الرقم الدولي : ISSN2075 -7220
الرقم الدولي العالمي : ISSN2313 - 0377

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

السنة السادسة عشر 2024 العدد الاول / ملحق

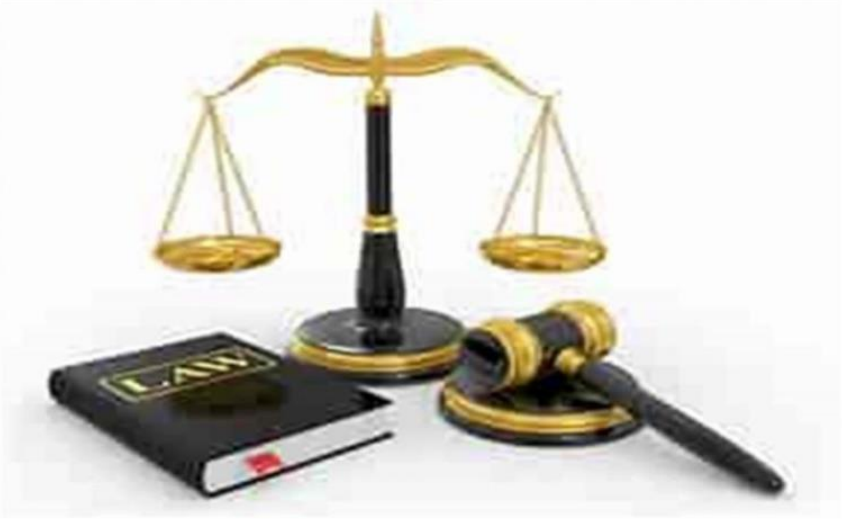
رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 1291 لسنة 2009

ISSN : 075-7220

ISSN` ONLINE : 2313-0377

AL-Mouhaqiq Al-Hilly Journal
For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued
By College of Law in Babylon University



First issue / Appendix **2024** **Sixteenth year**

No. Deposit in the Archives office – office 1291 for the national Baghdad in 2009

مجلة المحقق الحلي

للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

العدد الاول - ملحق

السنة السادسة عشر

2024

البريد الالكتروني

https://www.iasj.net/iasj/journal/160/issues

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 1291 لسنة 2009

هيئة تحرير المجلة

ت	الاسماء	الصفة	مكان العمل	الاختصاص العام	الاختصاص الدقيق
1	أ.د. فراس كريم شيعان	رئيس هيئة التحرير	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون دولي خاص
2	م.د. هند فائز احمد	مدير هيئة التحرير	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون دولي خاص
3	أ.د. اسراء محمد علي سالم	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
4	أ.د. اسماعيل صعصاع غيدان	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون اداري
5	أ.د. حسون عبيد هجيج	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
6	أ.د. ضمير حسين ناصر	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
7	أ.د. وسن قاسم غني	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
8	أ.د. ذكرى محمد حسين	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون تجاري
9	أ.د. صادق محمد علي	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون اداري
10	أ.د. اسماعيل نعمة عبود	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون جنائي
11	أ.م.د محمد جعفر هادي	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
12	أ.م.د. رفاه كريم كربل	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون اداري
13	أ.م.د. قحطان عدنان عزيز	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون دولي
14	أ.م.د. ماهر محسن عبود	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون خاص	قانون مدني
15	أ.م.د. اركان عباس حمزة	عضواً	كلية القانون / جامعة بابل	قانون عام	قانون دستوري
16	أ.د. مروان محمد محروس	عضواً	كلية الحقوق/جامعة البحرين	قانون	ــــــــــ
17	أ.د. مزهر جعفر عبد جاسم	عضواً	اكاديمية السلطان قابوس لعلوم الشرطة / عمان	قانون عام	قانون جنائي
18	أ.د. سهيل حدادين	عضواً	الجامعة الاردنية	قانون	ــــــــــ
19	أ.د. فتحي توفيق عبد الرحمن	عضواً	كلية القانون/جامعة البتراء	قانون	ــــــــــ
20	أ.م.د. منى محمد عباس عبود	مدقق اللغة الانجليزية	كلية التربية الاساسية / جامعة بابل	اللغة الانجليزية	ــــــــــ
21	م.د. احمد سالم عبيد	مدقق اللغة العربية	كلية القانون / جامعة بابل	اللغة العربية	ــــــــــ

الفهرس

العدد الاول - ملحق السنة السادسة عشر 2024

ت	عنوان البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
1	المسؤولية الجزائية لإصحاب المشروعات الصناعية عن جرائم التلوث البيئي (دراسة مقارنة)	أ.د.محمد علي سالم أ.د.عدي جابر هادي	1-25
2	اساس الاعتراف باللاجئ البيئي واثاره	أ.د.صدام حسين وادي نؤاس حسن ياسين	26-55
3	مبررات الاعتراف باللاجئ البيئي واشكالاته	أ.د.صدام حسين وادي نؤاس حسن ياسين	56-79
4	التوافق والتباين بين الحق الشخصي والعيني (دراسة مقارنة)	أ.د.ضمير حسين المعموري سمر كاظم محسن	80-112
5	الدعوى المباشرة في نطاق التعاقد من الباطن (دراسة مقارنة)	أ.م.د.سهير حسن هادي	113-142
6	الضبط الاداري الخاص بالمخدرات والمؤثرات العقلية	أ.م.د.محمود عبد علي حميد	143-208
7	الجوانب الدستورية في تحديد هوية الافراد	أ.م.د.علي صاحب جاسم	209-232
8	الرقابة على مرفق السياحة والفنادق في القانون العراقي والاماراتي	أ.م.د.علي رضا دبيرنيا منتظر عبد الكريم حسين	233-256
9	ضمانات حق الدفاع عن المتهم الحدث	م.د.يوسف محمد نعمة شهد عايد خليل صفاء سعدون جبل	257-272
10	التعددية في مصادرالقانون الدولي الخاص واثرها على سيادة الدولة	م.د.فاطمة عبد مهدي دهش	273-304
11	الاطار القانوني للاستثمار في المجمعات السكنية (دراسة مقارنة)	م.د.عبد الخالق غالي مهدي	305-347
12	النظام القانوني للاستثمار في عقود الطاقة المتجددة	م.د.استبرق محمد حمزة	348-367
13	الحماية الدستورية لسلامة اللغة العربية	م.م.سلام عبد الله علي	368-388

الرقابة على مرفق السياحة والفنادق في القانون العراقي والاماراتي

منتظر عبد الكريم حسين الحسيني(1) د.علي رضا دبيرنيا(2)
جامعة قم – إيران استاذ استشاري بجامعة قم - ايران

تاريخ استلام البحث:2024/3/7 تاريخ قبول النشر:2024/3/26 تاريخ النشر:2024/4/7

الملخص:

يتناول هذا البحث الرقابة الحكومية على إدارة السياحة والفنادق في ظل تشريعات القانونين العام العراقي والاماراتي، اذ يُعد القطاع السياحي والفندقي اليوم من القطاعات المهمة لما لها من تأثير في الحياة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والاهم منها الجانب الاقتصادي ، فان المشاريع السياحية والفندقية تتميز بسرعة مرونتها وانتاجيتها ، فأي انفاق يقدم من السائح يقابله خدمة فندقية يحصل عليها فتنتقل الاموال من السائحين الى القطاع الفندقي ، فيزداد الاقبال على الفندق وبالتالي زيادة الاموال التي تنفق من قبل السياح مما ينعكس ايجابا في الانتعاش الاقتصادي وإعطاء الفرصة لرؤوس الاموال الاجنبية للاستثمار أموالها في قطاع السياحة والفندقة. ونظرا للأهمية الكبيرة التي يحتلها قطاع الفندقة اصبح على الدولة ان تتدخل كلاعب أساسي ومحوري لتنظم القطاعيين بمكوناتهما المختلفة لأنها تمتلك وسائل وأدوات السلطة العامة الممنوحة لها من خلال اصدار التشريعات والتعليمات بهذا الخصوص ، واتجاه هذه الاهمية فقد منحت التشريعات الفندقية للإدارة نوعين من الاختصاصات، الاول تتمثل بالاختصاص التنظيمي وهو يتولى تنظيم الهيكل الإداري للسلطات ، بينما الاختصاص الثاني يتمثل بالاختصاص الرقابي "وقائي" والذي يختص بتنظيم قطاع السياحة والفندقة لغرض توفير النظام العام بما يضمن حماية عناصره المختلفة، وبالرغم من ان الاختصاصين ذات أهمية كبيرة وكلاهما يكمل مهام الآخر، لكن عادة ما يكون الاختصاص الرقابي هو الاكثر فاعلية كونه وقائي يبسط سيطرته على النشاط السياحي وتنظيمه إضافة الى توفيره الحماية الكافية للنظام العام بمختلف عناصره لمرفق قطاع السياحة ، وضمن الاختصاص الرقابي تحتل السلطات الإدارية دور مهم جدا نظر لما تملكه من صلاحيات وسلطات توجه نحو نشاط الافراد لضمان المحافظة على سلوكياتهم ووضع حدود لممارسة الحقوق بوصفها صاحبة السلطة العامة بما يتوافق مع تنظيم القطاع الفندقي لحمايته من تهديد الاخطار اتجاهه ، وبالإضافة الى تحقيق التوازن بين المصالح والحقوق المختلفة ، ليأتي بحثنا هذا يتناول الرقابة الحكومية اتجاه إدارة السياحة والفنادق في اطار تأكيد اهمية هذا الاختصاص في تنظيم القطاعين.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الحكومية، إدارة السياحة والفنادق، القانون العام

