

Right of Access to the Airport: The Rules of Airport Slot Allocation

Mojtaba Eshraghi Arani*

*Assistant professor of faculty of law and political science, University of Tehran,
Tehran, Iran.*

(Received: 2021/05/30, Accepted: 2021/11/29)

Abstract

The growth of airlines and competition, has raised new challenges for the exploitation of airport land infrastructure, out of which, the slot allocation in hub or dense airports is the most important one. The history of airports in the world has seen many rules in this regard, so that while in the beginning, “first-come, first-serve rule” used to be applied in many airports, the growth in demands made the regulators to devise new rules for slot allocation. Sometimes, committees comprised of the airlines were in charge of such delicate issue, but the rising anti-competitive practices and deadlock in agreements led the governments to step in and regulate the slot allocation based on various rules including “grandfather right rule”, “use it or lose it rule”, “buy-sell rule”, “lottery”, etc. Such rules which are followed by slot mobility and the possibility of taking it as collateral are dealt with in this article with emphasis on the economic and legal points of view and with a comparative study of EU, USA and Iranian law.

Keywords

Allocation rules, Slot, Landing and take-off, runway.

* fax:00982144404350, Email: mojtabaeshraghi@ut.ac.ir

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۱۳، شماره ۱

بهار و تابستان ۱۴۰۱

صفحات ۲۳ تا ۴۲ (علمی - پژوهشی)

حق دسترسی به فرودگاه؛ قواعد حاکم بر تخصیص سهمیه

فرود و پرواز هواپیما (اسلات)

مجتبی اشراقی آرانی*

استادیار گروه حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۰۹، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۹/۰۸)

چکیده

افزایش رقابت و رشد شرکت‌های هواپیمایی چالش‌های جدیدی را برای چگونگی بهره‌برداری از تأسیسات زمینی فرودگاهی در پی داشته است. یکی از این دشواری‌ها نحوه تخصیص سهمیه فرود و پرواز به شرکت‌های هواپیمایی در فرودگاه‌های پرمقتاضی و شلوغ است. فرودگاه‌های کشورهای مختلف تحولات گوناگونی را در این باره تجربه کرده‌اند، به گونه‌ای که ابتدا تقدم زمانی بهره‌برداری (first come-first serve) مبنای استفاده از تأسیسات فرودگاه به‌شمار می‌رفته است، اما با افزایش تقاضا، دیگر این روش پاسخگوی نیاز شرکت‌های هواپیمایی در برخی از فرودگاه‌ها نیست و تنها چاره آن سهمیه‌بندی حق فرود و پرواز است. گاه این مهم به کمیته‌هایی متشکل از خود شرکت‌های هواپیمایی بهره‌بردار سپرده شده تا با توافق خودشان سهمیه هر عضو تعیین گردد، اما مشکلات ناشی از رویه‌های انحصار و ضدرقابتی در چنین شیوه‌ای و یا بن‌بست در توافق، دولت‌ها را ناگزیر از دخالت در این امر نموده است تا بر اساس قواعدی از قبیل قاعده حق مکتسب (grandfather right)، قاعده بقای حق به شرط استفاده (use it or lose it rule)، قاعده بخر- بفروش (buy-sell rule)، و قرعه‌کشی، سهمیه‌ها را میان شرکت‌های متقاضی توزیع کنند. قواعد حاکم بر تخصیص سهمیه فرود و پرواز هواپیما که با آثاری از حیث قابلیت انتقال، توثیق و یا توقیف قضایی این سهمیه‌ها همراه است، در زمره مسائل مهم صنعت هوانوردی به‌شمار می‌رود که در این نوشتار با مطالعه تطبیقی حقوق اتحادیه اروپا، ایالات متحده آمریکا و ایران بررسی شده است.

واژگان کلیدی

اسلات، باند فرودگاه، حق دسترسی به فرودگاه، سهمیه فرودگاهی، فرود و پرواز هواپیما.

مقدمه

حق دسترسی به یک فرودگاه و امکان نشست و برخاست هواپیما در آن در زمره مسائلی است که با رشد روزافزون حمل و نقل هوایی از یک سو، و محدود ماندن منابع و تجهیزات فرودگاهی از سوی دیگر، به یکی از چالش‌های کنونی شرکت‌های هواپیمایی بدل شده است. این چالش مقامات هوانوردی کشورها را به‌ویژه در مورد فرودگاه‌های اصلی وادار کرده است تا حق فرود و پرواز هواپیماها در یک دوره زمانی معین را سهمیه‌بندی کنند که به این حق، اسلات (slot) اطلاق می‌شود. این حق به‌حدی اهمیت دارد که بدون آن، حقوق ترافیکی ناشی از قراردادهای دوجانبه خدمات هوایی و یا حتی اجاره اماکن و تجهیزات فرودگاهی، شرکت هواپیمایی را به بهره‌برداری از فرودگاه نایل نمی‌سازد؛ چراکه نشست هواپیما در یک فرودگاه مقدمه هرگونه بهره‌برداری به‌شمار می‌رود.

به‌طور کلی، دو رویکرد در سراسر دنیا در خصوص تخصیص اسلات وجود دارد: ۱- رویکرد یاتا (IATA/انجمن حمل و نقل هوایی بین‌المللی) که مقررات کشورهای اروپایی و بسیاری از کشورهای دیگر بر مبنای آن شکل گرفته است؛ ۲- رویکرد ایالات متحده آمریکا. در رویکرد امریکایی اصل بر آن است که هرکس زودتر به فرودگاه برسد در بهره‌برداری از آن هم مقدم است.^۱ این به آن معناست که هیچ حق رزروی برای یک شرکت هواپیمایی جهت استفاده از باند فرودگاه در یک زمان مشخص وجود ندارد و شرکت‌های هواپیمایی باید تأخیر و معطلی برای فرود یا برخاست در فرودگاه را به جان بخرند.^۲ اما در رویکرد یاتا، بنابر ایجاد حقی ثابت و قابل احترام برای دسترسی به فرودگاه است که بر اساس آن، اسلات میان شرکت‌های هواپیمایی بر مبنای دسترسی غیرتبعیض‌آمیز و استفاده کارآمد توزیع می‌شود.

در وهله نخست باید دید که تخصیص اولیه اسلات به شرکت‌های هواپیمایی متقاضی بر اساس چه قواعدی انجام می‌شود و سبق تصرف در یک فرودگاه چه حقی برای شرکت هواپیمایی ایجاد می‌کند. آیا پس از تخصیص اولیه، صاحب یک اسلات حق فروش آن را به غیر دارد تا تخصیص ثانویه بر اساس قواعد بازار شکل بگیرد و به‌دنبال آن این پرسش مطرح می‌شود که آیا می‌توان اسلات را به‌عنوان یک مال و در زمره دارایی دارنده آن به‌شمار آورد؟ ممکن است اسلات از دارنده آن به دلیل عدم استفاده مناسب بازپس گرفته شود و موضوع توزیع مجدد بر اساس سازوکاری از قبیل «قرعه» میان متقاضیان آن قرار گیرد که چنین قاعده‌ای به تردید دادگاه‌های ورشکستگی در قلمداد کردن اسلات به‌عنوان دارایی شرکت‌های

1. 'First-come, First-serve' rule

۲. تنها پنج فرودگاه آمریکا به‌موجب «قاعده ازدحام بالا» (HDR) از این اصل مستثنی شده و بر اساس قواعد مشخص از سال ۱۹۶۸ تابع رژیم اسلات قرار گرفته‌اند که آن‌هم با فراز و فرودهای فراوان همراه بوده است.

هواپیمایی منجر شده است. بنابراین، قواعد متعددی بر تخصیص اسلات حاکم است که اهم آنها عبارت‌اند از: قاعده حق مکتسب، قاعده بقای حق به شرط استفاده، قاعده بخر- بفروش و قاعده قرعه که در این نوشتار با تکیه بر آثار اقتصادی آنها مطالعه می‌شوند.

به‌طور کلی، قواعد یادشده اهداف متنوعی از قبیل عدالت در توزیع حق، کارایی در استفاده از حق، حمایت از شرکت‌های هواپیمایی تازه‌تأسیس، تأمین رقابت منصفانه، شفافیت و نظایر آن را دنبال می‌کنند و در این میان، دولت ایالات متحده آمریکا و اتحادیه اروپا مقررات درخور توجهی را وضع کرده‌اند که در این نوشتار با نگاه تطبیقی بررسی می‌شوند. در کشور ما تخصیص اسلات نه در قالب قوانین به‌رشته نظم درآمده است و نه در سطح مصوبات دولتی، اما دیر یا زود و با رفع تحریم‌های صنعت هوانوردی به آنجا خواهیم رسید که همچون دیگر کشورها ناگزیر از پیاده‌سازی این سیستم در فرودگاه‌های خود باشیم و در این راستا باید از دستاوردهای کشورهای اروپایی و آمریکایی بهره جست.

