

۳۴. جهانگردی (گردشگری) و برنامه پنجم

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	طرح مسئله و بیان مشکل
۳.....	جایگاه جهانگردی در منشورهای بین‌المللی
۶.....	جایگاه حقوق جهانگرد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
۷.....	پیشنهادهای
۱۰.....	منابع و مأخذ



۳۴. جهانگردی (گردشگری) و برنامه پنجم

چکیده

صنعت جهانگردی یکی از مهمترین فعالیتهای اقتصادی در سطح جهان محسوب می‌شود. این فعالیت مهم اقتصادی ۱۰ درصد تولید ناخالص جهانی و ۱۰ درصد اشتغال جهان را به خود اختصاص داده است. به‌همین دلیل رقابت تنگاتنگی بین قدرت‌های بزرگ جهانگردی جهان برای به‌دست آوردن سهم بیشتری از بازار وجود دارد. در این زمینه کشورهای که راهبردهای مشخصی برای توسعه جهانگردی دارند، توانسته‌اند با کسب عنوان برترین مقصد، سهم بیشتری از درآمدهای جهانگردی را به‌دست آورند.

دو عامل برنامه‌ریزی توسعه جهانگردی در قالب تعریف جایگاه جهانگردی در نظام اقتصادی کلان و به‌تبع آن تدوین نظام حقوقی گردشگری مهمترین عوامل تأثیرگذار در توسعه جهانگردی شناخته شده‌اند.

در کشور ایران عدم تعریف جایگاه جهانگردی در نظام اقتصاد کلان و فقدان نظام جامع حقوق جهانگردی به‌عنوان مشکلی در کنار دیگر مشکلات مهم هستند که مانع توسعه جهانگردی شده‌اند. با توجه به این مسائل در برنامه پنجم توسعه، دولت باید ضمن تعریف و تبیین جایگاه جهانگردی در نظام اقتصاد کلان، نظام جامع حقوق جهانگردی را نیز تدوین کند.



مقدمه

در سال ۲۰۰۸ صنعت جهانگردی به‌عنوان مهمترین فعالیت اقتصادی جهان، ۹۴۴ میلیارد دلار درآمد داشته است که به‌ترتیب ۵۰/۲ درصد سهم اروپا، ۲۱/۸ سهم آسیا و اقیانوسیه، ۱۹/۹ درصد سهم آمریکا، ۳/۲ درصد سهم آفریقا و ۴/۸ درصد سهم خاورمیانه بوده است.

آمار سال ۲۰۰۸ ایران در منابع آماری سازمان جهانی جهانگردی ثبت نشده است، اما آمار ثبت شده سال ۲۰۰۷، رشد منفی ۲۰/۶ درصدی را نسبت به سال ۲۰۰۶ نشان می‌دهد و تقریباً سهم ایران در سال فوق حدود ۰/۲۲ درصد بوده که رقم بسیار ناچیزی است.

عوامل متعدد داخلی و خارجی در عدم توسعه جهانگردی ایران تأثیرگذار هستند که در عرصه عوامل داخلی دو موضوع مهم فقدان نظام حقوقی جهانگردی و عدم تبیین جایگاه جهانگردی در نظام اقتصادی کشور، مهمترین موانع توسعه قلمداد می‌شوند که با تدوین نظام حقوق گردشگری تا حد قابل توجهی به چالش‌های خارجی می‌توان پاسخ داد و با تبیین جایگاه جهانگردی در نظام اقتصادی می‌توان یکی از مهمترین موانع داخلی را رفع کرد.