Oversight of tourism and hotels facilities in Iraqi and Emirati Law

Montazer Abd Al Karim Hussein Dr.ali reza Dabirnia
University of Qom Associate professor of public Law
University of Qom

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.

Keywords: Government control, tourism and hotel management, public law

المُقَدَّمْةُ

ان للرقابة الحكومية على إدارة السياحة والفنادق التي منحها كل من المشرع العراقي بموجب قانون هيئة السياحة رقم (14) لسنة 1996 وقانون المنشآت السياحية رقم (50) لسنة 1967 وقانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة رقم (49) لسنة 1983 والاماراتي للسلطات المختصة معناه التمكين والقدرة على تنظيم القطاع السياحي وحمايته وتطويره ، فان منح حق التراخيص السياحية للجهة المخولة على اعتبار انه احد الاختصاصات الرقابية التي تمتلكها الجهة المسؤولة وهي من الاختصاصات الوقائية ، فان تفتيش المرافق السياحية باعتباره من اهم الاختصاصات التي منحها المشرع العراقي والاماراتي في تنظيم النشاط السياحي، والتأكد من مدى احترام اصحاب تلك المرافق السياحية للقوانين والانظمة المنظمة وكذلك مفهوم التفتيش السياحي وماهي الالتزامات التي يتم التفتيش عليها وماهي اجراءاته، ما هو الا تجسيد لواقع الرقابة من اجل المحافظة وتنظيم القطاع السياحي وحماتيه فقد اعطى المشرع العراقي والاماراتي اختصاصات رقابية ردعية سابقة على المخالفين للقوانين والأنظمة الفندقية السياحية. فاستعراض رقابة الحكومة على إدارة السياحة والفنادق ومساهمتها في تطوير القطاعين في ظل القانون العراقي والمقارن ينبغي التعرف على الالية المناسبة في تطبيق الرقابة وسبل معالجتها والتوفيق بينها وبين الوسائل التي تهدف كفالة ممارسة الديمقراطية ضمن اطرها الدستورية والقانونية لتحقيق إدارة ناجحة تنهض بقطاع حيوي ومفصلي كقطاع السياحة والفندقة ، فينقل بها من مرحلة الرقابة المقوضة للنصوص التشريعية التي منحة للإدارة الى واقع علمي ملموس ينهض ويقوم وفق ضمانات تكفل الممارسة الفعلية لها فتقرر هذه النصوص تلك الحقوق والحريات.

بيان المساءلة

من الواجب على الدولة أن تفرض سيطرتها على مرافقها المختلفة وبضمنها فرض رقابتها على القطاع السياحي والفندقي بمكوناته المختلفة ، من خلال اصدار التشريعات والتعليمات والضوابط التي تسهل عملها ، وقد اصدرت العديد من الدول العربية بما فيها العراق والإمارات قوانين عدة لتنظم النشاط السياحي والفندقي ومراقبة اعمالهما ، 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، والوسائل التي يمكن اتباعها لمعالجة تلك المؤثرات وتلافيها مستقبلا للنهوض بواقع هذين المرفقين المهمين لنكون بذلك قادرين على أن نلبي طموح فقرات هذا البحث.

أهمية البحث

تقتضي دراسة تأثير الرقابة الحكومية في إدارة السياحة والفنادق في ظل القانون العام العراقي والاماراتي تهيئة الاجواء القانونية المناسبة التي تمكن من جذب اكبر قدر من السائحين وحماية رؤوس الاموال الأجنبية المستثمرة في هذين القطاعين من جهة اخرى ، اضافة لذلك تحفيز اصحاب الفنادق نحو تطوير منشاتهم الفندقية بما يضمن جودة الخدمات المقدمة التي تقدمها، فالرقابة الحكومية تسعى الى تطوير القطاع السياحي الذي يعتبر ضروري جدا في تنوع مصادر الدخل للخزينة العامة وعدم الاعتماد على القطاع النفطي بشكل أساسي لأنه من القطاعات التي تؤثر بشكل كبير في المجال الاقتصادي.

اشكالية البحث

نظرا لارتباط قطاع السياحة والفندقة ارتباطا وثيقا بالمجال الاقتصادي وتنميته، فان المنشآت الفندقية تعد أحد الأركان الأساسية للقطاع السياحي وهذا بدوره ينعكس على القطاع السياحي الذي يُعد على راس المواضيع التي تسعى مختلف دول العالم الى تطويره، فتتمحور الإشكالية الرئيسية للدراسة في الإجابة عن التساؤل الاتي: كيفية اجراء الرقابة الحكومية على إدارة السياحة والفنادق في ظل تشريعات قوانين العراق منها قانون هيئة السياحة رقم (14) لسنة 1996 وقانون المنشآت السياحية رقم (50) لسنة 1967 وقانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة رقم (49) لسنة 1983 والامارات؟

هدف البحث

تهدف الدراسة الى بيان اهم الاختصاصات الرقابية التي منحها المشرع العراقي بموجب قانون هيئة السياحة رقم (14) لسنة 1996 وقانون المنشآت السياحية رقم (50) لسنة 1967 وقانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة رقم (49) لسنة 1983 والاماراتي للجهات الحكومية اتجاه إدارة السياحة والفنادق وفقا 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، كونهما يلعبان دورا مهما في تطوير واقع الدولتين من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

الدراسات السابقة

نظرا لحداثة موضوع الرقابة الحكومية في إدارة السياحة والفنادق في ظل القانون العام العراقي والاماراتي ، وذلك لان هذا الموضوع لم يجد له اهتمام بالبحث والدراسة في مجال القانون وبالتحديد في اختصاص القانون الإداري كل من 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 لأنها في تماس مباشر وعلى دراية ومعرفة بتفاصيل وجزئيات هذا المرفق المهم.

هيكلية البحث

وتأسيسا على ما سبق سوف نقسم هذا البحث الى مقدمة ومبحثين وخاتمة تتضمن نتائج وتوصيات، وكما يلي: المبحث الأول تناولنا فيه الَيات الرقابة والإشراف على القطاع الفندقي في كل من العراق والامارات. وقسمناه الى مطلبين الأول تطرقنا فيه الى دور البرلمان والحكومة في تحقيق الرقابة وتحسين الأداء السياحي والاداري للفنادق وتكلمنا في المطلب الثاني الى الرقابة القضائية ودورها بمراقبة تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بالسياحة والفنادق اما المبحث الثاني فقد حمل عنوان دور الرقابة في تحسين الأداء الاداري للفنادق وضمان تطبيق القوانين واللوائح بشكل دقيق وانه ضم هو الآخر مطلبين ، يناقش الأول مهام وزارة السياحة والهيئات الحكومية المسؤولة في مجال تنظيم السياحة والفنادق اما المطلب الثاني الجهات الإدارية واختصاصها في إصدار التراخيص والموافقات اللازمة لممارسة النشاط السياحي والفندقي .

منهجية البحث

اعتمدنا في البحث المنهج التحليلي المقارن من خلال تحليل النصوص القانونية للتشريعات النافذة في مجال إجراءات الجهات المختصة في إدارة ومراقبة المرافق السياحية في العراق، ومقارنتها مع تجارب وتشريعات دولة الامارات العربية المتحدة.