۱. مفهوم سهمیه فرود و پرواز (اسلات)

سهمیه فرودگاهی (airport slot) یا سهمیه فرود (landing slot) که در این نوشتار به جهت رعایت ایجاز، «اسلات» نامیده می‌شود، به معنای «حق فرود یا پرواز در فرودگاه در یک مقطع زمانی مشخص» است (Hardaway, 1986: 25). مجوز فرود، یک سهمیه و مجوز برخاست هم سهمیه جداگانه‌ای به‌شمار می‌رود و از این رو، پرواز رفت و برگشت دربرگیرنده دو سهمیه است (Dempsey, 2001: 24). برای دستیابی به مفهوم صحیح اسلات باید به دو مسئله پرداخته شود؛ نخست اینکه موضوع اسلات کدام یک از اجزای فرودگاه را دربر می‌گیرد؟ دوم، آیا اسلات در همه فرودگاه‌ها اجرا می‌شود یا اینکه به فرودگاه مشخصی اختصاص دارد؟

در خصوص مسئله نخست، از آنجا که عمل فرود و پرواز هواپیما در باند فرودگاه صورت می‌گیرد، اسلات به‌طور مشخص به «حق بهره‌برداری از باند فرودگاه در زمان مشخصی از یک روز» تعبیر شده است (Kociubinski, 2014: 31). بر اساس این تعریف، باند فرودگاه که موضوع این حق است یکی از منابع اقتصادی محدود شمرده می‌شود که ساخت آن مستلزم هزینه و زمان بسیار و به‌کارگیری فناوری پیشرفته و مواد اولیه باکیفیت است و برای همین فرودگاه‌ها با محدودیت زیرساخت باند مواجه هستند. لذا باید استفاده از باند در هر مقطع زمانی به یک هواپیما اختصاص یابد. از تعریف سهمیه فرودگاهی در ماده ۴۱۷۱۴ کد ایالات متحده آمریکا نیز می‌توان اختصاص آن به باند فرودگاه را دریافت که بر اساس آن، «اسلات زرو فرود یا پرواز هواپیما از سوی یک متصدی حمل هوایی است» (Gillen, 2008: 23).

با این حال، در برخی از آرای دادگاه‌های امریکا^۱ تعریف دقیق تر اسلات، «حق بهره‌برداری از فضای هوایی قابل خلبانی برای فرود یا پرواز هواپیما در یک فرودگاه در طول یک ساعت خاص از یک روز» اعلام شده است (Hardaway, 1986: 25). در حقیقت، نمی‌توان موضوع این حق را به استفاده از باند فرودگاه محدود نمود؛ چراکه برقراری پرواز به یک فرودگاه با استفاده شرکت هواپیمایی از تمام تجهیزات و تسهیلات فرودگاهی مربوطه از قبیل خدمات ترافیک هوایی و حتی سالن ترمینال فرودگاه برای پذیرش بلیط و جامه‌دان یا بار ملازمه دارد. به همین دلیل مصوبه شماره ۹۳/۹۵ شورای اروپا راجع به قواعد مشترک تخصیص اسلات در فرودگاه‌های اتحادیه اروپا^۲ (که در سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۹ اصلاح شده است) اسلات را به «استحقاق یک متصدی حمل هوایی برای استفاده از قلمرو کامل تجهیزات فرودگاهی که در یک ساعت و تاریخ خاص برای اجرای یک خدمت هوانوردی در یک فرودگاه هماهنگ شده و برای فرود و پرواز ضرورت دارد» تعریف کرده است.

اما تعریف پیش گفته با این ایراد همراه است که تجهیزات فرودگاهی به جز باند، موضوع یک حق دیگر به نام «دروازه» (gate) است که نحوه بهره‌برداری از آنها از قواعد متمایزی از اسلات تبعیت می‌کند. در حقیقت، فرودگاه به دو «بخش هوایی» (airside) و «بخش زمینی» (landside) تقسیم می‌شود.^۳ در بخش هوایی، تسهیلات توقفگاه هواپیما (apron) به‌منظور سوار و پیاده کردن مسافر و بار و در بخش زمینی تسهیلات پذیرش مسافر (check-in) و پاسخگویی به شکایات جامه‌دان (baggage claim) در زمره تجهیزات فرودگاهی است که یک شرکت هواپیمایی برای برقراری مقدمات و لوازم پرواز به آنها نیاز دارد. بهره‌برداری از این تسهیلات و تجهیزات فرودگاه که ذیل عنوان «دروازه» از آنها یاد می‌شود مستلزم انعقاد قرارداد اجاره و یا امتیاز بهره‌برداری با مالک یا بهره‌بردار فرودگاه است؛ در حالی که استفاده از باند مستلزم به‌دست آوردن سهمیه فرود و برخاست بر اساس قواعد مخصوص است که در این نوشتار مورد مطالعه قرار می‌گیرد. به بیان دیگر، دروازه و اسلات دو روی یک سکه هستند که تحصیل یکی بدون دیگری برای برقراری پرواز به یک فرودگاه کافی نیست؛ اسلات با سازوکار توزیع جمعی اعم از توافق یا تخصیص از سوی دولت به‌دست می‌آید و دروازه صرفاً از طریق قرارداد با

1. Eastern Air Lines, Inc. v. F.A.A., 772 F.2d 1508, 1510 (1 1th Cir. 1985).

2. Council Regulation (EEC) 95/93 of 18 January 1993 on common rules for the allocation of slots at Community airports [1993]

۳. بر اساس جزء ۲۲ از ماده یک آیین‌نامه احداث، توسعه، مدیریت و بهره‌برداری فرودگاه‌های غیرنظامی ۱۳۹۲ هیئت وزیران، «بخش هوایی (ایرساید) عبارت است از محدوده‌ای در فرودگاه شامل محوطه حرکت و تجهیزات و ساختمان‌های آن، مسیر راه‌های دسترسی و سالن ترانزیت فرودگاه که دسترسی به آنها نیاز به مجوز دارد». به‌موجب جزء ۲۳ همان ماده، بخش زمینی (لندساید) شامل محوطه‌ها و اماکن متصل در تصرف فرودگاه به‌جز بخش هوایی است.

فرودگاه حاصل می‌شود که گاه به دلیل قراردادهای اجاره طولانی مدت با بهره‌برداران سابق و یا حتی تعلق مالکیت ترمینال به آنها، متقاضیان تازه‌وارد بر فرض تحصیل اسلات، امکان انتفاع از تجهیزات فرودگاهی را پیدا نمی‌کنند.^۱

در خصوص مسئله دوم، با مطالعه حقوق‌های مختلف به این نتیجه می‌رسیم که اسلات نه در هر فرودگاه، بلکه تنها در برخی فرودگاه‌های تعریف شده در قانون مربوط پیاده شده است. در کشور ایالات متحده، در آوریل سال ۱۹۶۹ به موجب قاعده تراکم بالا (high density rule)^۲ تنها در ۵ فرودگاه این کشور که دارای تراکم پروازی بسیار بالا بودند اسلات اجرا گردید. این فرودگاه‌ها عبارت‌اند از: فرودگاه اوهر در شیکاگو (Chicago O'Hare)، جان اف کندی (John F. Kennedy)، لاگاردیا (LaGuardia) و نیوآرک (Newark)^۳ در نیویورک و فرودگاه ملی ریگان (Reagan National) در واشنگتن. در اتحادیه اروپا هم مطابق مصوبه شماره ۹۵/۹۳ شورای اروپا، اسلات تنها به برخی فرودگاه‌ها که «فرودگاه هماهنگ‌شده» نام دارد (coordinated airports) اختصاص دارد (Gillen, 2008: 43). به موجب ماده ۳ مصوبه یادشده، هر کشور عضو می‌تواند فرودگاهی را که دارای معیارهای زیر باشند به‌عنوان فرودگاه هماهنگ‌شده تعیین نماید: نخست، خطوط هوایی که بیش از نصف خدمات هوایی آن فرودگاه را انجام می‌دهند ظرفیت فرودگاه را برای نشست و برخاست ناکافی اعلام کنند؛ دوم، ایرلاین‌هایی که به‌تازگی قصد پرواز در آن فرودگاه را دارند برای تأمین اسلات با مشکل مواجه باشند؛ و در نهایت، دولت مربوطه پس از مشورت با شرکت‌های هواپیمایی، سازمان‌های حمل و نقل هوایی، مدیریت فرودگاه و مدیریت ترافیک هوایی به این نتیجه برسد که چنین مسائلی در کوتاه‌مدت قابل حل

۱. در اجاره استاندارد اماکن فرودگاهی شرطی به نام نفع حداکثری (majority in interest) وجود دارد که بر اساس آن مالک فرودگاه نباید به توسعه فرودگاه مبادرت ورزد که به افزایش اجاره‌بها یا هزینه‌های شرکت‌های هواپیمایی مستأجر منجر شود، مگر آنکه تأیید قبلی آن مستأجران را اخذ کرده باشد. لذا اگر فضا یا امکانات یک فرودگاه محدود باشد و به دلیل مخالفت ایرلاین‌های متصرف با پرداخت هزینه‌ها، امکان توسعه فرودگاه وجود نداشته باشد، متقاضیان جدید ناگزیر از انعقاد قرارداد اجاره فرعی با متصرفان فعلی خواهند بود که ممکن است هزینه بیشتری برای آنها به‌همراه داشته باشد (Hardaway, 1986: 20). در ایران نیز به دلیل حکومت لایحه قانونی واگذاری و تخلیه اماکن و محل‌ها در فرودگاه‌های کشور در سال ۱۳۵۸ و آیین‌نامه اجرایی آن، نه تنها قرارداد اجاره اماکن فرودگاهی برای مدتی طولانی و حتی تا ۲۵ سال بسته می‌شود، بلکه همان مستأجر از حق تقدم در تمدید قرارداد اجاره خود با فرودگاه برخوردار است. به موجب ماده ۱۴ آیین‌نامه اجرایی پیش‌گفته «در انقضاء مدت اجاره یا استفاده، سازمان هواپیمایی کشوری می‌تواند اجاره را تجدید کند لیکن میزان اجاره‌بها و حق استفاده به نرخ روز بر طبق ماده ۸ این آیین‌نامه تعیین خواهد شد و مستأجر یا استفاده‌کننده در تجدید اجاره با شرایط مزبور نسبت به دیگران حق تقدم خواهد داشت...».

