترده عوارض در «قانون راجع به عوارض فرود و توقف هواپیماها» و برخلاف عنوان غیرجامع این قانون، می‌توان «عوارض مربوط به هواپیمایی» نیز نام نهاد.

۲- قوانین و مقررات حاکم بر بهای «خدمات مرتبط هوانوردی» در نظام حقوقی ایران بسیار متفرق و پراکنده به نظر می‌رسند و موجب سردرگمی ذینفعان می‌شوند و در نتیجه آنها را از سادگی و شفافیت، به عنوان یکی از اصول بین‌المللی وضع این عوارض، دور می‌سازند.

۳- اگرچه بر مبنای ماده (۶۳) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد

معین»، بهای «خدمات پروازی» نیز در قلمرو تصویب‌نامه هیأت وزیران جای می‌گیرد، اما در حال حاضر و برخلاف سال‌های گذشته، آیین‌نامه فعلی این ماده، فاقد جدولی در خصوص «تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری» است. عدم اختصاص جدولی به «تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری» در آیین‌نامه فعلی، ناشی از حکم مقرر در بند (۲) ماده (۵۳) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و تغییر قانونی مرجع تصویب‌کننده بهای این خدمات بوده است.

۴- با وجود حکم مقرر در بند (۲) ماده (۵۳) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری با اشاره به اینکه پیشنهاد اصلاح تعرفه‌های خدمات سازمان به مراجع ذی‌ربط برای تصویب، در زمره وظایف و اختیارات رئیس این سازمان است، ابهامی را در خصوص مرجع یا مراجع ذی‌صلاح نسبت به تصویب تعرفه‌های خدمات سازمان هواپیمایی کشوری به میان آورده است.

۵- اگرچه آیین‌نامه سال (۱۳۹۹) هیأت وزیران، موضوع ماده (۶۳) «قانون برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، در مقام حذف برخی از ردیف‌ها، از جمله «هزینه سر و صدا» از جدول مربوط به «تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی» بوده است اما با توجه به اینکه دریافت بهای خدمات فرودگاهی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی از ضوابط جداگانه‌ای تبعیت می‌کند، «هزینه سر و صدا» همچنان در مقررات مربوط به این مناطق وجود داشته و می‌تواند به افزایش هزینه‌های عملیاتی متصدیان حمل‌ونقل هوایی در مناطق یادشده دامن بزند.

۶- در منظومه حقوق بین‌الملل هوایی، مسأله «خدمات مرتبط هوانوردی» غالباً معطوف به دو قسم از این خدمات، یکی «خدمات فرودگاهی» و دیگری «خدمات ناوبری هوایی» بوده و قسم سوم (خدمات پروازی) توجه کمتری را به خود جلب کرده است. از منظر ماده (۱۵) کنوانسیون (۱۹۴۴) شیکاگو، «عوارض فرودگاهی» و «عوارض مربوط به استفاده از تأسیسات ناوبری هوایی» تابع دو اصل مهم هستند: یکی، «عدم تبعیض» و دیگری «شفافیت» و شاید بتوان به این دو اصل، «نظارت‌پذیری و قابلیت بازبینی توسط شورای ایکائو» را نیز افزود. با این همه، ایالات متحده آمریکا به تازگی مدعی است با وجود اینکه

تعهدات مذکور واضح به نظر می‌رسند، اما در عمل، نابرابری و ناهمسانی در اجرای این تعهدات از سوی دولت‌ها ملاحظه می‌شود.

۷- «ایکائو» به موجب سند شماره (۹۰۸۲) اصول دیگری را نیز به دو اصل فوق افزوده است. یکی، اصل «ارتباط‌هزینه» و دیگری اصل «مشاوره با استفاده‌کنندگان». با این همه برخی این باورند که برخلاف دو اصل برخاسته از ماده (۱۵) کنوانسیون شیکاگو، دو اصل جدید، تفسیرپذیرند و در معرض برداشت‌های مختلف می‌توانند باشند.