المبحث الأول: آليات الرقابة والإشراف على القطاع الفندقي في كل من العراق والامارات

تُعد الرقابة من مؤشرات التطور لأي نشاط بشري كونها توفر المعلومات والبيانات والإحصاءات عن اوجه النشاطات المختلفة ، بوصفها احدى أهم الاليات التي من خلالها يمكن تنظيم علاقة المجتمع مع الدولة ، بشرط عدم تعارضها مع حق الأفراد من انشاء جمعيات او منظمات غير حكومية تمثلهم وتستقطب أهدافهم ، ولما ذكر انفا يتضح ان مفهوم الرقابة يتوجه إلى العملية التي تتخذها وتتبعها الجهة الإدارية المتخصصة في تسير اعمالها ونشاطها يمكن من خلالها تحقيق الأهداف المرجوة للبحث عن مدى تحقيق مشروعية الاعمال والتصرفات الصادرة من الجمعيات والمنظمات غير الحكومية بما يتلاءم والغرض الأساسي من انشاءها ألا وهو الاهتمام بالجانب الانساني ذات الأوجه المختلفة ، ان الرقابة تتخذ مظاهر متعددة منها رقابة تنصب على الاعمال وقد تكون الرقابة متجه على الاشخاص وتختلف تطبيقاتها على ارض الواقع من حيث كونها رقابة سابقة أو رقابة لاحقة أو رقابة عارضة أو رقابة مالية والتي تنفذها أجهزة متخصصة وذات خبرة بتدقيق البيانات والمعلومات ذات الطابع الحسابي ، ان الرقابة تمارس بعدة اشكال وطرق ، قد تكون الرقابة بشكل تلقائي أو بتقديم تظلم الى الجهة المختصة[1].
ان الرقابة التي تمارسها الحكومة على اعمال قطاع السياحة والفنادق والبحث عن مدى موافقتها للشروط والمواصفات التي اوجبها القانون والاشراف عليها من قبل المؤسسات المختصة يستلزم اتباع اليات لتحقيق الهدف، وتبعا لذلك سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين الأول تناول دور البرلمان والحكومة في تحقيق الرقابة وتحسين الأداء السياحي والاداري للفنادق، والمطلب الثاني الجهات الإدارية واختصاصها في إصدار التراخيص والموافقات اللازمة للممارسة النشاط السياحي والفندقي

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

التشريع السياحي والفندقي كاي تشريع اخر يقوم 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 واساس حمايتها للمنشآت السياحية وعلى النحو الاتي:

الفرع الأول: الرقابة والحماية الدستورية

ان الدستور يلزم المشرع العادي الزاما قطعيا مستقبلا 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،[2] فقد جرت العادة في كتابة الدساتير انها تخص الأمور السياسية العامة على سبيل المثال فصل السلطات وترسيم حدود الدولة وتحديد حقوق الفرد والمجتمع دون الدخول بالجزئيات وانما تتناولها بصورة عامة وبالخصوص الانشطة العامة ذات الطابع الثقافي نذكر منها الجانب السياحي لكن تجاهلت واغفلت اغلب دساتير العالم عبر العصور الماضية للسياحة دون ابرازها وظهورها ودعمها دستوريا ، ويتمحور السبب في ذلك لعدم تبلور أفكار وثقافة هذا النشاط لدى المهتمين والمعنين للعلوم المختصة بالحضارة والتكنلوجيا ،[3] 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 (26) التي نصت على ان "تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة وينظم ذلك بقانون"،[4] يتضح ان هذه المادة تولت حماية وتشجيع الاستثمارات في جميع المجالات الاقتصادية فهي تشمل ضمنا المنشآت المختصة بالسياحة، اما المشرع الإماراتي فقد أورد في دستوره لسنة 2004 النافذ في المادة (24) (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 متقدم ذكره فان الدساتير في كل من الدول محل المقارنة لم تشير بشكل صريح لحماية المنشآت السياحية، وهو موضوع طبيعي لأن اغلب دساتير الدول تأتي تتناول نصوص عامة لا تتطرق للمسائل والموضوعات بصورة تفصيلي وانما تترك للمشرع الدستوري مسالة تنظيم وترتيب حماية المنشآت الاقتصادية ومنها جانب السياحة 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 لأغلب الدول لدعمه الخزينة العامة.

الفرع الثاني: 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، ان العراق والامارات العربية المتحدة لديهما تشريعات تتعلق بقطاع السياحة بصورة عامة وبعضها يتعلق بالمنشات السياحية وهذه التشريعات تتضمن نصوص لحماية القطاع السياحي برمته، فالمشرع العراقي نظم حماية المنشآت السياحية في قوانين عدة فقد اصدر المشرع قانون المنشآت السياحية رقم (50) لسنة 1967 المعدل الذي نظم فيه أمور عدة واشترط للاستثمار في المنشآت السياحية من المسؤولين عن إدارتها الحصول على إجازة تصدرها لهم المصلحة وتمنح هذه الاجازة بعد توافر شروط معينة فيهم،[5]، ومن هذه الشروط حسن العمل وتحقيق امن المنشآت السياحية وحماية السياح وتقديم افضل الخدمات لهم كما ان المشرع العراقي قد حمى المنشآت السياحية في قوانين أخرى منها قانون هياة السياحة رقم 14 لسنة 1996 الذي

تأسست بموجبه هيئة السياحة التي مهمتها إدارة ومراقبة وتوجيه الشؤون السياحية في العراق،[6] كما جاء في هذا القانون بأنه: "<نظرا 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>"،[7] وكذلك قانون مكافحة الإرهاب رقم 13 لسنة 2005 فقد جرم هذا القانون أفعال عديدة اعتبرها من الأفعال الإرهابية 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>"،[8] وهذا النص جرم أفعال تعد جرائم إرهابية تقع على مباني أو أملاك عامة والقطاع الخاص أو المرافق العامة والأماكن المعدة للاستخدام العام، كما ان قانون إقامة الاجانب رقم (76) لسنة 2017 يسعى الى تشجيع الاستثمار والسياحة وتسهيل الحصول على سمة الدخول للأجانب واقامتهم<،[9] اما المشرع الاماراتي فقد نص في مرسوم ترخيص وتصنيف المنشاة السياحية رقم (17) لسنة 2013 على منع اية منشاة ان تمارس أي نشاط سياحي في الامارة دون الحصول على رخصة لذلك النشاط من الدائرة (دائرة السياحة والتسويق التجاري) واوجب المشرع الإماراتي على أي شخص يرغب في الحصول على ترخيص لاي من الأنشطة السياحية، الالتزام بالشروط العامة بالإضافة إلى الشروط الخاصة بكل نشاط سياحي والمنصوص عليها في الملحق رقم (2) من نظام ترخيص المنشآت السياحية ومكاتب السفر.[10]

المطلب الثاني: الرقابة القضائية ودورها بمراقبة تطبيق القوانين واللوائح المتعلقة بالسياحة والفنادق

لقد عُرفت الرقابة القضائية بأنها: القضاء هو المرجع والملاذ الحقيقي الذي يلجأ إليه جميع السلطات العام والأفراد على حد سواء للتأكد من الالتزام بمبدأ المشروعية،[11] لان الرقابة القضائية حرة ومستقلة ونزيه والقضاء لا يهادن ولا يجامل فان ما يعاب 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 بالإلزام، لأنه الغوث الذي يلجئ إليه الأفراد في حال ظن احد انه مسلوب الحق او الإرادة ، فمن كان مظلوماً ، وخصمه قوياً وهي الإدارة فينبغي من وجود عياذ يلوذ به متقدم إليه بمظلوميته من خلال قبول شكواه، ولا شيء اكرم واحسن واضمن للإدارة ولا احفظ لهيبتها من أن تتواضع مع خصمها إلى ساحة القضاء يتناصفون فيما بينهما لرفع تلك المظلومية، ذلك هو الادعى للحق والعدالة واحفظ للإدارة هيبتها واحترامها ، وعلى هذا الأساس تحقق فكرة رقابة القضاء على اعمال الإدارة عندما تنزل الأخيرة (المدعى عليه) خصما من دعوى يرفعها الفرد (المدعي) امام القضاء، وهذا ما تتسم به الرقابة القضائية على رقابة الإدارة بسمات أهمها.[12] لا تتحرك الرقابة القضائية من تلقاء نفسها فتنهض سلطتها من خلال دعوى يقدمها المتضرر ضد الإدارة ذلك لان القضاء مطلوب وليس مفروض. ان الأصل في رقابة القضاء هو البحث من خلال الرقابة عن المشروعية فيتولى مهمة البحث عن مطابقة تصرفات الإدارة لأحكام القانون دون الدخول في البحث عن ملاءمتها لظروف وملابسات اصدراه، الا ان القضاء بدا توجهه يتغير في مفهوم مراقبة الملائمة لكن في شؤون كثيرة تقتصر صلاحيات القضاء الى حد