2. Subpart K of 14 CFR Ch. 1, Section 93.123.

۳. البته در اکتبر ۱۹۷۰ اجرای اسلات در فرودگاه نیوآرک به حالت تعلیق درآمد تا اینکه در سال ۲۰۰۸ به موجب کنترل موقتی اسلات از سوی اداره هوانوردی فدرال، احیا گردید.

نیست و تعیین فرودگاه به این عنوان (هماهنگ‌شده) ضروری است. در مقیاس جهانی نیز فرودگاه‌ها به سه سطح تقسیم می‌شوند و تنها در فرودگاه‌های سطح سه و در مواردی فرودگاه‌های سطح دو از رژیم اسلات برای استفاده از تجهیزات زمینی فرودگاه بهره می‌برند^۱.

۱.۱. مبنای اقتصادی اسلات

با توجه به توضیحات بالا به‌خوبی قابل درک است که مبنای شکل‌گیری اسلات در صنعت حمل و نقل هوایی، کاهش تأخیر پروازها و معطلی هواپیماها در صف‌های انتظار فرود یا برخاست و درنهایت کاهش ازدحام ترافیک هوایی بوده است و به همین دلیل، این حق به صورت خودکار در فرودگاه‌های شلوغ و پرتراffic شکل گرفته است. در حقیقت، تا زمانی که سرعت رشد ترافیک از توسعه زیرساخت‌های فرودگاهی بیشتر است، اسلات هم مورد نیاز است و همان‌طور که برخی از نویسندگان بیان داشته‌اند، «حقوق ترافیکی ناشی از قراردادهای دوجانبه خدمات هوایی میان کشورها بدون دسترسی به اسلات فرودگاه‌های اصلی آن کشورها حاصلی ندارد» (Lerner, 1996: 212).

افزون بر این، اسلات نه‌فقط برای رفع مشکل ازدحام فرودگاه‌ها و کاهش معطلی هواپیماها مفید است، بلکه دولت‌ها از آن ابزاری ساخته‌اند برای کنترل رقابت در بازار و حتی حمایت از شرکت‌های هواپیمایی تازه‌تأسیس (Leon, 2013: 560). همان‌طور که در بخش‌های بعدی این نوشتار ملاحظه خواهد شد، تأمین یک بازار رقابتی سالم میان شرکت‌های هواپیمایی، در کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا و کشورهای اروپایی باعث شده است تا اسلات به طریق قرعه میان متقاضیان توزیع شده، حداقل بخشی از آن به شرکت‌های تازه‌تأسیس تخصیص یابد. بر مبنای همین فلسفه است که در مواردی اسلات از صاحبان آن مسترد شده، میان دیگر شرکت‌های هواپیمایی توزیع می‌گردد (Sorensen, 2016: 45).

در حقیقت، مبنای اقتصادی اسلات از صرفه اقتصادی و مدیریتی آن برای خطوط هوایی فراتر رفته و جنبه‌های کلان به خود گرفته است (Dempsey, 2001: 22). حذف اسلات با مخالفت فعالان محیط زیست مواجه شد، چون معطلی هواپیماها در آسمان و افزایش پروازها به

۱. در حقیقت، فرودگاه‌های سطح یک شامل آن دسته از فرودگاه‌ها می‌شوند که ظرفیت فرودگاه پاسخگوی تقاضای آن بوده، نیازی به اسلات وجود ندارد. فرودگاه سطح دو به یک مداخله رسمی نیاز دارد تا از فراتر شدن تقاضا از ظرفیت جلوگیری کند که این مداخله به شکل برنامه زمان‌بندی شده است که از سوی یک برنامه‌ریز بر مبنای همکاری میان ایرلاین‌های بهره‌بردار تنظیم می‌شود. بنابراین در این سطح بر فرودگاه نوعی اسلات حاکم است که نه با قواعد احتملی، بلکه با همکاری داوطلبانه خطوط هوایی پایه‌ریزی می‌شود. در نهایت، فرودگاه سطح سه فرودگاهی است که در آن تقاضا از ظرفیت فرودگاه تجاوز نموده، کسری منابع به صرف همکاری میان ایرلاین‌ها قابل حل و فصل نیست و به یک نظام سازمان‌یافته تخصیص اسلات نیازمند است (IATA, Worldwide Scheduling Guidelines, 12th Edition: December, 2005).

آلودگی بیشتر (هوا و صوتی) منجر می‌شد؛ بانک‌ها و مؤسسات مالی که اسلات را به‌عنوان وثایق مطالبات خود از شرکت‌های هواپیمایی پذیرفته بودند، مخالفت خود را برای حذف اسلات اعلام کردند که به نفعی ارزش وثیقه آنها می‌انجامید. در نهایت، شرکت‌های هواپیمایی تازه‌وارد که میلیون‌ها دلار صرف خرید اسلات کرده بودند، در زمره گروه دیگری بودند که در برابر حذف اسلات مقاومت می‌کردند (Maffeo, 2001: 1584).

نتیجه آن بود که به‌رغم پیاده‌سازی برخی سیستم‌های غیر مبتنی بر اسلات در فرودگاه‌هایی که حتی در زمره فرودگاه‌های شلوغ به‌شمار می‌آمدند، نهاد اسلات همچنان در صنعت حمل و نقل هوایی باقی ماند و مقررات‌زدایی و آزادسازی به آسمان محدود ماند و در مورد تجهیزات زمینی فرودگاه که مهم‌ترین رکن آن همین اسلات است، اجرا نشد. در این راستا، با آنکه سیاست کلی دولت ایالات متحده آمریکا به عبور از نهاد اسلات تغییر مسیر می‌دهد، به‌طوری که در سال ۱۹۹۴، قانون اعطای معافیت از قاعده تراکم بالا (High Density Rule)^۱ در خدمات هوایی ضروری^۲، خدمات هوایی بین‌المللی و خدمات شرکت‌های هواپیمایی تازه‌تأسیس به‌تصویب رسید و حتی در سال ۲۰۰۰، قانون الغای رژیم اسلات^۳ صرفاً برای اجرا در سه فرودگاه عمده این کشور مصوب شد، اما به دلیل تأخیرهای زیاد در آن فرودگاه‌ها احیای موقتی اسلات دوباره در دستور کار این دولت قرار گرفت (Seretis, 2015: 904). به همین دلیل برخی از حقوق‌دانان پیدایش اسلات را یک اشتباه تاریخی حقوق هوایی اعلام کرده و آن را از فرهنگ حمل و نقل هوایی جدایی‌ناپذیر دانسته‌اند (Dempsey, 2001: 22).

۱.۲. ماهیت حقوقی اسلات

نویسندگان بر این باورند که اسلات از نظر اقتصادی، کالا (به بیان دقیق‌تر، مال) محسوب نمی‌شود؛ زیرا در بازار اسلات، شرکت هواپیمایی فروشنده نمی‌تواند تولیدکننده آن باشد، بلکه این حق از سوی شخص ثالث یعنی دولت (سازمان هواپیمایی کشوری به‌عنوان نماینده دولت) ایجاد می‌شود که نه فروشنده اسلات به‌شمار می‌رود و نه خریدار (Maffeo, 2001: 1580). البته اینکه اسلات کالا به‌شمار نمی‌رود نافی ارزش آن در صنعت هوانوردی نیست. در واقع، اسلات

1. Federal Aviation Administration Authorization Act 1994.

۲. منظور از خدمات هوایی ضروری (Essential air services)، برقراری خط پرواز به مناطق کوچک آمریکا است که احتمال دارد با استقبال بسیاری از شرکت‌های هواپیمایی روبرو نشود (Maffeo, 2001: 1577). مقررات اسلات ایالات متحده در مورد این نوع خدمات همواره با استثناهای زیادی همراه بوده است؛ مثلاً اسلات اختصاص‌یافته به خدمات هوایی ضروری قابل استرداد یا حذف نیست، مگر با احراز ضرورت از سوی وزارت حمل و نقل آمریکا (Ibid).

3. Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century, Pub L No 106-181 114 Stat 61 at 106 (2000).