بر پایه این یافته‌ها، الگوی پیشنهادی اصلاح نظام تعیین و تصویب تعرفه‌ها بر شش مؤلفه استوار است. نخست، تعریف قانونی و تفکیک روشن «بها»، «تعرفه»، «عوارض» و «هزینه‌های اداری»؛ دوم، تعیین صریح مرجع صلاحیت‌دار برای تصویب تعرفه هر یک از خدمات فرودگاهی، ناوبری و خدمات سازمان هواپیمایی کشوری و رفع هرگونه صلاحیت موازی؛ سوم، الزام مرجع پیشنهاد دهنده به ارائه مبنای هزینه‌ای و روش محاسبه هر تعرفه؛ چهارم، انتشار عمومی مصوبات، جداول، مبنای محاسبه و تاریخ اجرای تغییرات پیش از وصول؛ پنجم، ایجاد فرایند مشاوره پیشینی و مستند با استفاده‌کنندگان؛ و ششم، پیش‌بینی سازوکار بازبینی و اعتراض و نیز هماهنگ‌سازی اصول حاکم بر تعرفه‌ها در سرزمین اصلی و مناطق آزاد. چنین الگویی ضمن افزایش شفافیت و امنیت حقوقی، امکان ارزیابی مستمر انطباق نظام حقوقی ایران با اصول عدم تبعیض، شفافیت، ارتباط‌هزینه و مشاوره را فراهم می‌کند.

فهرست منابع

منابع فارسی

۱. اصلاح تعرفه‌های خدمات ناوبری و فرودگاهی در مناطق آزاد تجاری-صنعتی (۱۳۹۶/۱۱/۱۸).
۲. اصلاح دستورالعمل و روش اجرایی آیین‌نامه اخذ عوارض در مناطق آزاد تجاری-صنعتی (۱۳۹۵/۰۵/۲۷).
۳. آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۱) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۹۴/۰۹/۰۱).
۴. آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۹۹/۰۷/۲۷).
۵. آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۹۰/۱۱/۰۹).
۶. آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۸۳/۰۴/۱۴).
۷. خبازیان، زهرا (۱۴۰۲). «تنظیم‌گری بهای بلیت هواپیما در ایران از منظر تحلیل اقتصادی حقوق»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق اقتصادی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۸. صادقی، میلاد (۱۴۰۳). «رقص بال‌ها و زنجیرها؛ در باب نرخ‌گذاری خدمات حمل‌ونقل هوایی»، روزنامه جهان اقتصاد، شماره ۸۵۲۰، ص ۲.
۹. صفوی، سید حسن (۱۳۶۲). حقوق بین‌المللی هوایی و فضائی، جلد دوم، تهران: مؤسسه خدمات چاپ.
۱۰. صادقی، میلاد و نجفی، وحیده (۱۴۰۴). «تأملی بر جایگاه، فعالیت و وضعیت شورای عالی هواپیمایی کشوری در نظام حقوقی ایران»، پژوهش‌های سلامت اداری، دوره ۱۷، شماره ۳.
۱۱. طاهری، سارا و حسینی مقدم، سید حسن؛ دلشاد معارف، ابراهیم (۱۴۰۵). «مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی ناشی از حمل‌ونقل هوایی کالای خطرناک در حقوق کشور ایران، فقه و اسناد بین‌المللی»، تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، دوره ۹، شماره ۳۰.
۱۲. قانون اخذ عوارض فرودآمدن و توقف هواپیماها و سایر خدمات فرودگاهی مشابه تعرفه فرودگاه‌های بین‌المللی (۱۳۴۵/۱۱/۲۵).
۱۳. قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (۱۳۸۹/۱۰/۱۵).
۱۴. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۷۲/۰۶/۰۷).
۱۵. کفاش، ملیکا و محمد صادقی (۱۳۹۸). «بررسی تحلیلی تضمینات آزادی اقتصادی در نظام حقوق عمومی ایران؛ با تأکید بر برنامه‌های پنج ساله توسعه اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی»، فصلنامه

پژوهش بازرگانی، دوره ۲۴، شماره ۹۳.

