

نظام حقوقی حاکم بر نظارت بر اماکن گردشگری در حقوق ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۴/۲۵ | تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۱۷

امیر احسانی^۱

محسن طهماسبی^۲

چکیده

امروزه به گردشگری به عنوان یکی از مؤلفه‌های توسعه نگریسته می‌شود. دولت‌ها با سرمایه‌گذاری و تدوین قوانین و مقررات لازم، در تلاش‌اند تسهیلات بهتری در گردشگری، به عنوان مولد اقتصادی با ضریب تکاثر بالا، ارائه نمایند. در این بین، تأسیسات گردشگری و قوانین و مقررات ناظر بر آن یکی از عناصر حیات‌بخش و زیرساختی صنعت گردشگری به‌شمار می‌رود. این پژوهش با هدف بررسی نظام حقوقی حاکم بر نظارت بر اماکن گردشگری (به عنوان بستر این صنعت) می‌کوشد نقاط قوت و ضعف این گونه نظارت‌ها را بر تأسیسات گردشگری تبیین نماید. پژوهش پیش‌رو از نوع کاربردی است که با بهره‌گیری از قوانین و مقررات انجام شده و اطلاعات لازم به روش کتابخانه‌ای گردآوری شده است. نتایج بیان می‌دارد که از یک سو وجود قوانین و مقررات افق‌های نظارتی فعالیت اماکن و تأسیسات گردشگری را شفاف کرده است و از سوی دیگر، وجود نهادهای نظارتی متعدد موجب سرخوردگی سرمایه‌گذاران و بهره‌برداران در این حوزه شده است. وجود نهادهای متعدد و متناظر نظارتی باعث خواهد شد فعالان حوزه گردشگری، با هدف خلاصی از تنوع قوانین و مقررات دست‌وپاگیر، از روش‌های غیر اخلاقی و غیرقانونی برای پیشبرد فعالیت‌های خود استفاده کنند.

واژگان کلیدی: گردشگری، اماکن گردشگری، نظارت، تنظیم‌گری، قوانین و مقررات

مقدمه

همچون تجارت و تبادل کالا آنان را به مسیرهای طولانی‌تری کشانده است. با گسترش قلمرو امپراتوری‌ها، اعزام نماینده به اماکن دوردست با هدف دریافت مالیات و خراج و حتی اعزام نیروی جنگی و... بیانگر این مدعاست. این سیر تکامل گردشگری تا به امروز ادامه داشته و هر روز با پدیده‌های جدیدی در گردشگری روبه‌رو می‌شویم.

بسیاری از صاحب‌نظران بر این نظرند که گردشگری صنعت است و این صنعت ریشه در تاریخ بشر دارد و از دوره‌های بسیار کهن و در اشکال گوناگون رواج داشته است؛ زیرا انسان‌ها در تمدن‌های ماقبل تاریخ هم به علل گوناگون همچون یافتن غذا، دوری‌گزیدن از خطرات احتمالی یا استفاده از آب‌وهوای دیگر مناطق مجبور به جابه‌جایی بوده‌اند و با گذر زمان، انگیزه‌هایی

۱. دکتری مدیریت منابع انسانی، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران. ehsani.mmaste@gmail.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران



ظهور و فعال شدن جهانگردی مرهون توسعه حمل و نقل در جهان امروزی است، زیرا تا قبل از پیشرفت صنعت حمل و نقل و ایجاد تسهیلات برای مسافرت، سفرها در حیطه طبقه محدودی از اشراف بوده است (نادری مایوان، رمضانعلی: ۱۳۹۴). تحول در حمل و نقل به افزایش سرعت وسایل سفر، ارزانی و آسایش نسبی انجامید که مرهون انقلاب صنعتی است و زمینه ساز انقلابی بزرگ تر در صنعت گردشگری شده است و موجبات ایجاد و توسعه تأسیسات پذیرایی گردشگری را فراهم کرده است. تغییرات اجتماعی ناشی از انقلاب صنعتی موجب شد تا مشاغل جدید ایجاد شود و طبقه میانی اجتماع گسترش یابد. در نتیجه، این طبقه جدید اجتماعی توان بیشتری برای تفریح و مسافرت یافت و افزایش تقاضا برای مسافرت را در جامعه ایجاد کرد. مسافرخانه های قدیمی جای خود را به هتل ها، هتل ها و اماکن اقامتی داد تا پذیرای گردشگران باشد. انقلاب صنعتی سرآغاز همه این تغییرات اساسی بود که از سال ۱۷۵۰ تا ۱۸۵۰ ادامه یافت و پایه و اساس گردش های دسته جمعی را با مفهوم امروزی بنا نهاد.

به علت چندوجهی بودن پدیده گردشگری و با استفاده از دیدگاه ها و نظریات مختلف در علوم اجتماعی، حقوق و قواعد و مقررات موجود در حوزه گردشگری و در اسناد بالادستی و نیز از چشم انداز دین مبین اسلام، می توانیم گردشگری را مورد دقت نظر بیشتری قرار دهیم.

قرآن کریم، در حکم بالادست ترین سند در دین اسلام، در آیاتی مسلمانان را به سیر و سیاحت و گردشگری در زمین با

اهداف روشن فرا خوانده است. پیشوایان دین نیز با الهام از این آموزه های وحیانی، گردشگری را با عبارت های گوناگون ستوده اند و پیروان خود را به سیر و سیاحت و بهره گیری از مواهب آن تشویق کرده اند. می توان گفت یکی از ضروریات زندگی اجتماعی از آغاز آفرینش تا کنون، گسترش ارتباط از راه های گوناگون بوده است. در اسلام، سیر و سیاحت یکی از مهم ترین و مؤثرترین راه های برقراری ارتباط و تعامل در زمینه های مختلف سیاسی و اجتماعی و اقتصادی بوده است (سقایی و آبدار اصفهانی: ۱۳۹۳). در قرآن کریم، بیش از شش آیه درباره سیر در زمین، با هدف عبرت از سرگذشت پیشینیان و آگاهی از چگونگی آفرینش، دیده می شود، چنان که خداوند در آیه ۱۳۷ سوره آل عمران می فرماید: «...فَسِيرُوا فِي الْأَرْضِ فَانظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الْمُكْذِبِينَ» (در روی زمین گردش کنید و ببینید سرانجام تکذیب کنندگان چگونه بوده است). در قرآن بیش از هفت آیه انسان را به گونه ای تأمل برانگیز به سیر در زمین فرا می خواند تا با آثار پیشینیان آشنا شود و از آن پند گیرد. در سوره فاطر آیه ۴۴ می فرماید: «أُولَئِكَ يَسِيرُوا فِي الْأَرْضِ فَيَنْظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الَّذِينَ مِنْ قَبْلِهِمْ وَكَانُوا أَشَدَّ مِنْهُمْ قُوَّةً وَمَا كَانَ اللَّهُ لِيُعْجِزَهُ مِنْ شَيْءٍ فِي السَّمَاوَاتِ وَلَا فِي الْأَرْضِ إِنَّهُ كَانَ عَلِيمًا قَدِيرًا» (آیا آنان در زمین نگشتند تا ببینند عاقبت کسانی که پیش از آن ها بودند چگونه بود؟ همانا که از اینان نیرومندتر بودند نه چیزی در آسمان ها و نه چیزی در زمین از حوزه قدرت او بیرون نخواهد رفت به یقین او دانا و تواناست)

جدول ۱: ادوار گردشگری

دستاورد	وسیله گردشگری	اهداف گردشگران	جامعه هدف	بازه زمانی گردشگری
امنیت جانی امنیت غذایی	راه های خاکی	کنجکاو و شناخت پیرامون یافتن غذا (شکار) یافتن پناهگاه فرار از خطر و کسب امنیت یافتن محیط زندگی بهتر	تمام قبیله	دوره پیش از تاریخ
توسعه راهها توسعه تجارت آمیختگی فرهنگی تبادلات علمی طراحی اولین نقشه ها زمینی	راه های خاکی راه های دریای	آشنایی با سایر ملل آشنایی با نحوه حکومت سایر ملل گذران اوقات یافتن محیط زندگی بهتر تجارت و تبادل محصولات	دانشمندان اشراف زادگان سیاحان بازرگانان	عهد باستان



بازه زمانی گردشگری	جامعه هدف	اهداف گردشگران	وسیله گردشگری	دستاوردها
قرون وسطا	کشیشان دانشمندان اشراف زادگان سیاحان بازرگانان	توسعه قلمرو تجارت سفرهای زیارتی و آیینی (رواج مسیحیت) اوقات فراغت ماجرای جوی و کشف ناشناخته‌ها	راه‌های خاکی راه‌های دریایی	توسعه سرزمینی گسترش مسیحیت توسعه فرهنگی گسترش علوم و فنون تبادل تجربه دریانوردی نقشه برداری دریایی
انقلاب صنعتی	بیشتر افراد جامعه	توسعه قلمرو دستیابی به منابع جدید توسعه تجارت کشف بازارهای جدید تفریح افزایش ثروت رفاه	راه‌های خاکی راه‌های دریایی راه‌های ریلی راه‌های هوایی	افزایش سرعت سفر توسعه حمل و نقل با محوریت گردشگری کاهش هزینه‌های سفر امنیت گردشگری توسعه رفاه گردشگری ایجاد مشاغل مرتبط با گردشگری افزایش تقاضای سفر
پیدایش اسلام	افراد جامعه	تشویق به سفر در آیات و روایات با هدف کسب معرفت	راه‌های خاکی راه‌های دریایی	آشنایی با سایر نقاط و ملل آشنایی با سایر فرهنگ و رسوم کسب معرفت خداوند
		تأمل و کسب عبرت و تجربه		شناخت دیگران کسب تجربه مشاهده نتایج گمراهی و سرپیچی از فرمان الهی

دور از دسترس به نظر می‌رسد. با مقایسه درآمد‌های گردشگری ایران و سایر کشورهای جهان، ملاحظه می‌شود که سهم ایران از این درآمدها حدود ۲ درصد است در برنامه‌های عمرانی و توسعه کشور، توجه به گردشگری و گردشگران وارد شده به کشور و ایرانیان خارج شده از کشور نشان می‌دهد که تراز درآمد این بخش کسری چشمگیری دارد و درآمد‌های گردشگری حتی نیمی از هزینه‌های آن را تأمین نمی‌کند. در این پژوهش بر آنیم تا نظام حقوقی حاکم بر نظارت بر اماکن گردشگری را بررسی کنیم و نقاط قوت و ضعف آن را بیابیم تا بتوانیم الگوی مناسبی را برای اشتغال‌زایی و افزایش درآمد ناشی از گردشگری در ایران ارائه دهیم.

