Legal Studies for Islamic Countries

Volume 1, Issue 4, 2025

Government control of tourism and hotel management from the perspective of Iraqi and Emirati public law

Muntadhar Abdul Karim Hussein Al-Husseini

Assistant Professor, College of Administration and Economics, University of Basra, Basra, Iraq. Email: rh.gandomkar@qom.ac.ir

Article Info

Article type:
Research Article

Article history:
Received 2024-06-27
Received in revised form 2025-09-05
Accepted 2025-11-14
Published online 2025-12-26

Keywords:
Government control, tourism and hotel management, public law, Public authority.

ABSTRACT

This research deals with government oversight in tourism and hotel management under Iraqi and Emirati public law. Today, the tourism and hotel sector is considered one of the important sectors because of its impact on various economic, social and cultural aspects of life, perhaps the most important of which is the economic aspect, as the tourism and hotel sector has a significant impact on development. The economic development of the state, hotel projects are distinguished by their rapid productivity and flexibility. Every expenditure by a tourist in exchange for a hotel service he receives represents the transfer of money from tourists to the hotel sector. This means that increased demand for hotels leads to an increase in the money spent by tourists and thus to economic recovery and attracting Foreign capital to invest in this important sector. In view of this great importance of the hotel sector, it was necessary for the state to intervene and regulate this sector with its various components using the means and tools it possesses of the public authority through issuing legislation and instructions. Within the framework of this importance, hotel legislation tended to grant administrative authorities two types of powers. The first is a regulatory specialty based on organizing... The administrative structure of these authorities, while the second is supervisory (preventive) is based on organizing this sector with the aim of protecting public order with its various elements. Despite the importance of both specializations, as one is complementary to the other, the supervisory specialization is more effective because itA preventive jurisdiction is based on organizing and protecting tourism activity and thus protecting public order with its various elements in the tourism sector facilities. In the supervisory jurisdiction, the administrative authorities play a very important role due to the powers and authorities they enjoy to direct the activity of individuals, control their behavior, and set limits to the exercise of rights as the holder of public authority, including It is compatible with organizing the hotel sector and protecting it from the dangers that threaten it, and achieving a balance between various interests and rights. This research, which deals with government oversight of tourism and hotel management, comes within the framework of confirming the importance of this specialty in regulating the two sectors.

Cite this article: Al-Husseini, M., (2025). Government control of tourism and hotel management from the perspective of Iraqi and Emirati public law, *Research in Instructional Methods*, 1 (4), 110-131. https://doi.org/10.22091/lsic.2025.10388.1027

© The Authors
10.22091/lsic.2025.10388.1027 Publisher: University of Qom
https://lsic.qom.ac.ir/article_3507.html?lang=en

البحوث القانونية للدول الاسلامية
المجلد ١، العدد ٤، ٢٠٢٥

الرقابة الحكومية على إدارة السياحة والفنادق من منظور القانون العام العراقي والاماراتي

منتظر عبد الكريم حسين الحسيني

أستاذ مساعد، كلية الادارة و الاقتصاد، جامعة بصرة، بصرة، العراق. montadr141@gmail.com

معلومات المقالة

نوع المادة:
مقالة محكّمة

تاريخ المقال:
تاريخ الاستلام: ٢٠٢٤/٠٦/٢٧
تاريخ المراجعة: ٢٠٢٥/٠٩/٠٥
تاريخ القبول: ٢٠٢٥/١١/١٤
تاريخ النشر: ٢٠٢٥/١٢/٢٦

الكلمات الرئيسة:
الرقابة الحكومية ، إدارة السياحة والفنادق ، القانون العام، السلطة العامة.

الملخّص

يتناول هذا البحث الرقابة الحكومية على إدارة السياحة والفنادق في ظل القانون العام العراقي والاماراتي، إن القطاع السياحي والفندقي يُعد اليوم من القطاعات المهمة لما لها من تاثير في جوانب الحياة المختلفة الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية ولعل اهمها الجانب الاقتصادي ، فإن المشاريع السياحية والفندقية تتميز بسرعة إنتاجيتها ومرونتها، فكل انفاق من السائح مقابل خدمة فندقية يحصل عليها يمثل انتقال أموال من السائحين الى القطاع الفندقي ، وهذا يعني أن ازياد الاقبال على الفندق يؤدي إلى زيادة الاموال التي ينفقها السياح وبالتالي إلى الانتعاش الاقتصادي وجذب رؤوس الاموال الاجنبية للاستثمار في هذا القطاع المهم. وتجاه هذه الأهمية الكبيرة للقطاع الفندقي كان لازماً على الدولة أن تتدخل وتنظم هذا القطاع بمكوناته المختلفة بما تملكه من وسائل أداوات السلطة العامة عبر اصدار التشريعات والتعليمات، وفي إطار هذه الاهمية اتجهت التشريعات الفندقية إلى منح السلطات الإدارية نوعين من الاختصاصات، الاول اختصاص تنظيمي يقوم على تنظيم الهيكل الإداري لتلك السلطات، بينما الثاني رقابي (وقائي) يقوم على تنظيم هذا القطاع بهدف حماية النظام العام بعناصره المختلفة، وعلى الرغم من أهمية كلا الاختصاصين فإن أحدهما مكمل للآخر، إلا أن الاختصاص الرقابي أكثر فاعلية لأنه اختصاص وقائي يقوم على تنظيم النشاط السياحي وحمايته وبالتالي حماية النظام العام بعناصره المختلفة في مرافق القطاع السياحي.وفي الاختصاص الرقابي تلعب السلطات الإدارية دور في غاية الأهمية نظراً لما تتمتع بها من صلاحيات وسلطات لتوجيه نشاط الافراد وضبط سلوكياتهم ووضع حدود لممارسة الحقوق بوصفها صاحبة السلطة العامة بما ينسجم وتنظيم القطاع الفندقي وحمايته من الاخطار التي تهدده، وتحقيق التوازن بين مختلف المصالح والحقوق، ويأتي هذا البحث الذي يتناول الرقابة الحكومية اتجاه إدارة السياحة والفنادق في اطار تأكيد اهمية هذا الاختصاص في تنظيم القطاعين.

الاقتباس: الحسيني، منتظر عبد الكريم حسين. (١٤٤٧). الرقابة الحكومية على إدارة السياحة والفنادق من منظور القانون العام العراقي والاماراتي، *البحوث القانونية للدول الاسلامية*، ١(٤). صص: ١٣١-١١٠. https://doi.org/10.22091/lsic.2025.10388.1027

المؤلفون ©
doi 10.22091/lsic.2025.10388.1027
الناشر: جامعة قم
https://lsic.qom.ac.ir/article_3507.html?lang=en

مقدمة

ان للرقابة الحكومية على إدارة السياحة والفنادق من منظور القانون العام العراقي والاماراتي التي منحها المشرع العراقي والاماراتي للسلطات المختصة معناه التمكين والقدرة على تنظيم القطاع السياحي وحمايته وتطويره ، فحق منح التراخيص السياحية للجهة المخولة على اعتبار أنه أحد الاختصاصات الرقابية التي تمتلكها الجهة المسؤولة وهي من الاختصاصات الوقائية، فان تفتيش المرافق السياحية باعتباره من أهم الاختصاصات التي منحها المشرع العراقي والاماراتي في تنظيم النشاط السياحي، والتأكد على مدى احترام اصحاب المرافق السياحية للقوانين والأنظمة المنظمة وكذلك مفهوم التفتيش السياحي وماهي الالتزامات التي يتم التفتيش عليها وماهي إجراءاته، ماهي إلا تجسيد لواقع الرقابة من أجل المحافظة وتنظيم القطاع السياحي وحماتيه فقد أعطى المشرع العراقي والاماراتي اختصاصات رقابية ردعية تفرض من قبل على المخالفين للقوانين والأنظمة الفندقية السياحية. إذاً فإن استعراض رقابة الحكومة على إدارة السياحة والفنادق ومساهتمها في تطوير القطاعين في ظل القانون العراقي والمقارن ينبغي التعرف على الآلية المناسبة في تطبيق الرقابة وسبل معالجتها والتوفيق بينها وبين الوسائل التي تهدف كفالة ممارسة الديمقراطية ضمن أطرها الدستورية والقانونية لتحقيق إدارة ناجحة تنهض بقطاع حيوي ومفصلي، فينقل بها من مرحلة الرقابة المقوضة للنصوص التشريعية التي منحة للإدارة، إلى واقع علمي ملموس ينهض ويقوم ، وفق ضمانات تكفل الممارسة الفعلية لها فتقرر هذه النصوص تلك الحقوق والحريات.

من الواجب على الدولة أن تفرض سيطرتها على قطاعات الدولة المختلفة وبضمنها فرض رقابتها على القطاع السياحي والفندقي بمكوناته المختلفة، من خلال اصدار التشريعات والتعليمات والضوابط التي تسهل عملها، وقد أصدرت العديد من الدول العربية بما فيها العراق والإمارات قوانين عدة لتنظم النشاط السياحي والفندقي ومراقبة أعمالهما، وفي اطار هذا التدخل اتجهت التشريعات السياحية والفندقية، منح السلطات الإدارية اختصاصات واسعة ومهمة في المراقبة بغية تسير المرفقين بانتظام واطراد دون خلق معوقات تقوض من اهمية القطاعين فلابد من توفير الحماية الكافية لخلق بيئة امنة وجاذبة للمستثمر، وبمقابل هذه الضمانات لابد من تفعيل الاختصاص الرقابي لأنه اختصاص وقائي يقوم على حماية وتنظيم النشاط السياحة ، لذلك تبرز مشكلة البحث من خلال عرض طبيعة ودور السلطات الحكومية من تنفيذ رقابتها على إدارة السياحة والفنادق بموجب القانون العراقي والاماراتي

ومعاجلة المعوقات التي تواجهها إزاء هذه الرقابة.

لذلك فإن البحث انساق في إطار بيان اهم أسباب المؤثرات في تطبيق الرقابة الحكومية على إدارة السياحة والفنادق ، وبيان الوسائل التي يمكن اتباعها لمعالجة تلك المؤثرات وتلافيها مستقبلاً للنهوض بواقع هذين المرفقين المهمين لنكون بذلك قادرين على أن نلبي طموح فقرات هذا البحث.

تقتضي دراسة تاثير الرقابة الحكومية في إدارة السياحة والفنادق في ظل القانون العام العراقي والاماراتي تهيئة البيئة القانونية الصالحة لجذب السائحين من جهة وجذب رؤوس الأموال الأجنبية للاستثمار من جهة أخرى، فضلاً عن تشجيع أصحاب الفنادق على تطوير منشآتهم الفندقية والخدمات التي تقدمها، فان عملية الرقابة تسعى الى تطوير القطاع السياحي الذي يعتبر ضروري جداً في تنوع مصادر الدخل للخزينة العامة وعدم الاعتماد على القطاع النفطي بشكل أساسي على اعتبار أنّ هذا القطاع من القطاعات التي لها تاثير كبير على المجال الاقتصادي.