۱۶. مجموعه قوانین و مقررات هواپیمایی کشوری (مهر ۱۳۹۱)، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.

۱۷. قانون هواپیمایی کشوری (۱۳۲۸/۰۴/۲۸).

۱۸. قانون راجع به عوارض فرود و توقف هواپیماها (۱۳۳۷/۰۳/۲۷).

۱۹. آیین نامه پرواز هواپیماهای کشوری خارجی در ایران (۱۳۴۱/۱۰/۱۲).

۲۰. لایحه قانونی تعیین بهای خدمات فرودگاهی و پروازی (۱۳۵۸/۰۵/۲۱).

۲۱. قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور (۱۳۹۵/۱۱/۱۰).

۲۲. آیین نامه نظارت بر ارائه خدمات ناوبری هوایی غیرنظامی (۱۴۰۱/۰۶/۱۶).

۲۳. اساسنامه سازمان هواپیمایی کشوری (۱۴۰۲/۰۵/۱۱).

۲۴. قانون ساماندهی پرنده های هدایت پذیر از دور (پهپاد) غیرنظامی (۱۴۰۴/۰۷/۰۶).

۲۵. قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین (۱۳۷۳/۱۲/۲۸).

۲۶. اساسنامه شرکت فرودگاه ها و ناوبری هوایی ایران (مادر تخصصی) (۱۴۰۰/۱۰/۲۹).

منابع انگلیسی :

27. Abeyratne, Ruwantissa. (2014). Convention on International Civil Aviation: A Commentary. Springer International Publishing.
28. Commission Implementing Regulation (EU) 2019/2153 of 16 December 2019 on the fees and charges levied by the European Union Aviation Safety Agency, and repealing Regulation (EU) No 319/2014.
29. Convention on International Civil Aviation, done at Chicago on 7 December 1944.
30. Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges.
31. ICAO. (2004). Supplement No. 1 to Doc 9082, 22 September 2004.
32. ICAO. (2014). Air Operator Certification and Surveillance Handbook, First Edition (unedited version), May 2014.
33. ICAO. (2024). ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Doc 9082, Tenth Edition.
34. ICAO. (2025). Advancing Compliance with Article 15 of the Chicago Convention, A42-WP/129, EC/7, 31 July 2025, presented by the United States.
35. Varsamos, Stamatis. (2023). "Airport Charges." In Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing.

References

1. Abeyratne, Ruwantissa, Convention on International Civil Aviation : A Commentary, Springer International Publishing, 2014.
2. Amendment to the Directive and Implementing Manner of Regulation on Collection of Charges in Trade-Industrial Zones (2016.08.17) (In Persian).
3. Amendment to the Tariffs on Navigation and Airport Services in Trade-Industrial Zones (2018.02.07) (In Persian).
4. Commission Implementing Regulation (EU) 2019/2153 of 16 December 2019 on the fees and charges levied by the European Union Aviation Safety Agency, and repealing Regulation (EU) No 319/2014.
5. Convention on International Civil Aviation, Done at Chicago on the 7th Day of December 1944.
6. Directive 2009/12/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2009 on airport charges.
7. ICAO, 22 September 2004, Supplement No. 1 to DOC 9082.
8. ICAO, A42-WP/129, EC/7, 31/7/25, Advancing Compliance with Article 15 of the Chicago Convention, Presented by the United States.
9. ICAO, Air Operator Certification and Surveillance Handbook, First Edition (unedited version) - May 2014.
10. ICAO, Doc 9082, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Tenth Edition, 2024.
11. Kafash, Melika and Mohammad Sadeghi (2019). "An Analysis of Guarantees of Economic Freedom in Iran's Public Law System, with Emphasis on the Five-Year Social, Cultural and Economic Development Plans", Journal of Trade Studies (JTS), Volume 24, Issue 93.
12. Khabazian, Zahra (2024). "Regulation of Airline Ticket Price in Iran: An Economic Analysis of the Law", Thesis of Master in Economic Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University.
13. Pourhasani, Hossein, & Salehi Mazandarani, Mohammad. (2026). "The Beginning and End of the Air Carrier's Liability for Death and Bodily Injury of Passengers in International

