مفترضات الترخيص بمزاولة النشاط السياحي في العراق "دراسة تحليلية مقارنة"

أ.م.د/ عدنان باقي لطيف – كلية القانون – جامعة السليمانية– العراق

تاريخ إرسال للمقال: **2020/09/11 ------تاريخ قبول** المقال :2020/11/06

Email :ADNAN.BAGHILATIF@gmail.com

الملخص

تعتري الرقابة القانونية السابقة على بدء النشاط السياحي في العراق جملة من المشاكل والعقبات، لعل أبرزها عجز شروط وإجراءات منح التراخيص بمزاولة هذا النشاط في التكيّف مع التطورات وعدم قدرتها على تلبية متطلبات هذا النشاط والمتعاطين به،و إنتشار عدد غير قليل من الناشطين في المجال السياحي حتى من دون أي ترخيص قانوني أو توفر الشروط القانونية المطلوبة وما يعكسه هذا الأمر من آثار خطيرة على القطاع السياحي الذي يمثل الواجهة الحضارية للبلد، فضلاً عن وجود عدد غير قليل من النصوص التشريعية لم يزل ساري المفعول على الرغم من إفتقاره الى الغطاء القانوني وذلك لعدم تطابقه مع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ ، لذلك كله إرتأينا خوض غمار هذه الدراسة تحت عنوان (مفترضات الترخيص بمزاولة النشاط السياحي في العراق)، بهدف مساعدة السلطتين التشريعية والتنفيذية على إعادة تنظيم الهيكل القانوني للقطاع السياحي في جزء مهم و حساس منه ألا وهو الترخيص بمزاولة النشاط السياحي وذلك على أسس جديدة وسليمة يتجاوز الحقبة المركزية التي نشأ في ظلها ومسايرة

الواقع المعاصر،فضلاً عن إرساء شروط واجراءات قانونية حازمة حتى لاتكون هذه المهنة متاحة الاّ لمن هو جدير بها.

الكلمات المفتاحية: السياحة، الشركات السياحية، السائح، شروط الترخيص السياحي، إجراءات الترخيص السياحي.

Abstract

The previous legal controls over the commencement of the tourist activity in Iraq suffers from a number of problems and obstacles. And, perhaps, the most noticeable of such is the lack of terms and procedures for granting licenses to practice this activity in adapting to developments and its inability to meet the requirements of this activity and its users. The wide spread of quite a few activists in the tourism arena even without any legal authorization or the availability of the required legal conditions; these serious implications have reflected in the tourism sector that represents the civilizational façade of the country. In addition to the presence of quite a few legislative texts that are still in force despite their lack of legal coverage due to its nonconformity with the Constitution of the Republic

of Iraq for the year 2005 in force, so we all decided to go through this study under the title (assumptions of licensing to practice tourism activity in Iraq), with the aim of helping the legislative and executive authorities to reorganize the legal structure of the tourism sector as an important and sensitive part of it, which is licensing by practicing tourism activity on new and sound grounds that go beyond the centralism era in which it ascended; and keeping pace with contemporary reality. In addition to establishing firm legal conditions and procedures so that this profession is only available to those who deserve it.

Key words:Tourism, Tourism Companies, The Tourist, Tourist License Conditions, Tourist Licensing Procedures.

المقدمة

لقد أصحبت السياحة أحد معالم العصر الحديث، إذ نمى في الإنسان حب التنقل والتجوال بحثاً عن الجديد، وإنتعشت فيه الرغبة في الحصول على المتعة والترفيه.وإذا كان السائح، في الصورة القديمة، يتولى بنفسه تدبير رحلته من كافة نواحيها، أصبح الآن ينأى بنفسه – في أحيان عدة– مشقة القيام بإجراءات السفر و متاعب الرحلة واضعاً ثقته

في الجهات المحترفة للنشاطات السياحية والمنظمة للرحلات الفردية منها أو الجماعية، حيث تقوم هذه الجهات بتسهيل مهمة السائح وتقديم خدمات السياحة بكافة أنواعها كحجز التذاكر وتأجير الفنادق والسيارات اللازمة للسائحين ...الخ، وذلك مقابل أجر في إطار علاقة قانونية يجسدها العقد المبرم بينهما. وقد أحاط المشرعون هذه العلاقة المبنية على الثقة والائتمان برعاية خاصة لدواعي صيانة المصلحة العامة وحماية السائح من الخطر المحتمل نتيجة ممارسة هذا النشاط ، لذلك ألزم الجهات التي أوكل اليها القانون مهام تنفيذعناصر الرحلة السياحية بالحصول على الترخيص اللازم من قبل الجهة الرسمية المختصةقبل ممارسة عملها وبعد توافر الشروط المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات ذات الصلة بالنشاط السياحي.ومع انفتاح العراق الاقتصادي والثقافي على دول العالم بعد أحداث 2003، باتت النشاطات السياحية وسيلة جيدة للربح، الأمر الذي شكل حافزاً قوياًلأصحاب المصالح على الدخول لهذا السوق والتوسع في هذه الأنشطة على اختلاف أنواعها، لكن بموازاة ذلك وجدنا أن الشروط والإجراءات التي يتضمنها النظام القانوني للترخيص بمزاولة النشاط السياحي في العراق تقف عاجزة – في كثير من الأحيان- عن مواكبة هذه التحولات والإستجابة للتطورات وأن هناك حاجة الى إعادة النظر فيها،لذلك إرتأينا خوض غمار هذه الدراسة تحت عنوان (مفترضات الترخيص بمزاولة النشاط السياحي في العراق) .

في ظل تزايد الأزمات الاقتصادية وما تعانيه ميزانية الدولة العراقية من عجز مالي مستمر بسبب إعتماد حصة الأسد فيها على إيرادات النفط التي تشهد إنخفاضاً وعدم إستقرار في الأسعار، يكتسب القطاع السياحي أهمية بالغة بما قد يوفره من عائدات مالية مباشرة تساهم في تعظيم موارد الخزينة وزيادة إيرادات النقد الأجنبي،وهذا يمكن أن

يتحققفي ظل خطة شاملة متعددة الجوانب للتنمية السياحية يقوم معظم الجانب القانوني فيها على حسن إستغلال الدولة لطرق جباية الرسوم والضرائب من هذا القطاع، ولعل أحد أهم هذه الطرق تتمثل في فرض شروط وإجراءات مدروسةومناسبة لمنح التراخيص بمزاولة النشاط السياحي وتجديدها، وتكمن أهمية هذه الدراسةفيربط الماضي بالحاضر من خلال لم شتات النصوص القانونية المتناثرة والمتبعثرة في ثنايا التشريعات والتعليمات العراقية والتي تعاطت مع شروط وإجراءات منح التراخيص في ظل الهيكل القانوني الذي كانيحكم وينظم الإقتصاد العراقي ويجعله برمته تحت رحمة مركزية الدولة ويهمش دور القطاع الخاص،وذلك بهدف تقويم هذه الشروط والإجراءاتفي ظل التحولات الإقتصادية وتحررها عموماً وتنامي القطاع الخاص السياحي خصوصاً،ومن ثم تحديد ما يمكن الحفاظ عليه، مع إلغاء و تطوير الشروط والإجراءات الأخرى بطريقة تجعل القطاع السياحي رائداً في رفد ميزانية الدولة بالأموال، وتساهم في ارساء قواعد للبناء والتطور.كذلك يكتسب هذا الموضوع أهميته من ندرة الدراسات والبحوثالتيتناول ظاهرةإزدياد عدد القائمين بالنشاط السياحي في العراق ممن لاينطبق عليهم وصف الشركات والوكالات والمكاتب الذي رسمه القانون السياحي العراقي لمن أناط بهم مزاولة هذا النشاط، وهذا يعني أنهم ينشطون في هذا القطاع من دون إستحصال الإجازة المطلوبة، وما لهذا الموضوع من أثر سلبي على حقوق السياح من جهة، وهدر مستحقات الدولة من جهة أخرى.

بناء عليه فإن الدافع الأول لإختيار موضوعنا هذا يعزى الى الرغبة في رفد السلطتين التشريعية والتنفيذية بالأفكار و الطروحات التي نراها تساهم في إعادة تنظيم الهيكل القانوني للقطاع السياحي في جزء مهم و حساس منه ألا وهو الترخيص بمزاولة النشاط

السياحي وذلك على أسس جديدة وسليمة يتجاوز الحقبة المركزية التي نشأ في ظلها ليواكب إقتصاد السوق الذي يعد نموذج العصر المتقدم.

و لانخفي أن الدافع الثاني لإختيار الموضوع هوالمساهمة في إرساءشروط و إجراءات قانونية حازمة لوضع حد للإنفلات والتسيب اللذان يلازمانالنشاط السياحي في العراق والذي على أثره أصبحت هذه المهنة متاحة لكل من هبّ ودبّ، لابل أن بعضاً من غير المرخصين يمارسون هذا النشاط –في بعض الاحيان– بوتيرة تفوق المرخصين.

يفصح الواقع العملي عن ضآلة دورالسياحة في العراق في المساهمة بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الرغم من توفر موارد ومقومات الإرتقاء بواقع هذا القطاع، وذلك مرده عقبات ومشاكل عدة، منها ما يتعلق بالجانب القانوني المنظمللنشاط السياحي لعجزه في التكيّف مع التطورات وعدم قدرته على تلبية متطلبات هذا النشاط والمتعاطين به،إذ أن معظم النصوص التشريعية في هذا المجال وليدة حقبة الإقتصاد المركزي وبالتالي فهي لاتقوى على مسايرة الواقع المعاصر حيث الإنفتاح والتحررالإقتصادي، كذلك فإن الضعف الذي يلازم الرقابة السابقة على بدء نشاط الشركات والوكالات والمكاتب السياحية والمتمثلة في شروط وإجراءات منح التراخيص بمزاولة النشاط السياحي والرقابة اللاحقة المتمثلة بالمراقبة والتفتيش والمتابعة أدى الى حدوث العديد من الخروقات القانونية وعدم الإمتثال التام بالإلتزامات من قبل المرخصين بمزاولة هذا النشاط كالتهرب من الضرائب والتأمين وتوفير الضمانات وتردي الخدمات وإناطة إدارة هذا النشاط بأشخاص غير أكاديميين وغير متخصصين،وكذلك أدى الى إنتشار عدد غير قليل من الناشطين في المجال السياحي حتى من دون أي ترخيص قانوني أو توفر الشروط القانونية

المطلوبة وما يعكسه هذا الأمر من آثار خطيرة على النشاط السياحي الذي يمثل الواجهة الحضارية للبلد.

كما أن هناك عدد غير قليل من النصوص التشريعية لم يزل ساري المفعول على الرغم من إفتقاره الى الغطاء القانوني وذلك لعدم تطابقه مع دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ إذ ان المشرع مدعو الى إجراء التعديل اللازم على تلك النصوص لتتناغم وتنسجم مع الدستور.

إلتزاماً بعنوان الدراسة (مفترضات الترخيص بمزاولة النشاط السياحي في العراق) يقتصر النطاق الموضوعي على بيان النصوص والشروحات والأفكار والطروحات ذات الصلة بالرقابة السابقة على بدء نشاط الشركات والوكالات والمكاتب السياحية والمتمثلة في شروط وإجراءات منح التراخيص بمزاولة النشاط السياحي وبالتالي تستبعد الرقابة اللاحقة المتمثلة بالمراقبة والتفتيش والمتابعة من هذا النطاق .أما النطاق الشخصي فهو يشمل(شركات ووكالات ومكاتب السفر والسياحة) ومن ثم فهو لايشمل المرافق السياحية كالمطاعم والفنادق والشقق السياحية ومدن الالعاب ودور السينما والمسارح....الخ.

يعاني التنظيم القانوني للنشاط السياحي في العراق من مشاكل عدة منها قدم القوانين وعدم مواكبتها للتطورات والتحررية الإقتصادية وعدم وجود إرادة تشريعية واعية وجادة للإرتقاء بالجانب القانوني لهذا النشاط على طريق تحقيق رقابة فاعلة للدولة على القائم بالنشاط السياحي قبل أن يبدأ نشاطه، حيث تعتري النصوص التشريعية، في هذا السياق، الكثير من المثالبخصوصاً من حيث الشروط المتعلقة بالقائم بالنشاط السياحي ومقر عمله والجهة المختصة بتلقي طلبات الترخيص و المحتويات المطلوبة إدراجها في

الطلب فضلاً عن الوثائق والمستمسكات المرفقة به، لذا نسعى من خلال هذه الدراسة الى وضع أيدينا على كل هذه المشاكل في جذورها وإستمراريتها وأن نقدم على ضوئها حلولاً ناجعة للمشرع العراقي،وذلك من أجل إتاحة تنظيم مهني قادر على إلزام القائم بالنشاط السياحي بالوفاء بالخدمة المطلوبة منه .

تهدف هذه الدراسة الى :

1- بيانالشروط المتعلقة بشكل الشخص الذي أناط به المشرع مزاولة النشاط التجاري ومقر عمله والمؤهلات الشخصية التي يجب أن يتمتع به على إعتبار أن توافر هذه الشروط مجتمعة يعد لازماً حتى يصدر ترخيص بدء النشاط السياحي لطالبه.

2- تحديد الجهة المختصة بتلقي طلب الترخيص ومحتوياته والوثائق والمستمسكات المرفقة به والرسوم المطلوبة لإصداره و مدى جواز التنازل عن الترخيص للغير أو تعديله ، لنختبر مدى فاعليتها ومن ثم نقرر على أساسه ما إذا كان بالإمكان الحفاظ عليها أو إلغاء و تطوير هذه الشروط والإجراءات بطريقة تحقق الإرتقاء بواقع القطاع السياحي.

لتحقيق أهداف هذه الدراسة وإختبار فرضيتها يتبعمنهج مختلط يجمع مابين المنهج التحليلي(Analytical Method) والمنهج المقارن(Comparative Method) ، أما المنهج التحليلي فيستخدم لتحديد طبيعة المشكلة واستعراض الأحكام القانونية ذات الصلة بها وتحليلها لغرض التحري عن المزايا التي تتمتع بها والمثالب التي تعتريها ولاسيّما موقف المشرع العراقي.