مبانی نظری

تحرك و جابه‌جایی و کشف محیط پیرامونی در کنار توانایی سازگاری انسان را موجودی کنجکاو و تنوع طلب نموده است.

بر اساس سند چشم‌انداز توسعه ۱۴۰۴، حوزه گردشگری باید با کسب ۲۵ میلیارد دلار درآمد، سهم حدوداً ۲ درصدی از تولید ناخالص ملی را به ۴ درصد در سال ۱۴۰۲ برساند. این در حالی است که بر اساس آمارهای سازمان جهانی گردشگری در سال ۲۰۱۸، از مجموع درآمد ۲۳/۱ تریلیون دلاری^۱ این صنعت، سهم ایران ۵/۱۰ میلیارد دلار بوده است (دنیای اقتصاد، ۹۷/۱۱/۰۳). اهمیت درآمد سرشار این صنعت را می‌توان در بخشی از سخنان ماهاتیر محمد نخست وزیر مالزی در سفری که به ایران داشت جستجو کرد. ایشان معتقد است: اگر مدیریت جاذبه‌های توریستی استان اصفهان در اختیار مالزی قرار گیرد سالانه برابر با ارزآوری نفت برای ایران سودآور خواهد بود (دنیای اقتصاد، ۹۷/۱۲/۲۲). این در حالی است که با بررسی آمارها، با وجود قرارداد داشتن ایران در فهرست ده کشور برتر جهان در زمینه گردشگری، رسیدن به برنامه‌های سند چشم‌انداز کمی

1. www.earthworld



کشف ناشناخته‌ها و رویارویی با پدیده‌های نوظهور باعث شده است انسان‌ها جابه‌جایی بیشتری از موجودات دیگر داشته باشند که به پیدایش و تبلور مفهوم گردشگری منجر شده است. گرچه گردشگری ریشه در تاریخ بشری دارد، با گسترش روزافزون صنایع و در پرتو دستاوردهای انقلاب‌های صنعتی و ارتباطات، آدمی را بر آن داشته تا برای ارضای حس کنجکاوی خود هزینه‌هایی را بپردازد. این امر موجب بروز فضای جدید در عرصه اقتصادی و در نهایت درآمدزایی شده است و گردشگری را به صنعتی نوپا بدل کرده است. اشتغال، به‌عنوان یکی از چالش‌های موضوعات اقتصادی، باعث شده است اقتصاددانان میزان سرمایه‌گذاری برای ایجاد یک فرصت شغلی در صنعت گردشگری را بسیار پایین‌تر از صنایع دیگر ارزیابی کنند و مورد توجه قرار دهند و گردشگری را یکی از بخش‌های مهم تولید ناخالص ملی به‌شمار آورند. این درحالی است که گردشگری چهارمین صنعت درآمدزای جهان پس از نفت و خودروسازی و مواد شیمیایی است (جهانیان، ۱۳۹۵: ۱۵۸).

گردشگری را به لحاظ چندوجهی و میان‌رشته‌ای بودن از زوایای مختلفی می‌توان تعریف و بررسی کرد. از همین روست که تاکنون تعاریف مختلف و متعددی از این مفهوم به‌دست آمده است. آرتور بورمن^۱ (۱۹۳۱)، یکی از پیشگامان صنعت گردشگری، جهانگردی را چنین تعریف کرده است: جهانگردی مجموعه مسافرت‌هایی را دربر می‌گیرد که به‌منظور استراحت و تفریح و تجارت یا دیگر فعالیت‌های شغلی یا به‌منظور شرکت در مراسم انجام می‌گیرد. (به‌نقل از سایت سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان اصفهان- معاونت گردشگری). در مسابقاتی که اتحادیه بین‌المللی گردشگری برای به‌دست‌آوردن تعریفی جامع از گردشگری گذاشته بود، این تعریف برگزیده شد: گردشگری عبارت است از مجموعه تغییرات مکانی انسان‌ها و فعالیت‌هایی که از آن منتج می‌شود، این تغییرات خود ناشی از به‌واقعیت پیوستن خواسته‌هایی است که انسان را به جابه‌جایی وادار می‌کند و بالقوه در هر شخص با شدت و ضعف متفاوت وجود دارد (رضوانی، ۱۳۸۵: ۵۵). صنعت گردشگری صنعتی است چندکاره که در دهه‌های اخیر

به‌عنوان منبعی برای توسعه پایدار مورد توجه بسیاری از کشورهای جهان قرار گرفته است. از تأثیرات اقتصادی گردشگری در دهه‌های اخیر می‌توان کسب درآمد ارزی، افزایش درآمد ملی جامعه میزبان، افزایش درآمد دولت، افزایش سرمایه‌گذاری، توزیع مجدد ثروت‌های بین‌المللی، افزایش اشتغال نیروی کار، توسعه صنایع دستی و کالاهای محلی را نام برد. به عبارت بهتر، صنعت گردشگری تأثیراتی چشمگیر در جوامع داشته است، از جمله:

- تأثیرات مستقیم
- تأثیرات غیرمستقیم
- تأثیرات پویا (Ashly et al., 2007).

بی‌تردید امروزه گردشگری از منظر اقتصادی دارای ویژگی‌های منحصربه‌فرد و شایان توجهی است. تحولات جهانی اقتصاد مؤید این نکته است که گردشگری همانند گذشته نیست و با اقدامات پیش‌پاافتاده نمی‌توان انتظاری توسعه‌طلبانه از گردشگری داشت. این درحالی است که اقتصاد جهانی با سرعت درحال دگرگونی و تحول است؛ ازاین‌رو، توسعه صنعت گردشگری نیازمند همراهی با این شتاب اقتصادی است. باید اذعان کرد که عواملی همچون ساختار و متغیرهای جمعیتی، شکل و ساختار کشورهای متقاضی اقتصاد گردشگری را به‌شدت تحت تأثیر قرار داده است. همچنین باید پذیرفت که عوامل فرهنگی، متغیرهای جمعیتی، اقتصادی و سیاسی در رویدادهای گردشگری اثرگذارند. بنابراین، به علت اهمیت گردشگری در اقتصاد ملی و بین‌المللی، اقتصاددانان از منظر مباحثی چون عرضه و تقاضا، توازن پرداخت، تبادل ارز، اشتغال‌زایی، مخارج گردشگری، افزایش اثر ضریب تکاثر^۲ و دیگر عوامل اقتصادی به بررسی دقیق این صنعت می‌پردازند. این رویکرد چارچوبی مناسب برای تحلیل گردشگری و سهم آن در اقتصاد و توسعه اقتصادی کشورهای ارائه می‌کند. مشکل اصلی رویکرد اقتصادی این است که گردشگری گرچه پدیده‌ای اقتصادی تلقی می‌شود، اما ممکن است تأثیرات غیراقتصادی نیز به دنبال داشته باشد. رویکردهای اقتصادی معمولاً توجهی به محیط‌زیست، فرهنگ، مسائل روان‌شناختی، جامعه‌شناختی و انسان‌شناختی ندارد.



اجتماعی به‌شمار می‌رود. حکومت‌ها، -خواه مشروع و خواه نامشروع،- برای بسط و تحکیم قدرت خود از ابزارهای نظارتی سود می‌برند. در کشورهای توسعه‌یافته و دموکراتیک، اعمال نظارت بر اساس قانون و با هدف توزیع عدالت اجتماعی در سایه حکومت قانون - نه فرد - توجیه‌شدنی است. در این ارتباط و با توجه به هدف پژوهش پیش رو، اهداف حکومت را در حوزه گردشگری و به دنبال آن اماکن گردشگری مورد توجه قرار خواهیم داد.

به علت چندوجهی بودن پدیده گردشگری و با استفاده از دیدگاه‌ها و نظریات مختلف از منظر علوم اجتماعی، حقوق و قواعد و مقررات موجود در حوزه گردشگری و همچنین در اسناد بالادستی، و نیز از چشم‌انداز دین مبین اسلام، می‌توانیم گردشگری را مورد دقت نظر بیشتری قرار دهیم. با توجه به این‌که موضوع گردشگری موضوعی میان‌رشته‌ای است، با توجه به وجود دیدگاه‌های رشته‌های مختلف، تعاریف متعددی از مفهوم گردشگری و اماکن گردشگری ارائه شده است.

شاید بتوان گفت اقتصاد گردشگری نشریه‌ای است که از رویکرد اقتصادی تبعیت می‌کند (ضرغام بروجنی و همکاران، ۱۳۹۵: ۴۲). بی‌تردید گردشگر و مکان گردشگری قلب تپنده گردشگری است و گردشگر هنگام بازدید از مکان گردشگری در پی به‌دست‌آوردن مفاهیم آن است. برای این‌که مکان گردشگری تجربه‌ای باکیفیت ایجاد کند، خط‌مشی‌گذاران و مدیران باید انگیزه‌های گردشگران برای سفر، عوامل مؤثر در انتخاب مکان، چگونگی حمل‌ونقل، انتخاب نهایی فعالیت‌هایی که قرار است در مکان گردشگری انجام شود و نیز نیازهای متأثر از این فعالیت‌ها را شناسایی کنند. فقط زمانی می‌توانیم گردشگر را درک کنیم که اماکن گردشگری را به سمت توسعه تسهیلات، رویدادها، فعالیت‌ها و برنامه‌هایی حرکت دهیم که باعث تمایز یک مکان از سایر مکان‌ها شود. در واقع باید دانست که بر اساس معیارهای اماکن گردشگری است که انواع مختلف گردشگر را شناسایی و جداسازی می‌کنیم (اکبریان رونیزی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۲-۱۱).

