

## الرسوم العامة مقابل خدمات الطيران المدني

### دراسة قانونية مقارنة\*

د. قيسي حسن عواد البدراني

أستاذ المالية العامة

والتشريع المالي المساعد

كلية الحقوق/ جامعة الموصل

### المستخلص

لفكرة التنظيم القانوني للنشاط الاقتصادي بصوره المختلفة وبغض النظر عن ممارسه أهمية في إبراز الرسوم العامة ، وفي حدود نشاط حركة الطيران المدني سواء الداخلية أم الدولية ، فان مرفق الطيران المدني أحد المرافق التي يمكن أن تظهر مركز الدولة التجاري من بسعة حركة الطيران المتجهة ، المارة والخارجة من الحدود الإقليمية للدولة ، وما يستتبع ذلك من تقديم خدمات عديدة تضمن استمرار هذا المرفق وديمومته ، بل تحسين هذه الخدمات مما يمثل كلفاً مالية تكلف الطرف الذي يقوم بمهام هذا المرفق الذي هو عادة الدولة مما يلزم تناول موضوع الرسوم المقررة مقابل خدمات الطيران المدني.

### Abstract

THE CONCEPT OF LEGAL REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITIES WITH DIFFERENT TYPES DESPITE WHOME IS PRACTISING IT ,IS AN IMPORTANT ISSUE TO FOCUS ON THE MATTER OF PUBLIC CHARGES ,CONCERNING TO THE CIVIL AVIATION SERVICE ITS THAT PART OF PUBLIC ACTIVITIES WETHER INTERNAL NOR EXTERNAL NAVIGATION MAY SHOW THE POWER OF THE STATE TO PUT IN ACTION THE LAWS OF PUBLIC FEES FOR ITS SERVICES IN THIS INSTITUTION.

(\* ) أستلم البحث في ٢٠١٢/١٢/١٠ \*\*\* قبل للنشر في ٢٠١٣/١/٨ .

## أقدمية

عند البحث في موضوع الإيرادات العامة للدولة ، يمكن القول ان الرسوم العامة كانت ولا زالت إحدى الصور التقليدية للتمويل الحكومي ، تزداد أهميتها وتتضاءل تبعاً لدرجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي داخل الدولة وسعتها، ويمكن القول انه نتيجة لمظاهر المالية العامة في الدولة المعاصرة التي تظهر تنوع صور إيرادات الدولة وتعددتها فان ذلك كان على حساب ما تحتله الرسوم العامة من أهمية ضمن مصادر التمويل الحكومي . الا انه يبقى لمفهوم وفكرة التنظيم القانوني للنشاط الاقتصادي بصوره المختلفة وبغض النظر عن ممارسه دوره في إحياء وجود الرسوم العامة ، وفي حدود نشاط حركة الطيران المدني سواء الداخلية أم الدولية ، فانه يعد أحد المرافق التي يمكن أن تظهر مركز الدولة التجاري بسعة حركة الطيران المتجهة ، المارة والخارجة من الحدود الإقليمية للدولة ، وما يستتبع ذلك من تقديم لخدمات عديدة تضمن استمرار هذا المرفق وديمومته ، بل وتحسين هذه الخدمات مما يمثل كلفاً مالية تكلف الطرف الذي يقوم بمهام هذا المرفق والذي هو عادة الدولة ، من هنا تبرز أهمية البحث في هذا الموضوع .

### مشكلة البحث :

إن رسوم الخدمات مقابل نشاطات الطيران والملاحة الجوية لقد نظمت القوانين محل المقارنة بصورة دمجت فيها بين الرسوم والأجور والإيجارات وصور عديدة للإيرادات الحكومية مما يوجب إبراز الفروق فيما بينها

### نطاق البحث :

تركز الدراسة على تناول قوانين الطيران المدني في كل من العراق ومصر والإمارات، على اعتبار إن القانون المصري فيه من التنوع التشريعي الواضح في الاستفادة من قطاع الخدمات العامة وما ينجم عنها من موارد تمويلية، فضلاً على إن دولة الإمارات العربية المتحدة تعد من أكثر الدول العربية تطوراً في العملية التشريعية لمواكبة حالة التطور الاقتصادي المتحقق لديها، فضلاً عن الأخذ بما نصّ عليه التنظيم الدولي لتحصيل الرسوم العامة في إطار قانون الطيران المدني لمنظمة الطيران المدني الدولية I.C.A.O ، في مقابل ذلك يقوم لدينا قانون الطيران المدني العراقي الذي صدر في سبعينات القرن العشرين وان ما جرى عليه من تعديلات غير

كافية للإحاطة بالتطور الحاصل المتوقع حصوله مع ازدياد حركة الطيران المدني من العراق وإليه، وهذا ما أدى إلى البحث في هذا الموضوع.

### فرضية البحث

اختلطت الرسوم العامة المفروضة على وفق القانون العراقي الخاص بالطيران المدني رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤، بين مفهوم الثمن العام الذي تفرضه الدولة أو الهيئات التابعة لها عن أنشطتها المفترض أن تكون إنتاجية وبين الرسوم العامة المفترض أن تطالب فيها الدولة والهيئات العامة التابعة لها المقدمة عن المرافق العامة ذات الطابع الخدمي وليس الإنتاجي.

### منهجية البحث :

اعتمد البحث الأسلوب الاستقرائي والتحليلي لنصوص القوانين (نطاق البحث).

### خطة البحث :

يقوم البحث على مبحثين، يتناول الأول ماهية الرسوم العامة وأنواعها في مطلبين: يركز المطلب الأول في ماهية رسوم خدمات الملاحة الجوية بتحديد مضمونها وخصائصها، ويتناول المطلب الثاني أنواع الرسوم التي نظمتها قوانين الطيران المدني محل المقارنة، ويدرس المبحث الثاني أسس فرض الرسوم العامة وآليات تحصيلها في مطلبين، يركز المطلب الأول في القواعد والأسس التي تأخذ بها التشريعات عند فرضها للرسوم مقابل خدمات الطيران ، ويتناول المطلب الثاني آليات تحصيل الرسوم العامة المتبعة على وفق النظام القانوني الذي يعتمد في الدول محل المقارنة.

## المبحث الأول

### ماهية رسوم خدمات الملاحة الجوية وأنواعها

تؤدي قوانين الطيران الوطنية وما نظمته منظمة الطيران المدني الدولية إلى أن تعد الرسوم العامة المقررة على وفق هذه القوانين تأخذ أوصافا يجب تناولها بالبحث والدراسة سواء من حيث ماهية هذه الرسوم ام من حيث كيفية النص عليها في هذه القوانين ثم الصور التي نظمتها القوانين للرسوم المقررة مقابل الخدمات في نطاق الطيران المدني، ولابد من استتباع ذلك بإحاطة الموضوع شروط الرسوم المقررة التي نصت عليها القوانين والخصائص التي امتازت فيها وهل هي متفقة مع ما استقر عليه الفقه المالي في تحديد مجموعة من

الخصائص التي تؤدي إلى أن تعد مورداً ما رسماً عاماً وان لم تتوفر فيه فهو لا يأخذ هذا الوصف .

## المطلب الأول

### التعريف بالرسوم مقابل خدمات الملاحة الجوية

عند تناول التعريف بالرسوم مقابل خدمات الملاحة الجوية فإنه لابد من تناول التعريف الاصطلاحي بشكل يبين الأسس التي تنطلق منها الدراسة لبيان الاستخدام القانوني للوصف المعتمد وهو (لفظة الرسم).

فالرسم العام في الاصطلاح ، مبلغ نقدي تأخذه الدولة جبراً من الأفراد مقابل ما تقدمه لهم من نفع خاص<sup>(١)</sup> ، وفي تعريف آخر يضاف له وصف كونه مبلغاً من المال تحدده الدولة ويدفعه الفرد المنتفع في كل مرة يطلب الخدمة التي تعود عليه بنفع خاص ما فضلاً عن منفعتها العامة العالية<sup>(٢)</sup>.

وهناك إجماع فقهي على تعريف الرسم العام من حيث الاصطلاح ، الا إن ما يجدر ذكره هنا تعدد المفاهيم التي يأخذها اللفظ (الرسم العام) باللغات الأجنبية ، فالرسم العام له ألفاظ عديدة، ففي الانكليزية مرة يعطي له لفظ (Fee) وعند إضافة لفظة (public) يكون رسماً عاماً، وفي الاصطلاح الانكليزي فان لفظة " Fee " تعني كمية أو مبلغ من النقود يدفعه الشخص للحصول على خدمة أو لاستخدام شيء ما أو للقيام بعمل ، وهذا يعطي دلالة واضحة على الصور التي يمكن أن يدفع فيها الرسم العام مقابل نشاط ، أو امتياز أو للحصول على خدمة<sup>(٣)</sup>.