حق یا امتیازی مالی است که یک شرکت هواپیمایی به دست می‌آورد و می‌تواند با استفاده از آن و یا واگذاری حق استفاده از آن به دیگری، منفعی را به دست آورد. اختلاف اصلی بر سر این است که آیا حق دارنده اسلات از نوع حق مالکیت است یا او صرفاً یک مجوز برای فرود یا برخاست در فرودگاه به دست آورده است. به بیان دیگر، آیا این خود فرودگاه است که مالک اسلات به شمار می‌رود یا شرکت هواپیمایی (Czerny et al, 2008: 43)؟ دیدگاه اتحادیه اروپا در تمام ادواری که به تنظیم و اصلاح مقررات اسلات پرداخته است مبتنی بر نفی ماهیت حق مالکیت متصدی حمل هوایی نسبت به اسلات بوده است، به طوری که صرفاً یک مجوز برای استفاده از آن و در چارچوب شرایط مقرر از سوی اعطاکننده مجوز و برابر مقررات حاکم به متصدی حمل اعطا شده است (Boyfield, 2003: 22). بنیان این ادعا آن است که اسلات در مالکیت عمومی قرار دارد و ایرلاین هم خدمات عمومی ارائه می‌کند. بر اساس این استدلال، اسلات قابل فروش به غیر نیست، هرچند قابلیت معاوضه میان متصدیان حمل هوایی را دارد؛ زیرا مبادله نوعی توزیع به شمار می‌رود (Boyfield, 2003: 25). همان‌طور که از تعریف اسلات در قانون ایالات متحده هم برداشت می‌شود، متصدی حمل تنها از حق استفاده از اسلات برخوردار است، اما او مالک اسلات نیست، بلکه این سازمان هوانوردی فدرال امریکا است که مالک اسلات به حساب می‌آید (Gillen, 2008: 54).

در پرونده‌های قدیمی مانند دعوای «In re Braniff Airways, Inc»^۱، دادگاه حتی از این هم فراتر رفته، چنین استدلال کرد که اسلات به خودی خود مال محسوب نمی‌شود و حتی اگر نفع مالکانه محدودی از تخصیص اسلات حاصل شود، انتقال یا تصرف در این حق مستلزم تأیید سازمان هوانوردی فدرال (FAA) است (Gleimer, 1996: 880). در این پرونده که سازمان هوانوردی فدرال دعوای استرداد اسلات را به جهت ورشکستگی ایرلاین و در نتیجه عدم استفاده از آن طرح کرده بود، دادگاه چنین رأی داد که اسلات «محدودیت بر استفاده از اموال است نه آنکه خود مال باشد» و به همین دلیل رأی بر عدم صلاحیت دادگاه ورشکستگی صادر شد (Hardaway, 1986: 29). همین‌طور در دعوای «Northwest Airlines, Inc. v. Goldschmidt»^۲ استدلال دادگاه این صورت بود که اسلات فقط از یک نوع اثر اقتصادی تبعی برخوردار است، نه آنکه خود مال باشد. این آرا در راستای تأیید تفسیر سازمان هوانوردی فدرال (FAA) صادر شد که بر اساس آن، اسلات موضوع حق مالکیت نیست، بلکه یک امتیاز عملیاتی است که تابع کنترل مطلق این سازمان قرار دارد. در حقیقت در این دیدگاه، اگرچه اسلات به دلیل تسهیل حمل و نقل هوایی در برخی فرودگاه‌ها ارزشمند است، اما فاقد ارزش ذاتی است که در سایر اموال دیده می‌شود (Maffeo, 2001: 1583).

1. Braniff Airways, Inc., 700 F.2d 935, 942 (5th Cir. 1983)

2. Northwest Airlines, Inc. v. Goldschmidt 645 F.2d 1309, 1321 (8th Cir. 1981)

این موضع منفی دادگاه‌های امریکایی در دعاوی بعد اصلاح شد، به طوری که در پرونده «McClain Airlines»^۱ دادگاه چنین اعلام کرد که اسلات موضوع حق مالکیت شرکت هواپیمایی است و مالیت دارد؛ زیرا واقعیت آن است که برای اسلات بازار خرید و فروش وجود دارد؛ هرچند شروط و قیود آن از سوی سازمان هوانوردی فدرال وضع و تحمیل می‌شود. اما در نهایت، دادگاه به این نتیجه رسید که ماهیت اسلات، حق مالکیت به معنای اخص نیست، بلکه نوعی حق انتفاع از مال غیرمنقول (باند فرودگاه) است. همین رأی در دعاوی «In re Gull Air, Inc.», 890 F.2d 1255 (1st Cir. 1989) مورد استناد قرار گرفت و بر حق مالکانه ایرلاین از نوع حق انتفاع که از اقسام حق مالکیت است تاکید شد^۲، زیرا اگر اسلات صرفاً یک مجوز بود، قابلیت خرید و فروش در بازار را نداشت؛ درحالی که خود سازمان هوانوردی فدرال چنین امکانی را برای شرکت‌های هواپیمایی به رسمیت شناخته است (Gleimer, 1996: 883).

به نظر می‌رسد همین استدلال در حقوق ایران قابل پذیرش است، زیرا اسلات یک حق مالی است که بی تردید از نوع حق مالکیت نیست؛ چراکه موضوع این حق مالی، باند فرودگاه است که در ملکیت فرودگاه قرار دارد و نه صاحب اسلات. لذا برگرفته از ماده ۴۰ قانون مدنی^۳، باید ماهیت این حق مالی را حق انتفاع شمرد که شرکت‌های هواپیمایی بهره‌بردار از یک فرودگاه برای فرود و یا برخاست هواپیمای خود در مقطع زمانی مشخصی به دست آورده‌اند و این حق بدون رضایت آنها قابل سلب و اسقاط نیست. این حق مانع از آن نیست که نماینده حاکمیت (سازمان هواپیمایی کشوری یا شرکت فرودگاه‌های کشور) مقرراتی را برای کنترل استفاده بهینه از اسلات‌ها وضع و دارندگان آنها را به رعایت این گونه مقررات ملزم کند. در حال حاضر فقدان مقرراتی که به استناد آنها دولت ایران بتواند تحت شرایطی حق اسلات را از یک ایرلاین سلب و به سایر ایرلاین‌ها واگذار نماید، مهر تأییدی بر توصیف اسلات به عنوان حق انتفاع و نه به عنوان مجوز است.

۲. قواعد تخصیص اسلات

با توجه به توضیحات کلی پیش گفته، باید دید که حقوق کشورهای خارجی چه قواعدی را برای تخصیص و توزیع اسلات میان شرکت‌های هواپیمایی وضع کرده‌اند. از یک سو، در برخی فرودگاه‌ها رویکرد امریکایی حاکم است که بر اساس «قاعده تقدم در زمان - تقدم در خدمت»

1. In re McClain Airlines, Inc., 80 B.R. 175 (Bankr. D. Ariz. 1987)

۲. برخلاف حقوق خارجی که حق انتفاع یکی از اقسام حق مالکیت است، در حقوق ایران، حق انتفاع قسمی حق مالکیت است. به موجب ماده ۲۹ قانون مدنی، «ممکن است اشخاص نسبت به اموال، علاقه‌های ذیل را دارا باشند: ۱- مالکیت (اعم از عین یا منفعت) ۲- حق انتفاع ۳- حق ارتفاق به ملک غیر».

۳. به موجب ماده ۴۰ قانون مدنی، «حق انتفاع عبارت از حقی است که بموجب آن شخص می‌تواند از مالی که عین آن ملک دیگری است یا مالک خاصی ندارد استفاده کند».

(first come- first serve) به شرکت‌های هواپیمایی اجازه بهره‌برداری از باند فرودگاه داده می‌شود.^۱ بر اساس این قاعده هر هواپیمایی که زودتر به فرودگاه برسد قبل از دیگران حق فرود دارد که نتیجه آن معطلی هواپیماها در آسمان و یا خزش راه و انتظار برای فرود یا برخاست است. این قاعده با نفی ارزش اقتصادی و حقوقی اسلات مرادف است؛ چراکه حق استفاده از باند به ایرلاینی داده می‌شود که مایل باشد در صف طولانی منتظر بماند و سوخت و زمان بسیار مصرف کند تا نوبت به او برسد. به این ترتیب، از قاعده یادشده نمی‌توان به‌عنوان یک شیوه تخصیص اسلات (slot allocation) یاد کرد، چون نه برنامه و برنامه‌ریز برای اجرای آن نیاز است و نه حق ثابتی برای شرکت‌های هواپیمایی برای استفاده از باند فرودگاه متصور است. درحالی که تخصیص اسلات به‌موجب قواعدی صورت می‌گیرد که با کارایی اقتصادی همراه بوده و یک برنامه‌ریز (coordinator) با رعایت اصول بی‌طرفی، عدم تبعیض و شفافیت سهمیه هر شرکت را برای استفاده از باند در زمانی معین تعیین نموده، اجرای صحیح آن قواعد هم از سوی کمیته متشکل از ذی‌نفعان این امر نظارت می‌شود. این همان رویکرد یاتا است که قواعد آن در ادامه با مطالعه تطبیقی اتحادیه اروپا و ایالات متحده آمریکا مورد بررسی قرار گرفته است.

۲. ۱. قاعده حق مکتسب

قاعده نخستین برای تخصیص اسلات به شرکت‌های هواپیمایی، قاعده حق مکتسب بر اساس سبق تصرف بوده که به شرط پدربزرگ (grandfather clause) معروف است (Maffeo, 2001: 1589). قاعده حق مکتسب به متصدی حمله که قبلاً در یک فرودگاه دارای اسلات بوده است حق می‌دهد تا در دوره یا فصل بعد هم از همان حق فرود و برخاست با همان شرایط سابق برخوردار باشد (Menaz and Matthews, 2009). این قاعده از دورانی به ارث رسیده است که محدودیت ظرفیت فرودگاه اندک بود، ولی تاکنون با اینکه این محدودیت‌ها به‌شدت افزایش یافته، پابرجا مانده است؛ به‌طوری که ۹۵ درصد اسلات‌ها در فرودگاه‌های ایالات متحده به بهره‌برداران کنونی آنها اختصاص می‌یابد (Lerner, 1996: 220).