رقابته على اعمال الإدارة و الغاء القرار الإداري المخالف للقانون وفرض تعويض عن الاضرار التي انشئها ، فلا يجوز أن يتدخل في اعمال الإدارة كان يصدر امرا للقيام بعمل أو ينهاه عن القيام بعمل أو يكرهها على ذلك عن طريق فرض الغرامات المالية التهديدية ، والا يكون خرق مبدأ الفصل بين السلطات وتجاوز على اختصاصات الإدارة. ان الاحكام القضائية تتمتع بمبدأ حجية الشيء المقضي به والذي يعني وجود قرينة تثبت بان الحكم قد صدر على وفق اجراءات قانونية صحيحة وانه يشكل عنوانا للحقيقة القانونية، فلا يصح او يتخيل أن يكون محل للمنازعات يبيح من خلالها التنصل عن تنفيذه، إذ لابد من تنفيذه وان اقتضى اتباع القوة ان كان لها مقتضى.

ان الشريعة الإسلامية السمحاء اقرت 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 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،[13] فالرقابة القضائية تعني اسناد اعمال الإدارة إلى القضاء، فتباشر المحاكم على اختلاف أنواعها هذا الاختصاص وفقا للصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون ، ان الغرض الرئيسي من الرقابة القضائية هو توفير الحماية للأفراد، وذلك من خلال إلغاء الإدارة لقراراتها المخالفة لنصوص قانونية ولدت عنها اضرار للأفراد أو يحكم من جراءها بالتعويض عن ضرر يصيب فرد او مجموعة افراد لغرض المحافظة على تسير المرفق العام ، اذا ان القضاء من الاجهزة التي تستطيع مراقبة توفير حماية للمشروعية ، والدفاع عن الحريات والحقوق ، إذا ما وجدت ضمانات تكفل حماية استقلاليته والحرية في مهامه عمله ، اذا تعد رقابة القضاء من اهم الضمانات وانها الأكثر فاعلية لحقيقتها وواقعيتها نوعا ما لأنها تكفل الحريات والحقوق من خلال اجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية واهم ما يميز الرقابة القضائية عن كل من الرقابتين السياسية والإدارية هو انها لا تنهض ألا بناء على تظلم يقدم من الأفراد بصورة دعوى تقام امام القضاء أو طعن يقدم إلى القضاء، بعكس الرقابة الإدارية تمارسها الإدارة من تلقاء نفسها لأنها ملزمة كاحترام المشروعية في نشاطها، بل اكثر من ذلك أن تصحيح ما تقع فيه الإدارة من أخطاء وتجاوزات في عملها يشكل واجبا عليها، فالرئيس الإداري واجب عليه ان يمارس سلطته في الرقابة من تلقاء نفسه دون انتظار تظلم يرفع إليه من الأفراد لان ذلك يعتبر من مهامه الرئيسية لضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد وحفظ الحقوق ، وكذلك الحال بالنسبة للرقابة السياسية، التي تحتل جانب مهم من جوانب مرفق قطاع السياحة والفنادق لسيرهما بانتظام على الدوام، وفي الرقابة الشعبية الأحزاب والهيئات والنقابات تضطلع بدور لها في التحكم توجيه الراي العام بمدى التزام الإدارة بتنفيذ القانون ووجوب احترام الحريات والحقوق ، وبالنسبة للرقابة البرلمانية فالبرلمان يباشر اعماله ودوره الرقابي من خلال محاسبة الحكومة عن طريق توجيه الأسئلة والاستجواب واجراء التحقيق معها من تلقاء نفسه بما يملكه من سلطة دستورية منحت له من خلال ممثليه ، واستعمالا لحق واختصاص دستوري بدون الحاجة أن تطلب ، بعكس رقابة القضاء التي لا تتحرك وتتخذ اجراء من تلقاء نفسها كما

بينا فالقضاء لا يباشر رقابته على أعمال الإدارة إلا عن طريق دعوى ترفع إليه أو دفع يقدم إليه من ذوي الشأن وتأخذ الرقابة القضائية مظاهر ثلاث ، اولا قضاء الإلغاء والتعويض، ثانيا قضاء التأديب ثالثا قضاء فحص المشروعية،[14] ويظهر ان رقابة القضاء على مفهوم سلطة الادارة التقديرية محددة بحدود مشروعية الإدارة واعمالها ، فهذه المهمة لا تتعدى ولاتتجاوز فحص تطبيق مشروعية التصرف أي مدى تطبيقه وعدم مخالفته للقانون، ان المبدأ العام يكون القاضي الإداري سلطة قاضي فحص المشروعية بل من مهامه فلا يجب أن تمتد رقابته إلى ملائمة تصرف الإدارة، ويبرر هذا المبدأ ((القاضي الإداري هو قاضي مشروعية)) لكن من الناحية التطبيقية والعملية والتنفيذية نجد استحالة ممارسة الرقابة على الملائمة، لكون القاضي يبتعد من حيث المكان ومن حيث الزمان عن الظروف والمداخلات والملابسات التي أحاطت بالإدارة في لاستخدام لسلطتها التقديرية، كما ان خضوع تصرفات الإدارة لرقابة الملائمة يصطدم بمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك ان القاضي إذا فحص وتصدى ملائمة العمل الإداري، يكون قد نصب من نفسه سلطة رئاسية لجهة الإدارة، أو انه حل محلها في ممارسة الوظيفة الإدارية، في حين ان اقتصار ولاية القضاء على فحص مشروعية الادارة لأعمالها وتصرفاتها لا تلغي القيد العام الذي يرد على سلطة الإدارة بأن يكون الغرض من عملها هو الصالح العام، سواء اكان عملها في مجال السلطة التقديرية ام في مجال السلطة المقيدة ، فاذا انحرفت الإدارة عن هذا الغرض كان قرارها مخالفا ومعيبا بعيب إساءة استعمال السلطة، فيكون محلا للإلغاء، ولكون القانون في نطاق تطبيق السلطة التقديرية لا يحدد وقائع بعينها ، ومن ثم فهو لا ينص على درجة محددة لأهميتها، عليه ليس للقضاء حق ان يمارس اية رقابة ، والا فإنه يخرج من مهام عمله وسلطاته بوصفه قاضٍ ليصبح رئيسا اعلى للإدارة،[15] لان الوظيفة القضائية تتمثل بتطبيق القاضي للقانون بهدف حل النزاعات التي تعرض عليه، والقاضي في ممارسته لوظيفته لا يتدخل أو لا يبادر 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 ان القرارات 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، فعلى سبيل المثال فقد اخذ المشرع الفرنسي بأسلوب يجمع بين الأسلوبين،[16] وكذلك فعل المشرع المصري بنسبة مختلفة.[17] وأما المشرع العراقي فيبدو انه اخذ بأسلوب تحديد اختصاص القضاء الإداري على سبيل الحصر ولم يعتمد المعيار العام،[18] فهو قد حدد اختصاص محكمة قضاء الموظفين بما ورد في

قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة1991 المعدل وقانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة1960 المعدل والقوانين الوظيفية الأخرى ذات الصلة.[19] وبالنسبة لمحكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا فقد حدد المشرع اختصاصهما بموجب قانون مجلس الدولة رقم (65) لسنة1969 المعدل،[20] والذي عدل اكثر من مرة اخرها التعديل بالقانون رقم (71) لسنة2017 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 افعاله فينزل عليه تطبيق حكم القانون تجريما لفعله الذي ينال العقوبة التي شرعت وحدد مداه بنصوص قانونية ابتداء وهكذا الحال بالنسبة قطاع السياحة الذي يعتبر 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 والا ينعكس سلبا على كاهل الدولة التي تتهاون في إيلاء الاهتمام إلى قطاع والسياحة والفندقة والجانب الاخر يظهر للقضاء دورا هاما فيها وهو الخضوع إلى العقوبات الجزائية المقررة في القوانين العقابية التي تطبقها وتكيفها المحاكم الجزائية تبعا 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.