نظارت بر عملکرد هر ساختار اداری از بدیهی‌ترین و اصولی‌ترین شیوه‌های مدیریت در تمامی مکاتب سیاسی و

جدول ۲: تعاریف گردشگری

سال	نویسنده	تعریف گردشگری
1981	پیرس	پنج گروه عرضه‌شده در یک سیستم گردشگری را مطرح می‌نماید که عبارت‌اند از: جاذبه‌های گردشگری، حمل‌ونقل، تسهیلات، امکانات پشتیبانی و سایر زیرساخت‌ها. وی همچنین جاذبه‌های گردشگری را در سه دسته ویژگی‌های طبیعی، عوامل انسان‌ساخت و عناصر فرهنگی مانند موسیقی محلی، فرهنگ عامه و غذاهای محلی طبقه‌بندی کرده است. (به نقل از نصراللهی و همکاران، ۱۳۹۳)
1986	جانسن-وربک	با در نظر گرفتن محیط شهری به‌عنوان محصولی تفریحی، عناصر گردشگری شهری را در سه گروه عناصر اصلی که خود به دو گروه مکان‌های فعالیت (خدمات فرهنگی، ورزشی و سرگرمی) و زمینه‌های سرگرمی (ویژگی‌های فیزیکی شهر و ویژگی‌های اجتماعی- فرهنگی شهر) تقسیم می‌شود، عناصر ثانویه (مانند هتل‌ها، رستوران‌ها و مراکز خرید و عناصر جانبی (مانند پارکینگ، مراکز اطلاع‌رسانی، تابلوها و نقشه‌های راهنما) طبقه‌بندی کرده است.
1992	میل و مورینسن	واژه گردشگری به فعالیتی اطلاق می‌شود که در زمان سفر گردشگرها به وقوع می‌پیوندد. این واژه دربرگیرنده همه چیز از قبیل برنامه‌ریزی سفر، مسافرت به مکان موردنظر، اقامت در آنجا، بازگشت و یادآوری خاطرات سفر بعد از بازگشت است. همچنین شامل فعالیت‌هایی است که مسافر به‌عنوان بخشی از سفر انجام می‌دهد، نظیر خریده‌ها و تعاملاتی که میان میزبان و مهمان به‌وجود می‌آید. خلاصه آن‌که، گردشگری تمامی فعالیت‌ها و تأثیراتی است که در طی سفر برای بازدیدکننده به وقوع می‌پیوندد
1993	لاو	شهرت و جاذبه‌های یک شهر تصمیم‌گیر را برای بازدید از آنجا تحت تأثیر قرار می‌دهد.
2004 2002	کلارک فلوریدا	امکانات تفریحی، سرگرمی و جاذبه‌های گردشگری منطقه ایجادکننده تصویری است که به جذب کارآفرینان جوان منجر می‌شود.



در سال ۱۹۴۲، اقتصاددانان سوئسی که بیشتر جهانگردی را محور تحقیقات و مطالعات خود قرار داده بودند تعریف نسبتاً بهتری را به دست دادند: «ظهور مجموعه روابطی که از مسافرت و اقامت یک غیربومی، بدون اقامت و اشتغال دائم، در یک محل به وجود می‌آید» (حیدری ساریان و همکاران، ۱۳۹۵: ۸۲). این تعریف مدت‌ها از سوی سازمان جهانی گردشگری (WTO) پذیرفته شده بود تا این که در مسابقاتی که اتحادیه بین‌المللی جهانگردی برای به دست آوردن تعریفی جامع از جهانگردی گذاشته بود، این تعریف از میان سایر تعاریف برگزیده شد. طبق این تعریف، جهانگردی عبارت است از مجموعه تغییرات مکانی انسان‌ها و فعالیتی که از آن منتج می‌شود. این تغییرات خود ناشی از به واقعیت پیوستن خواست‌هایی است که انسان‌ها را به جابه‌جایی وادار می‌کند و بالقوه در هر شخصی با شدت و ضعف متفاوت وجود دارد (رضوانی، ۱۳۸۵). بنابر تعریف سازمان جهانی گردشگری، «گردشگری مجموعه کارهایی است که فرد در مسافرت و در مکانی خارج از محیط عادی خود انجام می‌دهد، این مسافرت بیش از یک‌سال طول نمی‌کشد و هدف آن تفریح، تجارت یا فعالیت‌های دیگر است» (WTO, 1997). با وجود این نمی‌توان گفت از منظر علوم اجتماعی و سازمان جهانگردی گردشگری فقط شامل مواردی چون جدا شدن فرد از محل زندگی دائمی خود، موقتی بودن سفر و فعالیت‌هایی مانند تفریح و سرگرمی یا بازدید است.

گردشگری در نظام حقوقی ایران

با انقراض حکومت قاجار و جایگزینی آن با حکومت پهلوی، نخستین گام‌های جدی دولت در گردشگری در سال ۱۳۱۴ و با تأسیس اداره امور گردشگری، زیر نظر وزارت کشور، برداشته شد. این اداره، پس از حوادث شهریور ۱۳۲۰، به شورای عالی گردشگری تغییر ساختار داد. در سال ۱۳۴۲، با تصویب هیئت وزیران، سازمان جذب سیاحان تأسیس شد. این سازمان تا سال ۱۳۵۳ که به وزارت اطلاعات و گردشگری تغییر نام داد امور مربوط به گردشگری را بر عهده داشت.

در سال ۱۳۶۴، سازمان میراث فرهنگی زیر نظر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی شروع به فعالیت کرد. از سال ۱۳۸۳ و با مصوبه شورای عالی اداری، سازمان ایرانگردی و جهانگردی

با سازمان میراث فرهنگی ادغام شد و تحت یک معاونت و زیر نظر رئیس‌جمهور قرار گرفت. در سال ۱۳۸۵ سازمان مزبور با سازمان صنایع دستی ادغام و سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی تشکیل شد که امور مربوط به گردشگری را برعهده داشت. در نهایت، با تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان و با هدف ارتقای جایگاه میراث فرهنگی و گردشگری کشور از نظر سازمانی و از تاریخ ۱۳۹۸/۵/۱۴ سازمان یادشده به وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تغییر ساختار داد.

در حوزه حقوق گردشگران نیز می‌توان با استناد به قوانین و مقررات موجود در کشور ابعاد مختلف آن را برجسته نمود. با عنایت به قوانین جمهوری اسلامی ایران می‌توان حقوق گردشگران را به این ترتیب برشمرد: ۱. حق ترافع قضایی و اقامه دعوی، ۲. حق آزادی، حیات و تأمین امنیت، ۳. حق احترام به شخصیت و کرامت گردشگران، ۴. حق آشنایی با قوانین و آداب و رسوم کشور و ۵. حق برخورداری از خدمات به موقع و مناسب. از سوی دیگر، گردشگران نیز به محض ورود به کشور این تکالیف را برعهده خواهند داشت: ۱. احترام به اصول مسلم قانون اساسی کشور، ۲. رعایت قوانین و مقررات جزایی و مدنی، ۳. عدم دخالت در امور سیاسی، ۴. عدم سوءنیت نسبت به آثار ملی و میراث فرهنگی، ۵. احترام به آداب و رسوم ملی، فرهنگی و دینی و ۶. داشتن رابطه حسنه با اتباع داخلی در طی مدت اقامت.

از منظر علوم اجتماعی، عقیده بر این است که قواعد و مقررات اجتماعی بستر اصلی قوانین بنیادین حوزه گردشگری را تشکیل می‌دهد. به طور کلی، ضوابط عمومی تندرستی، بهداشت، ایمنی، آتش‌سوزی، ضوابط ساختمان‌سازی، سهولت مقررات عملیاتی، قوانین و تعهدات مربوط به مهمانان و متعلقات آنان و قوانین به‌کارگیری ایشان و مالیات، همگی در جهت توسعه و تسهیل گردشگری اهمیت بسزایی دارند که جزء قواعد و مقررات اجتماعی گردشگری به‌شمار می‌روند.

اماکن گردشگری و مبانی نظری - حقوقی آن

آنچه در موضوع نظام حقوقی حاکم بر نظارت بر اماکن گردشگری اهمیت می‌یابد، مفهوم اماکن عمومی و تفکیک اماکن گردشگری از اماکن عمومی است. اماکن عمومی به آن

دسته از اماکن اطلاق می‌شود که عموم مردم یا قشر خاصی از جامعه به منظور انجام فعالیت‌های تولیدی، تجاری، خدماتی، علمی، فرهنگی و سرگرمی در آن محل‌ها آشکارا تردد می‌کنند و مجوز فعالیت آن‌ها از سوی مراجع ذیصلاح صادر شده است. اماکن عمومی به سه دسته اماکن عمومی بالذات، اماکن عمومی العرض و اماکن عمومی حسب تصادف بخش‌پذیرند.

مکان‌های عمومی از نظر علوم اجتماعی متأثر از فرهنگ و میزان توسعه‌یافتگی جامعه خواهد بود. از این رو می‌توان اماکن عمومی را از منظر علوم اجتماعی به دو دسته اماکن عمومی در اجتماع سنتی و اماکن عمومی در اجتماع مدرن تقسیم‌بندی کرد؛ گرچه این تقسیم‌بندی‌ها قطعی و مورد توافق تمامی صاحب‌نظران علوم اجتماعی نیست. در بررسی متون فقهی ملاحظه می‌شود تعداد انگشت‌شماری از فقها مبادرت به تعریف اماکن عمومی کرده‌اند، همچون سید عبدالعلی سبزواری در مذهب الاحکام و صاحب جواهر در جواهر الکلام.

تاکنون مفهوم اماکن عمومی از منظر علم حقوق تبیین نشده و فقط در برخی از قوانین و مقررات به صورت مصداقی احصاء شده است. برای نمونه می‌توان به آیین‌نامه اماکن عمومی مصوب ۱۳۶۳ هیئت وزیران اشاره کرد. در این آیین‌نامه، ذیل ماده ۲، اماکن عمومی شامل هتل‌ها، مسافرخانه‌ها، رستوران‌ها، پانسیون‌ها، و... دانسته شده است. در این ارتباط می‌توان به بند ۸ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با دخانیات مصوب ۱۳۸۶/۷/۱ هیئت وزیران نیز اشاره کرد.