بدیهی است که این روش تخصیص اسلات به تضمین ثبات و تداوم ارائه خدمات پرواز برنامه‌ای ولو در درازمدت می‌انجامد (Pagliari, 2001: 32). در مقابل، این قاعده به زیان شرکت‌های هواپیمایی تازه‌تأسیس است، زیرا مانع از ورود آنها به بازار هوانوردی شده، رقابت با شرکت‌های قدیمی را که دارای اسلات هستند برای آنها دشوار ساخته است (Kociubinski, 2001).

۱. در حال حاضر، بیشتر فرودگاه‌های ایالات متحده بر اساس همین قاعده به ایرلاین‌ها حق دسترسی به باند فرودگاه را می‌دهند و قواعد پیچیده تخصیص اسلات بر آنها حاکم نیست که علت آن را هم باید در سرمایه‌گذاری قابل توجه دولت این کشور در توسعه تجهیزات باند فرودگاه جستجو کرد (Leon, 2013: 559).

32: 2013). به همین جهت، ماهیتی تبعیض‌آمیز در این قاعده مستتر است که به باور برخی نویسندگان، چنین سازوکار تخصیص اسلات برخلاف ماده ۱۵ کنوانسیون شیکاگو ۱۹۴۴ است که تفسیر موسع آن بر نفی هرگونه رفتار تبعیض‌آمیز در خصوص استفاده از فرودگاه‌های بین‌المللی دلالت دارد (Seretis, 2015: 905).

با این حال، استدلال شرکت‌های هواپیمایی دارنده اسلات آن است که آنها زمانی این حق را به دست آورده‌اند که پرواز به آن فرودگاه به دلیل آنکه در ابتدای فعالیت خود بوده با استقبال دیگران مواجه نشده است، ولی با وجود کاستی‌ها و کمبود مسافر، این شرکت‌ها پرواز را به مقصد آن فرودگاه حفظ کرده‌اند و اکنون که به دلایل اقتصادی چنین فرودگاهی مورد توجه قرار گرفته و میزان تقاضا بیش از ظرفیت آن است، انصاف اقتضا می‌کند که همچنان چنین حقی ویژه آنها باشد. به همین دلیل، زمانی که شرکت‌های هواپیمایی کوچک‌تر به انتقاد از این روش تخصیص اسلات پرداختند، وزارت حمل و نقل ایالات متحده چنین استدلال کرد که «شرط پذیرزگ در واقع به رسمیت شناختن و پاداش سرمایه‌گذاری و پایبندی است که چنین متصدیان حملی در قبال خدمت‌خویش، تجهیزات، شبکه‌های ارتباطی و برنامه‌ریزی در گذشته داشته‌اند» (Maffeo, 2001: 1589).

به‌رغم تمام انتقاداتی که به دلیل ماهیت ضدرقابتی این روش تخصیص به آن وارد است، اغلب کشورها این قاعده را به‌عنوان اصل در تخصیص اسلات اعلام کرده‌اند؛ از جمله مصوبه شماره ۹۳/۹۵ اتحادیه اروپا و یا مصوبه ۱۶ دسامبر ۱۹۸۵ سازمان هوانوردی فدرال آمریکا. اما سوءاستفاده شرکت‌های هواپیمایی از چنین حقی که به صورت عدم استفاده از اسلات به دلیل اطمینان از مالکیت آن جلوه‌گر و به پیدایش «اسلات جیبی» (pocket slots) منجر شد، کشورها را به تعدیل این روش تخصیص با قاعده دیگری به نام «بقای حق به شرط استفاده» هدایت کرد.

۲.۲. قاعده بقای حق به شرط استفاده (استفاده کن - یا از دست بده)

به دنبال سوءاستفاده شرکت‌های هواپیمایی دارنده اسلات از حق مکتسب خویش، کشورها بقای این حق را منوط به استفاده حداکثری از آن نمودند، در غیر این صورت، این حق از آنها سلب و به کسانی منتقل می‌شود که قصد واقعی برای استفاده از آن را دارند (Kociubinski, 2013: 32). به موجب این قاعده که به قاعده «بقای حق به شرط استفاده» یا «استفاده کن - یا از دست بده» معروف است، اگر یک اسلات کمتر از درصد معینی از ظرفیت زمانی آن (در کشورهای عضو اتحادیه اروپا ۸۰ درصد و در ایالات متحده که ابتدا ۶۵ درصد بوده، سپس به همان ۸۰ درصد افزایش یافته است) در یک فصل یا دوره (در اروپا هر ۶ ماه و در ایالات متحده هر ۲ ماه) که به اصطلاح به آن دوره مرجع (reference period) گفته می‌شود استفاده شود، در دوره بعد

از دارنده آن سلب شده، در یک صندوق (pool) قرار داده می‌شود تا به طریق مقتضی به متقاضیان دیگر اعطا شود^۱ (Moessner, 2005: 18).

در ایالات متحده، به موجب ماده ۹۳،۲۲۷ فصل ۱۴ کد مقررات فدرال مصوب ۱۹۸۵، پیش از آنکه اسلات از دارنده آن سلب گردد، سازمان هوانوردی فدرال این تصمیم را به دارنده آن ابلاغ می‌کند و با دریافت این نامه، دارنده مکلف به عدم استفاده از اسلات است^۲.

چنین قاعده‌ای می‌تواند در برخی شرایط خاص که به دلایل خارجی امکان برقراری پرواز نباشد به زیان دارنده اسلات تمام شود. از این رو، قانون‌گذار امریکایی در این موارد عدم استفاده از اسلات را موجب سلب آن از شرکت هواپیمایی ندانسته است: ۱- در صورتی که ناشی از اعتصاب کارکنان ایرلاین یا فرودگاه باشد. ۲- در صورتی که بهره‌بردار اسلات، اعلام ورشکستگی کرده و مطابق مقررات ورشکستگی فدرال درخواست حمایت کرده باشد^۳.

این درحالی است که موارد استثنای یادشده تمام حالاتی را که اسلات به دلیل عوامل خارجی و غیرقابل کنترل از سوی ایرلاین مورد بهره‌برداری قرار نمی‌گیرد پوشش نمی‌دهد و لازم بود قانون امریکا به حوادث غیرمترقبه هم اشاره می‌کرد. برای مثال، پس از پاندمی ویروس کوید ۱۹ در سال ۲۰۲۰، بسیاری از پروازها لغو شد و این وضعیت مصداق بارز استثنا بر قاعده «استفاده کن یا از دست بده» است. به همین دلیل این قاعده در کشورهای عضو اتحادیه اروپا در مقطعی از قبیل حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ و نیز به هنگام حمله امریکا به عراق و شیوع ویروس سارس در سال ۲۰۰۳ و همین‌طور در زمان رکود اقتصادی سال ۲۰۰۹ هم اعمال نشد. در حقیقت، دایره استثنای این قاعده در اتحادیه اروپا به مراتب بیشتر از ایالات متحده است و به موجب ماده ۱۰ مصوبه شماره ۹۵/۹۳ شورای اروپا شامل کلیه موارد زیر می‌شود:

۱- حوادث غیرقابل کنترل و پیش‌بینی‌ناپذیر که به زمین‌گیر شدن نوع هواپیما، بسته شدن فرودگاه یا اختلال جدی در عملیات فرودگاه منجر شود.

۱. اسلات‌های بین‌المللی از این قاعده مستثنی هستند، زیرا اهمیت آنها به قدری است که حتی اگر ۲ هفته مورد

استفاده قرار نگیرند به سازمان هوانوردی فدرال مسترد می‌شوند (ماده ۹۳،۲۱۷ کد مقررات فدرال).

۲. شاید این پرسش به میان آید که سازمان هوانوردی فدرال چگونه از عدم استفاده از یک اسلات از سوی دارنده آن مطلع می‌شود؟ شایان ذکر است که بر اساس ماده یادشده، هر متصدی حمل و یا دیگر دارندگان اسلات ملزم هستند در پایان هر دو ماه لیستی به سازمان تسلیم کنند که کلیه اطلاعات مربوط به دارنده اسلات یا بهره‌بردار آن (در صورتی که به شخص دیگر اجازه داده شده باشد) و همین‌طور توضیحاتی راجع به اینکه چه روزهایی از هر ماه از اسلات و با چه شماره پروازی با تصریح به نوع ورودی یا خروجی پرواز در آن لیست درج شده باشد (Moessner, 2005: 45)؛ به این ترتیب، سازمان هوانوردی فدرال به آسانی با بررسی لیست می‌تواند از استفاده یا عدم استفاده از اسلات مطلع شود.

۳. گفتنی است به موجب مقررات پیش‌گفته، در موارد استثنایی یادشده، شرکت هواپیمایی می‌تواند اسلات را به بهره‌بردار دیگر اجازه دهد.