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 2004، حيث تم تأسيس هيئة النزاهة العامة استنادا للمادة (102) من دستور جمهورية العراق لسنة2005 والتي نصت على أن: «تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هياة مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم اعمالها بقانون» وبناء على ذلك فقد صدر قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة2011 ومكاتب المفتشين العموميين التي تشكلت في كافة الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة فكان بداية تأسيسها بموجب الأمر 57 لسنة2004 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 الازدواجية في المهام الغي مكاتب المفتشين العموميين بموجب القانون رقم (24) لسنة2019 وبجانب الجهات الرقابية كان للمؤسسة الرقابية العتيدة والمتمثلة بديوان الرقابة المالية الذي تأسس بداية

باسم دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (17) لسنة1927، وقد أجريت عليه عدة تعديلات اخرها التعديل بالقانون رقم (31) لسنة2011، 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.[21] ولغرض الخوض في تفاصيل المبحث لذا سوف نتناوله من خلال مطلبين 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 .

المطلب الأوّل: مهام وزارة السياحة والهيئات الحكومية المسؤولة في مجال تنظيم السياحة والفنادق

إنّ المرفق السياحي على عدة أنواع وهي مختلفة بضمنها الفنادق التي تصنف تبعا لنوع الخدمات التي تقدم إلى العميل الذي يرتادها ، اذ ان الفرد يختار المرفق السياحي (الفندق) تبعا لقدرته المالية والخدمة التي تقدم له ، ان تصنيف المرافق السياحية تعتبر من الامور المهمة التي تتولاها سلطات مختصة تشرف وتراقب القطاع السياحي وهي تختلف بمهامها فيما بين الدول ، ففي العراق تكون من اختصاص هيئة السياحة منح الترخيص للمرفق السياحي بعد التأكد من توافر شروط محددة نصت عليها المادة (12) من قانون هيئة السياحة رقم (14) لسنة 1996 وهي "(أولا : لا يجوز فتح أي مرفق سياحي او ممارسته لنشاطه سواء كان تابعا للقطاع الاشتراكي او المختلط او الخاص الا بعد الحصول على إجازة من هيئة السياحة وتحدد بتعليمات المرافق السياحية الخاضعة للإجازة ثانيا : يقصد بالمرفق السياحي لأغراض هذا القانون المطاعم والفنادق والشقق والدور السياحية وشركات ومكاتب وكالات السفر والسياحة والمقاهي . ثالثا : تحدد التعليمات لغرض منح الاجازة الشروط العامة للمرافق السياحية والشروط الخاصة بكل فئة من هذه المرافق . رابعا : تجدد إجازة المرفق السياحي سنويا بعد إعادة الكشف الموقعي عليه لضمان استمرار توافر الشروط فيه) ، وعليه لابدّ من توفر التصنيف للمرفق السياحي بما ينسجم والخدمات التي يقدمها فعلى أساس ذلك يتم منحه واعطاءه ترخيص لغرض ممارسة مهنة السياحة، وبالتالي تعتبر عملية التصنيف للمرفق السياحي مهمة وضرورية وهي تترابط مع منح الترخيص السياحي في حال تحققت الشروط التي حددها القانون ، فالهدف المبتغات من وراء عملية تصنيف المرافق السياحية هو تجاوز الوقوع في غبن ولتحقيق عدالة وضمان الحقوق وهذا أمر يتفق تماما مع العقل والمنطق والواقع فلا يتصور أن المرافق السياحية تتحمل الالتزامات التي تفرضها القوانين والانظمة عليها وتسعى جاهدة لتقدم الخدمات مجتمعة التي يجب ان تتوافق مع درجتها ونوع الخدمات التي تقدمها، بالإضافة إلى أن تصنيف هذه المرافق تساهم بدرجة كبيرة بالتسهيل على المواطن اختيار نوع ودرجة الفندق التي تتلاءم مع دخل الفرد الذي يحصل عليه، وبهذا تكون من مهام السلطات الإدارية السياحية اجراء التفتيش السياحي وهي مهمة ذات دور بارز واساسي فترخيص ممارسة المهنة السياحية دون وجود مراقبة للنشاط الذي يمارس لا يمكن تصور تحقق حماية النظام العام وانه يتسبب في عدم الالتزام بالمعايير والضوابط المفروضة بموجب القوانين التي تنظم النشاط الخاضع لها وتعليمات تسير بموجبها ، وبالتالي من الضروري البقاء على وتيرة مستمرة في مراقبة صاحب الترخيص لمعرفة مدى التزامه بالقوانين والتعليمات وتوفر الشروط وهذه العملية تكون عن طريق مهمة تفتيش هذه المرافق، إن عملية التفتيش التي تقوم بها السلطات المختصة هو إجراء تكميلي لعملية الترخيص تهدف الى توفير حماية للنظام العام لتشخيص المخالفات والكشف عنها لغرض الابتعاد عن كل تهدد يصيب النظام العام. لقد عالجت القوانين والانظمة السياحية موضوع درجات انواع ودرجات المرافق السياحية فقد نصت على فئات ودرجات معينة للمنشآت الفندقية والسياحية ، اذا إن المشرع في العراق قد عالج موضوع المرافق السياحية وتصنيفها من خلال إصداره تعليمات تولت تصنيف وتشغيل

المرافق السياحية رقم (1) لسنة2004 واشارة الى ذلك بالتحديد من المادة (4) إلى المادة (18) من هذه التعليمات ، فقد تولت هذه التعليمات تصنيف كل مرفق سياحي والشروط الواجبة توافرها في كل درجة وفئة على حدة اذ عالجت المادة "السابعة" من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية[22]، موضوع تصنيف الفنادق السياحية وانها أولت أهمية خاصة لهذا الموضوع، وتضمنت على كثير من المواصفات والشروط التي يجب توافرها حتى يتم اعتبار تلك الفنادق ضمن التصنيف السياحي ، ان العملية السياحية في أي دولة تشترط توفر اركان يعتمد عليها تفي صنف الفنادق للدرجات والفئات بضمنها العراق الذي صفنها كالاتي[23]:

أ_ فنادق سياحية ذات الدرجة الرابعة (نجمة واحدة)

ب_ فنادق سياحية ذات الدرجة الثالثة (نجمتان)

ج_ فنادق سياحية ذات الدرجة الثانية (ثلاث نجوم)

د_ فنادق سياحية ذات الدرجة الأوّلى (اربعة نجوم)

هـ_ فنادق سياحية ذات الدرجة الممتازة (خمسة نجوم)

في حين تطرقت المواد من (9 _11) من التعليمات الى موضوعة الشروط ومواصفات تصنيف الشقق السياحية التي ينبغي أن تتوافر في الدرجات المحددة للشقق السياحية وكالاتي [24]:

أ_ الشقق السياحية من الدرجة الثانية (ثلاث نجوم)

ب_ الشقق السياحية من الدرجة الأوّلى (أربعة نجوم)

ج_ الشقق السياحية من الدرجة الممتازة (خمسة نجوم)