(١) ينظر: د. محمد حليم عبدالكريم ، الوسيط في علم المالية العامة ، دار ابو المجد ، القاهرة، ١٩٨٩ ، ص٢٠١.

(٢) ينظر: د. فاطمة السويسي ، المالية العامة - موازنة الضرائب ، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ، ٢٠٠٥ ، ص٥٦.

(3) Cambridge Learners dictionary , Camb , university press, p.244.

وينظر قاموس الجيب في الاقتصاد والتجارة انكليزي عربي، دائرة المعاجم، بيروت، ١٩٩٩، ص٥١-ص١٢٧.

وفي لفظة أخرى تأخذ الدلالة ذاتها نجد ان لفظة "charge" تعني رسماً ايضاً وهي تعني ذلك المبلغ من النقود الذي يجب على الفرد دفعه مقابل شيء ما ولاسيما مقابل خدمة او نشاط<sup>(١)</sup>.

يرجع هذا التعدد في الالفاظ المستخدمة للدلالة على وصف معين الى تعدد صور استعمال الرسوم العامة بوصفها إحدى صور التمويل الحكومي ولاسيما في نطاق الاقاليم او الوحدات الادارية المحلية، فضلاً عن ان اغلب الرسوم العامة من حيث الاساس التاريخي لنشأتها قد تحولت على وفق التطور القانوني الذي شهدته عملية تقنين الموارد العامة للدولة الى ما يسمى بالضرائب غير المباشرة، وفي صورة اخرى فيها من التشابه والاختلاف في آن كما في أشباه الضرائب.

وعند الرجوع إلى الاستخدام القانوني للألفاظ المذكور سابقاً نجد ان القانون العراقي كان واضحاً في استخدام الالفاظ ، على الرغم من انه اعتمد اسلوب ايراد اكثر من وصف قانوني للإيرادات المتحصلة في نطاق الخدمات التي يقدمها مرفق عام يتعلق بخدمات الطيران المدني، اذ نص في قانون الطيران المدني رقم (١٤٨) لسنة ١٩٧٤ في الباب التاسع منه على تحصيل مجموعة من الإيرادات تراوحت المصطلحات المستخدمة بشكل واضح بين الرسوم والأجور ، إذ حدد القانون نظاماً لفرض الرسوم والإعفاء منها ، وبالمقابل وضع نظاماً لدفع الأجور مقابل الخدمات التي يقدمها المطار<sup>(٢)</sup>، ويمكن ان نوضح ذلك في ان المشرع العراقي قد اتخذ موقفين من استخدام المصطلح للدلالة على وصف مقابل الخدمات المدفوع ، ففي القانون ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ وفي الباب التاسع منه نص على رسوم الخدمات وأجورها في المادة ١٣٥ منه ، ولكنه في المقابل قد عدل هذا المنحى عندما الغي وصف الرسم من عنوان الباب وليكتفي بوصف

(1) Cambridge Learners dictionary, opcit,p109.

(٢) ينظر نص المادة ١٣٥ / الباب التاسع من قانون الطيران المدني العراقي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ ، المنشور في الوقائع العراقية ، في ٣٠/١٢/١٩٧٤ .

الاجور فقط ، عندما نص في قانون التعديل رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠٠<sup>(١)</sup> على إلغاء وصف الرسوم والأجور لتكون الأجور فحسب ، وهذا يدفعنا إلى التساؤل عن السبب في هذا الاتجاه؟ هل يعد المشرع العراقي انه ليس رسماً هو الوصف الذي ينطبق على الصور المنظمة كمقابل للخدمات في قطاع الطيران ! ام هو الامر ذاته اذ لا فرق بين الأجور والرسوم وللدلالة على ذلك إن المادة الأولى من قانون التعديل المشار له في أعلاه أوجبت دفع اجر وان يكون ذلك بصيغة ملصق يحمل شعار المنشأة العامة للطيران المدني ويلصق عليها بطاقة السفر عند قطعها من مكاتب شركات الطيران ، ويجعلنا هذا الوصف نقول بان ما يدفع من أجور حقيقة ما هي الا رسم عام على وجه ادق "رسم طابع" على وفق المفهوم المالي الدقيق.

ويعني هذا وجود رسوم و اجور ، فما الفرق بين الرسم والاجر، ان الرسم على وفق المدلول اللغوي هو الأمر فرسمَ رسماً: أمره به وهو كل ما يؤخذ على البضائع ونحو ذلك<sup>(٢)</sup>، اما الاجر: فهو مقابل العمل وكل من عمل عملاً يأخذ اجرا عليه<sup>(٣)</sup> وقد عرفه قانون العمل العراقي بانه: كل ما يستحق للعامل على صاحب العمل الذي يستخدمه من مال أياً كانت طريقة حسابه، لقاء عمله، ويستحقه من تاريخ مباشرته العمل<sup>(٤)</sup>.

ويؤدي هذا الى القول بوجود وصف الالتزام في حالة الرسم وفي كونه امر تختص به السلطة العامة التي لها قوة الفرض والتنفيذ ، تحكمه اصول مالية ومحاسبية محددة، ويكون الأجر في حدود الأعمال ذات المظهر الجسماني أو المادي التي تؤدي الى اخذ مقابل نظير تقديمها وهذا يعني انه قاصر على الإحاطة بكافة الخدمات المقدمة فمنها المادي ومنها الذي لا يحتاج الى أي

(١) ينظر المادة (١) والمادة (١١) من قانون رقم (٥٥) ٢٠٠٠ الخاص بتعديل قانون الطيران المدني العراقي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ ، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٨٤٨ في ٢٠٠٠/١٠/١٦.

(٢) القاموس الجديد لـ علي بن هادي وآخرون ، الشركة التونسية للتوزيع ، تونس ، ١٩٨٠ ، ص١٣.

(٣) ينظر المادة ١٣٥ من قانون الطيران المدني العراقي النافذ.

(٤) المادة رقم (٤١) من قانون العمل العراقي رقم (٧١) لسنة ١٩٨٧ النافذ

جهد جسدي ، ومن جهة اخرى فانه لا تسري عليه ما ينطبق على الرسوم العامة من قواعد واحكام ، وعند الرجوع الى ما قدمه قانون الطيران العراقي نجد ان المادة ١٣٩ من قانون الطيران المدني العراقي تعد ان الاجر يدفع مقابل تسهيلات تقدمها سلطات الطيران المدني- التي حددها القانون العراقي بوزارة النقل والمنشأة العامة للطيران المدني- سواء في اشغال اجزاء ام استعمال ارض المطار او في استخدام التقنيات المتاحة في داخل منطقة المطار<sup>(١)</sup> ، أما الرسوم فان قانون الطيران المدني العراقي قد قصد به المقابل النقدي الذي يدفع من الأشخاص المسافرين سواء داخل الدولة ام إلى الدول الأخرى ، ونجد أن هذا التفريق على وفق ما سبق يحتاج الى إعادة نظر فالرسم لا يدفع مقابل السفر أو المرور في الدولة فحسب وإنما هناك الرسوم التي تدفع لاستغلال مرفق الطيران المدني ويعدده مرفقا يدر إيرادات قابلة للتحسين والتطوير ان وجد التنظيم القانوني والأصول المحاسبية المنظمة لذلك ، أما القانون المصري فنجد انه افرد قانونا خاصا لتنظيم فرض الرسوم العامة المتعلقة بالخدمات المقدمة في مرفق الطيران المدني المصري إذ اصدر قانونا بذلك اسماه بالقانون الخاص بالرسوم ومقابل خدمات الطيران المدني المصري<sup>(٢)</sup> و هنا جعل الرسوم المفروضة في توصيف قانوني منفصل عن أية صورة اخرى تعد مقابلا لما يقدمه مرفق الطيران المدني وفي ذلك تكييف قانوني بذاتية الرسم العام وتمييزه عن الأجور ما يدفع مقابل خدمات عامة تقدم في هذا المرفق، على الرغم من ان مرفق الطيران المدني المصري يحكمه قانون خاص يسمى بقانون الطيران المدني رقم ٢٨ لسنة ١٩٨١ ، الا ان المشرع المصري لطبيعة الاقتصاد المصري التي تختلف عن كل من العراق ودولة الإمارات العربية المتحدة (المعتمدة على النفط بدرجة كبيرة في تمويل موازنتها العامة) الذي تبرز فيه دور الأدوات المالية التقليدية من ضرائب ورسوم وغرامات تعد مورداً لا غنى عنه ، ولذا نجد هذا الأفراد لقانون يختص بفرض الرسوم وكل ما يفرض عنه أية تسمية اخرى من اجور وغرامات مقابل خدمات الطيران المدني المصري وفي المقابل ان قانون الإمارات العربية المتحدة كان اكثر وضوحا ودقة من القانون العراقي في

(١) ينظر المادة ١٣٥ من قانون الطيران المدني العراقي النافذ.

(٢) صدر القانون رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٣ الخاص بالرسوم ومقابل خدمات الطيران المدني المصري النافذ .

