



## جایگاه حقوقی گردشگران خارجی از نگاه مدیریت شهری ایرانی \_ اسلامی

علی فلاح گر

کارشناس ارشد مدیریت شهری

ali.falahatgar.62@gmail.com

### چکیده

در مقاله حاضر جایگاه حقوقی گردشگران خارجی از نگاه مدیریت شهری ایرانی \_ اسلامی مورد ارزیابی و تحلیل قرار گرفته است. امروزه توجه به مقررات حقوقی یکی از عوامل اساسی در توسعه صنعت گردشگری است. براین اساس از همان ابتدا، توجه ابعاد حقوقی مسئله مورد توجه دست‌اندر کاران عرصه گردشگری بوده است. قانونمداری مبتنی بر تدوین قوانین و مقرراتی است که وظایف و حقوق دوسویه گردشگران و جامعه میزبان را روشن می‌نماید و هدف آن سامان‌بخشی به فعالیت‌های عرصه گردشگری در جهتی پایدار است. کشور ایران با سابقه دیرینه تاریخی، برای اولین بار با تاسیس اداره امور گردشگری در وزارت کشور، امکاناتی را برای توسعه و گسترش این صنعت فراهم ساخت. با تاسیس وزارت اطلاعات و گردشگری در سال ۱۳۵۳، اقدامات در عرصه گردشگری جدی‌تر شد و آیین‌نامه اجرایی آن تصویب شد. در نگاه و اندیشه دین اسلام نیز همواره بر مودت و دوستی با بیگانه (گردشگران یا غیره)، در قالب آیات و روایات متعدد تاکید شده است. در این مقاله ضمن تحلیل و تشریح پیشینه و خاستگاه گردشگری، جایگاه حقوقی آن از نگاه مدیریت شهری ایرانی \_ اسلامی، تبیین می‌گردد. روش این پژوهش مبتنی بر روش توصیفی-تحلیلی و مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای است. نتیجه بررسی‌های صورت گرفته، نشان می‌دهد که قوانین مدیریت کشور از یک ضعف عمیق در رابطه با قوانین گردشگری رنج می‌برد و کمبودهای خاصی بویژه فقدان یک کد اخلاق گردشگری در چهره گردشگری کشورمان نمایان گشته است. و لذا تدوین قوانین پویا و در ارتباط با خواست و آسایش گردشگر و البته با توجه به شرایط فرهنگی کشور امری حیاتی است.

واژگان کلیدی: گردشگری، قانون، اسلام، حقوق گردشگران، کشور ایران



## مقدمه:

گردشگری به عنوان صنعت نوظهور عصر جدید به یکی از ارکان اصلی اقتصاد تجاری جهان تبدیل شده است. امروزه از گردشگری به عنوان صنعت بدون دود که هم علت و هم پیامدی در روند جهانی شدن است یاد می‌شود (Mow forth & Muny, 2003:p8)، چنانکه بسیاری از برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران توسعه شهری نیز از صنعت گردشگری به عنوان رکن اصلی توسعه پایدار یاد می‌کنند (افتخاری و مهدوی، ۱۳۸۴: ۱). علاوه بر بعد مادی، گردشگری در ساخت جهانی سرشار از صلح و صفا بسیار مفید و موثر است. سیروسفر انسان‌ها به نقاط مختلف دنیا موجب انس و الفت ملت‌ها می‌شود و به مردم جهان می‌فهماند که به رغم تفاوت‌های فرهنگی و نژادی، می‌توانند در بسیاری از جنبه‌های زندگی، هماهنگ و متحد باشند. با این تفاسیر مداخله دولت در امور جهانگردی امری انکار ناپذیر است و بهره‌برداری پایدار از تمام ظرفیت‌های گردشگری تنها در سایه قواعد اصولی و قانونی امکان‌پذیر است. به عبارتی صنعت گردشگری بدون مداخله دولت‌ها قادر به بقای خود نیست، زیرا تنها دولت‌ها هستند که توان تامین ثبات، امنیت و مهمتر از همه وضع قوانینی در رابطه با حقوق گردشگران را دارا می‌باشند (بنادرویش، ۱۳۸۲: ۲۳). بنابراین امروزه حکومت علاوه بر مسئولیت‌های گذشته، مسئولیتی جدید را بر عهده دارد که از آن با عنوان "جهانگردی" یاد می‌شود (هال کالین و جنکینز، ۱۳۸۳: ۱۵).

مقررات حقوقی یکی از علل و عوامل اساسی در توسعه صنعت گردشگری است (کارگر، ۱۳۸۶: ۵). این رویه کشورها را واداشته است تا با اتخاذ محدودیت‌ها و راه‌حل‌هایی، آن را در جهت پایدار هدایت کنند (فرهودی و شورچه، ۱۳۸۲: ۲۳). بنابراین تدوین قوانین و مقرراتی در جهت حمایت از توریست و ایجاد امنیت برای آنها امری ضروری است زیرا ورود گردشگران خارجی<sup>۱</sup> به یک کشور و رونق گردشگری خارجی تا حد زیادی با قوانین و مقرراتی که از حقوق آنها حمایت کند، در ارتباط است. آنچه در ادامه بحث خواهد آمد بررسی جایگاه حقوق گردشگری از دید مدیریت شهری ایرانی \_ اسلامی می‌باشد. هدف از این پژوهش، ارائه تصویری از قوانین و مقررات حقوقی گردشگران در مدیریت شهری ایرانی \_ اسلامی ایران است.

## مواد و روش:

برای بررسی موضوع از تکنیک تحلیل محتوا به عنوان یک رویه عمومی استفاده شده است و برگزیده‌ای از قوانین و مقررات که مورد عمل و استناد است مورد تحلیل محتوایی قرار گرفته است. در این پژوهش برای بررسی اسناد، قوانین، دستورالعملها و رویه‌های اعمال شده از روش اسنادی استفاده شده است. مبانی علمی این پژوهش مبتنی بر مفاهیم علم حقوق و مدیریت شهری با تکیه بر مبانی گردشگری است. که بر این اساس جایگاه حقوق گردشگران خارجی را از نگاه مدیریت شهری ایرانی \_ اسلامی بررسی می‌کنیم.

## سیر تاریخی قوانین صنعت گردشگری:

گردشگری یکی از مهمترین فعالیتهای اقتصادی در دنیا است. در سال‌های اخیر ما شاهد رشد سریع بازار بین‌المللی گردشگری بوده‌ایم به نحوی که بر طبق پیش‌بینی رسمی سازمان جهانی جهانگردی (WTO)<sup>۲</sup> تا سال ۲۰۲۰، سفرهای بین‌المللی گردشگری با حدود سه برابر رشد (۸/۶ بلیون سفر)، به ارزش تقریبی ۲ تریلیون دلار در هر سال خواهد رسید (Seddighi & Nuttall & Theocharous, 2001:183). براساس گزارش سازمان جهانی جهانگردی در سال ۲۰۰۷، درآمدهای ناشی از گردشگری جهانی در سطح جهان از ۴۷۴ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۳ با ۸/۶ درصد رشد به بیش از ۶۷۰ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۶، افزایش یافته است (<http://www.world.tourism.org>). این آمارها نشان می‌دهد که گردشگری دارای رشد روزافزون به عنوان صنعت بدون دود-می‌باشد.

<sup>۱</sup> افرادی که بیش از ۲۴ ساعت در کشوری با هدف گذران اوقات فراغت و ماموریت‌های شغلی، خانوادگی یا بازرگانی مسافرت کنند گردشگر محسوب می‌-

شوند. (ولا و بیچریل، ۱۳۸۴: ۳۷)

<sup>۲</sup> World Tourism Organization

با شروع انقلاب صنعتی که شهرنشینی از مهمترین پیامدهای آن بود، نیاز به مسافرت و گذران اوقات فراغت افزایش یافت، زیرا این رویداد به دنبال خود مشکلات عدیده‌ای را برای شهرنشینان بوجود آورد (کارگر، ۱۳۸۶: ۴۰). بنابراین نخستین اقدامات در زمینه گردشگری در این سال‌ها آغاز شد. با گسترش فعالیت‌های گردشگری، سازمان جهانی جهانگردی (WTO) با هدف سهلتر و آسانتر شدن جابجایی‌ها و فعالیت‌های گردشگری، شکل گرفت. این سازمان در سال ۱۹۲۵ تحت عنوان اتحادیه بین‌المللی سازمان‌های رسمی مسافرتی<sup>۱</sup>، کار خود را آغاز کرد. در سال ۱۹۷۵ به عنوان سازمان بین‌المللی و عامل اصلی سازمان ملل متحد در زمینه جهانگردی با نام سازمان جهانی جهانگردی کار خود را ادامه داد. اهداف این سازمان عبارت است از: گسترش و توسعه جهانگردی با در نظر گرفتن کمک به توسعه شهری و اقتصادی، تفاهم بین‌المللی، صلح، احترام جهانی بدون هیچ‌گونه تمایز نژادی، جنسی، زبانی و مذهبی، این موارد از نخستین قوانین در عرصه گردشگری به حساب می‌آیند.