اما آنچه به لحاظ قانونی در دسترس است، ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی اماکن عمومی مصوب ۱۳۶۳ هیئت وزیران است که اماکن عمومی را به صورت مصداقی تحت ۳۹ عنوان برشمرده است. علاوه بر این می‌توان به نظریه مشورتی شماره ۷/۹۳/۹۲۵-۱۳۹۳/۴/۱۷ در خصوص مفهوم اماکن عمومی موضوع ماده ۶۱۹ قانون مجازات اسلامی اشاره کرد.

در خصوص مفهوم اماکن گردشگری تحقیقات شایان توجهی صورت پذیرفته است که با بررسی آنها می‌توان دریافت بیشتر این تحقیقات معطوف به اماکن و انواع گردشگری است و از این منظر مفهوم اماکن و تأسیسات گردشگری را تبیین کرده‌اند.

مشکل تعریف اماکن گردشگری در حقوق ایران همانند تعریف حقوقی اماکن عمومی است. به عبارت دیگر، همان‌گونه که تعریف دقیق و متقنی از مکان عمومی به لحاظ حقوقی وجود ندارد، تعریف دقیق و متقنی از اماکن گردشگری نیز وجود ندارد و تعاریف موجود به صورت مصداقی ارائه شده است. برای نمونه می‌توان به بند ج ماده ۱ آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری مصوب ۱۳۹۶/۶/۱۱ اشاره کرد.

با بررسی قوانین و مقررات موجود و نظر کارشناسان در حوزه گردشگری، به نظر می‌رسد به مکانی می‌توان مکان یا تأسیسات گردشگری گفت که دارای تمامی امتیازاتی باشد که انسان‌ها را با انگیزه‌های مختلف از جمله تفریحی و سرگرمی، آموزشی، فرهنگی، تجارتي و بازرگانی، مذهبی، ورزشی، سیاسی و تاریخی به خود جلب کند و آن امتیازات برای حفظ و نگاهداشت ویژگی‌های منطقه یا مکان و ایجاد منافع برای آن منطقه به کار گرفته شود.

آنچه برای صنعت گردشگری حائز اهمیت است، نحوه تشخیص و شناسایی اماکن گردشگری است. از این رو به نظر می‌رسد تعریف جاذبه‌های مکان گردشگری مهم‌ترین عنصر سیستم گردشگری به‌شمار می‌رود.

تقسیم‌بندی جاذبه‌های گردشگری کمک شایانی به تقسیم‌بندی و شناسایی اماکن گردشگری می‌کند. جاذبه‌های سرگرمی، جاذبه‌های تفریحی، جاذبه‌های رویدادی، جاذبه‌های طبیعی و جاذبه‌های فرهنگی از این دست است. در این خصوص سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، در آیین‌نامه اجرایی ایجاد، اصلاح، تکمیل و... مصوب ۱۳۹۴، ضوابط ایجاد تأسیسات گردشگری را برای فعالان این حوزه تشریح کرده است.

مبانی حقوقی نظارت دولت بر اماکن گردشگری

برنامه‌ریزی برای امور کشور و نظارت بر آن از وظایف حکومت‌ها است. امروزه کارشناسان رشته‌های مرتبط به امور حاکمیتی اصولی را با هدف تعیین و تحدید قدرت نهادهای نظارتی در اعمال وظایف حکومت برشمرده‌اند که می‌توان به اصل عدم صلاحیت، اصل تفکیک قوا، اصل حاکمیت قانون و





است. از این رو مداخله دولت را می‌توان در حوزه‌های قضایی، تقنینی، تنظیم‌گری و دخالت مستقیم تقسیم‌بندی کرد. به استناد اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی، قوه قضائیه مسئول تحقق عدالت است و رسیدگی به دادخواهی در صلاحیت دادگستری دانسته شده است. طبق اصل ۷۱، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. بر اساس بند ۳ اصل یک‌صد و دهم قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر عهده رهبری است.

موضوع نمایندگی اشاره کرد. در همین ارتباط و در بررسی مبانی نظارت حکومت بر اماکن عمومی به‌طور اعم و اماکن گردشگری به‌طور اخص، می‌توان به بند ۱۶ ماده ۲۲۱ و ماده ۳۲۵ قانون تشکیل ایالات و ولایات مصوب ۱۳۲۵ هجری قمری و بند ۱۴ ماده ۴ قانون ناجا مصوب ۱۳۶۹ و آیین‌نامه اماکن عمومی اشاره کرد. به‌طور کلی هدف از نظارت بر اماکن عمومی و گردشگری را می‌توان در ابتدا تأمین حقوق شهروندان و سپس ایجاد امنیت اخلاقی در این اماکن دانست. اما چگونگی مداخله دولت در زندگی اجتماعی همواره از مباحث چالش‌برانگیز در تمامی جوامع در مکاتب مختلف حقوقی بوده

جدول ۳: موارد ذکر شده در خصوص صنعت گردشگری در اسناد و قوانین فرادستی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	در خصوص گردشگری و موضوعات پیرامونی آن، اشاره‌ای نشده است.
سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴	در خصوص گردشگری و موضوعات پیرامونی آن، اشاره‌ای نشده است.
سند نقشه جامع علمی کشور	در خصوص گردشگری و موضوعات پیرامونی آن، اشاره‌ای نشده است.
برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)	تقویت و توسعه ایرانگردی و جهانگردی در جهت تبادل تجربه و دانش و شناساندن میراث تمدن و فرهنگ اسلامی و ایران و کمک به ارتقای سطح تفاهم و وحدت ملی و اسلامی با حمایت، تشویق و سازمان‌دهی مشارکت‌های عمومی و جذب و هدایت سرمایه‌های غیردولتی در این زمینه (بخش خط‌مشی‌ها ماده ۳).
برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸)	در خصوص گردشگری و موضوعات پیرامونی آن، اشاره‌ای نشده است.
برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)	بانک‌های کشور در مبادی ورودی هوایی، دریایی، زمینی، هتل‌ها و دفاتر خدمات جهانگردی نسبت به خرید ارز گردشگرانی که به ایران آمده‌اند اقدام کنند. شعب نظام بانکی همچنین می‌توانند به گردشگرانی که قصد خروج از کشور دارند، به شرط ارائه مدارک لازم ارزهای معتبر بفروشند (ماده ۱۶۴). با هدف حفظ و حراست از میراث فرهنگی به سازمان میراث فرهنگی کشور اجازه داده شد تا یگان پاسداران میراث فرهنگی را با اخذ مجوز از ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح تشکیل دهد. (ماده ۱۶۵). همچنین تأمین هزینه‌های مربوط به تقویت امر حفاظت از میراث فرهنگی (ماده ۱۶۵). به منظور حسن اجرای مرمت و احیای بافت‌ها و بناهای تاریخی فرهنگی رئیس سازمان میراث فرهنگی کشور در شورای عالی شهرسازی و معماری ایران عضویت می‌یابد. ایجاد سازوکار مدیریتی مناسب در شهرداری‌های برای حفاظت از بافت تاریخی. دولت مکلف است امکانات و شرایط لازم جهت استفاده از منابع مالی یونسکو برای توسعه امکانات و حفاظت آثار ملی و میراث فرهنگی فراهم نماید. شهرداری تهران موظف به حفظ بافت قدیمی و سنتی منطقه جماران و تبدیل آن به مجموعه‌ای فرهنگی و خدماتی برای زائران و گردشگران داخلی و خارجی است (ماده ۱۶۶).
برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸)	نظارت و حمایت از مالکان و دارندگان اموال فرهنگی - تاریخی منقول مجاز، ایجاد و توسعه موزه‌های پژوهشی - تخصصی وابسته به دستگاه‌های اجرایی، ایجاد و تجهیز پایگاه‌های میراث فرهنگی در آثار تاریخی مهم کشور، ایجاد صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی فرهنگی کشور، تکمیل نظام جامع آمار گردشگری با نظارت و هدایت مرکز آمار ایران، شناسایی و مستندسازی آثار تاریخی و فرهنگی، شناسایی و حمایت از میراث فرهنگی حوزه فرهنگی ایران در کشورهای همسایه، ایجاد مراکز حفظ و آثار فرهنگ ایلی در شهرستان‌ها و استان‌های کشور از قبیل دهکده‌های توریستی، موزه و نمایشگاه (ماده ۱۱۴).
برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۰-۱۳۹۴)	ایجاد مرکزی برای نظارت بر اقامتگاه‌ها و دفاتر خدمات گردشگری، حمایت مالی از راه‌اندازی موزه‌های تخصصی دفاع مقدس و شهدا و ایجاد مراکز حفظ آثار و فرهنگ عشایری و روستایی توسط بخش غیردولتی، حمایت از مالکان بناهای تاریخی و بیمه آثار فرهنگی و هنری و تاریخی (ماده ۱۱). شناسایی دقیق نیازهای زائران در شهرهای مقدس و سامان‌دهی آن‌ها و تأمین زیرساخت‌های لازم، توسعه امکانات، فعالیت‌های فرهنگی و خدمات زيارتی در قطب‌های زيارتی (ماده ۱۲).
برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)	گردشگری جزو مسائل محوری برنامه توسعه ششم قرار گرفته است (ماده ۲)، دولت را به منظور تعمیق ارزش‌ها، باورها و فرهنگ مبتنی بر هویت اسلامی در توسعه امکانات در قطب‌های گردشگری مکلف نموده است (ماده ۹۷)، تمامی دستگاه‌های اجرایی قانون برنامه ششم توسعه می‌بایست با سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری همکاری نمایند (ماده ۹۸). تهیه و اجرای طرح به‌سازی و احیای روستاهای دارای بافت تاریخی و فرهنگی (ماده ۹۹)، استفاده حداکثری از توان بخش خصوصی در چارچوب قوانین و مقررات موجود و تهیه و تصویب مدیریت یک‌پارچه و جامع میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری (ماده ۱۰۰).