استخدام اوصافه في وصف الرسم للدلالة على مقابل تقديم الخدمات المتعلقة بإجراءات التسجيل والتوثيق للأنشطة كافة التي تحدث داخل مرفق الطيران المدني الوطني ، وفي المقابل لم يستعمل وصف الأجر كما هي الحال في القانون العراقي وانما استخدم وصف (مقابل الانتفاع لخدمات الملاحة الجوية)<sup>(١)</sup> ، ليكون وصفا شاملا لكل مقابل تحصل عليه هيئة الطيران المدني من أجور وإيجارات وأي مقابل آخر يمكن تحصيله يندرج تحت هذا المفهوم . وعند الرجوع إلى التنظيم الدولي و الأوصاف التي استخدمها نجد ان منظمة الطيران المدني I.C.A.O قد استخدمت وصف الرسوم مقابل خدمات الطيران والملاحة الجوية (Charges For airport and navigations) وقد وضحت منظمة الايكاو بأن المقصود بـ " Charges " الرسوم المفروضة ولاسيما المفروضة لتغطية تكاليف تقديم التسهيلات وخدمات الملاحة الجوية المدنية<sup>(٢)</sup> . وعلى ذلك يجب تحديد الأساس الذي انطلقت منه الدول في فرض الرسوم او ما شاءت من تكاليف مالية مقابل ما تقدمه من خدمات لحركة الطيران المدني المحلية وتسهيلاتنا - في

(١) ينظر المادة ٦٥ من قانون الطيران المدني الاتحادي لدولة الامارات العربية المتحدة رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١ .

(٢) اذ نصت المنظمة على ذلك في سياسة المنظمة التي اصدرتها عام ٢٠٠٤ بالنص على :

A charge: is a Levy That is designed and applied speaficaly to recover The of costs of providing facilities and services for civil aviation "I.C.A.O policies on charges for air port & air navigation services, 7th edition, 2004 , p.1 .

و تأسست المنظمة عام ١٩٤٤ في المؤتمر الدولي الذي صدرت عنه الاتفاقية المنشئة للمنظمة في عام ١٩٤٥ ، لتفاصيل قانون المنظمة راجع

International Civil Aviation Conference: Final Act and Appendixes, the American journal of international law vol 39.no.2,p.111-143



داخل اقليم الدولة - او الخارجية باستخدام مطارات الدولة كحجة مرور - ترانزيت - او الانتقال إلى الدول الأخرى .

وينطلق هذا الأساس من مصدر قانوني سواء نص عليه الدستور ام في القوانين المنظمة، فالأساس الدستوري يمنح الحق للدولة في أن تمارس سلطاتها على إقليمها السياسي والجغرافي في إطار من التنظيم القانوني ، اذ نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أحقية الدولة في فرض التكاليف المالية ومنها الرسوم بطريق القانون اذ لا يجوز فرض أي تكليف مالي الا على وفق الصورة القانونية وهذا أمر استقرت عليه دساتير العالم أغلبها ليصبح في درجة العرف الدستوري المستقر<sup>(١)</sup> وقد نص على الفكرة ذاتها الدستور المصري لعام ١٩٧١ في المادة (٦١) منه في اعتبار أساس فرض الضرائب والتكاليف المالية العامة الأخرى مفروضة استناداً لقوة القانون<sup>(٢)</sup> .

وأكد الدستور المصري مفهوم القانونية ليس في كونه واجبا من حيث أداء الرسم العام وإنما من حيث أساس فرضه عندما نص على ذلك في المادة ١١٩ منه أن تعد الضرائب ذات أساس قانوني صلب ولا يمكن ان تصدر او يجري أي تغيير بالإضافة أو الإعفاء أو الخدمة أو الإلغاء إلا بالقانون أما الرسوم العامة فلم تعطى ذات الدرجة من الأساس القانوني المباشر كما هي الحال في الضرائب وإنما يعد الدستور المصري إن التكاليف بأداء الرسم يكون في حدود القانون ويمنح هذا الأمر مرونة من حيث إمكانية إصدار الرسوم العامة بقانون او بقرارات ادارية تستند إلى قوانين<sup>(٣)</sup> ، ونجد ان دستور الإمارات الاتحادي لم يخرج عن هذا الإطار إلا انه كان

(١) نصت على ذلك المادة ٢٨ / أولاً : (لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى ولا تعفى منها إلا بقانون ) دستور جمهورية العراق المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨/١٢/٢٠٠٥

(٢) نصت المادة ٦١ على (اداء الضرائب والتكاليف العامة واجب وفقاً للقانون) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ .

(٣) نصت المادة ١١٩ من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ على (إنشاء الضرائب وتعديلها أما الغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى احد من ادائها الا في الاحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف احد اداء غير ذلك من الضرائب او الرسوم الا في حدود القانون).

أكثر تفصيلاً في إبراز الجانب الاتحادي عندما يعد ان إمارات الاتحاد وحدة اقتصادية وجمركية، وفي المقابل نص على الالتزام بأداء التكاليف المالية تمثل واجبا على كل مواطن<sup>(١)</sup> ومن هنا فان للدولة الحق في فرض التكاليف المالية ومنها الرسوم العامة ولاسيما وان السيادة تمثل الأساس المسوغ لفرض الرسوم العامة على ما تقدمه الدولة من خدمات في مرافقها الاقتصادية والمرافق العامة كافة ذات الطابع الخدمي ، وهذا ما نص عليه قانون الطيران المدني الاتحادي للإمارات<sup>(٢)</sup>.

لذا فان النشاط الذي يمارس من الدولة في تقديم الخدمات المتعلقة بالطيران والملاحة الجوية يعد نشاطا اقتصاديا عاما يوجب وصف المجال التنظيمي له بالمرفق العام ، ويعني هذا أن يعد وحدة اقتصادية تمثل الدولة عند ممارسة النشاط الخدمي الذي تقدمه، وهنا يجدر فرض هذا السؤال : لماذا تفرض الرسوم العامة في مجال الخدمات الملاحية الجوية؟

تعد فرض الرسوم العامة عملية سيادية تمارسها الدولة على ما يقدم من خدمات من هيئات او مؤسسات عامة تابعة لها في حدود اقليم الدولة السياسي والجغرافي، ويمثل فرض الرسوم مقابل الخدمات في المطارات وحركة الملاحة الجوية بصورها المختلفة تطبيقاً واضحاً لمبدأ السيادة المالية للدولة وحققها في تحصيل موارد مالية أتاحها لها إقليمها الجغرافي، كما نجد ذلك واضحاً لدى منظمة الطيران المدني الدولية في قانونها الخاص بالطيران المدني الذي حددت فيه الاطار الجغرافي الذي تمارس الدولة سلطتها فيه من تنظيم ورقابة واشراف وما يتبع ذلك من تسهيلات واجراءات ومن ضمنها تقديم الخدمات وتحصيل الرسوم المقابلة لذلك ، وقد اكدت المنظمة التي انشئت عام ١٩٤٤ ذلك عندما تعد " ان كل المطارات المقامة في الدولة بكل ما فيها من مباني ومنشآت وما يتبع ذلك من وحدات خدمية يمثل مرفقاً عاماً"<sup>(٣)</sup>، ويعني هذا سريان القانون العام للدولة عند تنظيم النشاط الذي يمارسه هذا المرفق، ولو عدنا الى طبيعته القانونية لوجدناه مرفقاً عاماً تسري عليه احكام القانون العام للدولة .

(١) ينظر: المادتين ١١ و ٤٢ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ .

(٢) إذ نصت المادة (٢) منه على " للدولة السيادة الكاملة والمطلقة على الفضاء الجوي الذي يعلو إقليمها".

(٣) ينظر: الفقرات الواردة في مقدمة قانون منظمة الطيران المدني الدولية I.C.A.O .

ويعني هذا أحقية الدولة في فرض ما تشاء من رسوم مقابل ما تقدمه من خدمات بشكل يماثل أي مرفق عام آخر في داخل إقليم الدولة ان كان سكنيا ام تعليميا ام صحيا ، وقد اجاز قانون الطيران المدني لمنظمة الايكاو ذلك عندما نصّ على حق الدولة في تحديد مقدار البدلات - وهو هنا قد استخدم وصف البدلات - أي المقابل المادي نظير تقديم الخدمات ، وجاء موقف القانون العراقي مطابقا لذلك عندما يعد " ان جميع المطارات والمنشآت والمباني والأماكن والأجهزة والمعدات والمحطات السلكية واللاسلكية والمنارات التابعة لسلطات الطيران المدني من المرافق العامة<sup>(١)</sup> .

ينص القانون الإماراتي في تشريعه الخاص بالطيران المدني الإماراتي على إن " للدولة السيادة الكاملة والمطلقة على الفضاء الجوي الذي يعلو إقليمها"<sup>(٢)</sup> .