ان نصوص المواد القانونية المذكورة أعلاه نظمت تصنيف المرافق السياحية ويلاحظ ان المشرع في العراق يعيد نفس المتطلبات والنصوص وانه أشار الى فارق فيما يخص نوع المرافق، وكذلك إنه كان أكثر شدة في تصنيف مرافق السياحة وانه اضاف شروط اخرى من الواجب توافرها في أي درجة وكل نوع درجات وأنواع التصنيف، وهذا يولد أعباء ومزيد من الروتين الاداري على اصحاب تلك المرافق. فلا بدّ من تجاوز هذه الإجراءات والتخفيف من اي تشديد ورفع أي متطلبات لخلق انسب الطرق وأسرعها لتهيئة بيئة عمل مناسبة وجاذبة الى الاستثمارات الأجنبية لهذا القطاع الحيوي، ولمنع تكرار النصوص القانونية، كان على المشرع في العراق أن يتبع طريقة التصنيف بصفة عامة للمرافق السياحية نظرا لما تتمتع بها هذه الطريقة من مزايا ومعالجة تنظيم المرافق الخاصة التي تعتمد على شروط التشغيل المنصوص عليها في ذات التعليمات. إن التشريعات السياحية في الدول المختلف منحت مهمة القيام بتصنيف المرافق السياحية إلى السلطات الإدارية السياحية وبدورها تعطي حق تولي هذه المهمة الى لجان تتولى مهمة تقييم وتصنيف وهذه اللجان تشكل بموجب قرار إداري صادر منها، على أن يتم تشكيل تلك اللجان من موظفين يمتلكون خبرة في عملهم ومن ذوي الاختصاص ، ويجب ان تكونوا مؤهلين من خلال خضوعهم لدورات تدريبية بهذا الغرض لان عملية اجراء التصنيف السياحي تحتاج الى خبرة وكفاءة ، اذا لابدّ من تسليط الضوء والقاء نظرة مختصرة على التشكيلات الإدارية التي تكون من مهامها تصنيف المرافق السياحية ففي العراق أعطيت التشريعات هذه المهمة إلى قسم التصنيف المهني الذي هو من الاقسام ذات المهمة والضرورية لأنه يتكون من عدة شُعب ، وهو احد اقسام دائرة التفتيش والمتابعة ويرتبط بها وهي احدى الدوائر التي تتكون منها هيئة السياحة يباشر العمل فيه من خلال لجان تصنيف يتولى مهمة تشكيلها رئيس هيئة السياحة".[25]فحسب نص المادة السابعة من نظام المنشآت الفندقية والسياحية رقم(2) لسنة 1997 "يستوفى رسوم عن عملية ترخيص وتصنيف الفنادق وتجديدها حددتها المادة انفت الذكر".[26]"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".[27] ان المشرع في العراق كان موفقا عندما نظم موضوع إجراءات التصنيف السياحي، فقد أعطى الحق الى لجان التصنيف هذه الصلاحية استثناء من الشرط الثانوي الذي يحول الى عدم اتمام واكمال عملية التصنيف السياحي، لأنه يساهم في سرعة الإجراءات وتجاوز مضي فترات طويلة ، ولكن ما يعاب عليه انه لم يحدد ميعاد ومدة معينة يمكن من خلالها المباشرة إجراء عملية التصنيف السياحي ، وانما الأمر ترك إلى السلطات الإدارية السياحية المختصة ، وهذا خلل من الضروري ولابدّ من تلافيه ومعالجته وذلك من خلال تحديد فترة محددة ومعينة من الواجب ان تلتزم بها السلطات الإدارية السياحية في إجراء مهمة وعملية التصنيف السياحي، منعاً للروتين الإداري والتأخير الذي يعاني منه اغلب أصحاب المرافق السياحية من جهة أخرى منع وتحجيم من الفساد الإداري الذي قد يستشري من خلال الرشوة التي تعطى من قبل أصحاب المرافق السياحية للموظفين لغرض القيام بعملية التصنيف السياحي لهم دون مراعاة الضوابط وبأسرع وقت من جهة أخرى. أجاز المشرع في العراق "لرئيس هيئة السياحة اعادة تصنيف المرفق السياحي مرة كل سنتين لمتابعة تحديثها وكذلك المحافظة على مستوى الخدمات المقدمة فيها"،[28] إضافة الى ذلك يجوز للفرق التفتيشية بموجب ((الفقرة الخامسة من المادة الثانية))،[29] من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (1) لسنة 2005 "الحق في اعادة 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 اخر". يتضح ان هذا النص احتوى على خلل من الضروري تلافيه ومعالجته اذا إن وظيفة ومهمة فرق التفتيش هي اجراء تفتيش المرافق السياحية واعداد تقارير عن أعمالهم والنتائج التي تحصلت لديهم فتقوم بتدوين الملاحظات والمؤشرات والمخالفات الموجودة في المرفق وعلى أساسها تفرض عقوبات إدارية تبعا لنوع وحجم وجسامة المخالفة إذا تطلب الامر ذلك، اما فيما يخص اعادة النظر بالتصنيف فهو من وظيفة مهام ولجان الكشف والتصنيف، ونجد ان من المستحسن أن يعاد النظر بالنص من خلال اجراء التعديل ليكون على وفق الاتي "للفرق التفتيش أن توصي بإعادة التصنيف..." . اما المشرع الاماراتي فقد اعطى صلاحية منح التصنيف الى مدير عام دائرة السياحة والتسويق التجاري بموجب المادة (7) من مرسوم ترخيص وتصنيف المنشاة الفندقية رقم (17) لسنة 2013 والتي نصت على ("ب-يجوز للمدير العام إضافة منشآت فندقية الى المنشآت الواردة في الفقرة (أ) من هذه المادة، وتحديد أنواعها سواء من حيث موقعها او طبيعة نشاطها، وكذلك تحديد فئات تصنيفها. ج- يتم تحديد فئة تصنيف المنشاة الفندقية وفقا للمعايير والمتطلبات التي يصدر بشأنها قرار من المدير العام").

نجد ان المشرع العراقي حينما أعطى مهمة إجراءات منح تصنيف المرافق السياحية الى لجان التصنيف كان أكثر توفيقا من المشرع الاماراتي الذي اعطى صلاحية ومهمة منح تصنيف المنشآت السياحية الى مدير عام دائرة السياحة والتسويق التجاري الذي ربما يستغل نفوذه لتحقيق مآرب شخصية ومادية ونفعية تؤثر في نتيجتها على عملية التصنيف، وبالتالي سوف يسبب ضرارا يؤثر في قطاع السياحة.

المطلب الثاني: الجهات الإدارية واختصاصها في إصدار التراخيص والموافقات اللازمة لممارسة 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 واي مخالفة من الأفراد يكون جريمة، ا دول العالم تنص دساتيرها على عدد من الحريات والحقوق العامة للأفراد، فمن اهم الحقوق هو حق الانسان في ممارسة مهنته التي يرغب بها ، ويكون الحق هذا خاضع لسلطة المشرع وتنظيمه كباقي الحريات والحقوق المختلفة التي تحتويها الوثيقة الدستورية ، والتي تخول المشرع حق وسلطة تنظيم هذه الحقوق والحريات وتمنح السلطات الإدارية حق تنظيم تلك الحقوق والحريات بموجب النصوص ، مع وجوب المحافظة على عدم مصادرة وانتهاك هذه الحريات والحقوق أو التعدي عليها تحت ستار التنظيم، لكن سلطات الإدارة في كيفية تنظيم هذه الحريات والحقوق يختلف مفهومها وفقا لنوع الحق والحرية الخاضعة لها ، فمثلا موضوع الحريات الشخصية يتولى المشرع تنظيمها وكيفية ممارسة تلك الحرية بشيء من الدقة اذا فسلطة الإدارة هنا تكاد تكون ضيقة فهي لا تملك حق التدخل في تنظيمها لكن المشرع حدد بعض من الحالات للإدارة سلفا وعلى سبيل المثال حرية المعتقد وحرية الراي وحرية التنقل، ولكن الأمر مختلف تماما بالنسبة إلى حقوق وحريات اخرى يكون من شأن ممارستها الاضرار بالنظام العام، هنا يكون للسلطات الإدارية صلاحيات واسعة في تنظيم كيفية والية ممارسة لتلك الصلاحيات بحيث لا يمكن الحصول على تلك الحريات والحقوق الا بأذن مسبق من قبل السلطات الإدارية المختصة ومثل هذه الحريات حرية التجارة وحرية الصناعة وحرية انشاء المباني وحرية ممارسة مختلف المهن بضمنها مهنة السياحة وغيرها من الحقوق والحريات التي فرض القانون ضرورة الحصول على موافقات مسبقا تمنحها سلطات ادارية معنية،[30] ان السلطات الإدارية المختصة في وضع نظام للترخيصات الإدارية لها القدرة على تنفيذ عملها بموجب نوعين من الرقابة، احدهما سابقة وتتمثل في مراقبة مدى تحقق الشروط التي وضعها المشرع في طلب الترخيص المقدم وثانيهما لاحقة وهذه الرقابة تمارس بعد منح الترخيص وتتمثل في مراقبة مدى التزام الشخص المرخص له بالقوانين والتعليمات المنظمة للنشاط المرخص لحماية للنظام العام بعناصره المختلفة، ان من أهم الطرق التي تستخدمها الإدارة في اجراء الرقابة اللاحقة هي إلغاء الترخيص الإداري وسحبه من المرخص له.[31]

الغاء الترخيص الإداري: ان ((الترخيص الإداري)) هو قرار إداري يمكن للسلطات الإدارية بموجب القواعد العامة إلغاء هذا الترخيص ((قرار الترخيص الإداري)) ويكون ذلك في حالتين الأوّلى يمكن تطبيقها وفقا للنظرية العامة المختصة في الغاء القرارات الإدارية وتلجئ الإدارة اليها في صور عدة منها إلغاء الترخيص الإداري لضرورات المصلحة العامة وتستند في ذلك على سلطتها باعتبارها تتولى حماية "النظام العام"،[32] وايضا يلغى الترخيص في حالة وجود في الوقائع المقدرة ومثاله الاعتقاد بان طلب الترخيص مستوفي جميع الشروط و في الحقيقة انه لم يستوفي فيتم إلغاء الترخيص من قبل الإدارة ،[33] وأيضا في حالة ان الظروف تغيرت فان ذلك الترخيص يمكن للإدارة حق الغاءه .[34]