كما يتبع أيضا المنهج المقارن، إذ نعتمد في بحث موضوع الدراسة، من حيث الأساس، على المقارنة بين التشريع العراقيوتحديداً قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة العراقي رقم (49) لسنة 1983 المعدلوالتشريع المصري ممثلاً بقانونتنظيم

الشركات السياحية رقم (38) لسنة 1977 المعدل بالقانون الحالي رقم(118) لسنة1983، فالأخير يعد أعمق تجربة وتطوراً من حيث تنظيم القطاع السياحي على الرغم من تشابه موارد ومقومات السياحة بين البلدين.و نبغي من خلال هذه الدراسة المقارنة أن نضع أمام المشرع الوطني حلولاً تستهدف تحقيق الرغبات التي أعلنا عنها في دوافع إختيار موضوع الدراسة.

بناء على ما تقدم، نقسم هذه الدراسة الى مبحثين، نتعرض في المبحث الأول الى شروط منح الترخيص، وذلك من خلال مطلبين نخصص اولهماللشروط المتعلقة بشكل القائم بالنشاط السياحي ومقر عمله، بينما نخصص ثانيهما للشروط الخاصة بطالب الترخيص(المدير المسؤول أو الفني). بينما نتعرض في المبحث الثاني الى إجراءات منح الترخيص والتصرفات الواردة عليه، ومن خلال مطلبين أيضاً حيث يتناول الأول إجراءات الترخيص فيما يتناول الثاني التصرفات الواردة على التراخيص. وسوف نختم الدراسة بما نتوصل إليه من إستنتاجات وتوصيات.

المبحث الأول:شروط منح الترخيص

تشكل المشروعات القائمة على تنظيم الرحلات السياحية مرتكزاً اقتصاديا تمارس دورا بارزاً في تنشيط وتنمية المجال السياحي، من خلال الخدمات التي تقدمها ويستفيد منها السائح سواء داخل الوطن أو خارجه. من هذا المنطلق حرص المشرعون في القوانين المقارنة على سن التشريعات التي تهدف، من جهة الى تطوير النشاط السياحي بالإعتماد على مشروعات وتجمعات معينة أسند إليهم حصراً مهمة القيام بهذا النشاط بإعتبارهم المحرك الأساسي لهذا القطاع الحيوي، ومن جهة أخرى الى تنظيم شؤون هذه المشروعات على إعتبار أن إدارتها واستغلالها تتطلب الخبرة والثقة والأمانة فضلاً عن

القدرة المالية، فكانت النتيجة فرض نظام الترخيص على هذه المشروعات. حيث تضمنت القوانين والتعليمات المنظمة لعمل القائم بهذا النشاط شروطاً متنوعة تجسد مفترضات البدء بمزاولة بالنشاط السياحي، منها ما يتعلق بالشكل المطلوب قانوناً في القائم بالنشاط السياحي والمقر الذي يمارس فيه مهنته ومنها ما يتعلق بالمؤهلات الشخصية(الذاتية) التي يجب أن يتمتع بها طالب الترخيص أو المسؤول عن إدارة النشاط.وسنحاول في هذا المبحث التعرف على هذه الشروط من خلال مطلبين، نخصص المطلب الأول لبيان شروط منح الترخيص ذات الصلة بشكل القائم بالنشاط السياحي ومقر عمله بينما نخصص المطلب الثاني لإستعراض الشروط الخاصة بطالب الترخيص.

المطلب الأول:الشروط المتعلقة بشكل القائم بالنشاط السياحي ومقر عمله

تتطلب أهمية وخطورة ممارسة النشاط السياحي تدخل المشرع في تنظيمه تنظيماً قانونياً دقيقاً على نحو يضمن إناطة هذه المهمة بمن هو قادر على الوفاء بالخدمة بما يحقق طلبات ورغبات السائح (المستهلك) الذي يوليه المشرع عناية خاصة كونه يقتني خدمة سياحية يدفع سعرها مسبقا أثناء إبرام العقد، وقبل البدء الفعلي لعناصر الرحلة أي لا يتعرف على الخدمة إلاّ لاحقاً بعد إبرام العقد أو في موعد استهلاكها. ومن مظاهر هذا التدخل أن يتخذ القائم بالنشاط السياحي شكلاً معيناً يجسد حصرية مزاولة هذا النشاط وأن يقوم بإدارة هذا النشاط من مكانلائق وثابتيشكل مقراً يستدل عليه من خلاله. بناء عليه نتطرق الى هذه الشروط في فرعين، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأوّل / الشروط المتعلقة بشكل القائم بالنشاط السياحي

ينطوي بيان شكل القائم بالنشاط السياحي على قدر كبير من الأهمية، إذ تقتصر مزاولة هذا النشاط على أشخاص محددين حصراً دون آخرين وإن كانوا من متعاطي الأعمال التجارية وما يستتبع ذلك من أثر بالغ على المنافسة والإحتكار تبعاً لتوسع أو تقلص أشكال و أعداد هؤلاء، حيث تباين بهذا الخصوص موقف المشرع المصري عن موقف المشرع العراقي ، إذ حصر الأول القائم بالنشاط السياحي بجهة واحدة مع وضع نظام لتدرج الرخص وفقاً لنوع النشاط، بينما تعدد القائمون على تنفيذ الأنشطة السياحية في الثاني بتسميات مختلفة مع وضع نظام لتدرج المهام تحت كل مسمى. عليه نتناول موقف القانون المصري أولاً ثم نتبعه بالموقف العراقي.

01- الوضع في القانون المصري:

إشترط المشرع المصري في قانونتنظيم الشركات السياحية رقم (38) لسنة 1977[1] المعدل بالقانون الحالي رقم(118) لسنة1983[2]أن تتخذ المنشأة طالبة الترخيص بمزاولة النشاط السياحي شكل الشركة[3]وأكد على عدم السماحلغيرالشركات السياحية القيام بأي من الأعمال الداخلة في نشاط الشركات السياحية على النحو المبين في القانون الآ بترخيص من وزير السياحة[4] .

([1]) الجريدة الرسمية، العدد (26)، في 30 يونية (حزيران) 1977.

([2]) الجريدة الرسمية ، العدد (32تابع)، في 11أغسطس(آب)، 1983.

([3]) وهذا ما نصت عليه الفقرة(أ) من المادة الرابعة من هذا القانون على النحو الآتي: "يشترط لمنح الترخيص ... (أ) أن تتخذ المنشأة طالبة الترخيص شكل الشركة وفقا لأحكام القوانين المعمول بها".

([4]) حيث نصت المادة الثامنة من القانون على أنه:"...لايجوز لغير الشركات السياحية مزاولة أى من الاعمال المنصوص عليها بالمادة الأولى الا بترخيص من وزير السياحة".

و إنتقد رأي[1]موقف المشرع المصري هذا وعده إنحيازاً غير مبرر لصالح الشركات، ويرى بأنه كان ينبغي أن يترك المجال مفتوحاً أمام الناقلين لتنظيم الرحلات البحرية والجوية، وبذلك تنشأ منافسة مشروعة بين تلك الجهات.

ويرى صاحب هذا الرأي أيضاً[2] أنه إذا كان المشرع المصري أراد بإستلزام إتخاذ الجهة التي تتولى ممارسة النشاط السياحي شكل الشركة ضمان توفير قدر كاف من رأس المال، إلاّ أنه ليس هناك مايمنع من تصور وجود مشروع فردي يقدم ضمانات للغير ويكون رأس ماله أكبر من رأس المال الذي يشترطه القانون بالنسبة لبعض أنواع الشركات. و ربما تمكن المشرع المصري أن يستدرك هذا الأمر ويقلل من حدة هذا النقد عندما إشترط في اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الشركات السياحية الصادرة بالقرار الوزاريرقم(209) لسنة 2009أن لا يقل رأسمال الشركة السياحية عن مليوني جنيه مصري[3].

هذا وقد شهد التحديد الحصري بإقتصار مزاولة النشاط السياحي على الشركات دون غيرها تراجعاً- نوعاً ما- من جانب المشرع المصري وذلك عندما إستخدم مصطلح مكاتب السياحة في ظل قانون التجارة الحالي رقم (17) لسنة 1999 في تعداده للأعمال التجارية[4].

([1]) د.عبدالفضيل محمد أحمد، وكالات السفر والسياحة من الوجهة القانونية، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، 1992، ص 14.

([2]) المصدر السابق نفسه، ص34.

([3]) يلاحظ:الفقرة(5) من المادة الثانية من اللائحة المنشورة فيالوقائع المصرية بالعدد(86) في13 أبريل- نيسان سنة 2009.

([4]) حيث نصت المادة الخامسة منه على أن :" تعد الأعمال التالية تجارية إذا كانت مزاولتها على وجه الإحتراف:
ن- أعمال مكاتب السياحة...."

وفي سياق التراجع عن التحديد الحصري أيضاً، ذهب أحد الشراح[1] القول بأنما يزيد الأمر تعقيداً بالنسبة لموقف القانون المصري أنه في الوقت الذي إشترط إتخاذ من يمارس النشاط السياحي صورة الشركة، يوجد في التعامل التجاري في مصر ما يسمى بمكاتب السياحة، ولها تنظيم قانوني خاص تحت مسمى مكاتب السياحة الداخلية بالقرار الوزاري الصادر من وزارة السياحة بالرقم (212) لسنة 1970[2]، و أن موضوع نشاطها هو السياحة داخل مصر من دون السياحة الدولية فضلاً عن أن من يباشر أعماله تحت هذه التسمية يكون شخصاً طبيعياً.

ولكننا نرى أن هذا الرأي محل نظر، ذلك أننا وبعد مراجعتنا لتفاصيل القانون المذكور وجدنا أن هذه المكاتب هي جهات حكومية ممثلة لوزارة السياحة في المحافظات المختلفة[3]، وتعمل على تنفيذ السياسة العامة للوزارة في منطقة عملها بالتعاون مع جميع الأجهزة الموجودة بالمحافظات[4]، وبالتالي فهي لاتنتمي الى القطاع الخاص صاحب الإختصاص الأصيل والمقصود في تنظيم الرحلات السياحية، ومن ثم فهي ليست نظيرة للشركات السياحية التي أوكل اليها المشرع المصري مهام ممارسة الأنشطة السياحية الداخلية والخارجية المختلفة، حيث نظم المشرع المصري مهام الشركات السياحيةفيالمادة

([1]) د.بتول صراوة عبادي، العقد السياحي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2012،ص ص120و121.

([2]) صدر هذا القرار بشأن إصدار لائحة العمل بمكاتب السياحة الداخلية بتأريخ 30/ ديسمبر(كانون الأول)/1970، ونشر في الوقائع المصرية العدد(99)، في 3/ مايو(آيار)سنة 1971، متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

<www.laweg.net > last visited(27/02/2019).

([3]) المادة (1) من القرار الوزاري رقم (212) لسنة 1970.

([4]) المادة (3) من القرار نفسه.

الأولى من القانون رقم(38)لسنة1977 المعدل بالقانون رقم (118) لسنة 1983 والتي جاء فيها:"...ويقصد بالشركات السياحية الشركات التى تقوم بكل أو بعض الأعمال الآتية:

1- تنظيم رحلات سياحية جماعية أو فردية داخل مصر أو خارجها وفقا لبرامج معينة وتنفيذ ما يتصل بها من نقل واقامة وما يلحق بها من خدمات .

2- بيع أو صرف تذاكر السفر وتيسير نقل الامتعة وحجز الأماكن على وسائل النقل المختلفة ، وكذلك الوكالة عن شركات الطيران والملاحة وشركات النقل الأخرى.

3- تشغيل وسائل النقل من برية وبحرية وجوية ونهرية لنقل السائحين.

ولوزير السياحة أن يضيف الى تلك الأعمال أعمالا أخرى تتصل بالسياحة وخدمة السائحين".

وإنتقد صاحب الرأي السابق[1]إسلوب التعداد الحصري الذي إنتهجه المشرع المصري في تنظيم هذه المهام، ويرى أنه لايمكن حصر النشاط الذي تمارسه الجهات المنظمة لأنه في تطور مستمر و دائم .

و نرى أن هذا الانتقاد في غير محله لأن الإمعان في فحوى الفقرات التي تضمنها تعداد المشرع المصري يظهر بما لايدع الشك بأن المشرع لم يلجأ الى حصر الأنشطة السياحية بتلك المنصوص عليها صراحة بل بما يقدم أو يستجد من أنشطة مماثلة أو مشابهة من حيث الغايات، بدليل أنه إستخدم عبارات عمومية قابلة للقياس عليها عند الإشارة الى الخدمات السياحية التي تقدمها الشركات. فقد لاحظنا أن المشرع المصري بعد تعداده لمجموعة من الأعمال السياحية في بداية الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون المذكور

(1) د.بتول صراوة عبادي، مصدر سابق، ص119.

يختمها بعبارة (وما يلحق بها من خدمات) وهي بالطبع كثيرة لايمكن حصرها، كما أنه وبعد أن عدّ الوكالة عن شركات الطيران والملاحة أعمالاً سياحية ختم الفقرة الثانية منها بعبارة (وشركات النقل الأخرى) أي أنه يجعل من الوكالة عن شركات النقل غير المذكورة في النص(كالوكالة عن شركات النقل البري) من قبيل الأعمال أو الأنشطة السياحية، وفوق هذا كله أجاز في نهاية المادة المذكورة لوزير السياحة أن يضيف الى تلك الأعمال أعمالا أخرى تتصل بالسياحة وخدمة السائحين، ما يعني أن المشرع المصري أدرك تماماً بأن الخدمات السياحية لايمكن حصرها وحتى التنبوء ببعضها قبل تنفيذ الرحلة، من هنا جاءت صياغة المادة المذكورة على نحو يبيح القياس صراحة على الأنشطة السياحية التي وردت فيها على سبيل المثال لا على سبيل الحصر.