## المطلب الثاني

### أنواع الرسوم العامة

عند تناول الصور التي أخذت فيها القوانين محل المقارنة من حيث ماهية هذه الرسوم ومقابل أي خدمات تدفع، فضلا عن تفاوتها بين التفصيل والاختصار وإعطاء الأسس العامة التي على ضوءها تفرض الرسوم وقد استقر الفقه المالي على احوال تؤدي فيها الرسوم منها<sup>(٣)</sup> .

١- مقابل خدمة تقدمها الدولة اما من تلقاء نفسها او بناءً على طلب دافع الرسوم، وتكون هذه النوعية من الرسوم درجة الالتزام فيها نسبية بمعنى توفر الالتزام ليس قبل طلب الحصول على الخدمة وإنما في أثناء الطلب وبعده .

(١) نصت على ذلك المادة ١٧ من قانون الطيران المدني العراقي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ .

(٢) نصت على المادة (٢) من قانون الطيران المدني الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة النافذ.

(٣) ينظر: في ذلك د. محمد حلمي مراد ، مالية الدولة ، مطبعة نهضة ، مصر ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ١٢٥ ؛ د. محمد عبدالله العربي ، اصول علم المالية العامة والتشريع المالي ، الجزء الاول ، ط٢ ، القاهرة، ١٩٥٣ ، ص ٩٦ .

٢- رسوم مقابل إنفاق عام تصرفه الدولة تمكن الأفراد طالبي الخدمة الحصول على ما يرغبون من خدمات سواء لها علاقة بعملهم او ذات نفع خاص (شخصي)، وعادة الرسوم المدفوعة أغلبها في مرفق الطيران المدني وما يضمنه من خدمات وتسهيلات من تسيير للنقل والشحن ومنح للرخص والإجازات ، يمثل نشاطا يقوم به مرفق الطيران المدني ويستلزم في ذلك إنفاقا غير يسير يحتاج ضمن ما يحتاج من موارد - إلى تمويل، ولاسيما وان الاقتصاديات الآخذة بالنمو أغلبها تتعدد النفقات الحكومية فيها وتنوع وقد تركز في أحوال على قطاعات بعينها مما يؤدي الى التأثير على حجم الخدمات في قطاعات النقل ولاسيما في نطاق الطيران المدني - لذا تلجأ الإدارات المسؤولة عن تشغيل هذا المرفق إلى تنويع الرسوم وتعددتها بما يؤدي إلى الاسها في تمويل المرفق وتشغيله، ولاسيما إن كان هذا المرفق يمثل مطارا دولي الطابع ، تكون حركة الطيران الدولية فيه واسعة ، مما يجعل هذا المرفق يمثل حلقة مهمة من حلقات الاستثمار الوطني والأجنبي ، وعند النظر في القوانين - محل المقارنة - نجد ان قانون الطيران المدني العراقي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ والقوانين المعدلة له قد تناولت هذا الأمر بصورة متتالية آخذة بالاعتبار التغييرات الاقتصادية المؤثرة في تحديد أسعار الرسوم أو الأجور المقررة فضلاً عن المتغيرات السياسية التي قد تؤثر نحو إعفاء فئة أو صورة من الكيانات محل التنظيم من القانوني الخضوع للرسوم أو الأجور المقررة ، ويمكن أن نقسم الرسوم والأجور المفروضة بموجب القانون العراقي إلى صور عديدة هي:

#### أولاً : الرسوم مقابل السفر

وهذه الرسوم فرضها القانون على المسافرين (الأشخاص الطبيعية) الذين يستخدمون المطارات وقسمت على فئتين<sup>(١)</sup>:

(١) نصت على ذلك المادة (٩) من قانون تعديل قانون الطيران المدني العراقي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ والذي صدر بالرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٠، مع ملاحظة رمزية المبلغ المفروض وهو (٢٥٠) مائتان وخمسون ديناراً للمسافرين في داخل العراق ، (٥٠٠) خمسمائة دينار على من يسافر إلى المطارات العربية والأجنبية .

- ١- رسوم مقابل السفر في داخل مطارات الدولة، وهذه عادة تكون رسوما رمزية لا تقبض إلا بقصد تنظيم ممارسة هذه الخدمة.
- ٢- رسوم مقابل السفر بالطائرات المدنية الى مطارات العربية والأجنبية وقد كان المشرع العراقي قبل تعديل قانون الطيران المدني رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ يميز في الأسعار المفروضة بين المسافرين إلى المطارات العربية والمطارات الاجنبية .
- وتمثل هذه الرسوم التي اعطاها المشرع العراقي وصف الأجور، إجراء تقرره المرافق العامة - الحكومية - التي تقدم خدمات، وبغرض تنظيم تقديم هذه الخدمات تفرض هذه الرسوم وعادة ما تأخذ مظهرا تحريريا يوضح ماهية الرسم وارتباطه بالمرفق الذي تدفع مقابل خدماته هذه الأجور، لذا نجد المشرع العراقي قد الزم بوضع طابع يمثل دليلا على دفع الرسم أو الأجر المقرر على بطاقة السفر الخاصة بكل مسافر في الطيران المدني ، وتعد الإيرادات المحصلة عن طريق دفع قيمة هذه الطوابع إيرادات نهائية للخزينة العامة للدولة ، ويعدّ مثالا تقليديا لفكرة الرسم العام وشروطه كلها، وقد استثنى المشرع العراقي من دفع هذه الرسوم المنصوص عليها في قانون الطيران المدني العراقي النافذة فئات عديدة هي<sup>(١)</sup>:

#### أولا : الأشخاص الطبيعيون وهؤلاء نراهم بصورتين :

- ١- المسافرون العاديون الذين يمرون بالدولة ويكون بقاؤهم في داخل حدود المطار ولهم الخروج من المطار بشرط أن يحصلوا على موافقة بذلك .
- ٢- الأطفال الذين لا تتجاوز أعمارهم (١٢) اثني عشر عاماً .
- ثانيا : المسافرين الرسميون : وتتعدد أصنافهم هؤلاء ليكونوا مواطنين وحاملي جنسيات دول أخرى في حالات عديدة<sup>(٢)</sup>:

(١) نصت على ذلك المادة ١٣٥ من قانون الطيران المدني العراقي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ والمعدل.

(٢) نصت على ذلك المادة ١٣٦ من قانون الطيران المدني العراقي النافذ ، ونجد في هذا الاطار نجد ان الاتفاقية الخاصة بانسحاب القوات الامريكية من العراق قد نصت في المادة ٩ فقرة (٥) على اعفاء طائرات حكومة الولايات المتحدة والطائرات المدنية التي تعمل بموجب عقد مع وزارة الدفاع الامريكية ، تعفى من دفع الضرائب والرسوم الخاصة=

- ١- الموفدون من الدولة بمهام رسمية .
- ٢- الموفدون من جهات خيرية معترف بها قانوناً في داخل الدولة سواء سافروا في داخل الدولة ام خارجها بشرط ان يكون الغرض من الايفاد إنسانياً ، وقد الزم القانون ان تكون الجهة الخيرية ضمن الجهات الواردة ببيان تصدره سلطات الطيران المدني وتكون هذه البيانات متغيرة عادة بين فترة وأخرى.
- ٣- الموفدون التابعون لجامعة الدول العربية وهيئة الأمم المتحدة بحسب دون باقي المنظمات والوكالات الإقليمية أو الدولية .
- ٤- أعضاء السلك الدبلوماسي على وفق الاتفاقيات المتعلقة بالحصانة للهيئات الدبلوماسية ويلحقهم في ذلك أزواجهم وأولادهم ، وقد اشترط القانون العراقي في هذه الحالة وجود مبدأ المعاملة بالمثل من الدولة التي يتبعونها ويؤيد هذا التعامل شهادة مؤيدة من قبل وزير الخارجية في الدولة .
- ٥- كل من يستضاف من الوزارات المختصة من وفود اجنبية .
- ٦- المعفون بموجب اتفاقيات تعقد وتكون الدولة طرفاً فيها ، وهنا نجد ان الاتفاقية المعقودة هي اتفاقية دولية ، توجد فيها دول عديدة من بينها الدول الداخلة في الاتفاقية مع العراق فحسب .

**ثانياً :** الأجور مقابل خدمات الترخيص والتصديق<sup>(١)</sup> وتدفع هذه الأجور من الأشخاص الذين يطلبون الحصول على إجازة او شهادة لها علاقة بمرفق الطيران المدني كما في إجازات ممارسة الطيران او شهادات تدريبية تؤيد ذلك وما يدفع مقابل تحديد هذه الرخص والإجازات والشهادات، فضلاً عن الأجور المدفوعة عن تصديق أي من هذه الوثائق اذا كانت صادرة من دولة اجنبية .

بالتحليق والملاحة الجوية والهبوط او الانتظار في المطارات المدارة من الحكومة العراقية ينظر نص اتفاقية انسحاب القوات الامريكية من العراق لعام ٢٠٠٨ .