۲- اختلال در خدمات هوایی به دلیل اقداماتی که با قصد ایجاد همین تأثیر صورت گرفته، در عمل بهره‌برداری را غیرممکن سازد.

۳- خسارت مالی جدی به یک ایرلاین که بر فعالیت عادی او تأثیرگذار باشد.

۴- دعاوی قضایی مربوط به تحمیل یک خدمت عمومی بر ایرلاین که به تعلیق موقتی بهره‌برداری در این مسیرها منجر شود.

از سوی دیگر، برای اینکه شرکت هواپیمایی دارنده اسلات آن را مطابق این قاعده از دست ندهد، ناگزیر است حتی در مواردی که پرواز به دلیل کمبود مسافر صرفه اقتصادی ندارد، پرواز را انجام دهد که به پرواز شب (ghost flight) مشهور است. به این ترتیب، اگرچه در بدو امر چنین به نظر می‌رسد که قاعده «استفاده کن - یا از دست بده» منجر به استفاده حداکثری از اسلات و افزایش عرضه خدمات حمل هوایی مسافر و کالا می‌شود، اما تجربه نشان می‌دهد که دارندگان اسلات حاضرند ولو با پرواز شب از اسلات استفاده کنند تا آن را به رقبای خود واگذار نکنند که این امر با کارایی اقتصادی و لزوم اختصاص اسلات به کسی که بتواند با هزینه کمتر از آن بهره‌برداری نماید مغایرت دارد. بنابراین، این قاعده هیچ زمینه‌ای برای انتقال اسلات به رقبای کارآمدتر فراهم نمی‌کند و شرکت‌های هواپیمایی تازه‌تأسیس نمی‌توانند به اطمینان خاطر برسند که اسلات در چه زمانی به آنها خواهد رسید (Kociubinski, 2013: 45).

۳.۲. قاعده خرید و فروش (Buy-and-Sell rule)

این قاعده که برای اولین بار در همان قانون ۱۹۸۵ ایالات متحده اتخاذ شد، یک بازار ثانویه برای اسلات فرودگاهی فراهم نمود. در حقیقت، قاعده خرید و فروش یک قاعده ثانویه تخصیص اسلات است و به نحوه توزیع یا تخصیص اولیه آن کاری ندارد. به موجب ماده ۹۳،۲۲۱ قانون مقررات فدرال، «اسلات می‌تواند در مقابل هر عوضی مورد خرید و فروش یا اجاره (برای هر مدتی) قرار گیرد و یا اینکه با دیگر اسلات‌ها در همان فرودگاه یا فرودگاه دیگر مورد معاوضه قرار گیرد». بر اساس این قانون، قاعده خرید و فروش منحصر به اسلات‌های داخلی بوده، اسلات‌های بین‌المللی نمی‌توانند مورد خرید و فروش قرار گیرند، بلکه تنها قابل معاوضه با اسلاتی دیگر در همان فرودگاه هستند. البته در ایالات متحده قراردادهای مربوط به اسلات اعم از فروش، اجاره یا معاوضه معتبر شناخته نمی‌شود، مگر آنکه تأیید سازمان هوانوردی فدرال اخذ شده باشد، به طوری که تا قبل از چنین تأییدی گیرنده اسلات (خریدار یا مستأجر) حق استفاده از آن را ندارد. از سوی دیگر در صورتی که اسلات به طریق فرعه تحصیل شده باشد، دارنده آن حق فروش آن را ندارد مگر آنکه برای مدت ۲ ماه و بیش از ۶۵ درصد ظرفیت آن مورد بهره‌برداری قرار گرفته باشد. هدف از این محدودیت معاملاتی آن بوده است که تحصیل چنین مالی به قصد استفاده و بهره‌برداری از آن و نه به منظور تجارت و کسب سود صورت گرفته باشد (Moessner, 2005: 25).

به این ترتیب، اگر دارنده اسلات نتواند از آن استفاده کند یا درآمد کافی برای او فراهم نکند، می‌تواند برای جلوگیری از تصاحب آن از سوی دولت آن را بفروشد. از دیدگاه اقتصادی هم اگر کسی پیدا شود که برای چنین اسلاتی حاضر به پرداخت پول در قالب یک معامله باشد، پس این اسلات به کسی رسیده است که برای او ارزش بیشتری دارد و این یک روش بهینه تخصیص اسلات محسوب می‌شود. با این حال، منتقدان این قاعده به‌عنوان یک ایراد بزرگ به عدم تقارن اطلاعاتی طرفین چنین معامله‌ای (asymmetric information) اشاره می‌کنند، زیرا گیرنده در مقایسه با انتقال‌دهنده از اطلاعات کمتری در خصوص ارزش اقتصادی اسلات و کیفیت آن برخوردار است و این امر کارایی چنین معاملاتی را زیر سؤال می‌برد.

به هر ترتیب، اتخاذ این قاعده و قابلیت انتقال اسلات در کشورهایی مانند ایالات متحده این امکان را برای شرکت‌های هواپیمایی فراهم می‌سازد تا اسلات را وثیقهٔ أخذ تسهیلات خود از مؤسسات مالی قرار دهند و این کمک بزرگی به صنعت هواپیمایی به‌شمار می‌رود که همیشه با کمبود منابع مالی دست و پنجه نرم می‌کند. در حقیقت، پس از اعلام این قاعده بود که شرکت‌های هواپیمایی در ترازنامهٔ خود، اسلات را به‌عنوان دارایی (asset) شناسایی کردند (Leon, 2013: 562)، اما مشکل آنست که قابلیت توثیق اسلات به‌صراحت در مقررات تجویز نشده است؛ برخلاف دفتر ثبت هواپیماها که در سازمان هوانوردی فدرال یک سازوکار مطمئن را برای ثبت حقوق تضمینی در هواپیما و موتورهای آن فراهم می‌کند، هیچ دفتر یا مرجعی برای ثبت حقوق تضمینی نسبت به اسلات در این سازمان وجود ندارد. لذا تنها راهکار برای تأمین‌کنندگان مالی این بود که از شرکت‌های هواپیمایی انتقال اسلات به خود را مطالبه کنند و سپس آن را در قالب اجاره در اختیار همان شرکت هواپیمایی قرار دهند (Gleimer, 1996: 890). در این مکانیسم، تأمین‌کنندهٔ مالی، دارندهٔ اسلات و شرکت هواپیمایی، بهره‌بردار اسلات به‌شمار می‌روند^۱.

شایان ذکر است اتحادیهٔ اروپا رویکرد متفاوتی برای معاملات و خرید و فروش اسلات اتخاذ کرده است. با این حال، مصوبهٔ ۹۵/۹۳ شورای اروپا (بند ۸ مادهٔ ۱۰) برای اینکه یک شرکت هواپیمایی مجبور به بازپس دادن اسلات در اثر عدم استفاده نشود این امکان را فراهم کرده تا آن شرکت اسلات را با شرکتی دیگر به اشتراک بگذارد، مشروط بر آنکه کد مشخصهٔ

۱. طبیعی است که این روش می‌تواند برای شرکت هواپیمایی با خطر انکار واقعیت قضیه و تصاحب اسلات از سوی تأمین‌کنندهٔ مالی همراه باشد؛ بنابراین، باید با توافقات قراردادی فی‌مابین تضمین‌های کافی برای استرداد اسلات به شرکت هواپیمایی پیش‌بینی شود و انعقاد قرارداد فروش با حق استرداد، یک روش برای حصول این تضمین است. از سوی دیگر، پذیرش اسلات به‌عنوان وثیقه این خطر را برای تأمین‌کنندهٔ مالی به‌دنبال دارد که ممکن است در اثر عدم رعایت قاعدهٔ «استفاده کن - یا ازدست بده» از سوی شرکت هواپیمایی، این تضمین از ملکیت دارنده سلب گردد. لذا باید با درج تعهداتی در قرارداد، شرکت هواپیمایی را به استفادهٔ حداکثری از اسلات متعهد نمود و ضمانت‌های اجرایی برای نقض قابل پیش‌بینی این تعهد در نظر گرفت.