نظراً لارتباط قطاع السياحة والفندقة ارتباطاً وثيقاً بمجال الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، فان المنشآت الفندقية تعد أحد الأركان الأساسية للقطاع السياحي وهذا بدوره ينعكس على القطاع السياحي الذي يُعد على رأس المواضيع التي تسعى مختلف دول العالم إلى تطويره ، فتتمحور الإشكالية الرئيسية للدراسة في الإجابة عن التساؤل الآتي: كيفية اجراء الرقابة الحكومية على إدارة السياحة والفنادق من منظور القانون العام العراقي والاماراتي ؟

تهدف الدراسة إلى بيان اهم الاختصاصات الرقابية التي منحها المشرع العراقي والاماراتي للجهات الحكومية تجاه إدارة السياحة والفنادق وفقاً للضمانات الدستورية والقانونية ، بغية الوصول الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات التي يمكن الاستفادة منها في إطار تطوير قطاع السياحة والفندقة فلا يمكن الاستغناء عن هذين القطاعيين لأنهما يلعبان دور مهم في تطوير واقع الدولتين من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية

نظراً لحداثة موضوع الرقابة الحكومية في إدارة السياحة والفنادق في ظل القانون العام العراقي والاماراتي ، وذلك لان هذا الموضوع لم يتناول بالبحث والدراسة في مجال القانون الإداري في العراق والامارات مما اضطرنا الى الخوض عن البحوث المقدمة بهذا الخصوص من قبل القطاعات ذات الشأن والاطلاع على الكشوفات والدراسات ، والتقارير الميدانية التي تجريها الدوائر المختصة ذات العلاقة المباشرة بهذا الشأن، وهي ذات أهمية كبيرة لانها في تماس مباشر وعلى دراية ومعرفة بتفاصيل وجزئيات هذا المرفق المهم.

وتأسيساً على ما سبق سوف نقسم هذا البحث الى مقدمة ومبحثين وخاتمة تتضمن نتائج وتوصيات، وكما يلي: المبحث الأول تناولنا فيه الآليات الرقابة والإشراف والمؤسسات المختصة على قطاع الفندقي في البلدين. وقسمناه الى مطلبين الأول تطرقنا فيه الى دور البرلمان والحكومة في تحقيق الرقابة وتحسين الأداء السياحي والاداري للفنادق اما المطلب الثاني فتكلمنا فيه الى المؤسسات المختصة بالرقابة والإشراف على القطاعين السياحي والفندقي في البلدين اما المبحث الثاني فقد حمل عنوان دور الرقابة في تحسين الأداء الاداري للفنادق وضمان تطبيق القوانين واللوائح بشكل دقيق وأنه ضم هو الآخر ثلاث مطالب، يناقش الأول مهام وزارة السياحة والهيئات الحكومية المسؤولة عن تنظيم السياحة والفنادق أما المطلب الثاني اختصاص الجهات الإدارية المسؤولة عن إصدار التراخيص والموافقات اللازمة للممارسة النشاط السياحي والفندقي وتناولنا في المطلب الثالث دور الرقابة القضائية بمراقبة تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بالسياحة والفنادق

المبحث الأول: الآليات الرقابة والإشراف والمؤسسات المختصة على القطاع الفندقي في البلدين

الرقابة هي احدى مؤشرات التطور لأي نشاط بشري كونه يوفر البيانات والإحصاءات اللازمة عن المحاور المختلفة لأوجه النشاط، وذلك بوصفها إحدى أهم الاليات والوسائل التي تنظم العلاقة بين الدولة والمجتمع، بشرط أن لا تتنافى مع حق الأفراد بتكوين منظمات غير حكومية أو جمعيات تمثلهم وتلبي أهدافهم وطبقاً لما تقدم فإن مفهوم الرقابة ينصرف إلى العملية التي تمارسها الجهة الإدارية المتخصصة في هذا الشأن والتي تهدف من ورائها إلى البحث عن مدى مشروعية الأعمال والتصرفات الصادرة من المنظمات غير الحكومية ومدى ملاءمتها للغرض الأساس من انشائها ألا وهو الاهتمام بجوانب إنسانية مختلفة الأوجه، كما وتتخذ الرقابة مظاهر متعددة فقد تكون رقابة على الأعمال أو على الاشخاص وقد تكون رقابة سابقة أو لاحقة أو رقابة عارضة أو رقابة مالية والتي تقوم بها أجهزة متخصصة بتدقيق الحسابات، إذ تتم هذه الرقابة أما بشكل تلقائي أو بناء على تظلم من يهمه الامر (الحسيني، ٢٠٢١: ٥٧). إن الرقابة التي تمارسها الحكومة على أعمال قطاع السياحة والفنادق والبحث عن مدى موافقتها للشروط والمواصفات التي أوجبها القانون والاشراف عليها من قبل المؤسسات المختصة يستلزم اتباع آليات لتحقيق الهدف، وتبعاً لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول تناول دور البرلمان والحكومة في تحقيق الرقابة وتحسين الأداء السياحي والإداري للفنادق ، والمطلب الثاني المؤسسات المختصة بالرقابة والإشراف على القطاعين السياحي والفندقي في البلدين

المطلب الأوّل: دور البرلمان والحكومة في تحقيق الرقابة وتحسين الأداء السياحي والاداري للفنادق

يقوم التشريع السياحي والفندقي كأي تشريع آخر بمهمة تنظيم القطاعين المذكورين إدارياً وموضوعياً، وهذا التشريع يراد منه تطوير الموضوع أو المحل الذي يسعى المشرع لمعالجته أو سد الفراغ التشريعي الحاصل فيه، لذا سوف نبحث الجانب الدستوري للحماية بوصفه القانون الأعلى في الدولة وتسمو نصوصه على القوانين الأخرى، ونبحث كذلك القوانين العادية وأساس حمايتها للمنشآت السياحية وعلى النحو الآتي:

أولاً: الرقابة والحماية الدستورية

إن الدستور يلزم المشرع العادي الزاماً قطعياً مستقبلاً بقواعد واصول موضوعية مجردة في الإجراءات الجنائية العامة والخاصة التي يتم بمقتضاها مباشرة الدولة لحقها الدستوري في التجريم والعقاب وحماية حقوق كل من الدولة والمتهم والمجنى عليه وحماية المصالح الدستورية والقانونية للدولة والأفراد (مراد، ٢٠٢٣: ٢)، فقد جرت العادة في كتابة الدساتير أنها تخص الأمور السياسية العامة مثل فصل السلطات وتعيين حدود كل منها وحقوق الفرد والمجتمع بشكل عام ولكنها لاتتطرق بشكل خاص للانشطة العامة والثقافية ومنها السياحة وأن اغفال دساتير العالم عبر العصور للسياحة ومتطلبات ابرازها ودعمها دستورياً كان سبب عدم تبلور هذا النشاط الإنساني مثل كافة العلوم الحضارية والتكنلوجية (الشاكرى، ٢٠٠٧: ٨٥)، وعليه فإن الدستور عندما يهتم بمبادئ التجريم والعقاب وكفالة حقوق الأفراد في الإجراءات الجزائية فإنه يهتم بحماية المصالح المختلفة للدولة والأفراد ومنها السياحة وما تشمل

من مفاهيم، فالدستور العراقي وان لم يشر صراحة إلى المنشآت السياحية لكنه يفهم من خلال نص المادة (٣٦) التي نصت على: (تكفل الدولة تشجيع الاستثمار في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون)،[١] وهذه المادة تكفل حماية وتشجيع الاستثمار في جميع المجالات الاقتصادية وبذلك فهي تشمل ضمنا المنشآت السياحية، أما المشرع الإماراتي فقد أورد في دستوره لسنة ٢٠٠٤ النافذ في المادة (٢٤) (الاقتصاد الوطني أساسه العدالة الاجتماعية وقوامه التعاون الصادق بين النشاط العام والنشاط الخاص، وهدفه تحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الإنتاج ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرخاء للمواطنين في حدود القانون). من خلال ما تقدم ذكره فان الدساتير لم تشر بشكل صريح لحماية المنشآت السياحية وهذا أمر طبيعي لأن الدساتير تأتي بنصوص عامة ولا تعالج المسائل بشكل تفصيلي ويترك المشرّع الدستوري مسألة تنظيم وحماية المنشآت الاقتصادية ومنها السياحية للقوانين العادية والتعليمات والأنظمة التي تصدر بموجبها. كما أن توفير الحماية للموارد الاقتصادية يشمل بشكل لا شك فيه المنشآت السياحية لأن الأخيرة تمثل مورد اقتصادي لا يستهان فيه لاغلب الدول يدعم الخزينة العامة.

ثانياً: الرقابة والحماية في التشريعات العادية

يقصد بهذه الحماية وجود نصوص في القوانين العادية تحمي المنشآت السياحية من خلال تجريم بعض الأفعال التي تعد جرائم والنص على عقوبات لمرتكبي هذه الجرائم، إن العراق والامارات العربية المتحدة لديهما تشريعات تتعلق بقطاع السياحة بصورة عامة وبعضها يتعلق بالمنشآت السياحية وهذه التشريعات تتضمن نصوص لحماية القطاع السياحي برمته، فالمشرع العراقي نظم حماية المنشآت السياحية في قوانين عدة فقد أصدر المشرع قانون المنشآت السياحية الذي نظم فيه أمور عدة واشترط للاستثمار في المنشآت السياحية من المسؤولين عن إدراتها الحصول على إجازة تصدرها لهم المصلحة وتمنح هذه الاجازة بعد توافر شروط معينة فيهم،[٢]، وبذلك فإن المشرع اشترط الحصول على الاجازة من أجل استثمار المنشآت السياحية للتاكد من توافر شروط معينة تضمن حسن العمل وتحقيق امن المنشآت السياحية وحماية السياح وتقديم افضل الخدمات لهم كما أن المشرع العراقي قد حمى المنشآت السياحية في قوانين أخرى منها قانون هيئة السياحة رقم ١٤ لسنة ١٩٩٦ الذي تأسست بموجبه هيئة السياحة وتتولى إدارة وتوجيه ومراقبة الشؤون السياحية في العراق،[٣] كما جاء في هذا القانون بأنه: «نظراً لضرورة وجود هيئة مركزية واحدة تتولى المسؤولية القطاعية عن النشاط السياحي في القطر من أجل تطوير الخدمات والمرافق السياحية وتوجيه النشاط السياحي وفق السياسة العامة للدولة وقواعد الاخلاق السائدة في المجتمع وخطة التنمية، ومن أجل تقديم خدمات أفضل للمواطنين في هذا المجال الترفيهي، وتامين ظروف وامكانيات افضل لاجتذاب السياح إلى المواقع الاثرية والحضارية التي يزخر بها قطرنا العريق، فقد شرع هذا القانون»،[٤] وكذلك قانون مكافحة الإرهاب رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ فقد جرّم هذا القانون أفعال عديدة اعتبرها من الأفعال الإرهابية

١. نص الدستور العراقي المؤقت الملغي لسنة ١٩٦٣ في المادة (١١) على انه (للاموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن باعتبارها مصدرا لرفاهية الشعب وقوة الوطن)، وكذلك المادة (١٦) من الدستور العراقي الملغى لسنة ١٩٦٨ نصت على (للاموال العامة حرمة وحمايتها واجب)، كما نص الدستور العراقي الملغي لسنة ١٩٧٠ في المادة (١٥) على انه (للاموال العامة ولممتلكات القطاع العام، حرمة خاصة، على الدولة وجميع أفراد الشعب صيانتها والسهر على امنها وحمايتها. وكل تخريب فيها، او عدوان عليها يعتبر تخريبا في كيان المجتمع وعدوانا عليه).