در حوزه تنظیم‌گری، دو دسته از نظریات قابل احصا هستند. دسته اول که معتقد به دولت ارائه‌دهنده خدمت است و دسته دوم که بر نقش دولت به‌عنوان تنظیم‌کننده تأکید دارد. به دیگر سخن، دولت‌های خدمات‌دهنده، دولت‌هایی هستند که مستقیم در ارائه انواع مختلف خدمات حضور فعال دارند. در مقابل، طرفداران نظریه دولت تنظیم‌گر به ارائه خدمات توسط بخش خصوصی و نظارت و تنظیم‌گری دولت معتقدند. در ساختار اداری ایران، عمده فعالیت‌های تنظیم‌گری دولت در حوزه گردشگری را می‌توان در این موضوعات بررسی کرد: ۱. در حوزه داده (اطلاعات)؛ ۲. تأمین مالی؛ ۳. کنترل و نظارت؛ ۴. توسعه؛ ۵. کاربری زمین؛ ۶. زیرساخت؛ ۷. برنامه‌ریزی.

هدف اصلی حکومت‌ها از دخالت مستقیم، به‌وسیله وضع قوانین و مقررات، ایجاد نظام حقوقی با هدف حفظ نظم عمومی یا به عبارت دیگر صیانت از منافع عمومی است.

آنچه در این پژوهش حائز اهمیت است اهداف حکومت در نظارت بر اماکن گردشگری است. با توجه به جایگاه اماکن گردشگری، هدف از نظارت حکومت بر این حوزه را می‌توان در چند بخش خلاصه کرد:

الف) حفظ میراث فرهنگی: طبق ماده ۳ اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور مصوب ۱۳۶۷، این سازمان مسئول پژوهش، نظارت، حفظ و احیای میراث فرهنگی کشور شناخته شده است.

ب) حفظ اخلاق حسنه: در یک دسته‌بندی، نظم عمومی به دو دسته نظم عمومی داخلی و نظم عمومی بین‌المللی تقسیم شده است و اخلاق حسنه یکی از مصادیق نظم عمومی است. از سوی دیگر، یکی از منابع اصلی نظم عمومی در حوزه داخلی قوانین و مقررات هستند. با عنایت به این‌که متولی قانون‌گذاری در ساختار سیاسی ایران جزء ارکان اصلی حکومتی است، می‌توان نتیجه گرفت که حکومت از بابت حفظ اخلاق حسنه و از طریق قانون‌گذاری و ایجاد محدودیت در حفظ و تأمین اخلاق حسنه دخالت می‌کند.

ج) حفظ مصالح و منافع عمومی: یکی از اهداف اولیه و اصلی هر حکومت رعایت مصلحت عموم جامعه و احقاق آن است. به عبارت دیگر، منفعت عمومی به هر آن چیزی که نیازهای مشروع شهروندان را محقق می‌نماید گفته می‌شود. در همین ارتباط، دولت با تبیین شاخص‌های بنیادین سیاست‌گذاری در حوزه گردشگری در تلاش است با افزایش بهره‌وری گردشگری منافع بیشتری را به سود جامعه به‌دست آورد. د) توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی: با کنکاش در پژوهش‌ها و تحقیقات حوزه گردشگری می‌توان دریافت که گردشگری بستری برای تحرک اقتصادی قلمداد می‌شود. از این رو آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر فعالیت آن‌ها که در سال ۱۳۶۸ تصویب و در سال ۱۳۸۴ اصلاح شد، نشان از توجه دولت به توسعه اقتصادی صنعت گردشگری و تأثیر آن بر اجتماع و فرهنگ جامعه دارد.

ه) حفظ حقوق مصرف‌کننده: گردشگران به‌عنوان مشتری با پرداخت هزینه خواهان دریافت کالا و خدمات گردشگری‌اند. بنابراین یکی از وظایف دولت تأمین حقوق این بخش از جامعه است. گردشگران، همچون افراد بومی، باید از حقوقی همانند حق ترافع قضایی و اقامه دعوا، ممنوعیت بازداشت بی‌علت، حق احترام به شخصیت، حق آشناسدن با قوانین و آداب‌ورسوم کشور میزبان و حق برخورداری از خدمات به‌موقع و مناسب برخوردار باشند. شایان ذکر است حکومت‌ها در موارد مزبور ضامن تأمین حقوق گردشگران‌اند.

و) مقابله با بروز تخلفات و جرائم: دولت‌ها با ایجاد بسترهای گوناگون می‌توانند زمینه‌ساز آشنایی و آگاهی گردشگران از جامعه میزبان باشند. هرچه میزان آشنایی و آگاهی گردشگران از جامعه میزبان بیشتر باشد میزان تخلف و جرائم کاهش می‌یابد.



جدول ۳: خلاصه پیشینه تحقیق

نویسندگان	سال	عنوان	نتایج
افضلی و همکاران	۱۳۸۹	جایگاه حقوق گردشگران خارجی از نگاه اسلام و قوانین حقوقی جمهوری اسلامی ایران	گردشگری به عنوان صنعت نوظهور عصر جدید، به یکی از ارکان اصلی اقتصاد تجاری جهان تبدیل شده است. بسیاری از برنامه ریزان و سیاست گذاران توسعه نیز از صنعت گردشگری به عنوان رکن اصلی توسعه پایدار یاد می کنند. این رویه کشورها را واداشته است تا با اتخاذ محدودیت ها و راه حل هایی، آن را در جهت پایدار هدایت کنند. بنابراین تدوین قوانین و مقرراتی به منظور نظارت بر امکان گردشگری و ایجاد امنیت این فضاها برای آن ها امری ضروری است، زیرا ورود گردشگران خارجی تا حد زیادی با قوانین و مقرراتی که از حقوق آن ها حمایت کند مرتبط است.
هزارجریبی و نجفی	۱۳۹۱	بررسی جامعه شناختی عوامل مؤثر بر توسعه گردشگری در ایران (با رویکرد جذب گردشگران خارجی)	صنعت مسافرت و جهانگردی بزرگترین و متنوعترین صنعت در جهان است. پدیده گردشگری که خود به صورت پدیده ای اجتماعی-فرهنگی مطرح است به بزرگترین تحرک و جابه جایی انسان ها اطلاق می شود. رشد روزافزون و شتابنده آن موجب شده است که بسیاری از صاحب نظران قرن بیستم را قرن مبادلات خارجی، درآمدها، اشتغال، قیمت ها، توزیع درآمدها، مهاجرت، قوانین حقوقی نظارت و ایجاد امنیت امکان و تأسیسات گردشگری بنامند.
محرابی و همکاران	۱۳۹۱	بررسی موانع توسعه صنعت گردشگری در جمهوری اسلامی ایران	امروزه صنعت جهانگردی بزرگترین و متنوعترین صنعت در جهان است. جمهوری اسلامی ایران، با توجه به این که در ردیف ده کشور اول جهان از نظر وجود جاذبه های گردشگری قرار دارد، از نظر جذب توریسم و گردشگر، نه تنها در بین کشورهای جهان بلکه در بین کشورهای خاورمیانه هم جایگاه شایسته و مطلوبی ندارد. ضعف امکانات زیربنایی و زیرساختی از مهم ترین موانع توسعه گردشگری است و پس از آن موانع و مشکلات سیاسی و موانع فرهنگی بیشترین اثر را در عدم توسعه گردشگری داشته اند.
غمخوار	۱۳۹۵	۸۴ دلیل مشکلات گردشگری در ایران	بیشتر مشکلات ذکر شده به وضعیت نابسامان زیرساخت ها برمی گردد که همواره و در دوره های مختلف بارها به آن ها پرداخته شده است.
اندیشکده سیاست های راهبردی اقتصاد و مدیریت آرا	۱۳۹۶	چالش های صنعت گردشگری در ایران	یکی از موارد بسیار مهمی که در ذهن جهانیان می تواند به ایجاد تصویر ذهنی منفی کمک کند، عدم تبیین حقوق گردشگری در ایران است. جهانگردان معمولاً علاقه مندند به مقصدهایی سفر کنند که از نظر امنیت و امکانات و خدمات زیربنایی، چارچوب قوانین و مقررات حقوقی مشخصی در ارتباط با گردشگران خارجی داشته باشند. این امر نقش قابل توجهی در ایجاد تصویر ذهنی مثبت و در نهایت جذب گردشگر خواهد داشت. زیرا هر گردشگر حق دارد به اطلاعات حقوقی، امنیتی و قضایی مربوط به خود در کشور محل سفر خود دسترسی داشته باشد.
هادی ویسی	۱۳۹۶	بررسی سیاست گذاری صنعت گردشگری در قوانین بالادستی جمهوری اسلامی ایران	طراحی سیاست گذاری جامع و مدیریت یک پارچه گردشگری و پرهیز از موازی کاری نهادی و پرهیز از اعمال سیاست های متناقض در حوزه گردشگری ضرورتی آشکار برای هموارسازی مسیر توسعه صنعت گردشگری در ایران است.
کول ^۱	2013	گردشگری و آب: از ذی نفعان گرفته تا دارندگان حقوق، و آنچه مشاغل گردشگری باید انجام دهند	توجه به حقوق بشر می تواند فرصتی برای تجارت باشد و به کاهش هزینه های عملیاتی و افزایش قدرت شهرت منجر شود.
مک کیب و دیکمان ^۲	2015	حقوق گردشگری: تأمل در جهانگردی اجتماعی و حقوق بشر	گردشگری را می توان نوعی از حق اجتماعی دانست، نه حقوق اساسی بشر.



1. Stroma Cole
2. Scott McCabe, Anya Diekmann

روش تحقیق

پژوهش پیش‌رو از نوع کیفی و کاربردی است که داده‌های موردنیاز آن به شیوه کتابخانه‌ای و اسنادی گردآوری شده است. گردآوری و تدوین داده‌ها از متون و قوانین بالادستی جمهوری اسلامی ایران از جمله قانون اساسی سند چشم‌انداز بیست‌ساله ایران در افق ۱۴۰۴، سند نقشه جامع علمی کشور، و قانون برنامه‌های توسعه اول تا پنجم به‌دست آمده است. پس از مدون‌سازی چارچوب نظری تحقیق، داده‌های موردنیاز پژوهش از نظر محتوای قوانین و اسناد بالادستی با اولویت جایگاه اسناد موصوف و در بازه زمانی برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی برون‌آوری و تفسیر و تحلیل محتوایی شده است. به‌منظور امعان‌نظر دقیق‌تر در صنعت گردشگری در ایران، به قانون تأسیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و اصلاحات بعدی نیز توجه شده است. بر اساس عنوان پژوهش، از قوانین عادی کشور و اسناد و طرح‌های توسعه‌ای داخلی سازمان‌های مرتبط با گردشگری چشم‌پوشی شده است. از این‌رو، هرآنچه جنبه قوانین بالادستی داشته و باید مبنای سایر قوانین و طرح‌ها و برنامه‌ها قرار گیرد، مورد تدقیق این پژوهش بوده است. پیش‌نویس برنامه جامع گردشگری و برنامه ششم توسعه به این علت که تا زمان تحریر مقاله به‌صورت نهایی تصویب نشده‌اند و جنبه قانونی و مبنایی ندارند از فرایند پژوهش کنار گذاشته شده‌اند. روشن است که طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای درون‌سازمانی معمولاً کوتاه‌مدت و گذرا هستند و تغییر مدیران، وزرا و به‌طور کلی تغییر دولت موجب دگردیسی این برنامه‌ها خواهد شد، بنابراین نمی‌تواند ماهیت بالادستی داشته باشند.