(١) نصت على ذلك المادة ١٣٨ من قانون الطيران المدني العراقي النافذ والمعدل بالقانون بالرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٠ .

اما القانون المصري فنجد انه كما ذكر سابقاً لم يكتفي بالنص العام في قانون الطيران المدني بل اصدر قانوناً خاصاً بذلك.

وقد تنوعت الرسوم بقدر تنوع الخدمات المقدمة وفي المرافق والمنشآت كافة التي تقوم في المطارات العامة، حتى فرض الرسوم على المطارات الخاصة<sup>(١)</sup>، فضلاً عن ذلك فرض رسوم على اصدار الترخيص أو تجديده بممارسة نشاط النقل الجوي او الطيران العام بما في ذلك الاشغال الجوية، ويوضح هذا اتجاه المشرع المصري الى النص على تفصيلات انشطة الطيران المدني كافة بكل ما يضمنه من فواصل ، وقد فرضت رسوم على اعمال وانشطة متنوعة بعضها تأهيلي وبعضها تطويري كما في فرض الرسوم على البرامج التي تطبق لإصلاح الطائرات بعد الحوادث، فضلاً عن فرض رسم على طلبات الحصول على نسخ من تحقيق الحادث او واقعة الطائرات او حتى طلب الحصول على تقرير نهائي بذلك<sup>(٢)</sup>، فضلاً عن الخدمات ذات الطابع التدريبي إذ فرضت رسوم عليها تختص بالترخيص للمعاهد واعتمادها ومراكز تعلم الطيران المدني<sup>(٣)</sup>.

ويلحظ تنوع الرسوم المفروضة لسعة الخدمات المقدمة وتنوعها من مرفق الطيران المدني ونجد انه قد يصل الى فرض رسم يمثل التزام من الدافع بعدم تجاوز مستوى الضوضاء المحددة على وفق قانون الطيران المدني المصري النافذ ويصل حد الرسم الى نسبة ٥٠٪ من مقدار الرسم المفروض على شهادة الصلاحية الممنوحة للطائرات المدنية<sup>(٤)</sup>.

(١) إذ فرض رسم على المهابط الخاصة ، الى جانب الرسوم المدفوعة مقابل اصدار او تجديد الترخيص باستخدام المطار سنوياً ولحد خمسون الف جنيه سنوياً نصت على ذلك المادة(١) من قانون ٩٣ لسنة ٢٠٠٣ الخاص بفرض الرسوم مقابل الخدمات المقدمة من الطيران المدني المصري .

(٢) نصت على ذلك المادة (٦) من قانون ٩٣ لسنة ٢٠٠٣ المصري النافذ ، المصدر السابق

(٣) نصت على ذلك المادة (٧) ، القانون ذاته .

(٤) نصت على ذلك المادة (٨) من القانون ذاته .

وعند الرجوع إلى قانون الطيران المدني الاماراتي رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١ فقد حدد القانون الرسوم الخاصة بالأنشطة التي تتعلق بمرفق الطيران المدني وقد تناولتها بشكل مفصل على وفق ما يأتي:

١- الرسوم الخاصة بالترخيص للطائرات، ويمنح هذا الترخيص للطائرات على وفق مواصفات محددة وكما يأتي:<sup>(١)</sup>.

أ- تحديد رسوم للسماح للطائرات ضمن حمولة محددة ، وهنا تختلف الأوزان بحسب النظم الصادرة لذلك التي قررت تفاوتاً في الرسوم ما بين ٤٠,٠٠٠ الف درهم الى ٦٠,٠٠٠ الف درهم لذا نجد ان الطائرات ضمن حمولة لا تتجاوز الـ ٧٠٠ كغم والمرخص لها نقل المسافرين من تسعة عشر مسافراً فأكثر، في حين يقل الرسم اذا كانت العمولة وبالوزن ذاته، الا ان عدد المسافرين المقرر نقلهم في الطائرات لا يتجاوز الـ تسعة عشر راكباً، وهذا يعني ان الأساس المعتمد في تحديد سعر الرسوم العامة في القانون الإماراتي كان وزن الحمولة ، وعلى أساس عدد الركاب لاحتساب الكلفة وان يكون الأساس المحتسب لتحديد سعر الرسم هو وزن الحمولة او البضاعة المشحونة في حالات الطائرات المخصصة لشحن البضائع وهذه قدرت الرسوم العام فيها بـ ٦٠,٠٠٠ ستين ألف درهم.

ب- تحديد رسوم ترخيص أو منح إجازات للمطارات في داخل الدولة حتى في حالة تجديد منح الرخصة او الإجازة .

ج- رسوم مقابل الخدمات ذات الطابع الفني التي يقدمها مرفق الطيران المدني ، سواء الخدمات المقدمة لصيانة الطائرات وكل ما يدخل في هذا المفهوم من خدمات متعددة

(١) ينظر لوائح الطيران المدني في الامارات على موقع الهيئة العامة للطيران المدني الاماراتي

GCAA / رسوم رسومات الخدمات :

[www.gcaa.gov.ae/epublication](http://www.gcaa.gov.ae/epublication)



د - رسوم مقابل منح الصلاحية لممارسة الطيران بالنسبة للطائرات العاملة ، او حتى صلاحية الطائرات للطيران من عدمه وتجديد هذه الشهادات ، وكل تعبير يتعلق بالشهادات الصادرة ولاسيما فيما يتعلق بتعديل اوصاف الشهادات الممنوحة .

هـ - الرسوم الخاصة بالطائرات المجازة من الجهات المشرفة على الطيران المدني، على وفق المستوى المقرر دولياً والرسوم الخاصة بخدمات المراقبة والسيطرة من سلطات المطارات المدنية داخل الدولة .

و - الرسوم المدفوعة مقابل نقل البضائع الخطرة ، سواء للسماح بنقل البضائع ام لتجديد الترخيص بنقل هذه البضائع، والمقصود بالبضائع الخطرة dangerous goods هي تلك البضائع التي نصّ عليها قانون الطيران المدني الإماراتي<sup>(١)</sup>، ومنع شحنها على متن الطائرات المستعملة لمطارات الدولة، الا انه في المقابل سمح بنقل هذه البضائع اذا حصلت على تصريح مسبق من الهيئة العامة للطيران المدني على وفق الشروط التي تحددها السلطة المختصة ، هيئة الطيران المدني في ممارسة سلطة الرقابة والاشراف على حركات الطيران وكل ما يحتويه ذلك من اشياء واشخاص<sup>(٢)</sup>.

(١) نصت على هذه البضائع المادة ١٣ / الباب الاول - من قانون الطيران المدني الاماراتي النافذ.

(٢) وقد حدد القانون السوداني البضائع الخطرة على وفق الآتي (الاسلحة البيضاء والعصي والغازات المعبأ تحت الضغط، المواد السائلة القابلة للاشتعال، المواد الممغنطة ، المواد المؤكسدة ، المواد السامة والمعدية والجراثيم ،المواد الحارقة والاكلة والمخترقة ، الجثث وبموجب الشروط الخاصة بالنقل ، الحيوانات والحشرات الا بعد اتخاذ الاحتياطات اللازمة لتأمين سلامة الرحلة وتأمين صحة الركاب وسلامتهم ،أي اشياء اخرى تحظر السلطة نقلها بموجب امر تصدره ) انظر المادة ٤٩ / أ- الفصل الخامس من قانون سلامة الطيران المدني السوداني لسنة ٢٠١٠.

٢- الرسوم الخاصة بالأشخاص<sup>(١)</sup> والمقصود بذلك الذين لهم علاقة بتقديم او ممارسة الأنشطة التي تتعلق بالطيران من فئات أفراد طاقم الطيران ومهندسو الطيران وما يلزمون به من الحصول على شهادات واجازات وتراخيص بممارسة مهنتهم وما يلحق ذلك من تجديد لهذه الوثائق .

وهناك نوعية أخرى من الرسوم تفرض على استغلال المطارات او استغلال مرفق الطيران المدني بمنح الرخص للنوادي ومراكز تدريب الطيران التي تمارس وتدرب الطيران داخل الدولة .

وفي المقابل نجد ان قانون الطيران المدني الاماراتي النافذ قد اعفى فئات حدها من الخضوع لنظام الرسوم ، وقد استند الى معيارين رئيسيين في تقرير الإعفاءات ، الأول : المعيار الخاص بتبعية الطائرات إلى جهات حكومية وطنية سواء للدولة أم للإمارات بصورة منفصلة مع اشتراط ألا تكون مخصصة لممارسة أعمال تجارية على وفق مقابل او اجر محدد، ويعني هذا نفي تجارية أعمال الطيران الممارسة وفي النطاق ذاته تعفى الطائرات التابعة للمنظمات الإقليمية الدولية وقد كان القانون الإماراتي شاملاً عندما سمي هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، فضلاً عن جامعة الدول العربية وما تبعها من وكالات متخصصة<sup>(٢)</sup> .