(designator code) ایرلیندی که دارنده اسلات است در پروازها مورد استفاده قرار گیرد (تا امکان نظارت و کنترل از سوی کمیته برنامه ریز فراهم شود). به این ترتیب، آنچه مسلم است اینکه در اتحادیه اروپا امکان معامله اسلات در قالب قراردادهای اشتراک در کد (code sharing) وجود دارد، اما امکان خرید و فروش اسلات به عنوان یک قاعده کلی تجویز نشده است. در حقیقت، مصادیق قابل انتقال اسلات در ماده ۸ «الف» مصوبه ۹۵/۹۳ اتحادیه اروپا، به انتقال اسلات میان شرکت مادر و شرکت‌های زیرمجموعه یا وابسته و یا به شرکت تصاحب‌کننده محدود شده است؛ هر چند شرکت‌های هواپیمایی، مجاز به معاوضه اسلات با اسلاتی دیگر هستند. به این ترتیب، شرکت‌های هواپیمایی اروپایی نمی‌توانند به فروش اسلات به یکدیگر دست بزنند و تنها معاوضه اسلات برای آنها مقدور است. البته در عمل، اسلات میان شرکت‌های هواپیمایی اروپایی مورد خرید و فروش هم قرار می‌گیرد (Kociubinski, 2013: 39)؛ با این حال، معاملات خرید و فروش و اجاره اسلات در اروپا نه در بازار رسمی بلکه در بازار غیررسمی و در لوای معاوضه (به‌طور صوری) صورت می‌گیرد و در این میان، بیشترین معاملات اسلات در فرودگاه لندن (Heathrow) انجام شده است.^۱

۲.۴. قاعده قرعه

در صورتی که به دنبال افزایش ظرفیت کنترل ترافیک هوایی اسلات جدیدی ایجاد شده باشد و یا به موجب عللی که قبلاً گفته شد از قبیل اجرای قاعده «استفاده کن - یا از دست بده»، از دارنده آن مسترد شده باشد، یک روش منصفانه برای تخصیص چنین اسلاتی قاعده قرعه (lottery) است (Gleimer, 1996: 895). به‌طور کلی در حقوق آمریکا، هر زمان که اسلات به اندازه کافی برای تخصیص یا تخصیص مجدد موجود باشد و از طرفی، نیاز پروازهای بین‌المللی و اضطراری هم برآورده شده باشد، سازمان هوانوردی فدرال آمریکا در فواصل شش‌ماهه از مکانیسم قرعه برای تخصیص اسلات استفاده می‌کند. به این قاعده در ماده ۹۳،۲۲۵ مجموعه مقررات فدرال آمریکا (بخش ۱۴) مصوب ۱۹۸۵ تصریح شده است. به‌موجب این ماده، قرعه‌کشی مبتنی بر دو مرحله است: نخست، قرعه‌کشی رندوم (random lottery) و دوم، قرعه‌کشی تخصیص (allocation lottery). در مرحله نخست، ایرلاین‌های دارای اولویت انتخاب می‌شوند و در مرحله دوم، به‌طور جداگانه در هر فرودگاه، اسلات مربوط به ایرلاین منتخب تعیین می‌گردد. بر این اساس، ابتدا ۱۵ درصد (که در سال ۱۹۸۶ به ۲۵ درصد افزایش یافت) از اسلات‌های موجود برای ایرلاین‌های تازه‌وارد ذخیره می‌شود که می‌توانند تا ۴ اسلات انتخاب کنند. همچنین، ایرلاین‌هایی که در قرعه‌کشی رندوم به‌عنوان نفر اول برگزیده شوند، برای

1. Performance of the Current Airport Slot Allocation Process and Stakeholder Analysis Report, working paper by ACCESS Consortium, Jan. 2014.

انتخاب اولیه از میان اسلات‌های موجود (حداکثر ۲ اسلات) دعوت می‌شوند. اگر پس از انتخاب ایرلاین‌های یادشده، اسلاتی باقی ماند، نوبت به ایرلاین‌های بعدی می‌رسد که در قرعه‌کشی رندوم انتخاب شده بودند.

ایرادی که به قاعده قرعه‌کشی وارد شده، تخصیص اسلات به ایرلاینی است که نه توان بهره‌برداری از آن اسلات را داراست و نه قصد استفاده از آن را دارد، بلکه در بازی اقتصادی قمارگونه‌ای وارد شده است. لذا قانون ایالات متحده که قاعده قرعه‌کشی را مقرر کرده محدودیت‌هایی را برای شرکت‌کنندگان در قرعه‌کشی وضع نموده است؛ از قبیل اینکه متقاضی که باید تابعیت امریکا را داشته باشد با ارائه مدارک مثبت، توانایی مالی و عملیاتی خود را اثبات کند و یا اگر شرکتی مالک بیش از ۵۰ درصد سهام ایرلاین دیگر باشد، هردو به‌منزله یک شرکت در نظر گرفته می‌شوند تا شرکتی نتواند در قرعه‌کشی، از طریق شرکت وابسته خود هم اسلات را کسب کند (Gillen, 2016: 45).^۱

۲.۵. تخصیص اسلات در حقوق ایران

در حقوق ایران، قانون، آیین‌نامه و یا بخشنامه‌ای که مستقیماً قواعد حاکم بر تخصیص اسلات را مقرر کرده باشد یافت نشده است. قوانین موضوعه ایران بیشتر به دریافت عوارض و حقوق دولتی نسبت به فرود هواپیما در فرودگاه‌های کشور نظر داشته‌اند، به طوری که بر اساس «قانون راجع به عوارض فرود و توقف هواپیماها» مصوب ۲۷ خرداد ۱۳۳۷، هواپیمایی که از خارج به ایران وارد می‌شود برای هر دفعه فرود آمدن در فرودگاه ایران باید عوارض و حق فرود به میزان مشخص شده در قانون را پرداخت نماید (بند «ط» ماده ۱ و تبصره ۱ آن). در اصلاحات سال ۱۳۴۵، تعرفه فرود هواپیماها مشابه تعرفه فرودگاه‌های بین‌المللی مقرر گردید.^۲ اگرچه وضع تعرفه می‌تواند بر حق دسترسی برخی از شرکت‌های هواپیمایی که قادر و یا مایل به پرداخت عوارض فرود نیستند تأثیرگذار باشد، اما سهمیه‌بندی دسترسی به باند فرودگاه مقوله‌ای جدا از عوارض و حق فرود در فرودگاه است.

از سوی دیگر، قوانین الحاق دولت ایران به خدمات دوجانبه حمل و نقل هوایی نیز متضمن احکامی است که ممکن است به‌منزله سهمیه فرود و برخاست شرکت‌های هواپیمایی خارجی

۱. شایان ذکر است تا قبل از سال ۱۹۹۹، روش قرعه‌کشی تنها برای اسلات‌های داخلی به‌کار می‌رفت و فقط متصدیان حمل‌ونقل امریکایی مجاز به شرکت در قرعه‌کشی بودند. اما با اصلاحات سال ۱۹۹۹ و در پی آن، قرارداد آسمان‌های باز میان کانادا و ایالات متحده، شرکت‌های هواپیمایی کانادایی هم مجاز به شرکت در قرعه‌کشی اسلات فرودگاه‌های امریکا شدند.

۲. البته در حال حاضر، تعرفه فرود و برخاست هواپیماها بر اساس «آیین‌نامه اجرایی ماده ۶۳ قانون وصول برخی درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» مصوب ۳ آبان ۱۳۹۹ تعیین می‌شود.

تلقی گردد. برای مثال، قانون موافقت‌نامه خدمات هوایی دوجانبه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت کویت مصوب ۱۶ اردیبهشت ۱۳۹۹ مجلس شورای اسلامی، ضمن اعطای حقوق ترافیکی به شرکت‌های هواپیمایی دو کشور، اجازه تأمین ظرفیت برای رفع نیازهای حمل و نقل بار و مسافر پیش‌بینی شده و معقول به شرکت‌های هواپیمایی دو کشور متعاهد داده است (مواد ۲ و ۹). در بند ۶ ماده ۹ این قانون، موافقت‌نامه‌ای چنین مقرر شده است که «شرکت هواپیمایی تعیین‌شده هر کشور متعاهد، حداکثر سی روز پیش از شروع خدمات در مسیرهای مشخص‌شده، برنامه‌های پرواز را برای تصویب مقامات هواپیمایی طرف مقابل تسلیم خواهد نمود. در مورد تغییرات بعدی نیز به همین ترتیب، عمل خواهد شد. ... بدون تردید، مراد از برنامه پرواز، همان حق فرود در باند فرودگاه کشور مقابل در زمان و ساعت مشخص است و اگر فرودگاه کشور مقابل تراکم پرواز نداشته باشد، مقام فرودگاهی نسبت به تصویب یا اصلاح برنامه پروازی شرکت متقاضی اقدام خواهد نمود. اما زمانی مشکل ایجاد می‌شود که فرودگاه مورد تقاضای شرکت هواپیمایی خارجی با تراکم پروازی قابل توجه مواجه باشد که در این حالت، شرکت یادشده باید خود را با قواعد حاکم بر تخصیص اسلات فرودگاه تطبیق دهد. به این صورت، امضای موافقت‌نامه دوجانبه خدمات حمل و نقل هوایی و اعطای حق پرواز و استفاده از فرودگاه دو کشور متعاهد، به ایجاد حق فرود و برخاست در باند فرودگاه منجر نمی‌شود، بلکه می‌تواند صرفاً مقدمه‌ای برای تحصیل این حق به‌شمار آید؛ همچنان که در بسیاری از موارد، چنین موافقت‌نامه‌هایی نتوانسته است حق فرود در فرودگاه‌های شلوغ را برای شرکت هواپیمایی طرف مقابل تأمین کند.^۱ از سوی دیگر، حتی اگر بتوان اعطای سهمیه پرواز در موافقت‌نامه‌های دوجانبه را به‌منزله اسلات فرودگاهی تلقی نمود که به تصویب مقامات فرودگاهی دو کشور می‌رسد، شرکت‌های هواپیمایی ایرانی برای تحصیل اسلات در فرودگاه ایرانی مشمول این موافقت‌نامه‌ها نبوده، در یک خلأ قانونی به‌سر می‌برند.