وإذا كان المشرع المصري قد حصرممارسة الأنشطة السياحية في إطار واحد يتمثل بالشركات – كما أسلفنا- إلاّ أنه قام بتصنيف الشركات السياحية الخاضعة لأحكام القانون، سالف البيان، بالنظر الى طبيعة النشاط الذى تمارسه، حيث قسمت المادة الثانية من القانون المذكور هذه الشركات الى:"...أ- شركات يرخص لها فى مباشرة جميع الاعمال الواردة فى المادة (1) من هذا القانون.

ب- شركات يرخص لها فى مباشرة الاعمال الواردة فى البند (2) من المادة (1) المشار اليها.

ج- شركات يرخص لها فى مباشرة الاعمال الواردة فى البند (3) من المادة (1) المشار اليها".

وعلى الرغم من أن هذا التصنيف المتدرج لنشاط الشركات يخفف من وطأة الانتقاد الموجه للمشرع المصري -بحصر ممارسة النشاط السياحي بالشركات - من خلال توزيع

النشاط السياحي على الشركات الكبيرة التي تجسد صفتي الوكالة و المقاولة (وهي التي تأخذ التصنيف أ) والمتوسطة التي تجسد صفة الوكالة (وهي التي تأخذ التصنيف ب) والصغيرة التي تجسد صفة الناقل (وهي التي تأخذ التصنيف ج) لكن تبقى مسألة حرمان الشخص الطبيعي (التاجر الفرد) من ممارسة النشاط السياحي من مثالب القانون المصري،وهو الموقف الذي إنتقده بعض الفقه، كما مر معنا[1].

وأخيراً بقي أن نشير الى أن المشرع المصري اجاز للشركات السياحية إنشاء فروع لها داخل مصر أو خارجها بعد الحصول على موافقة وزير السياحة[2].وإشترط المعاملة بالمثل وتأمين مالي في الترخيص للشركات السياحية الأجنبية بإنشاء فروع لها داخل مصر[3].

02- الوضع في القانون العراقي

إذا كان المشرع المصري حرم الشخص الطبيعي من مزاولة النشاط السياحي وإشترط أن يتخذ الشخص المعنوي شكل الشركة حصراً، فإن المشرع العراقي، بخلاف ذلك، أجاز للشخص الطبيعي ممارسة هذا النشاط كما هو الحال بالنسبة للشخص المعنوي، ولم

([1]) يراجع ص (6) من هذه الدراسة.

([2]) يلاحظ :المادة التاسعة من قانون تنظيم الشركات السياحية المصري.

([3]) إذ تنص المادة السادسة من قانون تنظيم الشركات السياحية المصري على أن: "لوزير السياحة الترخيص للشركات السياحية الاجنبية فى انشاء فروع لها داخل جمهورية مصر العربية بعد اتباع الاحكام المقررة فى هذا القانون وتوافر الشروط الأتية:

(أ) أن تكون الشركة تابعة لاحدى الدول التى تعطى للشركات الصرية حق انشاء فروع فيها.

(ب) أن تدفع تأمينا ماليا قدره مائة ألف جنيه اما نقدا أو بموجب خطاب ضمان معتمد من بنك مصرى وغير قابل للالغاء أو التجزئة أو التحويل.

(ج) أن تودع بوزارة السياحة مايثبت بصفة دائمة أن لديها رأسمال فى مصر لايقل عن مائتى ألف جنيه.

وتسرى أحكام الفقرتين (ب،ج) من هذه المادة فى شأن الشركات المصرية التى يدخل فى تكونيها رأسمال أجنبى".

يشترط في الأخير أن يتخذ شكل الشركة حصراً، حيث أسند الى(الشركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة) تنظيم الرحلات السياحية للأفراد والجماعات وتقديم الخدمات والنشاطات المتعلقة بها داخل العراق وخارجه، وذلك بموجب الفقرة(ثانيا)من المادة (1) من قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة العراقي رقم (49) لسنة 1983 المعدل[1].

وأناط المشرع العراقي بشركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة بيع وصرف تذاكر السفر داخل القطر وخارجه[2]. وعهد إليها تنظيم الرحلات للافراد والجماعات وتقديم الخدمات والنشاطات المتعلقة بها داخل القطر وخارجه وفقا للتعليمات التي تصدرها المؤسسة العامة للسياحة[3]. كما وأجاز لشركات الملاحة البحرية والطيران او وكالاتها مباشرة تلك الاعمال والخدمات للمسافرين على خطوطها الجوية والبحرية فقط، اما في حالة رغبتها في مزاولة هذه الاعمال والخدمات على غير خطوطها فعليها الحصول على الاجازة المنصوص عليها في هذا القانون، على ان تقوم بتخصيص قسم مستقل لهذا الغرض[4] .

---

[1] المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (2944) في 1983/6/20.

[2]الفقرة (أولاً) من المادة (1) من قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة رقم(49) لسنة1983المعدل.

[3]الفقرة (ثانياً) من المادة (1) من القانون المذكور أعلاه. وإستناداً الى هذه الفقرة صدرت التعليمات رقم (4) لسنة 1991 والتي تضمنت الشروط الخاصة باجازة تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة المنشورة في الوقائع العراقية بالعدد(3371) في 1991/9/16، وقد تم تعديلها بموجب التعليمات رقم(1) لسنة 1993 والتعليمات رقم (1) لسنة 1997.

[4]المادة (2) من قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة.

و يبدو أن موقف المشرع العراقي من تعدد الجهات والتسميات للقائمين بالتنفيذ العيني لعناصر الرحلة السياحية مرده توزيع ممارسة هذا النشاط الواسع على نحو يضمن مشاركة شاملة ومرنة للأشخاص والكيانات السياحية المختصة طبيعية كانت أم معنوية كبيرة كانت أم صغيرة، وهو موقف جدير بالتقدير، إذ أن من شأنه تشجيع روح المنافسة بين تلك الجهات للظفر بأعلى عدد من السياح وأكبرنصيب من الأرباح في مقابل خدمات سياحية بجودة عالية وأثمان أقل مما يعني إشباع حاجات السياح بما يلائم رغباتهم وتطلعاتهم، وهوالهدف عينه الذي ينشده المشرع [1].

و لكن في المقابل يؤخذ علىالمشرع العراقي عدم نصه على فئات معينة للشركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة بحسب قدرتها المالية وما تقدمه من خدمات ونشاطات متعلقة بها، هذا من جهة ،ومن جهة أخرى فأنه لم يحدد الأعمال التي تقوم بها هذه الجهات، إذ يفقد تعدد التسميات حكمته وأهميته في ظل ممارسة الجهات المختلفة النشاط نفسه، وهذا بخلاف موقف المشرع المصري الذي-كما رأينا-إتبع نظام التصنيف الثلاثي(أ،ب،ج) للشركات السياحية والقائم على تدرج وتوزيع المهام على الشركات كل بحسب المرتبة التي يحتلها في هذا التصنيف.

وعلى الرغم من أن المشرع العراقي يستخدم مصطلح شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة في القانون رقم(49) لسنة 1983 لكنه - على غرار المشرع المصري- يعود

([1]) ورد في الأسباب الموجبة لصدور قانون المنافسة ومنع الإحتكار العراقي رقم (14) لسنة2010 أنه:" لضمان حرية المنافسة ومنع الإحتكار في الأسواق وما للمنافسة ومنع الإحتكار من أهمية في خلق حافز لتخفيض الكلفة والسعر وتحسين الجودة .... شرع هذا القانون" . نشر هذا القانون في الوقائع العراقية بالعدد (4147) في 2010/3/9.

في قانون التجارة رقم(30) لسنة 1984 و يستخدم مصطلح مكاتب السياحة عند تعداده للأعمال التجارية [1]، من هنا فهو مطالب بتوحيد الموقفين .

ولما يستخدم تعبير "مكاتب السفر" للدلالة على تلك المشروعات التي تقوم بأعمال الوساطة فقطولاسيما عمليات تسويق الخدمات وتقديم المشورة وحجز تذاكر السفر، وأماكن الإقامة، ولاتقوم بالتقديم الفعلي للخدمة أوبتنظيم الرحلات بنفسها[2]،لذا فإن عبارة ((خدمات مكاتب السياحة)) الواردة في الفقرة (سابعاً) من المادة (5) من قانون التجارة العراقي، بمناسبة تعداد الأعمال التجارية، قاصرة في الدلالة على تلك المشروعات التي تقوم بتنظيم الرحلات السياحية بنفسها، من هنا نطالب المشرع العراقي بتعديل تلك الفقرة على نحو تضاف الى الأعمال التجارية الخدمات التي تقدمها شركات ووكالات السياحة الى جانب خدمات مكاتب السياحة.

أمّا عن موقف المشرع العراقي من رأس المال العامل أو المستغل لأغراض السفر والسياحة فيشترطأن لا يقل عن خمسة وعشرين ألف دينار لمنح الإجازة [3]. ولكن يلاحظ أنه إذا كان القائم بالنشاط السياحي شركة تجارية فإن هذا المبلغ يتعارض مع الحدود الدنيا التي حددها قانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة 1997 المعدل[4]، حيث لا يقل الحد

([1]) حيث نصت المادة الخامسة منه على أنه:"تعتبر الأعمال التالية أعمالا تجارية إذا كانت بقصد الربح، ويفترض فيها هذا القصد ما لم يثبت العكس .... سابعا : خدمات مكاتب السياحة...".

([2]) أحمد السعيد الزقرد، عقد الرحلة(دراسة في إلتزامات ومسؤوليات وكالات السياحة والسفر)، المكتبة العصرية، مصر،2008، ص12 ، هامش رقم (8).

([3]) يلاحظ الفقرة (خامساً) من المادة (6) من قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة العراقي.

([4]) يلاحظ الفقرة (أولاً) من المادة(28) من القانون المنشور في الوقائع العراقية بالعدد(3689) في 1997/9/29 والمعدل بأمر سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم (64) في 2004 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد(3982) في 24/شباط/ 2004، والمعدل بالقانون المرقم (17) لسنة (2019) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد(4554) في2019/9/9.

الأدنى لرأس مال الشركات المساهمة عن مليوني 2000000 دينار، ولا يقل الحد الأدنى لرأس المال في الشركة المحدودة عن مليون 1000000 دينار، ولا يقل الحد الأدنى لرأس مال بقية الشركات عن خمسمائة ألف 500000 دينار.فضلاً عن أن المبلغ المذكور لايتناسب في الوقت الحاضر مع التطور الذي طرأ على قطاع شركات السفر والسياحة. لذا لابد من تعديل هذا المبلغ على النحو الذي يقرره قانون الشركات بحسب نوع الشركة.

وأخيراً نشير الى أنه إذا كان المشرع المصري –كما رأينا– أجاز للشركات السياحية المصرية إنشاء فروع لها داخل مصر أو خارجها والسماح أيضاً للشركات السياحية الأجنبية فتح فروع لها داخل مصر، بيد أن الأمر إقتصر لدى المشرع العراقي على السماح لشركات السفر والسياحة بفتح فروع لها داخل العراق بشرط موافقةهيئة السياحية[1].

وهكذا فإن النظام القانوني السياحيالعراقي لم يعالج مسألة فتح فروع الشركة أو الوكالة السياحية خارج العراق أو السماح للشركات السياحية الأجنبية بفتح فروع لها داخل العراق على الرغم من أهميتها بالنظر الى كثرة المعالم السياحية والدينية التي من الممكن أن تجتذب للعراق الكثير من السياح الاجانب، وإذا كان بالإمكان القول بأن قانون الاستثمار العراقي رقم(13) لسنة 2006[2]كفيل بمعالجة الترخيص للشركات الأجنبية بفتح فروع لها داخل العراق فإن أهمية القطاع السياحي وطبيعته الخاصة إستوجبت إصدار القوانين والتعليمات الخاصة به لذا كان الأجدر بالمشرع العراقي أن

([1]) يلاحظ: الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من قانون تنظيم شركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة المعدل، وكذلك المادة (5) من التعليمات رقم(4)لسنة 1991 المعدلة .

([2]) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (4931) في 01/17/ 2007.

يتناول هذا الأمر ضمن تلك القوانين الخاصة بشروط التعامل بالمثل والتأمين المالي على غرار موقف المشرع المصري، وكذلك يبقى القصور التشريعي قائماً في مسألة فتح الشركة السياحية العراقية فروع لها خارج العراق، وبالتالي لابد من وضع أحكام لمعالجة هذهالمسألة أيضاً.

الفرع الثاني: الشروط الخاصة بمقر العمل

يعدمقر عمل القائم بالنشاط السياحي من العناصر الجوهرية لمزاولة هذا النشاط، إذ يمكنمنخلالهالتواصلمع عملائه السياح بشكل مباشر في مقر ثابت، والتعرف على مايطرحه من عروض سياحية الأمر الذي يشعر المتعاملين بجدية الشخص القائم بهذا النشاط[1]. لذلك تتطلب التشريعات مجموعة من الشروط التي يجب توافرها في المقر للحصول على ترخيص بمزاولة النشاط السياحي.

ففي هذا السياق، حدد المشرع المصري جملة من الشروط اللازمة في المقر الرئيسى لشركة السياحة أو فرعها بأن يكون فى منطقة مناسبة لنوع النشاط السياحى الذى تباشره الشركة،وفي محل مستقل عن أى نشاط آخر،وألا تقل مساحة المقر الرئيسى عن 60 مترًا مربعًا ومساحة الفرع عن 30 مترًا مربعًا، بإستثناء مقار الشركات وفروعها التى تنشأ فى الفنادق أو المطارات أو النوادى أو الجهات الحكومية. كما وإشترط أن يكون معدًا ومؤثثًا تأثيثًا لائقًا لمزاولة النشاط السياحى ومزودًا بأجهزة الاتصال والمعلومات الحديثة[2].

([1]) يلاحظ: د. رباب حسين كشكول، النظام القانوني لعقد الإرشاد السياحي في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد السادس عشر، 2019،ص 296.

([2]) يلاحظ الفقرات (1و2و3و4) من المادة الثالثة من اللائحة التنفيذية.