أما المعيار الثاني : فهو معيار ممارسة الأعمال غير التجارية التي لا يقصد فيها الحصول على أرباح أو منافع مادية ، وقد سماها القانون الإماراتي بالطائرات المستخدمة في أنشطة الإسعاف والإنقاذ سواء تابعة لجهات حكومية كما في طائرات الهلال الأحمر والصليب الأحمر أم هيئات خاصة<sup>(٣)</sup> ، وقد فتح القانون الباب أمام إضافة أي نوع آخر بيد مجلس الوزراء ليقدر إعفاء أية فئة من غير ما ذكر في أعلاه .

(١) نص على ذلك نظام رسوم الخدمات الاماراتي المنشور على موقع هيئة الطيران المدني الاماراتي ، مصدر سابق.

(٢) ينظر: المادة ٦٦ من قانون الطيران المدني الاماراتي النافذ(الفقرات أ - ب - ج - د).

(٣) ينظر: الفقرة (هـ) من المادة ( ٦٦ ) من قانون الطيران المدني الاماراتي النافذ .

## المبحث الثاني

### قواعد فرض الرسوم العامة وآليات تحصيلها

لتحديد ماهية القواعد الذي يجب على الدولة الأخذ بها عندما تريد إصدار قانون يختص بالرسوم العامة، فلا بد من الأخذ بها لضمان فاعلية المورد ونجاح فرضه ولاسيما عند تنفيذ القانون وتحصيل الرسوم، فضلاً عن تحديد الآليات المتبعة عند التحصيل وما يجب على الدولة أن تعتمد عند اعتماد الآليات والطرائق المتبعة لتحصيله، وهذا ما يتناوله المبحث في المطلبين الآتيين.

### المطلب الأول

#### قواعد فرض الرسوم

يعد موضوع تحديد مقدار الرسم والمرفق أو النشاط الذي سيفرضه والآلية التي ستجري أمراً تستقل به الدولة، ولاسيما السلطة التشريعية لتأكيد لمبدأ قانونية التكاليف والأعباء المالية المفروضة في داخل الدولة، إذ لا تكليف مالي من بدون اسس قانونية سواء دستورية أم تشريعية وما يتبع ذلك من تشريعات نوعية أو لوائح ونظم وتعليمات تفسر التفاصيل الفنية والتنظيمية الخاصة بتطبيق القانون وتوضيحها.

وللوصول لهذه المرحلة، يستدعي الأمر تحديد القواعد التي تأخذها الدول بالاعتبار عندما تروم وضع قانون بالرسوم العامة، فعلى الرغم من محدودية دور الرسم العام من حيث الحصيلة والتأثير في المجموع العام لإيرادات الدولة، إلا أنه يبقى مورداً ذو طبيعة سيادية من حيث الفرض، ويمكن القول أن أهم القواعد التي يجب أن تؤخذ بالاعتبار هي:

أولاً: قانونية الرسوم العامة، والمقصود بذلك أن يصدر الرسم في صيغة قانونية إن كانت من حيث الشكل (النموذج القانوني التقليدي مقدمة ومتمن القانون) أو من حيث المحتوى على وفق نصوص قانونية أمرت تحتوي عنصرَي الفرض والجزاء أو الفرض لوحده أو الجزاء لوحده من دون اشتراط التلازم، وهذا أمر واجب الحدوث لاعتبارين رئيسيين هما:

أ- تدعيم موقف الدولة والسلطة التنفيذية في مشروعية الاجراءات التي تنفذها الخاصة بتحديد الرسوم وجبايتها .

ب- ضمان حق دافع الرسم والحاصل على الخدمة في عدم المعاملة بصورة تعسفية رهنا للأهواء الشخصية لمنفذي الاجراء الاداري الخاص بتحصيل الرسم، ويؤدي هذا في الاعتبارين كليهما الى جدية السلطة التنفيذية في تقديم الخدمات العامة التي تطلب عنها مقابلا ماديا، ومن جهة اخرى الزام طالب الخدمة باحترام عمل السلطة التنفيذية واشعار السلطة بان الفرد جزء من الاجزاء او الوحدات الاقتصادية التي تسهم على وفق الصالح العام في تحمل الاعباء العامة، وسينعكس هذا تلقائياً في خلق بيئة ومجتمع يحترم القوانين لا خوفاً من العقاب وانما لأهمية النظام .

ثانياً: قاعدة التناسب بين سعر الرسم وكلفة الخدمة المقدمة، وتعد هذه من القواعد التقليدية التي كتب فيها فقهاء المالية بشكل عام ، ان الاساس الذي تنطلق منه هذه القاعدة ان غرض المرفق العام من فرض الرسم العام ليس مجرد ممارسة الادارة لسلطاتها او ممارسة الحكومة الرسم لسيادتها على الاقليم الجغرافي ، وانما القصد من ذلك ان يحقق المرفق الغرض الذي من اجله أنشئ ، فمرفق الطيران المدني بما يضمنه من مطارات ومرافق تقدم الخدمات الفنية، وملاحق اخرى ليس القصد منه الا تقديم الخدمات الخاصة بتسهيل السفر واتخاذ الطائرات وسيلة لذلك لذا فان الغرض من فرض الرسم العام هو تقديم الخدمة، لذا فيجب الربط بين مقدار الرسم المحدد والخدمة المقدمة سواء من حيث مقدار النفقات التي كلفت المرفق لتقديمها الى المسافرين، ولاسيما في نطاق المطارات ذات البعد الدولي والتي لا تُعد مطارات محلية بل هي اشبه بمنافذ تسهل حركة التجارة والنقل العالمي لذا فان الرسم في هذه الحالة يجب أن يأخذ بالاعتبار التكاليف المالية المصروفة لتقديم الخدمة بمستوى عالٍ على وفق نظم ادارية وتنفيذية متطورة .

ولكن هل يعني هذا ان اسعار الرسوم العامة ستكون كبيرة وعالية قياسا بالنفقات التي تكلف الدولة لتقديم الخدمة الخاصة بأنشطة الطيران المدني ، ان مرفق الطيران هو مرفق خدمي ومن ثم فان الغرض المالي ليس هو المقصود اصلا من اقامة هكذا مرفق ، واذا اوجد الغرض المالي وخاصة في اطار المطارات دولية الحركة فانه لا ينعكس ذلك بشكل كبير على مقدار او اسعار الرسوم المقررة ، بل ان الامر قد يدفع بالدول الى الحصول على صور اخرى من التمويل او الإيرادات المتأتية من مرفق الطيران كما هي الحال في بدلات

التأجير المقررة في قانون الطيران المدني العراقي<sup>(١)</sup>، والذكر، ان منظمة الطيران المدني الدولية "I.C.A.O" قد تعد ان من الضروري ان تأخذ الدول الأعضاء في المنظمة بقاعدة التناسب بين سعر الرسم وكلفة الخدمة المقدمة ، ويكون ذلك على وفق الأسس الآتية<sup>(٢)</sup>:

١- عند احتساب الكلفة التي تعد اساساً لسعر الرسم ، فانه يؤخذ بالكلفة الاجمالية للخدمات المقدمة كافة (الخدمات الرئيسية والخدمات المساعدة) ويؤخذ لاحتساب ذلك مقدار تكلفة رأس المال وما يقابل اندثار الأصول المادية ، مع احتساب تكاليف الصيانة وأعمال الإدارة والتنظيم الإداري .

٢- وعند تحديد الرسوم المتعلقة بهبوط الطائرات في المطارات ، فانه لاحتساب كلفة الرسم يجب الأخذ بأساس وزن الطائرة لتحديد السعر وهذا ما نجده واضحا بشكل بين في الرسوم التي فرضها قانون الطيران المدني الإماراتي النافذ واللوائح الصادرة بصورة الرسوم مقابل خدمات الطيران والملاحة الجوية .

٣- يكون دفع الرسوم بعملة الدولة عادة، الا في الأحوال الاستثنائية التي قد تؤثر على احتساب سعر الرسم قياسا لكلفة الخدمة ، عندها للدولة أن تقبل دفع الرسم بعملة اجنبية (أي دفع قيمة البطاقة المبيعة المحلية بما يعادلها بالعملة الأخرى) .

(١) إذ قرت المادة (٣٩) قانون الطيران المدني العراقي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ مقابل استعمال المطارات المفتوحة للاستعمال العام او إشغال اجزاء منها ، تحديد الايجارات للمكاتب والمخازن والأراضي التي تقع ضمن منطقة مطارات الدولة او التابعة لها وتسمى طريقة تأجيرها .