در ایران گردشگری دارای قدمت چند هزار ساله می‌باشد، به نحوی که از زمان هخامنشیان مسافران زیادی (با انگیزه‌های تجاری) بویژه از اروپا (یونان و دیگر کشورها) وارد ایران می‌شدند. به دنبال گسترش مسافرت به ایران مسئله جلب سیاحان خارجی و نیز ایجاد سازمانی برای تمرکز امور مربوط به سیاحان مطرح شد. در این راستا در سال ۱۳۱۴ خورشیدی برای اولین بار در وزارت داخله (کشور)، اداره‌ای بنام اداره جلب سیاحان خارجی و تبلیغات تاسیس گردید و انجام امور مربوط به جهانگردی کشور را به عهده گرفت (نوربخش، ۱۳۷۰: ۲۸). تاسیس این نهاد در وزارت کشور با این هدف شکل گرفت تا امکاناتی را برای توسعه و گسترش این صنعت فراهم آورد. در سال ۱۳۲۰ "شورای عالی گردشگری" جایگزین اداره امور گردشگری شد تا اینکه در سال ۱۳۴۲ "تأسیس سازمان جلب سیاحان" به تصویب هیأت وزیران رسید و این سازمان به کیفیت مذکور رسمیت یافت و فعالیت خود را گسترش داد. بعدها امور ایرانگردی و گردشگری توسط چهار شرکت سهامی به نام‌های شرکت سهامی تأسیسات گردشگری ایران، شرکت سهامی گشت‌های ایران، شرکت سهامی مرکز خانه‌های ایران و شرکت سهامی سازمان مراکز گردشگری، برای ورزش‌های زمستانی زیر نظر وزارت اطلاعات و گردشگری اداره می‌شد تا اینکه در سال ۱۳۵۸، بعد از پیروزی انقلاب اسلامی به منظور جلوگیری از تداخل وظایف چهار شرکت مذکور و هماهنگ کردن کلیه فعالیت‌ها و مسایل مربوط به گردشگری بر اساس مصوبه ۱۳۵۸/۸/۲۱ شورای انقلاب، ادغام چهار شرکت تصویب و سازمان مراکز ایرانگردی و گردشگری با ترکیب و بافت جدید و با خط مشی و اهدافی متمایز از گذشته به منظور اداره و بهره‌برداری از ۱۴۴ واحد پذیرایی و ارائه خدمات گردشگری با سرمایه اولیه ۲۵/۶۹۳/۰۰۰ ریال فعالیت خود را آغاز کرد. در سال ۱۳۵۸ اساسنامه جدید سازمان تهیه و بعدها تغییرات دیگری با نظریه قانون اساسی حاکم ایجاد شد. در پی چنین تغییراتی بر اساس مصوبه ۱۳۵۸/۱۱/۱۹ شورای انقلاب، خرید و اداره هتل‌های بنیاد علوی به سازمان مراکز ایرانگردی و گردشگری تفویض گردید. این اقدام حجم عملیات سازمان مراکز ایرانگردی و گردشگری را در سطح وسیعی بالابرد و به میزان چشمگیری سرمایه سازمان را افزایش داد و همچنین بر دیون و تعهدات افزود. معضلات و مشکلات حادث از چنین ادغامی و مخالفت سازمان برنامه و بودجه زمینه را برای تصویب مقررات دیگر فراهم کرد تا اینکه در سال ۱۳۶۱ طبق مصوبه شماره ۱۱۳۸۴ مورخ ۱۳۶۱/۱/۱۶ اداره هتل‌ها تحت پوشش سازمان مراکز ایرانگردی و گردشگری مجدداً به بنیاد مستضعفان (بنیاد علوی) برگشت داده شد و دفتر ایرانگردی و گردشگری از ادارات تابعه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در سال ۱۳۵۹ به منظور ایجاد هماهنگی، نرخ گذاری تأسیسات سیاحتی کشور اعم از خصوصی و دولتی، برقراری ارتباط بین المللی با ارگان‌ها، نهادهای گردشگری خارجی، شرکت در سمینارها، نمایشگاه‌ها و مجامع بین‌المللی گردشگری، تهیه جزوه و نقشه حاوی اطلاعات مورد نیاز برای راهنمایی سیاحان داخلی و خارجی، نظارت بر امور خدمات مسافرتی، توسعه و گسترش تبلیغات ایرانگردی و گردشگری در سطح کشور تشکیل شد. در این رهگذر در سال ۱۳۵۸ بر اساس مصوبه هیأت وزیران اداره امور سازمان عمران کیش به سازمان ایرانگردی و گردشگری واگذار و پس از آن به علت مشکلات عدیده، در سال ۱۳۶۱ مجدداً از سازمان ایرانگردی و گردشگری جدا شد. در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۷ قانون توسعه صنعت ایرانگردی و گردشگری به منظور تعیین سیاست‌های ایرانگردی و گردشگری و ایجاد هماهنگی لازم بین دستگاه‌های ذیربط شورای عالی ایرانگردی و گردشگری به ریاست معاون اول رئیس جمهور و عضویت وزرای فرهنگ و ارشاد

اسلامی، امور خارجه، امور اقتصادی و دارایی، فرهنگ و آموزش عالی، راه و ترابری کشور، رئیس سازمان حفاظت از محیط زیست کشور، و رئیس سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد. صنعت گردشگری بدین منوال در کشور در جریان بود تا اینکه در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۳ قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در جلسه علنی روز سه شنبه ۲۳ دی ماه ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، و توسط رئیس جمهوری برای اجرا به نهاد ریاست جمهوری، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی ابلاغ شد. این قانون مشتمل بر ۱۲ ماده و ۷ تبصره بود. بر اساس ماده یک این قانون سازمان میراث فرهنگی کشور و ایران گردی و جهان گردی از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتزع و از ادغام آن ها سازمان میراث فرهنگی و گردشگری با کلیه اختیارات و وظایفی که سازمان های مذکور به موجب قوانین و مقررات مختلف دارا بوده اند همراه با کلیه امکانات و اموال و نیروی انسانی، زیر نظر مستقیم رئیس جمهور تشکیل شد. رئیس سازمان با حکم رئیس جمهور منصوب میشود (غنی، صمدی، چراغی، ۱۳۸۶: ۸۱). در این روند تاریخی تعاریف گردشگری نیز دستخوش تغییراتی شده است. اما آنچه که امروز مطرح است؛ بر اساس دیدگاه سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، کسی گردشگر است که، در حوزه سرمایه گذاری های صنعت گردشگری حرکت می کند، یعنی با تور سفر می کند، در هتل اقامت می کند، در رستوران غذا می خورد، از مراکز دیدنی با تهیه بلیط دیدن می کند و سوغاتی می خرد (برارپور، ۱۳۸۷: ۶).

### دیدگاه حقوق بین الملل در ارتباط با حق بین المللی گردشگری:

در استانه ورود به هزاره سوم، گردشگری به عنوان یکی از مهمترین بخش های اقتصادی جهانی در بسیاری از کشورها مورد توجه بوده و هم اکنون در سراسر جهان اقدامات گسترده ای برای توسعه این بخش از مدیریت شهری آغاز شده است. با وجود اهمیت فزاینده گردشگری، هنوز حدود قانونی مورد توافقی در سطح بین المللی در این زمینه بوجود نیامده است. در حقوق بین الملل در مورد آزادی مسافرت و پذیرش بیگانگان به کشور دو نوع طرز تلقی متفاوت وجود دارد. عده ای طرفدار لزوم اعمال محدودیت در پذیرش و عده ای دیگر نیز طرفداری آزادی بی قید و شرط بیگانگان در ورود به کشور می باشند که در مجمع تشکیل دو نظریه کلی را می دهند:

#### ۱- نظریه لزوم اعمال محدودیت در پذیرش بیگانگان به کشور

پیروان این نظریه معتقد هستند دولت ها در قبول یا عدم قبول ورود بیگانه به کشور آزادی مطلق دارند. یعنی این آزادی را می توانند در مفهومی گسترده و نامحدود استفاده کنند. بنا به همین دیدگاه در صورتی که میان کشورها عهدنامه خاص وجود نداشته باشد در پذیرش اتباع بیگانه به خاک خود مقید به کمترین تعهد و الزامی نخواهند بود. کلیت این نظریه از طرف مؤسسه حقوق بین المللی در ژنو تایید شده است. البته این مؤسسه همزمان با تأیید نظریه مذکور در سال ۱۹۲۸ م الحاقیه ای به آن اضافه کرده است و در آن تأکید می کند علی رغم وجود چنین آزادی اصل عدالت و انصاف حکم می کند کشورها از چنین حقی سوءاستفاده نکنند و صرفاً در مواردی از آن به عنوان اصل محدودکننده آزادی ورود یا اقامت بیگانگان استفاده کنند که بصورت جدی و واقعی در معرض یک خطر سیاسی قرار گرفته باشند (نصیر، ۱۳۵۰: ۹۹).