- Air Carriage." Research and Development in Private Law, 3(5), 195-224. (In Persian)
14. Sadeghi, Milad (2024). "The Dance of Wings and Chains; On Pricing of Air Transport Services, Jahan Eghtesad Daily, No. 8520, p. 2.
 15. Sadeghi, Milad and Njafi, Vahideh (2025). "A Reflection on the Position, Functioning, and Situation of the High Council of Civil Aviation in Iranian Legal System", Administrative Health Research (AHR), Volume 17, Issue 3.
 16. Safavi, Seyyed Hassan (1983). International Air and Space Law, Volume 2, Tehran: Moasseseh Khadamate Chap.
 17. Statute of the Civil Aviation Organization (2023.08.02) (In Persian).
 18. Statute of the Iran Airports and Air Navigation Company (2022.01.19) (In Persian).
 19. Taheri, Sara, Hosseini Moghaddam, Seyyed Hassan, & Delshad Maaref, Ebrahim. (2026). "A Comparative Study of Civil Liability Arising from Air Transportation of Dangerous Goods in Iranian Law, Jurisprudence and International Instruments." Journal of Research and Development in Comparative Law, 9(30), (In Persian).
 20. The Act on Permanent Rulings of Country's Development Plans (2017.01.29) (In Persian).
 21. the Act on Regulating Non-Military Remotely Piloted Aircraft (Pahpad) (2025.09.28) (In Persian).
 22. The Act on the Collection of Certain Incomes of Government and its Disbursement for Specific Affairs (1995.03.19) (In Persian).
 23. The Act on the Collection of Landing and Parking Charges and Other Airport Services Similar to the Tariff of International Airports (1967.02.14).
 24. The Act on the Fifth Five-Year Development Plan of the Islamic Republic of Iran (2011-2105) (2011.01.05) (In Persian).
 25. The Act on the State of Administration of Tarde-Industrial Zones of Islamic Republic of Iran (1993.08.29) (In Persian).
 26. The Act Relating to Charges for Aircraft Landing and Parking (1958.06.17) (In Persian).
 27. The Civil Aviation Act (1949.07.19) (In Persian).
 28. The Collection of Civil Aviation Laws and Regulations (2012), Vice Presidency of Codification, Rectification and Publication of Laws and Regulations (In Persian).

29. The Implementing Regulation of Article (21) of the Act on Collection of Some Government's Income and its Disbursement for Specific Affairs (2015.11.22) (In Persian).
30. The Implementing Regulation of Article (63) of the Act on Collection of Some Government's Income and its Disbursement for Specific Affairs (2020.10.18) (In Persian).
31. The Implementing Regulation of Article (63) of the Act on Collection of Some Government's Income and its Disbursement for Specific Affairs (2012.01.29) (In Persian).
32. The Implementing Regulation of Article (63) of the Act on Collection of Some Government's Income and its Disbursement for Specific Affairs (2004.07.04) (In Persian).
33. The Law on Determining the Charge of Airport and Flight Services (1979.08.12) (In Persian).
34. The Regulation Concerning Oversight of the Provision of Non-Military Air Navigation Services (2022.09.07) (In Persian).
35. The Regulation on Flight of Foreign Civil Aircraft in Iran (1963.01.02) (In Persian).
36. Varsamos, Stamatis (2023). "Airport Charges", Elgar Concise Encyclopedia of Aviation Law, Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA : Edward Elgar Publishing.