طرح مسئله و بیان مشکل

با توجه به نقش و اهمیت صنعت گردشگری در نظام اقتصاد جهانی و توجه به صنعت جهانگردی به‌عنوان یک فعالیت اقتصادی مهم در توسعه، کشورهای مختلف رقابت



تنگاتنگی برای به دست آوردن سهم بیشتری از درآمدهای جهانگردی دارند، رسیدن به این سهم و جایگاه مشخص جز با برنامه‌ریزی و تدوین راهبردهای توسعه امکانپذیر نیست. به همین دلیل اغلب کشورهای که دارای رتبه بالایی از درآمدها و ورودی‌های جهانگردی هستند، برنامه‌های راهبردی توسعه جهانگردی تدوین و در راستای آن راهبردها توانسته‌اند بیشترین سهم از ورودی‌ها و درآمدها را کسب کنند. دو موضوع تعریف و تبیین جایگاه و نقش جهانگردی در نظام کلان اقتصادی و تدوین نظام جامع حقوق جهانگردی به‌عنوان یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر برای توسعه جهانگردی است.

سازمان‌های بین‌المللی مرتبط با جهانگردی از یک‌سو جهانگردی را به‌عنوان ابزاری برای توسعه اقتصادی معرفی کرده‌اند و از سوی دیگر آن‌را به‌عنوان بخشی از حقوق اساسی انسان‌ها شناخته‌اند. اغلب کشورهایی که به این دستورالعمل‌ها توجه کرده و در راهبردهای توسعه خود به آن توجه کرده‌اند صنعت جهانگردی توسعه یافته‌ای دارند.

جایگاه جهانگردی در منشورهای بین‌المللی

مواردی از اعلامیه‌ها، بیانیه‌ها و دستورالعمل‌های صادر شده در ارتباط با حقوق جهانگردی به شرح ذیل است:

۱. اعلامیه جهانی حقوق بشر: این اعلامیه در سال ۱۹۴۸ صادر و در دو ماده (۲۴) و (۲۷) به حق استراحت، فراغت، تفریح و محدودیت معقول ساعت کار و مرخصی‌های ادواری با حقوق اشاره می‌کند.



۲. میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی: این میثاق در سال ۱۹۶۶ بسته شد و در آن به این نکته اشاره شده است که انسان‌ها حق دارند زمان معقولی را برای فراغت و تعطیلات دوره‌ای داشته باشند.

۳. اعلامیه جهانی معلولین جسمی در سال ۱۹۷۵: این اعلامیه به این نکته تأکید می‌کند که دولت‌ها موظفند شرایط تفریح و سرگرمی را برای افراد معلول فراهم کنند.

۴. کنوانسیون منع خشونت و تبعیض علیه زنان: این کنوانسیون از حقوق مساوی زنان و مردان برای شرکت در فعالیتهای فراغتی و جهانگردی دفاع می‌کند.

۵. کنوانسیون حقوق کودک در سال ۱۹۸۹: این کنوانسیون بازی، تفریح و فراغت را برای کودکان به‌عنوان حق معرفی می‌کند.

۶. یونسکو در سال ۱۹۷۸ در ده ماده به حقوق مساوی افراد برای دسترسی به تفریح، ورزش و استفاده از امکانات ورزشی می‌پردازد که بعدها فعالیت‌های ملی و مذهبی را نیز به آن اضافه می‌کند.

۷. سند آکاپولکو: در سال ۱۹۸۲ در اجلاس عمومی سازمان جهانی جهانگردی، در شهر آکاپولکو، سندی منتشر شد که در آن به حق استراحت و استفاده از اوقات فراغت و مرخصی با حقوق و ایجاد شرایط اجتماعی مناسب و تسهیلات اداری برای استفاده بیشتر مردم از تعطیلات اشاره شده است.

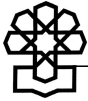
۸. اعلامیه جهانی حقوق جهانگردی (۱۹۸۵): در ششمین اجلاس عمومی سازمان جهانی جهانگردی در بلغارستان اعلامیه‌ای با عنوان حقوق جهانگردی^۱ در ۱۴ ماده منتشر شد که در آن به حق استراحت، فراغت، مسافرت، محدودیت معقول ساعت



کاری، مرخصی‌های ادواری و آزادی بدون قید و شرط مسافرت در چارچوب قوانین در سطح جهانی به رسمیت شناخته شده است. در این اعلامیه که مهمترین اعلامیه جهانی در ارتباط با حقوق مسافرت و جهانگردی است، به حقوق متقابل میهمان و میزبان و وظیفه دولت‌ها در زمینه فراهم کردن تسهیلات، امکانات و امنیت سفر پرداخته شده است.