ولم يكتف المشرع المصري بهذه الشروط بشأن المقر بل شدد على الشركة التى ترغب فى الحصول على ترخيص بمزاولة النشاط السياحى بأن يرفق بالطلب إلى الإدارة العامة لتراخيص الشركات والفروع بوزارة السياحة عقد ملكية أو إيجار المقر[1].وإذا كان المكان مؤجراً يجب ألا تقل مدة عقد الإيجار عن خمس سنوات متصلة وأن يكون العقد مصدقًا عليه أو ثابت التاريخ بمصلحة الشهر العقارى والتوثيق[2].

أما المشرع العراقي فقد إشترط في مقر القائم بالنشاط السياحي الشروط التالية [3]:-

1_أن يكون المكتب لائقاً ومستقلاً إدارياً ومادياً.

ويبدو أن المشرع أراد بذلك تخصيص مكان محدد لممارسة نشاط تنظيم الرحلات السياحية وما يرتبط بها من خدمات دون أي نشاط آخرقد يزاوله صاحب المكتب وهو ما يؤمن إستقلال إدارة القائم بالنشاط السياحي. أما بشأن الإستقلال المادي أو المالي فهو يهدف لمنع تداخل الأموال المخصصة لأغراض نشاط السفر والسياحة مع أمواله الأخرى بغية حماية المتعاملين معه[4].

2_ أن لا تقل مساحة المقر عن 30 متراً مربعاً على أن يكون في ضمن المناطق التجارية أو الخدمية ومستوفيا مستلزمات العمل من أثاث لائق وأجهزة تدفئة وتبريد بما يضمن راحة الزبائن.

([1]) يلاحظ: المادة الخامسة /11 من اللائحة التنفيذية.

([2]) يلاحظ: المادة الثالثة / 5 من اللائحة التنفيذية.

[3] يلاحظ المادة السادسة من قانون تنظيم شركات و مكاتب و وكالات السفر والسياحة العراقي والمادة الثامنة من التعليمات رقم 4 لسنة 1991 المعدلة.

[4] يلاحظ: د. رباب حسين كشكول، مصدر سابق،ص ص 296 و297.

3_ تثبيت لوحة في واجهة المقر تحمل اسم المكتب أو الشركة أو الوكالة باللغتين العربية والانكليزية.

ولعل المشرعين المصري والعراقي أرادا بشروط المقر تحقيقالثبات والإستقرار المنشودين لضمان حماية حقوق من يتعامل مع الشركة السياحية سواء في الرجوع عليها للمطالبة بالحقوق أو للتبيغ القضائي عند رفع النزاع الى المحكمة المختصة أو عند تنفيذ الحكم القضائي الصادر بحقها وكذلك السعيالىقطع الطريق أمام الشركات الوهمية أو تلك التي تظهر فجأة وتختفي بعد حين آخر، وإن كان مسلك المشرع المصري، في هذا السياق، أكثر دقة وجدية وذلك حين تطلب أن يرفق بطلب الترخيص سند تمليك إذا كان المستثمر في ملكه وحين أورد عدة شروط فيما لو كان المكان مؤجراًوهذا ما لم يتفطن اليه المشرع العراقي لذا فهو مطالب بتلافي هذا النقص. وبما أن الواقع يشير الى عدم التقيّد الحرفي بالحد الأدنى لشرط المساحة(30 متراً مربعاً) نرى أن المشرع العراقي مطالب – على غرار المشرع المصري- الى إضافة إستثناء بشأن المقرات التي تنشأ في الفنادق و المطارات ومراكز التسوق التجارية أو غيرها فهو من مقتضيات منح قدرمن الحرية والسلطة التقديرية للسلطات الإدارية المختصة.فضلاً عن ذلك فإن في إبقاء المشرع العراقي شرط التعريف بإسم المقر باللغتين العربية والانكليزية مخالفة صريحة لدستور جمهورية العراق لسنة2005 بما أنه يؤدي الى إستبعاد اللغات الرسمية الأخرى غير العربية المعترف بها [1] لذا لابد من تعديل هذا الشرط على نحو يتطابق مع هدف المشرع

[1] حيث نصت الفقرة (أولاً) من المادة (4) من الدستورعلى أن:" اللغةالعربية واللغة الكوردية هما اللغتان الرسميتان للعراق،ويضمن حق العراقيين بتعليم ابنائهم باللغة الأم كالتركمانية و السريانية والأرمنية في المؤسسات التعليمية الحكومية وفق الضوابط التربوية،أو بأية لغة أخر في المؤسسات التعليمية الخاصة".

الدستوري، ونعتقد أن تغيير عبارة (اللغة العربية) الى (اللغة الرسمية) كفيل بمعالجة الأمر مع الإبقاء على شرط اللغة الإنكليزية.

كذلك ذهب رأي[1]،ونحن نؤيّده، الى أن شرط الإستقلال المالي الذي إستوجبه المشرع العراقي في المقر لا يمكن الوصول اليه عندما يكون المتقدم بطلب الحصول على الإجازة شخصاً طبيعياً تبعاً لوحدة ذمته المالية،خلافا في ما لو كان شركة،إذ يعد رأس مالها ضماناً عاماً لدائنيها دون دائني المساهمين فيها الأمر الذي يكفل تحقيق شرط الإستقلال الإداري والمالي في الوقت ذاته.لذلك فهو يرىأن الصياغة التشريعية لهذا الشرط بمقتضى النص المتقدم حال تدون إمكان تطبيقه حرفياً في الواقع العلمي،وإنه كان من الأولى الإكتفاء بالتأكيد على اتخاذ مقر عمل ثابت ولائق لممارسة النشاط السياحي.

المطلب الثاني"الشروط الخاصة بطالب الترخيص (المدير المسؤول أو الفني)

تتضمن التشريعات ذات الصلة بالنشاط السياحي شروطاً خاصة بطالب الترخيص، وقد تشترطتعيين مدير للشركة أو المكتب أو الوكالة السياحية للترخيص لها لممارسة الأعمال السياحية لابل و تتشدد في الشروط والمؤهلات التي ينبغي توافرها في المديرالمسؤول أو الفني الذي يقوم بإدارة النشاط،ولأجل الوقوف على تفاصيل هذه الشروط نستعرض في فرعين موقف كل من المشرعين المصري والعراقي .

([1]) يلاحظ: د. رباب حسين كشكول، مصدر سابق،ص 297.

الفرع الأول: موقف القانون المصري

بعد أن إشترط المشرع المصري لمنح الترخيص أن يكون للشركة مدير عام مصرى الجنسية [1] فإنه يتطلب فيمن يعين مديرًا مسؤولاً عن الشركة أو مديرًا لفرع الشركة تمتعه بمؤهلات خاصة على النحو الآتي:

أولاً/ ينبغي فيمن يعين مديرًا مسؤولاً عن الشركة:

(أ) أن تكون له مدة خبرة فى العمل السياحى الذى تباشره الشركة لا تقل عن عشر سنوات إذا كان حاصلاً على مؤهلٍ عالٍ منها أربع سنوات على الأقل فى عمل مسئول مناسب.

خمس عشرة سنة إذا كان حاصلاً على مؤهلٍ فوق المتوسط منها ست سنوات على الأقل فى عمل مسئول مناسب.

عشرين سنة إذا كان حاصلاً على مؤهلٍ متوسط منها ثمانى سنوات على الأقل فى عمل مسئول مناسب.

(ب) أن يكون متفرغًا ولا يعمل فى أية شركة أو جهة أخرى، ويجوز لمدير الشركة أن يكون مديرًا لفرعها الموجود بنفس المدينة التى بها مقرها الرئيسى[2].

ثانياً/ ينبغي فيمن يعين مديرًا لفرع الشركةأن تكون له مدة خبرة فى العمل السياحى الذى تباشره الشركة لا تقل عن خمس سنوات إذا كان حاصلاً على مؤهلٍ عالٍ، وعشر سنوات إذا كان حاصلاً على مؤهل متوسط أو فوق المتوسط، وأن يكون متفرغًا ولا

[1] يلاحظ: الفقرة (د) من المادة (4) من قانون تنظيم الشركات السياحية المصري، والفقرة (4) من المادة الثانية من لائحته التنفيذية.

[2] يلاحظ :الفقرة (ا) من المادة السابعة من اللائحة التنفيذية .

يعمل فى أية شركة أو جهة أخرى.

وفى الحالتين يخصم من مدة الخبرة المطلوبة ثلاث سنوات للحاصل على درجة بكالوريوس السياحة والفنادق – قسم الدراسات السياحية – وأربع سنوات للحاصل على دبلوم الدراسات العليا فى السياحة، وخمس سنوات للحاصل على درجة الدكتوراة فى العلوم السياحية[1].

وبالنظر الى الأهمية التي أولاها المشرع المصري بالمدير المسؤول عن الشركة السياحية فإنه نظم حكماً خاصاً بهفى حالة انتهاء خدمته أو وفاته، إذ تستمر الشركة فى مباشرة أعمالها إلى حين تعيين مدير جديد لها خلال فترة لا تجاوز ستة أشهر، وإلا أصدر وزير السياحة قرارًا بوقف نشاط الشركة[2].

وفى جميع الأحوال السابقة يتعين أن يكون العمل المكسب للخبرة المشار إليها قد تمت ممارسته بصفه أساسية منتظمة تنفى عنه وصف العرضية،وأن يكون متفرغاً لايعمل فى أي جهه أخرى وأن يقتصر عمله على شركة واحدة[3].

وهكذا يمكن القول إن المشرع المصري قد حرص على توافر الخبرة العملية المنتظمة لمديري الشركات السياحية وتفرغهم للعمل الأمر الذي يكفل أداء المهمات على أتم وجه .

---

[1] يلاحظ: الفقرة (2) من المادة السابعة من اللائحة التنفيذية .

[2] يلاحظ: المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية .

[3] يلاحظ: د.علاء عبدالوهاب، التشريعات السياحية، جامعة عين شمس، التعليم المفتوح، ص51 ، متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

<https://manshurat.org/node/218> last visited(08-05-2020).

الفرع الثاني / موقف المشرع العراقي

وضع المشرع العراقي نصوصاً تفرض توافر شروط معينة في طالب الترخيص والذي ميّزه عن المدير الفني لإدارة المكتب او الشركة او الوكالة أغلبها تتعلق بالخبرة بالعمل السياحي، وهذه الشروط هي:

أولاً/ بالنسبة لطالب الترخيص:-

1- أن يكون عراقيا ومن أبوين عراقيين بالولادة، واذا كان الطالب شركة فان يكون مساهموها كذلك[1].ومقتضى حصر ممارسة هذا النشاط بمواطني الدولة يكمن في ضرورات بسط سلطة الدولةعلى الجهات القائمة بنشاط تنظيم الرحلات السياحية وتأمين أدائها لأهدافها [2].

ولكن هذا التطبيق الجامع المتشدد لهذا الشرط يتعارض مع الدستور العراقي لسنة2005 حيثعمد المشرع الدستوريالتغييرنهجهبشأن منحه الجنسية العراقية إذ لم يعد حق الدم المنحدر من جهة الأب يكسب المولود الجنسية العراقية بل من جهة الأم أيضاً دون التمييز بينهما، فيعد عراقياً كل من ولد لأب عراقي أو لأمٍ عراقية[3] ويأتي هذا التوجه في المساواة بينهما إستجابة للتغييرات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي ظهرت بعد

([1]) يلاحظ: الفقرة (أولاً) منالمادة (6) من قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة العراقي.

([2]) يلاحظ: د. رباب حسين كشكول، مصدر سابق، ص 295.

([3]) يلاحظ: الفقرة (ثانياً) منالمادة (18) من دستور جمهورية العراق لسنة2005.

أحداث 2003[1] وتبعاً لذلك يتعارض هذا الشرطأيضاً مع قانون الجنسية العراقي الذي جسد بدوره المبدأ الدستورى المذكور[2] لذا لابد من تعديل هذا الشرط بما يتوافق مع الدستور وقانون الجنسية العراقية.

2- أن يكون مؤهلا للعمل في مجال السياحة ومن ذوي الخبرة فيها[3]. وقد أوضحت التعليمات رقم (4) لسنة 1991 [4] أن المقصودبهذا الشرط توفرما ياتي [5]- :

أ- ان يكون حسن السيرة والسلوك.

ب- حيازته على شهادة في مجال السياحة أو الفندقة وبالاختصاصات ذات العلاقة بما لا يقل عن مستوى دبلوم بعد الشهادة الإعدادية أو ما يعادلها وله ممارسة لا تقلُّ عن ثلاث سنوات، أو على شهادة بكالوريوس وله خبرة لا تقل عن ثلاث سنوات في العمل السياحي أو الفندقي وبالاختصاصات ذات العلاقة، أو على شهادة إعدادية أو ما يعادلها وله ممارسة لا تقلُّ عن عشر سنوات في مجال السفر والسياحة، واذا كان مقدم الطلب شركة فيجب توافر هذه الشروط في أحد المساهمين أو اكثر على أن لا تقلُّ نسبة

([1]) يلاحظ: أ.د. عباس العبودي، شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة2006 والموطن ومركز الأجانب،دراسة مقارنة في نطاق القانون الدولي الخاص، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص70.

([2]) يلاحظ: المواد (3و4و5) من قانون الجنسية العراقي رقم (26) لسنة2006 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد(4019) في 2006/3/7.

([3]) يلاحظ: الفقرة (ثانياً) منالمادة (6) من قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة العراقي.

([4]) المعدلة بموجب تعليمات رقم(1) لسنة 1993 .

([5]) ينظر، المادة (2/ ثانيا) من تعليمات رقم(4) لسنة 1991.

المساهمة عن 55% من رأس مال الشركة ويستثنى من ذلك الأوّلاد والأزواج في حالة وفاة مورثهم من مؤسسي شركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة، ويتم اعتماد الممارسة أو الخبرة بتأييد موقع من رئيس الدائرة التي مارس العمل فيها ومن رابطة مكاتب السفر والسياحة في العراق.