تجزیه و تحلیل

در این پژوهش نظام حقوقی نظارت، حمایت و توسعه امکان گردشگری در قوانین و مقررات بالادستی مورد توجه قرار گرفته است. با بررسی قانون اساسی به‌عنوان عالی‌ترین سند حقوقی کشور، ملاحظه می‌شود که اگرچه اشاره مستقیمی به حوزه گردشگری نشده است، طبق اصول مختلف مانند اصل ۴۴ زمینه دخالت حکومت در حوزه گردشگری فراهم شده است. سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ نیز ناظر بر نوع نگرش حکومت به ابعاد مختلف کشور است. گرچه در این قانون نیز صحبتی از

گردشگری به میان نیامده است، نکته شایان توجه چشم‌انداز این سند در پایان سال ۱۴۰۴ است که اعلام می‌دارد: «ایران کشوری است توسعه‌یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل» و از آنجاکه گردشگری در حوزه‌های اقتصاد، فرهنگ، سیاست و... قابل تبیین است، می‌توان این سند را بستری برای ایجاد ظرفیت‌های حقوقی در حوزه توسعه گردشگری و امکان گردشگری ارزیابی کرد.

دولت جمهوری اسلامی ایران، با تدوین و ابلاغ برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اهداف خرد و کلان خود را بر اساس چشم‌اندازهای این برنامه‌ها ترسیم می‌نماید که تاکنون شش برنامه از این دست تصویب و ابلاغ شده است.

در ماده ۳، بخش خط‌مشی‌های برنامه اول توسعه، به موضوع گردشگری و امکان گردشگری پرداخته شده است. نکته قابل برداشت کلی‌گویی و فقدان تبیین دقیق چشم‌اندازها در حوزه گردشگری است. به‌رغم ابهام و اجمال ماده ۳ برنامه اول توسعه، در برنامه دوم توسعه هیچ اشاره‌ای به حوزه گردشگری نشده است. اما در برنامه سوم توسعه مجدداً گردشگری مورد توجه قرار می‌گیرد و از ۹۹ ماده این برنامه، ۳ ماده به مقوله گردشگری اختصاص می‌یابد. بنابر ماده ۱۶۴ این قانون، با اعطای مجوز به بانک‌ها، تبادلات ارزی تسهیل می‌شود. هدف از این مجوز نظارت دولت از طریق بانک‌ها بر این نوع از تبادلات ارزی بود. علاوه‌براین، بر اساس ماده ۱۶۶ برنامه سوم توسعه، رئیس سازمان میراث فرهنگی کشور به عضویت شورای عالی شهرسازی و معماری درآمد تا سازمان ابزار قانونی نظارت بر مرمت و احیای بافت‌ها و بناهای تاریخی - فرهنگی کشور را داشته باشد. در برنامه بعد، دولت رویکرد جدیدی را در قبال اموال فرهنگی - تاریخی کشور اتخاذ می‌کند. ماده ۱۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه مجوز نظارت و حمایت از مالکان و دارندگان اموال فرهنگی - تاریخی و ایجاد صندوق احیا و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی را با هدف‌های تعیین‌شده به سازمان میراث فرهنگی اعطا می‌کند. دولت با هدف توسعه و تسهیل گردشگری و بر اساس ماده ۱۱ قانون برنامه توسعه مجوز ایجاد مرکزی برای نظارت بر اقامتگاه‌ها و دفاتر خدمات





گردشگری به سازمان میراث فرهنگی اعطا کرد. اما برخلاف پنج برنامه قبل، در برنامه ششم توسعه می‌توان مشاهده کرد که قانونگذار در ۲۶ مورد از واژه گردشگر و مشتقات آن استفاده کرده است که نشان از اهمیت موضوع برای مقنن دارد.

نکته حائز اهمیت بند ب ماده ۱۰۰ برنامه ششم توسعه است که دولت را مکلف می‌کند مدیریت یک‌پارچه و جامع میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری را تهیه و به تصویب برساند. هدف از این برنامه، یک‌پارچه‌سازی نحوه مدیریت و نظارت بر میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری است که به نظر می‌رسد اولین گام‌های دولت در نظام‌سازی حقوقی نظارت بر گردشگری و تأسیسات آن باشد. بنابراین، پیش از واکاوی مبانی نظارت بر اماکن گردشگری در نظام حقوقی ایران، مبانی حقوقی مشوق‌ها و حمایت‌های دولت از اماکن گردشگری بررسی خواهد شد.

یکی از مهم‌ترین مشوق‌های توسعه اماکن گردشگری قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۱ است. بر اساس این قانون، امکان سرمایه‌گذاری در حوزه زیرساخت‌ها برای سرمایه‌گذاران خارجی به رسمیت شناخته شد. در گام بعدی، یعنی در سال ۱۳۸۴، با هدف فراهم‌ساختن زمینه جلب سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در حوزه گردشگری، بیش از ۱۱۶۸ منطقه نمونه و قطب گردشگری در نقاط مستعد کشور تصویب و ابلاغ شد و کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی به ارائه خدمات به این مناطق مکلف شدند. از باب تضمین درآمدها، طبق ماده ۳۰ مقررات عمومی قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی، برای سرمایه‌گذاران معافیت‌های بلندمدت سی ساله مالیاتی در نظر گرفته شد و به استناد تبصره ۱ ماده ۲۴ مقررات مزبور، اعطای مجوز اجاره زمین به اتباع خارجی تسهیل شد، برای واردات برخی کالاها معافیت‌های عوارض بندری و فرودگاهی در نظر گرفته شد و بسته فرصت‌های سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران در حوزه اماکن گردشگری تصویب شد.

از سوی دیگر، طبق بند «ر» و «ز» ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم، به منظور تشویق و افزایش سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی در واحدهای موضوع این ماده،

علاوه بر دوره حمایت، از طریق مالیات با نرخ صفر درصد حمایت دیگری صورت گرفته است. در این خصوص می‌توان به بند «ز» ماده ۱۳۲، ماده ۸ قانون توسعه ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰، ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی اشاره کرد. پیش از این و بر اساس ماده ۱۳۱ قانون برنامه سوم تنفیذی، در ماده ۲۹ قانون برنامه چهارم به بانک‌ها مجوز اعطای تسهیلات اعتباری داده شده بود.

همچنین سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری نیز، در جهت استفاده از زیرساخت‌های سایر نهادها، به امضای تفاهم‌نامه‌هایی برای بهره‌گیری از ظرفیت آن‌ها اقدام کرد. طبق ماده ۲۲ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰، بستر تأمین زمین موردنیاز پروژه‌های گردشگری و رفع موانع قانونی برای تغییر کاربری اراضی با هدف توسعه تأسیسات گردشگری فراهم آمد؛ به‌ویژه طبق قانون برنامه پنجم توسعه، شرایط ایجاد مراکز فرهنگی و بر اساس بند «پ» ماده ۲ و بند «ب» ماده ۳۶، ۹۷، ۹۸ و ۱۰۰ برنامه ششم، شرایط توسعه زیرساخت‌های گردشگری را حمایت و تسهیل شد. بنابراین، یکی از عمده هدف‌های دولت در قانونمند کردن توسعه گردشگری، علاوه بر نظارت، ایجاد اشتغال گسترده و مولد است. به نظر می‌رسد دولت نیز بر آسیب پراکندگی مدیریت و نظارت در حوزه میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری توجه داشته است و به رفع این مشکل برآمده است. طبق بند «پ» تبصره ماده ۱۰۰ برنامه ششم توسعه، دولت مکلف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، تمهیدات و اقدامات لازم را برای مدیریت یک‌پارچه و جامع میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری فراهم آورد. در همین ارتباط، ملاحظه می‌شود دولت در جهت اجرای بند فوق طی لایحه ارتقای تشکیلات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به وزارت میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری را تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد که کلیات آن در نشست علنی دهم مرداد سال جاری به تصویب نمایندگان ملت رسید.

همان‌گونه که می‌دانیم، نظارت بر سازمان‌ها و عملکرد آن‌ها با هدف تحقق برنامه‌ها و اهداف و پیشگیری از انحرافات اداری یکی از ویژگی‌های جامعه مدرن است. بر اساس بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای قوانین از وظایف قوه

قضائیه شمرده شده است. در همین راستا و بر اساس اصل ۱۷۴،
قوه قضائیه وظیفه نظارت بر حسن اجرای امور و اجرای صحیح
قوانین را به سازمان بازرسی کل کشور تفویض کرده است.
سازمان بازرسی کل کشور، به استناد بند «الف» ماده ۲ قانون
تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۳، وظیفه
نظارت و بازرسی مستمر نهادهای کشوری و لشکری را برعهده
دارد. بنابراین تمامی اماکن اعم از عمومی و گردشگری نیز طبق
ضوابط قانون مزبور مورد نظارت و بازرسی قرار می‌گیرند.
علاوه بر این، اماکن گردشگری طبق مفاد قوانین و مقررات دیگری
نیز مورد نظارت قرار می‌گیرد که عمده این قوانین و مقررات در
این پژوهش واکاوی شده است.