٢. المادة (٢) فقرة (٣) من قانون المنشات السياحية العراقي.

٣. المادة (١) فرة (أولا) من قانون هيئة السياحة رقم ١٤ لسنة ١٩٩٦ التي نصت على انه (تؤسس بموجب هذا القانون، هيئة تتولى إدارة وتوجيه ومراقبة الشؤون السياحية في العراق تسمة (هيئة السياحة).

٤. الأسباب الموجبه لقانون هيئة السياحة العراقي رقم ١٤ لسنة ١٩٩٦.

ومنها «العلم بالعنف والتهديد على تخريب أو هدم أو اتلاف أو اضرار عن عمد مباني أو أملاك عامة أو مصالح حكومية أو مؤسسات أو هيئات حكومية أو دوائر دولة والقطاع الخاص أو المرافق العامة والأماكن العامة المعدة للاستخدام العام أو الاجتماعات العامة لارتياد الجمهور أو مال عام ومحاولة احتلال أو الاستيلاء عليه أو تعريضه للخطر أو الحيلولة دون استعماله للغرض المعد له بباعث زعزعة الامن والاستقرار»،[١] وهذا النص جرم أفعال تعد جرائم إرهابية تقع على مباني أو أملاك عامة والقطاع الخاص أو المرافق العامة والأماكن المعدّة للاستخدام العام، كما أن قانون إقامة الاجانب رقم (٧٦) لسنة ٢٠١٧ قد نص على أنه «شرع من أجل تشجيع الاستثمار والسياحة وتسهيل الحصول على سمة الدخول للأجانب اقامتهم»،[٢] امّا المشرع الإماراتي فقد منع أية منشأة ان تمارس أي نشاط سياحي في الامارة دون الحصول على رخصة لذلك النشاط من الدائرة (دائرة السياحة والتسويق التجاري) وأوجب المشرع الإماراتي على أي شخص يرغب في الحصول على ترخيص لأي من الأنشطة السياحية، الالتزام بالشروط العامة بالإضافة إلى الشروط الخاصة بكل نشاط سياحي والمنصوص عليها في الملحق رقم (٣) من نظام ترخيص المنشآت السياحية ومكاتب السفر.[٣]

المطلب الثاني: المؤسسات المختصة بالرقابة والإشراف على القطاعين السياحي والفندقي في البلدين

إن جميع الأعمال التي نقوم بها تكون خاضعة لرقابة من نوع ما، منها رقابة الضمير ورقابة الله عز وجل ورقابة البشر على البشر وغيرها، والرقيب الأعلى هو الله عز وجل بقوله: (إن الله كان عليكم رقيباً)،[٤] وفي قوله تعالى: (مَا قُلْتُ لَهُمْ إِلَّا مَا أَمَرْتَنِي بِهِ أَنِ اعْبُدُوا اللَّهَ رَبِّي وَرَبَّكُمْ، وَكُنتُ عَلَيْهِمْ شَهِيدًا مَّا دُمْتُ فِيهِمْ، فَلَمَّا تَوَفَّيْتَنِي كُنتَ أَنتَ الرَّقِيبَ عَلَيْهِمْ، وَأَنتَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ شَهِيدٌ).[٥] أما على مستوى الإدارة العامة وإدارة شؤون العباد في البلاد فإن الشريعة الإسلامية أقرت مبدأ الرقابة وهي متعددة الجوانب متكاملة الأبعاد، فهي رقابة علوية من الله سبحانه وتعالى على البشر، وعلى سائر الأعمال ورقابة إدارية من الرئيس على المرؤوس، ومن القائد على أفراد المنظمة، ومن الراعي على الرعية، ورقابة شعبية من الأفراد على الرؤساء وعلى غيرهم من الأفراد في سلوكهم، والرقابة الإدارية في الإسلام كما يراها بعض الكتاب بأنها رقابة مزدوجة تجعل من القائد قدوة راشدة ومثلاً طيباً يحتذى به من جانب مرؤوسيه، ولديه من الإدراك والوعي ومن المعرفة ومن الخلق القويم ما يؤهله للقيام بهذه الوظيفة، حتى لا يكون كمن يأمر مرؤوسيه بأعمال ولا يفعلها وينهاهم عن سلوكيات وهو يأتي بمثلها، فذاك أمر معيب ومثلبة ومنقصة بحقه على وفق قول الله تعالى: (أَتَأْمُرُونَ النَّاسَ بِالْبِرِّ وَتَنسَوْنَ أَنفُسَكُمْ وَأَنتُمْ تَتْلُونَ الْكِتَابَ أَفَلَا تَعْقِلُونَ).[٦] وتهدف المؤسسات المختصة بالرقابة على المنشآت السياحية والفندقية إلى الاهتمام بهذين المرفقين الحيويين من خلال عقد الاتفاقيات الدولية والإقليمية وسن القوانين الوطنية وتطبيقها وإبراز دورها في عملية صنع القرارات المناسبة بما يخدم تطويرها، فعلى الصعيد الدولي، فإنه نتيجة لتزايد أهمية السياحة في تحقيق التنمية الاقتصادية واهميتها في دعم وتقوية العلاقات بين الشعوب فان دول العالم بذلت الجهود الجماعية والتعاون في مجال تنمية السياحة وبلورة القواعد

١. فقرة (٣) المادة (٣) من قانون مكافحة الإرهاب رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥.
٢. الأسباب الموجبه لقانون إقامة الأجانب منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٤٦٦ بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٢٣.
٣. المادتين (٤) و (٥) من نظام ترخيص المنشات السياحية ومكاتب السفر القطري رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦.
٤. سورة النساء، اية ٣٥.
٥. سورة المائدة، اية ١١٧.
٦. سورة البقرة، اية ٤٤.

والمبادئ التي تتعلق بالسياحة، وتمثلت هذه الجهود بعقد كثير من الاتفاقيات وانشاء الاتحادات والروابط الحكومية والخاصة التي تهدف تطوير الأنشطة السياحية والفندية، وعلى الصعيد الوطني فقط برز الاهتمام بالسياحة عموماً والمنشآت السياحية خصوصا عن طريق وضع التشريعات التي تنظم حمايتها وتبدأ من وضع نصوص دستورية لحماية السياحة قدر المستطاع، لأنه كما قلنا إن الدستور يتطرق إلى موضوعات أساسية وعامة ويأتي بعدها دور التشريعات العادية التي تنظم هذه الحماية بشكل دقيق وواضح ويأتي بعدها دور الهيئات الإدارية التي تستند إليها كمهمة تطبيق القوانين التي تتعلق بحماية المنشآت السياحية وجعل القوانين موضع التنفيذ عن طريق اصدار التعليمات والقرارات الإدارية.

وعلى ضوء ما تقدم ومن أجل بيان الأساس القانوني لمشروعية الرقابة الحكومية على القطاع السياحي والفندقي والدور المنوط بها لما للقطاع السياحي من أهمية وكثرة المخاطر التي تواجه السياحة والمنشآت السياحية فقد تزايد الاهتمام بالسياحة في القرن العشرين وبعدها تضافرت جهود المجتمع الدولي للعمل على حماية السياحة والمنشآت السياحية من خلال عقد الاتفاقيات التي انشات بموجبها العديد من المنظمات الدولية المهتمة بالسياحة والمنشآت السياحية، وهذه الاتفاقيات قد تكون جماعية أو ثنائية ، وعلى هذا الأساس سوف نتناول في هذا المطلب الاتفاقيات الثنائية المهتمة في السياحة وعلى النحو الآتي

أولا : الأساس القانوني لمشروعية الرقابة الحكومية على السياحة من خلال عقد الاتفاقيات الثنائية

تعقد الدول فيما بينها اتفاقيات ثنائية لترتيب التزامات متبادلة من أجل التعاون في مجال السياحة فقد أعلن ستاندرد تشارترد توقيع اتفاقية تعاون مع دائرة الاقتصاد والسياحة في دولة قطر في عام ٢٠٢٣ بهدف الترويج للفرص الاستثمارية والتطويرية ونمو الأعمال بين دبي وهونغ كونغ رغبة منهما في تعزيز العلاقات وتدعيم وتطوير سبل التعاون بينهما في مجال السياحة من أجل تحقيق المصالح المشتركة كما نصت الاتفاقية على دعم التعاون الوثيق في المجال السياحي بين القطاعات السياحية ووكالات السفر والسياحة وشركات ومكاتب القطاع الخاص السياحية،[1] وعقدت الامارات اتفاقية ثنائية في مجال السياحة منها اتفاقية للتعاون السياحي بينها وبين وجمهورية بولندا عام ٢٠١٢، وجاء في المادة (١) من الاتفاقية يسعى الاطراف لتهيئة الظروف الملائمة للتعاون بعيد المدى في المجال السياحي، كما جاء في المادة (٢) فقرة (٣) بأن يعمل الطرفان على دعم التعاون الوثيق في المجال السياحي بين القطاعات السياحية ووكالات السفر وشركات ومكاتب القطاع الخاص السياحية في كلا البلدين،[2] اما في العراق عقدت اتفاقيات ثنائية عدة في مجال السياحة منها اتفاق مع الجمهورية التركية موقع في عام ١٩٦٦ وقد تمت المصادقة عليه من قبل العراق عام ١٩٦٧، وقد جاء في المادة (١) منه: (...فان الحكومتين تعيران أهمية خاصة للتخفيف من شكليات السفر والى التعاون في مجال المواصلات والنقل والدعاية السياحية الجماعية بالإضافة إلى توحيد الأنظمة المتعلقة بالسياحة وبالمؤسسات والمنشآت السياحية وكذلك تبادل المعلومات بخصوص الخبرات المكتسبة في علم السياحة).

يبدو للباحث ان هذا الاتفاقية قد اهتمت بالسياحة والمنشآت السياحية من خلال توحيد الأنظمة المتعلقة بها وتبادل الخبرات سواء كانت هذه الخبرات تتعلق بالامور الفنية والإدارية أم تتعلق بأمن المنشآت السياحية.

١. مرسوم تصديق مذكرة تفاهم للتعاون السياحي بين دائرة الاقتصاد والسياحة في دبي وستاندرد تشارترد، والموقعة في دبي، بتاريخ ١٥/سبتمبر/٢٠٢٣، متاحة على الموقع الالكتروني www.prnewswire.com. اخر زيارة للموقع ٢٠٢٣/١٢/٢٥.

٢. مرسوم تصديق اتفاقية للتعاون في المجال السياحي بين دولة الامارات وجمهورية بولندا والموقعة بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٨. منشور على الموقع الالكتروني www.almeezan.qa اخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠٢٣/١٢/١٢.