3- كذلك اذا كان مقدم الطلب شركة، فيجب تقديم كفالة مصرفية بمبلغ عشرة آلاف دينار عراقي بإسم دائرة المجاميع السياحية[1] وذلك لأجل ضمان قيام الشركة بأعمالها والتزاماتها على الوجه الأكمل و لضمان ما قد يحكم على الشركات من غرامات وتعويضات عن الأضرار التي تسببت فيها الشركة[2].

ولعل مبلغ الكفالةلايتناسب إطلاقاًمع قيمة العملة العراقية في الوقت الحاضر لضآلته بحيث لانتردد معه في القول أن هذا المبلغ لاقيمة جدية له بل أفرغ الشرط من محتواه كما وأنه لاينسجم مع التطور الكبير الذي لاحق القطاع السياحي.

ثانياً/ أما شروط المدير الفني فهي[3]:

1_ أن يكون متخرجاً من إحدى الكليات أو المعاهد المتخصصة وله ممارسة في مجال السفر والسياحة مدة لا تقلُّ عن ثلاث سنوات، أو ممن يحمل شهادة الإعدادية وله

---

[1](حلت دائرة المجاميع السياحية إحدى تشكيلات هيئة السياحة محل المنشاة العامة للسفر والخدمات السياحية بموجب المادة (10/أولاً/1) من قانون هيئة السياحة رقم(14) لسنة1996 المعدل المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (3635) في 16-09- 1996، وكذلك المادة (1/أولاً) من تعليمات تشكيلات هيئة السياحة وتقسيماتها ومهامها رقم (1) لسنة 2018 المنشورة في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(4505) في 2018/9/10.

[2](يلاحظ: الفقرة (رابعاً) من المادة (6) منقانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة العراقي.

[3](ينظر: الفقرة الرابعة من المادة(8)من تعليمات رقم(4) لسنة 1991 المعدلة.

ممارسة لخمس سنوات في مجال السفر والسياحة، ويتم اعتماد هذه الخبرة والممارسة بتأييد من رابطة مكاتب السفر والسياحة.

2_ أن يُحسن إحدى اللغات الأجنبية الحية إضافة إلى اللغة العربية.وهذا الشرط يثير الإشكالية السابقة التي أشرنا اليها عند التطرق الى الشروط المتعلقة بالمقر بشأن إستبعاد اللغات الرسمية الأخرى الدارجة في العراق بجانب اللغة العربية والتي أقرها الدستور العراقي، لذا لابد من معالجة هذا الأمر أيضاً.

ويجب توافر الشروط سالفة البيان في حالة فتح فرع للشركة أو المكتب .

ويرى رأي[1] أن المشرع العراقي كان متشدداً في هذه الشروط التي من شأنها إعاقة تتطور هذا القطاع ولاسيما أنها تتطلب الكثير من الإجراءات الروتينية الطويلة والصعبة ولاسيّما ما يتعلق بتأييد الخبرة من رابطة مكاتب السفر والسياحة لذا يقترح على المشرع العراقي أن يخفف من هذه الشروط و أن يطلبها فقط في المدير الفني للشركة أو المكتب لكي يفسح المجال أمام بقية الأشخاص لدخول هذا القطاع المهم.

ولكننا لانتفق مع هذا الرأي ونرى ان هذه الشروط معقولة ومقبولة – إلاّ من حيث عدم توافق الشرط الأول لطالب الترخيص مع الدستور العراقي – لابل أنه كان على المشرع العراقي أن يضيف الى شرط أن يكون طالب الترخيص حسن السيرة والسلوك عبارة ((وغير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف))،لأن العمل في القطاع السياحي يجب أن يقتصر على أشخاص يتمتعون بمؤهلات الخبرة والتخصصباعتبارهما من الشروط المهمة

([1])يلاحظ:مصطفى علي حميد العامري، الإختصاصات الضبطية لهيئة السياحة في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة النهرين، 2017،ص61.

لإدارة النشاط السياحي كذلك ترتبط شهادة حسن السيرة والسلوككثيراً بالإعتبار الشخصي للعاملين في القطاع السياحي الأمر الذي يتطلب خلو موقفهمالقانونيمن أحكام جزائية مخلة بالشرف .

وأخيراً نشير الى أنهإذا كان المشرع العراقي يشترط على القائم بالنشاط السياحي التعهد بإستخدام مدير فني لادارة المكتب او الشركة او الوكالة فإنه بخلاف المشرع المصري لم يتطرق الى حالة إنتهاء خدمته أو وفاتهوأثر ذلك على إستمرار نشاط الجهة التي كان يديرها ، وهذا نقص لابد من معالجته.

المبحث الثاني:إجراءات منح الترخيص والتصرفات الواردة عليه

يحرص مشرعوا القوانين السياحية على وضع الأسس السليمة التي من شأنها ضمان منح السلطات الإدارية المختصة الترخيص بمزاولة النشاط السياحي للشركات والمكاتب والوكالات التي تقدم فائدة للاقتصاد الوطني، وهذا يتطلب مرورعملية منح الترخيص بسلسلة من الإجراءات تشمل بصفة عامة العمليات القانونية التي تبدأ بتقديم الطلب مرفقاً بالوثائق والمستندات ومروراً بدفع الرسوم المطلوبة وإنتهاءاً بالحصول على الإجازة اللازمة التي تضفي المشروعية على أعمال الجهات الطالبة للترخيص، وفي الغالب تكون هذه التراخيص عينية غير قائمة على الإعتبار الشخصي لذا جاز للمرخص له إجراء بعض التصرفات الإرادية عليها والتي من شأنها إحلال غيره محله في مزاولة النشاط السياحي بتنازله عن الترخيص أو إجراء التعديل عليه وما يستتبع ذلك من آثار قانونية معينة، لذا سنقسم دراسة هذا المبحثعلى مطلبين نتناول في المطلب الأوّل دراسة اجراءات الترخيص وفي المطلب الثاني التصرفات الواردة عليه.

المطلب الأوّل:إجراءات الترخيص

أوجبت التشريعات السياحية على شركات مكاتب و وكالات السفر والسياحة الراغبة في القيام بالنشاط السياحي التعبير عن رغبته هذه من خلال تقديم طلب تحريري الى الجهة المختصة للحصول على الاجازة اللازمة بذلك، على أن يكون الطلب معززاً بالوثائق والمستمسكات القانونية المطلوبة و وفق النموذج الذي أكدالمشرعصراحةعلىقياماالجهة المختصةبإعداده[1].على ان الأصل في الترخيص الذي يحصل عليه المرخص له هو دائمي ما لم ينص القانون على وقت محدد وحينذاك لابد من تجديد الترخيص إذا ما رغب المرخص له الإستمرار في مزاولة النشاط السياحي، ولأجل معرفةكل هذه الإجراءات نقسم دراسة هذا المطلب على فرعين وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول: طلب الحصول على الترخيص (الإجازة)

جرياً على المنهج المقارن المتبع في هذه الدراسة نشير أولاً الى موقف المشرع المصري ثم نتبعه بموقف المشرع العراقي:

01- موقف المشرع المصري

إشترط المشرع المصري على الشركة طالبة الترخيص تقديم طلب مزاولة الأعمال السياحيةالى الإدارةالعامة لتراخيص الشركات والفروع بوزارة السياحةموضحاً فيه البيانات الآتية[2]:

([1]) يلاحظ: المادة (4) من قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة العراقي، والمادة(3) من قانون تنظيم الشركات السياحية المصري، والمادة (الخامسة) من لائحته التنفيذية.

([2]) يلاحظ: الشق الأول من المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية.

1- اسم الشركة ونوعها.

2- المجال الذى ترغب الشركة فى مزاولة النشاط السياحى فيه، والفئة التى تندرج تحتها.

3- أسماء الشركاء وصفاتهم فى الشركة ومحال إقامتهم وجنسياتهم.

4- مقر الشركة والبريد الإلكترونى لها.

5- رأس مال الشركة.

6- اسم المدير المسؤول وسنه ومؤهلاته الدراسية وخبرته فى النشاط السياحى.

كما إشترط على الشركة طالبة الترخيصأن ترفق بالطلب المستندات الآتية[1]:

1- صورة رسمية من عقد تأسيس الشركة وملخصه المشهر مبينًا به الغرض من تأسيس الشركة.

2-صورة رسمية من صحيفة قيد الشركة بالسجل التجارى.

3-صورة من صحيفة الشركات المنشور بها ملخص عقد تأسيس الشركة.

4-ميزانية افتتاحية للشركة موقعة من محاسب قانونى.

5-إيصال أداء التأمين المنصوص عليه فى المادة (2) من هذه اللائحة.

6-بيان بأسماء العاملين بالشركة ومؤهلاتهم الدراسية ومحال إقامتهم وجنسياتهم.

7- صحف الحالة الجنائية للشركاء المتضامنين والمدير المسئول والعاملين بالشركة.

8-موافقة وزارة السياحة على وسائل النقل وذلك بالنسبة للشركات التى ترغب فى تشغيل وسائل نقل سياحية.

([1]) يلاحظ: الشق الثاني من المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية.

9- موافقة وزارة الدفاع بالنسبة للشركات السياحية التى ترغب فى مزاولة نشاطها فى المناطق العسكرية أو مناطق الحدود، بناءً على اقتراح وزارة السياحة.

10- إيصال سداد رسم الترخيص وفقًا للفئات الآتية:

- خمسمائة جنيه للشركة ذات الفئة (أ).
- أربعمائة جنيه للشركة ذات الفئة (ب) أو (ج).

11- عقد ملكية أو إيجار المقر.

ولما أجاز المشرع المصري للإدارةالعامة لتراخيص الشركات والفروع بوزارة السياحة ، قبل الموافقة على الترخيص، استطلاع رأى الجهات الأمنية فى مدى جواز الترخيص للشركة، واستطلاع رأى غرفة الشركات السياحية عن مدى الحاجة لشركات سياحية جديدة ، فإن خيار رفض الطلب يكون قائماً في ظل ورود رد سلبي من تلك الجهات حتى ولو توافرت البيانات والمستندات المطلوبة[1].لابل جاء مؤخراً قرار وزير السياحة المصري رقم (72) لسنة 2020[2] بوقف قبول طلبات إنشاء شركات سياحية جديدة لمدة عام لعدم حاجة البلاد إليها فى تلك الفترة، وذلك بعد الاطلاع على رأى غرفة شركات السياحة واتحاد الغرف السياحية.

هذا وقد حدد المشرع المصري سقوف زمنية محددة للبت في الطلبات والتظلم من قرارات الرفض، إذعلى الإدارة العامة لتراخيص الشركات والفروع بوزارة السياحة البت فى طلب الترخيص خلال ستين يومًا من تاريخ استيفاء طالب الترخيص كافة البيانات والمستندات

([1]) يلاحظ : الشق الثالث و الأخير من المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية .

([2]) المنشور في الوقائع المصرية العدد (18) تابع في 22 يناير-كانون الثاني سنة2020.

اللازمة للبت فى الطلب وفقًا لأحكام قانون تنظيم الشركات السياحية و اللائحة التنفيذية له، ويكون إخطار طالب الترخيص بالرد على طلبه بكتاب موصى عليه بعلم الوصول على عنوانه الثابت بالطلب، ويعتبر فوات مدة الستين يومًا دون رد بمثابة رفض للطلب.

ولمن رفض طلبه التظلم من ذلك لوزير السياحة خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إخطاره أو علمه برفض طلبه أو من تاريخ انقضاء مدة الستين يوماً المشار إليها، ويجب البت فى التظلم خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر[1] .وبعدها يجوز له اللجوء إلى القضاء الإداري[2].

02- وقف المشرع العراقي

بدءاً نشير الى أن موقف المشرع العراقي من إجراءات الترخيص وتحديداً من طلب الحصول على الترخيص (الإجازة) ليس بهذا الإستقرار والوضوح الذي كان عليه موقف المشرع المصري، فمنذ صدور قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة رقم (49) لسنة 1983 الى يومنا هذا تناوبت عدة دوائر وهيئات النظر فيطلبات الترخيصوإصدارالإجازةالمطلوبة.إذ كانت المنشاة العامة للسفر والخدمات السياحيةهي الجهة المختصة بذلك عند صدور القانون المذكور[3]فالراغب في الحصول على الاجازة اللازمة بموجب هذا القانون كان يقدم طلبا الى المنشاة وفق نموذج تعده لهذا الغرض[4]ثم تعرضه المنشأةعلى اللجنة المؤلفة برئاسة رئيس المنشأة وعضوية ممثل عن وزارة النقل

([1]) يلاحظ : المادة السادسة من اللائحة التنفيذية .

([2]) يلاحظ:مصطفى علي حميد العامري، مصدر سابق،ص64.

([3]) يلاحظ: المادة (3/ أولاً) من قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة العراقي.

([4]) يلاحظ: المادة (4) من القانون المذكور.

والمواصلات وممثلين يختارهما رئيس المؤسسة العامة للسياحة على ان يكون احدهما من رابطة شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة في العراق[1] وللمنشأة حق الموافقة على الطلب او رفضه بعد عرضه ، وفي حالة رفض الطلب فلمقدمه حق الاعتراض لدى رئيس المؤسسة العامة للسياحة خلال مدة خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه بقرار الرفض، ويكون قرار الرئيس نهائيا[2] .ثم وإستناداً الى أحكام البند (1) من قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم(410) لسنة1987[3]ألغيت المؤسسة العامة للسياحة والمنشئات ودائرة الهندسة التابعة لها، وأقر البند (8) من القرار المذكور حلول مديرية السياحة العامة محل (المؤسسة العامة للسياحة ومنشئاتها ودوائرها الملغاة) حيثما وردت في القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة، بينما نص البند (6) من القرار علىممارسة مدير السياحة العامة صلاحيات رئيس المؤسسة الملغاة، الأمر الذي يعني أن طالب الترخيص أصبح في ظل هذا القرار يقدم طلبه الى مديرية السياحة العامة وفي حال رفض طلبه يحق له الاعتراض لدى مدير السياحة العامة بالكيفية المرسومة في قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة. ولكن لم يدم هذا الأمر طويلاً حتى صدر قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (681) في لسنة1988[4] حيث تضمن البند(أولاً) منه حل مديرية السياحة العامة والتشكيلات والهيئات التابعة لها ونقل حقوقها والتزاماتها

([1]) يلاحظ: المادة (3/ أولاً) من القانون نفسه.