(٢) أوصى مجلس منظمة الطيران المدني الدولية بهذه الاسس في مؤتمر اقتصاديات المطارات وخدمات الملاحة الجوية في مونتريال / كندا في عام ٢٠٠٨ ، وقد سبقه كذلك في الوثيقة الصادرة من منظمة الطيران المدني الدولية والخاصة باحتساب مقابل الخدمات والملاحة الجوية وتنظيمها على العنوان الآتي:

Icos policies on charges for airports and air navigation services,  
7th edition ,I.C.A.O, 2009, P7 .

ثالثا : مراعاة مبادئ العدالة والمساواة عند فرض الرسوم مقابل خدمات المطارات والملاحة الجوية ، والمقصود بذلك عدم التمييز سواء بين الرسوم المقررة لخدمات النقل الجوي والرسوم المقررة مقابل خدمات الصور الأخرى من النقل سواء البري او البحري ، ومن جهة أخرى مراعاة المعنى ذاته عند تحصيل الرسوم من الركاب او المستخدمين لهذا المرفق وهذا أمر تؤكد قواعد المساواة والعدالة وعدم التمييز بين الأفراد على أساس الجنس او الدين او الاعتبارات التي تمثل فوارق في الأفراد .

رابعا : الاخذ بالاعتبار التقديم التقني في طرائق تحصيل التكاليف المالية ووسائلها والمواد المستحصلة لذلك سواء النقود الالكترونية وبطاقات الاعتماد وما شابه ذلك، تسهيلات لمهام ادارة المطار والعاملين فيه من تأمين الحصول على حصيلة الرسوم وما يضمنه ذلك من استخدام وسائل دقيقة تؤدي الى تحقيق الاغراض التي من اجلها فرضت هذه الرسوم .

ونجد في المقابل موقفاً مميزاً للمشرع المصري في قانون رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٣ والخاص بفرض رسوم مقابل خدمات الطيران المدني الذي تضمن مجموعة القواعد المؤسسة لفرض الرسوم العامة من ذلك :

أ- تحديد مجلس يسمى المجلس الاعلى لتسعير الخدمات، الذي اعطاه القانون من ابداء الرأي في تحديد اسعار بعض الرسوم وتقدير مقابل خدمات الطيران المدني .

ب- لا يعني هذا التحديد السابق ان هناك قواعد موحدة لتحديد مقدار الرسم وقواعد تحصيل الرسم وانما الامر رهن بقرار اداري يصدره وزير الطيران المدني يحدد فئات الرسم وقواعد تحصيل الرسم الخاص بالطلبات المقدمة من أية شركة او منشأة للنقل الجوي او للأشغال الجوية والنص هنا جاء مطلقاً بمعنى الاشخاص المعنوية العامة والخاصة على حد سواء <sup>(١)</sup> .

ج- الاخذ بمبدأ المعاملة بالمثل، بمنح الصلاحية لوزير الطيران المدني المصري بذلك وتكون على وفق ما يأتي <sup>(٢)</sup> :

(١) نصت على ذلك المادة (٣) من قانون ٩٣ لسنة ٢٠٠٣ المصري النافذ .

(٢) ينظر المادة (٥) من القانون ذاته .

- ١- تكون المعاملة بالمثل بين شركة وطنية عامة (مصر للطيران والشركات التابعة لها) وبين شركة او منشأة نقل أجنبية .
- ٢- يكون مبدأ المعاملة بالمثل منفصلاً وحدوده واضحة ، فنجد أنه قد قرر سريان هذا المبدأ في الخدمة الأرضية لطائراتها فحسب.
- ٣- يقع مبدأ المعاملة بالمثل على الترخيص في الخدمات لطائرات هذه الشركات أو منشأة النقل الجوي بعينها ، وتكون مقابل الترخيص محدداً بقرار من وزير الطيران المدني بعد أخذ رأي رئيس المجلس الأعلى للتسعير الذي سبق ذكره .

## المطلب الثاني

### آليات تحصيل الرسم العام

إن فرض الرسم العام كما ذكر سابقاً إجراء قانوني تقوم به الدولة استناداً إلى قانون أو قانون يفرض لهذا الخصوص ، وهذا يجعل الرسم العام من حيث أساس الفرض يستند الى سيادة الدولة ومركزها القانوني إلا انه في المقابل يبرز مفهوم ساد في المالية العامة المعاصرة وهو في ماهية هذا الإيراد هل هو سيادي مركزي أم إقليمي محلي، للشكل الدستوري الذي تتخذه الدولة الذي أبرز وجود مجموعة من الإيرادات العامة تعدّ سيادية من حيث التحصيل والمآل النهائي للخزينة العامة للدولة، وإيرادات عدت محلية في إطار المحافظات او الأقاليم او بحسب الوصف الذي تتبعه الدولة في تقسيمها الإداري .

فألى أي طرف يمكن أن يعد الرسم العام منضمّاً إليه وعلى وفق أي معيار، تمهيداً لتحديد الجهة التي تتولى تحصيل الرسم وتوريده إلى السلطات المحلية ام السلطات الاتحادية؟

لا نجد هذا السؤال صعوبة في الإجابة عليه عند تناول دولة ما لا تأخذ بالنظام الاتحادي سياسياً وباللامركزية الإدارية (إدارياً) ، فالإيرادات تعدّ عامة في الدولة البسيطة كما هي الحال في مصر، وعلى الرغم من وجود مفهوم السيادة والمحلية للحصيلة في الإيراد كذلك ، إلا ان الأمر هن بالتنظيم القانوني لهذه الموارد ، فالموارد السيادية كل ما تحصل عليه الدولة جبراً من الأفراد لما لها من حق السيادة في فرض الضرائب والرسوم العامة والغرامات فضلاً عن الإيرادات العامة الأخرى (من موارد طبيعية وعائدات استثمارية ..).

أما في الدولة الاتحادية كما هي الحال في العراق فان الإيرادات السيادية فهي إيرادات تحصل عليها السلطات الاتحادية(المركزية إداريا) وسميت اتحادية للتمييز عن الإيرادات المحلية التي تحصل عليها الهيئات المحلية حسب التنظيم القانوني لها، نجد في العراق أن الإيرادات السيادية هي التي توّول إلى الخزينة الاتحادية (العامة) للدولة ، وتتمثل في مجموعة من المصادر تمثل طبيعة مشتركة وذات مردود مالي غزير كما في الموارد الطبيعية (النفط ..) والمنح والمساعدات والقروض الدولية ويظهر ذلك من تخصيص الموازنة الاتحادية للدولة العراقية التي تظهر فيها سيادة موارد النفط واعتماد الموازنة العامة للدولة عليها وقد تصل في ذلك إلى نسبة ٩٢٪<sup>(١)</sup>، أما الرسوم فنجد إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يورد نصاً صريحاً بهذا الخصوص ، إلا انه يمكن الأخذ بما ورد في نص المادة ٣/١٢١ التي تناولت الصورتين معاً (الإيرادات الاتحادية والإيرادات المحلية) بالنص على " تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المستحصلة اتحادياً تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها مع الأخذ بنظر الاعتبار مواردها وحاجاتها ونسبة السكان فيها " .

يؤدي هذا النص إلى القول بأن يعد الرسم العام من حيث الحصيلة وليس الفرض إيرادات محلية فالنص جاء مطلقاً اذ تضمن مضمونين للاستناد الى محلية الرسم العام .

١- معيار التحصيل ، فالجهة التي تتولى تحصيل المورد بالمطلق ان كانت اتحادية او مركزية يعد الايراد كذلك على ان تخصص هذه الإيرادات حصص عادلة للأقاليم والمحافظات والعدالة هنا رهن بما تضمنته المادة من مقاييس لذلك (موارد الأقاليم او المحافظات، وحاجات الإقليم، والحجم السكاني) إلا أننا في المقابل نجد المواد ١١٤، ١١٥ و ١١٥ الخاصة بتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية والاقليم قد حددت الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية ولاسيما المادة ١١٠ ادخل فيها رسم السياسة المالية ويعني هذا وضع الخطط والسياسات الخاصة بالشؤون المالية للدولة ومنها سياسة الدولة الخاصة بمواردها المالية، اما المادة ١١٤ اولا فتكلمت عن الاختصاصات المشتركة بين الاتحاد والإقليم في إدارة الكمارك والادارة هنا مفهوم

(1) Christopher M. Blanchard, ,Iraq : Oil and Gas Legislation ,revenue sharing and U.S policy, Congressional Research service.p;2.



أكثر فني وتدخلي من رسم السياسة المالية مما يعني ان تعد عائديه الرسم العام للإقليم او الولاية وارد وليس من شيء يمنع ذلك.

٢- الإشارة في نص المادة ١٢١/ثالثا الى موارد الإقليم او المحافظة المحلية وفي هذا إشارة يمكن الاخذ بها للتأسيس على محلية الرسوم العامة في كونه محلها من حيث التحصيل وتوزيعه على وفق الهيكلية الإدارية للدولة على الأجزاء او التقسيمات المحلية وليس الاتحادية.