۹. **کد اخلاق جهانگردی (۱۹۹۹):** اجلاس مجمع عمومی سازمان جهانی جهانگردی در اکتبر ۱۹۹۹ در سانتیاگو (شیلی) برگزار شد. در این اجلاس کد اخلاق جهانگردی در ۱۰ ماده به تصویب رسید که در آن به حقوق متقابل جامعه میزبان و میهمان و درک و احترام متقابل ملت‌ها و همچنین وظیفه دولت‌ها برای زمینه‌سازی مسافرت و توسعه جهانگردی، ایجاد امنیت، محافظت از جهانگردان، حفاظت از فرهنگ و محیط زیست جامعه میزبان، اشاره شده است. با توجه به موارد مطرح شده در اعلامیه‌ها، کنوانسیون‌ها و میثاق‌های بین‌المللی، جهانگردی به‌عنوان بخشی از حقوق بشر شناخته شده است که دولت‌ها موظفند زمینه را برای توسعه این فعالیت مهم فراهم کنند. لذا وظیفه دولت‌ها در مقابل ملت‌ها از دو بعد در ارتباط با ضرورت توسعه جهانگردی مورد توجه قرار می‌گیرد:

۹-۱. فراهم کردن زمینه توسعه جهانگردی به‌عنوان یک حق و بهره‌مندی ملت‌ها و جمعیت ساکن کشورها از فرصت‌های اشتغال و درآمدزایی، که براین اساس دولت باید برنامه‌های لازم را برای توسعه جهانگردی تدوین کرده و در قالب برنامه‌های کلان و همچنین سطوح مکانی، سهم بیشتری از ورودی‌های چند صد میلیونی و درآمدهای چند صد میلیارد دلاری را به‌دست آورند. در این زمینه با توجه به رقابت تنگاتنگی که



بین مقصدهای گردشگری جهان برای کسب درآمد و ورودی‌ها وجود دارد، بدون برنامه‌ریزی راهبردی و سیاست‌های مشخص و هدف‌گذاری دقیق نمی‌توان به آن دست یافت.

۹-۲. مسافرت و جهانگردی به‌عنوان یک حق برای آحاد ملت و جمعیت یک کشور محسوب می‌شود و مردم باید بدون محدودیت در چارچوب قانون به کلیه امکانات، خدمات و مقصدهای گردشگری استاندارد دسترسی پیدا کنند. در این مورد نیز دولت‌ها موظفند زمینه را برای بهره‌مندی شهروندان خود از مسافرت و جهانگردی و استفاده از امکانات و خدمات وابسته فراهم کنند. مواردی مانند فراهم کردن امنیت سفر، وسایل حمل‌ونقل و دسترسی، امکانات و خدمات بهداشتی، امکانات و خدمات رفاهی استاندارد، و ... را برای دسترسی افراد جامعه به سفر و جهانگردی در اختیار آنان بگذارند.

جایگاه حقوق جهانگرد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

در قوانین و مقررات حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اعم از قانون اساسی، قانون مدنی، قانون مجازات اسلامی، آیین دادرسی کیفری، آیین دادرسی مدنی، قانون تجارت و نظیر اینها به‌طور مستقیم به حقوق جهانگردان و خدمات جهانگردی اشاره نشده است. در اغلب این قوانین به حقوق و تکالیف افراد غیرمسلمان اعم از اینکه دارای تابعیت ایرانی یا تابعیت خارجی باشند اشاره شده است. برای مثال در مواردی مانند حدود، دیات، قصاص، مالکیت ... به حقوق و تکالیف افراد غیرمسلمان اشاره



شده است یا در مواردی از قانون اساسی به حرمت مال، جان و حیثیت افراد غیرمسلمان و لزوم رعایت آن از طرف مسلمانان اشاره شده است.