([2]) يلاحظ: الشق الأخيرمن المادة (4) من القانون ذاته.

([3]) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (3155) في1987/6/22 .

([4]) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (3215) في1988/8/15 ، وقد ألغي هذا القرار بموجب المادة(42 / ثانياً/ هـ) من قانون بيع وإيجارأموال الدولة رقم (21) لسنة2013 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (4286) في 2013/8/19.

الى وزارة المالية،وبحسب أحكام البند (سابعا/أ/ 1) من القرار المذكور تمت إناطة منح اجازات المرافق السياحية وغلقها وسحب اجازاتها بأمانة بغداد ضمن حدود مدينة بغداد، وبالمحافظات بالنسبةلمناطق القطر الأخرى. وإستمر الحال هكذا حتى بعد صدور القرار رقم(299) لسنة1990[1]والذي تضمن البند (أولاً) منه تشكيل هيئة تسمى (هيئة السياحة) ترتبط بمجلس الوزراء، فيما خول البند (ثانياً/4) الهيئة صلاحية اصدار التعليمات بشأن الشروط الواجب توافرها في المنشئات والمرافق السياحية وكيفية أدائها للخدمات حسب أسس ودرجات التصنيف التي تضعها الهيئة. وعلى هذا الأساس أصدرت الهيئة تعليمات رقم(4) لسنة1991 وبموجبها بقيت مسألة منح اجازات المرافق السياحية وغلقها وسحب اجازاتها من إختصاص أمانة بغداد والمحافظات[2].وبهذاإستمر إصرار المشرع على إخراج هذا الإختصاص المهم من سلطة الجهات المعنية بالقطاع السياحي وأناطته بجهة إدارية بعيدة عن هذا القطاع مع ما لذلك من أثر في ضمان توافر الخبرة اللازمة لتقدير التبعات الإقتصادية لطلبات الترخيص[3].ولعل هذا ماأدركه المشرع،بعد وله عن موقفه هذا بإصدار قانون هيئة السياحة رقم (14) لسنة1996[4]،

(1) الصادر عن مجلس قيادة الثورة (المنحل) والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد(3319) في1990/8/6.

(2) يلاحظ : المادة (الثانية) من التعليمات.

(3)يلاحظ: د. رباب حسين كشكول ، مصدر سابق، ص ص 297و298.

(4) يلاحظ : المواد (9/ ثامناً)و(12/ أولاً) منقانونهيئةالسياحة رقم 14 لسنة 1996النافذ.

حيث أصبحت هيئة السياحة المشكلة بموجب هذا القانونالجهة المختصة في تلقي طلبات الترخيص بمزاولة الشركات والمكاتب والوكالات للنشاط السياحي[1].

وقدر تعلق الأمربكيفية ممارسة الهيئة هذا الإختصاص نشير الى أن على طالب الترخيص أن يقدم أولاً طلباً تحريرياً الى دائرة المجاميع السياحية في هيئة السياحة للحصول على إجازة المرفق السياحي على أن يكون الطلب مرفقاً بالمستمسكات التالية[2]:

1- المستمسكات الشخصية لطالب الترخيص والمدير الفني والمساهمين (هوية الأحوال الشخصية، شهادة الجنسية العراقية، بطاقة السكن).

2- وثيقة تخرج المدير الفني حديثة معنونة إلى(وزارة السياحة /هيئة السياحة) [3].

3- شهادة خبرة المدير الفني والصادرة عن رابطة شركات السفر والسياحة في بغداد[4].

ويتم عرض طلب الترخيص على اللجنة المشكلة بموجب المادة السابعة من قانون تنظيم شركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة العراقي المعدل إذ إنها تُؤَلَّف برئاسة

([1]) حيث نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (32) من القانون المذكور على أن:"تحل هيئة السياحة المؤسسة بموجب هذا القانون محل هيئة السياحة المؤسسة بموجب قرار مجلس قيادة الثورة ذي الرقم (299) لسنة 1990 (الملغى) في حقوقها والتزاماتها".

([2]) يراجع بشأن تفاصيل هذه المعلومات: مصطفى علي حميد العامري ، مصدر سابق، ص 66 ومابعدها ، وكذلك الموقع الإلكتروني لوزارة السياحة والآثار العراقية في الصفحتين التاليتين:

<http://www.egs.iq/flowchart_doc/479.JPG> last visited(15-04-2020).

<http://www.egs.iq/details.aspx?category=31&branch=1572&cat_name> last visited(20-04-2020).

([3]) يلاحظ : المادة (2/ثانياً/ب/1) من التعليمات رقم(4)لسنة1991.

([4]) يلاحظ : المادة (2/ثانياً/ب/2) من التعليمات نفسها.

مدير عام دائرة المجاميع السياحية وعضوية ممثل عن الخطوط الجوية العراقية (الناقل الوطني) وعضوين آخرين يتم اختيارهما من قبل رئيس هيئة السياحة على أن يكون أحدهما ممثل عن رابطة شركات السفر والسياحة ، ويقوم أعضاء اللجنة وفي ضمن جلسات شبه اسبوعية بدراسة وتدقيق الطلبات المقدمة كافة للنظر في مدى استحقاق أصحاب الطلبات وتوافر الشروط القانونية فيهم، وإذا وفقت اللجنة موافقة اولية يمنح صاحب الطلب كتاب إكمال وثائق ومستندات وهي :-

1_عقد ايجار مصدق من كاتب العدل والضريبة .

2_ محضر تأسيس الشركة من مسجل الشركات.

3_عقد تأسيس الشركة .

4_ براءة ذمة ضريبية .

5_ كفالة مصرفيةبمبلغ (10000) عشرة آلاف دينار عراقي.

6_ تأييد غرفة تجارة بغداد .

7_ ترجمة الاسم التجاري من وزارة الثقافة.

وبعدها يتم تقديم طلب إجراء كشف موقعي على مقر المرفق السياحي من قبل اللجنة المختصة للتأكد من استيفاء الشروط القانونية المطلوبة في الموقع وبعدها يتم دفع رسوم الترخيص[1]، وهي رسم الإجازة 50000 خمسين ألف دينار عراقي للمكتب الرئيسي و 25000 خمسة وعشرين الف دينار عراقي عن كل فرع[2]،على أننا نرى

([1])يلاحظ: قرار لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء رقم(7) في1996/10/20، غير منشور. مشار اليه لدى مصطفى علي حميد العامري ، مصدر سابق، ص 68، هامش رقم (1).

([2])يلاحظ: المادة (5) من قانون تنظيم شركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة العراقي.

ضرورة مراجعة هذه المبالغ لأنها ضئيلة جداً ولاتتناسب مع التغييرات الكبيرة التي طرأت على العملة العراقية من جهة، والقطاع السياحي من جهة ثانية.

وفي حالة رفض الترخيص فيجوز لمقدم الطالب حق الاعتراض لدى رئيس هيئة السياحة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه بقرار الرفض ويكون قرار رئيس الهيئة نهائي [1].

ويرى رأي[2]، وهو على صواب، أن هذا يتعارض مع نص المادة 100 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005[3] وقانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعوى رقم(17) لسنة 2005 المعدل [4]ويمكن معالجة هذه المشكلة على اعتبار أن قانون رقم (17) لسنة 2005 كان لاحقاً على قانون تنظيم شركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة رقم (49) لسنة 1983 المعدل فيعدل أحكامه ويتم إلغاء هذا النص وبالتالي يجوز الطعن بقرار رئيس هيئة السياحة أمام محكمة القضاء الإداري، ولكن هناك مشكلة أخرى تتمثل بأن الفقرة الرابعة من المادة السابعة من قانون (مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 المعدل) تنص على اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر من الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير مرتبطة في وزارة والقطاع العام التي لم يعين لها مرجع طعن، وقرار الرفض معين له مرجع طعن وهو رئيس هيئة السياحة وعليه لابد من تعديل

([1])يلاحظ:المادة (4) من القانون نفسه.

([2]) مصطفى علي حميد العامري ، مصدر سابق، ص ص68و69.

([3]) حيث تنص المادة 100 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على أنه : " يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار إداري من الطعن "

([4]) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد(4011) في 2005/12/22.

نص هذه الفقرة وجعل محكمة القضاء الإداري صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية سواء المعين لها مرجع طعن أو غير معين.

وأخيراً لابد من أن نشير الى النقص الواضح في التشريعات والتعليمات العراقية بما أنها لم تنظم تفاصيل محتويات طلب الحصول على إجازة المرفق السياحي والوثائق والمستمسكات المرفقة به، بخلاف المشرع المصري، تاركة الأمر للسلطات السياحية المختصة لتضمينها ضمن النموذج المعد من قبلها الأمر الذي لايتناسب إطلاقاً مع مبدأ العلانية التي يجب تجسيدها في القوانين والأنظمة والتعليمات على وجه العموم، كما أن محتويات هذا النموذج ومرفقاته قد تكون عرضة للتعديل والتغيير بين لحظة وأخرى مما يهدد الإستقرار والثبات التشريعي المنشود، لذا على المشرع العراقي إدراك هذا النقص وتنظيم تلك الأمور بنصوص تشريعية واضحة.

الفرع الثاني:تجديد الترخيص

رغم أن الأصل يقضي بأن الترخيص الذي يحصل عليه المرخص له هو دائمي ما لم يحدد بوقت محددإلاّ أن غالبية التشريعات الوطنية جعلت التراخيص بمزاولة النشاط السياحي مؤقتة لفترة من الزمن، والسبب في ذلك أن المرافق السياحية تكون على درجات مختلفة من التصنيف بحسب الخدمات التي تقدمها وبالتالي لابد من أن يكون الترخيص ملائماً مع درجة تصنيف المرفق ويتم ذلك من خلال منح الترخيص لمدة معينة لا منحه بصفة دائمة لأنّه يتعارض مع هذه الغاية وكذلك إن منح الترخيص بشكل مؤقت يمكن السلطات الإدارية من التدخل في فترات متلاحقة لكي تتأكد من توافر الشروط والمستلزمات التي نصت عليها القوانين والتعليمات [1].

([1]) يلاحظ: مصطفى علي حميد العامري، مصدر سابق، ص 84 .

وبالتطرق الى موقف المشرع المصري من تجديد الترخيص فإننا لانرى له حكماً لا في القانون الخاص بتنظيم الشركات السياحية ولا في لائحته التنفيذية، ويبدو أن المشرع إكتفى بما هو وارد بهذا الشأن في قرار وزير السياحة رقم (181) لسنة1973 بشروط وإجراءات الترخيص بالمنشآت الفندقية والسياحية[1] حيث يسرى الترخيص بموجبه لمدة ثلاث سنوات من تاريخ صدوره ويجوز تجديده لمدد أخرى مماثلة على أن يقدم طلب التجديد قبل انتهاء مدة الترخيص بشهر على الأقل والاّ أعتبر لاغيا[2] .أمّا إجراءات التجديد فهي ذات الإجراءات المتعلقة بالحصول على الترخيص التي نصت عليها المادة 23 من القرار الوزاري المذكور بشرط ان تكون شهادة تحقق من شخصية الطالب و صحيفة الحالة الجنائية حديثة[3].

([1]) المنشور في الوقائع المصرية بالعدد (191) في 22/أغسطس –آب/1974.

([2]) يلاحظ: المادة (24) من قرار وزير السياحة رقم (181) لسنة1973.

([3]) حيث نصت المادة (23) من القرار الوزاري المذكور على أنه:يقدم طلب الترخيص إلى إدارة التراخيص بالوزارة على النموذج المعد لذلك أو على ورقة مشتملة على بيانات هذا النموذج عليها طابع دمغة بالفئة المقررة. ويذكر فى الطلب اسم الطالب ولقبه وجنسيته وسنة ومحل ميلاده ومحل إقامته وترفق به :

..... (ب) شهادة تحقيق شخصية الطالب وصحيفة الحالة الجنائية فإذا كان طالب الترخيص أجنبيا قدم شهادة دار التمثيل الدبلوماسى أو القنصلى للدولة التابع لها عن عن سوابقه أو بحسن سيره وسلوكه.=

= وإذا كان طالب الترخيص فى الاستغلال أو الإدارة شركة أو هيئة فيرفق بالطلب أيضا صورة معتمدة من مستندات تكوينها ومن الأوراق الخاصة بتحديد الشخص المسئول عن أعمال الاستغلال أو الإدارة.

وإذا كان سن طالب الترخيص بين 21 و 35 سنة فيرفق فى طلبه شهادة من إدارة التجنيد بكيفية معاملته من حيث الخدمة العسكرية.

أما المشرع العراقي فقد جعل تجديد إجازة المرفق السياحي سنويا بعد إجراء الكشف الموقعي عليه لضمان استمرار توافر الشروط فيه[1].

أما إجراءات تجديد الإجازة فإنّها وبحسب تعليمات ممارسة المهنة للمرافق السياحية لسنة 2014 [2]تتمثل بتقديم طلب التجديد الى دائرة المجاميع السياحية في ثلاثة أشهر الأولى من السنة حيث لا يمكن تقديمه بعد3/31 من كل سنة وبعكسه تفرض غرامة قدرها 7% من رسوم التجديد، ويجب أن يرفق طلب تجديد الإجازة بكشف لجنة التفتيش السياحي مع التوصية بتجديد الإجازة وكذلك جلب براءة ذمة من دوائر الضريبة للسنة الجديدة وصورتين حديثة لصاحب الإجازة وبعد يتم تسديد رسوم تجديد الإجازة وبحسب درجة تصنيف المرفق السياحي وبعدها تصدر الإجازة.