والمقصود بالمحلية ، تولي الهيئات المحلية وهي وحدات إقليمية تخصص في ادارة مصالحها المحلية في حدود النطاق الجغرافي على وفق القانون، ونجد أن قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم العراقي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ قد نظم ممارسة هذه الوحدات الإدارية لاختصاصاتها ولاسيما في شؤون الموارد المالية بان منحها الحق في تنظيم شؤونها الإدارية والمالية وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥<sup>(١)</sup> .

وقد زاد على ذلك ذات القانون المشار اليه أعلاه في المادة (٢٢) منه بالنص على احقية كل وحدة ادارية وفي سبيل ممارسة أعمالها استيفاء الضرائب والرسوم والأجور على وفق أحكام القوانين الاتحادية النافذة فضلاً عن الإعانات والمنح الحكومية وما يمارسه هذا الصندوق من استثمارات والعوائد الناجمة عن ذلك .

أما قانون الطيران المدني الاتحادي لدولة الإمارات العربية الاتحادية رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١، فنجد أن المادتين ٦٦، ٦٥ كليهما الخاصتين بموضوع الرسوم العامة مقابل خدمات الطيران المدني لم تتطرق لتفاصيل التحصيل والمأل النهائي لحصيلة الرسوم المحققة واستناداً إلى ما أورده دستور الإمارات الذي سبق ذكره في أن تعد الإمارات جميعها وحدة اقتصادية وجمركية واحدة، مما يعني ان سلطة إصدار القوانين الخاصة بفرض الرسوم العامة وان الحصيلة تورد الى الخزانة الاتحادية لدولة الإمارات اتفاقاً والمفهوم الاتحادي السائد في دولة الإمارات العربية المتحدة، ولا يمنع هذا من وجود مفهوم الكيان القانوني ضمن مرفق الطيران المدني العام في الامارات الذي ينحى المنحى الاستثماري الذاتي والذي لا يخرج عن إطار الأهداف التي تسعى

(١) نصت على ذلك المادة ٧- الفقرة ثالثا من قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨.

لها المرافق العامة في للاستفادة من الموارد التمويلية العامة - ومنها الرسوم العامة - تطوير مرفق الطيران المدني في الإمارات .

## الخاتمة

### الاستنتاجات:

يمكن الخروج بجملة من النتائج من هذا البحث وتدرج على وفق ما يأتي :

- ١- لقد تفاوتت قوانين الطيران المدنية فيما بينها في استعمال مصطلح الرسم لدلالات متعددة، إذ أستخدم القانون العراقي وصف الرسم في قانون ١٤٨ لسنة ١٩٧٤، ليختص بخدمة تسهيل السفر للمسافرين من الاشخاص الطبيعية ، الا انه عاد في العام ٢٠٠٠ بالقانون رقم (٥٥) ليلغي وصف الرسم ويحل محلها الاجر في استخدام غير موفق في المعنى او المضمون الموضوعي للرسم او الاجر فلا اتفاق بين الأثنين .
- أما القانون الاماراتي فنجد انه في النصوص العربية منه قد استخدم أوصاف الرسم في مراحل وواجه متعددة، وكان متنوعاً بطريقة توضح الجانب التفصيلي منه في تحديد الخدمات سواء التي تقدم الى الاشخاص الطبيعية او ذات الطبيعة الفنية الحية.
- ٢- لقد أستخدم القانون الاماراتي الخاص بالطيران على موقع الهيئة الذي أستخدم وصف Fee للدلالة على الرسم وفي ذلك اتفاق في المفهوم من حيث الدلالة الشكلية والموضوعية في القانون الاماراتي.
- ٣- تعدد أغراض فرض الرسوم العامة في نطاق خدمات الطيران المدني، فالغرض التمويلي حاضر في هذا المرفق وان كان في نطاق محلي يختص به المرفق الا ان هذا لا يمنع من الاستفادة التمويلية من حصيلة الرسوم ولاسيما في اطار الدولة التي تعد مطاراتها دولية الطابع وفيها حركة واسعة للطيران والنقل الجوي.
- الا ان الاساس في فرض الرسم العام تنظيم تقديم الخدمة نجد ذاتها وفرض قواعد عمل وشروط ، فالاصل تقديم الخدمة ان لولاها لما فرض الرسم العام .
- ٤- اتفقت القوانين محل المقارنة في ماهية الفئات التي تعفى من دفع الرسوم العامة في اطار مرفق الطيران المدني ، وزاد القانون العراقي على ذلك عندما نصت الاتفاقية الخاصة بانسحاب القوات الامريكية من العراق على اعفاء الطائرات الامريكية الرسمية

والمتعاقد مع وزارة الدفاع الامريكية من دفع الرسوم الخاصة بـ صور الخدمات كافة التي تقدمها المطارات المدنية العراقية .

٥- تفرض الرسوم العامة في اطار الخدمات المقدمة من المطارات المدنية استناداً الى قواعد بعضها اشارت لها منظمة الطيران المدني الدولية I.C.A.O كما في الاخذ بقاعدة احتساب سعر الرسم على وفق كلفة الخدمة المقدمة وعلى وفق معايير مادية وفنية وقواعد فقهية تتمثل في قانونية الرسوم العامة وضرورة النص عليها ساء من حيث الاصل الدستوري ام حيث التشريعات الداخلية واللوائح والانظمة بشكل يمثل ضماناً مزدوجاً لطالبي الخدمة ولمقدمي الخدمة في آن واحد.

### التوصيات:

توصية المشرع العراقي بإصدار قانون جديد على الرغم من جودة القانون العراقي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ وشموله لمعظم القواعد التي أخذت بها القوانين محل المقارنة، إلا إن الدعوة إلى إصدار القانون تنبع من الرغبة في الإحاطة بالمستجدات التشريعية وخاصة ما أوجدته منظمة الطيران المدني في نطاق أسس فرض الرسوم العامة وما أكدت عليه منظمة الطيران المدني الدولية I.C.A.O من آليات ، إلا انه يبقى محل التشريع العراقي قاصراً في بعض الجوانب عن الإحاطة بالمتغيرات الحديثة والتطور العلمي والتقني الذي أسهم في تحسين نوعية الخدمة المقدمة وتغييرها في مرفق الطيران المدني على المستوى الدولي، ولاسيما أن آخر قانون معدّل لقانون الطيران المدني العراقي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ قد صدر بالرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٠ واختص بتحديد الرسوم (الأجور) للسفر في داخل المطارات الداخلية والى المطارات العربية والأجنبية .

### قائمة المصادر

#### أولاً : الكتب

- ١- القواميس والمعاجم
- ٢- علي بن هادي وآخرون ، القاموس الجديد ، الشركة التونسية للتوزيع ، تونس ، ١٩٨٠.
- ٣- المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة العشرون، دار المشرق ، بيروت، ١٩٦٩.

٣- قاموس الجيب في الاقتصاد والتجارة انكليزي عربي، دائرة المعاجم ، بيروت، ١٩٩٩

#### ب- كتب المالية العامة والضرائب

- ١- د. فاطمة السويسي ، المالية العامة - موازنة الضرائب ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان ، ٢٠٠٥.
- ٢- د. محمد حليم عبدالكريم ، الوسيط في علم المالية العامة ، دار أبو المجد ، القاهرة ، ١٩٨٩.
- ٣- د. محمد حلمي مراد ، مالية الدولة ، مطبعة نهضة ، مصر ، القاهرة ، ١٩٦٧.
- ٤- د. محمد عبدالله العربي ، أصول علم المالية العامة والتشريع المالي ، الجزء الأول ، ط٢ ، القاهرة، ١٩٥٣.

#### ثانيا : التشريعات الوطنية الدولية

- ١- قانون الطيران المدني العراقي رقم ١٤٨ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته .
- ٢- قانون الطيران المدني الاتحادي الإماراتي رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١ .
- ٣- قانون الرسوم ومقابل خدمات الطيران المدني المصري رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٣ .
- ٤- قانون سلامة الطيران المدني السوداني لسنة ٢٠١٠ .
- ٥- انظر لوائح الطيران المدني في الإمارات على موقع الهيئة العامة للطيران المدني الإماراتي GCAA :

[www.gcaa.gov.ae/epublication](http://www.gcaa.gov.ae/epublication)

- ٦- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ النافذ .
- ٧- دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١ النافذ .
- ٨- دستور جمهورية العراق ، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ في ٢٨/١٢/٢٠٠٥ .
- ٩- قانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم العراقي رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

## المصادر باللغة الانكليزية

- 1- ICAOS policies on charges for airports and air navigation services, 7th edition ,I.C.A.O, 2004.
- 2- Cambridge Learners dictionary , Camb , university press.
- 3- International Civil Aviation Conference: Final Act and Appendixes, the American journal of international law vol 39.no.2.Americanh association of international law. April 1945.
- 4- Christopher M. Blanchard, Congressional research service ,IRAQ :oil and gas legislation revenue sharing and U.S policy.2009.