وكذلك عقد العراق اتفاقية تعاون سياحي بعنوان اتفاق التعاون السياحي بين الجمهورية العراقية وجمهورية ايران الإسلامية في طهران ١٩٧٧ إذ تعهد الطرفان باتخاذ جميع التدابير الممكنة من أجل تشجيع الحركة السياحية بين البلدين وتسهيل إجراءات الزيارات السياحية للتخفيف من شكليات السفر ومنح السمات لسياح البلدين على أن يراعي في ذلك القوانين والأنظمة المعمول بها في كل من البلدين.[١] بذلك يتبين أن هذه الاتفاقية قد نصت على تشجيع الحركة السياحية وتسهيل إجراءات السياح على أن يراعى القوانين والأنظمة وبذلك فانها تؤكد على ضرورة الالتزام بالقوانين السياحية وقوانين المنشآت السياحية وما تتضمنه من التزامات لحماية السياحة والمنشآت السياحية. وان العراق عقد اتفاقية تعاون سياحي مع الجمهورية الفرنسية في باريس عام ١٩٨٠ وقد جاء في الاتفاقية (يبذل الطرفان الجهد لتشجيع تبادل المعلومات والخبراء بين البلدين في المجالات التالية: المنشآت السياحية والسكن السياحي والتخطيط الإقليمي، والنقل والمواصلات لأغراض السياحة والتعليم المتخصص، ويشجعان بصورة عامة كل أشكال التعاون التقني المتعلق بالسياحة التي ترى الطرفان المتعاقدان فائدتهما).[٢] من خلال عقد هذه الاتفاقية يتبين التزام الطرفان بتبادل المعلومات وكذلك الخبرات المتعلقة بالمنشآت السياحية والسكن السياحي والنقل والمواصلات سواء كانت معلومات فنية أو إدارية أو أمنية للحفاظ على المنشآت السياحية مما يكشف مدى رغبة البلدين في حماية وتطور المنشآت السياحية انطلاقاً من وعيهما بأهمية المنشآت السياحية. إنّ العراق عقد اتفاقية سياحية مع حكومة المملكة الأردنية الهاشمية الموقعة بتاريخ ١٩٨٠/٣/٣ وقد نصت الاتفاقية في المادة الثانية فقرة (٣) على تبادل الخبرات والمعلومات المتوفرة في القطرين في مجالات التخطيط والتسويق السياحي والصناعة الفندقية والتدريب المهني والترويج والدورات السياحية وغيرها.[٣] فهذه الاتفاقية اهتمت بتبادل الخبرات والمعلومات في مجال التخطيط والتسويق السياحي والصناعة الفندقية أي أنها اهتمت بالفنادق التي تعد صنف من أصناف المنشآت السياحية في التشريع العراقي،[٤] وهنالك بروتوكول تعاون في مجال السياحة بين الحكومة العراقية وحكومة جمهورية الهند رقم ١٠٣ لسنة١٩٨٦ فقد نص البروتوكول في المادة الرابعة على أنه توافق حكومة الهند على دراسة الأمور الاتية بطلب من الحكومة العراقية: ١- تدريب الموظفين العراقيين في مجالي الفنادق والمنشآت السياحية الأخرى والتفتيش لفترات محددة في الهند. ٢- توفير معلومات مفصلة تتضمن الشروط وصحائف الأعمال بشان ارسال الخبراء والمهندسين والفنيين الهنود للقيام بأعمال صيانة وتشغيل الفنادق والمجمعات السياحية في العراق في مجالات الميكانيك والكهرباء والتكييف، ونصت المادة الثانية من البروتوكول على أنه يقوم الطرفان المتعاقدان بتبادل المعلومات والزيارات بين الموظفين، للدراسة والاطلاع على الفنادق والمصايف السياحية وتنظيم النقل السياحي.[٥] يتبين ان الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكلات التي نظمت وعقدت بين العراق والدول المذكورة الهدف منها هو الاهتمام الواسع بالمنشآت السياحية في مجال التشغيل والصيانة من أجل تقديم افضل الخدمات للسائح وصيانة المنشآت السياحية، ونلاحظ أيضا ان

١.قانون تصديق اتفاق التعاون السياحي بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة الإمبراطورية الإيرانية، الموقعة في طهران ١٩٧٧/٧/٩، رقم ١٤٧ لسنة ١٩٧٧، منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم ٢٦٢٤ بتاريخ ١٩٧٧/١٢/٥، ص١٧٣٠.

٢. قانون تصديق اتفاقية التعاون السياحي بين حكومة جمهورية العراق وحكومة الجمهورية الفرنسية الموقعة في باريس بتاريخ ١٩٨٠/٤/٢٩، رقم ١١٧، لسنة ١٩٨٠ منشورة في جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٧٨٦ بتاريخ ١٩٨٠/٧/٢٨، ص١٠٦.

٣. قانون تصديق اتفاقية سياحية بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية الموقع في بغداد، بتاريخ ١٩٨٠/٣/٣، رقم ٧٢، لسنة ١٩٨٠، منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد ٢٧٧٣، بتاريخ ١٩٨٠/٥/١٢، ص٧٢٢

٤. المادة (١/هـ) من قانون المنشات السياحية العراقي.

٥. قانون تصديق بروتوكول التعاون في مجال السياحة بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة جمهورية الهند الموقع في نيودلهي بتاريخ ١٩٨٦/١٠/٢٥، رقم ١٠٣ لسنة ١٩٨٦ منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد ٣١٣٠ تاريخ العدد ١٩٨٦/١٢/٢٩، ص٧٩٤.

اغلب الاتفاقيات التي عقدها العراق قد تضمنت التعاون المشترك في مجال السياحة وتبادل الزيارات للصحفيين والموظفين والخبراء وإقامة المعارض والفعاليات المشتركة، وكل هذه الأمور تتطلب أن تكون هناك منشات سياحية سليمة محمية متطورة لتنقل صورة جيدة عن حال السياحة والمنشآت السياحية في العراق، لذا يجب إعطاء أهمية اكبر لحماية المنشآت السياحية وعقد الاتفاقيات في هذا الجانب لأن هناك الكثير من المشاكل الوطنية منها ما هو يتعلق بالمشاكل الأمنية وضرورة التعاون من أجل توفير الامن وكذلك تنشيط الاستثمار في المجال السياحي مما تحتاج إليه هذه المشاكل من تعاون دولي لحلها ليبرز دور المنظمات والهيئات الدولية في هذا المجال، وهذا لم يتحقق في العراق مع الأسف لحد الان فواقع السياحة معدوم ولايوجد اهتمام به من قبل الجهات المختصة. لكن بعض من الدول العربية بذلت جهود مشتركة من أجل التعاون في مجال السياحة منها ماكانت بشكل اتفاقيات أو بشكل جهود في اطار جامعة الدول العربية، مما يدل على الاهتمام بجانب السياحة من قبل هذه الدول حرصاً منها على تطوير وحماية السياحة والمنشآت السياحية، لكن لم نجد على أرض الواقع لهذه الاتفاقيات والاجتماعات والاهتمامات اثر فاغلب الدول العربية واقع السياحة فيها معدوم من حيث البنى التحتية التي تعتبر العنصر الأساسي في انعاشها اضافة إلى المستلزمات الأخرى بضمنها الجانب التشريعي، لكن برزت دولة الامارات وقطر من بينها فما تشهده من تطور متسارع وملحوظ في جانب السياحة والفندقة مواكبة دول العالم.

المبحث الثاني: دور الرقابة في تحسين الأداء الاداري للفنادق وضمان تطبيق القوانين واللوائح بشكل دقيق

تضافرت الجهود في العراق من أجل الحد من حقيقة المظاهر الجسيمة لظاهرة الفساد الإداري وتم اتخاذ جملة من الإجراءات الرقابية والتشريعية والتنفيذية منذ عام ٢٠٠٤، حيث تم تأسيس هيئة النزاهة العامة استنادا للمادة (١٠٢) من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥ والتي نصت على أن: «تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هياة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون» وبناء على ذلك فقد صدر قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة٢٠١١ ومكاتب المفتشين العموميين التي تشكلت في كافة الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة فكان بداية تاسيسها بموجب الأمر ٥٧ لسنة٢٠٠٤ امر سلطة الائتلاف الموقت (المنحلة) ولغرض الترشيق في الهيكلية الحكومية ولصدور قانون الادعاء العام واستحداث دائرة المدعي العام الإداري والمالي وقضايا المال العام في رئاسة لادعاء العام وتأسيس مكاتب لها في الوزارات والهيئات المستقلة ولمنع الازدواجة في المهام ألغي مكاتب المفتشين العموميين بموجب القانون رقم (٢٤) لسنة٢٠١٩ وبجانب الجهات الرقابية كان للمؤسسة الرقابية العتيدة والمتمثلة بديوان الرقابة المالية الذي تاسس بداية باسم دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (١٧) لسنة١٩٢٧، وقد أجريت عليه عدة تعديلات آخرها التعديل بالقانون رقم (٣١) لسنة٢٠١١، والهدف من الأجهزة الرقابية لبناء مجتمع نزيه وشفاف يتولى إدارة شؤونه جهاز إداري رشيد كفء وفعال قادر على مواكبة التغيير ويحسن إدارة الموارد ويقدم خدمات متميزة للمواطنين، وتهدف لحماية حقوق المواطنين وتقديم أفضل الخدمات وتوفير الرفاهية والراحة لهم وحماية المال العام من الهدر والضياع.[1] ولغرض الخوض في تفاصيل المبحث لذا سوف نتناوله من خلال ثلاث مطالب الأول مهام وزارة السياحة والهيئات الحكومية المسؤولة عن تنظيم السياحة والفنادق واما المطلب الثاني اختصاص الجهات الإدارية المسؤولة عن إصدار التراخيص والموافقات اللازمة للممارسة النشاط السياحي والفندقي

١. الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد, للاعوام من ٢٠١٠/٢٠١٤

والمطلب الثالث دور الرقابة القضائية بمراقبة تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بالسياحة والفنادق

المطلب الأوّل: مهام وزارة السياحة والهيئات الحكومية المسؤولة عن تنظيم السياحة والفنادق