المطلب الثاني:التصرفات الواردة على التراخيص

أن حصول القائم بالنشاط السياحي على الترخيص اللازم لمزاولة أعماله لايعني – كمبدأ عام– أنه إكتسب حقاً لصيقاً بشخصه يزول بإعتزاله النشاط السياحي أو بوفاته أو ان هذا الحق يبقى على النمط الذي صدر عليه لايمكن أن يعدل فيه، فقد تظهر لدى المرخص له الرغبة في التنازل عن الترخيص أو تعديلهوهما خياران أتاحتهما القوانين والتعليمات المنظمة للنشاط السياحيلمقتضيات الواقع العملي لهذه التصرفات الإرادية التي ينصب بعضها على الأمور الداخلية للشركة السياحية والبعض الآخر يتعدى ذلك

([1]) يلاحظ: الفقرة (رابعاً) من المادة (12) من قانون هيئة السياحة رقم 14 لسنة 1996 المعدل. هذا وقد بينت الفقرة (ثانياً) من المادة المذكورة المقصود بالمرفق السياحي بأنه: "...المطاعم والفنادق والشقق والدور السياحية وشركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة ومحلات اللهو والمقاهي السياحية وغيرها من المرافق المحددة بموجب التعليمات".

([2]) أُقرت هذه التعليمات في محضر اجتماع مجلس إدارة هيئة السياحة رقم(1)المنعقد في 2014/1/14،غير منشورة، مشار اليها لدى مصطفى علي حميد العامري، مصدر سابق، ص 86 ،هامش رقم (1).

الى علاقاتها الخارجية مع نظيراتها، لذا ولإستجلاء المواقف القانونية بشأن التنازل عن الترخيص وتعديله ندرس كلاً منهما في فرع مستقل، وعلى النحو الآتي.

الفرع الأول: التنازل عن الترخيص

قد يرغب المرخص له بالتنازل عن الترخيص الذي حصل عليه بمزاولة النشاط السياحي الى غيره، وقد إستجاب المشرع المصري لهذه الرغبة بأن نظم لها حكماً خاصاً، فأجازالتنازل عن الترخيص الصادر للشركة بشرط موافقة وزير السياحة وترك أمر تحديد قواعد واجراءات التنازل عن الترخيص الى اللائحة التنفيذية للقانون[1].

وعلى هذا الأساس تضمنت المادة(12) من تلك اللائحة قواعد واجراءات تنازل الشركة السياحية عن ترخيصها لصالح شركة سياحة أخرى، حيث جاء فيها ((يجوز – بموافقة وزير السياحة – للشركة السياحية التنازل عن الترخيص الصادر لها إلى شركة سياحية أخرى، وذلك بناءً على طلب يقدم من الشركتين إلى الإدارة العامة لتراخيص الشركات بوزارة السياحة، ويشترط للموافقة على التنازل أن يتوافر فى الشركة المتنازل إليها كافة شروط الترخيص المتنازل عنه، ويجب أن يتضمن الطلب على الأخص البيانات الآتية:

1-إسم كل من الشركة المتنازلة والمتنازل إليها وشكلها القانونى ومقرها وبريدها الإلكترونى ونوع النشاط المرخص لها به وتاريخه.

2-أسماء الشركاء المسؤولين وعناوينهم وصفاتهم بالنسبة لكل من الشركتين.

3- رأسمال كل من الشركتين والمدير المسؤول فيها.

4- حجم أعمال الشركة المتنازلة من تاريخ بدء الترخيص لها موضحًا به السياحة الوافدة والسياحة المصدرة.

([1]) يلاحظ: المادة (7) من قانون تنظيم الشركات السياحية المصري.

5- حجم أعمال الشركة المتنازل إليها من تاريخ بدء الترخيص لها موضحًا به السياحة الوافدة والسياحة المصدرة)).

وفيما يتعلق بموقف المشرع العراقي فأنه أجاز التنازل عن الإجازة بشرط أن يكون التنازل بموافقة دائرة المجاميع السياحية [1]. أما حالات التنازل فهي وبحسب البند الثالث من تعليمات ممارسة المهنة للمرافق السياحية تتشمل فيما يلي[2] :-

1_ التنازل لأحد الورثة بموجب قسام شرعي ولكن يجب أن تتوافر في المتنازل له شروط منح الإجازة .

2_ التنازل لمالك العقار أو المستأجر الجديد بعد تنظيم عقد تنازل مصدق قانوناً .

3_ التنازل لمن ترسو عليه المزايدة العلنية في عقارات الدولة مع تقديم عقد إيجار جديد ونافذ.

أمّا الوثائق المطلوبة للقيام بإجراءات التنازل عن الإجازة فهي ذات الوثائق المطلوبة التي ذكرنها للحصول على إجازة ممارسة مهنة، وفي حالة كون صاحب الإجازة خارج العراق فيتم الاعتماد على وكالة رسمية مصدق عليها من قبل السفارة العراقية في ذلك البلد على أن يذكر فيها أوصاف المرفق واسمه وعنوانه.

ونعتقد أنه كان على المشرع العراقي أن يوضح الإجراءات الواجب اتباعها في حالة التنازل،وعلى وجه الخصوص، تحديد الجهة التي يقدم لها طلب التنازل والمدة التي يجب

([1]) يلاحظ: الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون تنظيم شركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة العراقي. علماً أن دائرة المجاميع السياحية إحدى تشكيلات هيئة السياحة حلت محل المنشاة العامة للسفر والخدمات السياحية بموجب المادة (10/أولاً/1) من قانون هيئة السياحة رقم(14) لسنة1996 المعدل وكذلك المادة (1/أولاً) من تعليمات تشكيلات هيئة السياحة وتقسيماتها ومهامها رقم (1) لسنة 2018.

([2]) مشار اليه لدى مصطفى علي حميد العامري، مصدر سابق، ص 87 ،هامش رقم (2).

على هيئة السياحة الإجابة على الطلب. ومنعاً للإضرار بحقوق الدائنين والغير والتهرب أو الإلتفات عن تطبيق أحكام القانون ينبغي وضع نص صريح بعدم قبول التنازل عن التراخيص في الحالات التي أقدم فيها أصحابها على الافلاس او الاحتيال متى ما ثبت وجود إشارات حجز او دعاوى بشأنها .

الفرع الثاني : تعديل الترخيص

قد يرغب المرخص له في تعديل الترخيص سواء تعلق ذلك بنوعية النشاط أو بالشكل القانوني الذي يمارس من خلاله النشاط أو بأسماء الشركاء بالنسبة لشركات الأشخاص،وهذا ما أجازه صراحة المشرع المصري حينما سمح للشركة التغيير في نوعية نشاطها المسجلة به أو في شكلها القانوني أو في الشركاء المسؤولين بالنسبة لشركات الأشخاص بشرط موافقة وزير السياحة تاركاًأمر تحديد قواعد واجراءات تعديل الترخيص الى اللائحة التنفيذية للقانون[1].

وقد أوردت المادة (13) من اللائحة التنفيذية قواعد وإجراءات تعديل الترخيص، إذ جاء فيها:" يجوز بموافقة وزير السياحة تعديل الترخيص الصادر للشركة السياحية، وذلك بناءً على طلب يقدم من الشركة إلى الإدارة العامة لتراخيص الشركات بوزارة السياحة، موضحًا به التعديل المطلوب وأسبابه، ومرفقًا به المستندات التى تفيد استيفاء الشروط المقررة قانونًا لإجراء التعديل، وعلى الأخص ما يأتى:

1- بيان النشاط المرخص به للشركة وتاريخ بدئه والفئة التى ينتمى إليها.

2-بيان النشاط المراد التعديل إليه والفئة التى ينتمى إليها.

([1]) يلاحظ: المادة (7) من قانون تنظيم الشركات السياحية المصري.

3-ما يفيد توافر كافة شروط النشاط المراد التعديل إليه وفقًا لأحكام قانون تنظيم الشركات السياحية وهذه اللائحة.

4-إيصال إيداع فرق التأمين المالى الواجب سداده لوزارة السياحة إذا كان التعديل من الفئة (ب) إلى (أ) أو من الفئة (ج) إلى (أ) أو من الفئة (ج) إلى (ب).

5-إيصال إيداع فرق رسم الترخيص إذا كان التعديل من الفئتين (ج، ب) إلى الفئة أ".

وبالنسبة لموقف المشرع العراقي من تعديل الترخيص فيرى رأي [1] أنه تغافل هذه المسألة كلياً بزعم أنه لم ينص على أنواع وفئات شركات سياحية. الاّ أننا لانوافق على هذا الرأي،فالمشرع العراقي من جهة تناول صراحة أنواع وفئات مختلفة من الأشخاص الذين يسمح لهم بمزاولة النشاط السياحي ونقصد بها الشركات والمكاتب والوكالات والتي تمارس كل منها مهام مختلفة عن الأخرى، ومن جهة أخرى فقد أجاز المشرع بيع قسم من أسهم الشركة او المكتب او الوكالة بموافقة دائرة المجاميع السياحية[2]، ومن ثم فإن هذا النوع من البيع ليس إلاّ دليلاً صريحاً على جواز تعديل للترخيص .

الخاتمة

في ضوء ما تقدم، توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات يمكن تلخيص أهمها فيما يلي:

أولاً/ الإستنتاجات:

1- إذا كان المشرع المصري حرم الشخص الطبيعي من مزاولة النشاط السياحي وإشترط أن يتخذ الشخص المعنوي شكل الشركة حصراً، فإن المشرع العراقي ،

(1) يلاحظ رأي مصطفى علي حميد العامري، مصدر سابق، ص 70.

(2) يلاحظ :الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون تنظيم شركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة العراقي.

بخلاف ذلك، أجاز للشخص الطبيعي ممارسة هذا النشاط جنباً الى جنب مع الشخص المعنوي، ولم يشترط في الأخير أن يتخذ شكل الشركة حصراً .

2- إذا كان البعض رأى في إنشاء مكاتب السياحة الداخلية تراجعاً من جانب المشرع المصري عن حصرية مزاولة الشخص المعنوي للنشاط السياحي، إلاّ أن الدراسة أظهرت أنها جهات حكومية ممثلة لوزارة السياحة في المحافظات المصرية، وبالتالي فهي لاتنتمي الى القطاع الخاص، و ليست نظيرة للشركات السياحية صاحبة الإختصاص الأصيل والمقصود في تنظيم الرحلات السياحية الداخلية والخارجية المختلفة.

3- إمتاز موقف المشرع العراقي عن موقف المشرع المصري من حيث إناطة تنظيم الرحلات السياحية بـ(الوكالات والمكاتب والشركات) مايعني توزيع ممارسة هذا النشاط الواسع على نحو يضمن مشاركة شاملة ومرنة للأشخاص والكيانات السياحية المختصة طبيعية كانت أم معنوية كبيرة كانت أم صغيرة، وبذلك تنشأ منافسة مشروعة بين تلك الجهات ويتم تجنب إحتكار ممارسة هذا النشاط وإقتصاره على جهة أو فئة واحدة كما فعل المشرع المصري.

4- إن إختزال التنظيمات السياحية المختلفةفي "مكاتب السياحة" كما وصفته الفقرة (سابعاً) من المادة (5) من قانون التجارة العراقي رقم 30 لسنة 1984 بمناسبة تعداد الأعمال التجارية أمر غير مستساغ لأن هذا الوصف قاصر في الدلالة على تلك المشروعات التي تقوم بتنظيم الرحلات السياحية بنفسها، خصوصاً وأن المشرع العراقي يحدد هذه التنظيمات بـ(الشركات والمكاتب ووكالات السفر والسياحة) في القانون رقم 49 لسنة 1983 ومعلوم أن هذه الأشكال تتضمن أعمال الوساطة أو الوكالة من جهة والمقاولة من جهة أخرى وبالتالي إختلاف المهام.

5- إن لجوء المشرع المصري لإسلوب تعداد الأعمال والأنشطة السياحية لايعني بأي حال من الأحوال إنه حصر هذه الأعمال والأنشطة بتلك المنصوص عليها بل بما يقدم أو يستجد من أنشطة مماثلة أو مشابهة من حيث الغايات، حيث تبين أنه يستخدم عبارات عمومية قابلة للقياس عليها عند الإشارة الى الخدمات السياحية التي تقدمها الجهات المنظمة للرحلات السياحية.

6- يؤخذ على المشرع العراقي عدم نصه على فئات معينة للشركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة بحسب قدرتها المالية والإدارية وعدم تحديده الأعمال التي تقوم بها هذه الجهات، إذ يفقد تعدد التسميات حكمته وأهميته في ظل ممارسة الجهات المختلفة النشاط نفسه،بينما يحسب للمشرع المصري إذ إتبع نظام التصنيف الثلاثي(أ،ب،ج) للشركات السياحية والقائم على تدرج وتوزيع المهام على الشركات كل بحسب المرتبة التي يحتلها في هذا التصنيف.

7- إذا كان المشرع المصري يشترطفي الترخيصللشركات السياحية الأجنبيةإنشاء فروع لها داخل مصرالمعاملة بالمثل وتأمين مالي، فإن المشرع العراقي تجاهل هذه المسألة.

8- إن تحديد المشرع العراقي الحدود الدنيا لرأس المال العامل أو المستغل لأغراض السفر والسياحة بمبلغ لا يقل عن خمسة وعشرين ألف دينار لمنح الإجازة، يتعارض مع الحدود الدنيا التي حددها قانون الشركات العراقي إذا كان القائم بالنشاط السياحي شركة تجارية، فضلاً عن عدم تناسبه في الوقت الحاضر مع التطور الذي طرأ على قطاع شركات السفر والسياحة.

9- وجدنا أن مسلك المشرع المصري في إقرار الشروط المتعلقة بمقر عمل القائم بالنشاط السياحي أكثر دقة وجدية من مسلك المشرع العراقي، لأنهيتطلب أن يرفق

بطلب الترخيص سند تمليك إذا كان المستثمر في ملكه و أورد عدة شروط فيما لو كان المكان مؤجراً وهو ما لم يتفطن اليه المشرع العراقي.