#### ۲- نظریه آزادی بی قید و شرط ورود بیگانگان به کشور

طرفداران این نظریه عقیده دارند دولت ها نمی توانند بنا به میل خود مانع ورود، خروج یا اقامت اتباع در کشور شوند و یا در این زمینه محدودیت هایی قائل شوند. پیروان این نظریه ورود بیگانه به خاک کشور دیگر را در چارچوب حقوق بین الملل حقی برای آن کشور و یک تکلیف تلقی می کنند. چنین ذهنیتی که در واقع از حقوق طبیعی نشأت گرفته است با نظری به تاریخ زندگی بشر عقیده دارد که در ابتدا هر چیزی در میان مردم مشترک بود و این شراکت تحت هیچگونه انقیاد و شرطی نبود. هر کس می توانست بدون کوچکترین مانعی و در سهولت کامل به هر کجا که می خواست سفر کند. بعدها که دوره مالکیت اشتراکی منقضی و مالکیت فردی حاکمیت پیدا کرد، این آزادی از بین نرفت و همچنان باقی ماند، زیرا تبدیل مالکیت اشتراکی به فردی مستلزم ایجاد موانع در آزادی روابط ابنا بشر نبوده است (نصیر، ۱۳۵۰: ۱۰۵).



در حال حاضر اکثر دولت ها با اعتقاد به لزوم تأمین حداقل حقوق بیگانگان، آزادی ورود، عبور و اقامت را به عنوان یک اصل برای اتباع بیگانه شناسایی کرده اند. در این باره شاخص و معیار ثابت و معینی وجود ندارد و تعیین آن بطرز تفکر و تلقی دولت ها بستگی دارد. بنابراین دولت ها آزادی بدون قید و شرط را قبول ندارند و رعایت تشریفات و مقرراتی را برای اتباع بیگانه لازم می دانند و در این میان شرط نیز می گذارند.

در اجرای این رویه در روابط بین الملل آنچه در خور اهمیت و توجه است رد درخواست پذیرش بیگانه به کشور است که اصولاً باید بصورت انفرادی انجام شود. یعنی اگر دولتی مرزهای خود را به روی کلیه خارجیان با اتباع یک و یا چند دولت بسته اعلام کند، چنین عملی می تواند با موازین حقوق بین المللی متعارض باشد. در واقع اعمال محدودیت های زاید و فاقد توجیه منطقی، سوءاستفاده از حق حاکمیت است، که موجب نوعی اختلال در روابط دوستانه جامعه بین الملل می شود. علاوه بر آن در عمل بین بیگانه ای که قبلاً ورود وی پذیرفته شده است با بیگانه ای که برای اولین بار وارد کشور می شود قائل به نوعی افتراق به نفع بیگانه نخستین می شوند (Atugy, 1996: p110)، که چنین رویه ای با مفهوم حقوق مکتسبه قابلیت انطباق دارد.

وضع و اجرای قواعد و مقررات معین و کلی در مورد قبول بیگانه هیچگونه تعارضی با حاکمیت دولت ها ندارد و از تجلیات ثبات اراده دولت ها است. لکن این اختیار (پذیرفتن بیگانه به کشور) نباید به عنوان بازیچه سیاسی و غیره مورد استفاده قرار گیرد. در عصر حاضر علل عمومی پذیرفتن بیگانه در کشور که به عنوان مقررات معین و کلی در قوانین کشورها تصریح شده است عبارتند از:

الف- ابتلا به بیماری های واگیردار و جدی

ب- حجر و جنون

پ- بیگانگان اخراجی

ج- عدم امکان امرار معاش با شغل و تخصص بیگانه

چ- عدم انعقاد قرارداد کار علی رغم شغل و تخصص مناسب بیگانه

ح- مجرمین و یا مرتکبین به اعمال غیر مشروع منافی عفت.

حقوق گردشگران غیر مسلمان در کشورهای اسلامی از دید مدیریت شهری - اسلامی:

اسلام، گردشگری را از دو منظر مورد توجه قرار می دهد: اولاً گردشگری زمینه مشاهده جهان خلقت، دستاوردهای بشری و تفکر در آثار صنع الهی را فراهم می آورد. در ثانی گردشگری موجب آشنایی فرهنگ های دیگر با فرهنگ اسلامی می شود. چنانکه امام خمینی، یکی از مجتهدین شیعه، می گوید: "می بایست علاوه بر سفرهای رسمی، سفرهای غیررسمی هم بنمائیم تا جهان را بیدار کنیم" (امام خمینی، ۱۳۶۵: ۱۹۵). در آیات قرآنی نیز به کرات به حضور بیگانگان در کشورهای اسلامی و نحوه برخورد با آنها پرداخته اند. پر واضح است با توجه به چنین تأکیدهایی در زمینه گردشگری در اسلام به جنبه های گوناگون این صنعت توجه شده است. در تفکر مدیریت شهری - اسلامی انسان آزاد است و این آزادی در حدود مسئولیت او تعیین می شود (عمید زنجانی، ۱۳۷۹: ۳۳۹). "هر انسانی حق دارد که آزادانه از محلی به محل دیگر منتقل شود و محل اقامت خود را در شهرها و کشورهای اسلامی یا خارج از آنها در موقع ضرورت انتخاب نماید. هر کسی که در یک جامعه منکوب و بینوا شود می تواند به جامعه دیگری پناهنده گردد بر هر جامعه ای که یک انسان پناهنده شده واجب است که او را پناه بدهد تا او را به جایگاه امن برساند..." (جعفری تبریزی، ۱۳۷۰: ۴۶۲). چنانکه در اصل ۴۲ قانون اساسی بیان شده: "اتباع خارجه می توانند در حدود قوانین به تابعیت ایران درآیند (ساعدوکیل و عسگری، ۱۳۸۳: ۱۰۰). و مسلمان بودن شرط بهرهمندی از حقوق شهروندی در شهرها نیست. این حق به اعتبار تابعیت برقرار می گردد (کامیار، ۱۳۸۶: ۴۱). دین مبین اسلام به صور گوناگون به بحث در رابطه با گردشگران خارجی و حقوق شهروندی آنها پرداخته است، که می توان موارد زیر را به عنوان بخشی از آنها اشاره نمود که عبارتند از:

- بخشش و گذشت (مجلسی، ۱۴۰۳: ۳۲۶)

- پرهیز از ستم و تعدی (قرآن کریم)



- نیکی و احسان (قرآن، سوره ممتحنه، آیه ۹)<sup>۱</sup>

- رعایت حقوق انسانی و رفتار مطابق با موازین اخلاق اسلامی (حرعاملی، ۱۴۰۹: ۴۹)

چنانکه در قوانین اسلامی آمده است با دادخواهان و اشخاص در مظان اتهام و مرتکبان جرائم و برخورد با مردم لازم است اخلاق و موازین اسلامی کاملاً رعایت گردد (میرزایی، ۱۳۸۵: ۵۹۸). اصولاً حقوق اسلامی، حافظ جان، مال، حیثیت و آزادی غیر مسلمانان است، به این شرط که تبعه دولت اسلامی یا از بیگانگان مقیم و یا از سیاحان باشد (حمیدالله، ۱۳۸۶: ۱۳۰). لازم به ذکر است در اسلام، دیدگاه متفاوتی نسبت به تبعه و بیگانه وجود دارد که در حقوق بین المللی فعلاً نمی تواند پذیرفته شود. از نظر اسلام بیگانه یا خارجی به شخصی گفته می شود که مسلمان نباشد. بنابراین کلیه مسلمانان جهان را می توان تبعه و شهروند (به مفهوم امت واحد) تلقی کرد. به نظر می رسد مسلمانان برای سیر و سفر و گشت و گذار در سرزمین های اسلامی محدودیت بارزی نداشته باشند (خلیلیان، ۱۳۶۲، ۱۳۶). بیگانگان نیز در گذشته، با تحصیل و اخذ "امان"، "زناهار" یا "ذمام" امکان عبور آزادانه از کشور اسلامی و یا اقامت موقت در کشورهای اسلامی را برای خود تأمین می کردند. در واقع امان به عنوان جواز عبور و اقامت موقت در کشور اسلامی است که مترادف روادید و یا ویزا به معنی امروزی است. از طرفی نوعی تقاضای پناهندگی نیز هست. یعنی شخص مستأمن مطابق همان معاهده مأمونیت و مصونیت مورد حمایت و در پناه اسلام قرار می گرفت (ضیائی بیگدلی، ۱۳۷۳، ۳۳). بنابراین مأمونیت و مصونیت سه گانه در اسلام (امان - زناهار - ذمام) قابل تطبیق با مفهوم روادید و یا ویزا در عصر حاضر می باشد. در واقع حکومت اسلامی بعد از بررسی در خواست مأمونیت بیگانه نسبت به اعطای مأمونیت و مصونیت در زمان های مختلف جنگ و یا صلح اقدام می نمود. سرزمین های اسلامی، بیگانگانی را که قصد ورود داشتند علی الاصول به شرط اقامت محدود می پذیرفتند و چنین محدودیتی را برای اقامت وی معین می نمودند.