إنّ المرافق السياحية بضمنها الفنادق تكون على أنواع مختلفة حسب أنواع الخدمات التي تقدمها إلى روادها، ويختار الفرد نوعية المرفق السياحي (الفندق) الذي يريده حسب قدرته المالية في أغلب الأحيان وتعد عملية تصنيف المرافق السياحية من أهم الامور التي تقوم بها السلطات المشرفة على القطاع السياحي في مختلف الدول وتقوم بها هيئة السياحة في العراق وهي عملية اساسية من أجل اعطاء الترخيص لمرفق السياحي بعد توافر شروط محددة مسبقاً، وعليه لابدّ من تصنيف المرفق السياحي بشكل يتلاءم مع الخدمات التي يقدمها لكي يتم اعطاءه ترخيص لممارسة المهنة السياحية وبالتالي فإن عملية تصنيف المرفق السياحي ضرورية ومترابطة مع منح الترخيص السياحي في حال تحققت الشروط التي حددها القانون ، وان الهدف من وراء تصنيف المرافق السياحية هو تحقيق العدالة حيث إنه أمر يتفق مع المنطق والعقل فلا يجوز أن تتحمل المرافق السياحية كافة التزامات التي تفرضها القوانين والانظمة وتقدم جميع الخدمات لا بدّ أن تتحمل التزامات التي تتوافق مع درجتها والخدمات التي تقدمها، بالاضافة إلى أن تصنيف هذه المرافق سوف تسهل على المواطن اختيار الدرجة التي تتلاءم مع الدخل الذي يحصل عليه، وان لمهمة التفتيش السياحي التي تقوم بها السلطات الإدارية السياحية دور مهم فترخيص ممارسة المهنة السياحية بدون مراقبة النشاط الذي يمارس لا يحقق الهدف في حماية النظام العام بعناصره المختلفة وكذلك يؤدي إلى عدم التزام بالمعايير والضوابط التي تفرضها القوانين والتعليمات، وبالتالي يجب الاستمرار بمراقبة مدى التزام صاحب الترخيص بالقوانين والتعليمات وتحقيق الشروط ويتم ذلك عن طريق تفتيش هذه المرافق، حيث إن عملية التفتيش هو إجراء مكمل لعملية الترخيص ويهدف أيضاً إلى حماية النظام العام من خلال الكشف على المخالفات التي تهدد النظام العام. فقد عالجت القوانين والانظمة السياحية مسألة درجات وانواع المرافق السياحية ونصت على درجة وفئات معينة للمنشآت الفندقية والسياحية فإن المشرع العراقي قد عالج مسألة تصنيف المرافق السياحية بموجب تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم ١ لسنة٢٠٠٤ من المادة ٤ إلى المادة ١٨ من هذه التعليمات، وقد تم تصنيف كل مرفق سياحي والشروط الواجبة توافرها في كل درجة وفئة على حدة المادة السابعة من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية[1] فإنها عالجت موضوع تصنيف الفنادق السياحية وقد أولت التعليمات أهمية خاصة لهذا الموضوع، ونصت على الكثير من الشروط والمواصفات الواجب توافرها في تلك الفنادق على اعتبار إن الفنادق السياحية من أهم الأركان التي تقوم عليها العملية السياحية في أي دولة ومنها العراق وقد صنفت الفنادق للدرجات والفئات التالية[2]:

١ـ فنادق سياحية ذات الدرجة الرابعة (نجمة واحدة)

٢ـ فنادق سياحية ذات الدرجة الثالثة (نجمتان)

٣ـ فنادق سياحية ذات الدرجة الثانية (ثلاث نجوم)

٤ـ فنادق سياحية ذات الدرجة الأوّلى (اربعة نجوم)

١. للمزيد اكثر مراجعة تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤

٢. نص المادة السابعة من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

٥ـ فنادق سياحية ذات الدرجة الممتازة (خمسة نجوم)

بينما تناولت المواد من (٩ ـ١١) من التعليمات موضوع تصنيف الشقق السياحية والشروط والمواصفات التي لابدّ من أن تتوفر في كل درجة من درجات تلك الشقق والدرجات الشقق السياحية هي[١]:

١ـ الشقق السياحية من الدرجة الثانية (ثلاث نجوم)

٢ـ الشقق السياحية من الدرجة الأوّلى (أربعة نجوم)

٣ـ الشقق السياحية من الدرجة الممتازة (خمسة نجوم)

من خلال الاطلاع على نصوص المواد التي نظمت موضوع تصنيف المرافق السياحية يلاحظ ان المشرع العراقي كان يكرر نفس النصوص والمتطلبات مع فارق بالنسبة إلى نوع المرافق، وكذلك إنه كان متشدد كثير في تصنيف المرافق السياحية حيث إنه نص على شروط تشغيل اضافة إلى شروط اخرى يجب توافرها في كل نوع ودرجة من درجات التصنيف وهذا يؤدي إلى الكثير من التعقيد والروتين الإداري وكذلك المزيد من العمل من قبل اصحاب تلك المرافق. فلا بدّ من تخفيف هذا التشديد في الإجراءات والمتطلبات لتحقيق انسيابية في العمل وجذب الاستثمارات الأجنبية في هذا القطاع المهم، إضافة إلى منع تكرار النصوص، وكان من الأفضل على المشرع العراقي أن يتبع الطريقة التي تصنف المرافق السياحية بصفة عامة نظراً لما تتمتع بها هذه الطريقة من مزايا ومعالجة تنظيم المرافق الخاصة من خلال شروط التشغيل التي نص عليه في ذات التعليمات. إن التشريعات السياحية في مختلف الدول أعطت مهمة القيام بتصنيف المرافق السياحية إلى السلطات الإدارية السياحية والتي بدورها تقوم بهذه المهمة عن طريق لجان تقييم وتصنيف يتم تشكيلها بموجب قرار إدارية صادرة منها، على أن يتم تشكيل تلك اللجان من موظفين مختصين، حيثأانهم يدخلون دورات تدريبية من أجل هذا الغرض نظراً لما تحتاج عملية التصنيف السياحي من كفاءة وخبرة، وعليه لابدّ من القاء نظرة مختصرة على تلك التشكيلات الإدارية التي تتولى تلك المهمة، ففي العراق فإن مهمة تصنيف المرافق السياحية قد أعطيت إلى قسم التصنيف المهني وهو من الاقسام المهمة والضرورية ويتكون من شُعب عدة، وهو احد الاقسام التابع لدائرة التفتيش والمتابعة وهي احدى الدوائر التي تتكون منها هيئة السياحة ويتم مباشر العمل فيه عن طريق لجان تصنيف والتي يتم تشكليها عن طريق رئيس هيئة السياحة.[٢]فحسب نص المادة السابعة من نظام المنشآت الفندقية والسياحية رقم٣ لسنة ١٩٩٧ يتم استيفاء رسوم ترخيص وتصنيف الفنادق وتجديدها حددتها المادة آنفة الذكر.[٣]ويتم استيفاء رسم ترخيص وتصنيف النزل والهوتيل والشقق الفندقية والمخيم السياحي وتجديدها وكذلك يستوفى رسوم عن ترخيص وتصنيف المطاعم السياحية وتجديدها سنوياً، ويعتبر الجزء من السنة سنة كاملة لغايات استيفائها عند الترخيص لأول مرة (الحوري، ٢٠١١: ٩٣). ان المشرع العراقي عندما نظم موضوع إجراءات التصنيف السياحي، كان موفقاً عندما أعطى لجان التصنيف صلاحية استثناء الشرط الثانوي الذي يحول دون اتمام عملية التصنيف السياحي، لأن ذلك يسهم في سرعة الإجراءات واختصار الوقت، وكذلك منحها سلطة الزام صاحب المرفق السياحي، ولكن يعاب عليه أنه لم يحدد مدة معينة يتم خلالها إجراء عملية التصنيف السياحي وانما ترك الأمر إلى السلطات الإدارية السياحية، وهذا خلل لابدّ من معالجته وذلك بتحديد

١. المواد (٩، ١٠، ١١) من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

٢. نص الفقرة (١٦) من المادة التاسعة من قانون هيئة السياحة رقم ١٦ لسنة١٩٩٦ المعدل

٣. المادة (٧) من نظام المنشآت الفندقية والسياحية رقم (٢) لسنة ١٩٩٧

فترة معينة تلتزم بها السلطات الإدارية السياحية إجراء عملية التصنيف السياحي، منعاً للروتين الإداري الذي يعاني منه أصحاب المرافق السياحية من جهة ومنعاً من الفساد الإداري الذي قد يستشري بسبب رشوة أصحاب المرافق السياحية للموظفين لقيام بعملية التصنيف السياحي لهم بأسرع وقت من جهة أخرى. في العراق يجوز لرئيس هيئة السياحة اعادة تصنيف المرفق السياحي مرة كل سنتين لمتابعة تحديثها وكذلك المحافظة على مستوى الخدمات المقدمة فيها،[١] وكما يجوز للفرق التفتيشية حسب الفقرة الخامسة من المادة الثانية،[٢] من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية إعادة النظر في تصنيف المرفق السياحي إذا قام مالك المرفق السياحي بتطويره وتوسيع خدماته إلى الأفضل لمنحه درجة تصنيف اعلى من درجته السابقة بعد تقديم تقرير يوضح مدى التوسع والتطوير الذي طرأ على المرفق السياحي، وكذلك في حالة نقل المرفق السياحي إلى مكان آخر. يتبين أن هذا النص فيه خلل لابدّ من معالجته حيث إن وظيفة الفرق التفتيش تفتيش المرفق السياحية وإعداد تقارير التفتيش تدون فيها الملاحظات الموجودة في المرفق وفرض عقوبات إدارية إذا تطلب الامر، اما اعادة النظر بتصنيف هو من وظيفة لجان الكشف والتصنيف، وكان الافضل للمشرع أن يعدل النص ويجعله (للفرق التفتيش أن توصي بإعادة التصنيف...) .

المطلب الثاني: اختصاص الجهات الإدارية المسؤولة عن إصدار التراخيص والموافقات اللازمة للممارسة النشاط السياحي والفندقي

إن المشرع في العراق والامارات العربية المتحدة قد نظم طريقة وآلية انشاء المنشآت السياحية وحدد شروط يجب الالتزام بها عند انشاء هذه المنشآت، ومن أهم هذه الشروط الحصول على الترخيص من الجهات المختصة قبل انشاء هذه المنشآت لممارسة عملها وأي مخالفة من الأفراد يكون جريمة، وتنص الدساتير في مختلف الدول على مجموعة من الحقوق والحريات العامة للأفراد، ومن هذه الحقوق والحريات حق كل إنسان بممارسة المهنة التي يريد، ويخضع هذا الحق للتنظيم من قبل المشرع كغيره من الحقوق والحريات المختلفة التي تنص عليها الدساتير، إن الدساتير تخول المشرع سلطة تنظيم هذه الحقوق والحريات بشي من التفصيل وبدوره يمنح السلطات الإدارية حق تنظيمها من خلال النصوص التي يضعها، مع الاخذ بنظر الاعتبار عدم مصادرة هذه الحقوق والحريات أو الانتقاص منها تحت ستار التنظيم، لكن سلطة الإدارة في تنظيم هذه الحقوق والحريات تختلف حسب مفهوم ونوع الحرية والحق، فهناك الحريات شخصية حيث يعمل المشرع على تنظيمها وكيفية ممارستها بشيء من الدقة وبالتالي تكون سلطة الإدارة في تنظيمها ضيقة جداً بحيث لا تستطيع التدخل لتنظيمها إلّا في الحالات التي حددها المشرع ومثل تلك الحريات حرية الراي حرية المعتقد حرية التنقل، ولكن الأمر يختلف بالنسبة إلى حقوق وحريات اخرى يكون من شأن ممارستها الاضرار بالنظام العام، حيث تتمتع السلطات الإدارية بسلطة واسعة في تنظيمها وكيفية ممارستها بحيث لا يمكن ممارسة تلك الحرية أو الحق إلّا بالحصول على أذن من قبل السلطات الإدارية المختصة ومثل هذه الحريات حرية الصناعة وحرية التجارة وحرية إنشاء المباني وحرية ممارسة مختلف المهن ومنها المهن السياحية وغيرها من الحقوق والحريات التي اوجب المشرع ضرورة الحصول على إذن وموافقات مسبقا من قبل السلطات الإدارية المختصة قبل البدء في ممارستها (ابوالعينين، ٢٠٠٦: ٧٠-٧٤). تمارس السلطات الإدارية في نظام

١. نص الفقرة الأولى من المادة الثانية من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ وينظر قرار اعادة التصنيف الصادر بالعدد ٥٠٧٥ في ٢٠١٦/٣٨، غير منشور.