10- رصدنا سريان بعض النصوص في التشريع السياحي العراقي على الرغم من مخالفتها الصريحة لأحكام دستور جمهورية العراق لسنة2005، من ذلك شرط الجنسية العراقية من أبوين عراقيين بالولادة لطالب الترخيص بينما يكتفي الدستوربأن يكون عراقياًمن أب عراقي أو أمٍ عراقية ، ومنه أيضاًجعل قرار رئيس هيئة السياحة برفض الترخيص نهائياً و باتاً بما أنه يؤدي الى منع محكمة القضاء الإداري من سماع الدعوى، وكذلكشرط التعريف بإسم المقر باللغتين العربية والانكليزية بما أنه يؤدي الى إستبعاد اللغات الرسمية الأخرى غير العربية المعترف بها في الدستور.

11- إذا كان المشرع العراقي يشترط على القائم بالنشاط السياحي التعهد بإستخدام مدير فني لإدارة المكتب او الشركة او الوكالة فإنه، بخلاف المشرع المصري، لم يتطرق الى حالة إنتهاء خدمته أو وفاته وأثر ذلك على إستمرار نشاط الجهة التي كان يديرها .

12- أن المبالغ المالية التي إستوجبتها التشريعات والتعليمات العراقية لرأس المال المستغل في القطاع السياحي أو على سبيل الكفالة المصرفية أو كرسوم الترخيص بمزاولة النشاط السياحي وتجديده لاتشكل رافداً معتبراً لميزانية الدولة فهي مبالغ ضئيلة جداً ولاقيمة جدية لها مقارنةبقيمة العملة العراقية في الوقت الحاضر و التطور الكبير الذي لاحق القطاع السياحي.

13- ظهر لنا جلياً النقص الواضح في التشريعات والتعليمات العراقية بما أنها لم تنظم تفاصيل محتويات طلب الحصول على إجازة المرفق السياحي والوثائق والمستمسكات المرفقة به، بخلاف المشرع المصري، تاركة الأمر للسلطات السياحية المختصة لتضمينها

ضمن النموذج المعد من قبلها الأمر الذي لايتناسب إطلاقاً مع مبدأ العلانية و يهدد الإستقرار والثبات التشريعي المنشود.

14- تبين أن المشرع العراقي لم يتفطن الى توضيح الإجراءات الواجب اتباعها في حالة التنازل عن الترخيص، وعلى وجه الخصوص، تحديد الجهة التي يقدم لها طلب التنازل و المدة التي يجب على هيئة السياحة الإجابة على الطلب، وتجاهل، ومعهم المشرع المصري، وضع نص صريح برفض قبول التنازل عن التراخيص في الحالات التي أقدم فيها أصحابها على الافلاس او الاحتيال متى ما ثبت وجود إشارات حجز او دعاوى بشأنها، لما قد يشكله هذا التنازل من إضرار بحقوق الدائنين والغير والتهرب أو الإلتفات عن تطبيق أحكام القانون.

15- لانتفق مع من يرى أن المشرع العراقي تغافل مسألة تعديل الترخيص كلياً بزعم أنه لم ينص على أنواع وفئات شركات سياحية. ذلك لأنه،من جهة، تناول صراحة أنواع وفئات مختلفة من الأشخاص الذين يسمح لهم بمزاولة النشاط السياحي وهي الشركات والمكاتب والوكالات والتي تمارس كل منها مهام مختلفة عن الأخرى، ومن جهة أخرى فقد أجاز المشرع بيع قسم من أسهم الشركة او المكتب او الوكالة بموافقة دائرة المجاميع السياحية، ومن ثم فإن هذا النوع من البيع ليس إلاّ دليلاً صريحاً على جواز تعديل للترخيص .

ثانياً/ التوصيات :

إستناداً الى النتائج التي توصلت اليها هذه الدراسة، وبهدف تجاوز مايشوب التشريع العراقي – في نظرنا- من نقص، وتقديم الحلول والمعالجات الناجعة، نوصي بما يأتي:

1- توحيداً للمواقف القانونية بين قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة العراقي رقم (49) لسنة 1983 المعدل وقانون التجارة العراقي رقم (30) لسنة 1984، نقترح تعديل الفقرة (سابعا) من المادة (5) من القانون الأخير وجعلها على الوجه الآتي:((خدمات شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة والفنادق والمطاعم ودورالسينما والملاعب ودور العرض المختلفة الأخرى)).

2- منعاً لتداخل النشاط السياحي الذي تقوم به كل من الشركات و المكاتب و وكالات السفر والسياحة،ولإختلاف الدور الذي تمارسه كل جهة من هذه الجهات الثلاث في ميدان العمل التجاري، ولأجل أن يكون الغرض من الترخيص ملائماً مع القدرات المالية والإدارية التي تمتلكها كل جهة بعينها، ينبغي على المشرع العراقي أن يحدد مفصلاً مهام كل منهاعلى حدة ،ونقترح أن تمارس المكاتب مهام السياحة الوطنية لفائدة الطلب الداخلي، وأن تختص الوكالات بمهام السياحة الاستقبالية لفائدة الطلب الخارجي، وأن تعطى للشركات صلاحية مطلقة في ممارسة الأنشطة السياحية المختلفة ومن ضمنها السياحة الموفدة على المستوى الدولي.

3- تماشياً مع سياسة الإنفتاح والتحررالإقتصادي وتشجيع الإستثمارالأجنبي وتبني نظام إقتصاد السوق في البلد، على المشرع العراقي أن يضمن القانون السياحي نصاً يجيز للشركات و وكالات السفر و السياحة الأجنبية فتح فروع لها داخل العراق بشرط المعاملة بالمثل وتأمين ماليو ان تكون الشركات والوكالات الأجنبية مستوفية للشروط المطلوبة في التشريعات المرعية فضلاً عن موافقة هيئة السياحية .

4- يتطلب رفد القطاع السياحي أموالاً لتعظيم ميزانية الدولة، أن يعيد المشرع العراقي، دون أي تباطوء، النظر في المبالغ المالية التي تفرض كرسوم الترخيص بمزاولة النشاط السياحي وتجديده أو تلك المتعلقة بالكفالة المصرفية.

5- ينبغي على المشرع العراقي تعديل المبلغ الذي حدده كحد أدنى لرأس المال المستغل لأغراض السفر والسياحة، إذا كان القائم بالنشاط السياحي شركة تجارية، بحيث تكون الحدود الدنيا طبقاً لما هو مقرر في قانون الشركات العراقي بحسب نوع الشركة.

6- للقضاء على الكيانات الوهمية وغير المرخصة في قطاع السياحة، ندعو هيئة السياحة الى وضع قائمة إلكترونية بالكيانات المرخصة التي تتعامل مع السائح، وإتاحتها بمختلف الوسائل للجمهور على أن يتم تحديثها كلما إقتضت الضرورة ذلك.

7- نطالب المشرع العراقي بإضافة فقرة مستقلة بعد الفقرة (ثانياُ) من المادة(3) من قانون تنظيم شركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة العراقي ، وفق النص الآتي:((لايجوز التنازل عن الإجازة في الحالات التي أقدم فيها أصحابها على الافلاس او الاحتيال متى ما ثبت وجود إشارات حجز او دعاوى بشأنها)).

8- للتطابق مع نصوص دستور جمهورية العراق لسنة2005 وقانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعوى رقم (17) لسنة 2005 المعدل، نقترح تعديل العبارة الواردة في نهاية المادة(4)من قانون تنظيم شركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة العراقي على النحو الآتي:(ويكون قرار رئيس الهيئة قابلاً للطعن أمام محكمة القضاء الإداري).

9- نرى ضرورة تعديل نص المادة(6) من قانون تنظيم شركات ومكاتب و وكالات السفر والسياحة العراقي والمتعلقة بشروط منح الإجازة، وذلك على النحو الآتي:

أ- إضافة الشروط التالية:

1- أن يقدم سند تمليك اذا كان في ملكه أو عقدايجارمصدقلدى كاتب العدل إذا كان مستأجرا، على أن لا تقل مدة العقد عن ثلاث سنوات متصلة .

2- أن يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجناية او جنحة مخلة بالشرف .

ب- تغيير الفقرة(أولاً) وفق النص الآتي: (أولاً - أن يكون عراقيا،أما غير العراقي فيحق له طلب الحصول على الإجازة على أن يكون طلب الترخيص للوكالة و المكتب مرفقاً بكتاب تأييد من السفارة العراقية في البلد الذي يتواجد فيه المقر الرئيسي، وأن يكون طلب ترخيص الشركة بعد تسجيلها لدى دائرة تسجيل الشركات).

10- نرى ضرورة تعديل المواد التالية من التعليمات رقم (4) لسنة 1991:

أ- المادة (2)،بإحلال عبارة (هيئة السياحة) محل عبارة (الجهة السياحية المختصة وهي امانة بغداد، والمحافظات في مناطق القطر الاخرى وفقا لاحكام البند سابعا من قرار مجلس قيادة الثورة رقم 681 في 1988/8/22).

ب- المادة(8) وذلك بـ:

1- إضافة عبارة(ويستثنى من ذلك المقرات التي تنشأ في الفنادق و المطارات ومراكز التسوق التجارية و الجهات الحكومية) الى نهاية الفقرة(أولاً).

2- وضع كلمة (الرسمية) موضع كلمة(العربية) في الفقرتين(ثانياً) و (رابعاً).

3- إضافة فقرة جديدة تتضمن مايلي: (في حالة انتهاء خدمة المدير الفني أو وفاته، تستمر الشركة أو المكتب أو الوكالة في مباشرة أعمالها إلى حين تعيين مدير جديد لها خلال فترة لا تجاوز ستة أشهر، وإلا أصدرتهيئة السياحة قرارًا بوقف نشاط الشركة).

11- نرى ضرورة وضع نصوص تشريعية واضحة من قبل المشرع العراقي لغرض تنظيم تفاصيل محتويات طلب الحصول على إجازة المرفق السياحي والوثائق والمستمسكات المرفقة به، وعدم ترك الأمر للسلطات السياحية المختصة لأهميتها.

12- نطالب المشرع العراقي بضرورة وضع نصوص تشريعية واضحة تنظم الإجراءات الواجب اتباعها في حالة التنازل عن الترخيص، بتحديد الجهة التي يقدم لها طلب التنازل و المدة التي يجب على هيئة السياحة الإجابة على الطلب.

قائمة المراجع و المصادر

أولاً/ الكتب:

- أحمد السعيد الزقرد، عقد الرحلة (دراسة في إلتزامات ومسؤوليات وكالات السياحة والسفر)، المكتبة العصرية، مصر،2008.
- د.بتول صراوة عبادي، العقد السياحي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2012.
- أ.د. عباس العبودي، شرح أحكام قانون الجنسية العراقية رقم (26) لسنة2006 والموطن ومركز الأجانب،دراسة مقارنة في نطاق القانون الدولي الخاص، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
- د.عبدالفضيل محمد أحمد، وكالات السفر والسياحة من الوجهة القانونية، مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة، 1992.

ثانياً/ الرسائل الجامعية:

- مصطفى علي حميد العامري، الإختصاصات الضبطية لهيئة السياحة في العراق، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق في جامعة النهرين، 2017.

ثالثاً/ البحوث والدراسات:

- د. رباب حسين كشكول، النظام القانوني لعقد الإرشاد السياحي في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد السادس عشر، 2019.

رابعاً / المصادر الإلكترونية:

- د.علاء عبدالوهاب، التشريعات السياحية، جامعة عين شمس، التعليم المفتوح، ص51 ، متاح على الموقع الألكتروني التالي:
<https://manshurat.org/node/218> last visited(08-05-2020).

خامساً / التشريعات :

أ- العراقية:

- دستور جمهورية العراق لسنة2005.
- قانون تنظيم شركات ومكاتب ووكالات السفر والسياحة رقم(49) لسنة1983المعدل.
- قانون التجارة رقم (30) لسنة 1984.
- قانون هيئة السياحة رقم(14) لسنة1996.
- قانون الشركات العراقي رقم (21) لسنة 1997.
- قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعوى رقم(17) لسنة 2005 المعدل.
- قانون الاستثمار العراقي رقم(13) لسنة 2006.

- قانون الجنسية العراقي رقم (26) لسنة2006 .
- قانون المنافسة ومنع الإحتكار رقم (14) لسنة 2010.
- قانون بيع وإيجارأموال الدولة رقم (21) لسنة2013.
- قانون تعديل قانون الشركات العراقي المرقم (17) لسنة (2019).
- أمر سلطة الإئتلاف المؤقتة رقم(64) في 2004.
- التعليمات رقم (4) لسنة 1991.
- التعليمات رقم(1) لسنة 1993.
- التعليمات رقم (1) لسنة 1997.
- تعليمات تشكيلات هيئة السياحة وتقسيماتها ومهامها رقم (1) لسنة 2018.
- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (410) لسنة1987 الملغي .
- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (681) في لسنة1988 الملغي.
- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم(299) لسنة1990 الملغي.

ب- المصرية

- قانونتنظيم الشركات السياحية رقم (38) لسنة1977 المعدل بالقانون رقم(118) لسنة1983.
- قانون التجارة رقم(17) لسنة 1999.
- قرار رئيسمجلس الوزراء رقم (212) لسنة 1970بشأن إصدار لائحة العمل بمكاتب السياحة الداخلية .
- قرار وزير السياحة رقم (181) لسنة1973.

- قرار وزير السياحة رقم (209) لسنة2009 بشأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الشركات السياحية .
- قرار وزير السياحة المصري رقم (72) لسنة 2020.

سادساً / المواقع الإلكترونية:

- الموقع الإلكتروني لوزارة السياحة والآثارالعراقية في الصفحتين التاليتين:

<http://www.egs.iq/flowchart_doc/479.JPG> last visited(15-04-2020).

- <http://www.egs.iq/details.aspx?category=31&branch=1572&cat_name> last visited(20-04-2020).
- الموقع الإلكتروني للوقائع المصرية:

<www.laweg.net > last visited(27/02/2019).