اما در رابطه با حقوق گردشگران غیر مسلمان در کشورهای اسلامی در کتاب های فقهی به چهار گروه اشاره شده است:

۱- ذمی

۲- مستأمن

۳- معاهد

۴- حربی

ذمی: آن گروه از غیر مسلمانانی که کافر کتابی باشند، یعنی یهود، نصارا و مجوس، در صورتی که بخواهند به عنوان اقلیت های مذهبی و شهروند، تابعیت کشور اسلامی را بپذیرند، کافر ذمی شناخته می شود. کافر ذمی، از شهروندان کشور اسلامی به شمار می رود، مانند یک شهروند مسلمان از مزایا و امکانات دولت و کشور اسلامی استفاده می کند و مانند افراد مسلمان، تحت حمایت دولت اسلامی زندگی می کند و جان و مال و ناموس و شغل و کار و موقعیت وی، مورد احترام و رعایت جامعه قرار می گیرد و در برابر، موظف به نگهداشت آیین ها و احترام به قانون رسمی جامعه اسلامی است.

معاهد: معاهد به غیر مسلمانانی گفته می شود که با دولت اسلامی پیمان عدم تعرض و قرارداد ترک جنگ و دشمنی امضا کرده باشند و در سرزمینی دیگر و یا داخل کشور خودشان زندگی می کنند. امضای قرارداد و معاهده سبب می شود که جان و مال و ناموس و سرزمین آنان، حرمت و مصونیت پیدا کند و اگر مصالح سیاسی و اجتماعی مسلمانان ایجاب کند، دولت اسلامی می تواند برابر آیین ها و قانون ها، با صدور ویزا به آنها، اجازه ورود و اقامت در کشور اسلامی بدهد و به مدتی که برابر مصالح و قانون، به آنها اجازه اقامت داده شده است، به عنوان بازرگان، گردشگر و یا به عنوان دانشجوی و یا سفیر و کاردار و رایزن و دیگر عناوین معمول و رسمی به کشور اسلامی مسافرت کنند.

مستأمن: کافری است که برای تحقیق و مطالعه درباره اسلام و عقاید اسلامی و فرهنگی مسلمانان و آشنایی با احکام و معارف دین، یا به انگیزه های صحیح دیگر، از ملت و یا دولت اسلامی، خواستار پناهندگی و ورود به کشور اسلامی شده است.

<sup>۱</sup> تنها شما را از دوستی کسانی نهی می کند که در دین با شما قتال کردند و از وطنتان بیرون کردند (آیه ۹ سوره ممتحنه)



حربی:حربی به آن دسته از غیر مسلمانانی گفته می شود که جزو هیچ یک از سه گروه یاد شده نباشند،یعنی هیچ یک از قراردادهای و تعهدهای ذمه،امان و معاهد را با مسلمانان امضا نکرده باشند.از نظر اسلام جان و مال و ناموس وی، هیچ گونه حرمت و مصونیتی ندارد.کافر حربی حق ورود و سکنی در کشور اسلامی را ندارد و اگر وارد سرزمین اسلامی شد، هیچگونه مصونیتی نخواهد داشت(حسینی، ۱۳۷۶، صص ۲۷۴، ۲۷۵، ۲۷۶).

گروه های غیر مسلمانی که بر اساس شرایط و آیین ها و معیارهای پیمانی که با دولت اسلامی بسته اند، وارد کشور اسلامی شوند و به تمام موارد درج شده در متن قرارداد که مورد توافق گرفته است، پایبند باشند تا زمانی که به عنوان شهروند و یا میهمان، چه بازرگان و یا گردشگر، در کشور اسلامی به سر می برند و مدامی که پیمان خود را نشکسته اند و مدت قرارداد و اقامت آنان به پایان نرسیده است، در جامعه اسلامی حقوقی دارند که رعایت حقوق آنان بر دولت و شهروندان واجب است. از جمله:

- مصونیت و امنیت همه جانبه جانی، مالی، حیثیتی و شغلی؛ هیچکس حق تعرض و مزاحمت نسبت به آنان را ندارند. اگر به آنان تعرض شود، دولت اسلامی موظف به حفاظت از حقوق و حمایت از آنان است. دزدیدن مال آنان حرام و سبب ضمان است که باید توسط مراجع ذی صلاح قانونی، حق و اموال آنان برگردانیده شود. وسایل و ابزار کار و محل فعالیت های اقتصادی و تحقیقاتی آنها که بر اساس قانون اجازه کار و تلاش گرفته اند، باید از هر گونه تعرض در امان باشند.

- برخورداری از آزادی در انجام وظایف مذهبی و برگزاری مراسم ملی و دینی؛ حضور در معابد و مراکز مذهبی که وجود و بقای آنها از نظر قانون رسمیت دارد، مانند کنیسه و انجام فرائض و مراسم مذهبی آزاد است. البته به شرط حفظ حرمت حریم جامعه اسلامی.

- آزادی در انجام احکام و اعمال شخصی برابر آیینی که دارند، مانند نوشیدن شراب، خوردن گوشت خوک و... به شرط این که پنهانی و در محیط های بسته ویژه به خودشان باشد و اما اگر آشکارا به این گونه رفتارهای ناهنجار دست زدند و در جامعه و حضور مردم مسلمان انجام دادند، برابر مقررات اسلامی با آنها برخورد می شود.

- در داد و ستد با مسلمان و حضور در بازار تجارت و کسب آزادند و هر گونه غش و خیانت در معامله نسبت به آنان حرام و ممنوع است.

- توهین به آنان و دشنام و ناسزاگویی به مقدسات آنان ممنوع است. البته احترام به آنها به گونه ای که موجب اذیت و تحقیر مسلمانان باشد، نارواست.

- در اختلاف ها، نزاع ها، کشمکش ها و شکایت ها، در محاکم قضایی اسلام، برابر عدالت با آنان رفتار می شود.

یک سلسله مطالب است که در حوزه صلاح دید مسئولیت مدیریت شهری اسلامی است. مثل خرید و فروش زمین و یا سرمایه گذاری و تأسیس شرکت های زراعی و صنعتی و ساختمان سازی و... بستگی به صلاح دید مدیریت شهری اسلامی دارد و اصل حاکم بر همه این گونه کارها و تلاش ها، پاسداری از اصل بلند و والای عزت اسلامی و مصلحت مسلمانان است.

### جایگاه حقوق گردشگری خارجی از مدیریت شهری ایرانی \_ اسلامی:

کشور ایران با سابقه درخشان خود، مدعی تدوین نخستین منشور حقوق بشر(منشور کورش کبیر) می باشد. با نگاهی به دوران ایران باستان می توان به اهمیت حقوق گردشگران خارجی از نگاه مدیریت شهری و حکومت شهری(هخامنشیان، اشکانیان و ساسانیان) پی برد. آنچه در این دوران تحت عنوان حقوق گردشگری مطرح بوده، بیشتر در قالب فراهم آوردن تسهیلات سفر می باشد. مثلاً در زمان هخامنشیان، جاده های شاهی با ۲۵۰۰ کیلومتر و قرار گرفتن میله های راهنما، گماردن ماموران مخصوص، احداث پل و... در مسیر، تسهیلات لازم را فراهم می ساخت.