٢. نص الفقرة الخامسة من المادة الثانية من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

الترخيص الإداري نوعين من الرقابة، رقابة سابقة وتتمثل في مدى تحقق الشروط التي يحددها المشرع في طلب الترخيص المقدم وكذلك تمارس رقابة لاحقة بعد منح الترخيص وتتمثل في مدى التزام الشخص المرخص له في القوانين والتعليمات المنظمة للنشاط المرخص وذلك حماية للنظام العام بعناصره المختلفة، ومن أهم الوسائل التي تستخدمها الإدارة في ممارسة الرقابة اللاحقة هي إلغاء الترخيص الإداري وسحبه من المرخص له (ازرو، ٢٠١١: ١٠٩).

الإلغاء الإداري للترخيص الإداري: لما كان الترخيص الإداري قرار إداري فإنه يجوز للسلطات الإدارية حسب القواعد العامة إلغاء قرار الترخيص الإداري ويجوز إلغاء الترخيص الإداري في حالتين هما الحالة الأولى تطبيقا للنظرية العامة لإلغاء القرارات الإدارية وتلجأ الإدارة إلى هذا الحالة في عدة صور منها إلغاء الترخيص الإداري من قبل الإدارة لضرورات المصلحة العامة مستندة على سلطة عامة وانها مكلفة في حماية النظام العام (العزاوى، ٢٠١٧: ٣٢٤) وأيضاً إلغاء الترخيص في حالة وقع خطا في تقدير الوقائع ومثله اعتقد السلطات الإدارية أن طلب الترخيص مستوفي جميع الشروط ولكن في الحقيقة أنه غير مستوفي جميع الشروط فتلجأ الإدارة إلى إلغاء الترخيص (عبداللطيف، ١٩٥٦: ٤٦١)، وكذلك في حالة تغير الظروف التي أعطى فيها الترخيص حيث يجوز للإدارة اصدار قرار بإلغاء الترخيص في حالة تغير الظروف التي دعت إلى إصداره فيما بعد (نفس المرجع: ٤٢٦).

أمّا الحالة الثانية حالة النص صراحة في القانون على إلغاء الترخيص الإدارية في حالات معينة من قبل السلطات الإدارية ويكون إلغاء هنا باعتباره عقوبة إدارية ويكون ذلك عندما يخالف الشخص المرخص له القوانين والتعليمات المنظمة للنشاط، حيث يترتب على مخالفة المرخص له لشروط الترخيص أنه يصبح في مركز غير مشروع يبرر للإدارة فرض عقوبة إدارية عليه تتمثل بإلغاء الترخيص الإداري وهذه السلطة تكون مقيدة بأن تكون هذه المخالفات خطيرة وجوهرية وفي الغالب يتم تحديد بموجب القانون أو التعليمات حيث إن عقوبة إلغاء الترخيص الإداري لا تفرض إلّا بناء على نص أو تخويل من المشرع (نفس المرجع: ٤٦٦).

سحب الترخيص الإداري: تقوم الإدارة بسحب قرارتها طبقاً لنظرية سحب القرارات الإدارية عندما تكون غير مشروعة ومعيبة في أحد أركانها الخمسة وهو إجراء خطير يؤدي إلى أنهاء آثار القرار الإداري بأثر رجعي، وهذا يعني انهاء آثاره بالنسبة إلى المستقبل والماضي واعتبار القرار كأن لم يكن من تاريخ إصداره (بدير، ٢٠١٣، ٤٦٦)، وأن سلطة الإدارة مقيدة في سحب قرارها بمدة الطعن القضائي وذلك من أجل ثبات المراكز القانونية واستقراها (نفس المرجع: ٤٦٦)، وكذلك يجوز للإدارة سحب الترخيص الإداري إذا تم النص عليه صراحة في القانون والتعليمات ويعتبر السحب في هذه الحالة جزاء إداري (ارزو، ٢٠١١: ١٩٥).

المطلب الثالث: دور الرقابة القضائية بمراقبة تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بالسياحة والفنادق

إن الرقابة القضائية حرة ومستقلة ونزيهة والقضاء لا يهادن ولايجامل فإن مايعاب على الأنواع الأخرى من السلطات والرقابات بالاعتبارات السياسية والحزبية في الرقابة وانتفاء الحياد في الرقابة الإدارية والافتقار لعنصر الالزام في رقابة الهيئات المستقلة، واما الرقابة القضائية فتتلافى ذلك وتقترن أحكامها وقراراتها بالالزام، لأنه الغوث الذي يفزع إليه الأفراد والجماعات متى ظن أحد منهم انه مسلوب الحق، فإن من كان مظلوماً أو كان يعتقد أنه مظلوم، وكان خصمه قوياً كالإدارة لابد له من عياذ يلوذ به ويتقدم إليه بشكواه، ولا شيء أكرم للإدارة ولا أحفظ لمكانتها من أن تنزل مع خصمها إلى ساحة القضاء تنصفه أو تنتصف منه، ذلك أدعى إلى الحق والعدل واحفظ للهيبة والاحترام، وعلى هذا الأساس تحقق فكرة رقابة القضاء على أعمال الإدارة عندما تنزل الأخيرة (المدعى عليه) خصماً من دعوى يرفعها

الفرد (المدعي) امام القضاء، وهذا ماتتسم به الرقابة القضائية على رقابة الإدارة بسمات أهمها (غازى، ٢٠١٣: ١١٧). لاتتحرك الرقابة القضائية الا بناء على دعوى يتقدم بها المدعي ضد الإدارة استنادا إلى الأصل القاضي بأن القضاء مطلوب وليس مفروض. الأصل هو ان رقابة القضاء رقابة مشروعية وتقوم على مطابقة تصرفات الإدارة لاحكام القانون دون التدخل في ملاءمته أي في ظروف وملابسات اصدراه، الا أن القضاء بدا يتدخل في مراقبة الملائمة وفي شؤون كثيرة. تقتصر صلاحيات القضاء عند رقابته أعمال الإدارة على الغاء القرار الإداري الخارق للقانون والتعويض عن الاضرار الناشئة عنه وكفى، فلا يجوز أن يتدخل في أعمال الإدارة كان يصدر أمراً للقيام بعمل أو ينهاه عن القيام بعمل أو يكرهها على ذلك عن طريق الغرامات المالية التهديدية وألا يكون قد خرق مبدأ الفصل بين السلطات وتعدى على اختصاصات الإدارة. تتمتع الاحكام القضائية بمبدأ حجية الشيء المقضي به والذي يعني قيام قرينة بأن الحكم قد صدر وفقاً لإجراءات قانونية صحيحة وأنه يشكل عنواناً للحقيقة القانونية، فلا يصح أن يكون محلاً للمنازعات ولايمكن التنصل عن تنفيذه، إذ لابد من تنفيذه ولو بالقوة عند الاقتضاء.

إن الشريعة الإسلامية السمحاء أقرت الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بما يعرف بـ (قضاء المظالم) وهو قضاء متخصص في المنازعات المتعلقة بأعمال الإدارة مستمد من مبادئ الشريعة السمحاء التي ذمت الظلم وكررت الوعيد فيه وحثت على العدل حتى يستقيم الامر، ولقد مرّ القضاء المذكور بمرحلتين الأولى مرحلة القضاء الموحد، وفيها كان الرسول (صلى الله عليه وآله) وتصدى من بعده من يباشرون هذا القضاء بأنفسهم، والمرحلة الثانية: مرحلة القضاء المزدوج وفيها اصبح قضاء المظالم ولاية منفصلة عن ولاية القضاء إذ يختص في نظر منازعات معينة ويباشر الخلفاء أو نوابهم، وكان يتمتع باختصاصات قضائية وغير قضائية، فعندما ترفع مظلمة إليه فإنه يملك سلطة الغاء القرار والحكم بالتعويض، وكما له أن يصدر للإدارة أمراً بالقيام بعمل ، أو الامتناع عن عمل أو أن يحل محلها أو اصدار القرار المناسب وكذلك ترتيب المراكز القانونية الناشئة عن حكم الإلغاء (نفس المرجع: ١١٧-١١٨)، فالرقابة القضائية تعني إسناد الرقابة على أعمال الإدارة إلى القضاء، فتباشرها المحاكم على اختلاف أنواعها، والغرض الأساس للرقابة القضائية هو حماية الأفراد، وذلك بإلغاء قرارات الإدارة المخالفة للقانون والتي نتج عنها ضرر للأفراد أو الحكم بالتعويض عن الضرر الذي يصيب الأفراد من جراء سير المرافق العامة أو بفعل العاملين فيها، فالقضاء يعد من اكثر الاجهزة القادرة على حماية المشروعية، والدفاع عن الحقوق والحريات، إذا ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته، لذلك تتمثل هذه الرقابة الضمانة الحقيقية والأكثر فاعلية لكفالة الحقوق والحريات الفردية واجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية واهم ما يميز الرقابة القضائية عن كل من الرقابتين السياسية والإدارية هو أنها لاتبادر إلّا بناءً على تظلّم من الأفراد بصورة دعوى أو طعن يقدم إلى القضاء، فالرقابة الإدارية قد تمارسها الإدارة من تلقاء نفسها لأنها ملزمة كاحترام المشروعية في نشاطها، بل أن تصحيح ماتقع فيه من أخطاء وتجاوزات يشكل واجباً عليها، والرئيس الإداري قد يمارس بل من واجبه يمارس سلطته في الرقابة من تلقاء نفسه دون انتظار تظلم يرفع إليه من الأفراد، وكذلك الحال بالنسبة للرقابة السياسية، وهذا مهم في جانب مرفق قطاع السياحة والفنادقة لسيرهما بانتظام على الدوام، وفي الرقابة الشعبية تضطلع الأحزاب والهيئات والنقابات بدورها في توجيه الرأي العام وتنويره بمدى التزام السلطة الإدارية بحدود القانون واحترام الحقوق والحريات الفردية، دون طلب من احد، وكذا الحال بالنسبة للرقابة البرلمانية فالبرلمان يباشر دوره الرقابي ومحاسبة الحكومة بتوجيه الأسئلة والاستجواب اليها واجراء التحقيق