روابط کارگر و کارفرما همواره یکی از چالشی‌ترین روابط
اجتماعی - اقتصادی است. بر اساس مواد ۸۵، ۲، ۱ و ۹۶ قانون
کار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹، اعمال نظارت بر
روابط کارگر و کارفرما ضابطه‌مند شده است. نیروی انتظامی نیز،
بر اساس آیین‌نامه اماکن عمومی ایجاد نظم و امنیت جامعه و
پیشگیری از جرائم و تخلفات، مصوب ۱۳۶۳، می‌تواند نقش
نظارتی خود را اعمال نماید. بر اساس ماده ۲ آیین‌نامه مزبور،
بخش عمده‌ای از اماکن عمومی احصا شده کاربری گردشگری
دارد. با بررسی مفاد این آیین‌نامه می‌توان ملاحظه کرد، علاوه بر
پلیس، صاحبان اماکن عمومی موظف به نظارت و ارائه گزارش
موارد تخلف به مقامات ذیصلاح هستند. علاوه بر این، به استناد
ماده ۱ این آیین‌نامه، نیروی انتظامی بر صدور و انتقال محل واحد
صنفا نظارت خواهد داشت. در همین راستا و با هدف
تنظیم‌گری امور صنفی، قانون نظام امور صنفی کشور در سال
۱۳۸۲ به تصویب رسید. این قانون بر آن است تا با سامان بخشی
امور صنفی تمام فعالیت‌های صنفی از تولید، تبدیل، خرید،
فروش، توزیع، خدمات و... را قانونمند کند. همچنین، طبق این
قانون، فرایند تأسیس و نحوه اشتغال کسب و کارهای مختلف را
برعهده دارد.

سازمان تعزیرات حکومتی نیز، طبق ماده ۱ قانون تعزیرات
حکومتی، نظارت و کنترل دولت بر فعالیت‌های اقتصادی و لزوم
اجرای مقررات قیمت‌گذاری و ضوابط توزیع، متخلفان از اجرای
مقررات بر اساس مواد این قانون تعزیر می‌شوند. بنابر این قانون،
مواردی مانند گران‌فروشی، کم‌فروشی، احتکار، عرضه خارج از

شبکه، عدم درج قیمت، اخفا و امتناع از عرضه کالا و عدم
صدور فاکتور مورد توجه نظارت‌های سازمان مزبور است.

گرچه آیین‌نامه اماکن عمومی و قانون نظام صنفی کشور
نظارت بر تأسیس اداره صنوف را برعهده دارد، ارائه کالا
و خدمات باید تحت ضوابط استاندارد ملی ایران قرار گیرد. بر
اساس بند ۴ ماده ۳ قانون اصلاح قوانین و مقررات مؤسسه
استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران مصوب ۱۳۷۱، یکی از
وظایف مؤسسه استاندارد نظارت بر اجرای استانداردهای
اجباری است. بازرسان و کارشناسان سازمان ملی استاندارد
ایران مجازند به محل‌های تولید، بسته‌بندی، تمرکز، عرضه و
فروش کالاها و خدمات بروند و بازرسی و نمونه‌برداری کنند.

گفتنی است، در تأسیس اماکن گردشگری مانند هتل‌ها و
مسافرخانه‌ها و رستوران‌ها، رعایت اصول مندرج در آیین‌نامه
اجرائی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۵
لازم الاجراست. بر اساس مواد ۳۴ و ۳۵ این آیین‌نامه، وزارت راه
و شهرسازی از طریق سازمان نظام مهندسی بر اجرای ضوابط و
مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها
به‌ویژه ساختمان‌های عمومی نظارت عالی دارد.

از دیگر سو، با هدف تأمین امنیت جانی و پیشگیری از
حوادث غیرمترقبه مانند آتش‌سوزی، سازمان آتش‌نشانی و
خدمات ایمنی در تمامی شهرها ایجاد شده است. طبق اساسنامه
این نوع از سازمان‌ها، نظارت بر ساخت و ساز و تمامی فضاها و
اماکن عمومی و تهیه دستورالعمل‌های ایمنی مطابق با
استانداردها برعهده این سازمان است. علاوه بر این، نظارت بر
ایمنی فعالیت‌های صنوفی همچون هتل‌ها، رستوران‌ها، موزه‌ها،
مسافرخانه‌ها و فروشگاه‌ها برعهده سازمان آتش‌نشانی است.

با بررسی قوانین و مقررات می‌توان مشاهده کرد در زمان
بهره‌برداری از واحدهای صنفی نیز ضوابط خاص بر این
فعالیت‌ها حاکم است. از عمده این ضوابط می‌توان به آیین‌نامه
اجرائی تبصره ۳ ماده ۱۳ قانون اصلاح مواد خوردنی، آشامیدنی،
آرایشی و بهداشتی مصوب ۱۳۸۰ اشاره کرد که تمامی متصدیان
و کارگران و اشخاصی که در مراکز تهیه، تولید، توزیع، نگهداری،
فروش و... مشغول به کارند باید دوره‌های ویژه بهداشت عمومی
را گذرانده و گواهی‌نامه معتبر دریافت کرده باشند و در هنگام
مراجعه بازرسان بهداشت، به آن‌ها ارائه دهند. در خصوص اماکن





گردشگری همچون پارک‌های ملی، آثار طبیعی، پناهگاه‌های حیات وحش و مناطق حفاظت‌شده، باغ وحش و موزه‌های تاریخ طبیعی نیز قوانین حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۷۱ نظارت دارد. سازمان حفاظت از محیط‌زیست موظف است، بر اساس قوانین موجود، با هر نوع تغییری که تأسیسات و مستحذات در وضع فیزیکی، شیمیایی و بیولوژیک خاک و آب‌وهوا ایجاد می‌کند مقابله کند. علاوه‌براین، در حوزه طبیعت‌گردی و نظارت بر اماکن گردشگری طبیعی، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ ناظر بر اعمال اشخاص حقیقی و حقوقی خواهد بود. بنابراین هرگونه اقدام مغایر با این قانون پیگرد قضایی به دنبال خواهد داشت.

از آنجاکه ایران کشوری اسلامی است، وجود اماکن عمومی با کاربری مذهبی دور از انتظار نیست. بر اساس قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳، اداره اماکن مذهبی اسلامی که ترتیب خاصی برای آن‌ها داده نشده است، به استثنای مساجد و مدارس دینی و تکایا، بر عهده سازمان حج و اوقاف و امور خیریه است. گفتمنی است، نظارت بر مساجد به‌ویژه مساجد غیرمتروک با مرکز رسیدگی به امور مساجد خواهد بود.

همان‌گونه که می‌دانیم، یکی از اقدامات دولت‌ها برای توسعه گردشگری ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی است. حسب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۷۲، ابتدا جزایر کیش، قشم و منطقه آزاد چابهار مناطق آزاد تجاری - صنعتی شناخته شدند. برای نمونه، با مطالعه اساسنامه سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی کیش می‌توان ملاحظه کرد که سازمان منطقه آزاد کیش دارای معاونتی با عنوان معاونت گردشگری است. با توجه به شرح وظایف این معاونت، تمامی فعالیت‌های مربوط به تأسیس، بهره‌برداری و توسعه گردشگری، اماکن گردشگری، مراکز تفریحی و سرگرمی، مراکز خدماتی و... بر عهده معاونت گردشگری است. از دیگر سو، با استناد به قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی کشور مصوب ۱۳۸۲ و اصلاحات بعدی آن، اختیارات صدور هرگونه مجوز برای تأسیس و ایجاد دفاتر خدمات مسافرتی و تأسیسات ایرانگردی و جهانگردی که بر عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بود به

سازمان مزبور واگذار شده است. سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی نیز، بر اساس وظیفه سازمانی خود، آیین‌نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه‌بندی و نرخ‌گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر آن‌ها را در ۱۳۹۴ به تصویب رساند.

جامعه هدف این آیین‌نامه را می‌توان در بند ج ماده ۱ آن مشاهده کرد. نکته حائز اهمیت ماده ۴ این آیین‌نامه است که اشعار می‌دارد شهرداری‌ها و سایر مراجع صادرکننده پروانه ساختمان تأسیسات گردشگری موظف‌اند، ضمن رعایت ضوابط مربوط به خود، مقررات اعلام‌شده از سوی سازمان را نیز رعایت کنند. بر اساس آیین‌نامه گفته‌شده، شرایط و نحوه تأسیس و احداث اماکن گردشگری احصا شده است. علاوه‌براین، سازمان بر حق خود در نظارت بر بهره‌برداران از تأسیسات گردشگری نیز تأکید کرده است و با اعلام شرایط مدیران مجموعه‌های گردشگری، ابزارهای برخورد با متخلفان را نیز به تصویب رسانده است.

از آنچه گفته شد می‌توان نتیجه گرفت که حکومت‌های دموکراتیک، با سازوکارهای قانونی منبعث از قدرت عمومی، وظیفه نظم‌بخشی به جامعه را با هدف حفظ امنیت، حقوق شهروندی، اخلاق حسنه و... بر عهده دارند. ابزار حکومت‌ها در این شرایط قوانینی است که در بستر دموکراسی وضع و اجرا می‌شود. به نظر می‌رسد در برخی مواقع وضع قوانین و مقررات متعدد و موازی باعث پراکندگی نظارت می‌شود، به‌گونه‌ای که در برخی موارد، به‌رغم وجود قوانین و مقررات، برخی فعالیت‌ها در شرایطی کاملاً غیرقانونی انجام می‌پذیرد و در مقابل، قوانین و مقررات راه فعالیت‌های قانونی را مسدود می‌کند. در حوزه نظارت بر اماکن گردشگری نیز ملاحظه می‌شود وجود قوانین و نهادهای ناظر بر فعالیت این اماکن، با وجود حمایت‌های قانونی دولت‌ها، مانع سرمایه‌گذاری و توسعه حوزه گردشگری به‌عنوان یکی از صنایع مولد گسترده است.

در پاسخ به پرسش اصلی پژوهش می‌توان نقاط ضعف و قوت نظام حاکم بر نظارت بر اماکن گردشگری را در وجود همین قوانین و مقررات متنوع و متعدد جست‌وجو کرد. به عبارت دیگر، از یک سو وجود قوانین و مقررات افق‌های نظارتی را بر فعالیت اماکن و تأسیسات گردشگری شفاف می‌سازد و از سوی دیگر



جهانیان، منوچهر (۱۳۹۵). «نقش دولت در توسعه اقتصاد گردشگری ایران با محوریت اقتصاد مقاومتی». فصلنامه علمی-پژوهشی گردشگری و توسعه، دوره ۵، شماره ۹، ص ۱۵۶-۱۷۷.