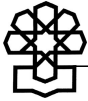
هرچند این موارد جزء ضروریات است، اما برای توسعه جهانگردی کافی نیستند. برای توسعه جهانگردی باید ضمن تبیین حقوق جهانگردان در بخش‌های مختلف قانونی و حقوقی، در صورت لزوم، قوانینی در ارتباط با تشدید مجازات علیه کسانی که علیه جهانگردان مرتکب جرم می‌شوند، تدوین شود یا تخفیفاتی را برای جهانگردان غیرمسلمان (ضمن رعایت اصول قانونی) در نظر بگیرند. این موضوع از مواردی است که ضمن تغییر تصویر ذهنی جهانگردان و ایجاد نگرش مثبت نسبت به ایران، می‌تواند احساس امنیت روانی را برای متقاضیان سفر به ایران فراهم کند.

در حقوق اداری و قوانین و مقررات نهادها، دستگاه‌هایی که مرتبط با صنعت جهانگردی هستند، بیشتر به موضوعات نحوه صدور مجوز فعالیت، نحوه صدور مجوز تأسیسات جهانگردی، نظارت بر عملکرد خدمات جهانگردی و حیطة فعالیت آنها و مواردی از این قبیل پرداخته شده است و به مواردی که در آن حقوق جهانگرد (به صورت مشخص تبیین شده باشد) پرداخته نشده است، لذا برای زمینه‌سازی توسعه جهانگردی، تدوین نظام حقوقی جهانگردی در ایران یک ضرورت است.

پیشنهادها

براین اساس دولت‌ها وظیفه دارند هر دو بعد حقوق گردشگری را تأمین و با توسعه جهانگردی زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در کشور خود را فراهم کنند.

در بررسی موانع توسعه جهانگردی ایران باید به موانع بیرونی (موانع خارج از



کشور) و داخلی اشاره کرد. در زیر به دو مورد مهم آن، که لازم است در برنامه پنج توسعه مورد نظر و توجه قرار گیرد، می‌پردازیم:

۱. یکی از موارد بسیار مهمی که در ذهن جهانیان می‌تواند به ایجاد تصویر ذهنی منفی کمک کند، عدم تبیین حقوق گردشگری در ایران است. جهانگردان معمولاً علاقمندند به مقصدهایی سفر کنند که از نظر امنیت و دارای شرایط مطلوبی باشد. لذا اگر مقصدی بتواند در کنار ایجاد امنیت و امکانات و خدمات زیربنایی، چارچوب قوانین و مقررات حقوقی مشخصی در ارتباط با گردشگران خارجی داشته باشد، نقش قابل توجهی در ایجاد تصویر ذهنی مثبت و در نهایت جذب گردشگر خواهد داشت.

هر گردشگر حق دارد که به اطلاعات حقوقی، امنیتی و قضایی مربوط به خود در کشور محل سفر خود دسترسی داشته باشد. مواردی مانند حقوق گردشگری که مرتکب جرم شده است و نمی‌دانسته در مقصد عمل مذکور جرم است. جرائم علیه گردشگران، حقوق گردشگر در مقابل جامعه میزبان، حقوق گردشگر در مقابل ارائه‌کنندگان خدمات، حقوق گردشگر در ارتباط با دیگر گردشگران و ...

وجود این اطلاعات و اطلاعات حقوقی متعدد دیگر، در ایجاد تصویر مثبت ذهنی و احساس امنیت نقش بسزایی خواهد داشت. لذا تدوین نظام حقوقی گردشگری که در آن به مواردی از این قبیل پرداخته باشد، یک ضرورت است.

براین اساس باید دولت را موظف کرد تا در سال اول برنامه پنج توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نظام جامع حقوق گردشگری را تهیه کنند.

۲. یکی دیگر از موانع داخلی که در توسعه گردشگری نقش مهمی دارد، عدم تعریف و تبیین جایگاه صنعت جهانگردی در نظام اقتصادی کشور است.