معها من تلقاء نفسه، واستعمالاً لحقوقه واختصاصاته الدستورية دون أن تطلب منه ذلك، والرقابة القضائية لاتتحرك من تلقاء نفسها فالقضاء لا يباشر رقابته على أعمال الإدارة إلا عن طريق دعوى ترفع إليه أو دفع يقدم إليه من ذوي الشأن وتاخذ الرقابة القضائية ثلاثة مظاهر، قضاء الإلغاء، التعويض، وقضاء التاديب فضلا عن قضاء فحص المشروعية (العاني ، ٢٠١٥: ٨١-٨٣)، ويظهر ان رقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة محدودة بحدود مشروعية أعمال الإدارة، فمهمته في هذه الحالة لاتتعدى فحص مشروعية التصرف أي مدى مطابقته للقانون، فالاصل أو المبدا العام ان القاضي الإداري هو قاضي مشروعية فلا يجب أن تمتد رقابته إلى ملائمة تصرف الإدارة، ويبرر هذا المبدا (القاضي الإداري هو قاضي مشروعية) من الناحية العملية استحالة ممارسة الرقابة على الملائمة، ونظراً لبعد القاضي من حيث المكان ومن حيث الزمان عن الظروف والملابسات التي أحاطت بالإدارة في ممارستها لسلطتها التقديرية، كما أن إخضاع تصرفات الإدارة لرقابة الملائمة يصطدم بمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن القاضي إذا تصدى لفحص ملائمة العمل الإداري، يبدو وكانه نصب من نفسه سلطة رئاسية لجهة الإدارة، أو حل محلها في ممارسة الوظيفة الإدارية، الا أن اقتصار ولاية القضاء على فحص مشروعية أعمال الإدارة وتصرفاتها لا تلغي القيد العام الذي يرد على سلطة الإدارة بأن يكون الغرض من عملها هو الصالح العام، سواء أكان عملها في مجال السلطة المقيدة أم في مجال السلطة التقديرية، فاذا انحرفت الإدارة عن هذا الغرض كان قرارها معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ومن ثم محلاً للالغاء، ولان القانون في نطاق السلطة التقديرية لايحدد وقائع معينة، ومن ثم فهو لاينص على درجة معينة لاهميتها، وعليه فليس للقضاء أن يمارس اية رقابة على أهمية الوقائع والا فإنه يخرج من سلطاته بوصفه قاضٍ ليصبح رئيساً اعلى للإدارة (نفس المصدر: ٨١-٨٢)، عرفت الرقابة القضائية بأنها: القضاء هو المرجع والملاذ الحقيقي الذي يلجأ إليه جميع السلطات العام والأفراد على حد سواء للتاكد من الالتزام بمبدأ المشروعية (الدين، ١٩٩٣: ٨٥)، إن الوظيفة القضائية تتمثل بتطبيق القاضي للقانون بهدف حل النزاعات التي تعرض عليه، والقاضي في ممارسته لوظيفته لا يتدخل أو لايبادر لممارستها من تلقاء نفسه بل لابد أن يتقدم إليه احد اطراف النزاع عن طريق الدعوى حتى يمارس وظيفته في الرجوع إلى القاعدة القانونية المناسبة لتطبيقها على حالة النزاع المعروضة عليه واستخلاص النتائج القانونية المناسبة لتطبيقها على حالة النزاع المعروضة عليه واستخلاص النتائج القانونية منها.

يبدو للباحث أن القرارت التي تصدرها الإدارة المختصة بتنظيم قطاع السياحة والفندقة تكون خاضعة إلى رقابة القضاء سواء القضاء العادي أو القضاء الإداري فلابد للإدارة أن تخضع قراراتها مسبقا إلى ميزان القانون وعدم الخروج عن مبدأ المشروعية والا كان قرارها معيب وعرضة للطعن والالغاء.

وأما الاتجاه الثاني فهو ما يدعى بأسلوب القضاء المزدوج ومؤدى هذا الاتجاه أن تقوم جهتان قضائيتان مستقلتان في الرقابة على المنازعات وهما القضاء العادي ويكون مختصاً بمنازعات الأفراد كافة وبين الأفراد والإدارة عندما تتصرف كشخص من أشخاص القانون الخاص، أما القضاء الإداري، فيختص عموماً بالمنازعات الإدارية، وعندما تأخذ أي دولة بنظام القضاء المزدوج فإنه يتعين عليها أن تأخذ بأحد أسلوبي توزيع الاختصاص بين القضائيين (العادي والإداري) وهذان الأسلوبان هما: أسلوب التحديد التشريعي للمنازعات التي تختص بها القضاء الإداري على سبيل الحصر وأسلوب المعيار العام في تحديد اختصاص

القضاء الإداري، وقد اختلفت الدول في الأخذ بين الأسلوبين والجمع بينهما، فقد اخذ المشرع الفرنسي بأسلوب يجمع بين الأسلوبين (دي لوبادير، ١٩٦٣: ٣٥٣)، وكذلك فعل المشرع المصري بنسبة مختلفة (عمران، ٢٠١٦: ٩٣). وأما المشرع العراقي فيبدو انه اخذ بأسلوب تحديد اختصاص القضاء الإداري على سبيل الحصر ولم يعتمد المعيار العام (نفس المصدر)، فهو قد حدد اختصاص محكمة قضاء الموظفين بما ورد في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة١٩٩١ المعدل وقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة١٩٦٠ المعدل والقوانين الوظيفية الأخرى ذات الصلة (غازى، ٢٠٠٩: ٩٤). وبالنسبة لمحكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا فقد حدد المشرع اختصاصهما بموجب قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة١٩٦٩ المعدل،[1] والذي عدل اكثر من مرة اخرها التعديل بالقانون رقم (٧١) لسنة٢٠١٧ والذي تضمن تغير الاسم إلى مجلس الدولة، إلا إن المشرع العراقي قد عاد واختار طريقاً خاصاً يختلف عما سار عليه في تحديد اختصاصات محاكم القضاء الإداري (محكمة قضاء الموظفين، محكمة القضاء الإداري، المحكمة الإدارية العليا).

ويجد الباحث من خلال استعراض القضاء العادي والقضاء الإداري ومهام واختصاصات كل واحد منهم والدور الذي يقوم به في بسط النظام والمحافظة على تطبيق القانون بما يحقق الوئام والاستقرار بين الأفراد وعموم المجتمع وبالتالي ضمان عدم التعدي والتجاوز على حقوق الأشخاص الاخرين والا يواجه المخالف برقابة القضاء على أفعاله فينزل عليه تطبيق حكم القانون تجريماً لفعله الذي ينال العقوبة التي شرعت وحدد مداه بنصوص قانونية ابتداء وهكذا الحال بالنسبة قطاع السياحة الذي يتعتبر ركيزة ومفصل حيوي ومهم من مفاصل الاقتصاد في الدولة وكذلك تعتبر عامل مهم في خلق الانسجام والوئام في تلاحق الأفكار والثقافات بين الأفراد والشعوب فلابد من إيلاء الأهمية والاهتمام البالغين في المحافظة على هذا القطاع المركزي والحساس بواسطة رقابة القضاء لما له من هيبة ووقار فيضع يده ونفوذه على المخالفين لتطبيق التشريعات فيرجع الحق إلى موضعه بإصدار قرارات الإلغاء من المحاكم المختصة في حال كان التجاوز ينحصر في عدم الالتزام بتطبيق القوانين والتشريعات والتعليمات لممارسة النشاط السياحي والفندقي التي من الواجب الالتزام بها في مفاصل القطاع السياحي والفندقي لضمان سير هذين المفصلين بانتظام واطراد وألا ينعكس سلبا على كاهل الدولة التي تتهاون في إيلاء الاهتمام إلى قطاع والسياحة والفندقة والجانب الآخر يظهر للقضاء دورا هاما فيها وهو الخضوع إلى العقوبات الجزائية المقررة في القوانين العقابية التي تطبقها وتكيفها المحاكم الجزائية تبعاً لنوع المخالفة المرتكبة، وهناك عقوبة أعطاها المشرع للمحاكم الحق في فرضها وهي فرض الغرامات التي تكون محددة سلفا بموجب التشريع وهي تكاد تكون ذا وقع مؤثر ورادع بنسبة كبيرة لمرتكبي المخالفات.

الخَاتِمَةُ:

بعد أن انتهينا من بحث ودراسة الرقابة الحكومية على إدارة السياحة والفنادق من منظور القانون العام العراقي والاماراتي، فإنه لابد لنا أن نسجل بعض النتائج التي توصلنا إليها في هذه الدراسة،وكذلك إلى التوصيات التي نرى من الضروري تقديمها للمشرع وللمهتين بالبحث العملي ومن له علاقة للأخذ بها لعلها تسهم في مساعدهم في مهام عملهم وكما يأتي:

١. المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل.

أولا : الاستنتاجات :

١- اظهر البحث أن رقابة الحكومة في إدارة السياحة والفنادق هو اجراء إداري ووقائي ذو طبيعة خاصة أوجدها المشرع بموجب تشريعات خاصة لتنظيم نشاطات معينة وعهد به إلى جهات وسلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة، ومن ثم فهو عبارة عن نشاط إداري تقوم به السلطات الإدارية المختصة بالتنظيم النشاط السياحي من خلال مجموعة من الوسائل والاجراءات بهدف تنظيم النشاط السياحي وحمايته وفقا للمقرر لها بمقتضى نظام قانوني خاص بها .

٢- إن سلطة الرقابة والتنظيم الإداري السياحي تتسم بصفات وخصائص معينة اتفق في بعضها مع خصائص وصفات سلطة التنظيم الإداري العام وانفرد في بعضها الأخر على نحو تُميزه عن غيره، وتتفق بأنهما ذات طبيعة قانونية، كما تعد وظيفته ضرورة اجتماعية أي ضرورة للحفاظ على النظام العام وتحقيق الامن والاستقرار للمجتمع ولا غنى له عنها، كما يتميز عنه بأن له نظاماً قانونياً خاصاً به وهدف محدد ومقيد.

٣- تعد الرقابة والسلطة الإدارية كل منهما مكملاً للآخر ومتمماً له من اجل تنظيم النشاط السياحي والمحافظة عليه، وتمتلك هيئات الضبط وسلطة ادارة السياحة أدوات متعددة ومتنوعة تستعين بها لتنظيم النشاط السياحي والمحافظة عليه -النظام العام السياحي-، وهذه الادوات يمكن ردها إلى نوعين متميزين، أما أن تكون ادوات قبل واثناء (الترخيص ،المراقبة والتفتيش السياحي) ممارسة النشاط السياحي ويتمثل فيها دور الرقابة والضبط الإداري السياحي بوقاية النشاط السياحي من الاخطار التي تهدده، أو أدوات بعد ارتكاب المخالفات(الغرامة الادارية ،الغاء الترخيص) وتكون بشكل جزاءات توقعها سلطات الرقابة والضبط الاداري لمواجهة حالات المخالفات الماسة بالقوانين والأنظمة المنظمة للنشاط السياحي.

٤- إن الأساس القانوني للسياحة الذي ورد ذكره في التشريعات الداخلية للبلدين يكشف استجابة التشريعات للالتزاماتها الدولية بخصوص الاهتمام بالمنشآت السياحية والتي التزمت بها بموجب اتفاقيات دولية ثنائية أو جماعية، فلا يجوز التحلل من تلك الالتزامات ولابد من تنفيذها.

ثانيا : التوصيات

١- ندعو المشرع الاماراتي والعراقي بالنص على الطبيعة القانونية التي تنظم صلاحية الإدارة في اتخاذ القرارات التي تحكم قطاعي السياحة والفندقة بحيث ترعى علاقة الإدارة بهذين القطاعين وتسهيل عملهما بما يتوافق مع التشريعات.

٢- نقترح على المشرع العراقي نقل الاختصاصات الرقابية والادارية للجهات المختصة بالقطاع السياحي والفندقي السياحة وتخضع في أعمالها إلى قانون هيئة السياحة على اعتبار انه قانون جاء في اغلب احكامه ينظم الهيكلية الإدارية للهيئة وإصدار تشريع موحد شامل ومتكامل يهدف إلى تنظيم المرافق السياحية وأن يتم إعداد هذا القانون بواسطة لجان متخصصة تضم خبراء مؤهلين في كافة المجالات السياحية وأن يتم ذلك بعد دراسة متأنية وأبحاث معمقة وإطلاع شامل على ما توصل إليه الفقه والقانون المقارن في هذا الشأن.