صرف نظر از آن که در سال ۱۳۱۴ هجری شمسی، برای تمشیت و تنظیم امور گردشگری در وزارت کشور سابق ایران، سازمانی به نام اداره امور گردشگری تأسیس شد که این سازمان در سال ۱۳۲۵ جای خود را به شورای عالی گردشگری داد و به دنبال آن، به موجب یک تصویب نامه قانونی، سازمان جلب سیاحان و بعد از آن شرکت سهامی تأسیسات گردشگری به وجود آمد، اساساً در سال ۱۳۵۳ با تصویب قانون تأسیس وزارت اطلاعات و گردشگری و دایر شدن آن وزارتخانه، پرداختن به امور گردشگری، جدی تر شد. به



طوری که در اجرای وظایف و اختیارات آن وزارتخانه در بخش گردشگری یک آیین نامه اجرایی تصویب شد که در آن به لزوم ایجاد تأسیساتی برای تأمین نیازمندی های گردشگر و گردشگران تأکید گردید که متن قانون مذکور و مصوبه مجلسین وقت، به این شرح است:

س- برنامه ریزی، ایجاد، احیا، اصلاح و یا تکمیل تأسیسات پذیرایی، اقامتی، تفریحی، عمومی کشور و مجتمع های گردشگری از طریق سرمایه گذاری مستقیم و یا اعطای وام، به سرمایه گذاران بخش خصوصی و یا مشارکت با آنها و یا با سازمان های دولتی و شهرداری ها و صدور اجازه نظارت در تأسیس و اداره و درجه بندی این قبیل تأسیسات، با همکاری سازمان های مربوطه.  
ع- تهیه آیین نامه و تنظیم ضوابط ناظر بر تأسیس و فعالیت کلیه خدمات پیوسته و وابسته به صنعت گردشگری.  
ف- تأسیس و اداره مؤسسات آموزشی لازم، به منظور افزایش افراد مجرب در رشته های مختلف اطلاعات و صنعت گردشگری، حسب مورد با همکاری وزارتخانه ها و سازمان های مربوطه.  
ض- عضویت در سازمان های گردشگری و خبری و بین المللی و منطقه ای و شرکت در کنفرانس ها و مجامع بین المللی مربوطه.

ق- برگزاری مراسم و جشنواره های خاص و ترتیب دادن نمایشگاه های عکس و تصویر، در داخل و خارج کشور، به منظور عرضه اطلاعات و نمایش پیشرفت ها و جاذبه های گردشگری کشور.  
ر- ایجاد ادارات و دفاتر اطلاعات و گردشگری در داخل و خارج کشور، به منظور شناساندن پیشرفت های کشور و تشویق گردشگران، به مشاهده آثار باستانی و جاذبه های گردشگری ایران و فراهم کردن تسهیلات لازم در امور مربوط به گردشگری.  
ش- صدور اجازه تأسیس و نظارت بر نحوه فعالیت مؤسسات گردشگری و سایر مؤسسات خصوصی که در امور مربوط به صنعت گردشگری فعالیت دارند، با همکاری سازمان های ذی ربط.

ت- گردآوری و طبقه بندی کلیه اطلاعات، اخبار، تصاویر، مدارک، فیلم، کتاب و سایر انتشارات مربوط به ایران، به منظور تشکیل مرکز اطلاعات و اسناد و ماشینی کردن خدمات این مرکز، به منظور تهیه و نشر و پخش مجموعه های آماری و اطلاعاتی و مستند و انواع انتشارات گردشگری.

ماده ۲- به منظور کمک به پیشبرد هدف های مذکور در ماده یک و تمرکز امور توسعه و ایجاد خانه های ایران در خارج از کشور، مرکز خانه های ایران وابسته به وزارت اطلاعات و گردشگری تشکیل می گردد که به صورت شرکت سهامی اداره خواهد شد. کلیه اموال، دارایی، دیون و تعهدات خانه های موجود نیز عیناً به آن شرکت منتقل می شود.

ماده ۳- به منظور تعیین و ترسیم و نظارت بر سیاست اطلاعاتی و گردشگری کشور و نحوه گردش کار مرکز خانه های ایران، شورایی به نام شورای عالی اطلاعات و گردشگری تشکیل می گردد».

امتیازات در نظر گرفته شده برای گردشگران طرفین موافقت نامه ها، عبارت است از :

۱- تسهیل تشریفات مربوط به مسافرت گردشگران

۲- کمک و مساعدت به گردشگران در ایام سیر و سفر

۳- لزوم احداث ساختمان ها و سایر تأسیسات مورد نیاز گردشگران

۴- آموزش پرسنل ذی ربط برای سرویس دهی مطلوب به گردشگران

۵- همکاری در زمینه ارتباط، تبلیغات و انتشارات مشترک گردشگری

۶- همکاری های فنی متقابل و مبادله اطلاعات

۷- تشکیل کمیسیون های مختلط و حداقل سالی یک بار، برای تحقق اهداف مذکور (منطقی الهی، ۱۳۷۰، ۵۵).

در عهد معاصر دیدگاه حاکم در ارتباط با اتباع بیگانه بدین شرح است که اتباع بیگانه در ورود به ایران و اقامت در نقاطی که تمایل داشته باشند آزادی دارند و این آزادی مشروط به داشتن گذرنامه و اخذ پروانه اقامت از مقامات مربوط است. بنابراین یک تبعه بیگانه در زمان ورود به کشور ایران می بایست اولاً دارای گذرنامه معتبر باشد و ثانیاً برای ورود به کشور از مقامات ایران مجبور لازم یعنی ویزا یا روادید را تحصیل کند (موتنی طباطبایی، ۱۳۷۰: ۳۳). با توجه به این نکته معلوم می شود اختیار تجویز ورود یک بیگانه به

کشور ایران در صلاحیت دولت شناخته شده است. ذکر این مهم نیز ضروری به نظر می‌رسد که صلاحیت دولت در خصوص اعطای ویزا یعنی اجازه ورود به کشور، صلاحیتی اختیاری تلقی می‌شود. به عبارت دیگر در مواقعی که ضرری از ورود یک بیگانه به کشور محتمل است، دولت می‌تواند از اعطای جواز ورود (ویزا) به بیگانه خودداری کند (موتمنی طباطبایی، ۱۳۷۰: ۳۳).

### امتیازات در نظر گرفته شده در ارتباط با ایجاد بسترهای مناسب گردشگری:

- ۱- موظف شدن بانک های کشور برای سرمایه گذاری بخش خصوصی و دولتی، برای توسعه ایرانگردی و گردشگری با سود و نرخ صنعتی (این بند در ارتباط با ماده ۵، کد جهانی اخلاق گردشگری که گردشگری را فعالیتی سودمند معرفی می‌کند، است).
  - ۲- موظف شدن شهرداری ها و سازمان زمین و سازمان جنگل ها و مراتع کشور و سایر سازمان های ذی ربط به منظور در اختیار گذاشتن زمین مورد نیاز تأسیسات ایرانگردی و گردشگری (این بند در ارتباط با ماده ۶، کد جهانی گردشگری که به مسئولیت ها و تعهدات دست اندر کاران در امر گردشگری تاکید دارد، است).
  - ۳- صدور هر گونه مجوز برای تأسیس و ایجاد دفاتر خدمات مسافرتی و تأسیسات ایرانگردی و گردشگری (که بر اساس ماده ۴، آیین نامه نظارت بر تأسیس و فعالیت دفاتر خدمات مسافرتی، سیاحتی-جهانگردی و زیارتی (مصوب ۱۳۸۰/۳/۲۷ هیات وزیران)، مجوز تأسیس دفتر برای اتباع بیگانه فقط در قالب اشخاص حقوقی و با رعایت قوانین و مقررات مربوط صادر می‌شود (شمیری، ۱۳۸۵: ۲۰۶)).
  - ۴- دریافت هزینه های مربوط به سوخت، آب، برق و عوارض، مالیات و وام بانکی و غیره بر اساس تعرفه های بخش صنایع
  - ۵- بازگرداندن هتل ها و مراکز تأسیسات سیاحتی تصرف شده از سوی مراجع مختلف، به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، جهت بهره برداری و تأمین نیازمندی های گردشگران در مهلت مقرر قانونی
  - ۶- مکلف شدن سفارتخانه ها و نمایندگان سیاسی دولت جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور، به فراهم کردن تسهیلات و انجام خدمات صدور روادید سیاحتی، برای اتباع کشورهای جهان که با ایران مناسب سیاسی دارند حداکثر در مدت ۱۰ روز (چنانکه بر اساس ماده ۱، آیین نامه اجرائی قانون توسعه ایرانگردی و جهانگردی (مصوب ۱۳۷۰)، به منظور ترغیب و جذب جهانگردان خارجی در قالب گشت های سیاحتی به کشور، سفارتخانه ها و نمایندگان سیاسی جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور موظفند تسهیلات و خدمات صدور روادید سیاحتی برای اتباع کشورهای مختلف جهان که دارای مناسبات سیاسی با ایران هستند و به قصد بازدید و سیاحت و زیارت به ایران سفر می‌کنند، ظرف مدت ۱۰ روز فراهم کنند (شمیری، ۱۳۸۵: ۲۰۶)).
  - ۷- موظف شدن کلیه مأموران ناظر بر ورود و خروج اتباع بیگانه مانند مأموران گذرنامه، گمرک، فرودگاه، راه آهن، بنادر مستقر در مبادی ورودی و خروجی مرزها و شهرها برای ایجاد تسهیلات لازم جهت گردشگران (ماده ۲، قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارج در ایران مصوب ۱۳۱۰/۲/۱۹).
  - ۸- موظف شدن سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان بنادر و کشتیرانی و سازمان پایانه ها و گمرک و راه آهن، برای در اختیار گذاشتن محل مناسب، برای استقرار دفاتر اطلاعات و گردشگری در مبادی ورودی و خروجی، داخل شهرها
  - ۹- تعبیه صندوق نگهداری کالاهای قابل ورود و یا غیر قابل ورود گردشگران در انبار موقت مرزها
  - ۱۰- ایجاد تأسیسات لازم و آرایه خدمات مناسب از سوی سازمان حج و زیارت و شهرداری ها، به منظور برگزاری تورهای زیارتی و سیاحتی، اعم از اعزام ایرانیان به اماکن تاریخی خارج از کشور و همچنین ورود زوار سایر کشورها جهت زیارت اماکن زیارتی و سیاحتی ایران، با استفاده از تسهیلات مذکور (ماده ۹، قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مصوب ۱۳۷۰/۷/۷).
  - ۱۱- ایجاد و توسعه و بهره برداری از تأسیسات ایرانگردی و گردشگری، از هر نوع که مناسب باشد و همچنین تأمین وسایل لازم برای مسافرت های فردی و جمعی گردشگران ایرانی و خارجی در داخل کشور، اعم از زمینی، هوایی، دریایی و تأمین خدمات گردشگری و اقدامات لازم برای آرایه پیشرفت های مملکتی و شناساندن تحولات فرهنگی و تمدن و جاذبه های ایران، از سوی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، بر اساس قانون اهداف و وظایف فرهنگ و ارشاد اسلامی، مصوب سال ۱۳۶۵.
- وزارتخانه ها و سازمان هایی که عمده تاً در ایجاد بسترهای مناسب گردشگری و برای تأمین حق و حقوق و مزایای گردشگر ف مدخله مستقیمی و همکاری و تکالیف قانونی دارند، عبارتند از :



- وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و ادارات تابعه آن و مؤسسات گردشگری داخلی و خارجی، هتل ها و مهانسراها
- وزارت امور اقتصادی و دارایی، شرکت های بیمه، گمرک، بانک ها
- وزارت فرهنگ و آموزش عالی، دانشگاه ها، مراکز آموزشی خصوصی گردشگری
- وزارت امور خارجه، سفارتخانه ها و نمایندگی های سیاسی دولت در خارج از کشور
- وزارت کشور، استانداری ها، فرمانداری ها، اداره گذرنامه، شهرداری ها و حوزه های انتظامی
- وزارت کشاورزی
- وزارت جهاد سازندگی، سازمان جنگل ها و مراتع کشور و شیلات
- وزارت راه و ترابری، هواپیمایی، کشتیرانی و راه آهن
- سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، رسانه های دولتی و خصوصی
- سازمان تربیت بدنی، مؤسسات ورزشی و باشگاه های ورزشی اعم از دولتی و خصوصی
- سازمان برنامه و بودجه
- سازمان صنایع دستی
- کد جهانی گردشگری<sup>۱</sup>:

کدهای جهانی گردشگری از سوی سازمان ملل متحده به منظور بهبود صنعت گردشگری و ایجاد تفاهات بین المللی از یک سو و از سوی دیگر برای دستیابی به توسعه پایدار و حفظ میراث گردشگری تدوین گردید. تدوین این کدها بیش از هر چیز بر حق گردشگری به عنوان بستر توسعه صنعت گردشگری تاکید دارد. ارتباط این کدها با موضوع مورد بحث در تاکید است که این کدها بر حق گردشگر می کنند، می باشد. لذا ذکر آن یک بررسی تطبیقی از قوانین کشور با این اصول و تعیین ظرفیت قانونی کشور برای تدوین چنین کدهایی است.

ماده ۱- نقش گردشگری در ایجاد تفاهم و احترام متقابل بین مردم و جوامع

ماده ۲- گردشگری به عنوان وسیله ای برای تکامل فردی و گروهی و نفی هر گونه تبعیض، استثمار جنسی، نابرابری بین زن و مرد و ... (مساوات و برابری انسان در جامعه بشری، اصل مورد تایید دین اسلام است) (سعیدزاده، ۱۳۷۷: ۹۸) در این رابطه کشور ایران در تاریخ ۱۳۱۰/۱۰/۱۴ قانون اجازه الحاق دولت ایران به قراردادهای بین المللی پاریس و ژنو راجع به جلوگیری از رفتار جنایت آمیز نسبت به زنان و کودکان به تصویب رساند (معتدی، بشیری و باقری، ۱۳۷۷: ۱۷).

ماده ۳- گردشگری عاملی برای توسعه پایدار شهری و حفاظت از محیط زیست و ایجاد زیرساخت هایی برای حفظ محیط طبیعی و فرهنگی (چنانکه در ماده ۵، آیین نامه اجرایی تبصره ۲، قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (مصوب ۱۳۸۴/۴/۲ هیات وزیران)، دستورالعمل بهره برداری پایدار از میراث طبیعی کشور بطور مشترک به تصویب روسای سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و حفاظت محیط زیست و جنگل ها، مراتع و آبخیزداری کشور رسید (سلیمانی و مستجاب الدعواتی، ۱۳۸۷: ۸). چرا که رویکردهای برنامه ریزی نیز همواره حصول به توسعه پایدار و محافظت از محیط مورد نظر می باشد که در آن تاکید بر این است که منابع طبیعی و فرهنگی فرسایش و یا تنزیل نیابد (تاجزاده نمین، ۱۳۸۳: ۱۴).

ماده ۴- گردشگری استفاده کننده میراث فرهنگی بشریت و عاملی برای تقویت این میراث (به عبارتی مهمترین هدف و ارزشمندترین اصل در گردشگری حفظ یکپارچگی فرهنگی است) (Cochrane & Parnwell, 1996: p239).

ماده ۵- گردشگری فعالیتی سودمند برای کشورها و جوامع میزبان (در این رابطه از برنامه های عمرانی سوم قبل انقلاب تا کنون به اهمیت این مسئله در سبد اقتصادی کشور اشاره شده است و همچنین ماده ۸، قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری) ماده ۶- مسئولیت و تعهدات دست اندر کاران در امر توسعه گردشگری (ماده ۳، قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور سال ۱۳۶۶، وظایف سازمان: وظایف سازمان در زمینه میراث فرهنگی که شامل پژوهش، نظارت، حفظ واحیا و معرفی است، ماده ۴

قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری در رابطه با وظایف و اختیارات شورای عالی میراث فرهنگی و گردشگری، همچنین مواد ۷۰۹ و ۱۱۱ از همین قانون و نیز مواد دوازده گانه آیین نامه اجرایی قانون توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی - مصوب سال ۱۳۷۰).

ماده ۷- حق گردشگری (متاسفانه در این مور قانون جامعی وجود ندارد)

ماده ۸- آزادی حرکت و تردد گردشگران (این ماده با ماده ۵، آیین نامه اجرایی توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی مبنی بر آزادی استفاده از اتومبیل شخصی و ماده ۱، همچنین قانون مبنی بر سهولت در اعطای روادید و قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران مصوب ۱۳۱۰/۲/۱۹ و... در ارتباط است)

ماده ۹- حقوق شاغلین و کارگزاران صنعت گردشگری (می توان به قانون اصلاح قانون تأمین اجتماعی و برخی قوانین مربوط به منظور تشویق کارفرمایان مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۷، قانون الحاق یک تبصره به بند ۲ لایحه تأمین منافع کارگران مصوب مجلس شورای اسلامی ۱۳۵۹)

ماده ۱۰- اجرای اصول کد جهانی اخلاق گردشگری (در کشور ما کد جهانی وجود نداشته و لذا داوری در رابطه با نتیجه اجرای آن امکان پذیر نیست) (Garrod&Fyal,1998:p199-212).