أمّا الحالة الثانية هي حالة وجود نص قانوني يبيح للإدارة بشكل صريح وواضح على إلغاء

الترخيص الإداري وهذه الحالات عادة تكون محددة تمنح للإدارة تلك السلطات ويكون إلغاء هنا باعتباره عقوبة إدارية حينما الشخص يخالف الرخصة والقوانين والتعليمات المنظمة للنشاط، ويترتب على مخالفة المرخص له شروط الترخيص فانه يصبح بمركز فاقد للمشروعية يبيح لإدارة استخدام حقها في فرض عقوبة إدارية تتمثل بإلغاء الترخيص الإداري وهذه السلطة تكون مقيدة في مخالفات جوهرية وذات خطر في الغالب هنا يتم تحديدها وفقا للتشريعات القانونية أو التعليمات الصادرة بموجبها حيث إن العقوبة التي تفرض بإلغاء الترخيص الإداري يجب ان تكون بناء على نص أو تخويل من المشرع.[35] فقد اشار المشرع العراقي الى هذا الحق في المادة (17) من قانون هيئة السياحة رقم (14) لسنة 1996 والتي نصت في البند (ثانيا) على (إذا امتنع مالك المرفق السياحي او المدير المسؤول عن ادارته عن إزالة المخالفة بالرغم من انذاره وامهاله وفرض عقوبة الغرامة، جاز لرئيس الهيئة او من يخوله غلق المرفق السياحي ...) ، اما المشرع الاماراتي نص على هذا الحق صراحة في المادة (12) من مرسوم ترخيص وتصنيف المنشآت الفندقية في امارة دبي رقم (17) لسنة 2013 اذ نصت الفقرة (ب) منه على ان (2- اغلاقها او اغلاق مرافقها لمدة لا تزيد على ستة اشهر. 3- اغلاق أي مرفق فيها بشكل دائم. 3- اغلاقها كليا بشكل دائم وإلغاء ترخيصها)، بذلك نجد المشرع الاماراتي قد نص على هذا الحق بشكل صريح بخلاف المشرع العراقي رغم ان إيقاف العمل يعني توقف المنشاة عن ممارسة مهامها وبالتالي تفقد هويتها التي وجدت وانشات من أجلها.

سحب الترخيص الإداري: للإدارة حق سحب قرارتها طبقا لمفهوم وسلطة الإدارة حق سحب ((القرارات الإدارية)) حينما تجد انها فاقدة لمشروعتها او معيبة في احد من خمس اركانها وهذا الاجراء يعتبر خطير يؤدي إلى أنهاء آثار القرار الإداري بأثر رجعي، وهذا يعني انهاء اثاره بالنسبة إلى المستقبل والماضي واعتبار القرار كأن لم يكن من تاريخ إصداره،[36] وان سلطة الإدارة في هذا الجانب مقيدة في سحب قرارها بمدة الطعن القضائي وهذا مهم وجوهري فلابد من مراعاته وذلك من أجل ثبات المراكز القانونية واستقراها،[37] إضافة الى ذلك يمكن للإدارة سحب الترخيص الإداري ان نص على ذلك صراحة في القانون او التعليمات ويعتبر مفهوم السحب في هذه الحالة اجراء وجزاء إداري.[38]

الخاتمة:

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

أولا: الاستنتاجات:

1- اظهر البحث أن رقابة الحكومة في إدارة السياحة والفنادق هو اجراء إداري ووقائي ذو طبيعة خاصة أوجدها المشرع من خلال تشريعات خاصة تتولى تنظيم نشاطات معينة فقد عهد به إلى جهات إدارية محددة لغرض تحقيق أهداف بعينها، عليه يتضح هو عبارة عن نشاط إداري يكون من مهام سلطات ادارية مختصة تنظيم نشاط سياحي بالوسائل والاجراءات التي تهدف تحقيق هذا الغرض وحمايته وفقا

للمقرر لها بموجب نظام قانوني خاص حدد لها تلك السلطات.

2- ان سلطة الرقابة والتنظيم السياحي والإداري تتسم بمجموعة صفات معينة وخصائص اتفقت في بعضها مع خصائص وصفات سلطة التنظيم الإداري العام وانفرد في بعضها الأخر على نحو تُميزه عن غيره، وتتفق بانهما ذو طبيعة قانونية، وأنها تعد ضرورة اجتماعية للحفاظ على النظام العام وتحقيق الاستقرار والامن للمجتمع ولا يمكن الاستغناء عنها، كما يتميز عنه بأن له هدف مقيد وحدد وله نظاماً قانونياً خاصاً به.

3- تعد الرقابة والسلطة الإدارية كل منهما مكملاً للآخر ومتمماً له لانهما تسهمان في تنظيم نشاط السياحة والمحافظة عليه، فتمتلك سلطة ادارة السياحة أدوات متنوعة ومتعددة يمكن من خلالها تنظيم والمحافظة على نشاط سياحي ، وهذه الادوات تكون على نوعين ، اولها ادوات قبل واثناء (الترخيص ،المراقبة والتفتيش السياحي) ويتمثل فيها دور الرقابة بتوفير وقاية للنشاط السياحي والمحافظة عليه من تهديد اخطار محدقة ، ثانيا أدوات بعد ارتكاب المخالفات(الغرامة الادارية ،الغاء الترخيص) وتكون على شكل جزاءات تفرض من قبل السلطات الرقابية لمواجهة المخالفات الماسة بالقوانين التي تنظم النشاط السياحي.

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

ثانيا: المقترحات

1- 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.

2- نقترح على المشرع العراقي نقل الاختصاصات الرقابية والادارية للجهات المختصة بالقطاع السياحي والفندقي وتخضع في اعمالها إلى "قانون هيئة السياحة" باعتباره قانون جاء في اغلب احكامه ينظم الهيكلية الإدارية للهيئة وإصدار تشريع موحد شامل ومتكامل يسعى إلى تنظيم المرافق السياحية، وأن من الضروري ان يتولى إعداد هذا القانون خبراء مؤهلين ذو دراية وعلمية في كافة المجالات السياحية.

3- نوصي المشرع العراقي والاماراتي ان ينظما حق ممارسة مهمة التفتيش للمرفق السياحي بواسطة سلطات ادارية لأنه موضوع ذات طابع فني في الدرجة الأولى ولكن هذا لا يمنع من اجراء تنظيم له من خلال النص عليه من خلال اتباع مجموعة من الاجراءات الاساسية توفر الحماية لأصحاب المرافق السياحية من جهة ومنع استغلال وتعسف الجهات الإدارية السياحية من جهة أخرى.

الهوامش

(1) 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، 2021، ص57.

(2) عبد الفتاح مراد، الأسس الجديدة للقانون الجنائي الدستوري، ص2، منشور على الموقع الالكتروني: (http://org.eg.www.ahram/NewsQ/247775.aspx) اخر زيارة للموقع بتاريخ 2023/10/9.

(3) عبد الصاحب الشاكري، افاق السياحة، ط1، الناشر شركةTCPH LTd دار النشر والاستشارات القانونية، إنكلترا، 2007، ص85.

(4) نص الدستور العراقي المؤقت الملغي لسنة 1963 في المادة (11) على انه (للاموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن باعتبارها مصدرا لرفاهية الشعب وقوة الوطن)، وكذلك المادة (16) من الدستور العراقي الملغى لسنة 1968 نصت على (للاموال العامة حرمة وحمايتها واجب)، كما نص الدستور العراقي الملغي لسنة 1970 في المادة (15) 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).

(5) المادة (2) فقرة (3) من قانون المنشآت السياحية العراقي رقم (50) لسنة 1967.

(6) المادة (1) فرة (أولا) من قانون هيئة السياحة رقم 14 لسنة 1996 التي نصت على انه (تؤسس بموجب هذا القانون، هيئة تتولى إدارة وتوجيه ومراقبة الشؤون السياحية في العراق تسمة (هيئة السياحة).

(7) الأسباب الموجبه لقانون هيئة السياحة العراقي رقم 14 لسنة 1996.