٣-نوصي المشرع العراقي والاماراتي ان ينظما ممارسة حق تفتيش المرافق السياحية من قبل السلطات الإدارية وإن كان هذا الموضوع فني في الدرجة الأولى ولكن هذا لايمنع تنظيمه بنص على مجموعة من الاجراءات الأساسية حماية لاصحاب المرافق السياحية من جهة ومنع استغلال وتعسف الجهات الإدارية السياحية من جهة أخرى.

المَصَادِرُ والمَرَاجِع

القران الكريم.

الدستور العراقي المؤقت الملغي لسنة ١٩٦٣ .

الدستور العراقي الملغى لسنة ١٩٦٨.

الدستور العراقي الملغي لسنة ١٩٧٠.

الدين، سامي جمال، أصول القانون الإداري، القاهرة، ط ١، شركة مطابع الطوبجي التجارية، ١٩٩٣.

العاني، وسام صبار، القضاء الاداري – قضاء الإلغاء: لبنان بيروت، الطبعة الأولى ٢٠١٥، دار السنهوري.

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد, للاعوام من ٢٠١٠/٢٠١٤ .

دي لوباديـر، القانون الإداري: ط٣، باريس، ١٩٦٣ .

عبد الصاحب الشاكري، افاق السياحة، ط١، الناشر شركة TCPH LTd دار النشر والاستشارات القانونية، إنكلترا، ٢٠٠٧.

عبد الرحمن عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتواره، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.

علي محمد بدير واخرون، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢.

علي سعد عمران، القضاء الإداري: عمان، ط١، دار الرضوان للنشر والتوزيع، ٢٠١٦.

غازي، فيصل مهدي و عدنان، عاجل عبيد، القضاء الإداري: العراق بغداد، دار الوثائق والكتب في المكتبة الوطنية ببغداد، لسنة ٢٠١٣.

غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام: بغداد، ط٢، الناشر صباح صادق جعفر، ٢٠٠٩.

عبد الفتاح مراد، الأسس الجديدة للقانون الجنائي الدستوري، منشور على الموقع الالكتروني:
(http://www.ahram.org.eg/NewsQ/247775.aspx)

منتظر عبد الكريم الحسيني ، خضوع قرارات اللجان الخاصة لمؤسستي الشهداء والسجناء السياسيين في العراق للرقابة الإدارية والقضائية ولمعطيات الشريعة الإسلامية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الأديان والمذاهب، ٢٠٢١ .

مثنى طه الحوري، التشريعات والتنظيمات المهنية في صناعة الضيافة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١١.

محمد ماهر ابو العينين: التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها في قضاء مجلس الدولة (دراسة تحليلية)، الكتاب الأوّل، الطبعة الأوّلى، دار ابو المجد للطباعة بالهرم، مصر، القاهرة، ٢٠٠٦.

محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الاخطار والترخيص في القانون المصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٦.

سهام يسعي ازرو، الترخيص الاداري والمحل التجاري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠١١.

ماهر صالح علاوي، ود. البرزنجي، عصام عبد الوهاب، ود. الفياض، إبراهيم طه، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما: بغداد، بيت الحكمة، ١٩٩٨.

قانون تصديق اتفاق التعاون السياحي بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة الإمبراطورية الإيرانية، الموقعة في طهران ١٩٧٧/٧/٩، رقم ١٤٧ لسنة ١٩٧٧، منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم ٢٦٢٤ بتاريخ ١٩٧٧/١٢/٥.

قانون تصديق اتفاقية التعاون السياحي بين حكومة جمهورية العراق وحكومة الجمهورية الفرنسية الموقعة في باريس بتاريخ ١٩٨٠/٤/٢٩، رقم ١١٧، لسنة ١٩٨٠ منشورة في جريدة الوقائع العراقية العدد ٢٧٨٦ بتاريخ ١٩٨٠/٧/٢٨.

قانون تصديق بروتوكول التعاون في مجال السياحة بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة جمهورية الهند الموقع في نيودلهي بتاريخ ١٩٨٦/١٠/٢٥، رقم ١٠٣ لسنة ١٩٨٦ منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد ٣١٣٠ تاريخ العدد ١٩٨٦/١٢/٢٩.

قانون تصديق اتفاقية سياحية بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية الموقع في بغداد، بتاريخ ١٩٨٠/٣/٣، رقم ٧٢، لسنة ١٩٨٠، منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد ٢٧٧٣، بتاريخ ١٩٨٠/٥/١٢.

مرسوم تصديق مذكرة تفاهم للتعاون السياحي بين دائرة الاقتصاد والسياحة في دبي وستاندرد تشارترد، والموقعة في دبي، بتاريخ ١٥/سبتمبر/٢٠٢٣، متاحة على الموقع الالكتروني www.prnewswire.com.

مرسوم تصديق اتفاقية للتعاون في المجال السياحي بين دولة الامارات وجمهورية بولندا والموقعة بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٨. منشور على الموقع الالكتروني www.almeezan.qa.

قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ المعدل.

قانون هيئة السياحة رقم ١٦ لسنة١٩٩٦ المعدل.

نظام ترخيص المنشآت السياحية ومكاتب السفر القطري رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦.

قانون إقامة الأجانب منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٦٦٤٤ بتاريخ ٢٠١٧/١٠/٢٣.

قانون مكافحة الإرهاب رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥.

قانون هيئة السياحة العراقي رقم ٤١ لسنة ١٩٩٦.

تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم ١ لسنة٢٠٠٤ وينظر قرار اعادة التصنيف الصادر بالعدد ٥٠٧٥ في ٢٨/٢٠١٦، غير منشور.

تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤.

نظام المنشآت الفندقية والسياحية رقم (٣) لسنة ١٩٩٧

Sources and References

The Holy Quran.

The Abrogated Iraqi Provisional Constitution of 1963.

The Abrogated Iraqi Constitution of 1968.

The Abrogated Iraqi Constitution of 1970.

Al-Din, Sami Jamal, Principles of Administrative Law, Cairo, 1st ed., Al-Toubji Commercial Printing Company, 1993.

Al-Ani, Wissam Sabbar, Administrative Judiciary – The Judiciary of Annulment: Lebanon, Beirut, 1st ed., 2015, Dar Al-Sanhouri.

The National Strategy for Combating Corruption, for the years 2010-2014.

De Laubadère, Administrative Law: 3rd ed., Paris, 1963. 8- Abdul Sahib Al-Shakiri, Horizons of Tourism, 1st ed., TCPH Ltd. Publishing and Legal Consulting Company, England, 2007.

Abdul Rahman Azzawi, Administrative Licenses in Algerian Legislation, PhD dissertation, Faculty of Law, University of Algiers.

Ali Muhammad Badir et al., Principles of Administrative Law, Legal Library, Baghdad, 2012.

Ali Saad Imran, Administrative Judiciary: Amman, 1st ed., Al-Radwan Publishing and Distribution House, 2016.

Ghazi, Faisal Mahdi and Adnan, Ajil Ubaid, Administrative Judiciary: Iraq, Baghdad, National Library of Iraq, 2012. 13- Ghazi Faisal Mahdi, Comments and Articles in the Field of Public Law: Baghdad, 2nd ed., Sabah Sadiq Jaafar Publishing House, 2009.

Abdul Fattah Murad, The New Foundations of Constitutional Criminal Law, published on the website: (http://www.ahram.org.eg/NewsQ/247775.aspx).

Muntadhar Abdul Karim Al-Husseini, The Subjection of Decisions of the Special Committees of the Martyrs and Political Prisoners Foundations in Iraq to Administrative and Judicial

Oversight and to the Principles of Islamic Law, Master's Thesis, College of Law, University of Religions and Denominations, 2021.

Muthanna Taha Al-Houri, Legislation and Professional Regulations in the Hospitality Industry, Al-Warraq Publishing and Distribution Foundation, Amman, Jordan, 2011.

Muhammad Maher Abu Al-Ainin: Administrative Licenses and Related Decisions in the Jurisprudence of the State Council (An Analytical Study), Book One, First Edition, Abu Al-Majd Printing House, Al-Haram, Cairo, Egypt, 2006.

Muhammad Al-Tayeb Abdel-Latif, The Notification and Licensing System in Egyptian Law (A Comparative Study), PhD Dissertation, Faculty of Law, Cairo University, 1956.

Siham Yassigh Azrou, Administrative Licensing and the Commercial Establishment, Master's Thesis, Faculty of Law, University of Algiers, 2011.

Maher Saleh Alawi, Dr. Al-Barzanji, Essam Abdel-Wahab, and Dr. Al-Fayyad, Ibrahim Taha, The Distribution of Jurisdiction Between Ordinary and Administrative Courts and the Resolution of Conflicts Between Them: Baghdad, Bayt al-Hikma, 1998.

Law No. 147 of 1977 Ratifying the Tourism Cooperation Agreement between the Government of the Republic of Iraq and the Government of the Islamic Republic of Iran, signed in Tehran on July 9, 1977, published in the Iraqi Gazette No. 2624 on December 5, 1977.

Law No. 117 of 1980 Ratifying the Tourism Cooperation Agreement between the Government of the Republic of Iraq and the Government of the French Republic, signed in Paris on April 29, 1980, published in the Iraqi Gazette No. 2786 on July 28, 1980. 23- Law No. 103 of 1986 ratifying the Protocol of Cooperation in the Field of Tourism between the Government of the Republic of Iraq and the Government of the Republic of India, signed in New Delhi on October 25, 1986, published in the Iraqi Gazette, Issue No. 3130, dated December 29, 1986.

Law No. 72 of 1980 ratifying the Tourism Agreement between the Government of the Republic of Iraq and the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan, signed in Baghdad on March 3, 1980, published in the Iraqi Gazette, Issue No. 2773, dated May 12, 1980.

Decree ratifying the Memorandum of Understanding for Tourism Cooperation between the Dubai Department of Economy and Tourism and Standard Chartered, signed in Dubai on September 15, 2023, available at www.prnewswire.com. 26- Decree ratifying the Agreement for Cooperation in the Field of Tourism between the United Arab Emirates and the Republic of Poland, signed on 8/12/2018. Published on the website www.almeezan.qa.

State Council Law No. (71) of 2017, as amended.

Tourism Authority Law No. 16 of 1996, as amended.

Qatari Regulations for Licensing Tourist Establishments and Travel Offices No. (6) of 2006.

Law on the Residence of Foreigners, published in the Iraqi Gazette, Issue No. 4466, dated 23/10/2017.

Anti-Terrorism Law No. 13 of 2005.

Iraqi Tourism Authority Law No. 14 of 1996.

Instructions for Classifying and Operating Tourist Facilities No. 1 of 2004. See also the reclassification decision issued under No. 5075 on 28/2016, unpublished. 34- Instructions for

Classifying and Operating Tourist Facilities No. (1) of 2004.

Instructions for Classifying and Operating Tourist Facilities No. (1) of 2004.

Hotel and Tourist Establishments Regulation No. (2) of 1997.