#### نتیجه گیری:

براساس اطلاعات موجود، در سال ۲۰۰۸، متجاوز از ۶۰۰ میلیون جهانگرد در جهان، ۴۰۰ میلیارد دلار نصیب کشورهای مختلف کرده اند. آمارهای رسمی حاکی است که سهم ایران در این میان، بسیار ناچیز ( درحد جذب کمتر از یک دهم درصد از کل جهانگردان) بوده است. بنابراین، ما علی رغم داشتن جاذبه های قابل توجه، از جایگاه مناسبی در بازارهای جهانی گردشگری برخوردار نیستیم و این در حالی است که در طول دو دهه اخیر، تمام تلاش مدیران اجرایی کشور بر این بوده که کشور را از وابستگی به درآمدهای نفتی نجات دهند تا از امکانات و توانایی های بالقوه کشور استفاده به عمل آید و مطمئناً گسترش فعالیت های گردشگری، یکی از مهم ترین راه ها برای وصول اهداف مدیریت شهری می باشد. با وجود موارد گفته شده، چرا موقعیت کنونی ما چنین است؟ با بررسی قوانین و مقرراتی که در در رابطه با گردشگری و مدیریت شهری در ایران به تصویب رسیده است می توان دریافت که اگرچه به برخی ابعاد این مسئله (روادید، ورود، تمديد روادید، استفاده از اتومبیل شخصی، اقامت، فعالیت های تجاری و ...)، در قوانین مدنظر بوده است. بهداشت عمومی، مجوز هتل و رستوران های گردشگری، ایمنی، برابری و احترام متقابل، در نظر گرفتن استانداردهای لازم، حتی توجه به مباحث زناشویی گردشگران خارجی و ... در مباحث حقوقی مربوط به گردشگری مورد توجه قرار گرفته است. اما در عرصه مدیریت کلان شهری، به کار گیری برخی سیاست های کارشناسی نشده راه را برای توسعه هرچه بیشتر این صنعت بسته است. این مجموعه قوانین و مقررات عرصه گردشگری مجموعه ای را با عنوان قانون اساسی گردشگری تشکیل می دهند. اگرچه ابعاد حقوقی گردشگران در قوانین جمهوری اسلامی ایران مورد توجه بوده است اما در رویکردی متفاوت به این مسئله نگریسته شده است. چنانکه براساس دسته بندی انجام شده از حقوق بین الملل در رابطه با نوع طرز تلقی از مسافرت و پذیرش، می توان گفت که کشور ایران جزء آن دسته از کشورهایی است که بنا به دلایل خاص سیاسی در پذیرش بیگانه (گردشگر، تاجر، و ...)، محدودیت های خاصی را اعمال می کند. البته این امر تنها در مواردی اعمال می شود که تهدیدی (بهداشتی، امنیتی، سیاسی، و ...)، از سوی بیگانه مورد توجه کشور باشد. در غیر این صورت آنچه که از مواد و تبصره های قانون مربوط به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران (مصوب ۱۳۱۰/۲/۱۹)، ماده ۹، قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری (مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳)، آیین نامه اجرایی توسعه صنعت ایرانگردی و جهانگردی و ... بر می آید، حاکی از لزوم آزادی گردشگر و سهولت پذیرش به کشور می باشد. با این وجود آنچه ضعف بنیادین به حساب می آید فقدان یک اصول جامع (کد گردشگری یا...) در این رابطه می باشد. از طرفی بازبینی و اصلاح برخی اقدامات بیجا از سوی مسئولین سیاسی کشور که منجر به تصویرسازی نامناسبی از کشور کهن ایران که مدت زمانی مدید در جهان مدعی حقوق بشر بوده شده است، امری نه تنها ضروری بلکه حیاتی است.

از دید مدیریت شهری ایرانی \_ اسلامی نیز گروه‌های غیر مسلمانی که بر اساس پیمان‌های مذکور (مستامن، ذمی، معاهد)، و تحت لوای آیین و شرایط اسلامی، وارد سرزمین اسلامی می‌شوند، تا زمانی که در کشور اسلامی به سر می‌برند (چه گردشگر، بازرگان، میهمان، و...) از حقوق شهروندی برخوردارند. البته دیدگاه اسلام در رابطه با اتباع بیگانه و طرز تلقی از آن در سطح جهانی (حتی در کشورهای اسلامی)، قابل پذیرش نیست. چراکه بر اساس اندیشه اسلامی تمام مسلمانان امت واحده اسلامی را تشکیل می‌دهند و در ورود به کشورهای اسلامی محدودیتی نخواهند داشت. در صورتی که این تفکر در عمل جایگاهی ندارد.

با توجه به پویایی گردشگری، پر واضح است که در هر زمان ابعاد جدیدی به مسائل مربوط به حقوق گردشگری افزوده می‌شود. در این بین برخی از کشورها نیز با توجه به ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی و محیطی و به فراخور نیاز، اقدام به تنظیم ضوابط و مقررات خاصی در امر گردشگری می‌کنند. بنابراین علاوه بر برخی از ضوابط و کدهای جهانی (قانون اساسی گردشگری، کد جهانی اخلاق گردشگر، منشور گردشگر صلح جو و...)، در امر گردشگری، کشورها ضوابط خاصی نیز در این باره دارا می‌باشند. مثلاً کشور کانادا ضوابط اخلاقی خاصی در زمینه اماکن اقامتی، خدمات مربوط به غذا و تورگردانان وضع کرده است (<http://www.insula.org.tool>). پر واضح است که در کشور ایران با توجه به تسلط فرهنگ اصیل اسلامی، در نظر گرفتن برخی از اصول خاص (که ممکن است در سایر کشورها مورد توجه نباشد) ضروری می‌باشد. از طرفی با مطالعه کد جهانی اخلاق گردشگری و تامل در قوانین تدوینی در کشور به راحتی می‌توان معادل‌هایی را برای آن یافت (اما در مرتبه‌ای ضعیف). اما با این وجود اگرچه برخی از موارد (مثلاً ماده ۱، کد جهانی اخلاق گردشگری مبنی بر ایجاد تفاهم و احترام متقابل بین مردم و جوامع)، ممکن است به صورت نانوشته باشد اما با توجه به ویژگی‌های فرهنگی کشور ایران، توجه به این مسائل همواره مورد توجه بوده است و از این روست که تبلیغ و رفع برخی سیاست‌های غلط امنیتی می‌تواند ایران را در سطح جهانی به یکی از مقاصد گردشگری تبدیل کند. توجه به حقوق انسانی در کشوری با پیشینه ارزشمند تاریخی و مدعی حقوق بشر، امری دیرپاست.

با تمام این تفاسیر، روند تاریخی و دگرگونی ابعاد متفاوت فرهنگی و نگرشی مردم لزوم توجه به ابعاد جدیدتری در قوانین و مقررات گردشگری بویژه حقوق گردشگران خارجی، امری الزامی است. چرا که گردشگر نیازمند رفاه، آسایش و امنیت می‌باشد. از طرفی دستیابی به توسعه پایدار شهری نیازمند توجه به تمام ابعاد این مقوله است. آنچه که امروز در کشور ایران (باوجود غنای فرهنگی و تنوع گسترده طبیعی)، منجر به عقب ماندن از رقابت جهانی در عرصه گردشگری شده است، چیزی جز عدم تغییر نگرش به مسائل روز جهانی در امر گردشگری نیست. چرا که برای موفقیت این صنعت در عرصه جهانی، توجه به خواست گردشگر و تامین حقوقی او و حق شهروندی امری ضروری است. در این زمینه معیار قرار دادن قوانین و مقررات بین المللی، حقوق بشر، کنوانسیون‌ها و ... می‌تواند بستری مناسب برای بهبود جذب گردشگر در کشور شود. با تدوین ضوابط و قوانین اخلاقی گردشگری در سطح ملی و متناسب با ابعاد فرهنگی و محیطی، می‌توان علاوه بر حفظ جامعه از آسیب‌های فرهنگی و محیطی گردشگری، زمینه‌ای مناسب برای جذب گردشگر و گسترش روزافزون این صنعت را فراهم آورد و در کنار این عوامل محدودیت‌های بی مورد برای جذب گردشگر را حذف کرد. مهمترین شرط برای تدوین کد جهانی بازنگری در قوانین کشور و رفع برخی از محدودیت‌های بی مورد است. اما متأسفانه در کشور ما جز موارد ذکر شده در چارچوب قوانین تصویب شده، اقدام موثری در این رابطه صورت نگرفته است. از طرفی در هیچ قسمت از قوانین کشور قانونی در مورد حق گردشگر وجود ندارد. در پایان به ارائه پیشنهاداتی چند برای بهبود و توسعه هرچه بیشتر صنعت فراموش شده گردشگری می‌پردازیم. باشد که راه حلی در جهت اعتلای مدیریت شهری ایرانی \_ اسلامی سربلند گردد:

**الف -** استقرار سیستم مدیریت شهری قانونمند به صورت باز بجای بسته، فراملی بجای ملی، برون گرا بجای درون گرا، گروه گرا بجای فرد گرا، تا این صنعت که امروزه در جهان از درآمدهای نفتی هم پیشی گرفته رونق پیدا کند

**ب -** مقررات زدائی و جایگزینی ضوابط مترقی و تغییر بنیادین بروکراسی اداری

**پ -** رعایت حقوق و برقراری امنیت جانی و مالی گردشگران خارجی و گسترش فرهنگ جهانگردی و گردشگری در کشور

**ج -** تدوین قوانینی پویا با تأمین شرایط احراز و انتصاب بجای انتساب که مع الاسف در پاره ای موارد دیده می شود .



د- پذیرفتن تغییر و تحول در عرصه بین المللی و رقابت های جهانی با حفظ منافع ملی و برنامه ریزی های دقیق به صورت کوتاه مدت، میان مدت و دراز مدت بجای روزمره گی.