(8) فقرة (2) المادة (2) من قانون مكافحة الإرهاب رقم 13 لسنة 2005.

(9) الأسباب الموجبه لقانون إقامة الأجانب منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4466 بتاريخ 2017/10/23.

(10) المادتين (4) و (5) من نظام ترخيص المنشات السياحية ومكاتب السفر القطري رقم (6) لسنة 2006.

(11) الدين، سامي جمال، أصول القانون الإداري، القاهرة، ط 1، شركة مطابع الطوبجي التجارية، 1993 ص113.

(12) غازي، فيصل مهدي وعدنان، عاجل عبيد، القضاء الإداري: العراق بغداد، دار الوثائق والكتب في المكتبة الوطنية ببغداد 2714، لسنة2012، ص117.

(13) غازي، فيصل مهدي وعدنان، عاجل عبيد، مصدر سابق، ص117 و118.

(14) العاني، وسام صبار، القضاء الاداري – قضاء الإلغاء: لبنان بيروت، الطبعة الأولى 2015، دار السنهوري، ص81-83.

(15) العاني، وسام صبار، القضاء الإداري: المصدر السابق، ص81- 82.

(16) دي لوبادير، القانون الإداري: ط3، باريس، 1963، ص353 وما بعده نقلاً عن ماهر صالح علاوي، وعصام عبد الوهاب البرزنجي، وإبراهيم طه الفياض، توزيع الاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري وحسم إشكالات التنازع بينهما، بيت الحكمة، بغداد، 1998، ص13.

(17) 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، 1998، ص21.

(18) علي سعد عمران، القضاء الإداري: عمان، ط1، دار الرضوان للنشر والتوزيع، 2016، ص93.

(19) غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام: بغداد، ط2، الناشر صباح صادق جعفر، 2009، ص94-95.

(20) المادة (7/رابعاً) من قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 المعدل.

(21) الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، للأعوام من 2014/2010

(22) للمزيد اكثر مراجعة تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم 1 لسنة 2004

(23) نص المادة السابعة من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (1) لسنة 2004.
(24) المواد (9، 10، 11) من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (1) لسنة 2004.
(25) نص الفقرة (16) من المادة التاسعة من قانون هيئة السياحة رقم 16 لسنة1996 المعدل
(26) المادة (7) من نظام المنشآت الفندقية والسياحية رقم (2) لسنة 1997
(27) مثنى طه الحوري، التشريعات والتنظيمات المهنية في صناعة الضيافة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2011، ص193.
(28) نص الفقرة الأوّلى من المادة الثانية من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم 1 لسنة2004 وينظر قرار اعادة التصنيف الصادر بالعدد 5075 في 2016/28، غير منشور.
(29) نص الفقرة الخامسة من المادة الثانية من تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (1) لسنة 2004.
(30) 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، 2006، ص70_74.
(31) سهام يسغي ازرو، الترخيص الاداري والمحل التجاري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص109
(32) عبد الرحمن عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتواره، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص324
(33) محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الاخطار والترخيص في القانون المصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1956، ص461
(34) محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الاخطار والترخيص في القانون المصري (دراسة مقارنة)، المصدر نفسه، ص462
(35) محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الاخطار والترخيص في القانون المصري (دراسة مقارنة)، المصدر نفسه، ص466
(36) علي محمد بدير واخرون، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، 2012، ص466.
(37)د. محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الاخطار والترخيص في القانون المصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1956، ص458.
(38) سهام يسغي ازرو، الترخيص الاداري والمحل التجاري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص115.

الْمَصَادِرُ والْمَرَاجِع

أولا: القران الكريم.

1- سورة النساء، اية 35.
2- سورة المائدة، اية 117.
3- سورة البقرة، اية 44.

ثانيا: المصادر القانونية

1- الدين، سامي جمال، أصول القانون الإداري، القاهرة، ط 1، شركة مطابع الطوبجي التجارية، 1993.
2- العاني، وسام صبار، القضاء الاداري – قضاء الإلغاء: لبنان بيروت، الطبعة الأولى 2015، دار السنهوري.
3- الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، للأعوام من 2014/2010.
4- دي لوبادير، القانون الإداري: ط3، باريس، 1963.

5- عبد الصاحب الشاكري، افاق السياحة، ط1، الناشر شركةTCPH LTd دار النشر والاستشارات القانونية، إنكلترا، 2007.
6- علي محمد بدير واخرون، مبادئ القانون الإداري، المكتبة القانونية، بغداد، 2012.
7- علي سعد عمران، القضاء الإداري: عمان، ط1، دار الرضوان للنشر والتوزيع، 2016.
8- غازي، فيصل مهدي وعدنان، عاجل عبيد، القضاء الإداري: العراق بغداد، دار الوثائق والكتب في المكتبة الوطنية بغداد، لسنة2012.
9- غازي فيصل مهدي، تعليقات ومقالات في نطاق القانون العام: بغداد، ط2، الناشر صباح صادق جعفر، 2009.
10- 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، 2006.
11- مثنى طه الحوري، التشريعات والتنظيمات المهنية في صناعة الضيافة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2011.
12- 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، 1998.
13- قانون تصديق اتفاق التعاون السياحي بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة الإمبراطورية الإيرانية، الموقعة في طهران 1977/7/9، رقم 147 لسنة 1977، منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم 2624 بتاريخ 1977/12/5.
14- قانون تصديق اتفاقية التعاون السياحي بين حكومة جمهورية العراق وحكومة الجمهورية الفرنسية الموقعة في باريس بتاريخ 1980/4/29، رقم 117، لسنة 1980 منشورة في جريدة الوقائع العراقية العدد 2786 بتاريخ 1980/7/28.
15- قانون تصديق بروتوكول التعاون في مجال السياحة بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة جمهورية الهند الموقع في نيودلهي بتاريخ 1986/10/25، رقم 103 لسنة 1986 منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد 3130 تاريخ العدد 1986/12/29.
16- قانون تصديق اتفاقية سياحية بين حكومة الجمهورية العراقية وحكومة المملكة الأردنية الهاشمية الموقع في بغداد، بتاريخ 1980/3/3، رقم 72، لسنة 1980، منشور في جريدة الوقائع العراقية رقم العدد 2773، بتاريخ 1980/5/12.
17- مرسوم تصديق مذكرة تفاهم للتعاون السياحي بين دائرة الاقتصاد والسياحة في دبي وستاندرد تشارترد، والموقعة في دبي، بتاريخ 15/سبتمبر/2023، متاحة على الموقع الالكتروني www.prnewswire.com.
18- مرسوم تصديق اتفاقية للتعاون في المجال السياحي بين دولة الامارات وجمهورية بولندا والموقعة بتاريخ 2018/12/8. منشور على الموقع الالكتروني www.almeezan.qa.
19- مرسوم ترخيص وتصنيف المنشآت الفندقية في امارة دبي رقم (17) لسنة 2013.
20- قانون مجلس الدولة رقم (71) لسنة 2017 المعدل.
21- قانون هيئة السياحة رقم 16 لسنة1996 المعدل.
22- نظام ترخيص المنشآت السياحية ومكاتب السفر القطري رقم (6) لسنة 2006.
23- قانون إقامة الأجانب منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4466 بتاريخ 2017/10/23.
24- قانون مكافحة الإرهاب رقم 13 لسنة 2005.

25- قانون هيئة السياحة العراقي رقم 14 لسنة 1996.
26- تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم 1 لسنة2004 وينظر قرار اعادة التصنيف الصادر بالعدد 5075 في 2016/28، غير منشور.
27- تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (1) لسنة 2004.
28- تعليمات تصنيف وتشغيل المرافق السياحية رقم (1) لسنة 2004.
29- نظام المنشآت الفندقية والسياحية رقم (2) لسنة 1997.

ثالثا: الرسائل والأطاريح

1- 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، 2021.
2- سهام يسغي ازرو، الترخيص الاداري والمحل التجاري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.
3- محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الاخطار والترخيص في القانون المصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1956.
4- عبد الرحمن عزاوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.

رابعا: الدساتير

1- الدستور العراقي المؤقت الملغي لسنة 1963.
2- الدستور العراقي الملغى لسنة 1968.
3- الدستور العراقي الملغي لسنة 1970.

خامسا: المراقع الالكترونية

1- الموقع الالكتروني www.prnewswire.com.
2- الموقع الالكتروني www.almeezan.qa .
3- الموقع الالكتروني: (http://org.eg.www.ahram/NewsQ/247775.aspx).