در عمل، تعداد محدودی از فرودگاه‌های ایران با تراکم بالای پرواز تقاضای بیش از ظرفیت فرودگاه آن‌هم در برخی فصول و یا در دامنه تعطیلات رسمی مواجه هستند، از قبیل فرودگاه بین‌المللی امام خمینی، فرودگاه مهرآباد، فرودگاه بین‌المللی مشهد و فرودگاه شیراز. به‌طور سنتی در این قبیل فرودگاه‌ها، شرکت‌های هواپیمایی که از قبل از حق فرود یا برخاست برخوردار بوده‌اند نسبت به فرود یا پرواز در همان زمان حق تقدم دارند. این همان قاعده پدربزرگ است که در خیلی از کشورها جاری است. اما برخلاف دیگر کشورها، شرایط بقا یا

۱. در کنفرانس ناوبری هوایی و اقتصاد فرودگاه ۲۰۰۸، کشورهای افریقایی از این وضعیت ابراز نگرانی کردند که علی‌رغم انعقاد قراردادهای دوجانبه هوایی با دیگر کشورها، شرکت‌های هواپیمایی متبوع آنها نتوانستند اسلات فرود در بسیاری از فرودگاه‌های خارج از افریقا را تحصیل کنند (International Civil Aviation Organization (Working Paper ATConf/6-WP/11 10/12/12).

ادامه این حق شرکت هواپیمایی در رویه فرودگاهی ایران مشخص نیست و ممکن است به صرف عدم استفاده در مقطع زمانی خاص، چنین حقی به شرکت هواپیمایی دیگر داده شود و دیگر امکان بازگشت شرکت قبلی به آن فرودگاه وجود نداشته باشد. نه تنها معلوم نیست که در صورت عدم استفاده از اسلات برای یک بازه زمانی، آیا به صورت قطعی اسلات از دارنده قبلی سلب می‌شود، بلکه مشخص هم نیست بر چه اساسی باید چنین اسلاتی میان دیگر متقاضیان بازتوزیع شود. افزون بر این، هیچ مصوبه یا مقرره‌ای برای امکان و شرایط فروش و انتقال اسلات میان شرکت‌های هواپیمایی وجود ندارد و به همین دلیل، در حال حاضر این انتقال با توافق داخلی شرکت‌ها و بدون اطلاع مقامات هوانوردی از شرایط و کیفیت چنین توافقی انجام می‌شود. لذا به نظر می‌رسد که با استفاده از دستاوردهای مطالعه تطبیقی صورت گرفته در این نوشتار باید قانونی وضع شود که شرایط اعطای اسلات به شرکت‌های هواپیمایی، اسباب سقوط این حق و نحوه بازتوزیع آن مقرر گردد تا اطمینان حقوقی و شفافیت در برخورداری از چنین حقی برای شرکت‌های هواپیمایی داخلی و خارجی فراهم گردد.

نتیجه

باند فرودگاه به‌عنوان یک کالای اقتصادی محدود شناخته شده و به دلیل فزونی تقاضا و رشد حمل و نقل هوایی مورد سهمیه‌بندی در بسیاری از فرودگاه‌ها به‌ویژه فرودگاه‌های اصلی و شلوغ قرار گرفته است. سهمیه‌نشست و برخاست در فرودگاه که به اسلات شهرت دارد، تحولات زیادی را در بسیاری از کشورها پشت سر گذاشته که نتیجه آنها عبور از ماهیت مجوز و به رسمیت شناختن اسلات به‌عنوان یک مال و دارایی متعلق به دارنده آن است که در دیدگاه غالب نوعی حق انتفاع از باند فرودگاه به‌شمار می‌رود. اگرچه کارکرد اولیه اسلات، مدیریت ازدحام فرودگاهی و نظم‌بخشی به استفاده از باند فرودگاه بوده، اما به تدریج و با افزایش محبوبیت آن برای شرکت‌های هواپیمایی، به ابزاری برای تأمین فضای رقابتی سالم در صنعت هوانوردی، تأمین نیازهای حفاظت از محیط زیست و تسهیل تأمین مالی شرکت‌های هواپیمایی تبدیل شده است که با وجود توسعه صورت گرفته در تجهیزات فرودگاهی برخی کشورها مانند ایالات متحده به جزء جدایی‌ناپذیر حمل و نقل هوایی تبدیل شده است.

نزاع بر سر نحوه تخصیص اسلات به شرکت‌های هواپیمایی که از بیشترین کارایی اقتصادی برخوردار باشد به دغدغه اصلی کشورها برای حل این مشکل تبدیل شده است. سازمان حمل و نقل هوایی بین‌المللی (یاتا) نقش مهمی در این راستا ایفا نموده و با تدوین دستورالعمل‌های تخصیص اسلات برای اغلب کشورها مبنای قانونی قابل اتکایی از جمله مصوبه شماره ۹۵/۹۳ شورای اروپا راجع به قواعد مشترک تخصیص اسلات در فرودگاه‌های اتحادیه اروپا را فراهم

آورده است. با وجود این، با ملاحظه مقررات یادشده این نتیجه به دست می‌آید که دولت‌ها چاره‌ای جز احترام گذاشتن به وضعیت موجود و شناسایی حق برای بهره‌برداران سابق فرودگاه‌ها نداشته، تنها با وضع قواعد فرعی به جبران نواقص وضعیت موجود مبادرت کرده‌اند. به این ترتیب، قاعده سبق تصرف (حق مکتسب) به‌عنوان قاعده اولیه در تخصیص اسلات به رسمیت شناخته شده است، اما به‌منظور جلوگیری از سوءاستفاده دارنده و تخصیص این حق به کسی که کاراترین استفاده از آن را به‌عمل آورده، بقای این حق به استفاده حداکثری از آن (حداقل ۸۰ درصد در یک فصل معین) مشروط می‌شود. از سوی دیگر، اجازه معامله اسلات میان شرکت‌های هواپیمایی توزیع می‌شود تا به این طریق، اسلات به ایرلاینی منتقل شود که حاضر به پرداخت ارزش آن بوده، عزم جدی برای بهره‌برداری از آن خط هوایی دارد. در نهایت، اسلات‌های باقی‌مانده و یا بازپس گرفته‌شده از دارندگان آنها به طریق قرعه‌کشی میان متقاضیان بازتوزیع می‌شود.

اصول اتخاذشده از سوی قانون‌گذاران از جمله مصوبه اتحادیه اروپا که بر رعایت بی‌طرفی، منع تبعیض و شفافیت در تخصیص اسلات تکیه دارد، ایرادات مطروحه به مشروعیت این نهاد اقتصادی را به دلیل نقض قواعد حقوق بین‌الملل (از جمله ماده ۱۵ کنوانسیون شیکاگو ۱۹۴۴ که از نفی تبعیض در استفاده از فرودگاه‌های کشورهای عضو ایکائو حکایت دارد) برطرف می‌سازد و می‌تواند الگوی خوبی برای پیاده‌سازی این رژیم بهره‌برداری از فرودگاه در کشور ما باشد.

منابع و مأخذ

انگلیسی

- Books:

1. Boyfield, Keith (2003). "Who Owns Airport Slots? A Market Solution to a Deepening Dilemma" in Keith Boyfield, David Starkie, Tom Bass, Davis Humphreys, **Markets in Airport Slots** (IEA).
2. Doganis, Rigas (1992). **the Airport Business**, Routledge, New York.
3. Gillen, David, Czerny, Achim I., Forsyth, Peter, and HansMarin Niemeier (eds) (2008). **Airport Slots. International Experiences and Options for Reform**, G.E.R.S, London.
4. Moessner, Philipp (2005). **Slot Allocation in the United States and Europe**, thesis submitted to Mc Gill University in partial fulfillment of the requirements of the degree of Master of Laws.
5. Sorensen, Frederik (2016). "the Slot Allocation Philosophy at the EU", in Czerny, Achim I. et al, **Airport Slots: International Experiences and Options for Reform**, Routledge, Taylor & Francis Group, New York.

- Articles

6. Dempsey, Paul Stephan (2001). "Airport Landing Slots: Barriers to Entry and Impediments to Competition", *Annual of Air and Space Law*, Vol.26, issue. 1.
7. Kociubinski, Jakub (2014). "Regulatory Challenges of Airport Slot Allocation in the European Union", *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*.
8. Hardaway, Robert (1986). "FAA Buy-Sell Slot Rule: Airline Deregulation at the Crossroads", *52 Journal of Air Law & Commerce* 1.
9. Gleimer, Eileen M. (1996). "Slot Regulation at High Density Airports: How Did We Get Here and Where Are We Going", *Vol. 61 Journal of Air Law & Commerce* 877.
10. Maffeo, Dario (2001). "Slot Trading in the Reform of the Council Regulation (EEC) NO. 95/93: A Comparative Analysis with the United States", *66 Journal of Air Law & Commerce*.
11. Leon, Pablo Mendes de. (2013). "A Multifunctional Approach towards Slot Allocation". *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht - German Journal of Air and Space Law*, vol. 62, no. 4, January, p. 553-578.
12. Lerner, Stephen D. (1996). "Airside Commercialization through Slot Allocation", *Annals of Air and Space Law* 21, 209-234.
13. Pagliari, R. (2001). "Selling Grandfather: An Analysis of the Latest EU Proposals on Slot Trading", *Air and Space Europe*, 3.
14. Seretis, Marios (2015). "Restrictions on Airport Access through Slot Controls in Europe and the United States: Too Much but Too Bad, or Just Good Enough but Not for Everyone", *Annals of Air and Space Law* 40, 903-918.