حیدری ساربان، وکیل، نیرومند شیشوان، صغرا، مجنونی توتاخانه، علی و نقایی، محبوبه (۱۳۹۵). «بررسی و ارزیابی نقش اجرای طرح هادی در توسعه گردشگری روستاهای توریستی». فصلنامه توسعه و جغرافیا، دوره ۱۵، شماره ۴۶، ص ۷۹-۱۰۰.

دنیای اقتصاد (۱۳۹۷). «ثبت ۱/۴ میلیارد سفر بین‌المللی در ۲۰۱۸». شماره روزنامه: ۴۵۳۰، تاریخ چاپ:

۳/۱۱/۱۳۹۷، شماره خبر: ۳۴۸۹۱۹۵

رضوانی، علی اصغر (۱۳۸۵). جغرافیا و صنعت توریسم. تهران: دانشگاه پیام نور، ص ۵۵.

سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان اصفهان، معاونت گردشگری (۱۳۹۴).
<http://www.isfahancht.ir/TourismFa.aspx?p=94>

سقایی، محسن و آبدار اصفهانی، مهدی (۱۳۹۳). «گردشگری از دیدگاه قرآن و روایات». مجله قرآن و علوم بشری، سال سوم، شماره ۲، ص ۹۳-۱۰۵.

ضرغام بروجنی، حمید، ایوبی یزدی، حمید، بذرافشان، مرتضی (۱۳۹۵). شناخت صنعت گردشگری. تهران: نشر مهکامه، ص ۴۲.

غمخوار، اکبر (۱۳۹۵). «۸۴ دلیل مشکلات گردشگری در

ایران». ۲۵ دی ۱۳۹۵، <http://titreshahr.com>

محرابی، جواد، خلیلی شورینی، سیاوش و خلفی، احمد (۱۳۹۱). «بررسی موانع توسعه صنعت گردشگری در جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه مدیریت توسعه تحول، شماره ۹، ص ۱-۱۰.

نادری مایوان، رضاعلی (۱۳۹۴). «نقش گردشگری در توسعه اقتصادی شهری نمونه موردی شهر شیروان». مجموعه مقالات سومین همایش ملی گردشگری، جغرافیا و محیط زیست پایدار، ایران- همدان

وجود نهادهای نظارتی متعدد موجب سرخوردگی سرمایه‌گذاران و بهره‌برداران در حوزه گردشگری می‌شود. از دیگر نکات قابل اشاره در حوزه تعدد قوانین و مقررات ناظر بر اماکن گردشگری می‌توان به امکان بروز فساد اداری اشاره نمود؛ زیرا وجود نهادهای متعدد و متناظر نظارتی باعث خواهد شد فعالان حوزه گردشگری، با هدف خلاصی از تنوع قوانین و مقررات دست‌وپاگیر، روش‌های غیراخلاقی و غیرقانونی را برای پیشبرد فعالیت‌های خود در پیش گیرند؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود:

۱. با اصلاح قوانین و مقررات موجود، با هدف یک‌پارچه‌سازی، نظارت بر اماکن گردشگری به سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی محدود شود.

۲. با استفاده از ظرفیت‌های قانونی و تجمیع آن‌ها در سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی، نظارت‌های الزامی اعمال شود.

۳. با سازوکارهای قانونی، نظارت نمایندگان نهادهای نظارتی در سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و متناظر آن‌ها در استان‌ها متمرکز شود.

۴. قوانین معطوف به گردشگری، به‌ویژه قوانین نظارتی ناظر بر اماکن و تأسیسات گردشگری، پالایش و تجمیع شوند.

۵. اختیارات قانونی سازمان میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی گسترش یابد و در حوزه تدوین قوانین و مقررات در بستر توسعه دولت الکترونیک، با هدف کاهش فساد اداری، ضمانت‌های اجرایی قابل اجرا ایجاد شود.

منابع

افضلی، رسول، فرجی ملانی، امین و شعبانی فرد، محمد (۱۳۸۹). «جایگاه حقوق گردشگران خارجی از نگاه اسلام و قوانین حقوقی جمهوری اسلامی ایران». مجله پژوهش‌های جغرافیای انسانی، شماره ۷۳، ص ۱۱۹-۱۴۰.
اکبریان رونیزی، سعیدرضا و رضوانی، محمدرضا (۱۳۹۴). توسعه پایدار گردشگران، جلد اول. شیراز: انتشارات دانشگاه شیراز، ص ۴۲ و ۴۳.
اندیشکده سیاست‌های راهبردی اقتصاد و مدیریت آرا (۱۳۹۶). «چالش‌های صنعت گردشگری در ایران»، ص ۱۹.

<http://www.ararc.ir/fa/content/R047>

Mill, R. C., & Morrison, A. M. (1992). *The Tourism system: an introductory Text*, 2nded. Prentice Hall, New jersey.

WTO (1997). *Concepts. Definition and Classifications for Tourism Statistics*. Madrid: World Tourism Organization Press.

www. Earthworld

آیین نامه‌ها، قوانین و مقررات

آیین نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه بندی و نرخ گذاری تأسیسات گردشگری، مصوب ۱۳۹۴/۶/۱۱ هیئت وزیران.

آیین نامه ایجاد، اصلاح، تکمیل، درجه بندی و نرخ گذاری تأسیسات گردشگری و نظارت بر فعالیت آن‌ها، مصوب ۱۳۶۸/۲/۱۳ هیئت وزیران.

آیین نامه تعیین پیش دریافت برای واردات کالا و خدمات، تصویب نامه شماره ۱۱۸۳۲۰/ت/۴۹۵۱۵ه مورخ ۹۲/۶/۲۱ هیئت وزیران.

قانون اساسی جمهوری اسلامی، مصوب ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی.

قانون الحاق بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی.

قانون آیین دادرسی در امور کیفری، مصوب ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی.

قانون آیین دادرسی در امور مدنی، مصوب ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۹۵ مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی.

نصراللهی، زهرا، جهانبازی، ندا و ناصری، طاهره (۱۳۹۳). «رده بندی استان های کشور برحسب جاذبه های گردشگری». فصلنامه مطالعات مدیریت گردشگری، سال نهم، شماره ۲۸، ص ۱۷-۳۷.

ویسی، هادی (۱۳۹۶). «بررسی سیاست گذاری صنعت گردشگری در قوانین بالادستی جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۲۵، ص ۹۳-۱۱۲.

هزارجریبی، جعفر و نجفی، ملک محمد (۱۳۹۱). «بررسی جامعه شناسی عوامل مؤثر بر توسعه گردشگری در ایران (با رویکرد جذب گردشگران خارجی)». فصلنامه جغرافیا و برنامه ریزی محیطی (مجله پژوهشی علوم انسانی دانشگاه اصفهان)، دوره ۲۳، شماره ۳، ص ۱۳۳-۱۴۶.

Ashley, C., De Brine, P., Lehr, A., & Wilde, H. (2007). *The Role of the Tourism Sector in Expanding Economic Opportunity*. The Fellows of Harvard College.

Clark, T. N. (2004). *The city as an entertainment machine*. Oxford, UK: Elsevier Reisinger.

Cole, S. (2013). *Tourism and water: from stakeholders to rights holders, and what tourism businesses need to do*. *Journal of Sustainable Tourism*, 22(1), 89-106.

Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*. New York, NY: Basic Books.

Jansen-Verbeke, M. (1986). *Inner city tourism: resources, tourists, and promoters*. *Annals of Tourism Research*, 13(1), 79-100.

Lew, A. (1993). *A model of tourist attraction research*. *Annals of Tourism Research*, 14(4), 553-575.

McCabe, S., & Diekmann, A. (2015). *The rights to tourism: reflections on social tourism and human rights*. *Tourism Recreation Research*, 40(2), 194-204.



قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۴ مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه سوم تنفیذی در ماده ۲۹ قانون برنامه چهارم، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹ مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۰-۱۳۹۶ مجلس شورای اسلامی.

قانون بودجه ۹۷ کل کشور، مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی.

قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگر، مصوب ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی.

قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳ مجلس شورای اسلامی.

قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی، مصوب ۱۳۸۱ مجلس شورای اسلامی.

قانون توسعه ایرانگردی و جهانگردی، مصوب ۱۳۷۰/۷/۷ مجلس شورای اسلامی.

قانون مالیات‌های مستقیم، مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی.

قانون مدنی، مصوب ۱۳۰۷ شورای ملی و اصلاحات بعدی.

مقررات صادرات، واردات و امور گمرکی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۳/۸ شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران.

مقررات عمومی قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری و صنعتی، مصوب ۱۳۷۲/۶/۲ مجلس شورای اسلامی.



The Legal System Governing the Supervision of Tourism Sites in Iranian Law

Amir Ehsani¹
Mohsen Tahmasebi²

Abstract

Today's world considers tourism as one of the components of development; Governments are trying to provide better facilities for tourism as economic generator with a high multiplication factor by investing and developing the necessary laws and regulations. Meanwhile, tourism facilities and the laws and regulations governing it are one of the life-giving and infrastructural elements of the tourism industry. This study aimed to scrutiny the legal system governing the supervision of tourism places (as the foundation of this industry) and tries to explain the strengths and weaknesses of such monitoring of tourism facilities. This research has been developed in an applied research and uses the data that has been collected by library method and has been carried at using rules and regulations. The results show, on the one hand, the existence of rules and regulations has clarified Monitoring horizons of the activities of tourism places and facilities, and on the other hand, the existence of numerous regulatory bodies has caused frustration among investors and beneficiaries in the field of tourism, as well as the existence of numerous and corresponding regulatory bodies will lead tourism activists to use immoral and illegal methods with the aim of getting rid of diversity of cumbersome laws and regulation.

Keywords: Tourism, Tourist Places, Supervision, Regulation, Rules and Regulations



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1 PHD of Human Resource Management, Professor, Faculty of Management, Azad University, Karaj, Iran

2 Graduate of Public Law, Islamic Azad University, Karaj, Iran