ه- و خلاصه هدایت نظام مدیریت شهری از روش سنتی به روش علمی، کارآمد، اثربخش و غیر سلیقه ای.

و- اطلاع رسانی، فرهنگ سازی، مطالعه عمیق روی موانع فرهنگی با هدف معرفی مراکز جاذب و جالب توجه برای گردشگران، ارائه آموزش های لازم به میهمان و میزبان از طریق رسانه های گروهی و جرائد کثیرالانتشار

ی- به عنوان اصلی ترین پیشنهاد؛ تدوین کد اخلاق گردشگری البته متناسب با شرایط فرهنگی ایران و نیز قابل قبول در عرصه بین-المللی.

## منابع:

- ۱- قرآن کریم
- ۲- باذری فومشی، منصور، مجموعه محشی از قوانین و مقررات مجازات اسلامی، انتشارات خرسندی، تهران، ۱۳۷۷
- ۳- افتخاری، عبد رضا رکن الدین و داود مهدوی، راهکارهای توسعه گردشگری روستایی با استفاده از مدل SWOT: دهستان لواسان کوچک، فصلنامه علمی و پژوهشی علوم انسانی دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس، دوره دهم، شماره دوم (پیاپی ۴۵)، تابستان ۱۳۸۵
- ۴- برارپور، کورش، انحراف مسیر گردشگری پایدار با دخالت دلالتان، روزنامه ایران، سال چهارم، شماره ۴۱۰۵، سه شنبه ۳ دی ماه ۱۳۸۷
- ۵- بنادرویش، فاطمه، نقش دولت و مدیریت بخش عمومی در پیشبرد و ارتقاء برنامه های جهانگردی، فصلنامه مطالعات جهانگردی، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، شماره ۱، تابستان ۱۳۸۲
- ۶- تاج زاده نمین، ابوالفضل، نگرش بر جایگاه فرهنگ و ضوابط اخلاقی در گردشگری، فصلنامه مطالعات جهانگردی، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، شماره ۵، تابستان ۱۳۸۳
- ۷- جعفری تبریزی، محمدتقی، تحقیق در دو نظام حقوقی جهانی بشر، انتشارات دفتر خدمات حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تهران، ۱۳۷۰
- ۸- حجتی، سیدمهدی، باری، مجتبی، قانون مجازات اسلامی در نظم کنونی، ناشر میثاق عدالت، تهران ۱۳۸۴
- ۹- حرعاملی، شیخ محمد بن الحسن، وسایل الشیعه، موسسه آل البيت (علیه السلام)، الاحیاء التراث، قم المشرفه، ۱۴۰۹ ه.ق
- ۱۰- حسینی، سیداحمد، نگاهی به حقوق گردشگران غیر مسلمان در کشورهای اسلامی، مجموعه مقالات نخستین همایش جهانگردی و جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، کیش، اسفندماه ۱۳۷۶
- ۱۱- حمیدالله، محمد، سلوک بین المللی دولت اسلامی، ترجمه و تنقیح از دکتر سید مصطفی محقق داماد، مرکز نشر علوم اسلامی، تهران ۱۳۸۶
- ۱۲- خلیلیان، سید خلیل، حقوق بین الملل اسلامی، تهران ۱۳۶۲
- ۱۳- ساعدوکیل، امیر، عسگری، پوریا، قانون اساسی در نظم حقوق کنونی، انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد، تهران ۱۳۸۳
- ۱۴- سعیدزاده، سیدمحسن، زنان در جامعه مدنی چه اندازه سهم دارند؟، نشر قطره، تهران ۱۳۷۷
- ۱۵- سلیمانی، مصطفی، مستجاب الدعواتی، مهرداد، مجموعه قوانین و مقررات محیط زیست، شکار و صید، ناشر معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین م مقررات، تهران، بهار ۱۳۸۷
- ۱۶- شمیری، فاطمه، مجموعه قوانین و مقررات اتباع خارجه، پناهندگان سیاسی و نمایندگان سیاسی، انتشارات معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، تهران، تابستان ۱۳۸۵
- ۱۷- شهری، غلامرضا، تحصیل دوست، فریدون، گودرزی، محمد رضا، صمدی اهری، محمد هاشم، رحیمی اصفهانی، عباسعلی، مجموعه قوانین و مقررات حقوقی، انتشارات روزنامه رسمی ایران، تهران، زمستان ۱۳۸۴
- ۱۸- عمید زنجانی، عباسعلی، مبانی اندیشه سیاسی در اسلام، ناشر موسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر، تهران، بهار ۱۳۷۹
- ۱۹- غنمی، امید، صمدی، یونس، چراغچی، سوسن، مجموعه قوانین و مقررات، آیین نامه ها و معاهدات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، انتشارات سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، تهران ۱۳۸۶
- ۲۰- فرهودی، رحمت الله، شورچه، محمود، برآورد ظرفیت برد گردشگری معبد آناهیتای شهر کنگاور، فصلنامه مطالعات گردشگری، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی، شماره ۷، زمستان ۱۳۸۳ (چاپ: زمستان ۱۳۸۶)



- ۲۱- کارگر، بهمن، توسعه شهرنشینی و صنعت گردشگری در ایران (از مفهوم تا راهکار)، انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح، چاپ اول، تهران، فروردین ۱۳۸۶
- ۲۲- کاشف الغطاء، شیخ محمدحسین، اصل الشیعه و اصولها، طبعه الثالثه، بغداد، ۱۳۶۳.ه. ۱۹۴۴م
- ۲۳- کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهرسازی، انتشارات مجد، تهران ۱۳۸۶
- ۲۴- مجلسی، شیخ محمدباقر، بحارالنوار (الجامعه الدرراخبارالمه الاطهار)، موسسه الوفاء، بیروت، لبنان، ۱۴۰۳.ه. ۱۹۸۳م
- ۲۵- محقق داماد، سیدمصطفی، حقوق جهانگرد و سیر تحولات تاریخی آن، مجموعه مقالات اولین همایش جهانگردی و جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، کیش، ۱۳۷۶
- ۲۶- معتمدی، غلامرضا، بشیری، عباس، باقری، سعید، قوانین و مقررات مربوط به زنان در ایران، انتشارات ققنوس، تهران ۱۳۷۷
- ۲۷- موتمنی طباطبایی، منوچهر، آزادی عمومی و حقوق بشر، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۰
- ۲۸- موسوی خمینی، روح الله، صحیفه نور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ج ۱۵، تهران ۱۳۶۵
- ۲۹- میرزایی، علیرضا، محشی قانون مجازات اسلامی، انتشارات بهنامی، تهران ۱۳۸۵
- ۳۰- نصیر، محمد، حقوق بین الملل خصوصی، جلد اول تهران ۱۳۵۰
- ۳۱- نوربخش، مسعود، با کاروان تاریخ، انتشارات ایرانشهر، تهران ۱۳۷۰
- ۳۲- هال، کالین، مایکل جکینز، جان ام، سیاستگذاری جهانگردی، ترجمه: سید محمد اعرابی و داود یزدی، انتشارات دفتر پژوهشهای فرهنگی، تهران ۱۳۸۲
- ۳۳- ولا، فرانسوا، بیچریل، یونل، گردشگری بین الملل، ترجمه: محمد ابراهیم گوهریان و محمد مهدی کتابچی، موسسه انتشارات امیرکبیر، تهران ۱۳۸۴

- 34-Chocrane, J. and Parnwell, M.J.G, (1996) The Sustainability of Ecotourism in Indonesia: Fact and Fiction. In Parnwell, M.J.G. and Bryant, R.L. (eds), Environmental change in South East Asia: People Politics and Sustainable Development, PP.237-259,
- 35-Garrod, B. and Fyal, A. (1998), Beyond the Thetoric of Sustainable Tourism? Tourism Management, 19(3), PP.199-212,
- 36-Mow Forth . M, Munt A (2003), Tourism Development, Routledge
- 37-Seddighi H.R , Nattall.M , and Wand Theocharous, A.L, (2001) Does Cultural Background of Tourism Influence the Destination Choice? An Empirical Study Whit Special Reference to Political Instability, Tourism Management, NO.22, PP181-191,
- 39-<http://WWW.insula.org.tool>
- 40-<http://WWW.WorldTourism.org>