نگرش فرهنگی محض به جهانگردی باعث غفلت و بی‌توجهی به نقش و عملکرد اقتصادی آن در نظام اقتصادی کشور شده است. باید به این نکته اشاره کرد که جهانگردی یک فعالیت مهم اقتصادی است که می‌تواند ضمن ارزآوری، درآمدزایی و اشتغال‌زایی، آثار و پیامدهای فرهنگی مثبت و منفی هم داشته باشد. نگرش به جهانگردی به‌عنوان یک مقوله فرهنگی به لحاظ آثار منفی آن، که ناشی از ضعف و یا فقدان مدیریت فرهنگی در کشور است، باعث شده است که نقش اقتصادی آن از اذهان محو و برای جهانگردانی که تقاضای بازدید از ایران را (با تمام شرایط سختی که در سفرهای ایران حاکم است) قبول دارند، به‌عنوان مقصدی با محدودیت‌های متعدد نگاه شود. لذا ضروری است در برنامه پنجم ضمن تفکیک بخش جهانگردی از فرهنگ و نگرش به آن به‌عنوان یک مقوله اقتصادی، موارد زیر در برنامه، مورد توجه قرار گیرد:

۲-۱. تعیین سهم و نقش جهانگردی در نظام اقتصادی کشور.

مواردی مانند سهم آن در تولید ناخالص داخلی، تولید ناخالص ملی، صادرات، تولید شغل.

در این زمینه مشخص شود که سهم جهانگردی در تولید ناخالص ملی چه میزان بوده و در پایان برنامه به چه میزان باید برسد.

۲-۲. سهم جهانگردی در صادرات کالاهای غیرنفتی در حال حاضر و در پایان برنامه،

۲-۳. سهم جهانگردی در اشتغال کشور در حال حاضر و در پایان برنامه،

۲-۴. سهم جهانگردی در تولید ناخالص داخلی در حال حاضر و در پایان برنامه،

۲-۵. تعداد جهانگردان ورودی در حال حاضر و در پایان برنامه.

۲-۶. تعداد تخت هتل به تفکیک ستاره در حال حاضر و در پایان برنامه،



۷-۲. تعداد واحدهای پذیرایی در حال حاضر و در پایان برنامه،

۸-۲. سهم دولت در فعالیت‌ها و تصدیگری دولت در حال حاضر (در مقایسه با بخش خصوصی) و در پایان برنامه،

- نیروی انسانی متخصص موجود و مورد نیاز در پایان برنامه و نحوه تأمین و آموزش نیروی انسانی مورد نیاز.

باید به این نکته اشاره کرد که دولت با انجام این دو اقدام مهم می‌تواند مسیر آینده گردشگری را در سال‌های آینده مشخص کند که این موضوع راهگشای اساسی برای جلوگیری از روند انحطاط صنعت جهانگردی کشور خواهد بود.

منابع و مآخذ

۱. سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، مجموعه قوانین و مقررات میراث فرهنگی و گردشگری، ۱۳۸۷.
۲. قادری، اسماعیل. قوانین و مقررات حقوق جهانگردی، جزوه درسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، سال ۱۳۸۶.
۳. اعلامیه حقوق جهانگردی، مجله ایران زمین، ۱۳۷۱.
۴. سند آکاپولکو، مجله ایران زمین، ۱۳۷۲.
۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.
۶. قانون مجازات اسلامی، مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۷۷.
۷. قانون آیین دادرسی کیفری، مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۷۷.

8. Un wto. Tourism Highlights, 2009.

9. un wto. Cod of Tourism Ethics, 2001.

10. Babu P.George Human Rights in Tourism, Electronic Journd of Business Ethics Ethics, 2007.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۹۴۲

عنوان گزارش: ۳۴. جهانگردی (گردشگری) و برنامه پنجم

نام دفتر: مطالعات فرهنگی (گروه هنر و رسانه، میراث فرهنگی و گردشگری)

تهیه و تدوین: اسماعیل قادری

ناظر علمی: طهمورث قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

سروراستار: حسین صدری‌نیا

ویراستار ادبی: نرگس کلاکی

واژه‌های کلیدی:

۱. حقوق جهانگردی

۲. کدهای اخلاقی جهانگردی

۳. اعلامه حقوق جهانگردی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۸/۱۶